

جامعة يحيى فارس بالمدية

كلية الحقوق والعلوم السياسية



محاضرات في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

مقدمة لطلبة السنة الثانية ماستر دولة ومؤسسات

في السنة الجامعية 2025/2024

إعداد:

الدكتور دالي سعيد

مقدمة:



البرلمان مؤسسة سياسية يتكون من مجلس أو عدة مجالس، يتمتع بسلطات متفاوتة الأهمية في الوثيقة الدستورية، باعتباره مؤسسة دستورية تمثيلية تتشكل بالإرادة الشعبية، وتهدف إلى تحقيق آمال الشعب وتطلعاته، فالبرلمان في الدولة الحديثة المعاصرة هو عصب الحياة فيها، والمتترجم لطموحات الشعب والمجسد لها، وهو الذي يراقب أعمال السلطة التنفيذية في إطار الدستور تحقيقاً للمصلحة العامة.

وقد أفرز تطبيق مقوله مونتسكيو "السلطة توقف السلطة" عدة صور من الأنظمة السياسية، الأولى تتجسد في النظام البرلماني، الذي يرتكز على الفصل المرن والتعاون بين السلطات في الدولة، والثانية ترتكز على الفصل الجامد بين تلك السلطات في الدولة تمثل النظام الرئاسي، وظهرت ثالثة تشكل النظام المختلط الذي يجمع بين خصائص من النظمتين السابقتين.

تعتبر الرقابة البرلمانية من أهم المواضيع التي حضرت باهتمام القانون الدستوري وفقهه، باعتبارها محوراً أساسياً في إرساء عملية الديمقراطية، وآلية عملية لتجسيد دولة القانون وهذا بعد أن عمل الفقه الدستوري على تقسيم سلطات الدولة إلى ثلاثة سلطات طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات والذي مفاده عدم تركيز السلطة بيد سلطة واحدة، لأن ذلك سيؤدي حتماً إلى حكم مستبد، الأمر الذي استدعى توزيع الصلاحيات بين المؤسسات الدستورية وهي السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

وتتبّأ الرقابة بأشكالها المختلفة والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة خصوصاً مركزاً بارزاً في الحياة السياسية والبرلمانية للدول الحديثة، لما لها من آثار وانعكاسات على مراكز صناعة القرار وعلى الأداء البرلماني، وبقدر ما تكون الرقابة البرلمانية فعالة بقدر ما يكون العمل البرلماني إيجابياً وناجحاً ومثماً، فالرقابة هي أحد أهم الأدوات التي تهيء للبرلمان موقعه الحقيقي ودوره الفاعل في تحديث المجتمع وتطويره

وتتوخى هذه المحاضرات الوقوف على أهم مواضيع الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري وبالخصوص في التعديل الدستوري 2020. وذلك من خلال المحاور التالية:



المحور الأول:

مفهوم ونشأة الرقابة البرلمانية

البرلمان في أغلب دول العالم له وظيفتين أساسيتين هما الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية¹. وما عادها من وظائف فهي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية للدول، وبحسب التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطات التشريعية، وتعد الوظيفة الرقابية للبرلمان سبب وجوده تاريخياً، وتنصب على أعمال الحكومة وهي وسيلة أعضاء البرلمان للتحقق من سلامة الأداء الحكومي، والكشف عن الإخلال بالتنفيذ السليم لمخطط أو برنامج الحكومة، وتحديد المسؤول عن ذلك مسأله. وسنحدد في هذا الفصل تعريف الرقابة البرلمانية ونشأتها (أولاً)، وخصائصها و مجالاتها وأهدافها (ثانياً).

المبحث الأول:

تعريف الرقابة البرلمانية ونشأتها

أولاً/تعريف الرقابة البرلمانية: نبين من خلاله التعريف اللغوي والتعريف الاصطلاحي، والتعريف القانوني.

1- التعريف اللغوي: الرقابة مأخوذة من الفعل راقب، يراقب، وراقب الشيء أيه تابعه إلى نهايته، وفي أبسط معانيها تعني الإشراف، التقصي، الفحص، التحقق، التفتيش². ويقابل مصطلح الرقابة باللغة الفرنسية "le contrôle"، والذي يراد به التحقيق والتفتيش الجاد والدقيق لنظام ما، أو لنشاط ما، وتقصي مدى دقته وسلامته، وتقابلاها باللاتينية اللفظة "Rotulus"³، وبالإنجليزية

.the control

¹- تنص المادة 5 من القانون 01-01 المؤرخ في 31 يناير 2001، يتعلق بعضو البرلمان على أن "تمثل مهام عضو البرلمان على الخصوص في:

-المساهمة في التشريع،
-ممارسة الرقابة،

-تمثيل الشعب والتعبير عن انشغالاته".

²- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2012، ص 309.

³- جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 1998، ص 847.

أما البرلمان والتي يقابلها بالفرنسية "le parlement" فأصلها فرنسي مأخوذ من اللفظة ."the parliament" ، والتي تعني التحدث أو النقاش، وتنكتب باللغة الانجليزية

2- التعريف الاصطلاحي: عرفها الأستاذ عبد الله الحسban على أنها: "قيام السلطة التشريعية بتقصي الحقائق في سير أعمال الحكومة، وتوجيههما الوجهة الصحيحة، وبهذا فالرقابة البرلمانية هي قيام البرلمان بمراجعة الإجراءات الحكومية للتأكد من مدى توافقها مع المصلحة العامة"⁴، ويعرفها الأستاذ عمار عوادي على أنها: " الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستوريا على أعمال السلطة التنفيذية بواسطة الوسائل المقررة في الدستور والمنظم بموجب قوانين أساسية -عضوية- وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة، والساربة المفعول وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحريات الإنسان والمواطن من كافة أسباب مخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري".⁵

3- التعريف القانوني: خلت الدساتير المقارنة ومنها الدساتير الجزائرية من أي تعريف للرقابة البرلمانية، وإنما أعطت لها مفهوما عن طريق حصر آليات الرقابة التي يمكن أن يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة⁶. وذكرت الدساتير الجزائرية عبارة مراقبة البرلمان للنشاط الحكومي أو عمل الحكومة ابتداء من دستور 1963⁷. ونصت المادة 115 من التعديل الدستوري 2020 على

⁴- عبد الله الحسban، إشكالية العلاقة بين الأغلبية والأقلية البرلمانية ودورها في الرقابة على أعمال الحكومة في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 31، العدد 1، الجامعة الأردنية، 2004، ص 218.

⁵- عمار عوادي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، ديسمبر 2002، صادر عن مجلس الأمة، الجزائر، ص 53.

⁶- مثلاً عدد الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل أدوات الرقابة البرلمانية الممكنة في المواد من 49 إلى 50 مكرر 1. والدستور الإسباني لسنة 1978 المعدل في المواد من 108 إلى 115، والدستور المصري في المواد من 129 إلى 135.

⁷- نصت المادة 38 من دستور 1963 على أن "يمارس المجلس الوطني مراقبة النشاط الحكومي بواسطة:
- الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان،
- السؤال الكتابي،
- السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها".

أن "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقاً للشروط المحددة في المواد 106 و111 و158 و160 من الدستور".

يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المادتين 161 و162 من الدستور".
وأعطت المادة 2 من القانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، تعريفاً للرقابة البرلمانية بنصها على أن "تهدف مراقبة المجلس الشعبي الوطني إلى:

- التحقق على غرار المؤسسات الوطنية الملائمة الأخرى، من ممارسة المؤسسات الوطنية وتنفيذ القرارات مطابقان للتشريع والتنظيم المعهود بهما والقرارات والتعليمات الصادرة عن الدولة،
 - التأكيد من التسيير السليم وبصفة عامة من صيانة وتنمية الثروة الوطنية في جو يسوده النظام والوضوح والمنطق،
 - السهر على تفادي النقص ومظاهر الإهمال والانحرافات،
 - السهر على إزالة التلاعب بأموال الدولة واحتلاسها وكذلك المساس بالثروة الاقتصادية للأمة،
 - السهر على إزالة أناط السلوك الماسة بكرامة المواطن أو المخالفة للمفهوم السليم للمرفق العام،
 - محاربة البيروقراطية وكل أنواع التباطؤ الإداري،
- يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يساهم بعد موافقة القيادة السياسية في التحقيق في اكتساب الثروات غير المشروعه".⁸

أما المادة 7 من القانون 01-01 المتعلق ببعضو البرلمان فنصت على أن "يمارس عضو البرلمان الرقابة الشعبية على الحكومة ومدى تنفيذ برامجها من خلال الإجراءات المحددة في الدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة".⁹.

⁸ - القانون 80-04 المؤرخ في أول مارس 1980، يتعلق بوظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية العدد 10، مؤرخة في 04 مارس 1980.

⁹ - القانون 01-01 المؤرخ في 31 يناير 2001، يتعلق ببعضو البرلمان، الجريدة الرسمية العدد 09، مؤرخة في 4 فبراير 2001.

ومن خلال ما سبق يمكن أن نعرف الرقابة البرلمانية على أنها اختصاص دستوري أصيل للبرلمان، للكشف عن المخالفات الدستورية والقانونية والإدارية التي تنتج عن ممارسة الحكومة لأعمالها وتصرفاتها، عن طريق أدوات رقابية دستورية، تتمثل في أدوات استعلامية يمكن أن تخرج الحكومة، أو أدوات يمكن أن ترتب مسؤوليتها السياسية، وفق الإجراءات والشروط التي حددها الدستور والقوانين العضوية والأنظمة الداخلية.

ثانياً/نشأة الرقابة البرلمانية: اقترن نشأة الرقابة البرلمانية بنشأة البرلمان في بريطانيا، وبالخصوص في إنجلترا مهد النظام البرلماني¹⁰، وقد نشأ النظام البرلماني نتيجة تطور تاريخي وظروف بيئية واجتماعية وسياسية خاصة بإنجلترا، بدأت بسلطة مطلقة للملك فيما يتعلق بمالية الدولة، وبذلك ارتبطت رقابة البرلمان الانجليزي على المال العام بتطور الصراع المحتمل بين الملك والأشراف وحائز الأراضي وكبار رجال الكنيسة بسبب رغبات الملك في جمع المزيد من المال والضرائب، الأمر الذي أدى إلى صدور أول وثيقة دستورية عام 1215 المسمى بـ MAGNA CHARTA (العهد الأعظم)، والتي أسست لمرحلة الملكية المقيدة لسلطات الحاكم المالية.

وفي القرن الثالث عشر استقر العرف في إنجلترا على ضرورة أخذ الملك موافقة مجمع كونسيليوم (Magnum Concilium) الذي يتكون من كبار رجال الكنيسة والأشراف، قبل فرض أي أعباء مالية، ثم اتخذ هذا المجمع اسم "مجلس المملكة المشترك"، وأصبح النواة الأولى التي تكون منها مجلس اللوردات، وطبقاً للعهد الأكبر لسنة 1215 اعترف للبرلمان بحق الموافقة على الضريبة وحق تقديم العرائض، وفي 1265 طعم المجلس بفارسین لكل مقاطعة للجلوس إلى جانب الأخبار والبارونات، ومنذ القرن الرابع عشر أصبح هناك مجلس يضم الأشراف وكبار رجال الكنيسة (House of Lords)، وأخر يضم نواب المقاطعات والمدن والمراكز (Commons)، وبذلك تكونت نواة البرلمان¹¹.

وفي عهد أسرة استوارت صدرت وثيقة ملتمس الحقوق Bill of Rights عام 1689، التي قضت على امتيازات الملك التي كان يعرقل بها البرلمان، فقد ألغى هذا القانون حق الملك في

¹⁰- ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 65.

¹¹- CARROLL , ALLEX, Constitutional and Administrative Law, London, Longman, second Edition, 2002, pp 137-138.

إيقاف القوانين، والإعفاء من تطبيقها كما حد من سلطته في إصدار اللوائح، وبذلك تم التأكيد على تقييد سلطات الملك، لتبدأ مرحلة دعم ممثلي عن الشعب وإقرار حقهم في الرقابة المناقشات، وهكذا تم نقل السلطة التنفيذية في إنجلترا إلى أشخاص مسؤولين أمام البرلمان هم الوزراء، وأُسست الأعراف الدستورية التي أنشأت النظام البرلماني، الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة وإثارة المسؤولية السياسية للوزراء¹².

ومن إنجلترا انتقلت الرقابة البرلمانية إلى أغلب دساتير الدول التي نهجت ذات النظام، ومنها فرنسا التي تعد الدولة الأولى التي أُسست جمهورية برلمانية، لينتشر هذا النظام بعد سنة 1914 في دول أوروبا الوسطى التي أنشئت وفقاً لمعاهدة فرساي، وقد تبنّت فرنسا بشكل مختلف، فرغم تبنيها لمبدأ الفصل بين السلطات في دستورها لسنة 1791، فإنّ هذا لم يتيح للجمعية التشريعية مساعدة الوزير السياسي، وكان من حقها مساءلته جنائياً فقط، ومع ذلك قررت توجيه اللوم إلى الوزير براتراند دي مو فيل لكونه فقط ثقة الأمة، غير أنّ الملك رفض هذا اللوم وأعلن بعض الأعضاء أمّا هذا الإجراء غير دستوري، لكن أحد الأعضاء لجأ إلى اتهام وزير الخارجية فيلدك دي لاسار بإهمال مصالح فرنسا وخيانة الأمة في علاقاته الخارجية، فمكّن ذلك من استبعاد الوزير، ولم يمثل أمام المحكمة العليا بسبب قتله في السجن، فالجمعية كانت تحرك المسؤولية السياسية عن طريق الاتهام الجنائي، لظهوره بعد ذلك إمكانية سحب الثقة في مختلف الدساتير الفرنسية، وأخرها دستور 1958 المعدل¹³.

¹² - نظراً لأهمية الوزارة في النظام البرلماني، توصف بأنّها عجلة قيادة سفينة الدولة، فإنّ الفقهاء الانجليز يطلقون على هذه الحكومة البرلمانية تسمية "حكومة الوزراء". وهناك أربع خصائص رئيسية لنظام حكومة الوزارة البريطانية هي: مبدأ المسؤولية الجماعية، الوزارة مسؤولة مباشرة أمام الأغلبية في مجلس العموم، أعضاء الوزارة يتم اختيارهم من حزب واحد فقط، فيما عدا الظروف الاستثنائية الخاصة والعاشرة، رئيس الوزراء هو مفتاح العقد أو حجر الأساس بالنسبة للوزارة. راجع: حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية كضمان لإنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 2005/2006، ص 101.

¹³ - ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 70-71.

- انتقلت الرقابة البرلمانية إلى أوروبا الغربية والوسطى (فرنسا، إسبانيا، إيطاليا، بلجيكا، هولندا، النرويج، الدنمارك، السويد،...)، وقد اعتمدت هذه الدول النظام البرلماني.

أما أصول الرقابة البرلمانية في الجزائر المستقلة، فيرجع إلى المجلس الوطني التأسيسي¹⁴، الذي حولت له سلطات الهيئة التنفيذية المؤقتة، والحكومة المؤقتة¹⁵، بتاريخ 25 سبتمبر 1962، والذي قام بالإعلان عن قيام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وصرح بأنه الهيئة الممثلة للشعب الجزائري، ومالك وحامي السيادة الوطنية في الداخل والخارج¹⁶، وأسندت للمجلس بموجب القانون الإستفتائي الذي صادق عليه الشعب، ثلاث مهام هي: تعيين حكومة مؤقتة، التشريع باسم الشعب الجزائري، وإعداد الدستور والتصويت عليه¹⁷.

وفي ظل هيمنة حزب جبهة التحرير الوطني، وغياب أحكام دستورية تبين كيفية وإجراءات تعيين الحكومة والرقابة عليها في لائحة المجلس الوطني التأسيسي، تقدم النائب بشير بومعزة في الجلسة الأولى يوم 25 سبتمبر 1962 باقتراح وجه إلى المجلس التأسيسي يقضي بضرورة الاعتماد على مبدأ القيادة الجماعية قضى في مادته الثانية بأن: "رئيس الحكومة والوزراء مسؤولين أمام المجلس الذي يمكنه أن يسحب الثقة من الحكومة، والوزراء مسؤولين أمام المجلس الذي يمكنه أن يسحب ثقته من الحكومة بمجموعها أو أحداً أو عدداً من الوزراء، ويمكنه قبول استقالة الحكومة أو أحد وزرائها أو أكثر".¹⁸

ولما كان هذا الاقتراح يضع حداً لتفوق رئيس الحكومة، ذلك أن قدرة المجلس على محاسبة كل وزير وعزله يعني أن أي تعديل في تشكيلة الحكومة لا يمكن أن يتم إلا بموافقة المجلس، وهذا يجعل الحكومة عبارة عن مجموعة من المسؤولين فردياً أمام المجلس كما هو الشأن في نظام حكومة الجمعية، وليس فريقاً متجانساً مسؤولاً مسؤولية تضامنية أمام المجلس، كما هو الأمر

¹⁴- جرت انتخابات المجلس الوطني التأسيسي في 20 سبتمبر 1962، والحقيقة أن هذه الانتخابات كانت تزكية لقائمة وحيدة مقدمة للشعب قدمها الطرف المنتصر من أزمة صافنة 1962، وقد ضم المجلس 196 عضواً من بينهم 16 نائباً من أصل أوروبي و10 نساء من بينهن واحدة أوروبية.

¹⁵- Voir les deux lettres de ABDERRAHMANE FARES et BENYOYCEF BENKHADDA, joradp n° 1, 26 oct. 1962.

¹⁶- وليد شريط، مرجع سابق، ص 17.

¹⁷- المادة الأولى من مشروع القانون المتعلقة باختصاصات المجلس الوطني التأسيسي ومدة بقاء سلطاته.

-Voir l'ordonnance n° 62-011 du 17 juillet 1962, décidant de soumettre au référendum un projet de loi relatif aux attributions et la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale, joradp n° 2, le 17 juillet 1962, pp 15-16.

¹⁸- وليد شريط، مرجع سابق، ص 20.

في النظام البرلماني والنظام الشبه الرئاسي، فلهذا تم رفضه، وأدرك صاحبه نقائص اقتراحه، وعوضه باقتراح ثان صادق عليه المجلس يقضي بأن: "سيكون للمجلس تنصيب رئيس الحكومة الذي سيقوم بإعداد قائمة وزرائه". واستقر الوضع على أن تتم هذه العملية في مراحلتين، الأولى أن يقوم المجلس مقام رئيس الدولة غير الموجود بتعيين رئيس الحكومة بالتصويت دون مناقشة، وفي المرحلة الثانية يلعب المجلس دور البرلمان فيجري مناقشة حول أعضاء الحكومة وبرنامجه ويصوت عليهما، وهكذا أقرت لائحة المجلس اقتراح بومعزة مع تعديل طفيف بالنص على أن: "يتولى المجلس تعيين رئيس الحكومة الذي يشكل قائمة وزرائه. يقدم رئيس الحكومة وزراءه أمام المجلس ويعرض برنامجه من أجل الموافقة عليه"¹⁹.

كما أدرج المجلس في نظامه الداخلي الذي صوت عليه في 20 نوفمبر 1962 آليات للرقابة البرلمانية على الحكومة حيث جاء في المادة 131 التي حملت عنوان الرقابة البرلمانية مع تحريك مسؤولية الحكومة أن الحكومة رئيس الحكومة يمكن أن يحرك مسؤوليته بطلب التصويت على نص من النصوص أو على برنامجه أو على بيان السياسة العامة، ويكون التصويت بأغلبية الأصوات... وجاء في المادة 132 أن النائب الذي يرغب في استجواب الحكومة يعلم بذلك رئيس المجلس في جلسة عامة، على أن يرفق طلبه اقتراح ملتمس رقابة (لائحة لوم) يتضمن توقيع خمسين عضوا يجب التثبت من حضورهم بواسطة النداء على أسمائهم، وانسحاب 13 منهم يلغى حق الاستجواب... والنواب المواقفون على ملتمس الرقابة هم وحدهم الذين يشاركون في تصويت يتم برفع اليد²⁰.

وبحسب الأستاذ سعيد بوالشعير فإن منح الاختصاص في تعيين رئيس الحكومة والموافقة على برنامجه للمجلس وتقرير حق النواب في استجواب الحكومة واقتراح ملتمس رقابة مما يجعلها مسؤولة أمام المجلس، مما يعني تغليب النظام البرلماني، غير أن وضع قيود شديدة على النواب بشأن محاسبة الحكومة، وانعدام وجود نصوص واضحة تبين العلاقة بين رئيس الحكومة والوزراء،

¹⁹ صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، الطبعة الثانية، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، الجزائر، ص ص 19-20.

²⁰ نفس المرجع، ص 26.

ما يجعلهم مجرد مساعدين، وهو ما يؤدي إلى تكيف هذا النظام بأنه نظريا برلمانيا وعمليا رئاسيا متشدد²¹.

أما دستور 1963 فقد جاء في مادته 28 على أن المجلس الوطني يعبر عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت على القوانين ويراقب الحكومة، وخلو المجلس الوطني بموجب المادة 38 من الدستور سلطة مراقبة النشاط الحكومي بواسطة: الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، السؤال الكتابي، السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها. كما أقر المؤسس الدستوري لسنة 1963 مسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني، حيث يحق للمجلس اقتراح ملتمس رقابة من قبل ثلث النواب والتصويت عليه بالأغلبية المطلقة للنواب، فإن تحقق النصاب المطلوب، توجب على رئيس الجمهورية تقديم استقالته، لكن في مقابل ذلك ينحل المجلس وجوبا، ويعاد إجراء انتخابات تشريعية لتشكيل المجلس الوطني من جديد²².

وقد ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية باستشارة المجلس بشأن المعاهدات والاتفاقيات وأن يتولى الموافقة على إعلان الحرب وإبرام السلام، كما ألزمه بتعيين الثلثين من وزرائه من بين نواب المجل، فضلا عن أن رئيس الجمهورية لدى تسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية، عليه أن يكيفها طبقا لإرادة الشعب التي يجسمها الحزب ويعبر عنها المجلس الوطني²³.

وبحسب الأستاذ سعيد بوالشعير فإن دستور 1963 تبني أدوات عديدة من النظام البرلماني، وبالتالي فإن السلطة التنفيذية، وفقا لذلك تكون تابعة للبرلمان، لكن اعتماد نظام الحزب الواحد وتقرير أن جبهة التحرير الوطني هي التي تحدد سياسة الأمة وتحوي بعمل الدولة، وترافق عمل المجلس الوطني والحكومة، وأن الترشح للمجلس يتم من قبل قيادة جبهة التحرير التي يعود لها إسقاط صفة النيابة عن النائب، وأن هذه القيادة تسيطر عليها الحكومة، كل ذلك يعني بأن المجلس ونوابه ما هم سوى أدوات في يد الحزب (قيادة الحزب)، التي يترأسها رئيس الجمهورية، مما يدفع للتساؤل حول مدى جدوا هذه النصوص، ذلك أن كل ما يقدم للمجلس من الحكومة

²¹- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1993، ص ص 44-45.

²²- المواد 42، 44، 47، 48 من دستور 1963.

²³- المادتان 55 و56 من دستور 1963.

يعتبر تنفيذاً لسياسة الحزب الذي يرأسه رئيس الجمهورية، ويمثله النواب في المجلس، وبالتالي فإن مراقبة النشاط الحكومي، لا يمكن أن يتحقق وبفعالية في ظل هذا النظام، لأن أعضاء الحكومة مسؤولين أمام رئيس الجمهورية وليس أمام المجلس، وتوجيه النقد لأحدهم يوحي بأن رئيس الجمهورية أساء اختيار الوزير الذي هو محل مساءلة، كما أن تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية يصعب قبوله، وخصوصاً تطبيقه لأن النواب تابعين للحزب الواحد الذي يرأسه رئيس الجمهورية²⁴.

ونظراً للمركز السامي الذي يحتله رئيس الجمهورية، وعدم وجود هيئة تراقبه بشأن التأكيد من حلول الخطر الوشيك الوقع الذي نصت عليه المادة 59 من دستور 1963 التي تتيح له اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية في حالة خطر وشيك الوقع، وهو ما حدث في 3 أكتوبر 1963 على إثر التمرد العسكري الذي قاده كل من حسين أيت أحمد ومحمد أول حاج، وبذلك انتهت فترة الحكم العادي في ظل دستور 1963 الذي لم تمض على إصداره سوى 23 يوماً²⁵.

بالرجوع للأحكام الانتقالية فقد مدّت المادة 77 من دستور 1963 أجل النيابة التشريعية لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي المنتخب بتاريخ 20 سبتمبر 1962 إلى غاية 20 سبتمبر 1964، حتى وإن كانت ولايته تنتهي بعد إعداد الدستور، ويدخل العمل بالدستور الذي أعدّه، غير أن التمديد الدستوري لولاية المجلس الوطني التأسيسي لسنة أخرى، وإنقاذه من العهدة الدستورية للمجلس الوطني الذي تم انتخابه طبقاً للدستور يوم 20 سبتمبر 1964²⁶، أدى إلى ضعف المكانة الشكلية للمجلس الوطني إضافة إلى العوامل الموضوعية التي ساهمت في انحطاطه، كوحدة السلطة وتركيزها بيد رئيس الجمهورية، فبالنسبة لتشكيله المجلس فقد سجل تداخل واضح بينه وبين الحزب، فمن ضمن 138 نائباً يوجد 48 من أعضاء اللجنة المركزية (34 عضواً أصلياً و14 إضافياً)، لكن التداخل كان أقوى بين المكتب السياسي والمجلس فكل أعضاء المكتب

²⁴ سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 52-53.

²⁵ سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 57.

²⁶ المادتان 27 و 77 من دستور 1963. مع القانون الذي استفتى عليه الشعب الجزائري في نفس الوقت مع انتخاب المجلس الوطني التأسيسي قد حددت نهاية عهده بتاريخ 12 أوت 1963.

السياسي كانوا أعضاء في المجلس باستثناء العقidiين هواري بومدين والطاهر الزبيري، وفيما يخص العمل البرلماني فلم يختلف المجلس الجديد عن سلفه (المجلس الوطني التأسيسي)، في الفترة الممتدة من أكتوبر 1963 إلى جوان 1965 حيث تضاءل عمله القليل أصلاً، وفي الأشهر التي سبقت سقوط الرئيس أحمد بن بلة كان المجلس أوشك على الاختفاء من الساحة السياسية²⁷.

ومهما كان تكيف القانوني لحركة 19 جوان 1965، فإن القائمين بها قد غيروا موقفهم حول الإبقاء على الدستور والمؤسسات القائمة، بموجب أمر 10 جويلية 1965، وأنشأوا الأجهزة الضرورية المركزية للدولة التي تحل محل المؤسسات السابقة، حيث أنشئ بموجب ما سمي بالدستور الصغير (المواد من الثالثة إلى السادسة)، مجلساً للثورة وحكومة على رأسها شخص يحمل لقب رئيس مجلس الثورة والوزراء²⁸.

وقد حل مجلس الثورة بوصفه صاحب السلطة العليا للحزب والدولة محل المجلس الوطني ورئيس الجمهورية، وللجنة المركزية للحزب والمكتب السياسي والأمين العام، وتجنبوا لتدخل الاختصاص، اقتصر دوره على القيام بمهمة الحزب في تحديد خطوط السياسة العامة للبلاد واختياراتها الأساسية، ومراقبة الحكومة التي فوضها بممارسة مهام أجهزة الدولة.

وب شأن الرقابة التي يمارسها مجلس الثورة على الحكومة، فتمثل في سلطة تعديليها كلياً أو جزئياً بموجب أوامر مجلسية صادرة عنه ممضاة من قبل رئيسه، بعد التداول بشأنها، كما أن المجلس يتمتع بسلطة توجيه الحكومة، وإن اقتصر دوره في هذا المجال على إصدار توجيهات عامة في شكل لوائح مجلسية²⁹. لكن في الواقع فقد كانت الحكومة متوقفة على المجلس بشكل واضح كون رئيسها هو رئيس المجلس ورئيس مجلس الوزراء الذي حمل أيضاً لقب رئيس الدولة، إضافة إلى كونه رئيس الحزب ووزير الدفاع³⁰.

كل ذلك جعل رئيس الحكومة والمجلس هو مصدر السلطة المطلقة متولى السلطتين الأساسيةتين (التشريع والرقابة)، إضافة للسلطة السياسية المتمثلة في الحزب، ووفقاً للمادة 5 من

²⁷- صالح بلحاج، مرجع سابق، ص ص 34-38.

²⁸- سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 70.

²⁹- نفس المرجع ، ص ص 71-72.

³⁰- صالح بلحاج، مرجع سابق، ص ص 43-44.

أمر 10 جوiliée، فإن الحكومة قد فوضها المجلس كل اختصاصات أجهزة الدولة، ومنها التشريع، على أن يكون ذلك تحت رقابته، وعليه تقرر بأن تكون مسؤولة جماعيا أمامه، وفرديا أمام رئيس الحكومة. وفي سبيل أدائها لمهامها فإنها تلجأ حسب الموضوعات إلى الأوامر عندما يتعلق الأمر بالتشريع، والمراسيم إذا تعلق الأمر بالتنظيم، كما أنسنت لها مهمة المصادقة على المعاهدات الدولية عن طريق الأوامر.

بعد أكثر من عقد من الزمن حكمت الجزائر أثناءه من غير دستور، قرر النظام العودة إلى الحياة الدستورية، فتم الاستفتاء على دستور جديد يوم 17 نوفمبر 1976، جرت بمقتضاه انتخابات رئاسية يوم 10 ديسمبر 1976، وانتخاب مجلس شعبي وطني 25 فيفري 1977 لممارسة الوظيفة التشريعية بموجب دستور 1976، واحتياطاته الأساسية هي سن القوانين ضمن المجالات والحدود التي رسمها الدستور³¹، وإصدار لائحة عن السياسة الخارجية، والموافقة على المعاهدات الدولية السياسية أو التي تعديل محتوى القانون قبل قيام رئيس الجمهورية بالمصادقة عليها³²، كما يمارس الرقابة على الحكومة بواسطة آليات متعددة³³، ويراقب المؤسسات الاشتراكية³⁴.

في دستور 1976 حول للنواب استجواب الحكومة حول قضايا الساعة وكذلك توجيه أسئلة مكتوبة أو إنشاء لجان تحقيق أو مراقبة. فالاستجواب مقيد بموجب النظام الداخلي حيث لا يجوز طرحه إلا بعد موافقة الحكومة على تاريخ طرحة والرد عليه، مما يسمح لها بإفراغه من محتواه وأهميته، لاسيما أن قضايا الساعة تتطلب الإجابة السريعة، وإلا فقدت أهميتها، ثم إن الاستجواب لا تترتب عنه أية جزاءات.

³¹ - خاصة المواد 126، 127، 151، 152، 153، 154، 155 من دستور 1976.

³² - نصت المادة 157 من دستور 1976 المعدل في 1988 على أن: "يمكن المجلس الشعبي الوطني، بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة، أو رئيس المجلس، أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية".

³³ - تقديم برنامج الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، بموجب المواد 114 (1)، 114 (2)، 114 (3)، 114 (4) من دستور 1976 المعدل في 1988، تقديم بيان السياسة العامة، بموجب المادة 114 (5) من دستور 1976 المعدل في 1988، استجواب الحكومة بموجب الفقرة الأولى من المادة 161، السؤال الكتابي بموجب المادة 162، حق اللجان البرلمانية في الاستماع إلى أعضاء الحكومة بموجب الفقرة الثانية من المادة 161.

³⁴ - المادة 189 من دستور 1976.

وفيما يتعلّق بالأسئلة المكتوبة، فإن الدستور حدد المدة التي يلتزم الوزير بالإجابة خلالها، غير أن عدم الإجابة لا يرتب أية جزاءات.

أما بشأن لجان التحقيق أو المراقبة، فإنها تنشأ بموجب لائحة مقترحة من قبل عشرة نواب أو من قبل مكتب المجلس أو من اللجان الدائمة أو بمبادرة من رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب، إلا أن هذه الآلية تفقد فعاليتها وأهميتها بجعل التقرير سرياً، وتقديمه لرئيس المجلس، والاكتفاء بتقديم تقرير حول أعمال اللجنة إلى المجلس، وقد أنشئت في ظل دستور 1976 لجنتين برلمانيتين للتحقيق، الأولى بتاريخ 24 نوفمبر 1979 للتحقيق بشأن العقد المبرم بين شركة سوناطراك وشركة ألبازو الأمريكية، والثانية بتاريخ 19 مايو 1981 للتحقيق في الشركة الوطنية للأشغال البحريّة، ولم يتم نشر نتائج اللجنتين، ولم تعلن السلطة التنفيذية عن الإجراءات التي اتخذتها في الموضوع³⁵.

ويتضح أن المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1976 مقيد سياسياً نظراً لقيام النظام على الحزب الواحد وانتفاء كل النواب له، مما يجعله يفقد للسلطة للازمة التي تمكّنه من ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية المخولة له دستورياً خاصة في مواجهة الوظيفة التنفيذية.

وبتاريخ 3 نوفمبر 1988 استقرّي على التعديل الدستوري الثالث لدستور 1976 والذي مس أساساً الوظيفة التنفيذية، من خلال تأسيس منصب رئيس الحكومة وجعله مسؤولاً أمام المجلس الشعبي الوطني على تطبيق برنامجه، دون أن يترتب على ذلك استقلاله عن رئيس الجمهورية الذي احتفظ بسلطة تعيينه وإنهاء مهامه، وحلّ المجلس الشعبي الوطني، وقد خول هذا التعديل لرئيس الحكومة حرية تشكيل الحكومة بعد استشارات واسعة ويقدمها لرئيس الجمهورية، في مقابل تحمل المسؤولية السياسية المحددة في المواد من 114(2) إلى 114(5) والمبنية لكيفية تقديم رئيس الحكومة ل برنامجه ومناقشته، ونتائج الموافقة أو عدم الموافقة عليه، وتقديم بيان السياسة العامة والوسائل الرقابية التي يمكن طرحها ب المناسبة³⁶. وقد نتج عن هذا التعديل التحول إلى ثنائية السلطة التنفيذية، مما ساهم في ظهور نظام شبه رئاسي، إضافة إلى الفصل بين رئاسة الدولة

³⁵- سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 168-169.

³⁶- التعديل الدستوري الموافق عليه في استثناء 3 نوفمبر 1988، الجريدة الرسمية العدد 54، المؤرخ في 5 نوفمبر 1988.

والحزب، وهي الأفكار التي تضمنها دستور 1989، الذي تبني الفصل بين السلطات والتعديية الحزبية.

اعتمد دستور 23 فيفري 1989 على ثنائية السلطة التنفيذية تتجسد في رئيس جمهورية منتخب بالاقتراع العام المباشر³⁷، يتمتع بسلطات واسعة³⁸ وغير مسؤول سياسيا³⁹، وحكومة رئيسها مسؤول مسؤولية مزدوجة، مسؤولية أمام رئيس الجمهورية الذي يعينه وينهي مهامه⁴⁰، ومسؤولية أمام المجلس الشعبي الوطني تتعلق بتقديم برنامج الحكومة أمامه للموافقة عليه تحت طائلة الاستقالة الإجبارية، وآليات رقابية مرتبطة ببيان السياسة العامة يمكن أن تؤدي إلى استقالة الحكومة، هي ملتمس الرقابة الذي يمكن أن يحرك من قبل النواب، وإجراء التصويت بالثقة الذي يكون بطلب من الحكومة، إضافة لآليات الدستورية الأخرى المتمثلة في السؤال الكتابي والسؤال الشفوي، واستجواب الحكومة في إحدى قضایا الساعة، واستماع اللجان الدائمة إلى أعضاء الحكومة، وإنشاء لجان تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة⁴¹، ولرئيس الجمهورية وسائل دستورية للتأثير في البرلمان أشدّها خطرا على النواب حق حل المجلس الشعبي الوطني⁴².

