

جامعة محمد بوضياف - المسيلة -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق

محاضرات في مقياس  
الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

الدكتور/ رابعي ابراهيم

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الأولى  
ماستر تخصص قانون إداري

الموسم الجامعي 2024/2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تخضع أعمال السلطة التنفيذية لصور متعددة من الرقابة منها الإدارية ومنها القضائية ومنها البرلمانية، هذه الأخير التي يباشره البرلمان بوسائل مختلفة، والرقابة البرلمانية ليست دليلاً على برلمانية النظام، لأن الرقابة هي حق أصيل للبرلمان إلى جانب حقه في التشريع. بينما ترتيب المسؤولية السياسية نتيجة ممارسته إحدى هذه الآليات المنصوص عليها في الدستور التي يمكن أن ينجر عنها سقوط الحكومة تعتبر معياراً على برلمانية النظام. لأن هذه المسؤولية تنعدم في الأنظمة الرئاسية<sup>1</sup>، وقد أضحت الرقابة البرلمانية دليلاً على أهمية السلطة التشريعية، والبرلمان الذي يقتصر دوره على التشريع هو برلمان يفتقد مؤشرات قوته<sup>2</sup>.

وتعد رقابة البرلمان لأعمال الحكومة من الركائز التي يقوم عليها النظام الديمقراطي، وهي حق دستوري للبرلمان، مع التأكيد على أن عملية الرقابة البرلمانية ليست طريقة لتصفية الحسابات السياسية بين المعارضة والحكومة، ومن حيث الأصل ليست وسيلة بيد أعضاء البرلمان للقيام بالدعاية لأنفسهم من أجل كسب أصوات الناخبين لعهد ثانياً، بالإضافة إلى أنها ليست وسيلة لتحقيق الأهداف والغايات الشخصية، بل هي وسيلة دستورية من أجل تقويم عمل الحكومة ومن أجل أداء حسن لدور النائب تحقيقاً للمصلحة العامة.

وقد كرس الدستور الجزائري لسنة 1996 مبدأ الفصل بين السلطات، واتجه نحو الأخذ بالفصل المرن، حيث تقوم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس التعاون والتوازن، بمنح سلطات متكافئة وآليات رقابة متبادلة للسلطتين، فالتعاون مهم لرسم وتجسيد السياسة العامة للدولة بمشاركة ممثلي الشعب، والرقابة ضرورية من أجل ضمان قيام دولة القانون وحماية وصيانة الحقوق والحريات.

ورغم أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي منح كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية آلية الحكم، بتحديد اختصاصاتها وتمكينها من ممارستها باستقلالية، وآلية الردع، بتحويلها وسائل لمراقبة السلطة الأخرى، وبذلك تؤدي السلطة التشريعية مهمتين على قدر متساو من الأهمية، هما مهمة التشريع ومهمة الرقابة، إلا أن التجسيد القانوني لهذا المبدأ والممارسة العملية له، عرفت

<sup>1</sup> عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 8.

<sup>2</sup> فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)، مجلة جمعة النجاح للابحاث ( العلوم الانسانية)، مجلد 25(09) سنة 2011، ص 2352.

تدخلا للسلطة التنفيذية في العملية التشريعية، وأصبحت فاعلا أساسيا فيها، بل ومتحكمة في الكثير من تفاصيلها، الأمر الذي ترتب عنه انحصار الدور التشريعي للبرلمان، وتراجعت سيادته في التشريع، متأثرا بمفهوم عقلنة النشاط البرلماني. ومع هذا التراجع ازداد الاهتمام بالدور الرقابي للبرلمان، باعتباره أداة لتحقيق التوازن بين السلطات، والضامن لالتزام الحكومة بالتطبيق السليم للقانون، بل شكلت الرقابة البرلمانية أهم الأسس التي تقوم عليها الديمقراطيات الحديثة، خاصة في النظم البرلمانية وشبه الرئاسية، لأنها تجسد نموذجا للرقابة الشعبية الرسمية على أعمال الحكومة المختلفة، لاسيما المتعلقة منها بتنفيذ القوانين، وتسيير الأجهزة الإدارية، وإنفاق المال العام وتجسيد السياسة العامة، فتستهدف مراقبة الحكومة إجبارها على تبرير تصرفاتها وقراراتها أمام الشعب.

وقد حافظ دستور 1996 بشكل عام على نفس آليات الرقابة المقررة في دستور 1989، مع بعض الاختلاف في الأحكام التفصيلية، إضافة إلى أن الرقابة أصبحت تمارس من قبل غرفتين، بشكل مستقل عن بعضهما البعض، مدعمة بذلك الدور الرقابي للبرلمان، وأكد التعديل الدستوري لسنة 2016 إعمال مبدأ الفصل بين السلطات واختصاص المجلس المنتخب بالرقابة على عمل السلطات العمومية، وأضاف آلية جديدة للرقابة وهي تشكيل البعثات الاستعلامية، إضافة إلى تكديسه لحق المعارضة في المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة وهو ما اقره أيضا التعديل الدستوري لسنة 2020.

ومن خلال مقياس الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، سنتطرق لمختلف الآليات الرقابية التي اقرها التعديل الدستوري 2020 ونشير إلى أني اعتمدت في اعداد هذه المطبوعة بشكل أساسي على أطروحة الدكتور عبد الغني حمريط بعنوان رقابة المعلومات البرلمانية، مع تحيين النصوص وبعض العناصر بما يتوافق والتعديلات التي اقرها التعديل الدستوري لسنة 2020 والقانون العضوي رقم 06-23 المعدل للقانون العضوي رقم 16-12. وسنتطرق لها وفقا للخطة التالية:

المحور الأول: ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

المطلب الأول: البرلمان

المطلب الثاني: الحكومة

المطلب الثالث: مفهوم الرقابة البرلمانية وبيان أهدافها

المطلب الرابع: نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتمييزها عن أنواع الرقابة الأخرى.

المحور الثاني: آليات الرقابة البرلمانية التي قد ترتب مسؤولية الحكومة

المبحث الأول: مناقشة مخطط عمل أو برنامج الحكومة

المطلب الأول: ضبط مخطط عمل أو برنامج الحكومة وعلاقته ببرنامج رئيس الجمهورية

المطلب الثاني: عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامجها للمناقشة والمصادقة

المبحث الثاني: تقديم بيان عن السياسة العامة

المطلب الأول: بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني

المطلب الثاني: تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

المطلب الثالث: إجراءات إثارة المسؤولية السياسية للحكومة المرتبطة بتقديم بيان السياسة العامة

الفرع الأول: ملتصق الرقابة:

الفرع الثاني: التصويت بالثقة

المبحث الثالث: الاستجواب كآلية جماعية للرقابة البرلمانية قد يترتب عنها إثارة مسؤولية الحكومة

المطلب الأول: تعريف الاستجواب البرلماني

المطلب الثاني: شروط ممارسة الاستجواب

المطلب الثالث: إجراءات الاستجواب البرلماني

المحور الثالث: آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية

المبحث الأول: السؤال البرلماني وسيلة حوار وآلية فردية للرقابة البرلمانية

المطلب الأول: التعريف بالسؤال البرلماني وتحديد شروطه

المطلب الثاني: إجراءات توجيه الأسئلة والإجابة عليها

المبحث الثاني: التحقيق البرلماني

المطلب الأول: لجان التحقيق البرلمانية

المطلب الثاني: ممارسة اللجان الدائمة للرقابة البرلمانية

الفرع الأول: الأساس القانوني للجان الدائمة ودورها في مجال الرقابة البرلمانية

الفرع الثاني: جلسات الاستماع كآلية للرقابة البرلمانية

الفرع الثالث: البعثات الاستعلامية المؤقتة.

## المحور الأول

### ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

تكفل الدستور بضمان رقابة عمل السلطات العمومية، وفي المادة 16 منه حدد إطار ممارسة هذه الرقابة، حيث نص على أن "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية" وجسدت هذه المهمة من خلال منح البرلمان دورا رقابيا، حددت المادة 115 من التعديل الدستوري أهم وسائله.

وقصد تحديد ماهية الرقابة البرلمانية لابد من تحديد أطراف عملية الرقابة، ثم تحديد المقصود بالرقابة، لنتقل لتحديد أهدافها، وبعدها نميّر الرقابة البرلمانية على غيرها من أنواع الرقابة التي تخضع لها الإدارة، ونحاول بذلك تحديد نطاقها.

### المبحث الأول

#### مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

نتطرق في هذا المبحث لتحديد مفهوم الرقابة البرلمانية وتمييزها عن صور الرقابة الأخرى، وقبل ذلك نشير باختصار لأطراف هذه الرقابة، البرلمان وأجهزته من جهة باعتباره القائم بالرقابة، والحكومة كونها الجهة الخاضعة للرقابة.

**المطلب الأول: البرلمان:** يمثل البرلمان من الناحية التقليدية المعبر عن السيادة الشعبية من خلال سلطته في سن القوانين التي تؤثر بدورها على الحياة اليومية للمواطنين، فالقانون يجب أن يعبر في مضمونه عن الإرادة العامة ولذلك يجب أن يصدر من هيئة منتخبة. وبسبب طابعه التمثيلي يفترض أن يتفوق على باقي السلطات، وهو ما يلاحظ في النظام البرلماني الذي يجعل البرلمان مصدر كل سلطة في الدولة، والوحيد المعبر عن الإرادة العامة، وحتى في النظام الرئاسي فإن دوره لا يقل أهمية إذ أنه وبسبب الفصل المتوازن بين السلطات يحتكر البرلمان اختصاص التشريع لوحده ودون أي مشاركة من السلطة التنفيذية.<sup>3</sup>

ولا يمكن أن تكون السلطة التشريعية إلا منتخبة. فطالما أن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة فإن من يضع القانون يجب أن يكون معبرا عن هذه الإرادة ولا يمكنه ذلك إلا إذا كان منتخبا.

<sup>3</sup> كمال جعلاب: المؤسسات الدستورية، ص 47.

وتأخذ السلطة التشريعية في مختلف النظم السياسية أحد صورتين، فهي إما أن تنظم في شكل مجلس واحد، يستقل بممارسة السلطة التشريعية والرقابة على أعمال الحكومة لوحده، ويسمى بنظام الأحادية البرلمانية (Monocaméralisme)،<sup>4</sup> وهو النظام الذي كان معتمدا في الجزائر قبل التعديل الدستوري سنة 1996. أو تتشكّل هذه السلطة من مجلسين عملا بنظام الثنائية البرلمانية (Bicaméralisme)، وهو النظام الذي اعتمد في الجزائر بموجب التعديل الدستوري 1996/11/28،

### الفرع الأول: المجلس الشعبي الوطني

أولا- أجهزة المجلس الشعبي الوطني: حدد القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، هيئات وأجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث نصت المادة 09 منه على ان "أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي:

- الرئيس

- المكتب

- اللجان الدائمة

1- رئيس المجلس الشعبي الوطني: طبقا للمادة 3 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني لعهدة كاملة بالاقتراع السري ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للنواب، وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة يلجأ الى اجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أكبر عدد من الأصوات، يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية، وفي حال تعادل الأصوات يعتبر فائزا المترشح الأكبر سنا.

2- مكتب المجلس الشعبي الوطني: طبقا للمواد 11 و12 و13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، يتكون مكتب المجلس الشعبي الوطني من رئيس المجلس وتسعة (9) نواب للرئيس، ينتخبون من قبل زملائهم لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد، يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات البرلمانية التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي.

<sup>4</sup> أنظر لمزيد من التفصيل علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، وزارة الثقافة، الطبعة 1، 2008 المملكة الأردنية الهاشمية، ص ص 66-67. نقلا عن عبد الغني حمريط: آليات رقابة المعلومات البرلمانية.

### 3- اللجان الدائمة: يشكّل المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة الآتية:

- لجنة الشؤون القانونية والإداري والحريات
- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية
- لجنة الدفاع الوطني
- لجنة المالية والميزانية
- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط
- 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 الاسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية
- لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية
- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعي.

ثانيا- هيئات المجلس الشعبي الوطني: سمحت المادة 10 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 اوت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية، وبناء عليه نصت المادة 7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على الهيئات الاستشارية والتنسيقية لدى المجلس وهي:

-هيئة الرؤساء: وتتكون من أعضاء المكتب (أي نواب الرئيس) ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس،  
-هيئة التنسيق: وتتكون من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية.

-المجموعات البرلمانية: تنشأ المجموعات البرلمانية على أساس الانتماء الحزبي، وتتكون كل مجموعة برلمانية من عشرة (10) نواب على الأقل، ولا يمكن للنائب ان يكون عضوا في أكثر من مجموعة برلمانية، كما لا يمكن للحزب السياسي أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، ولا يمكن أيضا

للأحرار أن ينشئ أمثر من مجموعة برلمانية، كما لا يسمح بإنشاء المجموعات البرلمانية على أساس مصلحي أو فئوي أو محلي.

الفرع الثاني: مجلس الأمة: استحدث مجلس الأمة كغرفة ثانية بموجب دستور 1996، ورغم انه يشارك في عملية الرقابة، إلا أنه دوره الرقابي والصلاحيات التي يتمتع بها في هذا المجال تختلف عن تلك الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني.

أولاً: أجهزة مجلس الأمة: أما بخصوص تنظيم مجلس الأمة فإنه لا يختلف عن تنظيم المجلس الشعبي الوطني، بحيث يضم ذات الأجهزة التي تنشأ على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وهي الأجهزة المحدد في المادة 9 القانون العضوي 16-12<sup>5</sup> حيث نصت على أن " أجهزة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي:

- الرئيس،

- المكتب،

- اللجان الدائمة.

- الرئيس: وينتخب بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس ويتعين أن تتوفر فيه الشروط المنصوص عنها في المادة 87 من الدستور، أي شروط الترشح لرئاسة الجمهورية،
- مكتب المجلس: بناء على المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>6</sup> يتكون مكتب مجلس الأمة من رئيس المجلس وخمسة (5) نواب للرئيس". وهذا بخلاف مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يتكون من 09 نواب إضافة إلى الرئيس<sup>7</sup>. وعدد النواب يعكس الاختلاف في عدد الأعضاء. وحددت المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة مدة العضوية في مكتب المجلس بسنة واحدة (1) قابلة للتجديد.

<sup>5</sup> القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ع 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

<sup>6</sup> النظام الداخلي لمجلس الأمة ج ر ع 42 المؤرخة في 22 أوت 2017

<sup>7</sup> المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيث تنص على أن " المادة 11: يتكون مكتب المجلس الشعبي الوطني، من رئيس المجلس، وتسعة (9) نواب للرئيس".

● اللجان الدائمة: ألزم الدستور مجلس الأمة بتشكيل لجانه الدائمة في إطار نظامه الداخلي،

وهو ما تم بموجب المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث نصت على أنه " يُشَكَّل

مجلس الأمة تسع (9) لجان دائمة، وهي:

- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم  
والتقسيم الإقليمي،

- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية،

- لجنة الدفاع الوطني،

- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية بالخارج،

- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية،

- لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية،

- لجنة التجهيز والتنمية المحلية،

- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني،

- لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة".

في حين يضم المجلس الشعبي الوطني 12 لجنة دائمة.<sup>8</sup>

ثانيا: هيئات مجلس الأمة: وأضافت المادة 10 من القانون العضوي 16-12 أنه " يمكن كل غرفة أن

تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين"، وبالرجوع

للنظام الداخلي لمجلس الأمة نجده أنشأ ثلاث هيئات هي:

- هيئة الرؤساء،

- هيئة التنسيق،

- المراقب البرلماني.<sup>9</sup> هذه الأخيرة استحدثت بموجب النظام الداخلي لمجلس الأمة بعد

التعديل الدستوري 2016/03/06 حيث كانت هيئات المجلس تقتصر على هيئة الرؤساء وهيئة

التنسيق فقط. وقد حدد المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة صلاحياته على النحو التالي:

- متابعة تنفيذ ميزانية المجلس،

المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.<sup>8</sup>

المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.<sup>9</sup>

- إعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على مكتب المجلس،  
- يمكن للمراقب البرلماني حضور اجتماعات مكتب المجلس وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس.

وعموما فإن هذه الأجهزة والهيئات لا تتضمن أي تميّز لمجلس الأمة بحيث تشارك الغرفتين فيها، ويكمن الاختلاف في عدد الأعضاء فقط وهو راجع إلى عدد أعضاء كل غرفة ودورها في العملية التشريعية أو الرقابية.

وقد منح الدستور الجزائري للبرلمان صلاحية التشريع بحيث جعله صاحب السيادة في اعداد القوانين والتصويت عليها، إضافة لاختصاص الرقابة واختصاصات أخرى متفرقة، غير أن تشكيلة البرلمان، وأليات عمله أثرت بشكل كبير على مركز السلطة التشريعية وعلى دورها التشريعي والرقابي. ورغم أن البرلمان هو المختص الأصيل بالتشريع، إلا ان الملاحظة -سواء بالنسبة للجزائر أو في النظم المقارنة- هو تراجع الدور التشريعي للبرلمان، حيث يعرف منافسة كبيرة من قبل السلطة التنفيذية، وتتجلى أهم مظاهر المنافسة في النقاط التالية:

- في مجال المبادرة بالقوانين، تغليب مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة على الاقتراحات المقدمة من قبل النواب، بحيث أصبحت المشاريع هي الأصل.

- اختصاص رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر مما يجعله منافسا حقيقيا للبرلمان في التشريع، وحقه في طلب القراءة الثانية، واختصاصه بإصدار القوانين....

- تدخل الحكومة في كل مراحل العملية التشريعية، من المبادرة إلى ضبط برنامج الدورة والجلسات إلى المناقشة والتصويت إلى حل الخلاف بين غرفتي البرلمان....

وقد أدى هذا التراجع في الدور التشريعي إلى زيادة الاهتمام بالدور الرقابي للبرلمان، حيث يعهد للبرلمان سلطة مراقبة عمل الحكومة والتأكد من الالتزام والتقييد بالتشريعات. ومدى ملاءمة تصرفاتها. ونشير بهذا الخصوص الى اتفاق الفقهاء على اختصاص البرلمان بمراقبة كل عمل صادر عن الحكومة، فهو اختصاص أصيل له، بل انه سبب نشأته.<sup>10</sup>

**المطلب الثاني: الحكومة:** الحكومة هي الهيئة التنفيذية الإدارية العليا للدولة، وتتكون من الوزراء ورئيس الحكومة أو الوزير أول. حيث نصت الفقرة 3 من المادة 103 على أنه "تتكون الحكومة من

<sup>10</sup> ذبيح مولود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، الموسم 2013/2012، 89

الوزير الأول ورئيس الحكومة، حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكلونها". وتشكل الحكومة أحد العناصر الأساسية في تحديد طبيعة النظام السياسي لأي دولة، فإذا اعتمد الدستور نظام الثنائية في الجهاز التنفيذي من خلال وجود حكومة مستقلة إلى جانب رئيس الجمهورية، ولها صلاحيات حقيقية تمارسها باستقلالية عن رئيس الجمهورية، كان النظام برلمانياً، أما إذا لم يعتمد الدستور الثنائية أصلاً أو كانت ثنائية شكلية بحيث لا تتمتع الحكومة بأي استقلالية وكانت تابعة لرئيس الجمهورية فإن النظام حينذاك يكون نظاماً رئاسياً.<sup>11</sup>

وخلافاً لما كان عليه الوضع سابقاً؛ فقد خص التعديل الدستوري لسنة 2020 الحكومة بفصل مستقل وهو الفصل الثاني من الباب الخاص بتنظيم السلطات، على غرار رئيس الجمهورية والبرلمان والعدالة، مؤكداً بذلك على الأهمية التي أعطاها المؤسس الدستوري للحكومة، ولأول مرة يميّز الدستور في تعيين الحكومة بين الأغلبية الرئاسية حيث يقود الحكومة وزيراً أول، والأغلبية البرلمانية حيث يقود الحكومة رئيساً للحكومة.

ومهما كان شكل الحكومة ومن يرأسها، فإن أعمالها تخضع لرقابة البرلمان، من خلال عدد من الوسائل، وردت حصراً ونظمت بموجب الدستور والنصوص القانونية ذات الصلة.  
**المطلب الثالث: مفهوم الرقابة البرلمانية وبيان أهدافها.**

تأخذ الرقابة البرلمانية مفهوماً خاصاً، يميّزها عن الأنواع الأخرى للرقابة، كما أن لها إطاراً دستورياً وقانونياً يعكس أهميتها، ويحدد أهدافها، وهو ما سنتطرق إليه من خلال الفروع الموالية.  
**الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية**

تعرف الرقابة بشكل عام بأنها "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد".<sup>12</sup>

وعرف الأستاذ عمار عوابدي الرقابة البرلمانية على أنّها: "الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستورياً على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظمة بموجب قوانين أساسية - عضوية، وفي حدود الشروط والإجراءات التي ينص عليها الدستور والقوانين المقررة والسارية المفعول، وذلك لحماية

<sup>11</sup> غربي لحسن، الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13 العدد 4، 2021 ص 10

<sup>12</sup> فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)، مجلة جامعة

النجاح للابحاث ( العلوم الانسانية)، مجلد 25(09) سنة 2011، ص 2350.

المصالح العامة والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحرّيات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري"<sup>13</sup>.

وهناك من يعرف الرقابة البرلمانية مركزا على ما يترتب عليها من مسؤولية الحكومة وذلك بالقول أنّها "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الجهاز التنفيذي بغية الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته"<sup>14</sup> كما يعرفها البعض بأنّها "دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة في أن تصدر أحكاما قيمية عن هذه الأعمال، قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة"<sup>15</sup>.

أما الرقابة البرلمانية التي لا يمكن أن تترتب عنها مسؤولية الحكومة فتعرف بأنها رقابة المعلومات، ويمكن تعريفها بأنها "سلطة البرلمان في جمع المعلومات والحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية بواسطة الآليات المخولة له دستوريا وقانونيا من أجل تقييمها دون أن يؤدي ذلك إلى تحميل المسؤولية للطاغم الحكومي ككل أو أحد أعضائه"<sup>16</sup>.

وليس الغرض الأساسي من الرقابة البرلمانية ترتيب المسؤولية على السلطة التنفيذية بقدر ما هو العمل على تقييم وتحسين أدائها، من أجل تحقيق المصلحة العامة"<sup>17</sup>.

### الفرع الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية

يشكل تحقيق التوازن بين السلطات غاية أساسية يسعى إليها أي نظام دستوري، ولا يتحقق هذا التوازن إلا من خلال مبدأ الفصل بين السلطات، ومنح كل سلطة آلية الردع، بتحويلها وسائل لمراقبة السلطة الأخرى، لأن السلطة لا تحدها إلا سلطة مماثلة، وإلا استأثرت بالحكم فتجور وتستبد ويختل التوازن وتضيع معه مصالح المجتمع ويختل النظام بأكمله، فتتحقق هذا التوازن هو باعث حقيق لوجود الرقابة البرلمانية.<sup>18</sup> من خلال النصوص الدستورية والقوانين العضوية المنظمة لعملية الرقابة فإننا نجد أنها تُقرر لتحقيق أهداف عامة وأخرى خاصة:

<sup>13</sup> عمار عوايدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 13، جوان 2006، ص 114.

<sup>14</sup> مفتاح حرشاؤ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2010، ص 13.

<sup>15</sup> فارس محمد عمران عبد الباقي، التحقيق البرلماني-لجان تقصي الحقائق البرلمانية - في مصر والولايات المتحدة الأمريكية، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 1999، ص 11.

<sup>16</sup> عبد الغني حمريط، المرجع السابق، ص 22.

<sup>17</sup> عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 6.

<sup>18</sup> مولود ذبيح، المرجع السابق، 94.

أولاً: الأهداف العامة للرقابة البرلمانية: يسعى النائب أو العضو في البرلمان من خلال مختلف اليات الرقابة المقرر دستوريا لتحقيق الأهداف العامة التالية:

- 1- التيقن من مدى مطابقة العمل الحكومي مع المصلحة العامة.
- 2- حماية الشرعية الدستورية والقانونية لأعمال الحكومة، بمعنى احترام أسس ومبادئ وأحكام دولة القانون.
- 3- ضمان التوازن بين المؤسسات وانسجامها وتوجيهها لخدمة الصالح العام.
- 4- تشكل الرقابة البرلمانية أداة لتصويب مسار الحكم، وتعبير عن درجة ممارسة النائب لحقه وواجبه في مراقبة اعمال الحكومة.
- 5- ترسي الرقابة ثقافة سياسية ذات مضمون ديمقراطي بممارسة المساءلة والمحاسبة، وتقديم التقارير والإجابات عن الأداء، وتنفيذ المهام بالمستوى المطلوب والعمل وفق توقعات الآخرين، وهي الثمن الذي يدفعه شخص أو مؤسسة لقاء تمتعه بثقة الآخرين.
- 6- تعزز الرقابة البرلمانية قيم النزاهة والشفافية والمساءلة، والمرتبطة أساسا بوجود بنية مؤسساتية سليمة، وأجهزة رقابية قوية وفاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية.
- 7- الاستفسار عن قضايا تتعلق بأداء الحكومة لمعرفة حقيقتها أو لمعرفة ما تنوي القيام به.
- 8- محاسبة الحكومة أو بعض أعضائها عن أداؤها. فالرقابة هي الأداة المناسبة لكشف مخلفات العمل الحكومي.
- 9- الوقوف على النقائص ومعرفة العوائق التي تعترض تنفيذ المخططات بقصد معالجتها.
- 10- مراقبة الانفاق ومواجهة بيروقراطية التسيير، ومراقبة سياسية الحكومة على الصعيدين الداخلي والخارجي.

ثانياً: الأهداف الخاصة للرقابة البرلمانية: إضافة للأهداف العامة لرقابة البرلمانية التي تشترك فيها كل الآليات، يوجد هدف خاص بكل آلية، لا يمكن أن يتحقق إلا باستعمالها، حيث أن وسائل الرقابة تتعدد وتتنوع بحسب الهدف المراد تحقيقه، فإذا كان المراد هو الاستعلام فإن الوسيلة الصحيحة هي آلية السؤال للاستفسار عن الأمور المجهولة والغامضة، بينما إذا كان الأمر فيه نوع من الاتهام بالتقصير يتطلب المحاسبة والمساءلة فإن الوسيلة المثلى هي آلية الاستجواب، حيث تعتبر هي الأقدر والأنجع، وإذا كان الأمر يتعلق بتوضيح أمر غامض وتعددت فيه الآراء ولم يقتنع فيه النواب بجواب

الحكومة فإن التحقيق البرلماني يكون هو الأنسب لتجليه الغموض السائد على الأمر المراد التحقيق فيه، وهكذا تختلف الوسيلة باختلاف الغاية المراد تحقيقها وتمثل الأهداف الخاصة للرقابة البرلمانية فيما يلي:

1- تحقيق بعض المصالح أو الأهداف الحزبية: لكل حزب إيديولوجية وبرنامج يهدف إلى تحقيقه وتطبيقه على أرض الواقع إذا استلم هذا الحزب السلطة أو أن يحاول تطبيق جزء من برنامجه وإيديولوجيته إذا كان في المعارضة، وعليه فإن النواب التابعين له يسعون دائماً إلى تحقيق مصالح الحزب وأهدافه عن طريق الرقابة البرلمانية، وتمثل هذه الأهداف فيما يلي:

أ- دعم أو تنفيذ إيديولوجية محددة ومعلنة في البرنامج السياسي الذي وضعه الحزب وترشح على أساسه النائب القائم بالرقابة، حتى ولو تناقض ذلك مع رغبات النائب الشخصية.

ب- محاولة كسب التأييد الشعبي ومنافسة الأحزاب الأخرى: بعد قيام الحزب بنقد السلطة الحاكمة وتقديم البديل لسياستها العامة أو لأفكار الحزب الذي يمارس السلطة، فإن دور الحزب المعارض هو السعي لكسب مزيد من أصوات الناخبين وذلك في المواعيد الانتخابية القادمة لاستلام السلطة أو لتكون له كفة راجحة في البرلمان<sup>19</sup>.

ج- محاولة النائب البرلماني القيام بدوره على أكمل وجه: كل نائب برلماني يسعى إلى الفوز بعهدة برلمانية ثانية أو تجديدها، ولهذا تجده يقوم بجهد مضاعف ومميّز للفت نظر الناخبين لتجديد الثقة فيه مرة أخرى في المواعيد الانتخابية القادمة أو لفت نظر الأحزاب السياسية الأخرى لدعمه في الانتخابات اللاحقة،<sup>20</sup>.

2- تحقيق بعض المصالح أو الأهداف الشخصية: يسعى بعض النواب حين يمارس حقه الدستوري في مراقبة عمل الحكومة إلى تحقيق مآرب شخصية أو أهداف ذاتية كقيام النائب البرلماني بنشاط رقابي غايته الحصول على مكاسب من الحكومة مباشرة، ويكون هذا عندما تتوفر لدى النائب المعلومات والوثائق التي يمكن له أن يساوم بها الحكومة لتحقيق أهداف وغايات شخصية، حيث يقوم النائب بدوره الرقابي من أجل تسهيل عقد صفقات تجارية أو إقرار إعفاءات جمركية وضريبية إلى غيره من الأهداف الشخصية والذاتية. وهو ما يعد تجاوزاً لدور النائب واستعمال لآليات

<sup>19</sup> وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2008، ص 20.  
<sup>20</sup> البديري حسن علي، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العراق، المجلد الرابع، العدد الثاني عشر، 2011، ص103.

الرقابة في غير الوجه الذي أقرت من أجله. وقد يكون غرض النائب الحصول على خدمة مقابل قيامه بدوره الرقابي، ويعتبر هذا العمل مشينا في حق النائب<sup>21</sup>.

ونشير إلى أنه رغم تعدد وتنوع وسائل الرقابة البرلمانية إلا أنها تتسم في كثير من الأحيان بعدم الفاعلية وقلة المردودية وانعدام تحقيق الأهداف المرجوة وهذا راجع إلى سببين هما:  
- انعدام الكفاءة لدى النائب وجهله بالغاية المراد تحقيقها من خلال الآلية الرقابية، مما يؤدي إلى نتائج عكسية.

- انعدام النزاهة وغياب الروح الوطنية وانعدام الضمير المهني لدى بعض النواب، فهناك من يستخدمون هذا الحق الدستوري الرقابي لتحقيق أهداف ومآرب شخصية متسلحين بالحصانة البرلمانية من خلال ابتزاز أعضاء السلطة التنفيذية من خلال المساومات من أجل تحقق مصالح ذاتية ضيقة وتكون المصلحة العامة هي آخر انشغالاتهم<sup>22</sup>.

وحتى تحقق الرقابة البرلمانية أهدافها يجب توفر العنصرين التاليين:

أ- توفير المعلومات الكافية والصحيحة للنائب، حتى يقوم النائب بدوره الرقابي على أكمل وجه، لا بد أن تتوفر على المعلومات الكافية والصحيحة والدقيقة، ليستند عليها وتكون له الحجة القوية لكي يستطيع مسايرة الأمور بالإضافة إلى أن حجب المعلومات عن النائب وهو ما يراه في غالب الأحيان تجعل منه واقع تحت سلطة وسيطرة جماعة المصالح المحتركة لتلك المعلومات وهو ما ينقص من أدائه وفاعليته ودوره الرقابي والتشريعي، حيث كثيرا ما تمارس هذه الجماعات الضاغطة أسلوب الضغط سواء كان ذلك بالإغراء أو التهديد أو الإكراه من أجل تمرير قانون يخدم مصالحها أو رفض قانون يتعارض مع مصالحها، أو طمس الحقائق تفاديا لكشفها امام الرأي العام .

ب- امتلاك الآليات والوسائل والمعرفة والقدرة على تقييم العمل الحكومي، فتوفر المعلومات لدى النائب لا يكفي وحده للقيام بدوره الرقابي الفعال، بل لا بد أن تتوفر القدرة والوسائل التي يمكن بواسطتها مراقبة العمل الحكومي، ويكون ذلك بناء على أسس ومعايير ثابتة، حتى تكون وظيفته الرقابية موضوعية وبعيدة عن كل الشبهات والأهواء والرغبات الشخصية.

<sup>21</sup> وسيم حسام الدين الأحمد ، المرجع السابق، ص 22.

البيديري حسن علي، المرجع السابق، ص 105.

<sup>22</sup> عبد الغني حمريط: المرجع السابق، ص 33

المطلب الرابع: نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتمييزها عن أنواع الرقابة الأخرى: نحاول تحديد نطاق الرقابة البرلمانية من خلال تمييزها غيرها من أنواع الرقابة التي تخضع لها الإدارة. أولاً: الرقابة الشعبية: تعتبر الرقابة البرلمانية أحد أشكال الرقابة الشعبية، هذه الأخيرة التي تعتبر إحدى أهم أنواع الرقابة التي قد تنتهجها الدولة في نظامها الرقابي، وتستند إلى فلسفة وثقافة "المشاركة الشعبية" التي تعزز السيادة الشعبية وتؤكدها<sup>23</sup>

وقد عرف الأستاذ (عمار عوابدي) الرقابة السياسية والشعبية على أعمال الإدارة العامة بأنها: "الرقابة التي تقوم بها الأجهزة السياسية والاقتصادية والاجتماعية من أجل حماية وضمان المشروعية والملاءمة للنشاط الإداري في الدولة"<sup>24</sup>.

وهناك من عرفها على أنها: "تلك الرقابة التي يمارسها الشعب عن طريق الرأي العام والصحافة والأحزاب والهيئة التشريعية"<sup>25</sup>.

ويعرفها الأستاذ (محيو أحمد): "الرقابة الشعبية هي التي تمارسها المجالس المنتخبة سواء كان المجلس الشعبي الوطني أو المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي"<sup>26</sup>، وقد جاء في نصوص الدستور تعديل 2016، أن المجالس المنتخبة تقوم بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي<sup>27</sup>. ويمارس الرقابة السياسية الشعبية على أعمال السلطة التنفيذية، في الأنظمة البرلمانية قوتين هما هيئة الناخبين والأحزاب السياسية:

**01 - رقابة هيئة الناخبين:** تمتلك هيئة الناخبين من الوسائل والآليات ما يمكنها من أن تراقب عمل السلطة التنفيذية وتساعد في عزل السلطة القائمة أو احد وزرائها.<sup>28</sup> وتنقسم هذه الوسائل إلى وسائل مباشرة مثل الاستفتاء الشعبي والاعتراض الشعبي، ووسائل غير مباشرة. كالعرائض والدعاوى التي يمكن ان ترفع من الناخبين للتظلم مما لحقهم من عمل السلطات ولذلك في الدول التي تعتمد هذا الاسلوب، او عن طريق مواقع التواصل الاجتماعي المتعددة التي أصبحت ذات تأثير على أعمال

<sup>23</sup> ذبيح مولود، المرجع السابق، ص 57.

<sup>24</sup> عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 09.

<sup>25</sup> سعيد عبد المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1967، ص 162.

<sup>26</sup> Ahmed Mahiou, Etudes de droit publique Algerien, OPU, 1984, p99.

<sup>27</sup> المادة 178 من التعديل الدستوري 2016.

<sup>28</sup> إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطات التنفيذية، عالم الكتب، القاهرة، ص 233.

