

الفهرس

1	مقدمة
7	الفصل الأول: آليات الرقابة التي لا ترتب مسؤولية الحكومة
8	المبحث الأول: الرقابة بآلية الأسئلة البرلمانية
9	المطلب الأول: ضوابط توظيف الأسئلة البرلمانية
9	الفرع الأول: إجراءات توظيف الأسئلة
13	الفرع الثاني: ضوابط الإجابة عن السؤال والحقوق الواردة عنها
17	المطلب الثاني: حدود فعالية الأسئلة البرلمانية
17	الفرع الأول: مصير الأسئلة البرلمانية
20	الفرع الثاني: قياس مدى فعالية الاسئلة
23	المبحث الثاني: فعالية الإستجواب البرلماني
24	المطلب الأول: الرقابة بآلية الاستجواب
24	الفرع الأول: تعريف الإستجواب وكيفية اجراء الاستجواب
29	الفرع الثاني: إجراءات مباشرة الاستجواب
31	المطلب الثاني: قصر آلية الإستجواب في التجربة الجزائرية
31	الفرع الأول: الإستجواب في الممارسة الجزائرية
34	الفرع الثاني : فعالية آلية الاستجواب
38	المبحث الثالث: التحقيق البرلماني ومدى فعاليته
38	المطلب الأول: الدور الرقابي لآلية التحقيق البرلماني
39	الفرع الأول: ماهية التحقيق البرلماني

43	الفرع الثاني: ضوابط وشروط اجراء التحقيق
47	المطلب الثاني: مدى فعالية التحقيق البرلماني في الرقابة على أداء الحكومة.....
48	الفرع الأول: تطبيقات التحقيق البرلماني ومصيره
50	الفرع الثاني: حدود فعالية لجان التحقيق
53	مدى فعالية الآليات الاستعلامية.....
55	الفصل الثاني: آليات الرقابة المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة.....
56	المبحث الأول: الرقابة السابقة على برنامج الحكومة.....
56	المطلب الأول: مناقشة مخطط الحكومة.....
57	الفرع الأول: ضوابط مناقشة مخطط عمل الحكومة.....
60	الفرع الثاني: عرض برنامج الحكومة أمام مجلس الامة.....
62	المطلب الثاني: آثار عدم الموافقة على مخطط الحكومة.....
63	الفرع الأول: عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة في الممارسة.....
65	الفرع الثاني: آثار مناقشة مخطط عمل الحكومة.....
71	المبحث الثاني: الرقابة بإصدار اللائحة والتصويت بالثقة للحكومة
72	المطلب الأول: الرقابة بآلية اصدار اللائحة وآثارها
73	الفرع الأول: شروط إجراءات إقتراح اللائحة.....
76	الفرع الثاني : الهدف من إقتراح اللوائح
79	المطلب الثاني: ضوابط التصويت بالثقة ومدى فعاليتها.....
80	الفرع الأول: الإجراءات المنظمةة لآلية التصويت بالثقة
84	الفرع الثاني : مدى فعالية التصويت بالثقة من خلال المصير الذي يؤول اليه.....

86	المبحث الثالث: فعالية ملتمس الرقابة.....
87	المطلب الأول: شروط وقواعد توظيف ملتمس الرقابة
87	الفرع الأول: الشروط الواجب توفرها لتحريك الية ملتمس الرقابة.....
90	الفرع الثاني: قواعد اجراء المناقشة والتصويت.....
92	المطلب الثاني: الآثار التي يترتبها ملتمس الرقابة.....
93	الفرع الأول : الآثار المترتبة على ملتمس الرقابة.....
95	الفرع الثاني: اسباب احجام المجلس على استعمال آلية ملتمس الرقابة.....
100	خلاصة المبحث الثاني
101	خاتمة
107	قائمة المراجع.....
111	الفهم.....رس

مقدمة:

درج الفكر السياسي منذ الازل الى تقسيم وظائف الدولة الى ثلاثة وظائف وهذا التقسيم يستند في أصوله الى كتابات أرسطو، وأخذ طابعه الحالي على يد منتسكيو بفضل مبدأ الفصل بين السلطات.

فتركيز السلطة في قبضة واحدة يؤدي الى استبداد صاحبها، ومن ثم فإن هذا يؤدي الى انتهاك حقوق الإنسان، لأن النفس البشرية بطبعها ميالة الى حب الاستبداد بالآخرين والتحكم فيهم، ومن هنا نشأة فكرة أن السلطة توقفها إلا سلطة توازيها في القوة داخل الدولة.

وكل دولة تحتاج في إدارة شؤونها العامة الى تقسيم وظائفها على ثلاث سلطات، وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، وتحتل السلطة التشريعية مكانة هامة داخل هذا النظام السياسي للدولة، بل تتحدد طبيعة النظام السياسي للدولة من خلال العلاقة القائمة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فالحكومة مسؤولة أمام البرلمان في معظم الأنظمة المعاصرة.

إن مبدأ الفصل بين السلطات القائم على أساس التعاون والتأثير المتبادل بين السلطة التشريعية والتنفيذية على الخصوص، يتيح إمكانية تداخل اختصاصات كل سلطة في اختصاصات السلطة الأخرى، وفقا لما تحدده الدساتير والقوانين النازمة للعلاقة بينهما، وذلك من خلال السماح لكل واحدة بالتدخل في اختصاصات نظيرتها بقدر محدود، ونلمس هذا من خلال أن السلطة التنفيذية يمكنها مشاركة البرلمان في العمل التشريعي عبر مشاريع القوانين، وتدخل

السلطة التشريعية في اختصاصات السلطة الحاكمة من خلال مراقبة أعمالها، ومن هنا نستنتج أن أهمية البرلمان تتجلى في كونه يجسد السلطة الرقابية على السلطة التنفيذية.

وقد عرف الفقهاء الرقابة البرلمانية على أنها "سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، ومساءلة المسؤول عن ذلك.

وهناك من عرفها على أنها "دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة بإصدار أحكام قيمية عن هذه الأعمال، وقد تقود هذه الأحكام إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة من طرف البرلمان.

لا تستهدف الرقابة البرلمانية المساس باستقلالية الحكومة من خلال تهديد بقائها في الحكومة بواسطة تقرير مسؤوليتها السياسية، وإنما تهدف إلى تحسين أدائها فهي ترمي بذلك إلى تحقيق المصلحة العامة¹.

ولأجل ممارسة الرقابة بطريقة فعالة ينبغي أن يكون للبرلمان آليات تمكنه من ممارسة هذه الرقابة، ومن هذه الآليات التي أقرها الدستور الجزائري على وجه الخصوص: السؤال، والاستجواب، ولجان التحقيق، وهي آليات غير مرتبة لأي مسؤولية سياسية على الحكومة، وهناك آليات ترتب للمسؤولية السياسية الحكومة، ألا وهي مناقشة برنامج الحكومة، وإصدار اللائحة، والتصويت بالثقة، وملتمس الرقابة.

¹. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر،

السنة 2006، ص 240

ولئن حظيت جل وظائف البرلمان بالدراسة، والبحث المتخصص، فإن البحث في فعالية هذه الرقابة وقياسها، لإصدار الأحكام بشأنها، وعلاج اختلالاتها وتصحيحها تبدو متواضعة، إن لم تكن نادرة على المستوى العربي خصوصا، لأن دور البرلمان في الدول العربية لا يزال هشا، مما ولد جمود وخمول في مظاهر الحياة السياسية¹.

ومن كل ما سبق سنحاول اكتشاف واقع الأداء الرقابي في التجربة الجزائرية على أرض الواقع، وقياس مدى فعالية الآليات الممنوحة له من خلال استقراءنا أرقام العمل بها، وأمام سعة الموضوع ارتأينا أن نحدد فترة الدراسة من دستور 1996 الذي أنشأ ازدواجية البرلمانية إلى يومنا هذا من عمر التجربة الجزائرية.

ولعل أسباب اختيار الموضوع الذي توجب البحث فيه هي كثيرة، يمكن حصر بعضها في أن عزوف الباحثين الخوض في غمار هذا الموضوع، واكتفائهم بتوظيف آليات الممنوحة للبرلمان وتبیینها، كما اكتفوا بنقد الأداء البرلماني من الخارج لأسباب موضوعية وأخرى خاضعة لرغبتهم، أو كليهما معا، كما أن البحث في موضوع حدود فعالية آليات الرقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية، وفعالية الأداء الرقابي ككل جد صعب مما جعل البحث فيه ضرورة ملحة وهذا ما جعلنا نختار الخوض في هذا الموضوع.

أما عن أهمية موضوع الدراسة، فإن البحث فيه له أهمية بالغة لعدة مبررات أهمها:

¹. ذبيح ميلود، فعالية الرقابة على أعمال الحكومة في الجزائر، اطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، سنة 2012/2013، ص 234.

1 أن المكانة التي بلغها البرلمان الجزائري اليوم من تراجع في شتى المجالات سواء

التشريع أم الرقابة، وطغيان وهيمنة الحكومة عليه خاصة في المجال التشريعي، وسمو مكانة

التشريع الدولي على التشريعات الداخلية التي يصدرها البرلمان هذا من جهة، أما من جهة ثانية

فإن جمعيات المجتمع المدني صارت تنافس البرلمان على ذلك، وهو ما أضعف دور البرلمان

في تفعيل الآليات التي منحها له الدستور في مراقبة أعمال الحكومة، ولهذا ارتأينا أن نعالج هذا

الموضوع لأهميته البالغة في إظهار دور البرلمان في المجال الرقابي بإبراز مدى فعالية الآليات

التي يستعملها والكشف عن مستواها.

وقد سبقنا في بحث الرقابة البرلمانية العديد من الباحثين ونذكر منهم على سبيل المثال لا

الحصر الباحثة خلوفي خدوجة، بعنوان الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ضل دستور

1996، وهي رسالة ماجستير في القانون من جامعة بن عكنون الجزائر سنة 2000/2001،

ومن الدارسين لفعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر الأستاذ ذبيح ميلود من

جامعة الحاج لخضر، باتنة، وهي رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية لموسم 2012

- 2013.

أما عن الصعوبات التي واجهتنا خلال إنجاز هذه الدراسة المتواضعة لا نقول قلة المراجع بل

على كثرتها لم تعالج موضوع فعالية آليات الرقابة البرلمانية إلا القليل منها.

كما يعيق البحث في هذا الموضوع عدم توفر المعلومات والبيانات الإحصائية المتعلقة

بالأداء الرقابي لغرفتي البرلمان، فهي نادرة الوجود لعدم وجود مصادر...، و إن وجدت فهي

قليلة ويصطدم الباحث بعمومياتها، وعدم نشر المعلومات في وقتها إلا بعد مرور زمن طويل، مما صعب عملية قياس فعالية هذه الآليات، إضافة إلى صعوبة إيجاد معيار موحد لقياس هذه الفعالية بإجماع الباحثين.

إن البحث في موضوع مدى فعالية آليات الرقابة في مواجهة أعمال السلطة التنفيذية، يقتضي منا التركيز على واقع الأداء الرقابي داخل غرفتي البرلمان، وهذا من خلال دراستنا للآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية في مرتبة أولى، والآليات الغير المرتبة للمسؤولية بدرجة أكبر في الدرجة الثانية.

ومن هنا تبرز لنا إشكالية الموضوع فيما يلي: ما مدى فعالية الآليات التي وفرها الدستور للبرلمان الجزائري لرقابة على أعمال الحكومة؟.

إن الإجابة عن الإشكالية الموضوع تقتضي منا اعتماد عدة مناهج من مناهج البحث العلمي في مجال العلوم القانونية وقد اعتمدنا في دراستنا المنهج التالي:

-المنهج الوصفي التحليلي : وهذا لرصد واقع الأداء الرقابي، وتحليل ظاهرة فعالية آليات الرقابة من خلال تحليل النصوص الناظم لهذه الآليات.

وبصفة اقل المناهج التالية:

-المنهج الاستقرائي : وذلك عند تتبع إجراءات تحريك آليات المستعملة في الرقابة، وانطلاقا.

- المنهج التاريخي: وقد كان من الضروري استعماله خلال استقراءنا للفترات التشريعية المتتالية.

ولأجل ذلك اعتمدنا الخطة التالية في الفصل الأول درسنا فيه الآليات الغير مرتبة للمسؤولية السياسية بالاعتماد على ثلاث مباحث، ففي الأول سأتناول الرقابة بآلية الأسئلة البرلمانية أما الثاني فهو بعنوان فعالية الاستجواب البرلماني، في الثالث التحقيق البرلماني ومدى فعاليته، وفي الفصل الثاني الذي هو بعنوان آليات الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة تفرع عنه ثلاث مباحث أيضا ففي المبحث الأول عنوان الرقابة السابقة على برنامج الحكومة والمبحث الثاني ضوابط الرقابة بإصدار اللائحة والتصويت بالثقة للحكومة أما المبحث الثالث فيتناول الرقابة بآلية ملتمس الرقابة وفعالية الملتمس، وفي النهاية خاتمة البحث.

الفصل الأول: آليات الرقابة التي لا ترتب مسؤولية الحكومة.

طبقا للمادة 99 من الدستور 1996 يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80 و 84 و 133 و 134 من الدستور، يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 من الدستور¹.

يعتبر المجلس الشعبي الوطني الطرف الرئيسي القائم بالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وهذا من المعلوم أنه توجد في الأنظمة البرلمانية ترسانة من التقنيات و الآليات التي يتمتع بها البرلمان لمراقبة نشاط الحكومة ومن هذه التقنيات: الاستجواب والسؤال البرلماني ولجان التحقيق، وهي آليات شهيرة تأخذ بها جل الأنظمة في العالم.

ومن المؤكد أن هذه الآليات تهدف إلى غاية واحدة وهي الرقابة على نشاط الحكومة عموما من طرف البرلمان غير أن هذه الرقابة متعددة الوسائل و الآثار وهذا ما يفسر تعددها. وإذا كان الأمر كذلك، سنتناول في هذا الفصل الذي يحمل عنوان فعالية الآليات الغير مرتبة للمسئولية السياسية للحكومة، في ثلاثة مباحث على النحو التالي الرقابة بآلية الأسئلة البرلمانية و في المبحث الثاني فعالية الاستجواب البرلماني وأخيرا الرقابة عن طريق لجان التحقيق البرلماني، وهذا من خلال ما جاء في دستور الجزائري لسنة 1996، وذلك من أجل معرفة مكانة هذه الآليات ومدى فعاليتها في النظام السياسي الجزائري.

¹. أنظر المادة 99 من الدستور الجزائري سنة 1996، الصادر في 28 نوفمبر 1996، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

المبحث الأول: فعالية الرقابة بآلية الأسئلة البرلمانية.

يمكن الإلمام بهذا النوع من الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، من حيث ما يترتب عن الممارسة له من ناحيتين.

الأولى: ذات طبيعة إيجابية، وهي تقيم العلاقة بين المشرع والمنفذ عن طريق الاستفهام، وبناء على طلب استيضاح حول مسألة ذات مصلحة عامة.

أما الثاني: فهي ذات طبيعة سلبية، حيث لا ترتب عنها إثارة مسؤولية الحكومة، ومن منظور أهمية الرقابة البرلمانية، لا تكمن في التتبع عليها بقدر ما هي تتجلى في مدى فعاليتها، ومن هنا ينبغي أن يكون واضحا في الذهن، أن آلية السؤال هي خطوة مشجعة للبرلماني لا غير؟ في مجال مراقبة عمل الحكومة¹.

وفي عرضا لآلية السؤال سنتطرق إلى ضوابط توظيف الأسئلة في الطلب الأول، ثم نمحص حدود و مدى فعالية الأسئلة البرلمانية في المطلب الثاني.

¹. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، سنة 2009، ص378.

المطلب الأول: ضوابط توظيف الأسئلة البرلمانية.

نصت جميع الدساتير العربية والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية على صلاحية مجلس النواب بتوجيه الأسئلة إلى الحكومة في أي موضوع يدخل في اختصاصها.

وتتصدر الأسئلة البرلمانية آليات الرقابة في مواجهة الحكومة في التوظيف لبساطة إجراءاتها، وبسر شروطها¹، ولأنها من أفضل وسائل تثمين وتوطيد للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، فبالأسئلة يلاحق النواب كل تقصير أو إخلال في جل نشاطات الحكومة، وبواسطتها يفرضون عليها تبرير حقيقة أدائها وغايتها، وقد حظيت الأسئلة لدى المشرع الجزائري بالعناية المطلوبة، فدستور 1996 قد حولها للمجلسين معا²، وسندرج تحت هذا المطلب فرعين أولهما إجراءات توظيف الأسئلة، وضوابط الإجابة عنها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: إجراءات توظيف الأسئلة.

أفرد المشرع الجزائري للأسئلة حيزا واسعا، في الإطار الذي رسمه للرقابة وميز ضمن هذا الحيز بين الأسئلة الكتابية والأسئلة الشفوية في مسارها، غير أنه لم يميز بينها في الجوهر والغاية³.

ولم يحدد الأساس الذي اعتمده في هذا التقسيم، رغم أن الأعراف البرلمانية الغربية درجت على حصر أهداف السؤال الكتابي في الاستيضاح عن واقعة محددة ترتبط بتطبيق بند من بنود

¹. نعمان عطاء الله الهايتي، الرقابة على الحكومة، دار رسلان، سوريا، دمشق، سنة 2007، ص 77.

². ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 234.

³. نفس المرجع، ص 235.

مخطط عمل الحكومة ، ولكن في حدود حوار ثنائي مكتوب بين النائب وعضو الحكومة، ولا تعرض في جلسة علنية، ولا يطلع عليها الرأي العام¹ (خاص بالأسئلة الكتابية) .

ومن هنا نجد أن السؤال نوعان هما السؤال الكتابي والسؤال الشفوي، إن المشرع الجزائري وفر جملة من الأطر القانونية لتوظيف الأسئلة كقواعد إجرائية، كما كفل من خلالها حقوقا للسائل، وحدد القيود التي ترد على هذا الحق في كل من الدستور والقانون العضوي والقانون الداخلي لكل مجلس²، و هي كما يلي:

أولاً: إجراءات توظيف الأسئلة.

جاء في نص المادة 134 من الدستور "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أيّ سؤال شفوي أو كتابي إلى أيّ عضو في الحكومة".

وقد جاء في الفقرة الأخيرة لتقرر نشر الأسئلة و الأجوبة، " تنشر الأسئلة والأجوبة طبقاً للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان"، وللإشارة فإن الأسئلة الكتابية هي التي تنشر فقط³.

ويقدم السؤال الشفوي من خلال إيداع نص السؤال لدى مكتب المجلس بعشرة "10" أيام قبل موعد عرضه، وجاء في المادة 69 من القانون العضوي 02/99 على أنه يجب أن يودع نص السؤال من صاحبه قبل عشرة أيام قبل يوم الجلسة حيث جاء النص كما يلي، "يودع نص

¹. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص235.

². مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، سنة 2010، ص 443

³. انظر مادة 134 من الدستور الجزائري 1996، المرجع السابق.

السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة...10 أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض"، ويحيل رئيس المجلس السؤال إلى رئيس الحكومة بشكل فوري وهذا ما جاء في نفس المادة.

أما ما جاء في المادتين 70 و71 من القانون العضوي 02/99 يحدد موعد عرض الأسئلة و الإجابة عنها وضبط عددها بالتشاور بين الحكومة و مكتب المجلس و لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال واحد في نفس الجلسة، ويقوم صاحب السؤال بعرض مضمون سؤله في الجلسة المحددة له وهذا حسب القانون العضوي 02/99¹.

أما عن الطريقة التي يودع بها السؤال الكتابي فإنها نفس الكيفية التي يودع بها السؤال الشفوي وأضاف شيئاً واحداً ألا وهو وجوب الإجابة على السؤال في أجل 30 يوماً، وهذا حسب ما جاء في المادة 73 لنظام الداخلي لمجلس الأمة، التي جاء في نصها " يكون جواب عضو الحكومة على السؤال الكتابي الذي وجه إليه على شكل كتابي خلال أجل 30 يوماً الموالية لتبليغ السؤال الكتابي"²، وهذا نفس ما جاءت به المادة 134 من الدستور، وحسب المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي على أن يقدم مكتب المجلس مدة طرح السؤال والتعقيب عليه حسب عدد الأسئلة ومواضيعها.

¹ . أنظر المواد 69، 70، 71، من القانون العضوي 02 / 99، الجريدة الرسمية رقم 15، الصادرة بتاريخ 09 مارس 1999.

² . أنظر المادة 73 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 46، صادرة بتاريخ 2000/06/30.

وإذا ما استقرنا مجموع المسالك القانونية التي وفرتها النصوص لتوظيف الأسئلة فإنها لا تخرج في عمومها عن الأطر القانونية لممارسة آلية السؤال بنوعيه في غالبية الدول إلا أنها في تفصيلها تجنح إلى تقيد توظيف هذه الآلية لما وضعت سياجا من الإجراءات، ووجهتها على النحو الذي لا يشجع على ممارستها¹.

ثانيا: حقوق السائل والقيود الواردة عليه.

أ- حقوق السائل.

إن توجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة هو حق خوله المشرع الدستوري إلى كل عضو من أعضاء البرلمان، ويندرج ضمن أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وقد كفل له القانون له عدة حقوق :

إذا رأى عضو البرلمان المقدم للسؤال أن جواب عضو الحكومة الموجه إليه السؤال غير كاف...، أو غير واضح، فله الأحقية في التعقيب على جواب عضو الحكومة، طالما أن طرح السؤال هو حق للنائب أو لعضو مجلس الأمة، فيحق له أيضا سحبه في أي وقت شاء².