ورغم أن فترة تطبيق دستور 1989 لم تدم طويلا، فقد تضمن هذا الدستور مقومات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وكان منسجما مع المبادئ التي أتى بها، على عكس الدستورين

³⁷ – المادة 68 من دستور 1989.

³⁸ – انظر خاصة المواد: 69 المتعلقة بالسلطة السامية، 74 المتعلقة بذكر أهم صلاحيات رئيس الجمهورية، 75 المتعلقة بتعيين الوزراء، 83 المتعلقة بعدم جواز تقويض رئيس الجمهورية لبعض اختصاصاته، 86، 87، 88، 89، 90 المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية وحالة الحرب، 91، 122، 123 المتعلقة بالمصادقة على المعاهدات الدولية، 116 المتعلقة بالسلطة التنظيمية المستقلة، 117 المتعلقة بإصدار القانون، 120 المتعلقة بحل المجلس الشعبي الوطني، 145 المتعلقة برئاسة المجلس الأعلى للقضاء، 154 المتعلقة بتعيين عضوين ورئيس المجلس الدستوري، 156 المتعلقة بإخطار المجلس الدستوري، 161 المتعلقة تأسيس مجلس إسلامي أعلى لدى رئيس الجمهورية، 162 المتعلقة برئاسة المجلس الأعلى للأمن، 163 إلى 167 المتعلقة بهيمنة رئيس الجمهورية على التعديل الدستوري.

³⁹ – لم يشر دستور 1989 إلى أي مسؤولية لرئيس الجمهورية سواء سياسية أو جزائية، ولا يمكن أن تجره أي مؤسسة دستورية أخرى على الاستقالة، إلا إذا كان ذلك بإرادته، أو تحكمت في تخليه عن العهدة ظروف محددة دستوريا كالمرض المزمن أو العجز.

⁴⁰ – المطة 5 من المادة 74، والمادة 75 من دستور 1989.

⁴¹ – المواد 76، 77، 79، 80، 126، 127، 128، 151 من دستور 1989.

⁴² – المادة 120 من دستور 1989.

السابقين له حيث وحدة السلطة وتركيزها، وانعدام الفصل بين السلطات، وبذلك شكل هذا الدستور أولى معايير الرقابة البرلمانية المتفق عليها في الأنظمة الدستورية الحديثة، ويمكن أن نقول أنها انعقدت في ظله إلى نهاية 1991، حين استقال رئيس الجمهورية الشاذلي بن جيد بتاريخ 12 جانفي 1992، الذي قام بحل المجلس الشعبي الوطني قبل ذلك⁴³، حيث عرفت الجزائر أزمة سياسية ترتب عنها فراغ دستوري، اضطرت خلالها السلطة الفعلية إلى تسخير هذه المرحلة استناداً إلى إعلان المجلس الأعلى للأمن الذي أنشأ المجلس الأعلى للدولة، لممارسة السلطات التي يعهد بها الدستور لرئيس الجمهورية، تساعدته هيئة استشارية وطنية⁴⁴، ثم الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني، التي أنشأت هيئات المرحلة الانتقالية المتمثلة في رئاسة الدولة، الحكومة، والمجلس الوطني الانتقالي الذي أسندت له وظيفة التشريع عن طريق الأوامر⁴⁵، وبذلك لم تحظ السلطة التشريعية إلا بدور متواضع، وأهملت الرقابة البرلمانية.

ومقارنة بفترة المجلس الأعلى للدولة تعتبر فترة رئاسة الدولة التي دامت من جانفي 1994 إلى نوفمبر 1995، إحياء جزئياً لدستور 1989، وهو ما أكدته المادة 5 من الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني التي جاء فيها بأن تخضع هيئات المرحلة الانتقالية للدستور والأحكام المتعلقة بها الواردة في هذا النص، وقد حددت المواد من 24 إلى 26 من الأرضية صلاحيات المجلس المتعلقة بممارسة وظيفة التشريع في المواد المتعلقة بـمجال القانون، لكنها لم تشر إلى وظيفة

⁴³ دستور 1989 لم ينظم حالة اقتراح استقالة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني. وهو ما جعل المجلس الدستوري يصرح في اليوم التالي للاستقالة أن الدستور لا ينص على تنظيم هذه الحالة، وبالتالي فإن رئيس المجلس الدستوري لن يقوم بسد الشغور الرئاسي. بعد ذلك اجتمع المجلس الأعلى للأمن في اليوم نفسه، وأعلن أنه قد اتخاذ بالإجماع قرار إيقاف المسار الانتخابي والبقاء في اجتماع مفتوح إلى غاية انتهاء الأزمة.

⁴⁴ إعلان مؤرخ في 14 يناير 1992، يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية العدد 3، مؤرخة في 15/01/1992. وتكون المجلس الأعلى للدولة في أول تكوين له من خمسة أعضاء هم: محمد بوسيف رئيساً، وخالد نزار علي كافي، تجيبي هدام، علي هارون، أعضاء. ثم أُسند المجلس الأعلى للدولة لنفسه مهمة التشريع بموجب مداولة رقم 92-02 مؤرخة في 14 أبريل 1992، تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، الجريدة الرسمية العدد 28، مؤرخة في 15/04/1992.

⁴⁵ المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 29 يناير 1994، يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية العدد 06، مؤرخة في 31/01/1994.

الرقابة وهو أمر منطقي بالنظر لطبيعة المرحلة وتكوين المجلس الذي كان معيناً من ممثلي الدولة، الأحزاب السياسية، والقوى الاقتصادية والاجتماعية⁴⁶.

ورغم ذلك فقد نصت المواد 17 إلى 19 على آليات لرقابة المجلس الوطني الانتقالي على الحكومة، غير محددة الآثار، ومنها عرض برنامج الحكومة⁴⁷، والتصويت بالثقة⁴⁸، وتقديم حصيلة سنوية حول تطبيق البرنامج أمام المجلس الوطني الانتقالي ويمكن أن يفضي النقاش حولها إلى لائحة توجه لرئيس الدولة أو رئيس الحكومة⁴⁹.

وفي 14 و 15 سبتمبر 1996 انعقدت ندوة أخرى للوفاق الوطني، صادقت على أرضية تضمنت المبادئ الأساسية للإصلاحات الدستورية والمؤسسية المقبلة، واقترحت الندوة مواعيد الاستفتاء على تعديل الدستور والانتخابات التشريعية والمحلية، وبذلك تم تعديل دستور 1989 بتاريخ 28 نوفمبر 1996، والذي كرس التعددية السياسية، وأسس لنظام الثنائي البرلمانية، فأنشأ برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مما يسر للبرلمان ممارسة صلحياته التشريعية والرقابية. وحسب المذكرة التي أعدتها رئاسة الجمهورية المتعلقة بالمراجعة الدستورية فإن إنشاء مجلس الأمة يرمي إلى تحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية (تمثيل الجماعات المحلية وعدم تهميش الكفاءات الوطنية عن طريق التعين)، وتحقيق التوازن بين المؤسسات عن طريق نزع احتكار العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني وإتمام العملية

⁴⁶ جاء في المادة 27 من أرضية الوفاق الوطني أن المجلس الوطني الانتقالي يضم 200 عضو يعينون حسب الحال من طرف الدولة أو من طرف التشكيلة التي ينتخبون إليها... يشكل المجلس الوطني الانتقالي من ممثلي الأصناف التالية: الدولة، والأحزاب السياسية، والقوى الاقتصادية والاجتماعية...

⁴⁷ نصت المادة 17 من أرضية الوفاق الوطني على أن "يعد رئيس الحكومة البرنامج الانتقالي طبقاً للأهداف الواردة في أرضية الوفاق الوطني.

يجري مجلس الوزراء مداولة حول البرنامج الانتقالي.

يعرض رئيس الحكومة البرنامج الانتقالي على المجلس الوطني الانتقالي.

يصادق على البرنامج الانتقالي بأغلبية ثالثي (2/3) الأعضاء إلا في حالة التصويت على لائحة تحفظات.

ويمكن لرئيس الحكومة في هذه الحالة أن يكيف برنامجه حسب التحفظات المعتبر عنها أو يطلب تصويناً بالثقة. يتم التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة".

⁴⁸ المادتان 17 و 19 وقد جعلت أرضية الوفاق الوطني إمكانية طلب التصويت بالثقة في مناسبتين هما عرض برنامج الحكومة كبديل عن التكيف، أو بمناسبة مناقشة نص.

⁴⁹ المادة 18 من أرضية الوفاق الوطني.

التشريعية على أحسن وجه، إضافة إلى توسيع إخطار المجلس الدستوري إلى رئيس مجلس الأمة. وبالنسبة لآليات الرقابة البرلمانية فقد نصت المادة 99 منه على أن يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقاً للشروط المحددة في المواد 80 و84، و133 و134 من الدستور، يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 من الدستور. إضافة إلى إنشاء لجان التحقيق الذي نصت عليه المادة 161.

وتم تعديل دستور 1996 في أربع مناسبات، وتأثرت الرقابة البرلمانية في تعديل 2008 الذي مس السلطة التنفيذية بتأسيس منصب الوزير الأول بدل رئيس الحكومة، وتعديل 2020 الذي جعل احتمالية في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وطور في بعض آليات الرقابة كالاستجواب.

المبحث الثاني:

خصائص و مجالات وأهداف الرقابة البرلمانية:

أولاً/ خصائص الرقابة البرلمانية: الرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية، تستمد من سلطة وسيادة البرلمان، نجد مصدرها في الدستور والنصوص الملحقة به، تتفرد بخصائص تجعلها تميّز عن غيرها من آليات الرقابة الأخرى، وعن غيرها من أعمال البرلمان الأخرى.

1- الرقابة البرلمانية، رقابة سياسية: الرقابة البرلمانية شكل من أشكال الرقابة السياسية، يمتد نطاقها إلى كل الأفعال الصادرة عن السلطة التنفيذية، دون تمييز بين ما هو إداري وما هو سياسي، (تكون كجزء سياسي تتعلق بمهام سياسية وتحركها هيئة سياسية هي البرلمان، أي ليست مدنية أو جنائية)، وقد تكون سابقة أو لاحقة على العمل الحكومي، وهي استثناء عن الرقابة الشعبية في كونها محددة بالتدقيق في الدستور والقوانين الملحقة به، وتستند إلى حق من تمثّلهم في الرقابة، في حين نجد الرقابة الشعبية غير محددة لا من حيث الوسائل ولا من حيث النتائج، وتستند إلى حق الشعب الثابت في الرقابة الشعبية، وأهم ما يميّزها عن الرقابة الشعبية أن:

- كلّاهما لا يحتاج إلى تسبيب قانوني،

- كلّاهما تحرك بمجرد عدم تحقيق المصلحة العامة،

- الرقابة البرلمانية معروفة مسبقاً من حيث الوسائل والآثار، بينما الرقابة الشعبية قد تبدأ بطريقة ثم تسلك طرقاً غير محددة كالمظاهرات والانقلاب والثورة...

وتختلف عن الرقابة القضائية في كونها تهدف إلى تقصي الحقائق بالاستيقاظ عن أعمال الحكومة، وتبث في مدى سلامة التنفيذ، ومدى مشروعيته، وملاءمته لسياسة العامة، وتمتد إلى تحديد المسؤول عن الإخلال بالتنفيذ ومساءلته حتى وإن كان توظيف بعض أدوات الرقابة لا يرتب آثاراً أو جزاءات مثل الأسئلة والاستجواب ولجان التحقيق.

بينما يمتد نطاق رقابة القضاء على أعمال الإدارة إلى فحص مشروعية العمل الإداري، والتحقق من مدى مطابقته للقانون تحت طائلة الإلغاء، ولا يمتد إلى مدى ملائمة هذا العمل وبواعثه، ويضبط الدعاوى الإدارية وإجراءاتها ومواعيدها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وبعض القوانين الخاصة، وتنتهي هذه الرقابة بقرار قضائي يحوز قوة الشيء المضي به.

2- الرقابة البرلمانية، مكنات دستورية: أي هي وسائل يمنحها ويحددها الدستور، فغالبية الدساتير تتصل على الرقابة البرلمانية وتحدد آلياتها، وتختلف هذه الآليات باختلاف الأنظمة السياسية. وتقر دساتير النظم النيابية حقوقاً للبرلمان يمارسها في مواجهة الحكومة لتحقيق هذه الرقابة.

فهذه الرقابة تمارسها مؤسسات دستورية سيادية، على أساس أحكام دستورية تحدد سلطات ووسائل هذه الرقابة على أعمال الحكومة باعتبارها هي الأخرى مؤسسة دستورية تشرف وتقود أعمال الإدارة العامة في الدولة، وتحمل المسؤولية السياسية عنها، بالمنطق والضرورة الدستورية والسياسية.

3- الرقابة البرلمانية ذات نطاق محدد: تتحد اختصاصات البرلمان الرقابية، و مجالات وكيفية ممارستها، في الإطار الذي حدته الدساتير والقوانين العضوية والأخرى النصوص الناظمة لرقابة البرلمان، إضافة لبعض الأعراف، ولا تخرج عن هذا الإطار⁵⁰. فالأسئلة البرلمانية مثلاً، لا تستعمل بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة، ولكنها تستعمل من أجل الحصول على معلومات أو استفسار عن حقيقة موضوع محدد⁵¹، ولتحقيق البرلماني نطاق محدد يتعلق بالتحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، وللاستجواب مجال حده التعديل الدستوري 2020 في المسائل ذات

⁵⁰- ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 106.

⁵¹- المادة 158 من التعديل الدستوري 2020.

الأهمية الوطنية، وعن حال تطبيق القوانين⁵². ومجال الرقابة عند تقديم مخطط عمل أو برنامج الحكومة، يختلف عن مجالها بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة.

ثانياً / مجالات الرقابة البرلمانية: مجال الرقابة البرلمانية يتحدد من خلال تعريفها، ومن خلال الدساتير والنصوص القانونية الخاصة بالنظام الرقابي للبرلمان لكل نظام سياسي، ومع هذا فإن تزايد تدخل الدولة، واتساع نطاق نشاطها، أدى إلى صعوبة التمييز بين ما يختص البرلمان برقتبه، وما تختص به أجهزة وهيئات أخرى.

ويتفق الفقهاء على أن جميع الأعمال الصادرة عن الحكومة خاضعة للرقابة البرلمانية، فلا تمييز بين العمل السياسي والإداري، فتشمل هذه الرقابة أعمال الحكومة الإيجابية والسلبية، المنشورة وغير المنشورة، فالبرلمان يراقب سياسة الوزراء العامة، ويبحث في سلامة إجراءاتها وقراراتها ومدى مطابقتها للقانون، كما تتمد رقتبه إلى ملائمة هذه الإجراءات والقرارات للظروف التي صدرت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية.

ويراقب البرلمان الموازنة العامة للدولة، والبرامج والمخططات، والأعمال النافذة كالاستيلاء على ملكية خاصة، وتتفيد الحكومة للميزانية وصرفها، ولا يستهدف مجال الرقابة أعمال الحكومة التي نفذت فحسب، إنما يتسع إلى الأعمال التحضيرية والتمهيدية، وحتى ما تتوى الحكومة القيام به، بل مجرد التصريحات التي يدللي بها الوزراء تتمد إليها الرقابة، ويمكن إجمال مجال الرقابة البرلمانية الذي حاز اتفاق أغلب الفقهاء في ما يلي:

1-سياسة المالية للحكومة: دور البرلمان في رقابة مالية الدولة هو اختصاص أصيل للبرلمان، فالمجلس النيابي الذي يمثل الشعب حق الولاية العامة على أموال الدولة من حيث الرقابة على جياتها ومصارفها، وتظهر هذه الرقابة عبر المصادقة على قانون المالية للسنة وإقراره بعد مناقشه، وإدخال التعديلات على بعض نصوصه، إضافة إلى المصادقة على قانون ضبط الميزانية.

⁵²- المادة 160 من التعديل الدستوري 2020.

2-السياسة العامة للحكومة: وهدف هذه الرقابة هو التأكيد من تطابق أداء الحكومة لأعمالها مع المصلحة العامة، وبالتالي تبصير الحكومة بأخطائها ومواطن تقصيرها، ودفع الحكومة بالقيام بالإجراءات التصحيحية اللازمة.

3-السياسة الخارجية للحكومة: هو اختصاص ينعقد للبرلمان، لأهمية السياسة الخارجية، وأثرها البارز على مركز الدولة ومصيرها ومستقبلها وعلاقاتها، ويختلف هذا الاختصاص ضيقاً واسعاً بحسب النظام السياسي لكل دولة، وتتجلى هذه الرقابة في الموافقة على بعض المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والمشاركة في إعلان الحرب أو الهدنة.

وبالنسبة للجزائر فقد حددت كل النصوص الدستورية⁵³، والقانونية⁵⁴، والأنظمة الداخلية للبرلمان⁵⁵ المجال الذي تتحرك فيه الرقابة البرلمانية، مثلاً، فقد حدد دستور 1989 نطاق رقابة البرلمان على أعمال الحكومة بداية من تقديم برنامجها أمامه للموافقة لمناقشته والموافقة عليه، والتقدم السنوي لبيان السياسة العامة والذي يمكن أن تتم بمناسبة ملتمس رقابة أو تصويتاً بالثقة، إضافة إلى إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية، واستجواب الحكومة وتوجيه الأسئلة لأي عضو فيها، وإنشاء لجان تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة. وبالنسبة للرقابة المالية للبرلمان فقد نصت 150 من دستور 1989 على تقدم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة، وتختم السنة المالية فيما يخص المجلس الشعبي الوطني، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية السنة المالية، وكل ذلك في النطاق الذي حدده المادة 152 من دستور 1989 التي نصت على أن المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسيرها.

وفي نفس المجال سار التعديل الدستوري 2020، فقد نصت المادة 115 منه على أن يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقاً للشروط المحددة في المواد 106 و111، و158 و160 من الدستور، يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها المادتين 161 و162 من الدستور.

⁵³ - بدءاً بدستور 1963، ثم 1976 وتعديلاته، ودستور 1989، ودستور 1996 وتعديلاته.

⁵⁴ - مثلاً القانون 80-04، والقانون العضوي 99-02، ثم القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

⁵⁵ - آخرها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

وحدد التعديل الدستوري النطاق الذي تستهدفه الرقابة البرلمانية بداية من مخطط عمل أو برنامج الحكومة، وسياساتها العامة، وإمكانية استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين، وإنشاء لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، إضافة إلى رقابة البرلمان لمالية الدولة من خلال مناقشة قانون المالية للسنة والمصادقة عليه واختتم السنة المالية بالتصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية، وإمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين، والموافقة على بعض المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

ثالثاً/ أهداف الرقابة البرلمانية: تهدف الرقابة البرلمانية عموماً إلى تقييم أعمال الحكومة، وتأييدها ودعمها إن أصابت، ومحاسبتها ونقدتها إن أخطأت، ويتحقق هذا بما يلي:

- إرساء دعائم الديمقراطية، وإعمال مبدأ الفصل بين السلطات.
- التحقق من مدى مطابقة العمل الحكومي مع المصلحة العامة.
- ضمان حسن تطبيق السياسة العامة وبرنامج الحكومة الذي صادق عليه البرلمان، إضافة إلى حسن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المعدة لهذه السياسة والبرنامج الحكومي.
- التنفيذ السليم والشرعي لقوانين المالية المصادق عليها من طرف البرلمان.
- الوقوف على النقائص التي تتعرض لتنفيذ المخططات والبرامج بقصد معالجتها.
- التبليغ إلى مواطن النقص والقصور في الأداء واقتراح بدائل معالجتها.
- الاستفسار عن قضايا تتعلق بأداء الحكومة لمعرفة حقيقتها أو لمعرفة ما تنوى القيام به.
- محاسبة الحكومة أو بعض أعضائها عن تصرف يخص أدائها.
- مراقبة الأموال العمومية ومصارفها، ومواجهة البيروقراطية ومراقبة سياسة الدفاع والخارجية.

ومن أجل تحقيق الهدف العام للرقابة البرلمانية لا بد من أمرتين: الأول، أن تتوفر للنواب المعلومات والوثائق الازمة عن مختلف أجهزة الدولة، والتي يمكنهم بواسطتها الإحاطة ب مجريات الأمور، وانعدام أو نقصان هذه المعلومات والوثائق سيؤدي إلى عجز النواب عن القيام بدورهم الرقابي، ووقعهم تحت تأثير جماعات المصالح المحكمة لتلك المعلومات. والثاني، أن يتصف النائب أو النائب بالقدرة والكفاءة والموضوعية والالتزام حتى يستطيع تقييم العمل الحكومي على أساس ومعايير ثابتة، وتكون الرقابة تتسم بالموضوعية.

أما الأهداف الخاصة للرقابة البرلمانية فتتمثل في أهداف تتعلق بتحقيق مصالح حزبية، وأهداف تتعلق بمصالح شخصية.

1-أهداف من أجل تحقيق مصالح حزبية: وأهمها

-منافسة الأحزاب الأخرى داخل البرلمان من أجل المكاسب السياسية والشعبية.

-حصول الأحزاب النشطة في مجال الرقابة البرلمانية على حقائب وزارية، سعيا من الحكومة لاسترضائهم وبالتالي رفع حرج المساءلة عنها.

-تمكين الأحزاب النشطة من احتلال صدارة المشهد اليومي للبرلمان، وفي الظهور المتكرر في وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية والندوات السياسية...

2-أهداف من أجل تحقيق مصالح شخصية: وأهمها.

-السعى لكسب التأييد الشعبي داخل دائرة الانتخابية.

-تمكين النائب من من الوقوف على مدى قدرة الحكومة على إيجاد الحلول للمشاكل المطروحة لاسيما المحلية، وبالتالي رفع انشغالات ورفع الغبن عن المواطنين.

وكما يقول بارتملي أن أعضاء البرلمان يملون كأفراد للتأثير على الحكومة لقضاء بعض المصالح الخاصة جاعلين أصواتهم في البرلمان ثمنا لما قد يحرزونه من منافع، إن هذا السلوك معيب ومع ذلك فهو أمر شائع⁵⁶.

⁵⁶ عبد الحميد متولي، أزمة الأنظمة الديمقراطية، منشأة المعارف، دون رقم الطبعة، الإسكندرية، دون سنة النشر، ص

المحو الثاني:

آليات الرقابة البرلمانية التي يمكن أن ترتب المسؤولية السياسية

يقصد بالمسؤولية السياسية تلك المسؤولية التي تتعقد أمام البرلمان المنتخب، خلافاً للمسؤولية القانونية التي تنظر فيها المحاكم، وقد وصفت بالسياسية لأن النتائج المترتبة عنها ذات طبيعة سياسية، تتمثل أساساً في ضرورة استقالة الحكومة بمجرد فقدان ثقة ممثلي الشعب في البرلمان. وفي الجزائر فإن آليات الرقابة التي يمكن ترتب المسؤولية السياسية هي: تقديم مخطط عمل أو برنامج الحكومة، تقديم بيان السياسة العامة، الاستجواب، هذا الأخير الذي جعله المؤسس الدستوري 2020 مناسبة لإمكانية تحريك ملتمس الرقابة، وسيتناول هذا المحور هذه الآليات الثلاثة من خلال المباحث التالية.

المبحث الأول:

تقديم مخطط عمل الحكومة أو برنامجها أمام البرلمان

تللزم الحكومة في الأنظمة البرلمانية مباشرةً بعد تعيينها بتحضير برنامجها الذي تسعى من خلاله إلى تحديد أهدافها.

مخطط عمل/ برنامج الحكومة هو الإطار العام الذي يحدد سياستها العامة وإستراتيجيتها في التخطيط والإنجاز، ويحدد الغايات المراد تحقيقها، والوسائل الضرورية لذلك في زمن محدد ومضبوط، ولا يتوقف الأمر عند رسم المخطط وإنما ينبغي أن تلتزم بتفيذه بعد موافقة البرلمان عليه، وهذا ما يجعل مصير الحكومة مرتبطاً بموافقة البرلمان على هذا البرنامج باعتباره الأداة المادية التي يعتمدها في مباشرة رقتبه على الحكومة.

أولاً/مفهوم مخطط عمل/برنامج الحكومة:

مخطط عمل أو برنامج الحكومة هو وعاء السياسة العامة والمتضمن مجموع المبادئ والمحاور والوسائل التي ستطبقها الحكومة في كافة المجالات، الاقتصادية والاجتماعية، السياسية والثقافية والأمنية... وفي مجالات التعاون الدولي وال العلاقات الخارجية، خلال فترة زمنية محددة.

1-تعريف مخطط عمل /برنامج الحكومة: تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان هو أول لقاء رسمي بين الحكومة والبرلمان، حيث عرفه كل من الأستاذين Jean Gicquel et Pierre Avril

على أنه: "أول ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه، وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة".⁵⁷

وعرف على أنه: تحديد الأهداف التي تسعى الحكومة إلى تجسيدها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مع تعبئة الوسائل المتاحة -القانونية والمادية- قصد تحقيقها في مدة زمنية محددة.⁵⁸

2- تميز مخطط عمل الحكومة عن برنامج الحكومة:

حسب المواد 105، 103 و 110 من التعديل الدستوري 2020 تكون أمام هاتين حسب نوعية الأغلبية البرلمانية داخل المجلس الشعبي الوطني. **الحالة الأولى:** إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يكلف الوزير الأول بإعداد مخطط عمل الحكومة لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، ويعرضه على البرلمان بعد عرضه على مجلس الوزراء، مما يطرح الدور المباشر لرئيس الجمهورية في ضبط هذا المخطط (ترجمة حقيقة لتوجهاته). أما **الحالة الثانية:** إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، يعين رئيس الجمهورية رئيساً للحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، ويعرضه في مجلس الوزراء ثم أمام البرلمان. وفي كلتا الحالتين يخضع مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة لنفس الترتيبات أمام البرلمان، من حيث الدراسة والمناقشة والتصويت بالقبول أو الرفض.

من خلال المواد 103 إلى 111 من التعديل الدستوري 2020 ميز المؤسس الدستوري بين الوزير الأول ورئيس الحكومة حسب نوع الأغلبية ومن ثم بين: **مخطط عمل الحكومة** الذي يعده الوزير الأول لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه والذي تدعم من قبل الأغلبية في الانتخابات التشريعية، وهنا تكون أمام حكومة باعتبارها أداة للتنفيذ وهي خاصية من خصائص النظام الرئاسي الذي ترجم فيه سلطات رئيس الدولة. **وبناءً على ذلك** يعود رئيس الحكومة لتنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية، وبالتالي يستبعد برنامج رئيس الجمهورية، وتكون الحكومة في هذه

⁵⁷ مؤدن مأمون، محاضرات في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مقدمة لطلبة السنة الثانية ماستر تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طاهري محمد، بشار، 2018/2019، ص 77.

⁵⁸ معزوزي نوال، الأحكام الدستورية لمخطط عمل الحكومة، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، العدد 4، ديسمبر 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، ص 159.

الحالة كأداة للحكم وهي خاصية من خصائص النظام البرلماني، وهي الصورة المعبرة عن الفصل بين السلطات القائم على الفصل مع التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والرقابة القائمة بينهما⁵⁹

ويتضح هذا التمييز في أن المؤسس الدستوري منح مهلة ثلاثة (30) يوماً لرئيس الحكومة لتشكيل حكومته، وإذا لم يصل إلى اقتراح حكومته على رئيس الجمهورية يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة جديد ويكلفه بتشكيل حكومة، في حين لا نجد هذه المهلة للوزير الأول⁶⁰.

كما يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية، في حين أن رئيس الحكومة معفى من هذا التكيف⁶¹. ورغم تأكيد النص الدستوري على انفراد مخطط عمل الحكومة بهذا الإجراء، إلا أن تعديل القانون العضوي 16-12 جاء بخلاف ذلك، مساوياً بين مخطط عمل وبرنامج الحكومة في هذا الإجراء، حيث نصت المادة 49 بعد التعديل على أن "يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة حسب الحالة بعد تكييفه إن اقتضى الأمر....."⁶².

وحسناً فعل المؤسس الدستوري لسنة 2020 حيث لم يخضع برنامج الحكومة لعملية التكيف، لكون البرنامج المعد من قبل الحكومة في هذه الحالة هو برنامج الأغلبية البرلمانية التي اختارها الشعب، وأن رفضه أو تعديله في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية يعد تعديلاً لبرنامج الأغلبية البرلمانية التي انتخبت على أساسه، لذا فإن إجراء عرض برنامج الحكومة على مجلس الوزراء هو مناقشة هذا البرنامج مع رئيس الجمهورية وحدود تطبيقه، في إطار المبادئ الدستورية والتوجهات الكبرى للدولة.

⁵⁹ - أحسن غربي، الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة الاجتهد القضائي، المجلد 13، العدد 28، نوفمبر 2021، مخبر أثر الاجتهد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خضر، بسكرة، ص 14.

⁶⁰ - الفقرة الثانية من المادة 110 من التعديل الدستوري 2020.

⁶¹ - الفقرة الثانية من المادة 106 والفقرة الثالثة من المادة 110 من التعديل الدستوري 2020.

⁶² - المادة 8 من القانون العضوي 23-06 مؤرخ في 18 ماي 2023 يعدل ويتم القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 35، مؤرخة في 21 ماي 2023.

ورغم تأكيد المؤسس الدستوري لسنة 2020 على تمييز الوزير الأول عن رئيس الحكومة فإن هذه الاحتمالية في اسم من يتولى الحكومة ليس لها تأثير على تنظيم السلطة التنفيذية، وإنما العبرة بالصلاحيات.

وقد تسبب هذه الإضافة التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 في عدم استقرار الحكومة تبعاً للتلقيبات التي تحدث في الأغلبية خلال وقت قصير، وبالتالي قد يعين رئيس الجمهورية وزير أول ثم يعين رئيس حكومة في نفس العهدة الرئاسية، مثلاً إذا جرت انتخابات تشريعية وأسفرت عن أغلبية برلمانية ترتب عنها الأخذ بالنظام البرلماني وبعد عرض برنامجها على المجلس الشعبي الوطني فيرفض هذا الأخير البرنامج للمرة الثانية فينحل المجلس الشعبي الوطني وجوباً، فتجرى انتخابات تشريعية أخرى⁶³ تسفر عن أغلبية رئاسية فيعين رئيس الجمهورية وزيراً أول⁶⁴.

3- مدى إلزامية إعداد مخطط عمل/برنامج الحكومة وعرضه:

ربطت المادتين 105 و110 من التعديل الدستوري 2020 تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بإعداد مخطط عمل / برنامج الحكومة حيث جاء في المادة 105 (... يعين رئيس الجمهورية وزير أول ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي...) وجاء في المادة 110 (... يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية ويكلفه بتشكيل الحكومة وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية...).

فمخطط عمل/ برنامج الحكومة هو التزام دستوري حتى يطبق يحتاج إلى توافق إرادتين على الأقل هما الحكومة والبرلمان ويشبهها الفقه بالعلاقة التعاقدية بين الوزير الأول أو رئيس الحكومة باعتبارهما المسؤولان على تطبيق برنامج رئيس الجمهورية أو برنامج الأغلبية البرلمانية، ويسمى هذا العقد في الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية بعقد الثقة الذي يشكل أساس بقاء الحكومة⁶⁵.

⁶³- تجري هذه الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر وإذا تعذر تنظيمها في هذا الأجل يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثة أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية.

⁶⁴- أحسن غربي، الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 15.

⁶⁵- محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظمتين الجزائري والمصري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، 2011، ص 70.

وأهمية مخطط العمل أو البرنامج تكمن في كونه نطاق التزام الحكومة الذي تتلزم من خلاله بحسن التنفيذ لمحاوره وأهدافه ونطاق للرقابة لاختصاصات البرلمان التشريعية والرقابية، كما أنه وسيلة تمكن الوزير الأول أو رئيس الحكومة من المبادرة التشريعية ووضع مختلف النصوص التشريعية للازمة لتطبيق مخطط العمل أو البرنامج.

وبالتالي فإن إعداد مخطط عمل أو برنامج الحكومة لا يقل أهمية عن تعيين الحكومة، فلا يتصور تعيين وزير أو رئيس حكومة دون أن يكلف بهذا الأمر، لكن هل كل وزير أول أو رئيس حكومة جديد ملزم بإعداد مخطط العمل أو البرنامج؟ أم الذي يلزم بإعداد مخطط العمل أو البرنامج هو الوزير الأول أو رئيس الحكومة المعين بعد الانتخابات التشريعية، وبباقي التعيينات هي امتداد لتطبيق مخطط العمل أو البرنامج السابق.

دستوريا ليس هناك ما يلزم تغيير مخطط العمل أو البرنامج بتغير الحكومات في نفس العهدة التشريعية، لأن ذلك يشكل إرباك للأداء الرقابي ويختلف الشعور بعدم جدوى المناقشة، وقد حدث إشكال في هذه المسألة في العهدة الثانية للرئيس عبد العزيز بوتفليقة أدى إلى عزوف بعض رؤساء الحكومات عن عدم تقديم البرنامج بحجة أن البرنامج هو برنامج الرئيس، دون التقيد بأحكام الفقرة الأولى من المادة 80 من دستور 1996 التي تلزم رئيس الحكومة بإعداد برنامجه وعرضه على مجلس الوزراء والبرلمان⁶⁶.

وهكذا فقد أوجب التعديل الدستوري عرض مخطط العمل أو البرنامج على مجلس الوزراء الذي يجتمع برئاسة رئيس الجمهورية⁶⁷ من أجل النظر في مدى التزامه بتوجهات رئيس الجمهورية في حالة مخطط العمل أو مدى التزامه بالتوجهات العامة للدولة والمبادئ الدستورية في حالة برنامج الأغلبية البرلمانية، فقد يجبر رئيس الحكومة على تنفيذ سياسة عامة معينة أو أسلوب محدد لمواجهة مختلف القضايا المطروحة في مجلس الوزراء.

⁶⁶ - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ص 285.

- لم يقدم السيد عبد العزيز بلخادم مخطط عمل الحكومة عند تعيينه في ماي 2006، كما لم يقدم السيد أحمد أويحيى مخطط عمل الحكومة على إثر تعيينه في جوان 2008.

⁶⁷ - المادة 105 والفقرة الثالثة من المادة 110 من التعديل الدستوري 2020.

وبعد هذا العرض يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة مخطط عمل حكومته أو برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، ويقدم عرضا لمجلس الأمة مثلاً وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، ويستطيع مجلس الأمة أن يصدر لائحة في هذا الإطار⁶⁸.

ثانياً/ تقديم مخطط عمل/برنامج الحكومة أمام البرلمان:

بعد عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامجه على مجلس الوزراء، يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني بصورة إلزامية، في آجال محددة، ليفتح المجلس مناقشة عامة بخصوصه، وبعد هذه المناقشة يتم التصويت عليه -عقب تكييفه إن اقتضى الأمر- إما بالموافقة وبالتالي يقدم عرض حول مخطط العمل أو البرنامج أمام مجلس الأمة، لشرع الحكومة في تنفيذه، أو الرفض الذي يرتب استقالة الحكومة في المرة الأولى وحل البرلمان في المرة الثانية.

