

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

BADJI MOKHTAR-ANNABA UNIVERSITY
UNIVERSITE BADJI MOKHTAR-ANNABA



جامعة باجي مختار – عنابة

السنة: 2007/2006.

كلية الحقوق
قسم القانون العام

مذكرة تخرج
مقدمة لنيل شهادة الماجستير

الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996.

الشعبة: قانون إداري ومؤسسات دستورية

للطالبة: بوسالم دنيا

مدير مذكرة التخرج: أ.د منتري مسعود الرتبة: أستاذ التعليم العالي المؤسسة: جامعة عنابة

أمام اللجنة

الرئيس: أ.د مانع جمال عبد الناصر الرتبة: أستاذ التعليم العالي المؤسسة: جامعة عنابة .

الفاحص: أ.د بوضياف عمار الرتبة: أستاذ التعليم العالي المؤسسة: جامعة تبسة.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

ربِّ أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت
علي وعلي والدي وأن أعمل صالحا ترضاه
وَأَدْخِلْني برحمتك في عبّادك الصّالحين .

سورة النمل -19-

وما توفيقي إلا بالله
العليّ العظيم .

شكر و تقدير

بعد شكر وحمد الله عزّ و جل كثيرا على فضله وكرمه و
عونه لي في مختلف مراحل هذه المذكرة المتواضعة،
وميادين الحياة كلّها.

و بعد شكر الرسول (ص) على سيرته العطرة التي جعلها
الله عزّ و جل قدوة لنا في مواجهة صنوف صعاب الحياة.
أتقدم بالشكر الجزيل إلى:

* الأستاذ المشرف على تشجيعه لي و منحه لي هامش كبير من
الحرية لإبراز شخصيتي في سطور هذه المذكرة.

* كل الأساتذة الكرام الذين تتلمذت على أيديهم.

* أعضاء لجنة المناقشة التي يشرفني أن تتناول جوانب مذكرتي
بالتصويب و النقد العلمي .

* كل الأصدقاء والأحباب الذين مدّوا لي يد المساعدة، وهم
كثيرون.

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

أمي الغالية أولاً لدعواتها الثمينة لي بالخير والصلاح.

والدي العزيز على تشجيعه لي.

إخوتي الأعزاء الذين همروني بدعمهم وتعاونهم معي لشق
طريق النجاح.

ولا أنسى أبدا وطني الجزائر أنشد له السلام والازدهار
والرقي بين الحضارات.

كذلك جميع الأصدقاء والأحباب .

المقدمة

أفرز تطبيق مقولة مونتنسكيو " السلطة توقف السلطة " في العالم من خلال مبدأ الفصل بين السلطات - التشريعية والتنفيذية والقضائية - عدة صور من الأنظمة السياسية ، صورة تتجسد في النظام البرلماني، تركز على الفصل المرن وذلك عن طريق السماح بمد جسور التعاون بين السلطات في الدولة، وصورة تركز على الفصل الجامد بين تلك السلطات في الدولة تمثل النظام الرئاسي، وظهرت صورة أخرى تشكل النظام المختلط الذي يجمع بين خصائص من النظامين السابقين .

و باعتبار أنّ الرقابة البرلمانية في تعريفها هي "مراقبة العمل السياسي والإداري للسلطة التنفيذية"⁽¹⁾، وهي بذلك " حق البرلمان في محاسبة السلطة التنفيذية بناء على الأحكام الدستورية التي تمنحه سلطة عامة في رقابة نشاط الحكومة"⁽²⁾، و بصورة أدق وأوضح عرفها الأستاذ الدكتور **عمار عوادي** بأنها: " الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستورا على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظم بموجب قوانين أساسية - عضوية، وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول؛ وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحرّيات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري."⁽³⁾

إنّ التعريفات السابقة إضافة إلى إبرازها لأهمية الرقابة البرلمانية في الدولة والمجتمع، فإنها تجعل من النظام البرلماني مجال خصب لممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وذلك لكونه يسمح بالتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك من خلال منح السلطة التشريعية الحق في طرح المسؤولية السياسية للحكومة ومراقبة نشاطها عن طريق العديد من الميكانيزمات الرقابية، وكذلك إعطاء السلطة التنفيذية الحق في حل السلطة التشريعية.

رغم أخذ النظام الرئاسي بالفصل الجامد بين السلطات إلا أنّ هذا لا يعني غياب كلي للتعاون

(1). أوليفيه دوهاميل، إيف ميني: " المعجم الدستوري." ، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان الطبعة الأولى، 1996، ص 686.

(2). د. عثمان عبد الملك الصالح: " الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت."، مجلة الحقوق والشريعة، العدد الرابع ع، السنة الخامسة، الكويت، 1981، ص 12.

(3). أ.د. عمار عوادي: " عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن." مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول ديسمبر 2002، ص 52.

بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على الأخص، فالتعاون موجود لكن في حدود ضيقة وبالتالي يمكن السلطة التشريعية مراقبة السلطة التنفيذية من خلال طرح المسؤولية الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية أمامها ، وكذلك إنشاء لجان تحقيق برلمانية في العمل الحكومي.

غير أنّ الرقابة البرلمانية لا تغيب أيضا في النظام المختلط ، نظرا لاحتوائه على خصائص من النظام البرلماني تتعلق بفكرة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بالإضافة إلى الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية، وكذلك من النظام الرئاسي تتمثل في فكرة هيمنة رئيس الدولة على صلاحيات السلطة التنفيذية.

و عليه فإنّ الرقابة البرلمانية متواجدة بدرجات متفاوتة في مختلف الأنظمة السياسية المنبثقة عن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، ولذلك تولت دساتير الدول وضع أطر وأحكام ممارستها حسب طبيعة الأنظمة التي تتبعها، ومنها الدولة الجزائرية التي عرفت الرقابة البرلمانية تطورا في نظامها السياسي على مراحل متعاقبة.

حيث أنّ الدولة الجزائرية بعد استقلالها مرّت بعدة مراحل تاريخية هامة، كان لها أثر بالغ على حياتها السياسية كدولة فتية ، وفي فترة وجيزة أصبح لديها رصيد يتكون من أربع دساتير كبيرة، فضلا عن العديد من النصوص القانونية التي نظمت فترات انتقالية عاشتها.

تجدر الملاحظة إنصافا للتاريخ أن ممارسة الرقابة البرلمانية ليست وليدة دستور 1963 بل تعود جذورها إلى فترة المجلس الوطني التأسيسي، والذي عهد له بعد انتخابه في 20/09/1962 مهمة تعيين حكومة مؤقتة والتشريع باسم الشعب الجزائري، إعداد دستور للدولة الجزائرية والتصويت عليه، كما أنّ هذا المجلس كان بمثابة السلطة التشريعية في هذه الفترة الانتقالية، وقد تولى السيد " أحمد بن بلة " رئاسة الحكومة وتشكيل حكومته وممارسة مهام وصلاحيات السلطة التنفيذية، وذلك على إثر تعيينه من طرف المجلس بموجب اللائحة الدستورية المؤرخة في 26/09/1962 تحت عنوان: " لائحة المجلس الوطني التأسيسي المحددة لكيفيات تعيين الحكومة"⁽¹⁾.

وطبقا للنظام الداخلي لهذا المجلس خوّلت له عدة آليات رقابية على أعمال الحكومة، حيث يمكن رئيس الحكومة طلب منح الثقة من المجلس بصدد نص مقدم من طرفه أو برنامجه أو بخصوص تصريح يتعلق بالسياسة العامة طبقا للمادة 131 منه، كما تناولت المادة 132 منه ملتصق الرقابة وحق الاستجواب مع ربط هذه الوسائل بعدة شروط وقيود تعتبر مستحيلة.⁽²⁾

(1). أ.د. سعيد بوالشعير: " النظام السياسي الجزائري."، دار الهدى للطباعة والنشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1993 ص 42-43.

د. إدريس بوكرا: " تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الأول" ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 2، 2005، ص 28.

(2). أ.د. سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 44.

بعد إعداد مشروع نص دستور 1963، تمت الموافقة عليه في استفتاء 1963/09/08 ثم إصداره في 1963/09/10⁽¹⁾، ليصبح أول دستور جزائري بعد الاستقلال، و لقد تناول هذا الدستور عدة آليات رقابية منها ما تستهدف طرح مسؤولية رئيس الجمهورية فقط، بموجب إيداع لائحة سحب الثقة من طرف السلطة التشريعية الممثلة في غرفة وحيدة هي المجلس الوطني⁽²⁾ .

و الملاحظ على الدور الرقابي للمجلس هنا بخصوص طرح المسؤولية أساسا أن التصويت بالأغلبية على لائحة سحب الثقة يؤدي إلى الحل التلقائي للمجلس، مما يجعل طرح المسؤولية وفقا لهذا الدستور يمكن القول أنها مستحيلة .

كما يمكن المجلس مراقبة نشاط الحكومة بواسطة الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، السؤال الكتابي، السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها⁽³⁾.

بموجب بيان 19 جوان 1965⁽⁴⁾، دخلت الجزائر في مرحلة نظام الحكم المؤقت، ثم عادت إلى الحياة الدستورية بموجب دستور 1976⁽⁵⁾، منتقلة بذلك من الشرعية الثورية إلى الشرعية الدستورية، وقد تناول هذا الدستور نظرا لفكرة وحدة السلطة مبدأ الفصل بين الوظائف والتكلم إذن عن علاقة بين مؤسسات عليا تمارس وظائف وليس سلطات.

كما تطرق دستور 1976 لمسألة الرقابة البرلمانية أيضا لكن بما ينسجم مع التوجه السياسي آنذاك، حيث خول للمجلس الشعبي الوطني عدة آليات رقابية يمارسها في ظل وظائفه كمؤسسة تشريعية، مع غياب كلي لطرح مسؤولية الحكومة أو السلطة التنفيذية أمام المجلس، لأن الدستور ذاته في المادة 115 منه يقرر مسؤولية نائب رئيس الجمهورية و الوزير الأول و أعضاء الحكومة أثناء ممارستهم لمهامهم أمام رئيس الجمهورية، مع عدم مسؤولية هذا الأخير، مما يجعل رقابة هذا المجلس رقابة إعلامية فقط من خلال الاستجواب في المادة 161 منه، و توجيه الأسئلة الكتابية فقط، و ممارسة وظيفة المراقبة عن طريق مراقبة استعمال الإعتمادات المالية وتقديم قانون ضبط الميزانية، إنشاء لجنة تحقيق، وذلك طبقا للمادتين 187 و 188 منه.

وقد كان المناخ السياسي في مرحلتي دستور 1963 ودستور 1976 يركز على فكرة الحزب

(1).دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 64 لسنة 1963.

(2). المادتين 55 و56 من الدستور نفسه.

(3). المادة 38 من الدستور نفسه.

(4). عقب هذا البيان صدر الأمر 182/65 المؤرخ في 10 يوليو 1965 المتضمن تأسيس الحكومة، وقد نصت المادة الثالثة منه على ممارسة الحكومة لمهامها تحت سلطة مجلس الثورة ورقابته، وكذلك المادة الرابعة بينت المسؤولية الجماعية للوزراء أمام مجلس الثورة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 58 لسنة 1965.

(5). دستور 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 94 لسنة 1976.

الواحد المسندة إليه الوظيفة السياسية⁽¹⁾، وقد لعب تبعا لذلك حزب "جبهة التحرير الوطني" الوحيد دورا بارزا في العلاقة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، ففي الدستور الأول يتولى الحزب اقتراح المرشحين انتخابات المجلس الوطني وثلاثا الوزراء يتم اختيارهم من بين النواب، و في الدستور الثاني بالإضافة إلى ترشيح قيادة الحزب لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، فإن قيادة البلاد تتجسد في وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، فـرئيس الجمهورية هو الأمين العام للحزب، مما أدى إلى الاصطلاح على تسمية نظام الحكم في هذه الفترة بنظام الحكم عن طريق الحزب الواحد.⁽²⁾ وعليه فإن الفترة السابقة المبينة أعلاه لم تفتح مجال لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية، وبالتالي يصعب فيها إن لم نقل يستحيل ممارسة المؤسسة التشريعية رقابتها على المؤسسة التنفيذية بصورة حقيقية.

من خلال التعديل الدستوري لسنة 1988⁽³⁾، تم تمكين المجلس الشعبي الوطني من مساءلة الحكومة، عند تقديم رئيس الحكومة لبرنامج حكومته أمامه، أو لدى طلبه الثقة من المجلس عند مناقشة بيان السياسة العامة⁽⁴⁾، وذلك لأنّ هذا التعديل جاء أيضا بفكرة ثنائية السلطة التنفيذية. ولقد تم العدول عن نظام الحكم السابق صراحة بموجب دستور 1989⁽⁵⁾، وذلك بتكريس الطابع الديمقراطي، وبتنظيم جديد للعلاقة بين السلطات ولاسيما السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، المجسّد بوضع مكانات للتعاون المتبادل بينها، وكذلك أعمال التعددية الحزبية كضمانة ديمقراطية تسمح لمختلف الفئات و الاتجاهات في المجتمع من الوصول إلى السلطة والاضطلاع بممارستها.

و عليه فالمجلس الشعبي الوطني كغرفة وحيدة في السلطة التشريعية 阡 خوّلت له آليات وفق شروط قانونية لتمكينه من طرح مسؤولية الحكومة، على اعتبار أن السلطة التنفيذية أصبحت مزدوجة على مستوى قمة هرمها، و بالتالي أصبح يمكن التكلم عن رئاسة جمهورية و رئاسة

(1). وذلك لضمان استقرار البلاد ، حيث جاء في ديباجة دستور 1963 ما يلي : "... فلا يمكن للنظامين الرئاسي والبرلماني الكلاسيكيين أن يضمنا هذا الاستقرار، إذ لا يمكن ضمانه بطريقة فعالة إلا بالنظام القائم على قاعدة تغلب الشعب صاحب السيادة والحزب الواحد وستسهر جبهة التحرير الوطني التي تمثل القوة الثورية للأمة على هذا الاستقرار..."، وقد تناولت المواد من 23 إلى 26 من الدستور المهام المسندة للحزب، أما في دستور 1976 فقد تناول الوظيفة السياسية لحزب جبهة التحرير الوطني في الفصل الأول من الباب الثاني المتعلق بالسلطة وتنظيمها، وذلك من خلال المواد من 94 إلى 103.

(2). أنظر المادتين 27 و 47 من دستور 1963، وكذلك المادتين 98 و 128 من دستور 1976.

(3). المرسوم رقم 223/88 المؤرخ في 5 نوفمبر 1988 يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في إستفتاء 3 نوفمبر 1988 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 45 لسنة 1988.

(4). المواد 114 (1)، 144 (2)، 114 (3)، 114 (4)، المادة 114 (5). من المرجع نفسه.

(5). دستور 1989 المؤرخ في 01 مارس 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 09 لسنة 1989.

حكومة وتوزيع مهام السلطة التنفيذية بينهما تأكيدا لما أرساه التعديل الدستوري لسنة 1988.

تبعاً لما سبق فقد أورد هذا الدستور آليات رقابية جديدة و أبقى على بعض الآليات المقررة في الدساتير السابقة، وذلك ليتمشى الوضع مع المناخ الديمقراطي الذي تم اعتماده، فقد تناول آليات ل طرح مسؤولية الحكومة لدى تقديم برنامج الحكومة⁽¹⁾، وعند تقديم بيان عن السياسة العامة للحكومة، و ما قد يترتب عنه من إيداع المجلس ملتمس رقابة أو طلب تصويت بالثقة من طرف الحكومة⁽²⁾.

كما خول الدستور أيضاً لهذا المجلس عدة آليات لمتابعة أعمال و نشاط الحكومة، وذلك عن طريق الأسئلة الكتابية و الشفهية، توجيه استجواب، تقديم عرض استعمال الإعتمادات المالية من طرف الحكومة ومشروع تسوية الميزانية، وإنشاء لجنة تحقيق برلمانية⁽³⁾.

على إثر استفتاء 28 نوفمبر 1996 صدر دستور 1996 الذي أكد بدوره المناخ الديمقراطي والمسار التعددي⁽⁴⁾، وأبقى على ثنائية السلطة التنفيذية أيضاً، والذي تناول كذلك بدوره رقابة السلطة التشريعية - التي أصبحت مكونة من غرفتين و ليس غرفة وحيدة و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة - على أعمال الحكومة⁽⁵⁾، و إن كانت آليات الرقابة المتناولة في دستور 1996 هي ذاتها التي تم تناولها في دستور 1989 مع بعض الفروقات الإجرائية الدقيقة في مواضع معينة، إلا أنّ ممارسة هذه الآليات تشهد تباين بين غرفتي البرلمان في مجال المساءلة السياسية أساساً⁽⁶⁾، مما يضيف لهذه الرقابة محتوى جديد جدير بالدراسة.

كما أنّ دستور 1996 قام بتنظيم غرفتي البرلمان و العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة بموجب قانون عضوي 02/99⁽⁷⁾ بعد أخذه لأول مرة بفكرة القانون العضوي في هرم تدرج

(1). المواد من 76 إلى 79 من المرجع نفسه.

(2). المواد 80، 126، 127، 128 من المرجع نفسه.

(3). المواد 124، 125، 150، 151 من المرجع نفسه.

(4). دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 76 لسنة 1996.

(5). حيث نصت المادة 98 من الدستور في فقرتها الأولى على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة."

(6). حيث نصت المادة 99 من الدستور على أنه: "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقاً 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 الدستور."

(7). القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 09/03/1999، يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15 لسنة 1999، وهذا القانون جاء تطبيقاً للمادة 115 من الدستور في فقرتها الأولى والتي تنص: "يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة."

القوانين في النظام الجزائري المعمول به في بعض الأنظمة المقارنة كمكمل للدستور ومفسر

كيفية تطبيق أحكامه⁽¹⁾، وقد تناول هذا القانون في بنوده المجال الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة.

وعليه و نظرا لأهمية الرقابة البرلمانية في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية باعتبارها أداة هامة في يد البرلمان - ممثل الشعب صاحب السلطة على مستوى المؤسسات العليا للدولة تجسيدا للديمقراطية - لمحاسبة الحكومة عن أعمالها، ونظرا للتحويلات التي جاء بها دستور 1996 على مستوى السلطة التشريعية أساسا، وتبنيه فكرة القانون العضوي، فضلا عن أخذه بخصائص من النظام البرلماني وأخرى من النظام الرئاسي، يثير الأمر الفضول إلى دراسة كيفية ممارسة هذه الرقابة من طرف البرلمان الجزائري من خلال الآليات المخولة له من طرف المؤسس الدستوري والنصوص القانونية المتنوعة التي تحكمها وتقييم فعاليتها، وذلك وفقا للإشكالية القانونية التالية:

كيف يمارس البرلمان الجزائري رقابته على أعمال الحكومة، عند مثول الحكومة أمامه

للمساءلة أو متابعته لأعمالها، وفقا للآليات التي رصدتها له المؤسس الدستوري، ؟

ومن خلال هذه الإشكالية الرئيسية فإنّ البحث يهدف إلى توضيح دور غرفتي البرلمان في مجال الرقابة البرلمانية ، وكذلك تقييم مدى قدرة البرلمان الجزائري في طرح مسؤولية الحكومة سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، للوصول إلى حقيقة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996.

لا أنكر من البداية أن موضوع الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة يبدو للوهلة الأولى أنه موضوع سهل، لكن الحقيقة نظرا لارتباطه بالجانب السياسي، فإنّ الغوص فيه دون تحديد دراسته في زاوية معينة سيؤدي حتما إلى تشعب هذه الدراسة وتميّعها؛ مما أدى إلى أنها لن تسهب في جوانب الموضوع بما يتلاءم مع الإطار الذي يدرس فيه كمذكرة وليس رسالة، تاركة المجال لغيري من الباحثين استكمال مواطن الضعف في هذا البحث المتواضع، الذي يبقى رغم صعوبته شيقا للدراسة ومثير للفضول العلمي، وموضوع متجدد بطبيعته.

إضافة إلى نقص المؤلفات المتخصصة في موضوع الدراسة ، فإنّ صعوبة أخرى إعترضتني في دراستي تكمن في وضعيتي الشخصية التي جمعت بين العمل في إدارة عمومية والدراسة في آن الوقت؛ الأمر الذي جعلني في صراح دائم مع الوقت وأدى إلى تأخري في تقديم المذكرة، كما لا يخفى على أساتذتي الكرام صعوبة ومشقة الكتابة في حد ذاتها وإن كان المرء في أحسن الظروف.

(1). لمزيد من التفصيل أنظر : أ.د. عمار عوابدي : " فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة . " مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، 2003، ص 53 وما بعدها.

بناء على ما سبق ستكون هذه الدراسة على ضوء أحكام دستور 1996، والقانون العضوي

02/99 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، بالإضافة إلى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان⁽¹⁾، وذلك بالتركيز أساسا على نقد وتحليل

هذه النصوص القانونية المنظمة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، والوقوف على مواطن الضعف فيها، مع الإشارة إلى أهم العوامل التي تساهم في رسم حقيقة هذه الرقابة .
تجدر الملاحظة أيضا أنه في هذا البحث تم التقيد فقط بالآليات الرقابية التي نص المؤسس الدستوري صراحة على أنها هي المخولة للبرلمان لممارسة دوره الرقابي من خلال المواد المحددة لذلك، دون الأخذ بعين الاعتبار إمكانية تواجد الرقابة البرلمانية حتى في المجال التشريعي أو مجالات أخرى في إطار العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ولو لم ينص الدستور على اعتبار تدخل البرلمان في هذه المجالات قد يبرز فيه-ولو على مستوى ضيق- دور رقابي.⁽²⁾
من أجل تغطية موضوع البحث تم اختيار المنهج التحليلي بالدرجة الأولى، مع الاستعانة بالمناهج الأخرى حسب متطلبات نقاط الموضوع.

كما أنه نظرا لتنوع وتعدد آليات الرقابة البرلمانية، حيث منها ما رتب عليها المؤسس الدستوري إمكانية طرح مسؤولية الحكومة من طرف البرلمان بصورة مباشرة، مما يجعل الرقابة من خلالها تشكل رقابة مساءلة أساسا ، ومنها ما يهدف البرلمان استغلالها في وضع الحكومة محل مساءلة غير مباشرة أثناء متابعته لأعمالها ونشاطها، أي لا يوجد ترتيب مسبق من المؤسس الدستوري لإمكانية طرح مسؤولية الحكومة لدى استخدامها، مما يجعلها رقابة متابعة أساسا ، الأمر الذي دفع إلى تناول هذه الدراسة في فصلين أساسيين هما :

الأول: مساءلة الحكومة أمام البرلمان.

و الثاني: متابعة البرلمان لأعمال الحكومة.

(1). النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المؤرخ في 31/07/1997، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 53 و المعدل في سنة 2000 بتاريخ 30/07/2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 46.

و كذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 المؤرخ في 18/02/1998، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 08 والمعدل في سنة 1999 بتاريخ 28/10/1999، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 84، والمعدل كذلك في سنة 2000 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 77 المؤرخة في 17/12/2000.

(2). مثال ذلك تصويت البرلمان بعدم الموافقة على مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة يمكن تكييفه كرقابة في المجال التشريعي وكذلك التصويت بعدم الموافقة على مشروع قانون المالية السنوي يمكن تكييفه على أنه عدم منح الترخيص المالي للحكومة من طرف البرلمان، وأيضا مكنة البرلمان في فتح مناقشة حول السياسة الخارجية وإمكانية إصدار لائحة عقابها طبقا للمادة 130 من الدستور...إلخ.

الفصل الأول: مساءلة الحكومة أمام البرلمان

باعتبار أن الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري هو فصل مرّن، وذلك بحكم العلاقات المتبادلة بينها، فإن علاقة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أصبحت مكرّسة دستوريا وفقا لدستور 1996، وعلى اعتبار أن السلطة التنفيذية تعتمد على الثنائية في قمتها ، من خلال وجود رئيس حكومة إلى جانب رئيس الجمهورية، يجعل هذا كله من إمكانية مساءلة البرلمان للحكومة على أعمالها من المفروض قائمة.

تنص عدة مواد دستورية على مواضع تمكّن من إثارة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان ، وذلك عن طريق إمكانية تحريكها أمام المجلس الشعبي الوطني فقط وبصورة حصرية (المبحث الأول) مما يثير الفضول في البحث في مناسبات وإجراءات هذا التحريك ، في مقابل تدخل محدود للغرفة الثانية في هذا المجال (المبحث الثاني) مما يتطلب إجراء سرّ هذا التفاوت بين غرفتي البرلمان .

وإذا ما تمت إثارة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بتحريك آلية من الآليات الدستورية من طرف المجلس الشعبي الوطني فإنّ ما تولّده هذه المساءلة من آثار (المبحث الثالث) تتصرف إلى الحكومة _ الجهاز الثاني للسلطة التنفيذية _ بتحيها عن السلطة ، كما تتصرف أيضا إلى البرلمان ذاته عن طريق حل الغرفة الأولى له _ المجلس الشعبي الوطني _ دون الثانية، مما يتطلب الإحاطة بأحكام هذه الآثار نظرا لمساسها بمؤسستين هامتين في الدولة وضرورة تقصي موضوعيتها.

بإيجاز بسيط فإنّ دراسة هذا الفصل ستمكّن من معرفة طريقة رسم النصوص القانونية والجوانب السياسية المرتبطة بها لرقابة المساءلة المباشرة للحكومة عن أعمالها أمام البرلمان والأهداف المسطرة من وراء ذلك.

المبحث الأول: تحريك مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني

إنّ قيام مسؤولية الحكومة أمام البرلمان لا تتم بصورة مطلقة معلقة على مشيئة هذا الأخير متى شاء أثارها ومتى لم يشأ تجنبها، وفي أي موضع وكيفما يريد، بل تماشياً مع مبدأ الفصل بين السلطات فإن إثارته تكون في مواضع محددة ووفق آليات وإجراءات معينة، تحرك أساساً وبصورة حصرية أمام الغرفة الأولى للبرلمان .

كما أنّ مسؤولية الحكومة قد تتجمّد حسب دستور 1996_ أمام المجلس الشعبي الوطني في موضعين أساسيين : الأول عند تقديم الحكومة لبرنامجها أمامه (المطلب الأول) حيث يمارس المجلس هنا رقابته السابقة على العمل الحكومي قبل بداية الحكومة في تنفيذ برنامجها، والثاني لدى مناقشة بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة (المطلب الثاني) كرقابة لاحقة للمجلس على العمل الحكومي بعد تنفيذها لبرنامجها أو قطعها أشواطاً في التنفيذ.

المطلب الأول: تحريك المسؤولية عند تقديم برنامج الحكومة

يمكن المجلس الشعبي الوطني تحريك مسؤولية الحكومة عند تقديمها لبرنامجها من خلال التصويت بعدم الموافقة عليه (الفرع الثالث)، ينبغي قبل تبيان أحكامه توضيح أحكام تقديم البرنامج أمام المجلس (الفرع الثاني) والإجراءات السابقة لهذا التقديم (الفرع الأول). تجدر الملاحظة بادئ ذي بدء أن تقديم برنامج الحكومة رغم أهميته استحوذ القانون العضوي 99/ 02 على تبيان أحكام ممارسته، بينما جاء النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 خالياً من أي تفصيل بشأنه⁽¹⁾، وهذا ما سيتجلى بوضوح من خلال دراسة النقاط المذكورة أعلاه.

(1). خاصة إذا علمنا أن عدد مواد القانون العضوي المذكور أعلاه يتعدى عدد مواد الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ، حيث بلغ عدد مواد هذا القانون 104 مادة ، بينما عدد مواد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 87 مادة ، ومجلس الأمة 97 مادة فقط ، ومقارنة بالقانون العضوي المتعلق بتنظيم مجلسي البرلمان في فرنسا الصادر بالأمر 58-1100، بتاريخ 17/11/1958 فإن عدد مواده 14 مادة فقط، أنظر الأستاذ الدكتور: عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 67.

الفرع الأول: الإجراءات السابقة لتقديم البرنامج الحكومي

تسبق عملية تقديم البرنامج الحكومي أمام المجلس الشعبي الوطني عدة إجراءات ذات أهمية بالغة ، تبدأ بتعيين الحكومة (الفقرة الأولى) ثم ضبط البرنامج الحكومي (الفقرة الثانية) وأخيرا عرض هذا البرنامج في مجلس الوزراء (الفقرة الثالثة)، فهل تملك الحكومة كامل الحرية على برنامجها لتسأل عنه؟.

الفقرة الأولى: تعيين الحكومة

يعد تعيين الحكومة من اختصاص رئيس الجمهورية (أولا)، وفي أنظمة مقارنة يراعى في تعيينها موقف الأغلبية البرلمانية (ثانيا)، فهل هو نفس الوضع في النظام السياسي الجزائري الحالي .؟

أولا.تعيين الحكومة اختصاص لرئيس الجمهورية

يتولى رئيس الجمهورية تعيين رئيس الحكومة (1) كاختصاص شخصي تقديري، كما يتولى تعيين الوزراء المشكلين للحكومة (2) بناء على اقتراح يقدمه رئيس الحكومة.

1.تعيين رئيس الحكومة

تنص المادة 77 من الدستور المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية في فقرتها الخامسة على أنه: "يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه"، الأمر الذي يدخل سلطة تعيين رئيس الحكومة ضمن سلطات رئيس الجمهورية، الذي يتولى عملية ذلك بموجب مرسوم رئاسي. تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة سلطة شخصية ، فهي اختصاص حصري له، لا يجوز له تفويضها لأية جهة أخرى، هذا ما نصت عليه المادة 87 من الدستور في فقرتها الأولى: " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين رئيس الحكومة وأعضائها...".

كما أنها سلطة تقديرية وذلك لخلو النصوص من وضع ضوابط وشروط يتعين على رئيس الجمهورية أخذها بعين الاعتبار لدى تعيين رئيس الحكومة واختياره، فهو بذلك له كامل الحرية في اختياره دون قيد أو شرط، فيعود له وحده تحديد المعايير التي يختاره على أساسها، ولا يوجد أي التزام قانوني على عاتقه بتعيينه من الحزب الفائز بالأغلبية في البرلمان. يترتب على ما سبق أن إسناد تعيين رئيس الحكومة إلى رئيس الجمهورية، يجعله في علاقة عضوية مع هذا الأخير.

2. تعيين الوزراء

طبقا للمادة 78 من الدستور في فقرتها الثالثة التي تنص على تولي رئيس الجمهورية " التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء"، وكذلك المادة 79 من الدستور في فقرتها الأولى التي تنص: " يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية لتعيينهم."، فإنّ عملية تشكيل الطاقم الحكومي تمر بمرحلتين:

- مرحلة اختيار رئيس الحكومة لأعضاء حكومته

- تم مرحلة اقتراحهم على رئيس الجمهورية لتعيينهم بمرسوم رئاسي.

إنّ السؤال الذي يطرح هنا: هل لرئيس الحكومة كامل الحرية في اختيار أعضاء حكومته؟. مبدئياً يبدو من النص الدستوري أنّ اختيار الوزراء من طرف رئيس الحكومة أمر يخضع لحرية وتقديره، مع غياب النص على الشروط الواجب توفرها في الوزير، مما يعود له تحديد ضوابط هذا الاختيار.

غير أنه مادام التعيين منعقد كاختصاص شخصي وحصري لرئيس الجمهورية بالنسبة لأعضاء الحكومة بموجب نص المادة 87 المذكورة أعلاه، فإنّ هذا سيقضي حتما على حرية رئيس الحكومة في اختيار أعضاء حكومته، لأنه يتوجب عليه القيام بعرض هذا الاختيار على رئيس الجمهورية، والذي لن يعين إذن إلا الأعضاء الذين يحضون بثقتهم ليضمن انسجام الحكومة مع سياسته، وله رفض ما عدا ذلك.

وعليه فإن كان يبدو للوهلة الأولى سلطة لرئيس الحكومة في اختيار الطاقم الحكومي، إلا أنّ تعيين هذا الطاقم في نهاية المطاف يكون بموجب مرسوم رئاسي وليس تنفيذي.

رجوعا إلى بعض الأنظمة المقارنة، فإنّ النظام المغربي يتم تعيين الوزير الأول فيه من طرف الملك، ويعين أيضا باقي أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول⁽¹⁾، كما أنّه في النظام الفرنسي بموجب الفقرة الأولى من المادة الثامنة من الدستور يتولى رئيس الدولة تعيين الوزير الأول، كما خوّلت الفقرة الثانية من المادة نفسها لرئيس الدولة صلاحية تعيين و إنهاء مهام الوزراء بناء على ما يقدمه الوزير الأول من اقتراحات⁽²⁾.

(1) . الفصل 24 من الدستور المغربي، موجود بموقع مجلس النواب المغربي على شبكة الإنترنت :

www.majliss-annouwab.ma/site/constitution/index.htm ; P4.

(2) .د. عبد الغني بسيوني عبد الله: "سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بحث تحليلي مقارن في سلطة ومسؤولية رئيس

الدولة ومدى التوازن بينهما في النظام البرلماني التقليدي والمتطور."، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان

، الطبعة الأولى 1995، ص154.

يبقى أخيرا أن الحكومة تعتبر قائمة قانونا من تاريخ تعيينها من طرف رئيس الجمهورية وليس من تاريخ الموافقة على برنامجها من طرف البرلمان، رغم ذلك فإنّ بعض الأنظمة تأخذ بعين الاعتبار التركيبية السياسية للبرلمان أثناء عملية تعيين الحكومة.

ثانيا. تعيين الحكومة وموقف الأغلبية البرلمانية

في بعض الأنظمة المقارنة رغم ما تقره النصوص صراحة من سلطة لرئيس الدولة في تعيين رئيس الحكومة وأعضائها، إلا أنه عمليا يجد نفسه أمام التزام سياسي بتعيين رئيس الحكومة أساسا من الحزب الفائز بالأغلبية في البرلمان، وذلك لضمان موافقة البرلمان على البرنامج الحكومي، ومثال ذلك النظام الفرنسي الذي تلعب فيه الأغلبية البرلمانية دور هام في علاقتها مع الوزير الأول، مما يجعل أحيانا ضرورة تبني فكرة التعايش بين رئيس الدولة والوزير الأول، عند اختلاف إنتمائيهما السياسي (1).

وعليه في النظام السياسي الجزائري الحالي، هل للأغلبية البرلمانية دور في تعيين رئيس الحكومة أساسا في إطار التزام سياسي على عاتق رئيس الجمهورية في غياب الالتزام القانوني؟. إن معرفة مدى تواجد الالتزام السياسي متعلق بمدى إمكانية تحقيق أغلبية برلمانية قوية في النظام السياسي الجزائري (1) الأمر الذي لا يتأتى إلا من خلال دراسة تأثير الأخذ بالتعددية الحزبية ونظام التمثيل النسبي المعمول بهما في تشكيل المجالس المنتخبة، ثم انعكاس ذلك على تعيين الحكومة (2).

1. تحقيق الأغلبية البرلمانية

إنّ تحقيق هذه الأغلبية مرتبط بنظامي التعددية الحزبية والتمثيل النسبي اللذين يأخذ بهما النظام السياسي الجزائري الحالي، والذي يتضح من خلال ما يلي:

أ. بالنسبة للتعددية الحزبية

لقد تم تبني نظام التعددية الحزبية ابتداء من دستور 1989 بدلا من نظام الحزب الواحد الذي كان معمولا به سابقا، وتم تأكيد ذلك في دستور 1996 وذلك في نص المادة 42 منه: "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون..."، وتطبيقا لهذه المادة تم صدور الأمر

(1) عرفت هذه المرحلة فرنسا أثناء تواجد الرئيس ميتران في رئاسة الدولة، وذاك شريك كوزير أول في رئاسة الحكومة، حيث شكّل هذا

الأخير حكومة يمينية من الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها في مارس 1986.

لمزيد من التفصيل أنظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 162 - 164.

رقم 09/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية⁽¹⁾، وبالتالي أصبح هناك حق للأحزاب المختلفة التنافس على السلطة في إطار القانون.

ففي الانتخابات التشريعية لسنة 1997 تمت المصادقة على إنشاء اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات التشريعية، التي قرر رئيس الجمهورية إنشاءها، حضرها ممثلين عن 28 حزب سياسي⁽²⁾، وكذلك دخلت المعركة الانتخابية للانتخابات المجلس الشعبي الوطني لجوان 2002 العديد من الأحزاب السياسية.

وإن كانت التعددية الحزبية النظام الأحسن لتحقيق الديمقراطية حسب رأي العديد من الفقهاء غير أنه هناك من الفقه من يرى أن نظام التعددية الحزبية خلافا لنظام الثنائية الحزبية لا يخلق أغلبية قوية في البرلمان، ففي نظام الثنائية الحزبية، كل من الحزبين يستطيع الحصول على الأغلبية البرلمانية لوحده، الأمر الذي يسمح بتأليف وزارة متجانسة من أعضاء الحزب الأغلب وتضمن الوزارة ثقة البرلمان خلال الفترة التشريعية، مما يؤدي إلى تمركز شديد للسلطة في يد رئيس الوزراء⁽³⁾، أما في ظل التعددية الحزبية فإن الأغلبية المطلقة من المقاعد البرلمانية لا يحوزها أي حزب عدا حالة وجود حزب "مسيطر" كوضع استثنائي، الأمر الذي يؤدي عادة إلى اللجوء إلى ما يسمى بالتحالف الحزبي لتحقيق الأغلبية⁽⁴⁾، غير أن الاستقرار الوزاري في ظل هذه الأغلبية مرهون بقوة التحالف ذاته ومدى استمراره، وإرضاء الأغلبية يتطلب تكوين حكومة ائتلافية غير متجانسة.⁽⁵⁾

بأ. بالنسبة للتمثيل النسبي

إنّ نظم الانتخاب تتنوع من حيث كيفية تحديد نتائج الانتخابات إلى نوعين: نظام الأغلبية بنوعيتها المطلقة والنسبية، ونظام التمثيل النسبي أو ما يسمى بنظام تمثيل الأقليات السياسية. إنّ نظام الأغلبية عموما يكفل تمثيل من حصل على أغلبية الأصوات فقط دون الاعتداد بالأصوات الأخرى، أما نظام التمثيل النسبي فإنه يفترض مبدئيا أن يكون نظام الانتخاب بالقائمة

(1). كما صدر الأمر 07/97 المؤرخ في 27 شوال 1417 هـ الموافق لـ 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 12. وكذلك الأمر 09/97 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الصادر في التاريخ والعدد نفسه.

(2). أنظر المرسوم الرئاسي رقم 58/97 المؤرخ في 27 شوال 1417 هـ الموافق لـ 06 مارس 1997، يتعلق باللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات التشريعية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 12.

(3). موريس دوفرجيه: "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى"، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى 1992، ص 130 - 131.

(4). المرجع نفسه، ص 132.

(5). د. علي محمد حسنين: "رقابة الأمة على الحكام" دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية، المكتبة الإسلامي ببيروت، ومكتبة الخاني، الرياض، الطبعة 1، 1988، ص 451-452.

هو المتبع، وفي هذا النظام فإنه " يتم توزيع المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية على القوائم المختلفة، كل منها بحسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها في المعركة الانتخابية" (1) ويضمن بذلك هذا النظام تواجد تمثيل للأقليات السياسية إلى جانب حزب الأغلبية، فهو بذلك يحقق تمثيل الأحزاب السياسية في المجالس النيابية بحسب عدد الأصوات التي نالها كل حزب (2).

رغم ما لكل من النظامين السابقين من مزايا وعيوب، فإن أهم نقد وجه لنظام التمثيل النسبي من طرف الفقيه " إسمان"، يتمثل في كون هذا النظام من جهة لا يمكن من حكم الأغلبية، مع أن الحكومة النيابية هي حكومة الأغلبية حسب رأيه، كما أنه من جهة أخرى لا يجذب هذا النظام في مجالس السيادة (كالبرلمانات)، لأن تمثيل الأقليات يناسب المجالس الاستشارية، ناهيك عن أن تمثيل أعداد كبيرة من الأحزاب في البرلمان حتما يؤدي إلى صعوبة قيام أغلبية برلمانية ثابتة مع خلق أزمات حكومية وعرقلة العمل التشريعي، لاختلاف وجهات النظر وتعذر اتفاق جميع الأحزاب (3).

وعليه فإنّ نظامي التعددية الحزبية والتمثيل النسبي وإن كانا يساهمان في إرساء دعائم الديمقراطية إلا أنهما لا يحققان كقاعدة عامة أغلبية برلمانية قوية، فكيف ينعكس ذلك إذن على تعيين الحكومة؟.

2. انعكاس الأغلبية على تعيين الحكومة

لممارسة نظام التعددية الحزبية ونظام التمثيل النسبي في الجزائر بعد صدور دستور 1996 فقد جرت عمليتين انتخابيتين للمجلس الشعبي الوطني (دورتين تشريعتين):
- الأولى في جوان 1997 : كانت نتائج الانتخابات فيها لصالح حزب التجمع الوطني الديمقراطي R.N.D الذي تحصل على الأغلبية البسيطة للأصوات، نال بها 155 مقعد من أصل 380 مقعد، رغم أن إنشائه تم قبل المعركة الانتخابية بثلاثة أشهر فقط، أما باقي الأحزاب العشرة فتقاسمت 224 مقعد (4)، كل حسب عدد الأصوات التي هي لصالحه كما يلي:

(1). د. إبراهيم عبد العزيز شبحا: " مبادئ الأنظمة السياسية، الدول - الحكومات"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان 1982. ص ص 175-176.

(2). المرجع نفسه، ص ص 176-177.

(3). المرجع نفسه، ص 179.

(4). أنظر إعلان رقم 97/01 المؤرخ في 09 جوان 1997، يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 40.

وتجدر الملاحظة أن النتائج بعد الطعون أصبحت لبعض الأحزاب كما يلي: حزب التجمع الديمقراطي 156، جبهة التحرير الوطني 62، جبهة القوى الاشتراكية 20، أنظر الأستاذ جمال عبد السلام: " المشاركة البرلمانية، نماذج من العالم العربي والإسلامي"، دار النبأ، الجزائر، الطبعة الأولى، 1997، ص 184.

- حركة مجتمع السلم: 69 مقعد
 - حزب جبهة التحرير الوطني: 64 مقعد
 - حركة النهضة: 34 مقعد
 - جبهة القوى الاشتراكية: 19 مقعد
 - التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية: 19 مقعد
 - الأحرار: 11 مقعد
 - حزب العمال: 04 مقاعد
 - الحزب الجمهوري الديمقراطي: 03 مقاعد
 - الإتحاد من أجل الديمقراطية والحريات: 01 مقعد
 - الحزب الاجتماعي الليبرالي: 01 مقعد.
- الثانية في جوان 2002 : أحرز فيها حزب جبهة التحرير الوطني الأغلبية المطلقة ، والتي نال بها 199 مقعد من أصل 389 مقعد، ووزعت بقية 190 مقعد على الأحزاب الأخرى كل حسب عدد أصواته⁽¹⁾، كما يلي:

- التجمع الوطني الديمقراطي: 47 مقعد
- حركة الإصلاح الوطني: 43 مقعد
- حركة مجتمع السلم: 38 مقعد
- الأحرار: 30 مقعد
- حزب العمال: 21 مقعد
- الجبهة الوطنية الجزائرية: 08 مقاعد
- حركة النهضة: 01 مقعد
- حركة التجديد الجزائري: 01 مقعد
- حركة الوفاق الوطني: 01 مقعد

وعليه ففي الدورة التشريعية لجوان 1997 تم تعيين السيد أحمد أويحي من حزب التجمع الديمقراطي الحائز للأغلبية كرئيس للحكومة من طرف رئيس الجمهورية الأمين زروال وتزامن مع هذه الفترة تشكيل حكومة ائتلافية ضمت ثلاثة أحزاب سياسية ممثلة في البرلمان هم

(1). أنظر إعلان رقم 02/01 المؤرخ في 03 يونيو 2002، يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 43.

الحزب الفائز (الموالى لرئيس الجمهورية) وحزب جبهة التحرير الوطني (حزب رئيس الجمهورية) ومجتمع السلم⁽¹⁾، وتبعاً لذلك فإنّ حزب التجمع الوطني الديمقراطي تحصل على عشرون (20) حقيبة وزارية إضافة إلى منصب رئيس الحكومة ضمت تلك الحقائق الوزارات الإستراتيجية ووزارات السيادة(الخارجية، الداخلية، العدل، الطاقة) بينما تحصل حزبي الائتلاف الآخرين على سبعة (07) حقائب وزارية⁽²⁾.

إلا أنّه لم يستمر السيد أحمد أويحي في رئاسة الحكومة طويلاً ، حيث نتيجة للانتقادات التي تعرضت لها حكومته من طرف أحزاب الائتلاف وأحزاب المعارضة، تم تعيين السيد إسماعيل حمداني في ديسمبر 1998 الذي لا ينتمي إلى حزب الأغلبية،و الذي بقي بدوره في رئاسة الحكومة سنة واحدة (حتى ديسمبر 1999).⁽³⁾

كما أن رؤساء الحكومة الذين عينوا من بعد من طرف رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بعد انتخابه في أفريل 1999- على إثر استقالة السيد الأمين زروال قبل انتهاء العهدة الرئاسية- وهم السادة : أحمد بن بيتور- الرجل التقنوقراطي البعيد عن العمل الحزبي والسياسي- و علي بن فليس من حزب جبهة التحرير الوطني لا ينتميان إلى حزب الأغلبية.

حيث تقلد السيد أحمد بن بيتور رئاسة الحكومة في ديسمبر 1999 ، ولقد ضمت حكومته واحد و ثلاثون (31) حقيبة وزارية تم توزيعها على سبعة أحزاب سياسية - شكلت الائتلاف الحكومي الجديد - عاد إلى حزب التجمع الوطني الديمقراطي سبعة (7) منها وحركة حمس ثلاثة (3) ، وكذلك حزب جبهة التحرير الوطني ثلاثة (3)، وتحصلت حركة النهضة على وزارتين (2)، كما تحصل حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية على وزارتين (2) بالإضافة إلى تحصل حزب التحالف الجمهوري على حقيبة وزارية وكذلك حزب التجديد رغم كونهما لا يحوزان مقاعد في البرلمان.⁽⁴⁾

كما أنّ السيد أحمد بن بيتور لم يبق طويلاً في رئاسة الحكومة والذي استقال في أوت 2000 على إثر خلافه مع رئيس الجمهورية بخصوص مسألة توزيع الصلاحيات التنفيذية بينهما وعين خلفاً له السيد علي بن فليس الذي ينتمي إلى حزب جبهة التحرير الوطني.⁽⁵⁾

(1). د. ناجي عبد النور: " النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية." ، جامعة 08 ماي 1945، مديرية النشر لجامعة قالم، 2006، ص ص 226- 227.

(2). المرجع نفسه، ص 227.

(3). المرجع نفسه، ص ص 228- 229 .

(4). المرجع نفسه، ص 231.

(5). أنظر المرسوم الرئاسي رقم 256/2000 المؤرخ في 26 أوت 2000، يتضمن تعيين رئيس الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 54.

بتولي السيد علي بن فليس - الذي كان مدير ديوان رئيس الجمهورية- رئاسة الحكومة تم تدعيم تشكيلة الحكومة من خلال تعديل جزئي بإسناد مناصب هامة لوزراء مقربين من رئيس الجمهورية ، وذلك بتعيين السيد محي الدين عميمور في منصب وزير الاتصال والثقافة، والسيد عبد العزيز بلخادم في منصب وزير الخارجية، وذلك مع بقاء الحفائب الوزارية العائدة لأحزاب الائتلاف السبعة في الحكومة السابقة.(1)

لقد استمرت حكومة السيد علي بن فليس إلى غاية جوان 2002 (تاريخ الانتخابات التشريعية)، إلا أنّ فترة رئاسته هذه شهدت تصاعد خلافات بين رئيس الجمهورية و أحزاب الائتلاف الممثلة في البرلمان والحكومة، وقد تم لأول مرة انسحاب حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية .(2)

على إثر انتخابات جوان 2002 تم تعيين السيد علي بن فليس من جديد رئيسا للحكومة(3) والذي ينتمي إلى حزب الأغلبية، ورغم ذلك فإنّ الحفائب الوزارية والتي كان عددها (38) لم يتحصل الحزب الفائز إلا على (15) وزارة منها، مع عدم تغيير وزارات السيادة ، حيث بقي السيد نور الدين زرهوني وزيرا للداخلية والسيد أحمد أويحي وزير للعدل - اللذين شغلا هذه المناصب منذ حكومة السيد أحمد بن بيتور- والسيد عبد العزيز بلخادم وزيرا للخارجية واحتفاظ أحزاب الائتلاف بمكاسبهم الوزارية.(4)

ليتم فيما بعد إنهاء مهام السيد علي بن فليس في ماي 2003 (5)، كنتيجة لخلافات عدة بين هذا الأخير ورئيس الجمهورية بخصوص العديد من القضايا الوطنية،وفشل الحكومة في احتواء أزمة منطقة القبائل (6) ، و قد عين في مكانه السيد أحمد أويحي من طرف رئيس الجمهورية نفسه (7)، رغم كونه من غير حزب الأغلبية.

ولقد استمر السيد أحمد أويحي في منصبه إلى غاية تعيين السيد عبد العزيز بلخادم رئيسا للحكومة في 25 ماي 2006 الذي ينتمي إلى حزب الأغلبية البرلمانية(8).

(1). د. ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 233.

(2). المرجع نفسه، ص 234.

(3). المرسوم الرئاسي رقم 205/02 المؤرخ في 04 جوان 2002، يتضمن تعيين رئيس الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد40.

(4). د. ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 235 - 236.

(5). المرسوم الرئاسي رقم 206/03 المؤرخ في 05 ماي 2003 ،يتضمن إنهاء مهام رئيس الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد32.

(6). د. ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 236.

(7). المرسوم الرئاسي رقم 208/03 المؤرخ في 05 ماي 2003 ،يتضمن تعيين رئيس الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد32.

(8). أنظر جريدة الخبر المؤرخة في 29 ماي 2006 ، العدد 4715، ص3.

غير أنه تجدر الملاحظة أن فترة رئاسة السيد أحمد أويحي رافقتها أزمة داخل حزب الأغلبية في 2003 أدت إلى ظهور حركة تصحيحية قادها السيد "عبد العزيز بلخادم" (1) ، كما شهدت السنة الأولى من رئاسته انسحاب وزراء حزب جبهة التحرير الوطني من الحكومة نتيجة الخلافات حول تسيير الأمور الداخلية للحزب مع الرئيس، الأمر الذي جعل حكومته تملك أقلية في المجلس الشعبي الوطني (2)، وتواصل تحقيق الأغلبية لاحقا من خلال التحالف الرئاسي بين ثلاثة أحزاب رئيسية في البرلمان هم : حزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الديمقراطي وحزب مجتمع السلم ، الذين وقع أمناؤها العامون وثيقة التحالف في 16 فيفري 2004 (3).

وعليه بناء على ما سبق فإن نظام التعددية الحزبية مع التمثيل النسبي فعلا نظام صعب عمليا ومعقد، وهي تجربة جديدة في النظام السياسي الجزائري، لحداتها مازال ينتظرها الكثير للنضج (4)، الأمر الذي قال عنه الأستاذ الدكتور الأمين شريط " إنّ التعرض للتجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية التي بدأت بأول عهدة برلمانية في جوان 1997، يعد في كل من قبيل العمل الاستكشافي المحدود من وجهة النظر العلمية، فإذا كانت التجارب البرلمانية في العالم قد أخذت أحيانا عدة قرون (أكثر من 4 قرون في إنجلترا) من أجل أن تستقر وتثبت وتتجلى معالمها، فإنّ التجربة في الجزائر لازالت في بدايتها، حتى لا نقول لازالت في حالة انطلاق..." (5).

إنّ التجربة الوجيزة بعد دستور 1996 بيّنت أنه لا يمكن القول بصورة قطعية بتأثير الأغلبية البرلمانية الناجمة عن الانتخابات على قرار رئيس الجمهورية في تعيين الحكومة بصورة مطلقة حيث أنّ رئيس الجمهورية يتقيد أحيانا بتعيين رئيس الحكومة من حزب الأغلبية البرلمانية و أحيانا أخرى لا يتقيد بها معتمدا على سلطته الشخصية التقديرية

(1). الأمر الذي أدى إلى استياء السيد علي بن فليس، أنظر جريدة الخبر، العدد 3892 المؤرخ في 25/09/2003، ص3

(2). د. ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 236.

(3). أنظر جريدة الأيام المؤرخة في 18/02/2006، العدد 128، ص4.

(4). حيث أنه على إثر التعددية الحزبية والتي ظهرت عقب دستور 1989، فإنّ " الأحزاب التي ظهرت إلى العالم القانوني ليس لها وجود فعلي، ذلك أن إنشاء الأحزاب السياسية يبدو بمثابة اختراعات اصطناعية خيالية..". كذلك فإنّ أغلبية مؤسسي هذه التشكيلات منشقين عن جبهة التحرير الوطني ولها تأثير جهوي رغم تمحيدها للطابع الوطني.

أنظر:الأستاذ: محمد برا هيم ي: "حق الحل في دستور 1989"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، العدد 03، 1993، ص ص631-632.

وأحسن مثال على ذلك حزب التجمع الوطني الديمقراطي الذي ضم شخصيات سياسية وحزبية منشقة عن حزب جبهة التحرير الوطني، وتنظيمات من المجتمع المدني (المنظمة الوطنية للمجاهدين، منظمة أبناء الشهداء والمنظمة الوطنية لأبناء الشهداء). أنظر: د. ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 226.

(5). أ.د. الأمين شريط: " التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية."، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر 2003، ص109.

خاصة أثناء تشنت هذه الأغلبية⁽¹⁾، إلا أنه يراعي في تعيين أعضاء الحكومة الأغلبية الناجمة عن التحالف الحكومي أو بالأحرى الرئاسي المساند له، وفي ظل نظام التحالفات هذا يخلق تزواج بين البرلمان والحكومة⁽²⁾، والذي سيؤثر حتما على رقابة المساءلة بطبيعة الحال. و يبقى أن رئيس الجمهورية في اختياره لرئيس الحكومة خاصة، يكون ذلك وفق اعتبارات سياسية هامة، لأنه منتخب على برنامج رئاسي يتولى تحقيقه⁽³⁾، الأمر الذي سينعكس على عملية ضبط رئيس الحكومة لبرنامج حكومته بغض النظر عن انتمائه السياسي.

الفقرة الثانية: ضبط البرنامج الحكومي

تنص المادة 79 من الدستور في فقرتها الثانية: " يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته...". من خلال هذه المادة يتبين أن مهمة ضبط البرنامج الحكومي يتولاها رئيس الحكومة (ثانيا)، ينبغي قبل معرفة كيفية قيامه بذلك، إلقاء نظرة على مفهوم البرنامج الحكومي وأهميته (أولا).

أولا. مفهوم وأهمية البرنامج الحكومي

البرنامج عموما هو " عرض عام للنيات والمشاريع والتدابير المتخذة لتنفيذ ذلك." (4) و يمكن تعريف البرنامج الحكومي على أنه: "وعاء سياسة عامة وإستراتيجية شاملة، وخطط عمل تتضمن مجموع مبادئ ومحاور ووسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة المجالات الاجتماعية، الاقتصادية والأمنية والدفاعية، وفي مجال التعاون الدولي والعلاقات الخارجية." (5)
(1). ترى بعض الدراسات التي أجريت على بعض الأنظمة الرئاسية بأمريكا اللاتينية خاصة، أن التعددية الحزبية تكون عامل تدعيم وتقوية لمركز رئيس الجمهورية عندما لا يكون هناك أغلبية برلمانية لحزب معين، لأنه في ظل الفوضى والتشتت الحزبي فإن عامل الاستقرار والتوحيد تحققه مؤسسة رئيس الجمهورية بالنظر لانتخابه انتخبا عاما وطنيا ، الأمر الذي يتيح له قدر كبير من الحرية في تسيير شؤون البلاد وتعيين الحكومة التي يشاء.
أنظر : أ.د الأمين شريط : " عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم."، مجلة الفكر البرلماني ،العدد الثالث ،جوان 2003 ،ص95.