- وأتاح المشرع للسائل حق إنابة زميل له في تقديم السؤال الشفوي في حال غيابه³.

- إمكانية تحويل السؤال الشفوي إلى سؤال كتابي، إذا بادر صاحب السؤال بطلب ذلك⁴.

¹. ميلود ذبيح ، المرجع السابق، ص 237.

². مولود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، الطبعة الاولى، سنة 2004، صفحة 30 و 31.

³. عزيز شبري، الأسئلة البرلمانية، مجلة منتدى القانون، جامعة بسكرة، عدد السابع، افريل 2010، صفحة 232.

⁴. المرجع نفسه، صفحة 230.

ب/ القيود الواردة على السائل.

-يجب أن ينصب السؤال على موضوع يدخل في مجال اختصاص عضو الحكومة¹.

-لا يجوز للنائب طرح أكثر من سؤال واحد في الجلسة الواحدة للأسئلة الشفوية².

-لا يمكن طرح الأسئلة من طرف الكتل البرلمانية، أما بشأن غياب صاحب السؤال فإن السائل

يفقد حقه في طرح السؤال ولا يتم الإجابة عنه من عضو الحكومة، ولا يؤجل طرح السؤال إلا مرة واحدة³.

-يشترط أن يكون السؤال موجزا ولا يتناول انتقادا شخصا⁴، ولا يحتوي سؤال على أية عبارة غير لائقة⁵.

الفرع الثاني: ضوابط الإجابة عن الأسئلة، والحقوق الواردة عنها.

إن السؤال المقدم من طرف عضو البرلمان، هو حق مكفول دستوريا، فعضو الحكومة ملزم بالإجابة عنه، و عليه يبدي عضو الحكومة رأيه في المسألة التي تعلق بها السؤال وتبرير توجهات سياسة الحكومة بشرحها وتوضيحها.

فتضمن الأسئلة بذلك للبرلمان الشفافية والمصادقية، ومن هنا نجد الإشكال القائم حول

ضوابط الإجابة وما يترتب عنها.

¹ . مولود خيرجة ، المرجع السابق، صفحة 32.

² . المرجع نفسه، صفحة 34.

³ . ميلود ذبيح، المرجع السابق، صفحة 238

⁴ . عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، دار هومة، الطبعة الخامسة، سنة 2013، الجزائر، صفحة 181.

⁵ . بن بغلية ليلي، المرجع السابق، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، سنة 2004/2003، الجزائر، صفحة 24.

أولاً: ضوابط الإجابة عن الاسئلة.

كما ورد في الدستور 1996، يجب أن يرد عضو الحكومة المعني عن السؤال الكتابة في أجل 30 يوما من تاريخ التبليغ، و يبلغ لصاحبه من قبل المكتب الذي يحتفظ بالجواب¹، مع إمكانية طلب تمديد هذا الأجل من تاريخ التبليغ²، يودع الجواب، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، ويبلغ إلى صاحبه.

وجاء في القانون العضوي 02/99 المادة 73 "تخصص جلستان شهريا بالأسئلة الشفوية لأعضاء كل غرفة ولأجوبة أعضاء حكومة عنها"³، كما يحدد اليوم الذي يتم فيه الإجابة على الاسئلة الشفوية بين مكنتي غرفة البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة.

وجاء في الفقرة الرابعة منها، يتم ضبط عدد الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عليها باتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة⁴، وهذا من دون تحديد يوم محدد للإجابة على غرار ما هو معمول به في فرنسا وإنجلترا⁵.

وباستقراء هذه الضوابط فإنه ليس لصاحب السؤال الحق في طلب إدراج سؤاله في جلسة معينة، إنما يتم ذلك بالاتفاق بين الحكومة ومكتب الغرفة المعنية، على أن تكون الأولوية في الإجابة على السؤال الأقدم ورودا إلى المكتب، أي وفقا لترتيبه في سجل الإيداع، كما يخضع

¹. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، جزء الرابع، سنة 2013، الجزائر، ص 181.

². ميلود نبيح، المرجع نفسه، ص 240.

³. أنظر المادة 73، من القانون العضوي 02/99 المتعلق بتنظيم العلاقة بين البرلمان والحكومة، المؤرخ في 8 مارس 1999،

⁴ الجريدة الرسمية رقم 15، الصادرة في 9 مارس 1999.

⁵. المادة 73، نفس المرجع.

⁵. عمار عباس، مرجع السابق، ص 53 .

كل ذلك لعدد الأسئلة التي يمكن أن تطرح، وهذا بغض النظر عن مدى أهمية موضوع السؤال أو خطورته و استعجاله¹، ويقدر مكتب المجلس مدة طرح السؤال الشفوي، ورد عضو الحكومة عليه، وتعقيبهما حسب عدد الأسئلة وموضوعها²، كما يمكن لعارض السؤال أن يعقب على جواب الوزير باعتباره هو الذي طرح السؤال دون غيره من زملائه، ويحق للوزير الرد على ذلك التعقيب³، وجاء في م76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يجوز لصاحب السؤال تناول كلمة من جديد في حدود 5 دقائق، ويمكن لممثل الحكومة الرد عليه في حدود 10 دقائق⁴.

كما وفرت هذه الضوابط حقوق للمجيب كما قد ترتب حق إجراء مناقشة يبررها جواب عضو الحكومة⁵، وهذه الحقوق هي:

أ/ الحق في عدم الإجابة عن السؤال: يرتبط هذا الامتناع بأسباب مشروعة، كأن يكون مضمون السؤال ينطوي على مسألة تتعارض مع المصلحة العامة، أو أن الإجابة لا تدخل في اختصاصات الوزير، أو لافتقار الوزير للبيانات والمعلومات المطلوبة، ومع معقولية بعض هذه المبررات فإن بعضها لا يصمد أمام حق السائل في الإجابة عن سؤاله.

ب/ حق المجيب في التأجيل والإجابة: تجدر الإشارة إلى أنه يحق لعضو الحكومة في حالت حدوث مانع أو عذر لعضو الحكومة الموجه إليه السؤال أن يكلف عضو آخر بالإجابة

¹. ميلود نبيح ، المرجع السابق، ص 241 .

². أنظر المادة 68، النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، السالف الذكر.

³. ميلود خرجة، المرجع السابق، ص 34 .

⁴. أنظر المادة 76، النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر سنة 2000، الجريدة الرسمية رقم 77، سنة 2000.

⁵. ميلود نبيح، المرجع السابق، ص 241.

عليه بناء على مبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة، مع ذلك فإن إمكانية التأجيل الإجابة واردة كثيرا، مع الملاحظة أن هذا التأجيل يمكن أن يمتد إلى عدم الرد النهائي، لأن النص لم يقيد الحكومة في هذه الحال بأجل للرد، وترك الأمر لجلسة أخرى¹.

إضافة إلى أن منح ممثل الحكومة الحق في تأجيل الأسئلة التي يراها معقدة أو ليس لدى عضو الحكومة إجابة عنها.

ثانيا: مناقشة جواب الحكومة.

إذا كانت الأسئلة، بنوعيتها، تعكس علاقة فردية بين عضو البرلمان صاحب السؤال وعضو الحكومة ، فإن الإجابة على الأسئلة قد يفتح المجال لتدخل البرلمانين الآخرين في حال مطالبتهم بفتح مناقشة تخص مضمون سؤال وجوابه.

وتعد المناقشة الأثر الإيجابي للأسئلة في مختلف الأنظمة البرلمانية، لذا أعطى المؤسس الدستوري الحق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وفي مساواة تامة من فتح هذه المناقشة عقب رد الحكومة على الأسئلة الموجهة إليها ، وعلى افتراض أن أحد المجلسين تمكنا من فتح المناقشة، فإن المشرع أوجد لها شرطا موضوعيا من شأنها أن تحد من مجالها²، كما جاء في م75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على ما يلي: " إذا تبين جواب عضو

¹. بن بغيلة ليلي، اليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، سنة 2003/2004، ص 26.

². ميلود خوجة، المرجع السابق، ص 42.

الحكومة الكتابي يبرر إجراء مناقشة، تفتح هذه المناقشة بطلب يقدمه ثلاثون 30 عضو، يودع لدى مكتب مجلس الأمة¹.

كما اشترط القانون العضوي في المادة 74 في فقرتها 2 " يجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة "².

وهو قيد موضوعي يحد من الخوض في بواغث وغايات المسألة المعروضة للنقاش، ويضيق من مجال النقاش الذي يصب في تحديد المسؤوليات³.

المطلب الثاني: حدود فعالية الأسئلة البرلمانية:

تعريف الفعالية: يقصد بالفعالية قانونا القدرة على إنتاج الآثار القانونية، كما يستعمل مصطلح بمعنى النفاذ الفعلي للقانون وسريانه على الأشخاص المخاطبين به، فالفعالية تتمحور حول الالتزام ومدى النفاذ⁴.

لقياس فعالية آلية الأسئلة البرلمانية وبعد دراستنا لما سبق نجد أن مصيرها هو مقياس فعاليتها وسنعالج ذلك في الفرعين المولين.

الفرع الأول: مصير الأسئلة البرلمانية.

على ضوء الضوابط المحددة لمسار الأسئلة وتطبيقاتها، يتحدد مصير السؤال، فعند تحريك هذه الإجراءات يواجه السؤال مصير احدى هذه الصور: السقوط، أو بقاءه دون جواب،

¹. أنظر المادة 75، من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

². أنظر المادة 74 من قانون عضوي 99 / 02، المرجع السابق.

³. ميلود نبيح، المرجع السابق، ص 234.

⁴. نفس المرجع، ص 15.

أو إعادته إلى صاحبه لغموضه، أو تأجيله لعدم كفاية المعلومات أو عدم الرد عليه لعدم الاختصاص دون أن يكون للوزير صلاحية تحويل السؤال أو إجابة عضو الحكومة عنه، وإمكانية التعقيب والرد أو إمكانية فتح مناقشة عامة لإجابة عضو، أو تحويل السؤال إذا تأخر الرد عليه أو تغيب صاحب السؤال ولم يقدم مبرر¹.

أولاً: حالة سقوط السؤال: إن السؤال يسقط بزوال صفة مقدمه أو من وجه إليه السؤال، أو بانتهاء دورة الانعقاد التي قدم خلالها .

وبهذا يتضح أن حالات سقوط السؤال هي انتهاء عضوية السائل أو الموجه له، أو انقضاء دورة الانعقاد²، أو إذا تنازل السائل عن سؤاله وسحبه أو استرده، وقد أجازت التعليمات 2000/08 حق السائل في سحب سؤاله³.

ثانياً: حالة عدم الرد على الاسئلة:

قد يؤول مصير السؤال إلى حالة عدم الرد عليه، فيصبح عديم الجدوى إذا لم يتم الرد عليه خلال الفترة التشريعية، وقد يعود ذلك إلى رد الوزير المعني كتابياً، عبر وزير العلاقات مع البرلمان بأن السؤال لا يدخل في اختصاص قطاعه⁴.

¹. عمار عباس، المرجع السابق، ص 12.

². حمريط بن عبد الغني، الرقابة البرلمانية على الحكومة، رسالة ماجستير، دراسة مقارنة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2005/2006، ص 55.

³. عمار عباس، المرجع السابق، ص 12.

⁴. العيد عاشور، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري، وقائع ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي، مجلة ملتقى المؤسسات الصادرة عن الوزارة المكلفة بعلاقة مع البرلمان، العدد 3، الجزائر، ديسمبر 2003، ص 25.

ولا يوجد ما يلزم الحكومة بضرورة الإجابة على الأسئلة الموجهة اليها، إذ تكشف التقارير أن الحكومة لم تجب خلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 1997 إلى عام 2002 على 130 سؤالاً وجهها نواب مجلس الشعبي الوطني منها 73 سؤال شفوي، و 57 سؤال كتابي، وخلال الفترة التشريعية 2002 إلى 2007 لم تجب الحكومة على 110 سؤالاً وجهها أعضاء البرلمان لها¹.

ثالثاً: تأجيل السؤال

يمكن لعضو الحومة أن لا يرد على السؤال إذا تعلق بمصلحة حيوية للبلاد وتأجل الجلسة إلى جلسة لاحقة²، كما يلجأ إليه الوزير بحجة عدم جاهزية المعلومات المطلوبة، مما يؤخر الإجابة ويطيل المدة بين إيداع السؤال والإجابة عنه³.

رابعاً: تحويل السؤال

وهو الجزاء الذي يترتب على غياب صاحب السؤال، يتقرر تحول السؤال من سؤال شفوي إلى سؤال كتابي، إن لم يتقرر إسقاطه، كما أنه جزاء يترتب على تأخر عضو الحكومة على الرد على السؤال، فيتقرر تحول من سؤال شفوي إلى سؤال كتابي⁴.

¹. خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2009، ص 326.

². عشور نصر الدين، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996 مجلة الاجتهاد القضائي، دون سند نشر، ص 314.

³. ميلود ذبيح، مرجع السابق، ص 245.

⁴. المرجع نفسه، ص 246.

الفرع الثاني: قياس مدى فعالية الاسئلة.

كما تم شرحه مسبقا، يعتبر توجيه الأسئلة أحد آليات الرقابة البرلمانية التي تتيح لأعضاء البرلمان التقدم بها للاستفسار عما غمض عليهم من تدابير حكومية، لتعد بذلك آلية لمراقبة مدى تنفيذ الحكومة لبرامجها، ومدى قدرتها على الوصول لحل المشاكل التي تواجهها، أضاف إلى ذلك أنها آلية إعلامية تمكن عضو البرلمان من جمع المعلومات الضرورية لأداء مهمة الرقابية، وتزويد الرأي العام بالخبايا العمل الحكومي، وكشف ذلك أمامه وتحمل الحكومة المسؤولية السياسية بإصدار لائحة، وتبدو أهمية الآليات وتأثيرها من خلال تطبيقها والعمل بها وخاصة من خلال التطرق للمواضيع الحساسة التي تضع الحكومة في موقف حرج لما للسؤال من مضمون كما ذكرت أعلاه، ألا وهو التأثير على الرأي العام.

وبالرجوع إلى السؤال بنوعيه نجده يخدم البرلمان السائل أمام ناخبيه، ذلك أن السؤال يدور دائما حول الدائرة الانتخابية للسائل، وبالتالي هنا قد يستعمله البرلماني كآلية لإرضاء ناخبيه¹.

وقد تناول المشرع الجزائري السؤال كآلية للرقابة البرلمانية دون أن يمنحها الفعالية اللازمة من حيث الأثر الذي يترتب عن الأجوبة الغير مقنعة لأعضاء الحكومة، إذ اكتفى فقط بالنص على المناقشة والتعقيب من طرف العضو السائل، وإن كانت هذه المناقشة تعد أثر إيجابي للأسئلة غير أن المجلس لا يستطيع إصدار أي لائحة تؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة، وهذا يؤكد أن المشرع سعى إلى تقيد وتضييق إمكانية ذلك قدر المستطاع ...، مما أدى إلى فقدان هذه الآلية التأثير الحقيقي على الحكومة.

¹. بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 33.

وكان من الأفضل إعطاء آلية السؤال فعاليتها، من خلال ترتيب جزاء في حالة عدم الرد أو إمكانية تحويل السؤال إلى إستجواب على غرار المشرع المصري الذي أجاز للنائب عند عدم اقتناعه برد الوزير الموجه إليه السؤال حق تحويله إلى إستجواب، وبالتالي فالسؤال هنا له فعاليته وتأثيره على الحكومة، وذلك بتقرير مسؤولياتها عكس المشرع الجزائري الذي إكتفى بمجرد النص على الآلية دون تقرير الجزاء¹.

وبالرجوع إلى إستخدام هذه الآلية من طرف عضو البرلمان نجد:

إنه في الدورة الخريفية لسنة 2013 طرح 87 سؤالاً شفهيًا أجيب عن 19 سؤالاً من مجموع الأسئلة المطروحة على مستوى مجلس الشعبي الوطني، وفي المجلس الأمة طرحت في الدورة 27 سؤالاً أجيب على 17².

اذ لا حاجة لنا إلى الإلحاح على ما يتصف به السؤال من طابع نظري، لأن الذي يهمنا هو تطبيق للمبدأ الدستوري، فبالنظر إلى نتائجنا المقارنة عن إختلاف تفعيل السؤال البرلماني في النظامين الجزائري والفرنسي.

بالنتيجة إذا كان المعدل السنوي عندنا (في الجزائر) يتجاوز بقليل تعداد 200 سؤال، ففي فرنسا هي 1200 سؤال، وعليه إذا أخذنا بعين الاعتبار المعدل السنوي³، فإننا نجد الفرق شاسع جداً.

¹. بن بعلية ليلى، المرجع السابق، ص 33.

². عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 388.

³. حصيلة دورة الخريفية سنة 2013، الموقع الرسمي لوزارة العلاقة مع البرلمان، www.mrecp.gov.dz.

ومن خلال كل هذه المعطيات وبالرغم من التعديلات المتلاحقة فإن المشرع أبقى على حق النواب في طرح الأسئلة بنوعيتها، وهذا بالطبع بغية الاستعلام والاستيضاح دون أي نتيجة تذكر، ما عدا ما تعلق منه بوظائفه الأساسية من أنه وسيلة إعلامية في حالة النشر، أما ما تعلق منه بإمكانية إسقاط الحكومة فهي غير واردة بالنسبة لهذه الآلية وحتى بالنسبة لعدم الرد على السؤال، فلا الدستور، ولا النظام الداخلي للمجلس يرتبان جزاء على عدم الرد.

إذا فهذا الامر يؤكد على أن هذه الآلية ضعيفة وعديمة الأثر القانونية، ما عدا ما تعلق منها بأهميتها السياسية وقدراتها على التأثير في الرأي العام¹.

¹. بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 28.

المبحث الثاني: فعالية الاستجواب البرلماني.

إلى جانب آلية السؤال منح الدستور للبرلمان حق استجواب الحكومة، ومساءلتها عما غمض عليه، و الاستجواب أصله فرنسي، ويعد آلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية¹، وهو ذو طبيعة اتهامية، وهو آلية ذات أثر شديد²، وقد تناوله المشرع الجزائري في جميع دساتيره عدا دستور 1976، حيث استبعد آليات الاستجواب، ومن خلال نص المادة 133 من الدستور الجزائري، يتبين لنا بأن الدستور خول لأعضاء البرلمان آلية الإستجواب لتمكنهم من مراقبة الحكومة، حول قضايا الساعة التي تهم البلاد، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعات موقف النواب عن كل تصرف تقوم به، خاصة و أن النص عام لا يضع أي قيد على البرلماني سوى أن يكون في إحدى قضايا الساعة³، وقد تناولنا في هذا المبحث مطلبين فحمل عنوان المطلب الأول الرقابة بآلية الإستجواب أما في المطلب الثاني قصر آلية الإستجواب في التجربة الجزائرية.

¹. ليلي بن بغلية، المرجع السابق، ص 29.

². وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 325.

³. سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 173.

المطلب الأول: الرقابة بآلية الاستجواب.

إذا كان توظيف الأسئلة، يهدف إلى الاستعلام، والوصول إلى الحقيقة، فإن توظيف الاستجواب يهدف إلى إتهام الحكومة أو أحد أعضائها أو تجريح في سياستها، مما يجعله من وسائل الرقابة وأشدّها بأساً وضرراً على الحكومة، لأنه ذو طبيعة إتهامية، فيتهم الحكومة أو أحد أعضائها عند ارتكاب خطأ، أو عند الإخلال في تطبيق القانون¹.

الاستجواب هو حق دستوري مقرر لعضو البرلمان، ويخضع لشروط وإجراءات تحددها النصوص القانونية.

ومن هنا إرتى لنا أن نتناول في هذا المطلب في فرعه الأول ماهية الاستجواب وكيفية إجراء الاستجواب، أما في الفرع الثاني سنتناول الاستجواب في الممارسة.

الفرع الأول: ماهية الاستجواب: أورد المختصون تعريفا لغويا واصطلاحيا للاستجواب كما حددوا شروطا لتحريكه وهو ماستنأوله في هذا الفرع.

أولاً: تعريف الاستجواب.

الإستجواب في اللغة: يعني طلب الجواب، وقد ورد في القاموس المحيط ما نصه إستجواب و إستجابة و إستجاب له، وتجاوبا: أي جاوب بعضهم في المعاجم الحديثة وفي أقرب الموارد بمعنى رد له جواب، والجواب هو ما كان ردا على سؤال أو دعوى أو خطاب².

¹. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 139.

². نفس المرجع، ص 140.

أما في الفقه فهو: إجراء يضع بموجب البرلمان الحكومة وأحد أعضائها في موضع يشرح فيه سياسة حكومتها العامة، أو يوضح مسألة محددة، ويعرفه المشرع المصري بأنه " طلب كتابي يتقدم به أي عضو من أعضاء مجلس الشعب يحمل بين طياته اتهاماً للحكومة ولومها وتجريح سياستها، أو محاسبة أحد أعضائها على تصرف ما يصدد شأن من الشؤون المتعلقة بوزارته¹، ولا يخرج هذا المفهوم عن تعريف الفقه الفرنسي للاستجواب LINTERPELLATION، فالاستجواب وسيلة رقابية خولها الدستور للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية عن تنفيذ السياسة العامة، وهو بهذا المعنى: إجراء رقابي نيابي يتخذ شكل استفسار شفهي تتبعه مداولة تنتهي عادة بتصويت يعبر عن حكم الجمعية النيابية على جواب الحكومة².

ثانيا : شروط تحريك آلية الاستجواب.