1- تقديم مخطط عمل/برنامج الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني:

أ- مناقشة مخطط عمل/ برنامج الحكومة: بموجب الفقرة الأولى من المادة 106 والفقرة الثالثة من المادة 110 من التعديل الدستوري 2020 يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة مخطط عمله/ برنامجه للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري لأجل ذلك مناقشة عامة، وقيدت المادة 47 من القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المعدل⁶⁹، الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتقديم مخطط عمله أو برنامجه خلال الخمسة والأربعين (45) يوماً المولالية لتعيين الحكومة، ولا يشرع المجلس الشعبي الوطني في المناقشة العامة المتعلقة بالمخطط أو البرنامج إلا بعد مرور

⁶⁸- المادة 106 والفقرة الثالثة من المادة 110 من التعديل الدستوري 2020.

⁶⁹- المادة 47 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتم بالقانون العضوي 23-06 الجريدة الرسمية العدد 35، الصادرة بتاريخ 21 مايو 2023.

سبعة (07) أيام من تبليغه إلى النواب⁷⁰، على أن يتم التصويت عليه بعد تكييف مخطط العمل إن اقتضى الأمر، خلال عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمها في الجلسة⁷¹.

ولم يتضمن لا الدستور ولا القانون العضوي كيفيات مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل أو برنامج الحكومة وبالتالي يمكن الرجوع لمناقشات المجلس الشعبي الوطني في مجال مشاريع واقتراحات القوانين التي نص عليها النظام الداخلي خاصة المادتين 58 و 60 واللتان جاء فيما أن: تصح مناقشات المجلس الشعبي الوطني مهما يكن عدد النواب⁷²، ويسجل النواب الراغبون فيأخذ الكلمة أثناء المناقشات، أنفسهم مسبقاً في قائمة المتتدخلين لدى رئاسة الجلسة⁷³.

وتعتبر المناقشة أداة للمجلس الشعبي الوطني المنتخب مباشرة من الشعب في الاستعلام عن حقيقة أداء الحكومة والوسائل التي تستعين بها في الأداء والمعايير التي رصدها لتقييم هذا الأداء، فتشكل صورة لدى أعضاء المجلس عن هذا البرنامج أو مخطط العمل.

ب - تكييف مخطط عمل الحكومة: تعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة شرطاً أساسياً لتبادر الحكومة عملها وفقاً لمخطط العمل، وهذا ما تؤكده المادة 106 من التعديل الدستوري 2020. وعلى ضوء هذه المناقشة يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمل حكومته بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

ويقصد بالتكييف إحداث تغييرات في مخطط العمل بهدف تصويبه وفقاً لرأي النواب وتوجهاتهم وتوجهات برامج أحزابهم، وتزداد حدة المطالب لدى أحزاب المعارضة بقدر حجم النقصان ومواطن القصور في المخطط، وهنا قد يرفض رئيس الجمهورية هذا التكييف لأن المخطط أعد لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، وقد انتخب على أساسه وتعهد أمام الشعب بتنفيذها، فهل يرضخ الوزير الأول لمطالب النواب؟ أم يلتزم ببرنامج رئيس الجمهورية؟ فإذا خالف الرئيس ينهي مهامه وإذا خالف النواب لا يوفدون على مخطط العمل، وهذا يرتب الاستقالة التلقائية للحكومة. وحينها يلجأ الوزير الأول إلى حل وسط بإحداث تغييرات جزئية شكلية على مخطط

⁷⁰ - المادة 48 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06.

⁷¹ - المادة 48 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06.

⁷² - المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

⁷³ - المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000

العمل لكسب تأييد النواب، أو لتوسيع تأييدهم، غير أن الأخذ بملحوظات النواب وترجمتها في الميدان تبقى محكومة بمدى موافقة رئيس الجمهورية والتزام الوزير الأول وحكومته بذلك، وإلا قد يكون مصيرها الإهمال⁷⁴.

وإجراء التكيف على مخطط عمل الحكومة هو سلطة تقديرية للوزير الأول شريطة التشاور مع رئيس الجمهورية وهو ما أكدته الفقرة الثانية من المادة 106 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت على أنه "يمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية. وهو نفس ما نصت عليه المادة 49 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06 التي أكدت السلطة التقديرية للوزير الأول في هذا الإجراء باستعمالها للفظ (إن اقتضى الأمر).

لكن المشرع لم يميز بين مخطط العمل والبرنامج في هذا الإجراء عند تعديله للمادة 49 من القانون العضوي 16-12، حيث أخضعهما معاً لإمكانية التكيف⁷⁵ مخالفًا للفقرة الثالثة من المادة 110 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت على أن "...يعرض رئيس الحكومة في كل الحالات برنامج حكومته على مجلس الوزراء، ثم يقدمه للبرلمان حسب الشروط المنصوص عليها في المواد 106 (الفقرات الأولى و3 و4) و107 و108⁷⁶". أي أن برنامج الحكومة لا يخضع للفقرة الثانية من المادة 106 التي نصت على تكيف الوزير الأول لمخطط عمله على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني.

ج- التصويت على مخطط عمل/برنامج الحكومة:

على الرغم من أهمية وضرورة توضيح مسألة التصويت على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها إلا أنه لم يحدد لا الدستور ولا القانون العضوي الأغلبية المطلوبة التي يشترط تتحققها لتقديمه في الجلسة".

⁷⁴- ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 288.

⁷⁵- نصت المادة 49 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06 على أن " يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر، عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمها في الجلسة".

⁷⁶- رغم مخالفة هذه المادة للدستور إلا أن المحكمة الدستورية لم تناقشها واعتبرتها دستورية. راجع القرار رقم 01/ق.م.د/ر 23 المؤرخ في 2 مايو 2023، يتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي الذي يعدل ويتم القانون العضوي 16-12، الجريدة الرسمية العدد 35، الصادرة بتاريخ 21 مايو 2023.

الموافقة، وأمام هذا السكوت يمكن تطبيق أحكام المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي جاء فيها أنه لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب. وفي حال عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية ست ساعات على الأقل واثنتي عشر ساعة على الأكثر ويكون التصويت حينئذ صحيحاً مهما يكون عدد النواب الحاضرين⁷⁷.

ومنه فالتصويت على مخطط عمل الحكومة أو برنامجهما لا يصح إلا بحضور أغلبية النواب وفي حالة عدم بلوغ النصاب في الجلسة الأولى فإن الجلسة الثانية تعقد بمن حضر، وينال المخطط أو البرنامج حينها الموافقة أو الرفض بأغلبية الحاضرين.

ج/1/النتائج المترتبة عن التصويت على مخطط عمل/ برنامج الحكومة (الآثار):

مخطط عمل الحكومة أو برنامجهما قد يحظى بالقبول أو الرفض من طرف المجلس الشعبي الوطني، وانطلاقاً من هذا نميز بين حالتين:

-**الموافقة على مخطط عمل/ برنامج، الحكومة:** قد يكون الأثر القانوني لتقديم مخطط عمل الحكومة أو برنامجهما إيجابياً، وهو الوضع الذي درجت عليه علاقة البرلمان بالحكومة بمناسبة عرض برنامجهما أو مخطط عملها، حيث لم يرفض المجلس الشعبي الوطني برنامجاً أو مخططاً حكومياً قط⁷⁸. ويرجع ذلك إلى وجود أغلبية مباشرة أو غير مباشرة (من خلال الائتلاف) داخل المجلس الشعبي الوطني، سهلت للحكومة هذا الأمر، إضافة إلى محدودية الزمن المخصص لمناقشة مخطط عمل/برنامج الحكومة⁷⁹.

وتنشأ عن الموافقة على المخطط أو البرنامج رابطة ثقة وتعاون بين الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني، يحكمها الحرص المشترك على الاستجابة لطلعات الناخبين⁸⁰، كما تشكل الموافقة قوة دافعة للحكومة في المضي قدماً في تنفيذ ما التزمت به أمام ممثلي الشعب،

⁷⁷ - دور ظريف، المسؤلية الجنائية والسياسية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، 2016/2017، ص 247.

- راجع كذلك المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

⁷⁸ - وليد شريط، مرجع سابق، ص 401.

⁷⁹ - المادتان 48 و49 من القانون العضوي 16-12.

⁸⁰ - ذبيح ميلود، مرجع سابق، 286-287.

الأمر الذي يساعدها على تطبيق مخطط العمل أو البرنامج في المستقبل ما دامت مدعومة من الأغلبية في البرلمان.⁸¹

-رفض مخطط عمل/برنامج الحكومة: قد يكون الأثر القانوني لتقديم مخطط عمل /برنامج الحكومة سلبياً، من خلال رفض مخطط عملها أو برنامجها، وبالتالي سقوط الحكومة كلها وジョباً أي الاستقالة التلقائية للحكومة، وهو ما نصت عليه المادة 107 وأحالت عليها المادة 110 من التعديل الدستوري 2020، بأن " يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة.

يعين رئيس الجمهورية من جديد وزير أول حسب الكيفيات نفسها".⁸²

فهذه الاستقالة يقرها المنطق قبل إقرارها الدستوري، فلا يمكن للمجلس الشعبي الوطني الذي رفض مخطط عمل الحكومة أو برنامجها أن يناقش ويصوت على مشاريع قوانين لتنفيذ مخططها أو برنامجها، والقول بغير ذلك هو الوصول إلى انسداد في سير المؤسسات الدستورية والسياسة العليا للدولة⁸³. وتؤكد النصوص الدستورية أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بالمسؤولية التضامنية للحكومة، المسئولية التي ترتب الاستقالة الجماعية للحكومة⁸⁴. ففقدانياً لعرقلة السير الحسن لمؤسسات الدولة تستقبل الحكومة، ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول أو رئيسحكومة من جديد يكلفه باقتراح تشكيل حكومة جديدة، تقوم بعرض مخطط عملها أو برنامجها على مجلس الوزراء ثم تقديمها أمام البرلمان.

وقد لا يتغير البرنامج لأن الأغلبية البرلمانية مازالت وقد لا يتغير مخطط العمل لأن رئيس الجمهورية لم يتغير، وقد يتم إحداث تغيير جزئي على مخطط العمل أو البرنامج الحكومي، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يبقى على نفس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وبالكيفيات نفسها يقدم

⁸¹- قدور ظريف، مرجع سابق، ص 246-247.

⁸²- أحالت المادة 110 من التعديل الدستوري 2020 على المادة 107 من نفس التعديل الدستوري بتطبيق نفس الإجراء على برنامج الحكومة ورئيس الحكومة بنصها "... يعرض رئيس الحكومة في كل الحالات برنامج حكومته على مجلس الوزراء، ثم يقدمه للبرلمان حسب الشروط المنصوص عليها في المواد 106 (الفقرات الأولى و 3 و 4) و 107 و 108".

⁸³- وليد شريط، مرجع سابق، ص 402.

⁸⁴- المواد 114 مكرر 2 من دستور 1976 المعدل في 1988 و 77 من دستور 1989، 81 من دستور 1996 المعدل حتى 2008، 107 و 110 من التعديل الدستوري 2020.

للمجلس الشعبي الوطني للمناقشة، وإذا ما رفضه المجلس للمرة الثانية فإن المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً، أي بقوة الدستور وليس من طرف رئيس الجمهورية، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 108 من التعديل الدستوري 2020، وفي هذه الحالة تستمر الحكومة القائمة في تسخير الشؤون العادلة إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر، غير قابلة للتمديد، وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 108 من التعديل الدستوري 2020⁸⁵.

وبما أن نوع الحكومة متوقف على ما ستفسر عنه هذه الانتخابات التشريعية، فإذا أسفرت عن أغلبية رئاسية يعين رئيس الجمهورية وزيراً أول، وإذا أسفرت عن أغلبية برلمانية ففي هذه الحالة يقود الحكومة رئيس حكومة يعينه رئيس الجمهورية من هذه الأغلبية، وفي كلتا الحالتين يكفلان باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط العمل أو البرنامج حسب الحالة ويطبق على هذين الآخرين نفس الإجراءات السابقة⁸⁶. وإذا كانت الأغلبية التي تم خضت عن هذه الانتخابات هي نفس الأغلبية السابقة فعلى رئيس الجمهورية أن يتعايش معها وي الخضع لتكيفها أو برنامجهما في ظل الدستور والسياسة العليا للدولة، وهذا ما لا يهيضمه النظام السياسي الجزائري، رغم أن إقدام المجلس الشعبي الوطني على عدم الموافقة على المخطط أو البرنامج الحكومي هو مغامرة بمصير المجلس وتهديد لاستقرار واستمرار المؤسسات الدستورية، وبالتالي فهو أمر مستبعد.

فالواقع يؤكد أن المجلس الشعبي الوطني يتجنب مواجهة الحكومة، ويقبل دائماً مخططها أو برنامجهما المعروض عليه دون أي معوقات تذكر، فلم يحدث إلى اليوم أن تم حل المجلس الشعبي الوطني بسبب رفضه الموافقة على برنامج أو مخطط الحكومة، على خلاف الوضع في فرنسا، إذ تم لعدة مرات حل الجمعية الوطنية (في عام 1966، 1968، 1988، 1997، 1999)⁸⁷.

⁸⁵ – نصت المادة 108 من التعديل الدستوري 2020 على أنه "إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد يحل وجوباً،

تستمر الحكومة القائمة في تسخير الشؤون العادلة إلى غاية انتخاب وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".

⁸⁶ – العرض على مجلس الوزراء والتكييف والمناقشة العامة والتصويت وفي حالة الموافقة تقديم عرض حول المخطط أو البرنامج لمجلس الأمة مثلاً وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

⁸⁷ – عقيلة خربashi، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، بانتة، 2010، ص 302.

3-تقديم مخطط عمل/برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة:

إذا كانت موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط أو برنامج الحكومة ضرورية لبقاء الحكومة، فإن البدء في تنفيذ المخطط أو البرنامج يحتاج أيضاً لموافقة مجلس الأمة الذي يمارس رقابته على أعمال الحكومة، فقد ألزم المؤسس الدستوري الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بتقديم عرض حول مخطط العمل أو البرنامج لمجلس الأمة مثلاً وافق عليه المجلس الشعبي الوطني⁸⁸، ليقتصر دوره على الإطلاع على مخطط عمل أو برنامج الحكومة بالصيغة التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني، ولا يملك سوى إصدار لائحة حول هذا المخطط أو البرنامج.

أ-عرض مخطط عمل/برنامج الحكومة على مجلس الأمة: يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة إلى مجلس الأمة عرضاً حول مخطط عمل أو برنامج حكومته، خلال العشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه⁸⁹، والذي تتم تركيته بشكل تلقائي، ويتضمن هذا العرض المحاور الكبرى والخطوط العريضة للمخطط أو البرنامج، وذلك بقصد إعلام أعضاء المجلس وتوضيح الرؤى لديهم ليستدوا عليها في اتخاذ قرار المصادقة، وليسنى لهم مستقبلاً المشاركة في العملية التشريعية على أكمل وجه، فمن غير المنطقي أن يصادق مجلس الأمة على قوانين تتعلق بتنفيذ مخطط عمل أو برنامج يجهل محتواه.

وحتى إن كان المؤسس الدستوري لم يقر بمجلس الأمة إمكانية فتح مناقشة عامة حول المخطط أو البرنامج صراحة، فإن الممارسة أنشأت لمجلس الأمة حقاً دستورياً مكن أعضاءه من الإدلاء بآرائهم وملاحظاتهم، وتحفظاتهم بشأن برنامج أو مخطط الحكومة، خاصة وأن مجلس

⁸⁸- الفقرتان الثالثة والرابعة من المادة 106 والفقرة الثالثة من المادة 110 من التعديل الدستوري 2020.

⁸⁹- المادة 50 من القانون العضوي 12-16 المعدل بالقانون العضوي 23-06. نصت على أن "يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمل الحكومة ويقدم رئيس الحكومة عرضاً حول برنامج الحكومة حسب الحالـة إلى مجلس الأمة خلال العشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفقاً لأحكام المادتين 106 و110 من الدستور".

الأمة يضم كفاءات قادرة على النقد والإثراء⁹⁰. غير أن تدخل مجلس الأمة في هذا الشأن يبقى ضعيفاً لأسباب ذكر منها:

– أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة غير ملزم بتقديم كل تفاصيل وجزئيات البرنامج الرئاسي أو برنامج الأغلبية مثلاً هو الحال أمام المجلس الشعبي الوطني، بل يكتفي بتقديم عرض حول المخطط أو البرنامج، على اعتبار أنه ليس مخولاً بإثارة المسؤلية السياسية للحكومة.

– أن المادة 50 من القانون العضوي 16-12 المعديل والمتمم بالقانون العضوي 06-23 حدّدت مدة عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ موافقة المجلس الشعبي الوطني على المخطط أو البرنامج حتى يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة إلى مجلس الأمة عرضاً حول مخططه أو برنامجه، وبمقارنها بالأجال التي منحت للمجلس الشعبي الوطني وعلى عدم كفايتها، فإن أعضاء مجلس الأمة لم يمنح لهم نفس الأجل، وإذا كان المبرر هو وجود علاقات تعاون بين الغرفتين على الأقل من خلال اشتراك مكتبي الغرفتين في ضبط جدول أعمال الدورة، إلا أن ضمان مناقشة فعالة وجيدة من طرف مجلس الأمة يستلزم منح أجل كافٍ لتدارس العرض، حتى لا يكوم مجلس الأمة مضطراً للاستماع للعرض المقدم والتصويت في أجل قصير جداً، خاصة وأن الحكومة عادة ما تكون في عجلة من أمرها للبدء في تنفيذ مخططها أو برنامجه⁹¹.

بــإمكانية إصدار لائحة: منذ اعتناق الثانية البرلمانية في دستور 1996، منح المؤسس الدستوري لمجلس الأمة إمكانية إصدار لائحة⁹² لم يبين الغرض منها، حيث يقيم من خلالها

⁹⁰ يقول السيد بشير بوعزة أول رئيس لمجلس الأمة، عند تقديم السيد علي بن فليس لعرض حول برنامج حكومته أمام مجلس الأمة، أن: "...لابد أن نوضح أن الدستور في حقيقة الأمر – ينص على أن هذه الغرفة لا تملك حق المصادقة أو المعارضة إنما على رئيس الحكومة أن يقدم عرضاً عن برنامجه (une communication)، وكفى، وما أسميناه بالمناقشة يدخل في إطار البيداغوجية البرلمانية الديمقراطية وهو يفيد كثيراً بحيث يمكن رئيس الحكومة وأعضاء حكومته من الاطلاع أكثر على مشاكل البلاد وللهذا فهذا التقليد أو العادة لابد من المحافظة عليها...". راجع الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، الدورة الخريفية. العدد 2، 01 أكتوبر، 2000، ص 10.

⁹¹ عقيلة خرياشي، مرجع سابق، 293.

– المواد 47 إلى 50 من القانون العضوي 16-12 المعديل والمتمم بالقانون العضوي 06-23.

⁹² أول تجسيد لفكرة إمكانية إصدار لائحة عديمة الأثر القانوني، كان مناسبة التعديل الدستوري لسنة 1988. حيث ألغيت المادة 114 من دستور 1976 وعوضتها 5 مواد، ونصت الفقرة الثانية من المادة 114(5) على أن: "يعقب هذا البيان نقاش عام حول عمل الحكومة ويمكن المجلس الشعبي الوطني أن يختتم هذا النقاش بــلائحة". راجع: المادة 114(5) من التعديل الدستوري لسنة 1988، الجريدة الرسمية العدد 45، الصادرة بتاريخ 5 نوفمبر 1988. أما اللائحة التي

مخطط عمل أو برنامج الحكومة، ويضمنها موقفه الإيجابي أو السلبي تجاه المخطط أو البرنامج المعروض عليه. ونحدد شروطها وإجراءاتها ثم مناقشة الآثار المترتبة عنها.

بـ 1 / شروط وإجراءات إصدار اللائحة: نظم كل من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06، والنظام الداخلي لمجلس الأمة شروط وإجراءات إصدار اللائحة، والتي يشترط لقبولها أن تكون موقعة من قبل ثلاثين (30) عضوا على الأقل من مجلس الأمة، وأن يودع الاقتراح من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس بعد ثمان وأربعين (48) ساعة من تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة العرض، ويحدد مكتب مجلس الأمة كيفيات تطبيق هذه المادة⁹³.

من خلال ما جاء في المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة نلاحظ تراجعا كبيرا في تحديد شروط وإجراءات لائحة مجلس الأمة، فبعدما كان القانون العضوي 99-02 يحيل إجراءات لائحة مجلس الأمة إلى المواد 52 إلى 55 منه⁹⁴، أي نفس إجراءات لائحة المجلس الشعبي الوطني عقب بيان السياسة العامة، جاء القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06 بالفقرة الثانية من المادة 50 منه، وهي تقريبا إعادة للفقرة الرابعة من المادتين 94 من التعديل الدستوري 2016 و106 من التعديل الدستوري 2020 التي لم تحدد أي مضمون لهذه اللائحة، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة والذي يفترض أن يحدد الشروط والإجراءات ويزيل عنها الغموض، فقد أتى بمادة واحدة حددت نصاب وأجل قبول اللائحة فقط، وترك كيفيات تطبيق هذه المادة لمكتب المجلس، فحتى وإن كان اختصاص لمكتب المجلس⁹⁵، إلا أن الأمر يحتاج إلى توضيح وتذليل في القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة أو النظام الداخلي لمجلس الأمة.

تصدرها مجلس الأمة فقد نصت عليها المادة 80 من دستور 1996، والمادة 94 من التعديل الدستوري 2016، والمادة 106 من التعديل الدستوري 2020.

⁹³ المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، الجريدة الرسمية العدد 49، الصادرة بتاريخ 22 غشت 2017.

⁹⁴ القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة بتاريخ 9 مارس 1999.

⁹⁵ جاء في المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أن تحديد كيفيات تطبيق النظام الداخلي صلاحية لمكتب مجلس الأمة. الذي يهيمن على كل آليات المجلس ولا يتحرك إلا بموافقته وقوله.

وكان المجلس الدستوري قد أكد على أن: "المؤسس الدستوري حين فصل بين إمكانية إصدار مجلس الأمة لائحة بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة وبين إمكانية اختتام مناقشة المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة بلائحة من قبل النواب، فإنه قصد التمييز بين النوعين من اللوائح ، من حيث طبيعتها والجهات التي تصدرها وإجراءات إعدادها والمصادقة عليها ومن حيث الآثار التي يمكن أن تترتب عنها، وأن المشرع حين أخضع لائحة مجلس الأمة لنفس شروط لائحة المجلس الشعبي الوطني المحددة في المواد 53 إلى 56 من القانون العضوي 16-12 يكون قد تجاوز ما تخوله إياه المادة 132 من الدستور". وخلص المجلس الدستوري إلى أن تطبيق نفس شروط لائحة المجلس الشعبي الوطني على لائحة مجلس الأمة مطابق جزئيا للدستور، وأمر المشرع بإعادة صياغة هذه الفقرة⁹⁶. ورغم أنه لا الدستور ولا المجلس الدستوري قيد المشرع في وضع شروط وإجراءات لائحة مجلس الأمة، إلا أنه لم يلتزم برأي المجلس الدستوري، وفضل حذف الفقرة، عوض إعادة صياغتها.

وفي ظل هذا الغموض، نوضح شروط وإجراءات لائحة مجلس الأمة التي أنت بها المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وممارسة مجلس الأمة في طل القانون العضوي 16-12، فيلزم أن يوقع على اقتراح اللائحة 30 عضوا على الأقل، ويجب أن يودع من طرف مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس، بعد ثمان وأربعين ساعة من تقديم العرض⁹⁷، فيتلى الاقتراح على أعضاء المجلس، ثم يدعوهم إلى المصادقة عليها، وقبل التصويت على الاقتراح، تتم المناقشة بشأنه⁹⁸.

على هذا الأساس يمكن لمجموعة من الأعضاء حققت النصاب العددي المتمثل في ثلاثة (30) عضوا على الأقل، أن تتقدم باقتراح لائحة تأييد ومساندة لمخطط عمل الحكومة أو برنامجها، كما يمكن لمجموعة أخرى تحقق نفس الشروط أن تعبر عن تحفظاتها ومعارضتها،

⁹⁶- المادة 132 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 135 من التعديل الدستوري 2020. حول رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ق.ع/م.د/16 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 16-12 للدستور، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016.

⁹⁷- المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

⁹⁸- لاحظ نص اقتراح اللائحة المؤيدة لمخطط عمل الحكومة بتاريخ 22 سبتمبر 2021. موقع مجلس الأمة على شبكة الانترنت: majliselouma.dz

فتقترح لائحة أخرى، لكن عملياً يصعب إصدار لائحة تتضمن موقفاً سلبياً من مخطط أو برنامج الحكومة، بالنظر للشرط القانوني المتمثل في النصاب، ووجود أغلبية مساندة للحكومة داخل مجلس الأمة.⁹⁹

بـ/ الآثار المترتبة عن اللائحة: لم تحدد النصوص القانونية المنظمة لمجلس الأمة، الأثر القانوني أو القيمة القانونية للائحة، إن كانت ملزمة للحكومة أم لا، لكن عملياً يمكن لهذه اللوائح أن تتضمن نوعاً من الجزاء المعنوي الذي قد يضعف أو يقوّي موقف الحكومة في مواجهة القضايا التي تخذلها الحكومة مستقبلاً، خاصة ما يتعلق بتنفيذ مخطط عملها أو برنامجها.

فاللائحة التي يمكن أن يقترحها مجلس الأمة بمناسبة تقييمه لمخطط أو برنامج الحكومة ليس لها أثر على مصير الحكومة أو مجلس الأمة، وتبقى لها دلالة سياسية¹⁰⁰، تمثل في لفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير ومواطن النقص حتى تتفاداها الحكومة، والذي يشكل إرباكاً للحكومة أمام الرأي العام، وحتى في حالة اللائحة المؤيدة للحكومة يمكن لمجلس الأمة أن يضمنها اقتراحات وطلبات لإثراء المخطط أو البرنامج¹⁰¹. وحسب البعض فإن مجلس الأمة يتمتع بهذا الامتياز، في مقابل تتمتع المجلس الشعبي الوطني من إمكانية مطالبة الحكومة بالتكيف على ضوء مناقشته للمخطط أو البرنامج¹⁰²، وفي انتظار إعادة النظر في الأثر المترتب عن لائحة مجلس الأمة، بما يناسب مركزه في ظل التعديل الدستوري 2020، خاصة بعد أن أصبح لأعضائه حق اقتراح القوانين في مجالات المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي

⁹⁹- أول لائحة تتعلق ببرنامج الحكومة أصدرها مجلس الأمة، بتاريخ 26 ماي 2004، وقد ذكرى من خلالها برنامج الحكومة المنبثق عن برنامج رئيس الجمهورية، وكانت كل اللوائح التي أصدرها في هذا الشأن هي لوائح تأييد ومساندة لمخطط أو برنامج الحكومة. حول أول لائحة أنتظر: الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 7، الفترة التشريعية الثانية، 26 ماي 2004، ص 14.

¹⁰⁰- إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان قي النظام الدستوري الجزائري، مطبعة طاسيج كوم للدراسات والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 169.

¹⁰¹- لاحظ نص اقتراح اللائحة المؤيدة لمخطط عمل الحكومة بتاريخ 22 سبتمبر 2021. وكمثال عن الاقتراحات فقد جاء فيها: "...إن أعضاء مجلس الأمة يجدون طلباً للحكومة بتسريع تفعيل الإجراءات القانونية وإيجاد الآليات والميكانيزمات لاسترداد الأموال المنهوبة والأملاك غير المشروعة والمختلسه والأرصدة المتأتية من جرائم الفساد وهذا باعتماد كافة السبل المتاحة في منظومة شريعنا الوطني بما في ذلك خيار التسوية الودية أو دراسة حالة بحالة التي تتطبق على الأشخاص المعنويين فقط دون غيرهم...".

¹⁰²- عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 299.

للبلاط، وله الأولوية في مناقشتها إن تقدمت بمشاريعها الحكومة¹⁰³، يجب أن يثبت جدارته، وعدم تقاعسه عن استخدام كل الوسائل المتاحة له لرقابة الحكومة¹⁰⁴.

المبحث الثاني:

مسؤولية الحكومة عن تقديم بيان السياسة العامة

تقوم المسؤولية السياسية للحكومة أمام النواب على قاعدة مفادها أنه: "لا يمكن للحكومة أن تستلم السلطة أو أن تستمر في ممارستها إلا إذا حضيت بثقة النواب، ومتى فقدت هذه الثقة فإنها تضطر للاستقالة"، وتعتبر هذه القاعدة مقابلة لحق حل البرلمان الذي تتمتع به السلطة التنفيذية تحقيقاً لمبدأ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية¹⁰⁵.

تخضع الحكومات عادة لرقابة برلمانية من خلال ضرورة حصولها على ثقة البرلمان قبل شروعها في تنفيذ مخطط عملها أو برنامجها، ورقابة بعدية على مدار السنة بوسائل الرقابة البرلمانية المختلفة المقررة دستورياً، على أن تتوخ نهاية كل سنة بتقديم الحكومة لبيان عن سياساتها العامة.

وعلى هذا فقد درجت الدساتير الجزائرية ابتداء من التعديل الدستوري لسنة 1988 على تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة أمام البرلمان، ولما تأسست الثانية البرلمانية في دستور 1996 أصبح الأمر يختلف من حيث إلزامية تقديمها وآثاره بحسب الغرفة التي يقدم أمامها.

أولاً/ مفهوم بيان السياسة العامة ومدى إلزامية تقديمها من طرف الحكومة:

1-مفهوم بيان السياسة العامة: بيان السياسة العامة، فرصة ثانية منحت لمجلس النواب بعد موافقته على مخطط عمل أو برنامج الحكومة من أجل الرقابة على أعمال الحكومة وهي في حالة تنفيذ مخطط عملها أو برنامجها، حيث يمكن للبرلمان الاطلاع على مدى تنفيذ الحكومة لوعودها التي قطعتها عند تشكيلها، الأمر الذي يسمح للمساندين لها بتجديد الثقة فيها، وللمعارضين لها بنقدها ومحاولة إسقاطها من خلال الوسائل المتاحة، سواء بعدم التصويت على الثقة إن طلبها

¹⁰³- المواد 143 إلى 145 من التعديل الدستوري 2020.

¹⁰⁴- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 300.

¹⁰⁵- عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين وسائل الرقابة الردعية ولوائح المساندة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، المجلد 50، العدد 03، 2013، ص 116.

الوزير الأول أو رئيس الحكومة، أو محاولة المبادرة بملتمس رقابة والتصويت عليه بالنصاب المطلوب، الأمر الذي ينتج عنه استقالة الحكومة¹⁰⁶.

جاء في المادة 80 من دستور 1989 أن الحكومة تقدم سنوياً للمجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة، وهي امتداد لما جاء في التعديل الدستوري لسنة 1988، إلا أن هذا التعديل لم يتطرق لملتمس الرقابة أكثر لتقديم هذا البيان، ثم تناولت الدساتير وتعديلاتها التقديم السنوي لبيان السياسة العامة أمام البرلمان، أي أن الحكومة تقدم سنوياً بياناً عن السياسة العامة تبين ما تم تطبيقه خلال السنة المنصرمة، وما هو في طور التطبيق، مبينة العراقيل والأفاق المستقبلية، هذا البيان تقدمه أمام نفس الأغلبية وعليه ستواصل دعمها أو إسقاطها، فالبيان هو وسيلة لإبلاغ وإحاطة البرلمان، الممارس لمهمته الرقابية بطريقة فعالة على نشاط الحكومة.

وببيان السياسة العامة هو وثيقة سياسية، وأداة من أدوات الحكم الرشيد، يتم تقديمها أمام البرلمان تقريباً بنفس الإجراءات التي يتم بها عرض مخطط عمل أو برنامج الحكومة أول مرة، حيث يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتقديم الخطوط العريضة لحصيلة حكومته، وترك التفاصيل الدقيقة للبيان المكتوب الذي يسلم لأعضاء البرلمان. وبعدها تحال الكلمة لأعضاء البرلمان لمناقشة ما ورد فيه، مما يتيح للوزير الأول أو رئيس الحكومة من تسجيل الآراء واللاحظات المقدمة، والرد على تساؤلات النواب وتقديم كل التوضيحات التي ستطلب منه.

2- مدى إلزامية تقديم بيان السياسة العامة أمام البرلمان:

نصت الفقرة الأولى من المادة 114(5) من التعديل الدستوري لسنة 1988 على أن: "تقديم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني بياناً سنوياً عن السياسة العامة...", ونقلت هذه الفقرة بنفس العبارات والمعنى للمادة 80 من دستور 1989، ثم للمادة 84 من دستور 1996، حيث أضيفت فقرة تتعلق بإمكانية تقديم الحكومة بياناً عن السياسة العامة لمجلس الأمة، وبقيت بنفس الصياغة حتى تعديل 2008.

إن صياغة النص الدستوري المتعلق بتقديم بيان السياسة العامة من التعديل الدستوري إلى التعديل الدستوري لسنة 2008، تبين إلزامية تقديم الحكومة لبيان سياستها العامة أمام

¹⁰⁶- عمار عباس، المرجع السابق، ص 118.

المجلس الشعبي الوطني، في حين لرئيس الحكومة أو الوزير الأول سلطة تقديرية في تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة. غير أن الممارسة السياسية رغم وضوح النص الدستوري، أفرزت تقليداً أملته الظروف تمثل في تأخر بعض الحكومات وعزوف أخرى عن تقديم بيان السياسة العامة أمام البرلمان، ربما خوفاً من الإطاحة بها¹⁰⁷.

إن عدم التزام بعض الحكومات بالنص الدستوري، جعل المؤسس الدستوري في تعديل دستور 1996 لسنة 2016، يؤكد على إلزامية تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، بالإضافة صيغة الوجوب في نص الفقرة الأولى من المادة 98 والتي جاءت كما يلي "يجب على الحكومة أن تقدم سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة...". وأصبحت في التعديل الدستوري لسنة 2020 كما يلي "يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يقدم سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة...".

إن الغرض من توضيح وتكرис هذا الإلزام هو تمكين المجلس الشعبي الوطني من الاضطلاع بمهامه الرقابية ومتابعة مدى التزام الحكومة بتنفيذ مخطط عملها أو برنامجهما الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني ومحاسبتها في حالة عدم تنفيذه على الوجه المتوقع عليه عند عرضه.

وتعد مدة سنة التي كرسها الدستور وتعديلاته، مدة معقولة باعتبار أنها تسمح للحكومة بإنجاز محاور من مخططها أو برنامجهما، ولو أن نهاية الإنجاز قد تمتد لسنوات أخرى حسب أهمية محاوره، وتسمح للمجلس بتتبع مراحل الإنجاز وتقييمها بصورة دورية، ولو لم يحدد المؤسس الدستوري هذه الدورية في عرض بيان السياسة العامة، لأن أصبح تقديمها يخضع للسلطة التقديرية للوزير الأول أو رئيس الحكومة، وربما لا يقدمها.

وتخويل المجلس الشعبي الوطني التعبير عن موقفه، لا يعني إلزامه بذلك دوماً، بل له كامل الحرية والسلطة التقديرية في اختتام مناقشة بيان السياسة العامة دون إصدار لائحة أو إيداع ملتمس رقابة، غير أن تتوسيع المناقشة بما يفيد سحب الثقة من الحكومة إثر تصويت لصالح ملتمس رقابة أو عدم منح الثقة في حال طلبها، بعد مانعاً لتقديم الحكومة لبيان السياسة العامة

¹⁰⁷- عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين وسائل الرقابة الردعية ولوائح المساندة، مرجع سابق، ص 119.