الحكومة ولو بطريقة غير مباشرة وغير فنية، وقد يحدث أن يتراجع الوزير عن قراراته أو يقوم بتوضيح أو تفسير حول أمر معين، وذلك بتأثير مواقع التواصل الاجتماعي.

أيضا يمكن لصحفي أن يسأل وزير ويكون لسؤاله، سواء كان على قنوات تلفزيونية أو الصحف وهذا ما يمكن تشبيهه بالاستجواب البرلماني. كما توجد أساليب أخرى قد تكون أكثر تطرفا وهي التي تأخذ طابع العنف أو الإضرابات.

02 - رقابة الأحزاب السياسية: تتعدد وظائف الحزب السياسي وتتنوع حسب إيديولوجية كل حزب، وحسب موقعه في الحياة السياسية فهي تختلف من الحزب الذي يسير شؤون الدولة إلى الحزب المعارض وبخصوص وظائف الحزب هناك نظريتان:

(أ)- النظرية التقليدية: ويرى أصحاب هذه النظرية أن وظيفة الحزب هي تكوين وتوجيه الرأي العام بالإضافة إلى انتخاب المرشحين ودعمهم، أضف إلى ذلك اختيار النائب وتعليمه.

(ب)- النظرية الحديثة: ويرى أصحابها أن للحزب السياسي وظائف رئيسية وهي: الوظيفة الانتخابية والوظيفة الرقابية وتوجيه الأجهزة السياسية ووظيفة تحديد الأوضاع السياسية والتعبير عنها<sup>29</sup>.

وعليه فوظيفة الرقابة على أعمال الحكومة من الوظائف الخاصة للحزب، وهذا عن طريق المنتخبين في البرلمان المنتمين لحزب سياسي.

ورغم أن الرقابة البرلمانية تتفق مع الرقابة الشعبية في الكثير من الجوانب كونها أحد صورها، بل ان الرقابة البرلمانية نابعة من الرقابة الشعبية، فمن حق الشعب أن يراقب عمل السلطات سواء بشكل مباشر، او من خلال ممثليه المنتخبين في البرلمان، لذلك يجمع الفقهاء على أن الرقابة البرلمانية تتفق مع الرقابة الشعبية في موضوعها ومجالها فتنصب على أعمال الحكومة، سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة وسواء كانت إيجابية أو سلبية. كما تتفقان في الهدف، وهو الصالح العام، ومع ذلك يمكن أن نميز بين الرقابة البرلمانية وباقي مظاهر الرقابة الشعبية في عدة نقاط:

- من حيث الجهة التي تقوم بالرقابة: حيث أن الجهة التي تقوم بعملية الرقابة البرلمانية هي البرلمان أي ممثلو الشعب، فلا يمكن أن نتصور أن يقوم بها أشخاص أو هيئات تكون خارج قبة البرلمان، وتكون هذه الرقابة بموجب نصوص الدستور وقوانين خاصة مثل القوانين العضوية<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 256.

في حين أن الرقابة الشعبية يقوم بها المواطنون أنفسهم عن طريق الرأي العام أو الأحزاب السياسية، أو وسائل الإعلام المختلفة من صحف ومواقع اجتماعية أو قنوات تلفزيونية، كما يمكن لمنظمات المجتمع المدني القيام بها.

- من حيث الوسائل: تعد وسائل الرقابة البرلمانية معدودة ومحددة ومقننة وبالتالي لا يمكن لمن يمارس هذا النوع من الرقابة أن يخرج عما هو محدد بالدستور أو النظام الداخلي للبرلمان أو عما هو محدد بالقوانين العضوية التي تنظم العلاقة بين البرلمان والحكومة، بينما الرقابة الشعبية فوسائلها يمكن أن نقول عنها بأنها مفتوحة وغير محددة.

ثانياً: الرقابة الإدارية: يقصد بالرقابة الإدارية: "الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارية يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصاتها قوانين ولوائح عامة، كما تلتزم فيما تباشره من إجراءات ووسائل بالأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح"<sup>31</sup>.

وقد تكون الرقابة الإدارية ذاتية، بمعنى أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها، أي رقابة الجهاز الإداري على نفسه من خلال رؤسائه وقياداته وتشمل كل أنشطة الإدارة المتنوعة<sup>32</sup>، فتتولى تصحيح أخطائها، وتتأكد من مدى مطابقتها تصرفاتها للقانون وملاءمتها للظروف المحيطة بها<sup>33</sup>، فهي تسعى لتحقيق مبادئ المشروعات والملاءمة، كما يمكن أن تمارس الرقابة الإدارية من قبل هيئات إدارية خارجة عن الإدارة والقصد من اعتماد هذا النوع من الرقابة هو تحقيق مصلحة الإدارة نفسها<sup>34</sup>.

ثانياً: تمييز الرقابة البرلمانية عن الرقابة الإدارية: تمارس الرقابة الإدارية بواسطة العديد من الهيئات، وباستعمال العديد من الوسائل، مما يجعلها متميزة عن الرقابة البرلمانية. ويمكن لنا أن نميز بين الرقابة البرلمانية والرقابة الإدارية من عدة جوانب نحاول حصرها في النقاط التالية:

1- من حيث مضمون كل منهما: حيث تنصب الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري في حد ذاته، أي بمعنى أنّها رقابة ذاتية، وتتم من خلال التدرج السلمي من رؤساء وقيادات في الجهاز الإداري،

30 فرحان نزال المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، سنة 2011، ص 93.

31 حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 16.

32 ، المرجع السابق، 47.

33 بربش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012-2013، ص 21.

34 وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2008، ص 10.

والأجهزة المتخصصة والمتنوعة، وتكون منصبة على أوجه النشاط الإداري المختلفة، وهذا من أجل تصحيح الأخطاء والمخالفات المرتكبة من قبل الإدارة نفسها<sup>35</sup>.

أما في الرقابة البرلمانية فإن البرلمان يقوم بتوجيه الحكومة من خلال الوسائل المتاحة له بموجب النصوص الدستورية والقوانين العضوية وإبلاغها بموقف الرأي العام فيما يتعلق بسياساتها العامة، وأنها تقوم بأعمالها على أحسن وجه وإن لزم الأمر محاسبة الحكومة في حالة ما إذا ارتكبت أخطاء عن طريق البرلمان.

2- من حيث الجهة التي تتولى عملية الرقابة: حيث أن الإدارة نفسها هي التي تتولى الرقابة الإدارية بمختلف أنواعها سواء كانت رئاسية أو وصائية أو رقابة من خلال الأجهزة المتخصصة، بينما الرقابة البرلمانية فإن البرلمان من خلال نوابه هو الذي يقوم بعملية الرقابة<sup>36</sup>.

3- من حيث الأهمية وأثر كل منهما: تبرز أهمية الرقابة الإدارية كونها وسيلة وغاية في نفس الوقت، فهي وسيلة لمراقبة العمل الإداري، وغاية أي أنها تكافئ المجتهدين في العمل وتسائل المقصرين وتعاقبهم، وتقوم بتصحيح الأخطاء بينما الرقابة البرلمانية فهي تعد وقائية وعلاجية في ذات الوقت، كونها تحاول تصحيح الأخطاء المرتكبة من قبل السلطة التنفيذية سواء كان ذلك قبل أو بعد وقوعها، من خلال منع صدور القرارات التي تكون مخالفة لنصوص الدستور، كما تختلف الرقابة الإدارية عن الرقابة البرلمانية من حيث الأثر، فيذهب أثر الرقابة الإدارية إلى محاسبة الموظف الذي أخطأ وإلى سحب القرار الإداري غير المشروع وإلى إلغاء القرارات أو تعديلها في حال كانت غير مشروعة، بينما الرقابة البرلمانية لا تستهدف تحميل المسؤولية بشكل مباشر، بل قد تستغل المعلومات المتحصل عليها في ممارسة صور أخرى للرقابة البرلمانية التي تؤدي إلى سحب الثقة من الوزير الذي أثبت عجزه في تسيير قطاعه أو يكون منصبا على الطاقم الوزاري برمته أو توجيه الشكر لهم في حال أثبت حسن تسييره<sup>37</sup>.

ثالثا: الرقابة القضائية: تمارس الرقابة القضائية من قبل الهيئات القضائية المخولة، وفقا للإجراءات المحددة قانونا، تستهدف بشكل أساسي ضمان احترام القانون. وبذلك فهي تختلف عن

<sup>35</sup> محمد رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 185.

<sup>36</sup> محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 47.

<sup>37</sup> محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق ص 47.

الرقابة البرلمانية من عدة أوجه، ترجع في الأساس للجهة المختصة بالرقابة، والإجراءات المتبعة لممارستها.

1- تعريف الرقابة القضائية: هي رقابة القضاء على أعمال الإدارة، يلجأ إليها الأفراد قصد الحصول على حقوقهم من الإدارة، وهي لا تتحرك من تلقاء نفسها، وإنما تكون بناءً على دعوى يرفعها صاحب المصلحة، كما أن الرقابة القضائية تعتبر من أقوى الضمانات وأكثرها فعالية من الرقابة البرلمانية، فهي تعتبر حصناً منيعاً ضد تعسف الإدارة وانحرافاتها<sup>38</sup>.

فالرقابة القضائية هي تلك الرقابة التي تقوم بها المحاكم القضائية بناءً على دعوى يتقدم بها صاحب المصلحة، ضد أعمال الإدارة المخالفة لمبدأ المشروعية، من أجل تصحيح الوضع الناجم عن خطأ الإدارة أو انحرافها.

وتستهدف الرقابة القضائية تقويم أعمال الإدارة وإجبارها على احترام القانون في ظل احترام مبدأ المشروعية، وهذا من خلال إلغاء قراراتها التي شابهها عيب من عيوب القرار الإداري.

كما تستهدف بصفها رقابة مستقلة حماية حقوق الأفراد وحررياتهم وذلك عن طريق إلغاء القرارات الإدارية التي بها عيب من عيوب القرار الإداري أو عن طريق التعويض جراء ما لحق الأفراد من ضرر أو عن طريق الإلغاء والتعويض معاً.<sup>39</sup>

2 - تمييز الرقابة البرلمانية عن الرقابة القضائية: تتميز الرقابة القضائية عن الرقابة البرلمانية في عدة نقاط نذكر منها:

1- من حيث الموضوع: الرقابة البرلمانية تكون غير محددة النطاق حيث تمتد إلى كل ما يصدر من فعل أو قول أو حتى سكوت من قبل السلطة التنفيذية.

طالما أن هذه التصرفات تعتبر غير سليمة في نظر البرلمان، بينما الرقابة القضائية فإن نطاقها يتوقف عند الأعمال المخالفة لمبدأ المشروعية، تحت طائلة الإلغاء ولا يمتد هذا النطاق إلى مدى ملاءمة هذا العمل<sup>40</sup>. كما لا يمتد لأعمال السيادة، ولا للأعمال التحضيرية.

<sup>38</sup> ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 81.

<sup>39</sup> حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 42.

<sup>40</sup> ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 83.

2- من حيث السند: الرقابة البرلمانية تستند في وجودها إلى حق الشعب في مراقبة أعضاء وأعمال السلطة التنفيذية، وهو من الحقوق الطبيعية، بينما الرقابة القضائية فلا بد أن تكون أعمالها غير مخالفة لمبدأ المشروعية فهي تستند على نص دستوري أو تشريعي يحدد نطاقها<sup>41</sup>.

3- الجهة التي تقوم بعملية الرقابة: يقوم بعملية الرقابة القضائية هيئة قضائية مستقلة، لها استقلالها وضماناتها ومحايدة مما يجعلها أكثر عدالة واستقلالية، بينما الرقابة البرلمانية فإن الذي يقوم بها هو أعضاء البرلمان باعتبارهم ممثلون للشعب.

4- من حيث الحجية والإثبات: تعتبر الأحكام القضائية الصادرة نهائياً غير قابلة للطعن أو النزاع أو إعادة النظر فيها<sup>42</sup>، كما أنها تحتاج إلى أدلة قطعية ويقينية، بينما الرقابة البرلمانية، فهي تتحرك بمجرد أن تكون أعمال الحكومة غير صحيحة ومضرة بالمصلحة العامة، ولهذا فإن النواب غير مطالبين بتبيان الأسباب التي استندوا عليها لاتخاذ مواقفهم المتعلقة بالرقابة.

5- من حيث الأثر ونوع المسؤولية المثارة: يختلف أثر رقابة البرلمانية بشكل عام من سحب الثقة من الحكومة إلى توجيه الشكر لها وهذا بحسب التصرفات الصادرة عنها، وبالتالي فلا يمكن تحديد أو حصر أثر رقابة البرلمانية، كما أن أثرها قد يمتد إلى كامل الطاقم الحكومي برمته، أو يقتصر على وزير واحد، ورقابة المعلومات على وجه الخصوص لا تستهدف إقرار مسؤولية الحكومة بشكل مباشر، فهي لا تثير المسؤولية المباشرة للخاضع للرقابة، سواء كان الوزير أو الحكومة ككل.

بينما الرقابة القضائية فإن أثرها هو تنفيذ النصوص القانونية وتطبيقها في حق المخالفات الصادرة من أي شخص أو جهة، أما فيما يتعلق بالمسؤولية فإن الرقابة البرلمانية قد تكون سبباً في إثارة المسؤولية السياسية فقط، عن كل تصرف صادر من أعضاء الحكومة قد يضر بالمصلحة العامة، بينما الرقابة القضائية فإنها يمكن أن تثير عدة مسؤوليات من خلال رقابتها عن كل تصرف مخالف لنص قانوني أو اتفاق قانوني وبالتالي فقد تكون المسؤولية إدارية كما يمكن أن تكون المسؤولية مدنية أو مسؤولية جنائية<sup>43</sup>.

وكخلاصة لما سبق فإن نطاق الرقابة البرلمانية ومجالها يوصف بأنه ممتد وواسع، يشمل جميع أعمال الحكومة، ذات الطابع الإداري وذات الطابع السياسي، التصرفات الإيجابية والسلبية،

41 محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 46.

42 حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 45.

43 محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 46.

تشمل رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، فالبرلمان يملك رقابة السياسة العامة للحكومة، ويبحث مدى سلامة القرارات والإجراءات الوزارية المختلفة، كما لا يشترط لممارسة الرقابة البرلمانية أن يكون عمل الحكومة تاماً ومنجزاً، ولا أن يكون العمل في طور التنفيذ، بل تمارس على الأعمال التحضيرية أو التمهيديّة بل ربما تمتد حتى إلى ما تنوي الحكومة القيام به في المستقبل، وما تعبر عنه من خلال التصريحات.<sup>44</sup> في حين نجد أن أثرها ضيق ومحدود، فهي لا تعدو أن تستهدف الحصول على المعلومات، وقلما تكون مؤثرة أو مرتبة لمسؤولية الحكومة.

#### الفرع الرابع: نشأة وتطور الرقابة البرلمانية في الجزائر

نشير باختصار لتطور الرقابة البرلمانية في الجزائر من الاستقلال

أولاً: وفي ظل المجلس الوطني التأسيسي: انتخب المجلس الوطني في 20/09/1962 وعهد له مهمة تعيين الحكومة مؤقتة والتشريع باسم الشعب، واعداد دستور للبلاد، وتولى حينها السيد احمد بن بلة رئاسة الحكومة بموجب اللائحة الدستورية المؤرخة في 26/06/1962، وشكل حكومته، ومارس صلاحيات ومهام السلطة التنفيذية.

وبالرجوع للمادة 131 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي نجدها تقضي بأنه يمكن لرئيس الحكومة أن يضع مسؤوليته محل ثقة بموجب تصويت على نص مقدم من قبله أو على برنامج له أو على تصريح له يتعلق بالسياسة العامة. تكون الموافقة بأغلبية الأصوات ..

كما أقر النظام الداخلي في المادة 132 حق النواب في اقتراح ملتصق رقابة والذي كان مرتبطاً باستجواب الحكومة حيث يحق لكل نائب أن يستجوب الحكومة ويعلم رئيس المجلس في جلسة عامة، ويرفق بطلبه ملتصق رقابة ممضي من قبل 50 نائباً.

ثانياً: في ظل دستور 1963: نص دستور 1963 على عدة آليات لرقابة عمل الحكومة من قبل البرلمان، سواء بواسطة الاستماع للوزراء داخل اللجان، أو بموجب حق السؤال الكتابي والشفهي بمناقشة أو بدونها.

كما أقر الدستور في المادة 47 مسؤولية رئيس الجمهورية لوحده أمام المجلس الوطني، بحيث يحق لهذا الأخير إيداع لائحة سحب الثقة موقعة من قبل ثلث النواب والتصويت عليه بالأغلبية المطلقة للنواب. فان تحقق النصاب قدم رئيس الجمهورية استقالته وجوباً وينحل المجلس تلقائياً.

<sup>44</sup> مفتاح حرشاو، المرجع السابق، ص 18.

ثالثا: في ظل دستور 1976: رغم اعتماد الدستور لصور مختلفة للرقابة من الاستعلام الى الاستجواب (نص المادة 161 من الدستور) أو الأسئلة الكتابية حيث نصت المادة 162 على إمكانية توجيه أسئلة كتابية (دون الشفوية) لعضو الحكومة وتتم الإجابة عنها في اجل 15 يوما مع النشر الأسئلة والاجوبة في محاضر المناقشات.

ومن بين الآليات المعتمدة أيضا مراقبة كيفية استعمال الاعتمادات المالية وتقديم قانون ضبط الميزانية (المادة 187) وانشاء لجان تحقيق وفقا لنص المادة 188. إلا أنه أعضاء الحكومة غير مسؤولون امام المجلس الشعبي الوطني، فلم يقر الدستور أي آلية تثير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بل كل أعضاء الحكومة مسؤولون أمام رئيس الجمهورية. وفقا لنص المادة 115 من الدستور. واستمر الوضع على هذا الحال إلى غاية تعديل 1988 حيث تبني ازدواجية السلطة التنفيذية بأن أصبح على رأس السلطة التنفيذية رئيس جمهورية غير مسؤول أمام البرلمان، ورئيس حكومة مسؤول أمام البرلمان، بموجب جملة من الآليات بداية بالتصويت على برنامج الحكومة (المادة 114) الى مناقشة بيان السياسة العامة وإمكانية التصويت على لائحة، وإمكانية طلب رئيس حكومة التصويت بالثقة (المادة 115).

رابعا: في ظل دستور 1989: تبني هذا الدستور حول الدستور للمجلس الشعبي الوطني باعتباره الغرفة الوحيدة حينذاك آليات لرقابة الحكومة، منها ما يرتب مسؤوليتها، كالموافقة على برنامج الحكومة وملتمس الرقابة والتصويت بالثقة، واليات أخرى للمعلومات كالاستجواب والاسئلة الكتابية والشفهية ولجان التحقيق وجلسات الاستماع.

خامسا: دستور 1996: حافظ دستور 1996 على نفس الآليات السابقة المقررة في دستور 1989، مع بعض التعديلات في الاحكام المتعلقة بها، كما أنه تبني نظام الازدواجية في السلطة التشريعية، فأصبحت اليات الرقابة غير المرتبة للمسؤولية تمارس على مستوى الغرفتين. وأضاف لها بموجب تعديل 2016 آلية البعثات الاستعلامية. وهي نفس الاليات المعتمدة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 مع بعض التعديل في الأحكام المتعلقة بكيفية ممارسة هذه الآليات.

وستقتصر دراستنا خلال هذا السداسي على آليات الرقابة في ظل دستور 1996 والتعديلات التي أدخلت عليه.

## المحور الثاني

### آليات الرقابة البرلمانية التي قد ترتب مسؤولية الحكومة

اليات الرقابة المرتبة للمسؤولية هي الآليات التي قد يترتب على اعمالها استقالة الحكومة، وتوصف هذه الآليات بأنها آليات مقيدة بزمن أو بإجراء معين، بحيث لا يمكن ممارستها إلا في أزمدة وفترات محددة، بشكل دوري، أو بمناسبة القيام بإجراء معين. فتخضع لها الحكومة من أجل بداية ممارستها لمهامها، وذلك من خلال عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، عند كل تعيين حكومي جديد. ثم لأجل الاستمرار ومواصلة أداء المهام، من خلال مناقشة بيان السياسة العامة في نهاية كل سنة ابتداء من تاريخ قبول هذا المخطط أو البرنامج، والذي قد يترتب عنه التصويت على ملتمس الرقابة أو طلب التصويت بالثقة، وقد أضاف التعديل الدستوري لسنة 2020 محطة أخرى للمراقبة قد يترتب عنها التصويت على ملتمس الرقابة، وهي آلية الاستجواب. فكل الآليات المؤثرة هي اليات مناسبة، مرتبطة بزمن ما أو بإجراء معين.

ندرس في هذا المحور هذه الآليات، بحيث نتطرق في المبحث الأول لمخطط عمل الحكومة ثم لمناقشة بيان السياسة العامة وما قد يترتب عنه من تصويت على ملتمس الرقابة أو

التصويت بالثقة هذا في المبحث الثاني. وفي المبحث الثالث نتطرق لألية الاستجواب، حيث أصبحت بعد تعديل 2020 مناسبة للتصويت على ملتمس الرقابة.

## المبحث الأول

### مناقشة مخطط عمل أو برنامج الحكومة

يمكن اعتبار مناقشة مخطط عمل أو برنامج الحكومة نقطة بداية مراقبة البرلمان لعمل الحكومة، فالحكومة تخضع منذ تعيينها للرقابة، حتى قبل أن تباشر مهامها، لذلك فالموافقة على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها هي رقابة سابقة<sup>45</sup>، ومن أجل الوقوف على مختلف الأحكام المتعلقة بهذه الألية، نتطرق بداية لتحديد المقصود ببرنامج الحكومة والتميز بينه وبين مخطط عمل الحكومة وتحديد مضمونه (المطلب الأول)، ثم نتطرق لعرض المخطط أو البرنامج على غرفتي البرلمان والآثار المترتبة على ذلك (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: ضبط مخطط عمل أو برنامج الحكومة وعلاقته ببرنامج رئيس الجمهورية

يرتبط مخطط العمل أو برنامج الحكومة بالتعيين الحكومي، وعليه لابد من الإشارة لكيفية تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وضبط بعض المفاهيم المرتبطة بذلك. الفرع الأول: تعيين الحكومة: بغض النظر عن نوع الحكومة ومن يرأسها سواء كان رئيسا للحكومة أو وزيرا أولا فإن رئيس الجمهورية هو المختص بالتعيين، حيث نصت المادة 91 من الدستور على ان رئيس الجمهورية "يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وينهي مهامه" ونصت المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية.

#### يقود الحكومة رئيس حكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية"

من خلال المادة 103 يتبين أن نوع الحكومة وتحديد من يرأسها مرتبط بالانتخابات التشريعية، فإذا أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية، أي أغلبية داخل المجلس الشعبي الوطني مساندة ومؤيدة لرئيس الجمهورية، وتتبنى برنامجه، يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا يتولى قيادة الحكومة،

خلوفي خديجة، المرجع السابق، 106.45

وتكون الحكومة في هذه الحالة تابعة لرئيس الجمهورية ويقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، اما إذا كانت الأغلبية داخل المجلس الشعبي الوطني غير مؤيدة لرئيس الجمهورية ولا تتبنى برنامجه عين رئيس الجمهورية رئيسا للحكومة لقيادة الحكومة، وتكون الحكومة في هذه الحالة مستقلة عن رئيس الجمهورية، بحيث تقدم برنامجها الذي يوصف بأنه برنامج الأغلبية البرلمانية.

فالوزير الأول أو رئيس الحكومة تسميتان تعبران عن مدى استقلالية الحكومة عن رئيس الجمهورية، وبناء على ما سبق وبالرجوع لأحكام المواد من 103 إلى 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يمكن ذكر أهم الفروق بين رئيس الحكومة والوزير الأول او بعبارة أخرى مظاهر الاستقلالية أو التبعية على النحو التالي:

- الوزير الأول يكلف باقتراح تشكيل الحكومة، دون أن تنسب له الحكومة، أما رئيس الحكومة فيكلف بتشكيل حكومته، فالحكومة تنسب له وهو مكلف بتشكيلها لا اقتراح تشكيلها.
- الوزير الأول يقدم مخطط عمل الحكومة للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويمكنه تكييفه على ضوء مناقشات المجلس الشعبي الوطني، بالتشاور مع رئيس الجمهورية. أما رئيس الحكومة فيقدم برنامج الحكومة وليس مخطط عمل.
- حددت المادة 110 فقرة 2 أجل 30 يوما لرئيس الحكومة من أجل تشكيل حكومته، وإلا عين رئيس الجمهورية رئيسا جديدا للحكومة يكلف بتشكيلها، في حين لم يقيد الوزير الأول بأي مدة لاقتراح تشكيل الحكومة.
- هذا وتنتهي مهام رئيس الحكومة أو الوزير الأول بعدة طرق منها الاستقالة الوجوبية (بقوة القانون) وتكون في أربع حالات من بينها عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة أو مخطط عمل الحكومة (المادة 107 من التعديل الدستوري 2020)

## الفرع الثاني: تطور تسمية برنامج الحكومة ومخطط عمل الحكومة:

- 1- استعمال تسمية برنامج الحكومة: منذ تبني الازداوجية في السلطة التنفيذية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1988 الزم المؤسس الدستوري رئيس الحكومة بتقديم برنامج الحكومة،

حيث نصت المادة 113 من التعديل الدستوري لسنة 1988 على أنه "يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته وينسقه وينفذه". واعتمدت نفس التسمية في دستور 1989 حيث نصت المادة 75 على أنه "... يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء" ونصت المادة 76 يقدم رئيس الحكومة برنامجها الى المجلس الوطني للموافقة عليه". ونفس النص السابق ورد في المادة 79 من دستور 1996 واستعمل مصطلح رئيس الحكومة وبرنامج الحكومة، فرئيس الحكومة كان مجبرا على تقديم برنامج حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني، وذلك مباشرة بعد تعيينه وطاقمه الوزاري من قبل رئيس الجمهورية، هذا البرنامج الذي يكون مستمدا من برنامج الأغلبية البرلمانية، أو على الأقل منسجما معها، وفي حال الموافقة عليه من قبل البرلمان، يتولى رئيس الحكومة تنفيذها تحت رقابة البرلمان.<sup>46</sup> غير أن استقلالية برنامج الحكومة عن برنامج رئيس الجمهورية أخذ في التراجع، وجسد هذا التراجع دستوريا من خلال التعديل الدستوري لسنة 2008،<sup>47</sup> وحتى رئيس الحكومة، أصبح أقل استقلالية عن رئيس الجمهورية.

2- استبدال برنامج الحكومة<sup>48</sup> بمخطط عمل الحكومة: بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 تحولت تسمية رئيس الحكومة إلى الوزير الأول، وأصبح مجرد منسق لعمل الحكومة، ولم يعد له برنامج مستقل مستمد أو منسجم مع الأغلبية البرلمانية، بل هو مكلف بالسهل على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية،<sup>49</sup> فهناك برنامج وحيد وهو البرنامج الذي حظي بموافقة الشعب من خلال انتخابهم لرئيس الجمهورية، ولا يمكن لاختيار الشعب صاحب السيادة أن يكون محلا للموافقة أو الرفض من قبل ممثليه في المجلس الشعبي الوطني، هذا الأخير الذي يقتصر دوره على الموافقة على

سعيد بالشعير ، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 148. <sup>46</sup>  
المرجع نفسه، ص 150-151. <sup>47</sup>

<sup>48</sup> قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 ثار نقاش واسع واختلاف في وجهات النظر السياسية والقانونية، بخصوص علاقة برنامج الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية، فأرى اتجاه بأن لرئيس الحكومة كامل الحرية في إعداد برنامجه، وأن عرض البرنامج على مجلس الوزراء القصد منه التأكد من التزام بالأولويات التي حددها رئيس الجمهورية، أو هو إجراء يسمح بالإطلاع على البرنامج، وقد احتج بعض النواب على تبني رؤساء الحكومة لبرنامج رئيس الجمهورية، لمخالفته للدستور، لأنه ينص على أن رئيس الحكومة يعد برنامج حكومته، وأن مخالفة هذه القاعدة يؤدي إلى ضعف الممارسة السياسية، ومن ثم تهديد النظام الديمقراطي، وبخلاف هذا الاتجاه تبنت بعض الحكومات صراحة برنامج رئيس الجمهورية، مما جعل رئيس الحكومة مجرد منفذ لسياسة رئيس الجمهورية، وأكدت الممارسة البرلمانية، خلال العهدة الثانية للرئيس عبد العزيز بوتفليقة، هذا التوجه بصراحة، حيث وجه تعليمات للحكومة بضرورة تجسيد برنامجه الذي انتخب على أساسه، وأن تجسيد الحكومة لبرنامجه هو تنفيذ لالتزاماته التي أخذها أمام الأمة. واستقر العمل على هذا النحو وجسد دستوريا من خلال تعديل 2008. أنظر عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 237-239.

<sup>49</sup> المادة 79 فقرة 1 والمادة 83 من التعديل الدستوري لسنة 2008.

الخطة العملية لتنفيذ برنامج الرئيس، وهي الخطة التي يتكفل الوزير الأول بوضعها، وتنسيق عمل الحكومة من أجل تنفيذها. وقد حرص التعديل الدستوري على بيان هذا الوضع الجديد والاشارة إليه صراحة، بالنص في المادة 79 على أنه "... ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة ... " وبعد ان استقرت أحكامه حذف هذا النص من بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

ورغم أن التعديل الدستوري لسنة 2016 حاول إعادة ضبط العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، بمنح هذا الأخير استقلالية في اتخاذ المراسيم التنفيذية، وعدم تعليقها على موافقة رئيس الجمهورية،<sup>50</sup> ومنحه صلاحية رئاسة اجتماعات الحكومة،<sup>51</sup> إلا أن مخطط عمل الحكومة بقي مرتبطا ببرنامج رئيس الجمهورية. بل إن مخطط العمل لم يعد ينسب للوزير الأول، بل نسب للحكومة، بحيث نصت المادة 93 فقرة 3 على أنه "تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء"، فمخطط العمل هو مخطط الحكومة، وهي التي تعده، ويكتفي الوزير الأول بتنسيق عمل الحكومة، وتكييف مخطط العمل على ضوء مناقشات المجلس الشعبي الوطني.

3- استعمال التسميتين معا: عاد المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 واستعمل التسميتين معا، فتقدم الحكومة مخطط عمل الحكومة، إذا كان يرأسها وزير أول وفقا للمادة 106، وتقدم برنامج الحكومة إذا رئسها رئيس الحكومة طبقا للمادة 110.

### الفرع الثالث: أهمية مخطط عمل الحكومة او برنامجها كآلية لرقابة البرلمانية

وتتجلى هذه الأهمية في قيمة المعلومات الواردة في مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، باعتباره أول ميثاق، واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه، وفي نطاقه تقيي أداء وعمل الحكومة. وكونه "الإطار الذي تفرغ فيه السياسة العامة والإستراتيجية الشاملة التي تنتهجها الدولة، ويتضمن عادة المبادئ والأهداف والمحاور والوسائل المستعملة في كافة المجالات على المستوى

<sup>50</sup> تنص المادة 85 بند 3 من التعديل الدستوري لسنة 2008 على أن الوزير الأول "يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك" غير أن هذا الشرط لم يعد موجودا حيث تنص المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن الوزير الأول "يوقع المراسيم التنفيذية" وهذا دون اشتراط عرضها لموافقة رئيس الجمهورية.

<sup>51</sup> نصت المادة 77 بند 6 من التعديل الدستوري لسنة 2008 على أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يفوض صلاحياته في رئاسة اجتماعات الحكومة للوزير الأول، فاختصاص الوزير الأول برئاسة اجتماعات الحكومة لم يكن اختصاصا أصيلا بموجب الدستور، بل يحتاج إلى تفويض من رئيس الجمهورية، غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 أرجع الأمور إلى نصابها وأصبح الوزير مختصا بموجب الدستور لاسيما المادة 99 بند 3 برئاسة اجتماعات الحكومة.

الداخلي والدولي".<sup>52</sup> ويمكن معرفة أهمية مخطط عمل الحكومة او برنامجها من خلال التطرق لمضمونه، والعناصر الأساسية التي يجب أن يتضمنها.

نشير في البداية إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد مضمون مخطط عمل الحكومة ولا برنامج الحكومة، واكتفى بالنص على أن الحكومة تعد المخطط أو البرنامج وتعرضه في مجلس الوزراء،<sup>53</sup> غير أن الفقه يبين مضمون مخطط عمل الحكومة، فأشار الأستاذ عمار عوابدي إلى أن مخطط عمل الحكومة يتضمن عادة المبادئ والأهداف والمحاور ووسائل النشاط الحكومي والإداري في كافة المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والأمنية والدفاعية وفي مجال التعاون الدولي والسياسة الخارجية أيضا<sup>54</sup>، وهو يشمل الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية معينة.

وبالرجوع إلى بعض مخططات عمل الحكومات المتعاقبة، نجدها تتضمن بشكل عام نفس المحاور وتحدد نفس الأهداف، مع بعض الاختلاف في التفاصيل، بحيث تقسم أحيانا إلى خمسة محاور، وتفصل أحيانا أخرى إلى ثمانية محاور، ويمكن إرجاع هذه المحاور إلى العناصر التالية:

أ- الحفاظ على أمن البلاد واستقرارها ووحدتها،

ب- مواصلة تدعيم الديمقراطية التعددية، ودولة القانون وعصرنة الحكامة،

ت- الحفاظ على حركية النمو والتقدم في تنمية الصادرات خارج المحروقات،

ث- تعزيز التنمية البشرية وتوسيعها،

ج- السياسة الخارجية والدفاع الوطني<sup>55</sup>

<sup>52</sup> عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري المرجع السابق، ص 337.

<sup>53</sup> المادة 110 الفقرة الأخير من التعديل الدستوري لسنة 2020. هذا وقد حددت بعض الدساتير محتوى برنامج الحكومة على غرار الدستور المغربي لسنة 2011 الذي ينص في الفصل 88 منه على أنه "الفصل 88 بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتمد تطبيقه، ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية ظهير شريف رقم 91.11.1 الصادر في 29 يوليو 2011 بتنفيذ نص الدستور.

<https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar>

<sup>54</sup> عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة... المرجع السابق، ص122.