إن مركز الاستجواب في النظام السياسي الجزائري، وفي جل النظم المختلطة، لا يتعدى توفير الفرصة للنواب مناقشة السياسة العامة للحكومة، وتمكينهم من مراقبتها بشأن قضية من قضايا الساعة الهامة والمصيرية³، ولئلا يتجاوز حدود استعمال آلية الإستجواب الإطار الذي رسمه الدستور لتوظيفه ، فإن النظاميين الداخليين للمجلسين والقانون العضوي ظبطا إجراءات توظيفه في حدود الغاية⁴ المجسدة له.

¹. ميلود ذبيح ، المرجع السابق ، ص 140.

². نفس المرجع ، ص 141.

³. سعيد بوشعير ، العلاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984، ص 335.

⁴. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 248.

ونصت المادة 133 من الدستور في فقرتها الأولى "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة"¹، وهذا يتحقق عبر جملة من الشروط تحدد فيما يلي:

شروط إجراء الاستجواب:

لما كان الإستجواب مرتباً لنتائج خطيرة فإن الدساتير واللوائح تحيطه، بكثير من الشروط والقيود حتى لا يترتب على استعماله إثارة مناقشة في مسائل قد يرى المجلس أن الصالح العام يقضي بعدم التعرض لها حتى لا تتفاجأ الحكومة بالاستجواب، وسوف نبين الشروط "الشكلية والموضوعية" التي يتعين توفرها في الإستجواب حتى يكون منتجاً لآثاره.

أ- الشروط الشكلية للاستجواب: وهي كالتالي:

1- أن يكون الإستجواب مكتوباً.

يشترط أن يكون الإستجواب مكتوباً وهذا الشرط أجمعت عليه معظم التشريعات²، وحتى يتمكن المجلس التشريعي من تبليغه إلى الحكومة، لدراسته، وتتيح الكتابة إطلاع أعضاء البرلمان عليه ليتمكنوا من مناقشته بعد عرضه، ويكون دليلاً على مقدم، وعليه في نفس الوقت، فالكتابة أقوى من الشفاهية³.

¹. انظر المادة 133 من الدستور الجزائري، المرجع السابق.

². بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 30.

³. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 228.

2- أن يقدم من أكثر من عضو.

جاء في م 65 من القانون العضوي 02/99 ما يلي "يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الإستجواب الذي يوقعه حسب الحالة على الأقل 30 ثلاثون نائبا، أو 30 ثلاثون عضو في مجلس الأمة إلى رئيس الحكومة خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه"¹، ويوقع من قبل 30 عضو على الأقل من أعضاء المجلس حسب الحالة ولا يجوز توقيعه من قبل مجموعة من المجلس الأول والبعض الآخر من المجلس الثاني².

3- أن يكون في أمر من الأمور الهامة.

يجب أن يختص موضوع الاستجواب في أمر من الأمور الهامة ، فالأصل أن يوجه عضو البرلمان الاستجواب إلى الحكومة أو أحد الوزراء في أي موضوع من الموضوعات المرتبطة بالشؤون العامة، مع وجوب أن يكون الاستجواب حول قضية من قضايا الساعة، هذا الشروط كلها تقتضي أن يشرح المستجوب موضوعه ويوضح أسبابه ومبرراته، كما يبين وجه الإتهام الموجه للوزير³.

4- عدم تضمن الاستجواب عبارة غير لائقة.

لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أية عبارة غير لائقة أو كلمات قبيحة، وهذا لا يتعارض مع ما يتمتع به العضو من حصانة برلمانية، برغم أنها تتيح له أن يقول داخل البرلمان ما يشاء

¹. انظر المادة 65، من القانون العضوي 02/99.

². سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص173.

³. بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 32 .

بحرية كاملة، لأن المجالس النيابية ليست ميدانا لتبادل الشتائم والإهانات أو المساس بالكرامة، فلا يجوز للعضو إلا أن يطلب محاسبة الحكومة عن الأخطاء التي إرتكبتها¹، وهذا الشرط لم يتضمنه المشرع الجزائري بالنص عليه سواء في الدستور أو في القانون الداخلي للمجلسين، وإنما جرت العادة على إتباعه هذا الأسلوب الذي و إن دل على شيء إنما يدل على الاحترام الذي يجب أن يكون متبادلا بين أعضاء البرلمان و الحكومة².

ب- الشروط الموضوعية للاستجواب: وهي على النحو التالي:

1- ألا يخالف الاستجواب أحكام الدستور والقانون: فلا يجوز أن تقدم استجابات تتجاوز حدوده الدستور أو القانون، كأن يتعلق نص الاستجواب بأعمال الرئيس التي يمارسها بنفسه دون تدخل الحكومة (السلطة التنفيذية)، ولم يوجد نص يشير إلى هذه الشروط أيضا فإن الواقع العملي للبرلمان الجزائري و اقتداء بالتشريعات البرلمانية المعاصرة تبنى هذا الإجراء³، وقد نص عليه في مصر خلال الفترة التشريعية 1941 إلى 1979، و أعيد النص عليه في لائحة المجلس الشعبي الصادر سنة 1979⁴.

2- أن يحقق الاستجواب مصلحة عامة: لعل من الصعب تقدير ما إذا كان الاستجواب ضارا بالمصلحة العامة، ويشترط أن يستهدف المصلحة العامة بمعنى لا يستهدف مصلحة الشخصية

¹. صادق أحمد علي يحي النفيش، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، المكتب الجامع الحديث، مصر، سنة 2008، ص 62.

². بن بغلية ليلي، المرجع نفسه ، ص 32.

³. نفس المرجع ، ص 33.

⁴. وسيم حسام الدين، المرجع السابق، ص 331.

والخاصة التي تخدم صاحب الاستجواب، لأن مجانية الاستجواب للمصلحة العامة يعد سببا لعدم قبوله أي مسوغا لرفض الحكومة الرد عليه¹.

3- أن يتعلق الاستجواب بأمر يدخل في إختصاص الحكومة: جاء في نص المادة 65 من ق عضوي 02/99 استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة²، وقد يفهم من هذا أن الحكومة هي المعني بالاستجواب، لأنه لا يجوز أن يكون الاستجواب متعلقا بأمر لا يدخل في اختصاص الحكومة، وعلى ذلك لا يجوز أن توجه الاستجواب بصدد الأعمال التي تتصل بالصلاحيات الشخصية لرئيس الدولة، أي تلك التي يباشرها وحده³.

4- أن لا يقدم إستجواب سبق للمجلس الفصل فيه: فلا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في نفس دورة الإنعقاد مالم تطرأ عليه وقائع جديدة تبرر ذلك، والحكمة من ذلك هو الحرص على عدم تعطيل نشاط المجلس بالتكرار وتقديم إستجابات في مواضيع سبق أن تصدى لها المجلس والفصل فيها⁴.

الفرع الثاني: إجراءات مباشرة الاستجواب: لمباشرة الاستجواب وجب المرور على عدة طريقة إجراء الاستجواب، والمصير الذي يؤول اليه.

¹. وسيم حسام الدين، نفس المرجع ، ص 332.

². أنظر المادة 65 من قانون العضوي 02/99، المرجع السابق.

³. وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 332.

⁴. نفس المرجع، ص 333.

أولاً: كيفية تحريك آلية الاستجواب: يتم تحريك آلية الاستجواب على مرحلتين:

المرحلة الأولى:

يتم إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس حسب الحالة، ويوزع على أعضاء الغرفة المعنية، كما يلتزم رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني بتبليغ نص الاستجواب إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداع نص الاستجواب.

المرحلة الثانية:

يقوم مكتب الغرفة المعنية بالاستجواب، بالتشاور مع الحكومة لتحديد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب والتي حددتها المادة 2/66 من القانون العضوي 02/99 بخمسة عشر يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب.

وخلال الجلسة المخصصة لدورة الإستجواب يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضاً يتناول فيه موضوع الاستجواب ويبين فيه الوقائع وأدلة إسندها، وكذا الانتقادات وحتى الاتهامات الموجهة للحكومة، وتلتزم الحكومة بالإجابة على الإستجواب الموجه لها¹.

ثانياً: مناقشة الاستجواب و مصيره

إن إجراءات المناقشة في الجلسة المحددة، بإعطاء الأولوية لمناقشة الإستجواب على غيره من الأعمال إنكان هناك أعمال أخرى مبرمجة في نفس الجلسة، كما تعطي الأولوية لمقدم

¹. خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 323.

الاستجواب الأصلي لفتح باب المناقشة، ويمنح الوقت الكافي لعرض إستجوابه، ثم يتم الرد عليه من طرف الوزير، ثم يتم فتح باب المناقشة للأعضاء الآخرين، ثم يعقب العضو على الإجابة، ولا تحدد اللوائح عادة المناقشين وللرئيس سلطة تنظيمها مع مراعات المساوات بين المؤيدين والمعارضين¹.

المطلب الثاني: قصور آلية الاستجواب في التجربة الجزائرية.

إن الدستور كفل لمجلسين حقوقا ووظائف تشريعية ورقابية تضاهي من حيث الشكل الوظائف المستقرة في أعرق النظم البرلمانية، إلا أن بيئة النظام الساسي تدفع دائما إلى الإخلال بعلاقة التوازن بين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية، وعدم تمكين المجلسين من وقف هذا الطغيان، فهناك صعوبات تواجه السلطة التشريعية في ممارسة عملية الرقابية، وتساعد على إفشال فعالية الاستجواب².

وسنتطرق إلى كل هذا في فرعين، الأول مدى فعالية الاستجواب في الممارسة الجزائرية، والثاني أسباب عدم فعالية هذه الآلية.

الفرع الأول: فعالية الاستجواب في الممارسة الجزائرية.

على الرغم من حصول التوسع في ظل التعديلات المتلاحقة إلا أن الإتجاه العام، يبدو ميالا إلى تراجع استخدام أسلوب الاستجواب مقارنة باستخدام الأسئلة، فالاستجواب يهدف إلى محاسبة وزير أو الحكومة على عمل منتقد داخل في أعمال وزارته، وهو في مضمونه يعد إتهام

¹. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 252.

². وسيم حسام الدين الأحمدى، المرجع السابق، ص 341.

لوزير بناء على معلومات متوفرة لدى عضو المستجوب، ومع هذا فإنه لا يترتب عنه نتائج تؤثر على الحكومة، مما دفع بالنواب إلى الالتجاء إلى آلية السؤال بدلا عن الاستجواب، حتى وإن كان لا يؤدي إلى توقيع المسؤولية السياسية في كلا الحالتين¹.

لقد ظلت تطبيقات الاستجواب وعبر التجربة البرلمانية الجزائرية محكومة بعدة قيود، إلا ما تعلق بترتيبات جزئية ضعيفة التأثير²، وذلك لسببين، أولهما دستوري يمكن في وجود عقبات دستورية تعرقل أو تحول دون استعمال آلية الاستجواب لأن الحكومة غير مسؤولة أمام البرلمان وهذا قيد من استخدام هذه الآلية، أما عن السبب الساسي، يتمثل في ضعف المعارضة والنواب المستقلين عدديا فبالرجوع إلى الواقع العملي للاستخدام هذه الآليات من طرف أعضاء البرلمان في الفترة التشريعية الأربعة بلغ عدد الإستجابات 11 مقدمة من طرف أعضاء البرلمان المجلس الشعبي الوطني³.

وفي الفترة التشريعية الخامسة لم نلاحظ زيادة في اللجوء إلى توظيف الإستجواب وبقيت الفترة موسومة هي الأخرى بضالة وضحالة توظيف هذه الآلية، وهذا ما يؤكد الجدول الذي يبين عدد الاستجابات الموجه من نواب المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة، وهو مأخوذ من حصيلة الدورة التشريعي الخامسة (2002 – 2007)⁴ والذي يحدد ما يلي:

¹. بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 38.

². ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 253.

³. بن بغلية ليلي، المرجع نفسه، ص 38.

⁴. خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 347.

الرقم	موضوع الاستجواب	تاريخ الإرسال إلى الحكومة	تاريخ جلسة العرض
1	خرق القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية وكذا الأمر 30/96 المعدل والمتمم له.	2002/12/22	2003/01/09 الإجابة دون عرض
2	أضرار التجارب النووية الفرنسية في الصحراء منطقة رقان.	2003/01/09	2003/10/06
3	خرق الحصانة النيابية خلال المسيرة السلمية لحركة مجتمع السلم 2003/02/27	2003/03/12	2003/10/06
4	النتائج التي خلفها زلزال 21 ماي 2003.	2003/06/15	2003/10/06
5	خرق الأمر الرئيسي رقم 35/76 المتعلق بالمنظومة التربوية	2003/09/17	2003/10/06
6	إضراب أساتذة الثانويات	2003/09/22	2003/10/06
7	منكوبو زلزال 21 ماي 2003	2004/01/05	2003/10/25
8	الاعتداءات التي تعرض لها مناصرو المنتخب الوطني بتونس.	2004/02/25	تم سحبه في 30 ماي 2004

9	التعليق التلفزيوني باللغة الفرنسية للقاءات كأس إفريقيا للأمم ¹ .	2004/06/05	لم يتم الرد عنه
---	--	------------	-----------------

وإذا ما استقرأنا الجدول السابق نستنتج التردد والعزوف عن توظيف آلية الاستجواب إذا ما قورن عدديا ببعض الدول، ومنها مصر ففي الدورة التي بدأت في 2007/11/25 تمت الإجابة عن 28 استجوابا، مما يثبت انحسار الاستجواب في الجزائر، مع أن الآثار التي يترتبها في كلا البلدين لم تؤدي يوما إلى سحب الثقة من الحكومة، ففي المقابل فإن الاستجواب في الكويت يعد من أخطر آليات الرقابة، فمن ضمن 25 استجواب في الفترة ما بين 1996 إلى 2002 رتب توظيف سبعة منها طرح ثقة بالحكومة وأدى خمسة منها إلى إسقاطها².

الفرع الثاني : فعالية آلية الاستجواب.

إن تفحص النصوص القانونية المنظمة للاستجواب سواء الواردة في التعديل الدستوري لعام 1996، أو في القانون العضوي رقم 02/99، أو حتى النظامين الداخليين للمجلسين، لم يسفر عليه أي أثر يمكن أن يترتب على الاستجواب، خاصة في حالة تقديم الحكومة لإجابة غير مقنعة، حتى ولو بالنص على فتح مناقشة حول موضوع الاستجواب، مما يعني أن دور

¹. خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 347.

². بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 39.

الحكومة يقتصر على مجرد الرد على نص الاستجواب، الذي يقدمه مندوب أصحاب الاستجواب¹.

وينفرد الاستجواب عن بقية الأدوات الرقابية الأخرى بطابعه الاتهامي، مما يعني أن الاستجواب قد يكون فعالاً، أو قد تكون له انعكاسات سلبية وهو ما سنوضحه:

أولاً: فعالية الاستجواب.

من أهم مظاهر فعالية الاستجواب ما يلي:

أ/ أن الاستجواب لا يوظف لمحاسبة الحكومة فحسب بل يسألها عن الكيفيات والسبل التي يسلكها في إنجاز ما أسند إليها من مهام واختصاصات في الشأن العام².

ب/ أن الاستجواب مقصده دائماً البحث عن الحقيقة³.

ج/ إن الاستجواب يكفل تحقيق المصلحة العامة، فيجب ألا يكون في تقديم الاستجواب مصلحة خاصة أو شخصية لمقدم الاستجواب⁴.

د/ يضمن الاستجواب توضيح سياسة الحكومة للرأي العام، عندما تكون الحكومة في موقف المتهم الذي يرد بدفوعه لوم المستجوب واتهامه ونقده وتجريحه لسياستها، وعلى قدر مهارة جهة الاتهام وجهة الدفاع تتضح الوقائع، وترتفع درجة شفافية الحكومة أمام الرأي العام.

¹. خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 343.

². ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 149.

³ - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 408.

⁴ - وسيم حسام الدين الأحمدى، المرجع السابق، ص 333.

هـ/ يعد الاستجواب من أهم الضمانات التي تدفع الحكومة إلى التقيد بالسليم بالقانون عند الأداء، فنتحقق كفاءتها ونزاهتها، والاستجواب من الآليات التي تجسد حقوق وحريات الأفراد ضد تجاوزات الحكومة وممارساتها التعسفية¹.

ثانياً: سلبيات الاستجواب.

بالرغم من دور الاستجواب في جعل الحكومة تتحرى اليقظة والحذر والنزاهة والشفافية في الأداء فإن سوء توظيفه أو المبالغة فيه، قد يعود بنتائج عكسية على الحكومة وعلى البرلمان نفسه²، غير أن هذه الآلية التي سبق ذكرها محدودة وعديمة الفعالية³، للسلبيات التي تحملها هذه الآلية تحت طياتها:

أ/ إن الإفراط في استعماله يؤدي إلى تعطيل وعرقلة إنجاز المهام الأخرى الموكلة للمجلس، والتي تعد من اختصاصاته الأصلية كالتشريع¹.

ب/ إن كثرة التلويح بالاستجواب وتوعد النواب الحكومة باللجوء إليه يضعف فعالية الحكومة ويربكها، وتهتز إرادتها⁴.

¹ - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 149.

² - عمار عباس، المرجع السابق، ص 192.

³ . ميلود خريجة، المرجع السابق، ص 48.

⁴ . ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 149.

ج/ إن الاستجواب عديم الأثر حتى ولو نوقش¹، مما يجعله أدت معنوية مفرغة من مضمونها وبإحاطتها بقيود تكتبها وتضعف آثارها كما هو الشأن في الجزائر، وكذلك في مصر إذا لم يرتب يوما سحب الثقة من الحكومة².

د/ الاستجواب يضفي عليه صبغة الاتهام السياسي للحكومة، وهذا مؤداه تحريك مسؤولية وزير معين أو وضع الحكومة برمتها على محك سحب الثقة³، إذن هو ينال من سمعة من وجه إله. ه/ المشرع قيد الاستجواب بخصوص مسألة تتمحور حول موضوع الساعة⁴، وأن يستهدف المصلحة العامة، وقد لا يوظف الاستجواب دائما في هذين الحاليتين لأنه قد يمس مصلحة خاصة.

وإذا كان القصد من توظيف الاستجواب هو ضمان توازن بينهما، فتصبح العلاقة بين الحكومة والبرلمان غير متوازنة، ومنه قد يكون أحيانا أداة للإخلال هذا التوازن، فتصبح العلاقة بين الحكومة والبرلمان متوترة، فيؤدي ذلك إلى إقالة الحكومة أو حل البرلمان⁵.

ونستخلص مما سبق أن الاستجواب في الجزائر كآلية للرقابة على الأعمال الحكومة هي أداة قوية الأثر على الحكومة في الجهة المعنوية لها، وضعيفة الأثر من ناحية عدم ترتيبها أي

¹. ميلود ديدان، المرجع السابق، ص441.

². ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص150.

³. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص413.

⁴. المرجع نفسه، ص410.

⁵ - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 151.

مسؤولية على الحكومة لا سياسية ولا جنائية، وإن تطبيقه هنا في الجزائر يبقى ضئيلاً جداً للأسباب السالفة الذكر.

وسننتقل الآن للوقوف على مسألة الرقابة البرلمانية عن طريق لجان التحقيق في المبحث الموالي.

المبحث الثالث: التحقيق البرلماني ومدى فعاليته.

إضافة إلى آليات الرقابة السابقة التي تخول لأعضاء المجلس سلطة مراقبة النشاط الحكومي، والتي من خلال استعمالها تتضح صورة لدى النواب حول كيفية مباشرة الحكومة للشؤون العامة، هناك آلية أخرى تتمثل في آلية لجان التحقيق¹، ويعد التحقيق وسيلة لرقابة عمل الحكومة متعددة الأطراف، ويتميز عن السؤال والاستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة والمناقشات، وليس مجرد سؤال وإجابة عليه، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد من أعضاء البرلمان للكشف عما وقع في إطار الجهاز الحكومي من تجاوزات.

وإن كان التعديل الدستوري لعام 1996 قد أقر لكل غرفة من البرلمان حقها في القيام بالتحقيق، إلا أنه قبل ذلك أمر بضرورة تشكيل لجان تحقيق خاصة لهذا الغرض، مما يضطرهم إلى اللجوء إلى التحقيق البرلماني، وهو الموضوع الذي سنتطرق إليه في هذا المبحث.

¹. بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 40.

المطلب الأول: الدور الرقابي لآلية التحقيق البرلماني.

تعتبر لجان التحقيق البرلمانية من بين الآليات المهمة التي يستخدمها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إذ يمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان أن يحقق في أي مخالفة وتجاوز للقانون والأنظمة في الدولة¹، وعلى غرار الدساتير والنظم خول دستور 1996 لغرفتي البرلمان إمكانية إنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، كما خول لها هذا الحق في النظامين الداخليين والقانون العضوي 202/99²، وقد حددت النصوص شروط وإجراءات تسيير التحقيق البرلماني وهو موضوع المطلب الأول.

الفرع الأول: ماهية التحقيق البرلماني: إن التحقيق البرلماني يختلف عن الاسئلة البرلمانية والاستجواب من خلال التعريف واللجان المكلفة بالتحقيق ومدة العمل والصلاحيات وسنتطرق لكل هذا فيما يلي.

أولاً: تعريف التحقيق البرلماني:

هو وسيلة يراقب بها البرلمان الحكومة، تمارسها عن طريق لجنة لتستظهر بنفسها ما قد يهم البرلمان من حقائق في الموضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص، وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي.

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

². ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 130.

كما عرف بأنه: عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفات سياسية، وتعرض أعمالها في المجلس التشريعي في سلطة تقرير¹.