(2). هذا ما تأخذه بعض الأحزاب السياسية في اعتباراتها أثناء نشاطها السياسي قبل الانتخابات التشريعية، مثل حزب حركة الانفتاح الذي يعول في نداءه السياسي على الفوز، وتحقيق بذلك استحقاقات على مستوى الهيئة التشريعية والطاقت الحكومي والمشاركة في برنامج واحد مع رئيس الجمهورية، أنظر ملحق رقم 1 من المذكرة يتعلق بالصفحة الأولى فقط من النداء السياسي.
(3). ما يؤكد ذلك أن التغيير الحكومي الأخير شمل رئيس الحكومة فقط دون باقي أعضاء الحكومة، الأمر الذي أدى برئيس المجلس الشعبي الوطني السيد عمار سعيداني لا يرى أي داع لمناقشة برنامج حكومة السيد عبد العزيز بلخادم لأن الحكومة هي نفسها والبرنامج هو ذاته. أنظر جريدة الخبر، العدد 4715، المرجع السابق، ص3.
(4). أوليفيه دوهاميل، أيف ميني، المرجع السابق، ص214.
(5). السيد: عبد القادر بن صالح: " تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان...القانون،الواقع،والتصور."، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث،جوان2003،ص11.

و لم يورد المؤسس الدستوري تعريفا للبرنامج الحكومي ولم يحدد محتواه، على عكس نظرية المغربي الذي تطرق لهذه النقطة في الفصل الستون من الدستور بقوله: "... ويجب أن يتضمن

هذا البرنامج الخطوط العريضة الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخارجية...".⁽¹⁾ ويترتب عن مفهوم البرنامج الحكومي عدة نقاط تبرز أهميته تتمثل في كونه بمثابة تعهد والتزام دستوري من الحكومة أمام البرلمان كتمثل للشعب بالتطبيق والأداء الحسن لهذا البرنامج ، هذا من جهة ،ومن جهة فإنه يمثل بذلك الإطار العام الذي تنصب عليه ممارسة الآليات الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة⁽²⁾ ، لكونه يعد نقطة البداية في العلاقة بين البرلمان والحكومة، والأساس الذي يمكن البرلمان من ممارسة وسائله الرقابية لمساءلة الحكومة⁽³⁾.

ثانيا. تولي رئيس الحكومة عملية الضبط

يبدو للوهلة الأولى من نص المادة المذكورة أعلاه أن رئيس الحكومة له كامل الحرية في إعداد وضبط البرنامج الحكومي، خاصة إذا ما قرأنا نص المادة باللغة الفرنسية، والتي جاءت بالصياغة التالية: "Le chef du gouvernement arrête son programme..."⁽⁴⁾ لكن إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن رئيس الجمهورية "هو منتخب انتخابا شعبيا عاما ومباشرا وسريا، وعلى المستوى الوطني، وفي ظل تعدد المترشحين ، لذا فإنه ينتخب على ضوء برنامج للعمل يعرضه على الناخبين ، ويكون ملزما سياسيا باحترامه والعمل على تطبيقه وهو برنامج حزبه... لذا فإنّ رئيس الحكومة لا يطبق البرنامج الذي يريد، بل البرنامج الذي يوافق عليه رئيس الجمهورية قبل المجلس الشعبي الوطني".⁽⁴⁾

وعليه وفقا لما سبق فإنّ هذه الحرية ستتحصر لأنه من غير المنطقي أن يصدر عن رئيس الحكومة المعين برنامج معارض أو غير منسجم مع برنامج رئيس الجمهورية المنتخب، الأمر الذي وضحه أيضا الأستاذ محمد إبراهيمي بقوله: " أنه ممكن جدا أن يكون رئيس الحكومة

(1). الدستور المغربي، المرجع السابق. ص 9، وأنظر كذلك الملحق رقم 2 في آخر المذكرة.

(2). السيد: عبد القادر بن صالح، المرجع السابق، ص 12.

(3). أ.د. عادل الطيببائي: " مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي."، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الأول، السنة 21، 1997 ص 29.

(4). محمد عمران بوليفة: " مجلس الأمة، الإطار العضوي والوظيفي." رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة، سنة المناقشة 2000-2001. ص 117

نقلا عن أ.د. الأمين شريط: "خصائص التطور الدستوري في الجزائر"، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة 1991

ص 492 وما بعده.

" مكرها" على تنفيذ سياسة أخرى والتي إن لم تكن سياسة رئيس الجمهورية الخاصة، فإنها يمكن أن تكون مستوحاة منه، وهناك عدة حجج تؤيد هذه الفكرة:

أولا: عند تعيين رئيس الحكومة فإنّ رئيس الجمهورية يقوم بذلك على أساس اختيار معين بواسطة الثقة التي يمنحها للشخصية المختارة. " ويضيف ثانيا" ثم يتولى رئيس الجمهورية تحديد التوجيهات

الكبرى ويبين الطرق الواجب إتباعها، مع رسم الأهداف، فبرنامج الحكومة يعرض ويناقش في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية...⁽¹⁾

الفقرة الثالثة: عرض البرنامج الحكومي في مجلس الوزراء

تنص المادة 79 السالف ذكرها: " يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته، ويعرضه في مجلس الوزراء." .

من خلال هذه المادة يتضح أنّ عملية العرض إلزامية(ثانيا) مما ينعكس بصورة أوضح على طبيعة البرنامج(ثالثا)، ينبغي قبل التطرق لذلك توضيح أهمية مجلس الوزراء(أولا).

أولا. أهمية مجلس الوزراء

يعتبر مجلس الوزراء هيئة حكومية سامية في الدولة يحضرها جميع الوزراء ورئيس الحكومة تحت رئاسة رئيس الجمهورية⁽²⁾، فهو أوسع نطاقا من مجلس الحكومة من حيث أعضائه و صلاحياته.

و يكتسي هذا المجلس أهمية بالغة، وذلك بالنظر إلى الصلاحيات التي يضطلع بها منها ما يلي:

- تحديد السياسة العامة للدولة.
 - اتخاذ القرارات الهامة التي تلزم الحكومة.
 - دراسة و الموافقة على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي (مشروع قانون، مشروع أمر...) أو ذات طابع تنظيمي (مشروع مرسوم)... إلخ⁽³⁾.
- ونظرا لأهمية الصلاحيات التي يشرف عليها هذا المجلس و مركز رئيس الجمهورية داخله، ربما هو السبب الذي من أجله على ما يبدو ألزم المؤسس الدستوري عرض عدة أعمال عليه منها عرض البرنامج الحكومي.

(1). الأستاذ محمد براهيمى، المرجع السابق ، ص 658.

ومثال ذلك برنامج حكومة السيد أحمد أويحي لسنة 2004 والذي جاءت محاوره تفصيلا لبرنامج الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في الانتخابات الرئاسية أفريل 2004 خاصة فيما يتعلق بمحور المصالحة الوطنية، أنظر ملحق رقم 1 من المذكرة.

(2). أنظر المادة 77 الفقرة الرابعة من دستور 1996 التي تنص: " يرأس مجلس الوزراء".

(3). ناصر لباد: " القانون الإداري، التنظيم الإداري."، منشورات دحلبي، الجزائر، 1999، ص 104.

ثانيا. إلزامية العرض في مجلس الوزراء

إنّ إجراء عرض البرنامج الحكومي في مجلس الوزراء إلزامي من خلال النص الدستوري،

وشرط دستوري يتعين على الحكومة القيام به قبل تقديم هذا البرنامج أمام المجلس الشعبي

الوطني، ويبدو الهدف من وراء هذا الإجراء هو تمكين رئيس الجمهورية من بسط رقابته السابقة

على البرنامج الحكومي للتأكد من مدى انسجامه مع برنامج الرئيس، ومدى تجسيده للسياسة العامة للدولة.

إنّ عدم احترام رئيس الحكومة لهذا الإجراء يعتبر مخالفة دستورية تفتح المجال أمام رئيس الجمهورية لإخطار المجلس الدستوري للنظر في مطابقة هذا الإجراء للدستور، كما يعتبر حجة قوية لإنهاء مهامه إذا ارتأى ذلك.

تجدر الملاحظة أنّ التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03 نوفمبر 1988 لم يتناول مسألة عرض البرنامج في مجلس الوزراء⁽¹⁾، مما يعطي حرية لرئيس الحكومة حيال البرنامج الحكومي من الناحية القانونية.

ثالثا. انعكاس إجراء العرض على طبيعة البرنامج

من خلال كل ما سبق بيانه بالنظر إلى سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة وأعضائها، مع عدم وضوح مسألة توفر القيود العملية عليه في اختياره لرئيس الحكومة بالنظر إلى الأغلبية البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، وكذلك بالنظر إلى تأثير ذلك على عملية تولي رئيس الحكومة ضبط البرنامج الحكومي، الذي يتعين عليه وفق منطق الأمور أن يتقيد بتوجيهات و برنامج رئيس الجمهورية في ذلك، الأمر الذي استوجب إلزامية عرض ذلك البرنامج على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية والذي يتولى هذا المجلس مهمة تحديد السياسة العامة للدولة باعتباره الهيئة الحكومية السامية فيها.

فإنّ ذلك كله يؤدي إلى أنّ البرنامج الحكومي لا يعتبر إلا برنامج منبثق عن برنامج رئيس الجمهورية و بصورة أوضح هو برنامج تنفيذي لبرنامج رئيس الجمهورية، وأحسن مثال على ذلك برنامج حكومة السيد أحمد أويحيى لسنة 2004 المنبثق عن برنامج رئيس الجمهورية، وكذلك عدم تقديم السيد عبد العزيز بلخادم برنامج حكومة جديد على إثر تعيينه كرئيس للحكومة، واستمراره في العمل مع الطاقم الحكومي السابق أيضا⁽²⁾، الأمر الذي يدل

(1). لمزيد من التفصيل أنظر د. سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 389.

حيث نصت المادة 113 من هذا التعديل على ما يلي: "يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته. وينسقه وينفذه.

وهو مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني."

(2). ولقد أرجع رئيس الحكومة في ندوة صحفية عدم عرض برنامج حكومي جديد على البرلمان إلى أنّ الطاقم الحكومي يتكفل بإنجاز برنامج الرئيس الذي لم يتغير. جريدة الخبر، العدد 4715 المؤرخ في 29 ماي 2006، ص 3.

على أنّ البرنامج واحد رغم تغيير رؤساء الحكومات.

إنّ طبيعة هذا البرنامج ستؤثر فعلا على كيفية التعامل مع مسألة تحريك مسؤولية الحكومة أمام البرلمان الجزائري سواء أمام المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة كما سيأتي بيانه.

الفرع الثاني: أحكام تقديم البرنامج الحكومي

عندما يتم استيفاء إجراءات تعيين الحكومة وفقا للأحكام الدستورية ، وقيام رئيس الحكومة بضبط برنامجه وعرضه في مجلس الوزراء ، يتولى رئيس الحكومة تقديم هذا البرنامج أمام المجلس الشعبي الوطني بصورة إلزامية في آجال محددة (أولا) ليفتح المجلس أيضا إلزاميا مناقشة حوله (ثانيا) ، رغم إلزاميتها تملك الحكومة حرية تكييف برنامجه على ضوءها (ثالثا).

الفقرة الأولى: إلزامية تقديم البرنامج الحكومي

حسب المادة 80 من دستور 1996 التي تنص: "يقدم رئيس الحكومة برنامجا للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه..."، يستشف من صياغتها أن أمر تقديم البرنامج أمام المجلس الشعبي الوطني إلزامي بعد تعيين الحكومة⁽¹⁾، وهذه الصفة الإلزامية منطقية لما قد يترتب عن هذا الإجراء من نتائج تمس العلاقة السياسية بين الحكومة والمجلس، فالحكومة وإن تعتبر قائمة قانونا من تاريخ تعيينها من طرف رئيس الجمهورية إلا أنها لا يمكنها البدء في تنفيذ برنامجه ما لم تقدمه أمام المجلس الشعبي الوطني.

كما يبدو من هذه المادة أن رئيس الحكومة هو المعني شخصيا بهذا التقديم ، مما يسد الباب أمام إمكانية إنابة أحد أعضاء الحكومة لهذا الغرض، وتولي رئيس الحكومة هذه المهمة هو الساري العمل به في الممارسة عندنا، وهذا يتفق مع الأهمية البالغة لهذا البرنامج في العلاقة بين الحكومة والمجلس.

كما تتم عملية العرض خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة⁽²⁾ وحسنا فعل المشرع عندما حدد المدة الواجب تقديم البرنامج خلالها، وذلك لتفادي أي خلاف قد ينشأ بشأنه، سواء بصدد ملاحظة من الحكومة أو غيره كما يوجد في بعض

(1). أنظر أيضا المادة 46 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

(2). المادة نفسها.

الأنظمة المقارنة، مثل: ما حدث في دولة الكويت بعد اختيار أعضاء مجلس الأمة للفصل التشريعي الثامن، حيث تأخرت الحكومة في تقديم برنامجه للمجلس مما أدى إلى نشوب خلاف بين السلطتين يعود أساسا إلى صياغة المادة 97 من الدستور الكويتي التي تنص: "تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجه إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج"، فعبارة "فور تشكيلها" كانت سبب الخلاف، فعدم تحديد مدة التقديم أدى إلى ظن المجلس

أن الأمر يتم بصورة فورية بمعنى "حالا" بينما الحكومة تأخرت لأنها أرادت حسب تصريحاتها أن تقدم برنامجا محكما وفق أسس جديدة⁽¹⁾.

وعليه فمن المنطقي أن يمنح وقتا للحكومة بعد تشكيلها لتتمكن من وضع الخطوط العريضة لعملها على أن لا يطول ليكون مطية للتماطل رغم الطابع الإلزامي لتقديمه، وتعتبر مدة 45 يوما مدة معقولة ، ويكون بذلك المشرع جنب المجلس والحكومة من الوقوع في أي خلاف بصدد هذه المسألة.

إنّ مسألة إلزامية تقديم الحكومة لبرنامجها رغم وضوحها على مستوى النصوص القانونية تطرح إشكالات عملية عدة منها: هل التعديل الجزئي في أعضاء الحكومة - الذي يجعل من تركيبة الحكومة الجديدة مغايرة لتركيبه القديمة والتي قدمت من قبل برنامجها أمام المجلس - يتطلب تقديم هذه الحكومة من جديد برنامج عملها ؟ ، و هل يختلف الوضع لو مس التغيير منصب رئيس الحكومة ذاته ؟ .

ليس بالسهل الإجابة على مثل هذا السؤال لكن منطقيا فإنّ التعديل الجزئي في أعضاء الحكومة دون رئيسها من المفروض أن لا يتطلب تقديم برنامج جديد، لأنّ التعديل من شأنه إضفاء نوع من المرونة للحكومة في تأدية مهامها حسب الظروف، لكن إذا مسّ التغيير رئيس الحكومة ذاته فمن المفروض أن يقدم برنامجا أمام المجلس الشعبي الوطني حتى ولو تبنى برنامج الحكومة السابقة، لأنّ الدستور يسند له بعد تعيينه مهمة ضبط برنامج حكومته وعرضه في مجلس الوزراء ثم تقديمه إلى المجلس الشعبي الوطني.

غير أنه من خلال الممارسة في الجزائر ، فإنّ السيد عبد العزيز بلخادم على إثر تعيينه في ماي 2006 لم يقدم برنامج حكومته بناء على عدة اعتبارات أهمها عدم تغير الطاقم الحكومي السابق وعدم تغير البرنامج الحكومي السابق أيضا، الأمر الذي أدى إلى استياء الكتل البرلمانية والتي اعتبرت التصرف خرق واضح لدستور البلاد، وطالبت بتطبيق المادة 80 من الدستور⁽²⁾.

(1).أ.د. عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ص 13 - 15.

(2). جريدة الخبر، المرجع السابق، ص3.

الفقرة الثانية: إلزامية مناقشة البرنامج الحكومي

بالرجوع إلى الدستور نجده يعقب في المادة 80 السالفة الذكر تقديم رئيس الحكومة لبرنامج حكومته بإجراء مناقشة عامة حوله على مستوى المجلس تكتسي أهمية بالغة لتأثيرها التمهيدي على مصير هذا البرنامج.

يتعين على المجلس القيام بإجراء المناقشة إذن ، وهو ليس مخير بشأنها، لأن أهميتها ومن ثمة ضرورة القيام بها بصورة إلزامية يرجع بالأساس إلى أن النواب من خلالها يتطرقوا إلى جميع المحاور والوسائل المدرجة في البرنامج، والمتعلقة بمختلف ميادين الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة .

وبالتالي تمكن المناقشة من إعطاء موضوعية للقرار الذي سيتخذه المجلس حيال هذا البرنامج، وإبداء الملاحظات والتحفظات إن وجدت لتأخذها الحكومة من المفروض بعين الاعتبار إذا ما كتب لبرنامجها أن يرى النور.

وقد أورد المؤسس الدستوري مدة محددة لإجراء هذه المناقشة قدرها بسبعة أيام (7) من تبليغ البرنامج إلى النواب⁽¹⁾، وذلك حتى يتسنى للنواب الإطلاع عليه والتعرف على محتواه، فيكون النقاش مجدي، وقد كانت المدة سابقا في النظام الداخلي للمجلس لسنة 1997 محددة بـ 72 ساعة أي ما يعادل ثلاثة أيام من تبليغ البرنامج للنواب⁽²⁾، وهي مدة قصيرة جدا مقارنة بالمدة الحالية. رغم الطابع الإلزامي في فتح مناقشة حول برنامج الحكومة وأهمية ذلك إلا أن الأخذ بما دار فيها من طرف الحكومة يخضع لمحض إرادتها واختيارها.

الفقرة الثالثة: اختيارية تكييف البرنامج الحكومي

يستشف من قراءة الفقرة الثانية من المادة 80 التي تنص: "... و يمكن رئيس الحكومة أن يكيف برنامجه على ضوء هذه المناقشة..."، وعليه فإن عملية تكييف برنامج الحكومة وفقا لما أسفرت عليه المناقشة الخاصة به تخضع للسلطة التقديرية لرئيس الحكومة، وله بذلك واسع النظر وكامل الحرية في الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات و الطروحات التي دارت في المناقشة المبداء من طرف النواب أو يبقي على البرنامج كما هو دون أية تعديلات أو تحويلات. وعليه فهل هذا الطابع الاختياري للتكييف ينقص من قيمة المناقشة كإجراء إلزامي كما سبق بيانه؟ وهل أن تكييف البرنامج أو عدم تكييفه له أثر على العلاقة بين المجلس والحكومة، خاصة

(1). المادة 47 من القانون العضوي 02/99.

(2). المادة 93 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

أنّ المادة 83 من الدستور تضع على عاتق رئيس الحكومة التزام بتنسيق وتنفيذ البرنامج الذي يصادق عليه المجلس.؟

الأمر يطرح عدة فرضيات بالنظر إلى موقف أغلبية المجلس من البرنامج المستشف من المناقشة، والتي سيتم توضيحها وفقا لما يلي:

- **الفرضية الأولى:** أن المناقشة كانت مدعمة لمسار برنامج الحكومة ومؤيدة له، فهنا رئيس الحكومة غير مضطر للجوء للتكليف لأنه مؤيد من طرف أعضاء المجلس، وهذا يعد بادرة للموافقة على برنامج الحكومة.

- **الفرضية الثانية:** أنّ المناقشة أسفرت على اختلاف بين أعضاء المجلس والحكومة بخصوص بعض المسائل أو معظمها التي جاءت في البرنامج، وقدموا بشأن ذلك ملاحظات وتحفظات حوله، في هذه الحالة يتطلب الأمر تصورات تبعا لموقف الحكومة ودرجة الاختلاف بينها وبين المجلس.

أ- لجوء الحكومة إلى تكليف برنامجها وفقا للملاحظات والتحفظات المثارة حوله، وذلك سعيا منها إلى كسب ثقة المجلس وضمان الموافقة عليه، وكذلك لكي لا يكون للمجلس حجة على الحكومة بعد ممارسة برنامجها على أرض الواقع وعودتها أمامه بتقديم بيان عن السياسة العامة فاتخاذ الحكومة لهذا الموقف من شأنه تجنب أي خلاف مستقبلا مع المجلس.

ب- تمسك الحكومة بكل بنود برنامجها وعدم إعارتها اهتمام للملاحظات والتحفظات المثارة في المناقشة وذلك باعتمادها على الطابع الاختياري لمكنة التكليف المخولة لها ، والإحجام إذن عن تعديل البرنامج، وبهذا يكون الطابع الاختياري للتكليف إهدارا للطابع الإلزامي للمناقشة، فما جدوى المناقشة والتحفظات التي أثارها إذا لم تؤد إلى إلزامية الأخذ بها من طرف الحكومة؟.

لمحاولة تفسير هذه النقطة من الناحية النظرية ، فالأمر يرجع إلى مبدأ الفصل بين

السلطات ، وما ينجر عنه من استقلالية بين السلطات مع إمكانية التعاون كما أخذ به النظام السياسي الجزائري ، فالإلزامية المناقشة تأكيد لحق المجلس الشعبي الوطني كجهاز في السلطة التشريعية في بسط رقابته على برنامج الحكومة بالإطلاع عليه ومناقشة تفصيلاته تمهيدا لما سينتخذه بشأنه من خلال التصويت ، وكذلك بالنسبة لاختيارية التكليف المخول لرئيس الحكومة فهو تأكيد أيضا لاستقلالية السلطة التنفيذية فيما يخص برنامجها، وتحمل بذلك جميع ما قد ينجر عن موقفها من نتائج تمس مصير برنامجها ومصيرها بالتبعية لذلك.

كذلك يتعلق الأمر بعلاقة هذا البرنامج برئيس الجمهورية كما سبق بيانه، لذلك لم يلزم

المؤسس الدستوري الحكومة بالتكليف.

وعليه وفقا لهذه الاستقلالية فإن للحكومة كامل الحرية في التعامل مع البرنامج الحكومي مع ضرورة أن تأخذ في اعتباراتها الآثار والصعوبات التي قد تواجهها عند التصويت على هذا البرنامج أو بعد المصادقة عليه وتنفيذه، والتي يمكن إجمال احتمالاتها من الناحية النظرية فيما يلي:

- الاختلاف بين المجلس والحكومة خطير يمس نقاط جوهرية في البرنامج، مع تمسك الحكومة بموقفها بعدم تكييفه، هذا منطقيًا من المفروض أن يؤدي إلى عدم الموافقة على برنامجها عند التصويت عليه وبالتالي تقديم استقالته.

- الاختلاف بين المجلس والحكومة لا يمس جوهر البرنامج بل بعض النقاط الثانوية أثرت حولها ملاحظات وتحفظات من المجلس في المناقشة، ومع ذلك تمسكت الحكومة بموقفها حيالها، هنا منطقيًا قد لا يؤدي إلى عدم الموافقة على برنامجها، لكن لا يعني ذلك أن هذه التحفظات قد لا تثور أثناء تنفيذ الحكومة للبرنامج على أرض الواقع، بل قد يستند عليها المجلس كأرضية لمحاسبة الحكومة إذا ما أخفقت في مشاريعها المتعلقة بالنقاط محل الانتقاد والتحفظات.

غير أنه هذه الإشكالات لم تثار في النظام السياسي الجزائري الحالي بعد، وذلك بسبب اعتماد الحكومات على الأغلبية البرلمانية المريحة حسب رأي السيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة، لذلك لم تبذل أي جهد لتعديل البرنامج الذي تقدمت به، واكتف رؤساء هذه الحكومات بالتصريح بأن الحكومة ستتكفل بالاقترحات والملاحظات التي أثرت في المناقشة⁽¹⁾.

بغض النظر عن تكييف أو عدم تكييف الحكومة للبرنامج الحكومي، فإنه لا بد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ولا يمكن إثارة مسؤولية الحكومة محل الدراسة إلا بتصويت المجلس بعدم الموافقة على هذا البرنامج، فهل يمكنه ذلك؟

الفرع الثالث: التصويت بعدم الموافقة على برنامج الحكومة

بعد مناقشة المجلس لبرنامج الحكومة، تأتي المرحلة الحاسمة المتمثلة في التصويت عليه الذي من شأنه تحريك مسؤولية الحكومة إذا صوت المجلس بعدم الموافقة على برنامجها، مما ينبغي إذن توضيح الأحكام التي تم وضعها من طرف المؤسس الدستوري والمشرع الجزائريين للتصويت على البرنامج الحكومي (الفقرة الأولى) لمعرفة كيف يتم هذا التصويت، وكذلك مستويات تصويت المجلس بعدم الموافقة عليه (الفقرة الثانية).

(1). السيد عبد القادر بن صالح، المرجع السابق، ص 20.

الفقرة الأولى: أحكام التصويت

تحكم التصويت على البرنامج الحكومي عدة أحكام تتعلق بالمدة الواجب التصويت خلالها (أولاً)، و بطريقة التصويت (ثانياً)، وأخيراً بطبيعة التصويت (ثالثاً).

أولاً. المدة الواجب التصويت فيها

ينبغي على المجلس التصويت على البرنامج في أجل عشرة (10) أيام على الأكثر من تقديمه في الجلسة⁽¹⁾، وذلك لتحديد موقفه من هذا البرنامج، والملاحظ هنا أنّ المدة الممنوحة للحكومة لتبليغ النواب بالبرنامج هي (7) أيام رغم أنّ دراسة البرنامج قد تتطلب مدة أكثر حسب أهمية محاوره، أما التصويت يمكن أن يمدد إلى (10) أيام، الأمر الذي قد يفتح مجال واسع للتشاور بين الحكومة والنواب خاصة رؤساء المجموعات البرلمانية لتدعيم برنامج الحكومة.

ثانيا. طريقة التصويت

بالرجوع للمادة 30 من القانون العضوي 02/99 "يجري التصويت برفع اليد في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري، كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية." كما تحيل المادة 31 منه إلى مكتب كل غرفة حرية اعتماد نمط التصويت في نظامها الداخلي، مع مراعاة شروط القانون العضوي، كذلك بالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 فإنه يدرج في المادة 63 منه نفس الطرق المذكورة أعلاه، مع إضافة نقاط أخرى تتعلق بضرورة استشارة المجموعات البرلمانية قبل تحديد نمط التصويت، وشخصية التصويت مع إمكانية الوكالة الواحدة فيه لأحد الزملاء... إلخ⁽²⁾.

ثالثا. تحديد طبيعة التصويت

الملاحظ أنّ الدستور والقانون العضوي والأنظمة الداخلية لم يبيّنوا طبيعة التصويت على برنامج الحكومة، هل هو تصويت بالأغلبية المطلقة أو البسيطة؟ على عكس إجرائي إصدار لائحة ملتزم رقابة والتصويت بالثقة، اللذين يمكن تحريكهما بصدد مناقشة بيان السياسة العامة كما ستأتي دراسته، وهذا الوضع موجود أيضا في التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03/11/1988 وكذلك دستور 1989، وأيضا النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي⁽³⁾، فلماذا هذا الغموض بخصوص تحديد طبيعة تصويت المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة؟

(1). المادة 48 من القانون العضوي 02/99.

(2). أنظر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000..

(3). المادة 131 من النظام الداخلي، التي تنص الفقرة السابعة منها: "يتم التصويت بأغلبية الأصوات المعبرة."

د. إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص 30.

بالرجوع مثلا إلى النظام السياسي الفرنسي فإنه يبيّن طبيعة هذا التصويت في المادة 152 الفقرة الرابعة من النظام الداخلي للجمعية الوطنية والتي حددته بالأغلبية المطلقة من الأصوات المعبرة⁽¹⁾، وكذلك النظام المغربي الذي يتطلب الأغلبية المطلقة للأصوات⁽²⁾.

أما عندنا لمحاولة البحث في طبيعة التصويت نظرا لسكوت النصوص القانونية عن

تحديدها، فإنه تم الرجوع إلى رأي المجلس الدستوري رقم 99/08 المؤرخ في 21/02/1999

المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور⁽³⁾، والذي يبين أن المؤسس الدستوري قام بتحديد الحالات التي تتطلب التصويت بالأغلبية المطلقة على سبيل الحصر وليس المثال، وبالتالي ما عداها لا يمكن أن يكون إلا تصويتا بالأغلبية البسيطة، وذلك لدى تطرقه لمسألة طبيعة التصويت في طلب التصويت بالثقة كما سيأتي بيانه لاحقا، الأمر الذي يؤدي قياسا على ما سبق إلى أن الأغلبية المطلوبة للتصويت على برنامج الحكومة هي الأغلبية البسيطة.

وعليه فإنه تبعا للفرق والاختلاف بين كل من الأغلبية المطلقة والبسيطة، فإن هذه الأخيرة تمكن الحكومة من اجتياز العقبة الأولى والخطيرة أمامها، ناهيك على أن تحقيق الأغلبية في البرلمان التعددي الأحزاب - خاصة بالنظر إلى حداثة التجربة في النظام السياسي الجزائري - عادة ما يكون من خلال ائتلاف سياسي بين عدة أحزاب (ائتلاف حكومي عادة لضمان استقرار الحكومة)، وبالتالي تطرح مسؤولية الحكومة إلا إذا لم تحرز أثناء التصويت

موافقة الأغلبية البسيطة للمجلس على برنامجها فقط في النظام السياسي الجزائري الحالي. وتجدر الملاحظة أن هناك من يرى أن الحكومة أصبحت تقلت من المسؤولية أمام البرلمان وذلك مهما كانت طبيعة النظام الحزبي، وذلك لعدم إمكانية حدوث الأزمة في نظام ازدواجية الحزب، أو لأنها ممكنة الحدوث لكن تجري على مستوى الأحزاب ب فقط بعيدة عن المؤسستين التشريعية والتنفيذية في نظام التعددية الحزبية⁽⁴⁾، مما يجعل الأغلبية البسيطة المذكورة أعلاه

(1). أنظر النظام الداخلي للجمعية الوطنية المعدل في جوان 2006، الفقرة الرابعة من المادة 152 التي تنص:

«Le vote est émis à la majorité absolue des suffrages exprimés.»

موقع الجمعية الوطنية على الانترنت: <http://www.assemblee-nationale.fr/p56connaissance/reglement.asp>.

(2). تناول ذلك الفصلين 60 و 75 من الدستور المغربي، المرجع السابق، ص 9.

(3). الرأي موجود بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15، لسنة 1999.

(4). السيد بشير يلس شاوش: "موانع مسؤولية الحكومة أمام البرلمان"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية عدد 1 و 2 لسنة 1991، ص 359، وكذلك يرى الأستاذ الدكتور الأمين شريط أنه من أسباب اختفاء المسؤولية السياسية "عامل سيطرة حزب واحد على البرلمان والحكومة (إنجلترا) أو عامل التفتت الحزبي في الأنظمة الرئاسوية النامية"، ففي فرنسا لم تمارس منذ 1962، وإنجلترا منذ 1945، وفي الجزائر لم تطبق أبدا، المرجع السابق، ص 95.

تدعيم إضافي للحكومة، ورغم ذلك تبني المؤسس الدستوري مستويين للتصويت بعدم الموافقة.

الفقرة الثانية: مستويات التصويت بعدم الموافقة

كما حوّل الدستور للمجلس الشعبي الوطني صلاحية التصويت بالموافقة على برنامج الحكومة بعد مناقشته، فإنه حوّل له كذلك بطبيعة الحال التصويت بعدم الموافقة على ذلك البرنامج، الأمر الذي يؤدي إلى طرح مسؤوليتها، وذلك على مستويين هامين هما:

أولاً. المستوى الأول

يتمثل في التصويت بعدم الموافقة على برنامج الحكومة الأولى، فإذا لم تحرز الحكومة الأولى بعد تعيينها ثقة الأغلبية البسيطة للمجلس ، فإن آثار هذا المستوى تنصرف فقط إلى برنامج الحكومة والحكومة المقدمة له ، دون أن يؤثر ذلك على المجلس .
بالنسبة للبرنامج الحكومي ، فإن عدم الموافقة عليه بطبيعة الحال تؤدي إلى عدم تجسيده على أرض الواقع ، وإن كان هذا من الناحية النظرية البحتة ، فإمكانية رجوع البرنامج ذاته مع الحكومة الجديدة أمر وارد ، نظرا للعلاقة الموجودة بين برنامج الحكومة ورئيس الجمهورية.
بالنسبة للحكومة فالأمر يتطلب حسب الدستور تقديم استقالته من طرف رئيسها إلى رئيس الجمهورية، وبالتالي تعيين حكومة جديدة ثانية تعد برنامجها وتقدمه أمام المجلس ، وفقا لما سبق بيانه من إجراءات وأحكام⁽¹⁾.

يبقى أن أهمية هذا المستوى تكمن في أن الدستور لم يرتب أثرا مباشرا يمس المجلس كنتيجة لقطعه الطريق أمام الحكومة في تجسيد برنامجها، خلافاً للمستوى الثاني، رغم أن ذلك غير مستبعد كما سيتضح لاحقا عند دراسة آثار طرح مسؤولية الحكومة.

ثانياً. المستوى الثاني

يتمثل في عدم الموافقة على برنامج الحكومة الجديدة (الثانية)، فبعد سقوط الحكومة الأولى يتم تعيين حكومة جديدة ملزمة أيضا بإعداد برنامج عملها وعرضه أمام المجلس، الذي يقوم بمناقشته لي طرح بعد ذلك للتصويت عليه، التي تحسم نتيجته مصيره إما الموافقة أو عدم الموافقة وتعد هذه الأخيرة عدم الموافقة الثانية على التوالي من طرف المجلس، لذلك رتب المؤسس الدستوري آثارا بصدها تنصرف إلى برنامج الحكومة الجديدة، والحكومة ذاتها والمجلس أيضا.
بالنسبة للبرنامج والحكومة فإنه يسري عليهما نفس مصير الحكومة الأولى و مصير برنامجها، وإن لم يذكر الدستور ضرورة تقديم الحكومة لاستقالته صراحة إلا أن ذلك يستشف ضمنا من قصر مهامها على تسيير الأمور العادية⁽²⁾.

(1). المادة 81 من دستور 1996.

(2). المادة 82 فقرة 2 من الدستور نفسه.

بالنسبة للمجلس فإنه يتعرض للحل التلقائي الوجوبي⁽¹⁾، وهذا الوضع يؤدي إلى إجراء انتخابات جديدة وتنصيب مجلس شعبي وطني جديد، وفيما بعد تعيين حكومة جديدة .
ونظرا للمساس المباشر بمركز المجلس في هذا المستوى ، فإنه يصعب تحريك مسؤولية الحكومة الثانية ، حتى ولو عادت بنفس برنامج الحكومة الأولى ، وذلك للجزاء الخطير الموجه ضده، هذا إن أفلح فعلا في تحريك مسؤولية الحكومة الأولى.

لكن السؤال الذي يطرح هنا: لماذا نظم المؤسس الدستوري مستويين للتصويت بعدم الموافقة على برنامج الحكومي ولم يكتف بمستوى واحد؟ يبدو أنّ الإجابة تتمثل في كون المؤسس الدستوري أراد تقييد سلطة المجلس في الرفض المتتالي للبرامج الحكومية، وذلك لعلاقتها مع البرنامج الرئاسي، وأيضا يلعب تحديد التصويت بعدم الموافقة بمستويين دور احتياطي، كنتيجة للأخذ بالتعددية الحزبية وللخلافات التي يمكن أن تحدث على مستوى التحالفات الحكومية (التي من الصعب جدا كقاعدة عامة أن تحقق أغلبية ثابتة بصورة مستمرة لفترة طويلة)، كما أنّ أساس تبني هذين المستويين يبرز بصورة أوضح من خلال أبعاد الحل التلقائي الذي سيتم دراسته بالتفصيل في المبحث الثالث من هذا الفصل.

وعليه فإن كان يصعب تحريك المجلس الشعبي الوطني لمسؤولية الحكومة عند تقديمها لبرنامجها فهل يفلح في تحريكها عند عرضها لبيان السياسة العامة؟.

المطلب الثاني: تحريك المسؤولية عند عرض بيان السياسة العامة

تبدأ الحكومة في تنفيذ إستراتيجية عملها المتضمنة في برنامجها بعد المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، و لا تنتهي رقابة هذا الأخير عند الإذن للحكومة بتنفيذ برنامجها كرقابة سابقة لعملها، بل يستمر المجلس في بسط رقابته بعد تنفيذه و تجسيده ميدانيا كرقابة لاحقة، عن طريق الحوصلة التي تقدمها الحكومة سنويا، و ذلك لدى تقديم بيان السياسة العامة و الذي قد تختتم مناقشته بمبادرة المجلس بإيداع لائحة (الفرع الأول)، أو قد تسفر عن تحريك مساءلة للحكومة بمبادرة المجلس بإيداع ملتمس رقابة (الفرع الثاني)، أو بمبادرة من الحكومة ذاتها إذا أرادت أن تضع نفسها في محك المساءلة بطلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني (الفرع الثاني).

(1) . المادة 82 فقرة 1 من الدستور نفسه.

الفرع الأول: تقديم بيان السياسة العامة وإمكانية إصدار لائحة حوله

يكتسي تقديم الحكومة لبيان عن السياسة العامة أهمية بالغة (الفقرة الأولى) تفسر حرص المؤسس الدستوري على إلزامية تقديمه أمام المجلس الشعبي الوطني وفق إجراءات محددة (الفقرة الثانية) أهمها فتح مناقشة حوله يمكن أن تختتم بإصدار لائحة (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: أهمية بيان السياسة العامة

تكمن أهمية هذا البيان في كونه يتناول توضيح سياسة الحكومة التي انتهجتها طيلة السنة حتى يتمكن نواب البرلمان من البقاء على اتصال و دراية بما يجري على الساحتين الداخلية و الخارجية، إضافة إلى السماح للسلطة التشريعية بممارسة مهمة الرقابة على النشاط الحكومي كما أن المناقشة التي تعقبه إلزاميا من شأنها تبيان مدى التزام الحكومة بالبرنامج المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.

و قد تم إلزام الحكومة بتقديم هذا البيان لأول مرة بموجب التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03 نوفمبر 1988، ليستمر العمل به في دستور 1989 أيضا و كذلك في دستور 1996 مع إدخال تعديلات في كل مرة تبعا لتطور نظرة الأهمية حوله عند المؤسس الدستوري.

الفقرة الثانية: أحكام تقديم بيان السياسة العامة

يحكم تقديم بيان السياسة العامة عدة إجراءات تولى القانون العضوي 02/99 السابق الذكر كالمعتاد تنظيم السواد الأعظم من أحكامها، و هذا ما يتضح من تفصيل أحكام تقديمه التالية:

أولا. الجهة المكلفة بتقديم البيان

بالرجوع إلى نص المادة 84 الفقرة الأولى نجدها أوردت عبارة "تقدم الحكومة سنويا..." و التي توحي بأن الحكومة بجميع أعضائها هي التي تتولى عملية التقديم و ليس شخص رئيس الحكومة كما هو الأمر بالنسبة لتقديم برنامج الحكومة⁽¹⁾، وبالتالي هل يقصد بالحكومة هنا تولى كل وزير على حدة تقديم خلاصة الأعمال و العراقيل التي كانت على مستوى وزارته لدى تنفيذ برنامج الحكومة. أم أنّ الأمر يكون بتكليف رئيس الحكومة وزير معين للقيام بتقديم البيان أمام المجلس الشعبي الوطني نيابة عن الحكومة ككل، أو يتولى ذلك هو شخصيا؟ حسب ما سبق فإنه يمكن أن يسند تقديم البيان لأي عضو في الحكومة، و ليس إلي رئيس

(1). انظر المادة 50 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

الحكومة شخصيا؛ لكن عمليا فإن رئيس الحكومة هو الذي يتولى هذه المهمة أمام المجلس الشعبي الوطني، و ذلك نظرا لما قد يترتب عن هذا البيان من إثارة لمسؤولية الحكومة، بينما يبقى الأمر جوازي في إسناد مهمة عرض البيان أمام مجلس الأمة إلى وزير ينوب عن رئيس الحكومة، و قد غذى هذا الوضع عرفا في النظام السياسي الفرنسي⁽¹⁾.

ثانيا. التقديم السنوي للبيان

ألزم المؤسس الدستوري الحكومة بتقديم بيان عن السياسة العامة و ذلك في مدة زمنية محددة قدرها بسنة تبدأ حسابها من تاريخ المصادقة على البرنامج الحكومي من طرف المجلس الشعبي الوطني، و هذه المدة تمكّن المجلس من التقييم السنوي لعمل الحكومة، و تبين مدى تطبيق الحكومة للبرنامج المصادق عليه من طرفه و كيفية أدائها ميدانيا له.

و تعد هذه المدة معقولة باعتبار أن سنة تسمح للحكومة بانجاز محاور من برنامجها و لو أنّ نهاية هذا الانجاز قد يمتد لسنوات أخرى حسب أهمية محاوره، و تسمح للمجلس تتبع مراحل الانجاز تلك و تقييمها بصورة دورية، فلو لم يحدد المؤسس الدستوري هذه المدة لأصبح تقديم البيان متوقف على محض إرادة الحكومة و لتعذر على المجلس تتبع عمل الحكومة و تقييمه.

ثالثا. مناقشة بيان السياسة العامة

بعد عرض الحكومة للنقاط و المحاور المتضمنة في بيانها السنوي العام، فإن الدستور أوجب أيضا طرح هذا البيان لمناقشته على مستوى المجلس الشعبي الوطني بنص المادة 84 السالفة الذكر في فقرتها الثانية: " تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة." (2)، و إلزامية المناقشة هنا تكتسي نفس الأهمية التي تتمتع بها المناقشة لبرنامج الحكومة، حيث من خلالها يتمكن النواب من الاطلاع على ما تم أدائه من طرف الحكومة في السنة الماضية، و ما تعترض النهوض به في سياستها المستقبلية، مما يؤدي إلى توضيح الرؤية أمام النواب ليتمكنوا من اتخاذ الموقف المناسب و السليم على بيّنة و اطلاع حول أداء الحكومة (3)، وذلك فيما يخص مواصلة التعامل معها أو قطع الطريق أمامها بإثارة مسؤوليتها أمامه.

إنّ أهمية المناقشة إذن تكمن في الآثار التي يمكن أن تترتب عليها، سواء عن طريق اتخاذ لائحة حول عمل الحكومة كخاتمة للمناقشة أو إيداع ملتمس رقابة من طرف المجلس، و ما قد ينجر عن ذلك من مجرد إنذار للحكومة إلى إبعادها عن السلطة بطرح مسؤوليتها.

(1). د. عبد الله بوقفة: " آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة." دار هوم، الجزائر، 2003، هامش ص 189-190.

(2). أنظر كذلك الفقرة الثانية من المادة 50 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

(3). د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 179.

الفقرة الثالثة: إمكانية إصدار لائحة

إنّ مكنة المجلس في اللجوء إلى إصدار لائحة حول البيان الحكومي السنوي طبقا للفقرة الثالثة من المادة 84 السالفة الذكر، والتي تنص: " يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة."، يتم وفق إجراءات و شروط مبالغ فيها، تبدأ من مرحلة اقتراحها إلى غاية التصويت عليها (أولا)، يتطلب الأمر بعد دراسة هذه الأحكام الإجرائية لها البحث في قيمتها القانونية (ثانيا).

أولاً. إجراءات و شروط اتخاذ اللائحة

تجدر الملاحظة مبدئياً أن للمجلس كامل السلطة التقديرية في إصدار لائحة بعد مناقشة البيان من عدمه.

و إذا ما ارتأى اتخاذ لائحة حوله عليه التقيد بعده شروط و يتم الأمر وفق عدة إجراءات

كالتالي:

- بالنسبة لاقتراح اللائحة أو اقتراحات اللوائح -عند تعددها- فإنها تقدم في مدة 72 ساعة التي تعقب اختتام مناقشة البيان⁽¹⁾، و يشترط لقبول الاقتراح توقيعه من طرف (20) عشرين نائباً على الأقل، و لا يمكن للنائب أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة واحد، و يتم إيداعه فيما بعد لدى مكتب المجلس من طرف مندوب أصحاب الاقتراح⁽²⁾.

و يعتبر نصاب العشرين نائباً مرتفعاً بالنظر إلى عدم ترتيب اللائحة لأي أثر قانوني كما سيأتي بيانه.

- أما بالنسبة لمناقشة اقتراح اللائحة أو اللوائح، فإن التدخل في هذه المناقشة يقتصر فقط على سبيل الحصر على الأطراف التالية :

- الحكومة بناء على طلبها

- مندوب أصحاب اقتراح اللائحة

- نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة

- نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.⁽³⁾

و قصر المناقشة على هذه الأطراف يرجع ببساطة إلى علاقة هذه الأطراف بمصيرها فيسمح

للمؤيدين بالتأييد في المناقشة لكسب تأييد أكبر و نفس الشيء بالنسبة للمعارضين لها.

بعد ذلك يتم عرض اللائحة للتصويت، و ذلك حسب تاريخ إيداع اللائحة، في حالة تعدد

(1). المادة 51 من القانون العضوي 02/99.

(2). المادتين 52 و 53 من القانون نفسه. أما النظام الداخلي لسنة 1997 لم يحدد عدد اللوائح للنائب الواحد، بل اشترط فقط عدم إيداع إلا لائحة واحدة في نفس الموضوع.

(3). المادة 55 من القانون العضوي نفسه.

اللوائح، و إذا ما تمت مصادقة المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية على إحدى هذه اللوائح فإن

اللوائح الأخرى تسقط و تعتبر لاغية⁽¹⁾، وهنا لم يحدد المشرع طبيعة هذه الأغلبية.

بالنظر إلى كل هذه الإجراءات المبالغ فيها من مدة قصيرة لتقديم الاقتراح و الذي يتطلب توقيع

من عشرين نائباً إلى ضرورة تصويت الأغلبية لتبني هذه اللائحة، يبعث الأمر إلى التساؤل حول

القيمة القانونية لها لكي تحاط بكل هذه الإجراءات.

ثانيا. انعدام الأثر القانوني للائحة

يتبادر للأذهان بعد سرد كافة الإجراءات و الشروط السالفة الذكر أن لإصدار لائحة حول بيان السياسة العامة للحكومة أثر بالغ على مصير الحكومة، مما يدفع للتساؤل حول الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه اللائحة في مساءلة الحكومة.

مبدئيا إصدار هذه اللائحة لا يؤدي إلى طرح مسؤولية الحكومة و الإطاحة بها عن طريق إجبارها على تقديم استقالتها، لكن رغم ذلك فإن إصدارها له عدة دلالات على الصعيد السياسي و ذلك وفقا للفرضين التاليين :

الأول : إصدار لائحة تؤيد الحكومة في مسارها لدى مناقشة البيان، فهذا يعد بمثابة مساندة كلية من المجلس للحكومة في مواصلة مهامها، و تقبل مسبق منه لكل ما يمكن أن يترتب عن الحكومة من أعمال - تخص مشاريع قوانين وفقا لبرنامجها و ما أفرزه بيانها- مما يؤدي إلى تقوية مركز الحكومة على الصعيد السياسي، و تحصينها من المساءلة على الصعيد القانوني.

الثاني : إصدار لائحة معارضة لعمل الحكومة لدى مناقشة بيانها السنوي، هنا اللائحة تكون بمثابة إنذار للحكومة بغير رضا المجلس عن عملها، سواء لكونها لم تتخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ البرنامج المصوت عليه، أو لأنها لم تأخذ بالتحفظات التي قدمت لها عند مناقشة برنامجها ، وعليه فإن اللائحة هنا تلعب دور تنبيه للحكومة لتتدارك نقاط النقص في عملها. لكن عدا هذا الدور السياسي فإن اللائحة تبقى عديمة الأثر من الناحية القانونية، و تشبه في وضعها الثاني المعارض للحكومة ملتزم توجيه تنبيه للحكومة المعمول به في النظام السياسي المغربي و المخول لمجلس المستشارين⁽²⁾، فهل الأمر ذاته بالنسبة لملتزم الرقابة؟.

(1). المادة 54 من القانون العضوي نفسه.

(2). حيث نص الفصل 77 من الدستور المغربي على ما يلي: "لمجلس المستشارين أن يصوت على ملتزم توجيه تنبيه للحكومة أو على ملتزم رقابة.

لا يكون ملتزم توجيه التنبيه للحكومة مقبولا إلا إذا وقع على الأقل ثلث أعضاء مجلس المستشارين، ولا تتم الموافقة عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتزم. يبعث رئيس مجلس المستشارين على الفور بنص التنبيه إلى الوزير الأول، وتتاح لهذا الأخير مهلة ستة أيام ليعرض أما م مجلس المستشارين موقف الحكومة من الأسباب التي أدت إلى توجيه التنبيه إليها، يتلو إلقاء التصريح الحكومي نقاش لا يعقبه تصويت."، المرجع السابق.

الفرع الثاني: مبادرة المجلس بتحريك ملتزم رقابة

لقد أعطى المؤسس الدستوري لأعضاء المجلس الشعبي الوطني من خلال نص المادة 84

في فقرتها الرابعة بقوله: " كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتزم رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 135 و 136 و 137 أدناه." سلطة تقديرية في إيداع

ملتمس رقابة لدى مناقشة بيان السياسة العامة فقط (الفقرة الأولى) الأمر الذي سيؤثر عليه و ذلك وفق إجراءات قانونية محددة و متعددة صعبة التحقق عمليا (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أثر ارتباط ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة

إن ممارسة آلية ملتمس الرقابة لتوليد مساءلة للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، لا يتأتى لهذا الأخير إلا بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة، فلا يمكن إعماله لدى مناقشة برنامج الحكومة كما سبق دراسته.

حيث لدى تفحص نصوص الدساتير السابقة في نظامنا السياسي يتبين أن آلية ملتمس الرقابة الموجهة للحكومة كجهاز داخل السلطة التنفيذية لا وجود لها في دستوري 1963 و 1976، بل تناول دستور 1963 مسألة لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية، كما أن التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988، نص فقط على إمكانية اللجوء إلى إصدار لائحة فقط حول البيان .

لقد تم إدراج هذه الآلية لأول مرة في دستور 1989، و تم تأكيدها في دستور 1996 بذات الشروط و الإجراءات و الآثار التي تتجر عن ممارستها ، و كذلك بذات الإطار أيضا المتمثل في ربط استعمالها بمناقشة بيان السياسة العامة للحكومة السنوي، و بالتالي إمكانية تحريك هذه الآلية لا يتاح للمجلس إلا في موضع وحيد و مرة واحدة في السنة، عكس النظام الفرنسي مثلا الذي يمكن فيه إثارة مسؤولية الحكومة من خلال ملتمس الرقابة بصدد تقديم برنامج الحكومة و مناقشة بيان السياسة العامة و كذلك عن طريق الاستجواب⁽¹⁾.

و بذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري ضيق من مجال إعمال هذه الآلية منذ إدراجها بالنظام السياسي الجزائري مما يحد من استعمالها، ناهيك عن الإجراءات الأخرى المسطرة لتحريكها و صعوبة تحقيقها.

(1). أنظرأ. د. سعيد بوالشعير: " القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر الطبعة الخامسة، 2003، ص 286.

الفقرة الثانية: إجراءات و شروط تحريك ملتمس الرقابة

إضافة إلى ما سبق بيانه من تقليص لمجال إعمال آلية ملتمس الرقابة، فقد أحاطه المؤسس الدستوري أيضا بجملة من الإجراءات و الشروط المحددة بدقة في المواد الدستورية و مواد القانون العضوي 02/99، و ذلك نظرا لخطورة هذه الآلية على الحكومة، و تتمثل هذه في : توقيع ملتمس الرقابة (أولا) ثم إيداعه (ثانيا)، وأخيرا مناقشته والتصويت عليه (ثالثا).

أولاً. توقيع ملتمس الرقابة

لقبول الملتمس يتطلب الأمر توقيع (7/1) سبع نواب المجلس الشعبي الوطني عليه على الأقل⁽¹⁾، و هذا النصاب القانوني في التوقيع يعد نسبة غير صعبة التوفر إذا كان بيان الحكومة لم يحقق الطموحات المنشودة لانتهاج الحكومة سياسة غير سليمة⁽²⁾، أو لغيرها من الأسباب غير أنها تعد نسبة مرتفعة نوعا ما مقارنة ببعض الأنظمة المقارنة كفرنسا مثلا التي يشترط دستورها توقيع عشر (10/1) النواب لقبول الملتمس⁽³⁾، لكن أحسن من النسبة التي يتطلبها الدستور المغربي والتمثلة في ربع (4/1) أعضاء مجلس النواب⁽⁴⁾.

كما لا يمكن للنائب الواحد توقيع أكثر من ملتمس رقابة واحد فقط⁽⁵⁾، بعكس النظام الفرنسي الذي يسمح للنائب بتوقيع ثلاث لوائح على الأكثر⁽⁶⁾.

ثانياً. إيداع ملتمس الرقابة

بعد استيفاء العدد المطلوب من التوقيعات يودع هذا الملتمس لدى مكتب المجلس، و ذلك للإشراف على سير هذه الآلية بصورة منظمة و قانونية باعتباره الجهاز المكلف بتنظيم أعمال المجلس، و يتولى عملية الإيداع مندوب عن أصحاب اللائحة⁽⁷⁾. يلي إيداع الملتمس إجراء نشر نصه في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس ليتم التأكد من مدى تطابقه مع النصوص التشريعية المنظمة لأحكامه⁽⁸⁾، كما يجب تعليقه و توزيعه على كافة النواب، و ذلك طبعاً لتحقيق الإعلام الكافي له تمهيدا لمناقشته و التصويت عليه⁽⁹⁾.

(1). المادة 135 الفقرة 2 من دستور 1996، وكذلك المادة 57 من القانون العضوي 02/99.

(2). د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 207.

(3). L'article 49 alinéa 2 de la constitution Française,

Cf. Hugues Portelli : « Droit constitutionnel. », Dalloz, 3^{ème} édition, Paris, 1999, p324

(4). الفصل السادس والسبعون من الدستور المغربي، المرجع السابق، ص 11.

(5). المادة 58 من القانون العضوي 02/99 السابق ذكره.

(6) Voir l'article 49 alinéa 2 de la constitution Française, Hugues Portelli ; op. Cit, p32

(7). المادة 59 من القانون العضوي السابق ذكره

(8). د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 211.

(9). الملاحظ أنّ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في المادة 117 منه، اقتصر على ذكر ضرورة نشر نص الملتمس دون التعليق والتوزيع اللذين يضمنان المعرفة القطعية بالملتمس.

ثالثاً. مناقشة الملتمس و التصويت عليه

بعد استيفاء الإجراءات السابقة تأتي مرحلة مناقشة هذا الملتمس قبل التصويت عليه، و قد منح التدخل في النقاش إلا لأطراف محددة على سبيل الحصر و هي :

- الحكومة بناء على طلبها

- مندوب أصحاب ملتمس الرقابة

- نائب يرغب في التدخل ضد الملتمس

- نائب يرغب في التدخل لتأييد الملتمس.⁽¹⁾

و يعتبر قصر التدخل في المناقشة على هذه الأطراف عائد لكون الطرفين الأولين هما المعنيين بعلاقة الرقابة الناشئة عن تحريك هذا الملتمس، أما الآخرين فإن تدخلهما له دور في ترجيح كفة الحكومة أو كفة أصحاب الملتمس، مما يجعل المناقشة ميدان ممهّد لحسم نتيجة تحريك هذه الآلية على ضوء ما يسفر عنها من تصويت.

بعد المناقشة بطبيعة الحال نص الدستور على عرض هذا الملتمس للتصويت عليه من طرف نواب المجلس، و ذلك بعد مرور ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداعه⁽²⁾. و هذه مدة حسب رأي الأستاذ الدكتور سعيد بوالشعير " ... تسمح للحكومة و مؤيدوها من إجراء الاتصالات اللازمة قصد ضمان إخفاق الاقتراح عن طريق إقناع المترددين بالوقوف إلى جانبها ..."⁽³⁾ أي أن هذه المدة تفتح المجال أمام إمكانية تنازل أحد الموقعين عن توقيعهم إما لتراجع في موقفه أو نتيجة للضغوط التي قد تمارسها الحكومة على الموقعين على اللائحة من جهة، كما أنها قد تسهم في التشاور و التنسيق بين النواب من جهة أخرى حسب رأي آخرين⁽⁴⁾.