<sup>55</sup> مخطط عمل الحكومة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية سبتمبر 2017

<http://www.premier-ministre.gov.dz/ar>

وتقريباً هي نفس المحاور المتضمنة في أغلب مخططات العمل مع اختلاف في المصطلحات

المستعملة أو تفصيل المحاور ودمجها.<sup>56</sup>

ومع هذا التوافق النسبي بين برامج الحكومات أو مخططات عملها، إلا أن بعض الحكومات اكتفت بتبيان الوسائل دون تحديد الأهداف، فأكد أحمد بن بيتور رئيس الحكومة عند عرضه لبرنامج حكومته أنه فضل " عرض السياسات المسطرة، على ذكر أهداف محددة بالأرقام بالنسبة إلى هذا القطاع أو ذاك..."<sup>57</sup> وأيضاً خلال مناقشة برنامج حكومة علي بن فليس، سنة 2002 " طرحت ملاحظات عن غياب أهداف محددة بالأرقام، وعن آجال إنجاز الأعمال المسطرة في البرنامج..."، وبررت كل من الحكومتين ذلك بأن مناقشة قانون المالية هي الفرصة الأمثل التي تمكن من التطرق للتفاصيل وبالأرقام لكل قطاع، كما أن كل مشروع قانون يعطي الفرصة للبرلمان بغرفتيه للتعرض لهذه المواضيع.<sup>58</sup>

فمخطط عمل الحكومة باعتباره الإطار الذي يحدد السياسة العامة للحكومة، ويحدد استراتيجيتها في التخطيط والإنجاز، ويحدد الغايات والوسائل الكفيلة بتحقيقها، والزمن المطلوب

---

<sup>56</sup> ارتكز مخطط عمل الحكومة المعروف في سبتمبر 2012، على المحاور التالية،

- تحسين الحكامة،
- تعزيز المجال الاقتصادي و المالي،
- تطوير المنشآت الاجتماعية والاقتصادية وتحسين إطار معيشة السكان،
- التنمية البشرية،
- السياسة الخارجية والجالية المقيمة بالخارج،
- الدفاع الوطني

وهي نفس المحاور الواردة في مخطط عمل الحكومة ماي 2014

- توطيد أركان دولة القانون، وتعزيز الاستقرار، وترقية الحوار الوطني
- تدعيم المجال الاقتصادي والمالي،
- تفعيل تنمية النشاطات المنتجة
- تسيير المنشآت الأساسية وصونها وتوسيعها بغرض تعزيز دورها في دعم برنامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية،
- من أجل تنمية إقليمية متناسقة وتحترم البيئة،
- مواصلة جهود التنمية البشرية، من أجل تكفل فعال وصارم بحاجيات المواطن،
- السياسة الخارجية والأعمال الموجهة لفائدة الجالية الوطنية المقيمة بالخارج،
- سياسة الدفاع الوطني.

<http://www.premier-ministre.gov.dz/ar>

عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، هامش ص 234.<sup>57</sup>

<sup>58</sup> أنظر رد كل من أحمد بن بيتور وعلي بن فليس رئيسا الحكومة عن تحفظات النواب عن عدم تضمن البرنامج للتحديد الدقيق للأهداف، عمار

عباس، المرجع السابق، ص ص 234، 235.

لذلك<sup>59</sup>، ومن خلال مناقشته من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني سيولد لديهم نظرة واضحة ودقيقة ومحددة ورسمية، عن اتجاهات الحكومة وأولوياتها، وتتوفر هذه المعلومات يمكن للبرلمان ممارسة مختلف آليات الرقابة لاحقا، فكل وسائل الرقابة البرلمانية المخولة للمجلس الشعبي الوطني، والتي سيباشرها لاحقا، ستحرص أساسا على مدى إنجاز ما تم التعهد والالتزام به في مخطط عمل الحكومة<sup>60</sup>، وهو ما يجعل مناقشة المخطط أو البرنامج، آلية مهمة لجمع المعلومات، إذا ما تمت الموافقة عليه، لأنه يشكل مرجعا للنواب لممارسة مختلف صور الرقابة.

### المطلب الثاني: عرض مخطط عمل الحكومة او برنامجها للمناقشة والمصادقة

لا تقتصر رقابة البرلمان للحكومة على الأعمال المنجزة، بل تخضع أيضا لرقابة سابقة، قبل بداية العمل، تتعلق بالمخطط والأهداف التي تتعهد بها، ولذلك تلتزم الحكومة بتقديم مخطط عملها أو برنامجها لغرفتي البرلمان، من أجل المناقشة والمصادقة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني (أولا)، وبغرض الإعلام بالنسبة لمجلس الأمة (ثانيا).

الفرع الأول: تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني: نصت المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن للوزير الأول أن يكيّف مخطط العمل الحكومة، على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني، بالتشاور مع رئيس الجمهورية."

وعليه فإن المناقشة والمصادقة تتم وفقا لثلاثة إجراءات أساسية وهي:

1- عرض مخطط العمل أو البرنامج من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة: يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة أو يعرض رئيس الحكومة برنامج الحكومة على المجلس الشعبي الوطني في غضون 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة.<sup>61</sup> فتقدم الحكومة للنواب البرنامج المفصل للاطلاع عليه وتحديد موقفهم منه، أما العرض فيقتصر على ملخص لهذا البرنامج، وهو ما أكدته الممارسة البرلمانية، حيث أوضح رئيس المجلس الشعبي الوطني عند تقديم برنامج حكومة علي بن فليس سنة 2003 بأن رئيس الحكومة سيقدم الخطوط العريضة لمشروع برنامج، وهو ما يسمى بوثيقة

<sup>59</sup> نبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 281.

<sup>60</sup> عمار عوابدي، مكانة الأسئلة، المرجع السابق، ص 123.

المادة 47 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 23-06 المؤرخ في 18 ماي 2023 سالف الذكر.<sup>61</sup>

التقديم، وهذا ما أكده رئيس المجلس الشعبي الوطني عقب انتهاء رئيس الحكومة أحمد بن بيتور من عرض برنامج حكومته على المجلس بقوله "تكون بذلك وثائق التقديم قد اكتملت، ويكون بحوزة النواب مضمون هذا البرنامج".<sup>62</sup>

والأصل أنه بعد كل تعيين حكومي جديد يقجم الوزير الأول أو رئيس الحكومة مخطط العمل أو البرنامج للمناقشة والتصويت، غير أن الممارسة العملية عرفت بعض الاستثناءات، حيث لم يقدم الوزير الأول عبد العزيز بلخادم مخطط عمل اثر تعيينه في ماي 2006، كما لم يقدم احمد أو يحيى مخطط العمل اثر تعيينه في جوان 2008، وذلك بحجت الاستمرارية في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي لم تنتهي عهده.

2- فتح مناقشة من قبل المجلس الشعبي الوطني: يفتح المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة، حول مخطط عمل الحكومة أو برنامجها،<sup>63</sup> بعد سبعة (7) أيام على الأقل من تاريخ تبليغ المخطط أو البرنامج للنواب.<sup>64</sup> وهي مدة معقولة جدا، تسمح للنواب بالإطلاع على محتوى البرنامج بالتفصيل، وتكوين قناعات كافية.

ويمكن للوزير الأول خلال هذه الفترة أن يكيّف مخطط عمل الحكومة، على ضوء المناقشات والملاحظات المقدمة من قبل النواب، تحضيراً لعرضه للتصويت، ولكن هذا التكيّف مقيد بضرورة التشاور مع رئيس الجمهورية. كما أن الدستور نص على تكييف المخطط دون البرنامج، ذلك أن الفقرة 3 من المادة 110 تكلمت عن عرض البرنامج وفقاً للشروط المنصوص عنها في المادة 106 باستثناء الفقرة 2 منها والتي تتعلق بتكليف مخطط العمل على ضوء المناقشة، ولعل ما يبرر ذلك هو أن برنامج الحكومة هو برنامج الأغلبية البرلمانية ومنه لا يتوقع أن تسفر المناقشة على خلاف حوله ولا يحتاج لتكييف، بخلاف المخطط الذي يجسد برنامج الرئيس وليس برنامج الأغلبية البرلمانية.

3- التصويت على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها: يصوت النواب على المخطط أو البرنامج في أجل لا يتجاوز عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة،<sup>65</sup> وهي فترة قصيرة قد لا

عباس عمار، رقابة البرلمان على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 143.62

المادى 47 فقرة 2 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.63

المادة 48 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

المادة 49 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم سالف الذكر.

تستوعب كل تدخلات النواب، مما يضطر رئيس المجلس إلى تقليصها إن اقتضى الأمر بالنظر لعدد طالبي التدخل، وهو ما يجعل المناقشة سطحية، تقتصر على العموميات التي نادرا ما تكون محل اختلاف دون التطرق للجزئيات والتفاصيل،<sup>66</sup> وفي نفس الفترة يعمل الوزير الأول على تكييف المخطط إن اقتضى الأمر. بعد التشاور مع رئيس الجمهورية.

ويترب على هذا التصويت إما الموافقة على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، ويجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حينها تقديم عرض حول المخطط أو البرنامج حسب الحالة أمام مجلس الأمة، أما في حال عدم الموافقة على المخطط أو البرنامج، فيقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية.<sup>67</sup>

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد حافظ على الفصل المرن بين السلطات، بحيث مكن المجلس الشعبي الوطني من خلال إلزامية تقديم مخطط العمل من بسط رقابته على مخطط عمل الحكومة بالاطلاع عليه ومناقشته تفصيلا، بل والتصويت عليه، وضمن في نفس الوقت للسلطة التنفيذية استقلاليتها، من خلال جعل تكييف المخطط اختياريا للوزير الأول، فله أن يحافظ على مخطط العمل كما هو دون أي تعديل، مع تحمل جميع تبعات ذلك.<sup>68</sup>

ومنه فإن عرض مخطط العمل أو البرنامج ومناقشته من قبل النواب يعد مصدرا مهما لجمع المعلومات والحقائق الرسمية عن النشاط العام للحكومة، تساهم في اتضاح الرؤية وصياغة قناعات النواب، وهي تشكل المعيار الرقابي الأساسي لمختلف الوسائل الرقابية الأخرى، حيث أن جل وسائل الرقابة الأخرى تنصب على مدى الانجاز ومطابقة الأداء وفقا لما ورد في مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، والقوانين التي صدرت لتنفيذه.<sup>69</sup>

لكن تقديم مخطط العمل أو البرنامج ومناقشته ليس وسيلة لجمع المعلومات فحسب، بل قد ترتب مسؤولية الحكومة، بحيث يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة لرئيس

عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة ن المرجع السابق، ص 348.<sup>66</sup>

المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020.<sup>67</sup>

<sup>68</sup> بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، الموسم 2007/2006، ص 31.

<sup>69</sup> عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 343.

الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة او برنامجها.<sup>70</sup> وهذا أمر طبيعي ومنطقي، إذ لا يتوقع من مجلس شعبي وطني أن يسن نصوص تشريعية تنفيذيا لبرنامج لم يوافق عليه، وعلى فرض استمرار الوزير الأول او رئيس الحكومة رغم رفض المخطط او البرنامج فإن ذلك يدفع نحو انسداد حتمي بين السلطتين، نتيجة رفض المجلس الشعبي الوطني لمشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة. لذلك كان لابد من استقالة الحكومة، وتعيين وزير أول او رئيس حكومة جديد، يقدم بدوره مخطط عمل جديد او برنامج جديد.<sup>71</sup>

ثانيا: عرض مخطط عمل الحكومة او برنامج الحكومة على مجلس الأمة: تنص الفقرتان الثالثة والرابعة من المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثل ما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

يمكن لمجلس الأمة في هذا الإطار أن يصدر لائحة". ونفس الأحكام تتعلق ببرنامج الحكومة، فالوزير الأول أو رئيس الحكومة ملزم بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على المخطط أو البرنامج بعرضه على مجلس الأمة، فهذا الإجراء واجب بغض النظر عن الآثار المترتبة عنه، ويخضع عرض المخطط على مجلس الأمة لجملة من الأحكام أهمها:

1- الاكتفاء بتقديم عرض فقط حول المخطط أو البرنامج، أي الاقتصار على المحاور والأهداف الكبرى دون التفاصيل، بخلاف ما تم أمام المجلس الشعبي الوطني، فالعرض من العرض هو الإعلام لا غير، ليتمكن المجلس من ممارسة دوره التشريعي والرقابي لاحقا، إذ تتعلق أغلب آليات الرقابة بمدى الالتزام بمخطط العمل والوفاء بما ورد فيه من تعهدات.<sup>72</sup>

2- تحديد أجل العرض بعشرة (10) أيام من تاريخ الموافقة على المخطط او البرنامج من قبل المجلس الشعبي الوطني،<sup>73</sup> وهي مدة قصيرة جدا لا تسمح للأعضاء بالاطلاع على المخطط، لاسيما في حال وجود نية لإصدار لائحة، وهذا يؤكد اتجاه إرادة المؤسسة الدستورية إلى عدم تمكين الأعضاء من مناقشة مخطط عمل الحكومة، خاصة وأن الفقرة 2 من المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 حددت أجل إيداع اللائحة بثمان وأربعين (48) ساعة من تقديم العرض.

<sup>70</sup> المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>71</sup> عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 351.

<sup>72</sup> عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 354.

<sup>73</sup> المادة 50 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

3- عدم ورود أي نص يسمح بفتح مناقشة، مما يدل على أنه ليس لمجلس الأمة الحق في مناقشة مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، إلا أنه من خلال الممارسة العملية نجده قد دأب على ذلك، والحكومة باعتبارها صاحبة الشأن لم تعترض على ذلك، بل تعامل كل الرؤساء مع المناقشة بإيجابية، دون أي اعتراض، وهذا ما يتجلى من خلال ردود الوزراء الأوائل أو رؤساء الحكومات، وبالتالي فممارسة هذا الإجراء لا يمثل تعدد على حكم دستوري يقلق مجلس الأمة، بقدر ما يرسخ تقاليد ديمقراطية في ممارسة الحكم<sup>74</sup>. وهو لا يشكل استبعاداً لنص دستوري، بل يشكل ممارسة دستورية لم يعارضها أي رئيس حكومة أو وزير أول، فالممارسة قد أنشأت لمجلس الأمة حقاً دستورياً مكن أعضاءه من الإدلاء بأرائهم وملاحظاتهم، وتحفظاتهم بشأن مخطط عمل الحكومة أو البرنامج.<sup>75</sup>

4- إمكانية إصدار لائحة، حيث أن المادة 94 استعملت عبارة "يمكن"، فأصدرت اللائحة ليس واجباً، بل يخضع لتقدير ومبادرة الأعضاء، وقد اشترطت المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 توقيع اللائحة من قبل ثلاثون (30) عضواً على الأقل.

ومن باب تحمل مسؤولياته على مجلس الأمة إصدار لائحته سواء كانت لائحة مؤيدة أو رافضة لمخطط عمل الحكومة<sup>76</sup>، واللائحة الصادرة عن مجلس الأمة تأخذ شكلين:

أ- تكون لائحة تأييد لمخطط عمل الحكومة، وهو ما يعطي دفعا معنوياً للحكومة ويعزز مكانتها، مما يجعلها تشرع في تنفيذ ما جاء في خطتها وهي مسلحة بموافقة غرفتي البرلمان.

ب- وقد تكون لائحة مجلس الأمة لائحة لوم وانتقاد، وهو ما يمكن أن يؤثر سلباً على مكانة الحكومة سياسياً، رغم أن ذلك لا يرتب أي مسؤولية سياسياً.

من خلال هذه الأحكام فإن عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة يستهدف الإعلام وإطلاع الأعضاء على المخطط، وذلك من أجل تكوين رؤية واضحة، حتى يتم ممارسة وسائل الرقابة المقررة لمجلس الأمة، وهذا يتناسب والدور الرقابي لمجلس الأمة الذي يقتصر دائماً على رقابة المعلومات فقط.<sup>77</sup>

## المبحث الثاني

<sup>74</sup> عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، ص 260.

عقيلة خرياشي، مكانة مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 358.75

<sup>76</sup> عمار عوادي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 123

<sup>77</sup> عمار عوادي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 123.

## تقديم بيان عن السياسة العامة

بعد الموافقة على مخطط عمل الحكومة او البرنامج من طرف المجلس الشعبي الوطني، تشرع الحكومة في تنفيذ ما تم الاتفاق عليه مع البرلمان، على أن تعود الحكومة للمجلس الشعبي الوطني بعد مرور سنة، لتوضح له ما تم إنجازه من هذا المخطط او البرنامج، وما هو قيد الإنجاز. حيث ألزمت المادة 111 من التعديل الدستوري 2020 الوزير الأول أو رئيس الحكومة بأن يقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، وهذا حتى يتم مراقبة عملها وأدائها من خلال مناقشة هذا البيان، هذه المناقشة التي تعطي للمجلس الشعبي الوطني رؤية واضحة لما قامت به الحكومة خلال السنة المنصرمة، كما أن ذلك يزود المجلس الشعبي الوطني بالمعلومات والحقائق عن واقع وأداء عمل الحكومة والإدارة العامة التابعة لها.

فمسؤولية الحكومة السياسية تقوم على فكرة أن الحكومة كما لا يمكن لها أن تستلم السلطة إلا بموافقة المجلس الشعبي الوطني، لا يمكنها أيضا أن تواصل عملها إلا إذا حازت على ثقة نواب المجلس الشعبي الوطني، وغياب هذه الثقة يعني استقالة الحكومة<sup>78</sup>.

ونشير في هذا المقام إلى أن تقديم بيان السياسة العامة لا يعتبر آلية مؤثرة بذاته، ولا يترتب عليه في ذاته أي مسؤولية على الحكومة، ولكنه مناسبة لتحريك آليات مؤثرة وهي ملتزم رقابة، او طلب التصويت بالثقة. لذلك نورده في المحور الخاص بالآليات المؤثرة،

### المطلب الأول: بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني

نتطرق لأهم اجراءاته على النحو التالي:

الفرع الأول: إلزامية عرض بيان السياسة العامة وارتباطه بمخطط عمل الحكومة او برنامجها: نصت المادة 111 من التعديل الدستوري على أنه "يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حب الحالة أن يقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة..."، فتقديم البيان ليس إجراء تقديريا أو جوازيا للحكومة، وقد شهدت الممارسة البرلمانية قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 اضطرابا وعدم الالتزام بعرض بيان السياسة العامة بشكل منتظم، مما دفع المؤسس الدستوري إلى إيراد صياغة أكثر وضوحا في دلالتها على وجوب تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، وذلك بموجب التعديل الدستوري 2016/03/06 حيث بدأ المادة 98 منه

<sup>78</sup> عباس عمار، المرجع السابق، ص261.

بعبارة "يجب" وهي تدل بما لا يدع مجالاً للشك على إلزامية هذا الإجراء، ويجعل عزوف الحكومة عن تقديم بيان السياسة العامة أو تأخرها في ذلك عملاً غير دستوري. وهي ذات الصياغة الواردة في المادة 111 من تعديل 2020.

ويرتبط بيان السياسة العامة بمخطط عمل الحكومة أو برنامجها، من حيث مضمون البيان، حيث يتضمن بيان السياسة العامة عرضاً من قبل الحكومة، لحصيلة عملها خلال السنة الماضية،<sup>79</sup> حسب المحاور المقدمة في المخطط أو البرنامج، فيتناول البيان ما تم إنجازه في كل محور من تلك المحاور، وتبين أيضاً ما هو في طور الانجاز، والصعوبات التي اعترضت تنفيذه والآفاق المستقبلية.<sup>80</sup> كما يرتبط بيان السياسة العامة بمخطط عمل الحكومة أو بالبرنامج من حيث وقت تقديم البيان، فهذا الأخير ليس متروكاً للسلطة التقديرية للحكومة، بل يكون في نهاية كل سنة من تاريخ المصادقة على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، حيث نصت المادة 51 من القانون العضوي 12-16 المعدل والمتمم على أنه "يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يقدم كل سنة، ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة..."، ومنه لا يمكن للحكومة أن تتأخر في تقديم بيان السياسة العامة. غير أن الممارسة البرلمانية ورغم وضوح النصوص الدستورية، عرفت تأخر بعض الحكومات في تقديم بيان سياستها العامة.<sup>81</sup> منها تأخر الوزير الأول أحمد أويحيى في تقديم بيان السياسة العامة سنة 2018، مبرراً ذلك بانشغالات الحكومة، حيث جاء في بيان للوزارة الأولى بأن "مرد التأخر في عرض بيان السياسة العامة يكمن في الرزنامة السياسية والدبلوماسية الجدد مكثفة. وعلى سبيل المثال، فإن الوزير الأول سيستقبل من 16 إلى 18 من الشهر الجاري، نظيره لجمهورية كوريا"<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> جاء في عرض الرئيس الحكومة أحمد أويحيى لبيان السياسة العامة في 21 أكتوبر 2010 "لقد سلمت إليكم الحكومة منذ بضعة أيام وثيقة من 70 صفحة، تتضمن عرضاً لحصيلة عملها منذ بداية السنة الفارطة، إلى غاية الصائفة الأخيرة..." الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني العدد 174 المؤرخة في 22 نوفمبر 2010.

سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 160.<sup>80</sup>

<sup>81</sup> فقد سبق للسيد أحمد أويحيى أن تأخر عن تقديم بيان السياسة العامة للحكومة التي كان يرأسها سنة 2001، مما دفع البعض إلى اعتبار هذا السلوك مخالفة صريحة للدستور، في حين برر رئيس المجلس الشعبي الوطني هذا التأخر بتزامن موعد البيان السنوي مع قانون المالية، مؤكداً على أن رئيس الحكومة طلب "بأن تتم المناقشة في الموعد المحدد ولكن لاعتبارات تتعلق بترتيب الأولويات في مجال تقديم قانون المالية الذي يعتبر جزء من نقاش عمل الحكومة، ارتأينا تقديم دراسة هذا القانون". عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي،

[http://ammrabbes.blogspot.com/2014/11/blog-post\\_7.html](http://ammrabbes.blogspot.com/2014/11/blog-post_7.html)

<sup>82</sup> توضيح الوزارة الأولى بخصوص التأخر في تقديم بيان السياسة العامة

<http://www.premier-ministre.gov.dz/.../precisions-des-service>

تؤكد هذه التبريرات عدم اهتمام الحكومة ببيان السياسة العامة، رغم أهميته، فموعد السنة معلوم مسبقا، وعلى الحكومة أن تحترم المواعيد المحدد دستوريا عند ضبطها لبرنامج عملها وورزنامة مواعيدها، فلا يعقل أن تتأخر عن القيام بالتزام دستوري، في الأجل المحددة دستوريا، من أجل استقبال وفد دبلوماسي.

**الفرع الثاني: فتح مناقشة حول بيان السياسة العامة:** نصت المادة 111 فقرة 2 من التعديل الدستوري على أن تقديم بيان السياسة العامة تعقبه مناقشة عمل الحكومة، وهو ما أكدته المادة 51 من القانون العضوي 16-12، حيث نصت على أنه " يترتب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة"، تمكثهم هذه المناقشة من الإطلاع أكثر على مضمون البيان وتحديد موقفهم من سياسة الحكومة في كل قطاع.<sup>83</sup>

وتكتسي هذه المناقشة أهمية بالغة، فهي تتيح للنواب التطرق لمختلف التفاصيل، لأن عرض البيان يكون مختصرا، وبالتالي فالمعلومات المقدمة في العرض تكون مختصرة، وتتصف بالعموم، أما البيان كاملا فيوزع على النواب، حيث يطلعون عليه وي طرحون أهم ملاحظاتهم واستفساراتهم خلال المناقشة، وهو ما يجعل المناقشة فرصة سانحة لتحصيل المعلومات. وتبرز أيضا أهمية المناقشة في الآثار التي يمكن أن تترتب عليها، والمتمثلة في إمكانية إصدار لائحة، وما يترتب عليها من إمكانية التصويت على ملتصق الرقابة، أو عدم التصويت بالثقة في حال طلبها، وهي آثار مهمة تنصب على مسؤولية الحكومة مباشرة.

**الفرع الثالث: إمكانية إصدار لائحة:** خلافا لإجراء تقديم بيان السياسة العامة، الذي يعتبر واجبا على الحكومة، وإجراء فتح مناقشة الذي يعتبر بدوره واجبا، بحيث يجب أن يقترن تقديم البيان بمناقشة متعلقة بعمل الحكومة مباشرة دون اشتراط مبادرة أو طلب من النواب، فإن إصدار لائحة بعد المناقشة هو أمر جوازي، ولا يكون إلا بمبادرة من قبل النواب بناء على اقتراح لائحة، وقد قيّد المشرع إصدار اللائحة بجملة من الإجراءات، ولم يترتب عنها أي أثر قانوني.

**أولا: إجراءات إصدار لائحة تتعلق ببيان السياسة العامة:** وتتمثل هذه الإجراءات في الخطوات التالية:

سعید بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 161. 83

أ- تقديم اللائحة: بالرجوع للقانون العضوي 16-12 ومن خلال مادته 52، فإن المبادرة باقتراح اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة، يجب أن تكون خلال الاثنتين والسبعين (72) ساعة الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان، وذلك من خلال تقديم اقتراح لائحة، هذه الأخيرة التي يجب أن تكون موقعة من قبل عشرون (20) نائبا على الأقل،<sup>84</sup> ولا يمكن للنائب أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة.<sup>85</sup> يودع اقتراح اللائحة من قبل مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

ب- مناقشة اقتراحات اللوائح: حسب المادة 56 من القانون العضوي 16-12 فإن المناقشات التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة لا يمكن أن يتدخل فيها إلا الأطراف التالية:

- الحكومة بناء على طلبها،
- مندوب أصحاب اقتراح اللائحة،
- نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة،
- نائب يريد التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

مما يجعل المناقشة محدودة ومقتصرة على هذه الأطراف، غير أنه إذا كانت الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح معلومين ولا يثيران أي إشكالية، فإن تحديد باقي الأطراف يعتبره بعض الغموض ويطرح تساؤلا مهما، يتعلق بالأساس أو المعيار الذي يعتمد عليه في اختيار هذا النائب المؤيد أو الرافض ثم كيف يمكن معرفة رأي النائب المعارض من النائب المؤيد لللائحة؟<sup>86</sup>

ت- التصويت على اللوائح في حال التعدد: ما ينبغي الإشارة إليه بداية أن اقتراح اللائحة يعتبر مقبولا بمجرد توقيعه من قبل 20 نائبا، ولا يحتاج إلى عرضه على التصويت وموافقة نواب المجلس الشعبي الوطني، إلا في حال تعدد اللوائح، فإن المجلس ملزم بعرض كل هذه اللوائح على التصويت

<sup>84</sup> المادة 53 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

<sup>85</sup> المادة 54 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

<sup>86</sup> عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية... المرجع السابق، ص122.

لقبول إحداها، مرتبة حسب تاريخ إيداعها<sup>87</sup>، إلا إذا تحصلت إحدى هذه اللوائح على موافقة أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فإن ذلك يجعل من اللوائح الأخرى لاغية<sup>88</sup>.

وما يلاحظ أن المشرع لم يحدد آجالاً لعرض اقتراح اللوائح على التصويت، وتركه للسلطة التقديرية لمكتب المجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي من شأنه أن يستغل لتوجيه النواب أو الضغط عليهم، وقد يؤخر عرض اللوائح للتصويت لتمكين الحكومة من الاتصال بمعارضها، للتخفيف من حدة المعارضة<sup>89</sup>.

وفي ظل هذه الإجراءات وشروط التوقيع ونصاب المصادقة والنتيجة التي تؤول إليها اللائحة، فإن التساؤل حول القيمة القانونية لللائحة يبقى قائماً حول مدى تأثير هذه اللائحة على الحكومة؟ وهو ما سنتناوله في العنصر الموالي.

ثانياً: الآثار المترتبة عن تقديم لائحة: رغم الشروط التي فرضها المشرع على تقديم اللائحة، والتي تشكل قيوداً أو عقبة أمام النواب لاقتراح اللوائح، الأمر الذي يجعل منها آلية مهمة، يتوقع بعدها أن يكون لها أثر يتناسب وهذه الشروط والإجراءات، غير أن المشرع لم يرتب أي أثر قانوني على تقديم اللائحة، كما لم يحدد الهدف من ورائها، هل يتعلق بإبداء ملاحظات وانشغالات، أم أنه يهدف إلى إعلان التأييد والمساندة للحكومة<sup>90</sup>.

ومنه يمكن القول أن لللائحة آثار سياسية أكثر منها قانونية، حيث لا يمكن للحكومة أن تتجاهل هذه اللائحة خاصة إذا كانت معارضة لها، لأن ذلك يعد لفت نظر الحكومة من قبل المجلس الشعبي حول سياستها العامة وإنذار لها بوجود معارضة لسياستها العامة، وهو ما قد يسبب لها مشاكل في المستقبل.

أما إذا كانت اللائحة المصادق عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني مؤيدة لها وفي صالحها، فإن ذلك يعد بمثابة دعم لها، وتقوية لمركزها على الصعيدين السياسي والقانوني.

### المطلب الثاني: تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

<sup>87</sup> المادة 55 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

<sup>88</sup> المادة 55 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

سعید بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 162. <sup>89</sup>

<sup>90</sup> سعید بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 162.

أثرت خاصية عدم قابلية مجلس الأمة للحل على الدور الرقابي لمجلس الأمة، والآثار المترتبة عن ممارستها، وتجسدت أهم مظاهر التأثير في الأحكام المتعلقة بعرض بيان السياسة العامة، وهو ما نقف عليه من خلال الفقرتين الموالتين.

**الفرع الأول:** جوازية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة: يختلف تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة عن تقديمه أمام المجلس الشعبي الوطني، حيث يعتبر إجراء جوازياً فقط، وهو ما نصت عليه المادة 111 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2020، فالحكومة تمتلك سلطة تقديرية في عرض بيان سياستها العامة أمام مجلس الأمة من عدمه. ورغم أن هذا التقديم لا يترتب عليه أي أثر قانوني، إلا أنه يعد إجراءً ضرورياً يمكن مجلس الأمة من الإطلاع على إنجازات الحكومة، وما هو قيد الإنجاز. ومع عدم وجوبه، إلا أن الممارسة البرلمانية أثبتت التزام الحكومة بعرض بيان سياستها العامة على المجلس الأمة بعد عرضه على المجلس الشعبي الوطني.

**الفرع الثاني:** الأثر الإعلامي لتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة: جاء نص المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مقتضياً جداً، حيث اكتفى بالنص على أنه يمكن للحكومة أن تقدم بياناً عن السياسة العامة. وحتى القانون العضوي 16-12 أورد نفس النص، في حين لم يشر النظام الداخلي لمجلس الأمة إلى بيان السياسة العامة إطلاقاً، ورغم أن القانون لم يرتب أي أثر قانوني على تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، إلا أن هذا التقديم له آثار سياسية مهمة.<sup>91</sup> ولا يمكن الإنقاص من قيمة عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، بدعوى أنه لا يترتب مسؤولية الحكومة، لأن آليات الرقابة لا تستهدف دائماً ترتيب المسؤولية، بل قد يكون الغرض منها جمع المعلومات والحقائق، هذه الأخير التي تكتسي أهمية بالغة في العمل البرلماني إذا ما حسن استغلالها. ومن شأن هذا العرض تمكين أعضاء مجلس الأمة من ممارسة مختلف الآليات الرقابية المخولة لهم دستورياً (السؤال- الاستجواب- لجان التحقيق...).

كما أن ارتباط بيان السياسة العامة بمخطط عمل الحكومة - كما أشرنا سابقاً- يجعل الحكومة مضطرة لتقديم بيان السياسة العامة مادامت قد قدمت أمام نفس المجلس مخطط عملها أو برنامجها، وذلك لقياس الأداء والوقوف على ما تم تحقيقه من مخطط العمل أو البرنامج. والعراقيل التي اعترضت الحكومة، وأسباب التأخر في حال وقوعه، والآفاق المستقبلية، وبذلك

<sup>91</sup> بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 54.

يقتصر أثر تقديم البيان أمام مجلس الأمة على الأثر الإعلامي، فيزود المجلس بالحقائق والمعلومات الضرورية عن السنة الماضية وما تعتمز الحكومة القيام به في المستقبل.<sup>92</sup>

**المطلب الثالث: إجراءات إثارة المسؤولية السياسية للحكومة المرتبطة بتقديم بيان السياسة العامة**

إذا كان تقديم بيان السياسة العامة يشكل بالدرجة الأولى آلية مهمة لرقابة المعلومات البرلمانية، وهي نتيجة تتحقق بمجرد تقديم البيان ومناقشته، فإن أهمية بيان السياسة العامة تتجلى أيضاً فيما قد يترتب عنه من إجراءات رقابية تنصب على مسؤولية الحكومة، وذلك من خلال إمكانية التصويت على متمس الرقابة أو رفض التصويت بالثقة.

**الفرع الأول: متمس الرقابة:** حسب المادة 111 في فقرتها الرابعة فإن متمس الرقابة يعد، النتيجة الثانية المترتبة عن مناقشة بيان السياسة العامة، وهو إجراء يلجأ إليه النواب من أجل الضغط على الحكومة وإجبارها على الاستقالة، عكس اللائحة التي لا تؤدي إلى أي إجراء يؤثر على الحكومة، وإنما تأثيرها سياسي فقط.

وملتمس الرقابة ليس أداة رقابية مستقلة بل هو نتيجة أو أثر مرتبط بمناقشة بيان السياسة العامة أو يكون على اثر استجواب، حيث نصت المادة 161 من تعديل 2020 على أنه "يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب أن يصوت على متمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة"، وقد وصف متمس الرقابة بعدة أوصاف وهذا لما يحمله من خطورة على الحكومة، حيث تم وصفه من طرف الرئيس بوميبدو بأنه (السلح الأكبر) ووصفه الفقيه أندري هوريو بأنه "الدواء الأخير"، كما وصفه الرئيس جيسكار "لا يتم اللجوء إليه إلا عند حدوث كارثة وطنية" ووصفه الفقيه بيروود "السلح الذي لا يصلح الخطأ ولكن يقتل صاحبه"، وهذه الأوصاف إن دلت على شيء فإنما تدل على الخطورة التي تترتب عن استعماله<sup>93</sup>.

وقد ربط المؤسس الدستوري الجزائري هذا الإجراء بجملة من الشروط الواضحة والدقيقة لما له من خطورة.

<sup>92</sup> خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ص ص 373-375.

<sup>93</sup> نقلا عن محمد آيت الملكي، (وسيلة متمس الرقابة في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 62 ، 63 ، المغرب، أوت 2005، ص 115.

أولاً: شروط ملتمس الرقابة وإجراءاته: يعد ملتمس الرقابة بمثابة لائحة تختلف عن اللوائح الأخرى، حيث يختلف عنها من حيث النصاب الواجب توافره لاقتراحه أو للتصويت عليه، أو من حيث الأجال المقررة لمناقشته، ونجد هذه الشروط منصوص عليها في المواد 161، 162 من التعديل الدستوري 2020 كما نصت عليها المواد من 58 إلى 62 من القانون العضوي 16-12، المعدل بموجب القانون العضوي رقم 23-06 وتمثل في:

أ- ارتباط ملتمس الرقابة بتقديم بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب: وهو نصت عليه المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020 المذكورة اعلاه فلا يمكن اللجوء إلى ملتمس الرقابة إلا بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة، أو على إثر استجواب وهذا من أجل عقلنة لجوء المجلس الشعبي الوطني إلى هذا الإجراء وكذلك من أجل الحفاظ على الاستقرار الحكومي.

ب- توقيع الملتمس من قبل سبع 7/1 عدد النواب: يشترط لتقديم ملتمس الرقابة أن يوقع من قبل سبع 7/1 عدد النواب على الأقل وفقاً لما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 161 من التعديل الدستوري 2020، ولا يمكن للنائب الواحد أن يوقع أكثر من ملتمس رقابة واحدة.<sup>94</sup>

ت- نشر نص ملتمس الرقابة: يعد إيداع ملتمس الرقابة من طرف أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني<sup>95</sup>، يتم نشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويعلق ويوزع على كافة النواب، وهذا حتى يتم إعلام جميع النواب والرأي العام بذلك.