أمام مجلس الأمة، فمرور بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، هو الشرط الأول لتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، بمعنى أن مجلس الأمة لا يسعه الإطلاع على مدى تقدم الحكومة في تنفيذ المخطط أو البرنامج في حال حجب الثقة عن الحكومة إذا طلبتها أو التصويت على ملتمس الرقابة¹⁰⁸.

وابتداء من دستور 1996 إلى تعديله في سنة 2020 جعل المؤسس الدستوري تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة إجراء اختياري، حيث مكنت الفقرة الأخيرة من المادة 84 والفقرة من دستور 1996 والفقرة الأخيرة من المادة 111 من التعديل الدستوري 2020، إمكانية الحكومة تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، وبالتالي اعتبار المناقشة التي يجريها هذا الأخير إجراء سياسيا دون جزاء على غرار مناقشة مخطط عمل أو برنامج الحكومة وإن كان عرض المخطط أو البرنامج على مجلس الأمة إجراءا إلزاميا.

وإذا كان الحال هكذا من الناحية الدستورية والقانونية، فإن الحكومة من الناحية السياسية تكون ملزمة بهذا الإجراء لاعتبارات عدة تمس عمل المجلس إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وعلاقتها سويا بالمخطط أو البرنامج الحكومي، فتقديم الحكومة لعرض عن مخططها أو برنامجها أمام مجلس الأمة يلزمها منطقيا بإعلامه عن الحصيلة السنوية لتنفيذ قصد موافقته على ما تحتاجه الحكومة من نصوص قانونية مستقبلا، فضلا على أن تقديم بيان السياسة العامة يعد فرصة تدخل من خلالها ما تراه مناسبا من تعديلات على المخطط أو البرنامج المتفق عليه أمام المجلسين¹⁰⁹.

3- الآثار المحتملة لتقديم بيان السياسة العامة:

درج المؤسس الدستوري الجزائري على تخويل المجلس الشعبي الوطني ممارسة وظيفته الرقابية بإمكانية اختتام مناقشة عمل الحكومة عقب بيان السياسة العامة العامة، إما بلائحة، أو ملتمس رقابة، كما يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يطلب من نواب المجلس تصويتا بالثقة.

¹⁰⁸- إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص ص 175-176.

¹⁰⁹- إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 178.

أ-إصدار لائحة: أقر المؤسس الدستوري الجزائري حق النواب في اقتراح لائحة بشأن بيان السياسة العامة المقدم من قبل الحكومة، وهو ما نصت عليه الفقرتان الثانية والثالثة من المادة 111 من التعديل الدستوري 2020، بنصهما: تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بـ¹¹⁰. وأكدته المادة 51 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتم بالقانون العضوي 23-06 بنصها على أنه "يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحال، أن يقدم كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة مخطط عملها أو برنامجها حسب الحال، إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة طبقا لأحكام المادة 111 من الدستور. يترتب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة عامة تتناول عمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بـ¹¹¹"

واقتراح هذه اللوائح يخضع لضوابط حددها القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، في حين لم تحدد هذه النصوص مضمون اللائحة والأثر القانوني المترتب عن إصدارها.

أ1-شروط وإجراءات اقتراح اللائحة: يشترط في هذه اللائحة ما يلي.

*أن توقع من طرف عشرون 20 نائبا على الأقل¹¹¹.

*لا يمكن أن يوقع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة¹¹².

*إيداع اقتراح اللائحة من طرف مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني¹¹³.

*يجب أن تقدم خلال 72 ساعة المولالية لاختتام المناقشة الخاصة بعمل الحكومة بمناسبة بيان السياسة العامة¹¹⁴.

¹¹⁰- نصت المادة 80 من دستور 1989 والمادة 84 من دستور 1996 والمادة من التعديل الدستوري لسنة 2016 على هذه اللائحة بنفس الصياغة.

¹¹¹- المادة 53 من القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

¹¹²- المادة 54 من القانون العضوي 16-12، نفس المرجع.

¹¹³- المادة 53 من القانون العضوي 16-12، نفس المرجع.

¹¹⁴- المادة 52 من القانون العضوي 16-12، نفس المرجع.

* لا يمكن لأي نائب أن يوقع أكثر من لائحة، وفي حالة تعدد اللوائح تعرض للتصويت حسب تاريخ إيداعها.

* لا يتدخل أثناء مناقشات التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة، إلا الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة، ونائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، ونائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة¹¹⁵. وإذا كان الأمر واضحا بالنسبة للمتدخلين الأول والثاني فإن المتدخل الثالث والرابع يطرح التساؤل عن من هو النائب المعارض لاقتراح اللائحة ومن هو النائب المؤيد لها؟ وكيف يمكن معرفة موقف النائب المعارض أو المؤيد معرفة قطعية، وعلى أي أساس يتم اختيار نائب معارض دون آخر أو مؤيد دون آخر؟ لذا فالأمر يحتاج إلى توضيح وتدقيق.

* تعرض اقتراحات اللوائح في حالة تعددتها للتصويت، حسب تاريخ إيداعها، ومصادقة المجلس على إداتها بأغلبية أعضائه، يجعل اللوائح الأخرى لاغية¹¹⁶.

أ2-أثر ومضمون اللائحة: هذه اللائحة ليس لها أثر قانوني فوري، وإنما هي مجرد لفت انتباه للحكومة إلى جوانب التقصير وعدم الالتزام بالبرنامج المتفق عليه، وأن الثقة المتبقية في الحكومة مشروطة بالعودة إلى احترام مخطط العمل أو البرنامج وتجاوز مواطن التقصير، ومثل هذا الموقف لا يؤثر على بقاء الحكومة، فهي ليست ملزمة بتقديم استقالتها.

وإن كان مضمون اللائحة غير ملزم للحكومة من الناحية القانونية، فإنها من الناحية السياسية مجبرة على أخذها بعين الاعتبار، وإلا اصطدمت بعرقليل في أدائها التنفيذي وفي علاقتها مع المجلس الشعبي الوطني،

وفي ظل صمت النصوص الدستورية والقانون العضوي والنظام الداخلي عن مضمون اللائحة، يصبح النواب أحرار فيما يتبنون من موقف تتضمنه اللائحة سواء بتأييد الحكومة أو معارضتها، في حدود الدستور والقانون والنظام الداخلي وأعراف الممارسة البرلمانية، فمسألة إصدار اللائحة تمكن النواب الذين لا يستطيعون إسقاط الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة، من إبداء موقفهم والتعبير عن عدم رضاهم عن سياسة الحكومة، كما يمكن لمجموعة برلمانيين أخرى

¹¹⁵- المادة 56 من القانون العضوي 16-12، نفس المرجع.

¹¹⁶- المادة 55 من القانون العضوي 16-12، نفس المرجع.

أن تقترح لائحة لتأييد سياسة الحكومة، والفاصل هو الأغلبية البرلمانية¹¹⁷، وهو ما يضعف موقف المعارضة داخل المجلس الشعبي الوطني. ومع ذلك فإن اللائحة تكون في فرضيتين:
-الأولى: أن يكون مضمون اللائحة مؤيد للحكومة، كتعبير عن رضا النواب عن عمل الحكومة، وسياساتها العامة، مما يؤدي إلى تقوية وتعزيز مركز الحكومة سياسيا، وفي علاقاتها مع البرلمان ورئيس الجمهورية.

-الثانية: التحفظ عن سياسة الحكومة ولفت انتباها إلى جوانب التقصير وعدم الالتزام بالمخاطط أو البرنامج المصدق عليه، وبالتالي تعبير عن عدم رضا المجلس الشعبي الوطني عن سياستها العامة، وتشكل اللائحة هنا تبيها للحكومة لتدارك النقص الذي يشوب عملها.

ب-ملتمس الرقابة: ملتمس الرقابة أو لائحة اللوم¹¹⁸، وسيلة يمكن أن يلجأ إليها النواب للضغط على الحكومة، وإجبارها على تقديم استقالتها إذا توافر النصاب الدستوري والقانوني، إذ أن ملتمس الرقابة غير مرتبط باللائحة، وإن يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني إيداع اقتراح ملتمس رقابة دون اللجوء إلى اللائحة. وقد عرفه الأستاذ أوليفي دوهامل Olivier Duhamel بأنه "تلك الوثيقة التي تقرر بموجبها مجموعة من أعضاء البرلمان عدم ثقتهم بالحكومة، ويعبرون من خلالها عن رغبتهم المشتركة في إسقاطها"¹¹⁹.

وقد تم الأخذ به في الجزائر ابتداء من دستور 1989¹²⁰، وتم تكريسه في دستور 1996 وكل تعدياته إلى تعديل 2020¹²¹، بينما دستور 1963 نص على لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية، ودستور 1976 لم يتناول هذا النوع من الرقابة البرلمانية.

¹¹⁷- غربي فاطمة الزهراء، رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2005، ص 70.

¹¹⁸- يرجع ظهور آلية ملتمس الرقابة إلى البرلمان البريطاني إبان القرنين السادس عشر والسابع عشر، حيث بمقتضاها مجلس العموم البريطاني وبالأغلبية المطلقة لعدد النواب الحاضرين. أما الأصل الذي أخذ منه المؤسس الدستوري الجزائري فهو المؤسس الدستوري المغربي الذي أخذ بفكرة ملتمس الرقابة ابتداء من دستور 1962 في نص المادة 81 منه.

¹¹⁹- Olivier Duhamel. Yve meny, Dictionnaire constitutionnel, 1ère éd. P.U.F. 1992. P645.

¹²⁰- نصت الفقرة الأولى من المادة 126 من دستور 1989 على أن "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".

¹²¹- المادة 161 من التعديل الدستوري 2020 أبقت على مناسبة مناقشة بيان السياسة العامة لإمكانية طرح ملتمس الرقابة، وأضافت مناسبة ثانية لإمكانية طرحه وهي الاستجواب البرلماني.

ويعتبر ملتمس الرقابة (لائحة اللوم) وسيلة جد فعالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، حيث بموجبه يتم وضع حد للحكومة بأكملها (المسؤولية التضامنية). وحسب نص المادة 111 من التعديل الدستوري 2020، نجد أن تحريك هذه الآلية الخطيرة يكون بمناسبة عرض ومناقشة بيان السياسة العامة السنوي للحكومة، أو على إثر استجواب الحكومة حسب نص المادة 160 من التعديل الدستوري 2020، وفي حقيقة الأمر فإن اللجوء إلى هذه الأداة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني ليس بالأمر السهل، نتيجة إحاطتها بمجموعة من الشروط جعلت منها شبه مستحيلة، سواء من حيث النصاب القانوني اللازم للتوفيق عليها (تحريكها) أو المدة المسموح بها للتصويت، وكذا النصاب المطلوب للموافقة عليها (التصويت عليها).

بـ1-شروط توقيع ملتمس الرقابة: الشروط الدستورية والقانونية المطلوبة لتوقيع ملتمس الرقابة هي:

* لا يمكن اللجوء إلى ملتمس الرقابة إلا بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة، أو على إثر استجواب برلماني، وهو ما نصت عليه المادة 161 من التعديل الدستوري 2020، والمادة 61 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06.

*توفر شرط نسبة سبع النواب 7/1 لتحريك ملتمس الرقابة وهو ما نصت عليه المادة 161 من التعديل الدستوري 2020، والمادة 58 من القانون العضوي 16-12.

* عدم إمكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من ملتمس رقابة واحد حسبما جاء في المادة 59 من القانون العضوي 16-12.

بـ2-إجراءات ملتمس الرقابة:

* يتم إيداع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني¹²².

* نشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، وتعليقه وتوزيعه على كافة النواب¹²³.

¹²²- الفقرة الأولى المادة 60 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

* أثناء جلسة المناقشة التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة لا يتدخل إلا الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب اقتراح ملتمس الرقابة، نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة، ونائب يرغب في التدخل لتأييده¹²⁴.

* لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه¹²⁵. وهي مهلة للتروي والتعقل، وتمكن الحكومة ومسانديها من إقناع مقتري ملتمس بالتراجع عن موقفهم.

* الموافقة على ملتمس الرقابة تستوجب الحصول على أغلبية ثالثي 3/2 نواب المجلس الشعبي الوطني¹²⁶.

وبالنسبة لهذه الشروط، فهل وضعت للتضييق على المجلس الشعبي الوطني لممارسة هذه الآلية، أم هي شروط تهدف للتراث والتعقل قبل إقرارها.

فهناك من يرى، أن اللجوء لهذه الآلية من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني ليس بالأمر السهل على اعتبار أن هذه الشروط صعبة التحقيق، مما يؤدي إلى جعل ممارسة آلية ملتمس الرقابة شبه مستحيلة، للأسباب التالية:

- اشتراط نسبة سبع 1/7 النواب للموافقة اقتراح ملتمس الرقابة، نسبة صعبة التحقيق نوعاً ما، بخلاف بعض الأنظمة الدستورية مثل الدستور الفرنسي الذي اشترط العشر 1/10.
- اشتراط موافقة أغلبية 2/3 ثالثي نواب المجلس الشعبي الوطني على اقتراح ملتمس الرقابة.
- وجود أغلبية برلمانية واضحة تساند الحكومة.

بينما يرى البعض أن هذه الشروط تعتبر إيجابية، لأن هدفها عقلنة الرقابة البرلمانية واستقرار المؤسسات الدستورية، فاشتراط توقيع سبع 1/7 النواب على اقتراح ملتمس الرقابة، لأجل استقرار المؤسسات، خاصة أن نجاح آلية ملتمس الرقابة قد تؤدي برئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني، أما اشتراط موافقة ثالثي 2/3 النواب على نص ملتمس الرقابة فهو لإثبات جدية الرقابة، وضمان عدم إسقاط الحكومة من قبل أقلية من النواب.

¹²³- الفقرة الثانية من المادة 60 من القانون العضوي 16-12.

¹²⁴- المادة 61 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06.

¹²⁵- الفقرة الثانية من المادة 62 من القانون العضوي 16-12.

¹²⁶- الفقرة الأولى من المادة 62 من القانون العضوي 16-12.

بـ3- الآثار المترتبة على ملتمس الرقابة: يترتب على تحريك ملتمس الرقابة إما قبول اللائحة أو رفضها، ففي حالة قبولها يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالته، وفي حالة عدم الموافقة عليها تستمر الحكومة في أداء مهامها.

***الحالة الأولى/ الموافقة على ملتمس الرقابة:** إذا وافق على نص ملتمس الرقابة ثالثي 2/3 نواب المجلس الشعبي الوطني (كل النواب) على الأقل، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، وهذا يعني أن السياسة العامة لم تف بأغراضها، وأن الحكومة أخفقت في إقناع النواب.

وإذا كان المؤسس الدستوري¹²⁷ والمشرع¹²⁸ قد وضعوا استقالة الحكومة كنتيجة مباشرة للموافقة على ملتمس الرقابة، ورغم عدم النص على إمكانية عدم قبولها من طرف رئيس الجمهورية، إلا أنه لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من عدم قبولها، فرئيس الجمهورية مطلق الحرية في قبولها، أو رفضها واللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها¹²⁹، عوض التضحيه بالحكومة (خاصة في حالة الوزير الأول الذي يطبق برنامج رئيس الجمهورية)، الذي يجعل استقالة الحكومة في هذه الحالة محتملة. ويوجد رأي آخر يذهب إلى إلزام رئيس الجمهورية بقبول الاستقالة على أساس أن المؤسس الدستوري لو أراد منح رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في قبول الاستقالة من عدمها لما تردد في الإشارة إلى ذلك صراحة في صلب المادة الدستورية¹³⁰، مثلاً فعل لدى تنظيمه لآلية التصويت بالثقة¹³¹.

***الحالة الثانية/ عدم الموافقة على ملتمس الرقابة:** في حالة عدم حصول الملتمس على الأغلبية المطلوبة في المجلس الشعبي الوطني، وهو الاحتمال الأقرب بالنظر إلى الشروط والضوابط القانونية المتعلقة بالملتمس، تستمر الحكومة في أداء مهامها بشكل عادي، وتخرج من امتحان سحب الثقة أكثر قوة.

¹²⁷- المادة 162 من التعديل الدستوري 2020.

¹²⁸- المادة 62 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-12.

¹²⁹- المادة 151 من التعديل الدستوري 2020.

¹³⁰- المادة 162 من التعديل الدستوري 2020.

¹³¹- الفقرة السابعة المادة 111 من التعديل الدستوري 2020.

ج-طلب التصويت بالثقة: جرت العادة في النظم البرلمانية أن الحكومة بإمكانها طلب الحصول على ثقة المجالس النيابية في عدة مناسبات، إما بمناسبة تقديم برنامجها أو بمناسبة التصويت على نص أو بمناسبة تقديم بيان عن سياستها العامة، فإذا ما استنتج رئيس قائد الحكومة أن هناك معارضة لسياسته وخيارته، فإنه من الطبيعي أن يتقدم بهذا الطلب ليتحقق من مدى ثقة المجلس بحكومته.

وإذا كان لنواب المجلس الشعبي الوطني في الجزائر الحق في اقتراح لائحة أو ملتمس رقابة على إثر مناقشة عمل الحكومة الذي يعقب بيان السياسة العامة، فإن طلب التصويت بالثقة منحه المؤسس الدستوري للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بهدف الحصول على دعم وتأييد في مواجهة الأقلية المعاشرة لسياسة الحكومة.

وترجع أصول هذه الآلية في الجزائر إلى التأثر بالمؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958، حيث تبني النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي لسنة 1962 هذا الإجراء، حيث مكن الحكومة آنذاك من حق طرح مسؤولية حكومته على المجلس حول برنامجه أو بمناسبة التصويت على نص أو حول بيان السياسة العامة¹³²، كما نص التعديل الدستوري لسنة 1988 على طلب التصويت بالثقة، وربطه ببيان السياسة العامة، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة 114(5) المتعلقة ببيان السياسة العامة على أن "رئيس الحكومة أن يطلب تصوينا بالثقة"، ثم انتقلت هذه الفقرة بنفس الصياغة إلى دستور 1989، وإلى دستور 1996 بإضافة عبارة "من المجلس الشعبي الوطني"، ثم عبارة الوزير الأول عوض رئيس الحكومة في تعديل 2008، وفي التعديل الدستوري لسنة 2020 نصت الفقرة الخامسة (5) من المادة 111 على أن: "للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصوينا بالثقة"¹³³. وقد كان دستور 1989 لا يرتب استقالة الحكومة إذا ما رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت لها بالثقة، فيما جاء دستور

¹³²- المادة 131 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، نقلًا عن عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين الممارسة والنصوص، مجلة القانون، المجلد 1، العدد 1، المركز الجامعي غليزان، ص 12.

¹³³- تضمنت أرضية الوفاق الوطني فكرة التصويت بالثقة في نص المادتين 17 و19، ولم تربطها ببيان السياسة العامة، بل جعلتها كمقابل لعدم تكيف البرنامج وبمناسبة مناقشة نص.

صريحاً في النص على تقديم رئيس الحكومة لاستقالة حكومته في حالة عدم موافقة المجلس على لائحة الثقة¹³⁴.

ج1: شروط وإجراءات طلب التصويت بالثقة: يكون طلب التصويت بالثقة بشروط وإجراءات نص عليها الدستور والقانون العضوي.

***ارتباط طلب التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة:** ربط النص الدستوري في الجزائر مسألة التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة، فلا يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة طلب التصويت بالثقة إلا في نطاق المادة 111 من التعديل الدستوري 2020، وأكدهت المادة 63 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06 أن تسجيل التصويت بالثقة يتم وفق أحكامها.

ويوجد من فسر الفقرة الخامسة من المادة 111 من التعديل الدستوري على أنها غير مرتبطة بالفقرة الأولى منها، وبالتالي يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة طلب التصويت بالثقة في أي وقت، دون انتظار تقديم بيان السياسة العامة، على غرار المؤسس الدستوري الفرنسي الذي جعل طرح ثقة الحكومة بمناسبة برنامج الحكومة أو بيان السياسة العامة أو بمناسبة مشروع قانون، وهو ما نصت عليه المادة 49 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل.

***طلب التصويت بالثقة يتم من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة:** يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوباً، بناء على طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة وهو ما نصت عليه المادة 63 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06. وللوزير الأول أو رئيس الحكومة السلطة التقديرية في استعمال هذه الآلية، فهو ليس بحاجة للرجوع إلى رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، كما هو الشأن في الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل، الذي اشترط في إمكانية طلب التصويت بالثقة، مداولة مجلس الوزراء¹³⁵.

¹³⁴- لا التعديل الدستوري لسنة 1988 ولا دستور 1989 نصا على النتائج المترتبة على طلب التصويت بالثقة، وكيفية التصويت عليه.

¹³⁵- المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل.

وحتى وإن سكت النص الدستوري عن مسألة موافقة وترخيص رئيس الجمهورية باللجوء إلى طلب التصويت بالثقة، فإنها ضرورية من الناحية السياسية خاصة في حالة الوزير الأول، الذي اعتبره النص الدستوري مطابقاً لبرنامج رئيس الجمهورية، ومن ثم لا يمكنه التعامل مع المجلس الشعبي الوطني دون استشارة رئيس الجمهورية، ويظهر ذلك جلياً من خلال النص على استشارة رئيس الجمهورية قبل تكييف مخطط عمله على ضوء مناقشات النواب.

وهو نفس الرأي الذي ذهب إليه الأستاذ طالب طاهر، مضيفاً أنه حتى في حالة الانتماء السياسي الواحد، عند وجود نزاع بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، فإن هذا الأخير قد يستبق الأحداث ويطلب تصويتنا بالثقة من المجلس الشعبي الوطني لثني رئيس الجمهورية عن إقالته، غير أنه عند التصويت على طلب الثقة فإن الأغلبية البرلمانية قد تختار أخف الضررين وهو التضحيه برئيس الحكومة، وتجنب الدخول في نزاع مع رئيس الجمهورية، الذي يمتلك سلطة حل المجلس الشعبي الوطني، وفي مقابل ذلك لا يمتلك هذا الأخير في مواجهته أية وسيلة ضغط عدا عدم مساندته في الانتخابات الرئاسية المقبلة¹³⁶.

وقد استعمل طلب التصويت بالثقة مرة واحدة في تجربتنا الدستورية، وكان ذلك من طرف رئيس الحكومة مولود حمروش، الذي تقدم في جلسة المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 9 ديسمبر 1990 في نهاية تدخله للرد على مناقشات النواب التي تلت عرضه لبيان السياسة العامة بقوله:"... فإذا كان لابد للحكومة أن تواصل هذا الجهد وهذا العمل في الإصلاحات وتكون لكمكم صريحة ونرفع كل الحسابات، فأنا أطلب أمامكم التصويت بالثقة على الحكومة وبرنامجه لمواصلة السير. وإذا أرتم تغيير الحكومة فليكن".¹³⁷

***تسجيل طلب التصويت بالثقة وجوباً في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني:** وهو ما نصت عليه المادة 63 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06، مما يؤكد أن طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لا يحتاج إلى موافقة المجلس الشعبي

¹³⁶- نقلًا عن عمار عباس، مرجع سابق، ص ص 17-18.

¹³⁷- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 173، سنة 1990. راجع الرابط: JOD_ARCHIVE_03-LEGIS_03_L03_JOD_173.pdf

- للإشارة فقد صوت لصالح طلب الثقة الذي تقدم به السيد مولود حمروش 273 نائباً، وغاب 11 نائباً، وصوت ضدها اثنان.

الوطني أو إحدى هيئاته، وليس هذا فحسب بل إن الوزير الأول قد يستبق النواب، بطلب التصويت بالثقة قبل أن يبادروا بملتمس الرقابة، ما دام طلبه يحظى بالأولوية، خاصة رأى من خلال المناقشات بأن أغلبية النواب تتجه إلى إسقاط الحكومة، ومن ثم فطلبها التصويت بالثقة الذي يدرج بقوة القانون في جدول الأعمال، يتقلّب عباء الضغط من الحكومة إلى البرلمان.

***خلال المناقشة**، يمكن أن يتدخل زيادة على الحكومة، نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة: وهو ما نصت عليه المادة 64 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06، مما يعني نقص التوازن في المناقشة فهناك طرفان ضد طرف واحد معارض، مما يدعم الحكومة، ويتيح لها إبداء وجهة نظرها وإقناع النواب بمساندتها.

***يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة**: وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 65 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06، وبالتالي فنصاب التصويت على طلب التصويت بالثقة (الأغلبية البسيطة) سهل التحقيق من طرف الحكومة.

ويظهر مما سبق أن المؤسس الدستوري والقانون العضوي قد خففا من شروط وإجراءات مبادرة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، مقارنة بحق النواب في اقتراح ملتمس الرقابة، الذي تعتبر شروطه وإجراءاته صعبة التحقيق، وتصب كلها في مصلحة الحكومة.

ج2: الآثار المترتبة على طلب التصويت بالثقة: عندما يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة من المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة، فإما أن يقبل منها الثقة أو يرفض.

***قبول التصويت بالثقة**: إذا حصل الوزير الأول أو رئيس الحكومة على النصاب القانوني وهو الأغلبية البسيطة، يواصل العمل مدعوماً بثقة النواب، ويلتزم المجلس الشعبي الوطني بمساندة الحكومة وتأييدها، وبالتالي الامتناع مستقبلاً عن عرقلتها في تنفيذ برنامجها.

***رفض التصويت بالثقة**: إذا لم تحصل الحكومة على أغلبية بسيطة مؤيدة لها، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته، وهو ما نصت عليه الفقرة السادسة من المادة 111 من التعديل الدستوري 2020، وكرسته الفقرة الثانية من المادة 65 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06، وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 151 من التعديل الدستوري 2020، أي حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات

تشريعية قبل أوانها¹³⁸. ومن ثم التضحية بالمجلس حفاظاً على بقاء الحكومة، خاصة إذا كانت له قناعة، أن المجلس الشعبي الوطني هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة، وعرقلة سير المؤسسات الدستورية.

وبما أن رئيس الجمهورية حامي الدستور، والساهر على استمرارية الدولة، وتوفير الشروط الالزمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري¹³⁹، فإنه إذا رأى أن اتجاهات المجلس الشعبي الوطني تتفق مع طموحات وقضايا الأمة الجزائرية، فإنه يقبل استقالة الحكومة، ولا يلجأ إلى حل المجلس.

د: تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة:

أما بالنسبة لمجلس الأمة، فإذا قرر الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، عرض بيان السياسة العامة أمامه بعد تمريره بنجاح أما نواب المجلس الشعبي الوطني، على اعتبار أن التعديل الدستوري 2020 في المادة 111/8 لم يلزم الحكومة بتقديم بيان سياستها العامة أمام مجلس الأمة كما هي ملزمة بذلك أمام المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي تقديم هذا البيان أمامه يبقى إمكانية بيد الحكومة لوحدها، إلا أن هذا التقديم لا ينجم عنه أي أثر يربك الحكومة، بل مجرد أثر إعلامي بما تم تنفيذه، ولا يملك معه مجلس الأمة أية إمكانية لاتخاذ موقف فعال من تنفيذ الحكومة لمخطط عملها/برنامجهما، وبالتالي لم تبين النصوص القانونية المتاحة الآثار المترتبة عن تقديم هذا البيان لمجلس الأمة، مما يشير إلى أن دور مجلس الأمة يكاد يكون محدوداً جداً، وبإمكان الحكومة أن تتفادى هذا الإجراء أصلاً.

وبالرغم من الوضع الثانوي الذي أوجدت فيه النصوص القانونية مجلس الأمة بمناسبة بيان السياسة العامة، غير أن المنطق يفرض عرض البيان أمامه، ولا يسقط ذلك طالما أنها ملزمة بتقديم عرض عن مخطط عملها أو برنامجها له، خاصة إذا كان بيان السياسة العامة ينطوي تعديلات أدخلتها الحكومة على البرنامج المصدق عليه، لذلك فمن الضروري إطلاع مجلس الأمة على هذه التعديلات، على اعتبار أن بيان السياسة العامة هو مناسبة هامة لقياس حالة أداء

¹³⁸ بالشروط والإجراءات التي حددتها المادة 151 من التعديل الدستوري 2020، وهي استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحال.

¹³⁹- المادتان 84 و 90 من التعديل الدستوري 2020.

الحكومة، وبالتالي تسهيل المقارنة والمطابقة بين ما تمت المصادقة عليه وما تم تنفيذه خلال سنة كاملة¹⁴⁰.

وعلى الرغم من السلطة التقديرية للوزير الأول أو رئيس الحكومة في إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، إلا أن الواقع العملي يبين أن الحكومة كلما قدمت بيانا عن السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، قدمته أيضا لمجلس الأمة¹⁴¹.

المبحث الثالث:

الاستجواب البرلماني

في الدول التي تتبني النظام البرلماني يعد الاستجواب من أخطر أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها، وتجريح سياستها، وهذا الحق قد يعقبه طرح الثقة بالحكومة كلها أو بعض أعضائها، بعكس استعمال البرلمان لحقوق مثل الأسئلة ولجان التحقيق، التي تحمل معنى طلب المعرفة وتقصي حقيقة موضوع ما¹⁴².

أما في الدول التي تتبني النظام المختلط، فيقتصر فيها حيز فاعلية الاستجواب في اتهام الحكومة، أو ترتيب إثارة مسؤوليتها، وهكذا فإن المؤسس الدستوري الجزائري الذي أنشأ هذه الآية ابتداء من دستور 1976¹⁴³، وجعلها لا تتعذر توفير فرصة لأعضاء البرلمان مناقشة بشأن إحدى قضايا الساعة الهامة، وإجبار الحكومة على الإجابة ومراعاة مواقف البرلمانيين وتبرير اختيارتها حول الموضوع المستجوبة فيه، وظل الاستجواب في الدساتير الجزائرية وسيلة استعلامية مجردة من أي مكانة تثار ب المناسبتها، إلى التعديل الدستوري 2020¹⁴⁴، الذي جعله مناسبة لإمكانية إثارة مسؤولية الحكومة عن طريق ملتمس رقابة.

¹⁴⁰- خرباشي عقبة، مرجع سابق، ص 310.

¹⁴¹- قدم أحمد أويحيى في دورة خريف 1998 أول بيان سياسة عامة في ظل أول برلمان تعددي.

¹⁴²- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2006، ص 779.

¹⁴³- المادة 161 من دستور 1976.

¹⁴⁴- المادة 160 من التعديل الدستوري 2020.

أولاً/ مفهوم ونشأة الاستجواب البرلماني:

1- تعريف الاستجواب البرلماني: الاستجواب وسيلة دستورية من وسائل الرقابة البرلمانية المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، تهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع من المواضيع التي تهم الدولة، موجه للحكومة المسئولة عن تنفيذ سياساتها العامة.

ويمكن ذكر بعض التعريفات لتوضيح فكرة الاستجواب البرلماني، إذ نميز اتجاهين هما:

-**الاتجاه الذي يخلط بين الاستجواب والسؤال:** يرى الأستاذ ماجد راغب الحلو أن الاستجواب هو استفسار ينطوي على الاتهام.

-**الاتجاه الذي يرى أن الاستجواب هو اتهام ومحاسبة ونقد:** يرى الأستاذ رمزي طه الشاعر أن الاستجواب هو محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء عن تصرف له شأن من الشؤون العامة فهو استيصال مشوب بالاتهام أو النقد لتصرف من التصرفات العامة التي تقوم بها السلطة التنفيذية.

-**والتعريف الراحي:** أن الاستجواب هو حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو أحد أعضائها عن تجاوزات وأخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة للمجلس النبلي بهدف تحريك المسئولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء وذلك بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات.

ويمكن أن تعرف الاستجواب طبقاً للدستور والقانون العضوي والأنظمة الداخلية للبرلمان على أنه: آلية دستورية رقابية يتم من خلالها اتهام الحكومة ونقدتها، وإجبارها على تقديم تبريرات حول موضوع يتعلق بسياساتها العامة ذو أهمية وطنية أو عن حال تطبيق القوانين، ويكون مثبتاً بالأدلة أو المستندات أو الواقع أو جميعها، حيث يتوجه به عدداً من أعضاء أحد مجلسي البرلمان إلى الحكومة، ويفتح الباب للمناقشة بعد سماع دفاعها، مع إمكانية تحريك المسئولية السياسية للحكومة، عند ثبوت الإهمال والتقصير.

2- أهمية الاستجواب البرلماني: الاستجواب آلية دستورية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة وقد تعددت مقاصدها وأهدافها.

أ- محاسبة أو اتهام الحكومة أو أحد أعضائها: الغرض الأساسي للاستجواب هو محاسبة الحكومة بأكملها أو أحد أعضائها على تصرف معين له علاقة بالشؤون العامة وليس التصرفات

الشخصية. فهو استيضاخ مصحوب بالاتهام أو النقد لتصرف من تصرفات الحكومة ومساءلتها عن كيفية تصرفها.

ب- تحقيق المصلحة العامة: يجب أن يتعلق بمصلحة عامة، لكن أعضاء البرلمان كثيراً ما يحاولون الخلط بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة بهدف تحقيق بعض المكاسب لأبناء دوائرهم الانتخابية أو مكاسب خاصة لهم.

ج- توضيح سياسة الحكومة أمام الرأي العام: الاستجواب يسمح للبرلماني أن يطلب من الحكومة أو الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة أو أي نقطة فيها، ومن ثم فالاستجواب يستخدم كوسيلة لجمع المعلومات عن الإدارة وإعلام الرأي العام عنها.

د- إمكانية تحريك المسئولية السياسية: هو مقدمة لإمكانية إثارة المسئولية السياسية للوزير أو للحكومة، فهدفه هو تحريك موضوع سحب الثقة عند كشف المخالفة أمام البرلمان (في بعض الأنظمة الدستورية).

2-نشأة الاستجواب البرلماني: ظهر الاستجواب كإجراء رقابي على السلطة التنفيذية أول مرة مع بداية دستور الثورة الفرنسية عام 1791 واحتفى في دستور السنة الثالثة من الثورة، لأن الوزراء لم يسمح لهم بالدخول إلى المجالس التشريعية، ويعود للظهور في 1831، ويستعمل من طرف الجمعية الوطنية بشكل واسع في 1838. ومن فرنسا انتقل إلى أغلب الدساتير المعاصرة.

أغفل الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل النص على حق الاستجواب، أما الدساتير الجزائرية فقد نصت على الاستجواب البرلماني المادة 161 من دستور 1976 وبقيت محافظة على نفس الصياغة في دستوري 1989، و1996 المعدل حتى 2020.¹⁴⁵

3- شروط الاستجواب البرلماني و مجالاته: تتعرض للشروط الشكلية والموضوعية للاستجواب ثم لمجالاته.

أ- الشروط الشكلية للاستجواب: نص الأنظمة الداخلية للبرلمان والقانون العضوي المحدد للعلاقة بين البرلمان والحكومة على الشروط الشكلية لتقديم الاستجواب.

¹⁴⁵- قبل الدساتير الجزائرية كان النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي قد نص على استجواب الحكومة، بشرط أن يوقع اللائحة المتضمنة طلب استجواب الحكومة 50 عضواً.