ويرى بعض الفقهاء أن التحقيق البرلماني يعرف بأنه هو لجنة تتشكل من أجل إلقاء الضوء على أعمال معينة وهي غير دائمة تتألف بإقتراح من المجلس التشريعي، وفي الجزائر هو حق مخول لكلى المجلسين وتجتمع من أجل الحصول على معلومات، وتتخذ الإجراءات في البحث عن موضوع معين، تضع تقريراً في نهاية إجتماعاتها².

ونستنتج من خلال هذا التعريف ما يلي:

1- أن لجان التحقيق تتشكل من أعضاء البرلمان، ولا يجوز أن ينتسب لتشكيلتها أي أحد من خارجه، أي البرلمان.

2- أن البرلمان لا يمكنه أن يسند التحقيق إلى لجان من الحكومة لئلا تكون خصماً وحكماً في نفس الوقت.

3- أن اللجان لا تحقق إلا في مواضيع من إختصاصاتها، ولا تمتد إلى إختصاص هيئات أو سلطات أخرى، للحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات.

¹. مناور بيان مناور الراجحي، التحقيق البرلماني في دولة الكويت، مذكرة تخرج الماجستير، جامعة الشرق الاوسط، سنة 2011، ص33

². المرجع نفسه، ص 33.

4- أن إجراء التحقيق الباعث منه هو استخلاص الحقائق، وفحص الواقع واقتراح الحلول والبدائل ضمن تقرير تعدده لجنة التحقيق لذلك¹.

5- إن لجان التحقيق البرلمانية التي يشكلها البرلمان هي لجان غير دائمة².

ثانيا: أنواع لجان التحقيق.

يقسم فقهاء القانون الدستوري لجان التحقيق إلى نوعين، لجان دائمة على مستوى البرلمان وأخرى مؤقتة.

1- اللجان الدائمة.

تتشكل هذه اللجان من عدد محدد من أعضاء المجلس، حيث تتولى كل لجنة دراسة وبحث الموضوعات المتعلقة بوزارة معينة، ثم يتم عرض نتائج بحثها على المجلس في شكل تقرير، ومن أجل الوصول إلى ذلك توضع تحت تصرفها مصالح تقنية مختصة كما يمكن لها أن تستعين بآراء بعض المختصين من خارج البرلمان، ولجان الدائمة تباشر الرقابة على النشاط أو القطاع الوزاري التابعة له، حيث يتولى أعضاء اللجنة الاستفسار حول القضايا التي تهم القطاع الوزاري المكلف به، و ذلك بالاستماع إلى الوزارة المعنية، لتكون هذه اللجان قد مارست رقابة عن طريق الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان³.

¹. ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 131.

². مناور بيان مناور الراجحي، المرجع السابق، ص 50.

³. بن بغلية، المرجع السابق، ص 40.

2- اللجان المؤقتة.

هي لجان وقتية أو خاصة من أجل النظر في مسألة معينة من غير المسائل التي تتولاها اللجان الدائمة، ويكون إنشاءها من قبل مكتب المجلس بناء على مبادرة من رئيسي لجنّتين، أو رؤساء على عدة لجان، أو عدد معين من النواب، كما قد تنتدب اللجان الدائمة عددا من الأعضاء يختلف بحسب طبيعة المسائل المعروضة للدراسة، وإنشاء لجان التحقيق هذه يكون بقصد التحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، ومن ثم إجراء تحقيقاتها تهدف من ورائه الوصول إلى معرفة أمور معينة، وعليه فإن المجلس الوطني الجزائري يمارس التحقيق البرلماني في مثل هذه الحالة بواسطة لجان خاصة، والسبب في ذلك أنه لا يمكن للمجلس التحقيق بكامل أعضائه هذا من جهة، ولإضفاء المصادقية على أعمال هذه اللجان من جهة أخرى¹.

ثالثا: مجال التحقيق.

بالرجوع إلى النصوص التشريعية نجد أن المشرع منح المجلسين حق إنشاء لجنة تحقيق في أي وقت وفي أي قضية ذات مصلحة عامة، وبالتالي فلا قيد يفرض على مجال التحقيق، فقد يستهدف التحقيق البرلماني قضايا الفساد ببعض الإدارات أو المصالح وشركات القطاع العام، كما قد يكون بهدف فحص بعض المسائل المنسوبة إلى أحد الوزراء تمهيدا لإتهامه أو تحقيق مقدم ضد أحد أعضاء المجلس، وإن كان المشرع هنا لم يحدد المجالات التي يحقق فيها، ذلك أنه استعمل عبارة ذات مصلحة عامة وهذه العبارة تؤدي إلى معنيين:

¹. بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 40.

1- **المعنى الواسع:** يعني أن كل ماله علاقة بالمصلحة العامة ويستدعي تشكيل لجنة تحقيق يكون للمجلس الحق في المبادرة بتشكيلها.

2- **المعنى الضيق:** هو إنشاء لجان تحقيق في أي موضوع يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية والتي تؤثر على سير المرافق العامة¹، وأن تختص بموضوع من إختصاص البرلمان².

الفرع الثاني: ضوابط وشروط إجراء التحقيق.

بموجب المادة 161 من الدستور يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار إختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وضمانا لفعالية هذه الوسيلة الرقابية في مراقبة أعمال الحكومة يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، كيفية تشكيل هذه اللجان، وإجراءات ووسائل أداء مهمتها³ في التحقيق البرلماني، والحماية المبسطة على أعضائها والجزاء المترتب عن نتائجها.

أولا: ضوابط إنشاء لجنة تحقيق.

طبقا لأحكام المادة 77 من القانون العضوي 02/99 تنص على "يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على إقتراح لائحة يودعها إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعها، على الأقل ، عشرون نائبا أو عشرون

¹ . بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 41.

² . دنش رياض، المسؤولية السياسية، ص 392.

³ . ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص 59.

عضو في مجلس الأمة¹، وهذا ما جاء في نص المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

وحسب ما جاء في نص المادة، يودع الاقتراح لدى مكتب أحد المجلسين وإذا ما وافق مكتب المجلس على اللائحة تعرض للتصويت، فإن حازت أغلبية أصوات أعضاء المجلس أمكن تشكيل لجنة تحقيق²، ويجب أن يكون الاقتراح موقع من 20 نائبا أو عضوا لدى مكتب الغرفة المعنية³.

ثانيا: ضوابط تشكيل لجنة التحقيق

حسب النصوص القانونية تتشكل اللجنة من بين أعضاء أحد المجلسين حسب ما هو معتمد في تشكيل اللجان الدائمة⁴، وهذا ما جاء في نص المادة 78 من القانون العضوي 02/99 يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائها لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما تشكيل اللجان الدائمة، وجاء في المادة 81 من نفس القانون على منع الأعضاء الموقعين على اللائحة من الانضمام إلى التشكيلة، ونصت الفقرة الثانية من المادة 78 على إلزام إعلام الغرفة التي تشكلت بها اللجنة الغرفة الأخرى⁵.

¹. أنظر المادة 77 من القانون العضوي 02/99، المرجع السابق، ص 19.

². أنظر المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

³. سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 184.

⁴. المرجع نفسه، ص 184.

⁵. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 262.

ثالثاً: قواعد سير أعمال اللجنة.

لا يكفي اختيار مكتب اللجنة إنما ينبغي أن تجتمع اللجنة لإعداد نظامها الداخلي المحدد لضوابط سيرها، وطبيعة المهام المسندة إليها، وضبط جدول أعمالها، والتحديد المسبق لأشخاصها المستجوبين، أو الوثائق والمستندات المراد فحصها، أو المرافق المراد معاينتها، وحصر زمان ومكان نشاط اللجنة، وحصر الوسائل المساعدة لإنجاز مهامها غير أن حصر نطاق التحقيق وزمانه والتزامات أعضائه في ممارستهم لمهامهم محكوم بقواعد نص عليها القانون العضوي¹، إذ تنص المادة 78 على إلزام إعلام الغرفة التي تشكل اللجنة الغرفة الأخرى حيث جاء في الفقرة الثانية منها "تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك"، وتنص المادة 79 على "لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعة ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف"²، وتنتهي مهام اللجنة بإيداع تقريرها على الأكثر بإنقضاء أجل 6 أشهر قابلة للتمديد مرة واحدة، ولا يمكن إنشاءها لنفس الغرض³، وهذا ما جاء في نص المادة 80 من القانون العضوي.

ويجب على لجان التحقيق التقيد بسرية الأعمال التي يقومون بها⁴، وهذا ما جاء في

المادة 82 من نفس القانون.

¹. ميلود ذبيح، نفس المرجع، ص 262.

². أنظر المادة 78 و79، من القانون العضوي 02/99، المرجع نفسه.

³. عطا الله الهيتي، المرجع السابق، ص 124.

⁴. نفس المرجع، ص 124.

رابعاً: سلطات لجان التحقيق.

بالرجوع إلى نصوص القانون العضوي، وباستقراءها نجد أنها أقرت جملة من السلطات فجاء في المادة 83 منه ما يلي "يمكن لجنة تحقيق أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أية معلومات أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، مع مراعاة أحكام المادة 184¹، وجاء في الفقرة الثانية من نفس المادة إلى إمكانية الاستماع إلى أعضاء الحكومة واستدعائهم للتحقيق"²، باستتاق الفقرة الأخيرة للمادة 83 نجد أن الجزاء المترتب على عدم الانصياع لسلطات لجنة التحقيق، في استدعاء أطراف الواقعة أو الشهود هو بنص الفقرة تقصير جسيم تتحمل مسؤوليته السلطة السلمية، في حين تخول الدساتير والقوانين للجان في بعض النظم ومنها أمريكا سلطة تكليف الشهود بواسطة تكليف بالحضور، وفي فرنسا إمكانية إثارة مسؤولية الحكومة إذا لم تتعاون معها في تقديم الوثائق³.

خامساً: قواعد إعداد التقرير ونشره.

يوجب نص المادة 80 من القانون العضوي 02/99 بعد تشكيل لجان التحقيق وانتخاب مكاتبها، حيث منح لها مدة محددة لأجل إتمام المهام المسندة لها⁴ خلال ستة أشهر قابلة للتمديد مرو واحد من تاريخ المصادقة على إنشاءها، كما أنها ملزمة بتسليم تقريرها إلى رئيس

¹. أنظر المادة 83 و84، من القانون العضوي 02/99، المرجع السابق.

². بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 42.

³. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 264.

⁴. بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 42.

الغرفة المعنية¹، الذي يقوم بتبليغه إلى كل من رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة من جهة، وتوزيعه على النواب حسب الحالة من جهة أخرى²، وقد نصت المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في فقرتها الثانية "يوزع التقرير على النواب في أجل أقصاه ثلاثون 30 يوما ابتداء من تاريخ استلام الرئيس لتقرير، أما في الفقرة الأخيرة من نفس المادة تسلم وجوبا الوثائق والمستندات التي بحوزتها إلى مكتب المجلس عند انقضاء المدد المحدد للتحقيق³.

أما عن النشر فإنه يمكن نشر التقرير كليا أو جزئيا بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة إذا قرر أحد المجلسين ذلك، وهذا بحسب ما جاء في المادة 86 من القانون 02/99⁴، وحتى وإن كان أخذ رأي الحكومة في نشر تقرير لجنة التحقيق مثلما عبر عنه السيد محمد كشود أول وزير للعلاقات مع البرلمان أنه إجراء ضروري، لأن الحكومة شريك مهم للبرلمان، لذا لا يجب إخفاء أمر مثل هذا عنها⁵.

المطلب الثاني: مدى فعالية التحقيق البرلماني في الرقابة على أداء الحكومة.

لقياس مدى فعالية التحقيق البرلماني في الجزائر وجب علينا النظر إلى مدى استعمال الألية والمصير الذي تؤول إليه، وهذا ما سنحاول تسليط الضوء عليه في الفرع الأول، أما عن مدى الفعالية سنتناوله في الفرع الثاني.

¹. ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 264.

². ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص 62.

³. أنظر المادة 69، من نظام الداخلي للمجلس الشعبي، المرجع السابق.

⁴. أنظر المادة 86، قانون العضوي 02/99، المرجع السابق.

⁵. خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 357.

الفرع الأول: تطبيقات التحقيق البرلماني ومصيره.

لما كفل الدستور للمجلس حق إنشاء لجان التحقيق في أي وقت وفي القضايا ذات المصلحة العامة، فإنه يكون بذلك قد كفل حقا دستوريا يعد في حد ذاته التزاما يقع على عاتق المجلسين، يستوجب منهما التقيد بهذا الالتزام لأنه تجسيد للغاية من وجودهما وتعبير عن الاستجابة لآمال المواطنين وتطلعاتهم، ورغم أن ممارسة هذا الحق قد اصطدمت بكثرة القيود وتعدد الشروط التي تضمنها القانون العضوي 02/99، والتي لا تتيح للمجلس تطبيق المادة 161 من الدستور على الوجه الأكمل، فإن هذا لا يعد عذرا لعزوفهما وترددها عن توظيف هذه الآلية¹.

فبعد تجربة المجلس الشعبي الوطني قام بتوظيف محتشم وبطية ومتناقل ومتردد لآلية التحقيق²، أما فيما يخص مجلس الأمة، فتظهر الممارسة أنه لم يكثرث بكون التعديل الدستوري لعام 1996، قد كفل له تماما مثل المجلس الشعبي الوطني حق إنشاء لجان التحقيق، إذا لم يستعمل ولا مرة واحدة هذه الآلية الهامة، التي تمكنه من معرفة الحقيقة بشأن نشاط الحكومة³ حتى وإن كانت الرقابة البرلمانية عن طريق هذه الآلية تحفها قيود ومعوقات تحد من فعاليتها.

و أن قيام المجلس الشعبي الوطني بالرقابة عن طريق إنشاء لجان التحقيق لا يعفي مطلقا مجلس الأمة من أعمال نفس الآلية، على اعتبار أن المجلس الأمة مؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية مثل المجلس الشعبي الوطني².

¹. بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 44.

². ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 267.

³. خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 358.

وهذا لا يعني أبدا أن توظيف الرقابة عبر لجان التحقيق من قبل المجلس الشعبي الوطني كان فعالا إذا ما قورن بنشاط المجالس النيابية في بعض النظم، فعبر تجربته لم نسجل أية لجنة تحقيق إلى غاية سنة 1977، حيث سجلت الممارسة تشكيل أربعة لجان التحقيق خلال الفترات الثلاثة للمجلس الشعبي الوطني الممتد من 1977 إلى سنة 1991¹.

وفي الفترة التشريعية الرابعة تم تشكيل ثلاثة لجان تحقيق تخص كل من لجنة التحقيق في سير الانتخابات المحلية لسنة 1997، ولجنة تحقيق في الاعتداء على النواب، ولجنة تحقيق في الأحداث التي عرفت بها بعض ولايات الوطن في 2001/04/30².

وفي الفترة الخامسة والى غاية 2004/07/30 تم تشكيل ثلاث 3 لجان تحقيق تتعلق الأولى بالاعتداء على الحصانة النيابية، والثانية تتعلق بالممارسات غير شرعية للولاة، والثالثة بشأن طرق إنفاق المال العام، وخلال 48 عاما عرف البرلمان الجزائري إنشاء 10 لجان تحقيق وهو قليل إذا قورن بالنظم التي تأخذ بالنظام المختلط كحالة الجزائر³.

¹. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 267.

². ميلود ديدان، المرجع السابق، ص 448.

³. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 267.

اما عن مصير التحقيق البرلماني فانه باستقراء تطبيقات التحقيق البرلمان في التجربة الجزائرية، وفقا للضوابط التي حددها الدستور والنصوص القانونية يتبين لنا إفراغ لجان التحقيق من محتواها يؤكد على ضعف هذه الآلية¹.

ومن الطبيعي أن تنتهي مهمة لجنة التحقيق بمجرد تسليم التقرير الذي أشرفت على تحضيره إلى رئيس المجلس المعني، الذي يوزع على أعضاء الغرفة حسب الحالة، ويرسل التقرير إلى رئيس الجمهورية ...، والى الوزير الأول ...²، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا، بناء على إقتراح مكتب رؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة³.

كما أن التقرير يلقي مصيرا غير النشر، وهو عرض التقرير وتوزيعه على النواب فقط لأن الحكومة تعارض نشر، أو قد تتوقف اللجنة عن مواصلة التحقيق بعد مباشرته، أو قد تمدد بعد مباشرته، أو قد تمدد آجال إيداع تقرير لجنة التحقيق⁴.

الفرع الثاني: حدود فعالية لجان التحقيق.

من خلال ما تقدم يمكن الحكم، أن هذه الإجراءات والشروط دليل قاطع على حدود فعالية آلية لجان التحقيق على مستوى مجلسي البرلمان على حد سواء، حيث ينتهي المطاف بها في كل الأحوال عند نشر تقريرها كليا أو جزئيا، وذلك عند الموافقة على النشر أو عند حفظها في

¹. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 269.

². عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 419.

³. نعمان عطا الله الهيتي، المرجع السابق، ص 142.

⁴. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 167.

الوضع المخالف، الأمر الذي يبرز أعمال هذا الأسلوب من الرقابة، لا يشكل بأي حال من الأحوال مناسبة لطرح مسؤولية الحكومة المباشرة كما هو الشأن في أساليب الرقابة المذكورة آنفا، كما أن البرلمان بمجلسيه يبقى عاجزا عن اتخاذ أي إجراء يهدد وجود الحكومة بناء على النتائج التي توصل إليها التحقيق، أو تلك المترتبة عن المناقشة المحدودة بخصوص نشر تقارير هذه الأخيرة.

وهكذا يتجلى لنا من خلال أن لجان التحقيق لم تعد تعكس تلك الوسيلة المعدة لرقابة نشاط الحكومة بالمعنى الدقيق للمفهوم بصفة مباشرة، فهي مجرد وسيلة استعلام بالدرجة أولى تمكن النواب من استغلال ما توصلوا إليه قصد بسط رقابتهم على نشاط الحكومة¹، غير أن لجان التحقيق تفرغ من محتواها وتصبح غير ذات معنى إذا قام بالتحقيق أعضاء غير أكفاء، ويفتقرون إلى التخصص، أو كانوا مساندين للحكومة، أو إذا قيدت سلطات لجان، وحجب حقها في استقاء الحقائق والمعلومات فيتعذر الوصول إلى الحقيقة، وتصبح شكلية عبثية غرضها امتصاص غضب واستهجان الرأي العام.

كما أن المبالغة فيها بالإكثار يفقدها أثرها، وتوظيف لجان التحقيق لتصفية الحسابات الشخصية أو الحزبية، وهو من أسباب إهمال بعض النظم للتحقيق واللجوء إلى بدائل أخرى².

- أما عن فعالية لجان التحقيق وإيجابيتها فيمكن استخلاصها من خلال:

¹ - ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص 63.

² - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 139.

إن لجان التحقيق بوسعها التأثير على الحكومة، ومن شأنها أن تهز مركزها بشكل غير مباشر أمام رئيس الجمهورية، وهذا ما يمكن استخلاصه من إلزام المشرع رئيسي المجلسين على حد سواء بضرورة تبليغ تقارير لجان التحقيق إلى رئيس الجمهورية الذي بوسعه إقالة الحكومة بقرار منه استناد إلى هاته التقارير، كما من شأن هاته اللجان أن تدفع رئيس الحكومة ذاته إلى تقديم الاستقالة، علاوة على أن نشر التقارير هذه الأخيرة من شأنه أن يصبح سلاحا يستغل من قبل أحزاب المعارضة للضغط على الحكومة، ومن ثم تمكين هذه الأخيرة من تحقيق أهدافها توجيهاتها¹.

وأخيرا لا بد من أجل تعميق الدور الرقابي للجان التحقيق البرلمانية أن يتم معالجة قصور تلك النصوص الدستورية واللوائح الداخلية، بالإضافة إلى قصورها في الممارسات العملية لتخليص التحقيق البرلماني من العيوب للوصول إلى أفضل النتائج الممكنة².

¹. ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص 65.

². علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2003، ص 140.

خلاصة الفصل الاول.

إذا كانت كل هذه الأدوات الدستورية التي في يد البرلمان قصد مراقبة الحكومة فلنا أن نتساءل عن مدى تطبيق هذه الآليات على أرض الواقع¹، هنا يبين لنا أن الأساليب التي زود بها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد مساواة لرقابة نشاط الحكومة كثيرة ومتنوعة²، فحسب التقسيم المتناول فقد حصرها المشرع في السؤال بشقيه والذي أثبت أن له تأثير سياسي أكثر منه قانوني، نفس الشيء بالنسبة للجان التحقيق، فتشكيل لجان التحقيق ليس الغرض منه سوى الوصول للحقيقة وتوضيح ما غمض حول موضوع التحقيق.

أما آلية الاستجواب فقد أوجدت لتموت لحظة ولادتها مقارنة مع التشريعات البرلمانية الأخرى مثل البرلمان المصري والأردني³، وهكذا يتبين لنا أن الأساليب التي زود بها المجلسين لمراقبة نشاط الحكومة كثيرة ومتنوعة، غير أن مجمل هذه الآليات محدودة الأثر وعديمة الفعالية، الأمر الذي حولها الى مجرد آليات للاستعلام فقط لا أساليب لطرح المسؤولية السياسية للحكومة، رغم أن المؤسس الدستوري أقر المساوات بين المجلسين بخصوصها⁴، لئن منح المشرع الجزائري للبرلمان هذه الآليات يؤكد دائما على هيمنة السلطة التنفيذية على جمع الاختصاصات، كما يبرز نوع من القطيعة بين السلطتين فالبرلمان لا يتمتع بآليات عملية وفعالة، كما أنه مبعد عن مصدر المعلومات مما يعرقل قيامه بمهامه البرلمانية على أحسن

¹. ميلود ديدان، المرجع السابق، ص 446.

². ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص 64.

³. بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 53.