ث- مناقشة ملتمس الرقابة ذكرت المادة 61 من القانون العضوي 16-12، أنه قبل التصويت على ملتمس الرقابة تتم مناقشة محدودة لا يتدخل فيها إلا:

- الحكومة بناء على طلبها: وبما أن الحكومة في وضعية لا تحسد عليها فإن تدخلها قد يكون مطولاً وذلك من أجل تقديم كل ما يمكن أن يبطل ملتمس الرقابة، حيث تدافع عن سياستها والأهداف المحققة وما هو قيد الانجاز، كما تبين العراقيل التي واجهتها أثناء تنفيذ مخطتها.

- مندوب أصحاب ملتمس الرقابة: حيث يلجأ أصحاب ملتمس الرقابة لإظهار تقصير الحكومة، وإخلالها بما تم الاتفاق عليه أثناء عرض مخطط عملها أو برنامجها، كما يحاولون

<sup>94</sup> المادة 59 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

<sup>95</sup> المادة 60 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

إقناع أعضاء المجلس، بما لديهم من أدلة وحجج من أجل التصويت لصالح ملتمس الرقابة وترتيب المسؤولية السياسية على الحكومة.

- نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة: حيث يكون هذا النائب في صف الحكومة، ومدافعا عن سياستها، ومعارضاً لملتمس الرقابة، ونشير إلى أن هذا النائب له الحرية في التدخل حيث لا يمكن للحكومة أو أصحاب ملتمس الرقابة أن يرد عليه<sup>96</sup>، والشخص الوحيد المخول للرد عليه بطريقة غير مباشرة هو النائب الذي يتدخل لتأييد ملتمس الرقابة، حيث يكون معارضا لسياسة الحكومة.

- نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة: يدعم فيه مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، ويبين تقصير الحكومة، ليحاول اقناع زملائه النواب بالتصويت لصالح ملتمس الرقابة.

ج- التصويت على ملتمس الرقابة: طبقا للفقرة 2 من المادة 162 من التعديل الدستوري 2020 لا يمكن أن يتم التصويت على الملتمس إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ ايداعه، ولعل هذا الشرط وضع حتى يتم التفكير وإعادة النظر قبل التصويت عليه نظرا لخطورته، فهو يعد بمثابة إجراء لا يمكن الرجوع عنه في حالة ما إذا تم الموافقة عليه، حيث لم تنص القوانين على ذلك كما أن مهلة (03) ثلاثة أيام تعد بمثابة فرصة نجاة للحكومة من مقصلة ملتمس الرقابة، وهذا حتى يتسنى لها إجراء اتصالاتها، من أجل استمالة النواب الذين هم بدون رأي ثابت وواضح<sup>97</sup>.

بعد انتهاء فترة الثلاثة أيام، وبعد توفر كل الشروط القانونية لتفعيل إجراء ملتمس الرقابة، يتم التصويت عليه في جلسة علنية بأغلبية 2/3 ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وليس على أساس عدد المصوتين، فيكفي الحكومة أن تضمن الثلث الباقي زائد واحد، حتى تبطل ملتمس الرقابة، كما أن اشتراط نسبة ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني للتصويت على ملتمس الرقابة يؤدي عمليا إلى احتساب عدد أصوات النواب الذين صوتوا لصالح ملتمس الرقابة فقط، أما النواب الذي هم ضده أو الممتنعين عن التصويت والغائبين، فإن هذه النسبة لا تعنيهم، حيث يتم إدماج أصوات الممتنعين مع أصوات الذين هم ضد ملتمس الرقابة ليعتبر الجميع صوت لصالح الحكومة.

<sup>96</sup> ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص58.

<sup>97</sup> عباس عمار، المرجع السابق، ص 274.

إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.

**الفرع الثاني: التصويت بالثقة:** بحسب التقاليد البرلمانية تسعى النظم المقارنة إلى تجنب الانسداد بين الحكومة والبرلمان، فيتم تعيين الحكومة من الأغلبية البرلمانية، أو على الأقل تسعى لنيل قبول البرلمان لبرنامجها، غير أنه قد يحدث أن تهتز ثقة البرلمان في الحكومة، أو يلمس رئيس الحكومة أو الوزير الأول عدم رضا البرلمان على الأداء الحكومي، أو ان يختلف رئيس الحكومة مع رئيس الجمهورية فيبحث عن مساندة البرلمان ليدعم موقفه في مواجهة رئيس الجمهورية، أو أن الحكومة تريد تدعيم موقفها أمام المعارضة في كل هذه الحالات وغيرها يبادر رئيس الحكومة أو الوزير الأول بطلب التصويت بالثقة، فيعلن البرلمان تأييده وثقته في الحكومة لتواصل أداءها لمهامها.

**أولاً: الحالات التي يلجأ فيها إلى التصويت بالثقة:** بالرجوع للنظم المقارنة فإنه يمكن اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة في الحالات الآتية.

**أ-** في حالة وجود خلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني حول موضوع معين، أو نتيجة عدم موافقة المجلس على قانون معين<sup>98</sup>، أو لوجود معارضة لسياسة الحكومة من قبل المعارضة، ففي هذه الحالة تلجأ الحكومة للمجلس الشعبي الوطني بطلب منه التصويت بالثقة، فإن كان هذا التصويت لصالح الحكومة، فهذا يعد تدعيماً لمركزها السياسي أمام المعارضة وتستمر في عملها وهي على ثقة بآنها تحوز على ثقة المجلس، أما إذا لم تنل ثقة البرلمان، فهذا يعني وجود قطيعة بين المجلس والحكومة وهو ما يوجب عليها تقديم استقالته<sup>99</sup>.

**ب-** حالة وجود خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية، ففي هذه الحالة تلجأ الحكومة إلى تدعيم مركزها السياسي أمام رئيس الجمهورية، فتطلب التصويت بالثقة لصالحها، أما وإن حدث العكس، ففي هذه الحالة يتحتم عليها تقديم استقالته.

**ت-** في حالة تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، حيث يمكن للحكومة أن تطلب تصويتها بالثقة، وهي الحالة الوحيدة التي نص عليها المؤسس الدستوري الجزائري<sup>100</sup>. حيث

<sup>98</sup> مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب الطبعة الأولى، 2005، ص 424.

- محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 217.

<sup>99</sup> عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، المرجع السابق، ص 124.

<sup>100</sup> المرجع نفسه، ص 125.

ورد النص على التصويت بالثقة في المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي تناولت وجوب تقديم بيان السياسة العامة، والأثار التي قد تترتب عنه. ومن بينها التصويت بالثقة. ثانيا: طلب التصويت بالثقة حق للوزير الأول أو رئيس الحكومة: بخلاف ملتزم الرقابة الذي يكون بمبادرة من قبل النواب، فإن التصويت بالثقة يكون بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، إذ نصت المادة 111 في فقرتها الخامسة من التعديل الدستوري 2020، على أنه " للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة" كما نصت المادة 63 من القانون العضوي 16-12 على ان التصويت بالثقة لفائدة الحكومة يكون بناء على طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة. فالتصويت بالثقة هو عبارة عن لائحة يمكن اللجوء إليها بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة لتدعيم حكومته سياسيا أمام البرلمان، ولا يمكن للنواب طلبه أو إجبار الوزير الأول على تقديمه.

ثالثا: مناقشة لائحة بالثقة والتصويت عليه: طبقا للمادة 63 من القانون العضوي 16-12 فإن التصويت بالثقة يسجل وجوبا في جدول الأعمال، ويعرض للمناقشة المحدودة، فلا يتدخل أثناء المناقشة التي تتناول لائحة بالثقة إلا:

- الحكومة

- نائب يؤيد التصويت بالثقة

- نائب ضد التصويت بالثقة.<sup>101</sup>

وبعد المناقشة تعرض لائحة الثقة للتصويت، ويتم التصويت عليها بالأغلبية البسيطة، فإن نالت هذه الأغلبية استمرت الحكومة في مهامها مسلحة بدعم وتأييد البرلمان، أما إذا لم تنل لائحة الثقة موافقة النواب أي لم يحقق أو لم ينل الطلب الأغلبية البسيطة للنواب، فعلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة تقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية. الذي يمكنه قبل قبول الاستقالة أن يلجأ لحل المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وفي التجربة الجزائرية قدمت حكومة مولود حمروش الى المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 11 ديسمبر 1990 طلب التصويت بالثقة، وبالفعل حصلت حينها على ثقة 275 نائبا.

### المبحث الثالث

<sup>101</sup> المادة 64 من القانون العضوي 16-12

## الاستجواب كألية جماعية للرقابة البرلمانية قد يترتب عنها إثارة مسؤولية الحكومة

يعد الاستجواب البرلماني<sup>102</sup> حق دستوري وقانوني لأعضاء البرلمان، وهو أشد تأثيراً على الحكومة من الأسئلة الشفوية والكتابية، حيث يتضمن اتهاماً ونقداً للحكومة عن تصرفاتها، كما يعد وسيلة للحصول على معلومات أكثر دقة وتفصيلاً، بشأن قضايا محددة<sup>103</sup>، كما يعتبر حلقة انتقال بين جمع المعلومات وسحب الثقة من الحكومة حيث يكون مناسبة للتصويت على ملتمس الرقابة<sup>104</sup>.

### المطلب الأول: تعريف الاستجواب البرلماني

عرّف الاستجواب بشكل عام على أنه طلب موجه للحكومة من طرف أعضاء البرلمان يطلبون من خلاله توضيحاً حول قضية من القضايا التي تهم البلاد، وهو يختلف عن السؤال، حيث لا يقتصر دوره على مجرد الاستفهام والاستفسار، بل يتعدى إلى محاسبة الحكومة ونقدها واتهامها على تصرفاتها<sup>105</sup>.

وهناك من يعرفه على أنه استيضاح ولكن ليس استيضاحاً محايداً، وإنما يقدمه النائب وفي ذهنه فكرة مسبقة أنّ الحكومة قد أخطأت<sup>106</sup> أو هو "استفسار ينطوي على اتهام"<sup>107</sup>. وركّز البعض على فعالية الاستجواب في محاسبة الحكومة، فاعتبر الاستجواب من وسائل الرقابة الفعالة، التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة، وهذا من أجل محاسبتها أو محاسبة أحد أعضائها حول قضية من القضايا التي تدخل في اختصاصاتهم

وهناك فريق آخر من الباحثين عرّف الاستجواب بأنه إجراء من إجراءات تقصي الحقائق أو حقيقة معينة تتعلق بقضية من القضايا التي تهم الدولة، من خلال تبادل الأسئلة بين مقدم

<sup>102</sup> كان ظهور الاستجواب كأول مرة في فرنسا سنة 1791، ومنها إلى بقية العالم ذات النظام البرلماني وظلت تستخدمه إلى غاية إلغائه في دستور الجمهورية الخامسة 1958 حيث كان بمثابة سيف على رقبة الحكومة، خلال الجمهورية الثالثة، أنظر جاد جابر نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، 1999، ص 11.

<sup>103</sup> دانا عبد الكريم، المرجع السابق، ص 227.

<sup>104</sup> فرحان نزال المساعيد، المرجع السابق، ص 152.

<sup>105</sup> عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، المرجع السابق، ص 145.

<sup>106</sup> أحمد منصور القميش، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص 11.

<sup>107</sup> المرجع نفسه، ص 12،.

الاستجواب وعضو الحكومة، يستهدف من خلالها تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها<sup>108</sup>.

### المطلب الثاني: شروط ممارسة الاستجواب

قيّد المؤسس الدستوري الجزائري والمشرع الاستجواب بجملة من الشروط، حددا من خلالها مجال ممارسة الاستجواب، وتتمثل في التالية:

أولاً: الكتابة: يشترط أن يقدم الاستجواب كتابة، فلا يمكن أن يقدم شفاهة، وذلك حتى تكون فيه جدية، حيث تساعد الكتابة على فهمه جيداً وتبيان أهدافه وأبعاده، كما أن الكتابة تبين المساندين لهذا الاستجواب من خلال توقيعهم على مضمون الاستجواب، وهي تسهل أيضاً تداوله بين أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة<sup>109</sup>، كما تتضمن دقة صياغة الطلب ووضوح معانيها<sup>110</sup>.

ومع أنه لم يتم النص صراحة على شرط الكتابة إلا أنه يفهم ضمناً من النصوص القانونية التي أكدت عليه مثل " ... نص إاستجواب الذي يوقعه ... " وهذا طبقاً لنص المادة 66 من القانون العضوي 12-16 " ونص المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي جاء فيها " يودع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة ..... ويوزع على الأعضاء .... " فعبارة نص والتوقيع عليه يدل على الكتابة<sup>111</sup>.

ثانياً: أن يدخل الاستجواب في اختصاص الحكومة: لا بد أن يكون موضوع الاستجواب داخلاً في اختصاصات الحكومة، لأنه مناط بمساءلة الحكومة أو أحد أعضائها وذلك ليكون لها القدرة على الإجابة وتبرير ما يمكن تبريره، إضافة إلى أنه لا يمكن أن تسأل عن تصرفات لم تقم بها أو أي من أعضائها<sup>112</sup>.

<sup>108</sup> محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 165.

<sup>109</sup> جاد جابر نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 10.

<sup>110</sup> اشترطت النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري إرفاق طلب الاستجواب بمذكرة توضيحية، حيث نصت المادة 199 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري وتتضمن هذه المذكرة توضيحاً للأمر المراد الاستجواب عنها والنقاط والوقائع الأساسية والأسباب ووجه المخالفة المنسوبة لعضو الحكومة. وهناك من يرى أن الأدلة والبراهين والوثائق التي تثبت مخالفة الحكومة أو أحد أعضائها، لا يجب أن ترفق مع طلب الاستجواب، وإنما يجب أن يواجه بها الحكومة يوم مناقشة هذا الاستجواب خلال الجلسة المخصصة لذلك، وهذا حتى لا يتم التلاعب بها وتغييرها وخصوصاً وأن هذه الأدلة قد يكون تحصل عليها النائب من مؤسسات الدولة. نقلاً عن عمار عباس، المرجع السابق، ص 160.

<sup>111</sup> رقية بن عربية، عرار هناء، الاستجواب الرلماني في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة قضايا معرفية، المجلد 2 العدد 4، ديسمبر 2022، ص 107.

<sup>112</sup> محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 175.

- عباس عمار، المرجع السابق، ص 161.

- جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص 36.

ثالثاً: تقييد موضوع الاستجواب بالمسائل ذات الأهمية الوطنية، أو حال تطبيق القانون: حدد الدستور قيوداً موضوعية جديدة للاستجواب، تتمثل في تعلق الاستجواب بالمسائل ذات الأهمية الوطنية، أو حال تطبيق القانون.

أ- المسائل ذات الأهمية الوطنية: لم يعد الاستجواب مقيداً موضوعياً بقضايا الساعة، كما كان منصوصاً عليه قبل التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث أثبتت حينها مسألة عدم وضوح المقصود بقضايا الساعة، باعتباره مصطلح غير مضبوط ويخضع للسلطة التقديرية، مما جعل الاستجواب حينها عرضة لعدم القبول بحجة أنه لا يتعلق بقضايا الساعة. وقد حاول المؤسس الدستوري تدارك ذلك في التعديل الدستوري لسنة 2020، مستعملاً عبارة "مسائل ذات أهمية وطنية" دون أن يبيّن المقصود بها، وحتى القانون العضوي 06-23 المعدل للقانون العضوي 12-16 لم يحدد المقصود بالمسائل ذات الأهمية الوطنية، وما هو معيار تحديدها، ولا اعتقد أن المقصود هو استبعاد المسائل المحلية أو الجهوية فكثيراً ما تكون المسألة جهوية أو محلية ولكن أثرها وأهميتها وطنية، تتعدى نطاقها الجغرافي. فهذا الغموض يجعل النطاق الموضوعي للاستجواب واسعاً من جهة، وعرضة للرفض بحجة عدم تعلقه بمسائل ذات أهمية وطنية من جهة أخرى.

ب- حال تطبيق القانون: يختص الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتطبيق القانون، حيث نصت المادة 112 بند 3 من التعديل الدستوري 2020 على أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة "يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات" ونصت أيضاً المادة 141 على أنه "يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة". ففي حال تقاعس الحكومة وإهمالها لهذا الاختصاص وعدم مبادرتها لاتخاذ المراسيم التنفيذية والإجراءات الكفيلة بتطبيق القوانين فإنها تهم بتعطيل تنفيذ القانون وتخضع لاستجواب قد يترتب عنه إثارة مسؤوليتها، وقد حدث أن تأخرت الحكومة في إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بتطبيق نصوص قانونية.

ت- ألا يتعلق الاستجواب بالدفاع الوطني وأسرار الدولة في العلاقات الخارجية: ورد النص على هذا القيد في تعديل المادة 66 من القانون العضوي 12-16 المعدل بموجب القانون 23-06، ويشكل هذا الشرط قيداً على حق النواب في استجواب الحكومة، فلا يكفي أن يتعلق

الاستجابات بمسائل ذات أهمية وطنية أو حال تطبيق القانون بل يجب أيضا ألا تكون تلك المسألة ذات الأهمية الوطنية متعلقة بالدفاع الوطني أو بأسرار الدولة في العلاقات الخارجية.

رابعا: الالتزام بالنصاب القانوني: وهو عدد الأعضاء الذين يجب توفرهم لتحريك آلية الاستجابات، فقد حددت المادة 66 من القانون العضوي 16-12، أن نص الاستجابات الذي يقدم إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة يجب توقيعه من طرف (30) ثلاثون نائبا أو (30) ثلاثون عضوا من مجلس الأمة.

ويعتبر هذا الشرط مجحفا وكبحا لحرية لأعضاء البرلمان لممارسة حق الاستجابات خصوصا وأن هذا العدد، يعتبر شبه مستحيل في ظل تعددية حزبية، إضافة إلى المبالغة في هذا العدد لم يميز بين غرفتي البرلمان رغم اختلافهما العددي، واشترط فيهما نفس النصاب، وكان الأجدر أن يحدد العدد بنسبة مئوية من أعضاء غرفتي البرلمان، وهو ما يعطي الاستجابات مصداقية أكثر.

ويتطلب الاستجابات جملة من الإجراءات، وهو ما سنعرفه من خلال الفرع الموالي.

**المطلب الثالث: اجراءات الاستجابات البرلمانية:** يحكم الاستجابات عدد من الإجراءات، التي تستهدف ضبطه، ويمكن حصرها في الإجراءات التالية:

1- إيداع طلب الاستجابات: يودع طلب الاستجابات من قبل مندوب أصحاب الاستجابات لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، حيث نصت المادة 92 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه "يودع طلب الاستجابات لدى مكتب المجلس ...".

2- قبول طلب الاستجابات: يختص مكتب المجلس بقبول الاستجابات، حيث نصت المادة 92 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أن مكتب المجلس يبت في طلب الاستجابات، فيتولى فحص الطلب والتأكد من استيفائه للشروط الشكلية والموضوعية، لاسيما توفر النصاب القانوني لتقديم الطلب، وتعلق الاستجابات بالمسائل ذات الأهمية الوطنية وحال تطبيق القانون، وعدم تعلقه بمسائل الدفاع الوطني واسرار الدولة في العلاقات الخارجية.

أما في حال رفض طلب الاستجابات، فإن مكتب المجلس ملزم بأن يعلل قرار الرفض، ويبلغه إلى مندوب أصحاب الاستجابات.<sup>113</sup> ولم ينص القانون على أي إجراء يمكن لأصحاب الاستجابات

<sup>113</sup> المادة 92 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

القيام به حال رفض طلبهم، مما يجعل مكتب المجلس متحكماً في هذه الآلية بما يملكه من سلطة تقديرية في القبول أو الرفض.

وما يمكن ملاحظته أيضاً بهذا الخصوص وأن القانون ورغم إلزامه لرئيس المجلس بتبليغ نص الاستجواب للحكومة في مدة أقصاها ثماني وأربعون ساعة من تاريخ القبول، كما سنرى في العنصر الموالي، إلا أنه لم يحدد آجالاً لدراسة طلب الاستجواب والبت فيه، وإن كان يفهم من نص المادة 92 المذكورة أعلاه أن دراسة الطلب واتخاذ قرار بشأنه يكون فور استلامه، إلا أن غياب تحديد الأجل قد يؤدي إلى تراخي مكتب المجلس في دراسة الطلب.

3- تبليغ نص الاستجواب المقبول للوزير الأول وتوزيعه: تبدأ مرحلة تحريك الاستجواب بتبليغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة نص الاستجواب إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وذلك خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لقبوله<sup>114</sup>، وفي نفس الوقت يقوم بتوزيعه على النواب أو الأعضاء، وتعليقه بمقر المجلس.<sup>115</sup> وهذا من أجل إعلام النواب بنص الاستجواب.

4- تحديد جلسة الاستجواب: يتم تحديد جلسة الاستجواب من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وهذا بالتشاور مع الحكومة على أن تنعقد هذه الجلسة خلال ثلاثين (30) يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب<sup>116</sup>.

وقد كانت المدة المقررة لانعقاد جلسة الاستجواب لا تتعدى (15) يوماً في القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، والحقيقة أن المشرع قد بالغ كثيراً في رفع مدة تحديد الجلسة إلى ثلاثين يوماً، فما الغاية من تبليغ نص الاستجواب للحكومة في مدة قصيرة يجب ألا تتجاوز 48 ساعة، ثم يمدد أجل انعقاد الجلسة إلى ثلاثين يوماً؟

ورغم أن الأجل محدد بثلاثين يوماً للإجابة خلال جلسة الاستجواب إلا أن التجربة البرلمانية الجزائرية شهد تأخر الحكومة عن الإجابة عن الاستجواب لعدة أشهر، كما حدث بالنسبة للاستجواب المقدم في 2003/03/12 المتعلق بخرق الحصانة البرلمانية خلال المسيرة السلمية لحركة مجتمع السلم في 2003/02/27، حيث لم تجب الحكومة عليه إلا في 2003/10/06، وأكثر من ذلك

<sup>114</sup> المادة 66 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

المادة 92 الفقرة 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.<sup>115</sup>

<sup>116</sup> المادة 67 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

شهدت الممارسة العملية للاستجواب تأجيل إجابة الحكومة لقرابة السنتين، وذلك بمناسبة الاستجواب المتعلق بخرق القانون 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، حيث قدم الاستجواب سنة 2001 ثم أعيد في 2002/12/22 وأجل إلى غاية سنة 2003 أين أجابت عنه الحكومة في 2003/01/09.<sup>117</sup>

5- إجراءات جلسة الاستجواب: يمكن حصر إجراءات جلسة الاستجواب في إجراءين اثنين هما:

أ- عرض الاستجواب: ويعد هذا الإجراء الافتتاحي لجلسة الاستجواب، حيث يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضاً يتناول فيه موضوع الاستجواب خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض<sup>118</sup>، يبيّن من خلال هذا العرض الوقائع والأسباب التي أدت إلى طلب هذا الاستجواب، كما يعرض الأدلة التي تؤكد صحة المعلومات الواردة في نص الاستجواب، والتي يستند إليها في اتهام الحكومة، كما يجب أن تكون الأدلة حاضرة خلال العرض، وبما أن آلية الاستجواب هي اتهامية بالدرجة الأولى، فعلى مندوب أصحاب الاستجواب أن يقيم الحجة على الحكومة بصفتها متهم<sup>119</sup>. وعلى مندوب أصحاب الاستجواب أن يلتزم خلال عرضه بنص الاستجواب، وليس له أن يضيف نقاطاً غير واردة في النص<sup>120</sup>.

ب- الإجابة على الاستجواب من طرف الحكومة: من حق من وجه إليه الاستجواب بأن يدافع عن قطاعه أو عن طاقم الحكومة ككل إذا كان المجيب هو الوزير الأول أو رئيس الحكومة، ولا بد أن يعطى له الوقت الكافي للرد على الاتهامات الواردة في موضوع الاستجواب، كما أنه على الوزير أن يراعي في إجابته عدم الخروج عن موضوع الاستجواب، وتكون ألفاظه ضمن آداب التعامل البرلماني<sup>121</sup>.

<sup>117</sup> أونيسي ليندة، شراد يحيى، المرجع السابق، ص 214-117.

<sup>118</sup> المادة 68 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

<sup>119</sup> وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة ... المرجع السابق، ص 336.

<sup>120</sup> أثناء عرض الاستجواب المتعلق بعدم اعتماد حزب الجبهة الديمقراطية، قام رئيس المجلس الشعبي الوطني بتذكير مندوب أصحاب الاستجواب

بضرورة التقيد والالتزام بما هو وارد في نص الاستجواب، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 259 المؤرخة في 2001/04/23

ص4. نقلا عن عمار عباس، المرجع السابق، ص179.

<sup>121</sup> محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 169.

محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 184.

ورغم أن الحكومة ملزمة بالإجابة عن الاستجواب وفقا للمادة 68 الفقرة الأخيرة، إلا أنه ثبت عمليا عدم إجابة الحكومة، ويتعلق الأمر بالاستجواب المقدم حول منكوبي زلزال 2003/05/21 حيث قدم في 2004/05/01 ولم يتم الرد عليه.<sup>122</sup>

ت- إمكانية فتح مناقشة متعلقة بالاستجواب: اعتبار الاستجواب آلية رقابية جماعية، ليس مرتبطا بشرط تقديمه من قبل ثلاثون عضوا على الأقل و فقط، بل لأنه يفتح مناقشة لأعضاء المجلس بعد أن ينتهي عضو الحكومة من تقديم دفاعه ومبرراته، وبعد أن ينفي الاتهامات الموجهة إليه، مما يسمح بإبداء وجهات نظر متعددة وبالتالي يعطي الفرصة لأعضاء البرلمان في تحديد مواقفهم، غير أن الملاحظ في القانون الجزائري أنه لم يتضمن النص على إمكانية فتح مناقشة، بل لم يمكن مندوب أصحاب الاستجواب من التعقيب على إجابة الوزير، وبالتالي فقد ألغيت فكرة مناقشة الاستجواب أصلا. وعليه تنتهي إجراءات الاستجواب بإجابة الوزير، وهو آخر إجراء نص عليه القانون العضوي 16-12 حيث ورد في المادة 68 منه " ... تجيب الحكومة عن ذلك " دون التطرق أو الإشارة لإمكانية فتح مناقشة أو حتى تمكين مندوب أصحاب الاستجواب من التعقيب على الإجابة،<sup>123</sup> وأكثر من ذلك أن المشرع أغفل أيضا النص على نشر نص الاستجواب وإجابة الوزير في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس. وهذا خلافا لما هو مقرر بالنسبة للأسئلة.

ث- إمكانية التصويت على ملتمس الرقابة على إثر الاستجواب: أورد التعديل الدستوري لسنة 2020 حكما جديدا غير بموجبه مركز أو أهمية آلية الاستجواب، فنقلها من كونها آلية لرقابة المعلزومات و فقط، إلى آلية مهمة قد تثير مسؤولية الحكومة، حيث نصت المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة " وعليه أصبح الاستجواب آلية رقابة قد تثير مسؤولية الحكومة، وهو الاختيار المعتمد في أغلب النظم المقارنة، ويقتضي أن تكون النتائج المترتبة على الاستجواب متناسبة مع ما وضع من شروط وتقرر من

حصيلة المجلس الشعبي الوطني الفترة التشريعية الرابعة و الخامسة.<sup>122</sup>

<sup>123</sup> بمناسبة جلسة الاستجواب المتعلق بالتجاوزات التي عرفتها الانتخابات المحلية لسنة 1997، ذكر رئيس المجلس الشعبي الوطني النواب

بالإجراءات التي ستتبع خلال الجلسة، والتي حددها على الشكل التالي،

- تلاوة نص مندوب موقعي طلب الاستجواب نص الاستجواب،

- يتم الرد عليه من طرف الحكومة . وترفع الجلسة

- إذا لم يقتنع النواب برد الحكومة أمكن لهم التمسك بحقهم المكس في النظام الداخلي.

الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 21 المؤرخة في 15/12/1997 ص 3.

إجراءات، فتكون آثار الاستجواب مرتبطة بالإجابة، بحيث تختتم جلسة الاستجواب بلائحة تأييد وشكر للحكومة، أو لائحة لوم يترتب عنها مسؤولية الحكومة ككل أو الوزير المعني. عن طريق التصويت على ملتصق الرقابة وفقا للإجراءات التي سبق أن تطرقنا لها عند الحديث عن بيان السياسة العامة.

وكخلاصة لما سبق رأينا أن الأحكام المتعلقة بالاستجواب تفرض جملة من الشروط المشددة والإجراءات المعقدة، الأمر الذي جعل هذه الآلية في غير متناول النواب والأعضاء، ودفعهم للعزوف عنها.

ويمكن أن نجمل أهم الملاحظات المتعلقة بأحكام الاستجواب في النقاط التالية:

- المبالغة في النصاب المقرر لتقديم الاستجواب وهو 30 نائبا أو عضوا.
- عدم التحديد الصريح لأجال تبليغ الحكومة بالاستجواب بعد قبوله.
- طول الأجل المقرر لانعقاد جلسة الاستجواب وإجابة الحكومة،
- استعمال عبارة "تجيب الحكومة" غير كاف في إلزام الحكومة بالإجابة عن الاستجواب، الأمر الذي أدى إلى التماطل في الإجابة أو عدم الإجابة أصلا.
- عدم تمكين أصحاب الاستجواب من التعقيب على إجابة الوزير.
- ضرور النص على فتح مناقشة على اثر الاستجواب تختتم بلائحة.

### المحور الثالث

#### آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية

وهي الآليات التي تستهدف الحصول على المعلومات، ولا تثير مسؤولية الحكومة، وهي آليات رقابية غير مقيدة بأجل معين، أو إجراء معين. بحيث يمكن ممارستها من قبل النواب في أي وقت، فهي غير مقيدة بفترة زمنية معينة، أو مرتبطة بإجراء محدد، وهي بهذا الاطلاق تضمن استمرارية متابعة عمل الحكومة، فتظل الحكومة خاضعة لهذه الرقابة طوال فترة انعقاد البرلمان. وتتمثل هذه الآليات في الأسئلة الكتابية والشفوية، لجان التحقيق، وتناولها في المبحث الأول، وجلسات الاستماع والبعثات الاستعلامية. ونتطرق لها في المبحث الثاني.

## المبحث الأول

### السؤال البرلماني وسيلة حوار وألية فردية للرقابة البرلمانية

يعد السؤال البرلماني من الآليات التي أقرها الدستور لأعضاء البرلمان، بحيث يباشرونها بصفة فردية، وذلك من أجل الحصول على المعلومات من الحكومة، وهي آلية لا تهدف إلى إثارة المسؤولية الحكومية مباشرة، بل تعتبر كأداة حوار واستعلام وتفاعل بين الحكومة والبرلمان، وهذا من أجل إعلام الرأي العام وإتاحة الفرصة، لأعضاء البرلمان للاستفسار عن الأمور التي يجهلون أو لفت انتباه الحكومة إلى مسألة معينة.

والسؤال البرلماني هو أحد الوسائل التي منحها الدستور للبرلمان لمراقبة نشاط الحكومة يستهدف الحصول على المعلومات والاستفسار حول موضوع معين، وتسمح هذه الآلية بخلق حوار بين عضو الحكومة وعضو البرلمان، ورغم أن البيانات والمعلومات والحقائق المقدمة من طرف عضو الحكومة تعتبر معلومات رسمية، إلا أن النائب قد لا يقتنع بإجابة عضو الحكومة وما قدمه من معلومات، لاسيما إذا كان هدف السؤال البرلماني هو مطابقة ما لدى النائب من معلومات وبيانات كان قد تحصل عليها بطرق أخرى مع ما ورد في إجابة الوزير<sup>124</sup>، ومع ذلك لا يملك النائب في مواجهة هذه الإجابة إلا القبول بها. في هذا المطلب سنقف على الشروط والإجراءات المقررة لإعمال آلية السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي.

#### المطلب الأول: التعريف بالسؤال البرلماني وتحديد شروطه

نعمل في هذا الفرع على التعريف بالسؤال البرلماني من خلال تعريفه وبيان أهدافه، وبما أن تطبيقات الأسئلة البرلمانية اختلفت من نظام لأخر فسندشير إلى أهم أنواعه، ثم نحدد الشروط الشكلية الواجب توفرها في السؤال.

#### الفرع الأول: تعريف السؤال البرلماني وأهدافه

1- تعريف السؤال البرلماني: وردت عدة تعريفات للأسئلة البرلمانية، منها

<sup>124</sup> عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، دراسة تطبيقية مع التركيز على دولة الكويت، مجلة الحقوق، 1987، ص 5.

السؤال هو " تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل"<sup>125</sup>.

كما يعرف السؤال على أنه " وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أي سؤال في أي من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصاته، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة Seek information أو الحظ على اتخاذ إجراء معين Press For Action"<sup>126</sup>.

ويبقى السؤال: " وسيلة رقابية يستهدف من خلالها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمر يجهله، أو التحقق من حصول واقعة علمها، أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها"<sup>127</sup>.

وما يمكن ملاحظته حول هذه التعاريف أنّها وإن اختلفت في الصياغة إلا أن معناها واحد، وهي تشترك في أن السؤال البرلماني هو وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يستهدف الاستيضاح والاستفسار والحصول على المعلومات والحقائق<sup>128</sup>.

ويرى غالبية فقهاء القانون الدستوري بأن السؤال البرلماني يعد أهم وسيلة من الوسائل الرقابية التي تباشرها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية من أجل كشف أخطائها، وهذا راجع إلى بساطة إجراءات السؤال وممارسته من طرف نائب واحد.

2- الهدف من الأسئلة البرلمانية: ويقصد به الغاية التي يريد بها عضو البرلمان من خلال توجيه سؤاله إلى عضو الحكومة، للاستفسار عن أمر غامض بالنسبة له، أو عن نشاط قامت به الحكومة ولم يستطع عضو البرلمان الوصول إليه، أو أن يريد به عضو البرلمان لفت نظر الحكومة أو الوزير الذي يدخل في اختصاصه هذا الأمر،<sup>129</sup> وبالتالي فإن وظيفة السؤال لا تخرج عن إحدى الحالات التالية:

- الأسئلة وسيلة استفهامية للحصول على المعلومات،

- الأسئلة وسيلة رقابية برلمانية،

<sup>125</sup> ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطات التنفيذية، المرجع السابق، ص 27.

<sup>126</sup> حسن مصطفى البحيري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 2006/2005، ص 109.

<sup>127</sup> محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 55.

<sup>128</sup> محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 63 عباس عمار، المرجع السابق، ص 27.

شتاتحة وفاء أحلام، ص ص 27<sup>129</sup>

- أو هي أداة لتفسير القوانين واللوائح<sup>130</sup>.