أ- الكتابة: يجب أن يحرر الاستجواب حتى يسهل تقديمها، وتبلغه إلى الحكومة مسبقاً، حتى يمكنها الاستعداد للرد عليه بعد جمع المعلومات الكافية حول موضوع الاستجواب، كما تسمح الكتابة بتوزيع نص الاستجواب على نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة من أجل المشاركة في المناقشة. وشرط الكتابة لم تنص عليه الأنظمة الداخلية والقانون العضوي ولكن يستشف من النصوص التي حددت نظامه القانوني.

أ2- أن يوقع الاستجواب من طرف 30 نائباً أو 30 عضواً من مجلس الأمة على الأقل: لا يمكن لعضو البرلمان أن يقدم استجواباً للحكومة بمفرده. فيجب أن يقع الاستجواب على الأقل من طرف 30 نائباً أو 30 عضواً من مجلس الأمة، وهذا ما نصت عليه المادة 66 من القانون العضوي 16-12. وهو نصاب مبالغ فيه، ضيق المشرع به على نفسه من جهة، وأراد أن يثبت جدية أعضاء البرلمان لاستعمال هذه الآلية الرقابية.

أ3- وجوب إيداع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة لتبلغه إلى الوزير الأول من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة: وهو ما نصت عليه المادة 66 من القانون العضوي 16-12، ولم ينص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 عن الاستجواب، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فقد نص على إيداع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبيت فيه، وفي حالة قبول الطلب، يرسل رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب إلى الوزير الأول، ويوزع على الأعضاء، ويعلق بمقر المجلس، وفي حالة رفضه من طرف المكتب، يكون قرار الرفض معللاً، ويبلغ إلى مندوب أصحاب الاستجواب، ويكون نفس الإجراء أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني.

أ4- إرفاق طلب الاستجواب بمذكرة شارحة لموضوعه: يجب أن لا تتضمن عبارات جارحة أو غير لائقة، هذا ما اشترطته بعض الأنظمة الدستورية كمصر في نص المادة 199 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979.

وفي الجزائر أغفلت النصوص القانونية المنظمة للبرلمان هذه المسألة، كما أن هذا الشرط لم يلق اهتماماً من شراح القانون الدستوري في الجزائر.

ب- الشروط الموضوعية: وتمثل في الشروط التي يجب أن يتضمنها موضوع الاستجواب حتى يكون منتجاً لآثاره، حتى لا يستبعد.

بـ1- عدم مخالفة أحكام الدستور والقانون: البرلمان حينما يمارس اختصاصاته التشريعية أو الرقابية لا يجوز أن يخالف أحكام الدستور، ومن ثم لا يجوز أن يخالف الاستجواب أحكام الدستور أو القانون، خاصة أنه قد يتضمن توجيه اتهام للحكومة أو أحد أعضائها بمخالفة الدستور أو القانون، فمن بين أهداف الاستجواب المحافظة على الدستور والقانون. والذي يفحص تطابق الاستجواب مع الدستور والقانون هو مكتب المجلس الذي يقدم له طلب الاستجواب.

بـ2- أن يتعلق موضوع الاستجواب بمصلحة عامة: من الصعب تقدير ما إذا كان الاستجواب ضارا بالمصلحة العامة أو بالصالح العليا للدولة، وذلك نظرا لما يتسم به تعبير المصلحة العامة من مرونة وغموض وعدم التحديد. ومادام لا الدستور ولا الأنظمة الداخلية ولا القانون يحد من حرية البرلمان في ممارسة هذا الحق، سوى ما جرى عليه العرف البرلماني في الأنظمة المقارنة أنه ينبغي أن يتعلق بشأن من الشؤون العامة، ومن حق مكتب المجلس المودع لديه الاستجواب أن يقرر استبعاد الاستجواب أو جزء منه غير جدير بالمناقشة أو ضارا بالمصلحة العامة.

بـ3- أن يكون موضوع الاستجواب من اختصاصات الحكومة: النصوص الدستورية أو الأنظمة الداخلية للبرلمان سواء في الجزائر أو في الدول المقارنة نجدها حصرت توجيه الاستجواب إلى الحكومة أو أحد الوزراء، وفي الجزائر جاء لفظ الحكومة مطلقا وبالتالي فقد يوجه الاستجواب إلى الوزير الأول أو أحد الوزراء أو إلى الحكومة برمتها.

فمن المنطقي أن يقع الاستجواب في دائرة اختصاص الحكومة والوزراء حتى يمكن لهم تبرير تصرفاتهم أو تحمل مسؤولية تقصيرها أو إهمالها، لأنه لا يمكن مساءلة الحكومة عن تصرف أو عمل لا يدخل في اختصاصها أو تجاهله.

بـ4- ألا يكون الاستجواب في موضوع سبق أن استجوبت بشأنه الحكومة: من أجل تفادى تكرار الحكومة في موضوع ما سبق وأن فصلت فيه خلال الدورة التشريعية فقد استبعدت بعض النظم الداخلية للبرلمانات في بعض الدول المقارنة قبول الاستجواب الذي يكون موضوعه نفس موضوع استجواب سبق لأعضاء البرلمان أن تقدموا به. وهو ما تضمنته اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في مصر فال المادة 169 لسنة 1979 في معناها لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق وأن فصل فيه في نفس دور الانعقاد ما لم يطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك.

بـ5- ألا يتضمن الاستجواب عبارات جارحة وغير لائقة: هذا شرط عام يمتد إلى وسائل رقابة أخرى، وفي هذا الشأن وبالرجوع إلى بعض الأنظمة الداخلية البرلمانية نجدها قد تطرق إلى إجراءات الانضباط، وما يجب على النائب أن يتحلى به من أخلاق وآداب في الحوار، وهذا الشرط لم ينص عليه المشرع الجزائري في المواد المنظمة للاستجواب، مثلما نص عليه في لائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في المادة 199 والتي نصت على أنه "لا يجوز أن يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة".

بـ6- يجب أن يرتبط الاستجواب بإحدى المسائل ذات الأهمية الوطنية أو عن حال تطبيق القوانين: وهو ما نص عليه الدستور في المادة 160 من التعديل الدستوري 2020 ، بينما نصت المادة 66 من القانون العضوي 12/16 الذي جاء في ظل المادة 151 من التعديل الدستوري 2016 على ارتباطه بإحدى قضايا الساعة (لم ترد في تعديل 2020). وإذا كان تطبيق القوانين من صميم اختصاصات الحكومة، فعليها أن تسعى جاهدة لتطبيقها وتنفيذها من خلال النصوص التطبيقية لها أو من خلال تنزيلها في أرض الواقع، وإذا أخلت بذلك تسؤال عن حال تطبيقها، فإن المؤسس والمشرع لم يحددان المقصود بالمسألة ذات الأهمية الوطنية، والمعيار الذي على أساسه يمكن اعتبار موضوع ذو أهمية وطنية. والتقدير في ذلك يعود لأعضاء البرلمان مقدمي طلب الاستجواب ومكتب المجلس حسب الحالة.

10- أن لا يتصل موضوع الاستجواب بمعلومات أو وثائق تكتسي طابعاً سرياً أو استراتيجياً يتعلق بالدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي وألا يتعلق بواقع تكون محل إجراء قضائي: وهو ما استثنى المادة 87 مكرر 1 من القانون العضوي 16-12 المعديل والمتمم بالقانون 06-23 من المادة 155 من التعديل الدستوري 2020 والمادة 87 مكرر من القانون العضوي 12-16 المعديل والمتمم بالقانون العضوي 23-06 اللتان ألزمتا الحكومة بتقديم المعلومات والوثائق الضرورية التي يطلبها لبرلمان عند ممارسته مهامه الرقابية.

ج- مجالات الاستجواب البرلماني: شكل التعديل الدستوري 2020 استثناء على الدساتير التي سبقته، سواء من حيث اعتباره مناسبة لتقديم ملتمس رقابة، أو من حيث نطاق تطبيقه، فبعدما كان يمكن طرح الاستجواب في إحدى قضايا الساعة، أصبح مجال الاستجواب في المسائل ذات الأهمية الوطنية وكذا عن حال تطبيق القوانين.

- إجراءات الاستجواب وآثاره: نتطرق لإجراءات الاستجواب ثم النتائج المترتبة عنه.

أولاً/ إجراءات الاستجواب: وتمثل في إيداع الاستجواب وإدراجه في جدول الأعمال، ثم تحديد جلسة للنظر في الاستجواب، ثم عرض الاستجواب من طرف مندوب أصحاب الاستجواب والرد عليه من طرف من وجه إليه الاستجواب.

1- إيداع الاستجواب وإدراجه في جدول الأعمال: لم ينص القانون العضوي 16-12 على الجهة التي يودع لديها الاستجواب، على خلاف النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 الذي نص على أنه يودع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبيت فيه (المادة 2/92) في حين لم يشر إلى ذلك النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والذي قبله، وفي هذا يبقى مكتب المجلس الشعبي الوطني هو من يودع لديه طلب الاستجواب. وهو من يبيت في قبوله أو رفضه رغم غياب النص. باعتبار أن تبليغ نص الاستجواب يتم من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة طبقاً لنص المادة 66 من القانون العضوي 16-12.

وفي حالة قبول الطلب يتم إرساله من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة إلى الوزير الأول، ويتم ذلك في غضون 48 ساعة الموالية لقبوله. ولو أن الأصل في الاستجواب في النظام الدستوري الفرنسي هو الرد الفوري عليه حيث يجوز للمجلس أن يقر المناقشة الفورية في موضوع الاستجواب بمجرد تقديمه.

كما تشير الفقرة 3 من المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة إلى توزيع نص الاستجواب على الأعضاء وأن يعلق بمقر المجلس حتى يتمكن النواب من الإطلاع عليه.

وفي حالة رفض طلب الاستجواب يجب أن يكون الرفض معللاً ويلغى إلى مندوب أصحاب الاستجواب (المادة 4/92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017).

2- تحديد جلسة للنظر في الاستجواب: يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة جلسة للنظر في الاستجواب بالتشاور مع الحكومة، وتتعقد هذه الجلسة 30 يوماً على الأكثر الموالية لتبلغ الاستجواب. ويمكن لمندوب أصحاب الاستجواب سحب الاستجواب قبل الجلسة المخصصة لهذا الغرض ويلغى رئيس الغرفة المعنية بذلك. (المادة 67 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم).

كما ألزمت المادة 160 من التعديل الدستوري 2020 أن يكون الجواب خلال مدة ثلاثون 30 يوماً كحد أقصى، وهذه المدة في تقديرنا طويلة قد يفقد الاستجواب معها معناه وأثره بتغير الظروف.

3- عرض الاستجواب والرد عليه: طبقاً لنص المادة 68 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم أن مندوب أصحاب الاستجواب يقدم عرضاً يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض وتجيب الحكومة عن ذلك.

وما جرت عليه الممارسة البرلمانية أنه يقوم المندوب بشرح استجابته مبيناً الواقع التي ينسبها للوزير وأدلة إسنادها وأوجه الاتهام فيها، ويجب أن تكون الأدلة حاضرة حال تقديم الاستجواب. وعدم النص على تخصيص مدة معينة لمناقشة الاستجواب يفهم منه أن للمجلس في أن يقرر مناقشة الاستجواب في جلسة أو عدة جلسات حسبما تقتضي طبيعته.

بالنسبة للرد فالرجوع إلى المادة 68 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم نجدها نصت على أن الحكومة هي التي تتولى الإجابة عن الاستجواب، إلا أن عبارة الحكومة جاءت بلفظ العموم الأمر الذي ينجر عنه الغموض فيما يخص المعنى بالذات بالرد على الاستجواب، هل هو الوزير الأول أم الوزير المعني بالقطاع المطروح حوله الاستجواب أم الحكومة بكاملها؟

في هذا الصدد جرت العادة في الممارسة البرلمانية في الجزائر فيما يخص الاستجواب أن يرد الوزير الأول على نص الاستجواب الموجه إلى حكومته، غير أن هذا لا يمنع من أن ينبع أحد أعضاءها كما يمكن لأي وزير غيره من الوزراء للرد، وإن كان الأصل أن يتكتل الوزير صاحب القطاع المطروح بشأنه الاستجواب بالرد باعتباره يقع في اختصاصه¹⁴⁶.

¹⁴⁶- لقد أثارت مسألة الرد الشخصي للوزير الأول عن الاستجواب الموجه إليه خلافاً بين رئيس الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم ورئيس المجلس، بشأن الاستجواب المتعلق بتعيم استعمال اللغة العربية، حين انسحب المبادرون بالاستجواب من الجلسة العلنية المنعقدة يوم 09 جانفي، 2003 وقد أجاب رئيس المجلس آنذاك على مطلب نواب حركة مجتمع السلم بأنه "لنائب الحق في طرح الاستجواب على الحكومة، وهذه الأخيرة من واجبها أن ترد عليه، لكن ليس في نص القانون ما يدل على أن رئيس الحكومة ملزم شخصياً بالرد على الاستجواب، لأنه موجه للحكومة ككل، وليس لشخص، إذن فالحكومة لها كل الصالحيات القانونية لتفويض أي وزير للرد على الاستجواب، وطبقاً للمادتين 133، 134 أحيل الكلمة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان المفوض من قبل رئيس الحكومة ليجيب على الاستجواب" انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 34 المؤرخة في 03 فيفري 2003.

وفي حال لم يتناول نص الاستجواب العضو الموجه إليه، فيتم الرجوع إلى المعيار الموضوعي، أي النظر إلى طبيعة الموضوع، فإن تبين أن الموضوع يتعلق بقطاع معين يوكل الأمر إلى الوزير المعني والذي يدخل موضوع نص الاستجواب في اختصاصه، أما في حالة ما إذا كان نص الاستجواب يهم الأمة بصفة عامة، فمن المفترض أن يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة الإجابة على الاستجواب.

ثانياً/ النتائج المترتبة عن الاستجواب:

بالرجوع إلى التعديل الدستوري 2020 والقانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06، والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، نجد أنها تعترف للبرلمان بحق استجواب الحكومة وفق شروط وإجراءات محددة، لكنها قبل التعديل الدستوري 2020 لم تكن تقرر أي آثار تذكر في حالة استخدامه وتقديم الحكومة لإجابة غير مقنعة عن الاستجواب الموجه إليها، وبالتعديل الدستوري 2020 أصبح الاستجواب البرلماني مناسبة لإمكانية تقديم ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

كما يمكن للبرلمان في حال عدم اقتناعه برد الحكومة أن يستخدم آلية لجنة التحقيق وهي آلية يمكن أن يستخدمها مستقلة عن الاستجواب.

وفي حالة عدم استخدام الآليتين السابقتين يبقى الاستجواب في الجزائر مجرد أداة للحوار بين البرلمان والحكومة لا يرتقي أي مسؤولية سياسية لا فردية ولا جماعية للحكومة، وبالتالي يبقى غير ذي فعالية نتيجة استناد الحكومة إلى أغلبية برلمانية دون أي معارضة لها، مما يجعل الاستجواب في هذه الحالة مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لا أكثر ولا أقل.

المحور الثالث:

آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية

في مقابل الأدوات الرقابية السابقة الذكر، والتي تعد ردعية من الناحية النظرية، هناك أيضا أدوات رقابية أخرى تفتقر للطابع الردعـيـ، ولن يستطـعـ البرلمان الاعتمـادـ عليها لتوقيع المسؤولية السياسية للحكومة، تشتـركـ أغـلـبـهاـ فيـ توـفـيرـ المـعـلـومـاتـ لأـعـضـاءـ الـبرـلمـانـ لمـارـسـةـ الدـورـ الرـقـابـيـ ولوـ فيـ حدـودـ الدـنـيـاـ. تـمـثـلـ هـذـهـ الأـدـوـاتـ الرـقـابـيـةـ المـنـصـوصـ عـلـيـهـ فـيـ التـعـدـيلـ الدـسـتوـرـيـ 2020ـ وـالـقـانـونـ العـضـويـ 16ـ 12ـ الـمـعـدـلـ وـالـمـتـمـ بـالـقـانـونـ العـضـويـ 06ـ 23ـ الـمـتـمـثـلـ فـيـ: الـأـسـئـلـةـ الـبـرـلمـانـيـةـ، لـجـانـ التـحـقـيقـ الـبـرـلمـانـيـ، الرـقـابـةـ فـيـ المـجـالـ المـالـيـ عـنـ طـرـيـقـ الـقـانـونـ المـتـضـمـنـ تـسـوـيـةـ الـمـيزـانـيـةـ. وـالـرـقـابـةـ الـبـرـلمـانـيـةـ عـلـىـ السـيـاسـةـ الـخـارـجـيـةـ، وـسـمـاعـ أـعـضـاءـ الـحـكـومـةـ وـتـشـكـيلـ الـبـعـثـاتـ الـاـسـتـعـلـامـيـةـ.

المبحث الأول:

الأسئلة البرلمانية

من المقرر دستورياً تمكـينـ الـبرـلمـانـ منـ إـمـكـانـيـةـ طـرـحـ الأـسـئـلـةـ بـنـوـعـيـهـ عـلـىـ الـحـكـومـةـ، وـيـتـرـتـبـ عـنـ مـارـسـتـهاـ نـتـيـجـتـيـنـ، الـأـوـلـىـ قـيـامـ عـلـاقـةـ بـيـنـ الـمـشـرـعـ وـالـمـنـفـذـ حـولـ اـسـتـيـضـاحـ مـسـأـلـةـ ذاتـ صـالـحـ عـامـ، وـالـثـانـيـ عـدـمـ تـرـتـيبـ أـيـ أـثـرـ يـنـصـبـ عـلـىـ الـوـزـارـةـ الـمـعـنـيـةـ عـنـ طـرـيـقـ وزـيرـهاـ. أـولاـ: مـفـهـومـ السـؤـالـ الـبـرـلمـانـيـ وـنـشـائـهـ: السـؤـالـ الـبـرـلمـانـيـ هوـ الـوـسـيـلـةـ الرـقـابـيـةـ الـأـكـثـرـ شـيـوعـاـ مـنـ قـبـلـ أـعـضـاءـ الـبـرـلمـانـ عـلـىـ أـعـمـالـ الـحـكـومـةـ، نـظـراـ لـسـهـولةـ اـسـتـعـمالـهـاـ وـبـسـاطـةـ إـجـراءـاتـهـاـ.

1-مفهوم السؤال البرلماني:

الـسـؤـالـ الـبـرـلمـانـيـ هوـ اـسـتـفـهـامـ أوـ اـسـتـقـسـارـ مـنـ عـضـوـ الـبـرـلمـانـ عـنـ أـمـرـ يـجـهـلـهـ، أوـ رـغـبـتـهـ فـيـ التـأـكـدـ مـنـ حدـوثـ وـاقـعـةـ مـعـيـنةـ، أوـ الـاـسـتـعـلـامـ عـنـ نـيـةـ السـلـطـةـ التـتـفـيـذـيـةـ فـيـ مـسـأـلـةـ ما¹⁴⁷ـ، وـيـتـخـذـ السـؤـالـ طـابـعاـ مـكـتـوبـاـ أوـ شـفـاهـيـاـ. وـنـحدـدـ تـعـرـيفـهـ وـأـهـدـافـهـ وـأـنـوـاعـهـ، وـشـروـطـهـ.

¹⁴⁷ـ حـسـنـ مـصـطـفـيـ الـبـرـجـيـ، مـرـجـعـ سـابـقـ، صـ 718ـ.

أ/ تعريف السؤال البرلماني:

عرفه الأستاذ رمزي طه الشاعر بأنه: "استيصال أمر من أحد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور، أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع معين."¹⁴⁸

وعرفه الأستاذ سليمان محمد الطماوي بأنه: "حق لأعضاء البرلمان يتم خلاله تمكينهم من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين."¹⁴⁹

كما عرفه العميد DUGUIT بأنه: الطلب الذي يريد عضو البرلمان من خلاله الحصول على استفسارات من أحد الوزراء، حول موضوع محدد.

ويمكن أن نعرف السؤال بأنه حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان، يستطيع من خلاله أن يوجه إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو أحد أعضاء الحكومة، أسئلة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه عضو البرلمان، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتمد الحكومة القيام به في أمر من الأمور.

ب/ أهدافه: يتميز السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية بعدة أهداف نوجزها فيما يلي:

- ب 1-أداة استفهام للحكومة: إذ يتاثر استخدام الأسئلة كأداة استفهام للحكومة بعدة عوامل منها:-
 - تأثير الأفكار السياسية والاقتصادية للنواب، فتؤثر الأفكار السياسية لأعضاء البرلمان على كيفية استخدامهم للأسئلة البرلمانية كأداة استفهام في نوعية الأسئلة التي يقدمونها، كما تؤثر اهتماماتهم الاقتصادية والاجتماعية من حيث الأعمال والوظائف التي كان يشغلها قبل انتخابه في نوعية الأسئلة التي يقدمها، فمهنة النائب قبل انتخابه تؤثر في كيفية استخدامه للأسئلة.
 - اهتمامات عضو البرلمان الوطنية والمحلية: حيث تؤثر اهتماماته بالمستوى الوطني أو المحلي على كيفية استخدامه للأسئلة كأداة استفهام.

¹⁴⁸- رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 355.

¹⁴⁹- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.

بـ2- كأداة لمتابعة تنفيذ القوانين والقرارات: السؤال وسيلة جدية لمراقبة الحكومة في تطبيقها للقواعد القانونية بصفة عامة والقواعد الدستورية بصفة خاصة، لأن عليه استجاء الكثير من الأمور والتصرفات والتأكد من خلل الأسئلة من قيام الحكومة بتنفيذ القرارات الإدارية، وبالتالي لا يكفل السؤال رقابة فعالة على عمل الحكومة فحسب بل يمتد هذا الإصلاح حتى إلى المجال التشريعي.

بـ3- أداة للكشف عن مخالفات الحكومة: فهو أداة رقابية هامة لمتابعة أوجه قصور السياسة العامة للحكومة وتتبنيها إلى كل خلل قد يحصل في أي جانب من جوانب هذه السياسة، يستعملها البرلمان في الوقت المناسب للضغط على المسؤولين والدفع بهم إلى اتخاذ إجراءات علاجية أو أي فعل آخر يكون كافياً لإنصاف هذا الخلل.

بـ4-وسيلة تعاون وتبادل الحوار بين البرلمان والحكومة: حيث يتداول فيه كل من عضو البرلمان والحكومة الحوار عن طريق الأسئلة والأجوبة، وبمقتضى هذا الحوار تحاول الأسئلة البرلمانية اكتشاف الخلل والتقصير الحكومي.

ج/ أنواع الأسئلة البرلمانية: تتتنوع الأسئلة بتتواء طريقة استعمالها وشكلها وأولويتها في جدول الأعمال بالنظر لأهميتها. من هنا يمكننا أن نميز بين تلك الأسئلة التي تقدم شفوياً ويجب عنها بنفس الكيفية، وإن كانت إجراءاتها تشرط أن يكون تقديمها إلى غرفة البرلمان كتابة، وتلك التي تكون كتابية ويرد عليها كتابة.

والأسئلة البرلمانية تتتنوع بين السؤال الشفهي والكتابي، وسؤال يتسم بصفة الاستعجال ويسمى بسؤال الحدث أو الساعة أو الحال أو العاجل... الخ، وهذا حسب النظام الدستوري لكل دولة.

و سنقتصر على النظام الدستوري الجزائري حيث تناول الدستور نوعين من الأسئلة.

النوع الأول: السؤال الذي تكون الإجابة عنه كتابة وهو السؤال الكتابي.

والنوع الثاني: السؤال الذي تكون الإجابة عليه شفاهة، وهو السؤال الشفوي، وينقسم إلى سؤال شفوي بسيط وسؤال شفوي مع المناقشة.

وفي هذا جاء في نص المادة 158 من التعديل الدستوري أنه يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة...

ج1- السؤال الشفوي: وفيه يكون حضور الجهة الموجه إليها السؤال أمام البرلمان (الوزير لقطاع معين أو الحكومة كلها) في الجلسة المحددة للإجابة عن السؤال، بعكس السؤال الكتابي.

أي تتميز الأسئلة الشفوية في طرحها شفويا من طرف العضو البرلماني في الجلسة المخصصة لذلك، والرد عليها شفويا من قبل الوزير المختص خلال نفس الجلسة. والأسئلة الشفوية في الجزائر تنقسم إلى نوعين هما:

-السؤال الشفوي البسيط أو دون مناقشة: تقتصر على المحاورة بين عضو البرلمان السائل والوزير المجيب، حيث أن هذا النوع من الأسئلة يمنح مقدمه دقائق للتعقيب على إجابة الوزير وللوزير أن يجيب على ملاحظات أو تعقيب العضو، ولا يجوز لأعضاء البرلمان الأخرى الاشتراك في المناقشة بين العضو السائل والوزير المجيب عن السؤال.

-السؤال الشفوي مع المناقشة: يعتبر السؤال الشفوي مع المناقشة أوسع مدى من السؤال الشفوي دون مناقشة، إذ يتاح فرصة أكبر سواء للعضو السائل أو لبقية أعضاء البرلمان للاشتراك في المناقشة.

أي أن السؤال الشفوي مع المناقشة لا يقتصر على العلاقة بين السائل والمسئول، وإنما يسمح لعديد من النواب بالتدخل والمناقشة بشأن موضوع السؤال والإجابة عليه.

إذ يتاح فرصة أكبر للعضو السائل ولبقية أعضاء البرلمان للاشتراك في المناقشة، وهو أمر من شأنه أن يعطي لموضوع السؤال أهمية أكبر، بحيث تثار جوانب من السؤال لم يكن من الممكن إثارتها لو اقتصر الأمر على تعقيب صاحب السؤال فقط.

وقد كرس المؤسس الدستوري الجزائري السؤال مع المناقشة في الفقرة 5 من المادة 158 من التعديل الدستوري 2020 حيث جاء فيها: إذا رأت أي من الغرفتين جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وهو نفس ما نصت عليه المادة 75 من القانون العضوي 12-16 المعديل والمتمم بالقانون العضوي 23-06.

وتجرى هذه المناقشة بناء على طلب يقدمه 30 عضوا على الأقل من مجلس الأمة حسب نص المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. وقد صمت النظام الداخلي

للمجلس الشعبي الوطني 2000 على عدد النواب الذي يطلب إجراء المناقشة (وقد نص النظام الداخلي لسنة 1997 الملغى على 20 نائبا).

ج/2 السؤال الكتابي: هو الطلب المقدم قصد الحصول على معلومات حول موضوع معين من طرف البرلمان إلى الحكومة، ويكون في شكل مراولة كتابية إذ يفهم هذا من اسمه، كما أن معظم الدساتير نصت عليه كآلية للرقابة البرلمانية. ولئن اتسم العمل البرلماني بالنقاش العام فإنه ليس في وسع الجلسات العامة تناول كل المسائل المثارة للجدل، لذلك يمكن أن يكون أي موضوع محل تساؤل، وغير مدرج ضمن النقاش العام.¹⁵⁰

والأصل أن كل أنواع الأسئلة حتى الشفوية منها توجه مكتوبة إلى أعضاء الحكومة أو إلى وزير معني بقطاع معين، وإنما الفرق يتجلّى في طريقة الإجابة، فإذا كانت الإجابة مكتوبة عد السؤال مكتوباً والعكس صحيح. والأصل في البرلمانات المختلفة، كالبرلمان الفرنسي أو الانجليزي أن الأسئلة المكتوبة تكون خارج نطاق جدول الأعمال، إذ ينتهي السؤال المكتوب بمجرد حصول النائب على إجابة الوزير عنه أما إذا رغب في التعقيب على إجابة الوزير كان أمامه اللجوء إلى أسلوب الأسئلة الشفوية.

وقد استخدمت الأسئلة المكتوبة كوسيلة للحصول على البيانات والمعلومات التي يحتاجها أعضاء البرلمان لحل بعض المشاكل التي يواجهها ناخبوهم والتي تتطلب بعض الوقت لإعدادها حين لا يمكن معها الحصول عليها عن طريق الأسئلة الشفوية.

ويمكن أن يطلب عدداً من أعضاء مجلس الأمة (30 عضواً) على الأقل، أو عدداً من نواب المجلس الشعبي الوطني لم يحدد في نظامه الداخلي، إجراء مناقشة، إذا كان جواب عضو الحكومة يبرر إجراء مناقشة، وتجرى المناقشة كما أسلفنا حسب الشروط التي يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

2 - نشأة السؤال البرلماني: يرى الفقه الدستوري أن السؤال ابتکار بريطاني برع فيه أعضاء البرلمان في بريطانيا ويرجع ابتکاره إلى أن النواب في البرلمان الانجليزي، ومنه فإن انجلترا هي المهد السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية.

¹⁵⁰ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، دون رقم الطبعة، 2009، ص 380.

وقد بدأ السؤال شفويا في عام 1721 حينما وجه أحد أعضاء مجلس اللوردات سؤالاً إلى الوزير الأول، وبدأ في مجلس العموم في عام 1783، وكانت الأسئلة في البداية قليلة لأنها كانت تعتبر استثناء من القواعد العامة في التحدث في المجلس. ثم أصبحت حق متميز للأعضاء اعتباراً من عام 1832.

أما في فرنسا فقد ظهرت الأسئلة الكتابية عام 1909 في مجلس النواب، وبعدها بستين في مجلس الشيوخ، توجه لأحد الوزراء أو للوزير الأول إذا تعلق الأمر بالسياسة العامة للحكومة، والأسئلة الشفوية ظهرت خلال الجمهورية الثالثة.

أما في الجزائر فقد ظهر مع أول دستور 1963 بنوعيه الشفوي والكتابي في نص المادة 38. ودستور 1976 نص على الأسئلة الكتابية فقط في نص المادة 162 منه. ثم دستور 1989 الذي نص على الأسئلة الشفوية والكتابية في المادة 125 ودستور 1996 الذي نص عليها في المادة 134، واستقرت عليها كل التعديلات الدستورية لدستور 1996.

ثانياً/ شروط الأسئلة البرلمانية: يتميز السؤال البرلماني بمجموعة من الشروط يمكن إجمالها في:

1- ممارسة حق السؤال بصفة فردية: وعليه يعتبر السؤال من الحقوق الشخصية للنائب فإنه لا يجوز أن يوقع عليه أكثر من عضو واحد، وعلى هذا الأساس لا يقبل توجيهه من إحدى المجموعات أو الكتل البرلمانية أو من هيئات أو لجان المجلس، كما لا يمكن أن يوجه باسم المجلس أو باسم اجتماع رؤساء اللجان الدائمة العضوية فيه، أما إذا تمت مباشرة هذا الحق من قبل رئيس إحدى الهيئات بصفته الشخصية وليس بحكم رئاسة المجموعة البرلمانية، ففي هذه الحالة توفرت صفة الفردية في سؤال وعدها على إثرها مستوفياً لهذا الشرط.

2- يجب توجيه السؤال إلى عضو الحكومة المختص: يجب أن يكون السؤال على ما يدخل في اختصاص الوزير الموجه إليه السؤال وإذا ما خرج السؤال عن اختصاصه لم يجيز قبوله. ومعنى هذا أن يحدد السائل عضو الحكومة الموجه إليه السؤال، و لم يبين المشرع صراحة إمكانية قيام عضو المجلس بطرح نفس السؤال على عدد من الوزراء في آن واحد. وإن كانت الممارسة بيّنت أنه يمكن ذلك في جلسات مختلفة.

3- يجب أن يتطابق مع الدستور والقانون وأن لا يضر بالمصلحة العامة: على عضو البرلمان أن يتلزم الحدود المرسومة له في الدستور والقانون في النظام الداخلي للغرفتين، عند ممارسته لحق السؤال، وأن لا يضر بالمصلحة العامة، ويفحص شرعية السؤال مكتب المجلس حسب الحاله.

4- يجب أن يكون السؤال حاليا من العبارات غير اللائقة: ومعنى ذلك أن لا يحتوي السؤال على عبارات تمس سمعة الوزير الموجه إليه السؤال، أو الأشخاص الذين يدور حولهم السؤال أو يتعرض لهم بألفاظ نابية وبذلك يخرج السؤال من كونه وسيلة رقابية دستورية يستخدمها عضو البرلمان للاستفهام والرقابة إلى وسيلة للهجوم على الآخرين.

وهناك شروط نص عليها النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 في المادة 94 منه وهي:

5- وجوب تحرير السؤال باللغة العربية: يجب تحرير السؤال باللغة العربية كإجراء شكلي في الأسئلة، وطبقا لقاعدة توازي الأشكال يجب أن تكون الإجابة عليه باللغة العربية.

6- أن يتضمن السؤال موضوعا واحدا: لا بد من حصر محتوى السؤال في موضوع واحد حتى يمكن تجنب تشعب قضياءه وفي نفس الوقت يجب أن لا يكون غامضا وعاما جدا أو أن يخلو من حقائق واقعية أو حتى أن يكون كبيرا جدا يصعب التحكم في جزئياته إذ من شأن إبهام السؤال وغموضه أن يؤدي إلى عدم فهم موضوعه من قبل الوزير المسؤول الأمر الذي يعود إلى إمكانية الحصول على إجابة غير محددة عنه من طرف هذا الأخير وهو ما لا يتحقق معه الهدف والغاية من وجود السؤال أصلا.

7- يجب أن لا يتعلق موضوع السؤال بنص مودع لدى مكتب المجلس: يجب أن يكون السؤال البرلماني حول موضوع النصوص المودعة لدى المجلس، لأنها ما زالت لم تخرج للوجود.

8-أن لا يكون السؤال محل وقائع ذات إجراء قضائي: معنى هذا عدم المساس بأمر مطروح أمام القضاء أساس خروج تلك الأعمال عن نطاق الرقابة البرلمانية عامة، والسؤال خاصة، لأن ذلك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات وبالتالي استقلالية السلطة القضائية والتأثير في سير التحقيق أو أحکامها وقراراتها، وهو ما أكدته المادة 87 مكرر 1 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتم بالقانون العضوي 23-06.

9- أن لا يكون ذا طابع شخصي: ومعنى هذا أن يتعلق السؤال بأمر من الأمور العامة وغير متعلق بقضية شخصية أو بشخص معين بذاته، وليس فيه مساس بالشؤون الخاصة.

وهي نفس الشروط التي نصت عليها التعليمية 8 لسنة 2000 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني. التي أضافت أنه وتقادياً لتكرار الأسئلة في نفس الموضوع في مدة قصيرة بنصها على عدم قبول الأسئلة التي تكون موضوعها نظير موضوع سؤال تمت الإجابة عنه مدة تقل عن ثلاثة أشهر.

10- أن لا يتصل موضوع السؤال بمعلومات أو وثائق تكتسي طابعاً سورياً أو استراتيجياً يتعلق بالدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي: وهو ما استثنى المادة 87 مكرر 1 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون 06-23 من المادة 155 من التعديل الدستوري 2020 والمادة 87 مكرر من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06 اللتان ألزمتا الحكومة بتقديم المعلومات والوثائق الضرورية التي يطلبها برلمان عند ممارسته مهامه الرقابية.

ثالثاً/ إجراءات تقديم السؤال والنتائج المترتبة عن ذلك

1- إجراءات تقديم السؤال والإجابة عليه: إذا توافرت الشروط المطلوبة في السؤال فيجب أن يودع لدى الجهة المختصة بذلك في الآجال المحددة، حتى يتم تبليغه إلى الجهة المكلفة بالرد عليه خلال الجلسة المخصصة للأسئلة إذا ما تم إدراجه في جدول الأعمال.

أ- إيداع السؤال: يودع نص السؤال المكتوب من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة. وفي هذا نصت المادتين 70 و 73 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم على أنه: "يودع كل من السؤال الكتابي والشفهي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني إذا كان السؤال موجه من طرف نائب في المجلس الشعبي الوطني، أو لدى مكتب مجلس الأمة إذا كان السؤال موجه من طرف عضو في مجلس الأمة ويقوما بإرسال السؤال المقبول للحكومة، بعد نظر كل غرفة في طبيعة وعدد الأسئلة التي تحال على الحكومة ويحدد النظام الداخلي لكل غرفة شروط وكيفية توجيه الأسئلة.