كما يستوجب لترتيب هذه الآلية آثارها القانونية أن تتم الموافقة عليها بأغلبية ثلثي (3/2) النواب⁽⁵⁾، و بذلك تطلب المؤسس الدستوري أغلبية متشددة صعبة التحقيق عمليا مقارنة ببعض الأنظمة المقارنة كفرنسا التي يتطلبها دستورها التصويت بالأغلبية المطلقة في المادة 49 الفقرة الثانية منه و كذلك المملكة المغربية في الفقرة الثانية من المادة 75 من دستورها، غير أن الدستور التونسي على غرار نظيره الجزائري أقر أغلبية (3/2) في لائحة اللوم كما يسميها⁽⁶⁾.

(1). المادة 60 من القانون العضوي 02/99 السابق ذكره.

(2). المادة 136 الفقرة 2 من دستور 1996، وكذلك المادة 61 الفقرة 2 من القانون العضوي السابق ذكره

(3). أ.د. سعيد بوالشعير: "النظام السياسي الجزائري"، المرجع السابق، ص 397.

(4). أحمد وافي، بوكرا إدريس: "النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري، في ظل دستور 1989". المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر 1992، ص 316.

(5). المادة 136 الفقرة 1 من دستور 1996، وكذلك المادة 61 الفقرة 1 من القانون العضوي 02/99 السابق ذكره.

(6). د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، هامش ص ص 219-220.

و عليه فإن كان من الممكن توفر النصاب القانوني لتوقيع لائحة ملتمس الرقابة، فإمكانية توفر النصاب القانوني للتصويت عليه يبدو أمرا صعبا جدا من الناحية العملية، مما يجعل هذا النصاب المبالغ فيه حاجزا منيعا أمام فعالية تحريك هذه الآلية التي رتب المؤسس الدستوري على إعمالها وفقا للإجراءات السالف بيانها الاستقالة الوجوبية للحكومة⁽¹⁾.

ما يؤكد ما سبق أنه حتى في بعض الأنظمة التي تأخذ بنصاب الأغلبية المطلقة فقط يصعب فيها طرح مسؤولية الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة، ففي النظام الفرنسي مثلاً في الفترة من 2003 إلى 2006 تم توقيع خمسة (5) لوائح ملتمس رقابة بصفة عامة لم يحقق التصويت عليها الأغلبية المطلوبة، حيث أنّ الأولى أودعت في 28 جوان 2003 نتيجة التصويت كانت 175 صوت والأغلبية المطلوبة 289، الثانية أودعت في 27 فيفري 2004 نتيجة التصويت كانت أيضاً 175 صوت والأغلبية المطلوبة 289، وكذلك الثالثة التي أودعت في 1 جويلية 2005 والتي حققت 174 صوت في مقابل الأغلبية نفسها، والرابعة المودعة في 15 فيفري 2006 حققت 178 صوت فقط، أما الأخيرة المودعة في 10 ماي 2006 حققت 190 صوت.⁽²⁾

وفي النظام الفرنسي نفسه حتى الملتمسات التي أودعت بصدد التصويت على نص في الفترة نفسها لم تحقق الأغلبية المطلقة في التصويت، فأول ملتمس تم إيداعه في 12 فيفري 2003 كانت نتيجة التصويت عليه 177 صوت بينما الأغلبية المطلوبة 288، أما الثاني تم إيداعه في 23 جويلية 2004، كانت نتيجة التصويت عليه 175 صوت بينما الأغلبية المطلوبة 289.⁽³⁾

وبالتالي فإنّ المبرر الوحيد للتشديد في نسبة تبني ملتمس الرقابة يكمن على ما يبدو في لعب دور احتياطي، لأنه وإن كانت الأغلبية البسيطة تمكّن الحكومة من بدء مهامها لدى تقديم البرنامج الحكومي من خلال خاصة نظام التحالف الذي يتطلب تعيين حكومة ائتلافية غير متجانسة، فإنّ استمرار هذا التحالف لمدة طويلة غير مضمون، والخلاف بين أطرافه محتمل.

إذن رغم تحويل المؤسس الدستوري للمجلس الشعبي الوطني مكنتين داخل بيان السياسة العامة متفاوتتين من حيث درجة الخطورة على الحكومة كإطار قانوني، إلا أنهما متساويتان من حيث كونهما لا يمكنان من طرح مسؤولية الحكومة في الحقيقة.

بناء على ما سبق فإنّ مبادرة المجلس الشعبي الوطني في تحريك مسؤولية الحكومة يصعب تحقيقها، فهل يفلح المجلس في ذلك عند مبادرة الحكومة بطلب التصويت بالثقة؟.

(1). وذلك دون النص على حل المجلس تلقائياً أو إمكانية حله رئاسياً و لو على سبيل التنكير بسلطة رئيس الجمهورية في الحل رغم أنّ إمكانية لجوء هذا الأخير للحل غير مستبعدة.

أنظر المادة 137 من دستور 1996، وكذلك المادة 61 الفقرة 3 من القانون العضوي 02/99 السابق ذكره.

(2). Cf.L'assemblée nationale française : « Engagement de responsabilité du gouvernement et motions de XII^e législature. », [http://. www.assemblee-nationale.fr/12/documents/engagement.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/documents/engagement.asp) pp1-2.

(3). Idem.

الفرع الثالث : مبادرة الحكومة بطلب التصويت بالثقة

إذا كانت المبادرة بإصدار لائحة لدى اختتام مناقشة بيان السياسة العامة أو إيداع ملتمس الرقابة أمر مسند إلى المجلس الشعبي الوطني الذي له السلطة التقديرية في ذلك، فإنه بالنسبة إلى

طلب التصويت بالثقة فقد أعطى المؤسس الدستوري حرية المبادرة به للحكومة عن طريق رئيسها، و قد ربط تحريك هذه الآلية على غرار اللائحة و ملتزم الرقابة ببيان السياسة العامة السنوي (الفقرة الأولى)، وفق إجراءات و شروط قانونية محددة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: بيان السياسة العامة الموضوع الوحيد لطلب التصويت بالثقة

لم يتناول دستور 1963 مسألة طلب التصويت بالثقة و لا دستور 1976 الذي لم ينظم أية أحكام تتعلق بمسؤولية المؤسسة التنفيذية أمام المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، فهذه الآلية وليدة التعديل الدستوري لسنة 1988 في النظام السياسي الجزائري، و أكدها دستور 1989 و دستور 1996 بتحويله لرئيس الحكومة حرية طلب تصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني. غير أن ممارسة هذا الطلب بالإضافة إلى كون المبادرة به منعقدة للحكومة و كسلطة تقديرية لرئيسها، فإن مجال تطبيقه منحصر في الإطار العام للمادة 84 من الدستور المتعلقة ببيان السياسة العامة، والتي تنص في فقرتها الخامسة: " لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة... ".

كما يستشف هذا الارتباط بين طلب التصويت بالثقة و بيان السياسة العامة من إرادة المؤسس الدستوري في تضمين إمكانية اللجوء إلى هذا الطلب في فقرات المادة 84 من الدستور على غرار آلية ملتزم الرقابة دون تخصيص مواد مستقلة بهما، و كذلك بالرجوع إلى المادة 62 من القانون العضوي 02/99 و المتعلقة بالتسجيل الوجوبي لطلب التصويت لفائدة الحكومة في جدول الأعمال، و الذي لا يكون إلا بناءا على طلب رئيس الحكومة و وفقا لأحكام المادة 84 من الدستور، فالمادة جعلت أعمال هذه الآلية في إطار أحكام المادة 84 من الدستور فقط، و ليس أحكام الدستور ككل، مع العلم أن هذه المادة الأخيرة تبدأ بالتكلم عن بيان السياسة العامة في

(1). غير أن النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي نص على إمكانية الحكومة طلب التصويت بالثقة في المادة 131 منه التي تنص: " يمكن لرئيس الحكومة أن يعمل مسؤوليته، حول التصويت على نص أو برنامجه أو حول بيان السياسة العامة... ". د. إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص30.

الفقرة الأولى و تنتهي به في الفقرة السادسة منها.

رغم ما هو واضح بخصوص الارتباط بين البيان و طلب التصويت بالثقة كما سلف ذكره فهناك من يرى أن أعمال هذه الآلية و إن تم النص عليها في فقرات المادة 84 دون أفراد مادة مستقلة يمكن في مواضع أخرى، فيرى الأستاذين إدريس بوكرا و أحمد وافي في مناقشة لهذه

النقطة في ظل دستور 1989 أن اللجوء إلى مسألة التصويت بالثقة يتم في عدة حالات أهمها حالة ظهور معارضة لأعمال الحكومة و سياستها داخل البرلمان و خارجه، مما يجعلها تتوجه للمجلس لتطلب تصويتا بالثقة ، وكذلك حالة ظهور نزاع بين الحكومة و رئيس الجمهورية ، كما يمكن للحكومة أيضا أن تطلب تصويتا بالثقة عندما تقدم على عرض بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني بناء على المادة 04/80 من الدستور (1).

يضيف الأستاذين أيضا تفسيراً لهذه الحالات " هذه الحالات غير محددة في الدستور، و لا في النظام الداخلي للمجلس (باستثناء الحالة الأخيرة)، و لكن يمكن استنتاجها من التجربة البرلمانية في الأنظمة السياسية المعاصرة، فهي حالات يمكن أن تحدث عندنا "(2).

غير أن تلك الحالات المذكورة أعلاه لا يمكن أن تحدث عندنا بصورة منفصلة عن بيان السياسة العامة، أي أن طلب التصويت بالثقة يقدم أثناء تقديم البيان السنوي مهما كانت أسبابه و دوافعه، لذا يرى الأستاذ الدكتور سعيد بوالشعير لدى مناقشته لهذه المسألة في دستور 1989 أن الترابط يتضح من قراءة نص المادة 80، و كذلك نص المادة 87 من القانون العضوي المتعلق بتنظيم و سير المجلس الشعبي الوطني، و التي تنص : " يكون إدراج التصويت بالثقة لصالح الحكومة في جدول الأعمال قانوناً، على إثر طلب من رئيس الحكومة، و ذلك في إطار المادة 80 من الدستور " مع أن المشرع لم يشر إلى الفقرة الأخيرة من المادة 80 بل المادة 80 ذاتها ككل، رغم إمكانية الاختصار على ذكر الفقرة فقط و غلق باب الالتباس بصورة قاطعة(3).

يؤكد ما سبق ذكره أنّ أول تجربة جزائرية في ممارسة هذه الآلية و التي بادر بها رئيس

الحكومة السيد مولود حمروش بتاريخ 1990/12/11 كانت بصدد مناقشة لبيان حول السياسة العامة، أين صوّت لصالحه 273 نائب مقابل صوتين ضده (4).

(1). أحمد وافي ، إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص317.

(2). المرجع نفسه، هامش رقم 22 من ص 317.

(3). أ.د. سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص399.

(4). د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص234.

يعتبر ربط طلب التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة أمر يضعف مبدئياً من قيمة هذه الآلية

التي تضع الحكومة محل مساءلة بمحض إرادتها، و يتجلى ذلك بالنظر إلى ما يلي :

- هذا الارتباط يؤدي إلى قصر مجال ممارسة هذا الطلب، وذلك لحصره في موضع وحيد و بالتالي لا يتأتى لرئيس الحكومة طلبه لدى مناقشة برنامج الحكومة أو التصويت على نص كما هو

معمول به في بعض الأنظمة المقارنة التي وسعت مجال مساءلة الحكومة بمبادرتها أمام مجلس النواب⁽¹⁾.

- العامل الزمني في بيان السياسة العامة و المتمثل في سنوية هذا التقديم يقلل من فرص اللجوء إليه من طرف الحكومة، خاصة إذا علمنا أن عدة حكومات جزائرية لم تكمل سنة في ممارسة مهامها، ومنها من لم تقدم بيان سياستها السنوي رغم إكمالها سنة قبل مغادرتها للسلطة. إضافة إلى التأثير السلبي لعلاقة الارتباط بين طلب التصويت بالثقة وبيان السياسة العامة، فإن أحكام ممارسته من اختيارية تقديمه إلى باقي الشروط والإجراءات لا تخدم المجلس الشعبي الوطني بل الحكومة أساسا ، كما سيتضح من الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية : أحكام ممارسة طلب التصويت بالثقة

تتم ممارسة هذا الطلب وفق عدة أحكام تبدأ باختيارية تقديمه من طرف رئيس الحكومة (أولا) ثم تسجيله في جدول الأعمال (ثانيا)، مناقشة الطلب (ثالثا) وأخيرا التصويت على الطلب (رابعا)، فما مدى مكنة المجلس في تحريك مسؤولية الحكومة وفق هذه الأحكام ؟.

أولا. اختيارية تقديم رئيس الحكومة للطلب

يستشف من قراءة المادة 84 من الدستور الفقرة الخامسة التي تنص: " لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة..". أن الاختصاص في تقديم هذا الطلب منعقد إلى رئيس الحكومة دون باقي أعضاء الحكومة، و له في ذلك سلطة تقديرية في اللجوء إليه بحسب الظروف التي تحيط بمكانة حكومته، و من المنطقي إذن ألا يغامر رئيس الحكومة باستعمال هذا الطلب ما لم يكن واثقا من أن نتيجته تضاف لصالحه.

(1). يتضح ذلك من نص المادة 49 من الدستور الفرنسي التي تمكن الوزير الأول من طرح مسؤوليته أمام الجمعية الوطنية بمناسبة بيان السياسة العامة أو التصويت على نص.

Cf. Hugues Portelli, op.cit, pp 324 - 325.

وكذلك بالنسبة للدستور المغربي، حيث جاء في الفصل 75 منه: " بإمكان الوزير الأول أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يفضي به الوزير الأول في موضوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه...". المرجع السابق، ص 11.

ثانيا. تسجيل الطلب في جدول الأعمال

بالرجوع إلى نص المادة 62 من القانون العضوي 02/99، فإن تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال إجراء وجوبي و ذلك بناء على طلب رئيس الحكومة طبقا

لأحكام المادة 84 من الدستور، أي أنه يجب تسجيل طلب التصويت بالثقة في جدول الأعمال إذا طلبه رئيس الحكومة، و يكون بذلك هذا التسجيل إضافة إلى محاور جدول الأعمال المعد سابقا ليتسنى فيما بعد مناقشته و التصويت عليه.

ثالثا. مناقشة الطلب

يعرض طلب رئيس الحكومة بعد تسجيله للمناقشة، و لم يتناول الدستور و القانون العضوي أي نص يبين المدة الواجب إجراء المناقشة خلالها بعد تاريخ تسجيل الطلب، مما يجعل هذه المدة تحدد بالتشاور بين مكتب المجلس و الحكومة من المفروض، و يخدم السكوت عن تحديد المدة الحكومة بالدرجة الأولى بإعطائها الفرصة لترتيب أمورها مع مختلف الجهات المؤثرة في المجلس.

كما أن التدخل في هذه المناقشة مقصور على الحكومة ذاتها، و نائب يؤيد التصويت بالثقة و نائب معارض لهذا التصويت، و مناقشة الطلب هنا و لو أنه بمبادرة من الحكومة و ليس من المجلس، إلا أنها منحصرة في الأطراف السالف ذكرها دون كامل المجلس.⁽¹⁾

تفتح المناقشة بطبيعة الحال الحوار بين المجلس و الحكومة تمهيدا لحسم موقفه تجاه الحكومة عن طريق التصويت.

رابعا. التصويت على الطلب

بعد مناقشة الطلب يطرح للتصويت عليه من طرف المجلس ليبين موقفه من الحكومة و لقد سكت الدستور عن تحديد طبيعة التصويت على طلب الحكومة مكتفيا بالإشارة إلى آثار عدم الموافقة عليه⁽²⁾، بينما تناوله القانون العضوي 02/99 باشتراط الأغلبية البسيطة كمنصب في التصويت عليه⁽³⁾، و ليس الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس كما كان وارد في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.⁽⁴⁾

(1). المادة 63 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

(2). حيث جاء في المادة 84 فقرة 5: "في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته."

(3). حيث تنص المادة 64 من القانون العضوي 02/99 على أنه: "يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة."

(4). تنص المادة 122 في فقرتها الأولى من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 على ما يلي: "يتم التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني."

حيث توضيحا لهذه النقطة تم الرجوع إلى رأي المجلس الدستوري رقم 99/08 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة للدستور السالف الذكر، أين اتضح أنّ المشرع أقر

الأغلبية المطلقة للتصويت بالثقة في المادة 64 من القانون العضوي غير أن المجلس الدستوري ارتأى عدم دستورية هذه الأغلبية في التصويت للاعتبارات التالية:

- " - و اعتبارا أن المؤسس الدستوري، قد بين صراحة و على سبيل الحصر الحالات التي يشترط فيها أن يكون التصويت بالأغلبية المطلقة دون أن يشترط بمقتضى المادة 84 فقرة 05 من الدستور، تلك الأغلبية للموافقة على لائحة الثقة.
- و اعتبارا أنه تستنتج من أحكام المادة 84 الفقرة الخامسة من الدستور، أن المؤسس الدستوري يكتفي بالتصويت بالأغلبية البسيطة للموافقة على لائحة الثقة.
- و اعتبارا بالنتيجة أن المشرع حين اشترط أن يكون التصويت بالثقة بالأغلبية المطلقة، فإنه يكون قد خالف مدلول أحكام المادة 84/ف.05 من الدستور. "

فالمجلس الدستوري أسس على أن مواضع التصويت بالأغلبية المطلقة حددها الدستور على سبيل الحصر و ليس على سبيل المثال، مما يجعل التصويت على لائحة الثقة لا يكون إلا بالأغلبية البسيطة، غير أنه لم يدفع سابقا بعدم دستورية المادة 122 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 1997 عندما عرض هذا الأخير عليه رغم كونها تبنت الأغلبية المطلقة في التصويت.

يبقى أن مسؤولية الحكومة لا تقوم هنا إلا إذا لم تحرز هذه الأخيرة الأغلبية البسيطة من الأصوات، الأمر الذي لا يجعلها تلجأ إلى طلب الثقة إلا بعد تأكدها من توافر هذه الأغلبية والتي لا يصعب توافرها مقارنة بالأغلبية المطلقة.

بالرجوع إلى بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا و المغرب فإنهما تطلبا الأغلبية المطلقة⁽¹⁾. وبناء على كل ما سبق دراسته ، يبدو أن النصوص القانونية سطرّت بطريقة تسمح للحكومة ضمان الموافقة على البرنامج الحكومي و الاستمرار في تأدية مهامها، وذلك بالنظر إلى صعوبة تحريك المجلس الشعبي الوطني لمسؤوليتها- عند تقديم البرنامج الحكومي أو مناقشة بيان السياسة العامة- وكذلك لحصر المؤسس الدستوري لمجالات ذلك.

(1). أما النظام الفرنسي فقد أخذ بالأغلبية المطلقة في النظام الداخلي الجمعية الوطنية في المادة 152 الفقرة الرابعة فيما يتعلق ببيان السياسة العامة، المرجع السابق، ص 56.

أما بالنسبة للتصويت على نص فان الدستور الفرنسي لم يحدد طبيعة الأغلبية، الأمر الذي يستشف من المادة 49 الفقرة الثالثة منه. Cf. Hugues Portelli, op.cit,p 325.

أما النظام المغربي فقد أضاف في الفصل 75 من الدستور: " ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب...". المرجع السابق، ص 11.

المبحث الثاني: تدخل محدود لمجلس الأمة في المساءلة

إذا كانت الآليات التي من شأنها تحريك مسؤولية الحكومة مَحَوَلة للغرفة الأولى للبرلمان في موضعين أساسيين هما تقديم برنامج الحكومة و مناقشة بيان السياسة العامة، فإنَّ الغرفة الثانية أنيط بها دور مقتضب و محدود جدا في ذات المواضيع المذكورة أعلاه، لا يمكن من تحريك مسؤولية الحكومة، لأنه يقتصر على إمكانية إصدار لائحة فقط حول برنامج الحكومة لها دلالة سياسية مع انعدام الأثر القانوني (المطلب الأول)، و يزداد هذا الدور اقتضابا و ضيقا في مجال مناقشة بيان السياسة العامة لإمكانية الحكومة تقديم البيان من عدمه (المطلب الثاني)، الذي يترتب عليه الطابع الاختياري للحكومة في عملية التقديم ، زيادة على ذلك لم يخول المؤسس الدستوري للمجلس صلاحية إصدار لائحة بشأنه .

المطلب الأول: إمكانية إصدار لائحة حول برنامج الحكومة

لقد ألزم المؤسس الدستوري رئيس الحكومة بتقديم عرضا حول برنامجه أمام مجلس الأمة (الفرع الأول)، و على ضوء هذا العرض منح للمجلس سلطة إصدار لائحة حوله وفق أحكام محددة (الفرع الثاني)، يتطلب البحث تقييم فعاليتها من خلال دراسة قيمتها القانونية و دلالتها السياسية (الفرع الثالث)، خاصة و أنّ مجلس الأمة أصدر أول لائحة له تاريخيا في 2004/05/26 تحت رقم 2004/01.⁽¹⁾

الفرع الأول: إلزامية تقديم رئيس الحكومة عرضا عن برنامجه

تنص المادة 80 من الدستور في فقرتها الثالثة: " يقدم رئيس الحكومة عرضا حول برنامجه لمجلس الأمة." يتبين إذن أنّ تقديم عرض عن برنامج الحكومة أمام مجلس

(1). نص اللائحة موجود في مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، ديسمبر 2004. ص ص 185-186.
وكذلك نص اللائحة كملحق بالملزمة رقم 3.

الأمة أمر إلزامي و لا يخضع للسلطة التقديرية للحكومة، و هذه الإلزامية تجد مبررها في أنّ

مجلس الأمة شريك للمجلس الشعبي الوطني في العمل التشريعي، كما أنه يتمتع بممارسة آليات رقابة، فلا بد إذن من أن يعلم بهذا البرنامج لكي يمارس صلاحياته فيما بعد على بينة من أمره. تبعا لما سبق يحكم عملية تقديم برنامج الحكومة أمام هذا المجلس عدة إجراءات و شروط تتلخص في ضرورة تولي رئيس الحكومة مهمة تقديم العرض (الفقرة الأولى) وفي مدة محددة (الفقرة الثانية)، وذلك بعد إحراز الحكومة موافقة الغرفة الأولى على برنامجها (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تولي رئيس الحكومة تقديم العرض

لقد أسند المؤسس الدستوري إلى رئيس الحكومة مهمة تقديم عرض حول برنامجها لمجلس الأمة، و يبدو من نص المادة أنه أمر يقع على عاتقه شخصيا، فمسألة إنابة رئيس الحكومة وزيراً للقيام به تبدو مستبعدة، لأنّ مناقشة هذا العرض قد تسفر عن إصدار لائحة حول البرنامج الحكومي، و التي تعد حسب رأي السيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة امتياز دستوري لا يستهان به، و لا تتمتع به مجالس الشيوخ في الأنظمة المقارنة كبلجيكا و فرنسا، لأنّ تقديم البرنامج أمام مجالسهم هذه يعد مجرد عمل ذو طابع إجرائي، لذا يكلف رئيس الحكومة وزير من حكومته ذو مرتبة سامية، لقراءة مضمون البرنامج المقدم إلى الجمعية الوطنية من أعضاء مجلس الشيوخ و لا تتم مناقشته إلا بطلب من الحكومة⁽¹⁾.

و قد قام رئيس الحكومة السيد أحمد أويحي شخصيا بتقديم عرض عن برنامج حكومته لسنة 2004 أمام مجلس الأمة، بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه، و قد صدرت أول لائحة تاريخية منذ إنشاء مجلس الأمة كمؤسسة دستورية مؤيدة لهذا البرنامج المعروض بتاريخ 2004/05/25⁽²⁾.

الفقرة الثانية : المدة المحددة لتقديم العرض

إن كان المؤسس الدستوري ألزم الحكومة بتقديم عرض أمام الغرفة الثانية عن برنامجها، فقد ألزمها المشرع بأن تقدمه في مدة محددة و هي عشرة (10) أيام على الأكثر الموالية

(1). السيد: عبد القادر بن صالح، المرجع السابق، ص 14-15.

(2). للإطلاع على نص عرض السيد : أحمد أويحي رئيس الحكومة لبرنامج الحكومة أمام مجلس الأمة كاملا

أنظر مجلة الفكر البرلماني ، العدد السادس، جوان 2004، ص ص 10 - 20.

لموافقة المجلس الشعبي الوطني، و ذلك طبقا لأحكام المادة 80 من الدستور.⁽¹⁾

و حسنا فعل المشرع هنا إذ أنّ هذا التحديد لتجنب أية مماطلة أو مراوغة من الحكومة في هذا المجال، لأنّ الدستور لم يتناول أي تحديد لهذه المدة، و قد أغفل كذلك النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 و لمجلس الأمة لسنة 1998 تحديدها، فيكون بذلك القانون العضوي 02/99 تدارك هذا النقص.

غير أنه من جهة تبدو هذه المدة طويلة نوعا ما، خاصة أنّ الأمر يتعلق بمجرد عرض للبرنامج دون أية رائحة لطرح مسؤولية الحكومة قانونا، عكس ما هو مخول للغرفة الأولى لكنها تعتبر كافية للحكومة لإجراء ترتيبات مع الغرفة الثانية قبل عرض البرنامج عليها تنصب أساسا على التعامل مع سلطة هذه الغرفة في إصدار لائحة.

الفقرة الثالثة: اشتراط موافقة الغرفة الأولى على البرنامج

يبدأ حساب المدة المذكورة أعلاه من موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة، مما يثير عدة إشكالات تنعكس مباشرة على الدور الذي يمكن أن تلعبه لائحة مجلس الأمة فيما بعد، فتقديم العرض من طرف رئيس الحكومة إذن يكون عقب موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج، و ليس عقب التصويت عليه فقط، فحسب النص الدستوري لا بد من إحراز الحكومة للموافقة من الغرفة الأولى لتتمكن من عرضه أمام الغرفة الثانية. و عليه فهل عدم موافقة الغرفة الأولى على برنامج الحكومة، يعني هذه الأخيرة من تقديم عرضها أمام مجلس الأمة؟.

بالرجوع إلى الدستور فإنّ حالة عدم الموافقة منظمة في المادة 81 منه، بينما المادة 49 من القانون العضوي 02/99، اشترطت تقديم العرض خلال المدة السالف ذكرها و ذلك عقب موافقة المجلس الشعبي الوطني، و في إطار المادة 80 من الدستور و ليس المادة 81 و لو أنّ النص كانت صياغته بعبارة " ... التي تعقب تصويت المجلس الشعبي الوطني ... " بدلا من الصياغة الحالية " ... التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني ... "، لأمكن القول أنّ العرض ليس مرتبط بنتيجة التصويت (الموافقة أو عدم الموافقة)، و أنّ رئيس الحكومة ملزم في كل الأحوال بذلك.

(1). أنظر المادة 49 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

و إن كان هناك من يرى أن نص المادة 49 من القانون العضوي لا ينسجم مع المادة 80 من الدستور التي أعطت مبدأ عاما و ملزما لرئيس الحكومة بشأن تقديم عرضه أمام الغرفة الثانية بغض النظر عن موقف المجلس الشعبي الوطني، مما يستوجب استبدال مصطلح " موافقة " بمصطلح " تصويت " ⁽¹⁾، و إن كان الأمر يثير نوعا من الالتباس و الغموض، فإنّ ذات الأمر موجود في المادة 80 من الدستور ⁽²⁾، مما يستوجب إزالة هذا الغموض و ما قد يفرزه من تناقضات على مستوى الممارسة بتعديل المادتين معا، و إعادة صياغتها بصورة واضحة تكفل الممارسة السليمة لهما.

رغم ما تم طرحه على المستوى النظري، فإنه يستشف من الممارسة أنّ المعمول به يتطابق مع حرفية النص الدستوري، حيث استهل السيد : عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة في مقال له بعنوان " تقييم جدوى تقديم و مناقشة برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة و إصدار لائحة حوله " بتساؤل هام حول مدى جدوى تقديم و مناقشة برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة ما دامت المصادقة على البرنامج تحققت في المجلس الشعبي الوطني ⁽³⁾، فهذا التساؤل كإشكالية لعنوان النقطة المثارة في مقاله، تؤكد أن أمر تقديم البرنامج أمام الغرفة الثانية يكون بعد إحراز مصادقة الغرفة الأولى عليه فقط.

كما لم تتناول النصوص القانونية مسألة إمكانية مجلس الأمة فتح مناقشة حول برنامج الحكومة عقب تقديمه من طرف رئيس الحكومة، و إن يبدو فتحها ضروري نظرا لمكنة المجلس في إصدار لائحة حوله، رغم ذلك فإنه عند قيام مجلس الأمة بذلك عقب تقديم السيد أحمد أويحي لبرنامج الحكومة في 29 مارس 1998 ، وجه نواب الغرفة الأولى للبرلمان عدة انتقادات للمجلس تستند على عدم دستورية هذه المناقشة. ⁽⁴⁾

و مهما يكن الوضع فإنّ أهم ما في تقديم برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة يكمن في مكنة إصدار لائحة حوله وفق عدة أحكام.

(1). محمد عمران بوليفة، المرجع السابق، ص115، هامش رقم 04.

(2). كذلك بالرجوع إلى المادة 80 من دستور 1996، نجدها تنص: "يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه.. وليس " التصويت عليه"، كأنّ المؤسس الدستوري يؤكد أنّ الموافقة هي المسار الطبيعي للبرنامج وعدم الموافقة هو الإستثناء.

(3). السيد: عبد القادر بن صالح، المرجع السابق، ص14.

(4). صليحة مراح: " التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري. " مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر الجزائر العاصمة، سنة المناقشة 2003، ص 81.

الفرع الثاني: أحكام إصدار المجلس للائحة

إن إصدار اللائحة سلطة تقديرية لمجلس الأمة (الفقرة الأولى)، ويتم ذلك وفق إجراءات وشروط (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى. إصدار اللائحة سلطة تقديرية

من خلال قراءة نص المادة 80 من الدستور في فقرتها الرابعة والتي تنص: " يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة."، فإن إصدار لائحة حول برنامج الحكومة بعد عرضه من طرف رئيسها معلق على إرادة المجلس و ليس أمراً إلزامياً يتعين عليه القيام به، وعليه له وحده تقدير اللجوء إلى إصدار هذه اللائحة و الإفصاح من خلالها عن موقفه من برنامج الحكومة سواء بالتأييد و الدعم أو العكس.

الفقرة الثانية. شروط وإجراءات إصدار اللائحة

إذا ما استقر مجلس الأمة على إصدار اللائحة، فإنه لا بد من توافر شروط و إتباع إجراءات قانونية تتلخص فيما يلي :

1. توقيع اقتراح اللائحة من طرف 20 عضواً على الأقل، مع إيداعها من طرف مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض، أي خلال ما يعادل يومين فقط⁽¹⁾، كما لا يحق لعضو مجلس الأمة التوقيع سوى على اقتراح لائحة واحدة فقط.
2. ثم يتم عرض اقتراحات اللوائح للتصويت، و عند تعددها يكون ذلك حسب تاريخ إيداعها كما أن مصادقة مجلس الأمة على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه يجعل الأخرى لاغية.⁽²⁾ كما أن التدخل في المناقشات التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح مقصور على الحكومة بناءً على طلبها، مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، و نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

(1). المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999.

وقد كان عدد الأعضاء الذين يمكنهم اقتراح اللائحة 15 فقط في النظام الداخلي للمجلس نفسه لسنة 1998.

(2). المادة 49 الفقرة 2 من القانون العضوي 02/99، أحالت على المواد من 52 إلى 55 منه بخصوص شروط وإجراءات اللائحة.

و يلاحظ هنا بخصوص إجراءات إصدار هذه اللائحة، أنّ معظمها هي ذاتها المعمول به في إصدار لائحة حول بيان السياسة العامة من طرف المجلس الشعبي الوطني، و الاختلاف أساسا في مدة إيداع اقتراح اللائحة لدى مكتب كل مجلس، أما النصاب القانوني في الاقتراح هو ذاته رغم الاختلاف العددي بين المجلسين، الذي كان من المفروض أن يؤخذ بعين الاعتبار. كما أنّ النصوص القانونية سكنت هنا أيضا عن تحديد طبيعة التصويت المتطلبّة لإعمال هذه اللائحة، بل تناولت فقط حالة التصويت بالأغلبية على لائحة عند تعدد اللوائح الذي يترتب إلغاء اللوائح الأخرى، مما يجعل أنّ التصويت ممكن حتى بالأغلبية البسيطة. إذا ما استقر المجلس على استعمال سلطته في إصدار لائحة حول برنامج الحكومة المعروض أمامه، فإنّه على ضوء المسائل التي سبق إثارتها يستوجب البحث في قيمة هذه اللائحة للوقوف على مدى فعاليتها، خاصة أنه لم يترتب المؤسس الدستوري أي جزء قانوني على إصدارها، و نظرا لمبادرة مجلس الأمة بعد حوالي ثمانية (08) سنوات من إحداثه كمؤسسة دستورية بإصدار أول لائحة له كما سبق الإشارة له.

الفرع الثالث: القيمة القانونية والسياسية للائحة مجلس الأمة

تجدر الملاحظة أولا أنّ هذه الدراسة التقييمية للائحة لن تكون مقتصرة على ضوء استقراء النصوص القانونية السالفة الذكر و المنظمة لها، بل ستدعم أيضا بتسليط الضوء على أول ممارسة لهذا الإجراء في مجلس الأمة، فالدراسة إذن ستكون نظرية و تطبيقية، مما يساهم في إثراء البحث في قيمة هذه اللائحة من الناحية القانونية (الفقرة الأولى) والناحية السياسية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : القيمة القانونية للائحة : منعدمة

إنّ النص الدستوري و القانوني يتوقف عند إمكانية المجلس إصدار لائحة وفقا لشروط محددة دون أن يتعدى ذلك إلى ترتيب أي أثر قانوني ينصب على مساءلة الحكومة، فاللائحة " ... لا تؤثر على مصير الحكومة و لا تحول دون تأديتها لمهامها بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني، لكن منطق الأشياء يقول أيضا أن الحكومة ستكون ملزمة و لو أدبيا بمراعاة مضمون نقاش مجلس الأمة عند التنفيذ أولا و الاستئناس بمضمون التوصيات الواردة في حال

صدورها ... لأنّ القوانين الأساسية للبلاد أعطت بشكل واضح مجلس الأمة صلاحية الرقابة على أعمال الحكومة ...⁽¹⁾.

و عليه فالقيمة القانونية لللائحة لا تتعدى أن تكون سوى إلزاما أدبيا، لكن له وزنه أثناء تنفيذ الحكومة لبرنامجها ميدانيا، من خلال المكثات القانونية المخولة للمجلس في رقابة أعمال الحكومة دون نسيان دور المجلس في المجال التشريعي.

كما أنّ قصور أثر اللائحة من الناحية القانونية يرجع من حيث الأساس إلى تحويل الغرفة الثانية صلاحية إصدار اللائحة كحق تحفظ يستند إلى طبيعة مهمتها المجسدة إرادة الأمة و لعدم تمتعها بصلاحيات الغرفة الأولى المنبثقة من التمثيل الشعبي في ذات المجال⁽²⁾.
و إن كان الأمر في المجال القانوني لا يعطي لللائحة أي أثر قانوني إلا أدبيا، فهل تشهد اللائحة ذات الوضع في المجال السياسي؟.

الفقرة الثانية: القيمة السياسية لللائحة: هامة

للبحث في هذه القيمة السياسية لللائحة، يثور التساؤل الثاني: ما الدور الذي يمكن أن تلعبه اللائحة بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة؟، و هذا إهتداء بالنصوص كإطار عام (أولا) و الممارسة كإطار تطبيقي (ثانيا) على ضوء أول لائحة في تاريخ مجلس الأمة الجزائري منذ إنشائه عقب دستور 1996.

أولا. الإطار العام لللائحة

تحليل هذا الدور لابد أن ينطلق مبدئيا من أنّ هناك موافقة مسبقة للمجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة المقدم أمامه ، وكذلك إنّ إصدار اللائحة لا يخرج مضمونها عن إحدى هاتين الحالتين :

- إما دعم و تأييد و تزكية برنامج الحكومة.
 - أو اتخاذ موقف سلبي تجاه برنامج الحكومة تلعب فيه اللائحة دور إنذار للحكومة بضرورة أخذ توصيات مجلس الأمة على محمل الجد.
- أما إذا ارتأى المجلس أخذ رأي محايد فلا يلجأ إلى اللائحة من أساسه.

(1). السيد: عبد القادر بن صالح، المرجع السابق، ص16.

(2). المرجع نفسه، ص15.

و عليه باعتبار أنّ عرض البرنامج أما مجلس الأمة يتطلب الموافقة المسبقة للغرفة الأولى عليه، فإنه مبدئياً إصدار لائحة مؤيدة لبرنامج الحكومة يعد كما سبقت الإشارة إليه تدعيماً للحكومة و المجلس ذاته، لأنّ المجلس الشعبي عبر بصراحة عن موقفه منه عن طريق الموافقة عليه، و الحكومة تكون قد كسبت التأييد و الدعم الكامل لبرنامجها مما يجعلها تنصرف إلى تنفيذها بكل اطمئنان و ثقة، أما في الحالة العكسية فإنّ إصدار لائحة سلبية تجاه برنامج الحكومة يعد ضربة موجّهة للمجلس الشعبي الوطني و الحكومة معاً، على أساس أن القراءة الثانية لذلك البرنامج على مستوى مجلس الأمة لا تصب في مسار القراءة الأولى له و بالتالي يقدم المجلس توصياته في اللائحة للحكومة لأخذها بعين الاعتبار في تنفيذ برنامجها (1).

غير أنّ الأمر ليس بهذه السهولة، فتحليل دور هذه اللائحة يتطلب الأخذ بعين الاعتبار معطيات أخرى لها علاقة ببرنامج الحكومة ذاته، من حيث علاقة رئيس الجمهورية به، و كذلك لها علاقة بموقف الغرفة الأولى منه من خلال مدى قدرته على تعديله و طبيعة التصويت عليه خاصة و أننا أمام مجلس تعددي، و هذا ما سيتم محاولة توضيحه.

كما سبق التعرض له لدى دراسة إجراءات تقديم برنامج أمام الغرفة الأولى، كان أول إجراء بعد تعيين الحكومة هو عرض هذا البرنامج أمام مجلس الوزراء الذي يرأسه بطبيعة الحال رئيس الجمهورية، مما يؤثر هذا العرض على البرنامج بالنظر إلى مكانة رئيس الجمهورية الذي يصل إلى السلطة عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، و ينتخب على برنامج رئاسي.

و يترتب عن هذا المعطى الأول أنّ أية لائحة لتدعيم برنامج الحكومة هي تدعيم لبرنامج رئيس الجمهورية، و العكس صحيح، و هنا يكمن التساؤل هل يعقل أن مجلس الأمة يقوم بإصدار لائحة ضد برنامج رئيس الجمهورية رغم تأييد الغرفة الأولى له متجاهلاً مكانة رئيس الجمهورية السياسية، ناهيك على قصور هذه اللائحة على ترتيب أي أثر قانوني.

و عليه اعتباراً لكون الغرفة الأولى للبرلمان و رئيس الجمهورية يستمدان سلطتيهما من الشعب مباشرة، فإذا ما صدرت لائحة سلبية تجاه الحكومة، فإنها لن تعبر سوى على خلل مؤسساتي من الناحية السياسية، و لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تعبر عن محاولة لتحقيق توازن سياسي حسب رأبي الخاص (أي كأنها لائحة ضد ممثلي الشعب في المجلس الشعبي الوطني، وممثل الشعب في السلطة التنفيذية).

(1). مجلس الأمة يستند في قراءته على وزنه السياسي الذي تعكسه تشكيلته (ثلثي أعضائه منتخبين عن طريق الاقتراع غير المباشر من بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، وثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية) و المهام المراد إنباطه بها من خلال هذه التشكيلة.

بالنزول إلى تحليل ما قد يفرزه المعطى الثاني، فإن مناقشته تكون على مستويين:

- الأول: بخصوص حق المجلس الشعبي الوطني في اقتراح تعديلات أو تحفظات على برنامج الحكومة على ضوء مناقشته له، فإنه تبين من الدراسة أن الحكومة غير ملزمة قانونا بالتقيد بهذه التعديلات ما عدا الالتزام المعنوي فقط، و لكن بإمكان ذلك أن يرتب آثارا أثناء تنفيذ الحكومة لبرنامجها، إذ لم تعد الحكومة إلى إرضاء المجلس عن طريق تقنية التكيف.

و بالتالي فإنّ صدور لائحة تدعم البرنامج لدى قراءته مرة ثانية أمام مجلس الأمة أمر يدعم الحكومة في مواجهة الغرفة الأولى و كأنه بمثابة فرصة للتحلل من تحفظات تلك الغرفة.

و في الحالة العكسية فإنّ صدور لائحة سلبية ضد برنامج الحكومة من شأنه أن يدعم تحفظات الغرفة الأولى ضد الحكومة، لكن حدوث هذه الحالة الأخيرة أمر مستعصي نظرا للثلاث (3/1) المعين من طرف رئيس الجمهورية في الغرفة الثانية، و الذي حتما سيلعب دورا هاما بالنظر إلى العلاقة الوطيدة لرئيس الجمهورية بالبرنامج الحكومي، و أخذًا بعين الاعتبار الموافقة المحرزة من الغرفة الأولى، مما يجعل صدور لائحة سلبية بهذا الصدد أمر يضع مؤسسات الدولة العليا في حرج.

- الثاني: يتعلق أساسا بمسألة تحديد طبيعة التصويت على برنامج الحكومة من طرف الغرفة الأولى للبرلمان، و التي سبق التكلم فيها، فإنّ القول بأن الأغلبية المطلوبة لهذا التصويت هي الأغلبية البسيطة، قد تولد عدم رضا لدى فئة معتبرة من أعضاء المجلس على هذا البرنامج، مما يجعل موافقة الغرفة بأغلبية بسيطة فقط لا يشكل دعم كافي للحكومة.

و بالتالي فصدور لائحة مؤيدة من طرف الغرفة الثانية يشكل دعم سياسي و انتصار للحكومة على الفئة المعارضة لها في الغرفة الأولى للبرلمان، و في الحالة العكسية فإنّ اللائحة غير المؤيدة للحكومة ستدعم المعارضة في تلك الغرفة.

رغم هذين المستويين اللذين تمت محاولة تحليلها إلا أنهما يثيران بدورهما تساؤل هام حول: ما مدى إمكانية مجلس الأمة فعلا أن يلعب دورا عن طريق اللائحة لدعم موقف الغرفة الأولى التي لم تؤخذ اقتراحاتها و تحفظاتها حول البرنامج بعين الاعتبار، أو دعم المعارضة الموجودة على مستواها في مواجهة برنامج رئيس الجمهورية؟.

التساؤل يجد جوابه في أسباب إنشاء الغرفة الثانية و ما أريد لها من مركز قانوني و سياسي في العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، إذ أنّ "... وجود مجلس الأمة يسمح بقيام تعاون أفضل و توازن أحسن بين السلطات..." كما أنّ "... الثنائية البرلمانية تجنب

الخلافات بين الحكومة و البرلمان، و هذا يؤدي إلى استقرار الحكومة لأنّ هذه الخلافات كثيرا ما تؤدي إلى تغيير و سقوط الحكومات ...⁽¹⁾.

و بالتالي فإنّ طبيعة المهمة التي أنشأ من أجلها مجلس الأمة و محاولة تحقيق ذلك بتشكيلة مختلفة عن الغرفة الأولى تجعل منه أداة لتحقيق التوازن بين السلطات و أداة لتجنب الخلافات التي من شأنها أن تهدد مؤسسات الدولة.

و على ضوء ما سبق فإنّ ربط صلاحية مجلس الأمة في إمكانية إصداره للائحة حول برنامج الحكومة الذي هو برنامج رئيس الجمهورية، بموافقة الغرفة الأولى، يجعل من إمكانية توجيه هذه اللائحة ضد الحكومة أمرا ليس بالسهل، لأنّ موقف المجلس هنا من الناحية السياسية قد يعبر عن خلل مؤسساتي خطير بالنظر إلى وزنه السياسي الهام، و قد يتعارض مع المهمة الأساسية لإنشائه، خاصة أنّ هذا الإنشاء في الجزائر كان نتاج أزمة خطيرة و مريرة مرت بها البلاد طالت حتى المؤسسات العليا للدولة.

و عليه فإنّ الإطار المسطر لإمكانية أعمال مجلس الأمة لصلاحيته في إصدار هذه اللائحة لن يمارس إلا لصالح الحكومة فقط.⁽²⁾

و تجدر الملاحظة أنه في حالة عدم موافقة الغرفة الأولى على برنامج الحكومة، فلا يتعين على الحكومة تقديم عرض عنه أمام الغرفة الثانية، و بالتالي لا يوجد مجال قانوني لإصدار لائحة في هذه الحالة رغم أنه لو تم توسيع اللائحة إلى هذه الحالة أيضا، لكان لها دور إضافي و هام آخر يمكنها لعبه في العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، و هذا لا يمكن أن يتأتى إلا بتعديل النصوص القانونية و المادة 80 من الدستور ذاتها.

كما تؤكد أول ممارسة لآلية اللائحة حول برنامج الحكومة من طرف مجلس الأمة ما سبق التوصل إليه في تحليل الإطار العام لها.

(1). د. إدريس بوكرا: " مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري."، مجلة الإدارة، العدد الأول، 2000. ص75.

(2). بالرجوع إلى بعض الأنظمة المقارنة من أسباب إنشاء بعض الغرف الثانية للبرلمان هو تدعيم الحكومة عند اللزوم في مواجهة الغرفة الأولى للبرلمان وسلطاتها.

ثانياً. أول ممارسة لللائحة

استكمالاً للدراسة التي سبق تحليلها في الإطار العام للقيمة السياسية لللائحة المخولة لمجلس الأمة، فإنه لا بد من تحليل أول تجربة و ممارسة لها في النظام السياسي الجزائري، من خلال أول لائحة أصدرها مجلس الأمة حول برنامج حكومة السيد أحمد أويحي لسنة 2004 وذلك للوقوف على أبعادها و دلالتها القانونية و السياسية من ناحية تطبيقية من خلال دراسة ما يلي :

1. الموقف المتخذ من مجلس الأمة في اللائحة

لقد تم دراسة برنامج حكومة السيد أحمد أويحي سنة 2004 أمام أعضاء مجلس الأمة و قد بلغ عدد المتدخلين في جلسات المناقشة (53) متدخلا من الحاضرين، شملت المناقشة تساؤلات و ملاحظات و توصيات تكفل رئيس الحكومة بالإجابة عليها.⁽¹⁾

و قد جاءت هذه اللائحة المؤرخة في 2004/05/26 تحت رقم 2004/01 مؤيدة و داعمة لبرنامج الحكومة المعروض أمام مجلس الأمة بعد المصادقة عليه من طرف الغرفة الأولى و يتجلى هذا الدعم من خلال نص اللائحة ذاته، و التي نورد بعض المقطعات منها المعبرة عن موقف أعضاء مجلس الأمة كما يلي :

- "... يعربون عن ارتياحهم لما ورد في برنامج الحكومة الذي ترجم بوفاء ما وعد به فخامة السيد رئيس الجمهورية أثناء الحملة الانتخابية...".

- "... يعبرون عن دعمهم المطلق للتوجه الكلي للبرنامج لتحقيق المصالحة الوطنية بأبعادها ...".

- "... يدعون جميع الشركاء الاجتماعيين و مكونات المجتمع المدني للتعاون من أجل تطبيق هذا البرنامج و يعتبرونه في واقع الأمر برنامج الشعب لأنه صادق عليه و زكاه بكل قوة ...".

و قد تمت المصادقة على هذه اللائحة بالأغلبية من طرف أعضاء مجلس الأمة مع امتناع عضوين على المصادقة⁽²⁾، و قد كانت معظم مداخلات أعضاء المجلس انصببت على المحاور الأساسية للبرنامج مع تأكيد على دعمهم لمسعى رئيس الجمهورية في تحقيق المصالحة الوطنية المجسدة في برنامج الحكومة المقدم⁽³⁾.

(1). هيئة تحرير مجلة الفكر البرلماني: "تحليل نص لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، السابق الذكر، ص 187.

(2). أنظر الكلمة الختامية للسيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة حول موقف مجلس الأمة من برنامج الحكومة مجلة الفكر البرلماني، العدد السادس، جوان 2004، ص 231.

(3). للإطلاع على نقاشات أعضاء مجلس الأمة، أنظر المجلة نفسها، العدد نفسه، ص 10 - 208.

2. الدلالات التي يمكن استنتاجها من اللائحة

هناك عدة دلالات يمكن استنتاجها من أول لائحة لمجلس الأمة، وذلك من الناحية القانونية والناحية السياسية.

- من الناحية القانونية

ديباجة اللائحة تبين الإطار القانوني الذي اتخذت فيه، و تؤكد أنّ اللجوء إلى ممارسة هذه الآلية من طرف مجلس الأمة مرتبط بموافقة الغرفة الأولى على البرنامج الحكومي، الأمر الذي تم عمليا، مما يبين مطابقة أول ممارسة لما هو منصوص عليه قانونا بصورة حرفية.

حيث جاء في الديباجة ما يلي: " - بناء على المادة 80 من الدستور؛

- بناء على المواد 49 و 52 إلى 54 من القانون العضوي 02/99 ...؛

- بناء على المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة؛

- بعد الإطلاع على برنامج الحكومة والاستماع إلى العرض الذي قدمه السيد رئيس

الحكومة أمام أعضاء مجلس الأمة.... إلخ."

وعليه ما سبق يبين علم مجلس الأمة بصلاحياته الرقابية، و سعيه لتجسيدها عمليا لكي لا

تبقى هذه الآلية مجرد إطار قانوني فقط.

- من الناحية السياسية

تستشف عدة دلالات من الناحية السياسية أهمها:

- اللائحة تؤكد أن مجلس الأمة على دراية تامة بعلاقة برنامج الحكومة برئيس الجمهورية من خلال إبرازه انبثاقه من برنامج رئيس الجمهورية في انتخابات 08 أبريل 2004 و المصادق عليه بنسبة 85% من طرف الشعب الجزائري⁽¹⁾، و كذلك على دراية بعلاقة رئيس الجمهورية بالشعب ذاته.

و عليه فإنّ نص اللائحة يبين بصورة قطعية أنّ البرنامج و لو أنه مقدم من الحكومة، إلا أنّ المشرف الرئيسي عليه هو رئيس الجمهورية، الذي يستمد سلطته من الإرادة الشعبية مباشرة لكونه ينتخب على برنامج يصادق عليه الشعب.⁽²⁾

(1). أنظر الكلمة الختامية لرئيس مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 131.

(2). حيث جاء في عرض السيد أحمد أويحيى رئيس الحكومة لبرنامجها أمام مجلس الأمة ما يلي: "... إنه من الضروري أن نؤكد من منبركم هذا، أن برنامج الحكومة ليس إلا خطة لتجسيد برنامج فخامة رئيس الجمهورية ميدانيا ، وذلك لأسباب سأذكرها على النحو التالي:

أولا: لقد كانت الانتخابات الرئاسية في الشهر المنصرم، تعبيرا لا جدال فيه عن الخيار الحر والسيد لأغلبية الأمة... إنّ هذه الخيارات التي زكاها شعبنا، هي التزامات وتعهدات أكد عليها رئيس الجمهورية عند أداء اليمين الدستورية التزامات وتعهدات ستسهر الحكومة على تجسيدها، من خلال دعمها الوفي لجهود رئيس الدولة، وكذلك من خلال عملها الحازم في خدمة شعبنا..."،

المرجع السابق، ص ص 10-11.

- تبين اللائحة أيضا جدوى إصدارها بعد أن تمت مصادقة الغرفة الأولى على البرنامج، و ذلك أن التدعيم الذي قد تحدثه له ثقل سياسي لا يستهان به، خاصة إذا تعلق الأمر ببرنامج أول محاوره الهامة له وزن و أثر سياسي كبير لتناوله محور له أبعاد وطنية هامة و ليست محلية فقط. إنّ التدعيم هنا أيضا موجه للمعارضة في الغرفة الأولى، التي قد توجد نتيجة التصويت بالأغلبية البسيطة على البرنامج الحكومي أو أية معارضة سياسية أخرى خارج الأحزاب الممثلة في البرلمان (يتعلق الأمر أساسا بمحور المصالحة الوطنية).

- كما أنّ لائحة الدعم هذه لها دلالة المساندة الكلية أيضا لبرنامج الحكومة، و يتجلى ذلك في كلمة رئيس المجلس ذاته "... إنّ هذه المصادقة وضعتنا في الموقع الذي أصبحنا فيه بمثابة الشركاء، و هذه المساندة تلزمنا بأن نحرض كل الحرص على إنجاز هذا البرنامج..."⁽¹⁾، كأنّ اللائحة هنا تلعب دور تعهد من طرف مجلس الأمة بمساندة الحكومة ودعمها بصورة مطلقة. إنّ كل هذه الدلالات المستنتجة من أول لائحة أصدرها مجلس الأمة تؤكد أهمية هذه الآلية ليس في المجال القانوني أساسا بل في المجال السياسي، وأهمية مجلس الأمة كذلك في الدور الرقابي للبرلمان، ليس من أجل طرح مسؤولية الحكومة أمامه بل لتحقيق التوازن السياسي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، ولصالح هذه الأخيرة غالبا. و عليه هل يتمتع مجلس الأمة بالوضع نفسه لدى تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة؟.

المطلب الثاني: إمكانية الحكومة تقديم بيان عن السياسة العامة

إذا كان دور مجلس الأمة عند عرض الحكومة لبرنامجها أمامه محدود في مجال مساءلة الحكومة من الناحية القانونية، مع إمكانية لعبه دور سياسي هام لصالح الحكومة، فإنه عند عرض بيان السياسة العامة أكثر ضيقا و اقتضابا، ذلك بحكم الطابع الاختياري للحكومة في تقديم البيان أمامه (الفرع الأول) و عدم إمكانية المجلس لعب دور سياسي لدى ممارسته الرقابية على الحكومة و ذلك لعدم تمكينه من إصدار لائحة حول البيان (الفرع الثاني).

(1). الكلمة الختامية لرئيس مجلس الأمة، المرجع السابق، ص132.

يعتبر الطابع الاختياري للحكومة في تقديم بيان عن السياسة العامة القاعدة العامة في دستور 1996 (الفقرة الأولى) بنص المادة 84 في فقرتها الأخيرة: " يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة"، إلا أنّ هذه القاعدة تشهد استثناء عملي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: القاعدة العامة

طبقا لدستور 1996، و القانون العضوي 02/99 السالف ذكره⁽¹⁾، فإن الحكومة غير ملزمة قانونا بتقديم بيان عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة، بل الأمر قانونا متوقف على محض سلطتها التقديرية، عكس ما هو معمول به لدى تقديم برنامج الحكومة أمامه. كما أنّ تقديم هذا البيان أمام مجلس الأمة مرتبط بموقف الغرفة الأولى منه، و عليه فإنه لا يتم إلا في الحالات التالية:

- في حالة ما إذا كان تقديم البيان أمام الغرفة الأولى لم يرتب طلب تصويت بالثقة و لا إيداع ملتمس رقابة.
 - في حالة طلب الحكومة التصويت بالثقة و نالت ثقة المجلس الشعبي الوطني.
 - في حالة عدم وصول ملتمس الرقابة إلى النصاب القانوني (3/2) لإعماله.
- و في الحالات الأخرى التي تعقد فيها مسؤولية الحكومة باكتمال شروطها و إجراءاتها فإنه لا تقوم الحكومة أصلا بتقديم البيان.⁽²⁾
- و الملاحظ هنا أنّ عملية عرض البيان أمام مجلس الأمة إن ارتأت الحكومة القيام بها لا تقع على عاتق رئيس الحكومة شخصيا، لأنّ النص جاء بعبارة "... يمكن الحكومة أن تقدم..." و بالتالي يمكن أن يتولى هذه المهمة رئيس الحكومة شخصيا أو ينيب عنه عضوا من أعضاء حكومته للقيام به.

(1). أنظر المادة 56 من القانون العضوي 02/99 والتي تنص: " طبقا لأحكام المادة 84 الفقرة الأخيرة من الدستور، يمكن الحكومة أن تقدم بيانا عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة."
(2). د. إدريس بوكرا ، المرجع السابق، ص79.