الفرع الثاني: أنواع الأسئلة البرلمانية: للأسئلة البرلمانية عدة أنواع، ويرجع ذلك إلى طريقة ممارسة حق السؤال البرلماني، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري، لم ينص سوى على نوعين من الأسئلة<sup>131</sup>، وهما السؤال الشفوي والسؤال الكتابي، حيث نصت المادة 158 من التعديل الدستوري 2020 على أنه "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة" في حين هناك أسئلة أخرى لم يتناولها المؤسس الدستوري الجزائري، مثل أسئلة الساعة والأسئلة الموجهة للحكومة والأسئلة الموجهة إلى وزير والأسئلة المستعجلة والسؤال الإضافي والسؤال المتشابه<sup>132</sup> ويرجع هذا التعدد إلى عراقية ممارسة حق السؤال والثقافة البرلمانية للدول، ونشير فيما يلي لأهم هذه الأنواع:

1- السؤال الشفوي: السؤال الشفوي هو أحد أنواع الأسئلة التي نص عليها المؤسس الدستوري الجزائري، حيث يطرح النائب السؤال شفاهة، كما يتلقى الإجابة عنه شفاهة، خلال الجلسة المخصصة للإجابة على الأسئلة، والسؤال بصفة عامة يولد علاقة شخصية بين النائب وعضو الحكومة، غير أن هذه العلاقة لا تمنع من أن يطرح السؤال الشفوي أمام بقية أعضاء غرفتي البرلمان، كما أن تلقي الإجابة يكون أمامهم أيضا<sup>133</sup>. وفي هذا النوع من الأسئلة تنحصر العلاقة بين النائب مقدم السؤال وعضو الحكومة الموجه إليه السؤال، وينتهي حين ما يجيب عنه الوزير<sup>134</sup>، وميزة هذا السؤال هي المدة التي يجاب فيها، حيث تكون وسطا بين مدة السؤال المستعجل والسؤال الكتابي، وهذا بحسب نظام كل مجلس وكل دولة<sup>135</sup>.

2- السؤال الكتابي: بخلاف السؤال الشفوي، يوجه السؤال الكتابي كتابة وتكون الإجابة عنه كتابة من قبل عضو الحكومة، وبالتالي فإن السؤال الكتابي يهدف إلى الحصول على توضيحات أو

<sup>130</sup> ايهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 42-43.

- عادل الطنيطائي، المرجع السابق، ص 180.

- فرحان نزال المساعيد، المرجع السابق، ص 117.

- ضريف ... المرجع السابق، ص 161.

<sup>131</sup> المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>132</sup> فرحان نزال المساعيد، المرجع السابق، ص 112.

<sup>133</sup> عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 504.

<sup>134</sup> محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 79.

<sup>135</sup> ايهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 37.

معلومات حول مسألة أو قضية معينة بالذات، التي غالبا ما تتعلق بكيفية تنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو تنظيمي معين، أو بند من بنود مخطط العمل الحكومي، وكذا بالحلول والمخارج التي لجأت إليها الحكومة فيما يخص المسائل والانشغالات المحلية منها خاصة ، ويكون المبتغى من السؤال الكتابي الدفع بالحكومة إلى إيجاد حلول للمشاريع العاطلة، وقد يقتصر موضوعه على مجرد لفت انتباه الحكومة إلى وجود مشكل يحتاج إلى تدخل سريع وعاجل من طرفها. وهذا يُبين ضيق مجال السؤال الكتابي وحصص طبيعة موضوعاته في المسائل الثانوية دون أن يمتد إلى القضايا الكبرى، فكان أثره على الرأي العام محدود جدا، وتأثيره على الحكومة فيكاد يكون معدوما.<sup>136</sup>

3- السؤال الإضافي: هو ذلك السؤال الذي يكون مكتملا للسؤال الأصلي، عقب إجابة عضو الحكومة وعدم اقتناع عضو البرلمان بالإجابة، أو من أجل استيضاح الأمور أكثر، كما يمكن أن يطرح السؤال الإضافي من أحد أعضاء البرلمان غير صاحب السؤال الأصلي، وقد عرف النظام الجزائري هذا النوع من الأسئلة، حيث نصت المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 على أنه يحق لكل مجموعة برلمانية أن تطرح سؤالا إضافيا في نفس الجلسة، غير أن التعديلات اللاحقة تخلت على هذا النوع من الأسئلة.

وقد توسعت البرلمانات بالسماح لأعضائها بطرح الأسئلة الإضافية، وأصبحت الهدف الأصلي المراد الوصول إليه، وأصبح السؤال الأصلي طريقا واجب السلوك للوصول إلى السؤال الإضافي.<sup>137</sup>

4- السؤال مع المناقشة: وهو نوع من الأسئلة الشفوية، يفتح المجال لصاحب السؤال وأعضاء البرلمان في مناقشة السؤال وإجابة عضو الحكومة، دون أن يرتب ذلك أي مسؤولية على عضو الحكومة أو الحكومة ككل<sup>138</sup>، وقد نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 152 الفقرة الخامسة، كما نص عليه القانون العضوي 16-12، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 في المادة 99، غير أنه تجدر الإشارة إلى أن السؤال مع المناقشة ليس نوعا مستقلا بذاته في القانون الجزائري، بل هو أحد الإجراءات التي قد تترتب على السؤال الشفوي أو الكتابي، كما سنرى ذلك تفصيلا في الفرع الثاني من هذا المطلب.

ظريف قدور، المرجع السابق، ص 161.136

137 عادل الطبطيني، المرجع السابق، ص 25.

138 دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة (ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان) منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص 190.

5- الأسئلة الحالة: وهي الأسئلة التي لها صفة الاستعجال، وتتعلق بالمصلحة الوطنية، حيث تتطلب إجابة مستعجلة من الحكومة<sup>139</sup>، فكما هو معلوم فإن الأسئلة تفقد فاعليتها إذا طالت مدة الإجابة عنها، ولهذا عمد المشرع الفرنسي إلى إدخال نوع آخر من الأسئلة، لمعالجة القضايا المستعجلة وذات الأهمية الوطنية، وقد اشترط النظام الداخلي للجمعية الوطنية أن تكون مختصرة وتقدم قبل ساعتين من وقت اجتماع مؤتمر الرؤساء، الذي يقدر مدى توفر صفة الاستعجال في السؤال<sup>140</sup>.

#### الفرع الرابع: الشروط الواجب توفرها في الأسئلة البرلمانية.

تطبيقا لما ورد في القانون العضوي 16-12 لاسيما المادتين 70 و74 اللتان نصتا على أنه يحدد النظام الداخلي لكل غرفة شروط وكيفيات توجيه الأسئلة، ونصت المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، على أهم الشروط التي يجب توفرها في الأسئلة حتى يتم قبولها، سواء كانت شفوية أو كتابية، وتمثل في:

- يجب أن يكون السؤال الشفوي أو الكتابي محررا باللغة العربية،
- يجب أن يتضمن موضوعا واحدا،
- يجب ألا يتعلق نص السؤال بنص مودع لدى مكتب المجلس،
- ألا يكون السؤال متعلقا بقضية محل إجراء قضائي،
- كما يشترط في السؤال ألا يكون ذا طابع شخصي.

وفي حال تخلف أحد هذه الشروط فإن ذلك يؤدي إلى رفض السؤال بعدم إرساله إلى الحكومة من قبل مكتب المجلس، ويبلغ صاحب السؤال بعدم استيفاء سؤاله للشروط الشكلية المطلوبة<sup>141</sup>.

بينما لم يرد في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أي إشارة للشروط الواجب توفرها في الأسئلة، الأمر الذي تم تداركه من خلال إصدار تعليمة متعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية تتضمن الشروط الواجب توفرها فيهما. وتمثل هذه الشروط في:

- أن يوقع السؤال من طرف نائب واحد،
- أن يقتصر نص السؤال على موضوع واحد،

<sup>139</sup> دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 192.

<sup>140</sup> نقلا عن دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، 192..

المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.<sup>141</sup>

- أن يحدد العضو الموجه له السؤال،
  - أن يخلو نص السؤال من العبارات النابية،
  - أن يكون السؤال مختصرا ومقتصرًا على المسألة المراد الاستفسار عنها،
  - أن يكون محررا باللغة العربية
  - أن لا يتعلق بقضية شخصية أو فردية أو بشخص معين بذاته، أو فيه مساس بشخص في شؤونه الخاصة، وأن لا يكون فيه مساس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر وبثورة التحرير الوطني ورموزها،
  - أن لا يكون متعلق بقضية مطروحة على الجهات القضائية،
  - أن لا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور، ولا للقانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة،
  - عدم تكرار الأسئلة في نفس الموضوع خلال فترة ثلاثة أشهر.<sup>142</sup>
- والملاحظ أن هذه الشروط رغم تعددها تتفق مع ما ورد لاحقا في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

وما ينبغي الإشارة إليه أن هذه الشروط لا تشكل قيودا على ممارسة حق السؤال، بل هي ضوابط تساعد على تأطير هذه الآلية، وتضمن تحقيق أهدافها دون أي تجاوزات أو إساءة في الاستعمال.<sup>143</sup>

### المطلب الثاني: إجراءات توجيه الأسئلة والإجابة عليها

حدد القانون العضوي 16-12، مختلف الإجراءات المتعلقة بتوجيه الأسئلة الشفوية، وأحال للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان لتفصيل هذه الأحكام، حيث نص في المادة 70 فقرة 4 على أنه "يحدد

<sup>142</sup> المادة 07 من التعليم رقم 08 المؤرخة في 12/07/2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 211 المؤرخة في 17/07/2000. ولمزيد من التفصيل حول الشروط الواجب توفرها في الأسئلة البرلمانية في النظم المقارنة أنظر عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص ص 41-43.

<sup>143</sup> Ameller Michel, op cit, p 55.

النظام الداخلي لكل غرفة شروط وكيفيات توجيه الأسئلة الشفوية"، وتتمثل هذه الإجراءات في التالي:

أولاً: إيداع نص السؤال: يودع نص السؤال من قبل صاحبه، بصفته عضواً في البرلمان، وهي الصفة الوحيدة التي يمكن من خلالها تقديم السؤال، حيث نصت المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن الأسئلة تقدم من قبل الأعضاء، وذلك باستعمال عبارة "يمكن أعضاء البرلمان..."، وهو ما أكدته المادة 69 من القانون العضوي 16-12، وبذلك لا يستطيع النائب تقديم سؤاله بصفة أخرى، كأن يوجهه بصفته عضواً أو رئيساً في إحدى اللجان الدائمة.<sup>144</sup> كما أن السؤال يقدم فردياً من قبل العضو، فهو حق فردي مخول لكل عضو من أعضاء البرلمان،<sup>145</sup> وذلك من أجل تمييز السؤال عن باقي الآليات الرقابية التي يتمتع بها أعضاء البرلمان والتي تقدم بشكل جماعي كالاستجواب، أو من قبل أحد هيئات البرلمان كالاستماع داخل اللجان. حيث يتميز بكونه إجراء الرقابي الوحيد الذي لا يشترط فيه أغلبية معينة، أو موافقة البرلمان، ولا يرتبط بموضوع آخر معروض على البرلمان، ومرجع ذلك إلى أنه وسيلة حوار وتواصل بين أطرافه، ولا يستهدف ترتيب أي مسؤولية.<sup>146</sup>

ويتم إيداع السؤال على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة.<sup>147</sup> ووفقاً للمادتين 70 و73 من القانون العضوي 16-12 فإن الإيداع يتم من قبل صاحب السؤال، حيث استعملت عبارة "... من قبل صاحبه..." وهو ما يفهم منه أن الإيداع شخصي، غير أنه وبالرجوع للمادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 نجد أنها خولت للعضو صاحب السؤال إمكانية توكيل من ينوب عنه في طرح السؤال، مما يدل على إمكانية التوكيل أيضاً في إيداع الأسئلة.

<sup>144</sup> باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة المرجع السابق، ص 57. وما ينبغي الإشارة إليه بهذا الصدد أن النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 قد مكن المجموعات البرلمانية من ممارسة حق طرح السؤال، حيث نص صراحة في المادة 99 منه على أنه "يحق لكل مجموعة برلمانية أن تطرح سؤالاً واحداً في كل جلسة، كما يحق لها أن تطرح سؤالاً إضافياً في نفس الجلسة" أنظر لمزيد من التفصيل عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ص 46 و45.

<sup>145</sup> Ameller Michel, les questions instruments du contrôle parlementaire, LGDJ, paris, 1964, p54.

<sup>146</sup> العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، مجلة ملئقى المؤسسات، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 03، ديسمبر 2006، ص 16.

<sup>147</sup> المادتان 70 و73 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

ثانياً: قبول السؤال: بيت مكتب المجلس الذي أودع السؤال على مستواه في طبيعة السؤال، ويتأكد من استيفائه الشروط الشكلية المطلوبة.<sup>148</sup> وفي حال قبوله يسجل في السجل المخصص لذلك، حيث تسجل الأسئلة حسب تاريخ إيداعها.<sup>149</sup> وهذا من أجل إثبات الأسبقية في طرح السؤال.

وفي حال عدم استيفاء السؤال الشروط الشكلية المطلوبة يتم إبلاغ صاحبه بذلك.<sup>150</sup>

ثالثاً: إرسال السؤال إلى الحكومة: متى تم قبول السؤال من قبل مكتب المجلس وتسجيله، يرسل إلى الحكومة،<sup>151</sup> وقد نص القانون العضوي 16-12 على أن إرسال النص يكون من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، في حين نصت المادة 93 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، على أن مكتب المجلس هو الذي يرسل السؤال إلى الحكومة.

رابعاً: الإجابة عن السؤال الكتابي: يكون الجواب عن السؤال الكتابي،<sup>152</sup> بعد إيداع السؤال الكتابي وإرساله إلى الحكومة وتبليغ الوزير المعني، يتولى هذا الأخير الإجابة عنه في غضون (30) يوماً، من تاريخ تبليغه<sup>153</sup>، حيث يتعين على الوزير المعني أن يودع إجابته لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، لتبلغ لصاحب السؤال، غير أن النصوص القانونية لم تذكر المدة التي يتم فيها تبليغ صاحب السؤال بإجابة الوزير.

خامساً: إدراج السؤال الشفوي في جدول الأعمال، تخضع عملية إدراج الأسئلة الشفوية في جدول الأعمال للعديد من الاعتبارات، ولا يملك صاحب السؤال الحق في طلب برمجة سؤاله في جلسة معينة، ومن هذه الاعتبارات، أقدمية السؤال، موضوع السؤال، مدى توفر عنصر الاستعجال فيه ومدى استعداد عضو الحكومة للإجابة عنه في الجلسة المقرر لذلك،<sup>154</sup> ورغم أن المؤسس الدستوري اشترط عقد جلسة أسبوعية للإجابة على الأسئلة الشفوية، وتطبيقاً لذلك جعل المشرع برمجة الأسئلة في جدول أعمال الجلسة اتفاقياً بين مكنتي غرفتي البرلمان والحكومة، وهذا وفقاً لما ورد في المادة 17 من القانون العضوي 16-12 التي تنص على أنه "يضبط مكتب كل غرفة، باستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها" وبخصوص الأسئلة الشفوية فقد نصت المادة 71 فقرة 2 أن اليوم

المادة 93 فقرة 2 من النظام الداخلي للمجلس الأمة لسنة 2017،<sup>148</sup>

عباس عمار، الرقابة على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 50.<sup>149</sup>

المادة 93 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

المادة 70 فقرة 2 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، والمادة 93 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

المادة 158 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2020

المادة 74 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 18.<sup>154</sup>

الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية يحدد بالتشاور بين مكثبي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة، وأضافت الفقرة الأخيرة من نفس المادة أن تحديد عدد الأسئلة التي يتم الإجابة عنها بالاتفاق بين مكتب كل غرفة على حدا والحكومة. وهو الأمر الذي يجعل الحكومة تتحكم في عملية برمجة الأسئلة بطريقة غير مباشرة، حيث يمكن لعضو الحكومة التحجج بكثرة الانشغالات لتأجيل برمجة الأسئلة الموجهة له، مما يفقد الأسئلة أهميتها، خاصة إذا كانت مرتبطة بإحدى قضايا الساعة أو المواضيع التي تشغل الرأي العام.

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن لعضو البرلمان سحب سؤاله، مع اشتراط أن يكون هذا السحب قبل جلسة الإجابة بالنسبة للأسئلة الشفوية، كما يمكن تحويل السؤال الشفوي إلى سؤال كتابي، وفي كل الحالات تبلغ الحكومة بذلك.<sup>155</sup> وجاءت المادة 98 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 أكثر دقة، حيث اشترطت أن يكون سحب السؤال الشفوي أو تحويله إلى كتابي قبل تحديد تاريخ انعقاد جلسة الإجابة على الأسئلة الشفوية.

سادسا: عرض السؤال في الجلسة والإجابة عنه: نصت المادة 158 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن إجابة الوزير يجب أن تكون في أجل ثلاثين (30) يوما، وحددت المادة 70 الفقرة الأخيرة والمادة 74 الفقرة الأولى من القانون العضوي 16-12، نقطة بداية حساب الأجل، وهو تاريخ تبليغ السؤال لعضو الحكومة.

وتكون الإجابة عن السؤال الشفوي في الجلسة المخصصة لذلك، وفقا للخطوات التالية:

1- يعرض صاحب السؤال سؤاله في خلال ثلاث (03) دقائق،<sup>156</sup> وقد أجاز النظام الداخلي لمجلس الأمة لصاحب السؤال أن يوكل من ينوبه في عرض السؤال، وفي الحالتين يجب التقيّد بنص السؤال المودع لدى مكتب المجلس.<sup>157</sup> كما يجب على السائل الالتزام بالوقت المخصص له، وإلا تسحب منه الكلمة من قبل رئيس المجلس.<sup>158</sup> وفي حال غياب صاحب السؤال أو عدم توكيله لمن ينوبه، يفقد حقه في طرح سؤاله.<sup>159</sup>

<sup>155</sup> المادتان 71 فقرة 3 و 74 فقرة 2 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

<sup>156</sup> المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. وهو ما نصت عليه أيضا المادة 4 من التعليم رقم 08 للمجلس الشعبي الوطني، المذكورة آنفا.

<sup>157</sup> المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 220 لسنة 2000. ص 7. <sup>158</sup>

المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. <sup>159</sup>

2- يُجيب عضو الحكومة عن السؤال في ظرف ست(06) دقائق،<sup>160</sup> وبعد أن حددت تعليمة المجلس الشعبي الوطني رقم 08 مدة الإجابة بسبعة دقائق أجازت لرئيس المجلس تمديد هذه المدة متى اقتضى موضوع الإجابة ذلك، في حين لم يشر النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 إلى إمكانية التمديد، بل أعطى لرئيس الجلسة سلطة تقديرية في تطبيق المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، التي تحدد الوقت المخصص لعرض السؤال والإجابة عنه والتعقيب والرد، حيث يمكنه التصرف في هذه المدة.

وباعتبار السؤال أداة حوار بين الحكومة والبرلمان، فيمكن لصاحب السؤال غير المقتنع أو الذي يريد مزيدا من التفصيل أو لأي سبب آخر، أن يعقب في حدود ثلاثة دقائق على إجابة عضو الحكومة، ويخصص لهذا الأخير نفس المدة من أجل الرد عليه.

وتثار بهذا الخصوص إشكالية مهمة، تتمثل في إمكانية امتناع عضو الحكومة عن الإجابة وأسباب ذلك، حيث أشار الفقه وبعض النظم المقارنة إلى حق عضو الحكومة في الامتناع عن الإجابة متى توفرت أسباب وجيهة لذلك، والتي من بينها تعارض الإجابة مع المصلحة العامة، انطواء الإجابة على المساس بالأشخاص أو الهيئات، أو تؤدي إلى الكشف عن معطيات سرية، أو أن يكون السؤال خارج عن اختصاص الوزير الموجه إليه، أو تكون الإجابة عنه مستحيلة،<sup>161</sup> أو التفاهم بين النائب وعضو الحكومة واكتفاء النائب بذلك.<sup>162</sup>

أما بالرجوع للنظام الجزائري فإن الجواب إلزامي من حيث الأصل، فلا يمكن لعضو الحكومة أن يمتنع عن الإجابة أو يرفض الإجابة صراحة، لأن ذلك يؤدي إلى الإخلال بحق قانوني مكفول دستوريا لأعضاء البرلمان يتمثل في رقابة البرلمان لأعمال الحكومة، ويشكل السؤال أحد أهم آلياتها،<sup>163</sup> وقد أثرت مسألة امتناع الحكومة عن الجواب إذا تعلق الأمر بالمصالح الحيوية للبلاد، حيث تحفظ الكثير من النواب عن إدراج هذه الحالة في القانون العضوي أو النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، بحجة أن ذلك سيوفر للحكومة ذريعة للتهرب من الإجابة.<sup>164</sup>

المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.<sup>160</sup>

باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 70.<sup>161</sup>

حسن مصطفى البحيري، المرجع السابق، ص 726.

المرجع نفسه، ص 725.

عباس عمار، الرقابة على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 65.<sup>164</sup>

وهذا ما ذهب إليه المجلس الدستوري في الرأي رقم 08/ر، ق، ع/م، د/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، حيث اعتبر الفقرة 3 في كل من المواد 71 و73 و74 من مشروع القانون العضوي غير دستورية، لأنَّها تخول عضو الحكومة إمكانية الامتناع عن الإجابة لأسباب متصلة بمصالح إستراتيجية للبلاد، مخالفة بذلك المادة 2/134 و3 من دستور 1996 التي لم تحدد أية حالة لعدم الجواب حتى ولو تعلق السؤال بمصالح إستراتيجية للبلاد.

ومما جاء في هذا الرأي " .. أن عضو الحكومة لا يمكنه الامتناع عن الرد لأي سبب كان، وأنَّه ملزم بالإجابة عن السؤال وفقا للشروط والأجال المحددة في المادة 134 من الدستور".<sup>165</sup> ومع ذلك فإن المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 قد أجازت عدم الرد الفوري على السؤال، إذا تعلق الأمر بالقضايا ذات المصالح الحيوية للبلاد، وتأجيل الإجابة إلى جلسة أخرى، فالنص سمح بتأجيل الإجابة ولم يعف عضو الحكومة منها.

في حين لم تتم الإشارة إلى إمكانية التأجيل أو الإعفاء من الإجابة في النصوص سارية المفعول، رغم أن القانون العضوي 16-12 منع لجان التحقيق من الإطلاع على الوثائق التي تدخل في خانة السرية وتكتسي طابعا إستراتيجيا بهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي<sup>166</sup>، وكان على المشرع أن يحدد موقفه من مسألة الإجابة على هذا النوع من الأسئلة، ويحدد مضمونها بدقة، حتى لا تكون مبررا لتهرب الحكومة من الأسئلة، وفي كل الحالات ينبغي عدم التوسع في مفهوم المصالح الحيوية أو الأسباب الأخرى التي تعفي الوزير من الإجابة، لأن ذلك يقوض هذا الحق الدستوري من أساسه.<sup>167</sup>

سابعاً: إمكانية فتح مناقشة متعلقة بجواب عضو الحكومة: أجاز المؤسس الدستوري لغرفتي البرلمان فتح مناقشة متى رأت أن إجابة عضو الحكومة تبرر ذلك،<sup>168</sup> وهو ما أكدته المشرع من خلال المادة 75 من القانون العضوي 16-12، وقد حدد هذا الأخير الحدود الموضوعية لهذه المناقشة، وهو

<sup>165</sup> رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر، ق، ع/م، د/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور.

<sup>166</sup> المادة 85 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

حسن مصطفى البحيري، المرجع السابق، 725.167

المادة 158 فقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020.168

أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الشفوي أو الكتابي المطروح على عضو الحكومة، فلا يملك النواب أو الأعضاء الخروج عن موضوع السؤال المطروح.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فإن المادة 99 منه اشترطت تقديم طلب فتح المناقشة من قبل 30 عضوا على الأقل، ويودع الطلب لدى مكتب المجلس، ثم بعد ذلك يضبط المكتب جلسة المناقشة بالتشاور مع الحكومة.

بينما إذا رجعنا إلى نصوص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فإنه لم يحدد الكيفية والإجراءات التي يتم بها فتح مناقشة حول السؤال، وهو ما يدل على أن فتح المناقشة في المجلس الشعبي الوطني يرجع للسلطة التقديرية للمجلس.

ويمكن تسجيل الملاحظات التالية بخصوص فتح المناقشة المتعلقة بجواب عضو الحكومة:

1- أن اشتراط تقديم الطلب من قبل 30 عضو مبالغ فيه، وهو ما يشكل عائقا يحول دون الإقدام على طلب فتح المناقشة، الأمر الذي قد يؤدي إلى بقاء السؤال قائما لأنه لم يقدم إجابة مقنعة ولم تفتح مناقشة متعلقة به، وهي نفس النتيجة التي يؤدي إليها امتناع عضو الحكومة عن الجواب.

2- مشاركة الحكومة في ضبط جلسة المناقشة مع مكتب المجلس،<sup>169</sup> قد يؤدي إلى التماطل في تحديد الجلسة، مما يؤثر سلبا على الغاية من السؤال، خاصة في ظل عدم تحديد آجال قانونية لإجراء هذه المناقشة.

3- عدم ترتيب أي أثر للمناقشة، حيث لم تشر النصوص القانونية إلى إمكانية إصدار لائحة بناء على هذه المناقشة، وبالتالي فليس للسؤال أي أثر على مسؤولية عضو الحكومة أو الحكومة ككل، وانعدام أثر الأسئلة البرلمانية مكرس في معظم النظم السياسية المقارنة، وبذلك يبقى السؤال آلية للحوار وجمع المعلومات، دون ترتيب المسؤولية السياسية.

4- لا يمكن القول بأن المناقشة المتعلقة بالأسئلة البرلمانية منعدمة الأثر، ذلك أنّها تلعب دورا مهما في تحويل الطابع الفردي للسؤال إلى طابع جماعي، وبذلك يخرج السؤال من نطاق الحوار الضيق المقتصر على صاحب السؤال وعضو الحكومة، إلى نطاق أوسع فيكون الحوار مفتوحا بين

<sup>169</sup> المادة 99 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

عضو الحكومة والنواب،<sup>170</sup> ما يدفع الحكومة إلى تقديم معلومات أكثر دقة وضبط، لصالح عدد أكبر من النواب. ثامنا: نشر نص الأسئلة وأجوبتها: بعد إتمام الإجراءات المتعلقة بالأسئلة سواء كانت شفوية أو كتابية، يتم نشر الأسئلة والأجوبة المتعلقة بها، وفقا للشروط المتعلقة بنشر محاضر مناقشات كل غرفة في البرلمان،<sup>171</sup> وتعميم النشر على نوعي الأسئلة وأجوبتها يكون المشرع قد ضمن الاطلاع على محتواها، مما يمكّن الناخبين والرأي العام من متابعة نشاطات ممثلهم من جهة، ومن جهة أخرى الإطلاع على تبرير وتفسير الحكومة ودفاعها عن أعمالها محل الأسئلة، مع الإشارة إلى أن المشرع لم يتطرق لإمكانية نشر الأسئلة غير المجاب عنها.

## المبحث الثاني

### التحقيق البرلماني

تمارس الآليات التي سنتطرق لها في هذا المبحث من قبل أجهزة البرلمان ولجانته، وليس من قبل الأعضاء مباشرة. سواء كانت هذه اللجان مؤقتة كلجان التحقيق البرلمانية (المطلب الأول)، وهئات دائمة كجلسات الاستماع من قبل اللجان الدائمة أو البعثات الاستعلامية (المطلب الثاني) وتجدر الإشارة إلى أن تشكيل البعثات الإعلامية من قبل اللجان الدائمة، وتشكيل لجان التحقيق كآلية لرقابة المعلومات، جاء خارج نطاق ممارسة الرقابة البرلمانية، حيث أن المادة 115 من التعديل الدستوري لسنة 2020 حددت الآليات المخولة للبرلمان لمراقبة عمل الحكومة، وحصرتها في المواد 106، 111، 158، 160، بالنسبة لغرفتي البرلمان، والمواد 161 و162 بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، في حين لم تشر إلى المادتين 137 و157 و159 المتعلقة على التوالي بتشكيل بعثة استعلام مؤقتة لجلسات الاستماع وتشكيل لجان التحقيق. غير أن هذا لا ينفي كون لجان التحقيق أحد وسائل ممارسة رقابة المعلومات البرلمانية، وذلك لورود النص عليها ضمن مختلف آليات الرقابة المتمثلة في الأسئلة والاستجواب وملتمس الرقابة.

## المطلب الأول

### لجان التحقيق البرلمانية

بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 115.170

<sup>171</sup> المادة 76 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

يعد التحقيق البرلماني الية رقابية ووسيلة لجمع الحقائق والمعلومات، إلى جانب آلية السؤال والاستجواب السابق ذكرهما، غير أنه إذا كانت الآليتين السابقتي الذكر وسيلة للحصول على المعلومات من طرف الحكومة فإن التحقيق البرلماني يلجأ إليه البرلمان ليوقف بنفسه على الحقيقة، وذلك عندما يساوره شك حول المعلومات والبيانات المقدمة من طرف الحكومة عبر أجهزتها المختصة<sup>172</sup>، ولا يتم التحقيق البرلماني من قبل كل أعضاء البرلمان، بل يقوم هذا الأخير على مستوى كل غرفة بإنشاء لجان لهذا الغرض، تسمى "لجان التحقيق"، وتشكيل لجان التحقيق من طرف البرلمان، يعد من الحقوق الأصلية<sup>173</sup>، التي لا تحتاج لنص<sup>174</sup>.

**الفرع الأول: التعريف بالتحقيق البرلماني :** التحقيق بوجه عام هو اللجوء إلى مجموعة من الوسائل والإجراءات المقررة قانوناً، للوصول إلى الحقيقة في الموضوع محل التحقيق وإظهارها، ومتى استعملت هذه الوسائل واتبعت هذه الإجراءات من قبل البرلمان اعتبر التحقيق برلمانياً، تجسد من خلاله السلطة التشريعية رغبتها في التقصي والتحري والاطلاع على معلومات تتعلق بالسلطة التنفيذية،<sup>175</sup> أولاً: تعريف التحقيق البرلماني: ويعرّف التحقيق البرلماني على أنه " وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة، تمارسه لجنة منه لتستظهر ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص القانونية، وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه إلى البرلمان صاحب القرار النهائي"<sup>176</sup>. وما يلاحظ على هذا التعريف أنه أشار إلى الغرض من التحقيق، وتطرق لأهم إجراءاته، مع تحديد الموضوعات التي تكون محلاً للتحقيق وحصراً في مجال اختصاصات البرلمان.

في حين تعرف لجان التحقيق البرلمانية بأنها " لجنة تشكل من أجل إلقاء الضوء على أعمال معينة، أو هي لجنة غير دائمة تتألف باقتراح المجلس التشريعي، وتجتمع من أجل الحصول على

<sup>172</sup> سليمان محمد الظماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 590.

- عمار عوادي، مكانة وآليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 91.

<sup>173</sup> يرجع أصل نشأة لجان التحقيق البرلماني إلى بريطانيا سنة 1689، بسبب سوء إدارة الحرب مع إيرلندا، أنظر ايهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 124.

- حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 790.

سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني دراسة مقارنة، 2009، ص 23. <sup>174</sup>

ذبيح مولود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 129. <sup>175</sup>

<sup>176</sup> عمران فارس محمد عبد الباقي، المرجع السابق، ص 29.

معلومات، وتتخذ الإجراءات في البحث عن موضوع معين وتضع تقريراً في نهاية اجتماعاتها"،<sup>177</sup> ويسمي البعض التحقيق البرلماني بـ "التحقيق السياسي" فهو "عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلف من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية، بوضع اقتراحات معينة، كتحريرك المسؤولية السياسية أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير".<sup>178</sup> فاستهداف التحقيق لإقرار المسؤولية السياسية لعضو الحكومة أو الحكومة ككل جعل منه تحقيقاً ذا طابع سياسي.

وبناء على هاته التعاريف يمكن أن نعرف التحقيق البرلماني بما يتناسب مع ما هو مقرر له من أحكام في القانون الجزائري بأنه وسيلة رقابية برلمانية لجمع الحقائق والمعلومات حول نشاط وأعمال الحكومة، تقوم به لجنة مؤقتة تابعة للبرلمان، غايتها الوقوف على الوقائع والحقائق بنفسها نتيجة شك ساورها من خلال ما قدمته الحكومة من بيانات ومعلومات، حول قضية من القضايا ذات المصلحة العامة.

ثانياً: طبيعة لجان التحقيق البرلماني: بالرجوع إلى النصوص القانونية ومن خلال التعريف المختار للجان التحقيق، فإن لجان التحقيق البرلماني، وباعتبارها تستهدف التحقيق حول قضية من القضايا ذات المصلحة العامة لكشف الحقائق وجمع المعلومات، تتمتع بطبيعة خاصة تتجلى من خلال العناصر التالية:

1- أنّها لجنة برلمانية: وذلك راجع للجهة المختصة بتشكيلها وهو البرلمان، والأشخاص الذي يسمح لهم بعضويتها وهم نواب البرلمان، ولا يمكن لمن لا يحمل صفة النائب أن يكون عضواً في هذه اللجان، فهي لجان ينشئها البرلمان من بين أعضائه.<sup>179</sup> فهي ليست حكومية، وحتى في حالة الاستعانة بأصحاب الخبرة والاختصاص من غير الأعضاء فهذا لا يغيّر من طبيعتها البرلمانية.

إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 119.177

المرجع نفسه، ص 120.178

<sup>179</sup> ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة المنصورة، سنة 2011،

ص130.

2- أنّها لجنة خاصة: واعتبارها خاصة راجع لكون المهمة الموكلة لها هي مهمة خاصة، تتمثل في التحقيق في قضية معينة، فهي تتميز بوضع خاص حيث تشكل لظرف خاص وحول موضوع معين محدد.<sup>180</sup>

3- أنّها لجنة مؤقتة: فهي تعمل في مدة زمنية محددة، وتنتهي إما بانتهاء الأجل المحدد لعملها، أو بتحقيق الهدف الذي وجدت من أجله، أو بصدور قرار من البرلمان بإنهاء عملها.<sup>181</sup> وقد نصت المادة 81 من القانون العضوي 16-12 على هذه الخاصية، حيث ورد فيها "تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتديد، ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها"، وتأتي أهمية تحديد الأجل في وضع حد لما يثار حول موضوع التحقيق من لغط، وقد تؤدي كثرة التساؤلات وبقاء القضية معلقة دون حسم وجواب في الوقت المناسب إلى استفحال الوضع وصعوبة التحكم فيه، خاصة وأن لجان التحقيق تتعلق دائما بالقضايا ذات المصلحة العامة، كما قد تنتهي بانقضاء الأجل المحدد لعملها وهو ستة أشهر قابلة للتديد، أما الحالة الأخيرة لانتهاء مهمة لجان التحقيق فهي غير واردة في النظام الجزائري، فلا يوجد نص يسمح للمجلس الذي أنشأ اللجنة أن يقرر حلها أو يلغي مهمتها.

ونتيجة للاحتكاك الشديد للجان التحقيق بالإدارة العامة والحكومة، فإن إنشاءها يخضع لشروط وإجراءات قانونية مفصلة وصارمة، وذلك لضمان احترام مبدأ الفصل بين السلطات والمحافظة على حسن العلاقة بين البرلمان والحكومة. والالتزام بهدفها الرئيسي المتمثل في تقصي الحقائق وجمع المعلومات، وهذا من أجل اتخاذ قرار معين، بعد جمع المعلومات والحقائق التي كلفت بها، قد يصل إلى سحب الثقة من الحكومة، أو للوقوف عند حقيقة معينة قبل اتخاذ هذا الإجراء<sup>182</sup>، وهذا في بعض الأنظمة المقارنة التي تكون فيها لجان التحقيق البرلماني ذات فعالية، خلافا للنظام السياسي الجزائري الذي لا يرتب عن التحقيق أي أثر على مسؤولية الحكومة.

<sup>180</sup> المرجع نفسه، ص 130. وانظر أيضا فرحان نزال أحمد المساعيد، المرجع السابق، ص 253. فارس محمد عمران عبد الباقي، المرجع السابق،

ص 157. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 763.