⁴. ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص 64.

وجه، وخاصة انسحاب النواب للاهتمام بتغليب مصالحه الشخصية عن المصالح العامة للمجتمع، إضافة إلى انعدام التكوين العالمي والقانوني لممثلي الشعب، بإضافة إلى القيود المفروضة من السلطة التنفيذية كما تم ذكره¹.

¹. بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص53.

الفصل الثاني: آليات الرقابة المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة.

إذا كانت الآليات التي تم التعرض إليها أثبتت أنها آليات وضعت لرقابة نفسها إذ أنها آليات عديمة الأثر، لا يمكن أن ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، فالمشرع الجزائري بالمقابل لم يكتف بالنص على هذه الآليات فقط، بل أضاف للبرلمان آليات من شأنها أن ترتب المسؤولية السياسية للحكومة إذا ماتم تجسيدها عمليا.

إن المسؤولية السياسية في الجزائر تقام دستوريا أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة¹، وهذا ما جاء في المادة 99 من الدستور في فقرتها الثانية إذ نصت على "يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137"²، وبما أننا أفردنا الفصل الأول إلى الآليات الغير مترتبة للمسؤولية السياسية للحكومة التي يمارسها المجلسين على حد سواء، فإن الآليات الرقابة التي ترتب المسؤولية، والتي تحدد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، أو حالة المصادقة على ملتمس الرقابة، وفي حالة عدم الموافقة على طلب التصويت بالثقة، وإصدار اللائحة، وهي الآليات التي تقتضي الوقوف عندها ببيان ضوابط وكيفية مباشرتها³، وواقع تطبيقها والآثار التي ترتب عنها، وهذا ضمن 3 مباحث على النحو المفصل أدناه.

¹. ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص 65.

². أنظر المادة 99 من دستور 1996، المرجع السابق.

³. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 281.

المبحث الأول: الرقابة السابقة على برنامج الحكومة.

إن السلطة التنفيذية ملزمة بموجب أحكام الدستور من وضع برنامج لحكومتها بمجرد تعيينها، والمجلس الحق في مناقشة هذا البرنامج وإبداء رأيه قبل شروع الحكومة في تطبيقه، لذا فلا بد من المرور بالدراسة أولاً على مناقشة برنامج الحكومة، باعتباره إجراء سابق على عملية الرقابة اللاحقة، وأيضاً لما يمكن أن يترتب من إسقاط الحكومة أو حل المجلس، وهذا بغية الوقوف على العناصر المشتركة لمناقشة البرنامج وعرض البيان¹.

المطلب الأول: مناقشة مخطط الحكومة.

لما أقر الدستور للبرلمان إمكانية إثارة مسؤولية السياسية للحكومة، فإنه وفر له جملة من الآليات الرقابية التي تؤدي إلى انعقاد مسؤولية الحكومة²، ومن بين هذه الآليات مناقشة مخطط عمل الحكومة والتصويت عليه بالرفض أو بالقبول، فمخطط عمل الحكومة هو الإطار الذي يحدد السياسة العامة للحكومة، ويحدد استراتيجيات التخطيط والإنجاز، ويحدد الغايات المراد تحقيقها، والوسائل الضرورية لتحقيق هذه الغاية في الزمن المحدد، فطبيعته تجعل منه الإطار العام الذي يندرج فيه عملها.

كما يعد بنظر الفقهاء ميثاق واتفاق أو عقد بين الحكومة والبرلمان، يتم في نطاقه وعلى أساسه تقييم الأداء الحكومي، غير أن الأمر لا يتوقف عند رسم المخطط، وإنما ينبغي أن تلتزم الحكومة بتنفيذه، على أن يلقي هذا الالتزام الإيجاب والقبول، إلى الحد الذي يجعل مصير

¹. بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 49.

². عمار عباس، المرجع السابق، ص 247.

الحكومة مرتبطا بموافقة المجلس على هذا المخطط، لأن هذا المخطط هو الأداة المادية التي يعتمد عليها البرلمان في مباشرة رقابته على أعمال الحكومة¹.

الفرع الأول: ضوابط مناقشة مخطط عمل الحكومة.

أفرد دستور 1996 والقانون العضوي 02/99 والنظامان الداخليان للمجلسين حيزا هاما لضبط قواعد عرض ومناقشة عمل الحكومة، فعلى إثر تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول وأعضاء حكومته بموجب نص المادة 77 في فقرتها الخامسة، ونص المادة 79 في فقرتها الأولى من الدستور²، جاء في نص المادتين على التوالي "يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه" و "يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين إختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم³، وبموجب المادة 80 من الدستور "يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، و يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة"⁴.

ونصت المادة 46 من القانون العضوي 02/99 على وجوب عرض البرنامج خلال 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة، ليفتح المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة، وقد جاء نص المادة كالاتي "يعرض رئيس الحكومة برنامجه على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة

¹. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 228.

². المرجع نفسه، ص 228.

³. أنظر المادة 77 و 79، من القانون العضوي 02/99، المرجع السابق.

⁴. أنظر المادة 80، من الدستور 1996، المرجع السابق.

وأربعون يوما الموالية لتعيين الحكومة ويفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا العرض مناقشة عامة¹.

وجاء في المادة 47 نفس القانون "لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة ببرنامج الحكومة إلا بعد سبعة أيام على الأكثر من تاريخ تبليغ البرنامج إلى النواب"².

وهذا يعني أن المناقشة لا تجري أمام المجلس الشعبي إلا بعد مرور 7 أيام على الأقل، وأن يتم التصويت على البرنامج خلال 10 أيام على الأكثر من تاريخ عرضه على المجلس وهذا ما نصت عليه المادة 48 من القانون العضوي 02/99³.

وعليه فبموجب هذه المواد يقدم رئيس الحكومة برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه وذلك قبل الشروع في العمل، مع أن الموافقة شرط أساسي لكي تباشر الحكومة مالها من اختصاصات، وتتصب مناقشة على برنامج الحكومة بكامله ، وقبل عرضه على المجلس لمناقشة يعرض أولا على مجلس الوزراء لضبطه وتعديله وإضافة ما يريده رئيس الجمهورية لأرضية عمل حكومته.

ولدى مناقشة برنامج الحكومة يمكن لرئيس الحكومة تكييف بناء على ما دار في النقاش العام، والتكييف هنا يكون وفق لما يرغب به بعض النواب وليس كل ما يرغب فيه المجلس

¹. أنظر المادة 46، من القانون العضوي 02/99، المرجع السابق.

². أنظر المادة 47، نفس المرجع.

³. أنظر المادة 48، نفس المرجع.

ككل، وذلك أن المشرع نص على "تمكين" رئيس الحكومة من تكييف برنامجه، والذي يكيّفه عمليا بناء على ما يرغب به، من علاقته بالأغلبية البرلمانية وليس على إلزام المشرع ذلك¹.

وبعد مناقشة برنامج الحكومة، تعتبر مرحلة التصويت هي الحاسمة التي يعبرها البرنامج حتى يصبح واجب التطبيق، ويجب أن يوافق عليه النواب، وفقا للإجراءات التصويت المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فالحكومة لا يمكنها امتلاك القدرة الحقيقية للحكم إلا بعد تقديم برنامجها والموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني².

وما يستخلص من مجموعة الضوابط التي حددها الدستور والنصوص القانونية لمناقشة برنامج الحكومة ما يلي:

- 1- أن التصويت بالموافقة على برنامج الحكومة ينشئ إلتزامين متقابلين، فيلزم الوزير الأول بتنفيذ البرنامج المصادق عليه من المجلس، على أن يلتزم المجلس بالسهر على متابعة تطبيقه.
- 2- إن قدرة المجلس على عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة تصطدم بالتزام الرئيس الجمهورية بتنفيذ برنامجه الذي أنتخب على أساسه من طرف الشعب انتخابا مباشرا.

¹. بن بغلية، المرجع السابق، ص 50/49.

². عمار عباس، المرجع السابق، ص 249.

3- حتى إذا كان بوسع المجلس رفض برنامج الذي يرتب السقوط التلقائي للحكومة، فإن الرئيس سيعين وزيرا أولا جديدا، وليس هناك ما يمنعه من تعيين الوزير نفسه والإبقاء على البرنامج نفسه¹.

4- إن المجلس لا يمكنه أن يغامر بالإقدام على قرار الرفض، لأن قيود كثيرة تعترض ممارسته لهذه الآلية أوردتها النصوص القانونية، وأولها الحل وجوبا أو من طرف رئيس الجمهورية.

5- أن مجلس الأمة ليس مخولا بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة باعتباره الغرفة العليا الغير قابلة للحل².

ومن خلال هذا سوف نتطرق إلى عرض برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: عرض برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة.

على الرغم من أن الحكومة غير مسؤولة سياسيا أمام مجلس الأمة، على غرار كل الأنظمة السياسية التي أخذت بنظام الغرفتين، على اعتبار أن مجلس الأمة غير قابل للحل والحل هو السلاح المقابل لتقرير المسؤولية السياسية³.

وحصول رئيس الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني لا يعني البداية الفعلية تنفيذ برنامج، بل يجب تقديم عرض عن البرنامج لمجلس الأمة⁴.

¹. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 238.

². نفس المرجع، ص 284.

³. عمار عباس، المرجع السابق، ص 256.

⁴. خرياشي عقيلة، العلاقة والوظيفة بين البرلمان والحكومة، دار الخلدونية، القبة، الجزائر، سنة 2007، ص 111.

لعل الغاية من ذلك هو إعلام هذا الأخير بمحتوى برنامج الحكومة، لأنه شريك في العمل التشريعي، وبالتالي سيناقدش جميع القوانين التي تأتي من الحكومة لتنفيذ برنامجها، فلا يعقل أن يصوت على قوانين تتعلق ببرنامج يجهله، خاصة إذا عرفنا بأن مجلس الأمة يمكن لربع أعضائه زائد واحد، أن يعترضوا على مشاريع القوانين التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني¹، وألزمت المادة 80 من الدستور عرض برنامج الحكومة من قبل رئيسها على مجلس الأمة وجوبا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني².

وبعد عرض برنامج الحكومة على مجلس الأمة، يمكن لأعضائه أن يصوتوا على لائحة على إثر ذلك، وعلى الرغم من أن هذه اللائحة ليس لها أي أثر قانوني على مصير الحكومة لأنها سبق لها وأن تحصلت على ثقة الغرفة الأولى الممثلة لشعب، إلا أن التصويت على هذه اللائحة مسألة حتمية وذات قيمة وأثر سياسي وجوهري ألا وهو اعطاء سند أكبر للحكومة³، وإن ما يمكن استنتاجه من أحكام المادة 80 من الدستور:

- أن الوزير الأول ليس ملزما بتقديم برنامجهِ إلى مجلس الأمة كما هو الحال أمام المجلس الشعبي الوطني، بل عليه أن يقدم عرضا فقط عن البرنامج، أي قراءة لأهداف البرنامج ومحاورها الكبرى التي إطلع عليها المجلس الشعبي الوطني.

¹. عمار عباس، المرجع السابق، ص 257.

². أنظر المادة 80، من الدستور، المرجع السابق.

³. عمار عباس، نفس المرجع، ص 258.

- إن عرض البرنامج الحكومي على مجلس الأمة يندرج ضمن التعاون بين المؤسسات الدستورتين (مجلس الأمة والحكومة)، إذ لا يمكن للمجلس القيام بالمشاركة في عملية صنع القوانين التي يطلبها تنفيذ برنامج الحكومة، كما أنه لا يعقل كما أسلفنا أن يصادق أعضاء الغرفة الثانية للبرلمان على قانون متعلق ببرنامج يجهلونه.

- إن إعلام مجلس الأمة ببرنامج الحكومة من الأهمية بمكان حتى يتسنى له ممارسة رقابته اللاحقة على أكمل وجه.

- إن مسألة إصدار لائحة من طرف مجلس الأمة لها عظيم الأثر من الناحية السياسية على العلاقة بين الحكومة ومجلس الأمة، لأن تحقيقه ذلك يعني أن الحكومة تحوز ثقة الغرفة الثانية للبرلمان كشريك أساسي في عملية إقرار القوانين والمصادقة عليها.

- إن المشرع لم يخول بموجب القانون _وعلى غرار الدستور_ لمجلس الأمة ولم يأذن له بإجراء نقاش حول برنامج الحكومة الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، وفي المقابل منحه إمكانية إصدار لائحة كما رأيناها من ذي قبل¹.

المطلب الثاني: آثار عدم الموافقة على مخطط الحكومة.

إن المؤسس الدستور أوجب على الحكومة تقديم برنامجها ومناقشته أما المجلس الشعبي الوطني وعرضه على مجلس الأمة، وبعد مناقشته من طرف مجلس الشعبي الوطني أوجب المشرع على المجلس التصويت على مخطط الحكومة بالإيجاب أو الرفض، وهذا هو الأثر

¹. ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص 78 إلى 80.

الناجم عنه، وسنعالج هذه المسألة في فرعين الأول هو عدم الموافقة على مخطط الحكومة في التجربة الجزائرية والثاني تبيان آثار مناقشة مخطط عمل الحكومة.

الفرع الأول: عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة في الممارسة

لم يسبق في التجربة البرلمانية أن رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج الحكومة لضعف تأثيره عليها، ومحدودية دوره في ممارسة الرقابة بآلية رفض المصادقة على المخطط، ويعود هذا أساس إلى تحكم رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول وأعضاء حكومته، وتحكمه في وضع مخطط عمل الحكومة، وأما هيمنة الأغلبية البرلمانية المساندة لتوجهات الحكومة وبالتالي التأييد اللا مشروط لبرنامج¹.

إضافة إلى الدأب على تغيير الحكومات بشكل سريع ومستمر ففي الفترة ما بين سنة 1997 إلى 2008 تم تعيين عشر حكومات أي بمعدل حكومة كل سنة، مما يستعصي معه على المجلس التحكم في المناقشة برنامج هذه الحكومات²، ويربك أداءها الرقابي، ويخلف عدم جدوى هذه المناقشة، مادام المصير هو استبدال هذه الحكومة بغيرها وامتداد الإشكال إلى حد عزوف بعض رؤساء الحكومات عن تقديم البرنامج أمام المجلس للمناقشة³، بحجة أن البرنامج هو برنامج الرئيس، ولما لم تنته عهدة الرئيس فمن باب أولى الاستمرار في تطبيق هذا

¹. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 285.

². ميلود خريجة، المرجع السابق، ص 80.

³. خرياشي عقيلة، ص 280/279.

البرنامج، ومن دون التقيد بأحكام المادة 80 في فقرتها الأولى من الدستور التي تلزم الوزير الأول بتقديم مخطط عمله للمجلس للموافقة عليه¹.

ولذلك فقد ناقش النواب البرنامج الذي تقدم به رئيس الحكومة الأسبق أحمد بن بتور طيلة ستة أيام بليلها، وتمخض عن هذه المناقشة التصويت عليه بالأغلبية، فقد صوت عليه بتأييد 300 نائب ومعارضة 24 نائبا، وامتنع عن التصويت نائب واحد، وهو ما يؤكد توجه النواب سلفا إلى الموافقة على البرنامج والتصويت عليه بالأغلبية المريحة، فالمناقشة لا تعدو أن تكون إجراء شكليا باهتا يقتضي التفعيل، وجعل البرنامج أرضية لتوظيف الوسائل الرقابية الأخرى التي تستهدف بالضرورة تقييم الأداء الحكومي، مقارنة بمضامين عمل الحكومة²، لكن بالنظر للواقع فإن البرلمان يتجنب مواجهة الحكومة، ويقبل برنامجها دون أية معوقات تذكر، فلم يحدث لحد اليوم كما سلف ذكره وأن تم حل المجلس الشعبي الوطني بسبب رفضه الموافقة على برنامج الحكومة، لم يرفض البرنامج حتى يحل، على خلاف الوضع مثلا في فرنسا لسنوات 62 و 68 و 81 و 88 و 97 و 99 تسعمئة وألف، واللجوء لاقتراع العام من أجل إنتخاب مجلس شعبي جديد³.

¹. ميلود ذبيح، المرجع نفسه، ص 285.

². نفس المرجع، ص 285.

³. عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية، المرجع السابق، ص 119.

الفرع الثاني: آثار مناقشة مخطط عمل الحكومة.

بالرجوع إلى الممارسة البرلمانية يتبين لنا بأن النواب مطالبون بالتصويت على كل هذه الوثائق، وما يدل على ذلك ما جاء في تدخل رئيس المجلس الشعبي الوطني قبل المصادقة على برنامج حكومة على بن فليس لسنة 2000.

ومن ثمة فإن عملية مناقشة وتصويت نواب مجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة يترتب عنه عدة آثار¹ تتلخص فيما يلي:

أولاً: حالة الموافقة على مخطط عمل الحكومة:

في هذه الحالة يكون ذلك تعبيراً عن منح الثقة لرئيس الحكومة، للشروع في تطبيق برنامجه بمثابة قوة دافعة له، وتأكيداً لقوته داخل البرلمان ووقوف الأغلبية خلفه²، كما تنشأ عن الموافقة على المخطط رابط متينة مبنية على الثقة والتعاون بين الجهاز الحكومي وأعضاء المجلس، بحكمها الحرص المشترك على الاستجابة لتطلعات الناخبين³، على الرغم من مواصلة مراقبتها موازاً مع ذلك، بواسطة وسائل الرقابة البرلمانية التقليدية، وإذا حادة الحكومة عن البرنامج الذي وافق عليه النواب فلها معهم موعد سنوي بمناسبة تقديمها لبيان السياسية العامة، وفي حالة الموافقة على برنامج الحكومة تكون العلاقة بينه وبين المجلس الشعبي الوطني في أوجها وعلى أحسن ما يمكن أن تصل إليه.

¹. عمار عباس، المرجع السابق، ص 250.

². نفس المرجع، ص 251.

³. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 287.

أما في مجلس الأمة فإن الوزير الأول وحتما أن يقدم عرضا حول مخطط عمله، الذي تتم تركيزه بشكل تلقائي، بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني، ويتضمن العرض عادة المحاور الكبرى للمخطط، وذلك بقصد إعلام أعضاء المجلس وتوضيح الرؤى لديهم ليستندوا عليها في اتخاذ قرار المصادقة¹.

وأقر الدستور لمجلس الأمة إمكانية إصدار لائحة بضمنها ملاحظاته واقتراحات، ولكن تدخل مجلس الأمة لا يؤثر على بقاء الحكومة أو زهابها²، وتجسد هذه اللائحة الموقف الذي يتخذه المجلس بعد المناقشة، ويمكن من خلالها تنبيه الحكومة إلى ثغراتها ونقائصها، كما أن هذه لا يمنع من إصدار لائحة مؤيدة للحكومة، وفي الحالتين فإن الآثار التي يترتبها إصدار اللائحة لا يعدو أن يكون تعبيرا عن قناعة أعضاء مجلس الأمة³.

ثانيا: التكيف كشرط للموافقة:

يقصد بالتكيف إحداث تغييرات في مخطط العمل، والتي تتحدد من خلال مناقشته النواب للمخطط، وتهدف إلى تصويب خطة العمل وفقا لرؤى النواب وتوجهاتهم وتوجهات برامج أحزابهم⁴.

¹. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 287.

². عباس سيرة، إستقلالية وفعالية السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، سنة 2007/ 2008، ص 61.

³. نفس المرجع، ص 61.

⁴. ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 288.

وقد خويل المشرع الدستوري للوزير الأول تكليف برنامج حكومته على ضوء المناقشة العامة التي أجريت بالمجلس¹، فيصبح التكليف شرطاً ضرورياً للموافقة على مخطط، ففي هذه الحالة على الوزير الأول أن يكيّفه ويوجهه على ضوء المناقشة، كما خوله إياه الدستور في المادة 02/80، و يمكن للوزير الأول أن يكيّف برنامجّه على ضوء هذه المناقشة" بالتشاور مع رئيس الجمهورية، وهنا قد يصطدم برفض رئيس الجمهورية لهذا التكليف، لأن البرنامج برنامج الرئيس، وقد أنتخب على أساسه وتعهّد أمام الشعب بتنفيذه، فهل يرضخ الوزير الأول لمطالب النواب؟، أم يلتزم بالبرامج الذي رسم خطوطه العريضة رئيس الجمهورية، لذلك على الوزير الأول أن يلجأ إلى حل الوسط بإحداث تغييرات جزئية شكلية على البرامج، لكسب تأييد النواب أو يعدهم بأخذ مطالبهم بعين الاعتبار لقاء الموافقة على المخطط، غير أن الأخذ بملاحظات النواب وترجمتها في الميدان تبقى حكومة بمدى إلتزام الوزير الأول وحكومته بذلك وإلا كان مصير هذه المطالب الإهمال².

ثالثاً : رفض البرلمان الموافقة على مخطط الحكومة.

إن البرنامج المعد من طرف الحكومة قد يوافق عليه النواب، وهنا يقع عين تنفيذه على عاتق كل من الحكومة والبرلمان³، وإذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مشروع برنامج رئيس الحكومة، يقدم رئيس الحكومة استقالته⁴، وعند استمرار رفض البرنامج للمرة الثانية، وهو

¹. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص290.

². نفس المرجع ، ص 288.

³. عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية، المرجع السابق، ص 114.

⁴. عمار عباس، المرجع السابق، ص251.

الأثر الذي لم يحصل أبدا في تاريخ الممارسة الجزائرية لحد الآن، فإن المجلس الشعبي الوطني مصيره الحل.