كما تجدر الإشارة أنّ النصوص القانونية المقترضة و الضئيلة المنظمة لكيفية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة جاءت خالية من بيان المدة القانونية التي يتعين على الحكومة

تقديمه فيها بعد عرضه على الغرفة الأولى للبرلمان، وكذلك مدى إمكانية المجلس فتح مناقشة حول البيان، و ذلك إذا ما قدرت الحكومة القيام بذلك أمام الغرفة الثانية.

الفقرة الثانية: الاستثناء العملي

و رغم ما قيل سابقا فإنّ المعمول به هو قيام الحكومة بهذا الإجراء أمام الغرفة الثانية نظرا لوزنها السياسي (1).

كما أنّ تقديم الحكومة لهذا البيان قد يغدو إلزاميا من الناحية السياسية، في حالة ما إذا أصدر مجلس الأمة لائحة مؤيدة لبرنامج الحكومة بالأخص، و ذلك على سبيل الإلزام المعنوي و احتراماً لمكانة مجلس الأمة الذي منح الحكومة ثقته، مما يتعين ع ليها حينها بموجب ذلك القيام بهذا التقديم للبيان لإعلام المجلس و إخباره بالنتائج التي وصل إليها تطبيق هذا البرنامج المؤيد من طرفه.

و قد سمحت أول ممارسة لإجراء اللائحة المنصوص عليها دستوريا من طرف مجلس الأمة السالف دراستها بتأكيد ذلك (2)، حيث قدم رئيس الحكومة السيد : أحمد أويحي شخصيا بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة لسنة (2004-2005)، و خلال يومين 08 و 09 جوان 2005 تم عرض حصيلة البيان و مناقشته (3).

و عليه فإنه يتضح من قراءة النص الدستوري و القانوني اللذين احتويا هذا الطابع غير الإلزامي، أنّ الدور السياسي و القانوني لمجلس الأمة ليس مطلوبا لدى تقديم بيان السياسة العامة أمامه، و ذلك ما يؤكده تجريده القانوني من إمكانية إصدار لائحة حول هذا البيان.

(1). د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص180.

(2). جاء في الكلمة الختامية لرئيس مجلس الأمة "... وهذه المساندة تلزمنا بأن نحرص كل الحرص على إنجاح هذا البرنامج وحتى وعندما تأتينا الحكومة مرة ثانية، إن شاء الله لتقدم عرضاً عن الحصيلة ،يومها ستكون لدينا الأرقام والمعطيات الدقيقة.."، المرجع السابق، ص232.

وذلك لأنّ مجلس الأمة أصبح شريكاً للحكومة في البرنامج.

(3). أنظر تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني، عدد09، جويلية 2005، صص190-191.

وللاطلاع على مضمون حصيلة البيان، العدد نفسه، ص ص 190 - 260.

الفرع الثاني: عدم إمكانية مجلس الأمة إصدار لائحة حول البيان

بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة لهذه المسألة، فإنه لا يوجد أساس قانوني يخول المجلس مكنة إصدار لائحة حول بيان السياسة العامة للحكومة (الفقرة الأولى)، مما ينبغي معه البحث في الغاية من ذلك (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الأساس القانوني

النصوص القانونية في هذا المجال جاءت مقتضبة لاقتصارها على تخويل الحكومة السلطة التقديرية في عرض البيان أو عدم عرضه، و لم تتطرق إلى إمكانية اتخاذ المجلس موقفا من هذا البيان عن طريق إصدار لائحة أو أي إجراء آخر.

ما سبق قد يفتح المجال أمام البعض للقول بأنه يفسر المطلق على إطلاقه، أي طالما لم ينص المؤسس الدستوري والمشرع صراحة على عدم إمكانية المجلس إصدار لائحة حول البيان، فإنه لا يوجد ما يمنعه من ذلك، ولو لم يتم النص عليه صراحة.

للبحث في هذه المسألة تم الرجوع إلى رأي المجلس الدستوري رقم 09 المؤرخ في 1999/11/22 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل و المتمم لمجلس الأمة للدستور فإنه فيما يخص الفقرة الأخيرة من المادة 104 من النظام الداخلي موضوع الإخطار المحررة كما يلي : " يمكن أن تنتهي المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95 " ارتأى المجلس الدستوري عدم دستوريته بناء على ما يلي:

" اعتبارا أنّ مجلس الأمة أقر بموجب هذه الفقرة إمكانية إنهاء المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95 من النظام الداخلي دون أن يبين الأساس المعتمد عليه. - و اعتبارا أنّ المؤسس الدستوري قد بين بمقتضى المادة 80 الفقرة الرابعة من الدستور الحالة الوحيدة التي يمكن فيها لمجلس الأمة إصدار لائحة.

- و اعتبارا بالنتيجة أنّ مجلس الأمة حين أورد حالة يمكنه فيها المصادقة على لائحة غير تلك الحالة المنصوص عليها صراحة في المادة 80 (الفقرة الرابعة) من الدستور، يكون قد خالف أحكام هذه المادة. "(1).

(1).أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد84، المؤرخة في 1999/11/28.

80 ^{المجلس}يستشف من قراءة هذا الرأي أنّ قيام مجلس الأمة بإصدار لائحة في غير إطار المادة 80 الفقرة الرابعة من الدستور غير ممكن قانونا (سواء تعلق الأمر ببيان السياسة العامة أو غيره)

و بالتالي غير متاح للمجلس لدى عرض بيان عن السياسة العامة أمامه تحديد موقفه من ذلك البيان، مما يدل على أنه لا يراد لهذا المجلس أن يلعب دورا في هذا المجال بل تمكنه فقط من الإطلاع على محتوى البيان في إطار رقابة إعلام و إبلاغ فقط.

و لا يخفى على أحد من المختصين في المجال القانوني أهمية آراء المجلس الدستوري، وذلك باعتباره الهيئة الدستورية المخول لها دستوريا مراقبة دستورية القوانين والمحافظة على مبدأ سمو الدستور بالتبعية.

رغم الرأي السالف الذكر إلا أنّ ممارسة مجلس الأمة جاءت خلافا له، حيث قام هذا الأخير بإصدار لائحة خارج إطار المادة 80 الفقرة الرابعة من الدستور- التي أكد عليها المجلس الدستوري في رأيه- وقد جاءت هذه اللائحة المصادق عليها في 08 جويلية 2006 لمساندة مبادرة رئيس الجمهورية الخاصة بتعديل الدستور.⁽¹⁾

بغض النظر عن مسألة مدى دستورية هذه اللائحة، والتي لا تتعلق ببيان السياسة العامة للحكومة أمام مجلس الأمة محل الدراسة في هذا المطلب، إلا أنها تبين ثقل مؤسسة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، و تؤكد مرة أخرى الدور السياسي لمجلس الأمة في تدعيم السلطة التنفيذية، الأمر الذي يبرز في دوافع إنشائه كما سبق بيانه.

هذا ما يتضح من الفقرة الأخيرة من اللائحة والتي جاء فيها: "وعليه فإنّ أعضاء مجلس الأمة المجتمعين بتاريخ 08 يوليو 2006 بمقره، يثمنون ما جاء في خطاب رئيس الجمهورية الموجه إلى الشعب يوم 04 جوان 2006 وبياركون ويساندون مبادرته في تعديل الدستور، ويعربون عن تجندهم لتفعيل هذا الحدث الوطني، ويدعون كافة القوى السياسية والتنظيمات الجمعوية في البلاد وكافة أفراد الشعب كل في موقعه إلى المشاركة في إنجاز هذه الاستشارة الشعبية الواسعة."⁽²⁾

(1). مجلس الأمة: "مجلس الأمة يصدر لائحة حول تعديل الدستور"، النص مأخوذ من موقع مجلس الأمة على الانترنت: <http://www.majliselouma.dz/>

نص اللائحة ملحق رقم 4 بالمذكرة.

(2). حيث مع العلم أن المجلس الشعبي الوطني أصدر لائحة هو بدوره مساندة لمسعى رئيس الجمهورية في تعديل الدستور في الجلسة العلنية المخصصة لاختتام الدورة الربيعية.

أنظر : جريدة الخبر، العدد 4749 المؤرخة في 08 جويلية 2006، ص 03.

وكذلك: جريدة الشعب، العدد 14012، المؤرخة في 11 جويلية 2006، ص 02.

وبغض النظر كذلك عن تناقض هذه اللائحة مع رأي المجلس الدستوري السالف الذكر إلا أنه- في مجال تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أمام مجلس الأمة- لو أراد المؤسس الدستوري

إعطاء دور لهذا الأخير لألزم الحكومة بتقديم البيان على غرار تقديم برنامج الحكومة، ولم يعطها سلطة تقديرية في ذلك.

رغم كل ما سبق فإنّ مكنة إصدار لائحة حول بيان السياسة العامة قد يلعب من خلالها المجلس - لو منحت له بصورة واضحة وصريحة - دورا هاما بالنظر إلى موقف المجلس الشعبي الوطني من بيان السياسة العامة، ويتجلى ذلك كما يلي:

- إذا أخذ المجلس الشعبي الوطني موقفا إيجابيا من بيان الحكومة، وذلك سواء بإصداره لائحة دعم للحكومة، أو التصويت بالثقة لصالح الحكومة لدى طلبه، فإنّ صدور لائحة عن مجلس الأمة داعمة لسياسة الحكومة من شأنه أن يدعم موقف الحكومة تجاه المعارضة التي قد توجد في الغرفة الأولى، وذلك كنتيجة لتصويت على اللائحة بأغلبية بسيطة (لأنّ المشرع لم يحدد طبيعة الأغلبية المطلوبة في التصويت)، ولأنّ الأغلبية البسيطة هي المطلوبة في حالة طلب الحكومة التصويت بالثقة.

- إذا أخذ المجلس الشعبي الوطني موقفا سلبيا من بيان الحكومة، سواء بإصداره لائحة ضد الحكومة بغرض التنبيه والإنذار، أو تحريك سبع النواب لملتصم رقابة فاشل، فإنّ صدور لائحة عن مجلس الأمة داعمة لسياسة الحكومة من شأنه أن يدعم موقف الحكومة تجاه الغرفة الأولى ويسمح له ذلك بالتحرك من لائحة الغرفة الأولى، أو المعارضة الموجودة على مستواها والتي عبر عنها ملتصم الرقابة الفاشل.

كما يمكن الحكومة في وضعية موقف الغرفة الأولى الأخير (ملتصم رقابة فاشل) أن تستغل الموقف الإيجابي الصادر عن مجلس الأمة، في اللجوء إلى المجلس الشعبي الوطني لطلب التصويت بالثقة لصالحها، الأمر الذي يجعل المجلس في وضع حرج إن لم يصوت بذلك، وذلك بالنظر إلى وزن مجلس الأمة السياسي وكذلك مكنة الحل المخولة إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾.
غير أنّ عدم تحويل مجلس الأمة لمكنة إصدار لائحة حول بيان السياسة العامة للحكومة حتما من ورائه غاية يتوخاها المؤسس الدستوري.

(1). محمد عمران بوليفة، المرجع السابق، ص 121.

يثير هذا الوضع السالف الذكر التساؤل حول سبب هذا التباين في تنظيم دور مجلس الأمة الرقابي لدى تقديم البرنامج الحكومي أمامه و عند عرض بيان السياسة العامة. يرجع الأمر على ما يبدو إلى أن تقديم البرنامج الحكومي أمام مجلس الأمة يجد مبرره في ضرورة إعلامه بمحتوى البرنامج الذي سيمارس رقابته عليه، و كذلك لما أريد له من لعب دور سياسي هام بدعم الحكومة ضد أية معارضة على مستوى الغرفة الأولى، أما في مجال بيان السياسة العامة، فالحكومة ضمنت مسبقا مرورها إلى مرحلة تنفيذ البرنامج و اجتازت مرحلة الخطر، مع صعوبة إن لم نقل استحالة قيام مسؤولية للحكومة أمام الغرفة الأولى للبرلمان - كما سبق دراسته- مما يجعل الحكومة غير محتاجة هنا إلى دعم سياستها عن طريق مجلس الأمة و إن ارتأت تقديم البيان فلا يعدو أن يكون سوى أداة للإبلاغ و الإعلام فقط. و قد يعود الأمر أيضا إلى كون أن تقنية إصدار لائحة خولت للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة و لم تخول له لدى مناقشة برنامج الحكومة، و العكس بالنسبة لمجلس الأمة، فكان المشرع هنا احتاط من إمكانية حدوث حالة صدور لائحتين متعارضتين عن غرفتي البرلمان نابعتين عن مؤسستين دستوريتين تشكلان سلطة واحدة هي السلطة التشريعية (1)، فأعطى بذلك إمكانية إصدار اللائحة للغرفة الثانية أين لم يمنحها للغرفة الأولى لدى تقديم الحكومة لبرنامجها، و منحها للغرفة الأولى دون الثانية لدى مناقشة بيان السياسة العامة. بالرجوع إلى بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا نجدها أعطت لمجلس الشيوخ دورا لدى تقديم بيان عن السياسة العامة و لم تعطه لدى تقديم برنامج الحكومة، و ذلك من خلال إمكانية لجوء الحكومة إلى مجلس الشيوخ لكسب دعمه السياسي ضد الجمعية الوطنية، عن طريق منح الوزير الأول حق طلب الموافقة على بيان السياسة العامة من طرف مجلس الشيوخ طبقا للمادة 49 الفقرة الرابعة من الدستور الفرنسي (2).

أما النظام المغربي فقد حُوّل للغرفة الثانية (مجلس المستشارين) الحق في تحريك مسؤولية الحكومة من خلال تبني ملتمس رقابة ، لكن أحاطه بجملة من الأحكام الصعبة تتمثل في

(1). لأن وضع مثل هذا ينم عن وجود عدم تجانس بين غرفتي المؤسسة التشريعية وتعارض اللوائح، قد يفسر سياسيا عن خلل في داخل المؤسسة الواحدة، ويعود بالضرر على الحكومة أولا وأخيرا، لأن مسؤوليتها يصعب تحريكها في هذا المجال وإن أصدرت الغرفة الأولى لائحة ضدها ، فإنه ليس لها أي أثر من الناحية القانونية على تأديتها لمهامها.

(2). Hugues Portelli, op.cit.p268.

ضرورة توقيعه من طرف ثلث أعضائه على الأقل، أما الموافقة عليه تتطلب أغلبية ثلثي أعضائه، ويؤدي ذلك إلى الاستقالة الجماعية للحكومة (1).

غير أنّ هذا التباين في دور مجلس الأمة حيال البرنامج الحكومي و البيان السنوي العام في النظام السياسي الجزائري، وتدخله المحدود تبعا لذلك في مجال مساءلة الحكومة، والمقتصر فقط على تمكينه من إصدار لائحة حول البرنامج الحكومي عديمة الأثر القانوني ولها دور سياسي هام في تدعيم الحكومة، يؤكد النتيجة التي سبق الوصول إليها لدى دراسة دور الغرفة الأولى في مجال مساءلة الحكومة على أعمالها، أنّ النصوص القانونية نظمت بطريقة تضمن للحكومة إحراز الموافقة على برنامجها بصورة أساسية، مع استمرارية تأديتها لمهامها لاحقا.

المبحث الثالث: آثار طرح مسؤولية الحكومة

تقييم الأمور بصورة عامة يكون من خلال نتائجها، وعليه فإنّ نجاعة تحريك المجلس الشعبي الوطني لمسؤولية الحكومة- إذا تمكن من ذلك رغم القيود والصعوبات السالف بيانها- مرتبطة بالآثار الناتجة عنه.

فإذا كانت هذه الآثار تتجسد في مساءلة للحكومة كممارس فعلي للسلطة ، عن طريق تقديم الاستقالة الحكومية كتتحي للحكومة عن السلطة(المطلب الأول)، فإنه يمكن القول أنّ تحريك المسؤولية أمر فعال ، لأنّ المساءلة كانت في إطار موضوعي والعكس صحيح.

أما إذا انصرفت هذه الآثار إلى ذات الجهة المحركة للمسؤولية من خلال أعمال إجراء الحل على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة (المطلب الثاني) ، يتطلب الأمر البحث في جدوى رقابة المساءلة هذه وأبعاد تنظيم آثارها قانونا بهذا الشكل.

لقد رتب المؤسس الدستوري الجزائري على إثارة مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني الأثرين معا ، في أوضاع معينة وبأحكام خاصة بكل وضع، وهذا ما سيتم تناوله في هذا المبحث.

المطلب الأول: تنحي الحكومة عن السلطة

إذا ما تم تحريك مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني فإنّ هذه المسؤولية تتجسد عمليا بتقديم الاستقالة الحكومية إلى رئيس الجمهورية (الفرع الأول)، مما ينبغي معه البحث في أساس هذه المساءلة المنصّبة على الحكومة (الفرع الثاني)، وذلك وفقا لمبدأ السلطة مناط المسؤولية. لأنّ مساءلة المجلس الشعبي الوطني للحكومة بصورة موضوعية لا يتأتى إلا من خلال مثل هذه الأخيرة أمامه كممارس فعلي للسلطة أو على الأقل كشريك فعال في السلطة التنفيذية، خاصة وأنّ المؤسس الدستوري أخذ بازواجية السلطة التنفيذية على مستوى قمة هرمها، منذ التعديل الدستوري لسنة 1988 ودستور 1989 وتم تأكيد ذلك في دستور 1996 أيضا.

الفرع الأول: تقديم الاستقالة الحكومية إلى رئيس الجمهورية

إنّ عملية تحي الحكومة عن السلطة بموجب تقديم استقالته من طرف رئيسها ذات طبيعة سياسية تضامنية (الفقرة الأولى)، و تتم أمام رئيس الجمهورية وفق أحكام ينبغي توضيحها (الفقرة الثانية) ، رغم أنّ إثارة المسؤولية تكون أمام المجلس الشعبي الوطني.

الفقرة الأولى: طبيعة الاستقالة الحكومية

إن كان تاريخ مساءلة البرلمان للحكومة بدأ جنائيا في النظام البرلماني الذي ترتبط به فكرة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، و فردية أيضا تتصرف إلى وزير معين، فإن تطورها أفضى إلى مساءلة سياسية تضامنية للحكومة، أما في النظام السياسي الجزائري فإنّ الاستقالة الحكومية كمظهر للمسؤولية من البداية تعتبر سياسية (أولا)، ورغم تبني العديد من الأنظمة السياسية إمكانية المساءلة الفردية للوزير إلا أن النظام السياسي الجزائري يأخذ فقط بالمسؤولية التضامنية للحكومة (ثانيا)، مما يجعل الاستقالة الحكومية إثر طرح مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني عبارة عن مسؤولية سياسية تضامنية من حيث طبيعتها في النظام السياسي الجزائري.

أولا. الاستقالة الحكومية مسؤولية سياسية

بدأت في النظام البرلماني الإنجليزي محاولة البرلمان لمساءلة الحكومة من خلال نظام توجيه الاتهام إلى وزير معين، حيث تقوم الغرفة الأولى (مجلس العموم) بتوجيه تهمة معنية إلى وزير أو مساعد للملك، ليحاكم على هذه التهمة أمام غرفة اللوردات (الغرفة الثانية) ⁽¹⁾، فكانت بذلك بداية المسؤولية في النظام البرلماني جنائية فردية.

ليطور الوضع فيما بعد نتيجة تمادي البرلمان في استعمال أسلوب الاتهام إلى ظهور المسؤولية السياسية من خلال لجوء الوزير تلقائيا إلى الاستقالة خوفا من المسؤولية الجنائية أمام البرلمان، وفي فترات لاحقة أصبحت المسؤولية سياسية جماعية لاضطلاع الوزراء بممارسة السلطة التنفيذية، وذلك لعدم ممارستها من طرف العديد من الحكام مما استوجب حصولهم على ثقة البرلمان لإضفاء صفة الشرعية على تلك الممارسة ⁽²⁾.

و مؤدى المسؤولية السياسية هو "مساءلة المجلس النيابي هيئة الوزارة أو عدد من أعضائها عن الأخطاء السياسية التي ارتكبها أي منهم مما يوجب سحب الثقة منه.." ⁽³⁾

(1).أ.د. الأمين شريط، المرجع السابق، ص 81.

(2). المرجع نفسه، الموضوع ذاته.

(3). د. علي محمد حسنين، المرجع السابق، ص 400.

وعليه فإنّ ما سبق يبين تطور فكرة المسؤولية الحكومية من مسؤولية جنائية تقوم على

أساس جنائي إلى مسؤولية سياسية تقوم على أساس سياسي يقصد بها التتحي أو التخلي عن السلطة أو الإبعاد عنها (1).

أما بالرجوع إلى النظام السياسي الجزائري سواء في دستور 1996 أو الدساتير السابقة لم يتناول فكرة المسؤولية الجنائية للحكومة أمام البرلمان، بل منذ فترة حكم المجلس الوطني التأسيسي و المسؤولية سياسية للحكومة سواء أمام البرلمان أو أمام رئيس الجمهورية. حيث في فترة المجلس الوطني التأسيسي كانت مسؤولية الحكومية تقوم سياسيا على إثر التصويت على نص أو برنامج رئيس الحكومة أو بيان السياسة العامة، كما تثار بصدد التصويت على لائحة لوم عقب استجواب للحكومة. أما في دستور 1963 كانت الحكومة تحت رئاسة رئيس الجمهورية الذي يمثل منصب رئيس الحكومة في ذات الوقت، وبالتالي المسؤولية السياسية للحكومة تقوم أساسا أمام رئيس الجمهورية، وتقوم بالتبعية عند سحب المجلس الوطني الثقة من رئيس الجمهورية أمام المجلس عن طريق التصويت على لائحة سحب الثقة التي تؤدي إلى استقالة رئيس الجمهورية. (2)

أما دستور 1976 فإنه لا مسؤولية للحكومة أمام البرلمان وإنما المسؤولية السياسية للحكومة تقوم أمام رئيس الجمهورية فقط، هذا ما يتناسب مع وحدة السلطة آنذاك وممارستها من خلال وظائف فقط.

بمجيء التعديل الدستوري لسنة 1988 ظهرت من جديد مسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان في النظام السياسي الجزائري مستقلة عن مؤسسة رئيس الجمهورية، بينها بصورة واضحة فيما يخص عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج الحكومي، الذي يؤدي إلى تقديم رئيس الحكومة لرئيس الجمهورية استقالة حكومته، وبصورة غير واضحة بالنسبة لطلب التصويت بالثقة، وأيضا دستور 1989 كرس المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان بترتيب استقالة الحكومة كأثر لعدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة أو تبني ملتصق رقابة لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أو مسألة التصويت بالثقة ولو بصورة غير واضحة. (3)

(1). أ.د. الأمين شريط، المرجع السابق، ص 77.

(2). المادتين 131 و 132 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص 30-31. المادتين 55 و 56 من دستور 1963.

(3). المواد: من 114(1) إلى 114(5) من التعديل الدستوري لسنة 1988 السابق الذكر.

المواد: من 76 إلى 80 من دستور 1989.

كذلك دستور 1996 تناول المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان وذلك عند نجاح تحريك هذه المسؤولية على مستوى الغرفة الأولى، والذي لا يكون إلا في الحالات التالية المحددة دستوريا،

والتي تخص موضعين أساسيين السالف دراستهما في المبحث الأول من هذه المذكرة نلخصهما فيما يلي:

- **الموضع الأول:** لدى تقديم رئيس الحكومة لبرنامج الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني وذلك من خلال:

- عدم موافقة المجلس على برنامج الحكومة المعيّنة .
- عدم موافقة المجلس على برنامج الحكومة الجديدة الثانية بعد رفضه لبرنامج الحكومة الأولى.
- **الموضع الثاني:** لدى تقديم رئيس الحكومة لبيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني وذلك من خلال:
- موافقة المجلس على لائحة ملتزم الرقابة بأغلبية ثلثيه (3/2).
- رفض المجلس منح ثقته للحكومة لدى طلبها منه (عند عدم إحراز الحكومة الأغلبية البسيطة عند التصويت).

ففي هذين الموضعين فقط وبتوافر هذه الحالات فقط أيضا يمكن للبرلمان طرح مسؤولية الحكومة السياسية إجبارها على تقديم استقالتها و تنحيها بذلك عن السلطة، و إن كانت بعض الأنظمة المقارنة تمكن البرلمان من طرح المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق طرح الثقة المقترن بتحريك آلية الاستجواب إضافة إلى مواضع أخرى (تقديم برنامج الحكومة ومناقشة بيان السياسة العامة، وطلب التصويت بالثقة)، وهناك أنظمة تربط هذا الطرح بالاستجواب فقط دون أن يمتد إلى مواضع أخرى.

وإن كان النظام السياسي الجزائري أخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي إلا أنه لم يأخذ بفكرة المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية مثلما هو الأمر بالنسبة للنظام الأمريكي الذي يخول لمجلس النواب اتهام و متابعة رئيس الجمهورية أو أحد نوابه و محاكمتهم أمام مجلس الشيوخ⁽¹⁾، بل أخذ دستور 1996 بالمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية و رئيس الحكومة فقط دون باقي أعضاء الحكومة (الوزراء) لكن ليس أمام البرلمان بل أمام المحكمة العليا للدولة⁽²⁾، وعليه مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بدأت ولا تزال مسؤولية سياسية في النظام السياسي الجزائري.

(1). السيد: نور الدين فكايير: "ملاح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10 أكتوبر 2005، ص 43.

(2). المادة 158 من دستور 1996.

ثانيا. الاستقالة الحكومية مسؤولية تضامنية

موازاة مع تطور مسؤولية الحكومة في النظام البرلماني من جزائية إلى سياسية، فإنها تطورت أيضا من مسؤولية فردية للوزير إلى مسؤولية جماعية تضامنية للوزارة أمام البرلمان إلى جانب بقاء المسؤولية الفردية.

ويقصد بالمسؤولية التضامنية استقالة رئيس الوزراء أو الوزير الأول (ما يقابل رئيس الحكومة عندنا) و أعضاء الحكومة إذا لم تحظ الحكومة بثقة البرلمان، فهي مسؤولية تطال الحكومة بأكملها وتقوم على أساس فكرة التضامن الحكومي أو الوزاري، أي تضامن الوزراء جميعا عن السياسة العامة التي يتبعونها في إدارة شؤون الدولة⁽¹⁾، عكس المسؤولية الفردية التي تنصرف آثارها إلى الوزير فقط دون أن تتعدى ذلك إلى باقي أعضاء الحكومة.

غير أن النظام السياسي الجزائري لم يعرف المسؤولية الفردية للوزير أمام البرلمان مستقلة عن الحكومة التي هو عضو فيها، والتي تنصب على شؤون وزارته فقط، وذلك سواء عند تحريك الرقابة السابقة أو اللاحقة. رغم أن الرقابة البرلمانية السابقة تخص الحكومة ككل أما آثار الرقابة اللاحقة فتختلف فقد تخص الحكومة ككل في إطار المسؤولية التضامنية أو تخص وزيرا من الوزراء في إطار المسؤولية الفردية⁽²⁾.

ففي مرحلة المجلس الوطني التأسيسي كانت مسؤولية الحكومة تضامنية أمامه، أما في دستور 1963 فإن مسؤولية الوزير قد تقوم بصورة فردية لكن أمام رئيس الجمهورية وليس أمام المجلس الوطني و هي تضامنية للحكومة لدى سحب الثقة من رئيس الجمهورية الذي يجمع بين رئاسة الجمهورية و رئاسة الحكومة، أما دستور 1976 فالمسؤولية الفردية للوزير قد تقوم أيضا أمام رئيس الجمهورية فقط، وذلك لغياب أية مسؤولية تضامنية أو فردية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.

و بمجيء التعديل الدستوري لسنة 1988 تكّرس بصورة واضحة مبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني من خلال الاستقالة الجماعية للحكومة عند طرح مسؤوليتها أمامه وهو ذات الأمر المكّرس في دستوري 1989 و1996، مما يثير التساؤل: لماذا استبعد المؤسس الدستوري المسؤولية الفردية للوزير؟.

إن كان استبعاد المسؤولية الفردية للوزير لدى تقديم برنامج الحكومة أمر معقول لأن البرنامج يمثل سياسة عامة للحكومة ككل ، فإن استبعادها لدى ممارسة البرلمان للرقابة اللاحقة

(1) د. خالد سماره الزغبى: "وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة"، مجلة العلوم الإدارية، مجلد 29، العدد الثاني، مصر ديسمبر 1987، ص 129.

(2) د. إيهاب زكي سلام: "الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية"، معالم الكتب، القاهرة، 1983، ص 154.

إنّ الأنظمة التي تأخذ بالمسؤولية الفردية للوزير تنص صراحة على ذلك في دستورها، ففي النظام المصري حدد المشرع في المادة 126 من الدستور أساس المسؤولية السياسية لأعضاء الحكومة بنصها على أنّ كل وزير مسئول عن أعمال وزارته، و أضاف في المادة 157 أنّ الوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته و يتولى رسم سياستها في حدود السياسة العامة للدولة و يقوم بتنفيذها⁽¹⁾ ، وأوضح الدستور الكويتي ذلك في المادة 130 التي بيّنت أنّ كل وزير مسئول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته⁽²⁾، هذا إضافة إلى تبني كلا النظامين الكويتي والمصري لمسألة المسؤولية التضامنية للحكومة.

وعليه فإنّ مساءلة الوزير فرديا يتطلب منحه سلطة دستورية في ممارسة الصلاحيات المرتبطة بشؤون وزارته، و بالرجوع إلى دستور 1996 فإنه لم يمنح الوزير مكانة دستورية هامة؛ ففي الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات جاء الفصل الأول منه تحت عنوان السلطة التنفيذية، و استقرأ مواد هذا الفصل تبين أنّ توزيع ممارسة سلطات المؤسسة التنفيذية يخص رئيس الجمهورية بالدرجة الأولى ثم رئيس الحكومة دون أي ذكر لسلطات مسندة للوزير على حدة ، بينما على العكس من ذلك فإنّ رئيس الحكومة هو الذي يقوم بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة و يرأس مجلس الحكومة... إلخ⁽³⁾، و بالتالي ليس للوزير سلطة خاصة به على حدة ولو في إطار وحدة السياسة العامة تجعله مصدر قرار أعلى في الدولة، فهو جهاز منصهر داخل مؤسسة الحكومة.

بناء على ما سبق فإنّ الاستقالة الحكومية كمسؤولية سياسية تضامنية للحكومة تقدم إلى رئيس الجمهورية وفق أحكام.

الفقرة الثانية: أحكام تقديم الاستقالة الحكومية أمام رئيس الجمهورية

وضع المؤسس الدستوري في كل حالات طرح مسؤولية الحكومة عبارة " يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية."، وهي ذات العبارة التي كررها القانون العضوي 02/99 دون أن يضيف تفصيل واضح لكيفية الاستقالة الحكومية أمام رئيس الجمهورية.

(1) د. محمد باهى أبو يونس: " الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي."، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص167.

(2). المرجع نفسه، الموضع ذاته.

(3). أنظر المادة 85 من دستور 1996.

وعليه فمن خلال هذه العبارة السالفة الذكر يتضح أنّ أمر تقديم الاستقالة الحكومية موكل إلى رئيس الحكومة شخصياً (أولاً)، كما أنّ هذا التقديم يتم أمام رئيس الجمهورية شخصياً (ثانياً)، مع غياب النص على تاريخ سرّيان هذه الاستقالة والمدة الواجب تقديمها فيها (ثالثاً).

أولاً. تولي رئيس الحكومة شخصياً تقديم الاستقالة

في كل مواضع المساءلة السابق بيانها، والتي يترتب عنها حجب الثقة عن الحكومة، فإنّ الانصياع لهذا الحجب يكون عن طريق تقديم الاستقالة الحكومية، والتي يتولى رئيس الحكومة مهمة ذلك شخصياً، وذلك واضح في النصوص القانونية، فلماذا أوكلت هذه المهمة له دون باقي أعضاء الحكومة ولو بالنيابة؟.

إنّ الأمر يتعلق بمكانة رئيس الحكومة داخل الحكومة، أي باعتباره رئيس مجلس الحكومة فهو بذلك الذي يقودها والذي يتولى تقديم البرنامج الحكومي أمام البرلمان، وكذلك تقديم البيان السنوي للسياسة العامة، و بإمكانه وحده فقط طلب التصويت بالثقة، فمن باب أولى أن يتولى مهمة تقديم الاستقالة الحكومية أمام رئيس الجمهورية، لاسيما أنّ الدستور منحه سلطة تقديرية في تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 86 من الدستور دون قيد أو شرط، هذا من جهة، من جهة أخرى طبيعة المسؤولية السياسية للحكومة باعتبارها مسؤولية تضامنية تحتم على رئيس الحكومة القيام بتقديم الاستقالة شخصياً، باعتباره رئيس الجهاز الحكومي الذي يعمل تحت إشرافه.

ثانياً. تقديم الاستقالة يتم أمام رئيس الجمهورية شخصياً

رغم أنّ المجلس الشعبي الوطني هو الذي يحرك مسؤولية الحكومة، إلا أنّ إجراءات تقديم الاستقالة الحكومية كأثر لتلك المسؤولية تتم أمام رئيس الجمهورية شخصياً، وذلك للأسباب التالية أساساً:

أ. إنّ الإطار العام للاستقالة الحكومية الذي تحكمه المادة 86 من الدستور، والتي تنص: "يمكن رئيس الحكومة أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية " تجعل من عملية التقديم هذه في كل الأحوال تتم أمام رئيس الجمهورية.

ب. الأمر يتعلق أيضاً بتطبيق قاعدة "توازي الأشكال" أي أنّ الجهة التي تملك صلاحية التعيين هي التي تملك صلاحية إنهاء المهام، وباعتبار أنّ رئيس الجمهورية هو المخوّل دستوريا بتعيين رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة، فله أيضاً صلاحية إنهاء مهامهم، الأمر الذي يخلق علاقة عضوية قوية بين رئيس الجمهورية والحكومة، وإن سبق تبيان هذه العلاقة لدى التطرق لمسألة تعيين الحكومة، فإنّ مسألة ارتباط إنهاء مهام الحكومة برئيس الجمهورية تتطلب توضيح أكثر من خلال ما يلي:

- بالنسبة لإنهاء مهام رئيس الحكومة

عكس ما هو معمول به في بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا الذي يتولى فيها رئيس الدولة صلاحية تعيين الوزير الأول دون أن يتعدى ذلك إلى صلاحية عزله، لكون مغادرة الوزير الأول مرتبطة فقط باستقالته الإرادية⁽¹⁾، فإن دستور 1996 خوّل صراحة لرئيس الجمهورية إنهاء مهام رئيس الحكومة بصريح نص المادة 77 في فقرتها الخامسة والتي تنص في ضمن مهام رئيس الجمهورية: "يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه".

- بالنسبة لإنهاء مهام الوزراء

لا يوجد نص صريح يخول لرئيس الجمهورية إنهاء مهام أحد الوزراء على حدة مثلما يتولى تعيينه⁽²⁾، وتبدو للوهلة الأولى أنّ علاقة الوزراء وطيدة برئيس الحكومة فقط الذي يقترحهم ويرأس المجلس الذي ينتمون إليه.

غير أنّ الارتباط العضوي لرئيس الحكومة برئيس الجمهورية من خلال التعيين وإنهاء المهام يؤثر حتما على أعضاء الحكومة ككل، مما يجعل علاقة عضوية بين الوزراء ورئيس الجمهورية تستنتج من علاقة التعدي (المعمول بها في علم الرياضيات)، أي من يملك إنهاء مهام شخص معين يملك إنهاء مهام من يعملون تحت إشرافه، ناهيك عن أعمال قاعدة توازي الأشكال اعتمادا على صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة ورئيسها.

ويبقى أنّ الأمر واضح عند إقالة رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة أين تتصرف آثار ذلك إلى الحكومة ككل، وكذلك عند تقديم الوزير لاستقالته، فإنّ ذلك يتم أمام رئيس الجمهورية، باعتباره صاحب سلطة التعيين، فله قبولها أو رفضها دونما أي التزام بضرورة أخذ رأي رئيس الحكومة، ماعدا الالتزام الأدبي لتفادي أي خلاف أو أزمة يمكنها أن تخرق الانسجام الواجب توفره بين قمتي السلطة التنفيذية، وما قد يترتب عن ذلك من إمكانية تقديم رئيس الحكومة استقالته، ومن ثمة إنهاء مهام الحكومة ككل⁽³⁾.

في النظام الفرنسي إنّ مسألة تعيين وإنهاء مهام الوزراء كأعضاء للحكومة منعقدة بصورة واضحة إلى رئيس الدولة، بناء على ما يقدمه الوزير الأول من اقتراحات في هذا الشأن⁽⁴⁾، أما

(1). Jaqué Jean Paul : « Droit constitutionnel et institutions politiques. », Dalloz, 3e édition Paris, 1998, p155

(2). سكت المؤسس الدستوري والمشرع عن النص على كيفية عزل وزير على حدة، فلم يصرح بها ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية صاحب سلطة التعيين ورئيس مجلس الوزراء. ولا ضمن صلاحيات رئيس الحكومة صاحب اقتراح الوزير ورئيس مجلس الحكومة.

(3). علي الصغير جمال: " العلاقة القانونية بين رئيسي الجمهورية والحكومة في ظل دستور 28 نوفمبر 1996. "، جامعة الجزائر الجزائر العاصمة، مذكرة ماجستير في القانون العام، سنة المناقشة 2002. ص 61.

(4). د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 154

النظام المغربي فإنّ إنهاء مهام الحكومة تكون باستقالتها أو بمبادرة من الملك⁽¹⁾.

وعليه وفقا لما سبق بيانه فإنّ العلاقة العضوية للحكومة برئيس الجمهورية هي التي تبرر ضرورة تقديم الاستقالة الحكومية أمامه في كل الأحوال سواء نتيجة طرح مسؤوليتها أمام المجلس الشعبي الوطني أو استقالتها الاختيارية، وأحسن مثال يؤكد هذه العلاقة هو إقالة رئيس الحكومة مولود حمروش من طرف رئيس الجمهورية آنذاك الشاذلي بن جديد رغم إحراره لثقة المجلس الشعبي الوطني عند طلبه التصويت بالثقة⁽²⁾.

السؤال الذي يطرح هنا هو: ما مدى حق و سلطة رئيس الجمهورية في قبول أو رفض الاستقالة الحكومية المقدمة أمامه نتيجة طرح مسؤوليتها أمام المجلس الشعبي الوطني؟ لا يبدو من خلال النصوص القانونية أنّ لرئيس الجمهورية الحق في رفض هذه الاستقالة الحكومية، فبالنسبة لطرح المسؤولية لدى تقديم الحكومة لبرنامجها فإنّ المادة 81 من دستور 1996 بعدما تناولت في فقرتها الأولى تقديم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية كأثر لعدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه، رتبت في فقرتها الثانية أثر آخر يتمثل في تعيين رئيس الجمهورية لرئيس حكومة من جديد حسب الكيفيات نفسها، فتعيين رئيس حكومة جديد يعني قبول الاستقالة الحكومية بصورة إلزامية.

وكذلك الأمر يستشف في مسألة طلب التصويت بالثقة من طرف رئيس الحكومة فنص الفقرة السادسة من المادة 84 من دستور 1996 الذي جاء فيه مايلي: " في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدناه" تبين أنّ قبول الاستقالة أمر مفروغ منه مع إمكانية فقط اللجوء إلى تطبيق أحكام المادة 129 قبل هذا القبول من طرف رئيس الجمهورية.

بغض النظر عن الحالتين المذكورتين أعلاه فإنّ مسألة رفض الاستقالة الحكومية تتنافى مع الدستور الذي خوّل للمجلس الشعبي الوطني الحق في طرح مسؤولية الحكومة، والذي لا يتأتى إلا بتتحي الحكومة عن السلطة و بالتالي فإمكانية رفض رئيس الجمهورية لاستقالة الحكومة أمر مستبعد بحكم الأحكام الدستورية ذاتها.

غير أنه عمليا قد يلجأ رئيس الجمهورية إلى تأجيل قبول هذه الاستقالة مثلما فعل الرئيس الفرنسي " شارل ديغول" لدى طرح مسؤولية الوزير الأول "جورج بومبيدو" أمام الجمعية الوطنية، حيث أجل قبول الاستقالة وذلك إلى غاية 28 أكتوبر 1962 تاريخ الاستفتاء الشعبي⁽³⁾.

(1). أنظر الفصل 24 من الدستور المغربي، المرجع السابق، ص 03.

(2). د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، هامش ص 234.

(3). Chantebout Bernard : « Droit constitutionnel et science politique. » Armand colin , 16^{ème} édition Paris, 1999, p586.

Cf : Burdeau Georges : «Droit constitutionnel et institutions politiques. » ; L.G.D.J ; 18^{ème} édition, Paris, 1977, p 644

وهناك تساؤل هام آخر هو: إذا كان لا يمكن رئيس الجمهورية رفض الاستقالة الحكومية فهل يمكنه تعيين نفس رئيس الحكومة أو أعضاء من الحكومة السابقة؟.

لم يحدث وأن طرحت مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني في النظام السياسي الجزائري ليتمكن تحليل هذه الحالة بصورة واضحة، وعليه فإنه نظريا مادام هناك طرح مسؤولية فإنه بطبيعة الحال يتبعها تنحي عن السلطة، وبالتالي عودة نفس الحكومة أو حتى رئيسها فقط يعد تعدي على قرار المجلس الشعبي الوطني الممثل للشعب لانتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، مما يجعل الأمر يكيف على أنه تعدي بالتبعية على الإرادة الشعبية.

يرى الدكتور محمد باهي أبو يونس أن إسناد إلى رئيس الوزراء الذي قرر البرلمان مسؤوليته تشكيل وزارة جديدة أو اختيار الوزير الذي طرحت مسؤوليته في وزارة أخرى أنه: "لا يجوز هذا بالقطع، لأن تقرير المسؤولية أو طرح الثقة يعني أن رئيس الوزراء أو الوزير فقد الصلاحية اللازمة للعمل الوزاري، وأنه أضحى لا يحوز ثقة البرلمان، حتى ولو كان هذا الأخير مجلسا غير الذي قرر مسؤوليته أو طرح الثقة به، بل ولا يجوز التحايل على ذلك بنظام التدوير الوزاري، بأن تسند إليه في الوزارة الجديدة حقيبة وزارية غير التي كان يتولاها عند طرح الثقة به."⁽¹⁾

غير أن الأمر ليس بهذه البساطة، إذ أن إمكانية تعيين رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة المستقلة أو أعضاء منها ليس مستبعد في حالة التنحي المزدوج عن السلطة للحكومة باستقالتها وللمجلس عن طريق حله، فالأمر هنا متوقف على نتيجة الانتخابات الجديدة للمجلس الشعبي الوطني.

ففي النظام الفرنسي سمحت حادثة طرح مسؤولية الوزير الأول الفرنسي "جورج بومبيدو" من تأكيد ما سبق قوله، حيث على إثر تصويت الجمعية الوطنية على ملتمس رقابة ضد الحكومة بتاريخ 1962/10/04 بأغلبية 280 صوت، رغم أن الأغلبية المطلقة كانت 241 صوت فقط بادر رئيس الدولة آنذاك "شارل ديغول" إلى اتخاذ إجراء حل الجمعية الوطنية⁽²⁾، وبعد انتخابات تلك الأخيرة في 18 و25 نوفمبر 1962، قدم "جورج بومبيدو" من جديد رفقة وزرائه في ديسمبر 1962 برنامجا أمام الجمعية الوطنية الجديدة⁽³⁾.

(1). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 177 - 178.

(2). Chantebout Bernard, op.cit.p 427.

(3). Idem, p 429, 430, 433.

لم يحدد المؤسس والمشرع الجزائريان المدة الواجب على الحكومة تقديم استقالتها فيها وكذلك التاريخ الذي يبدأ منه سريانها، أي باعتبار أن الاستقالة تقدم وجوبا عند طرح الثقة بالحكومة فمتى يتعين عليها القيام بذلك؟، وهل تعتبر مستقلة من تاريخ طرح الثقة بها أو من تاريخ تقديم الاستقالة أو من تاريخ قبولها من طرف رئيس الجمهورية؟.

بالرجوع مثلا إلى النظام الكويتي فإن طرح الثقة بالوزير يترتب عليه اعتباره معتزلا من تاريخ إقرار عدم الثقة ، وضرورة تقديم استقالته بصورة فورية طبقا للمادة 101 من الدستور والتي تنص: "إذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلا للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ، ويقدم استقالته فورا."، وكذلك النظام المصري نصت المادة 128 من الدستور على أنه: "إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه".⁽¹⁾، فالتأكيد على وجوب الاعتزال يدل على أن ذلك لا بد أن يتم في أقرب وقت ممكن، وإن كانت هذه النصوص تبين أن المدة الواجب تقديم الاستقالة فيها قصيرة جدا، إلا أن هذا الوضع لأن المسؤولية هنا فردية للوزير، وبالتالي الإجراءات اللاحقة ستتصب على استخلافه بوزير آخر فقط دون أن يمس كامل الحكومة.

إنّ الوضع في النظام السياسي الجزائري يتعلق بمسؤولية تضامنية للحكومة، مما سيحدث فراغ في مؤسسة الحكومة نتيجة تحي الحكومة عن السلطة ، ويتطلب الأمر إجراءات تعيين حكومة جديدة ، وإن أخذ النظامين السابقين أيضا بالمسؤولية التضامنية للحكومة إلا أنّ استقالة هذه الأخيرة غير مرتبطة بصورة مباشرة بقرار المجلس المفضي إلى طرح مسؤوليتها⁽²⁾، ربما هذا سبب سكوت النصوص القانونية في النظام السياسي الجزائري عن تقييد الحكومة بمدة زمنية لتقديم الاستقالة .

الأمر بالنسبة لتحديد تاريخ سريان الاستقالة الحكومية ليس بالهين، فالاستقالة بصفة عامة كما نُظمت أحكامها في قانون الوظيفة العمومية تعتبر سارية المفعول من تاريخ قبولها وليس من تاريخ تقديمها، ويبقى الموظف خلال الفترة السابقة لهذا القبول يؤدي المهام المنوطة به كاملة⁽³⁾

(1). محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 174-175.

(2). الأمر يتعلق بسلطة الأمير أو رئيس الدولة، الذي يعرض عليه النزاع وله في سبيل تسويته سلطة تقديرية في الإبقاء على الحكومة وحل المجلس أو العكس. لمزيد من التفصيل ، أنظر المرجع نفسه، هامش الصفحتين 175 و 176.

(3). حيث بالرجوع إلى الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، نجد المادة 219 منه نصت على: "يرسل الموظف طلبه إلى السلطة المخولة صلاحيات التعيين... ويتعين عليه أداء الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار عن هذه السلطة... وتضيف المادة 220 : " لا تترتب الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة... التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في أجل أقصاه شهران ابتداء من تاريخ إيداع الطلب..." الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46 لسنة 2006.

أما بالنسبة لوضعية الحكومة أمام البرلمان يجعل من المنطقي اعتبار الحكومة مستقلة من تاريخ موافقة المجلس التشريعي المختص على سحب الثقة منها، الأمر الذي يعطي قيمة لقرار المجلس، وتكون بذلك إجراءات تقديم الاستقالة أمام رئيس الدولة وقبولها من باب الإجراءات الشكلية اللاحقة احتراماً لقاعدة توازي الأشكال فقط.

بالرجوع للنظام السياسي الجزائري، ففي وضعية الفقرة الأولى من المادة 81 من الدستور يصعب معرفة تاريخ سريان استقالة الحكومة، أما في وضعية الفقرة الثانية من المادة 82 من الدستور والتي ترتب على إثر الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني استمرارية الحكومة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الجديد في أجل ثلاثة أشهر كأقصى حد، مما يجعل تأجيل قبول الاستقالة أو تعجيلها لا يمكن الحكومة من الاحتفاظ بصلاحياتها، وتعتبر الحكومة مستقلة من تاريخ طرح الثقة بها طالما أنها لم تحتفظ بصلاحياتها كاملة أثناء فترة الحل. أما في مسألة لائحة ملتصق الرقابة، فإن النص لم ينص على حل وجوبي للمجلس ولم يؤكد على إمكانية الحل الرئاسي، ليتمكن التحليل ولو على ضوء القياس، فكل الاحتمالات إذن واردة مع تغليب اعتبار الحكومة مستقلة من تاريخ تبني الملتصق أمام سكوت النصوص القانونية. غير أنّ تاريخ قبول الاستقالة مهم جداً في مسألة طلب الحكومة التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني، فإذا لم تتحصل الحكومة على ثقته يمكن رئيس الجمهورية اللجوء إلى حل المجلس تم قبول الاستقالة، حيث تنص المادة 84 في فقرتها السادسة من الدستور على ما يلي: "وفي هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 129 أدناه." مما يجعل من تاريخ قبول الاستقالة ذا أهمية، وبالتالي تستمر الحكومة في تأدية مهامها كاملة حتى حصول هذا القبول، فلو لم يكن للقبول أهمية لجاءت صياغة المادة كما يلي: "وفي هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى أحكام المادة 129 أدناه." فقط. وعليه نظراً لعدم وجود حالة عملية لطرح مسؤولية الحكومة أمام البرلمان في النظام السياسي الجزائري فإن التحليل يتوقف عند النصوص القانونية فقط.

من باب الفضول العلمي تم اللجوء للنظام الفرنسي الذي شهد ممارسات عدّة لطرح مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية، فاستناداً إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية سيموني Simonet بتاريخ 17 ماي 1957 الناتج عن حل 02 ديسمبر 1955، رأى فريق من الفقه

ضرورة أن تستمر الحكومة في أداء مهامها كاملة أثناء حل البرلمان⁽¹⁾؛ وبالرجوع إلى قرار مجلس الدولة الفرنسي، والذي يعطي الأهمية لتاريخ تقديم الاستقالة نجده نص على ما يلي:

« ... qu'après l'entrée en vigueur du décret de dissolution du 1^{er} déc.1955 le gouvernement, qui n'avait pas démissionné et n'a donné sa démission que postérieurement à l'intervention du décret attaqué, pris le 19 janv 1956, conservait à cette date la plénitude de ses attributions... »⁽²⁾

في هذا القرار قبل تقديم الاستقالة إذن تبقى الحكومة محتفظة بكامل صلاحياتها. أما في قضية سحب الثقة من الوزير الأول الفرنسي "جورج بومبيدو" السالف ذكرها، فرغم وجوب قبول رئيس الدولة الاستقالة الحكومية بموجب المادة الثامنة من الدستور، فإن المادة ذاتها جاءت خالية من ذكر الأجل الذي يتعين عليه قبول الاستقالة فيه، فلجوء الرئيس "ديغول" إلى تأجيل قبول استقالة الحكومة إلى اليوم الموالي لتاريخ الاستفتاء الشعبي المقرر في 28 أكتوبر 1962، أدى إلى اعتراض مجلس الدولة الفرنسي على هذا التصرف في قراره المؤرخ في 19 أكتوبر 1962 برفضه أن تبقى الحكومة خلال هذه الفترة محتفظة بنفس سلطات الحكومة العادية بل تبقى فقط مكلفة بتصريف الأمور العادية⁽³⁾.

الفرع الثاني: أساس تنحي الحكومة عن السلطة

لا يكفي في دراسة مسألة تنحي الحكومة عن السلطة الوقوف على طبيعة مسؤوليتها وإجراءات أعمال ذلك بتقديم الاستقالة الحكومية، بل يتطلب الأمر البحث في أساس هذا التنحي لأهميته في تبيان مدى موضوعية مساءلة الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، ولهذا فالفقه يعتبر أساس ذلك يقوم على ما يسمى بالمخالفة السياسية (الفقرة الأولى)، وكذلك يتعلق الأمر بكيفية ممارسة الحكومة للسلطة (الفقرة الثانية) وفقا لمبدأ السلطة مناط المسؤولية.

الفقرة الأولى: المخالفة السياسية

سبق وأن تم تبيان أن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان في النظام السياسي الجزائري هي مسؤولية سياسية، وبالتالي أساس هذه المسؤولية سياسي يتمثل في المخالفة السياسية التي يرتبط

(1). د. سعيد بوالشعير: "وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني". مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد الثالث، العدد 1، 1993، ص 13.

(2). Conseil d'état français: Simonet- Arrêt, 17 mai 1957 ; Recueil Dalloz, Paris, 1957, pp580 - 581.

(3). Chantebout Bernard, op.cit.p 586.

تقديرها بالمجالس النيابية، وبالتالي لا تتأسس على خطأ مدني أو جريمة جنائية⁽¹⁾، وتهدف إلى انسحاب الحكومة من الحكم.

فهذه المسؤولية من حيث أساسها تختلف عن المسؤولية المدنية (في صورتها الغالبة) التي تقوم على فكرة الخطأ ، وتستوجب بذلك القيام بتقديم تعويض إصلاحاً للضرر المتسبب فيه، وإن قام أعضاء الحكومة بأخطاء مدنية ورتبت أضراراً للغير فإن مسؤوليتهم لا تقوم أمام البرلمان بل أمام القضاء.

وكذلك تختلف عن المسؤولية الجزائية التي تقوم على أساس جنائي، وتتصرف إلى معاقبة المجرم لدى ارتكابه جنائية أو جنحة أو مخالفة (فعل إجرامي) بما يتناسب مع فعله الإجرامي من إعدام إلى سجن أو غرامة مالية... إلخ ، بينما يمثل الوزراء أمام البرلمان في إطار سياسي وليس جنائي، وتبقى مسؤوليتهم عن أفعالهم ذات الطابع الجنائي تقوم أمام الجهة القضائية المختصة وليس أمام البرلمان.

الفقرة الثانية: ممارسة الحكومة للسلطة

إن مسؤولية الحكومة مرتبطة بمدى ممارستها للسلطة داخل المؤسسة التنفيذية، ففي النظام البرلماني تأتي مسؤولية الوزارة من مبدأ عدم تحمل رئيس الدولة لها، فتقوم الوزارة بتحمل ذلك انطلاقاً من مقولة " لا مسؤولية حيث لا حرية في البيت" فأنت مسؤولية الوزارة إذن من حرية تصرفها في الأعمال التنفيذية في إطار الأنظمة الدستورية في الدولة⁽²⁾.
وعليه فأساس مسؤولية الحكومة أمام البرلمان يقوم على ما للحكومة من سلطة داخل المؤسسة التنفيذية، وبالتالي لا مسؤولية إلا بوجود السلطة المبدأ الذي تجد من خلاله مقولة مونتسكيو " السلطة توقف السلطة " مجالها للتطبيق ، فهل للحكومة في النظام السياسي الحالي سلطة فعلية داخل المؤسسة التنفيذية ؟.
الإجابة عن هذا التساؤل لا تتأتى إلا من خلال دراسة صلاحيات رئيس الحكومة (أولاً) ثم صلاحيات الوزراء (ثانياً)، لمعرفة مدى تمكن الحكومة من الإمساك بزمام السلطة في النظام السياسي الجزائري الحالي.

(1). د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 151-152.

(2). د. فايد محمد طربوش: "السلطة التنفيذية في الدول ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارنة"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة 1، 1996، ص 432.

حسب دستور 1996 أسندت عدة صلاحيات لرئيس الحكومة يمكن إجمالها في: وظائف إدارة المصالح العمومية (1) والصلاحيات التنفيذية (2)، بالإضافة إلى سلطة التعيين في وظائف الدولة (3)، وكذلك المبادرة بمشاريع القوانين (4)، مع مهام أخرى سبقت الإشارة إلى بعضها كضبط البرنامج الحكومي وتقديمه أمام البرلمان وعرض البيان السنوي للسياسة العامة والبعث الآخر ذو طابع استشاري أو مشترك مع جهات أخرى، لذا تقتصر الدراسة على الصلاحيات الأربعة المذكورة أعلاه.

1. وظائف إدارة المصالح العمومية

يتسنى لرئيس الحكومة ذلك من خلال رئاسة مجلس الحكومة (أ)، وتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة (ب)، والسهر على حسن سير الإدارة العامة (ج).