<sup>181</sup> ملفي رشيد مرزوق الرشيد، المرجع السابق، ص 131.

<sup>182</sup> فرحان نزال المساعيد، المرجع السابق، ص 253.

الفرع الثاني: شروط إنشاء لجان التحقيق: تشكل هذه الشروط إطارا موضوعيا حدد بموجبها المشرع مجال ممارسة التحقيق البرلماني، غير أنّها تشكل في نفس الوقت قيودا على سلطة البرلمان في التحقيق، وهو ما سنقف عليه من خلال تحليل هذه الشروط.

أ- أن يدخل موضوع التحقيق في إطار اختصاصات البرلمان: لا بد أن يدخل موضوع التحقيق البرلماني في اختصاصات البرلمان، فلا يجوز أن تتشكل لجنة تحقيق برلماني حول موضوع لا يكون فيه البرلمان مختصا<sup>183</sup>، حيث تنص المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق..."، وهو ذات النص الوارد في المادة 77 من القانون العضوي 16-12، والنص على هذا النحو يقتضي أنّه لا يجوز للبرلمان أن ينشئ لجنة تحقيق في المسائل والمواضيع التي لا تدخل في اختصاصاته، أي أن موضوع التحقيق يجب أن يكون ضمن مجال التشريع،<sup>184</sup> وهو محدد بشكل عام بموجب المادتين 139 و 140 من الدستور، فحق البرلمان في المبادرة بالتشريع والتصويت عليه يقتضي الاعتراف له بحقه في مراقبة حسن تطبيق التشريعات التي سنّها.<sup>185</sup>

وهذا الشرط يعتبر قيودا على ممارسة التحقيق البرلماني، ويحد من دور البرلمان في الرقابة، وعليه رأى بعض الفقهاء أن التحقيق البرلماني يجب أن يتجاوز اختصاصات البرلمان المحددة حصرا في الدستور، لأن الأصل في الرقابة البرلمانية هو الاتساع، حيث يمتد نطاقها إلى كافة أعمال الحكومة، سواء كانت سياسية أو إدارية.<sup>186</sup> وكما أشرنا سابقا فإن عبارة "قضايا ذات مصلحة عامة" يعني أن التحقيق يشمل مختلف الأنشطة والقطاعات طالما له صلة بالمصلحة العامة.<sup>187</sup> سواء دخلت في مجال اختصاصات البرلمان أو كانت خارجة عنه. وحتى عبارة "اختصاصاتها" الواردة في المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فإنها تشمل أيضا الاختصاصات الرقابية والمالية لغرفتي البرلمان، ولا تقتصر على المجال التشريعي، وعليه يمكن القول بأن التحقيق يشمل كل هذه الاختصاصات.<sup>188</sup>

<sup>183</sup> هشام محمد البديري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، المنصورة، مصر، 2011، ص 106.

إبراهيم بولحية، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 70.<sup>184</sup>

<sup>185</sup> ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، المرجع السابق، ص 92.

عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 118.<sup>186</sup>

سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 183.<sup>187</sup>

ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، المرجع السابق، ص 92.<sup>188</sup>

ب- أن يتعلق موضوع التحقيق بالقضايا ذات المصلحة العامة: اشترط المؤسس الدستوري الجزائري لإنشاء لجنة تحقيق، أن يكون موضوعها متصلاً "بقضايا ذات مصلحة عامة"<sup>189</sup>، وعليه فإن المصالح الشخصية، أو القضايا المرتبطة بالمصالح الجهوية أو الفئوية أو الحزبية، أو القضايا المحلية التي لا تتميز بالطابع الوطني، لا تصلح أن تتشكل بشأنها لجنة تحقيق برلمانية، ذلك أن المشرع الجزائري قد خول المجالس الولائية إنشاء لجان تحقيق في القضايا ذات الطابع المحلي<sup>190</sup>. وربط إنشاء لجنة تحقيق برلمانية بالقضايا ذات المصلحة العامة، يثير إشكالية أساسية متعلقة بالمعيار المعتمد لتحديد طبيعة القضايا ومدى اتصالها بالمصلحة العامة، كون هذا الأخير مصطلح مرن. كما أنه لا الدستور ولا القانون العضوي 16-12 ولا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان حددوا مفهوم المصلحة العامة.

ولا يشترط لإجراء التحقيق أن تكون هناك مخالفة قانونية، لأن التحقيق البرلماني يختلف عن التحقيق القضائي، حيث يمكن أن يكون القصد من التحقيق البرلماني هو تزويد البرلمان بالمعلومات والبيانات اللازمة عن الوضع المالي أو الإداري أو الاقتصادي للجهة الحكومية التي يراد التحقيق معها<sup>191</sup>.

ت- ألا يتعلق التحقيق بالقضايا المعروضة على القضاء: ويقصد بهذا الشرط أن لا تتشكل لجنة التحقيق البرلمانية بشأن قضية وقائعها محل إجراء قضائي، وكانت متعلقة بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف<sup>192</sup>، وهذا الشرط فرضه احترام مبدأ الفصل بين السلطات، حتى لا تتضارب القرارات بشأنه في القضية محل تحقيق، وحتى لا تتدخل إحدى السلطات في عمل السلطة الأخرى، رغم أن هناك من عبر عن اعتراضه على هذا المنع، نظراً لاختلاف طبيعة كل من التحقيق

<sup>189</sup> المادة 159 من التعديل الدستوري 2020.

<sup>190</sup> المادة 35 من القانون 12-07 المؤرخ في 21/02/2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادرة بتاريخ 29/02/2012 " تتشأ لجان تحقيق يطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث (3/1) أعضائه الممارسين، وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، يحدد الموضوع والأجال الممنوحة للجنة التحقيق قصد إتمام مهامها...".

<sup>191</sup> باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص 112. وانظر أيضا، المرجع السابق، ص 198.

<sup>192</sup> المادة 80 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. التي نصت على أنه " لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف".

البرلماني والتحقيق القضائي عن بعضهما البعض، فالأول ذو طابع سياسي، أما الثاني فهو ذو طابع جزائي<sup>193</sup>.

وقد تم إدراج هذا الشرط في الأنظمة المقارنة، ففي فرنسا وطبقا لأمر 1958/11/17، قد ربط إنشاء لجنة تحقيق برلمانية، بعدم وجود متابعة قضائية سابقة أو هي محل متابعة قضائية جارية، واحتراما لهذا الشرط يتعين إعلام وزير العدل بذلك من طرف المجلس الذي أنشأ لجنة التحقيق، والذي يرد عليه بوجود أو عدم وجود متابعة قضائية سابقة أو جارية<sup>194</sup>.

أما المشرع الجزائري فقد اشترط وجود متابعة قضائية حالية، دون المتابعة السابقة، حيث نصت المادة 159 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي"، وتعتبر الوقائع محل إجراء قضائي متى تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف وهو ما نصت عليه المادة 80 من القانون العضوي 12-16. فهاتين المادتين لم تشيرا إلى الإجراءات القضائية السابقة، وإنما اقتصرت على الإجراء القضائي الحالي فقط.

وإعمالا لهذا الشرط يتم تبليغ الوزير المكلف بالعدل من طرف رئيس الغرفة المعنية بتشكيل لجنة التحقيق، وذلك قصد التأكد من أن الوقائع موضوع اقتراح اللائحة، ليست محل إجراء قضائي، وذلك قبل إحالة اقتراح اللائحة المقبولة على اللجنة المختصة بالموضوع.<sup>195</sup> ويثار بهذا الخصوص إشكالية فتح تحقيق قضائي في إحدى القضايا محل التحقيق البرلماني، فهل يؤدي ذلك إلى توقيف عمل لجنة التحقيق البرلمانية؟

الأصل أن "التحقيق القضائي يوقف التحقيق البرلماني"، فتنتهي مهام لجنة التحقيق البرلمانية فوراً. لكن بالرجوع إلى النصوص القانونية فإن المشرع الجزائري، لم يتناول هذه المسألة، وهو ما يفهم أن الإجراء القضائي المتعلق بنفس وقائع القضية محل التحقيق البرلماني لا يوقف عمل لجنة التحقيق البرلمانية، في حين أن المشرع المغربي قد تطرق لها في الفصل 67 من دستور 2011 فنص على أنه "لا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية، مادامت هذه

<sup>193</sup> عباس عمار، المرجع السابق، ص 106.

<sup>194</sup> بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 173.

<sup>195</sup> المادة 80 الفقرة 2 من القانون العضوي 12-16 سالف الذكر.

المتابعات جارية، وتنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق، سبق تكوينها، فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها".

والمشروع الجزائري اكنفى بالقضايا التي تكون في يد السلطة القضائية وقد تم فتح تحقيق قضائي بشأنها وما زالت جارية، فالمتابعات السابقة لا تمنع فتح تحقيق برلماني، وخاصة إذا كانت هناك مستجدات في القضية.

ث- عدم إعادة التحقيق في قضية سبق التحقيق فيها قبل انقضاء سنة؛ ولهذا الشرط ما يبرره، فلا يجوز فتح تحقيق برلماني من قبل نفس الغرفة، حول قضية قد تم التحقيق فيها في وقت قريب، حيث يعد هذا إهدارا للوقت والجهد من قبل النواب والأعضاء، خاصة إذا لم تكن هناك مستجدات متعلقة بالموضوع محل التحقيق البرلماني، غير أن هذا لا يمنع من فتح تحقيق من قبل جهات أخرى، قد تكون جهات قضائية أو جهات إدارية بناء على النتائج المدونة في تقرير لجنة التحقيق البرلمانية السابقة، كما أن فتح تحقيق برلماني من قبل إحدى غرفتي البرلمان لا يمنع الغرفة الأخرى من تشكيل لجنة تحقيق في النفس الموضوع، لعدم ورود أي نص يمنع ذلك، رغم أنه يجب على الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق أن تعلم الغرفة الأخرى بذلك.<sup>196</sup>

ونظرا لإمكانية وجود مستجدات متصلة بموضوع التحقيق، أو عدم رضا النواب على عمل اللجنة السابقة، أو تغير الظروف والمعطيات، أو عدم اقتناع النواب بالمعلومات المتحصل عليها من خلال التحقيق السابق، أو غيرها من الأسباب، فإن المشروع الجزائري حدد المجال الزمني لهذا الشرط باثني عشر شهرا (12)، ابتداء من تاريخ انتهاء مهمة لجنة التحقيق الأولى، وهو ما نصت عليه المادة 81 من القانون العضوي 12-16، وهذا التحديد الزمني يضيف مرونة على هذا الشرط، وبذلك يمكن إعادة تشكيل لجنة تحقيق في موضوعات سبق التحقيق فيها بعد مضي 12 شهرا متى توفر مسوغ لذلك.<sup>197</sup>

ج- ألا يكتسي موضوع التحقيق طابعا استراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي؛ لم يتطرق المشروع لهذا الشرط صراحة، لكنه مستنبط من نص المادة 85 من القانون العضوي 12-16، التي قيدت سلطة لجان التحقيق في الاطلاع على الوثائق التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وعليه فلا يمكن للجنة التحقيق أن تجري تحقيقا حول

المادة 79 فقرة الثانية من القانون 12-16.196

<sup>197</sup> باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 119.

قضية لا يمكنها الاطلاع على الوثائق المتعلقة بها، ورغم أنه كان على المشرع أن يحدد بدقة المواضيع التي تكتسي طابع السرية والإستراتيجية، حتى لا تشكل قيوداً إضافية على حق البرلمان في التحقيق، مع ضرورة عدم التوسع في مفهوم المصالح الحيوية. كونه استثناء على سلطة البرلمان في التحقيق والاطلاع على الوثائق، إلا أنه خول سلطة تحديد مدى اكتساب الوثائق طابع السرية والتعلق بالمصالح الحيوية إلى الجهة المعنية بالتحقيق،<sup>198</sup> هذه الأخيرة التي يمكنها التهرب من الخضوع للتحقيق أو تسليم الوثائق بحجة تمتعها بطابع السرية واتصالها بالمصالح الحيوية للبلاد، ولا يكفي إلزام الجهة المعنية بالتحقيق بتعليل وتبرير الامتناع عن تقديم الوثائق، بل ينبغي تحديد ذلك مسبقاً.

ومن خلال ما سبق فإن المجال الموضوعي للتحقيق البرلماني محدد قانوناً، بالشروط السالف ذكرها، وهو مجال واسع، فيمكن للبرلمان أن يشكل لجان تحقيق في كل القضايا المتصلة بالمصلحة العامة، شريطة ألا تكون هذه القضايا محل إجراء قضائي، أو تكتسي طابع السرية والإستراتيجية أو المصالح الحيوية للبلاد، أو كانت محلاً لتحقيق برلماني قبل 12 شهراً.

بينما نجد مجاله الزمني غير محدد، بحيث نص كل من الدستور لسنة 2020 في المادة 159 والقانون العضوي 16-12 في المادة 77 على أنه يمكن تشكيل لجنة تحقيق في أي وقت.<sup>199</sup> وتجدر الإشارة إلى أن المادة 100 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 قد ربطت إنشاء لجنة تحقيق بوجود ضرورة تستدعي ذلك، وهذا بالنص على أنه " .. يمكن مجلس الأمة إنشاء لجان التحقيق كلما دعت الضرورة إلى ذلك" وهو ما قد يشكل قيوداً إضافية على التحقيق البرلماني غير وارد لا في الدستور ولا في القانون العضوي 16-12، بحيث أن توفر عنصر الضرورة هو مسألة تقديرية، يمكن الاستناد عليها في رفض اللوائح المتعلقة بتشكيل اللجان.

**الفرع الثالث: إجراءات إنشاء لجان التحقيق:** هي مجموع الإجراءات التي يتخذها النواب أو الأعضاء من أجل قبول التحقيق في قضية معينة، وتتعلق أساساً باقتراح لائحة إنشاء لجنة تحقيق، بداية بإيداع الاقتراح، ثم قبول الاقتراح من قبل مكتب المجلس المعني، ثم إبداء الرأي من قبل اللجنة

<sup>198</sup> المادة 85 الفقرة 2 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، التي تنص على أنه " يجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة أعلاه مبرراً ومعللاً من طرف الجهات المعنية"

<sup>199</sup> مع مراعاة أحكام المادة 81 من القانون العضوي 16-12، التي تمنع تشكيل لجنة تحقيق في موضوع سبق التحقيق فيه إلا بعد مضي 12 شهر تحتسب ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها.

الدائمة المختصة، وأخيرا عرض تقرير اقتراح اللائحة للتصويت، وهو ما سنتطرق له تباعا على النحو التالي:

أ- إيداع اقتراح لائحة إنشاء لجنة تحقيق: حق إنشاء لجان التحقيق هو حق مكفول لغرفتي البرلمان، وأول إجراء يتخذ من أجل ذلك هو إيداع اقتراح لائحة تتضمن إنشاء لجنة تحقيق، يودع هذا الاقتراح لدى أمانة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، من قبل مندوب أصحاب الاقتراح، ويوقع عليه في سجل خاص،<sup>200</sup> ولا بد أن يتوفر اقتراح اللائحة على شرطين أساسيين هما:

- أن يوقع الاقتراح من قبل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا على الأقل،<sup>201</sup> ورغم أن هذا النصاب هو أقل من النصاب المقرر لتقديم الاستجواب، غير أنه يعتبر مبالغا فيه، ذلك أن الاستجواب يبلغ مباشرة إلى الوزير الأول متى وُقِع من قبل 30 نائبا أو 30 عضوا، أما اقتراح لائحة إنشاء لجنة تحقيق فإنه يعرض للتصويت من قبل النواب أو الأعضاء، فلا مبرر لاشتراط توقيعه من قبل 20 نائبا. وقد أشار بعض نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة القانون العضوي 99-02 إلى أن هذا الشرط يهدف إلى منع المعارضة من ممارسة وظيفتها وحققها في الرقابة،<sup>202</sup> وإضافة لذلك فقد ساوى المشرع بين غرفتي البرلمان في النصاب رغم التمايز بينهما في عدد الأعضاء.

- يجب أن يتضمن الاقتراح تحديدا دقيقا للوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري،<sup>203</sup> من أجل التأكد من توفر الشروط الموضوعية المذكورة أعلاه، لاسيما ارتباط موضوع التحقيق بقضية ذات مصلحة عامة.

ب- البت في اقتراح اللائحة: بعد استلام اقتراح اللائحة وتسجيله في سجل خاص، يبت مكتب المجلس في مدى قبول هذا الاقتراح،<sup>204</sup> وذلك بعد التأكد من توفر الشروط الموضوعية والنصاب القانوني لتقديم اقتراح اللائحة، وبذلك يكون أمام احتمالين هما:

- رفض اقتراح اللائحة: وفي هذه الحالة يجب على مكتب المجلس إصدار قرار معلل برفض الاقتراح، ويبلغه إلى مندوب أصحاب الاقتراح.<sup>205</sup>

<sup>200</sup> المادة 78 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، و المادة 101 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>201</sup> المادة 78 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

نقلا عن خرياشي عقيلة، مركز مجس الأمة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 353. <sup>202</sup>

<sup>203</sup> المادة 78 فقرة 2 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

المادة 101 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. <sup>204</sup>

- قبول الاقتراح: في حال قبول الاقتراح يحيله مكتب المجلس على اللجنة الدائمة المختصة، لإبداء رأيها فيه.<sup>206</sup> وتُعد تقريراً عن اقتراح اللائحة المقبول،<sup>207</sup> ولكن قبل ذلك يبلغ رئيس الغرفة المعنية اقتراح اللائحة المقبول إلى الوزير المكلف بالعدل، قصد التأكد من أن الوقائع، موضوع اقتراح اللائحة، ليست محل إجراء قضائي.<sup>208</sup>

ت- عرض اقتراح اللائحة للتصويت: يعرض اقتراح اللائحة المقبولة للتصويت عليه بدون مناقشة، في جلسة عامة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح ورأي اللجنة الدائمة المختصة في الموضوع.<sup>209</sup> وفي حال الموافقة عليه تباشر إجراءات تشكيل لجنة التحقيق.

وما يمكن ملاحظته حول هذه الإجراءات، هو أن المشرع منح مكتب المجلس سلطة واسعة في قبول أو رفض اقتراح اللائحة، وتقييده بوجود تعليل قرار الرفض غير كاف في الحد من هذه السلطة، خاصة وأن اقتراح اللائحة سيحال على اللجنة الدائمة المختصة لإبداء رأيها فيه، ثم سيعرض للتصويت من قبل أعضاء الغرفة المعنية، وكان الأجدر الاقتصار على تمكين مكتب المجلس من التأكد من توفر النصاب القانوني فقط، دون منحه سلطة قبول أو رفض اقتراح اللائحة، لأن اشتراط تعليل قرار الرفض يوحى بوجود عدة أسباب للرفض من قبل مكتب المجلس.

ومن جهة أخرى تمنح للجنة الدائمة المختصة بموضوع التحقيق سلطة التأكد من توفر الشروط وقابلية الموضوع لإجراء التحقيق، دون أن يكون لها هي الأخرى حق قبول أو رفض اقتراح اللائحة، بل تعرض تقريرها المتضمن رأيها على المجلس المعني للتصويت عليه.

وما يمكن ملاحظته أيضاً هو الغياب التام لتحديد الآجال، فلم يحدد المشرع آجالاً للبت في اقتراح اللائحة من قبل مكتب المجلس، ولا آجالاً لإعداد تقرير اللجنة الدائمة وعرض الاقتراح على الجلسة العامة، وهذا الإغفال يؤثر سلباً على التحقيق البرلماني، وقد تتأخر اللجنة الدائمة أو مكتب المجلس في اتخاذ الإجراءات اللازمة وتفرض اقتراح اللائحة من محتواه خاصة إذا كان موضوع التحقيق يقتضي السرعة.

المادة 101 فقرة 4 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.<sup>205</sup>

المادة 101 فقرة 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.<sup>206</sup>

المادة 102 فقرة 1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.<sup>207</sup>

المادة 80 فقرة 2 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

المادة 78 فقرة 3 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، والمادة 102 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.<sup>209</sup>

نص أيضا القانون العضوي 16-12 على عدم إجراء أي مناقشة في الموضوع عند عرض اقتراح اللائحة في الجلسة العامة للتصويت، وهذا بخلاف الأصل، الذي يقتضي أن التصويت يكون بعد المناقشة سواء كانت عامة أو محدودة، وعدم المناقشة هو استثناء يجب عدم التوسع فيه، وتمكين النواب من مناقشة اقتراح اللائحة يساهم في توضيح موضوع التحقيق، ويمكن أصحاب اقتراح اللائحة من الدفاع عن اقتراحهم وتبريره وشرحه لزملائهم على النحو الذي يدفعهم لقبوله.

**الفرع الرابع: الأحكام المتعلقة بتشكيل لجان التحقيق:** خول المشرع الجزائري المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة سلطة تشكيل لجان التحقيق، من بين أعضائه، وفقا لنفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة،<sup>210</sup> وذلك وفقا لجملة من الأحكام نوجزها في النقاط التالية:

1- الاختصاص بتشكيل اللجان وشروطه: المختص بتشكيل لجان التحقيق هو المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وليس للجان الدائمة، أو أصحاب اقتراح اللائحة دور في تشكيل هذه اللجان. وبناء على المادة 79 من القانون العضوي 16-12 فإنه يجب الالتزام بالشروط المتعلقة بتشكيل اللجان الدائمة، وفقا لما هو محدد في النظام الداخلي لكل غرفة، لاسيما ما تعلق منها بتوزيع المقاعد وتمثيل المجموعات البرلمانية، حيث تنص المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه "توزع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها..."، وتقابلها المادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000. وهذا من أجل ضمان التنوع وتمثيل المعارضة في لجان التحقيق، ضمانا لحياد اللجنة.

ومن بين الشروط المقررة لتشكيل اللجان الدائمة والتي تنسحب أيضا على لجان التحقيق، أخذ تخصصات الأعضاء بعين الاعتبار، وعدم إمكانية الجمع بين عضوية أكثر من لجنة للتحقيق، وفقدان العضوية في لجنة التحقيق في حال الاستقالة أو الإبعاد من المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، وإذا كانت الاستقالة لا تثير أي إشكال، لأنها تتخذ بإرادة العضو، فإن إبعاد العضو من لجنة التحقيق بسبب إبعاده من المجموعة البرلمانية يشكل إجراء خطيرا، يهدد مصداقية التحقيق واستقلاليتها، إذ قد يتخذ كسبب خفي لإبعاد العضو من اللجنة، خاصة وأن الإحالة في المادة 79 من

<sup>210</sup> المادة 79 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

القانون العضوي 16-12 لم تحدد الشروط المقصودة بالإحالة بدقة، مما يرجح شمولها لكل الشروط وعدم اقتصارها على مسألة التمثيل وتوزيع المقاعد.

2- عدد أعضاء لجان التحقيق: عرفت النظم المقارنة اتجاهات متعددة بخصوص تحديد عدد أعضاء لجان التحقيق، فمنها من يحدد الحد الأقصى فقط، بحيث لا يكون عددا كبيرا يشكل عائقا يحول دون قيام اللجنة بمهامها، وفي نفس الوقت يسمح لباقي النواب بالتفرغ للقيام بمهامهم النيابية الأخرى سواء في التشريع أو الرقابة، ولا يشغل كل النواب بموضوع التحقيق،<sup>211</sup> وهو الاتجاه الذي اعتمد في النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنتي 1977 و1989 حيث حدد الحد الأقصى بـ 10 نواب في الأول، ثم بـ 15 نائبا،<sup>212</sup> ومن النظم من حدد الحد الأدنى والأقصى،<sup>213</sup> وهناك من النظم من أجاز للجنة التحقيق أن تتكون من شخص واحد<sup>214</sup>. ومنها من لم يتطرق إطلاقا لتحديد عدد الأعضاء وهو ما اختاره المشرع الجزائري، بحيث لم تحدد النصوص القانونية عدد أعضاء لجنة التحقيق، وتركته للسلطة التقديرية للمجلس، الذي يمكنه أن يعين عدد من الأعضاء يتناسب وطبيعة القضية محل التحقيق، واتساع مجال التحقيق وضيقه، مع الالتزام بالشروط المتعلقة بتشكيل اللجان الدائمة لكل غرفة. ورغم أن هذا الإطلاق يسمح بتشكيل لجان تحقيق من شخص واحد، نظرا لعدم تحديد الحد الأدنى، إلا أن الأستاذ عباس عمار اعتبر هذا الاحتمال "أمر جد مستبعد، نظرا للعمل المتشعب الذي تتطلبه طبيعة التحقيق".<sup>215</sup>

وإحالة المادة 79 من القانون العضوي 16-12 للشروط المتعلقة بتشكيل اللجان لا ينصرف

إلى الحد الأدنى والأقصى المقرر في التشكيل اللجان الدائمة.<sup>216</sup>

سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 104.211

عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 111.212

213 ومن بينها النظام المصري حيث تشير المادة 219 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب إلى أنه "... لا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة ولا يزيد على خمسة وعشرين عضوا..." نقلا عن سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 103.

214 المادة 147 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أن يندب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس....".

عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 112.215

216 مع أن تشكيل لجان التحقيق يخضع لنفس شروط تشكيل اللجان الدائمة، وفقا لما نصت عليه المادة 79 من القانون العضوي 16-12، مما يقتضي الالتزام بالحد الأدنى والأقصى المقرر لتشكيل اللجان الدائمة، والذي يختلف باختلاف اللجنة وباختلاف الغرفة التي تنتمي إليها، وذلك وفقا لما هو محدد في المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، التي حدد الحد الأدنى بـ 10 أعضاء والحد الأقصى بـ 19 عضوا، والمادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 التي حددت الحد الأدنى بـ 20 نائبا والحد الأقصى بـ 50 نائبا، ومع هذا إلا أن الممارسة العملية بينت أن المجلس الشعبي الوطني لم يلتزم بهذه الحدود، لاقتناعه بعدم إلزاميتها وأن الإحالة تتعلق بالتمثيل النسبي للنواب في لجنة التحقيق وباقي الشروط ولا تشمل الحد الأدنى والأقصى.

3- إعلام الغرفة الأخرى والحكومة بإنشاء اللجنة: رغم أنه لا يوجد ما يمنع غرفتي البرلمان من إنشاء لجنتي تحقيق في نفس القضية في نفس الوقت، إلا أن القانون العضوي 16-12 ألزم كل غرفة بإعلام الغرفة الأخرى بإنشاء لجنة تحقيق، ونفس الأمر بالنسبة للحكومة، حيث نصت المادة 79 فقرة 2 من القانون العضوي 16-12 على أنه "تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى والحكومة بذلك".<sup>217</sup> لأن أعضاء الحكومة قد يخضعون للتحقيق من خلال الاستماع إليهم.<sup>218</sup>

4- انتخاب مكتب اللجنة وتنصيبها: من أجل تنظيم عمل لجنة التحقيق، والتنسيق بين أعضائها وتجاوز الاختلافات التي قد تثار عند مباشرة اللجنة لمهامها، يقوم أعضاء اللجنة بعد إنشائها بانتخاب مكتب اللجنة. ويضم المكتب الرئيس ونائبا أو أكثر للرئيس، ومقررًا، ولا تباشر مهامها إلا بعد تنصيبها من قبل رئيس المجلس.<sup>219</sup>

وأول عمل تقوم به لجنة التحقيق هو إعداد نظام داخلي للجنة يعده أعضاؤها، تحدد فيه إجراءات سير اللجنة، وهو ما يستفاد من المادة 105 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 حيث تنص على أنه "تحدد الإجراءات الأخرى لسير لجنة التحقيق وعملها ضمن نظامها الداخلي الذي يعده أعضاؤها".

الفرع الخامس: أحكام عمل لجان التحقيق والنتائج المترتبة عنه: تباشر لجنة التحقيق أشغالها فور تنصيبها من قبل رئيس المجلس مباشرة،<sup>220</sup> وفقا للإجراءات المقررة قانونا وما ورد في نظامها الداخلي الذي أعدته، وهي تتمتع بمجموعة من السلطات ويقع عليها جملة من الالتزامات، (أولا)، وينتهي عمل اللجنة بتقديم تقرير نهائي حول عملها، نورد أهم الأحكام المتعلقة به (ثانيا).

أولا: الأحكام المتعلقة بعمل لجان التحقيق: ترجع هذه الأحكام في مجموعها إلى ثلاثة عناصر رئيسية، وهي تحديد نطاق التحقيق البرلماني، سلطات لجان التحقيق، وأخيرا التزامات أو ضوابط عمل لجان التحقيق.

---

وقد ذكر هذا الاتجاه النائب عبد الوهاب دريال في جريدة الخبر بتاريخ 1997/12/01، أنظر عباس عمار، المرجع السابق، هامش ص 112  
<sup>217</sup> وهو ما نصت عليه أيضا المادة 103 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 حيث جاء فيها "يعلم المجلس الشعبي الوطني والحكومة بإنشاء لجنة تحقيق"

<sup>218</sup> المادة 84 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

<sup>219</sup> المادة 104 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

المادة 104 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.<sup>220</sup>

1- نطاق التحقيق البرلماني: يحدد نطاق لجان التحقيق من خلال تحديد المواضيع التي يمكن أن يشملها التحقيق، والفترة الزمنية التي يستغرقها عمل اللجنة، وكذا تحديد المكان الذي يباشر فيه التحقيق وأعمال اللجنة ككل، وهو ما سنشير إليه باختصار في النقاط التالية:

أ- النطاق الموضوعي: ويقصد به الموضوعات التي تدخل في مجال التحقيق، أو التي يمكن أن يطالها التحقيق، وبالرجوع للشروط الموضوعية للتحقيق البرلماني نجد مجالاً واسعاً لأن الأصل في الرقابة البرلمانية هو الاتساع، فنطاقها يمتد إلى كافة أعمال السلطة التنفيذية سواء كانت سياسية أو إدارية، وصياغة النصوص المتعلقة بالتحقيق البرلماني تدل على إطلاق يد المجلس في التحقيق في كل الموضوعات، متى اتصلت بالمصلحة العامة،<sup>221</sup> واستخدام عبارة "في إطار اختصاصاتها" في المادة 159 من التعديل الدستوري لا تنصرف للاختصاصات التشريعية فقط، بل تشمل أيضاً الاختصاصات الرقابية والمالية، مما يجعل نطاق التحقيق البرلمان يشمل كل هذه المواضيع.<sup>222</sup>

ب- النطاق الزمني للتحقيق البرلماني: بداية نشير إلى أن حق البرلمان في إنشاء لجنة تحقيق، غير مقيد بزمن معين، بل يمكنه ممارسة هذا الحق في أي وقت، وهو ما نصت عليه المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020 باستعمالها عبارة "... في أي وقت..". فنطاق هذا الحق واسع وغير مقيد،<sup>223</sup> أما النطاق الزمني لعمل لجان التحقيق فهو محدد قانوناً بموجب المادة 81 من القانون العضوي 16-12، ويحدد من تاريخ إنشاء اللجنة إلى غاية إيداع تقريرها، أو على الأكثر بانقضاء ستة (6) أشهر، وهي آجال معقولة لإجراء التحقيق، فلا هي بالقصير بالشكل الذي يؤثر على عمل اللجنة ويدفعها إلى التسرع، ولا هي بالطويلة بحيث تفقد التحقيق أهميته خاصة إذا كان موضوع التحقيق يشغل الرأي العام. فكون القضية هي قضية ذات مصلحة عامة وقضية رأي عام، فلا بد من تقديم التقرير الذي يرفع عن موضوع التحقيق كل الملابسات ويقدم المعلومات اللازمة بشأنه.<sup>224</sup>

وقد تحتاج اللجنة أكثر من ستة أشهر لإتمام التحقيق وتقديم تقريرها، وهو ما عالجه المشرع بالنص بإمكانية تمديد فترة التحقيق، غير أنه أغفل تحديد مدة التمديد أو عدد مراته، وهذا الإغفال وإن كان يجد تبريره في اختلاف مواضيع التحقيق، وظروف عمل كل للجنة، الأمر الذي يقتضي منح

عباس عمار، الرقابة على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 118.221

هشام محمد البدري، المرجع السابق، ص 106.222

223 مع الإشارة إلى عدم إمكانية تشكيل لجنة تحقيق في نفس الموضوع قبل مرور 12 شهراً من تاريخ انتهاء مهامها، وفقاً للمادة 81 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

224 عمران محمد فارس عبد الباقي، المرجع السابق، ص 129.

المجلس سلطة تقديرية للتعامل مع هذه المتغيرات، إلا أنه بمقابل ذلك قد يؤدي إلى نتائج عكسية، بترك الأبواب مفتوحة للجنة فتنقاس عن أداء عملها وإنهائه في الوقت المحدد، وكذا تحكم المجلس من خلال الأغلبية في مصير التحقيق، وهو ما يفقد التحقيق أهميته وفاعليته، ويفقد هاته اللجان دورها الفعال في تزويد البرلمان بالمعلومات والحقائق والبيانات حول موضوع التحقيق، كما أن طول المدة يجعل الحكومة في أريحية من نتائج التحقيق.

ومن خلال التجربة الجزائرية في مجال إنشاء لجان التحقيق فإن فترة التمديد تراوحت بين ثلاثة أشهر وستة أشهر<sup>225</sup>.

ت- النطاق المكاني لعمل لجان التحقيق: تجتمع لجان التحقيق بحسب الأصل في القاعات المخصصة لها بمقر البرلمان غير أن طبيعة عمل لجان التحقيق التي تقتضي جمع المعلومات والإطلاع على المستندات ومواجهة الشهود والزيارات الميدانية لبعض الأماكن ذات الصلة والتنقل إلى المؤسسات، كل هذا يستدعي عدم التقيّد بمبنى البرلمان في اجتماعاتها، وعليه فلجنة التحقيق البرلماني، تباشر عملها وتمارس صلاحياتها وتعقد جلساتها في أي مكان مناسب، وخاصة إذا تعلق الأمر بالبحث في وثائق ومستندات، يتعذر إحضارها إلى مقر البرلمان، وقد يحدد قرار إنشاء لجنة التحقيق مكان انعقاد جلساتها، كما يحدد صلاحياتها وسلطاتها<sup>226</sup>.

2- سلطات لجان التحقيق: نصت المادة 104 فقرة 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه "توضع تحت تصرف لجان التحقيق كل الوسائل المادية والبشرية لضمان حسن سير أشغالها"، لكن مع ذلك فإن هذه الوسائل تبقى بلا فائدة ما لم تمكّن هذه اللجان من جملة من السلطات، فحتى تتمكن لجان التحقيق من القيام بالمسؤولية الملقاة على عاتقها، وتحقيق أهدافها في التقصي وجمع المعلومات لتضعها بين يدي النواب، لا بد من منحها سلطات تؤهلها وتمكنها من القيام بتلك المهمة، إذ بدون تلك السلطات والصلاحيات تظل اللجان عاجزة عن بلوغ هدفها،<sup>227</sup> ويمكن أن

<sup>225</sup> ما تعلق بلجنة التحقيق التي تشكلت حول الأحداث التي عرفتها بعض مناطق الوطن سنة 2001، انظر عباس عمار، المرجع السابق، ص 121.

<sup>226</sup> فرحان نزال المساعيد، المرجع السابق، ص 252.

<sup>227</sup> محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 115، وأنظر أيضا عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 123، وسعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 179، وفرحان نزال اميد المساعيد، المرجع السابق، ص 254، وهشام محمد البديري، المرجع السابق، ص 142.