وفي هذه الحالة تتحدد صورته كالآتي:

1- إستقالة الحكومة

ينشأ عن عرض برنامج الحكومة أمام البرلمان نتيجتان، فإما أن يوافق المجلس الشعبي الوطني على الحكومة، إما أن تفشل في حيازة تأييده الحكومة وبالتالي تتعرض للسقوط التلقائي¹.

وهو ما يعني بالضرورة تقديم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية ويترك المجال لغيره، لأنه لن يتمكن من مزاولة أعماله و المجلس يقف ضده بل يسعى لإسقاطه، وهذا شيء منطقي لأن المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يناقش ويصوت على قوانين تأتي تنفيذا لبرنامج حكومي يرفضه²، وهذا ما نصت عليه المادة 81 من الدستور "يقدم رئيس الحكومة إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه" ويقدم إستقالة حكومته كاملة³.

¹. عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 116.

². عمار عباس، المرجع السابق، ص 252.

³. أنظر المادة 81 من الدستور 1996، المرجع السابق.

إن الاستقالة الجماعية للحكومة تبين أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بمبدأ المسؤولية التضامنية، على اعتبار أن النصوص الدستورية تؤكد ضرورة تقديم استقالة الحكومة ككل وليس رئيس الحكومة لوحده¹.

وجاء في نص المادة 81 من الدستور في فقرتها الثانية على أنه يعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس حكومته حسب الكيفية نفسها²، وهنا يكون أمامه عدة خيارات من بينها تعيين رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية، أو على الأقل اختيار شخصية تتال رضاه، وهما حلان إن لجأ إليهما رئيس الجمهورية فإن هدفه يكون تفادي أزمة دستورية تعصف باستقرار البلاد³، كما لا يمكنه أن يغير الوزير الأول، أو قد يحدث تغيرا جزئيا على الحكومة، ويتم تقديم مخطط العمل أمام المجلس لمناقشته⁴.

ثانيا: حل المجلس الشعبي وجوبا.

الحل هو أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان وقد تقرر هذا الحق في النظام البرلماني⁵، فإن رفض النواب برنامج الحكومة الثاني الذي تقدمه أمامهم على التوالي ينجم عنه الحل التلقائي للمجلس، طبقا لما نصت عليه المادة 1/82 "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا"، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العامة إلى غاية

¹. عمار عباس، المرجع السابق، ص 252.

². أنظر المادة 81 من الدستور، المرجع السابق.

³. عمار عباس، المرجع السابق، ص 252.

⁴. ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 289.

⁵. عقيلة خرياشي، العالقة الوظيفية، المرجع السابق، ص 118.

انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل اقصاه 3 أشهر¹، ربما لأن التشكيلة البرلمانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني مفتتة، وغير منسجمة ولا توجد أغلبية برلمانية معينة سواء لحزب واحد أو لإتلاف حزبي تسمح لأية حكومة أن تنفذ أي برنامج سياسي.

وأمام هذا الفراغ الدستوري يدخل المؤسسة الدستورية بمقتضى الدستور، ليتبني صراحة الحل السالف الذكر، وهو استمرار الحكومة القائمة إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني². لكن الواقع يؤكد أن المجلس الشعبي الوطني يتجنب مواجهة الحكومة، ويقبل دائما (بمخطط العمل) برنامجها المعروض عليه دون أية معوقات تذكر، فلم يحدث إلى غاية الآن أن رفض برنامج حكومة واحد.

¹. أنظر المادة 82 من الدستور 1996، المرجع السابق.

². عمار عباس، المرجع السابق، ص 253.

المبحث الثاني: الرقابة بإصدار اللائحة والتصويت بالثقة للحكومة.

إذا كانت الحكومة في النظم البرلمانية كقاعدة عامة تستند على موافقة الأغلبية البرلمانية على برامجها حتى تشرع في تطبيقه، فإنها ملزمة في نفس الوقت بتقديم حصيلة على تنفيذها للبرنامج، ويعد البيان وسيلة إبلاغ مهمة جدا من الحكومة لأعضاء البرلمان، ولإحاطتهم علما بما تم تنفيذه خلال سنة من تقديم البرنامج، وكذا المشاريع التي هي طور الإنجاز والتي هي في الأفق المستقبلية وتتوي الحكومة القيام بها والصعوبات التي تعترضه¹، والحكومة ملزمة سنويا ابتداء من تاريخ المصادقة على برامجها من طرف البرلمان بأن تقديم بيانا عن الساسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني²، ويعقب حسب المادة 84 من التعديل الدستوري لعام 1996 بمناقشة تختتم بإصدار لائحة.

كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني عدم التصويت على لائحة الثقة، فقد يترتب عنها طرح المسؤولية السياسية للحكومة، إن وافقت الأغلبية البرلمانية على ذلك³.

وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث من خلال الرقابة بآلية إصدار اللائحة في المطلب الأول، وضوابط التصويت بالثقة في المطلب الثاني ومدى فعاليتها.

¹. عمار عباس، المرجع السابق، ص 261.

². خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 307.

³. انظر المادة 84 من الدستور 1996، المرجع السابق.

المطلب الأول: الرقابة بآلية إصدار اللائحة وآثارها.

إن بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة والمعروض أمام المجلس الوطني يمكن أن يختتم باقتراح لائحة أو عدة لوائح، يتم من خلالها إبداء آراء النواب، ومراقبة الحكومة دوريا، وحسب ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية، لا يمكن أن يكون تقييم نشاط الحكومة إيجابيا في جميع النواحي، بل يمكن أن يكون هذا التقييم سلبيا في نواحي أخرى، أو سلبيا في جميع النواحي أيضا، ويمكن للبرلمان إبداء رأيه بالتعبير عن رضاه أو عن سخطه، لينذر الحكومة ويبرز لها القصور والانحرافات التي ارتكبتها، وأنها خرجت عن البرنامج المسطر لها والمناقش سابقا من طرف البرلمان، وهذا كله دون أن يسحب منها الثقة¹.

بالتالي فإذا أرادت الحكومة الحفاظ على الثقة المتبقية، فإن ذلك مرهون بمدى قدرتها على احترام برنامجها ومعالجة القصور، وإن مثل هذا الموقف يعبر عن إدانة وإنذار للحكومة بأن مشاريع قوانينها قد تصطدم بالرفض أو التعديلات الضرورية لها، هذا الموقف له أثر سياسي ثقيل على الحكومة ويضعها في موقف حرج وصعب لدى الرأي العام، دون أن يذهب إلى درجة سحب الثقة منها.

وتجدر الإشارة إلى أنه في النظم البرلمانية التقليدية كثيرا ما أدى مثل هذا النوع من اللوائح إلى استقالة الحكومة من تلقاء نفسها².

¹. بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 60-61.

². عمار عباس، المرجع السابق، ص 90.

إن المشرع الجزائري قيد نواب المجلس الشعبي الوطني عند إصدار اللائحة بعدة إجراءات وشروط، هذا ما سنتناوله في الفرع الأول وسنتناول في الفرع الثاني الهدف من إصدار اللائحة وهذا ما هي فعالية هذه الآلية في الممارسة.

الفرع الأول: شروط إجراءات اقتراح اللائحة.

لما أقر الدستور للنواب المجلس الشعبي الوطني إمكانية إصدار لائحة عقب مناقشة بيان السياسية العامة، فإن القانون العضوي 02/99 أقر لهذا الإقرار شروط و حدد إجراءات إصدار اللائحة¹، إن القانون العضوي 02/99 في مادته 51 اشترط على إصدار اللائحة أن تكون بعد 72 ساعة الموالية للمناقشة، حيث جاء في نص المادة "تقدم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الاثنين والسبعين 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان".

وقد نصت المادة 52 على أنه يجب أن يوقع اقتراح لائحة عشرون 20 نائبا على الأقل ليكون مقبولا وأن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني"، وما يفهم من هذه المادة أن القانون العضوي ألزم على البرلمان أن يوقع على اللائحة 20 نائبا وإلا لم تقبل هذه اللائحة ويجب أن تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني².

كما اشترطت المادة 53 أن لا يوقع النائب على أكثر من اقتراح الواحد، فقد تتعدد اللوائح، وقد تنتوع إلى لوائح مساندة أو معارضة، ويتم التصويت على اقتراح اللوائح بحسب ترتيبها في جدول إيداعها لدى مكتب المجلس، والتصويت على إحدى اللوائح إذا تعددت يلغى اللوائح

¹. ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 292.

². أنظر المادة 51 و 53 من قانون العضوي 02/99، المرجع السابق.

الأخرى كما نصت على ذلك المادة 54 من نفس القانون، أما عن مرحلة مناقشة اللائحة المقترحة قبل التصويت عليه فقد نظمتها المادة 55 حيث جاء فيها "لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا:

1 الحكومة بناء على طلبها.

2 مندوب أصحاب اقتراح اللائحة.

3 نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة¹.

قبل التصويت على اللائحة تجري مناقشة حول موضوع من قبل الحكومة بناء على طلبها، أو من طرف مندوب عن أصحاب اقتراح اللائحة أو من طرف نائب يرغب في التدخل لمعارضة اقتراح اللائحة².

وما يلاحظ هنا بالنسبة لإجراءات اقتراح اللائحة أن المشرع حدد المدة التي يجب خلالها اقتراح اللائحة، غير أنه لم يحدد أجل عرضها للتصويت، وإنما ترك أمر تقدير الوقت الذي يتم فيه التصويت لمكتب المجلس ليقرر ذلك، وتعرض على المجلس للمصادقة عليها حسب تاريخ إيداعها، غير أنه بمجرد حصول إحداها على مصادقة المجلس فإن رئيس الجلسة يوقف عرض الاقتراحات الأخرى للتصويت ويعتبر الاقتراح المصادق عليه هو اللائحة الوحيدة المعتمدة من

¹. أنظر المادة 54 و55 من قانون 02/99، المرجع السابق.

². بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 61.

قبل المجلس بشأن بيان السياسة العامة¹، وأكد على أن التصويت يتم بأغلبية أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني بناء على ما جاء في النظام الداخلي للمجلس الشعبي لسنة 1997².

ويفهم من هذه الخطوات الإجرائية ما يلي:

إن الفترة الزمنية التي اشترطتها المادة 51 من القانون العضوي والمحددة بـ 72 ساعة هي فترة لمراجعة الموقف والتريث، ودرء التسرع من النواب، وحتى التشاور، كما أنه تتيح الفرصة لجميع توقيعات 20 كشرط لإيداع اللائحة المؤيدة لبيان السياسة العامة في ظل وجود أغلبية مساندة للحكومة بالمجلس، كما أنه يمكن أن تصدر لائحة مساندة وقد تلغى اللائحة المعارضة، لأن التصويت بالموافقة من المجلس على إحدى اللوائح يلغي البقية³، إضافة إلى أن حضر توقيع النائب على أكثر من لائحة، يفسر على أنه تضيق وتقييد لمعارضى البيان الذين هم أقلية إذا ما قورنوا بالأغلبية المساندة للحكومة⁴.

في حين نجد أن المادة 113 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، منعت النائب من التوقيع على أكثر من لائحة في نفس الموضوع، وهو ما يستفاد منه أن النائب بإمكانه أن يوقع على أكثر من لائحة إذا كانت مواضيعها متباينة.

أما أثناء المناقشة التي تسبق عملية التصويت على اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة للحكومة، فلا يمكن أن يتدخل فيها إلا الحكومة بناء على طلبها أو مندوب أصحاب اللائحة،

¹. ليلي بن بغلية، المرجع السابق، ص 61.

². عمار عباس، المرجع السابق، ص 266.

³. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 292.

⁴. المرجع نفسه، ص 293.

ونائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، ونائب يرغب في التدخل لتأييده¹، مع أنه من الصعب تحديد من هو النائب المعارض أو المؤيد؟، وكيف يمكن أن تجزم بالتأييد أو الإعراض؟، ووفقا لأي شرط اختيار معاض دون آخر أو مؤيد دون آخر، ممي يقتضي على المشرع إزالة اللبس والغموض بهذا الخصوص على مستوى النص².

الفرع الثاني : الهدف من اقتراح اللوائح ومدى فعاليتها.

على الرغم من أن النصوص الدستورية لم تحدد الهدف من اقتراح اللائحة إلا أن الأمر لا يعدو أن يكون موضوع اللائحة والهدف هو إما تأييد الحكومة على المضي في تنفيذ برنامجها، أو لوما وانتقاد لعملها³، وهذه الحقيقة الأولية تطرح أمامنا تساؤلا آخر مفاده هل يمكن للحكومة أن تأخذ بعين الاعتبار اللائحة الموجهة لها من طرف المجلس الشعبي الوطني؟

قانونيا وكما رأينا، فإنه لا يوجد ما يشير إلى القيمة الإلزامية لللائحة، لكن من الناحية العملية، يصعب على الحكومة اتخاذ موقف لا مبال بها، لأن هذا سيكون سببا كافيا لاصطدامها مستقبلا بعراقيل من قبل النواب الذين سيلجؤون لاحقا إلى معارضة مشاريع القوانين بغرض دفع الحكومة إلى طرح مسألة الثقة أمام المجلس، ومنه إمكانية إسقاطها وبهذا فاللائحة تعد وسيلة مهمة للفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير، وعدم الوفاء بالالتزامات

¹. عمار عباس، المرجع السابق، ص 266.

². ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 294.

³. عمار عباس، المرجع السابق، ص 267.

المتفق عليها في إطار البرنامج المصادق عليه، وهي تعتبر إنذارا للحكومة مقتضاه أن استمرار ثقة المجلس الشعبي الوطني بها متوقفة على احترام ما تم الاتفاق عليه مسبقاً¹.

ولقد أثبتت الممارسة أنه من النادر اللجوء إلى إصدار اللائحة من طرف مجلس حول ما تعلق ببيان السياسة العامة وذلك عبر تجربته، ولعل ذلك راجع إلى الإبهام الذي لف توظيفها، ولأثر المعلوم الذي يربته إصدارها، ناهيك عن تعقيد وتشابك إجراءاتها، وصعوبة جمع توقيعات النواب لاقتراح اللائحة، وإضافة إلى إدراك النواب بعدم جدواها²، واقتناعهم بعدم ترتيب أي جزاء على اللوائح، الأمر الذي دفع إلى وصفها بعديمة الأثر أو باللوائح الميتة لأنها بغير موضوع³، غير أن توظيفها من المجلس يبقى محكوماً بمدى قدرة النواب على إدراك مدلول الرقابة، ولو كانت بطريقة صورية، فإنه من اليسر على المجلس إصدارها إذا كانت مساندة للحكومة، ولكن المجلس تكبله مخاطر كثيرة إذا ما لجأ إلى إصدار لائحة معارضة لبيان السياسة العامة، وهي تهدد مصير المجلس أكثر مما تهدد بقاء الحكومة، ويدفعها للاستقالة دون أن يطلب منها ذلك، ودون الحاجة إلى سحب الثقة منها، وهنا يصطدم المجلس بخطر آخر هو أن رئيس الجمهورية قد لا يقبل استقالة الحكومة، ويفضل حل المجلس ما دام راضياً على أداء الحكومة، لأن هذا يجعل الرئيس يفهم من هذا أن اعتراض على أداء حكومته، يتجه ضمناً إلى الإعراض على برنامجه، لهذا لا يتشجع المجلس على الإقدام على إصدار اللائحة

¹. خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية، المرجع السابق، ص 123.

². ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 294.

³. عمار عباس، المرجع السابق، ص 267.

بشكل مطلق¹، إلا أن الممارسة البرلمانية في الجزائر أثبتت إقدام المجلس على إقتراح لائحتين لا علاقة لهما بالتأييد أو اللوم.

ويمكن حصر الأسباب عدم الإقدام على توظيفها فيما يلي:

- 1- صعوبة توظيف هذه الآلية راجع إلى عدم وضوح النصوص القانونية المنظمة لهذه الآلية.
- 2- الأثر الذي ترتبه هذه الآلية هو معدوم ما جعل النواب يحجمون على توظيفها، وإدراك النواب عدم جدوى توظيف هذه الآلية لانعدام أثرها.
- 3- صعوبة جمع توقيعات النصاب القانوني لإصدار اللائحة في ظل وجود أغلبية مساندة للحكومة.
- 4- ربط إصدار اللائحة ببيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة غير منطقي.
- 5- إجراء التصويت على اللائحة الأولى يلغي اللوائح الأخرى، يجعل النواب يحجمون على إصدار أي لائحة أخرى بعد التي تؤيد الحكومة لأنها لا تقبل وينعدم أثرها.
- 6- يصطدم إجراء إصدار لائحة ضد الحكومة لأجل إسقاطها، بعدم قبول الرئيس الاستقالة من الحكومة مما يجعله يحل المجلس، وهذا ما يثير مخاوف البرلمانيين.
- 7- منع أعضاء مجلس الأمة من إمكانية إصدار اللائحة يخل من الرقابة البرلمانية لأنها شريك في صنع القوانين.

¹. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 295.

المطلب الثاني: ضوابط طلب التصويت بالثقة ومدى فعاليتها.

إن طلب التصويت بالثقة هو أن يطلب الوزير الأول من البرلمان التصويت بالثقة حول السياسة التي انتهجتها حكومته، وبالتالي تحريك مسؤولية الحكومة بالتوجه إلى البرلمان ويطلب منه التصويت بالثقة، وإن التصويت لا يختلف عن ملتزم رقابة إلا في نقطة واحدة وهي أن التصويت بالثقة، أي بطلب من الوزير الأول، أما ملتزم رقابة فهو بطلب من أعضاء مجلس الشعبي الوطني.

فإذا ما استنتج رئيس الحكومة أن هناك معارضة لسياسته وخياراته، فإنه من البديهي أن يتقدم بطلب للبرلمان لتصويت له بالثقة، فيتحقق بواسطة هذا الإجراء من مدى ثقة المجلس من حكومته، وهكذا تقرر الحكومة مواصلة مهمتها بعد حيازتها على ثقة البرلمان، وبذلك بناء على مبدأ العلاقة بين البرلمان والحكومة، لأن الحكومة لا تستطيع ممارسة مهمتها إلا إذا كانت حائزة على ثقة البرلمان.

في الجزائر خول دستور 96 للوزير الأول رئيس الحكومة سابقا، طلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني، ولا توظف هذه الآلية إلا وهي مقترنة ببيان السياسة العامة وعلى أثرها.

فقد عالجت هذه الآلية ببعض من الاختصار فأردنا أن نعرف كيف ضبط المشرع الجزائري إجراءات توظيف هذه الآلية في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني قياس مدى فعالية هذه الآلية من خلال المصير الذي تؤول إليه ومدى آثارها.

الفرع الأول: الإجراءات المنظمة لآلية التصويت بالثقة.

نصت المادة 84 من الدستور في فقرته الخامسة حيث جاء فيها "الرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا وفي حال عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالته"¹.

باستقراء هذه المادة يتضح بأن موضوع التصويت الثقة من اختصاص رئيس الحكومة خلافا لملتزم الرقابة المتخصص أصلا لنواب المجلس الشعبي الوطني²، فلا يملك النواب حق طلبه، أو إجبار رئيس الحكومة على ذلك، وكقاعدة عامة طلب التصويت بالثقة يمكن أن يكون في الحالات التالية:

1 في حالة وجود معارضة لسياسة الحكومة سواء من قبل النواب أو من هم في السياسة، فهنا يتجه رئيس الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني طالبا منه التصويت بالثقة.

2 في حالة نشوب خلاف بين الحكومة وبين رئيس الجمهورية، فيعد التصويت بالثقة لصالح الحكومة تدعيما لموقفها، أما إذا حدث عكس عدم التصويت بالثقة فتستقيل الحكومة مع الإشارة إلى أن هذه الحالة نادرة الاستخدام إن لم نقل مستحيلة بفعل صلاحيات رئيس في إقالة الحكومة متى يشاء.

3 في حالة تقديم بيان عن السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني يمكن أن تطلب الحكومة التصويت بالثقة وتعتبر هذه الحالة الأخيرة هي الوحيدة التي نص عليها دستور 1996

¹. أنظر المادة 84 من الدستور 1996، المرجع السابق.

². خلوفي خدوجة، المرجع السابق، ص 56.

دون الإشارة لباقي الحالات الأخرى¹، وبالتالي فالمؤسس الدستوري، ربط اللجوء إلى هذه الآلية في المادة 84 ببيان السياسة العامة، وهذا ما نصت عليه المادة 62 من القانون العضوي 02/99، وقد نظمت إجراءات توظيف هذه الآلية في المواد من 62 إلى 84 من القانون العضوي 02/99.

حيث جاء في المادة 62 ما يلي قد يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوباً، بناء على طلب من رئيس الحكومة، وفقاً لأحكام المادة 84 من الدستور²، وهذه المادة تؤكد على وجوبية التسجيل التلقائي للطلب من الوزير الأول، وله وحده السلطة التقديرية في ذلك، فهو ليس بحاجة إلى الرجوع إلى مجلس الوزراء لأخذ رأيهم كما هو الشأن في النظام الفرنسي، الذي اشترط تداول مجلس الوزراء في شأن المبادرة بالتصويت بالثقة³.

وضبطت المادة 63 كيفية مناقشة التصويت بالثقة حيث جاء فيها "يمكن أن تتدخل خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة لفائدة الحكومة، زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة وآخر ضد التصويت بالثقة"⁴.

تعتبر المناقشة هنا محدودة، إذ بعدما يتناول وزير الأول الكلمة ويشرح خلالها طلبه وبيان الهدف الذي تسعى الحكومة إليه، وبعدها يكون النائب المساند للحكومة، إن يتدخل في

¹. عقيلة خرباشي، علاقة الوظيفة، المرجع السابق، ص 125.

². أنظر المادة 84 من قانون العضوي 02/99، المرجع السابق.

³. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 302.

⁴. أنظر المادة 62 من قانون العضوي 02/99، المرجع السابق.

المناقشة، ويقابله بعدها نائب معارض لها، ويسعى كل منهما إلى تقديم الدعم من أجل الوصول إلى التأييد أو الرفض، وقد حددت النصوص الداخلية للمجلس أن الوقت الزمني المقرر للمتدخلين وكذا الحكومة، يخول تحديده لرئيس المجلس، فيحدد الوقت المناسب لهذه الأطراف المتداخلة¹.

أما عن التصويت بالثقة فقد تناول المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي 02/99 في المادة 64 منه والتي تنص على: يمكن التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة²، ويفهم من هذا أنه بعد الانتهاء من المناقشة، تأتي مرحلة التصويت إذا يشترط لقبول الطلب التصويت بالثقة، موافقة الأغلبية البرلمانية إلى جانب الحكومة، والتصويت يكون هنا علني (وبذلك يكون النائب مراقب) من قبل المجموعة البرلمانية...، فموافقة الأغلبية البسيطة على طلب الثقة تقرر نتيجة إمكانية أن الاغلبية البرلمانية قد تكون ضد الحكومة، فالنسبة البسيطة تسمح بمنح الثقة للحكومة التي تبقى في السلطة وتواصل انتهاج سياستها، أما في حالة رفض منح الثقة تتقدم الحكومة باستقالتها الى رئيس الجمهورية³، وهذا ما جاء في الفقرة الثانية من نص المادة 64 من القانون العضوي التي نصت على "في حالة رفض التصويت بالثقة، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته مع مراعات أحكام المادتين 84 و 129 من الدستور.

¹. بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 69.

². أنظر المادة 64 من قانون العضوي 02/99، المرجع السابق.

³. بن بغلية ليلي، المرجع السابق، ص 69.

وإن أخذنا بأحكام المادتين 84 و 129 نجد أنه هناك إمكانية حل المجلس الشعبي قبل قبول استقالة حكومته أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، وخاصة في الحالة التي يكون فيها رئيس الجمهورية مساندا للحكومة.

وباستقراء مجموعة هذه الإجراءات نستنتج ما يلي:

1- إن إجراء طلب التصويت بالثقة هو سلطة تقديرية بيد الوزير الأول، ومن دون شرط أو قيد في ذلك، وليست هذه السلطة بيد المجلس، والحكومة ليست بحاجة إلى موافقته بخصوص إدراج الطلب في جدول الأعمال، مما يعني أن البرلمان بهذا الخصوص لا سلطة له في المبادرة، ولا في قيد الطلب في الجدول الأعمال فهو مكره على الموافقة أو عدمها، كما أن الحكومة إذا ما بدرت بالطلب فلا يعقل أن توظف هذه الآلية لإقالة نفسها مالم تتقدم بهذا الطلب وهي على يقين من كسب تأييد الأغلبية التي تساندها في المجلس¹.

2- فيما يقيد الدستور والقانون العضوي اللائحة وملتزم الرقابة بسياج من الشروط والإجراءات ما دامت المبادرة بيد المجلس، فإن شروط إيداع التصويت بالثقة يسيرة ونصاب التصويت المحددة على الطلب يساوي الأغلبية البسيطة، فهو منخفض إذا ما قورن بالأغلبية الخاصة المحددة بثلاثي عدد النواب عند التصويت على ملتزم الرقابة، فشرط وظروف وضوابط وإجراءات تصب كلها في مصلحة الحكومة، ولدى مناقشة الطلب لا تتدخل إلا الحكومة ونائب مؤيد للتصويت ونائب معارض، مما يعني أن التوازن مفقود، هناك طرفان ضد طرف واحد

¹. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 302.

معارض، وهذا أيضا يدعم الحكومة، وتتيح لها إبداء وجهة نظرها، وتمكينها من إقناع النواب بمساندتها¹.

الفرع الثاني : مدى فعالية التصويت بالثقة من خلال المصير الذي يؤول اليه.

لقد ربطت النصوص الدستورية في الجزائر مسألة التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة على غرار ملتصق الرقابة، حيث نصت معظم هذه النصوص، على إمكانية رئيس الحكومة في طلب تصويت بالثقة من المجلس الشعبي²، حيث ترى في موقف المجلس ما يعيق مساعيها لتنفيذ مخطط عملها، وفي كل الأحوال فإنها عبر هذا الإجراء تضع المجلس بين مطرقة مسايرتها والخضوع لها، وبالتالي التصويت لها بالثقة، وبين سندان الرئيس الذي قد لا يقبل استقالة الحكومة، وإن صوت المجلس بعدم الثقة بها، ويلجأ إلى حل المجلس أمام أزمة البحث عن الحكومة جديدة وبرنامج جديد³.

وقد جاءت المادة 84 في فقرتها الخامسة من الدستور أنها منحت مصيرين أو أكثرين أولهما هو استقالة الحكومة وثانيهما حل المجلس.

أولاً: عندما يطلب رئيس الحكومة من المجلس الشعبي الوطني مسألة التصويت بالثقة،

فإنما الموافقة على الثقة والبقاء في الحكم، أوفي حال الرفض فتتقدم الحكومة باستقالتها لرئيس الجمهورية حسب ما نصت عليه المادة 84، كما أن التصويت يكون بأغلبية البسيطة، ولكن

¹ - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 303.

² . عمار عباس، المرجع السابق، ص 284.

³ . ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 303.

هذه الاستقالة محتملة وليست مؤكدة لأنها تخضع لإرادة رئيس الجمهورية بالقبول أو الرفض، وتكون الاستقالة جماعية للحكومة¹.

ثانياً: حل المجلس من قبل رئيس الجمهورية، لقد نص المؤسس الدستوري على أنه إذا رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة للحكومة لرئيس الحكومة أن يقدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، ويمكن لهذا الأخير أن يحل المجلس الشعبي الوطني، دون مجلس الأمة كما تنص المادة 129 من دستور الحالي وإجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه 3 أشهر، وبشكل حل المجلس الشعبي الوطني... وسيلة ضغط من قبل رئيس الجمهورية للضغط على النواب، ومنعهم من ممارسة الرقابة عن طريق التصويت بالثقة، كما أنه وسيلة ردع تمارس على المجلس عند محاولته التفكير في معارضة الحكومة خاصة إذا كانت هذه الأخيرة تطبق برنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي عندما يحاول المجلس إسقاطها يتعرض للحل².

وعلى الرغم من أن مباشرة هذا الإجراء في تجربتنا هو نادر جداً إذا ما قورن بأنظمة أخرى مثل فرنسا منذ سنة 1985 إلى سنة 2007، تم توظيف آلية التصويت بالثقة 33 مرة، وأمام قيود النص وقيود الممارسة، فإن توظيف هذه الآلية نادر جداً في تجربتنا بالرغم من فعالية

¹. خلوفي خدوجة، المرجع السابق، ص 59.

². نفس المرجع، ص 56.

الآلية نفسها، ولكنها في ضل القيود والعواقب التي تترتب عن توظيفها تبقى من دون جدوى وعديمة الفعالية¹.

المبحث الثالث: فعالية ملتمس الرقابة.

إذا كان رئيس الجمهورية يمتلك حق حل المجلس الشعبي الوطني فإن هذا الإجراء الخطير الذي بإمكانه أن يستعمله في أية ليحد من تعسف البرلمان، فإنه من جهة أخرى منح الدستور للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة حق اقتراح ملتمس رقابة ينصب على عمل الحكومة، وذلك بعد عرض بيان السياسة العامة على المجلس، وإذا تمت المصادقة عليه فهذا يعني سقوط الحكومة بتقديم رئيسها استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، وهذا يعكس تطبيق مبدأ التوازن في القوى بين الحكومة والبرلمان.

ونظرا للنتائج الخطيرة التي قد تتجر عن استعمال هذه الآلية الدستورية، وعلى رأسها سقوط الحكومة القائمة، فقد أحاطها المؤسس الدستوري بمجموعة من الشروط، ونظم إجراءاتها بكل دقة، زيادة على حصر استعمالها بمناسبة سنوية وهي تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة.

مما يعني أن المؤسس الدستوري قد أعطى حق إيداع ملتمس الرقابة إلا مرة واحدة في السنة، غير أن دستور 1996 حصر توظيف هذه الآلية بيد المجلس الشعبي الوطني، دون

¹. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص303/304.

مجلس الأمة، لأن هذا الأخير غير قابل للحل، وإن توظيف المجلس الشعبي لملتمس الرقابة يمكن أن يترتب مخاطر كبيرة على استقرار واستمرار المؤسسات الدستورية.

إذا خول الدستور لمجلس النواب توظيف هذه الآلية فإنه أحاطها بسياج من الإجراءات، ولماذا عزف المجلس على استعمال هذه الآلية، وما هي الآثار التي تتجم عن توظيفها.

المطلب الأول: شروط وقواعد توظيف ملتمس الرقابة.

إن المؤسس الدستوري الجزائري وعلى عادته وضع على جميع آليات الرقابة التي منحها للمجلس عدة قيود، وتعتبر آلية ملتمس الرقابة أو لائحة اللوم، وسيلة جد فعالة في مراقبة أعمال الحكومة، حيث بموجبه يتم وضع حد للحكومة، ويتم إتخاذة كإجراء ضد الحكومة بأكملها¹، وفي الحقيقة أن تحريك هذه الآلية من قبل نواب مجلس الشعبي الوطني ليس بأمر السهل، هذا من خلال إحاطة تحريكه بجملة من الشروط والإجراءات التي جعلت من تحريك ملتمس الرقابة شبه مستحيل أو ضرب من الخيال، وذلك في ظل وجود أغلبية برلمانية مساندة للرئيس فما هو هذا السياج الإجرائي، وهذا ما سنتطرق إليه في الفرعين المواليين.

الفرع الأول: الشروط الواجب توفرها لتحريك آلية ملتمس الرقابة.

لتحريك آلية ملتمس الرقابة هناك عدة شروط أوجب المشرع توفرها والمرور عليها لتحريك هذه الآلية، وسنذكرها كالتالي:

أولاً: وجوب ارتباط ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة السنوي ربط دستور 1996 اللجوء إلى ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة، وينصه على "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة"،

¹. خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية، المرجع السابق، ص 129.

هذا معناه أن النواب لا يمكنهم ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة في السنة، وعلى الرغم من معقولية هذا الشرط على إعتبار أنه يقلل من إمكانية حدوث أزمة سياسية، و المحافظة على الإستقرار الحكومي لمدة سنة على الأقل¹، وإذا ما لمس النواب إنحراف الحكومة أو بطأها وتوكلها في تنفيذ برنامجها، ولهذا وجب إقتران إبداع ملتمس بتقديم بيان السياسة العامة، لوضع حد لإستمرارية الحكومة².

وهذا ما نصت عليه المادة 84 من الدستور في فقرتها الرابع بـ " كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة، بيان السياسة، إبداع ملتمس رقابة يقوم به مجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المواد 135 و 136 و 137 أدناه"³.

وهذه المواد جاءت بها بقية الإجراءات والشروط.

ثانياً: النصاب القانوني اللازم للتوقيع على ملتمس الرقابة.

إن دستور 1996 قد نص على أن إقتراح ملتمس الرقابة لا يقبل إلا إذا قدم من قبل سبع

نواب على الأقل⁴، وهو عدد يصعب جمعه بالنظر إلى توفر أغلبية مريحة تساند الحكومة.

ووفقاً للمادة 135 من الدستور وكذا المادة 57 من القانون العضوي 02/99، فإن نسبة

سبع النواب المشروط للموافقة على ملتمس الرقابة صعبة التحقيق نوعاً ما، بخلاف المشرع

¹. عمار عباس، المرجع السابق، ص 272.

². ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 297.

³. أنظر المادة 84 من الدستور، المرجع السابق.

⁴. عمار عباس، المرجع السابق، ص 272.

الفرنسي الذي اشترط عشر نواب الجمعية الوطنية فقط، ويضيف القانون العضوي شروط أخرى يتمثل في¹، المادة 58 من القانون العضوي التي تنص "لا يمكن أن يوقع النائب على أكثر من ملتمس رقابة واحد"² وهذا يعني عدم إمكانية توقيع النائب على أكثر من ملتمس رقابة وهو عقبة تحول دون جمع العدد المطلوب من موقعي الاقتراح، وفي المادة 59 من نفس القانون نصت على وجوب إيداع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني³، وجاء في فقرتها الأخيرة على أنه ينشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويعلق ويوزع على كافة النواب⁴، ولعل الغاية من هذا النشر هو تمكين الرأي العام من الاطلاع على مضمون الانتقادات الموجهة من قبل النواب للحكومة، والتي لا تخرج عن إدانتها بالتقصير في إدارة الشؤون العامة، الأمر الذي دفع بالنواب إلى محاولة إبعادها عن سدة الحكم⁵.

ويمكن إجمال هذه الشروط الواردة في الفرع الأول كما يلي:

1. إن ملتمس الرقابة حق مقرر لنواب المجلس الشعبي الوطني.
2. لا يمكن إيداع ملتمس الرقابة إلا بعد مناقشة بيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة للنواب مرة واحدة كل سنة.
3. إن ملتمس الرقابة يقيم المسؤولية السياسية للحكومة.

¹. خرياشي عقيلة، علاقة وظيفية، ص 129.

². نفس المرجع، ص 129.

³. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 297.

⁴. أنظر المادة 58 و 59 من قانون عضوي 02/99، المرجع السابق.

⁵. عمار عباس، المرجع السابق، ص 273 .

4. يتعين لتقديم ملتمس الرقابة أن يوقع من سبع 1/7 نواب المجلس على الأقل.

5. لا يمكن أن يوقع النائب إلا على ملتمس رقابة واحد¹.

الفرع الثاني: قواعد إجراء المناقشة والتصويت على ملتمس الرقابة.

إن ايداع ملتمس الرقابة لا يمكن أن يخلف أثره إذا لم يناقش ويتم التصويت عليه وهو ما سنبيّنه.

أولاً: مناقشة ملتمس الرقابة.

حددت النصوص القانونية المناقشة التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة وقصرتها على عدد محدود من النواب فلا يمكن أن يتناول الكلمة خلالها سوى الحكومة ومندوب أصحاب ملتمس ونائب مؤيد ونائب معارض².

ووفقاً لنص المادة 60 من القانون العضوي التي نصت على " لا يتدخل أثناء المناقشة التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان الحكومة عن سياسة العامة إلا الحكومة، بناء على طلبها.

1- مندوب أصحاب ملتمس الرقابة.

2- نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة.

3- نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة³.

¹. ميلود خرجة، المرجع السابق، ص 94 .

². عمار عباس، المرجع السابق، ص 273.

³. أنظر المادة 60 من قانون العضوي 02/99، المرجع السابق.

وهذا معناه أن التدخلات رغم قلتها من شأنها أن تؤثر على النواب خاصة إذا عرفنا أن الحكومة ستتدخل إن طلبت ذلك للدفاع عن نفسها مما قد يكسبها بعض الأصوات، كما أن النائب الذي يتدخل لمعارضة ملتمس الرقابة سيدافع هو الآخر عن الحكومة بطريقة غير مباشرة لأنه سينتقد زملائه الموقعين على الملتمس¹.

وهذه الضوابط لا تتيح لمودعي الملتمس إبراز وجهة نظرهم وتبرير الإجراء، وتأكيد وجهة نظره مما يجعل المناقشة فاترة لا تساعد على حشد المؤيدين للملتمس، وبالتالي الفشل في ضمان تصويت النواب².

ثانيا: التصويت على ملتمس الرقابة.

إذا ما اجتاز النواب عقبة جمع التوقيعات فإن التصويت على ملتمس الرقابة لا يكون فورا، أي ليس بعد مناقشة مباشرة وإنما يمنع التصويت على ملتمس الرقابة قبل مرور 3 أيام³، وهذا ما جاء في المادة 136 من الدستور في فترتها الثانية " يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة"⁴، كأن المؤسس الدستوري الجزائري لم يكتف بالقيد الأول وهو النصاب القانوني المطلوب للتوقيع على ملتمس الرقابة، خوفا من تحقيق هذا النصاب أضاف قيда آخر ألا وهو مدة التصويت⁵، وبهذا قد تتحول المدة اللازمة للتصويت

¹. عمار عباس، المرجع السابق، ص 274.

². ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 297.

³. نفس المرجع، ص 297.

⁴. أنظر المادة 136 من الدستور، المرجع السابق.

⁵. خدوجة خلوفي، المرجع السابق، ص 52.

على ملتمس الرقابة لنقطة ضغط، وفرصة ساخنة لتدعيم موقف الحكومة¹، ويستغلها المساندون لإقناع مقترحي الملتمس بالتراجع عن مبتغاهم وقد يفلحون في ذلك²، وربما هذا هو الدافع الذي جعل المؤسس الدستوري الفرنسي يخفض المدة إلى 48 ساعة.

أما من جهة أخرى فبعد المناقشة، يواجه مقترحو الملتمس امتحانا عسير في مرحلة التصويت عليه، ويتوقف تمريره على موافقة ثلثي 2/3 عدد النواب، طبقا لما أكدته نص المادة 136 من الدستور " تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب"، كما أكدته المادة 61 من القانون العضوي، حيث جاء فيها يجب أن يوافق على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي 2/3 النواب، وهذا هو العدد المستبعد في هذا الوضع، هو قدرة مودعي الملتمس على إقناع ثلثي النواب زائد واحد في كنف وجود أغلبية مساندة للحكومة، وهو نصاب مغالى فيه، خاصة وأن المجلس يتشكل من أحزاب سياسية متعددة مما يجعل من المستحيل معه كسب العدد المؤيد للملتمس، فيما يسهل ذلك لو كان تكوين المجلس قائم على الثنائية الحزبية، فإنه من اليسر على الحكومة أن تضمن جمع ثلث عدد النواب زائد واحد لتأييدها و إحباط وكسر وإفشال ملتمس الرقابة³.

المطلب الثاني: الآثار التي يربتها ملتمس الرقابة.

قد يفضي ملتمس الرقابة في حالة نجاح النواب في استعماله إلى نتائج وخيمة، فهو يؤدي أولا إلى إسقاط الحكومة، حيث يقدم رئيسها استقالتها إلى رئيس الجمهورية أما من الجهة الثانية،

¹. عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 130.

². ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 297.

³. نفس المرجع، ص 297.

فإن سقوطها بهذه الكيفية قد يدفع برئيس الجمهورية إلى معاملة النواب بالمثل، وهو اللجوء إلى استعمال حقه في حل المجلس الشعبي الوطني، وبالنظر إلى آثار التي تترتب على ملتصق الرقابة فإن النواب يحجمون على استعمال هذه الآلية بالشكل الذي يعطيها الفعالية المناسبة في مواجهة الحكومة، لهذا سنتطرق إلى أسباب إحجام المجلس على استعماله في الفرع الثاني بعد تبين آثاره في الفرع الأول¹.

الفرع الأول : الآثار المترتبة على ملتصق الرقابة.

في حالة توفر كل الشروط لإيداع لائحة ملتصق الرقابة، وبعد مناقشته يتم التصويت عليها، وهنا يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، وبالتالي تقام المسؤولية السياسية للحكومة والتي تعتبر مسؤولية تضامنية²، وتجدر الإشارة إلى أن ملتصق الرقابة إذا توافرت شروطه وإجراءاته المذكورة آنفاً، يترتب عليه أثر هاماً وهو أن يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، وتبقى قبول أو رفض الاستقالة مرهونة بموافقة الرئيس، ومن خلال ما سبق يعد ملتصق الرقابة تقنية يلجأ إليها النواب للضغط على الحكومة، بل وإجبارها على الحكومة، بل وإجبارها على تقديم استقالتها التي تبقى الموافقة عليها من عدمها مرتبطة بموقف رئيس الجمهورية من ذلك³.

¹ . ميلود خريجة، المرجع السابق، ص 92.

² . بن بعلية، المرجع السابق، ص 65.

³ . ميلود خريجة، المرجع السابق، ص 94.

وفي حالة كهذه أن حدثت فإنها تعيدنا إلى سحب الثقة الذي نظمته دستور 1963، أين كان بإمكان المجلس أن يدين رئيس الجمهورية، بالتصويت على سحب الثقة منه، غير أنه إن نجح في ذلك ينحل وجوبا، وهو الشيء الذي أفرغ هذا السلاح الدستوري من محتواه¹.

وهذا يقودنا إلى أن هناك أثر آخر لملتمس الرقابة وهو إمكانية حل المجلس وهذا ما يجعل المجلس الشعبي الوطني متحفزا كثيرا في تحريك ملتمس الرقابة، ومنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة طالما أن هذه الأخيرة ما هي إلا أداة للتسيير والتنفيذ بيد رئيس الجمهورية.

ومنه فإن كل مساس بالحكومة يعد بطريقة غير مباشرة مساسا برئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني، هذا الذي تعد رقابته بعيدة عن طريق ملتمس الرقابة، والرقابة بعيدة تمارس بعد التنفيذ الفعلي لبرنامج الحكومة²، وهنا تكون سلطة حل المجلس أقرب إلى رئيس الجمهورية من قبول استقالة الحكومة، لأنه لا يوجد ما يلزم الرئيس بقبول الاستقالة، فله أن يقبل هذه الاستقالة، ويعين حكومة أخرى، أو يرفض استقالتها ويلجأ إلى حل البرلمان دفاعا عن برنامجهِ والاحتكام إلى الشعب بإجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر طبقا لما نصت عليه المادة 129 من الدستور³.