أ. رئاسة مجلس الحكومة

تسند المادة 85 من الدستور في فقرتها الثانية بقولها " 2- يرأس مجلس الحكومة. " مهمة رئاسة مجلس الحكومة لرئيس الحكومة، ويمثل مجلس الحكومة " الجهاز المشكل من أعضاء الحكومة بمفهومها الضيق، أي رئيسها والوزراء ويتولى دراسة وتنسيق النشاط الحكومي" (1). و يُعد بذلك هذا المجلس اجتماع لكل الوزراء ماعدا وزير الدفاع الوطني ووزير الخارجية تحت رئاسة رئيس الحكومة (2)، وبالتالي فإن رئاسة هذا المجلس تمكن رئيس الحكومة من متابعة كيفية تنفيذ الحكومة للسياسة العامة للدولة، والإشراف على ذلك باتخاذ ما يجب من تدابير وإجراءات لضمان نجاح تلك السياسة.

ب. توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة

تنص الفقرة الأولى من المادة 85 على هذه الصلاحية بقولها: " 1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية" ، فباعتبار رئيس الحكومة هو الذي يتولى رئاسة مجلس الحكومة فهو بذلك المخول بتوزيع المهام بين الوزراء، وذلك بموجب مراسيم تنفيذية ترسم صلاحيات كل وزير في الطاقم الحكومي ، الأمر الذي يؤدي إلى تقسيم العمل بين الوزراء وضبط اختصاص كل وزير لتفادي أي تنازع اختصاص (3).

(1).أ.د. سعيد بوالشعير: " النظام السياسي الجزائري."، المرجع السابق،ص302.

(2). ناصر لباد، المرجع السابق،ص102.

(3).د. عمار بوضياف:" الوجيز في القانون الإداري."، دار ربحانة ، الجزائر، بدون تاريخ، ص98.

نصت على هذه الصلاحية الفقرة السادسة من المادة السالفة الذكر بقولها: "يسهر على حسن سير الإدارة العمومية"⁽¹⁾، وذلك من خلال إصدار التعليمات التي تضمن حسن أداء العمل الإداري، وكذلك تنظيم جهاز الإدارة العامة والإشراف عليه⁽²⁾.

2. الصلاحيات التنفيذية

نصت على هذه الصلاحيات الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة السالفة الذكر من الدستور كما يلي: "3- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات،
4- يوقع المراسيم التنفيذية".

وكذلك المادة 125 من الدستور بقولها: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في غير المسائل المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي لرئيس الحكومة."

أ. السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات

يلاحظ من خلال المواد السابقة أنّ المجال التنظيمي لرئيس الحكومة يقتصر فقط على تنفيذ القوانين والتنظيمات، والقوانين هنا سواء الصادرة عن البرلمان أو الأوامر الرئاسية التي صادق عليها البرلمان، أما التنظيمات فتشمل المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية، وكذلك المراسيم التنفيذية الصادرة عنه شخصيا.

يتضح مما سبق أيضا أنّ السلطة التنظيمية من اختصاص رئيس الجمهورية فقط، لذلك يرى الأستاذ الدكتور سعيد بوالشعير أنه من الضروري إسناد سلطة التنظيم إلى رئيس الحكومة إلى جانب سلطة التنفيذ والتعيين في المجالات المخولة له، ذلك لأنّ تنفيذ القوانين وتطبيق البرنامج الحكومي يتطلب ذلك، خاصة أن سلطة التنظيم تعتبر عنصرا حاسما في نجاح تنفيذ برنامجه.⁽³⁾ كما يرى الأستاذ أيضا مقارنة بالنظامين الفرنسي والمغربي أنّ الوزير الأول الفرنسي الذي أسندت له مهمة تحديد وقيادة سياسة الأمة، من أجل ذلك وضعت تحت تصرفه الإدارة والقوات العسكرية (مادة 20)، و يُيسّر عمل الحكومة وهو المسئول عن الدفاع الوطني وتنفيذ القوانين، كما يمارس سلطة التنظيم والتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، مع مراعاة أحكام المادة 13 التي تخوّل لرئيس الجمهورية توقيع الأوامر والمراسيم المتخذة في مجلس الوزراء والتعيين في

(1). هذه الصلاحية لم تكن في دستور 1989 بل أضافها دستور 1996.

(2). د. د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 98.

(3). أ.د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق، هامش رقم 149، ص 303.

الوظائف المدنية والعسكرية(مادة 21)، وذلك خلافا لرئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري الذي لا يتمتع بسلطة التنظيم، أما دستور المملكة المغربية فيخول السلطة التنظيمية للوزير الأول في مادته (62)، على أن تعرض المراسيم التنظيمية على المجلس الوزاري (مادة64).⁽¹⁾

ب. توقيع المراسيم التنفيذية

إنّ المراسيم التي يقوم رئيس الحكومة بالتوقيع عليها تسمى بالمراسيم التنفيذية تمييزا لها عن المراسيم الرئاسية وتخص أساسا ما يلي:

- المراسيم الخاصة بتنفيذ القوانين والتتظيمات, إذ أنّ عملية التنفيذ هذه قد تتطلب مراسيم تنفيذية شارحة وتوضيحية أو تفسيرية لأحكام تطبيقها.
- مراسيم تحديد^F اختصاصات أعضاء الحكومة.
- مراسيم تعيين وإنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف العليا.
- مراسيم تنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية لرئاسة الحكومة والمصالح الإدارية في الولايات.⁽²⁾

يلاحظ هنا أن المؤسس الدستوري لم يُمكن رئيس الحكومة من التوقيع إلى جانب رئيس الجمهورية في بعض المسائل الهامة، عكس ما هو معمول به في النظام الفرنسي من تطبيق لفكرة التوقيع المزدوج لأهميتها في تدعيم مركز الوزير الأول في ممارسة السلطة⁽³⁾.

3. سلطة التعيين في وظائف الدولة

تنص الفقرة الخامسة من المادة 85 أيضا على أنه "يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و78 السابقتي الذكر."، و بالتالي يعطي النص الدستوري الحق لرئيس الحكومة في ممارسة سلطة التعيين، والقيد الوحيد الذي يورده يتعلق فقط بعدم المساس بأحكام المادتين 77 و78 الخاصتين بسلطة رئيس الجمهورية في التعيين في المناصب السامية في الدولة. غير أنه عمليا ونظرا للسلطة التنظيمية الواسعة والمستقلة لرئيس الجمهورية، فقد عمد إلى النقل من مجال التعيين العائد لرئيس الحكومة، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة⁽⁴⁾.

(1). المرجع نفسه، هامش رقم152، ص304.

(2). انظر أحمد وافي ، إدريس بوكرا ، المرجع السابق، ص 250- 251

وكذلك أ. د. سعيد بوالشعير ، المرجع السابق، ص304.

(3). L'article 19 de la constitution Française : « Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8(premier alinéa),11,12 ,16,18,54 ,56 et 61 sont contresignés par le premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables. »

Cf : Portelli Hugues, op.cit.p317.

(4). المؤرخ في 27 أكتوبر1999، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد76 لسنة1999.

حيث أنّ المتصفح للمرسوم المذكور أعلاه يتضح له التدخل الواسع لرئيس الجمهورية في التعيين انطلاقاً من المناصب العليا في الدولة حتى التي لها علاقة مباشرة بالحكومة إلى غاية الكتاب العامون لبلدية مقر الولاية، خلافاً لما كان معمول به في ظل دستور 1989 ، حيث حدد المرسوم الرئاسي 44/89 الوظائف التي تخضع للتعيين بموجب مرسوم رئاسي⁽¹⁾، وتولى المرسوم التنفيذي رقم 127/90 تحديد الوظائف التي يتم التعيين فيها بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة وكيفيات ذلك⁽²⁾.

بالرجوع إلى المرسومين المذكورين أعلاه نلاحظ أنّ وضع رئيس الحكومة في ممارسة سلطة التعيين أحسن بكثير من الوضع الحالي، رغم ذلك علّق عليهما الأستاذ الدكتور **سعيد بوالشعير** بقوله: "وإذا بحثنا في المهام المسندة لأهم أصحاب هذه المناصب نجدها ذات علاقة مباشرة مع مهام رئيس الحكومة وتنفيذ برنامج حكومته، فإنه على الرغم من أنّ تعيين هذه المناصب في مجلس الوزراء، إلا أنهم لا يشعرون بتبعيتهم المطلقة لرئيس الحكومة، مما قد يعرقل تنفيذ برنامجه وفق ما يرتئيه..."⁽³⁾.

و قد تم إلغاء المرسوم الرئاسي 44/89 السالف ذكره، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 239/99، وذلك في نص المادة الأولى منه، والتي لم تكتف بإلغاء أحكام المرسوم 44/89 فقط بل جميع النصوص ذات الصلة به⁽⁴⁾.

4. المبادرة بالقوانين

من صلاحيات رئيس الحكومة المبادرة بالقوانين من خلال التقدم بمشاريع القوانين طبقاً للمادة 119 من الدستور، غير أنّ هذه الصلاحية تحكمها عدة إجراءات قبل إيداع المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وتتمثل فيما يلي:

- أخذ رأي مجلس الدولة: وذلك في إطار اختصاصات مجلس الدولة كهيئة استشارية، ومما لاشك فيه أن مجلس الدولة كجهاز قضائي متخصص يفيد الحكومة في القراءة القانونية لمشاريعها.

- عرض المشاريع على مجلس الوزراء: وهذا بطبيعة الحال ليتمكن رئيس الجمهورية من بسط رقابته عليها والتأكد من مدى مطابقتها لأهداف السياسة العامة للدولة.

(1). أحمد وافي، إدريس بوكرا ، المرجع السابق، ص248- 249.

(2). المرجع نفسه، الموضوع نفسه.

(3). أ.د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص305.

(4). أنظر المرسوم الرئاسي رقم 239/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم م 44/89 المؤرخ في 10 أبريل 1989، والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد76.

من خلال كل ما سبق بيانه يتضح أنّ رئيس الحكومة في ممارسته لصلاحياته يشغل مكانة ثانوية مقارنة برئيس الجمهورية في النظام السياسي الحالي، الأمر الذي يجعل من سلطته محدودة داخل المؤسسة التنفيذية.

وعليه فالوضع لن يكون بأحسن بالنسبة لصلاحيات الوزراء.

ثانياً. صلاحيات الوزراء

يعتبر الوزير هو " الرئيس الأعلى في الوزارة يتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها ويتولى عملية التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لوزارته." (1) ولذلك فهو يمارس الصلاحيات التالية:

1. السلطة الرئاسية

يمارسها الوزير على موظفي وزارته، ويتمتع في ذلك بكل مظاهر السلطة الرئاسية من سلطة تأديبية، رقابة سابقة ولاحقة على أعمال الموظفين كسلطة توجيه الأوامر والتعليمات والمناشي ر ، وكذلك التصديق والإلغاء والتعديل والحلول.

2. السلطة التنظيمية

هذه السلطة وفقا لما سبق دراسته مخولة لرئيس الجمهورية ولرئيس الحكومة طبقاً لأحكام الدستور، ولم يخول هذا الأخير الوزير من ممارستها، وبالتالي لا يمكنه اتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يسمح القانون بذلك. (2)

3. السلطة الوصائية

تنصرف هذه السلطة إلى الهيئات اللامركزية في الدولة، وبالتالي تختلف ممارستها عن السلطة الرئاسية، نظراً لاستقلالية هذه الهيئات وتمتعها بالشخصية المعنوية، ومثالها: سلطة الوصاية على الجماعات المحلية (الولاية، البلدية) أو المؤسسات العامة التي يرتبط نشاطها بالوزارة المعنية.

وعليه يلاحظ أنّ صلاحيات الوزير هي صلاحيات إدارية في جلّها، والطابع السياسي فقط يتمثل في تنفيذ السياسة العامة للدولة المتخذة في مجلس الوزراء، وفي المجال العائد لاختصاص وزارته، ولا يتمتع الوزير أيضاً هنا بصلاحيات التوقيع المزدوج الهامة.

من خلال كل ما سبق دراسته يستنتج أنّ مجال ممارسة الحكومة للسلطة برئيسها وأعضائها يعتبر مجال ثانوي مقارنة بمجال رئيس الجمهورية و تبقي لهذا الأخير، وبالتالي مثل الحكومة للمساءلة أمام البرلمان لا يستقيم من حيث الأساس ومقولة " السلطة مناط

(1). د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص99.

(2). ناصر لباد ، المرجع السابق، ص85.

المسؤولية " هذا ما يؤكد ما سبق قوله بأن برنامج الحكومة ما هو إلا برنامج تنفيذي لبرنامج رئيس الجمهورية ، وسبب العديد من الخلافات بين رؤساء الحكومات و رئيس الجمهورية كانت بسبب توزيع الصلاحيات التنفيذية بينهما، والذي يتم لصالح هذا الأخير، هذا ما بينته استقالة رئيس الحكومة أحمد بن بيتور المقدمة إلى الرئيس عبد العزيز بوتفليقة.

مما يجعل دور تحميل الحكومة المسؤولية من باب حماية مؤسسة رئيس الجمهورية⁽¹⁾ لأن مسؤولية الحكومة حقيقة تتم أمام رئيس الجمهورية بحكم العلاقة العضوية والوظيفية بينهما، ذلك إذن ما يجعل لجوء المجلس الشعبي الوطني لطرح مسؤولية الحكومة - رغم أنّ هذه الأخيرة لا تمارس السلطة بصورة فعلية - قد يعرضه لإجراء الحل وحده دون مجلس الأمة.

المطلب الثاني: حل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة

يعرّف الحل على أنه: " حق وضع حد لسلطات الجهاز الممثل للأمة قبل انتهاء ولايته" (2) ولذلك فحق المجلس الشعبي الوطني في طرح مسؤولية الحكومة يقابله أعمال لإجراء الحل ضده، سواء بصورة تلقائية عن طريق تقنية الحل التلقائي (الفرع الثاني) ، أو في صورة سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في اللجوء إليه من عدمه، عن طريق مكنة الحل الرئاسي (الفرع الثالث)، وهذا كله موجه للمجلس الشعبي الوطني وحده فقط، نظرا لحصانة مجلس الأمة من أعمال هذا الإجراء (الفرع الأول).

كل النقاط السالفة الذكر هي ما سيتناوله هذا المطلب لمحاولة الإجابة على التساؤلات التالية: لماذا حل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة؟، وما أحكام ممارسة هذا الإجراء و انعكاس ذلك عليه؟.

الفرع الأول: حصانة مجلس الأمة من إجراء الحل

لم يرتب دستور 1996 الذي أحدث الغرفة الثانية للبرلمان الجزائري إمكانية تعرض هذه الغرفة لإجراء الحل عند طرح مسؤولية الحكومة أمام الغرفة الأولى، أو في غيرها من الحالات وهذا يعود لعدة أسباب (الفقرة الأولى)، ينبغي معه وجود دور لها في فترة حل

(1).أ.د الأمين شريط: " عن واقع المسؤولية..."، المرجع السابق، ص ص 93-94.

(2). الأستاذ محمد إبراهيمي، المرجع السابق، ص 682

الغرفة الأولى (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أسباب عدم حل مجلس الأمة

إن توجيه إجراء الحل ضد الغرفة الأولى للبرلمان دون مجلس الأمة يعود لعدة أسباب أهمها: عدم تخويل مجلس الأمة طرح مسؤولية الحكومة (أولا) و ضمانه لديمومة واستمرارية مؤسسات الدولة (ثانيا).

أولا. عدم تخويل مجلس الأمة طرح مسؤولية الحكومة

تربط العديد من الأنظمة المقارنة في العالم أعمال إجراء الحل بمكنة المجلس المنصب عليه في إثارة مسؤولية الحكومة أمامه ⁽¹⁾، حيث قديما في بريطانيا هذا الإجراء موجه للغرفة السفلى كمقابل لحقها في الاعتراض على الميزانية بينما الغرفة العليا لا تتعرض للحل ⁽²⁾.

وعليه فطالما لم يمكن المؤسس الدستوري مجلس الأمة من إثارة مسؤولية الحكومة أمامه كما سبق دراسته، والتي خص بها الغرفة الأولى فقط، فهذه الأخيرة هي المعنية به، وبالتالي فإن تباين دور كلا الغرفتين في مجال مساءلة الحكومة هو سرّ تباين الآثار الناجمة عنها.

في النظام المغربي على سبيل المثال مكن المؤسس الدستوري مجلس المستشارين (الغرفة الثانية) من تحريك ملتزم رقابة ضد الحكومة على غرار مجلس النواب (الغرفة الأولى)، وفي المقابل خوّل للملك صلاحية أعمال إجراء حل كلا المجلسين أو أحدهما حسب تقديره ⁽³⁾.

ثانيا. ضمان مجلس الأمة لديمومة و استمرارية مؤسسات الدولة

يرجع هذا السبب الثاني إلى أنّ إنشاء مجلس الأمة لم يكن من أجل الترف المؤسساتي، بل لغاية أريد لهذا المجلس الاضطلاع بها، وهي ضمان ديمومة واستمرارية مؤسسات الدولة وبطبيعة الحال لا يمكن للمجلس أن يحقق هذه الضمانة الهامة، إلا إذا ضمن له المؤسس الدستوري إستمراريته أولا من خلال عدم أعمال إجراء الحل عليه.

هذا ما أكدته المجلس الدستوري في رأيه رقم 99/08 بخصوص مسألة تحديد الجهة التي تقوم بالاستدعاء المتعلق باجتماع البرلمان بغرفتيه في الحالة المنصوص عليها في المادة 177 من الدستور، حيث جاء فيه: "... واعتبارا أنّ عدم قابلية مجلس الأمة للحل وطبيعة المهام التي يتولاها رئيس مجلس الأمة في حالة ثبوت المانع لرئيس الجمهورية، وعلى إثر التصريح بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، عاملان يقتضيان أخذهما بعين الاعتبار عند تحديد من

(1). أنظر ملحق رقم 05 بأخر المذكرة.

(2). Cf : Lauvaux Philippe ; op.Cit ,p 93.

(3). الفصل 27 من الدستور المغربي، المرجع السابق.

يستدعي البرلمان في الحالة المنصوص عليه في المادة 177 من الدستور...". ⁽¹⁾

ما سبق يبين الدور الهام الذي يلعبه مجلس الأمة ورئيسه في استمرارية مؤسسات الدولة مما يجعل من مهمة تولي رئيس المجلس رئاسة الجمهورية عند شغور هذا المنصب ، يتنافى مع توجيه إجراء الحل ضده.

كما أضاف المجلس الدستوري في نفس الرأي بخصوص مسألة رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا: "... واعتبارا أنّ المؤسس الدستوري حين أوكل مهمة رئاسة الدولة بالنيابة ورئاسة الدولة لرئيس مجلس الأمة حسب الشروط المقررة في الفقرتين 2 و3 من المادة 88 من الدستور، وطالما أنّ المؤسس الدستوري لم ينص على حالة حل مجلس الأمة ، فإنه يقصد بذلك وضع ضمانات تكفل لمؤسسات الدولة الديمومة والاستمرارية...". (2)

إنّ إنشاء مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري إذن لم يكن إنشاء من أجل الإنشاء بل جاء نتيجة إختلالات مؤسساتية مرّت بها البلاد، كانت من أهم أسبابها حادثة حل المجلس الشعبي الوطني من طرف الرئيس الشاذلي بن جديد بموجب المرسوم 01/92 المؤرخ في 1992/01/04، وإعلان استقالته بتاريخ 1992/01/11 ، وما نجم عن ذلك من شغور مؤسستين عليتين هامتين في البلاد في آن واحد، ذلك أنه في ظل دستور 1989 رئيس المجلس الشعبي الوطني هو المكلف برئاسة الدولة في حالة استقالة رئيس الجمهورية⁽³⁾، ولم يكن آنذاك إلا غرفة وحيدة في السلطة التشريعية.

إنّ ما سبق بيانه يعد من الأسباب المؤسساتية لإنشاء مجلس الأمة ، حيث يرى الأستاذ الدكتور الأمين شريط أنه من : "المتفق عليها سواء عند الفقهاء أو علماء القانون الدستوري أو عند علماء السياسة ، وقد أثبتت التجربة هذه الحقيقة أنّ الغرفة الثانية هي الوسيلة الفعالة والمثلى لسد كافة الفراغات وكافة حالت الشغور التي قد تحدث في السلطة، فكل فراغ مؤسساتي في رئاسة الدولة، أحسن وسيلة لسده و لملئه يتمثل في إيجاد وإنشاء الغرفة الثانية وهذا سبب من الأسباب المهمة لنشأة مجلس الأمة...". (4)

وعليه فإنّ إجراء الحل يتنافى والغاية من إنشاء مجلس الأمة ذاته، هذا ما جعل المؤسس الدستوري يحجم عن توجيهه إليه، ونظرا لذلك فهل يستمر مجلس الأمة في تأدية مهامه أثناء فترة حل الغرفة الأولى ؟.

(1). أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 99/08 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي ... السالف الذكر.

(2). المرجع نفسه.

(3). أنظر المادة 84 الفقرة 4 والفقرات التي بعدها 5، 6، 7 من دستور 1989.

و كذلك لمزيد من التفصيل: أ. د. سعيد بوالشعير: " وجهة نظر قانونية..."، المرجع السابق، ص 3- 17.

(4). أ. د. الأمين شريط: " بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة. " ، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، ديسمبر

1998، ص13.

في بعض الأنظمة السياسية المقارنة أوجبت دساتيرها وجود ما يسمى بالحضور البرلماني أثناء الحل، ضمانا لاستمرارية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أثناء فترة الحل⁽¹⁾، وموقف الأنظمة في التعامل مع هذه الفترة تلخصه الحالات التالية:

- **الأولى:** تتمثل في تعديل تشكيل الحكومة التي حلت البرلمان، بإنشاء حكومة مؤقتة تضم

أعضاء من الحكومة المستقيلة وأعضاء من البرلمان المنحل، لتسيير الأمور الجارية حتى موعد الانتخابات وتشكيل المؤسسات الدستورية الجديدة.⁽²⁾

- **الثانية:** عودة المجلس المنحل في أداء وظائفه إلى غاية إجراءات الانتخابات وتنصيب المجلس الجديد.⁽³⁾

- **الثالثة:** دعوة المجلس المنحل للانعقاد مؤقتا في الأمور ذات الصلة العاجلة.⁽⁴⁾

- **الرابعة:** عودة المجلس المنحل لمباشرة اختصاصاته الدستورية، وذلك إذا لم تقم الحكومة بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء البرلمان خلال المدة القانونية المحددة في الدستور، مما يجعل قرار الحل كأن لم يكن، وكجزء سياسي للحكومة، ويتطلب النص عليه في الدستور.⁽⁵⁾

- **الخامسة:** أسلوب اللجنة البرلمانية الدائمة، وهي لجنة تبقى خلال فترة الحل لممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.⁽⁶⁾

- **السادسة:** تتمثل في أسلوب إكمال مدة الفصل التشريعي، لكن في هذا الأسلوب لا يبقى المجلس النيابي المنحل ممارس لصلاحياته في فترة الحل، بل يتوجب على المجلس الجديد فقط إكمال مدة المجلس المنحل، فالعبرة هنا بعدم التأثير على المدة القانونية للفصل التشريعي.⁽⁷⁾

- **السابعة:** تتمثل في الدعوة للانتخابات العامة قبل حل البرلمان، أي أنّ انتخابات المجلس الجديد تجري والمجلس المراد حله لا زال قائما من الناحية الدستورية.⁽⁸⁾

- **الثامنة:** وتمثل الأسلوب الأخير وهو عدم حل المجالس النيابية العليا، وذلك لضمان النظام الدستوري لها صفة الديمومة أو صفة عدم القابلية للحل، ورغم ذلك فإنّ حل مجلس النواب

(1). أ.د. عادل الطبطبائي: "الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان". مجلة الحقوق الكويتية، العدد 2، 3، 4 السنة 15، 1991، ص 14، 15.

(2). المرجع نفسه، الموضوع نفسه.

(3). المرجع نفسه، ص 17.

(4). المرجع نفسه، ص 19، 20.

(5). المرجع نفسه، الموضوع نفسه.

(6). المرجع نفسه، ص 23، 24.

(7). المرجع نفسه، الموضوع نفسه.

(8). المرجع نفسه، ص 26.

يؤدي إلى شل نشاطها ، نظرا لتطلب دساتير بعض الدول تأجيل اجتماعاتها إلى حين إجراء انتخابات مجلس النواب، الأمر الذي لا يحقق حضور للبرلمان أثناء فترة الحل (1) .

يعتبر هذا الأسلوب الأخير هو المعتمد في النظام السياسي الجزائري ، الذي أرسى مبدأ عدم قابلية مجلس الأمة للحل، لكن المؤسس الدستوري لم ينص على مسألة تأجيل اجتماعاته إلى حين انتخابات المجلس الشعبي الوطني ، وإن كان المجال التشريعي للبرلمان يتدخل فيه رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر عند شغور المجلس الشعبي الوطني (2)، إلا أنّ المجال الرقابي لمجلس الأمة والمخوّل له دستوريا يستمر في ممارسته، نظرا لعدم وجود أي حظر دستوري على ذلك من جهة، وضرورة استمرارية هذه الرقابة لاستمرارية أحيانا الحكومة في تأدية صلاحياتها في إطار تسيير الأمور العادية فقط أو تسيير الأمور بصورة كاملة ، كما سبق بيانه.

و إن كان مجلس الأمة محصن قانونا أمام إجراء الحل فإنّ المجلس الشعبي الوطني معرض لنوعين من الحل: التلقائي والرئاسي.

الفرع الثاني: أعمال الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني

ينطبق على الحل التلقائي تعريف الحل بصفة عامة باعتباره أداة إنهاء مهام وسلطات المجلس الشعبي الوطني (الجهاز الممثل للشعب) (3)، إلا أنه يضاف إليه أمر أساسي يتمثل في توفر شرط عدم الموافقة الثانية لبرنامج الحكومة (الثانية) بعد قيام المجلس برفض برنامج الحكومة الأولى، فبمجرد توفر هذا الشرط ينحل المجلس وجوبا دون تحكيم لأية سلطة أخرى لذلك وجب الإحاطة بأحكام أعمال هذا الحل (الفقرة الأولى)، مع ضرورة البحث في الأبعاد التي أرادها المؤسس الدستوري من وراء إدراجه في النظام السياسي الجزائري (الفقرة الثانية).

(1). المرجع نفسه، ص 25، 26.

(2). يمكن تدخل رئيس مجلس الأمة في المجال التشريعي، عند رئاسته للدولة في حالة شغور رئاسة الجمهورية.

(3). لا يعتبر دستوري 1989 و1996 المكرسين الأولين لإجراء الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني، بل تم تكريس هذا النوع من الحل في دستور 1963 في مسألة سحب الثقة من رئيس الجمهورية مع الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني (المادة 56) ولم يتم النص عليه في دستور 1976 الذي اكتفى بالحل الرئاسي فقط ، ليعود من جديد بموجب التعديل الدستوري لسنة 1988 في المادة 114(4).

الفقرة الأولى: أحكام أعمال الحل التلقائي

تستشف أحكام أعمال الحل التلقائي من النصوص القانونية المنظمة له على مستوى الدستور فقط، والذي حصر مجال أعماله في موضع تقديم الحكومة للبرنامج الحكومي فقط (كحالة وحيدة لتطبيقه) (أولاً). وذلك بتوافر شرط وحيد أيضاً (ثانياً)، كما يؤدي أعمال هذا الحل إلى عدة آثار تستوجب البيان (ثالثاً).

أولاً. من حيث مجال أعماله

جاء النص على أعمال الحل التلقائي بصدد مسألة تقديم الحكومة لبرنامجها بعد تعيينها أمام المجلس الشعبي الوطني، وذلك يظهر من خلال المادة 82 من الدستور التي جاءت تكملة لنفس سياق المادتين 80-81، وعدم النص عليه في أماكن أخرى، و عليه فإن مجال أعمال آلية الحل هذه مرتبطة حصرياً بموضع وحيد هو تقديم البرنامج الحكومي أمام المجلس كما سبق ذكره دون أن تتعداه إلى تقديم بيان السياسة العامة.

إنّ تحديد مجال أعمال هذا النوع من الحل في موضع وحيد أمر بالغ الأهمية نظراً للأبعاد السياسية لهذه الآلية والتي سيأتي بيّانها، ونظراً لغياب الطابع التقديري في تطبيقه، لكون هذا الحل ذو طبيعة آنية فورية، يتم بقوة القانون دون اللجوء إلى أي جهة تحكيمية، ويتولى رئيس الجمهورية فقط مهمة إصداره بموجب مرسوم رئاسي.

ثانياً. من حيث شرط أعماله

نص المؤسس الدستوري على شرط وحيد لإعمال هذه الآلية التلقائية وهو قيام المجلس الشعبي الوطني برفض متتالي لبرنامج الحكومة التي تم تعيينها بعد رفض برنامج الحكومة الأولى، والتي قدمت بناءً عليه استقالته، حيث تنص المادة 82 الفقرة الأولى " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً".

ثالثاً. من حيث آثاره

إنّ قيام المجلس الشعبي الوطني برفض برنامج الحكومة الثانية رغم علمه بمآل هذا الرفض، ينجم عنه أثرين هامين:

- الأول: استمرارية الحكومة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك لضمان عدم تعطيل سير المؤسسة التنفيذية خلال فترة الحل.

- الثاني: يتمثل في إجراء انتخاب مجلس شعبي وطني جديد في أجل ثلاثة أشهر كحد أقصى فالنزاع هنا بين الحكومة والمجلس تفصل فيه نتيجة الانتخاب، فإن عادت نفس الأغلبية البرلمانية يعتبر النزاع حسم لصالح المجلس و إن كان العكس فإنّ النزاع يعتبر قد حسم لصالح الحكومة.

يلاحظ هنا أنّ إجراء الانتخاب قيده المشرع بمدة زمنية أقصاه ثلاثة أشهر؛ فإذا مرت هذه المدة دون استدعاء للهيئة الناجبة ودون إجراء انتخابات شعبية، فهل يمكن للمجلس القديم العودة

لممارسة صلاحياته؟ وإن كان لا، فما الجزاء الدستوري على خرق السلطة التنفيذية لهذا الشرط الدستوري؟.

بالرجوع إلى النص الدستوري المنظم لهذه المسألة نجده لم ينص على حالة عودة المجلس القديم المنحل لممارسة صلاحياته عند خرق السلطة التنفيذية للمدة المنصوص عليها دستوريا لإجراء انتخاب المجلس الجديد، ولا على أي جزاء آخر.

يعتبر ذلك عكس بعض الأنظمة السياسية المقارنة التي وضّحت هذه النقطة بصورة جلية فالنظام الكويتي، و الذي تنص المادة 107 من دستوره على ما يلي: " للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل، فإذا لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد ".⁽¹⁾

وإن كان هذا يتعلق بآلية الحل الرئاسي أو الملكي وليس التلقائي، فإنه يعطى ضمانات للمجلس لدى ممارسة آلية الحل ضده، وكذلك نص على جزاء عدم احترام المدة القانونية التي نص عليها الدستور لإجراء انتخاب المجلس الجديد. الأمر الذي لا يوجد في نظامنا السياسي الجزائري (مسألة التسبيب، وجراء خرق المدة القصوى) سواء في الحل التلقائي أو الحل الرئاسي كما سيأتي بيانه.

و عليه بتوافر أحكام إعمال هذا النوع من الحل فإنه ينبغي البحث في الأبعاد التي أرادها المؤسس الدستوري من تكريس الحل التلقائي في النظام السياسي الجزائري نظرا لوجود الحل الرئاسي المخول لرئيس الجمهورية أيضا.

الفقرة الثانية: أبعاد الحل التلقائي

يتبادر للأذهان التساؤل التالي: لماذا كرس المؤسس الدستوري الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني، رغم أن هناك إمكانية الحل الرئاسي كسلطة تحكيمية مخولة لرئيس الجمهورية؟، مما يتطلب محاولة البحث في الأبعاد المحتملة لآلية الحل التلقائي هذه والتي يمكن اعتبارها مرة للوهلة الأولى كتحكيم مباشر للشعب في الخلاف بين المجلس و الحكومة (أولا) إلا أنها حقيقة تذهب إلى تقييد سلطة المجلس الشعبي الوطني (ثانيا) لضمان الاستقرار الحكومي (ثالثا).

(1). أ.د. عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص28.

بخلاف الحل الرئاسي -الذي ستأتي دراسته فيما بعد- والذي فيه الفصل في الخلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني يمر بتحكيمن، الأول مسند لرئيس الجمهورية والثاني للشعب عن طريق إجراء الانتخابات، فإنه في الحل التلقائي الفصل في النزاع يكون عن طريق تحكيم مباشر للشعب.

حيث أنه يبدو وكأنه وسيلة و أداة في يد المجلس الشعبي الوطني عند مثل الحكومة الثانية أمامه، ليقدر إعماله من عدمه من خلال الموافقة على برنامجها أو عدم الموافقة فاسحا المجال للتحكيم الشعبي،و الذي قد يحسم نتيجة خلافه مع الحكومة لصالحه،وإذا أساء المجلس التقدير فإنّ النتيجة تكون لصالح الحكومة .

لكن الأمر من تكريس هذه الآلية من الحل لا يقف عند هذا الحد البسيط بل يتعداه إلى أبعاد أخرى ذات أهمية بالغة.

ثانيا. تقييد سلطة المجلس الشعبي الوطني

الحل التلقائي أداة لتقييد سلطة المجلس الشعبي الوطني من أجل تحقيق الاستقرار الحكومي؛ لأنّ برنامج الحكومة مسطرا وفقا للمحاور الأساسية لسياسة رئيس الجمهورية فعلاقة رئيس الجمهورية بالبرنامج الحكومي تجعل الرفض المتتالي له مسؤولية غير مباشرة لرئيس الجمهورية، مما يستوجب معه تقييد هذا الحق الرقابي المخول للمجلس الشعبي الوطني بالنظر إلى المكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري.

ثالثا. ضمان الاستقرار الحكومي

إنّ ترتيب الحل التلقائي على الرفض المتتالي لبرنامج حكومتين من طرف المجلس الشعبي الوطني يبدو حتما ضمانا لاستقرار الحكومات وعدم استمرار المجلس في إسقاط الحكومات بصورة تعسفية، ورغم إمكانية الاكتفاء بالحل الرئاسي إلا أنّ المؤسس الدستوري حرصا منه على هدف ضمان الاستقرار الحكومي أورد هذا الحل كسلاح ضد المجلس أو أداة تذكير له ليتأني قبل اتخاذ قرار رفض برنامج الحكومة الثانية من خلال استعراض عواقب هذا القرار عليه.

وهو الأمر الذي ذهب إليه الأستاذ محمد إبراهيمي بقوله: " كل الأمور تشير بأنّ تأسيس طريقة الحل التلقائي تسعى أولا و قبل كل شيء إلى الحفاظ على الاستقرار الحكومي، ويقوم هذا الاحتمال على افتراض ذو طابع نفسي و سوسيولوجي والذي يبدو أنّ الأثر الأكثر انتظارا

من هذه الطريقة يرتكز عليه، والتي تحدث قبل كل شيء تخوفا لدى المجلس الشعبي الوطني أمام احتمال اللجوء للانتخابات، فالعملية ليست دائما امتحانا ناجحا." (1)

وعليه إنّ حقيقة الغاية من إعمال الحل التلقائي هو تقييد سلطة المجلس الشعبي الوطني لضمان الاستقرار الحكومي، وبالتبعية لذلك تحقيق تفوق مؤسسة رئيس الجمهورية، هذا التفوق الذي تدعمه أيضا تقنية الحل الرئاسي.

الفرع الثالث: إعمال الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني

إن كان الحل التلقائي كما سبق بيانه يتم بصورة تلقائية وجوبية بقوة النص الدستوري فانه من نص المادة 129 من الدستور التي جاء فيها ما يلي: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة..."، يتبين أنّ الحل الرئاسي سلطة مسندة لرئيس الجمهورية (الفقرة الأولى)، مع وضع المؤسس الدستوري عدة أحكام لممارسته (الفقرة الثانية)، وينبغي لاستكمال الدراسة الوقوف على أبعاد تكريسه في الفقرة السادسة من المادة 84 المرتبطة بمسألة التصويت بالثقة (الفقرة الثالثة).

تجدر الملاحظة أنّ أول تكريس لآلية الحل الرئاسي في النظام السياسي الجزائري كان في دستور 1976⁽²⁾، ثم استمر النص عليه في كل الدساتير التي عقبته.

الفقرة الأولى: سلطة رئيس الجمهورية في الحل الرئاسي

إنّ سلطة رئيس الجمهورية في الحل الرئاسي في النظام السياسي الجزائري هي سلطة شخصية و تحكيمية (أولا) من جهة، وسلطة تقديرية مطلقة (ثانيا) من جهة أخرى.

أولا. سلطة شخصية و تحكيمية

1. سلطة شخصية

إنّ سلطة الحل الرئاسي مسندة شخصيا إلى رئيس الجمهورية، وهي بذلك اختصاص حصري له، لا يجوز تفويضها إلى أي شخص آخر في الدولة مهما كانت مكانته، وذلك واضح من نص المادة 87 في فقرتها الثانية التي جاء فيها: " لا يجوز أن يفوض سلطته في... وحل المجلس الشعبي الوطني..." ، فهذه الفقرة لم تقم بذكر المادة 129 فقط و المتضمنة لهذا

(1). الأستاذ محمد إبراهيمي، المرجع السابق، ص 630.

(2). المادة 163 من دستور 1976.

النوع من الحل في الصلاحيات التي لا يجوز التفويض فيها، على غرار بعض المجالات التي نصت فيها على المواد المنظمة لها فقط، بل تولت النص على عدم إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لسلطته في حل المجلس الشعبي الوطني صراحة وبعبارة واضحة، تأكيداً لارتباط هذه السلطة بشخصه.

إنّ حل المجلس إذن لا يكون إلا بموجب مرسوم رئاسي، ويبدو أنّ هذا الاختصاص الشخصي لرئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني يعود إلى كون كلا المؤسستين تصلان إلى السلطة بالطريقة نفسها، فلا يصح إذن أن يسند حل مجلس منتخب من الشعب مباشرة إلى مؤسسة معينة كرئيس الحكومة مثلاً، مما قد يكيف كتعدي على الإرادة الشعبية.

2. سلطة تحكيمية

إنّ شخص رئيس الجمهورية يجسد رئيس الدولة ووحدة الأمة، وحامي الدستور، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها⁽¹⁾، ويستمد شرعيته من الشعب مباشرة عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري⁽²⁾، ناهيك عن الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها تأكيداً لذلك. بناءً على ذلك فإنّ رئيس الجمهورية في الظروف العادية يكفل السير الحسن لمؤسسات الدولة، والإشراف و اتخاذ كل ما يضمن سير مصالح الدولة في مختلف الميادين، وبالتالي فإنه يعمل على عدم نشوب أية خلافات أو أزمات تعطل مؤسسات الدولة وتهز استقرارها وفي حال نشوبها في حالات الأزمات السياسية، فإنّ تدخله يكون من أجل إعادة سير الآليات المعطلة.⁽³⁾ يعود سبب ذلك لأنّ رئيس الجمهورية " غير مسئول سياسياً ويجسد مبدئياً المصلحة العليا للأمة، ويقوم بدور شبه ملكي في التحكيم، ويمتلك سلطات كافية للقيام بوظيفة المنظم ومن سلطاته ينبغي ذكر حق الحل"⁽⁴⁾، وإنّ تبني النظام السياسي الجزائري لنظام التعددية الحزبية يفترض نشوب نزاع بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، خاصة أنّ هذه الأخيرة يتوجب عليها حيابة ثقة المجلس وثقة رئيس الجمهورية، الأمر الذي قد يجعلها في وضع مسؤولية مزدوجة، مما يتوجب إذن على رئيس الجمهورية لعب دور الحكم فضا لهذه النزاعات

(1). المادة 70 الفقرات 1, 2, 3 من دستور 1996.

(2). المادة 71 الفقرة 1 من الدستور نفسه.

(3). الأستاذ محمد إبراهيمي، المرجع السابق، ص 669-670.

(4). المرجع نفسه، ص 669.

والخلافات، التي قد تهدد المؤسسات الدستورية للدولة، والتحكيم هنا يمارسه رئيس الجمهورية دائما باسم الشعب بصفته ممثلا له.⁽¹⁾

ثانيا. سلطة تقديرية مطلقة

يبتدى نص المادة 129 السالفة الذكر بعبارة " يمكن لرئيس الجمهورية... " ، مما يستشف منه أنّ لجوء رئيس الجمهورية للحل الرئاسي سلطة تقديرية ، أي كما له مكنة إعماله له أيضا مكنة الإحجام عن ذلك، ولا يقف الأمر عند هذا الحد بل هذه السلطة التقديرية مطلقة أيضا وذلك لغياب شروط موضوعية لممارستها، فلم يحدد المؤسس الدستوري قيد زمني ولا مجال لممارسة هذه السلطة .

- فمن حيث عدم توفر القيد الزمني: فإنه يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني متى شاء ذلك ، حتى ولو لم تمض مدة سنة على تنصيب مجلس جديد بدلا من القديم المنحل عكس ما هو معمول به في النظامين الفرنسي والمغربي ، ففي فرنسا الجمعية الوطنية المنتخبة بعد الحل لا يمكن أن تخضع لحل جديد خلال سنة من انتخابها⁽²⁾، وفي المغرب ينص الفصل 73 من الدستور على ما يلي: " إذا وقع حل مجلس فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة من انتخاب المجلس الجديد." ⁽³⁾

الأمر الذي يجعل من عدم توفر هذا القيد الزمني على سلطة رئيس الجمهورية في الحل يشكل تهديدا على السلطة التشريعية.⁽⁴⁾

- من حيث عدم حصر مجال ممارسة الحل: يترتب عليه حرية مطلقة لرئيس الجمهورية في اللجوء إليه، سواء عند عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة الأولى قبل أن تكون هناك حكومة ثانية، أو عند نجاح المجلس في تبني ملتزم رقابة ضد الحكومة أو عند عدم نيل الحكومة ثقة المجلس عند طلبها، أو في أي وضع آخر لم تكن فيه الحكومة محل طرح مسؤولية أمام المجلس .

كما لا يوجد قيد على حرية رئيس الجمهورية في ممارسته لآلية الحل هذه سوى احترام إجراء شكلي وحيد هو الاستشارة الإلزامية كما سيأتي بيانه.

(1). المرجع نفسه، ص 668-669.

كذلك: علي صغير جمال، المرجع السابق، ص 41.

(2). Voir l'article 12 de la constitution Française, Portelli Hugues, op. cit. p315- 316.

Cf: Burdeau Georges ; Op. cit. p 648.

(3). الدستور المغربي، المرجع السابق، ص 11.

(4). علي صغير جمال، المرجع السابق، ص 40.

الفقرة الثانية: إجراءات وآثار ممارسة الحل الرئاسي

إذا ما قرر رئيس الجمهورية اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني، فعليه احترام إجراء شكلي وحيد (أولاً)، ويترتب عن ذلك عدة آثار (ثانياً).

أولاً. إجراء شكلي وحيد

كما سبق الإشارة إليه لدى تناول سلطة رئيس الجمهورية في الحل الرئاسي، أنه لا توجد شروط موضوعية ولا قيود إجرائية على ممارسته له سوى إجراء شكلي وحيد يتمثل في القيام بالاستشارة الإلزامية لعدة هيئات دستورية هي: رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة، كما جاء في نص المادة 129 السالفة الذكر، وهو نفس الوضع في النظام الفرنسي.

الملاحظ هنا بطبيعة الحال أنّ الإلزامية تكمن في اللجوء إلى طلب الاستشارة من هذه

الجهات، دون أن تتعدى إلى الأخذ بها، فالقرار الأول والأخير منعقد إلى رئيس الجمهورية.

كما لم يتطلب المؤسس الدستوري من رئيس الجمهورية تسبب قرار الحل بذكر أسباب الحل في المرسوم الرئاسي المتضمن ذلك، فالنظام الكويتي يستوجب التسبب لأنه يرتب عن ذلك عدم إمكانية حل مجلس الأمة لذات الأسباب مرة أخرى.

في النظام المغربي بالإضافة إلى استشارة رئيسي مجلسي البرلمان، استشارة رئيس المجلس

الدستوري دون الوزير الأول وتوجيه خطاب للأمة قبل الحل.⁽¹⁾

ثانياً. الآثار

إنّ ما يرتبه أعمال الحل الرئاسي من آثار تتصرف أساساً إلى إجراء انتخابات المجلس

الجديد (1)، مع عدم وضوح الرؤية حول مدى استمرارية الحكومة في تأدية مهامها (2).

1. إجراء انتخابات المجلس الجديد

على غرار الحل التلقائي فإنه يتعين إجراء انتخابات المجلس الجديد في أجل ثلاثة (3) أشهر

كحد أقصى، وإن تعتبر هذه المدة طويلة مقارنة بما هو معمول به في النظام الفرنسي الذي حدد

مدة إجراء الانتخابات بعشرين (20) يوم على الأقل و أربعين (40) يوم على الأكثر بعد الحل.⁽²⁾

أما النظام المغربي أخذ بمدة (3 أشهر) أيضاً لإجراء الانتخابات، وذلك بنصه في الفصل

الثاني والسبعون من الدستور: "يقع انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف ثلاثة

أشهر على الأكثر من تاريخ الحل...".⁽³⁾

(1). الفصل الواحد والسبعون من الدستور المغربي، المرجع السابق، ص 10.

(2). Voir l'article 12 de la constitution Française, Portelli Hugues, op. cit.p315- 316.

(3). الدستور المغربي، المرجع السابق، ص 10

2. عدم النص على استمرارية الحكومة في تأدية مهامها

بصفة عامة المادة 129 من الدستور لم تنص على استمرارية الحكومة في تأدية مهامها أثناء فترة الحل، رغم أنّ هذه الفترة قد تستغرق مدة الثلاثة أشهر كاملة، كما أنه وإن وحد المؤسس الدستوري مدة إجراء الانتخابات بين الحل التلقائي والحل الرئاسي، إلا أنه نص صراحة على وضع الحكومة أثناء تلك الفترة في الحل الأول دون الثاني، وإذا اتبعنا مقولة " لا اجتهاد مع صراحة النص."، فإنه لا يمكن للحكومة أن تستمر في تأدية مهامها أو تصريف الأمور العادية أثناء فترة الحل، طالما لم يتم النص على ذلك صراحة.

أما إذا اتبعنا مقولة " 憲法解釋者 المطلقة على إطلاقه"، فإنها طالما لم تتعرض المادة 129 المتعلقة بالحل الرئاسي الذي يختلف عن الحل التلقائي لهذه المسألة، فإنّ إسناد مهمة تسيير الشؤون العادية خاصة لا يوجد ما يمنعه قانونا، ويبقى ذلك تبعا للظروف المحيطة بهذا الحل، دون نسيان ما سبق بيانه من إمكانية احتفاظ الحكومة بصلاحياتها حتى قبول استقالته من طرف رئيس الجمهورية في مسألة الحل الرئاسي المرتبط بطلب التصويت بالثقة .

من الناحية العملية لم تسمح أول ممارسة لإجراء الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992 من تبيان هذه الإشكالات العملية ، نظرا لاقتران الحل ذاته بشغور منصب رئيس الجمهورية كما سبق بيانه والأزمة التي تلت ذلك.

بناء على ما سبق فإنّ تكريس الحل الرئاسي بهذه الأحكام يتطلب البحث في أبعاده المرتبطة أساسا بمسألة طلب الحكومة التصويت كآلية لوضع الحكومة محل مساءلة بإرادتها.

الفقرة الثالثة: أبعاد الحل الرئاسي المرتبط بآلية طلب التصويت بالثقة

كما سبق بيانه فإنّ سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني سلطة مطلقة غير محددة المجال ، فلو لم يتم النص على هذا الحل في مسألة رفض منح الثقة للحكومة لدى طلبها من المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 84 الفقرة الخامسة، فليس هناك ما يمنع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته في الحل، هذا الأمر الذي أثار الفضول في ضرورة التركيز على أبعاد النص على إمكانية رئيس الجمهورية إعمال إجراء الحل قبل قبوله استقالة الحكومة طبقا للفقرة السادسة من المادة 84. و التركيز على ذلك دون باقي الأبعاد التي يتمتع بها الحل الرئاسي عموما، وذلك نظرا للارتباط المباشر لهذه المسألة بطرح مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.

إنّ دستور 1976 هو أول من كرّس الحل الرئاسي كما سبق بيانه، و ذلك في نص المادة 163 منه: "الرئيس الجمهورية أن يقرر في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب و الحكومة حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له..." ، و نظرا لغياب مسؤولية الحكومة

أمام المؤسسة التشريعية كيف آنذاك على أنه " أداة للسيطرة على الجهاز التشريعي الممنوحة لرئيس الدولة" (1)، ليتم النص عليه في دستور 1989 في المادة 120 منه فقط دون التأكيد عليه في مواد أخرى، وذلك بقولها: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة.."، رغم أن هذا الدستور حوّل للحكومة طلب التصويت بالثقة من المجلس. أما دستور 1996 فقد أبقى على نفس هذه المادة مع إضافة استشارة رئيس مجلس الأمة تماشياً مع الثنائية التي أحدثت على مستوى تكوين السلطة التشريعية، ولم يكتف بهذا النص فقط بل أكد على إمكانية رئيس الجمهورية في إعمال الحل الرئاسي في مسألة طلب الحكومة التصويت بالثقة كما سبق بيانه، وهو موضع تمثل فيه الحكومة بإرادتها أمام المجلس الشعبي الوطني للمساءلة.

يبقى أنه من الناحية المنطقية حل المجلس الشعبي الوطني عند عدم موافقته على منح الحكومة الثقة عند طلبها أمر تعسفي؛ لكون المبادرة بتحريك المسؤولية منعقدة للحكومة - كما سبق دراسته- فما دام أنّ الحكومة هي التي بملء إرادتها وضعت نفسها محل مساءلة، فهذه الحرية تتطلب منها تحمل المسؤولية كاملة ولوحدها، خاصة أنّ الأغلبية البسيطة هي المطلوبة في التصويت.

لو تم النص على إمكانية إعمال الحل الرئاسي في مسألة ملتزم الرقابة لأمكن تقبل المسألة ولو بصورة ظاهرية اعتباراً على أنّ الحل كمقابل لمبادرة المجلس بطرح مسؤولية الحكومة. (2) وعليه فإنّ النص على هذه الإمكانية في اللجوء للحل الرئاسي من جهة توحد أبعاد هذا الحل مع أبعاد الحل التلقائي جاعلة منه كمقابل لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان ظاهرياً وتحكيم للشعب بصفة غير مباشرة (نظراً لوجود التحكيم الأولي لرئيس الجمهورية)، إلا أنه فعلياً يهدف إلى تقييد سلطة المجلس الشعبي الوطني لضمان الاستقرار الحكومي من أجل غاية بعيدة تتمثل في تحقيق تفوق رئيس الجمهورية باعتباره المالك الأصلي للسلطة، الأمر الذي يجعل الحل وسيلة ضغط فعالة بيده.

(1). الأستاذ محمد إبراهيم، المرجع السابق، ص 681.

(2). رغم أنّ مسألة ملتزم الرقابة ليست بمنأى على إعمال الحل الرئاسي فليس هناك ما يمنع من اللجوء إلى الحل " كرد فعل مباشر للائحة ملتزم رقابة ناجحة من أجل تأييد السياسة الرئاسية التي تنفذها الحكومة " ، المرجع نفسه ، ص 657.

من جهة أخرى فإنه يلعب دور التذكير والتحذير و التنبيه من نتائج عدم الموافقة على طلب التصويت بالثقة، لأنّ دستور 1996 بين مصير الحكومة عند عدم إحرازها للموافقة بتقديم استقالتها

عكس دستور 1989 الذي بين أنه: " لرئيس الحكومة طلب التصويت بالثقة." و كفى دون بيان مصير هذا التصويت، و بالتالي يجد المجلس نفسه في الوضعية نفسها لمسألة الحل التلقائي، و الاختلاف البسيط أنّ العلاقة ثلاثية بين المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ورئيس الجمهورية و بصورة واضحة في هذه الحالة.(1)

يمكن استخلاص أبعاد الحل الرئاسي إذن من حالات اللجوء إليه، حيث " قد يتم اللجوء إليه في حالة النزاع بين الحكومة و المجلس وهو بهذا الغرض يعد وسيلة لتغليب الهيئة التنفيذية على البرلمان في النزاع القائم بينهما، وهو وسيلة للتحكيم السياسي لرئيس الجمهورية فباستعماله لحق الحل فإنه يقف إلى جانب الحكومة التي يعد رئيسها الفعلي باعتباره صاحب الأول للسلطة التنفيذية و بالتالي يعبر هذا الحل دفاعا عن البرنامج السياسي للحكومة" (2).

بناء على كل ما سبق فإنّ مقولة **موريس دوفرجه** تلخص دور الحل بصفة عامة وبكل أنواعه بقوله: " يلعب الحل أيضا دور السلاح في نظرية الردع ، إنه سلاح احتياطي معد لمنع حصول الأزمات الوزارية ... " (3).

(1) في مسألة برنامج الحكومة العلاقة في إطار الحل التلقائي تبدو و كأنها ثنائية بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، ولو أنها ثلاثية في حقيقتها نتيجة لعلاقة برنامج الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية.

(2). أحمد وافي ، إدريس بوكرا ، المرجع السابق، ص 307.

(3). موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص 131.

خلاصة الفصل

من خلال كل ما سبق دراسته، فإنّ إمكانية بسط البرلمان لرقابة المساءلة المباشرة للحكومة عن أعمالها، ليست بالأمر السهل والمتاح في كل الظروف والأوضاع.

فإن كان المؤسس الدستوري خوّل للمجلس الشعبي الوطني وحده إمكانية تحريك هذه المساءلة التي تبدأ على مستوى البرنامج الحكومي، فالعلاقة العضوية بين الحكومة ورئيس الجمهورية وعلاقة البرنامج الحكومي بالبرنامج الرئاسي، مع عدم تحقيق التعددية الحزبية مع نظام التمثيل النسبي لأغلبية قوية في البرلمان إلا من خلال نظام التحالف الذي يصب في مسار تحقيق الاستقرار الحكومي، والتي تبرز على مستوى الإجراءات السابقة لعملية تقديم برنامج الحكومة أمامه، تعطي نظرة مسبقة عن ضعف هذه الرقابة، وكذلك رغم إلزامية عرض هذا البرنامج أمام المجلس وفتح مناقشة حوله على مستوى أحكامه، فإنّ تكييفه يبقى أمر اختياري للحكومة.

كما أنه وإن كان تصويت المجلس على برنامج الحكومة يعد بمثابة الترخيص لها بتنفيذه، فإنّ قرار المجلس بعدم منحها هذا الترخيص لا يتأتى إلا في حالة عدم إحرازها للأغلبية البسيطة من الأصوات وليس الأغلبية المطلقة، خلافا لما هو معمول به في العديد من الأنظمة في العالم، مع تقييد المجلس أيضا بمستويين للتصويت بعدم الموافقة على البرنامج الحكومي.

ويواصل المجلس الشعبي الوطني رقابته هذه أثناء تنفيذ ذلك البرنامج، من خلال المحطة التقييمية التي تمثل فيها الحكومة لدى تقديمها لبيان السياسة العامة السنوي فقط، وذلك عن طريق إمكانية إصداره للائحة حوله، عديمة الأثر من الناحية القانونية، ولها تأثير محدود سياسيا، ولا يكون التعرض للحكومة في مواصلة مهامها بطرح مسؤوليتها، إلا من خلال تبني ملتزم رقابة أحيطت أحكام ممارسته بكثير من المبالغة والتعجيز، يستحيل معها تبنيه، لاسيما على مستوى التصويت الذي يتطلب توفر نصاب ثلثي (3/2) أصوات نواب المجلس.

أما عن مبادرة الحكومة بطرح مسألة الثقة أمام المجلس، إضافة إلى الطابع الاختياري لطلب التصويت بالثقة، الذي يفتح سلطة تقديرية مطلقة للحكومة لاستعماله وفقا للظروف المحيطة بها فلن تلجأ إليه إلا إذا كان في صالحها، فإنّ الأغلبية المطلوبة للتصويت على هذا الطلب أغلبية بسيطة فقط وليست مطلقة.

ما سبق يبين عدم تكافؤ بين المجلس والحكومة في علاقة طرح المسؤولية، فمبادرة الحكومة التصويت عليها يكون بالأغلبية البسيطة، ومبادرة المجلس التصويت عليها بأغلبية الثلثين ناهيك عن حصر إمكانية لجوء المجلس إلى تحريك مسؤولية الحكومة - بعد تقديم البرنامج الحكومي - في بيان السياسة العامة السنوي.