نصنف هذه السلطات إلى ثلاث فئات، سلطات متعلقة بالمستندات، وأخرى متعلقة بالأشخاص، وأخير سلطات إزاء الأماكن، وهو ما سنتطرق له تباعا في العناصر التالية:

أ- سلطات لجان التحقيق على الوثائق والمستندات: للجان التحقيق البرلمانية كامل الحرية والسلطة في الإطلاع على الوثائق والمستندات وأخذ نسخة منها، والكشف عن البيانات الضرورية لأداء عملها، وقد نصت المادة 84 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12 على أنه " يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص، وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أي معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق،.." واستثنت المادة 85 من نفس القانون بعض الوثائق بالنص على أنه " تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهيم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي.

يجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة أعلاه، مبررا ومعللا من طرف الجهة المعنية".

ومن خلال هاتين المادتين فإنه يحق للجنة التحقيق الاطلاع على أي معلومة أو وثيقة، ترى أنّها تفيدها في التحقيق، ويمكنها أيضا أخذ نسخة عنها، واللجنة هي صاحبة الاختصاص في تقرير مدى الحاجة إلى الحصول على مستند أو وثيقة أو تقرير أو بيان أو غير ذلك بوصفه مفيدا لمهمتها،<sup>228</sup> وعلى الجهة التي تحوز هذه الوثائق أن تستجيب لطلب اللجنة وهي ملزمة بذلك، ورغم أن المشرع لم ينص صراحة على المسؤولية المترتبة على عدم تسليم الوثائق للجنة التحقيق، إلا أنه بالرجوع للفقرة 5 من المادة 84 نصت على وجوب الامتثال أمام لجنة التحقيق، وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل المسؤولية في حال عدم الامتثال، وهو الحكم الذي يمكن سحبه على عدم تسليم الوثائق نظرا للارتباط بينهما واعتبارهما تصرف معرقل لعمل لجنة التحقيق.

استثنت المادة 85 المشار إليها أعلاه من حق الاطلاع على الوثائق وأخذ نسخة عنها الوثائق التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهيم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي<sup>229</sup>، وقد أثار هذا الاستثناء عدة تحفظات لأنّه قد يتحول إلى عائق أو مانع يعرقل السير الحسن للجان التحقيق، خاصة في ظل عدم تحديد مفاهيم السرية والإستراتيجية والمصالح الحيوية، وما يعقد الأمر أكثر ويجعل هذا الاستثناء عقبة حقيقية أمام لجنة التحقيق ومطية للتهرب من التحقيق وتسليم الوثائق، هو جعل الجهة المعنية بالتحقيق هي المختصة بتقدير مدى اكتساب

ملفي رشيد مرزوق الرشيد، المرجع السابق، ص 137.228

229 المادة 85 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

الوثيقة للطابع السري والإستراتيجي، وإلزامها بتبرير وتعليل الاستثناء غير كاف في حماية سلطة لجان التحقيق في الاطلاع على الوثائق والمستندات.

ب- سلطات لجان التحقيق على الأشخاص: وتتجلى في سلطة لجان التحقيق في استدعاء أي شخص للاستماع إليه، وقد كرسّت المادة 84 من القانون العضوي 16-12 هذه السلطة، حيث أعطت للجنة التحقيق سلطة الاستماع إلى أي شخص له علاقة بموضوع التحقيق، حيث يقوم رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، بحسب الحالة، بإرسال طلب الاستماع إلى أعضاء الحكومة إلى الوزير الأول، ويضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع الوزير الأول.<sup>230</sup> كما يمكن للجنة التحقيق أن تقوم بتوجيه الاستدعاء إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها قصد المعاينة الميدانية، للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها، ويكون هذا الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات<sup>231</sup>، وأن أي امتناع عن الامتثال يعد تقصيرا جسيما يتم تدوينه في التقرير، وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها<sup>232</sup>، إلا أن كلمة "التقصير الجسيم"، تحتاج إلى توضيح وتحديد، حيث تعتبر وصفا للفعل وليست عقوبة في حد ذاتها فالمسؤولية بالنسبة للجهة الوصية غير محددة، لا مدنيا ولا جنائيا<sup>233</sup>. بينما نجد في أنظمة أخرى تحدد عقوبة عدم الامتثال للجنة التحقيق وتسلب عليه عقوبات جزائية، كما يمكن إحضار الأشخاص بالقوة الجبرية، وقد تصل إلى سلبه حقوقه المدنية<sup>234</sup>.

ت- سلطات لجنة التحقيق على الأمكنة: وتتمثل هذه السلطة في حقها في الانتقال إلى أي من الوحدات الإدارية أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق، وإجراء المعاينات والزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق، وأينما كانت هذه الأماكن سواء كانت في داخل الوطن أو خارجه<sup>235</sup>، غير أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى معاينة الأماكن التي تكون خارج الدولة إلا إذا كانت عبارة "أن تعين أي مكان" والتي جاءت على سبيل الاستغراق، أن يفهم من خلالها حتى الأماكن التي تكون خارج الوطن<sup>236</sup>.

<sup>230</sup> المادة 84 الفقرة 2 و 3 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

<sup>231</sup> المادة 84 الفقرة 4 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر

<sup>232</sup> المادة 84 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

<sup>233</sup> ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 264.

بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 181.

<sup>234</sup> باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 117.

<sup>235</sup> محمدشهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 204.

<sup>236</sup> محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 118.

### 3- التزامات لجان التحقيق: يقع على عاتق لجنة التحقيق جملة من الالتزامات أهمها:

أ- الالتزام بالسرية: كأصل عام وكغيره من أنواع التحقيق، كالتحقيق القضائي والإداري تعد السرية إحدى القواعد الشكلية لنشاط لجان التحقيق البرلماني، حيث يمنع إذاعة جلسات عمل تلك اللجان وأنشطتها ونتائجها، مع وجود اختلاف بين النظم القانونية في مستوى هذه السرية.<sup>237</sup> وحتى الفقه لم يتفق على وجوب السرية من عدمها، حيث ذهب بعض الفقهاء إلى وجوب أن تكون جلسات واجتماعات لجان التحقيق علانية، وخاصة في الحالات التي يكون فيها المقصود منها إطلاع الرأي العام على أهم المسائل محل التحقيق، والحالات التي لا يكون في إذاعة التحقيق إلحاق ضرر بالمصلحة العامة، لأن التحقيقات البرلمانية ترتبط بالدرجة الأولى بمصالح الجماهير، ولأن التحقيق يهدف إلى طمأنة الرأي العام على أن التحقيق لا يجري لاعتبارات شخصية أو وفقا لمصالح خاصة بل يستهدف المصلحة العامة. في حين ذهب اتجاه آخر من الفقه إلى أن وجوب الالتزام بالسرية ضمانا لفاعلية التحقيق، نظرا لما لمضمونه من خصوصية وأهمية، والسرية في العمل من العوامل المساعدة على ضمان حياد التحقيق، فلا يتأثر باتجاهات الرأي العام.<sup>238</sup>

وهو الاتجاه الذي اختاره المشرع الجزائري، فقد نصت المادة 83 من القانون العضوي 12-16 على أنه "يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعايinatهم ومناقشاتهم"، غير أنه عمليا ومن خلال اللجنتين المشكلتان سنة 1990 والمتعلقتين بقضية الغرفة الوطنية للتجارة وتحويل 26 مليار دولار، فإنهما كانتا تنشران إعلانات دورية في الصحافة لإعلام الرأي العام عن مدى تقدم التحقيق، كما قامتا بتسجيل أشغالهما في الوسائل السمعية والبصرية.

ب- الالتزام بالحياد: باعتبار لجان التحقيق البرلمانية تستهدف البحث عن الحقائق واستجلائها بغرض معاونة المجلس في ممارسة مهامه التشريعية والرقابية، فإن أعمالها يجب أن تتصف بالحياد التام، سواء في تشكيلها أو مباشرة إجراءاتها، وأن يراعى بقدر الإمكان تمثيل مختلف الاتجاهات السياسية إلى جانب التخصص والخبرة.<sup>239</sup> وضمان حياد لجان التحقيق يقتضي وجود الوسائل التي تمنع انحياز أعضائها إلى أحد أطراف الموضوع الذي يدور حوله التحقيق بدون أدلة قاطعة ومعتبرة

<sup>237</sup> هشام محمد البديري، المرجع السابق، ص 100.

<sup>238</sup> ملفي رشيد مرزوق الرشيد، المرجع السابق، ص 166، وانظر أيضا عباس عمار، الرقابة البرلمان على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص

129، وهشام محمد البديري، المرجع السابق، ص 100.

سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 213.<sup>239</sup>

قانوننا،<sup>240</sup> فيخرج بذلك التحقيق من إطاره الموضوعي إلى تحقيق أغراض شخصية أو تصفية حسابات سياسية، ومن بين أهم ضمانات حياد لجان التحقيق نجد:

- 1- تعدد أعضاء لجان التحقيق،
- 2- انتخاب أعضاء لجان التحقيق، وتجنب أسلوب التعيين،
- 3- تمثيل مختلف التيارات السياسية في لجان التحقيق، وبالأخص ممثلي المعارضة،
- 4- مراعاة الخبرة والتخصص في الأعضاء، إلى جانب نزاهتهم وعدالتهم،
- 5- التزام السرية في التحقيق.

ت-الالتزام بتقديم التقرير النهائي وتسليم الوثائق والمستندات: لا بد على لجنة التحقيق أن تحرص على إتمام عملها، في الأجل المحددة قانونا، وبما أن القانون لم ينص على سلطة البرلمان في إعفاء اللجنة من مهامها، فليس لها هي الأخرى أن تتخلى من تلقاء نفسها على التحقيق، بل عليها إتمام عملها إلى آخره وذلك بتقديم تقريرها النهائي، وحتى في حال عدم إتمام التحقيق لضيق الوقت أو لأي سبب كان فاللجنة ملزمة بتقديم تقرير توضح فيه ظروف عملها وما اتخذته من إجراءات، والأسباب التي حالت دون إتمامه.

وقد نصت المادة 106 فقرة 1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أن لجنة التحقيق تقدم تقريرها فور الانتهاء من أشغالها، وألزمت الفقرة الرابعة من نفس المادة اللجنة بتسليم كل الوثائق بالنص على أنه "تسلم لجنة التحقيق وجوبا كل الوثائق والمستندات التي بحوزتها حول الموضوع، إلى رئيس المجلس، عند انقضاء المدة المحددة قانونا".

ثانيا: نهاية التحقيق البرلماني وأثاره. نتناول في العنصر الأول نهاية التحقيق، ويتضمن الحديث عن إيداع تقرير التحقيق ومحتواه، ثم مناقشة التقرير ونشره، ونتناول في العنصر الثاني أثار التحقيق، نشير فيه إلى النتائج المترتبة عن التحقيق.

1- تقرير لجنة التحقيق: يعتبر التقرير الذي تعده لجنة التحقيق البرلماني نهاية عمل اللجنة، حيث يتضمن شهادات الأشخاص الذين استجوبتهم لجنة التحقيق، كما يتضمن الأمكنة التي عاينتها، والوثائق والمستندات التي اطلعت عليها أو التي بحوزتها، والعراقيل والصعوبات التي جابهتها لتأدية مهامها.

ملفي رشيد مرزوق الرشيد، الرجوع السابق، ص 157.240

أ- تسليم تقرير اللجنة: بإيداعها لتقريرها ينتهي عمل لجنة التحقيق، ولا يمكن للجنة التحقيق الفصل في القضية التي حقت فيها، أو أن تتخذ بشأنها قرارا، وإنما دورها يقتصر على جمع الحقائق والمعلومات التي يمكن أن تفيد في القضية، لذلك فهي ملزمة بتقديم تقريرها إلى المجلس الذي أنشأها، ويمكن للجنة التحقيق أن تقدم بعض الاقتراحات التي تراها مناسبة<sup>241</sup>. وينتهي التحقيق نظريا بإيداع التقرير. وقد عرّف هذا التقرير بأنه "العمل الرسمي الذي تحيل بموجبه اللجنة إلى المجلس نتائج أعمالها"، وبمعنى آخر هو "مستند رسمي تعرض فيه اللجنة نتيجة دراستها للموضوع المكلفه ببحثه"، وعرّف أيضا بأنه "حجة اللجنة أمام مجلسها على إنجازها مهمتها، وما توصلت إليه من معلومات وما تقترحه علاجا للسلبات"<sup>242</sup>.

وفي حالة لم تتمكن لجنة التحقيق<sup>243</sup> من إنهاء عملها في الوقت المخصص لها فإنه لا بد عليها أن تذكر ذلك في التقرير وأن تبين العراقيل والأسباب التي حالت دون أن تنهي عملها وفق الآجال المحددة مسبقا. بعد ذلك يتخذ المجلس حسب الحالة الإجراءات التي يراها مناسبة<sup>244</sup>. وبالرجوع إلى أحكام القانون العضوي 16-12 والنظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، نجدها نصت على تسليم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق فور الانتهاء من أشغالها إلى رئيس المجلس الذي يبلغه إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، ثم يوزع التقرير على النواب أو الأعضاء بحسب الحالة<sup>245</sup>.

ب- محتوى تقرير لجنة التحقيق: باعتبار التقرير هو خلاصة عمل لجنة التحقيق<sup>246</sup> فلا بد أن يتسم بالدقة في الصياغة والوضوح في الفكرة، والإيجاز في العبارة، بحيث يحصل به العلم بالحقائق وتتضح من خلاله الرؤية لأعضاء المجلس حول القضية محل التحقيق، ورغم أهمية التقرير إلا أن المشرع الجزائري لم يحدد النقاط الواجب توافرها في التقرير الذي تعده لجنة التحقيق، وإنما ترك لها المجال مفتوحا حتى تتعامل مع الحقائق والمعلومات بكل أريحية، لكن

<sup>241</sup> بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 184.

<sup>242</sup> ملفي رشيد مرزوق الرشدي، المرجع السابق، ص 178، وانظر أيضا سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 219.

<sup>243</sup> عرفت اللجان الثلاثة المنشأة في الفترة التشريعية الخامسة بتاريخ 2004/01/25 المتعلقة بالتعدي على حصانة النواب والممارسة غير الشرعية لبعض الولاة، وطرق إنفاق المال العام تأخرا في إتمام التحقيق، بحيث لم تقدم أي تقرير ولا طلب تمديد. أنظر عباس عمار، لمرجع السابق، ص 150.

<sup>244</sup> باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 123.

<sup>245</sup> المادة 86 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، المادة 106 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>246</sup> عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 132.

بالرجوع إلى نصوص القانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، فإن المادة 37 منه حددت العناصر التي يجب أن يتضمنها تقرير لجنة التحقيق، وهي:<sup>247</sup>

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

ويجب عدم الخلط بين تقرير اللجنة ومحاضر جلساتها، فهذه الأخيرة تتعدد بتعدد جلسات اللجنة ونشاطاتها وخرجاتها الميدانية منذ بداية عملها، بينما التقرير فهو واحد فقط يقدم في نهاية عمل اللجنة، كما أن التقرير لا بد أن يتضمن توصيات اللجنة أو الاقتراحات اللازمة لمعالجة السلبيات المكتشفة، وهو ما لا يتوفر في محاضر الجلسات، إضافة إلى أن نتائج التحقيق تتعلق بتقريرها وليس بمحاضرها، والتقرير هو الذي يمكن نشره في حال الموافقة على ذلك.<sup>248</sup>

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يبيّن الآليات المتبعة لإعداد تقرير اللجنة، وكيفية الاتفاق عليه من قبل أعضائها، وخضوع التقرير للتصويت من قبل أعضاء اللجنة، وما هي الأغلبية المطلوبة للتصويت عليه، لأن وقوع الاختلاف وارد بين الأعضاء، حول صياغة التقرير وتشخيص المشكل والاقتراحات التي يمكن تقديمها.

2- مناقشة التقرير ونشره: اختار المؤسس الدستوري الجزائري اعتبار لجان التحقيق آلية رقابة معلومات برلمانية، ولا أثر مباشر لها على مسؤولية الحكومة، ويتضح ذلك من خلال عدم النص على إمكانية مناقشة التقرير من طرف النواب أو الأعضاء، والاكتفاء بتوزيع التقرير عليهم للاطلاع على محتواه، وحتى نشر التقرير ليس إلزاميا بل يخضع للتصويت من قبل النواب، وهذا ما يدل على اكتفاء البرلمان بتحصيل المعلومات المتعلقة بالقضية محل التحقيق، كهدف لإنشاء لجان التحقيق. ويتبن ذلك من خلال مختلف الأحكام المتعلقة بتقرير لجنة التحقيق، لاسيما المادة 86 من القانون العضوي 16-12 التي نصت على تسليم التقرير لرئيس المجلس الشعبي والوطني أو رئيس

<sup>247</sup> المادة 37 من القانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 220.248

مجلس الأمة، وتبليغه لرئيس الجمهورية والوزير الأول، وتوزيعه أيضا على النواب أو الأعضاء، ثم تناولت المادة 87 من نفس القانون باقي الإجراءات المتعلقة بإمكانية نشر التقرير كليا أو جزئيا، وتمثل هذه الإجراءات في:

أ- اقتراح النشر من قبل مكتب المجلس المعني ورؤساء المجموعات البرلمانية،

ب- استشارة الحكومة،

ت- عرض اقتراح النشر للتصويت من قبل المجلس، ويكون التصويت بأغلبية الأعضاء الحاضرين بدون مناقشة، وبعد أن يقدم مقرر لجنة التحقيق عرضا يبيّن فيه حجج المؤيدين والمعارضين للنشر الكلي أو الجزئي للتقرير. كما يمكن للمجلس عند الاقتضاء فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير.

ويتضح من خلال الإجراءات السابقة أن عدم النشر هو الأصل والنشر استثناء عنه<sup>249</sup>. فمسألة نشر التقرير لا تثار إلا إذا بادر مكتب المجلس والمجموعات البرلمانية باقتراح النشر، وهذا الإجراء صعب التحقق، إضافة إلى ذلك ينبغي استشارة الحكومة وأخذ رأيها في الموضوع، وهي القادرة على التحكم في باقي الإجراءات من خلال الأغلبية البرلمانية، ويمكن بهذا الصدد أن نطرح تساؤلا آخر، وهو ما الداعي لعرض الاقتراح على المجلس للتصويت عليه؟ فموافقة مكتب المجلس الذي ينتخب أعضاؤه ويمثلون المجموعات البرلمانية على أساس التمثيل النسبي،<sup>250</sup> وموافقة المجموعات البرلمانية التي تمثل مختلف التيارات السياسية والحزبية، كافية للدلالة على رغبة أعضاء المجلس المعني وموافقهم على نشر التقرير، فلا يتصور أن يقدم الاقتراح من مكتب المجلس والمجموعات البرلمانية، ثم يرفض من قبل المجلس.

وتكمن أهمية نشر التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق، في كونه يعد بمثابة جزاء، ويضع الحكومة أمام الرأي العام، وخصوصا إذا تم تداول ذلك من خلال وسائل الإعلام والأحزاب السياسية، وهو ما يؤدي بالحكومة إلى اتخاذ إجراءات مناسبة لتدارك هاته النقائص، وتحميل المقصرين مسؤولية ذلك<sup>251</sup>.

<sup>249</sup> بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 186.

<sup>250</sup> المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والمادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

<sup>251</sup> عمران فارس محمد عبد الباقي، المرجع السابق، ص 398.

بينما في الجزائر فإن تأثير نشر ما جاء في تقرير اللجنة، هو تأثير محدود، وخاصة فيما يتعلق بالأشخاص، وهذا ما أكدته الممارسة البرلمانية من خلال إنشاء لجان التحقيق لأن عمل لجنة التحقيق يكون منصبا على الأفعال والوقائع أكثر من الأشخاص<sup>252</sup>، وبذلك بقيت نتائجها وأعمالها سرية، وهو ما أدى بالتحقيق البرلماني إلى فقدان أهميته، رغم الدور الكبير الذي يمكن للتحقيق البرلماني أن يؤديه في مراقبة عمل الحكومة، من خلال جمع المعلومات والحقائق التي يتوصل إليها بنفسه، إلا أن هناك من يرى أن تشكيل لجنة تحقيق في مسألة معينة يعد نجاحا في حد ذاته، وهذا من خلال إحراج الخصم واستغلال المسألة سياسيا، وكشفها أمام الرأي العام<sup>253</sup>. ومن بين اللجان التي شكلت في التجربة البرلمانية الجزائرية نشر تقريرين فقط، وهما تقرير اللجنة المتعلقة بقضية الغرفة الوطنية للتجارة، وقضية 26 مليار دولار، أما باقي اللجان فإما أنها لم تنه التحقيق، أو أن تقاريرها وزعت على الأعضاء فقط، ولم تنشر.<sup>254</sup>

3- آثار التحقيق البرلماني: ينتهي عمل لجنة التحقيق البرلماني بانتهاء أشغالها، وتقديم تقريرها إلى المجلس، ويتضمن هذا التقرير نتائج وتوصيات، نتيجة ما قامت به لجنة التحقيق من معاينات وسماع للشهود ومعاينة للأمكنة، وقد لا يتضمن التقرير أي لوم للحكومة، في حال عدم وجود أية أخطاء أو تقصير منها، وفي المقابل يمكن للتقرير أن يسفر على وجود أخطاء وتجاوزات أو سوء تصرف من قبل أحد الوزارات أو الهيئات العامة المرتبطة بها، في هذه الحالة على اللجنة أن تضمن التقرير التوصيات المناسبة لمعالجة المشكلة محل التحقيق وسد الثغرات أو النقائص، وقد تصل في بعض النظم إلى تحميل الحكومة المسؤولية عن تقصيرها.<sup>255</sup>

وبالرجوع للنظم المقارنة نجد أن آثار التحقيق تنصرف لأحد الاحتمالات الثلاثة التالية:

أ- التوصية بسد نقص أو قصور في التشريعات القائمة: قد يكشف التحقيق على وجود قصور في النصوص القانونية المتعلقة بالقضية محل التحقيق، مما تسبب في وقع الاختلالات أو التجاوزات التي دفعت إلى إنشاء لجنة تحقيق، وربما لم يكن هناك نص أصلا يتعلق بالقضية محل التحقيق، أي وجود فراغ قانوني في تنظيمها، فالتحقيق يكشف عن نقص في القوانين أو وجود ثغرات

<sup>252</sup> عباس عمار، المرجع السابق، ص 138.

<sup>253</sup> بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 187.

عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 150.254

سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 240.255

فيها، أو عدم وجودها أصلا، وعليه توصي اللجنة باتخاذ الإجراءات المناسبة سواء بتعديل القانون القائم أو وضع قانون جديد يتعلق بموضوع التحقيق.<sup>256</sup>

ب- التوصية بالإحالة على الجهات القضائية: قد يكون التشريع مكتملا ومحكما، ويكشف التحقيق عن وجود خرق للقانون، وأن ما تسبب في حدوث القضية محل التحقيق هو عدم الالتزام بالقانون، وتجاوزه على نحو قد يصل إلى ارتكاب جريمة جنائية، فهل يحق للبرلمان المطالبة بفتح تحقيق في الموضوع أو إحالة المتورطين إلى العدالة؟ إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات وباعتبار التحقيق يكتسي طابعا سياسيا، فإنه ليس للبرلمان أن يحيل القضية مباشرة للعدالة، لكن بالمقابل يمكن لتقرير لجنة التحقيق أن يتضمن التوصية بإحالة المتورطين في القضية إلى التحقيق القضائي، فقد رأينا أن التقرير يبلغ لرئيس الجمهورية والوزير الأول،<sup>257</sup> فيمكن لهما وبالأخص رئيس الجمهورية أن يطلبوا فتح تحقيق قضائي.

ورأى بعض الفقهاء أن حرمان البرلمان من حق إحالة المخالفين للقواعد القانونية إلى التحقيق هو إضعاف لدور البرلمان في الرقابة، وكان الأولى لو خول المجلس حق التماس العدالة من خلال رئيسه، أو من قبل السلطة الوصية، لأنه من غير المعقول أن تتحمل السلطة الوصية كامل المسؤولية على التقصير الجسيم المتمثل في عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق، ولا تتحمل مسؤولياتها عن التقصير أو التجاوزات التي أدت إلى نشوب القضية محل التحقيق.<sup>258</sup>

ت- إدانة الحكومة (تحريك المسؤولية اتجاه الحكومة): من خلال التقرير الذي تعده لجنة التحقيق البرلمانية، يمكن أن يتضمن توصية بإدانة الحكومة أو أن يثير المسؤولية السياسية ضدها، كما يمكن أن يتضمن إلزام الحكومة بإصلاح الضرر، كما يمكن أن ينتهي الأمر إلى تجديد الثقة في الحكومة، إذا لم تتوصل اللجنة إلى أي شيء يثبت إدانة الحكومة أو تقصيرها من خلال التحقيق الذي أجرته.

<sup>256</sup> ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، المرجع السابق، ص 209، وانظر أيضا سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 243، وهشام محمد البديري، المرجع السابق، ص 181. عمران فارس محمد عبد الباقي، المرجع السابق، ص 413.

من بين التقارير التي أوصت بإصلاحات تشريعية متعلقة بموضوع التحقيق، تقرير لجنة التحقيق في التجاوزات التي عرفتها الانتخابات المحلية لسنة 1997 حيث تضمن بعض الاقتراحات التي تدعو إلى إصلاح الإطار التشريعي وسد النفاذ الموجودة فيه، حيث أوصى التقرير 'بوجوب تعديل قانون الانتخابات بما يضمن تعزيز دور السلطة القضائية والرقابة الفعلية للأحزاب السياسية، أنظر عباس عمار، المرجع السابق، هامش ص 140.

<sup>257</sup> المادة 86 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

<sup>258</sup> عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 141.

والملاحظ من خلال النصوص القانونية والدستورية في الجزائر، أن آلية التحقيق البرلماني لا تثير مسؤولية الحكومة، فتقرير اللجنة يبقى سرّيا ولا تترتب عنه أية مسؤولية، وهو ما لوحظ في الممارسة العملية، بداية بلجنة التحقيق في قضية البازو سنة 1980، وقضية الشركة الوطنية للأشغال البحرية سنة 1981 وهذا في ظل دستور 1976، مروراً باللجان الثلاثة المنشأة خلال الفترة التشريعية 1997-2002 وهي المتعلقة بسير الانتخابات المحلية 1997، والاعتداءات على النواب والمساس بالحصانة البرلمانية والثالثة خاصة بالأحداث المؤلمة التي شهدتها بعض المناطق من الوطن، وصولاً إلى اللجنة المتعلقة بقضية ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية سنة 2011. وفي كل الحالات كانت النتيجة الوحيدة المنتظرة هي صدور قرار شخصي إرادي من قبل رئيس الجمهورية، يتعلق بالأشخاص المدانين أو المتورطين.<sup>259</sup>

لكن ومع انعدام أثر التحقيق على مسؤولية الحكومة، إلا أنه يبقى آلية فعالة في تناول النواب، تمكّنهم من جمع المعلومات وتقصي الحقائق، بل وتعتبر من أهم آليات رقابة المعلومات، لأن النواب يتحصلون على المعلومات ويتقصون عن الحقائق بأنفسهم، ولا يطلبونها من الحكومة، مما يجعلها أكثر ضبطاً ودقة نتيجة التحري والتمحيص.

## المطلب الثاني

### ممارسة اللجان الدائمة للرقابة البرلمانية

#### (جلسات الاستماع والبعثات الاستعلامية)

تعد اللجان البرلمانية من بين أهم الأجهزة للعمل البرلماني، فيما يتعلق بسير عمل المجلس وأداء المهام والوظائف الموكلة له، سواء كانت تشريعية أو رقابية أو مهام أخرى تدخل في مجال اختصاصه، كما تعتبر اللجان البرلمانية ضرورة عملية، حتى يقوم البرلمان بعمله على أكمل وجه وخاصة في مجال دراسة النصوص القانونية ومعالجة مختلف القضايا، فهي تعد الهيئة الأكثر أهمية وفعالية داخل المجالس البرلمانية.<sup>260</sup>

<sup>259</sup> سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - السلطة التشريعية والمراقبة -، المرجع السابق، ص 185.

<sup>260</sup> المختار مطيع، نظام البرلمان ذي الغرفتين، المغرب في محيطه الدولي، سلسلة الدراسات القانونية والسياسية والاقتصادية، مكتبة الشباب، الرباط، سنة 1999، ص 91.

بالإضافة إلى أن أي أداء فعال للبرلمان يعود إلى فاعلية لجانه الدائمة<sup>261</sup>، وهذا من خلال التقارير التي ترفعها للمجالس من أجل مناقشتها وإصدار قرارات بشأنها، كما أن اللجان تسمح بالكثير من المرونة<sup>262</sup>، حيث أن معظم الأعمال التفصيلية للمجالس البرلمانية أو الأعمال الحكومية تعد على مستوى اللجان الدائمة.

### الفرع الأول: الأساس القانوني للجان الدائمة ودورها في مجال الرقابة البرلمانية

نحدد النصوص المتعلقة بإنشاء اللجان الدائمة، ثم نشير إلى الدور الرقابي الذي تلعبه هذه اللجان.

أولاً: الأساس القانوني للجان الدائمة: لقد نص التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 في مادته 137 على أن يشكل كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانه الدائمة في إطار نظامه الداخلي، ونصت المادة 9 من القانون العضوي 16-12 على أن أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي:

- الرئيس،
- المكتب،
- اللجان الدائمة.

والغرض من هذه اللجان بشكل أساسي هو تحضير الأعمال للمجلسين ومساعدتها، وذلك من خلال ترتيب وتجميع كل ما يتعلق بالموضوع من وثائق وبيانات، وتقديم اقتراحات للمجلس، وهذا من أجل السير الحسن للمجالس، حيث أن عدد أعضاء المجالس يمكن أن يعرقل العمل، فتأتي هذه اللجان المتخصصة والقليلة العدد، لتقوم بالعمل الموكل لها نيابة عن أعضاء المجلس مجتمعين، حيث تستطيع القيام بتلك المهمة على أكمل وجه، وهذا إذا ترك لها مجال التصرف.<sup>263</sup>

<sup>261</sup> عبد الحميد محجوب السقعان محمد، اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2010، ص 01.

<sup>262</sup> عبد الباسط محمد السلمي، عوامل ضعف البرلمان في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، بدون سنة مناقشة، ص 246.

<sup>263</sup> سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 1984، ص 220.

وتختلف اللجان الدائمة البرلمانية عن لجان التحقيق البرلماني والتي تسمى باللجان الخاصة، حيث هذه الأخيرة تنتهي بمجرد أن ينتهي عملها أو الغرض الذي تشكلت من أجله، أو عن طريق المجلس بقرار منه، كما تختلف عن اللجان المشتركة واللجان الفرعية والمنبثقة عن اللجان الدائمة.

ثانياً: دور اللجان الدائمة في عملية الرقابة والاستعلام على أعمال الحكومة.

بما أن اللجان البرلمانية الدائمة هي من بين الأجهزة الأساسية المكونة للمجالس التشريعية، وباعتبارها المطبخ السياسي الذي تتم فيه عملية الفحص والدراسة والمناقشة<sup>264</sup> فإن ذلك يجعلها في علاقة مع الوزارات، مما يؤدي إلى وجود تعاون بينهما، تجسده الاقتراحات والآراء المقدمة من طرف أعضاء البرلمان ذوي الخبرة. وهو ما يعتبر رقابة وقائية، ويؤدي إلى مشاركة اللجان الدائمة في العمل الحكومي.<sup>265</sup>

وحتى يقوم البرلمان بمهمته الرقابية بالشكل الجيد والفعال، فهو يحتاج إلى اللجان الدائمة التي توفر المعلومات الضرورية، فلا يمكن أن نقوم بعملية مراقبة لعمل الحكومة دون توفر المعلومة، فاللجان الدائمة هي التي تزود البرلمان بالمعلومات والحقائق من أجل القيام بدوره التشريعي والرقابي. وحسب ما جاء في المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وما سبقه من دساتير، فإن تحديد عدد اللجان الدائمة ترك إلى الأنظمة الداخلية لكل غرفة، مع تكليف كل لجنة باختصاصات معينة، حتى تكون هذه اللجان الدائمة أكثر فاعلية، لأن قوة اللجان تنعكس على البرلمان، كما أن كثرة عددها يؤدي إلى تقليص فاعليتها<sup>266</sup> وهذا من أجل تحقيق العقلنة البرلمانية، رغم أن توسيع عدد اللجان الدائمة له إيجابياته أيضاً، والمشرع الجزائري قد أخذ بالأمر الوسط فقد اعتمد 12 لجنة تابعة للمجلس الشعبي الوطني، حسب المادة 19 من النظام الداخلي لسنة 2000، بينما النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فقد حدد عدد لجانه الدائمة بتسعة (09) لجان حسب المادة 16 منه.

فدور اللجان الدائمة لا يقتصر على دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، بل تؤدي أيضاً دوراً رقابياً مهماً، من خلال سلطتها في الاستماع لأعضاء الحكومة، وإمكانية تشكيل بعثات استعلامية

<sup>264</sup> ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 271.

<sup>265</sup> Bernard Chantbout, le contrôle parlementaire, Revues de droit Constitutionnel et Institutions politique,

1, 14<sup>eme</sup>, edition, 1998, P04. Document d'études N

<sup>266</sup> 4.pierre Avril et Jean Giquel, Droit Parlementaire, 4<sup>eme</sup> edition, Montchrestien, Paris, 2010. P 30

مؤقتة، من أجل الوقوف على قضية خاصة، أو من أجل أن تراقب السياسة الحكومية، إذا تعلق الأمر بظروف تطبيق تشريع معين.

والمعلومات المتحصل عليها من طرف هذه البعثات الاستعلامية يمكن للبرلمان أن يستعملها من أجل تعزيز التعاون مع الحكومة، كما يمكن أن يستغل هذه المعلومات في توجيه عمل الحكومة، من خلال التوصيات والاقتراحات التي يقدمها للحكومة، بالإضافة إلى أنه يمكن للبرلمان أن يستغل هذه المعطيات من أجل تعزيز آلياته الرقابية المخولة له من طرف الدستور مثل الأسئلة البرلمانية أو الاستجواب أو لجان التحقيق. وهو ما سنتطرق له تفصيلاً في الفرعين المواليين.

### الفرع الثاني: جلسات الاستماع كآلية للرقابة البرلمانية

رغم أهمية جلسات الاستماع كوسيلة ذات طابع جماعي وديمقراطي في الرقابة على أعمال الحكومة، إلا أنها لا تحظى باهتمام يعكس أهميتها،<sup>267</sup> مقارنة بباقي الوسائل الرقابية، سنحاول في هذا الفرع التطرق لأحكام جلسات الاستماع ودورها في عملية الرقابة، فنحدد الأساس القانوني لجلسات الاستماع (أولاً) ثم نبين مختلف الأحكام المتعلقة بها (ثانياً)، وبعده نقيّم دور الاستماع في عملية الرقابة على أعمال الحكومة (ثالثاً).

أولاً: الأساس القانوني لجلسات الاستماع وأنواعها: جلسات الاستماع هي آلية لتحصيل المعلومات، مخولة للجان الدائمة لكل غرفة من البرلمان، تتيح لأعضاء هاته اللجان طرح انشغالاتهم وتساؤلاتهم على أعضاء الحكومة، سواء بمناسبة دراسة نص قانوني أو خارجها، وسنحاول معرفة أهم أحكامها في العناصر الموالية.