وما يمكن ملاحظته أن سلطة البرلمان في تحريك ملتمس الرقابة ضد الحكومة محصورة ومقيد، بل أنها تكاد تكون منعدمة، لأن نجاح ملتمس الرقابة مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في

¹. عمار عباس، المرجع السابق، ص 279.

². خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 131.

³. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 298.

المجلس الشعبي الوطني، فإذا كانت الحكومة تحوز على أغلبية، فإن حظوظ نجاح ملتمس الرقابة تكوم ضئيلة جداً، ولاتنتج أي أثر على الحكومة بل أثرها يكون بإلغاء ملتمس الرقابة، ومسألة تغيير الحكومة يعيد أمراً صعباً¹.

يلجأ البرلمان إلى توظيف الملتمس بمناسبة عرض بيان السياسة العامة حين يرى المجلس أن الحكومة قد أخلت بالتزام الذي قطعتة على نفسها خلال عرض برنامجها عليه، وفي كل الأحوال هذا الإجراء يضع المجلس بين مطرقة مسايرة الحكومة بعدم تفعيل هذه الآلية الخطيرة، لئلا يقال عن المجلس أنه سبب عدم استكمال الحكومة لبرنامجها، لأنه يوقع عليها الحل في حالة التصويت على الملتمس، مما يؤدي وجوباً إلى وضع استقالة الحكومة على مكتب رئيس الجمهورية، وبين سندان هذا الأخير الذي قد لا يقبل استقالة الحكومة، ويلجأ إلى حل البرلمان، والإبقاء على حكومته قائمة هي وبرنامجها.

الفرع الثاني: أسباب إحجام المجلس على استعمال آلية ملتمس الرقابة.

لم يثبت عبر تجربتنا البرلمانية وأن أودع ملتمس الرقابة لإثارة مسؤولية الحكومة، لما لإقدام المجلس على هذه الخطوة من مخاطر تهدد المجلس ذاته، ولما يلف توظيف هذه الآلية من قيود وعقبات تجعل من الصعب إثارتها²، لذلك فضل المجلس الإحجام عن الرقابة بآلية الملتمس، وعلى كل فإن أسباب وعوامل إحجام المجلس وصومه وانعكافه عن الرقابة بهذه الآلية يعود للأسباب التالية:

¹. عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 130.

². ميلود خريجة، المرجع السابق، ص 95.

أولاً: إن نص المادة 135 من الدستور تنص على "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة"¹، وما يفهم من ذلك أن ارتباط توظيف ملتمس الرقابة بمناقشة بيان السياسة العامة السنوية للحكومة وهذا أول قيد أو عامل يقيد الحكومة حتى على فرض تحفيز المجلس لإقدام على هذه الخطوة، فإن القيد يتضاعف حينما تواجه الحكومة المجلس بإحجامها و تلكوها وامتناعها عن تقديم بيان السياسة العامة²، فمنذ جوان 1997 حتى دورة ربيعية 2003، قدمت الحكومة مرتين بيانها عن سياستها العامة إلى البرلمان، الأول في دورة الخريفية 1998 من قبل السيد أحمد أوبحي، وخلال دورة الخريفية 2001 من قبل السيد علي بن فليس، وفي 2014 من قبل السيد عبد المالك سلال، ويعود هذا العدد الضئيل إلى التغيرات المتسارعة جدا للحكومة³، غير أن ما يلاحظ هو العدد الضئيل لمرات تقديم بيان السياسة العامة السنوي من طرف الحكومة للبرلمان، فمن أصل 8 حكومات قدمت برنامج حكومتها إلى البرلمان قدمت 3 منها فقط بيان سياستها العامة السنوية، أي أن المعدل لم يتعدى نسبة 37%.

بينما نجد أن الحكومات الفرنسية، ومنذ 1975 حتى عام 2000 قد عرضت ثمانى وعشرون مرة بيان السياسة العامة أمام الجمعية الوطنية⁴، هذا ما يجعل توظيف هذه الآلية شبه مستحيل في الجزائر أمام وجود هذا القيد.

¹. أنظر المادة 135 من دستور 1996، المرجع السابق.

². ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 299.

³. طارق عاشور، المرجع السابق، ص 64.

⁴. عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 131 .

ثانيا: عامل تحكم رئيس الجمهورية في آلية حل المجلس: لقد أعطى الدستور الحق لرئيس الجمهورية وتحكمه في حل البرلمان بموجب المادة 129 منه، وهي الآلية التي تؤكد تفوق رئيس الجمهورية وتحكمه في زمام الحياة السياسية، إذا يمكن للرئيس بموجب نص المادة السالفة الذكر إلى حل المجلس، والاحتكام إلى الناخبين لقياس مدى تجسيد النواب للإرادة الشعبية، وللرئيس في ذلك مطلق الحرية وبصفة شخصية ومن دون الحاجة إلى تدخل أي جهة أخرى.

وهنا يبقى المجلس الشعبي الوطني متحفظا كثيرا في تحريك ملتزم الرقابة ومنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة طالما أن هذا الأخيرة ما هي إلا أداة للتسيير والتنفيذ بيد الرئيس، ومنه فإن كل مساس بالحكومة يعد طريقة غير مباشرة مساسا برئيس الحكومة الذي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني¹.

ثالثا: تعقد إجراءات تحريك ملتزم الرقابة: وهذا العامل مثبط هو الآخر ومحبط²، فالمؤسس الدستوري أحاط توظيف هذه الآلية بشبكة معقدة من الإجراءات التي بينها سابقا، فهي تبدو للوهلة الأولى صعبة الممارسة إن لم تكن شبه مستحيلة، بهدف عدم اللجوء إليها بكثرة ضمانا لاستقرار الحكومة من جهة، وحفاظا على السير العادي للمؤسسات العليا للدولة في علاقتها مع بعضها البعض من جهة أخرى³، فيما أن دستور 1958 الفرنسي يسر الإجراءات بإشترط 1/10 عشر عدد النواب لاقتراح الملتزم لإسقاط الحكومة⁴.

¹. طارق عاشور، المرجع السابق، ص 65.

². ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص 95.

³. نفس المرجع، ص 95.

⁴. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 300.

إن هذه الشروط هي، تقليدية ومعروفة في النظم الرئاسية المشددة مثل النظام الفرنسي أو دول العالم الثالث، لكن هذه الشروط في الجزائر تعتبر مشددة كثيرا وتجعل من توظيف ملتمس الرقابة ضد الحكومة لمسائلتها بهذا الأسلوب عملا شاقا وصعب التحقيق، وتهدف هذه التقنيات إلى تحقيق استقرار الحكومة واستبعاد الأزمات الحكومية يمنع البرلمان من التهور ضد الحكومة وهذا ما يسمى بالعقلانية البرلمانية¹.

وما يمكن قوله في نهاية مبحثنا هذا أنه من الطبيعي على أن كل هذه القيود والمصاعب جاءت لأجل إضعاف دور البرلمان من خلال توظيف آلية ملتمس الرقابة، لما يحمله من خطورة على الحكومة في حال التصويت عليه، وعلى البرلمان في حال عدم موافقة الرئيس على استقالة الحكومة، هنا نجد أن هذه الآلية غير فعالة، وعديمة الجدوى في التجربة البرلمانية الجزائرية.

¹. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص300.

خلاصة الفصل الثاني

إن المعنى الذي تحمله كلمة المسؤولية السياسية هو أنه يحق لممثل الشعب أن يحاسب السلطة الحاكمة في البلاد بإسقاطها وإجبارها وإلزامها على التخلي عن الحكم، وعلى غرار رئيس الجمهورية الذي لا يسئل وذلك بموجب الدستور، لأنه هو الذي يتولى ممارسة السلطة، فإن الحكومة بممارستها للسلطة وتنفيذ برنامج قد أعدته مسبقا، يمكن أن توقع عنها المسؤولية السياسية، والتي قد تؤدي بها إلى تقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية.

وهذا من خلال توظيف آليات الرقابة التي ترتب المسؤولية على الحكومة بدأ من عدم الموافقة على برنامج الحكومة، وهو الذي يرتب أثرين أولهما عند المناقشة ورفض المجلس الشعبي البرنامج الذي قدمته الحكومة فيجب عليها أن تقدم استقالتها جماعيا، وإذا ما صوت عليه بالمساندة والقبول فإنه ينفذ، وعلى ضوء ذلك فإن المؤسس الدستوري ألزم الحكومة بتقديم بيان عن سياسة العامة بعد مرور سنة من بداية العمل بالبرنامج الذي أعدته مسبقا أو عن جزء منه، وبمناسبة عرض بيان السياسة العامة يمكن توقيع المسؤولية السياسية للحكومة وذلك عن طريق آليتين هما على التوالي التصويت بالثقة وإصدار لائحة من جراء ذلك والثاني عن طريق ملتصق الرقابة إذا ما توافرت الشروط وإجراءات تحريكهما، وإذا تم العمل بها فإن الحكومة تقدم استقالتها، وهنا تتجسد المسؤولية السياسية على السلطة التنفيذية.

أما إذا نظرنا إلى التجربة الجزائري في المجال الرقابي على أعمال الحكومة ومدى فعاليتها فإننا نجد أن البرلمان الجزائري لا يلجئ إلى استخدام هذه الآليات وتفعيلها، لأن هذا راجع إلى

عدة أسباب و عوامل مختلفة ويمكن خصرها فيما يلي:

1) ضعف التكوين السياسي لدى ممثلي الشعب.

2) التأييد التام للحكومة من قبل النواب مما جعل المعارضة ضعيفة جدا ولا يمكنها لوحدها تفعيل هذه الآليات.

3) صعوبة العمل بهذه الآليات لما اشترطه المشرع الدستوري من شروط لتفعيلها.

4) تعقد الإجراءات الواجب المرور عليها لتحريك هذه الآليات مما أدى بالنواب لتخلي عن تحريكها والعمل بها على أرض الواقع.

5) خوف البرلمانين من العواقب التي تتجر عن تحريك هذه الآليات، وأولها خسارة مكانتهم داخله إذا ما رفض رئيس الجمهورية استقالة الحكومة وقرر حل البرلمان.

ومن هنا نستنتج أن هذه الآليات غير فعالة تماما لأن الدستور عمل على إفراغ هذه الآليات من محتواها وتأثيرها الحقيقي على الحكومة، مما جعل نسبة الالتجاء إليها منعدم تقريبا، كما أن التطورات الدستورية لم تغير من واقع الحال لهذه الآليات في إعطاءها أكثر قوة لتقييم المسؤولية السياسية للحكومة، وهذا ما لمسناه من خلال تحليلنا لهذه الآليات وما سنلمسه في المستقبل لو بقيت على نفس الحال.

خاتمة.

إنه لمن الأهمية بما كان أن ندرس موضوع فعالية آليات الرقابة الممنوحة للسلطة التشريعية في مواجهة أعمال الحكومة، لما للرقابة من أثر بالغ في الحياة البرلمانية والعمل السياسي الذي تقوم به الحكومة، ويؤثر عليها من خلال صناعتها للقرار، وبقدر ما تكون نسبة فعالية هذه الآليات الرقابية بقدر ما يكون العمل البرلماني فعال في النظام السياسي السائد في الدولة.

وبعد دراستنا لمختلف وسائل الرقابة البرلمانية الممارسة على الحكومة من طرف غرفتي البرلمان في النظام الدستور الجزائري، يتضح لنا بجلاء التفوق الواضح للسلطة التنفيذية وتأثيرها على السلطة التشريعية الأمر الذي لم يسمح لهذه الأخيرة ممارسة اختصاص الرقابة بكل سيادة. وهذا ما لمسناه من خلال معالجتنا الوسائل الرقابية الغير مرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة في الفصل الأول، وعلى الرغم من تبني مختلف وسائل الرقابة في مختلف النصوص الدستورية، وبدرجات متفاوتة إلا أنها لم تستعمل بالقدر الذي يسمح لها بإجراء رقابة دائمة ومستمرة على السلطة التنفيذية.

ولندلل على ما نقول نلاحظه عدد الأسئلة الموجهة لمختلف الحكومة، لنكتشف ضآلتها مقارنة بما يطرح من أسئلة في برلمانات الدول الديمقراطية خلال فترة تشريعية واحدة.

وما نقوله عن الأسئلة البرلمانية من قصر وعدم فعالية، يمكن قوله على الاستجواب ولعل أبرز مثال يؤكد قلة فعالية هذه الآلية هو قلة استخدام هذه الآلية في مواجهة الحكومة لما لها أثر بارز عليها.

ونفس القول يمكن أن نطبقه عن لجان التحقيق البرلماني فإن العزوف عن تشكل هذه اللجان، وحتى وإن شكلت فإن معظم تقاريرها لم تلقا طريقها إلى النشر، وهذا الأمر أدى إلى عدم نجاعة هذه الوسيلة الرقابية، وأبرز مثال على ذلك هو تقرير لجنة التحقيق التي شكلها المجلس الشعبي سنة 1997، التي حققت في التجاوزات الخطيرة خلال انتخاب المجالس المحلية، وبعد مرور زمن طويل يفوق 15 سنة على تشكيلها فإن تقريرها لم يعرف طريقا إلى النشر.

وما يتضح لنا بجلاء من خلال تحليلنا للفصل الأول، أن أعضاء البرلمان يلجؤون كثيرا لاستخدام الأسئلة البرلمانية لأنها سهلة الاستعمال و تحرك بطريقة فردية، ويعزفون عن بقية الآليات على الرغم من أنها لا ترتب أي مسؤولية سياسية على الحكومة.

أما ما جاء في الفصل الثاني فيما يتعلق بتطبيقات الوسائل المرتبة للمسؤولية فهي الأخرى مكبلة بالقيود الإجرائية والموضوعية وحق الحل أقوى منها، وإن عزوف النواب عن تحريك الوسائل الرقابية التي قد تقضي إلى إسقاط الحكومة ليس ظاهرة مقصودة، لأن خوف البرلمان من الحل هو أكبر قيد على تحريكها، ولذلك لم تثبت الممارسة لجوء الغرفة السفلى إلى توظيف أي من هذه الآليات طيلة تجربتها، مما يعني : أنها غير فعالة عمليا، لأن البرلمان الجزائري منذ نشأته لم يرفض يوما برنامج الحكومة، ولم يجبرها على الاستقالة، أما عن الآليات المرتبطة ببيان السنوي للسياسة العامة فإنه من المستحيل تفعيل هذه الآليات، لأنها دائمة الاقتران بقبول رئيس الجمهورية استقالة حكومته، والحل المشروط للبرلمان، وهذا ما يفضي إلى عدم فعالية هذه الآليات، رغم أنها إن جسدت على أرض الواقع تترك الحكومة.

وللإشارة فإنه يوجد رقابة أخرى على الحكومة وهي ما يسمى بالرقابة على المالية والسياسة الخارجية من خلال مناقشتها من طرف البرلمان، إلا أن الممارسة أيضا تؤكد ضعف هذه الرقابة، ويمكن حصر هذا الضعف في تواجد بصمات الحكومة في كل خطوات المناقشة، وإنفراد الحكومة بإعداد قانون المالية، وعدم قدرة البرلمان على تعديل قانون المالية، بالإضافة إلى الأغلبية المساندة للحكومة أما من جهة السياسة الخارجية فتعتبر شكلية، لأنه مجال محفوظ للرئيس الذي يستأثر بتوجيهها وهو ما لم نشر إليه في بحثنا لأن الموضوع اقتضى التركيز على أبرز الآليات الرقابية في الدستور، أما عن النتائج المتوصل إليها من خلال بحثنا يمكن حصرها في النقاط التالية :

1- إن استخدام النواب لآلية الرقابة تتجه غالبيتها إلى الأسئلة بنوعيتها، وتوجيهها نحو الأمور الأقل تأثيرا على الرأي العام.

2- إن الأوضاع السياسية المهيمنة على الساحة وضعف تكوين البرلمانين وغياب المعارضة الحقيقية للأحزاب السياسية أدى إلى إهمال آليات الرقابة، مما أدى إلى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وخلق لا توازن في العلاقة بين السلطتين.

3- إن فعالية آليات الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية تحد منها بعض العوامل المؤثرة كحق حل البرلمان من طرف رئيس الجمهورية، وتخوف الأخير من خسارة اختصاصه الرقابي.

4- وجود ثقافة داخل غرفتي البرلمان بأن الحكومة تفعل ما تشاء بصرف النظر عما يريده

المجلس وهو ما يآثر في استعداد المواطن للتعاون مع المجالس لتعزيز سلطة البرلمان وتمكينه من القيام بالدور الرقابي.

انطلاقاً من كل هذه الحقائق الموجودة والنتائج المتوصل إليها، يؤدي بنا الأمر إلى ضرورة التفكير في سبل تحسين وترقية الممارسة النيابية، بما يحقق فعالية هذه الآليات الرقابية ويعزز الدور السيادي للبرلمان في مجال الرقابة على أعمال الحكومة، وهي كما يلي:

1- مباشرة إصلاح دستوري يؤدي إلى إعادة صياغة البنية التشريعية، والذي من شأنه أن يعيد للبرلمان مكانته، بإعادة النظر في تقسيم القوى بين السلطات وسد الفجوة التي هي حاصلة، وإعادة التوازن بين جميع السلطات مما تأثر كل واحدة على الأخرى وإبعاد فكر هيمنة الحكومة على البرلمان.

2- إعادة النظر في إصلاح العملية الانتخابية، بما يؤمن شفافية الانتخابات وسلامتها، وهذا يؤمن وصول نخب كفؤة إلى المجالس لتطلع بالعمل التشريعي والرقابي بشكل صحيح، ولها القدرة على التأثير الإيجابي في صنع القرار السياسي.

3- إعادة النظر في النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للعمل الرقابي، بما يحقق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لضمان الاستقرار السياسي.

4- إعادة تنظيم البرلمان تنظيمًا هيكليًا، ومده بالوسائل التكنولوجية المتطورة للاعتماد عليها للوصول إلى حقيقة العمل الحكومي مما يضمن فعالية رقابته على الحكومة.

5- تطوير الأداء الرقابي والتشريعي بدعم البرلمان بالمكاتب الاستشارية وخبراء، بما يجسد التطوير النوعي للبرلمان ويزيد تحفيزه على العمل أكثر، ويخرجه من دائرة الجمود الذي هو يعيش فيه، وبهذا يقيم البرلمان المكانة الحقيقية له.

6- تنظيم سلطة رئيس الجمهورية في حله للبرلمان، بقيود معقولة لتحسين فعالية الأداء الرقابي للبرلمان باستعمال الوسائل المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة.

ومما لا شك منه أن توفر العناصر التي تساعد على إعطاء أكبر حرية للسلطة التشريعية بأن تعمل يحقق التوازن بينها وبين السلطة التنفيذية من خلال آليات الرقابة الفعالة، ومن أجل تصحيح مسار الحكومة لا من أجل الإطاحة بها.

قائمة المراجع.

1-المالقات:

- خرباشي عقيلة، العالقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، دار الخلدونية، القبة، الجزائر، سنة 2007.
- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الرابع، الجزائر، سنة 2013.
- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2006.
- علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة، القاهرة، سنة 2003.
- عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، دار هومة، عين مليلة، الجزائر، سنة 2011.
- عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، عين مليلة، الجزائر، سنة 2009.
- صادق احمد علي يحي النفيش، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المكتب الجامع الحديث، مصر، سنة 2008.
- مولود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، مصر، الطبعة الاولى، سنة 2014.

- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء، الجزائر، طبعة 2010، سنة 2010.
- وسيم حسام الدين الاحمدي، الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، دار منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الاولى، سنة 2008.
- نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار رسلان، عين مليلة، الجزائر، سنة 2007.
- علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2003.

2 الرسائل الجامعية

1- رسائل الدكتوراه

- ✓ السعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984.
- ✓ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2009.
- ✓ ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، السنة الجامعية 2012/2013.

ب- رسائل الماجستير

✓ حمريط عبد الغني، الرقابة البرلمانية على الحكومة، رسالة ماجستير، دراسة مقارنة،

جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2005/2006.

✓ خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996،

رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2000/2001.

✓ عباس سيرة، استقلالية وفعالية السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق،

جامعة الجزائر، سنة 2012/2013.

✓ طارق عاشور، تطوير العلاقة بين البرلمان والحكومة في النظام السياسي الجزائري،

رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2009.

✓ ركي رابح، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق،

جامعة الجزائر، سنة 2012/2013.

✓ ليلي بن بعلية، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة

ماجستير، كلية الحقوق، جامعة لحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2003/2004.

✓ مناور بيان مناور الراجحي، التحقيق البرلماني في دولة الكويت، رسالة ماجستير،

جامعة الشرق الاوسط، الكويت، سنة 2011.

3- المقالات

المجلات و النشرايات :

- العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري، واقع ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي، مجلة ملتقى المؤسسات، الصادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، الجزائر، العدد3، سنة2003.
- عشور نصر الدين، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري، مجلة الاجتهاد القضائي، دون سند نشر.
- عزيزة شبري، الأسئلة البرلمانية، مجلة منتدى القانون، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، أفريل 2010.
- عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد الاول، سنة2002.
- عمار عوابدي، مكانة الية الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد13، سنة.2006

4- النصوص القانونية:

- دستور الجزائري 28 نوفمبر1996، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخ في 8 ديسمبر1996.
- دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة 1971.
- القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15، الصادرة في 09 مارس 1999.

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المقر بتاريخ 17 ربيع الأول عام 1418،
الموافق 22 يوليو سنة 1997، صادر بالجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة
في 30 جان 2000.

- النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر سنة 2000، بالجريدة الرسمية رقم 77،
سنة 2000.

5- المراجع الالكترونية:

❖ وزارة العلاقة مع البرلمان، www.mrecp.qov.dz.