الأمر الذي يجعل من أن تنظيم النصوص القانونية الدستورية والقانون العضوي بالأساس يصب في مسار واحد يهدف إلى تقييد سلطة المجلس في تحريك مسؤولية الحكومة أمامه وتقوية بالمقابل الحكومة بتمكينها من تمرير البرنامج الحكومي أو بالأحرى الرئاسي ومواصلتها بتنفيذه.

أما بالنسبة لمجلس الأمة فلم يراد تمكينه من مساءلة الحكومة، بل اقتصر دوره على إمكانية إصدار لائحة حول البرنامج الحكومي ، عديمة الأثر قانونا وتلعب دور سياسي هام لصالح الحكومة وتقوية مركزها، كإطار عام أكدته أول ممارسة ، أما عند تقديم بيان السياسة العامة السنوي، فبالإضافة إلى الطابع الاختياري للحكومة في تقديمه، فلا دور للمجلس لا على الصعيد القانوني ولا السياسي، لعدم إمكانه إصدار لائحة، الأمر الذي جعل من تدخل مجلس الأمة في مجال مساءلة الحكومة محدود، لأنه أريد لهذا المجلس أن يسند الحكومة في مواجهة الغرفة الأولى، وذلك أمام المعارضة التي قد يفرزها التصويت بالأغلبية البسيطة على البرنامج الحكومي بالأساس.

كما أن محاولة توضيح وضعية مسؤولية الحكومة أمام البرلمان تتجلى بوضوح لدى التطرق للآثار التي يمكنها أن تحدث كنتيجة لتحريكها فرضا، فبالنسبة للآثر الأول فإنه يمس الحكومة بتحييها عن السلطة كمسؤولية سياسية تضامنية ، تتم إجراءاتها أمام رئيس الجمهورية نظرا للعلاقة العضوية للحكومة به، أما من حيث أساسها فإنها تنبني على المخالفة السياسية وممارسة السلطة كمناط للمسؤولية، الأمر الذي لا يتوفر لدى الحكومة، نظرا للدور الثانوي لها رئيسا وأعضاء في ممارسة صلاحيات السلطة التنفيذية، مقارنة بدور رئيس الجمهورية داخل المؤسسة نفسها، مما يجعل توجيه المسؤولية للحكومة لا يتسم بالموضوعية ، وما يشكل إلا مسؤولية غير مباشرة لرئيس الجمهورية.

ما سبق أدى إلى ترتيب أثر ثاني على طرح مسؤولية الحكومة، وهو توجيه إجراء الحل ضد المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، فحضانة هذا الأخير تجد مبررها في أسباب إنشائه أما المجلس الأول فهو مهدد بالحل التلقائي عند الرفض المتتالي لبرنامج الحكومة أو بالأحرى برنامج رئيس الجمهورية، ولو كان البرنامج المقدم من طرف الحكومتين هو ذاته، وكذلك مهدد بالحل الرئاسي كسلطة شخصية حكيمية وتقديرية مطلقة لرئيس الجمهورية ، تصب أبعاد الحلين في نهاية المطاف إلى تحقيق الاستقرار الحكومي، وتقوية مركز رئيس الجمهورية المالك الأصلي للسلطة.

هذا ما يفسر تعطيل ميكانيزم رقابة المساءلة للحكومة أمام البرلمان ، وإن هذه النتيجة ستعكس حتما على رقابة المتابعة المخولة للبرلمان بغرفتيه على أعمال و نشاط الحكومة، والتي يأمل من خلال الآليات المسخرة له لتحقيق ذلك، في توليد مجال لوضع الحكومة محل مساءلة غير مباشرة.

الفصل الثاني: متابعة البرلمان لأعمال الحكومة

إنّ صلاحيات البرلمان في الرقابة لا تنحصر فقط في الآليات التي تمنحه إمكانية وضع الحكومة محل مساءلة مباشرة أمامه، بل تشمل كذلك آليات تمكّنه من متابعة أعمال و نشاط الحكومة ومحاولة مساءلته بصورة غير مباشرة أمامه و أمام الرأي العام أساسا. وإن كانت إمكانية مساءلة الحكومة مباشرة إتضح من خلال ماسبق دراسته عدم جدواها لصعوبة تحريكها، نظرا للقيود والشروط صعبة التحقيق المحاطة بها، من جهة ، ولكون هذه المساءلة الموجهة للحكومة لا تتصف بالموضوعية بسبب الدور الثانوي للحكومة داخل السلطة التنفيذية ، ولسلاح الحّل الموجه ضد الغرفة الأولى للبرلمان المخولة دستوريا بصلاحيات المساءلة هذه ، من جهة أخرى.

و عليه فإنّ كانت الحكومة تفلت من المساءلة المباشرة، فهل تفلت أيضا من المساءلة غير المباشرة؟، و التي تكون أثناء متابعة البرلمان لأعمال الحكومة، من خلال الاستفهام عن عملها عن طريق الأسئلة والاستجابات (المبحث الأول)، أو من خلال تقييم أدائها المالي (المبحث الثاني) أو دور اللجان البرلمانية في الاستماع والتحقق البرلماني (المبحث الثالث).

تجدر الملاحظة مسبقا أنّ المؤسس الدستوري والمشرع وحدا بين غرفتي البرلمان في إستعمال الآليات التي تمكّن من متابعة أعمال الحكومة ، سواء على مستوى حق ممارستها أو إجراءات إعمالها عموما، ماعدا بعض الإختلافات البسيطة والطفيفة التي ستنم الإشارة إليها في حينها ، مما سينعكس على الدراسة بأن تكون موحدة في هذا الفصل ، لا تعتمد على إظهار التمييز بين دور الغرفة الأولى والثانية.

كما يبرز هنا أيضا دور القانون العضوي في تنظيم أحكام آليات هذه المتابعة والاستئثار بالسواد الأعظم منها ولو بصورة غير وافية، في مقابل تدخل ثانوي ومحدود للأنظمة الداخلية وهذا ما سيتم توضيحه بالتفصيل في نقاط هذه الدراسة.

المبحث الأول: الاستفهام عن عمل الحكومة

مكّن الدستور البرلمان من متابعة أعمال ونشاط الحكومة من خلال فتح قنوات للحوار بين أعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان غرضها الاستفهام حول عمل الحكومة، ويتسنى ذلك عن طريق توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة (المطلب الأول) التي تفتح مجال لاستفهام استفساري وإمكانية استجواب الحكومة (المطلب الثاني) التي تفتح مجال لاستفهام اتهامي.

وإن كانت هذه القنوات الحوارية بإستقراء المواد الدستورية المنظمة لها لا تفتح مجال للمساءلة المباشرة للحكومة ، فهل تفلح في فتحه بطريقة غير مباشرة ؟.

المطلب الأول: توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة

لقد نص المؤسس الدستوري على حق البرلمان في توجيه الأسئلة من خلال المادة 134 من دستور 1996 التي جاء فيها: " يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة...".⁽¹⁾

والسؤال بصورة عامة عبارة عن استفسار أو استفهام عن نقطة معينة لتقصي الحقيقة حيالها يكون بين طرفين هما عضو البرلمان السائل وعضو الحكومة المسئول، فهو بذلك يحقق للسائل الحصول على معلومات عن أمر يجهله أو التحقق من حصول واقعه علمها أو الاستعلام عن نية الحكومة في أمر من الأمور⁽²⁾.

الملاحظ أنه رغم تنوع الأسئلة فإنّ المؤسس الدستوري اكتفى بتمكين أعضاء البرلمان من توجيه نوعين فقط من الأسئلة إلى الحكومة هما: السؤال الشفوي (الفرع الأول) و السؤال الكتابي(الفرع الثاني)، ينبغي بعد دراسة أحكامهما البحث في قيمة الأسئلة في النظام السياسي الجزائري، من خلال تقييمها (الفرع الثالث).

(1). يعطي الفقه أهمية بالغة للسؤال تتجلى أساسا في كون أن الدساتير أدرجته ضمن الحقوق البرلمانية الدستورية ، ربما هذا يعود لكون السؤال يعد من الآليات البرلمانية الكلاسيكية.

أنظر: د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 55.

(2). المرجع نفسه، ص 54.

د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 43.

باعتبار السؤال الشفوي نوع من أنواع الأسئلة البرلمانية فإنه ينطبق عليه مفهوم السؤال بصفة عامة، و كما هو واضح من تسميته فإنه يطرح شفاهة من طرف السائل ويتم الرد عليه أيضا شفاهة من طرف المسئول⁽¹⁾، وتوجيه هذا السؤال تحكمه عدة إجراءات و ضوابط قانونية تبدأ من عملية تقديم السؤال الشفوي (الفقرة الأولى) إلى غاية عرضه و الإجابة عليه في الجلسة(الفقرة الثانية) مرورا بإمكانية فتح مناقشة حوله(الفقرة الثالثة) .

الفقرة الأولى: تقديم السؤال الشفوي

تحكم عملية تقديم السؤال الشفوي مرحلتين هامتين هما: مرحلة إيداع السؤال الشفوي(أولا)، ثم مرحلة تحديد جلسة ويوم مناقشته (ثانيا).

أولا. إيداع السؤال الشفوي

إنّ عملية تقديم السؤال الشفوي تبدأ بإيداع صاحب السؤال نص السؤال لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، وذلك في مدة عشرة (10) أيام على الأقل قبل الجلسة المقررة لدراستها⁽²⁾.

الملاحظ هنا أنّ القانون العضوي والأنظمة الداخلية لم يتناولوا تحديد الشروط الواجب توفرها في نص السؤال بصورة عامة لكي لا يخرج استعماله عن الإطار القانوني، عكس بعض الأنظمة المقارنة التي تولت لوائحها الداخلية تبيان ذلك مثل: لائحة مجلس الأمة الكويتي التي أوردت في المادة 122 منها شروط السؤال عامة بنصها بأن يقدم العضو سؤاله موقعا و مكتوبا بوضوح و إيجاز قدر المستطاع، و أن يقتصر على الأمور التي يراد الاستفهام عنها، بدون تعليق، وألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد⁽³⁾.

(1). د. عبد الله بوقفة: " أساليب ممارسة السلطة... " المرجع السابق، ص 504.

(2). المادة 69 الفقرة الأولى من القانون العضوي 02/99، وقد كانت مدة إيداع السؤال الشفوي 7 أيام على الأقل قبل الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة على الحكومة في المادة 100 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي لسنة 1997، والمادة 82 من نظام مجلس الأمة الداخلي لسنة 1998.

(3). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 56.

وقد تولت التعليمات العامة رقم 2000/08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية سد هذا النقص على مستوى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الجزائري⁽¹⁾ وذلك

بالنص على الشروط الواجب توفرها في نص السؤال بصفة عامة في المادة الأولى منها والتي تستوجب:

- " أن يوجه السؤال وأن يوقع من نائب واحد.
- أن يتضمن نص السؤال موضوعا واحدا.
- أن يحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال.
- أن يحرر نص السؤال باللغة العربية وبشكل موجز، وأن ينصب على المسألة المطلوب الاستفسار عنها.
- أن يكون نص السؤال خاليا من العبارات النابية.
- كما يجب أن لا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور أو متعلقا بقضية شخصية أو فردية، أو بشخص معني بذاته، أو فيه مساس بشخص في شؤونه الخاصة، أو مساس بطريقة مباشرة بسمعة الجزائر، و بثورة التحرير الوطني ورموزها، أو متعلقا بقضية مطروحة على الجهات القضائية." كما نصت المادة الثالثة على ما يلي: " لا يقبل أي سؤال شفوي أو كتابي يكون موضوعه نظير موضوع سؤال تمت الإجابة عنه منذ مدة تقل عن ثلاثة (3) أشهر."
- من خلال هذه المواد يتضح ضرورة توافر عدة شروط ليعتد بالسؤال قانونا:
- **من حيث أطرافه:** تم تكريس الطابع الفردي للسؤال، أي لا يمكن تقديم سؤال جماعي، بل السائل يقدم سؤاله بصفة منفردة و مستقلة عن باقي النواب أو الأعضاء في البرلمان⁽²⁾، كما يجب أيضا تحديد بدقة عضو الحكومة الموجه إليه السؤال.

(1). أنظر موسى بودهان : " القانون البرلماني الجزائري، تشريعات ونظم"، مطبوعات المجلس الشعبي الوطن (ي بدون تاريخ) ص 152 - 154.

نص التعليم ملحق رقم 06 .

(2). وبطبيعة الحال لكي لا يتحول السؤال إلى استجواب مقنع ربما، كما أن الأمر لا يمنع من تقديم نفس السؤال من عدة نواب لكن بصورة مستقلة، والملاحظ هنا أن طرح الأسئلة مخول لأعضاء البرلمان فقط على عكس النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 الذي خول ذلك إلى المجموعات البرلمانية، والتي يحق لها أن تطرح سؤالا واحدا في كل جلسة و سؤالا إضافيا واحدا في نفس الجلسة، أنظر المادة 99 منه.

لمزيد من التفصيل، د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 57-58.

ويبدو للوهلة الأولى في المادة أنّ السؤال يجب أن يوجه لعضو واحد من الحكومة، غير أنّ الأمر منطقيا لا يمنع من أن يوجه سؤال واحد إلى عدة أعضاء في الحكومة، طالما أن

اختصاصاتهم لها ارتباط بموضوع السؤال، أو يوجه السؤال مباشرة إلى رئيس الحكومة و مثال ذلك تم توجيه أحد أعضاء مجلس الأمة الكويتي سؤالا إلى كل من وزير الداخلية ووزير الصحة العامة حول حادث اعتداء على رئيس وحدة الأطفال بمستشفى منطقة الجهراء⁽¹⁾.

- من حيث شكل تحريره: فإنه يشترط أن يكون نصه باللغة العربية و موجزا وواضحا بحيث ينصب مباشرة على المسألة المراد الاستفسار عنها⁽²⁾، ويثار التساؤل هنا حول مدى إمكانية تحرير السؤال باللغة الأمازيغية بعد دستورها في سنة 2002 بموجب القانون 03/02 .

- من حيث مضمون السؤال: فإنه يتطلب أن يحصر في موضوع واحد (لتجنب تشعب السؤال إلى عدة مواضيع وبالتالي طرح عدة أسئلة في سؤال واحد)، كما يجب أن يتعلق بمصلحة عامة ويكون بصورة مجردة وعامة (لا شخصية ولا فردية).

كما يجب أن تكون كذلك عباراته لائقة ومهذبة، وأن لا يمس بالأحكام الدستورية المعمول بها أو بكرامة الدولة الجزائرية ورموزها، ولا يتطرق إلى قضية مطروحة أمام جهة قضائية، وذلك لعدم التدخل في مهام السلطة القضائية نظرا لاستقلاليتها طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات ولتجنب التكرار يجب ألا يتضمن مضمون سؤال كان محل إجابة إلا إذا مرت مدة ثلاثة أشهر أو أكثر.

كما أضافت المادة الثانية من التعليمات نفسها شرط يتعلق بإيداع الأسئلة، والذي يتوجب أن يكون خلال الدورتين العاديتين للمجلس الشعبي الوطني فقط، أي الدورات الاستثنائية لا تودع فيها الأسئلة.

بعد إيداع السؤال الشفوي يتم إرساله فوراً من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إلى رئيس الحكومة⁽³⁾، وذلك ليتسنى للحكومة الإجابة عليه في الجلسة المحددة لهذا الغرض.

(1). المرجع نفسه، ص 59.

(2). رغم عدم تعريف المشرع للسؤال فإن الفقرة الرابعة من المادة الأولى من التعليمات تبين بوضوح الغرض من السؤال في النظام السياسي الجزائري، المتمثل في مجرد الاستفسار.

(3). المادة 69 الفقرة الثانية من القانون العضوي 02/99.

ثانيا. تحديد جلسة ويوم مناقشة السؤال الشفوي

بعد إيداع الأسئلة الشفوية يتم تناولها خلال جلسة لكل خمسة عشر (15) يوما ، أي جلسة كل أسبوعين، وذلك خلال الدورات العادية للبرلمان⁽¹⁾، وهذه مدة طويلة نوعا ما مقارنة ببعض الأنظمة المقارنة كفرنسا، أين يتم تناولها في جلسة على الأقل كل أسبوع بعد التعديل الدستوري

لسنة 1995⁽²⁾، و في المغرب طبقا لأحكام الفصل 56 من الدستور تخصص جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة⁽³⁾.

كما أنّ تحديد يوم المناقشة ليس منعقد لمكتبي غرفتين البرلمان فقط كما كان معمول به في ظل القانون رقم 16/89 المؤرخ في 11/12/1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، أين كان تحديد الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة الشفوية وعدد الأسئلة التي تطرح خلالها من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني، علما أن هذا القانون حدد هذه الجلسة بجلسة واحدة في الأسبوع⁽⁴⁾.

إن الأمر حاليا يتطلب عملية تشاور بين مكتبي غرفتي البرلمان، و الاتفاق مع الحكومة التي هي طرف هام في تحديد هذا اليوم، وكذلك في ضبط عدد الأسئلة التي يتوجب على أعضاء الحكومة الإجابة عليها⁽⁵⁾، لأن الاتفاق بينها وبين مكتبي كل غرفة واجب أيضا حول هذه النقطة و يعود ذلك لكونها الجهة المعنية بالإجابة عن الأسئلة الشفوية.

ربما أيضا لأنّ السؤال الشفوي له أثر على مركز الحكومة، فالتدخل في إجراءاته يضمن للحكومة التعامل الجيد مع طبيعته، خاصة وأنه كما سبق بيانه أنّ تبليغ السؤال الشفوي إلى رئيس الحكومة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة يتم بصورة فورية ناهيك عن أنّ المادة 07 من التعليمات 08 السابقة الذكر تخوّل صاحب السؤال سحب سؤاله أيا كانت طبيعته، أو تحويل سؤاله الشفوي إلى كتابي بمبادرة منه أو من اقتراح مكتب المجلس الشعبي الوطني، وذلك قبل ضبط عدد الأسئلة الشفوية المتعين الإجابة عنها في الجلسة العامة المقررة لذلك.

(1). المادة 70 الفقرة الأولى من القانون العضوي 02/99.

(2). Jaqué Jean Paul, op. Cit. ; p 190.

(3). أنظر الدستور المغربي، المرجع السابق، ص 7- 8 .

(4). أنظر المادتين 94, 95 من القانون 16/89، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 52 لسنة 1989.

وتجدر الملاحظة أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 كان يخول تحديد جلسات الأسئلة الشفوية لمكتب المجلس و رؤساء المجموعات البرلمانية، أما نظام مجلس الأمة لسنة 1998 فيخول ذلك لمكتبه فقط.

(5). المادة 70 الفقرتين 2 و 3 من القانون العضوي 02/99.

وعليه فتواجد الحكومة في إجراءات تقديم السؤال الشفوي يمكنها من الإمساك بزمام الأمور، و يحميها إذن من الوقوع في شبك المسؤولية غير المباشرة التي يمكن أن يولدها طرح سؤال شفوي، خاصة أنّ عرض السؤال الشفوي والإجابة عليه تكون شفاهة.

الفقرة الثانية: عرض السؤال الشفوي والإجابة عليه

قبل إجابة عضو الحكومة إلزاميا عن السؤال الشفوي (ثانياً)، يتولى صاحب السؤال عرضه في الجلسة المخصصة لذلك (أولاً).

أولاً: عرض السؤال الشفوي

باعتبار السؤال الشفوي حق شخصي لصاحبه فإنه هو الذي يتوجب عليه عرضه والتعقيب على جواب عضو الحكومة إذا ارتأى ذلك⁽¹⁾، ويتعين عليه الالتزام بنص السؤال المودع لدى مكتب المجلس عند العرض في الجلسة العامة، و ألا يحوله إلى سؤال آخر عن طريق تغيير بعض الصيغ في النص مثلاً تؤدي إلى تحريف مضمون السؤال الأصلي محل الإيداع، و أن لا يطرح سوى سؤال واحد في الجلسة⁽²⁾.

و قد حددت مدة عرض السؤال الشفوي في ثلاث (3) دقائق كحد أقصى ومدة التعقيب في دقيقتين حسب التعليمات رقم 08 السالفة الذكر بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، ويبقى الإطار العام في تحديد مدة طرح هذا السؤال والرد عليه من اختصاصات مكتب المجلس الشعبي الوطني ويقدرها حسب حجم الأسئلة و طبيعة مواضيعها⁽⁴⁾.

أما أمام مجلس الأمة فيتم عرض السؤال الشفوي من طرف صاحبه في مدة يقدرها رئيس الجلسة، ويمكن بعدها لصاحبه أن يعقب على رد الحكومة في مدة لا تتجاوز خمسة دقائق و لممثل الحكومة إمكانية الرد في مدة 10 دقائق كحد أقصى⁽⁵⁾.

ترتياً على اعتبار السؤال الشفوي حق شخصي لصاحبه فهل غياب هذا الأخير المبرر أو غير المبرر يؤدي إلى سقوط سؤاله، ولا يتم عرضه ولو في جلسة لاحقة؟.

(1). المادة 71 الفقرتين 1 و 2 من القانون العضوي 02/99.

(2). المادة 70 الفقرة الثالثة من القانون العضوي 02/99.

(3). المادة الرابعة من التعليمات، موسى بودهان، المرجع السابق، ص 153.

(4). المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، سابقاً في نظامه لسنة 1997 حددت المادة 1/101 مدة التعقيب من طرف صاحب السؤال على رد الحكومة بثلاث دقائق، وتعقيب ممثل الحكومة بـ 15 دقيقة.

(5). المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، وهي ذاتها المادة 1/83 من نظامه لسنة 1998.

حسب التعليمات رقم 08 السالفة الذكر، فإن غياب صاحب السؤال الشفوي غير المبرر عن

الجلسة المقررة للأسئلة الشفوية يفقده حقه في طرح سؤاله ويتحول تلقائياً إلى سؤال كتابي، أما الغياب المبرر من خلال إشعار كتاب مسبق مودع لدى كتابة المجلس يؤدي إلى إمكانية تأجيل

طرح السؤال إلى الجلسة الموالية على أنّ هذا التأجيل لا يعمل أكثر من مرة واحدة⁽¹⁾ وبالتالي لا توجد إمكانية إنابة نائب عن زميله في طرح سؤاله كما كان معمول به في ظل دستور 1989⁽²⁾.

ثانياً: إلزامية الإجابة على السؤال الشفوي

بعد عرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله فإنه يتعين على عضو الحكومة الموجه إليه السؤال أن يجيب عليه في جلسات المجلس⁽³⁾، وتحديد المدة المخصصة للإجابة يعود تقديرها للمجلس. وتبعاً لذلك حددت التعليمات السالفة الذكر مدة إجابة عضو الحكومة بسبعة (7) دقائق، مع

إمكانية تمديدتها من طرف رئيس الجلسة إذا اقتضى موضوع السؤال ذلك، مع تمكين عضو الحكومة أيضاً من التعقيب مرة واحدة في مدة لا تتجاوز دقيقتين، هذا أمام المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾.

أما أمام مجلس الأمة فإنه حسب المادة 76 من النظام الداخلي للمجلس، بعد رد الحكومة يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود 05 دقائق، كما يمكن ممثل الحكومة الرد عليه في حدود 10 دقائق.

لقد أدرج المؤسس الدستوري مبدأ إلزامية الإجابة على السؤال الشفوي ساداً بذلك طريق الامتناع عن الرد أمام الحكومة، ولو حتى بحجة أن الأمر يتعلق بقضايا متعلقة بالمصالح الحيوية للبلاد. حيث نص المشرع في بداية الأمر على هذه الحالة المتعلقة بالمصالح الحيوية للبلاد كاستثناء مخول للحكومة يمكنها من الامتناع عن الإجابة في المادة 71 (فقرة 3) من القانون العضوي 02/99، والتي كانت تنص: "يمكن عضو الحكومة أن يمتنع عن الإجابة لأسباب ذات مصالح إستراتيجية للبلاد".

(1). المادة 5 من التعليمات، موسى بودهان، المرجع السابق، ص 154.

(2). المادة 96 من القانون 16/89 السالف الذكر التي تنص: "في حالة غياب صاحب السؤال يجوز أن ينوب عنه أحد زملائه".

(3). المادة 134 الفقرة 3 من دستور 1996 والتي تنص: "وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس".

(4). المادة 6 من التعليمات، موسى بودهان، المرجع السابق، ص 154.

غير أنّ المجلس الدستوري لدى ممارسته لصلاحياته في رقابة مدى دستورية القوانين اعتبر الفقرة المذكورة أعلاه من المادة 71 و مواد أخرى غير مطابقة للدستور، وذلك وفق التأسيسي التالي:

" - على اعتبار أنّ فقرات المواد المذكورة أعلاه تخول عضو الحكومة إمكانية الامتناع عن الإجابة عن السؤال لأسباب ذات مصالح إستراتيجية للبلاد و تقرر إمكانية عدم الرد عن السؤال.

- و اعتبار أنه إذا كان المؤسس الدستوري قد بيّن بموجب الفقرتين الثانية و الثالثة من المادة 134 من الدستور، أن جواب عضو الحكومة يكون وفق الشروط المنصوص عليها في هاتين الفقرتين، دون أن يقرر أية حالة أخرى لعدم الجواب حتى و إن كان السؤال متعلقاً بمصالح إستراتيجية للبلاد، فإنه يستنتج من ذلك أن عضو الحكومة لا يمكنه الامتناع عن الرد لأي سبب كان، وملمزم بالإجابة عن السؤال وفق الشروط والآجال المحددة في المادة 134 من الدستور.

- و اعتباراً بالنتيجة أنّ المشرع حين مكنّ عضو الحكومة من الامتناع عن الإجابة، يكون قد أدخل بأحكام الفقرة الثانية و الثالثة من المادة 134 من الدستور حسب الحالة.⁽¹⁾

و إذا كان إذن عضو الحكومة لا يتمتع بالحق في رفض الإجابة كما سبق بيانه فهل يتمتع بحق تأجيل الإجابة إلى جلسة أخرى، وهل يعد طلب التأجيل امتناع عن الإجابة؟.

بالرجوع إلى الدستور فإنّ الفقرة الثانية من المادة 134 بينت أنّ الإجابة عن الأسئلة الشفوية تتم في جلسات المجلس، فهذه الفقرة جاءت عامة فلم تستلزم أن تكون الإجابة في نفس جلسة عرض السؤال الشفوي، مما يجعل إمكانية لجوء عضو الحكومة إلى طلب التأجيل أمر غير مخالف للدستور، وقد تأخذ الحكومة مطية للتماطل في الإجابة أو ربح الوقت للإجابة مادامت ملزمة بها. وإن كانت نية المشرع من خلال عدم تخويل الحكومة حق الامتناع هو من باب سد الطريق أمام أعضاء الحكومة من التذرع بالمصالح الإستراتيجية، لكي لا تكون وسيلة حقيقة للتهرب من الإجابة، و تضيق المجال عليها، وذلك بإلزام المؤسس الدستوري عضو الحكومة بالإجابة فإنه لم يرتب أي جزاء على عدم الالتزام بذلك، عدا الجزاء المعنوي أمام أعضاء المجلس و الرأي العام ، حيث لم يمكن حتى من إلزامية فتح مناقشة حوله بصورة تلقائية، لأنه ربط هذه الإمكانية بصدور جواب عن عضو الحكومة .

بالرجوع إلى بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا هناك جزاء على امتناع عضو الحكومة عن الإجابة يتمثل في نشر الأسئلة التي لم تتم الإجابة عليها في فصل خاص بذلك من الجريدة

(1). رأي المجلس الدستوري رقم 99/08 السالف الذكر.

الرسمية للأسئلة، و يذكر فيه نص السؤال والوزارة المعنية به والمدة التي كان يتوجب الإجابة فيها (1).

و تجدر الملاحظة أن القانون يستوجب نشر الأسئلة سواء كانت شفوية أم كتابية في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس وكذلك الأجوبة الخاصة بها⁽²⁾، مما يمكن من الإطلاع عليها. و إن كان السؤال كما سبق بيانه ذو طبيعة فردية، فإنه يمكن الخروج عن هذا الطابع الفردي له من خلال فتح مناقشة حوله.

الفقرة الثالثة: إمكانية فتح مناقشة حول السؤال الشفوي

أعطى المؤسس الدستوري لغرفتي البرلمان مكنة فتح مناقشة حول السؤال الشفوي وفق إجراءات (أولاً) إلا أنّ الأثر القانوني لها يبقى غائباً (ثانياً).

أولاً. إجراءات فتح المناقشة

مكّن المؤسس الدستوري غرفتي البرلمان من إجراء مناقشة إذا ارتأت أي منهما ذلك، حسب الحالة أن جواب عضو الحكومة يبرر ذلك⁽³⁾، كأن يكون مثلاً غير مقنع أو غير واضح أو لأهميته يتطلب الأمر تسليط الضوء عليه أكثر.

إنّ أحكام فتح هذه المناقشة أحال القانون العضوي تحديدها إلى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، مكتفياً بإيراد شرط واحد فقط هو وجوب اقتضار هذه المناقشة على عناصر السؤال الشفوي المطروح⁽⁴⁾.

لكن بالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 لا يوجد أي نص يتناول الأحكام المتعلقة بفتح مناقشة حول السؤال الشفوي؛ بينما النظام الداخلي لنفس المجلس لسنة 1997 كان يتطلب مبادرة أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني بذلك، وبناءً على طلب يقدمه عشرون (20) نائباً⁽⁵⁾، ومادام الأمر هكذا خالياً من الشروط، فإنّ المطلق يفسر على إطلاقه، ويبقى للمجلس تقدير إمكانية فتح هذه المناقشة وفق الشروط التي يراها ويفرضها على نفسه بموجب التعليمات.

(1). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 72.

(2). المادة 75 من القانون العضوي 02/99

(3). المادة 74 الفقرة 1 من القانون العضوي 02/99

(4). المادة 74 الفقرة 2 من القانون العضوي 02/99.

(5). المادة 101 الفقرة 4 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 1997.

و إن كان ما سبق يعد مخالفة لأحكام القانون العضوي الذي أحال ذلك إلى الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان⁽¹⁾، مما يبرز القصور الفادح الموجود على مستوى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

حيث بدلاً من مبادرة المجلس الشعبي الوطني بتضمين نظامه الداخلي بشروط فتح المناقشة، يتضح من الممارسة أنّ المجلس تناول ذلك بموجب مذكرات إعلامية، مثل المذكرة الإعلامية المؤرخة في 24 جوان 2001، والتي تناول فيها ترتيبات فتح مناقشة عامة حول عناصر السؤال

الشفوي المتعلق بالوضع في البلاد⁽²⁾، جاءت معظم فقراتها بأحكام عامة كان يجدر به إدراجها في نظامه الداخلي.

أما بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الأمة فإن افتتاح هذه المناقشة تكون بناء على طلب يقدمه ثلاثون (30) عضوا يودع لدى مكتب مجلس الأمة⁽³⁾، بينما الأمر كان منعقد في ظل النظام الداخلي السابق لسنة 1998 إلى أغلبية أعضاء مجلس الأمة وبناء على طلب يقدمه خمسة عشر (15) عضوا⁽⁴⁾.

حتى تطرق النظام الداخلي لمجلس الأمة لبعض الشروط^{المفصلة} اليلعد غير وافيا، لكونه لم يحدد المدة الواجب فتح هذه المناقشة خلالها بالنظر إلى تاريخ جلسة طرح السؤال الشفوي.

ثانيا. غياب الأثر القانوني للمناقشة

بالرغم من غموض إجراءات فتح هذه المناقشة أمام المجلس الشعبي الوطني، و المبالغة فيها أمام مجلس الأمة، فنصاب ثلاثين (30) عضو في الطلب يجعل الأمر يبدو وكأنه يتعلق باستجواب وليس بسؤال شفوي.

وبغض النظر عما سبق، فإنه إذا ما أفلح النواب أو أعضاء البرلمان في فتح هذه المناقشة فإن الأمر لن يغير ولن يؤثر في مركز الحكومة شيئا، فالمشروع لم يرتب عن هذه المناقشة إمكانية ولو إصدار مجرد لائحة تحمل في طياتها رسالة إنذار لعضو الحكومة.

بينما كان النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 يمكن أعضاء مجلس الأمة من إنهاء

- (1). حيث تنص المادة 74 من القانون العضوي 02/99 على أنه: "... تفتتح هذه المناقشة وفقا للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة...".
- (2). موسى بودهان، المرجع السابق، ص ص 163 - 165.
- نص المذكرة الإعلامية ملحق رقم 07 بالمذكرة.
- (3). المادة 76 الفقرة 3 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 1999.
- (4). المادة 83 الفقرة 4 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 1998.

المناقشة بالمصادقة على لائحة وفقا للشروط المنصوص عليها في المادة 75 من نفس النظام والتي تتطلب توقيع اللائحة من خمسة عشر (15) عضوا، و إيداعها لدى مكتب المجلس في مدة ثمانية وأربعون (48) ساعة⁽¹⁾.

أما القانون العضوي والأنظمة الداخلية الحالية لم ترتب على المناقشة أثر قانوني يؤدي إلى المساءلة غير المباشرة لعضو الحكومة إذا لم يقتنع البرلمان بجوابه، مما يجعله محض وسيلة إعلامية يمكن النواب أو أعضاء البرلمان من تتبع نشاط وعمل الحكومة عن طريق تلقي

المعلومات التي تقدمها فقط، على عكس النظام الكويتي الذي لا يمكن صاحب السؤال إذا لم يقتنع بإجابة عضو الحكومة أن يحوله إلى استجواب في جلسة أخرى (المادة 127).⁽²⁾ إن كان هذا وضع السؤال الشفوي، فما الوضع بالنسبة للسؤال الكتابي؟.

الفرع الثاني: توجيه السؤال الكتابي

السؤال الكتابي أيضا من حيث أهدافه و مقاصده ذو طبيعة استفسارية تحمل أهداف السؤال بصفة عامة ومن تسميته فإنه يكون تقديمه كتابة أي بصورة خطية، لكن هذا لا يعني أنّ السؤال الكتابي يكون دائما كتابيا من البداية، بل قد يكون نتيجة تحول سؤال شفاهي إلى سؤال كتابي في النظام السياسي الجزائري⁽³⁾.

كذلك السؤال الكتابي كنوع من الأسئلة البرلمانية تحكمه إجراءات و ضوابط قانونية تبدأ من كيفية تقديم السؤال الكتابي(الفقرة الأولى)إلى غاية جواب عضو الحكومة عليه(الفقرة الثانية) دون إهمال إمكانية فتح مناقشة حوله(الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تقديم السؤال الكتابي

يتم تقديم السؤال الكتابي بالمراحل التالية:

1. يتم في البداية إيداع السؤال من طرف صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة⁽⁴⁾، و تراعى هنا الشروط الواجب توفرها في أطراف السؤال وشكل

(1). المادة 83 الفقرة 5 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 1998، وذلك سواء بالنسبة للسؤال الشفوي أو الكتابي.

(2). د. رعيد الصلح: "الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية".

<http://www.undp-pogar.org/publications/legislature/solh1a/section3; p2>.

(3). المادة 07 من التعليم رقم 8 السالفة الذكر، والتي تنص: "يمكن تحويل السؤال الشفوي إلى سؤال كتابي بمبادرة من صاحبه أو باقتراح من مكتب المجلس الشعبي الوطني..."، موسى بودهان، المرجع السابق، ص154.

(4). المادة 72 من القانون العضوي 02/99.

تحريره إضافة إلى الكتابة، و كذلك مضمونه السالف بيانها لدى دراسة أحكام السؤال الشفوي بصفة عامة⁽¹⁾.

2. يلي عملية الإيداع إرسال السؤال إلى رئيس الحكومة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بصورة فورية أي في أسرع وقت، وذلك ليتم تبليغ عضو الحكومة المعني بالسؤال⁽²⁾.

3. وقد أضاف النظام الداخلي لمجلس الأمة ضرورة تدوين الأسئلة المكتوبة في سجل خاص وقت إيداعها⁽³⁾.

و عليه بعد إيداع السؤال الكتابي و اتصال الحكومة به يتعين على عضو الحكومة الإجابة عليه.

الفقرة الثانية: جواب عضو الحكومة على السؤال الكتابي

إنّ جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي تحكمه عدة ضوابط (أولاً)، يتطلّب البحث بعد دراستها الوقوف على مدى إلزامية الجواب على هذا السؤال من طرف الحكومة (ثانياً).

أولاً. أحكام الجواب على السؤال الكتابي

تحكم عملية جواب عضو الحكومة عن هذا السؤال عدة شروط و إجراءات تتلخص فيما يلي:

1. شكل الجواب: يكون الجواب من شاكلة السؤال أي كتابة أيضاً⁽⁴⁾.
 2. مدة الجواب: يتعين على عضو الحكومة أن يجيب على السؤال الكتابي المطروح عليه في أجل ثلاثين (30) يوماً من تاريخ تبليغه به كحد أقصى⁽⁵⁾، وهي مدة معقولة وكافية للحكومة لإعداد جوابها.
 3. إيداع الجواب: يتم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، ليتم فيما بعد تبليغه لصاحبه⁽⁶⁾.
- ولم يتناول المشرع المدة الواجب تبليغ صاحب السؤال بالجواب فيها، فالأمر يرجع إلي تقدير مكنتي غرفتين البرلمان على ما يبدو.

(1). وذلك ما يتبين من التعلية رقم 08 السالف دراستها.
(2). جاء في المادة 72 من القانون العضوي 02/99: "...يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فوراً إلى رئيس الحكومة".

(3). المادة 74 من النظام الداخلي لسنة 1999، بينما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم ينص على مسألة التدوين، بل لم يتناول أية أحكام متعلقة بالأسئلة المكتوبة، وجاء النص على التدوين في نظامه لسنة 1997 في المادة 95 منه،
(4). (5). (6). المادة 134 الفقرة الأولى من دستور 1996.

ثانياً. مدى إلزامية الجواب على السؤال الكتابي

يثير التساؤل هنا أيضاً حول مدى إلزامية الإجابة عن السؤال الكتابي من طرف عضو الحكومة؟.

سابقاً في ظل دستور 1989 كان يمكن لعضو الحكومة أن يمتنع عن الإجابة عن السؤال

المكتوب، وذلك عن طريق عدم الرد في الأجل المحدد قانونا بغض النظر عن أسباب ذلك، لكن رتب المشرع عن هذا الامتناع التحويل التلقائي للسؤال الكتابي إلي سؤال شفوي بعد فوات مدة الثلاثين يوما المخصصة للجواب⁽¹⁾.

غير أنه حاليا بالرجوع إلى رأي المجلس الدستوري رقم 99/08 السالف ذكره فإنه ألغى المادة 73 و التي نصت على ما يلي: " في حالة عدم جواب عضو الحكومة على السؤال الكتابي الموجه إليه بعد انقضاء المدة المحددة أعلاه، يحق للنائب مساءلة عضو الحكومة شفويا."، وذلك لعدم دستوريته⁽²⁾، و بذلك يكون قد كرس مبدأ إلزامية الجواب على السؤال الكتابي، والعدول عن مبدأ تحويله إلي سؤال شفوي كحق للنائب صاحب السؤال.

وإذا كان الامتناع وعدم الرد غير مقبول لتعارضه مع النصوص القانونية المنظمة للسؤال الكتابي، فهل يمكن لعضو الحكومة طلب التأجيل للإجابة؟.

يبدو من النص الدستوري ومن خلال عبارة "ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما" أن أقصى حد للإجابة حدده المؤسس الدستوري هو ثلاثون يوما لا يجوز تجاوزه، و بالتالي مرور هذه المدة دون إجابة من عضو الحكومة يعد خرقا للأحكام الدستورية، لكن لم يتم النص على أي جزاء قانوني يتعرض له عضو الحكومة إذا ما قام بخرق هذه المدة، ما عدا الجزاء الأدبي المعنوي البحت.

وبالتالي فإنّ الجزاء الذي كان معمول به سابقا أحسن من الوضع الحالي، فتحويل السؤال الكتابي إلي شفوي، سواء بصورة تلقائية أو بناء على رغبة صاحبه، عند عدم الرد عليه يمنح هذا السؤال فرصة ثانية للإجابة خيرا من أن يبقى حبيس الرفوف و الأدرج.

الفقرة الثالثة: إمكانية فتح مناقشة حول السؤال الكتابي

لقد مكّن المؤسس الدستوري نواب وأعضاء البرلمان من فتح مناقشة حول السؤال الكتابي أيضا وفق إجراءات محددة (أولا)، ورغم ذلك تبقى هذه المناقشة عديمة الأثر القانوني على عضو الحكومة (ثانيا).

(1). المادة 99 من القانون 16/89 السالف ذكره.

(2). أنظر رأي المجلس الدستوري 99/08 السالف ذكره، المرجع السابق.

أولا. إجراءات فتح المناقشة

مكن المؤسس الدستوري نواب وأعضاء البرلمان من فتح مناقشة حول سؤال كتابي إذا رؤوا أن الأمر يبرر ذلك وفقا لجواب عضو الحكومة، و يحيل المشرع أيضا كما هو بالنسبة

للسؤال الشفوي تنظيم إجراءات فتحها إلى الأنظمة الداخلية لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، مكتفياً بالنص فقط على ضرورة التقيد بعناصر السؤال الكتابي المطروح على عضو الحكومة في هذه المناقشة⁽¹⁾.

ولم يتناول النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 هنا أيضاً إجراءات متعلقة بفتح هذه المناقشة، على غرار الوضع المتعلق بالسؤال الشفوي، وبالتالي بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني فإنه مادام لم ينص على شروط، ليس هناك ما يمنع من فتحها دون قيد أو شرط و لو بمبادرة صاحب السؤال الكتابي فقط.

بينما تناول النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 ذلك من خلال المادة 75 منه التي تنص: " إذا تبين أنّ جواب عضو الحكومة الكتابي، يبرر إجراء مناقشة تفتتح هذه المناقشة بطلب يقدمه ثلاثون عضواً، ويودع لدى مجلس الأمة."، و حتى هذه المادة لم تحدد المدة التي تجرى فيها هذه المناقشة ابتداء من تاريخ جواب عضو الحكومة عن السؤال، كما أن نصاب الثلاثون عضواً مبالغ فيه.

و باعتبار أنّ السؤال الكتابي يختلف عن السؤال الشفوي من حيث طريقة طرحه و طريقة الجواب عليه، وكذلك من حيث عدم تطلبه تحديد جلسات مخصصة له، لأنه يخلق حوار بين نائب أو عضو البرلمان السائل وبين عضو الحكومة المسئول كتابة، فكيف يمكن أن يتصل علم أعضاء مجلس الأمة به ؟.

الأمر إذن يتطلب اقتراح عضو البرلمان صاحب السؤال إجراء مناقشة على زملائه الأعضاء، وعند تحصله على النصاب المطلوب يقدم الطلب جماعة و يودع لدى مكتب المجلس أو أنّه قد يثور عند نشر الأسئلة و الأجوبة بالجريدة الرسمية لمداولة مجلس الأمة، وعند إطلاع النواب على جواب السؤال الكتابي يقررون المبادرة بطلب فتح مناقشة حوله.

ثانياً. غياب الأثر القانوني للمناقشة

بالرغم من الأهمية العملية للمناقشة في إخراج السؤال الكتابي من نطاق الحوار الضيق بين السائل و المسئول إلى نطاق حوار أوسع (خروج بالسؤال من الطابع الفردي إلى الطابع الجماعي)؛ يمكن نواب و أعضاء البرلمان ولو أنهم لم يطرحوا هذا السؤال من تناول جوانبه

(1). المادة 134 من دستور 1996، وكذلك المادة 74 من القانون العضوي 02/99.

بصورة جماعية، إلا أنّ المشرع لم يرتب علي المناقشة أي جزاء قانوني يمس عضو الحكومة

إذا لم يتم الاقتناع بجوابه، و إذا لم تكن نتيجة المناقشة في صفه وولدت استياء لدى النواب أو أعضاء البرلمان، خاصة أنّ النظام السياسي الجزائري كما سبق دراسته لا يأخذ بالمسؤولية الفردية للوزير.

و يبقى بذلك السؤال الكتابي أيضا محض وسيلة إعلامية تمكّن نواب و أعضاء البرلمان من جمع المعلومات حول نشاط الحكومة فقط، على غرار نظيره السؤال الشفوي، وهذا ما سيتضح أكثر لدى تقييم الأسئلة بصورة عامة في النظام السياسي الجزائري.

الفرع الثالث: تقييم الأسئلة في النظام السياسي الجزائري

من أجل تقييم الأسئلة البرلمانية، يتطلب الأمر البحث في الأهمية التاريخية للسؤال في النظام السياسي الجزائري للوقوف على قيمته التاريخية(الفقرة الأولى)، ثم التطرق إلى أهميته من خلال ممارسته من طرف غرفتي البرلمان في ظل دستور 1996 (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الأهمية التاريخية للأسئلة

الأسئلة بصفة عامة حاضرة في مختلف مراحل النظام السياسي الجزائري، لكن يختلف حضور السؤال الشفوي عن السؤال الكتابي، في مرحلة من المراحل، والذي يتضح من خلال دراسة الأهمية التاريخية لكل من السؤال الشفوي (أولا) و السؤال الكتابي (ثانيا) ، مع العلم أنّ المؤسس الدستوري في مختلف مراحل النظام السياسي الجزائري لم يأخذ إلا بهذين النوعين من الأسئلة ، رغم تعدد أنواعها في الأنظمة المقارنة.

أولا. أهمية السؤال الشفوي

أدرجت الأسئلة في النظام السياسي الجزائري منذ البداية بموجب النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي المصادق عليه بتاريخ 1962/11/20، مكنت المادة 123 منه أي نائب من طرح أسئلة على الحكومة سواء كتابية أو شفوية بمناقشة أو بدونها⁽¹⁾.

وبالتالي كان من حق نواب المجلس الوطني التأسيسي استعمال السؤال الشفوي كأداة لرقابة عمل الحكومة المعينة من طرف هذا المجلس.

كما تناول دستور 1963، السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها⁽²⁾، ليتم فيما بعد تخلي

(1).د. إدريس بوكرا: " تطور المؤسسات"، المرجع السابق، ص29-30

(2). المادة 38 الفقرة3 من دستور 1963.

المؤسس الدستوري عن آلية السؤال الشفوي في دستور 1976 ليخول للنواب فقط استعمال آلية السؤال الكتابي.

كل ما سبق يخص مرحلة الأحادية الحزبية، ولم يتم إدراجه حتى في التعديل الدستوري بتاريخ 1988/11/03، بل تم النص عليه من جديد في دستور 1989⁽¹⁾، وتم تأكيد ذلك في دستور 1996.

ويبدو أن الأمر في غياب السؤال الشفوي في دستور 1976 يعود لكون هذا الدستور لم يتناول فكرة المسؤولية السياسية المباشرة ولا غير المباشرة للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، مما يدل على "الطبيعة السياسية للسؤال الشفوي وعلاقته بمسؤولية الحكومة السياسية التي لم تكن مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني"⁽²⁾.

ثانيا. أهمية السؤال الكتابي

يُعد السؤال الكتابي آلية رقابية حاضرة في جميع مراحل النظام السياسي الجزائري، ربما لأنه لا يفتح مجالا لإطلاقا للمساءلة، لكون هرقابة تتم على مستوى ضيق و أضيق حتى من السؤال الشفوي نظرا لطبيعته الكتابية، بالإضافة إلى الطبيعة الفردية للسؤال بصفة عامة.

لكن الاختلاف في هذه المراحل انصب على نقطة إمكانية فتح مناقشة حول هذا السؤال من عدمه، ففي لائحة المجلس الوطني التأسيسي ي أدرج السؤال الكتابي بمناقشة أو بدونها كما سبق ذكره، بينما المؤسس الدستوري في دستور 1963 اكتفى فقط بإدراج السؤال دون ربطه بمسألة المناقشة⁽³⁾، و كذلك دستور 1976 سار على نفس المنوال ولم يجعل للمناقشة علاقة بالسؤال الكتابي⁽⁴⁾.

أما دستور 1989، فإنه سوى بين السؤال الشفوي و الكتابي من حيث إمكانية إجراء مناقشة في كليهما، وبنفس الإجراءات أيضا⁽⁵⁾، وكّرّس دستور 1996 نفس الوضع كما سبق بيانه في نقاط الدراسة.

و عليه فالسؤال الكتابي كان حاضرا في مراحل النظام السياسي الجزائري، مع التفاوت في مسألة إمكانية ربطه بمناقشة من عدمه، مما يبرز قيمته الدستورية كحق دستوري له تاريخه. كما هو واضح مما سبق دراسته أنّ المشرع اقتصر على نوعين فقط للسؤال، إلا أنه كان يجدر به إعطاء أهمية أكثر للأسئلة البرلمانية وذلك بتفعيل دورها في الرقابة عن طريق الأخذ

(1). المادة 125 من دستور 1989.

(2). الأستاذ مولود ديدان: "مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية"، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص 426.

(3). المادة 38 الفقرة 2 من دستور 1963

(4). المادة 162 من دستور 1976

(5). المادة 100 من القانون 16/89 السالف الذكر.

بأنواع أخرى لها ، خاصة فيما يتعلق بأسئلة الساعة أو الآنية التي أخذ بها النظام المغربي (1) أو الأسئلة إلى الحكومة كما تسمى في النظام الفرنسي (2)، وذلك بالإضافة إلى السؤال الشفوي والكتابي المعمول بهما حاليا، مما يسمح هذا التنوع من توسيع مجال أعمال آلية السؤال الأكثر استعمالا من طرف برلمانات العالم والبرلمان الجزائري.

رغم غياب السؤال الشفوي في دستور 1976 إلا أنّ هذه الدراسة التاريخية للسؤال بصفة عامة تبرز القيمة التاريخية في النظام السياسي الجزائري لآلية السؤال، الذي من المفروض أن ينعكس إيجابا على ممارسته كحق دستوري أصيل بالنسبة لنواب وأعضاء البرلمان، لأنّ الأمر لا يتعلق بآلية جديدة طور الممارسة الحديثة.

الفقرة الثانية. ممارسة الأسئلة

تعتبر الأسئلة بنوعيتها من أكثر وأهم الآليات الرقابية الممارسة من طرف البرلمان الجزائري وبرلمانات العديد من الدول العربية والغربية، خاصة مع تطور الاهتمام بها في العالم من خلال البث السمعي والبصري لجلسات السؤال الشفوي خاصة على أجهزة التلفاز، الأمر الذي يمكن الرأي العام من متابعتها.

تبعاً لذلك تم إيداع 501 سؤال شفاهي و 715 سؤال كتابي من طرف نواب وأعضاء البرلمان الجزائري خلال العهدة التشريعية الأولى بعد صدور دستور 1996، و الممتدة من سنة 1997 إلى 2002، ولكن بالمقارنة مع فرنسا، فإنه في نفس الفترة تم تقديم 69722 سؤال كتابي و 1730 سؤال شفاهي و 3365 سؤال آني إلى الحكومة (3).

وبالرجوع إلى حصيلة نشاطات مجلس الأمة للفترة الممتدة من جانفي 1998 إلى جانفي 2004 بلغت عدد الأسئلة المطروحة على الحكومة 99 سؤال، سبعون (70) منها شفوية وتسعة وعشرون (29) منها كتابية (4).

لكن تبقى هذه الممارسة لآلية الأسئلة ضعيفة، وذلك لأنه اعتمادا على النتائج السابقة فإنّ المعدل السنوي لطرح الأسئلة الشفوية في الفترة المذكورة أعلاه هو تقريبا 72 سؤال سنويا

(1). حيث جاء في المادة 163 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي- المصادق عليه في 2004/01/29:- "يمكن للنواب أن يتقدموا بأسئلة شفوية آنية تتعلق بقضايا ظرفية طارئة تستأثر باهتمام الرأي العام الوطني ، وتستلزم إلقاء الضوء عليها باستعمال من قبل الحكومة عن طريق مجلس النواب."، موقع مجلس النواب المغربي على الانترنت:

<http://www.majliss-annouwab.ma/site/reglementinterne/areglementinterne3.htm>.

(2). والتي تم دسترتها في التعديل الدستوري لسنة 1995 ، وإن كان بدأ العمل بها في السبعينات تحت تسمية أسئلة الساعة. Cf : Philippe Ardant ; op. cit, p 550, 551.

(3).أ.د. الأمين شريط: "التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية ."، المرجع السابق، ص 116، 117.

(4). حصيلة نشاطات مجلس الأمة - جانفي 1998 إلى جانفي 2004 -، إصدارات مجلس الأمة ، جانفي 2004، ص 112.

بينما في فرنسا المعدل يصل إلى 247 سؤال تقريبا سنويا ما يعادل 3 أضعاف ما هو موجود بالجزائر.

أما بالنسبة للأسئلة الكتابية فإن المعدل السنوي لطرحها هو تقريبا 102 سؤال في السنة بينما في فرنسا فالمعدل يصل إلى 9960 سؤال تقريبا في السنة، أي ما يعادل 97 ضعف ما هو موجود عندنا.

ما سبق يبين أنّ هذه الآلية لا تستعمل بالشكل الجيد من طرف نواب وأعضاء البرلمان رغم كونها الآلية الأكثر استعمالا من بين الآليات الرقابية الأخرى، مما يتطلب تطوير استخدامها وحذا لو يعمل البرلمان على تدعيم هذه الآلية بإدراج نوع الأسئلة الآنية نظرا لأهميتها. وهذا الأمر لا يخص الجزائر فقط فالمقارنة بين البرلمانات العربية والبرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة، تبين أن البرلمانات العربية لا تستخدم السؤال كأداة للرقابة استخداما كافيا، وذلك سواء من الناحية العددية أو من حيث تنوع الموضوعات وتعددتها، رغم كونه الآلية الرقابية الأكثر استعمالا من قبل النواب العرب⁽¹⁾.

ومن عوائق ممارسة آلية السؤال مسألة الإجابة عليه من طرف عضو الحكومة، والتي تبرز في صورتين:

- الأولى: تتمثل في ظاهرة التأخير في الإجابة عن الأسئلة الشفوية في الجزائر والمطروحة من طرف نواب الغرفة الأولى، وإن كان وزير العلاقات مع البرلمان "عبد العزيز زيادي" أرجع ذلك إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني مؤكدا أن أزيد من 90% أو أكثر من الأسئلة الشفوية المبرمجة تم الإجابة عليها في وقتها، رغم ذلك لا ينكر تأخر بعض الوزراء عن الرد بسبب عوارض طارئة⁽²⁾.

لكن كما سبق دراسته لا يمكن اعتبار مكتب المجلس هو المسؤول وحده عن وضعية التأخير في الإجابة، وذلك لأنّ القانون منح للحكومة دور في داخل إجراءات الأسئلة، وللوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان خاصة، مما يجعل المشكل يتعلق بضرورة تنسيق بين المجلس والحكومة من خلال الوزارة المعنية خاصة⁽³⁾.

(1). د. رغيد الصلح، المرجع السابق، ص 04.

(2). جريدة الشروق، العدد 1718 المؤرخ في 21 جوان 2006، ص 05.

(3). بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 98/04 المؤرخ في 17 يناير 1998 المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع

البرلمان أسندت لهذا الوزير في المادة الأولى مهمة تمثيل الحكومة لدى البرلمان، وفي المادة الثانية مهمة تنفيذ وتنسيق الأعمال الرامية إلى ترقية العلاقات بين الحكومة والبرلمان ودعمها، وفي المادة الرابعة (الفقرة 4) يتولى مهمة تنظيم كفاءات تبليغ الأسئلة الشفوية والمكتوبة التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة، وكذلك الأجوبة الخاصة بها، وفقا للأشكال والأجال المحددة. أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 04 لسنة 1998.