1- الأساس القانوني لجلسات الاستماع: جاء في المادة 157 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه " يمكن للجان البرلمان سماع أعضاء الحكومة حول كل مسألة تتعلق بالمصلحة العامة"، كما أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 نص في المادة 48 على أنه " يمكن للجان الدائمة أن تستمع إلى أي عضو من أعضاء الحكومة كلما اقتضت الضرورة ذلك، بعد موافقة مكتب المجلس"،

<sup>267</sup> علي الصاوي، تطور عمل المجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص12، الرابط

[www.arabparliamentaryinstitute.org/upload/article/2837233993.pdf](http://www.arabparliamentaryinstitute.org/upload/article/2837233993.pdf) أطلع عليه 2018/10/13 على الساعة 17.00

وحق النواب في الاستماع لأعضاء الحكومة مقرر منذ دستور 1963 حيث نصت المادة 38 منه على أن المجلس الوطني يمارس مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة الاستماع لأعضاء الحكومة داخل اللجان، وحتى دستور 1976 أقر أيضا هذه الآلية بموجب المادة 161 حيث نصت على أنه "يمكن للجان المجلس الشعبي الوطني أو تستمع إلى أعضاء الحكومة"، وهو نفس النص الوارد في المادة 124 فقرة 2 من دستور 1989. فالاستماع كآلية لجمع المعلومات والحقائق أعتمد في كل الدساتير الجزائرية رغم تغير المناخ السياسي.

2- أنواع جلسات الاستماع: رغم أن الاستماع يستهدف دوما الحصول على المعلومات والحقائق، إلا أن مجال ممارسته وإجراءاته تختلف من نوع لآخر، وذلك حسب البيان التالي:

أ- جلسات الاستماع من قبل اللجان الدائمة: يمكن للجان الدائمة في البرلمان أن تستمع لأعضاء الحكومة، بغرض الحصول على المعلومات، سواء كان ذلك في إطار دورها في التشريع، أو كان بمناسبة قيامها بدورها الرقابي، فقد رأينا أن المادة 157 من التعديل الدستوري 2020، تتصل بمهام الرقابة على عمل الحكومة، وهذا النوع من الاستماع لا يشترط فيه أن يكون متعلقا بدراسة مشروع أو اقتراح قانون، بل يمكن للجان الدائمة متى دعت الضرورة إلى ذلك أن تطلب الاستماع لأحد أعضاء الحكومة، بعد موافقة مكتب المجلس،<sup>268</sup> ويمكن توسيع جلسات الاستماع إلى أعضاء المجلس الذين يمكنهم المشاركة في المناقشة.<sup>269</sup>

أما الاستماع المنصوص عنه في المادة 26 من القانون العضوي 16-12، فيكون بمناسبة دراسة مشاريع واقتراحات القوانين في اللجان، حيث تنص المادة 26 على أنه "للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها واختصاصاتها، إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك" ففي هذه الحالة يكون الاستماع متعلق بالدور التشريعي للبرلمان، ومتصل بمهام اللجان الدائمة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين وإبداء الرأي فيها، فتقوم هذه اللجان بعد الاستماع بإعلام البرلمان بالمعلومات والحقائق بصورة مدروسة، ويتم هذا الإعلام والتبليغ بواسطة التقارير الرسمية المتمثلة في التقرير التمهيدي والتقرير التكميلي عن النص. ورغم اشتراك هذان النوعان من الاستماع في أنهما يكونان أمام اللجان الدائمة، وأنه يمكن اللجوء إليهما متى دعت الضرورة إلى ذلك، إلا أنهما يختلفان في مدى ارتباطهما بدراسة النصوص

المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.<sup>268</sup>

المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.<sup>269</sup>

القانونية من عدمه، وفي الإجراءات المتبعة، بحيث أن الاستماع في إطار الدور التشريعي يمكن أن يكون بطلب من أعضاء الحكومة ولا يقتصر على أعضاء اللجان الدائمة فقط،<sup>270</sup> كما أن الاستماع في إطار الدور الرقابي يمكن أن يوسع ويسمح لأعضاء المجلس بأن يشاركوا في المناقشة.

ب- جلسات الاستماع أمام لجان التحقيق: وهو الاستماع المنصوص عنه في المادة 84 من القانون العضوي 16-12، بحيث يمكن للجان التحقيق أن تستمع إلى أي شخص ترى أن له علاقة بموضوع التحقيق، وذلك وفقا لبرنامج يضبط بالاتفاق مع الوزير الأول، ومظاهر تميز هذا النوع من الاستماع واضحة، فهو يتم أمام لجان التحقيق المؤقتة وليس أمام اللجان الدائمة، كما أن الاستماع يقتصر على موضوع التحقيق فقط.

والذي يعنينا في هذا المطلب هو جلسات الاستماع من قبل اللجان الدائمة، فألية الاستماع داخل اللجان الدائمة تعد وسيلة هامة من أجل الحصول على المعلومات والوقوف على الحقائق من أجل مراقبة عمل الحكومة. كما أنّها تزود البرلمان بالمعلومات اللازمة والكافية حول النصوص القانونية، ويهدف الاستماع إلى الاطلاع وإعلام أعضاء اللجنة حول تنفيذ مخطط عمل الحكومة، في القطاع ونسبة التقدم في التنفيذ وأسباب التأخر في حال وجوده، وما تقترحه الحكومة من حلول وأدوات قانونية، لاستكمال التنفيذ.<sup>271</sup>

ثانيا: الأحكام المتعلقة بجلسات الاستماع: تنظم جلسات الاستماع إلى أعضاء الحكومة، بقصد تمكين اللجان الدائمة للمجلس من استقاء المعلومات المتعلقة بموضوع الاستماع من القطاع الوزاري المعني<sup>272</sup>، ويمكن أن نرجع أهم الأحكام المتعلقة بالاستماع للحكومة إلى النقاط التالية:

1- حق الاستماع لأعضاء الحكومة غير مقيد زمنيا: جاء التكريس الدستوري لهذا الحق مطلقا، غير مقيد زمنيا، بحيث يمكن لأعضاء اللجان الدائمة أن تطلب الاستماع لأعضاء الحكومة في أي وقت وفي كل الأحوال، ولا يشترط ارتباط الاستماع بدراسة مشروع أو اقتراح قانون، غير أن المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أضافت عبارة " كلما دعت الضرورة إلى ذلك " وهو ما يمكن أن يشكل قييدا على ممارسة هذا الحق.

<sup>270</sup> المادة 26 فقرة 3 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر .

<sup>271</sup> سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 186.

<sup>272</sup> المادة 3 من التعليم رقم 18-01، السالفة الذكر .

2- تقييد الاستماع باختصاص اللجنة الدائمة: يشترط أن يكون الاستماع في مجال اختصاص اللجنة الدائمة التي طلبته، ولا يمكن للجنة أن تطلب الاستماع لعضو الحكومة في موضوع غير داخل في اختصاصها.<sup>273</sup>

3- موافقة مكتب المجلس على طلب الاستماع: حددت المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 إجراءات طلب الاستماع، والذي يكون بطلب تقدمه اللجنة الدائمة، إلى مكتب المجلس للبت فيه، وبعد الموافقة يبلغ إلى عضو الحكومة المعني، فطلب الاستماع ليس آليا بل يخضع لموافقة مكتب المجلس، غير أن المادة لم تحدد كيفية تبليغ عضو الحكومة بالطلب، وبالرجوع للمادة 26 من القانون العضوي 16-12 والمادة 84 من نفس القانون المتعلقة بالاستماع في أمام لجان التحقيق، فإن الطلب يقدم من قبل رئيس المجلس المعني إلى الوزير الأول.

4- يمكن توسيع جلسة الاستماع لتشمل أعضاء المجلس: وهو ما أقرته الفقرة الأخيرة من المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، حيث نصت على أنه " يمكن اللجان الدائمة توسيع جلسات الاستماع إلى أعضاء المجلس الذين يمكنهم المشاركة في المناقشة، فالأصل أن الاستماع يكون من قبل أعضاء اللجنة فقط، غير أن المشرع أجاز لغير الأعضاء الحضور لجلسة الاستماع، وهذا دون تحديد لأي شروط ولا حتى موافقة الحكومة على ذلك.

ثالثا: أهمية جلسات الاستماع وأثرها على الأداء البرلماني: تتجلى أهمية جلسات الاستماع في كونها تعد منبرا لتبادل الأفكار والآراء بين أعضاء اللجنة وأعضاء الحكومة، أو الخبراء وذوي الاختصاص الذين يتم استدعاؤهم والاستعانة بهم، سواء في إطار ممارسة المهمة الرقابية أو التشريعية، وتعد فضاء يسمح للأقلية البرلمانية وخاصة المعارضة أن تطرح الأسئلة السياسية المباشرة على أعضاء الحكومة.

كما تعد جلسات الاستماع وسيلة في يد أعضاء البرلمان لطرح أسئلة على أعضاء الحكومة تتطلب الدقة والتفصيل أحيانا أكثر ما تتطلبه الأسئلة الشفوية والكتابية.<sup>274</sup>

سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 186.273

274 يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية، في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009/2010، ص 161.

بالإضافة إلى أن جلسات الاستماع تتيح لممثل الحكومة أن يقدم رأي الحكومة ويدافع عنه من خلال الوثائق والمستندات والأدلة، وهو ما يسمح بالاستماع لكل الآراء المختلفة، من خلال الأسئلة المطروحة عليه.

ويمكن لجلسات الاستماع التأثير على قرارات البرلمان من خلال تدخل منظمات المجتمع المدني حول موضوع معين من خلال الملاحظات التي تتقدم بها، والتي يمكن أن يتم إدراجها ضمن التعديلات في حال اقتناعها لها وتقديمها للمجلس.<sup>275</sup>

وتلعب جلسات الاستماع دورا بارزا في العلاقة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، شريطة أن يكون ذلك وفق خطة محكمة وضوابط مدروسة، كما يمكن لها أن تلعب دورا هاما في تخفيف العقبات وإيجاد حلول للقضايا التي تخدم المصلحة العامة، أو الحصول على معلومات وإيضاحات واستفسارات بعيدا عن الآليات الرقابية الأخرى التي يمكن أن تحمل في طياتها الوعيد والتهديد.

وبشكل عام تضمن جلسات الاستماع المواكبة الدورية للنشاطات الوزارية، وتسمح بالاطلاع عن كثب على مجريات الأداء الحكومي، والإحاطة بالبرامج المسطرة على مستوى كل قطاع، ومن جهة أخرى تعد وسيلة لنقل انشغالات المواطنين المتعلقة بالقضايا الحساسة، إلى المسؤول عن القطاع.<sup>276</sup> وقد عقدت اللجان الدائمة عدة جلسات استماع بمناسبة دراسة نصوص قانونية، فلجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني مثلا عقدت في الدورة الربيعية لسنة 2015، 15 جلسة استماع بمناسبة دراسة مشروع تسوية الميزانية لسنة 2012، حيث استمعت لعدة وزراء ومدراء عامون.

وعقدت لجنة الشؤون الاقتصادية للمجلس الشعبي الوطني 17 جلسة استماع بمناسبة مشروع قانون يعدل ويتم الأمر رقم 03-04 المتعلق بالقواعد المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها.<sup>277</sup>

وعقدت أيضا جلسات للاستماع غير متعلقة بدراسة نصوص قانونية، لكنها أقل عددا بالمقارنة مع جلسات الاستماع المتعلقة بدراسة النصوص القانونية،

<sup>275</sup> بهية الحشي، التجربة البرلمانية في البحرين وعلاقتها بمؤسسات المجتمع المدني، مداخلة في المؤتمر البرلماني حول تعزيزات قدرات البرلمانيين العرب 22 سبتمبر 2005، مجلس الأمة، الجزائر، ص 04.

<sup>276</sup> أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17 سنة 2007، ص 48.

<sup>277</sup> أنظر حصيلة متابعة أشغال البرلمان، دورة الربيع 2015، العهدة التشريعية السابعة 2012-2017، منشورات وزراء العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص 06 وما يليها.

وما يمكن ملاحظته هو ازدياد اهتمام اللجان الدائمة بجلسات الاستماع، باعتبارها أحد أهم مصادر المعلومات، بالنسبة للنواب، إلا أنه تعترضها عمليا بعض الإشكالات، ويأتي على رأسها:

- صعوبة التعامل مع المصادر الرسمية للمعلومة، خاصة الوزارات، وقد تعود هذه المشكلة إلى التخوف والتشدد في إعطاء المعلومة، خاصة تلك التي يمكن أن تدين عضو الحكومة.
- صعوبة العمل الجماعي الذي تقتضيه آلية الاستماع، فيجب أن تتوفر قناعة مشتركة بين أطراف الاستماع حتى تنتج هذه الآلية آثارها، ووجود تفاعل إيجابي مع المعلومات، وعدم الاقتصار على إبداء الرأي وتسجيل مواقف سياسية اتجاه القضية المطروحة.<sup>278</sup>

### الفرع الثالث: البعثات الاستعلامية المؤقتة.

نص التعديل الدستوري لسنة 2020 في الفقرة الثانية من المادة 137، على إمكانية تشكيل بعثة استعلامية مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين، وهذه البعثات جاءت قياسا على لجان المهمات الإخبارية الفرنسية، التي يمكن تشكيلها على مستوى غرفتي البرلمان، وهي عادة ما تتشكل من اللجان الدائمة المختصة بصورة انفرادية أو مشتركة بين لجنتين دائمتين أو أكثر<sup>279</sup>، وقد كان ميلاد هذه الآلية الجديدة بعد تعالي الأصوات المطالبة بها. وتنحصر مهمة بعثة الاستعلام والتي تكون مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين<sup>280</sup>.

نحاول في هذا الفرع تناول أهم الأحكام المتعلقة بها، وإسهام هذه الآلية في توفير المعلومات والحقائق، لكن قبل ذلك نعمل على تمييزها عما يشبهها من آليات.

ثانيا: ضوابط تشكيل البعثات الاستعلامية وإجراءات عملها: من خلال المادتين 50 و51 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والتعليم رقم 02-18 المتعلقة بإجراءات تشكيل بعثات الاستعلام، يمكن حصر أهم هذه الضوابط والإجراءات في العناصر التالية:

1- الضوابط التي تحكم تشكيل البعثات الاستعلامية: حددت التعليم رقم 02/18 أهم

الضوابط التي ينبغي مراعاتها لتشكيل البعثات الاستعلامية، وتتمثل في:

علي الصاوي، المرجع السابق، ص 14. 278

279 عمار عوابدي، مدى فعالية آلية الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري، مجلة ملتقى

المؤسسات، العدد 03، ديسمبر 2006، ص 43.

280 المادة 134 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.

أ- عدم تشكيل بعثة استعلامية من طرف المجلسين في ذات الوقت: على مجلس الأمة أن ينسق مع المجلس الشعبي الوطني والحكومة، وهذا من أجل تفادي تشكيل بعثة استعلامية مؤقتة مماثلة وفي نفس الوقت إلى الولاية ذاتها أو الهيئة أو المؤسسة ذاتها،<sup>281</sup> أي أنه يمكن تشكيل بعثتين في نفس الوقت ولكن يختلفان من حيث موضوع الاستعلام أو يتحدان في الموضوع لكن توفدان إلى ولايتين مختلفتين.

ب- منع تشكيل بعثة استعلامية في نفس الموضوع في أقل من 06 أشهر: والمقصود بها لا يمكن تشكيل بعثة استعلامية ثانية في نفس الموضوع وإلى نفس الجهة أو المؤسسة أو الهيئة إلا بعد انقضاء ستة (06) أشهر على الأقل،<sup>282</sup> مثلما رأينا بالنسبة للجان التحقيق، حيث لا يمكن إعادة تشكيل لجنة تحقيق في نفس القضية إلا بعد انقضاء 12 شهرا، ورغم أن لهذا الشرط ما يبرره من عدم إهدار الوقت وجهود النواب، إلا أنه قد تكون هناك مستجدات أو تطورات متعلقة بموضوع البعثة، أو أن البعثة تقترح بعض التوصيات، الأمر الذي يقتضي المتابعة، والوقوف على ما تم تحقيقه منها، وكان يمكن تقييد هذا الشرط بعدم وجود أي مستجدات حول الموضوع.

ت- منع أعضاء الولاية المعنية بالبعثة الاستعلامية من المشاركة: ضمانا لحياة البعثة، ومن أجل عدم تأثير النواب على عملها، وإضفاء نزاهة أكبر في جمع الحقائق والمعلومات حول الموضوع أو الوضع الذي تشكلت من أجله البعثة الاستعلامية المؤقتة، يمنع على أعضاء المجلس المنتمين أو الذين ينحدرون من الولاية المعنية بزيارة البعثة الاستعلامية المؤقتة أن يكونوا أعضاء في تشكيلتها، غير أن ذلك لا يمنع من حضور أشغالها في حال تواجدهم بعين المكان بصفة ملاحظين فقط دون أن يكون لحضورهم أي دور أو تأثير على أشغالها.<sup>283</sup>

ث- دخول موضوع البعثة في اختصاص اللجنة الدائمة التي أنشأتها: يجب أن يكون موضوع البعثة الاستعلامية داخل اختصاص اللجنة الدائمة التي أنشأتها، ولم تشر التعليمات 18/02 إلى إمكانية إنشاء بعثات استعلامية مشتركة بين لجنتين أو أكثر، إذا تعلق موضوع البعثة باختصاص أكثر من لجنة.

<sup>281</sup> المادة 6 من التعليمات 18/02. السالفة الذكر

<sup>282</sup> المادة 07 من التعليمات 18/20 السالفة الذكر.

<sup>283</sup> المادة 11 من التعليمات 18/02 السالفة الذكر.

2- إجراءات تشكيل بعثات الاستعلام وسير أعمالها: تحكم بعثات الاستعلام من حيث إجراءات تشكيلها وسير عملها جملة من الأحكام، يمكن وصفها بأنها بسيطة، تجعل هذه الآلية في متناول النواب، ويمكن إذا حسن استغلالها أن تساهم في تفعيل الدور التشريعي والرقابي للبرلمان، وتمثل هذه الإجراءات والأحكام في النقاط التالي:

أ- تقديم طلب إنشاء البعثة: يقدم الطلب من طرف رئيس اللجنة الدائمة من أجل تشكيل بعثة استعلامية مؤقتة، ويرفع هذا الطلب إلى مكتب المجلس للفصل فيه،<sup>284</sup> حيث تقترح اللجنة الدائمة موضوع البعثة الاستعلامية المؤقتة المراد تشكيلها، بالإضافة إلى تحديد مكانها وتاريخها وتشكيلتها<sup>285</sup>، ثم بعد ذلك يودع اقتراح تشكيل البعثة الاستعلامية المؤقتة لدى أمانة مكتب المجلس الذي يبت فيه. لا يخضع طلب تشكيل بعثات استعلامية لموافقة أعضاء المجلس المعني، بل يكتفي بموافقة مكتب المجلس الأمر الذي من شأنه وضع هذه الآلية في متناول أعضاء اللجنة.

ب- تبليغ الطلب المقبول للوزير الأول: في حال قبول الطلب والموافقة عليه من قبل مكتب المجلس، يبلغ الوزير الأول برنامج البعثة الاستعلامية،<sup>286</sup> فالحكومة لا تستشار في تشكيل هذه البعثات، ويكتفي الوزير الأول بتلقي برنامج البعثة من أجل التنسيق فقط.

ت- متابعة نشاط البعثة الاستعلامية: تتم متابعة نشاط البعثة الاستعلامية من طرف نائب رئيس مجلس الأمة وهذا بمساعدة خلية تنشأ لهذا الغرض ويقوم نائب رئيس مجلس الأمة بتقديم تقارير دورية عن نشاط البعثة الاستعلامية إلى مكتب المجلس<sup>287</sup>. وتضم خلية متابعة البعثة الاستعلامية كل من:

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

الثقافة البرلمانية

- الأمين العام،

- رئيس الديوان،

المادة 50 فقرة 1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.<sup>284</sup>

<sup>285</sup> المادة 02 من التعليم رقم 18/02، السالفة الذكر.

<sup>286</sup> المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>287</sup> المادة 4 من التعليم رقم 18/02 السالفة الذكر.

- المدير العام للمصالح الإدارية والمالية وشؤون الأعضاء،

- المدير العام للمصالح التشريعية.<sup>288</sup>

ث- توضع تحت تصرف البعثة كل الوسائل اللازمة: حتى تتمكن البعثة الاستعلامية من القيام بمهامها على أكمل وجه، وجب وضع كل الوسائل المادية والبشرية اللازمة تحت تصرفها،<sup>289</sup> على غرار ما ينبغي توفيره للجان التحقيق، غير أنه بخلاف هذه الأخيرة، لم يحدد المشرع سلطات البعثات الاستعلامية، فلم ينص على وجوب التعامل معها، أو سلطتها في الاستماع للأشخاص أو إطلاعها على الوثائق أو غيرها، رغم أنها قد تحتاج إلى كل ذلك، للوقوف على حقيقة الوضع الذي أوفدت من أجله، ولعل ذلك راجع إلى حرص المشرع على عدم جعل البعثات الاستعلامية لجان تحقيق مصغرة.

ج- إعداد تقرير نهائي ورفعته لرئيس المجلس: تعد البعثة الاستعلامية المؤقتة تقريرا عن الموضوع المراد الوقوف عليه وجمع المعلومات والحقائق حوله، ويرفع هذا التقرير إلى رئيس المجلس.<sup>290</sup>

بعد انتهاء أشغال البعثة الاستعلامية المؤقتة، فإن رئيسها - الذي عادة يكون رئيس اللجنة الدائمة أو أحد نواب رئيس المجلس أو من يعنيه رئيس المجلس لهذا الغرض - يقدم عرضا شفويا عن حيثيات المهمة إلى رئيس المجلس، وعلى البعثة الاستعلامية المؤقتة أن تدون نتائج مهمتها في تقرير مفصل، تعده بهذا الشأن في أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام على الأكثر، ويحسب هذا الأجل من تاريخ انتهاء المهمة، وعلى البعثة الاستعلامية أن تذكر في تقريرها الذي أعدته التوصيات التي تراها مناسبة لموضوع الحال، كما يودع تقرير البعثة الاستعلامية المؤقتة لدى أمانة مكتب المجلس، الذي يتداول بشأنه ويحدد كفاءات استغلاله.<sup>291</sup>

<sup>288</sup> المادة 5 من التعليمية 18/02، السالفة الذكر.

المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017<sup>289</sup>

المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.<sup>290</sup>

<sup>291</sup> المادة 16 من التعليمية رقم 18/02 السالفة الذكر.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: النصوص القانونية والتنظيمية

#### 1- الدساتير الجزائرية

- دستور 1963 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963، ج ر ع 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- دستور 1976 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976، ج ر ع 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- دستور 1989 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989 ج ر ع 09 المؤرخة في 01 مارس 1989.
- دستور 1996 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996 ج ر ع 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10/04/2002 المتضمن تعديل الدستور، ج ر ع 25 المؤرخة في 14/04/2002. المعدل بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في

2008/11/15 المتضمن تعديل الدستور، ج رع 63 المؤرخة في 2008/11/16. المعدل بموجب القانون  
01/16 المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن تعديل الدستور، ج رع 14 المؤرخة في 2016/03/07.

## 2- المعاهدات الدولية

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. الذي صادقت عليه الجزائر بتاريخ 16 ماي 1989،  
وصدر في الجريدة الرسمية عدد 20 المؤرخ في 17 ماي 1989.

## 3- القوانين والتنظيمات

- القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 1999/03/08 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة  
وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. ، ج رع 15 المؤرخة 1999/03/09.

- القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج رع 02 المؤرخة في  
2012/01/15.

- القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 2016/08/25 المتعلق بنظام الانتخابات، ج رع 50 المؤرخة في  
2016/08/28.

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

- القانون 80-04 المؤرخ في 1980/03/01 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي  
الوطني، ج رع 10 المؤرخة في 1980/03/04.

- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية، ج رع 28 المؤرخة في 1984/07/10.

- القانون 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادرة بتاريخ  
2012/02/29.

- المرسوم الرئاسي 02-403 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية، ج رع  
79 المؤرخة في 01/12/2002

## 4- نظم داخلية وتعليمات

- النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 1998/01/22، ج رع 08 المؤرخة في 1998/02/18

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 13/05/2000، ج رع 46 المؤرخة في 2000/07/30.

- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ج ر ع 42 المؤرخة في 22 أوت 2017
  - التعليم رقم 08 المؤرخة في 12/07/2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 211 المؤرخة في 17/07/2000.
  - التعليم رقم 18/02 المؤرخة في 03 جانفي 2018 المتعلقة بإجراء تشكيل البعثات الاستعلامية المؤقتة، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 11.
- ثانيا: آراء المجلس الدستوري والوثائق والمنشورات الحكومية

### 1- آراء المجلس الدستوري

- رأي المجلس الدستوري رقم: ر ن د / م.د/ 1998 المؤرخ في 10/02/1998 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 08 سنة 1998
- رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع/ م. د / 99 المؤرخ في 21/02/1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور.

### 2- وثائق ومنشورات حكومية

- برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة، بتاريخ 01 جويلية 2007، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17 سنة 2007.
- بيان السياسة العامة المقدم بتاريخ 21 أكتوبر 2010 من قبل الوزير الأول أحمد أويحيى، الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، السنة الرابعة 174 الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2010.
- عرض الرئيس الحكومة أحمد أويحيى لبيان السياسة العامة في 21 أكتوبر 2010 الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني العدد 174 المؤرخة في 22 نوفمبر 2010.
- حصيلة متابعة أشغال البرلمان، دورة الربيع 2015، العهدة التشريعية السابعة 2012-2017، منشورات وزراء العلاقات مع البرلمان، الجزائر.
- حصيلة متابعة أشغال البرلمان، دورة الخريف 2016، العهدة التشريعية 2012-2017، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر.
- مخطط عمل الحكومة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية سبتمبر 2017 <http://www.premier-ministre.gov.dz/ar>

- توضيح الوزارة الأولى بخصوص التأخر في تقديم بيان السياسة العامة - <http://www.premier-ministre.gov.dz/.../precisions-des-service>

### 3- الجرائد الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

#### ثالثاً: المؤلفات والدراسات والبحوث بالعربية

##### 1- المؤلفات

- ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطات التنفيذية، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
- دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة (ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان) منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
- سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني دراسة مقارنة، 2009.
- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1993.
- النظام السياسي الجزائري- دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013، الجزء الرابع.
- النظام السياسي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- سعيد عبد المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1967.
- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
- عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية نشأتها، أنواعها، وظائفها.. دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، الطبعة الأولى، 1987.
- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار

- الخلدونية، الجزائر، 2006.
- عبد الله بوقفة، القانون الدستوري "آليات تنظيم السلطة"، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2013.
  - أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002.
  - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2013.
  - عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، الجزائر، 1982.
  - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2002.
  - محمد رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
  - مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون، المنصورة.
  - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب الطبعة الأولى، 2005.
  - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والسياسي، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، سنة 2008.

## 2- الأبحاث الجامعية

### أ- أطروحات الدكتوراه.

- حسن مصطفى البحيري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2006/2005.
- سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 1984.
- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة 2013/2012.

### ب- مذكرات الماجستير

- بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012-2013.
- بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، الموسم 2006/2007.
- يحيواي حمزة، دور اللجان البرلمانية، في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2009/2010.

### 3- المقالات

- البديري حسن علي، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العراق، المجلد 4، العدد 12، سنة 2011.
- شطناوي فيصل، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)، مجلة جلمعة النجاح للابحاث (العلوم الانسانية)، مجلد 25(09) سنة 2011.
- ظريف قدور، مكانة السؤال في النظام الدستوري بالجزائر باعتباره آلية رقابية على أعمال الحكومة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد الثالث والعشرون، سبتمبر 2016.
- علي الصاوي، تطور عمل المجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الانمائي، الرابط: [www.arabparliamentaryinstitute.org/upload/article/2837233993.pdf](http://www.arabparliamentaryinstitute.org/upload/article/2837233993.pdf)
- عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 13، جوان 2006.

### 4- الملتقيات والمؤتمرات

- العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، مجلة ملتقى المؤسسات، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 03، ديسمبر 2006.
- إبراهيم بولحية، النظام البرلماني المزدوج في بلدان اتحاد المغرب العربي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والنظم المقارنة، الجزء الثاني، وزارة العلاقات مع

البرلمان، الجزائر، يومي 29، 30 أكتوبر 2000.

- عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي،  
الملتقى الدولي الثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية، كلية الحقوق والعلوم  
السياسية، جامعة عباس لغرور - خنشلة، يومي 22/23 أكتوبر 2014.  
[/http://ammarabbes.blogspot.com](http://ammarabbes.blogspot.com)

## 5- المراجع باللغة الفرنسية

- Ameller Michel, les questions instruments du contrôle parlementaire, LGDJ, paris, 1964
- Ahmed Mahiou, note sur la constitution Algérienne ,revue IDARA, École nationale d'administration 1996 .
- Ahmed Mahiou, etudes de droit publique algerien, OPU, 1984.
- Bernard Chantbout, le contrôle parlementaire, Revues de droit Constitutionnel et Institutions politiques Document d'études N1, 14<sup>eme</sup> edition, 1998.
- Pauline Turk, le cotrole parlementaire en France , LGDJ ,Lextenso, éditions, Paris, 2011.
- pierre Avril et Jean Giquel, Droit Parlementaire, 4<sup>eme</sup> edition, Montchrestien, Paris, 2010.

## فهرس المحتويات

|    |  |
|----|--|
| 03 | ..... مقدمة  |
| 07 | ..... المحور الأول: ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة                                   |
| 07 | ..... المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة                                   |
| 07 | ..... المطلب الأول: البرلمان   |
| 08 | ..... الفرع الأول: المجلس الشعبي الوطني  |
| 08 | ..... أولا: أجهزة المجلس الشعبي الوطني   |
| 09 | ..... ثانيا: هيئات المجلس الشعبي الوطني  |
| 10 | ..... الفرع الأول: مجلس الأمة  |
| 10 | ..... أولا: أجهزة مجلس الأمة   |
| 11 | ..... ثانيا: هيئات مجلس الأمة  |
| 12 | ..... المطلب الثاني: الحكومة   |
| 13 | ..... المطلب الثالث: مفهوم الرقابة البرلمانية وبيان أهدافها                                      |
| 13 | ..... الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية  |
| 14 | ..... الفرع الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية   |
| 18 | ..... المطلب الرابع: نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتمييزها على أنواع الرقابة الأخرى |
| 18 | ..... أولا: الرقابة الشعبية  |
| 20 | ..... أولا: الرقابة الادارية   |
| 22 | ..... ثالثا: الرقابة القضائية  |
| 24 | ..... المطلب الخامس: نشأة وتطور الرقابة البرلمانية في الجزائر                                    |
| 24 | ..... أولا- في ظل المجلس الوطني التأسيسي   |
| 25 | ..... ثانيا- في ظل دستور 1963  |
| 25 | ..... ثالثا- في ظل دستور 1976  |
| 25 | ..... رابعا- في ظل دستور 1989  |
| 26 | ..... خامسا- في ظل دستور 1996  |

- 26 المحور الثاني: آليات الرقابة البرلمانية التي قد ترتب مسؤولية الحكومة .....
- 27 المبحث الأول: مناقشة مخطط عمل أو برنامج الحكومة .....
- 27 المطلب الأول: ضبط مخطط عمل أو برنامج الحكومة وعلاقته ببرنامج رئيس الجمهورية
- 28 الفرع الأول: تعيين الحكومة .....
- 29 الفرع الثاني: تطور تسمية برنامج الحكومة ومخطط عمل الحكومة .....
- 31 الفرع الثالث: أهمية مخطط عمل الحكومة أو برنامجها كآلية لرقابة الحكومة .....
- 33 المطلب الأول: عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامجها للمناقشة والمصادقة .....
- 34 الفرع الأول: تقديم مخطط عمل الحكومة الى المجلس الشعبي الوطني .....
- 36 الفرع الأول: عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامجها على مجلس الأمة .....
- 38 المبحث الثاني: تقديم بيان عن السياسة العامة .....
- 39 المطلب الأول: بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني .....
- 39 الفرع الأول: الزامية عرض بيان السياسة العامة وارتباطه بمخطط عمل الحكومة ...
- 41 الفرع الثاني: فتح مناقشة حول بيان السياسة العامة .....
- 41 الفرع الثالث: إمكانية اصدار لائحة .....
- 43 المطلب الثاني: تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة .....
- 43 الفرع الأول: جوازية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة .....
- 44 الفرع الثاني: الأثر الاعلامي لتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة .....
- 44 المطلب الثالث: إجراءات اثاره المسؤولية للسياسة للحكومة المرتبطة بتقديم بيان السياسة العامة.
- 45 الفرع الأول: ملتمس الرقابة .....
- 47 الفرع الأول: التصويت بالثقة .....
- 49 المبحث الثالث: الاستجواب كآلية جماعية للرقابة البرلمانية قد يترتب عنها اثاره  
مسؤولية الحكومة.
- 50 المطلب الأول: تعريف الاستجواب البرلماني .....
- 51 المطلب الثاني: شروط ممارسة الاستجواب .....
- 53 المطلب الثالث: إجراءات الاستجواب البرلماني .....

|     |  |
|-----|--|
| 57  | المحور الثالث: آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية .....       |
| 58  | المبحث الأول: السؤال البرلماني وسيلة حوار وآلية فردية للرقابة البرلمانية .....     |
| 58  | المطلب الأول: التعريف بالسؤال البرلماني وتحديدي شروطه .....                        |
| 59  | الفرع الأول: تعريف السؤال البرلماني وأهدافه .....                                  |
| 60  | الفرع الثاني: أنواع الأسئلة البرلمانية .....                                       |
| 62  | الفرع الثالث: الشروط الواجب توافرها في الأسئلة البرلمانية .....                    |
| 64  | المطلب الثاني: إجراءات توجيه الأسئلة والاجابة عنها .....                           |
| 71  | المبحث الثاني: التحقيق البرلماني .....   |
| 71  | المطلب الأول: لجان التحقيق البرلماني .....   |
| 72  | الفرع الأول: التعريف بالتحقيق البرلماني .....                                      |
| 75  | الفرع الثاني: شروط انشاء لجان التحقيق .....  |
| 79  | الفرع الثالث: اجراءات انشاء لجان التحقيق .....                                     |
| 81  | الفرع الرابع: الأحكام المتعلقة بتشكيل لجان التحقيق .....                           |
| 84  | الفرع الخامس: أحكام عمل لجان التحقيق لنترتبة عنه .....                             |
| 84  | ج - تنظيم المحكمة الإدارية الاستئنافية .....                                       |
| 97  | المطلب الثاني: ممارسة اللجان الدائمة للرقابة البرلمانية .....                      |
| 97  | الفرع الأول: الأساس القانوني للجان الدائمة ودورها في مجال الرقابة البرلمانية ..... |
| 99  | الفرع الثاني: جلسات الاستماع كآلية للرقابة البرلمانية .....                        |
| 104 | الفرع الثاني: البعثات الاستعلامية المؤقتة .....                                    |
| 109 | قائمة المراجع .....  |
| 116 | الفهرس .....   |