وتقادياً لإيداع الأسئلة خارج دورات المجلس الشعبي الوطني، فقد نصت التعليمية المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية التي أصدرها المجلس الشعبي الوطني على ضرورة إيداع الأسئلة خلال الدورة فقط.

وسواء كان السؤال كتابياً أو شفهياً فإن إيداعه لدى مكتب المجلس أو تبليغه إلى الحكومة يكون بالشكل الكتابي، وكذلك تكون إجابته إلى مكتب المجلس.

ب- تسجيل السؤال وتبليغه: بعد إيداع السؤال والتأكد من احتواه لجميع الشروط الواجب توافرها فيه لقبوله، يلزم حينها مكتب المجلس المودع لديه السؤال القيام بالإجراءات اللازمة قصد تهيئته للإجابة عليه من طرف الجهة المعنية الموجه إليها.

فأول هذه الإجراءات يتمثل في تسجيله في السجل المخصص لذلك حيث تسجل الأسئلة حسب تاريخ إيداعها، وبعدها تأتي خطوة إبلاغ الوزير بموضوع السؤال الموجه إليه. وفي هذا الصدد فقد اختلفت الأنظمة الداخلية للبرلمان في تحديد المدة التي يجب أن يبلغ فيها السؤال إلى الجهة المكلفة بالإجابة عليه، وإن اتفقت معظمها على ضرورة تبليغ السؤال إلى الحكومة أو إلى الوزير المختص حسب الحالة فور تقديمها، نفس الموقف تبنّته النصوص الدستورية الجزائرية من خلال الأنظمة الداخلية لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا القانون العضوي 16/12 السابق الذكر حيث يرسل السؤال إلى الحكومة إذا ما توافرت شروطه. هل يرسل إلى الوزير الأول أم إلى الوزير المعني أم للحكومة جميعها، فالمارسات البرلمانية أثبتت أن يرسل إلى الوزير الأول أو لوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان وهو يوجهه إلى المعنى به في الحكومة.

ج- إدراج السؤال في جدول الأعمال وأجال الإجابة عليه: حتى تتم الإجابة على السؤال الشفهي يجب أن يدرج في جدول أعمال البرلمان خلال الجلسة المخصصة للرد على الأسئلة، أما فيما يخص الأسئلة الكتابية فقد حددت النصوص القانونية آجال يجب احترامها.

ج1/ إدراج السؤال في جدول الأعمال: هذا أول إجراء بالنسبة يميز السؤال المطلوب الإجابة عليه شفاهة، عن السؤال المطلوب الإجابة عنه كتابة. فالتسجيل في جدول الأعمال يعتبر إشارة المرور للنوع الأول (المجاب عنه شفاهة)، والذي لا يكون مهياً للإجابة عنه أو حدوث مناقشة حوله، في حين غير متطلب بشأن الأسئلة المكتوبة فهي لا تكون بحاجة لانعقاد جلسة وإنما يتم تبليغ الجواب إلى العضو السائل عن طريق مكتب المجلس.

وتدرج الأسئلة في جدول الأعمال حسب تاريخ وترتيب إيداعها وتسجيلها في الجداول ومدى استعجالها، ولا يمنع من جمع الأسئلة المتشابهة. والممارسة البرلمانية في الجزائر بينت أن مكتب المجلس الشعبي الوطني عادة ما يختار سؤالين أو ثلاثة حسب الأهمية ويتم إدراجهم في جدول

الأعمال. وقد نصت المادة 71 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، على تخصيص جلسة أسبوعية لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية تعقد بالتداول بين مجلسي البرلمان ويكون ذلك بالتشاور بين مكتبي الغرفتين وبالاتفاق مع الحكومة.

ج2/ جلسة الإجابة عن السؤال: يبلغ الوزير المختص بالسؤال الكتابي، ويدرج السؤال الشفهي في جدول أعمال الجلسة المخصصة للإجابة، ويتم معالجة الأسئلة المبرمجة كما يلي:

- **مدة السؤال ومدة رد عضو الحكومة:** تخصص جلسة أسبوعية للرد عن الأسئلة الشفهية، ولكن تحديد اليوم الذي تم فيه الإجابة يتم بالتشاور بين مكتبي الغرفتين وبالاتفاق مع الحكومة. وفيما يتعلق بمدة عرض السؤال الشفوي فقد حددتها المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 بمدة ثلاثة دقائق وهي نفس المدة التي حددتها المادة 4 من التعليمية 2000 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني، استجابة للمادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 التي جاء فيها أن مكتب المجلس الشعبي يقدر مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عليه، وتعقيبها حسب عدد الأسئلة ومواضيعها، أما مدة رد عضو الحكومة فقد حددتها المادة 96 أعلاه بستة دقائق في حين حددتها تعليمية 2000 بسبع دقائق ويمكن لرئيس الجلسة تمديدها إذا ارتأى أن موضوع السؤال يقتضي ذلك، يقوم الوزير خلالها بالرد أو الامتناع عن الرد الفوري.

- **إيداع الإجابة:** تودع الإجابة على الأسئلة المكتوبة حسب نص الفقرة 3 من المادة 74 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم لدى مكتب الغرفة المعنية، ويبلغ إلى صاحبه، كما يمكن لعضو الحكومة أن يرد كتابة عن السؤال الشفوي، إضافة إلى رده الشفهي، ويبلغ إلى صاحبه عن طريق الغرفة المعنية.

- **إمكانية التعقيب:** نص النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 على إمكانية التعقيب على الإجابة ومنحت هذا الحق لصاحب السؤال في ظرف ثلاثة دقائق، ونص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 2000 على سلطة المكتب في تقدير هذه الإمكانيـة وفي ذلك جاءت التعليمـة 2000/08 التي منحت هذا الحق على أن لا يتجاوز 2 دقيقتـين. وللوزير حق التعقيـب على تعقيـب عضـو البرـلمـان، في مـدة لا تـتجاوز دـقيـقـتين طـبقـاً لـلـتـعـلـيمـة 2000/08 الصـادـرـة عن مـكـتبـ المـجـلسـ الشـعـبـيـ.

الوطني، وفي حدود ثلات دقائق طبقاً للمادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، على أن يكون التعقيب والرد حول موضوع السؤال فقط.

- **غياب صاحب السؤال:** نصت المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 على أنه في حالة غياب صاحب السؤال الشفوي عن الجلسة المخصصة، دون توكيل من ينوب عنه، يفقد حقه في طرحة. كما نصت التعليمية 2000/08 الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني والتي تنظم الأسئلة الشفوية والكتابية على أنه إذا تغيب موجه السؤال الشفوي عن الجلسة المخصصة لطرحه دون تبرير يفقد حقه في طرحة ولا يجبر عنه عضو الحكومة ويتحول تلقائياً إلى سؤال كتابي، وفي حالة وجود مبرر يؤجل طرحة مرة واحدة فقط.

د/ سحب السؤال وتركه وسقوطه: لكي تتم الإجابة عن السؤال يجب أن يظل قائماً بشروطه حتى بدء الإجابة عنه.

د1/سحب السؤال: نصت المادة 3/71 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم والمادة 98 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 على إمكانية سحب السؤال الشفوي أو تحويله على سؤال كتابي، على أن يكون السحب قبل تحديد تاريخ انعقاد جلسة الإجابة عن الأسئلة الشفوية، على أن تبلغ الحكومة بذلك. وبمفهوم المخالفة أنه لا يمكن السحب قبل هذا التاريخ، وحسناً فعل المشرع أن حدد وقت السحب حتى تكون جدية في التعامل مع الأسئلة.

د2/ترك السؤال: الترك يستشف من موقف قاطع الدلالة على عدم رغبة السائل في الاستمرار في سؤاله لأن يختلف عن حضور الجلسة المخصصة لطرحه دون عذر أو توكيل من ينوبه من الأعضاء.

وقد رتب المادة 5 من التعليمية 2000/08 على غياب السائل غير المبرر عن الجلسة المخصصة لطرحه، فقد الحق في طرحة ولا يجبر عنه عضو الحكومة، ويتحول تلقائياً إلى سؤال كتابي، نصت المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 على أن غياب صاحب السؤال عن الجلسة المحددة لطرح السؤال الشفوي دون توكيل من ينوب عنه، يتربّع عنه فقد حقه في طرحة.

- **سقوط السؤال:** لم ينص القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، ولا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان على الأسباب المؤدية لسقوط السؤال، وعليه نرى حسب بعض الأنظمة الدستورية كالنظام

الدستوري المصري، أن السؤال يسقط بزوال صفة مقدمه، أي زوال العضوية في البرلمان، وتم في الجزائر في حالات إرادية كالاستقالة الصريحة أو الاستقالة الضمنية، وحالات غير إرادية كأن يفقد عضو البرلمان الشروط التي انتخب على أساسها أو يجرد من صفتة النيابية، أو يتوفى، أو بانتهاء دورة انعقاد البرلمان.

رابعا/ الآثار المترتبة عن الأسئلة البرلمانية: لا ترتقب الأسئلة البرلمانية أي مسؤولية سياسية في حالة عدم اقتناع أعضاء البرلمان برد الحكومة، كما لم يرتب المؤسس الدستوري والشرع الجزائريين أي جزاء لعضو الحكومة في حالة رفض الرد.

1- الاحتجاج وتحويل السؤال إلى استجواب في بعض الأنظمة الدستورية: فالاحتجاج هو تصريحات شفوية أو مكتوبة يرسلها أعضاء البرلمان إلى رئيس المجلس، كما يأخذ الاحتجاج شكل أسئلة توجه للحكومة حول عدم الرد، وإن كانت هذه الإمكانيات غير منصوص عليها، إلا أنه يمكن استعمالها.

أما تحويل السؤال إلى الاستجواب فهو إجراء يمكن أن يلجأ إليه عضو البرلمان كجزء على رفض الوزير الإجابة عن السؤال أو تأخره في الإجابة، وقد يؤدي هذا التحول إلى إثارة المسئولية السياسية للوزير أو الحكومة في بعض الأنظمة الدستورية.

2- إجراء مناقشة عامة ونشر الأسئلة والأجوبة: نصت الفقرتين 5 و6 من المادة 158 من التعديل الدستوري على أنه: إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويًا كان أو كتابيًا يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وتنشر الأسئلة والأجوبة طبقاً للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان.

وأضافت الفقرة 2 من المادة 75 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم على وجوب اقتصار هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة. ونصت المادة 76 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، على نشر الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة المتعلقة بنفس العبارات التي أتى بها النص الدستوري أعلاه.

وبالرجوع إلى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان سارية المفعول نجد أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 لم ينص لا عن إجراء المناقشة ولا نشر الأسئلة والأجوبة، بينما

نصت المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، على إجراء المناقشة العامة وشروطها، حيث تفتح هذه المناقشة بطلب من 30 ثلثين عضوا على الأقل، ويودع الطلب لدى مكتب المجلس، ويضبط هذا الأخير جلسة المناقشة بالتشاور مع الحكومة.

ويعتبر إجراء المناقشة العامة أهم مظاهر فعالية الرقابة بالأسئلة لأنها تتعذر إلى بقية النواب، كما أن هذه لا تنهي إلى أي لائحة تصوت عليها الغرفة المعنية، وتجري فقط لأهمية السؤال وفي كونه يبرر هذه المناقشة العامة.

المبحث الثاني

لجان التحقيق البرلمانية

التحقيق البرلماني آلية لقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة الحكومة، يتيح للجنة من أعضاء البرلمان الكشف عن حقيقة هذا الوضع، وتعرض أعمالها في صورة تقرير يقدم إلى المجلس الذي أنشأها. وهو حق دستوري أصيل حتى وإن لم تنص عليه الدساتير، كما أنه أداة توظف في كل الأنظمة برمانية أو رئاسية أو شبه رئاسية، وذلك من منطق أن الذي يملك المناقشة والحكم والذي هو بحاجة إلى معرفة الحقيقة يملك بالضرورة حق التحقيق.

إن ضرورة هذه الآلية وأهميتها حتى تكتمل آليات الرقابة، جعل المؤسس الدستوري ينص على أنها في كل الدساتير بعد دستور 1963، كما أحاطتها بتأطير محكم في الأنظمة الداخلية والقانون العضوي.

أولاً/ نشأة ومفهوم لجان التحقيق البرلمانية:

1-نشأة التحقيق البرلماني: عرف التحقيق البرلماني مع نهاية القرن السابع عشر، حيث كان مجلس العموم البريطاني السباق إلى ممارسة حقه في تقصي الحقائق المتعلقة بالأجهزة الحكومية عن طريق تشكيل لجان تحقيق، وذلك في عهد الملك إدوارد الثاني. وفي فرنسا نشأ التحقيق البرلماني في أوائل القرن التاسع عشر، وفي ظل دستور 1958 كرس القانون الصادر في 17 نوفمبر 1958 هذا الحق، حيث يحق لكل مجلس إنشاء لجنة خاصة للتحقيق أو الرقابة، بناء على طلب إحدى اللجان الدائمة.

وحق التحقيق البرلماني من الحقوق المعترف بها للمجالس النيابية في كل الأنظمة، سواء كانت نظما برلمانية أو نظم رئاسية كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تجد أساسه فيما ذهبت إليه المحكمة العليا في حق الكونгрス في ممارسة وظائفه الدستورية. ومنه حق البرلمان في التحقيق ليس في حاجة إلى نص يقرره، وإنما هو نتيجة لازمة لحقه في اقتراح القوانين وإقرارها وحقه في محاسبة الحكومة.

وقد نصت الدساتير الجزائرية _ماعدا دستور 1963_ على أحقيـة البرلمان في إنشـاء لـجان التحقيق في كل قضـية ذات مصلـحة عـامة، بدءـا من المـادة 188 من دستور 1976، والمـادة 151 من دستور 1989 والمـادة 161 من دستور 1996، والمـادة 180 من التعـديل الدستوري 2016، وأخـير المـادة 159 من التعـديل الدستوري 2020.

وهو ما أكدته الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، والقانون العضوي المحدد للعلاقة بين البرلمان والحكومة 99-02 وحالياً القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي .06-23

2-مفهوم لجان التحقيق البرلماني: يعد التحقيق البرلماني من وسائل الرقابة البرلمانية المهمة.

أ-تعريف التحقيق البرلماني: أصل التحقيق في اللغة، يقال حق الأمر أي ثبته وصدقه، وحقيقة الشيء منتهاه وأصله.

وقد تعددت تعاريف التحقيق البرلماني إذ عرفه البعض على أنه "عملية من عمليات تقصي الحقائق، عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسها لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي، للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية، بوضع اقتراحات معينة (...). إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة...) و تعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير.

أو هو وسيلة لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة تمارسها عنه لجنة، ل تستظهر بنفسها ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها النصوص، وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي. ومنه أن عناصر التحقيق البرلماني تكمن في: تشكيل لجنة تتكون من أعضاء البرلمان للتحقيق في مسألة معينة أو قضية معينة، وطبيعتها أنها إحدى وسائل الرقابة البرلمانية على

الحكومة وهدفها كشف الحقائق التي تهم البرلمان في الموضوع المثار، وسلطات اللجنة تمثل في حق الإطلاع على المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها، ونتيجة تحقيق اللجنة هو التقرير.

والتحقيقات البرلمانية ليست لها صفة التحقيقات الجنائية التي تجريها السلطة القضائية، ولكنها تحقيقات سياسية، هدفها البحث في وقائع معينة بهدف تمكين البرلمان من ممارسة الرقابة على الحكومة.

بــ أنواع التحقيق البرلماني: الفقه يميز داخل التحقيق البرلماني بين ثلاثة أنواع هي: التحقيق التشريعي والانتخابي والتحقيق السياسي.

بــ 1/التحقيق التشريعي: هو إجراءات تتخذها السلطة التشريعية بغية الوصول إلى وضع قواعد تشريعية، تعالج تشريعاً معيناً، بتصحيح الخلل التشريعي إن وجد. وهو حق مخول للبرلمان. وتأخذ مصر بهذا النوع من التحقيق.

بــ 2/التحقيق الانتخابي: قد تحصل أثناء الانتخابات التشريعية محاولات التأثير على الانتخابات بطرق غير مشروعة، الأمر يجعل البرلمان يشكل لجنة تحقيق في الطعون الانتخابية. ونعني به التحقيق الذي يجريه البرلمان للفصل في عضوية المطعون في صحة عضويتهم، حيث تتولى لجنة التحقيق التحقق من مدى شرعية انتخابهم. فهناك بعض الأنظمة تسند الفصل في الطعون الانتخابية للجان تحقيق برلمانية، بينما تسندها أنظمة دستورية أخرى إلى القضاء الدستوري، وببعضها الآخر يجمع بين الأسلوبين (التحقيق للقضاء الدستوري والحكم للبرلمان).

بــ 3/التحقيق السياسي: هو التحقيق الذي تقوم به لجنة تحقيق برلمانية عن وضع من الأوضاع داخل أجهزة السلطة التنفيذية للكشف عن مخالفات سياسية وإدارية ومالية.

وهذه الأنواع كلها تحقيقات برلمانية، على أساس أن أي تحقيق يجريه البرلمان يأخذ صفة التحقيق البرلماني حتى وإن اختلفت موضوعات التحقيق طالما أنه في إطار أعمال الحكومة وداخل في اختصاصاتها، ويدخل في اختصاص البرلمان، وفق الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية.

ج/ تمييز التحقيق البرلماني عن غيره من التحقيقات: نميزه عن التحقيق القضائي والتحقيق الإداري.

ج1/ التحقيق البرلماني والتحقيق القضائي: إجراءات التحقيق في المواد الجزائية هي مجموعة الإجراءات التي تستهدف التقيق عن الأدلة في شأن جريمة ارتكبت وتجمّعها ثم تقديرها لتحديد مدى كفايتها لإحالة المتهم إلى المحاكمة، تختلف في طبيعتها وفي مراحلها وفي صفة من يتوالها عن التحقيق البرلماني.

فالتحقيق القضائي موضوعه مخالفة للقانون وتجاوزه، حيث تتحقق هذه المخالفة أو التجاوز يعرف بمرتكبها ويعمله وزرها بمقتضى أدلة تتوفر لدى المحقق. بينما موضوع التحقيق البرلماني مخالفات سياسية، وبالتالي لا يتشرط لقيامه تعدى على القانون، وإنما يلجأ إليه البرلمان من أجل الحصول على معلومات وتقصي حقيقة حول وضع مالي أو إداري أو اقتصادي لأى من الجهات التي تدرج فنطاق السلطة التنفيذية.

وينتـج عن التحقيق البرلماني إذا ما ثبت وجود مخالفة، عقوبة سياسية، بينما ينتـج عن التحقيقات القضائية إذا ما ثبت مخالفة القانون معاقبة الفاعل بعقوبة جزائية حسب ما نص عليه قانون العقوبات.

وبناء على ذلك يجب أن لا يكون في التحقيق البرلماني أي اعتداء على اختصاص القضاء.

ج2/ التحقيق البرلماني والتحقيق الإداري: التحقيق الإداري هو مجموعة الإجراءات التي تتخـذها السلطة التنفيذية، كـأول خطوة أولـى في تـأديب موظفيها، عن طريق استجواب يتضـمن أـسئلة محددة، وتنـسبـ إـلـيـهـ خطـأـ، وتمـكـنـهـ منـ الدـافـعـ عنـ نـفـسـهـ بالـردـ عـنـ الـأسـئـلةـ وـالـاتـهـامـاتـ، وبالتالي فالتحقيق الإداري يختلف عن التحقيق البرلماني من حيث الجهة صاحبة الاختصاص بإـجـراءـ التـحـقـيقـ وـطـبـيـعـةـ الـإـجـراءـاتـ الـمـتـبـعـةـ وـالـأـهـدـافـ الـتـيـ يـتـوـصـلـ إـلـيـهـ.

فالتحقيق الإداري تقوم به السلطة الرئاسية للموظف داخل نفس السلطة المتمثلة في السلطة التنفيذية، بينما التحقيق البرلماني فهو وسيلة للرقابة من البرلمان على السلطة التنفيذية، والتحقيق الإداري عقوبته إدارية تأديبية، بينما التحقيق البرلماني فعقوبته سياسية.

3- مقومات التحقيق البرلماني: يقوم التحقيق البرلماني على أربع مقومات، جهاز يتولاه يسمى لجنة التحقيق البرلماني سنحدد كيفية تشكيلها، وموضع ينصب عليه، وسلطات تملكها لجان التحقيق لحسن تمامه، ومدى سرية التحقيق البرلماني.

أ/ تشكيل لجان التحقيق: حق البرلمان في التحقيق يفرض عليه ضرورة تشكيل لجان التحقيق خاصة للتفرغ لتلك المهمة. حيث خولت المادتين 159 من التعديل الدستوري 2020 و 77 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06، لغرفتي البرلمان صلاحية إنشاء لجان تحقيق، وعليه لا يمكنها أن تعهد بتلك المهمة لإحدى لجانها الدائمة (المختصة في التشريع).

ويتم تشكيل لجنة التحقيق حسب المادة 79 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم من أعضاء الغرفة التي تتشكلها (المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة). وبينما الإجراءات التي تعين بها اللجان الدائمة والمنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

وبالرجوع للنظام الداخلي للغرفتين والقانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، نجد لهم لم يحددوا لا الحد الأدنى ولا الحد الأقصى لعدد أعضاء لجنة التحقيق، ونجد فقط النص على الإحالة إلى كيفية تعيين أعضاء اللجان الدائمة، والتي حسب المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 تكون من عشرين إلى ثلاثين عضوا على الأكثر باستثناء لجنة المالية والميزانية التي تتكون من ثلاثين إلى خمسين عضوا على الأكثر. بينما تكون اللجان الدائمة لمجلس الأمة حسب المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 من عشرة إلى خمس عشر عضوا على الأكثر، باستثناء لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقييم الإقليمي وللجنة الشؤون الاقتصادية والمالية اللتان تتكونان من خمسة عشر إلى تسعة عشر عضوا على الأكثر. وكان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 قد حدد نصاب لجنة التحقيق بخمسة عشر عضوا.

وبالرجوع إلى الممارسة البرلمانية في الجزائر نجد أن عدد أعضاء لجنة التحقيق يتراوح بين 10 و 40 عضوا، وهو عدد يختلف عن عدد أعضاء اللجان الدائمة. وكمثال فقد تشكلت

لجنة التحقيق في الأحداث التي عرفتها بعض مناطق الوطن من عشرون نائبا، وتشكلت لجنة التحقيق حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية من ثلاثة عشر عضوا...

وإن كانت لجنة التحقيق تتكون من أعضاء غرفتي البرلمان، إلا أن ذلك لا يمنعها من الاستعانة بخبراء ومتخصصين في المواضيع المراد التحقيق فيها عند الاقتضاء.

ويتم توزيع المقاعد داخل لجان التحقيق فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها، أي بنفس الطريقة التي يتوزع بها مقاعد اللجان الدائمة وهو ما نصت عليه المادة 79 من القانون العضوي 16-12المعدل والمتمم، والمادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

كما يمنع على الأعضاء الموقعين على لائحة إنشاء لجنة التحقيق الانضمام إلى عضويتها وهو ما نصت عليه المادة 82 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم. وعلى إثر تشكيل اللجنة وفق الشروط الدستورية والقانونية، تستدعي من طرف رئيس الغرفة المعنية لانتخاب مكتبه الذي يتشكل من رئيس يسير أعمالها، وينوبه في حالة غيابه نائب، ومقرر تسدد إليه تقديم التقرير المعد من طرف اللجنة، ثم تجتمع اللجنة لإعداد نظامها الداخلي المحدد لضوابط سيرها وطبيعة المهام المسندة إليها ورسم جدول أعمالها والتحديد المسبق للأشخاص المستجوبين والوثائق والمستندات المراد فحصها والمرافق المراد معاينتها، وحصر زمان ومكان نشاط اللجنة والوسائل المساعدة لإنجاز مهامها.

وعندما يتم إنشاء لجنة التحقيق، تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى والحكومة وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 79 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

وفي فرنسا مثلا يتم تشكيل لجان التحقيق بقرار من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، ويختار أعضائها بالتمثيل النسبي لمختلف المجموعات والكتل البرلمانية، حيث ترشح كل مجموعة من يمثلها في عضوية اللجان، ثم ترسل قائمة بأسماء المرشحين إلى رئيس المجلس الذي يتولى نشر الأسماء المختارة في الجريدة الرسمية بعد الموافقة على اختيارهم، وحدد عدد

أعضاء اللجنة بثلاثين نائبا من الجمعية الوطنية على الأكثر، وواحد وعشرين شيخا على الأكثر.

ب/ موضوع التحقيق البرلماني: مع اتساع نطاق التحقيق إلى كافة أعمال السلطة التنفيذية، إلا أن هذا الاتساع ترد عليه مقيد بشروط، أهمها:

ب/1 تحديد موضوع التحقيق بدقة: ترد مهام لجنة التحقيق في القرار الصادر بتشكيلها، ويتسع نطاق مواضيعها ليشمل الأعمال والتصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية سواء كانت سياسية أو إدارية، اقتصادية.

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة 78 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، على تحدد بدقة في اقتراح اللائحة الواقع التي تستوجب التحقيق.

ب/2 أن ينصب التحقيق على قضايا ذات مصلحة عامة: وهذا ما نصت عليه المادة 159 من التعديل الدستوري 2020 والمادة 77 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، ولكن هذه العبارة تتسم بالعمومية.

وتقدير المصلحة العامة من عدمها يرجع إلى الأعضاء المبادرين باللائحة ومكتب الغرفة الذي يبيت في مدى قبول هذا الاقتراح، ثم اللجنة المختصة في الموضوع التي تبدي رأيها، ثم الأعضاء المصوتين على الاقتراح.

ب/3/ألا تنشأ لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي: وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 159 من التعديل الدستوري 2020 والمادة 80 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، وعليه لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف. وبلغ رئيس الغرفة المعنية اقتراح اللائحة المقبول إلى وزير العدل قصد التأكد من أن الواقع موضوع الاقتراح ليس محل إجراء قضائي قبل إحالته على اللجنة المختصة بالموضوع. وأكدت المادة 87 مكرر 1 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06 على عدم تقديم الحكومة للبرلمان أي معلومات أو وثائق تتعلق بوقائع تكون محل إجراء قضائي.

والسبب هو احترام مبدأ الفصل بين السلطات، وعدم تأثير نتيجة التحقيق البرلماني على القضاء والعكس، وهو نفس الشرط والإجراء في النظام الدستوري الفرنسي.

بـ4/ألا يكون موضوع التحقيق قد أجري فيه تحقيق برلماني سابق: نصت المادة 81 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، على عدم جواز تشكيل لجنة تحقيق في ذات الموضوع الذي سبق وحقق فيه لجنة أخرى، ما لم ينقضي أجل 12 شهراً على انتهاء عمل اللجنة الأولى. وقد نص المشرع الفرنسي على نفس الشرط إلا إذ ظهرت وقائع وأدلة جديدة لم تبصرها اللجنة السابقة تستوجب إجراء تحقيق بشأنها.

بـ5/ألا يتعلق موضوع التحقيق بوثائق تكتسي طابعاً سورياً واستراتيجياً يتعلق بالدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي: لأن لجنة التحقيق يخول لها الإطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، ما عدا التي تكتسي طابعاً سورياً واستراتيجياً يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي¹⁵¹، وهو ما نصت عليه المادة 85 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، وهو ما استثنى المادة 87 مكرر 1 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 06-23 من التعديل الدستوري والمادة 87 مكرر من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 06-23 التي تفرض على الحكومة تقديم المعلومات والوثائق الضرورية التي يطلبها البرلمان¹⁵².

3-سلطات لجنة التحقيق البرلمانية: يعترف للجنة التحقيق البرلمانية بسلطات يستوجبها حسن تأدية دورها، ونذكر هذه السلطات في النظام القانوني الجزائري وهي: سلطات تمارس على الوثائق والمستندات، سلطات على الأشخاص، وأخرى تتصل بالأمكنة.

أ-السلطات المتعلقة بالوثائق والمستندات: تقدم الحكومة المعلومات والوثائق الضرورية التي يطلبها البرلمان عند ممارسة مهامه الرقابية¹⁵³، وفي هذا الإطار يحق للجنة الإطلاع على أية وثيقة لها علاقة بموضوع التحقيق والحصول على الصور اللازمة منها والكشف عن بياناتها الضرورية وهذا ما نصت عليه 84 و85 من القانون العضوي 16-12، باستثناء الوثائق والمستندات التي تكتسي طابعاً سورياً واستراتيجياً يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد

¹⁵¹- المادة 85 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 06-23.

¹⁵²- المواد 155 من التعديل الدستوري لسنة 2020، و187 مكرر و187 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 06-23.

¹⁵³- المادة 155 من التعديل الدستوري 2020. والمادة 87 مكرر من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 06-23.

الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وهو نفس ما نصت عليه المادة 87 مكرر 1 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، ويجب أن يكون هذا الاستثناء مبررا ومعللا من طرف الجهات المعنية حسب ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 85 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

وهذا من شأنه أن يدفع هذه الجهات إلى التعسف في تقديم بعض الوثائق الهامة للجنة بحجة سريتها وارتباطها بالأمن الوطني خاصة مع اتساع الأمن.

بـ-السلطات المتعلقة بالأشخاص: منح المشرع الجزائري في نص المادة 84 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، للجنة التحقيق سلطة الاستماع إلى أي شخص ترى ضرورة الاستماع إلى أقواله أو شهاداته. وإذا تعلق الأمر بالاستماع إلى أعضاء الحكومة، يرسل رئيس الغرفة التي شكلت لجنة التحقيق طلبات الاستماع إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة الذي يتلقى معه حول ضبط برنامج الاستماع إليهم. أما إذا تعلق الأمر بالاستماع إلى إطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانهما، فيوجه استدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها، وبعد عدم الامتثال للجنة التحقيق تقصيرا جسيا يدون في التقرير، وتحمل السلطة السلمية كامل مسؤولياتها.

ولم ينص المشرع الجزائري عن الجزاء القانوني المترتب عن عدم الامتثال للجنة التحقيق البرلمانية، وإن كانت المادة 27 من القانون 04-80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني¹⁵⁴، نصت على أن الشخص الذي لا يمتثل بدون مبرر مشروع أو الذي يرفض الإدلاء بشهادته يعاقب، باستثناء ما يتعلق بكتمان الأسرار المتعلقة بالدفاع الوطني، وأحالـت المادة 28 من نفس القانون إلى قانون العقوبات، لمعاقبة كل شخص يقوم بترهيب عضـو لجنة التحقيق أو يمارس ضغط عليه لجعلـه يتراجـع عن إجراء تحقيق ما أو لحملـه على تغيـير مضمـون معاـينة¹⁵⁵.

¹⁵⁴- القانون 04-80 المؤرخ في أول مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

¹⁵⁵- المواد 27، 28، 30 من القانون 04-80، نفس المرجع.

أما في فرنسا فيمكن للجنة التحقيق أن تستدعي أي شخص ترى ضرورة الاستماع إلى شهاداته بالقوة الجبرية، وفي حالة الامتناع أو رفض حلف اليمين أو الإدلاء بشهاده كاذبة فلرئيس اللجنة أن يخطر وزير العدل لتحريك الدعوى العمومية ضده، ويحدد قرار إنشاء اللجنة مكان انعقادها ولها أن تنتقل خارج فرنسا لإجراء التحقيق إذا طلبت المصلحة ذلك.

ج-السلطات على الأماكن: نصت المادة 84 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، على أنه يمكن للجنة التحقيق أن تعين أي مكان، أي لأجل القيام بالتحقيقات الازمة يحق للجنة الانتقال إلى ي من الوحدات الإدارية أو التابعة للجهة محل التحقيق وإجراء المعاينات الازمة والزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق.

وأضاف المشرع الفرنسي عن نظيره الجزائري الانتقال إلى الأماكن خارج البلد إذا كان التحقيق يستدعي ذلك. وتكون نفقات الانتقال والزيارات الميدانية على المجلس الذي أنشأ لجنة التحقيق.

4-سرية التحقيق البرلماني: الأصل أن التحقيق البرلماني كالتحقيق القضائي يخضع لمبدأ السرية، باعتباره من الأمور التي تستلزم حسن سيره والحفاظ على ما انتوى عليه من معلومات تمس مصالح الغير. وهذا ما جعل المشرع الجزائري يتبنى سرية التحقيق في نص المادة 83 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم التي ألزمت أعضاء لجان التحقيق بالتقيد بالسرية في تحرياتهم ومعايناتهم ومناقشاتهم، ولكنها لم تقرر عقوبات على من يخالف ذلك.

ولكن السرية ليست في جميع الأحوال محمودة، والعلانية ليست دائماً مذمومة، ففي بعض الأحيان تقتضي طبيعة التحقيق التخفيف من سرتته، ليكون هناك جانب من العلانية يطمئن من خلاله الرأي العام على أن التحقيق الذي يجري لا اعتبارات المصلحة العامة ولا تسيطر عليه نزاعات فردية أو مصالح خاصة. وليعلم كل من يمسه ما ورد به ليدافع عن نفسه. أو يدرك الشعب من خلال العلانية حقيقة موقف الجهة التي يجري التحقيق في شأن من شؤونها ومدى صحة ما نسب إليها.

وقد أخذ المشرع الفرنسي بمبدأ سرية مداولات وعلانية جلساتها، ويلتزم بسريتها كل شخص شارك في المداولات أو علم بما دار حولها لمدة 30 سنة، وإلا تعرض لما نص عليه قانون العقوبات، أما جلساتها ف تكون علانية ما لم يقرر رئيسها جعلها سرية لأسباب مقبولة.

ثالثا: الإجراءات المتعلقة بطلب التحقيق والنتائج المترتبة عنه

نعرض إلى تقديم طلب التحقيق ومناقشته، ثم إلى نتائج التحقيق البرلماني.

1-تقديم طلب التحقيق: طلب التحقيق في الجزائر حق جماعي لا يمارس بناء على طلب عضو واحد من البرلمان، فالمادة 78 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم نصت على أن يكون طلب التحقيق موقعا عليه من عشرين نائبا على الأقل من المجلس الشعبي الوطني أو عشرين عضوا على الأقل من مجلس الأمة، على أن تحدد فيه الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري بدقة.

وقد اعتبر البعض أن هذا النصاب الذي يشترط لتقديم طلب التحقيق يشكل تضييقا وقيدا على حق البرلمان في إنشاء لجان التحقيق، كما يمنع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة على أعمال الحكومة بهذه الآلية، كما كان على المشرع وهو ينظم هذا الشرط أن يراعي عدد أعضاء مجلس الأمة على اعتبار أنه أقل بكثير من عدد نواب المجلس الشعبي الوطني.

أما في فرنسا فيعتبر هذا الحق فرديا، أي يحق لكل عضو من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ التقدم بطلب لإجراءه، غير أن الجمعية الوطنية قد اتخذت قرارا عام 1988 بموجبه صار لكل رئيس مجموعة برلمانية الحق في تقديم طلب تشكيل لجنة تحقيق، أي أن النائب من الجمعية الوطنية الذي يريد تقديم طلب إنشاء لجنة التحقيق يجب عليه أن يقدمه من خلال المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، أي عمليا تقدم طلبات إنشاء لجان التحقيق من المجموعات البرلمانية.