تأكيدا لما سبق وعلى سبيل المثال، فإنه في الدورة التشريعية الربيعية لسنة 2004 تم طرح خمسين (50) سؤال من طرف نواب و أعضاء البرلمان، أربعين (40) منها طرحها نواب الغرفة الأولى، منها (24) سؤال شفوي لم تتم الإجابة عليه، وحول (11) منها إلى أسئلة كتابية تمت الإجابة على (06) أسئلة، أما الأسئلة الكتابية كان عددها (16) تمت الإجابة على (06) منها، و عشرة (10) أسئلة طرحها أعضاء الغرفة الثانية، ستة (06) منها شفوية تمت الإجابة على سؤالين (02) منها، والأربعة (04) الأخرى كتابية تمت الإجابة على سؤالين منها أيضا، أي إجمالا تمت الإجابة على 32 % من الأسئلة فقط.⁽¹⁾

- أما الثانية: فهي مشتركة بين البرلمانات العربية والبرلمانات في الديمقراطيات الغربية، حيث بعض الدراسات التي أجريت توصلت إلى ملاحظة ظاهرة اتسام أجوبة الحكومات بالعمومية والابتعاد عن إعطاء معلومات جديدة، وتجنب التطرق إلى الموضوعات الحساسة خاصة على المستوى الوطني العام، الأمر الذي أدى إلى أن كان أحد المحاور الرئيسية من محاور الانتقادات التي وجهتها تقرير "سكوت" الشهير إلى الحكومات البريطانية بخصوص ثقافة التعميمية والحقائق الناقصة التي طبعت الأجوبة التي قدمتها تلك الحكومة حتى بداية التسعينات⁽²⁾.

إضافة إلى ما سبق فإن من أهم عوامل نجاح آلية السؤال الشفوي أساسا هو حضور نواب وأعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة الجلسات المخصصة له، غير أن بعض النواب يشتكي من غياب الوزراء عن حضور الجلسات المخصصة للإجابة⁽³⁾، كما أن رؤساء الحكومات لا يحضرون جلسات الأسئلة الشفوية في الجزائر⁽⁴⁾، عكس ما موجود في فرنسا من تولى الوزير الأول شخصيا حضور جلسات الأسئلة إلى الحكومة (les questions au gouvernement) ابتداء من جوان 1997، والذي سجل أكثر من (180) رد وبحضور شخصي في الفترة التشريعية المنتهية في 2002.⁽⁵⁾

وإن كان هذا وضع الأسئلة ذات الطبيعة الاستفسارية، فهل يمكن البرلمان تحسين وضعه من خلال آلية الاستجواب ذات الطبيعة الإتهامية؟

(1). أ. عبد الجليل مفتاح: "حق السؤال كآلية رقابة برلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، الجزائر، العدد الأول، مارس 2006، ص 240.

(2). د. رغيد الصلح، المرجع السابق، ص 04.

(3). أ. عبد الجليل مفتاح، المرجع السابق، ص 241.

(4). هذا ما وضحه الدكتور الأمين شريط في مداخلته حول السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، وذلك في اليوم الدراسي حول الموضوع نفسه - محل المداخلة-، والذي عقد برعاية الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان بفندق الجزائر في 26 سبتمبر 2001. أنظر الأستاذ مولود ديدان، المرجع السابق ص 427.

(5). Rullier Bernard : « Le parlement sous la onzième législature 1997-2002 (1). » ; Revue Française de droit constitutionnel, N 54, 2003, p 431.

المطلب الثاني: استجواب الحكومة

يَعْرِف البعض الاستجواب في مضمونه بأنه " اتهاما لأحد أعضاء الوزارة بشأن موضوع يدخل في اختصاص الوزارة التي يتولاها، وذلك باعتماد على معلومات متوفرة لدى عضو البرلمان المستجوب"، وفي هدفه " يرمي إلي محاسبة وزير عن عمل منتقد داخل في أعمال الوزارة." (1). الأمر الذي يتضح من عناصر الاستجواب، حيث يرى البعض أنّ عنصره الرئيسيان هما: الأول أنه يؤدي إلي فتح مناقشة عامة في المجلس (نقاش على حيز أوسع) والثاني أنه يحمل معه عقوبة سياسية قد تصب في مسار طرح الثقة بالحكومة.(2) وعليه بالنظر إلى أهمية الاستجواب في الفقه القانوني البرلماني و الأنظمة المقارنة التي قامت بتبنيه، فكيف رسم المؤسس الدستوري و المشرع الجزائري دور آلية الاستجواب في نظامنا السياسي الحالي أساسا؟، وذلك من خلال التغلغل في شروط و إجراءات أعمال هذه الآلية(الفرع الأول) وصولا إلي البحث في أثر عدم اقترانه بطرح الثقة(الفرع الثاني) على حقيقته في النظام السياسي الجزائري، خلافا لما هو معمول به في الأنظمة المقارنة.

الفرع الأول: شروط و إجراءات استجواب الحكومة

الممكن المادة 133 الفقرة الأولى من دستور 1996 أعضاء البرلمان من ممارسة آلية الاستجواب بقولها: " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة." لكن ممارسة هذه المادة تخضع لعدة شروط(الفرقة الأولى) و إجراءات (الفرقة الثانية) مبالغ فيها

(1). أ. عزيزة الشريف: " مفهوم الاستجواب وعلاقته بأدوات الرقابة البرلمانية الأخرى"، مداخلة في حلقة نقاشية الاستجواب الوزاري نظرة تقويمية"، مجلة الحقوق الكويتية، ملحق العدد الثاني، يونيو 2001، ص 09. كما يرى الدكتور عبد الله بوقفة أنّ الاستجواب باختصار هو وسيلة رقابية استفهامية قائمة على مبدأ المحاسبة من حيث هدفها وفي الاتهام المباشر للحكومة بالتضامن أو بصورة فردية لوزير معين يكمن أساسها الرئيسي، المرجع السابق، ص 545.

(2). د. رغيد الصلح، المرجع السابق، ص 06.

و يعتبر الفقهاء الاستجواب من أخطر الوسائل الرقابية البرلمانية على الحكومة، وذلك لأمرين أساسين هما:

1. الطبيعة الإتهامية لهذا الإجراء أي يحمل في طياته اتهاما للحكومة أو أحد أعضائها نتيجة قصور أو عيب في تصرفاتها أو تصرفات أحد أعضائها.
2. تأثيرها الجزائي الفعال على الحكومة بتحريك مسؤوليتها أو مسؤولية أحد أعضائها.

د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 125.

تولى القانون العضوي 02/99 تبيان السواد الأعظم منها كذلك، إن لم نقل كلها تقريبا، وهذا ما سيتم التطرق له و تبيانه بصورة جليّة وواضحة.

الفقرة الأولى: شروط استجواب الحكومة

آلية الاستجواب في نظامنا الحالي مقيدة بشرطين يتوجب توفرهما لكي تمارس على أرض الواقع، أحدهما يتعلق بموضوع الاستجواب الذي يُقصر على قضايا الساعة (أولا) والآخر يتعلق بالنصاب القانوني الواجب لتحريكه المبالغ فيه (ثانيا).

أولا. قصر موضوع الاستجواب على قضايا الساعة

خلافًا للعديد من الأنظمة المقارنة التي تبنت وسيلة الاستجواب والتي لم تحدد مجال إعماله قصر المؤسس الدستوري الجزائري موضوع هذه الآلية على قضايا الساعة فقط، وهي من تسميتها قضايا معاصرة جديدة حديثة جدا في ظهورها، و بالتالي لا يمكن تناول قضايا ماضية سواء مضي عليها وقت بعيد أو وقت قريب.

مما يجعل الأمر وكأنه يتعلق بنوع جديد من الاستجواب ابتدعه المؤسس الدستوري الجزائري يستحسن تسميته بمصطلح أكثر دقة مثل " استجواب الساعة" لتمييزه عن مفهوم الاستجواب العادي الذي يطال مختلف القضايا.

و لم يتم النص سوى على هذا الشرط المذكور أعلاه فيما يخص موضوع الاستجواب، دون أن يتم التطرق سواء في القانون العضوي أو الأنظمة الداخلية إلي الشروط الواجب توفرها في نص الاستجواب ذاته، التي من شأنها تبيان حدود ممارسته بصورة قانونية.

بالرجوع إلى لائحة مجلس الشعب المصري، فقد بيّنت الشروط الموضوعية للاستجواب في الفقرة الثانية من المادة 199، والتي تتمثل في ضرورة أن يكون متعلقا بأمر تدخل في اختصاص الحكومة، وألا يتضمن أمورا مخالفة للدستور أو القانون، بينما اقتصر الدستور على ذكر الشرط الأول فقط، وهو الشرط الذي تناولته لائحة مجلس الأمة الكويتي في المادة 133 منها⁽¹⁾.

والسؤال الذي يطرح هنا : هل أنّ عدم وضع شروط موضوعية لممارسة آلية الاستجواب خاصة أو أية آلية رقابية أخرى يجعل من تلك الممارسة أمر مطلق بالنسبة لأعضاء ونواب البرلمان؟

(1). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 127.

مبدئيا إنّ عدم وضع شروط لممارسة أية آلية رقابية ، بما فيها الاستجواب، قد يثير إشكالات عملية أثناء تلك الممارسة، خاصة إذا كانت هذه الشروط متطلبة لحماية حريات الأفراد وأسرارهم، الأمر الذي ثار في النظام الكويتي، بخصوص الاستجواب الذي قام بتوجيهه أحد نواب مجلس الأمة إلى وزير الصحة، وما ثار حوله من مشكلات تتلخص وقائعه فيما يلي:

بتاريخ 19 أبريل 1981، وجه عضو من أعضاء مجلس الأمة سؤالاً إلى وزير الصحة جاء فيه: "أرجو تزويدي بأسماء وعدد الحالات التي أرسلت للعلاج خارج الكويت منذ أربع سنوات"، وقد أجاب عليه الوزير بتاريخ 30 أبريل من السنة نفسها، مكتفياً بتقديم إحصائية بعدد المرضى فقط ومرافقيهم، واعتذر عن عدم ذكره أسماء المرضى لأسباب مهنية⁽¹⁾.

لكن العضو السائل لم يرض بذلك الجواب، مما جعله يعيد السؤال نفسه على الوزير مرة ثانية، ليتلقى الجواب نفسه، الأمر الذي دفعه إلى تقديم طلب تحويل سؤاله إلى استجواب إلى رئيس مجلس الأمة، على أساس أنّ حق أعضاء المجلس في مراقبة الحكومة مطلق طبقاً للدستور، على إثر ذلك ثار الخلاف بين عضو مجلس الأمة ووزير الصحة، مما أدى إلى إحالة المجلس الأمر إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لتقديم تقريرها في القضية، وكذلك لجأت الحكومة إلى المحكمة الدستورية⁽²⁾.

والواضح أنّ الخلاف يكمن في كيفية التوفيق بين حقين دستوريين، هما حق الرقابة المخول لأعضاء المجلس النيابي، وكذلك حق احترام خصوصيات وأسرار الأفراد، وفصلاً في النزاع جاء في حكم المحكمة الدستورية ما يلي: "... إنّ الحق في الرقابة البرلمانية، أيّا كانت صورته سؤالاً أم استجواباً، إنما يقف في مقابله حق آخر، هو حق الفرد في حماية خصوصياته، ومنها الحفاظ على سره المرضي بغير إفشاء، وهذان الحقان يكفلهما الدستور..."⁽³⁾.

بناءً على ما سبق كان يتعين على المشرع الجزائري إدراج شروط موضوعية في أحكام الاستجواب، وذلك لضمان ممارسة هذه الآلية من طرف نواب وأعضاء البرلمان بصورة سليمة، لأنه وإن كان لا يخفى على المختصين في القانون أنّ عدم مخالفة الدستور والقانون واحترام اختصاص عضو الحكومة المستجوب من البيهيات في ممارسة الحق، فإنّ العديد من النواب يجهلون القانون أو يفتقرون حتى للثقافة القانونية.

-
- (1). د. عثمان عبد الملك الصالح: "تعليق على الاستجواب الموجه إلى وزير الصحة العامة وما أثارها من مشكلات"، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الأول، 1982، ص 146، 147.
- (2). المرجع نفسه، ص 148، 149.
- (3). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 138.

ثانياً. اشتراط نصاب قانوني مبالغ فيه لتحريك الاستجواب

يتطلب المشرع لتحريك هذه الآلية توافر نصاب قانوني محدد لا يمكن أن يقل عن (30) ثلاثين نائباً في المجلس الشعبي الوطني، و ثلاثين (30) عضواً في مجلس الأمة في التوقيع على نص الاستجواب⁽¹⁾.

و يبدو هنا تكريس المشرع للمساواة بين غرفتي البرلمان من حيث النصاب المفروض دون الأخذ بعين الاعتبار الفارق العددي في التمثيل على مستوى الغرفتين، وذلك من خلال القانون العضوي 02/99 السالف الذكر، بينما كان الوضع في النظامين الداخليين القديمين للبرلمان مبنيًا على الأخذ بعين الاعتبار ذلك الفارق، فاستوجب النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 نصاب ثلاثين (30) نائبًا، ونصفه أي (15) بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة في نظامه الداخلي لسنة 1998.⁽²⁾

و يبدو منطقيًا أنّ هذه المساواة في النصاب بين غرفتين البرلمان مساواة مجحفة في حق أعضاء مجلس الأمة والنصاب في حد ذاته مبالغ فيه، ففي النظام السياسي الكويتي فإنّ عدد الأعضاء الذين يحق لهم تقديم الاستجواب هو ثلاثة على الأكثر أي يمكن تقديمه من عضو واحد إلى ثلاثة أعضاء كحد أقصى⁽³⁾، رغم أنّ الاستجواب قد يؤدي إلى طرح الثقة بالوزير المعني. وهذه المبالغة في نظامنا لا تتبع من خطورة الاستجواب على الحكومة، و يكون بذلك أمر تعقيد الإجراءات حماية لها، بل إنّ هذه المبالغة غير مستساغة لكون هذا الإجراء لا يؤدي إلى طرح مسؤولية الحكومة كما سيأتي بيانه، وبالتالي لا يشكل خطر مسبق يتوجب على الحكومة الاحتياط له و أخذه بعين الحسبان، على عكس الوضع في الأنظمة المقارنة. صحيح أنّ هذا النصاب كان خمسون (50) نائبًا في النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، إلا أنّ تحريك الاستجواب في ظلّه يمكن من طرح مسؤولية الحكومة، مما يبرر هذه المبالغة.⁽⁴⁾

و في ظل دستور 1976 فإنّ تحريك الاستجواب يتم بناءً على طلب صاحبه ولا يحتاج الأمر إلى نصاب من توقيعات نواب المجلس الشعبي الوطني⁽⁵⁾، بينما في ظل دستور 1989

(1). المادة 65 من القانون العضوي 02/99. كما يلاحظ هنا عدم تطرق الأنظمة الداخلية لأحكام الاستجواب، عدا مادة وحيدة في نظام مجلس الأمة الداخلي لسنة 1999 تتعلق بإيداع نص الاستجواب.
(2). المادة 123 الفقرة 1 من نظام المجلس الشعبي، و المادة 77 فقرة 1 من نظام مجلس الأمة.
(3). أ. عزيزة الشريف، المرجع السابق، ص 10.
(4). المادة 132 من نظام المجلس، إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص 31.
(5). أنظر المواد من 147 إلى 150 من القانون رقم 01/77 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع نفسه ص 167، 168.

تطلب المشرع توقيع الاستجواب من طرف خمسة نواب على الأقل⁽¹⁾، وفي كلا الدستورين لا يترتب على الاستجواب أية إمكانية لطرح مسؤولية الحكومة.

تبدأ إجراءات الاستجواب بتقديمه (أولاً) ليتم فيما بعد عرضه والإجابة عليه (ثانياً)، مع ضرورة التطرق لمسألة مدى إمكانية فتح مناقشة حوله (ثالثاً).

أولاً. تقديم الاستجواب

بتوافر الشروط السالفة الذكر فإنه يتم إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، ليتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة تبليغه إلي رئيس الحكومة خلال ثمانية و أربعون ساعة لهذا الإيداع.⁽²⁾ ويتم فيما بعد تحديد جلسة دراسة هذا الاستجواب، وذلك عن طريق تشاور بين مكنتي مجلسي البرلمان و الحكومة، على ألا تتعدى هذه الجلسة مدة خمسة عشر (15) يوماً التي تلي تاريخ إيداع الاستجواب⁽³⁾، وهي ذات المدة التي تتاولها النظام الداخلي القديم للمجلس الشعبي الوطني و النظام الداخلي القديم لمجلس الأمة، غير أن هذا الأخير اعتد في حسابها بتاريخ تبليغ نص الاستجواب للحكومة مع مشاركة هيئة تنسيق في عملية التشاور في كليهما.⁽⁴⁾ وتعتبر هذه المدة (15 يوماً) مدة طويلة بالنظر إلي موضوع الاستجواب التي يتناول قضية ذات أهمية تتبع من كونها تتعلق بحدث ساعة، تتطلب إذن النظر المستعجل قبل أن يتميع هذا الحدث و يتجاوز الزمن، وتبقى أيضاً هذه المدة مبالغ فيها أيضاً، فه ي في مصر سبعة (07) أيام و الكويت ثمانية (08) أيام رغم ارتباط الاستجواب بمسألة الثقة.⁽⁵⁾ في النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي ي تحديد تاريخ مناقشة الاستجواب يتم من طرف ندوة الرؤساء في مدة خمسة (5) أيام كحد أقصى، و لم يكن الأمر يتعلق بقضية ساعة.⁽⁶⁾ أما في ظل دستور 1976 فالاتفاق على تحديدها موكل لمكنتي المجلس الشعبي الوطني و الحكومة دون أي أجل، بينما المدة الحالية هي ذاتها في ظل أحكام دستور 1989 و يتولى

(1). المادة 90 الفقرة 2 من القانون 16/89 السالف الذكر .

(2). المادة 65 من القانون العضوي 02/99.

(3). المادة 66 من القانون نفسه.

(4). المادة 124 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1997، والمادة 78 من نظام مجلس الأمة الداخلي 1998.

(5). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 157.

(6). المادة 132 الفقرة 3 من نظام المجلس، إدريس بوكرا ، المرجع السابق، ص 31.

تحديدها مكتب المجلس الشعبي الوطني فقط في ظله، وذلك فيما يتعلق بالنظر في الاستجواب المقدم أثناء دورات المجلس الشعبي الوطني، أما فيما بين الدورات فلا توجد مدة محددة بل يتم تحديد الجلسة بالاتفاق بين مكنتي المجلس و الحكومة حسب تقديرهما لمناسبة الوقت.⁽¹⁾

بعد تقديم الاستجواب تأتي المرحلة التالية و هي عرضه في الجلسة المخصصة لذلك و الإجابة عليه.

ثانيا. عرض الاستجواب و الإجابة عليه

سيتم تناول كيفية عرض الاستجواب (1) ثم كيفية إجابة الحكومة عليه (2).

1. عرض الاستجواب

يتولى مندوب عن أصحاب الاستجواب القيام بذلك، عن طريق تقديم عرض يبين موضوع الاستجواب وذلك في الجلسة المخصصة لذلك⁽²⁾، ويفتح بذلك حوار شفاهي بين المندوب و الحكومة ينصّب على موضوع الساعة محل الاستجواب. و بالرجوع إلي التقاليد البرلمانية فإنّ شرح المستجوبّ َ بَ لاسْتِجوابه لابد أن يكون مدعوما بالأدلة التي تسند الوقائع إلي عضو الحكومة المستجوبّ مع تبيان أوجه الاتهام فيها " لأن مثل موجه الاستجواب كمثل المدعي العام أو النيابة العامة في إقامة الحجة على المتهم، و هذا يلقي عليه عبء إثبات التهم التي نسبها إلي المستجوبّ."⁽³⁾ تجدر الملاحظة أنّه لم يتناول القانون العضوي ولا الأنظمة الداخلية مدة العرض هذه، مما يجعل الأمر يعود إلي تقدير المجلس الذي ينظر في هذا الاستجواب.

2. الإجابة على الاستجواب

يبدو من نص المادة 133 من الدستور وكأنّ الاستجواب يوجه إلي الحكومة ككل بقولها: " يمكن... استجواب الحكومة"، ريم ا هذا ما جعل المشرع عند وضعه للقانون العضوي 02/99 السالف الذكر، يورد في الفقرة الأولى من المادة 65 منه الصياغة التالية: " يمكن أعضاء البرلمان استجواب رئيس الحكومة بخصوص... وفقا للمادة 133 من الدستور"، على أساس أنّ رئيس الحكومة يمثل الحكومة ككل، لكن تصدى المجلس الدستوري في رأيه رقم 99/08 السالف الذكر و اعتبر هذه الفقرة غير دستورية وفقا لما يلي:

" - اعتبارا أنّ المؤسس الدستوري قد خوّل بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 133 من الدستور أعضاء البرلمان إمكانية استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.

(1). المادة 91 من القانون 16/89 السالف الذكر.

(2). المادة 67 الفقرة 1 من القانون العضوي 02/99.

(3). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 160.

- و اعتبارا أنّ المشرع حصر إمكانية الاستجواب في رئيس الحكومة دون سواه، يكون قد استثنى إمكانية استجواب أعضاء الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، الأمر الذي يعد إخلالا بأحكام الفقرة الأولى من المادة 133 من الدستور".⁽¹⁾

وعليه فإنّ الاستجواب يوجه لأي عضو في الحكومة بما فيها رئيسها، والعضو الذي وجه إليه هو الذي يتولى عملية الإجابة⁽²⁾، والإجابة هنا تمكّن العضو الحكومي من الدفاع عن نفسه لإخراجها من دائرة الاتهام، التي يولدها توجيه الاستجواب إليه.

و يطرح الأمر عدة أسئلة حول إمكانية تذرّع عضو الحكومة بفكرة المصلحة العامة للبلاد أو لأن الإجابة عن هذا الاستجواب تتعارض مع أحكام قانونية لا يجوز خرقها أو لأية أسباب جدية أخرى .

كذلك ما مدى إمكانية طلبه تأجيل الإجابة إلي جلسة أخرى تحت حجة تقديم الأدلة الثابتة و الجازمة لنفي الاتهام الموجه إليه ؟.

لا يوجد نص يمكّن عضو الحكومة من الامتناع عن الإجابة لأية اعتبارات، ولو أنّ النص الدستوري جاء بصورة مطلقة تكلم عن إمكانية أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، دون أن يبين مصير هذا الاستجواب ولو حتى من ناحية تبيان ضرورة الإجابة عليه بأن يضيف مثلاً " وتجيب الحكومة على هذا الاستجواب في الجلسة التي تخصص لذلك " . غير أنّ المشرع تدارك ذلك من خلال النص على إجابة الحكومة بعبارة : "تجيب الحكومة عن ذلك" في القانون العضوي، أي تجيب عن ذلك العرض المقدم من طرف مندوب أصحاب الاستجواب، ولم تتولّ الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان تفصيل أي أمر يتعلق بهذه النقاط. يبقى إذن بالرجوع إلى منطق الأمور، فمادام أنه تم تكريس مبدأ إلزامية جواب الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي فمن باب أولى تكريس هذا المبدأ في الاستجواب احتراماً للحق الدستوري لأعضاء البرلمان الذي يخول لهم ممارسة هذه الآلية.

أما بالنسبة لحق التأجيل فإنه أيضاً لم يتم التطرق إليه في النصوص المنظمة للاستجواب بينما في الفقه و التقاليد البرلمانية ليس هناك ما يمنع العضو الموجه إليه الاستجواب من حق طلب تأجيل جلسة المناقشة لأسباب معقولة، كاستعمال بيانات لازمة للرد...إلخ، لكن مع ضرورة موافقة المجلس على هذا التأجيل⁽³⁾، و ذلك بطبيعة الحال لكي لا يصبح الأمر حجة للمماطلة والتهرب.

(1). أنظر رأي المجلس الدستوري، سبق ذكره .

(2). المادة 75 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي التي تنص: " تجيب الحكومة عن ذلك.".

(3). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 158، 159.

ثالثاً. مدى إمكانية فتح مناقشة حول الاستجواب

سبقت الإشارة أنّ هناك من الفقه من يرى أنّ أهمية الاستجواب تكمن في عنصران أساسيان أولهما يتمثل في أنه يفتح المجال أمام مناقشة عامة في المجلس، وهو المهم في هذه النقطة و العنصر الثاني أنه يحمل في طياته عقوبة سياسية.

عندما ينتهي إذن عضو الحكومة المعني بالاستجواب من الرد، فإنه يفتح بعد ذلك باب المناقشة من طرف رئيس المجلس، مع اختلاف الأنظمة في شروط التدخل في هذه المناقشة ففي لائحة مجلس الشعب المصري الأمر مخول لكل عضو، أما لائحة مجلس الأمة الكويتي يتطلب أن لا يزيد عدد المناقشين عن ستة أعضاء، ثلاثة من المؤيدين و ثلاثة من المعارضين، ويكون حديثهم بالتناوب،⁽¹⁾ فما هو الوضع عندنا؟.

بالرجوع إلي النصوص القانونية المنظمة للاستجواب فإنه لا يوجد ما يبين إمكانية فتح مناقشة حول الاستجواب، ولم يتطرق القانون العضوي 02/99 وكذلك الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان هنا أيضا لهذه النقاط، رغم أنها من المفروض تمثل الإطار القانوني التفصيلي لممارسة هذه الآلية. و قبل صدور القانون العضوي 02/99 فإنّ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 لم يتكلم أيضا على إمكانية فتح مناقشة حول الاستجواب، بل تضمن إمكانية تكوين لجنة تحقيق عن عدم اقتناع المجلس برد الحكومة⁽²⁾، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 فقد خول إمكانية طلب إجراء مناقشة عامة، شرط أن يقدم هذا الطلب من خمسة عشر (15) عضوا مع موافقة المجلس عليه لكي يتم إجراؤها.⁽³⁾

فهل أنّ إحجام المشرع عن التعرض إلي نقطة مناقشة الاستجواب في المجلس المثار أمامه يعود لكونه يعتبرها من العناصر الأساسية للاستجواب، مما لا يتطلب الأمر حتى ذكرها؟. لا يبدو الوضع كذلك لأنّ الإطار الذي جاء به المؤسس الدستوري فيما يخص الاستجواب مختلف عن الأنظمة المقارنة من البداية، سواء من حيث مضمونه أو آثاره كما سيتم توضيح هذه الأخيرة في النقطة الموالية.

كما أنه لم يتم التعرض لمسألة فتح مناقشة حول الاستجواب منذ دستور 1976 الذي يعد أول دستور تناول هذه الآلية، و استمر الوضع في دستور 1989 وحتى دستور 1996، رغم أنّ مرحلة دستور 1976 تختلف في مناخها السياسي عن مرحلة 1989 و ما بعدها.

(1). المرجع نفسه، ص163، 164.

(2). المادة 125 منه.

(3). المادة 79 الفقرتين 2 و 3 منه.

رغم ما سبق بيانه من مبالغة في شروط الاستجواب و كذلك إجراءاته ، و غموض بعض أحكامه خاصة فيما يتعلق بفتح مناقشة حوله، فإنّ الاستجواب لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يفضي إلى طرح مسؤولية الحكومة أمام البرلمان لعدم اقتران هذه الفكرة بممارسته في النظام السياسي الجزائري.

الفرع الثاني: عدم اقتران الاستجواب بطرح الثقة

إنّ عدم ترتيب المؤسس الدستوري على الاستجواب إمكانية طرح الثقة بالحكومة ككل أو بعضو الحكومة المستجوب بصورة فردية، يجعل الاستجواب يأخذ إطارا خاصا إن لم نقل شادا بين الأنظمة المقارنة، و يبدو أنّ الإحاطة بوضعية هذه الآلية من حيث آثارها يتطلب نوعا من التوغل في كيفية تعامل المؤسس الدستوري الجزائري معها خلال تطور النظام السياسي الجزائري، و ذلك في إطار البحث في علاقة الاستجواب بمساءلة الحكومة (الفقرة الأولى) مقارنة ببعض الأنظمة، و محاولة توضيح الرؤية حول حقيقة هذه الآلية في نظامنا وما يمكن أن تلعبه من دور إذن (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: علاقة الاستجواب بمسؤولية الحكومة

إنّ الغوص في علاقة آلية الاستجواب بطرح مسؤولية الحكومة تتطلب إذن التطرق لهذه العلاقة في بعض الأنظمة المقارنة (أولا)، ثم البحث فيها في النظام السياسي الجزائري (ثانيا).

أولا. الاستجواب في الأنظمة المقارنة

في الأنظمة المقارنة هناك ارتباط وثيق بين آلية الاستجواب و طرح الثقة بالحكومة أمام البرلمان، بل يرى الدكتور **علي محمد حسنين** بأنّ ذلك من طبيعته ⁽¹⁾، وعليه بتبني آلية الاستجواب يتم تنظيم أحكام إمكانية طرح الثقة بالحكومة عقبه، وهناك أنظمة لا تطرح فيها مسؤولية الحكومة إلا بعد استجواب فقط ، حيث لا يعرف الدستور المصري سوى طريق الاستجواب لطرح مسؤولية الوزير أو الحكومة.⁽²⁾

(1). د. علي محمد حسنين ، المرجع السابق، ص 399

(2). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 166.

إنّ النظام الفرنسي أول ما أخذ بآلية الاستجواب في دستوره، كان يرتب عليه إمكانية طرح مسؤولية الحكومة، وإن عدل عن الأخذ بهذه الآلية في دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958⁽¹⁾ فإنّ الجمعية الوطنية أخذت بها في نظامها الداخلي وبالإطار نفسه الذي يربط بينه وبين مسألة مسؤولية الحكومة، عن طريق إمكانية تحريك ملتزم رقابة على إثره.⁽²⁾

كذلك بالرجوع إلى النظام الكويتي ، فإنه ربط طرح مسؤولية الوزير بتقديم استجواب، حيث جاء في نص المادة 100 من الدستور: " لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى مجلس الوزراء أو إلى الوزراء استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، ولا تجرى المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه.... وبمراعاة المادتين 101 و 102 يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس".⁽³⁾

أما النظام المغربي فإنه لم يأخذ بآلية الاستجواب في دستوره ولا النصوص المنظمة للرقابة البرلمانية، ربما ذلك لوعيه بخطورة هذه الآلية على الحكومة.

لكن الأمر في النظام السياسي الجزائري يختلف عن الأنظمة السابقة ، حيث تناول آلية الاستجواب عبر تطوره، دون أن يتم ربطها بمسألة طرح الثقة بالحكومة، إلا في مرحلة المجلس الوطني التأسيسي فقط، كما سيأتي بيانه في النقطة الموالية.

ثانيا. الاستجواب في النظام السياسي الجزائري

لدراسة هذه العلاقة في نظامنا السياسي يتطلب التطرق كمرحلة أولى إلى مرحلة المجلس الوطني التأسيسي كفترة انتقالية (1)، ثم إلى مرحلة الأحادية الحزبية التي نظمها دستوري 63 و 76(2) و أخيرا مرحلة التعددية الحزبية المكرسة من خلال دستوري 89 و 96 (3) للبحث في مدى التغيير الذي طال هذه الآلية على مستوى علاقتها بالمسؤولية السياسية للحكومة.

1. مرحلة المجلس الوطني التأسيسي

تعد هذه المرحلة فترة انتقالية نظمت السلطة قبل صدور دستور 1963 كما سبق الإشارة إليه، وقد تم تبني الاستجواب كآلية رقابية يمكن ممارستها من طرف المجلس المذكور أعلاه على الحكومة، و التي كان يرأسها السيد " أحمد بن بلة " آنذاك.

حيث جاء في المادة 132 من النظام الداخلي للمجلس: "يمكن لأي نائب يرغب استجواب الحكومة أن يخطر رئيس المجلس أثناء الجلسة العلنية. و يجب أن يرفق طلبه بلائحة لوم موقعه من قبل خمسين عضوا يجب أن يثبت حضورهم عن طريق المناداة الاسمية.

(1). المرجع نفسه، ص 126.

(2). أنظر المادة 156 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، المرجع السابق، ص 57.

(3). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 126.

يخطر كل أعضاء المجلس وبدون أجل بطلب الاستجواب مع لائحة اللوم.

تتولى ندوة الرؤساء تحديد تاريخ النقاش على الاستجواب في مدة أقصاها خمسة أيام و يمكن إلغاء الاستجواب بانسحاب ثلاثة عشر موقع على اللائحة.

بعد المناقشة العامة، يمكن أن تمنح الكلمة ولمدة لا تتجاوز خمسة دقائق لتقديم تفسيرات حول التصويت.

لا يقبل أي اقتراح بتعديل لائحة اللوم.

يشارك النواب المؤيدون للائحة اللوم فقط في التصويت عن طريق رفع الأيدي.⁽¹⁾

من خلال هذه المادة يبدو جليا أنّ النظام السياسي الجزائري أول ما أخذ بإجراء الاستجواب كان ذلك وفقا لما هو معمول به في الأنظمة المقارنة، وحسب الأهداف التي سطرها الفقه لهذه الآلية من عنصر الاتهام وفتح المناقشة العامة حوله إلي غاية إمكانية طرح الثقة بالحكومة عن طريق لائحة لوم، رغم أنّ نصاب خمسين عضوا يعتبر مرتفع إلا أنه يجد مبرره في طبيعة هذه المرحلة الانتقالية لدولة حديثة الاستقلال تتطلب استقرار مؤسساتي لإعادة بناء و تشييد ما دمره الاستعمار الغاصب.

2. في مرحلة دستوري فترة الأحادية الحزبية

لم يتناول دستور 1963 الاستجواب إطلاقا، ويعد دستور 1976 أول دستور جزائري أدرج هذه الآلية الرقابية في المادة 1/161 منه التي تنص: " يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة حول قضايا الساعة" و الواضح من المادة عدم ربط مسألة الثقة بالاستجواب. وقد علّق الدكتور سليمان محمد الطماوي على وضع آلية الاستجواب في هذا الدستور بما يلي: " و بالرغم من النص على حق البرلمان في استجواب الحكومة في دستور الجزائر الدائم فإنه لم يترتب على الاستجواب سحب الثقة، لا من الوزارة في مجموعها، ولا من وزير بمفرده بل ترك لرئيس الجمهورية أن يرتب على نتيجة الاستجواب ما يشاء من نتائج، وهذا الأمر ينسجم مع طبيعة نظام الحزب الواحد في الجزائر، كما أنه يجسد المعنى الذي أبرزه واضعو الدستور في الجزائر من عدم تقييدهم بالنظم المطبقة في الخارج."⁽²⁾

لقد أكد ذلك القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني رقم 01/77 عندما تناول الاستجواب ضمن الفصل السابع منه، المتعلق بالإجراءات الخاصة، و نص بصريح العبارة في المادة 149

(1). د. إدريس بوكرا ، المرجع السابق، ص31.

(2). د. سليمان محمد الطماوي: "النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة."، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988 ص594.

الفقرة الثانية على ما يلي: " لا يجوز عرض أية لائحة بهذا الشأن لموافقة المجلس الشعبي الوطني."⁽¹⁾

3. مرحلة دستوري فترة التعددية الحزبية

كان ينتظر من دستور 1989 الذي سمح بالتعددية الحزبية أن يغير من التعامل مع آلية الاستجواب بما ينسجم مع المناخ السياسي الديمقراطي التعددي الجديد، إلا أنه أبقى على نفس النص الدستوري للاستجواب الذي نص عليه دستور 1976، و بذات العبارة التي جاءت في المادة 124 منه: " يمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة". كما أنّ الشيء نفسه كرره دستور 1996 مع تعديل طفيف باستبدال عبارة " المجلس الشعبي الوطني" بعبارة " البرلمان" ليخول الحق في استعمال هذه الآلية لغرفتي البرلمان الأولى و الثانية، تماشياً مع إدراج هذا الدستور لجهاز ثاني على مستوى السلطة التشريعية، و بذلك تصبح المادة السالفة الذكر تنص: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة". ما سبق يدفع بالتساؤل التالي: لماذا الإبقاء على نص فصلت أحكامه لتتماشى مع مناخ سياسي لفترة لم تعد قائمة ؟.

حتى أنه بالرجوع إلي القانون 16/89 المنظم للمجلس الشعبي الوطني فإنه أقصى ما يترتب على هذه الآلية هو تكوين لجنة تحقيق عند عدم الاقتناع برد الحكومة⁽²⁾، وهو نفس الأثر الذي جاء في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 و النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998⁽³⁾.

بينما لم يتناول النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 ، و كذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 أي نص يتعلق بآثار إعمال آلية الاستجواب، و كذلك القانون العضوي 02/99 سكت عن ذلك، ولم يلبق حتى على إمكانية تكوين لجنة تحقيق رغم أنّ هذه الأخيرة لا تؤدي إلي طرح مسؤولية الحكومة، إلا أنها تدعم الطابع الإتهامي للاستجواب بالتصدي له عن طريق التحقيق عل الأقل.

من خلال كل ما سبق يتطلب الأمر إعادة النظر في آلية الاستجواب، خاصة بالنظر إلي تغير المناخ السياسي، والذي بطبيعة الحال، من المفروض أن ينعكس على آليات ممارسة الرقابة البرلمانية من حيث المحتوى و الهدف.

(1). د. إدريس بوكرا ، المرجع السابق، ص 167، 168.

(2). المادة 92 الفقرة 2 من القانون 16/89 السالف الذكر .

(3). المادة 125 الفقرة 2 من نظام المجلس الشعبي الوطني، والمادة 79 الفقرة 3 من نظام مجلس الأمة.

الفقرة الثانية: حقيقة آلية الاستجواب

من خلال كل ما سبق دراسته فإنّ الاستجواب لا يلعب الدور المنوط به في الأنظمة المقارنة وفقه القانون الدستوري، من حيث مضمونه و أهدافه، ناهيك عن مجاله المحصور في " قضايا الساعة " فقط، مما يدفع للتساؤل حول ماذا يمثل الاستجواب في حقيقته إذن ؟.

إن ارتباط موضوع الاستجواب بقضايا الساعة من جهة، يجعله يقترب إلى آليات رقابية عرفت في الأنظمة المقارنة تهتم بقضايا الساعة مثل سؤال الساعة (أو الأسئلة الآتية) أو تصريحات الساعة⁽¹⁾، غير أن هذه الآليات تتميز بسرعة إجراءاتها، ولا توجد مبالغة في شروطها، نظرا لأنّ مواضيع الساعة تحظى بالاستعجال بطبيعتها.

لكن بالنظر إلى إجراءات الاستجواب في النظام السياسي الجزائري، فيلاحظ هناك إمعان في الشدة لا يوجد حتى في الأنظمة التي تربط ممارسته بإمكانية طرح الثقة بالحكومة من جهة بالإضافة إلى طول المدة الزمنية في تحديد الجلسة من جهة أخرى، ناهيك عن النصاب القانوني المشترك لتحريكه، والتي سبق دراستها.

مما يجعل الاستجواب في نظامنا لا يعدو أن يكون سوى سؤال ساعة وفق إجراءات خاصة، يحقق فقط جمع المعلومات حول عمل الحكومة بأسلوب عسير، هذا ما يفسر قلة بل ندرة اللجوء إليه من طرف النواب، و الذي تبين خلال العهدة التشريعية الأولى بعد صدور دستور 1996، حيث تم إجراء ثلاثة (3) استجابات للحكومة فقط⁽²⁾.

ربما هذا ما دفع الأستاذ الدكتور **سعيد بوالشعير** إلى اعتبار الاستجواب "وسيلة دستورية في النظام الجزائري يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة"⁽³⁾، و هو تعريف أقرب إلى السؤال منه إلى الاستجواب، نظرا لاختفاء صفة الاتهام المرافقة لهذه الآلية، وذهب الأستاذ الدكتور **الأمين شريط** إلى اعتباره "... سؤال حول قضية من قضايا الساعة مع فارق بسيط ناتج عن الإجراءات التي يشترطها النظام الداخلي لممارسة الاستجواب"⁽⁴⁾.

(1). أنظر د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 542.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يدرج تصريحات الساعة في الدستور، إلا أنه بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المتضمن تحديد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان السالف الذكر، فإنّ الفقرة الثالثة من المادة الثامنة تنص: "يمكن الوزير أن يقترح تدخلا أمام البرلمان حول قضايا الساعة كلما رأى ذلك مناسبا".

(2). أ. د. الأمين شريط، المرجع السابق، ص 116.

(3). أ. د. سعيد بوالشعير: "النظام السياسي...."، المرجع السابق، ص 401.

(4). محمد عمران بوليفة، المرجع السابق، ص 124، نقلا عن رسالة دكتوراه للأستاذ الأمين شريط السالفة الذكر، ص 479.

المبحث الثاني: تقييم الأداء المالي للحكومة

لا ينحصر دور البرلمان في متابعة نشاط و عمل الحكومة عند التحوار مع أعضاء الحكومة فقط من خلال الاستفهام عن عملها، بل يتيح له الدستور أيضا تقييم عمل الحكومة في مواضع عديدة: التقييم الأولي لبرنامجها قبل تنفيذه عند عرضها له، و مناقشة و تقييم أداء الحكومة بعد مرور سنة من تنفيذها لذلك البرنامج بعد الموافقة عليه، عن طريق إلزام الحكومة بتقديم بيان عن السياسة العامة والذين سبق دراستهما .

إضافة إلى ما سبق يضطلع البرلمان بعملية تقييم نشاط وأداء الحكومة المالي من خلال مكينات قانونية وضعها المؤسس الدستوري لهذا الغرض (المطلب الثاني) ينبغي قبل التطرق لها معرفة الإجراءات السابقة لهذا التقييم (المطلب الأول)، للوقوف على دور البرلمان والسلطة التنفيذية داخلها، نظرا لانعكاس ذلك على عملية التقييم كرقابة لاحقة على عمل الحكومة المالي بعد تنفيذها لقانون المالية على أرض الواقع؛ مما يبعث في البحث في كيفية ممارسة البرلمان لصلاحياته في التقييم المالي للتأكد من مدى إمساكه بزمam الأمور في المجال المالي الذي يمثل عصب و شريان الحياة الاقتصادية في المجتمع.(1)

المطلب الأول: الإجراءات السابقة للتقييم المالي

إنّ البحث في الإجراءات السابقة لعملية تقييم أداء الحكومة المالي يخص مرحلتين أساسيتين مرحلة إعداد الحكومة لقانون المالية (الفرع الأول)، ثم مرحلة دراسة قانون المالية و التصويت عليه من طرف البرلمان (الفرع الثاني)، و مركز الحكومة قوي في مجال قوانين المالية، ليس فقط لأن مشروع القانون صادر عنها، بل نظرا للتدخل القوي لرئيس الجمهورية في مجال قوانين المالية (الفرع الثالث).

(1). و تجدر الملاحظة هنا أيضا أنّ القانون العضوي 02/99 و الأنظمة الداخلية جاءت بصورة أكثر اقتضابا بخصوص دور البرلمان في التقييم المالي لأداء الحكومة ،انصبت فقط على إجراءات المصادقة على قانون المالية ، دون مواطن الرقابة الفعلية في مراحل تنفيذ هذا القانون هذا ما ستبرزه الدراسة من فراغ قانوني في هذا المجال.

الفرع الأول: إعداد الحكومة لقانون المالية

باعتبار أنّ قانون المالية يصدر في قالب مشروع فإنّ مصدر إعداده بداية هو الحكومة و ليس البرلمان، ويتم ذلك وفق أحكام (الفقرة الأولى)، و رغم إعطاء الدستور للبرلمان صلاحية التشريع بقانون عضوي في مجال القانون المتعلق بقوانين المالية إلا أنه لم يمارس هذه الصلاحية لحد الآن لوضع إطار عام للحكومة في عملية إعداد هذا القانون الحيويّ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أحكام إعداد مشروع قانون المالية

باعتبار أنّ قانون المالية يعد في قالب مشروع فإنه يخضع للأحكام ذاتها التي تسري على مشاريع القوانين، فبعد إعداده بالكيفية التي يتطلبها القانون (أولا) يتعين على الحكومة احترام عدة إجراءات قبل إيداع المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني (ثانيا) .

أولا. كيفية إعداد مشروع قانون المالية

تسند عملية إعداد مشروع قانون المالية إلى الحكومة على غرار ما هو معمول به في العديد من الدول، على أساس أنّ السلطة التنفيذية هي الأدرى بهذا المجال باعتبارها الجهة التي تملك تقنيات متخصصة فيه، و كذلك لكونها أيضا الجهة التي ستتولى تنفيذ هذا المشروع أيضا. طبقا للمادة الأولى من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية⁽¹⁾، فإنّ قوانين المالية تحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المتعددة السنوات و السنوية، طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة و مبلغها و تطبيقها. كما أنه حسب المادة الثالثة منه فإنّ قانون المالية يقر و يرخص للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة و أعبائها و كذلك الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفيذ المخطط الإنمائي السنوي.

وقد بيّن الفصل الأول من الباب الخامس من القانون السالف الذكر تحت عنوان " التحضير "

كيفية تحضير مشروع قانون المالية من حيث محتواه و المرفقات التابعة له.⁽²⁾

(1). القانون 17/84 المؤرخ في 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 28 لسنة 1984، معدل و متمم بالقانون 05/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 02 لسنة 1988 المعدل و المتمم بالقانون 24/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 01 لسنة 1990.
(2). المادتين 67 و 68 من القانون نفسه.

- من حيث محتوى المشروع:

فإنه ينقسم إلى جزئين: الأول يتناول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية و بالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية، وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية

المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية، أما الثاني يقترح ما يلي: المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة. المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بعدد كل ميزانية ملحقة،...إلخ.

- أما من حيث الوثائق الواجب إرفاقها به فهي تتمثل فيما يلي:

1 - تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها و آفاق المستقبل.

2 - ملحقات تفسيرية تبين خاصة ما يلي:

أ. التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب ، لاسيما تلك المتعلقة بالإجراءات

الجديدة وبصفة عامة، تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.

ب. توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل المرفوقة عند الاقتضاء بتقييم حول

تطور تكاليف الخدمات.

ج. توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي، حسب كل قطاع.

د. توزيع رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع (ملغى)

هـ. قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والكشوفات المقررة لهذه

الحسابات.

و. القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

3- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية.

ثانيا. الإجراءات المتبعة

تتمثل هذه الإجراءات في ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة بخصوص المشروع، ليتم فيما بعد عرض هذا المشروع على مجلس الوزراء ، لينتهي به المطاف بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي

الوطني ، وهي الإجراءات ذاتها التي تحكم مسألة مشاريع القوانين بصفة عامة.(1)

الملاحظ هنا أنّ عرض مشروع قانون المالية أمام مجلس الوزراء الذي يرأسه بطبيعة الحال

رئيس الجمهورية يمكن هذا الأخير من بسط رقابته عليه، مما يبين هيمنة السلطة التنفيذية على

مرحلة إعداد هذا المشروع في مقابل تقاعس البرلمان في وضع الإطار العام لها، رغم تحويل

المؤسس الدستوري له ذلك.

(1). المادة 119 من دستور 1996.

كما أنّ المادة 67 من القانون 17/84 السالف الذكر حددت أقصى أجل لإيداع مشروع قانون المالية بتاريخ يوم 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية.

الفقرة الثانية: تقاعس البرلمان عن وضع الإطار العام لإعداد قانون المالية

رغم إدراج دستور 1996 فكرة القوانين العضوية و تمكين البرلمان من القيام بعملية التشريع

بموجبها في مواضيع محددة على سبيل الحصر، من بينها موضوع القانون المتعلق

بقوانين المالية⁽¹⁾، إلا أنه و بعد مرور حوالي عشرة سنوات تقريبا من صدور هذا الدستور لم يبادر البرلمان بإصدار قانون عضوي متعلق بقوانين المالية، تاركا مجال تنظيم ذلك لقانون صدر في فترة الأحادية الحزبية و هو القانون رقم 17/84 الصادر في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية و الذي تلتته عدة تعديلات فيما بعد.

إنّ مبادرة البرلمان بإصدار هذا القانون العضوي سيمكنه حتما من تدعيم و تقوية رقابته على أعمال الحكومة في الجانب المالي، مثلما منح القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001 المؤرخ في 01 أوت 2001 المتعلق بقوانين المالية- و الذي جاء في شكل اقتراح من البرلمان و ليس مشروع قانون - زيادة ملموسة في السلطة الرقابية للبرلمان الفرنسي في المجال المالي.⁽²⁾ إنّ عدم تدعيم البرلمان لسلطته في الرقابة المالية عن طريق إصدار قانون عضوي سيبقيه في حالة ضعف مستمرة، لكون المجال المالي ذاته يمتاز بالطابع التقني الذي يتطلب تخصصا و درجة من الخبرة و الكفاءة للتعامل معه.

حيث يعتبر أيضا أنّ القانون 14/84 المرجع في تحديد أحكام قوانين المالية مجرد قانون عادي مما أدى إلي تولي عدة قوانين مالية سنوية التعديل من أحكامه سواء بالزيادة أو النقصان (إدراج أحكام جديدة أو إلغاء أحكام قديمة).⁽³⁾

باعتبار قانون المالية السنوي هو قانون عادي أيضا، الأمر يفتح للحكومة مجال واسع للتحرك و التحكم ، بعكس لو تعلق الأمر بقانون عضوي متعلق بقوانين المالية الذي تمنحه فكرة القانون العضوي الارتقاء إلي مرتبة قانون تكميلي للدستور، وبالتالي يستمد قوته القانونية من قوة الدستور ذاته ، فهل يمكن حينها للقوانين المالية السنوية التي تعد في شكل مشروع مقدم من الحكومة أن تعدل بالزيادة أو النقصان كما نشاء في أحكامه ؟.

(1). المادة 123 من دستور 1996 والتي تنص : " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:...- القانون المتعلق بقوانين المالية."

(2). جاء هذا القانون بدلا من الأمر المؤرخ في 1959/01/02 الذي كان يحكم قوانين المالية ، لمزيد من التفصيل أنظر:

-Levoyer Loïc : « La loi organique du 1^{er} août 2001 et le pouvoir de contrôle budgétaire du parlement. », revue Française de droit administratif (R.F.D.A) n :03 ; Juin 2003,pp 578-589.

(3). لمزيد من التفصيل أنظر: السيد بشير يلس شاوش: " التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية."، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثالث، جوان 2003، ص ص 31 - 34.

طبعا الأمر سيختلف حتما وفقا لمبدأ تدرج القوانين ذاته، وما يقتضيه تطبيقه من ضرورة احترام القانون الأدنى للقانون الأعلى منه درجة لاختلاف درجة القانون العضوي عن القانون العادي و ارتقائه عنه.

هذا بالنسبة لمرحلة إعداد قانون المالية التي تهيمن عليها السلطة التنفيذية، والتي لا يلعب فيها البرلمان دوره كما يجب، فهل يستمر الوضع عند دراسة هذا القانون و المصادقة عليه؟.

الفرع الثاني: دراسة البرلمان لمشروع قانون المالية و المصادقة عليه

قبل قيام غرفتي البرلمان بالمصادقة على مشروع قانون المالية (الفقرة الثانية)، فإنّ نص هذا المشروع يحال على اللجنة المختصة لدراسته أولاً (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: دراسة مشروع قانون المالية أمام اللجنة المختصة

قبل البحث في مراحل كيفية دراسة هذا المشروع (ثانياً) يتطلب الأمر تحديد اللجنة المختصة بذلك (أولاً).

أولاً. تحديد اللجنة المختصة

باعتبار أنّ اختصاص لجنة المالية و الميزانية المحدثة على مستوى المجلس الشعبي الوطني ينصب على المسائل المتعلقة بالميزانية و بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية و بالنظامين الجبائي و الجمركي و كذلك العملة و القروض و البنوك و التأمينات،⁽¹⁾ فإن هذه اللجنة بحكم اختصاصها هي التي تتولى دراسة مشروع قانون المالية بعد إيداعه لدى مكتب المجلس و إحالته لها من طرف هذا الأخير.

ولأهمية هذه اللجنة فقد حدد المشرع عدد أعضائها، و استوجب أن يكون من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضواً على الأكثر و هو أكبر عدد مقارنة باللجان الدائمة الأخرى التي يمكن أن يتراوح عدد أعضائها من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضواً كأقصى حد.⁽²⁾ أما على مستوى مجلس الأمة تتولى الأمر لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية⁽³⁾، و تتكون هذه اللجنة وجوباً من خمسة عشر (15) عضواً إلى تسعة عشر (19) عضواً، على غرار لجنة

(1). أنظر المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

(2). أنظر المادة 34 من النظام نفسه.

(3). أنظر المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999.

الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان، بينما باقي اللجان تضم أعضاء من عشرة (10) إلى خمسة عشر (15) كأقصى حد.⁽¹⁾

يثور هنا تساؤل حول مدى إمكانية باقي اللجان الأخرى المشكلة من طرف غرفتي البرلمان في إطار صلاحيتها من المشاركة في عملية دراسة مشروع قانون المالية، أو أنّ الأمر حكرا على اللجنتين السالفتي الذكر فقط بحكم أنّ مسائل الميزانية العامة تدخل في إطار اختصاصهما. مبدئيا باعتبار أنّ الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان قد حددت تطبيقا للمادة 117 من دستور 1996 اللجان الدائمة لكل غرفة وكذلك اختصاصات كل لجنة، فانه حسب منطق الأمور فاللجنة المختصة هي التي يدخل في اختصاصاتها المسائل المالية، وهي بذلك التي تتولى دراسة مشروع قانون المالية، ومسألة الاختصاص من النظام العام.⁽²⁾

لكن الإشكال يطرح بصدد تشابك المسائل المالية مع الاقتصادية، فإن كانت لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة لا يطرح أمامها هذا الأمر، فإنه على مستوى المجلس الشعبي الوطني هناك فصل بين لجنة المالية والميزانية ولجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والتجارة والتخطيط، وإن كانت اللجنة الأولى من حيث تسميتها واختصاصاتها الأولى بدراسة مشروع قانون المالية، فإنّ اللجنة الثانية تدخل في اختصاصاتها أيضا بعض المجالات التي يتناولها قانون المالية كالاستثمار مثلا.⁽³⁾

وبالرجوع إلى المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الحالي، فإنّ عرض المجلس الشعبي الوطني لمشاريع أو اقتراحات القوانين على اللجان يكون في إطار اختصاصاتها، ومراعاة إذن لمسألة الاختصاص فإنّ لجنة المالية والميزانية هي التي تتولى عملية دراسة مشروع قانون المالية.

وباعتبار أنّ المادة 45 من النظام الداخلي المذكور أعلاه، لا يمكن كل لجنة دائمة من أن تطلب من مكتب المجلس عرض مشروع أو اقتراح محال عليها على لجنة أخرى من أجل إبداء الرأي فيه، فيمكن إذن للجنة المالية والميزانية أن تطلب عرض المشروع على لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والتجارة والتخطيط لتبدي رأيها فيه بخصوص المسائل التي تدخل في اختصاصها.

(1). المادة 28 من النظام نفسه.

(2). وذلك حسب المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

(3). أنظر المادة 46 من النظام نفسه، يتجلى التداخل بين اختصاص اللجنتين من خلال الاستثمار مثلا، حيث أن نفقات الاستثمار تدخل في شق النفقات، الذي يشكل قسم من تكوين الميزانية العامة طبقا للقانون 17/84 السالف الذكر.

في النظام المغربي، فإنّ في النظام الداخلي لمجلس النواب تتولى لجنة المالية والتنمية الاقتصادية مناقشة مشروع قانون المالية، وبالموازاة تشرع اللجان الدائمة في التحضير لدراسة مشاريع الميزانيات الفرعية للوزارات والقطاعات التي ترتبط باختصاصاتها.⁽¹⁾

ثانيا. كيفية دراسة المشروع

وعليه تعتبر لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني هي الجهة التي تتمركز فيها عملية دراسة مشروع قانون المالية، ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة، غير أنّ اللجنة الأولى هي التي تبدأ علاقتها بالمشروع من تاريخ إحالته إليها من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني رفقة المستندات والوثائق المتعلقة به.⁽²⁾ تقوم اللجنتين بدراسة المشروع وفق الأحكام المتعلقة بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين بصفة عامة كما يلي:

- تفتح اللجنة مناقشة حول المشروع⁽³⁾، ويمكنها من أجل إعداد دراسة وافية أن تطلب استشارة ذوي الخبرة للاستعانة بهم، كما يخول لها القانون صلاحية طلب الاستماع إلى أعضاء الحكومة أيضا⁽⁴⁾، أو طلب رأي لجنة أخرى بعرض المشروع عليها.
- كذلك يمكن للجنة المالية والميزانية فقط تقديم اقتراحات التعديلات⁽⁵⁾، وتعتبر مكنة اقتراح تعديلات من أهم ما تتمتع به اللجنة للتدخل في مجال التشريع المالي، أما لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية فلم يخول لها القانون سوى تقديم ملاحظات أو توصيات⁽⁶⁾.
- ليتم فيما بعد التصويت على المشروع من طرف أعضائها، وذلك بحضور أغليبيتهم⁽⁷⁾، مع ملاحظة أنه في تشكيل اللجان البرلمانية عموما يراعى التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية أساسا⁽⁸⁾، مما ينعكس على الأغلبية في التصويت، كما لم يتم تبيان طبيعة التصويت هنا أيضا.
- كما يمكن لرئيسي غرفتي البرلمان ونواب الغرفة الأولى وأعضاء الغرفة الثانية المشاركة في أعمال اللجنة، دون أن يمكنهم ممارسة حق التصويت الذي هو حكرًا على أعضائها فقط.⁽⁹⁾

(1). المادتين 126 و127 من نظام المجلس المغربي، المرجع السابق.