2-مناقشة طلب التحقيق: بعد التوقيع على اقتراح اللائحة (طلب إنشاء اللجنة)، وإيداعه لدى مكتب المجلس المعنى وفي حالة قبوله من طرف هذا الأخير (في حالة الرفض يبلغ الرفض معللا إلى مندوب أصحاب الاقتراح)، يحيله رئيس المجلس على اللجنة الدائمة المختصة لإبداء الرأي والتي تعد تقريرا عنه.

ثم يعرض اقتراح اللائحة (طلب إنشاء اللجنة) في الجلسة العامة للتصويت عليه بأغلبية الأعضاء الحاضرين بعد الاستماع لمندوب أصحاب الاقتراح، ورأي اللجنة الدائمة المختصة في الموضوع، وفي هذه الجلسة لا تجرى أي مناقشة في الموضوع. (المادة 78 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، والمادتان 101 و102 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ولم ينص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على هذه الإجراءات).

أما في فرنسا فيحيل رئيس الجمعية الوطنية طلب التحقيق إلى اللجنة الدائمة المختصة التي تتولى فحصه حسب الشروط التي يحددها الدستور ولائحة الجمعية الوطنية والوقوف على مدى صلاحية موضوعه لإجراء التحقيق، ثم تعد تقريرا بذلك وتقدمه إلى الجمعية خلال شهر من استلامها للطلب، وإذا لم تقدم تقريرها في المدة المحدد أعلاه، للجمعية أن تناقش الطلب بعد إدراجه في جدول الأعمال وفقاً للصيغة الأولية التي قدم على أساسها. (المادة 94 من لائحة الجمعية الوطنية - يقابلها المادة 42 الفقرة 6 من لائحة مجلس الشيوخ - والمادة 140 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية - تقابلها المادة 11 الفقرة 1 من لائحة مجلس الشيوخ -). وإذا لم تقرر ذلك يعلن رئيس الجمعية الوطنية الطلب. وفي جميع الأحوال يقوم مؤتمر الرؤساء بالاتفاق مع الحكومة بعد تقرير اللجنة المختصة، بإدراجه في جدول الأعمال التكميلي للجمعية الوطنية لتحديد جلسة مناقشته والتصويت عليه.

3- نتائج التحقيق البرلماني: تكتسي لجان التحقيق في الجزائر طابعاً مؤقتاً، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة أشهر قابلة للتمديد، ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها وهو ما نصت عليه المادة 81 من القانون العضوي 16-12 المعديل والمتمم. وحسب المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإنه يمكن للجنة طلب التمديد مرة واحدة على ألا يتعدى ستة أشهر، في حين أشارت المادة 107 من النظام الداخلي لمجلس الأمة إلى إمكانية التمديد دون تحديد.

وتسلم اللجنة تقريرها إلى رئيس المجلس المعني ويبلغ إلى رئيسي الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة وهو ما نصت عليه المادة 86 من القانون العضوي 16-12 المعديل والمتمم. ونصت المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أن يسلم التقرير فوراً إلى رئيس المجلس ويوزع على النواب في أجل أقصاه 30 يوماً ابتداء من تاريخ استلام الرئيس التقرير.

وأقصى ما يستطيع المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة فعله طبقاً للمادة 87 من القانون العضوي 16-12 المعديل والمتمم، أن يقرر نشر التقرير كلياً أو جزئياً بناء على اقتراح مكتبه ورؤسائه المجموعات البرلمانية، بعد رأي الحكومة. والأخذ برأي الحكومة في نظرنا يعد تدخلاً في

اختصاصات البرلمان، ولا يمكن أن توافق الحكومة على نشر تقرير يوضح إدانتها في الواقع محل التحقيق.

وبيت المجلس المعنى في موضوع النشر بأغلبية الأعضاء الحاضرين دون مناقشة، بعد عرض موجز يقدمه مقرر اللجنة الذي يبين فيه الحاجة المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كلياً أو جزئياً، وللمجلس المعنى إذا اقتضى الأمر ذلك فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير، وهو ما نصت عليه المادة 87 من القانون العضوي 12-16 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06.

ويترتب عن التقرير ما يلي:

- إذا وصل التحقيق إلى أن نتيجته لا ترقى لإدانة السلطة التنفيذية، حينها تحفظ القضية وتبرأ في الشأن الذي حقق فيه.
- بيان الواقع التي تستدعي إجراءات خاصة، واقتراح كل ما من شأنه تقادى تكرار الأخطاء ومظاهر الإهمال والانحرافات التي تمت ملاحظتها.
- إذا وصل التحقيق إلى وجود خلل أو نقص شريعي أو إداري تضع اللجنة اقتراحات لمعالجة الخل، ويجوز لها وضع تقييم عام حول فعالية الإطار القانوني أو التنظيمي وحول ضرورة تكييفه أو إعادة النظر فيه.
- قد ينتهي التحقيق بالتوصية من قبل اللجنة بإحالة موضوع التحقيق إلى القضاء وهذا ما أغفلته النصوص المنظمة لغرضي البرلمان، ولكن ما يستطيع البرلمان الجزائري فعله هو إحالة تقرير لجنة التحقيق إلى الجهات المختصة لتخاذل الإجراءات التي تراها مناسبة في حق المخالفين إن كان الأمر يستدعي ذلك
- ويعتبر نشر التقرير كلياً أو جزئياً أهم جزء للحكومة والذي يمكن أن يشكل ضغطاً على الحكومة لمراجعة تصرفاتها، وتقادى تكرار أخطائها، لئلا تستغل المعارضة النقائص والاختلالات التي تكشفها آلية التحقيق في اللجوء إلى طرح مسؤوليتها أمام رئيس الجمهورية، أو تسائل بعض أعضائها.
- وقد ينتهي التحقيق بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة إذا ثبت تقصيرها أو تورطها في الأمر كما هو موجود في بعض الأنظمة الدستورية غير الجزائر.

المبحث الثالث:

الرقابة البرلمانية المالية عن طريق قانون تسوية الميزانية

يمارس البرلمان رقابة بعدية على الميزانية العمومية للدولة عن طريق التصويت على قانون تسوية الميزانية بعد نهاية السنة المالية، حيث تعرض الحكومة على البرلمان الحصيلة الفعلية لتنفيذ الميزانية، ويقوم البرلمان بالمقارنة بين ما تمت المصادقة عليه في قانون المالية السنوي الذي يمثل نظرة تقديرية للمبالغ التي سيتم تحصيلها وإنفاقها خلال فترة مالية مستقبلية غالباً ما تكون سنة، وبين الحصيلة النهائية بعد التطبيق الفعلي، ولا تختتم السنة المالية إلا بمصادقة البرلمان على قانون تسوية الميزانية.

أولاً/ نشأة ومفهوم قانون تسوية الميزانية -قانون ضبط الميزانية-

1-نشأة قانون تسوية الميزانية: يمكن القول أن الرقابة البرلمانية اللاحقة -البعدية- عن طريق قانون ضبط الميزانية تأسست في فرنسا في ظل قانون 15/05/1918 الذي قدم عملاً سياسياً في غاية الأهمية، لأن إطلاع البرلمان على قانون المحاسبات لم يكن يحدث إلا نادراً.

وقد استمر التطور في اتجاه ترسیخ سلطة البرلمان الفرنسي في مجال استخدام قانون ضبط الميزانية كوسيلة للرقابة على تنفيذ النفقات العمومية منذ ذلك التاريخ إلى أن ثبتت بصفة نهائية بموجب الأمر 59-02 المؤرخ في 02/01/1959 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، الذي عدل عدة مرات، إلى أن تم تدعيمه بالتعديل الوارد في القانون العضوي رقم 2001-692 المؤرخ في 01/08/2001.

أما في الجزائر فقد صدر بعد الاستقلال القانون 62-157 المؤرخ في 31/12/1962 الذي يقضي بأن تبقى القوانين الفرنسية سارية المفعول إلا ما يتناهى منها مع السيادة الوطنية والحقوق والحريات الأساسية للمواطنين.

وبقي الأمر على هذا النحو إلى غاية صدور دستور 1976 الذي تم النص فيه على اختتام السنة المالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية -ضبط- الميزانية وكرس هذا النص في دستور 1989 ودستور 1996 المعدل مع تسجيل الفرق في هذا الأخير فيما يخص الغرفتين فقط.

أما على المستوى التشريعي فلم يصدر أي قانون ينظم الجوانب المالية إلا في سنة 1984 حيث صدر القانون 17-84 المؤرخ 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم

والذي تضمن قانون ضبط الميزانية، والذي ألغى بموجب القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، والذي نص في مادته 89 على أن يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضر وينفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي، ويحضر كذلك القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2023 وفقا لأحكام هذا القانون¹⁵⁶.

2-مفهوم قانون تسوية الميزانية: لتحديد المقصود بقانون تسوية الميزانية يتبع تعريفه، وتحديد طبيعته القانونية، ثم بيان محتواه ومضمونه، ومرفقاته.

أ- تعريف قانون تسوية الميزانية: لقد استعمل المؤسس الدستوري بمناسبة النص على هذا القانون كلمة **تسوية**، بينما استعمل القانون 17-84 كلمة ضبط، وأخيرا خضع القانون العضوي 18-15 للنص الدستوري واستعمل عبارة: **القانون المتضمن تسوية الميزانية**.

إن مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية تعني وضع مخطط بالإيرادات والنفقات لمدة سنة يتم تنفيذه خلالها من طرف الحكومة تحت رقابة الأجهزة والهيئات الإدارية المختصة بالرقابة، ومجلس المحاسبة، و البرلمان عن طريق وسائل الرقابة المختلفة، وعند الانتهاء من التنفيذ يتم بشأن ذلك حساب ختامي عام تقطع به حسابات قانون المالية، يحال بعد ذلك إلى البرلمان للمصادقة عليه.

وبهذا يكون قانون تسوية الميزانية العامة للدولة هو آخر مرحلة في دورة تنفيذ قانون المالية لسنة بما يحتويه من نفقات عمومية، باعتباره بيان عام للنفقات التي تم صرفها فعلا، إلى جانب الإيرادات التي تم تحصيلها فعلا في فترة زمنية انقضت.

وقد عبر المشرع عن هذا المعنى في المادة 5 من القانون 17-84 التي جاء فيها: "يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاه تنفيذ قانون المالية، عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية". وهو نفس ما ذهبت إليه المادة 8 من القانون العضوي 18-15 بنصها على أن "**القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاه تنفيذ قانون المالية لسنة وقوانين المالية التصححية المتعلقة بنفس السنة**".

¹⁵⁶- تم تعديل القانون العضوي 18-15 بموجب القانون العضوي 19-09 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، الجريدة الرسمية العدد 78، مؤرخة في 18 ديسمبر 2019.

بـ- الطبيعة القانونية لقانون تسوية الميزانية: طبقاً لنص المادة 4 من القانون 18-15 فإن القانون المتضمن تسوية الميزانية يكتسي طابع قانون المالية، وهو نفس الاتجاه الذي ذهبت إليه المادة 2 من القانون 84-17.

من خلال قراءة المادتين أعلاه يظهر أن قانون تسوية الميزانية (ضبط الميزانية سابقاً) له نفس الطبيعة القانونية لقوانين المالية باعتبار صراحة النص في هذا الخصوص، حيث جاء فيه: يكتسي طابع قانون المالية:

1- قانون المالية للسنة،

2- قوانين المالية التصحيحية،

3- القانون المتضمن قانون تسوية الميزانية.

وبناءً عليه يفترض أن تتبع نفس إجراءات قانون المالية للسنة بدءاً من التحضير والفحص من قبل مجلس المحاسبة إلى التصويت عليه من طرف البرلمان، ذلك أن قانون تسوية الميزانية يتلقى مع قانون المالية للسنة من حيث الأساس الذي يتبع في تقسيم قانون المالية للسنة يتبع أيضاً في تقسيم قانون تسوية الميزانية، سواء كان التقسيم وفقاً لطبيعة النفقة أو وفقاً للدوائر الوزارية أو تقسم وظيفي أو إقليمي في مجال نفقات التجهيز، ويُخضع كل منهما إلى المصادقة البرلمانية، ومع ذلك فإن قانون تسوية الميزانية يختلف عن قانون المالية للسنة في أن هذا الأخير ببيان تقديري مفصل للنفقات والإيرادات بينما قانون تسوية الميزانية عبارة عن بيان فعلي مفصل لما تم صرفه من النفقات وما تم تحصيله من الإيرادات، وأن قانون المالية للسنة يتم إعداده لفترة قادمة، بينما قانون تسوية الميزانية فيتم إعداده عن فترة مضت، وإذا كان من المفترض أن يتتصف قانون تسوية الميزانية بالمبادئ التي يتتصف بها قانون المالية للسنة مثل مبدأ السنوية والشمول والشروع (عدم التخصيص) والتوازن، فإن هذه المبادئ لا تتحقق من خلال قانون تسوية الميزانية نتيجة لظروف التنفيذ، فقد تكتشف بعض حسابات قانون تسوية الميزانية أن بعض العمليات تمت خارج قانون المالية للسنة مما يخل بمبدأ الشمول، وقد ينحرف التنفيذ فيتم تخصيص موارد معينة لتغطية نفقات معينة بالذات فيختل مبدأ الشروع...

لكن المجلس الدستوري الفرنسي يرى في هذا الشأن بأن قانون تسوية الميزانية وإن كان في مرتبة القوانين المالية، إلا أنه لا يشترط فيه الخصوص الحرفي إلى القواعد المفروضة بموجب

القوانين المتعلقة بقوانين المالية، لأن هذه القواعد وجدت من أجل موضوع واحد هو ضمان استمرارية الحياة العامة، لذا فإن قانون ضبط الميزانية يوصف بأنه قانون مالية من نوع خاص، فهو من حيث إجراءات التصويت يعتبر قانون مالية أما من حيث الإجراءات والعمليات الخاصة بنتائج الحسابات فهو يخضع لرقابة مجلس المحاسبة الفرنسي.

أما بعض الفقهاء في فرنسا فيرون أن قانون ضبط الميزانية ليس قانونا بل هو عمل إداري، غير أنه لأهميته يعرض على السلطة التشريعية لإقراره، ويترسم هذا الرأي الفقيه الفرنسي (جيز .(Jèze

ج- مضمون قانون تسوية الميزانية: نصت المادة 86 من القانون العضوي 18-15¹⁵⁷ على أن يعاني القانون المتضمن تسوية الميزانية ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال سنة، ويقدم القانون المتضمن تسوية الميزانية حساب السنة المالية الذي يتضمن:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.
- الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة.
- الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسخير عمليات الخزينة.

كما يضبط القانون المتضمن تسوية المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة المقدم في جدول تمويل، ويصادق على حساب نتائج السنة المالية الذي يعد على أساس الموارد والأعباء المسجلة، كما يخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية ويصادق على الحصيلة بعد هذا التخصيص وكذا ملحقاتها.

فموضع القانون المتضمن تسوية الميزانية طبقا لهذا النص ينصب على تبيان الفائض الذي يكون قد حصل في الميزانية للسنة المعنية بسبب ارتفاع في تحصيل الإيرادات أو انخفاض في صرف النفقات بسبب إلغاء بعضها مثلا، وتبيان العجز الذي يمكن أن يكون قد حصل نتيجة انخفاض الإيرادات المقدرة أو ارتفاع النفقات المعتمد كزيادة أسعار الخدمات والسلع ما إلى ذلك، وغالبا ما يتم توضيح الفرق عن طريق جداول معدة خصيصا لهذا الغرض. كما ينصب قانون

¹⁵⁷- نصت المواد 77، 78، 62 من القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية، على مضمون قانون ضبط الميزانية.

تسوية الميزانية على بيان النتائج المثبتة في تفاصيذ جميع الحسابات الخاصة للخزينة المفتوحة في تلك السنة المالية المعنية، لأن بعض الحسابات قد يفتح في سنة ويغلق في سنة أخرى مثل بعض حسابات التخصيص الخاص التي تفتح في بعض الظروف الاستثنائية. مثلاً: (تمويل عمليات تعويض ضحايا الإرهاب، تمويل المتضررين من الزلازل،....).

زيادة على ذلك فإن القانون المتضمن تسوية الميزانية:

- يصادق على التعديلات التي تم إدخالها بموجب مرسوم وتبسيط على الاعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المعنية.

- يعطي لكل برنامج معنى الاعتمادات المالية الضرورية لتسوية التجاوزات المعاينة الناتجة عن حالة القوة القاهرة المبررة قانوناً، كما يلغى الاعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة.

- يرفع لكل حساب خاص معنى مبلغ المكشوف المرخص إلى مستوى المكشوف المعاين.

- يضبط أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية المولالية.

- يصفي الأرباح و الخسائر الحاصلة في كل حساب خاص.

- ويمكن أن يشمل القانون المتضمن تسوية الميزانية كذلك أحكاماً تتعلق بإعلام ورقابة البرلمان لتسيرير مالية الدولة وكذا بمحاسبة الدولة ونظام المسؤولية لأعوان المصالح العمومية.

د- مرفقات مشروع القانون المتضمن قانون تسوية الميزانية: ترتبط فاعلية الرقابة اللاحقة التي يمارسها البرلمان بكيفية عرض وتوضيح مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية، بحيث يجب أن يقدم هذا المشروع بشكل واضح وسليم، على هذا الأساس تتلزم الحكومة عند تقديمها لهذا القانون أن ترافقه بمجموعة وثائق لتسهيل مهمة البرلمان في رقابته اللاحقة، وهذا ما نصت عليه المادتين 87 و 88 من القانون العضوي 18-15.

د/1 ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة: وهي عبارة عن تقارير يعدها الوزير المكلف بالمالية بالتنسيق مع المصالح المختصة، والتي مقدمتها المديرية العامة للمحاسبة والمديرية العامة للتقدير والسياسات، للتأكد من الشروط التي يتم من خلالها تنفيذ قانون المالية، من خلال إظهار المبلغ النهائي للاعتمادات المفتوحة والنفقات المحققة فعلاً، وكذا الفروق بين التعديلات التي طرأت على التنفيذ.

د/ حساب عام للدولة: يتضمن الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق أو الملحق وتقييم التزامات الدولة الخارجية عن الحصيلة وتقرير عرض يوضح على الخصوص التغييرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية.

د/ تقرير وزاري للمردودية: توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية، وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفارق المعاينة.

د/ تقريران صادران عن مجلس المحاسبة: ألزم القانون العضوي 18-15 في نص المادة 88 منه، الحكومة بإرفاق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقريرين لمجلس المحاسبة، إذ يعتبر هذين التقريرين وثيقة أساسية للتوضيح كيفية تنفيذ الميزانية لكونهما يتضمان دراسة مفصلة ودقيقة لجميع العمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة، حيث يقدم للبرلمان الكثير من المعلومات المدعمة بالحجج والأدلة حول الوضعية المالية خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن مجلس المحاسبة يعتمد على منهجية موضوعية في إعداد التقرير التقييمي، حيث ترتكز على تقديم ملخصاً عن المعاينة واللاحظات ثم ترسل للوزارات لتلقي الإجابة ، و يتجسد التقريرين فيما يلي:

- تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وبتسهيل الاعتمادات المالية التي تمت دراستها بالأخص على ضوء البرامج المنفذة.

- تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء ، ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.

وقد أوجب القانون المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل على الحكومة استشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية المتضمنة ضبط (تسوية) الميزانية وضرورة إرسال التقارير التقييمية (تقرير المطابقة) التي يدها لها هذا الغرض إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها¹⁵⁸، وقد كان القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية يلزم الحكومة إضافة إلى تقارير مجلس المحاسبة في نص المادة 76 منه أن ترافق مشروع قانون ضبط الميزانية بما يلي:

- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة.

¹⁵⁸-المادة 18 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عنها.

ثانياً/ مراحل إعداد القانون المتضمن تسوية الميزانية:

يمر القانون المتضمن تسوية الميزانية بثلاث مراحل رئيسية هي: مرحلة التحضير، مرحلة التقديم للبرلمان، ومرحلة التصويت.

1- تحضير مشروع قانون تسوية الميزانية من طرف وزارة المالية:

يتم تحضير قانون تسوية الميزانية بنفس الكيفية تقريباً التي يحضر بها قانون المالية للسنة، حيث يبدأ الإعداد لتحضيره بتعليمات تصدر عن المصلحة المنوط بها تحضير قانون تسوية الميزانية، وهذه المصلحة عادة ما تكون تابعة لوزارة المالية، تختص مديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات التابعة للمديرية العامة للمحاسبة إضافة إلى اختصاصات أخرى بإعداد مشروع قانون ضبط الميزانية (عبارة غير مقبولة في ظل التعديل الدستوري 2020 والقانون العضوي 15-18 اللذان ينصان على قانون تسوية الميزانية)، إذ تتبع عن هذه المديرية مديريات أخرى من بينها **المديرية الفرعية لقانون ضبط الميزانية** والتي تكلف أساساً بـ:

- استغلال الوثائق المحاسبية والميزانية للأمراء بالصرف لميزانية الدولة، والمحاسبين العموميين المعنيين.

- جمع أية وثيقة إحصائية ومحاسبية ضرورية لتحضير مشروع قانون ضبط الميزانية.

- المبادرة بالمشروع التمهيدي لقانون المتضمن ضبط الميزانية.

والملاحظ أن المديرية السابقة ولقيام بمهامها في التحضير وجمع المعلومات والبيانات حول قانون تسوية الميزانية، لابد أن تستعين بعدة مديريات على مستوى الإدارة المركزية لوزارة المالية، على غرار مديرية خزينة الدولة والمديرية العامة لأملاك الدولة والمديرية الفرعية للتحليل الظرفي والمديرية الفرعية لتوازنات الميزانية...¹⁵⁹

كما تسهر **المديرية العامة للمحاسبة** بالتنسيق مع الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة على إقفال النهائي لحسابات الدولة، ومن ثم فهي تضع الحساب العام للدولة الذي ينبغي أن يحدد

¹⁵⁹ المرسوم التنفيذي 252-21 المؤرخ في 6 يونيو 2021، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، الجريدة الرسمية العدد 47، مؤرخة في 15 يونيو 2021.

التوازن العام لحسابات الدولة، ويبين وضعية الحسابات الخاصة للخزينة وكذا الوضعية النهائية عن تنفيذ ميزانية الدولة من حيث الإيرادات والنفقات، كما يجب أن يضبط توازن حسابات النتائج الميزانية غير المضبوطة.

كما تخطر كل من المديريات العامة التابعة لوزارة المالية لتقديم المعلومات التي تدخل في اختصاصها والتي نص عليها المرسوم التنفيذي 252-21 أعلاه.

و قبل إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية على مستوى البرلمان، تلتزم وزارة المالية بعرضه على عدة هيئات:

- مجلس الحكومة: من أجل الفحص والاعتماد.

- مجلس الدولة: من أجل استشارته المنصوص عليها دستوريا.

- مجلس المحاسبة: من أجل إعداد التقريرين السابق ذكرهما. وللذان يرافقان بالمشروع ويودعان على مستوى البرلمان.

- مجلس الوزراء: من أجل الفحص والاعتماد.

2- تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية للبرلمان: نصت المادة 156 من التعديل الدستوري 2020 على أن "تحتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".¹⁶⁰

بهذا النص يكون المؤسس الدستوري قد ألزم الحكومة بتقديم مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية للبرلمان بغرفتيه قصد المصادقة عليه، لكن لم يقدم أجالاً لتقديم هذا المشروع ولم يحدد سنة المشروع، مما فتح الباب أمام الحكومة للتماطل في تقديم مشروع ضبط الميزانية، كما جرت عليه الممارسة في السابق.¹⁶¹

في فرنسا مثلاً، حدد القانون العضوي 692/2001 المعدل للأمر 02/59 ميعاد تقديم قانون ضبط الميزانية بشكل دقيق، فنص في المادة 45 منه على أنه يجب يوضع قانون تسوية الميزانية في كل سنة قبل 1 جوان من السنة التي تلي تنفيذ الميزانية للسنة *n*، ونص في المادة 41 على

¹⁶⁰- الفقرة الثانية من المادة 156 من التعديل الدستوري 2020.

¹⁶¹- يعد قانون ضبط الميزانية لسنة 2008 والذي عرض على البرلمان في سنة 2010، أول قانون ضبط ميزانية في ظل برلمان التعددية.

أنه يمنع أن يتخذ قرارا في مشروع قانون المالية للسنة $n+1$ من قبل البرلمان قبل التصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية للسنة $n-1$ وبذلك أصبح قانون تسوية الميزانية محصورا في مواعيد أقصاها 1 جوان من السنة المولالية للتنفيذ، يقدم فيها للبرلمان ليناقشه ويصوت في دورة الربيع، ليكون هناك متسع من الوقت لمناقشة والتصويت على قانون المالية للسنة في دورة الخريف.

أما المؤسس الدستوري فلم يحددا السنة التي يقدم فيها مشروع قانون تسوية الميزانية، وتدارك المشرع هذا النقص بالنص على ذلك في المادة 68 من القانون 17-84 التي نصت على مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية (ن-1).

أما القانون العضوي 18-15 فقد نص في المادة 87 منه في فقرتها الأخيرة على أنه "... يتم إيداع مشروع القانون المتضمن قانون تسوية الميزانية والوثائق الملحقة به، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، قبل أول غشت من السنة، ويتعلق مشروع هذا القانون المتضمن تسوية الميزانية بالسنة المالية -1".

كما نصت المادة 89 على أنه: "تحضر وتناقش، على أساس انتقالي، مشاريع القوانين المتضمنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات 2023 و2024 و2025 ويصادق عليها بالرجوع إلى السنة المالية -2،

يحضر ويناقش مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية ويصادق عليه، ابتداء من سنة 2026 بالرجوع إلى السنة المالية -1."

وبالتالي سيعرض مشروع القانون المتضمن تسوية ميزانية لسنة 2023 على البرلمان سنة 2025، ويعرض على البرلمان مشروع القانون المتضمن تسوية ميزانية سنة 2024، سنة 2026. وابتداء من سنة 2026 سيحضر ويناقش مشروع القانون المتضمن قانون تسوية الميزانية، بالرجوع إلى السنة المالية -1، أي أن مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2026 سيحضر ويناقش سنة 2027.

3-مصادقة البرلمان على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية: يقدم مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية خلال المواعيد المحددة قانونا إلى البرلمان قصد مناقشه والتصويت عليه، ولم يحدد المؤسس الدستوري ولا المشرع، المدة التي يناقش خلالها قانون تسوية الميزانية، وفي هذا ثار نقاش فقهى فرنسي حول المدة القانونية التي يمكن أن يدرس ويناقش فيها البرلمان

مشروع قانون تسوية الميزانية، وهل يمكن تطبيق مهلة 70 يوما المنصوص عليها في المادة 47 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المتعلقة بمناقشة قانون المالية والتصويت عليه، أم لا، إلى أن أصدر المجلس الدستوري الفرنسي قراره في 19/07/1983 القاضي بأنه لا تطبق مهلة 70 يوما على قانون تسوية الميزانية، وأن قانون تسوية الميزانية هو قانون مالية من نوع خاص.¹⁶²

في الجزائر ينبغي أن يثار نفس النقاش، عن المدة المخصصة لدراسة ومناقشة مشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية والمتمثلة في مهلة 75 يوما التي نص عليها دستور 1996 المعديل في 2020 في المادة 146 منه، باعتبار أن القانون المتضمن تسوية الميزانية يكتسي طابع قانون المالية.¹⁶³

عموما فإن القانون المتضمن قانون المالية تتم دراسته على مستوى لجنة المالية في البرلمان، وبعد الانتهاء من ذلك يناقش على مستوى غرفتي البرلمان، ثم يصوت عليه بالموافقة أو الاعتراض دون إدراج أي تعديلات، سواء من طرف اللجنة المختصة أو من قبل أعضاء البرلمان، وإنما يقتصر دور البرلمان على تقديم ملاحظات وتوصيات.

وخلاصة القول أن القانون المتضمن تسوية الميزانية يعد وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، تكتسي أهمية خاصة عندما يحسن تنظيمها ويفعل تطبيقها، كما هو حاصل في النظام الدستوري الفرنسي حاليا.

المبحث الثالث:

رقابة البرلمان على السياسة الخارجية

حصر الدستور تقرير السياسة الخارجية وتوجيهها في رئيس الجمهورية باعتباره مجددا لوحدة الأمة، والدولة داخل البلاد وخارجها، وحاميا للدستور وعلى أساس أن السلطات المكرسة له

¹⁶²- المادة 47 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعديل. وقرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر بتاريخ 19/07/1983 حول دستورية قانون ضبط الميزانية لسنة 1981. وأهم ما جاء في قراره حيثية التالية:

"Considérant que, si l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 range au nombre des lois de finances les lois de règlement, il ne s'ensuit pas que soit applicable à celles-ci l'ensemble des règles relatives à l'élaboration des lois de finances"

¹⁶³- المادة 146 من التعديل الدستوري 2020 مفصلة في المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المعديل والمتتم.

دستوريا في مجال السياسة الخارجية غير قابلة للتغويض إلا أن هذا لا يعني انعدام الرقابة البرلمانية عليها.

حيث خولت المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2020 للبرلمان إمكانية فتح نقاش حول السياسة الخارجية بنصها على أنه: "يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين، يمكن أن تتوخ هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية.

كما قيد المؤسس الدستوري في نص المادة 153 سلطة رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات الدولية في بعض المعاهدات بنصها على أن "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، وعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة والاتفاقية الثانية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن تتوافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

أولا/ فتح مناقشة حول السياسة الخارجية:

1- إجراء المناقشة حول السياسة الخارجية: تحرك هذه الآية بناء على دعوة البرلمان للاجتماع بغرفتيه معا، ويكون ذلك بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين. ويستعمل رئيس الجمهورية هذه الآية لإثبات أن البرلمان مؤيدا له في سياساته الخارجية، أما رئيسي إحدى الغرفتين فيمكن أن يستعملها كرخصة لتقدير السياسة الخارجية للدولة، خاصة إذا كان رئيس الغرفة الذي طلبها ليس في نفس توجيه رئيس الجمهورية في شأن السياسة الخارجية، وكان مدعما بأغلبية برلمانية.

وتشترط الفقرة الثانية من المادة 152 أن يتم فتح المناقشة من طرف البرلمان المنعقد بغرفتيه نظرا لحساسية موضوع السياسة الخارجية، وهذا الإجراء لا يتم إلا في القضايا ذات الأهمية.

بالرجوع إلى نص المادة 99 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم نجد أن اجتماع البرلمان بغرفتيه مجتمعين معا في هذه الحالة يتم بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية، ويرأس هذا الاجتماع رئيس مجلس الأمة طبقا لنص المادة 100 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم وعليه إذا ما قرر رئيس إحدى الغرفتين فتح مناقشة حول السياسة الخارجية لابد من توفر

الإرادة الصريحة لرئيس الجمهورية لاستدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً. وبالتالي فهذه الآلية تخضع لإرادة رئيس الجمهورية، مما يفرغ الفقرة الأولى من المادة 152 من التعديل الدستوري 2020 من محتواها.

إضافة إلى ما سبق فإن اجتماع البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معاً يخضع إلى قواعد سير خاصة، تقتربها لجنة مكونة من مكتبي الغرفتين يرأسها أكبر الأعضاء سناً، ويصادق عليها البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معاً في بداية جلساته، (خروج عن الإطار العادي).

2- تتویج المناقشة بلائحة غير محددة: تبقى نتيجة المناقشة حول السياسة الخارجية غير محددة، بقدر المناقشة نفسها، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 152 أعلاه على أن "يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية"، وبالتالي نتيجة المناقشة حول السياسة الخارجية اختيارية تكون في شكل لائحة برلمانية.

إلا أن الغموض الذي يكتفي اللائحة الصادرة إثر مناقشة السياسة الخارجية يتمثل في كون لا الدستور ولا القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم حدد شروطها وآثارها القانونية، وبالتالي تبقى مجرد تبليغ لموقف البرلمان ورأيه إلى رئيس الجمهورية، وهو غير ملزم بها ولا يتربّع عنها توجيه نشاطه.

ما يتضح أن البرلمان مقيد في مجال السياسة الخارجية، حتى وإن كانت هناك وسائل كرسها الدستور والقانون العضوي وكذلك النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، إلا أنه يجد نفسه محدوداً ومقيداً بإجراءات وشروط تجعل من دوره هامشياً.

ثانياً/ الموافقة على بعض المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

دستور 1996 المعدل كسابقيه لسنة 1976 و1989، كرس اختصاصاً واسعاً وغير مشروط لرئيس الجمهورية في مجال إبرام المعاهدات الدولية. ومع ذلك أدخلت المادتان 153، 102 من التعديل الدستوري صلاحية مشتركة في هذا المجال، حيث لا يمكن التصديق على بعض

المعاهدات (مذكورة على سبيل الحصر في المادة 153 من التعديل الدستوري 2020)، إلا بعد الموافقة الصريحة عليها من طرف البرلمان.¹⁶⁴

1-القيمة القانونية للموافقة البرلمانية: إن الموافقة البرلمانية المتخذة في شكل قانون، لا تحمل أي صفة تقنية، من حيث الموضوع، بل المعاهدة هي التي تسن القواعد القانونية، فمن ناحية الشكل لا يتضمن قانون الموافقة على المعاهدة سوى مادتين هما:

-**المادة الأولى:** تبين أن المعاهدة تمت الموافقة عليها.

-**المادة الثانية:** تنص على أن هذا القانون ينشر في الجريدة الرسمية.

مما سبق يتبيّن الموافقة البرلمانية ليست عملاً ضرورياً لكل المعاهدات الدوليّة بل تتطلّب في المعاهدات التي نصت عليها المادة 153 من التعديل الدستوري 2020 فقط، إضافة إلى أنه إذا قرر رئيس الجمهورية عدم الرجوع إلى موافقة البرلمان فليس هناك ما يمنع دخول المعاهدة حيز النفاذ، والإجراء الدستوري المتبقّي أمام البرلمان هو إخطار المحكمة الدستورية من طرف رئيس الغرفتين أو 40 نائباً أو 25 عضواً من مجلس الأمة.¹⁶⁵ وحسب الأستاذ قشّي الخير فإن تصديق رئيس الجمهورية على معاهدة بمخالفة المادة 153 أعلاه ينجر عنه أثر مهم وهو عدم تطبيق القاضي الجنائي للمعاهدة باعتبارها أسمى من القانون الداخلي طبقاً لنص المادة 154 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت على المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمى على القانون، وحتى وإن كان القاضي الجنائي غير مختص برقابة دستورية القوانين فإن تطبيقه للمادة 154 معلقاً توفر شرط مراعاة رئيس الجمهورية للشروط المنصوص عليها في الدستور.¹⁶⁶

2-شكل الموافقة البرلمانية: على مستوى الموضوع، يجب الإشارة إلى أن قانون الموافقة يبقى منفصل عن المعاهدة، أي يوجد نصين مختلفين. وهو ما يستشف من نصّ المادة 38 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم التي نصت على أنه لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين

¹⁶⁴- موضوع هذه الاتفاقيات هو: الهدنة، السلم، التحالف والاتحاد، حدود الدولة وقانون الأشخاص، التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي.

¹⁶⁵- المادة 193 من التعديل الدستوري 2020.

¹⁶⁶- نصت المادة 154 من التعديل الدستوري 2020 على أن: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمى على القانون".

المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل.

ومنه فالموافقة البرلمانية تعتبر قانونا من حيث الشكل كونها تعطي رأيها حول المعاهدة وتشكل جزءا من الحلقة التي تمر عليها المعاهدة قبل التصديق عليها وإدماجها في القانون الداخلي بعد نشرها.

ونصت الفقرة الثانية من المادة 38 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم أعلاه على أن تقر كل غرفة عقب اختتام المناقشة الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله، فقط.

المبحث الرابع:

سماع أعضاء الحكومة وتشكيل بعثات استعلام مؤقتة من طرف اللجان الدائمة

بالإضافة إلى إمكانية اللجان البرلمانية الدائمة سماع أعضاء الحكومة حول كل مسألة تتعلق بالمصلحة العامة، وهو ما نصت عليه المادة 157 من التعديل الدستوري 2020، والتي تأسست ابتداء من دستور 1963¹⁶⁷، استحدث المؤسس الدستوري آلية أخرى تمارسها اللجان الدائمة وهي إمكانية تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين، وهو ما نصت عليه المادة 137 من التعديل الدستوري 2020.

أولا/ اللجان الدائمة:

تعد اللجان البرلمانية الدائمة مخابر متخصصة للبرلمان، ومن أهم أجهزة العمل البرلماني، سواء كان تشريعيا أو رقابيا، أو مهاما أخرى تدخل في اختصاص البرلمان، وتتولى الاهتمام بقطاع معين أو قطاعات من نشاط الدولة، وتعتبر اللجان البرلمانية ضرورة عملية حتى يقوم البرلمان بعمله على أكمل وجه، خاصة في دراسة النصوص القانونية ومختلف القضايا.

ومقصود بكون هذه اللجان دائمة هو في مهمتها أو اختصاصها لا في تشكيلاتها التي تتجدد بصفة دورية بحسب النظام الداخلي أو لائحة كل مجلس نيابي، وكذلك فهذه اللجان تستمد

¹⁶⁷-نصت عليها المادة 38 من دستور 1963، والمادة 161 من دستور 1976، والمادة 124 من دستور 1989، والمادة 133 من دستور 1996، والمادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ديموتها من تسمية الدستور لها، ومن النظام الداخلي أو لائحة المجلس التي تسمى هذه اللجان وتحدد اختصاصاتها.

١-تشكيل اللجان الدائمة:

اللجان الدائمة هي أحد الأجهزة التي تتكون منها كل غرفة من البرلمان^{١٦٨}، ويتم تشكيلها في إطار النظام الداخلي لكل غرفة^{١٦٩}. وقد نص على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على تشكيل إثنى عشرة (12) لجنة^{١٧٠}، ونص النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على تشكيل تسع (9) لجان^{١٧١}.

يشكل المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة التالية: لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحرفيات، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية، لجنة الدفاع الوطني، لجنة المالية والميزانية، لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخفيط، لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية، لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة، لجنة الثقافة والاتصال والسياحة، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني، لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية، لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية، لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي^{١٧٢}.

وت تكون لجنة المالية والميزانية من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) نائباً على الأكثر، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) نائباً على الأكثر^{١٧٣}.

أما مجلس الأمة فيشكل اللجان الدائمة التالية: لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقييم الإقليمي، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، لجنة الدفاع الوطني، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج، لجنة الفلاحة والتنمية الريفية، لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية، لجنة

^{١٦٨}- المادة 9 من القانون العضوي 12-16 المعدل والمتم.

^{١٦٩}- المادة 137 من التعديل الدستوري 2020.

^{١٧٠}- المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

^{١٧١}- المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

^{١٧٢}- حددت المواد 20 إلى 31 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، اختصاصات هذه اللجان.

^{١٧٣}- المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

التجهيز والتنمية المحلية، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني، لجنة الثقافة والإعلام والشباب والسياحة¹⁷⁴.

وتكون لجنة الشؤون القانونية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من خمسة عشرة (15) إلى تسعة عشرة (19) عضوا على الأكثر، تضم بقية اللجان الدائمة من عشرة (10) أعضاء إلى خمسة عشرة (15) عضوا على الأكثر¹⁷⁵.

وتوزع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها، وتساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل لجنة برلمانية نسبة عدد أعضائها مقارنة بالعدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحدد في المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى مباشرة عندما يفوق الباقى نسبة 0.50، وتوزع المجموعات البرلمانية أعضاءها على اللجان في حدود الحصص المحددة، مع مراعاة اختيار رغبات وشخص الأعضاء، ويعين مكتب المجلس الأعضاء غير المنتدبين إلى مجموعات برلمانية بناء على طلبهم، وفي حالة شغور مقعد أحد أعضاء لجنة دائمة يتم شغله وفقا لنفس الإجراءات. وينظم كل نائب في المجلس الشعبي الوطني وكل عضو من مجلس الأمة إلى لجنة دائمة، ولا يمكن لعضو البرلمان أن يكون عضوا في أكثر من لجنة دائمة¹⁷⁶.

وبالنسبة لتوزيع مهام مكاتب اللجان من رئيس ونائب الرئيس ومقرر، يتلقى رؤساء المجموعات البرلمانية مع مكتب المجلس في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس، على تعينها أو انتخابها حسب الاتفاق المتوصل إليه، وفي حالة عدم الاتفاق ينتخب مكتب اللجنة من طرف أعضائها¹⁷⁷،

¹⁷⁴- المادتان 15 و16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

¹⁷⁵- المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

¹⁷⁶- المادتان 33 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

¹⁷⁷- المادتان 37 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ونصت المادة 116 من التعديل الدستوري 2020 على أن تتمتع المعارضة البرلمانية بتمثيل يضمن لها المشاركة الفعلية في أجهزة غرفتي البرلمان لاسيما رئاسة اللجان بالتداول¹⁷⁸.

وتشكل اللجان الدائمة لمدة سنة قابلة للتجديد كلها أو جزئياً بالطرق نفسها المحددة في النظام الداخلي لكل غرفة¹⁷⁹، ولم يتكلم النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عن تغيير العضوية في اللجنة الدائمة خلال السنة، في حين منع النظام الداخلي لمجلس الأمة تغيير العضوية خلال السنة، إلا في حالات الاستقالة أو الإبعاد من المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، ويتم استخلاف عضو مجلس الأمة الذي فقد عضويته في اللجنة الدائمة وفق الإجراءات المحددة في المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017¹⁸⁰، وينتظر أن يستجيب النظام الداخلي لكل غرفة للمادة 120 من التعديل الدستوري 2020 التي جاء فيها أن عضو البرلمان المنتمي إلى حزب سياسي الذي يغير طوعاً انتماء الذي انتخب على أساسه، يجرد من عهده الانتخابية بقوة القانون، ويحتفظ النائب الذي استقال من حزبه أو أبعد منه، بعهده بصفة نائب غير منتم.

2- سير أشغال اللجان الدائمة:

تستدعي اللجنة إما من قبل رئيسها أو رئيس الغرفة البرلمانية، وذلك طبقاً لجدول أعمال البرلمان، وتقوم تبعاً لاختصاصها بالتداول في مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها من قبل رئيس المجلس والمسجلة في جدول أعمالها.

ويمكن للجان الدائمة في إطار عملها، أن تستمع لممثل الحكومة أو أي عضو فيها كلما دعتضرورة إلى ذلك، ويمكن أن تستعين بذوي الخبرة.

وتقوم اللجان الدائمة بإعداد تقارير في مدة شهرين من بداية دراسة النص المعروض عليها، وإن لم تحترم هذه المدة يمكن للحكومة طلب تسجيل النص ضمن جدول أعمال الدورة. ويتداول أعضاء اللجنة في النص المعروض عليها مهما كان عدد الأصوات الحاضرين، ولا يتم التصويت

¹⁷⁸- نصت المادة 116 على حقوق المعارضة البرلمانية، وجاء فيها أن يحدد النظام الداخلي لكل غرفة كيفيات تطبيق هذه المادة.

¹⁷⁹- المادتان 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و20 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

¹⁸⁰- المادة 22 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وقد جاء فيها كذلك في أنها أن عضو مجلس الأمة الذي فقد عضويته في اللجنة، يمكن أن يقدم طلب إلى مكتب المجلس قصد الانضمام إلى اللجنة ذاتها أو غيرها بصفة عضو غير منتم، ويبت المكتب في الطلب في أجل 15 يوماً من تاريخ إيداعه.

إلا بحضور أغلبية الأعضاء. وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد أربع وعشرون ساعة على الأقل. ويكون التصويت حينئذ صحيحاً مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين.

وتتحدد مهمة اللجنة الدائمة المختصة في مسالتين، فمن ناحية عليها أن تبلور الرؤية التي حصل حولها الإجماع للجلسة العامة بشأن المبادرة بالتشريع محل الدراسة من حيث الشكل والمضمون، ومن ناحية أخرى عليها أن تبادر باقتراح التعديلات فيتولى مكتبهما عرض ما انتهت إليه اللجنة في شكل صياغة جديدة وفق مبررات مدروسة على الجلسة العامة للمجلس، كما تحدد الإطار الذي ينفذ فيه القانون ويحمي المواطن من أي تعسف تتفيدني¹⁸¹.

ثانياً/ سماع أعضاء الحكومة:

خلاف دستور 1963 الذي نص عليها كآلية لمراقبة النشاط الحكومي، لم ترقى آلية سماع أعضاء الحكومة من اللجنة الدائمة إلى درجة اعتبارها وسيلة رقابية، إنما اعتبرتها كل الدساتير والتعديلات الدستورية قبل التعديل الدستوري لسنة 2020، إجراءاً تشريعياً يتيح للجنة سماع الوزراء أو ممثليهم بقصد الاستفسار والاستيضاح حول مشاريع أو اقتراحات القوانين المحالة إليها¹⁸².

ويتبين لدينا أنه حتى في حالة عدم اتجاه النص الدستوري إلى اختصاص اللجان الدائمة في رقابة الحكومة، فإنها تمارس مهمة رقابية ضمنية عند ممارستها لمهمة التشريع وجمع المعلومات المتعلقة بالقطاع أو الهيئة محل التشريع، فتشكل مرحلة المناقشة داخل اللجان فرصة لرقابة العمل الحكومي في القطاع موضوع التشريع.

نصت المادة 157 من التعديل الدستوري 2020 على أن: "يمكن للجان البرلمانية سماع أعضاء الحكومة حول كل مسألة تتعلق بالمصلحة العامة"، وبالتالي فقد خصص لها المؤسس الدستوري مادة مستقلة بعد ما كان يقرنها بالاستجواب، فيتبين اعتبارها آلية دستورية على أعمال الحكومة.

1-مفهوم وتمييز سماع اللجنة الدائمة لأعضاء الحكومة: حتى يقوم البرلمان بمهمته الرقابية بالشكل الفعال، يحتاج إلى لجانه الدائمة التي توفر له المعلومات الضرورية والحقائق من أجل القيام بدوره التشريعي، وسماع اللجنة لأعضاء الحكومة في إطار المادة 157 من التعديل

¹⁸¹- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 115.

¹⁸²- ميلود نبيح، مرجع سابق، ص 276.

الدستوري 2020، وإن كان هدفه الحصول على المعلومات والحقائق حول مسألة تتعلق بالمصلحة العامة، فهو يختلف عن جلسات السماع في إطار دورها التشريعي، ويتميز عن استماع لجنة التحقيق لأعضاء الحكومة في إطار ممارسة مهمتها.

أ-مفهوم سماع اللجنة الدائمة لأعضاء الحكومة: في بعض النظم تعد جلسات الاستماع التي تنظمها اللجان الدائمة منتدى للحوار وتبادل الأفكار، فيصفى من خلالها أعضاء اللجنة إلى وجهات نظر وآراء أعضاء الحكومة، وحتى الخبراء والمتخصصين.

على خلاف النص الدستوري الذي جعل منها آلية رقابة على نشاط الحكومة في كل مسألة ذات مصلحة عامة. فالمشرع يعتبر سماع أعضاء الحكومة عامل من عوامل التأثير المتبادل بين مجلسي البرلمان والحكومة، ووسيلة في يد اللجان الدائمة للاستفسار حول المشاريع المقدمة من قبل الحكومة، وبالتالي فهو وسيلة إعلامية، لا وسيلة تحقيق ورقابة¹⁸³.

إذن فسماع أعضاء الحكومة هو حق للجان البرلمانية الدائمة، يمكن استعماله في أي وقت، ولا يشترط ارتباط الاستماع بدراسة مشروع أو اقتراح قانون، وأن يكون ضمن مجالات اختصاص اللجنة، في كل مسألة تتعلق بالمصلحة العامة، ويمكن توسيع هذا السماع إلى أعضاء المجلس المعنى.

ب-تمييز سماع اللجنة الدائمة لأعضاء الحكومة عن جلسات السماع الأخرى: تتميز آلية سماع لجان البرلمان الدائمة بأنها آلية دستورية حول كل مسألة تتعلق بالمصلحة العامة، تختلف عن جلسات سماع أعضاء الحكومة المرتبطة بآليات دستورية أو قانونية أخرى.

ب/1/جلسات استماع اللجنة الدائمة لأعضاء الحكومة بمناسبة دراسة مشروع أو اقتراح قانون: الدور الرقابي للجان الدائمة يحصره دستور 1996 والقانون العضوي 99-02¹⁸⁴ وبعد القانون العضوي 16-12 قبل تعديله¹⁸⁵ في مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين المحالة عليها، وبإمكانها في هذه الحالة دعوة أعضاء الحكومة أو ممثليهم إذا اقتضى الأمر للاستماع إليهم ومناقشتهم

¹⁸³- لم ينظمها المشرع في القانون العضوي 16-12 المعدل بشكل كاف، وأحال تنظيمها إلى النظام الداخلي للغرفتين. وحتى النظام الداخلي لمجلس الأمة خص تنظيمها بمادتين فقط هما 48 و49 منه.

¹⁸⁴- المادة 27 من القانون العضوي 99-02.

¹⁸⁵- المادة 26 من القانون العضوي 16-12.

للقانون محل الدراسة، فتتيح إجابات الوزراء وممثليهم إعلام اللجان الدائمة بحقائق وأوضاع قطاعاتهم، كما يمكن للوزراء طلب حضور جلسات اللجان لتبرير وشرح ما تتضمنه مشاريع القوانين وتحديد أسبابها وغاياتها.

ب/2 الاستماع أمام لجنة التحقيق البرلمانية: يمكن للجنة التحقيق البرلمانية أن تستمع إلى أي شخص وأن تطلع على أي معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، باستثناء المعلومات والوثائق التي تكتسي طابعاً سورياً واستراتيجياً يتعلق بالدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وتلك المتعلقة بوقائع تكون محل إجراء قضائي¹⁸⁶، وضمن الموضوع الذي أنشئت من أجله تستطيع اللجنة سماع عضو أو أعضاء الحكومة بناء على طلب يرسله رئيس الغرفة المعنية، إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ويضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة¹⁸⁷.

2- ضوابط سماع عضو أو أعضاء الحكومة: يهدف الاستماع إلى إطلاع وإعلام اللجنة حول تنفيذ مخطط عمل أو برنامج الحكومة أو تعديله بمناسبة عرض بيان السياسة العامة، في قطاع حكومي معين ضمن مجال من اختصاصات اللجنة، ونسبة التقدم في تنفيذه أو التأخر وأسبابه، أو ما تتوى الحكومة القيام به في مجال معين، وما تقتربه من الحكومة من حلول وأدوات قانونية ومادية.

أ-الشروط الشكلية: لا يرتبط استماع أعضاء الحكومة من طرف اللجنة الدائمة باقتراح أو مشروع قانون، وغير مقيد بزمن أو مناسبة معينة، ويجب أن يبيت فيه مكتب، ولم يتكلم النظام الداخلي لمجلس الأمة عن كيفية تبليغ الحكومة وإبلاغ الغرفة التي تستمع لجنتها لأعضاء الحكومة للغرفة الأخرى.

أ1/ موافقة مكتب المجلس على طلب الاستماع: يقدم طلب اللجنة الاستماع إلى عضو الحكومة إلى مكتب المجلس للبت فيه، ودراسته من كل جوانبه الشكلية والموضوعية، في الفاضه ووضوح موضوعه وتعلقه بالمصلحة العامة.

¹⁸⁶- خاصية المادة 87 مكرر 1 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

¹⁸⁷- المادة 76 مكرر 1 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06.

أ2/ تبليغ طلب سماع عضو أو أعضاء الحكومة: يبلغ طلب سماع عضو أو أعضاء الحكومة المقبول إلى الحكومة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، في أجل سبعة (7) أيام قبل تاريخ انعقاد جلسة السماع، ويضبط برنامج جلسات السماع بالتنسيق مع الحكومة¹⁸⁸.

أ3/ عدم ارتباط سماع عضو الحكومة بزمن: لم تربط المادة 157 من التعديل الدستوري 2020 هذه الآلية بزمن، ولم تحدد لها مناسبة لاستعمالها، وإنما يستطيع البرلمان استعمالها في أي وقت، وجاء النظام الداخلي لمجلس الأمة ليربطها بالضرورة في نص المادة 48 منه، وبالتالي ضيق مجلس الأمة على نفسه في استعمال هذه الآلية.

أ4/ إمكانية توسيع جلسات الاستماع إلى أعضاء المجلس: وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ب- الشروط الموضوعية:

ب1/ أن يتعلق موضوع السماع بالمصلحة العامة: وهو ما نصت عليه المادة 157 من التعديل الدستوري 2020، والمادة 76 مكرر من القانون العضوي 16-12 المعدل بالقانون العضوي 23-06. ويحدد الارتباط بالمصلحة العامة اللجنة التي تريد السماع ومكتب المجلس الذي يبت في طلب الاستماع.

ب2/ألا يخالف موضوع الاستماع الدستور والقانون: أي يجب احترام النصوص الدستورية والقانونية في موضوع سماع عضو أو أعضاء الحكومة، ومكتب المجلس المعنى بيت في موافقة موضوع السماع للدستور والقانون.

ب3/ألا يتعلق موضوع الاستماع بمعلومات ووثائق تكتسي طابعا سوريا واستراتيجيا ولا يتعلق بالدفاع الوطني ولا بأمن الدولة الداخلي والخارجي ولا يتعلق بوقائع تكون محل إجراء قضائي: وهو ما يستخرج من نص المادة 87 مكرر من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06.

¹⁸⁸- المادة 76 مكرر 1، من القانون 16-12 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06.

بـ/4 أن يدخل في اختصاص اللجنة الدائمة وعضو الحكومة المعنى بالاستماع: يجب أن يكون موضوع السماع من اختصاص اللجنة التي تطلب الاستماع، وأن يكون من اختصاص عضو أو أعضاء الحكومة، وإذا تخلف عنصر الاختصاص يمكن لمكتب المجلس أن يصح للجنة طالبة السماع أو يرفض الطلب.

ولا يترتب عن جلسات استماع اللجان الدائمة لأعضاء الحكومة أي مسؤولية أو جزاء في حالة عدم الاقتناع بالمعلومات المقدمة، ولكنها وسيلة هامة تستطيع من خلالها اللجان الدائمة أن تتبع النشاط الحكومي بصفة دورية على مستوى كل قطاع ضمن اختصاص اللجنة، لأن اللجنة الدائمة تكون أكثر دراية بهذه المواضيع، خاصة أنها ناقشت فيها الحكومة بمناسبة اختصاصها التشريعي، ومن جهة ثانية تعتبر وسيلة لنقل المواطنين المتعلقة بالقضايا الهامة، إلى مسؤولي القطاع.

ثانياً/تشكيل بعثة استعلام مؤقتة

وسع المؤسس الدستوري في التعديلين الدستوريين 2016 و2020 من صلاحيات اللجان البرلمانية الدائمة في المجال الرقابي، إضافة لسماع أعضاء الحكومة، مكن لهذه اللجان من تشكيل بعثات استعلامية مؤقتة، مهمتها جمع المعلومات في أحد مجالات اختصاص اللجنة الدائمة¹⁸⁹.

1- تمييز البعثة الاستعلامية عن لجنة التحقيق البرلمانية، وعن المهام الاستطلاعية التي تقوم بها اللجان الدائمة:

أ- تمييز البعثة الاستعلامية عن لجنة التحقيق البرلمانية: تشارك البعثة الاستعلامية مع لجان التحقيق البرلمانية في أنهما لجنتان مؤقتان، تعدان تقريراً عن موضوع معين، وينتهي عملهما بتقرير يسلم لرئيس المجلس المعنى، وتتمثل أوجه الاختلاف بينهما في:

- يتم تشكيل البعثة الاستعلامية من طرف اللجنة الدائمة، بينما تتشكل لجان التحقيق من طرف كل أعضاء الغرفة المعنية ما عدا أصحاب الاقتراح.

¹⁸⁹- الفقرة الثانية من المادتين 134 من التعديل الدستوري 2016 و137 من التعديل الدستوري 2020.

-يقدم طلب إنشاء البعثة الاستعلامية من طرف اللجنة الدائمة ويبت مكتب الغرفة المعنية في هذا الطلب، بينما طلب تشكيل لجنة التحقيق فيتم من قبل 20 نائباً أو عضواً على الأقل، وتعرض للموافقة عليها من الغرفة المعنية.

-تعد لجنة التحقيق تقريراً يعرض على الغرفة المعنية، ويمكن أن ينشر كلياً أو جزئياً، بينما تقرير اللجنة الاستعلامية فيرفع لرئيس الغرفة المعنية دون عرضه على أعضاء الغرفة، ولا ينشر.

ب- تميز البعثة الاستعلامية عن المهام الاستطلاعية للجان الدائمة: البعثات الاستطلاعية هي زيارات ميدانية يقوم بها أعضاء اللجان الدائمة أنشأها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، واختفت في الأنظمة الداخلية اللاحقة لغرفتي البرلمان، ومع ذلك فقد مارسها البرلمان فيما بعد باعتبارها عرفاً برلمانياً، يستند إلى بقاء البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية وفيما لثقة الشعب وتحسّن تطلعاته¹⁹⁰، وهذه الزيارات الميدانية دور مهم في البحث عن المعلومات والحقائق حول التنمية وواقعها في قطاع يدخل في اختصاص اللجنة الدائمة.

بينما البعثات الاستعلامية المؤقتة كآلية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة، فهي آلية دستورية نص عليها التعديل الدستوري 2016 في الفقرة الثانية من المادة 134، ثم التعديل الدستوري 2020 في الفقرة الثانية من المادة 137 منه، لتصبح آلية رقابية، تستعملها اللجان الدائمة في إطار اختصاصاتها حول موضوع محدد أو وضع معين، ويحدد النظام الداخلي لكل غرفة الأحكام التي تخضع لها. وفي ظل عدم معالجتها في القانون العضوي 06-23 المعدل والمتمم للقانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، يمكن أن نستأنس بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، والتعليمية رقم 18-02 المؤرخة في 03 جانفي 2018، المتعلقة بتشكيل البعثات الاستعلامية المؤقتة، التي أصدرها مكتب مجلس الأمة.

2- ضوابط تشكيل البعثات الاستعلامية المؤقتة وسير عملها:

في ظل عدم معالجتها في القانون العضوي 06-23 المعدل والمتمم للقانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، يمكن أن نستأنس بالنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة

¹⁹⁰- المادة 94 من دستور 1989، والمادة 117 من التعديل الدستوري 2020.

2017، والتعلمية 18-02 المؤرخة في 03 جانفي 2018، المتعلقة بإجراءات تشكيل بعثات الاستعلام المؤقتة، التي أصدرها مكتب مجلس الأمة.

أ-ضوابط التشكيل: حدتها التعليمية 18-02 المتعلقة بإجراءات تشكيل بعثات الاستعلام التي أصدرها مكتب مجلس الأمة وهي:

أ1/عدم تشكيل بعثة استعلامية من طرف المجلسين في ذات الوقت¹⁹¹: وهذا الضابط يخص عدم تشكيل بعثة استعلام مؤقتة مماثلة وفي نفس الوقت لنفس الولاية أو الهيئة أو المؤسسة، أي أنه يمكن تشكيل بعثتين في نفس الوقت إذا اختلفتا في الموضوع أو توافدان إلى ولايتين مختلفتين.

أ2/عدم تشكيل بعثة استعلامية في نفس الموضوع في أقل من ستة (6) أشهر¹⁹²: أي لا يمكن تشكيل بعثة استعلام ثانية في نفس الموضوع وإلى نفس الجهة أو المؤسسة أو الهيئة إلا بعد انقضاء 6 أشهر على الأقل.

أ3/عدم إشراك الأعضاء ممثلي الولاية من المشاركة في البعثة الاستعلامية الموفدة لولايتهم¹⁹³: وهذا ضمانا لحياد البعثة الاستعلامية، ومن أجل عدم تأثير أعضاء البرلمان على عملها، وإضفاء نزاهة أكبر في جمع المعلومات والحقائق حول الموضوع أو الوضع الذي شكلت البعثة الاستعلامية لأجله.

أ4/وجوب أن يدخل موضوع البعثة الاستعلامية في اختصاص اللجنة الدائمة التي أنشأتها: ولم تشر التعليمية 18-02 التي أصدرها مكتب مجلس الأمة، إلى إمكانية إنشاء بعثة استعلامية مشتركة بين لجنتين أو أكثر إذا تعلق موضوع البعثة باختصاص أكثر من لجنة.

ب-إجراءات تشكيل البعثة الاستعلامية وسير عملها: تتمثل في ما يلي:

ب1/تقديم طلب إنشاء البعثة من رئيس اللجنة الدائمة إلى مكتب المجلس¹⁹⁴: ويفصل المكتب في هذا الطلب، وحيث تقترح اللجنة الدائمة موضوع البعثة الاستعلامية المؤقتة، وتحديد مكانها

¹⁹¹- المادة 6 من التعليمية رقم 18-02 المتعلقة بإجراءات تشكيل بعثات الاستعلام التي أصدرها مكتب مجلس الأمة.

¹⁹²- المادة 7 من التعليمية 18-02/ مرجع سابق.

¹⁹³- المادة 11 من التعليمية 18-02، مرجع سابق.

¹⁹⁴- الفقرة الأولى من المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.

وتاريخها وتشكيلتها، ولا يخضع طلب التشكيل لموافقة أعضاء المجلس المعنى، بل تكتفي اللجنة الدائمة بموافقة المكتب، مما يجعل هذه الآلية في متناول أعضاء اللجنة الدائمة.

بـ2/تبلغ الطلب المقبول إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة: إذا وافق مكتب المجلس على طلب تشكيل البعثة الاستعلامية، يبلغ الوزير الأول ببرنامج البعثة الاستعلامية¹⁹⁵. وذلك لأجل التنسيق وتسهيل المهام للبعثة الاستعلامية.

بـ3/متابعة نشاط البعثة الاستعلامية من طرف نائب رئيس مجلس الأمة بمساعدة خلية تنشأ لهذا الغرض¹⁹⁶: يقوم نائب رئيس المجلس بتقديم تقارير دورية عن نشاط البعثة الاستعلامية إلى مكتب المجلس.

وتحتمل خلية متابعة البعثة الاستعلامية كل من:

-نائب رئيس المجلس المكلف بمتابعة النشاط الميداني والأنشطة المتعلقة بترقية وترسيخ الثقافة البرلمانية.

-الأمين العام.

-رئيس الديوان.

-المدير العام للمصالح الإدارية والمالية وشؤون الأعضاء.

-المدير العام للمصالح التشريعية.

بـ4/توضع تحت تصرف البعثة الاستعلامية كل الوسائل البشرية والمادية اللازمة¹⁹⁷: حتى تتمكن من القيام بمهامها على أكمل وجه، غير أن المشرع لم يحدد سلطات البعثات الاستعلامية ولم ينص على الامتثال لها مثلاً فعل مع لجان التحقيق.

بـ5/إعداد تقرير ورفعه لرئيس المجلس: تعد تقريراً حول الموضوع أو الوضع الذي أنشئت من أجله، بجمع المعلومات والحقائق حوله، ويرفع هذا التقرير إلى رئيس المجلس.¹⁹⁸

¹⁹⁵- الفقرة الثانية من المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.

¹⁹⁶- المادتان 4 و5 من التعليمية 18-02، مرجع سابق.

¹⁹⁷- المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

¹⁹⁸- الفقرة الثالثة من المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

بعد انتهاء مهمة البعثة استعلامية المؤقتة، يقدم رئيسها عرضاً شفوياً عن حياثات وتفاصيل المهمة إلى رئيس المجلس، وتدون نتائج وتفاصيل عملها في تقرير في أجل عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ انتهاء مهمتها، ويتم إيداع هذا التقرير لدى أمانة مكتب المجلس، الذي يتناول بشأنه ويحدد كيفية استعماله.¹⁹⁹



¹⁹⁹- المادة 16 من التعليمية 18-02، مرجع سابق.



المصادر والمراجع:

أولاً/ النصوص القانونية:

- 1-دساتير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنوات 1963، 1976 بتعديلاته من 1989، 1996 بتعديلاته حتى 2020.
- 2-الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل.
- 3-الدستور المغربي لسنة 1962.
- 4-الدستور الإسباني لسنة 1978.
- 5-الدستور المصري لسنة 2014.
- 6-القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة بتاريخ 9 مارس 1999.
- 7-القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016.
- 8-القانون العضوي 23-06 يعدل ويتم القانون العضوي 16-12، الجريدة الرسمية العدد 35، الصادرة بتاريخ 21 مايو 2023.
- 9-القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2018. المعدل بموجب القانون العضوي 19-09 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، الجريدة الرسمية العدد 78، مؤرخة في 18 ديسمبر 2019.
- 10-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 2000.
- 11-النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، الجريدة الرسمية العدد 49، الصادرة بتاريخ 22 غشت 2017.
- 12-القانون 80-04 المؤرخ في أول مارس 1980، يتعلق بوظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية العدد 10، مؤرخة في 04 مارس 1980.

13- القانون 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984، يتضمن القانون المتعلق بقوانين المالية،
الجريدة الرسمية العدد 28، الصادرة بتاريخ 10 يوليو 1984.

15- الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المتعلق بمجلس
المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39، لسنة 1995.

16- القانون 01-01 المؤرخ في 31 يناير 2001، يتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية العدد
09، مؤرخة في 4 فبراير 2001.

18- l'ordonnance n° 62-011 du 17 juillet 1962, décidant de soumettre au référendum un projet de loi relatif aux attributions et la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale, j.o.r.a.d.p n° 2, le 17 juillet 1962.

19- المرسوم الرئاسي رقم 40-94 المؤرخ في 29 يناير 1994، يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية العدد 06، الصادرة بتاريخ 1994/01/31.

20- المرسوم التنفيذي 21-252 المؤرخ في 6 يونيو 2021، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، الجريدة الرسمية العدد 47، الصادرة بتاريخ 15 يونيو 2021.
ثانياً/ تعليمات ومداولات البرلمان:

1- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 173، سنة 1990. راجع الرابط:
JOD_ARCHIVE_03-LEGIS_03_L03_JOD_173.pdf

2- تعليمات المجلس الشعبي الوطني رقم 2000/08 الخاصة بالأسئلة الشفوية.

3- تعليمات مجلس الأمة رقم 18-02 المتعلقة بإجراءات تشكيل بعثات الاستعلام.

4- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، الدورة الخريفية العدد 2، 01 أكتوبر، 2000.

5- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 34 المؤرخة في 03 فيفري 2003.

6- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 7، الفترة التشريعية الثانية، 26 ماي 2004.
ثالثاً/ قرار المجلس الدستوري الفرنسي ورأي المجلس الدستوري الجزائري:

1- قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر بتاريخ 19/07/1983 حول دستورية قانون ضبط الميزانية لسنة 1981.

-2رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ق.ع/م.د/16 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 16
12 للدستور، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016.

رابعا/ إعلانات ومداولات المجلس الأعلى للأمن:

1-إعلان مؤرخ في 14 يناير 1992، يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية العدد 3، مؤرخة في 1992/01/15.

2-مداولة رقم 92-02 مؤرخة في 14 أبريل 1992، تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، الجريدة الرسمية العدد 28، مؤرخة في 1992/04/15.

خامسا/ الكتب والمحاضرات باللغة العربية:

1- إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مطبعة طاسيج كوم للدراسات والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.

2- رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 355.

3- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.

4- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، دون رقم الطبعة، 2009، ص 380.

5- صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانها في النظام السياسي الجزائري، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، الطبعة الثانية، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، الجزائر.

6- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1993.

7- عبد الحميد متولي، أزمة الأنظمة الديمقراطية، منشأة المعارف، دون رقم الطبعة، الإسكندرية، دون سنة النشر.

8- جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 1998.

8- مؤدن مأمون، محاضرات في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مقدمة لطلبة السنة الثانية
ماستر تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طاهري محمد، بشار،
2018/2019.

سادسا/ الكتب باللغة الأجنبية:

1- CARROLL , ALLEX, Constitutional and Administrative Law, London, Longman, second Edition, 2002.

2- Olivier Duhamel. Yve meny, Dictionnaire constitutionnel, 1ère éd. P.U.F. 1992.

سابعا/ أطروحت دكتوراه ومذكرات ماجستير:

1- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ
القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس،
2006.

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

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

3- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في
القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2012.

4- قدور ظريف، المسؤولية الجنائية والسياسية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري،
أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2،
2016/2017.

5- غربيي فاطمة الزهراء، رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل دستور
1996 الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كلية
الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2005.

6- محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظمتين الجزائري والمصري، مذكرة
ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، 2011.

ثامناً/ المقالات:

- 1- أحسن غربي، الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 28، نوفمبر 2021، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
- 2- معزوزي نوال، الأحكام الدستورية لمخطط عمل الحكومة، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، العدد 4، ديسمبر 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة.
- 3- عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، ديسمبر 2002، صادر عن مجلس الأمة، الجزائر.
- 4- عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين وسائل الرقابة الردعية ولوائح المساندة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، المجلد 50، العدد 2013، 03.
- 5- عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين الممارسة والنصوص، مجلة القانون، المجلد 1، العدد 1، المركز الجامعي غليزان.
- 6- عيد أحمد الحسبان، إشكالية العلاقة بين الأغلبية والأقلية البرلمانية ودورها في الرقابة على أعمال الحكومة في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 31، العدد 1، الجامعة الأردنية، 2004.

تاسعاً/ الموقع الإلكتروني:

- 1-الموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني : apn.dz
- 2-الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة: majliselouma.dz

فهرس الموضوعات:

الصفحة	الموضوع
01	مقدمة
03	المحور الأول: مفهوم ونشأة الرقابة البرلمانية
03	المبحث الأول: تعريف الرقابة البرلمانية ونشأتها
18	المبحث الثاني: خصائص ومجالات وأهداف الرقابة البرلمانية
24	المحور الثاني: آليات الرقابة البرلمانية التي يمكن أن ترتب المسئولية السياسية
24	المبحث الأول: تقديم مخطط عمل الحكومة أو برنامجها أمام البرلمان
40	المبحث الثاني: مسؤولية الحكومة عن تقديم بيان السياسة العامة
55	المبحث الثالث: الاستجواب البرلماني
64	المحور الثالث: آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة لمسؤولية السياسية
64	المبحث الأول: الأسئلة البرلمانية
76	المبحث الثاني: لجان التحقيق البرلمانية
89	المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية المالية عن طريق قانون تسوية الميزانية
98	المبحث الثالث: رقابة البرلمان على السياسة الخارجية
102	المبحث الرابع: سماع أعضاء الحكومة وتشكيل بعثات استعلام مؤقتة من طرف الجان الدائمة
115	المصادر والمراجع:
120	فهرس الموضوعات