(2). المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، أما على مستوى مجلس الأمة فإنه طبقا للمادة 32 من نظامه الحالي يحيل فورًا رئيس مجلس الأمة على اللجان الدائمة كل نص يدخل في اختصاصها رفقة المستندات والوثائق.

(3). حددت المادة 40 من نظام المجلس الشعبي نفسه شروط صحة المناقشة، والمادة 34 من نظام مجلس الأمة لسنة 1999.

(4). المادة 27 من القانون العضوي 02/99، وكذلك المادة 43 من نظام المجلس الشعبي نفسه، والمادة 38 من نظام مجلس الأمة نفسه.

(5). المادة 28 من القانون العضوي 02/99. والمادتين 61 و62 من نظام المجلس الشعبي الوطني نفسه.

(6). المادتين 39 و40 من القانون العضوي 02/99.

(7). المادة 40 من نظام المجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، وكذلك المادة 34 من نظام مجلس الأمة لسنة 1999.

(8). المواد من 35 إلى 37 من نظام المجلس الشعبي الوطني نفسه، المواد من 29 إلى 31 من نظام مجلس الأمة نفسه.

(9). المادة 41 من نظام المجلس الشعبي الوطني نفسه، والمادة 35 من نظام مجلس الأمة نفسه.

- يتم بعد ذلك تقديم أعمال وأشغال اللجنة من طرف مقررها إلى المجلس الذي تتبعه، وذلك بتحرير ملخص عن قرارات اجتماعاتها أو تقارير وترسل إلى مكتب المجلس التابعة له.⁽¹⁾

الملاحظ هنا أنّ اللجنتين المختصتين بدراسة مشروع قانون المالية تقع عليهما عدة مهام لدراسة هذا المشروع بصورة وافية، خاصة مسألة الاستعانة بالمختصين نظرا للطبيعة التقنية لهذا المشروع، ومسألة اقتراح التعديلات اللازمة بالنسبة للجنة المالية والميزانية، والتي تتطلب فهم و استيعاب جيد لأحكام المشروع وبنوده لترتيب التعديلات اللازمة لذلك، غير أنّ الوقت الممنوح لغرفتي البرلمان لا يمكن أن يفي بالغرض كما سيأتي بيانه.

بالرجوع على سبيل المقارنة للنظام الكويتي فإنه منح للجنة الشؤون المالية والاقتصادية مناقشة مشروع الميزانية وإقراره في مدة لا تتجاوز اثنين وأربعين (42) يوم من تاريخ استلامها للمشروع، ويجوز منحها مهلة أخرى لا تزيد عن أسبوعين تبدأ من وقت انتهاء المدة السابقة بموافقة مجلس الأمة.⁽²⁾

الفقرة الثانية: مصادقة غرفتي البرلمان على قانون المالية

تعد المصادقة على مشروع قانون المالية بمثابة الترخيص المالي للحكومة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة، والذي يجب على الحكومة الحصول عليه مسبقا لتتمكن فيما بعد من تجسيد سياستها المالية، وتتم إجراءات المصادقة هذه في مرحلتين أساسيتين هما : مرحلة مناقشة المشروع (أولا)، ومرحلة التصويت عليه (ثانيا).

أولا. مناقشة مشروع قانون المالية

حسب نص الفقرة الأولى من نص المادة 120 من الدستور، فإنه يجب أن يكون كل مشروع قانون موضوع مناقشة من طرف غرفتي البرلمان، أي أمام المجلس الشعبي الوطني ثم أمام مجلس الأمة على التوالي قبل التصويت عليه.

و بالتالي فإن إجراء فتح مناقشة حول مشروع قانون المالية إجراء إلزامي بقوة النص الدستوري، وذلك يبدو لأن المناقشة تفتح باب الحوار حول بنود هذا المشروع، لاتخاذ الموقف المناسب حياله في مرحلة التصويت.

كما يُعد إجراء المناقشة حق لكلا غرفتي البرلمان بالتساوي، غير أنّ مناقشة الغرفة الأولى تنصب على النص المعروض عليها، بينما مناقشة الغرفة الثانية تنصب على النص الذي صوتت

(1). المواد 2/42، 47 من نظام المجلس الشعبي نفسه، وكذلك 3/37، 41 من نظام مجلس الأمة نفسه.

(2). د. إبراهيم الحمود: " رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة." مجلة الحقوق، السنة 16، العدد 1 و 2 مارس - يونيو 1992، الكويت، ص 199.

عليه الغرفة الأولى.

ثانيا. التصويت على مشروع قانون المالية

بعد مناقشة المشروع تأتي المرحلة الحاسمة و هي التصويت عليه، و تحكم عملية التصويت عدة أحكام مشتركة مع التصويت على مشاريع و اقتراحات القوانين بصفة عامة، بالإضافة أحكام خاصة بالتصويت على مشروع قانون المالية فقط.

- بالنسبة إلي الأحكام العامة: تتعلق أساسا بما يلي:

- مسألة إدخال التعديلات عن طريق اقتراح تعديل المخول لنواب المجلس الشعبي الوطني وللحكومة أيضا وذلك وفق ما بينه القانون العضوي 02/99 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا سيما المادة 61 منها (1).

- طبيعة التصويت، ففي المجلس الشعبي الوطني يتطلب التصويت على نص المشروع بالأغلبية، لذلك لا يصح التصويت إلا بحضور أغلبية النواب، ولم يتم تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة، مطلقة أو نسبية، وتبعاً لذلك فإنّ الأرحج أنّ الأغلبية البسيطة هي المطلوبة، لأنّ المؤسس الدستوري عندما يتطلب عادة أغلبية مطلقة ينص عليه صراحة كما هو الأمر بالنسبة لمسألة التصويت على القانون العضوي.

وتبعاً دائماً للاختلاف بين الأغلبية البسيطة والمطلقة، فإنّ هذا النصاب يخدم الحكومة بطبيعة الحال في إحراز الموافقة على المشروع.

أما أمام مجلس الأمة فالأمر يتطلب أغلبية مشددة تتمثل في ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه و ارتفاع نصاب التصويت يعبر عن رغبة المؤسس الدستوري إعطاء النص المصادق عليه إجماعاً من كافة القوى السياسية و ليس الأغلبية فقط حسب وجهة نظر البعض (2)، كما لا يجب أن ننسى أنه على مستوى تشكيلة مجلس الأمة هناك ثلث معين من طرف رئيس الجمهورية. و عند عدم توافر النصاب القانوني للتصويت في مجلس الأمة يحدد مجلس الأمة جلسة ثانية بالتشاور مع الحكومة، و حينها تتم عملية مراقبة مدى توفر النصاب قانوناً قبل البدء في عملية التصويت. (3)

(1). حيث أنّ هذه المادة تشهد عدة نقائص مقارنة مع بلدان أخرى، فهي مثلاً لم تتناول مسألة التعديلات الباطنية، ولم توضح طبيعة التعديلات التي تقدمها الحكومة واللجنة المختصة ف ي أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها، إذا كانت كتابية أو شفوية... إلخ، أ. د الأمين شريط: "حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة)"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10 أكتوبر 2005، ص ص 71-84.

وأمام نقائص القانون العضوي كالمعتاد يلجأ المجلس الشعبي إلى التعليمات مثل: التعليم رقم 09 المؤرخة في 2000/07/12 أنظر: السيد موسى بودهان، المرجع السابق، ص ص 155-157، وكذلك ملحق رقم 08.

(2). محمد عمران بوليفة، المرجع السابق، ص 104.

(3). المادة 60 فقرة 2 من نظام مجلس الأمة الداخلي لسنة 1999.

- و من بين الأحكام العامة أيضا مسألة تبليغ النصوص القانونية حيث أنه يتعين على رئيس المجلس الشعبي الوطني إرسال النص المصوت عليه إلى مجلس الأمة في مدة عشرة (10) أيام

ليتولى هذا الأخير كذلك ممارسة صلاحيته في التصويت، وينبغي إشعار الحكومة بهذا الإرسال.⁽¹⁾

كما يتولى رئيس مجلس الأمة بدوره عملية إرسال النص النهائي الذي قام بالمصادقة عليه إلى رئيس الجمهورية، وذلك في مدة عشرة (10) أيام أيضا مع إشعار رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس الحكومة بهذا الإرسال ، وذلك كله مع مراعاة أحكام المادتين 166 و 167 من الدستور المتعلقتين بإخطار المجلس الدستوري و كيفية إعطاء رأيه و إصدار قراره.⁽²⁾

- أما بالنسبة للأحكام الخاصة بمشاريع قوانين المالية فإنها تتمثل أساسا في المدة الواجب

التصويت فيها على هذا المشروع و كيفية تقسيمها بين غرفتي البرلمان.

إنّ المؤسس الدستوري خوّل للبرلمان مدة خمسة وسبعون (75) يوما كحد أقصى للمصادقة على قانون المالية يبدأ حسابها من تاريخ إيداعه من طرف رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.⁽³⁾

كما تولى القانون العضوي تبيان توزيع هذه المدة للتصويت بين غرفتي البرلمان، حيث منح للغرفة الأولى مدة سبعة و أربعون (47) يوما كحد أقصى للتصويت ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية، أما الغرفة الثانية منحها عشرون (20) يوما كحد أقصى للمصادقة على النص المصوت عليه⁽⁴⁾، أما مدة الثمانية (08) أيام المتبقية فهي مَحْوَلَة للجنة المتساوية الأعضاء للبحث في الخلاف الذي يمكن أن ينشأ بين الغرفتين حول نص مشروع قانون المالية⁽⁵⁾.

و بالتالي فإنّ المجلس الشعبي الوطني في مدة سبعة و أربعون يوما، عليه تقسيم هذه المدة على اللجنة المختصة لدراسة المشروع، و كذلك مدة للمناقشة، مع احترام أجل تبليغ النص المصوت عليه و المحدد كما سبق الإشارة إليه بعشرة أيام للغرفة الثانية، و نفس الشيء بالنسبة لهذه الأخيرة التي يتعين عليها تقسيم مدة العشرين يوما بين دراسة المشروع أمام اللجنة المختصة و مناقشته و تبليغه إلي رئيس الجمهورية.

(1). المادة 42 من القانون العضوي 02/99.

(2). المادة 43 من القانون العضوي نفسه.

(3). المادة 120 الفقرة 7 من دستور 1996.

(4). المادة 44 الفقرتين 2 و 3 من القانون العضوي 02/99.

(5). المادة 4/44 من القانون نفسه.

إنّ السؤال الذي يطرح هنا هل هذه المدة كافية لدراسة مشروع قانون متعلق بالمالية ؟

لا يخفى على أحد الجانب التقني و الذي يتصف به قانون المالية و الذي يجعل من دراسته ليست بالسهلة بل تتطلب التريث و التعمق، لكون هذا الجانب إضافة لكونه تقني فإنه يمس أغلب المجالات الحيوية في المجتمع (الضرائب و الرسوم، الاقتصاد ككل، الاستثمار... إلخ).
في سياق نفس التساؤل المذكور أعلاه تساءل السيد بشير يلس شاوش في إحدى نقاط مقال له حول مدى إمكانية البرلمان و بالخصوص مجلس الأمة مناقشة وبصورة جدية مشروع قانون يحتوي على 235 مادة ، مثلما هو الأمر بالنسبة لقانون المالية لسنة 2002 وفي مدة عشرون يوم فقط؟، و استرسل تفسيراً لذلك أنه: "يبدو أنّ الحكومة تستغل الضغط الزمني المفروض دستورياً على البرلمان عند مناقشته لقانون المالية لتمرير بعض المشاريع الحساسة من أجل إفادتها بنفس الإجراءات الإستعجالية للتصويت عليها....." (1).
وبالتالي إذن عامل الوقت يدعم مرة أخرى احتكار الحكومة لمشروع قانون المالية أمام تقاعس البرلمان كما سلف بيانه على رسم حدود دقيقة لعملها في هذا المجال، مما يبرز تفوق الحكومة في مجال قوانين المالية في مرحلتي الإعداد و المصادقة ، و كذلك نظراً للتدخل البارز لرئيس الجمهورية في مجال قوانين المالية كما سيأتي بيانه .

الفرع الثالث: تدخل رئيس الجمهورية في مجال قوانين المالية

لا يثار أي إشكال إذا ما أحرزت الحكومة موافقة الغرفتين بصورة طبيعية دون أي خلاف، لكن الإشكال يثور في حالة عدم مصادقة البرلمان في الأجل المحدد أعلاه، فهل يمكن أن يحول ذلك أمام تمرير الحكومة لمشروعها؟
إنّ عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية في الأجل المحدد، يخول لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار هذا المشروع بأمر (الفقرة الأولى)، و لا تقف صلاحياته في المجال المالي عند هذا الحد ، بل يتدخل في إصدار قوانين المالية التكميلية بموجب أوامر أيضاً تطبيقاً لفكرة الأوامر المخولة له في المجال التشريعي بصفة عامة (الفقرة الثانية).

(1). السيد بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 35.

الفقرة الأولى: إصدار مشروع قانون المالية بأمر

يستنتج من نص الفقرة السابقة من المادة 120 من الدستور التي تنص: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون يوماً من تاريخ إيداعه..." أنّ مصادقة

البرلمان على المشروع في المدة السالفة الذكر أمر إلزامي، و بالتالي لا بد أن يحدد البرلمان موقفه من هذا المشروع قبل فوات المدة المحددة في الدستور .

لكن الإشكال يطرح بصدد إمكانية حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول نص هذا المشروع، و الذي احتاط له المشرع بمنح مدة ثمانية أيام للجنة المتساوية الأعضاء لحسم الخلاف، كما سبق بيانه، لكن اجتماع هذه اللجنة يتوقف على طلب من رئيس الحكومة، فإذا لم يتم رئيس الحكومة بطلب ذلك، مع إغفال النصوص القانونية تحديد أحكام صلاحية رئيس الحكومة في هذا الشأن لا سيما الآجال، مستغلا بذلك القيد الزمني المفروض على البرلمان، فإنه سيتمكن بسهولة من تمرير مشروعه بتدخل من رئيس الجمهورية بعد فوات المدة عن طريق إصدار هذا المشروع بأمر⁽¹⁾.

حيث بالرجوع إلى الفقرة الأخيرة من المادة 44 من القانون العضوي 99 / 02 فإنها تنص على أنه: "في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمت الحكومة بأمر له قوة قانون المالية"، حيث استبعد المشرع أي سبب ولو جدي لعدم المصادقة ، مما يجعل المصادقة أمر واجب ولازم ، وكذلك أعطى للأمر الصادر عن رئيس الجمهورية درجة وقوة قانون المالية ، وبالتالي يختلف عن الأوامر الأخرى التي يصدرها رئيس الجمهورية مابين دورتي البرلمان أو عند شغور المجلس الشعبي الوطني مثلا والتي لا ترتقي لدرجة قانون إلا بمصادقة البرلمان عليها.

إن لجوء البرلمان لعدم المصادقة من خلال عدم التصويت على المشروع في المدة المحددة يعد تنازلا منه عن ممارسة سلطته في المجال التشريعي المتعلق بقانون المالية، مما يحول هذه السلطة إلى رئيس الجمهورية حفاظا على استمرارية نشاط الدولة من خلال إصدار مشروع القانون المالية بأمر .

إن قيام البرلمان بعدم الموافقة على مشروع قانون المالية أمر مستعصي الحصول، نظرا للأغلبية المطلوبة وكيفية تحقيقها، ونظرا للطبيعة التقنية لهذا المشروع ولمكنه حق التعديل أيضا المخولة للمجلس الشعبي الوطني واللجنة المختصة على مستواه و الحكومة على حد سواء

(1). تنص المادة 120 من الدستور في فقرتها الثامنة: " في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر."، والملاحظ أن المؤسس الدستوري استعمل عبارة " عدم المصادقة" وليس " عدم التصويت" الأمر الذي يجعل كأن البرلمان ملزم بالمصادقة والموافقة على المشروع، وفي حالة العكس يتدخل رئيس الجمهورية.

فبدلا من لجوء البرلمان إلى عدم الموافقة على مشروع القانون وشل بذلك الحياة المالية للمجتمع، لاسيما أن عملية إعداد مشروع جديد و التصويت عليه قد يستغرق وقتا، الأمر سيؤثر على تاريخ

تطبيق مشروع قانون المالية رغم سنوبته، يلجأ إلى استعمال مكنة التعديل، والتي من خلالها يمكن إعادة ترتيب أحكام وينود مشروع قانون المالية. و وفقا لما سبق على ما يبدو لم يحدث وأن صوتت السلطة التشريعية بعدم الموافقة على مشروع قانون المالية في النظام السياسي الجزائري.

الفقرة الثانية: إصدار قانون المالية التكميلي بأمر

تطبيقا لنص المادة 124 من دستور 1996 و التي تنص: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان....." فإنّ رئيس الجمهورية يلجأ عادة إلى إصدار قانون المالية التكميلي بأمر⁽¹⁾، و ذلك ما بين دورتي البرلمان. يبدو أنّ هذه المكنة تمكّن رئيس الجمهورية من اختزال الإجراءات، وأحسن مثال على ذلك قانون المالية التكميلي لسنة 2002 الذي صدر بأسبوع قبل افتتاح الدورة البرلمانية الربيعية رغم أنّ قانون المالية التكميلي له صفة قانون المالية ذاته، الأمر الذي يتطلب إتباع نفس الإجراءات في المصادقة عليه إذا تم إعداده من طرف الحكومة، بحكم المادة 02 من القانون 17/84 في فقرتها الأولى التي تنص على ما يلي: "يكتسي طابع قانون المالية: 1. قانون المالية و قوانين المالية التكميلية و المعدلة...".

مما يجعل أنّ قانون المالية التكميلي يخضع لنفس أحكام قانون المالية خاصة المصادقة عليه في مدة خمسة و سبعون يوم كحد أقصى من إيداعه طبقا للمادة 120 من الدستور إذا قدمته الحكومة.

وإن كانت الفقرة الثانية من المادة 124 المذكورة أعلاه تنص: "ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها."، إلا أنّ هذه الموافقة تكون بموجب تصويت دون مناقشة ودون إمكانية التعديل.⁽²⁾

(1). أنظر على سبيل المثال: الأمر 01/02 المؤرخ في 25/02/2002 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15 ، وكذلك الأمر 05/05 المؤرخ في 25/07/2005 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 52، وكذلك الأمر 04/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 47.

(2). المادة 38 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

يصعب هنا أيضا أن يقوم البرلمان بعدم المصادقة على أمر قانون المالية التكميلي الصادر عن رئيس الجمهورية، عندما يعرض له في الدورة البرلمانية، وذلك بالنظر إلى الطبيعة التقنية

لهذا القانون، وكذلك لاتسامه بالسرعة والاستعجال في التنفيذ، مما يقوي مرة أخرى مركز الحكومة في المجال المالي.

فهل يمكن البرلمان تدارك وضعيته الضعيفة عموماً في الإجراءات السابقة للتقييم المالي السالف دراستها، من خلال المكثات التي حولها له المؤسس الدستوري لتقييم أداء الحكومة المالي بعد تنفيذها لقوانين المالية؟.

المطلب الثاني: مكثات البرلمان في التقييم المالي

يخوّل الدستور للبرلمان صلاحية تقييم الأداء المالي للحكومة بعد مصادقته على قانون المالية، وذلك للوقوف على مدى احترام الحكومة للترخيص المالي المسبق الذي منحه لها، وذلك من خلال تقديم الحكومة عرض عن استعمال الإعتمادات المالية (الفرع الأول)، وكذلك من خلال التصويت على قانون تسوية الميزانية (الفرع الثاني)، وذلك سنوياً تماشياً مع الصفة السنوية التي يتصف بها قانون المالية.

ومع عدم التزام الحكومة بنص المادة 160 من الدستور - كما سيتضح من الدراسة - فإنّ التعاون مع مجلس المحاسبة لتحسين وضعيته في التقييم المالي أمر لا بد منه (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تقديم الحكومة عرض استعمال الإعتمادات المالية

تنص الفقرة الأولى للمادة 160 من الدستور على مايلي: " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية." إلا أنّ الحكومة تنهرب من هذا الالتزام الدستوري الواقع على عاتقها، و المتمثل في تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وذلك بامتناعها عن تنفيذ نص المادة المذكورة أعلاه (الفرقة الثانية)، رغم المبررات القانونية و العملية لإلزامية تقديم العرض (الفرقة الأولى).

الفرقة الأولى: المبررات القانونية و العملية لإلزامية تقديم العرض

إنّ مسألة تقديم الحكومة لعرض عن استعمال الإعتمادات المالية بصورة إلزامية تستجيب لعدة مبررات قانونية (أولاً)، وأخرى عملية (ثانياً) .

أولاً. المبررات القانونية

تتجلى هذه المبررات القانونية من خلال صيغة الإلزام التي تستشف من قراءة الفقرة الأولى من المادة 160 السالفة الذكر، إذ لم تورد عبارة "يمكن للحكومة أن تقدم..." بل أوردت عبارة "تقدم الحكومة..." أي يقع على عاتق الحكومة واجب تقديم هذا العرض دستوريا هذا من جهة.

من جهة أخرى فإن هذا المبرر القانوني يتجلى أيضا من حيث الأساس التاريخي في النظام السياسي الجزائري لهذا النص، فإنّ إلزامية تقديم هذا العرض ليست وليدة دستور 1996، بل تم إدراجها أول مرة في دستور 1976 في نص المادة 187 في فقرتها الأولى التي تنص: "تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية إلي المجلس الشعبي الوطني عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها بالنسبة للسنة المالية المعنية."

كما تؤكد ذلك أيضا الفقرة (أ) من المادة 03 من القانون رقم 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني والتي تنص: "يمارس المجلس الشعبي الوطني وظيفة المراقبة التي أوكلها له الدستور بواسطة: أ. المراقبة السنوية لاستعمال الاعتمادات المالية التي أقرت من طرف المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 187 من الدستور..".⁽¹⁾

ليؤكد ذات الإلزامية دستور 1989 أيضا من خلال المادة 150 في فقرتها الأولى التي تنص: "تقدم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية..."⁽²⁾، وهو ذات النص الحالي في دستور 1996، مع تعديل بسيط حول الحق في الاطلاع على هذا العرض إلي غرفتي البرلمان.

و بالتالي فوجود نص إلزامي بتقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية بصورة سنوية في عدة دساتير متعاقبة أمر يبرز القيمة القانونية الهامة لهذا الإجراء في النظام السياسي الجزائري، غير أنّ الأنظمة الداخلية و القانون العضوي الحاليين لم يوردوا أية أحكام تتعلق بتفصيل إجراءات هذا العرض.

(1). القانون 04/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 1980/10.

(2). غير أن القانون 16/89 السالف الذكر لم يتطرق في مواده إلى مسألة عرض استعمال الإعتمادات المالية، بل اقتصر على ذكر أحكام إنشاء لجنة التحقيق، رغم كون العرض ولجنة التحقيق مدرجين في فصل الرقابة.

ثانيا. المبررات العملية

إن كانت طبيعة إلزام الحكومة بتقديم العرض مستمدة من النص الدستوري، فإن لها مبررات عملية غاية في الأهمية؛ تعود أساسا إلي مسألة تحويل الاعتمادات المالية عن طريق التنظيم بصورة أساسية من طرف الحكومة.

لقد نص القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية - السالف الذكر - في المادة الرابعة منه على أنه: " يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية".

إلا أنه و سعياً من المشرع لإضفاء نوع من التخفيف والمرونة في التسيير، عمد في المواد 32،33،36 من القانون المذكور أعلاه إلى الترخيص للحكومة بالخروج عن ذلك المبدأ العام الذي وضعته المادة الرابعة السالف ذكرها، وذلك بتمكينها من تعديل التوزيع المالي المحدد في قانون المالية عن طريق استخدام إجراء نقل الاعتمادات أو تحويلها، مما يؤدي إلى المساس بمبدأ معروف في المالية العامة يتمثل في مبدأ التخصيص في النفقات، الأمر الذي ينعكس سلباً على المصادقة البرلمانية للميزانية، كما أنّ تحويل النفقات يؤدي إلى تعديل تعيين المصلحة أو الجهة المسؤولة عن تنفيذ النفقة دون أن يغير ذلك من طبيعة هذه النفقة.⁽¹⁾

ويرى السيد بشير يلس شاوش أنّ أسلوب التحويل من وزارة إلى أخرى المنتهج، يملك السلطة التنفيذية من التحرر من المصادقة، كما أنّ تحويل الاعتمادات يتم على الخصوص من ميزانية الأعباء المشتركة إلى وزارة معنية، ونادراً ما يجري بين وزارتين، وهذه الميزانية تتضمن اعتمادات إجمالية وجدت لتمكين الحكومة من مواجهة نفقات يحتمل صرفها مستقبلاً ويقوم البرلمان بالتصويت عليها دون معرفة الاتجاه الذي ستصرف فيه، و لا للوزارات التي ستستفيد منها، و لا الأغراض التي ستلبّيها، كما أنّ السلطة التنفيذية وحدها تتولى خلال السنة المالية مهمة إعادة توزيعها على الوزارات عن طريق مراسيم التحويل.⁽²⁾

حيث أنّ ما سبق إبرازه من حرية للحكومة في تعديل المصادقة البرلمانية على قانون المالية أدى إلى مبالغتها في هذا التصرف، والذي يؤكد ذلك أيضاً العدد الهائل لمراسيم تحويل الاعتماد التي تعج به الجرائد الرسمية الجزائرية.

(1). السيد بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 36.

(2). المرجع نفسه، ص ص 36، 37.

ما سبق استوجب التضييق و لو نسبياً من هذه الممارسة الحكومية من خلال فرض قيود على عملية التعديل، تناولتها المادة 151 من قانون المالية لسنة 1993، فالقيد الأول يتعلق بوضع سقف لحجم التعديلات التي لا يمكن أن تتعدى حدود 20% من التخصيص الأصلي للفصل الأقل تخصيصاً من الاثنتين، أما الثاني يتعلق بمنع أبواب الاقتطاعات من الاستفادة خلال السنة المالية من تحويل الاعتمادات انطلاقاً من ميزانية التكاليف المشتركة.⁽¹⁾

و عليه كل تلك الدواعي القانونية و العملية السالف بيانها تؤكد على ضرورة التزام الحكومة بتقديم عرضها عن كيفية استعمالها للاعتمادات المالية، ليتمكن البرلمان من بسط رقابته عليها الأمر الذي تمتنع عن تطبيقه.

الفقرة الثانية: امتناع الحكومة عن تقديم العرض

إنّ امتناع الحكومة عن تقديم هذا العرض رغم الإلزامية الدستورية لذلك، يعتبر حاجزا أمام التقييم المالي للبرلمان (أولا) مع غياب الجزاء القانوني لهذا الامتناع(ثانيا).

أولا. الامتناع حاجز أمام التقييم المالي للبرلمان

علّق الأستاذ الدكتور الأمين شريط على تصرف الحكومة المتمثل في الامتناع عن تنفيذ المادة 160 من الدستور على أنه: " هذا السلوك الذي أصبح سنّة يؤدي في الواقع إلي نتائج سلبية على البرلمان وعلى مركزه في المجتمع" كما اعتبره تجريد للبرلمان من سلطته الفعلية في التأثير على الحكومة وتوجيه حياة البلاد من خلال قانون المالية، لأنّ هذا الأمر يجعل البرلمان غير محيط وجاهل لكيفية تطبيق قانون المالية الذي صوّت عليه، هذا من جهة، ومن جهة أخرى باعتبار أن قانون المالية يمثل عصب حياة الدولة لمساسه بكافة القطاعات (من ضرائب أسعار، استثمار...إلخ)، الأمر الذي ينقص من مكانة البرلمان ويجعله مؤسسة ثانوية.⁽²⁾

حقيقة إنّ امتناع الحكومة عن الامتناع للنص الدستوري يعد إهدارا له، و لقيمه السامية في التدرج القانوني للدولة، باعتباره الوثيقة المنظمة لميكانيزمات ممارسة السلطة وحماية الحريات و يعد مساس فادح بمكانة السلطة التشريعية كمثلة للشعب الجزائري بحرمانها من استعمال سلطتها في الاطلاع على كيفية تنفيذ و تسيير الأموال العامة وفقا لقانون المالية الذي صادقت عليه.

(1). المرجع نفسه، الموضوع نفسه، كما يضيف أن : " هذا التعديل يحتاج إلى دراسة ميدانية لمعرفة مدى تقيد الحكومة به."

(2). كما يضيف تحليلا لهذا السلوك بأنه" يشكل مظهرا بارزا من مظاهر عدم احترام السلطة التنفيذية للدستور وللبرلمان."

أ.د الأمين شريط: " علاقة الحكومة بالبرلمان"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين البرلمان والحكومة، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر 23- 24 أكتوبر 2000، ص ص 29-30.

ما سبق يجعل مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية إجراء شكليا فقط، وبذلك يشكل الامتناع حاجزا أمام ممارسته لسلطته في رقابة تنفيذ قانون المالية على أرض الواقع والتأكد من مدى مطابقته لقانون المالية المصوّت عليه، وتقييم بذلك أداء الحكومة المالي وفقا للترخيص المالي الممنوح لها، غير أنه ما يدعم الحكومة في تصرفها هذا هو غياب الجزاء القانوني عليه.

ثانيا. غياب الجزاء القانوني على الامتناع

على ما يبدو يعود تصرف الحكومة السالف بيانه تجاه تقديم عرض استعمال الاعتمادات المالية أمام البرلمان إلي تحصنها من أي جزاء قانوني يحملها المسؤولية مباشرة عن ذلك التصرف، و بالتالي لا يملك البرلمان أية سلطة لإجبار الحكومة على تنفيذ الالتزام الدستوري الواقع على عاتقها بموجب المادة 160 الفقرة الأولى السالف الذكر.

إنّ ما يزيد الطين بلة أن كل من القانون العضوي 02/99 والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم يسلطوا الضوء على كيفية تطبيق أحكام المادة 160 من الدستور عموماً، و لم يتناولوا حتى مجرد التأكيد على هذا الحق المخول للبرلمان بإعادة ذكر نص المادة فقط ضمن أحكامهم و كأن الأمر يتعلق بشعار دستوري فقط، علماً أنه في ظل دستور 1976 أين كانت تمارس السلطة في شكل وظائف نظراً لوحدها، تكرم المشرع و أدرج هذا الحق ضمن فقرات المادة الثانية من القانون المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة كما سبقت الإشارة له، فهل ^{١٧}يلغفّر للمشرع هذا التهاون في ظل التعددية الحزبية و أعمال مبدأ الفصل بين السلطات ؟.

إنّ موقف الحكومة حيال مسألة عرض استعمال الإعتمادات المالية يستمر أيضاً في مسألة تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية السنوي.

الفرع الثاني: التصويت على قانون تسوية الميزانية

خول الدستور أيضاً للبرلمان صلاحية أخرى لتمكينه من تقييم الأداء المالي للحكومة وذلك من خلال التصويت على قانون تسوية ميزانية السنة المالية من قبل كلا غرفتي البرلمان، إلا أنه تبعا لذلك رغم إلزامية إذن تقديم الحكومة مشروع قانون تسوية الميزانية سنويا (الفقرة الأولى) إلا أنّ الحكومة تمتنع أيضاً على غرار تصرفها حيال عرض استعمال الاعتمادات المالية عن تقديم هذا المشروع (الفقرة الثانية)، مما ينعكس سلباً على البرلمان في رقابة الأداء المالي لها (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: إلزامية تقديم الحكومة لمشروع قانون تسوية الميزانية

تنص المادة 160 من الدستور في فقرتها الثانية على ما يلي: "تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان."، يستشف من هذه المادة أنّ المؤسس الدستوري قرر ربط اختتام السنة المالية بتصويت

البرلمان على قانون تسوية ميزانية السنة المالية، بصورة إلزامية، ولم يورد عبارة "يمكن أن تختتم..."، والتي توحي بأن الأمر اختياري وليس إلزامي.

وبالتالي فإن مشروع قانون ضبط الميزانية يعد بمثابة "فرصة بالنسبة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية ولتقييم النتائج المترتبة عن تصويته على قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه..."⁽¹⁾ ، الأمر الذي من شأنه تجسيد سلطة البرلمان في رقابة المجال المالي لأعمال الحكومة.

كما أن هذه الإلزامية من الناحية التاريخية ليست وليدة دستور 1996، بل تناولها لأول مرة دستور 1976 في نص المادة 187 الفقرة الثانية منه، والتي جاء فيها مايلي: "تختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة."، وكذلك نص دستور 1989 في الفقرة الثانية من المادة 150 على أنه: "تختتم السنة المالية، فيما يخص المجلس الشعبي الوطني، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية."، وهي المادة نفسها في دستور 1996، مع إضافة فقط التعديل المتعلق بتكوين البرلمان من غرفتين، وإرادة المؤسس الدستوري تحويل ممارسة حق التصويت على قانون تسوية الميزانية السنوية لكلا الغرفتين.

كما أنه من الناحية القانونية، فإنّ المشرع أعطى لقانون ضبط الميزانية طابع قانون المالية ذاته⁽²⁾، ولأهميته عزّفه المشرع في المادة الخامسة من القانون 17/84 السالف الذكر كما يلي: "يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي تثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية."، فهو بذلك بمثابة إبراء لزمة الحكومة، لذلك استوجب المؤسس الدستوري ضرورة مصادقة البرلمان عليه.

و يتجلى ذلك أيضا من نص المادة 77 من القانون المذكور أعلاه التي جاء فيها: "يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:
أ. الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.

(1). السيد بشير بلس شاوش، المرجع السابق، ص 37.

(2). المادة 2 فقرة 2 من القانون 17/84 السالف الذكر.

ب. النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة

ت. نتائج تسيير عمليات الخزينة."

ولم يكتف المشرع بإبراز أهمية هذا القانون للتأكيد على إلزامية تقديمه، بل تكفل بتبيان شروط وإجراءات تقديمه - زيادة على الإجراءات المتعلقة بمشاريع القوانين عموماً السالف بيانها - والتي تتلخص فيما يلي:

أ. ضرورة استشارة الحكومة لمجلس المحاسبة، فيما يخص المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وإرسال التقارير التي يعدها المجلس لهذا الغرض إلى البرلمان برفقة مشروع القانون المتعلق بها.⁽¹⁾

ب. ضرورة إرفاق مشروع قانون ضبط الميزانية بالوثائق التالية:

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

- جدول تنفيذ الإعتمادات المصوّت عليها، ورخص تمويل الاستثمارات المخططة.⁽²⁾

لكن رغم النص الدستوري والنصوص القانونية المذكورة أعلاه، وما تؤكد من أهمية إلزامية تقديم الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية أمام البرلمان ليتمكن من التصويت عليه وفق الأحكام نفسها المتعلقة بالتصويت على مشروع قانون المالية، إلا أنّ الحكومة تمتنع عن القيام بذلك، متخذة الموقف نفسه السالف بيانه في مسألة عرض استعمال الإعتمادات المالية.

الفقرة الثانية: امتناع الحكومة عن تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية

إنّ كان قانون ضبط الميزانية يكتسي أهمية على مستوى النصوص القانونية في النظام السياسي الجزائري، إلا أنّ هذا يبقى من ناحية نظرية بحتة فقط، فالحكومة عملياً لم تقدم سوى أربع مشاريع قوانين ضبط الميزانية في فترة سريان دستور 1976، وذلك بخصوص دورة 1978، 1979، 1980، 1981 أمام المجلس الشعبي الوطني آنذاك، ومن السنة المالية 1982 بدأت في سياسة الامتناع عن تقديم هذا المشروع إلى غاية اليوم.⁽³⁾

كما أنه بالرجوع للمشاريع المتعلقة بالسنوات المذكورة أعلاه، فإنها لم تقدمت من طرف الحكومة مع تأخير بلغ متوسط مدته أربع سنوات أضعف فعالية هذه الرقابة، حيث لم تقدم المشروع

(1). المادة 18 من الأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 1995/39.

(2). أنظر المادة 76 من القانون 17/84.

(3). السيد بشير بلس شوش، المرجع السابق، ص 38، 39.

الأول في سنة 1980 والثاني في سنة 1984، الثالث في سنة 1985، أما الرابع والأخير في سنة 1987.⁽¹⁾

ورغم إضافة المشرع فقرة ثلاثة للمادة 68 من قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية كتتمة للفقرات الأخرى المتعلقة بالوثائق الواجب إرفاقها بقانون المالية، تضمنت إرفاق مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية، وذلك لدى تعديله لهذا القانون، إلا أنّ الحكومة لازالت مصرة على موقفها تجاه مسألة تقديم هذا المشروع، وذلك رغم مطالبة النواب و توصيات اللجان المختصة على ضرورة تقديمه ليتمكنوا من بسط رقابتهم الدستورية عليه.

على سبيل المثال جاء في البند الثالث عشر من توصيات لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة لدى دراستها لمشروع قانون المالية لسنة 2004 ما يلي: " توصي اللجنة الحكومة بضرورة إعداد قانون ضبط الميزانية المذكور في المادة 160 من الدستور خصوصا و أنها وعدت في السنة الفارطة بأنها ستجسد هذا المطلب الدستوري عن قريب." (2)

كما أضافت توصية أخرى في البند الرابع عشر ما يلي: " توصي اللجنة الحكومة و ابتداء من السنة القادمة أن يقدم السيد وزير المالية مع قانون المالية لسنة 2005 عرضا حول مدى تنفيذ توصيات مجلس الأمة، وهذا من حيث التوصيات المطبقة و التوصيات التي صعب تحقيقها مع تحديد أسباب تلك الصعوبة و أخيرا التوصيات التي استحالت تنفيذها وتحديد أسباب ذلك." (3)

لكن السؤال الذي يطرح هنا إذا لم تُجد النصوص القانونية المتنوعة و المدرجة تبعا لمبدأ تدرج القوانين في إلزام الحكومة بتقديم هذا المشروع، هل تجدي التوصيات التي ليس لها أية قوة إلزامية ولا تعدو أن تكون سوى مجرد تذكير؟.

طبعاً لا، إجابة للسؤال المطروح لأنه لم يتم أخذ هذه التوصيات من طرف الحكومة، فلم يقدم أي مشروع قانون ضبط الميزانية لغاية اليوم، حيث رغم وعد السيد مراد مدلسي وزير المالية نواب مجلس الأمة لدى عرضه قانون المالية 2006 بأن يقدم قانون ضبط الميزانية قبل نهاية 2006 (4)، إلا أنّ هذا لم يحدث .

و عليه فإنّ موقف الحكومة المتعنت أمام تطبيق النصوص القانونية في هذا المجال، ينعكس سلبيا على سلطة و مكانة البرلمان في بسط رقابته على الأعمال المالية للحكومة.

(1). المرجع نفسه، ص 39، أنظر كذلك ملحق رقم 09 بالمذكرة.

(2). توصيات لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، مارس 2004، ص 221.

(3). المرجع نفسه، الموضوع نفسه.

(4). جريدة الخبر، العدد 4827، المؤرخ في 2006/10/07، ص 02.

الفقرة الثالثة: أثر الامتناع على التقييم المالي

إنّ موقف الحكومة السالف بيانه ينعكس سلبا على صلاحية البرلمان في ممارسة حقه الدستوري في رقابة مدى التزام الحكومة بتنفيذها قانون المالية الذي صادق عليه، و بالتالي يجمد صلاحية البرلمان في التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية (أولا)، في مقابل تدعيم مركز الحكومة، وذلك لغياب الجزاء القانوني على هذا الامتناع (ثانيا).

أولا. تجميد صلاحية البرلمان في التصويت على قانون تسوية الميزانية

إنّ عدم تقديم الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المنصرمة يغلق المجال أمام البرلمان في دراسة هذا المشروع على مستوى لجانه المتخصصة، ثم من طرف أعضائه على مستوى الغرفتين طبقا للإجراءات ذاتها المعمول بها عند الدراسة و المصادقة على مشروع قانون المالية، لكون هذا القانون يكتسي صفة قانون المالية أيضا، كما سلف بيانه. و إن كان تصرف الحكومة ^{الم} يعد تعدي على الأحكام الدستورية و استهتارا بمكانة السلطة التشريعية، فإنّ لهذه الأخيرة دور في تشجيع الحكومة على الاستمرار في موقفها لاكتفائها بتذكير الحكومة بواجبها الدستوري في تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية، دون مبادرتها باستخدام صلاحيتها في اقتراح قانون عضوي متعلق بقوانين المالية بضبط مجال قانون المالية بدقة، و هو الأمر الذي سبق بيانه.⁽¹⁾

تجميد هذه الصلاحية ^{الم} يعد تجميدا للنص الدستوري ذاته، مما يجعل الحكومة وحدها التي تمسك بزمام المجال المالي للدولة بعيدا عن أية رقابة لغرفتي البرلمان، وما استمرار الحكومة على موقفها إلّا نظرا لانعدام الجزاء القانوني عن الامتناع، حيث لا يمكن البرلمان طرح مسؤوليتها بصورة مباشرة أمامه كجزاء لمخالفتها لأحكام المادة 160 من الدستور.

ثانيا. تدعيم الحكومة: غياب الجزاء القانوني

على غرار وضعية عرض استعمال الاعتمادات المالية فإنّ عدم ترتيب النصوص القانونية لأي جزاء يتضمن إقامة مسؤولية الحكومة المباشرة أمام غرفتي البرلمان، شجّع الحكومات المتعاقبة في النظام السياسي الجزائري على المضي في موقفها السلبي لسنوات عديدة، كما أنّ القانون العضوي 02/99 المفترض فيه تكملة أحكام الدستور و تفصيلها جاء خاليا من حتى

(1). وهو الأمر أيضا الذي دعت إليه هيئة تحرير مجلة الفكر البرلماني في مقال بعنوان: "البرلمان وقوانين المالية العامة الأسس الدستورية، الواقع، آفاق التصور". بقولها: "يلاحظ أن هناك مجموعة من الثغرات والنقائص في المنظومة القانونية المتعلقة بعملية تنظيم المالية العامة (قوانين المالية) في الدولة، وذلك بصورة تقلل وتضعف من دور وسلطة البرلمان الحيوية في مجال قوانين المالية تشريعا ورقابة. ومن الأمثلة ... عدم صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المنصوص عليه في المادة 123 من الدستور، ليكمل ويفسر الدستور فيما يتعلق بتنظيم المالية العامة للدولة بصورة محددة وواضحة ودقيقة."، مجلة الفكر البرلماني العدد الرابع، أكتوبر 2003، ص 13.

مجرد الإشارة إلي مسألة التصويت على قانون ضبط الميزانية، ناهيك عن تنظيم إجراءاته، وهو

نفس الحال بالنسبة للأنظمة الداخلية.

إنّ الغريب في الأمر هو مبادرة الحكومة بتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية للسنوات الأربع السابق ذكرها في فترة إعمال دستور 1976 المكرس لمبدأ الأحادية الحزبية ووحدة السلطة، بينما تحجم عن ذلك في فترة التعددية الحزبية والفصل بين السلطات و تدعيم المسار الديمقراطي، ربما يعود الأمر لأنّ في فترة دستور 1976 لا توجد فكرة مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي تقديم هذا القانون لن يؤثر على مركزها، عكس الأمر في الوضع الحالي أين يمكن أن يكون هذا القانون وسيلة لتحريك مسؤوليتها من الناحية النظرية باستغلال ذلك مثلا عند تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة ، غير أنّ صعوبة تحقيق ذلك عمليا ربما سبب اطمئنان الحكومة والمضّيهما في موقفها.

ومهما يكن فإنّ ما سبق بيانه بخصوص موقف الحكومة السلبي تجاه مسألة تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية يحد بصورة فادحة من سلطة البرلمان في رقابة أدائها المالي، لعدم معرفته بنتائج مصادقته على قانون المالية على أرض الواقع، مما يضطره للتعاون مع مجلس المحاسبة كجهاز متخصص لتلقي المعلومات اللازمة حول ذلك علّه يستخدمها لدى ممارسته لآليات الرقابة الأخرى، فما مدى عمق هذا التعاون؟.

الفرع الثالث: تعاون البرلمان مع مجلس المحاسبة

أمام امتناع الحكومة عن تقديم عرض استعمال الاعتمادات المالية السنوي و كذلك قانون ضبط الميزانية، فإنه يتحتم على البرلمان التعاون مع مجلس المحاسبة، وذلك نظرا للدور البارز لمجلس المحاسبة في الرقابة المالية (الفقرة الأولى)، وذلك التعاون يتجسد من خلال عدة طرق قانونية (الفقرة الثانية)، البحث فيها من شأنه إبراز مدى مكنة البرلمان في تخطي تصرف الحكومة حياله، بالإلمام بالمجال المالي، عن طريق استخدام تعاونه مع مجلس المحاسبة.

الفقرة الأولى: الدور البارز لمجلس المحاسبة في الرقابة المالية

تنص المادة 170 من دستور 1996 على ما يلي: " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعيدة لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية. يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلي رئيس الجمهورية.

يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة و يضبط تنظيمه و عمله و جزاء تحقيقاته".⁽¹⁾

فمجلس المحاسبة مؤسسة دستورية هامة في مجال الرقابة المالية في الدولة حيث يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية، ويتمتع كذلك باختصاص إداري و قضائي،⁽²⁾ هذا ما يتضح من خلال تسليط الضوء على الصلاحيات المتعددة للمجلس ، والتي يمكن إجمالها فيما يلي: حق الإطلاع والتحري (أولاً)، رقابة نوعية التسيير (ثانياً)، مراجعة حسابات المحاسبين العموميين (ثالثاً) و أخيراً رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية (رابعاً).

أولاً. حق الإطلاع و التحري

تناولت ذلك المواد من 55 إلى 68 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة السالف الذكر، وله في ذلك الإطلاع على كافة الوثائق التي من شأنها تسهيل رقابة العمليات المالية والمحاسبة أو اللازمة لتقييم نشاط المصالح و الهيئات الخاضعة للرقابة. كما له سلطة الاستماع إلي أي عون في الجماعات و الهيئات الخاضعة لرقابته و له إجراء كافة التحريات اللازمة للإطلاع على المسائل محل المراقبة، كما يحق لقضاته الدخول لكل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة المجلس.

يمكن المجلس أيضا الاستعانة بأعوان القطاع العام المؤهلين في أعماله المادية و استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء لمساعدته في أنشطته، مع تقيده بالطابع السري لبعض الوثائق ذات الطبيعة الإستراتيجية لمساسها بالدفاع أو الاقتصاد الوطني، وكذلك الحفاظ على الأسرار التجارية و الصناعية للمؤسسات و الهيئات الخاضعة للرقابة.

كما يتعين على كل محاسب عمومي إيداع حسابه عن التسيير ر لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، و للمجلس إمكانية إلزامه بإرسال المستندات اليومية لحسابات التسيير. يمكنه أيضا إصدار غرامات مالية ضد المحاسب المتأخر في إيداع الحساب، أو الذي لم يقدم بإرسال المستندات اليومية، و كذلك الأمر بالنسبة للأمرين بالصرف في الهيئات المذكورة في المادة 07، و كذلك الهيئات المذكورة في المادتين 8-10 ، و مسؤولي المصالح و الجماعات و الهيئات العمومية المسيرة للأسهم العمومية في المادة 9 من الأمر، وكذلك الهيئات المذكورة في المادة 11 من الأمر و كذلك المادة 12 منه، إلى آخره من الصلاحيات في هذا المجال.

(1). هذه المادة هي المادة نفسها 160 من دستور 1989.

(2). المادتين 1/2 و 1/3 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة السالف الذكر.

ثانياً. رقابة نوعية التسيير

نصت عليها المواد من 69 إلى 73 من الأمر السالف الذكر ،و بذلك يتولى المجلس رقابة نوعية تسيير الهيئات و المصالح العمومية المذكورة في المواد من 7 إلى 10 من الأمر ،وبذلك تقييم شروط استعمال هذه الهيئات و المصالح للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة و الاقتصاد، وذلك بالرجوع إلى المهام و الأهداف و الوسائل المستعملة، كما يقيم قواعد تنظيم و عمل الهيئات الخاضعة لرقابته، و يتأكد من وجود آليات و إجراءات رقابية داخلية موثوقة ،و يقدم التوصيات اللازمة لتحسين الفعالية.

كما يراقب شروط منح و استعمال الإعانات و المساعدات المالية، و مدى مطابقة استعمالها للغايات التي منحت من أجلها ، وكذلك التأكد من مدى أخذ الهيئات المستفيدة منها الترتيبات الملائمة على مستوى تسييرها للحد من اللجوء إلى هذه المساعدات.

كذلك التأكد من مدى مطابقة النفقات التي تم صرفها انطلاقا من موارد الهيئات المعنية، كما يشارك في تقييم فعالية الأعمال و المخططات و البرامج و التدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، و التي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي و المالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية .

في نهاية المطاف يعد مجلس المحاسبة تقارير تحتوي على المعانيات و الملاحظات و التقييمات لحصيلة أشغاله، و يرسلها إلى الهيئات المعنية، كما يمكن إجراء نقاشات مع مسؤولي و مسيري الهيئات المعنية ، و يضبط أخيرا تقييمه النهائي و يصدر كل التوصيات و الاقتراحات بقصد تحسين الفعالية و المردودية في تسيير المصالح و هيئات المراقبة و إرسال ذلك إلى الجهات المعنية.

ثالثا. مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

نصت على هذه الرقابة المواد من 74 إلى 86 من الأمر السالف الذكر ،حيث يراجع مجلس المحاسبة في هذا المجال حسابات المحاسبين العموميين و يصدر أحكاما بشأنها أيضا ولتأدية هذه المهمة الرقابية يدقق في مجال مراجعة حسابات التسيير في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها، ومدى مطابقتها للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها، ويقوم بإجراء التحقيق و الحكم على حسابات المحاسبين العموميين كتابة و بصفة حضورية.

كما يتولى المجلس من خلال التشكيلة القضائية المختصة إصدار قرارات بناء على التقرير المعد من طرف المقرر المعين من رئيس الغرفة المختصة، و تكون هذه القرارات نهائية بالنسبة للمحاسبين الذين لم تسجل أية مخالفة على مسؤوليتهم، و مؤقتة في الحالات الأخرى و تبلغ هذه الأخيرة للمعنيين وفق إجراءات قانونية.

كما يقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية و المالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد، كما يمكنه تحميل هذه المسؤولية الشخصية و المالية للوكلاء أو الأعوان الموضوعين تحت سلطة أو رقابة المحاسب العمومي المعني. كما يمنح الإبراء للمحاسب الذي لم تسجل على مسؤوليته أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه وذلك بموجب قرار نهائي.

إنّ المجلس لا يكتفي بمراقبة حسابات المحاسب العمومي الذي يمارس مهنته بصورة قانونية، بل كذلك يراجع حسابات الأشخاص الذي يصرح أنهم محاسبون فعليون، و يصدر بشأن ذلك أحكاما حسب الشروط و الإجراءات نفسها المقررة لحسابات المحاسبين العموميين.

رابعاً. رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية

بيّنت أحكامها المواد من 87 إلى 101 من الأمر السالف الذكر، حيث و لتأكد المجلس من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، يختص بتحميل المسؤولية لأيّ مسؤل أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية المعنية، المرتكب لمخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط تلك.

كما عدت المادة 88 المخالفات التي يمكن المجلس المعاقبة عليها، و التي تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية (15 مخالفة).

ولدى معابنته للمخالفات يحق له معاقبة المعنيين بإصدار غرامات مالية، دون الإخلال بتطبيق العقوبات الجزائية و التعويضات المادية عند الاقتضاء، كما له صلاحية فتح تحقيق حول ذلك، مع مراعاة حقوق الدفاع.

كما يمكن أن يحال الملف إذا تطلب الأمر إلى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، والتي لها صلاحية إصدار قرار يكتسي الصيغة التنفيذية، و يبلغ إلى الجهات المعنية. وتجدر الملاحظة أنّ قرارات مجلس المحاسبة قابلة للطعن و حددت أحكام ذلك المواد من 102 إلى 110 من الفصل الخامس المعنون بطرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة.

أمام هذه الصلاحيات الواسعة لمجلس المحاسبة ، فهل جسور تعاونه مع البرلمان قوية ؟، هذا ما سيتضح من خلال دراسة طرق التعاون بين البرلمان ومجلس المحاسبة.

الفقرة الثانية: طرق تعاون مجلس المحاسبة مع البرلمان

إنّ تعاون مجلس المحاسبة مع البرلمان يتم من خلال إرسال التقارير السنوية والتقييمية إلى البرلمان (أولا)، وكذلك إمكانية البرلمان عرض دراسة ملفات على المجلس (ثانيا) و أخيرا إمكانية البرلمان إخطار المجلس بممارسة صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية (ثالثا).

هذا ما يتضح من خلال مواد القانون 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، نظرا لسكوت النص الدستوري والقانون العضوي، والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان عن تناول مسألة التعاون هذه، عكس بعض الأنظمة المقارنة.

أولا. إرسال التقارير السنوية و التقييمية

- بالنسبة للتقارير السنوية : فإنّ مجلس المحاسبة يعد تقريرا سنويا يبين فيه المعانيات و الملاحظات و التقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحرياته، مرفقة بالتوصيات التي يرى وجوب تقديمها، بالإضافة إلى ردود المسؤولين و الممثلين القانونيين و السلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك⁽¹⁾، ويتولى فيما بعد إرسال هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية و نسخة منه إلى الهيئة التشريعية.⁽²⁾

على سبيل المثال تجدر الإشارة إلى تقرير مجلس المحاسبة السنوي لسنة 1995، والذي تطرق إلى عدة مواضيع تتمثل في جزء أول يخص الميزانية وإيرادات الدولة تناول تنفيذ قانون المالية لسنة 1993 والتدابير المتخذة لعصرنة الإدارة الجبائية، تقدير الميزانيّة لوزارة الصحة والعمل والشباب والرياضة والمجاهدين، تسيير المراكز الدبلوماسية والقنصلية، تسيير مراكز الخدمات الاجتماعية الجامعية، تمويل السكن الاجتماعي، كفيات منح واستعمال ومراقبة الموارد المالية الممنوحة للجمعيات ذات الطابع الثقافي... إلخ، والجزء الثاني يتعلق بالاستثمارات العمومية، والجزء الأخير يخص الجماعات الإقليمية، كما تناول (18) رد لمختلف الوزراء والوزارات.⁽³⁾

وتجدر الملاحظة هنا أنّ النص الدستوري السالف ذكره والمتعلق بإنشاء مجلس المحاسبة يلزم مجلس المحاسبة برفع تقريره السنوي إلى رئيس الجمهورية فقط، ولم يتم النص على رفع هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية إلا بموجب هذا الأمر 20/95 ، والذي لم يحدد الآجال التي يتعين على المجلس إرسال تقريره إلى الهيئة التشريعية، ولم يبين جزاء تخلفه عن ذلك.

(1) و (2). أنظر المادة 16 من الأمر 20/95 السالف الذكر .

(3). منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 76 المؤرخة في 19 نوفمبر 1997.

أما المؤسس الدستوري الفرنسي فقد نص على ضرورة معاونة مجلس المحاسبة للبرلمان و الحكومة في رقابة تنفيذ قوانين المالية، وكذلك في رقابة تطبيق قوانين المالية والحماية الاجتماعية⁽¹⁾، وكذلك نص المؤسس الدستوري المغربي في الفصل السابع والتسعون من الدستور على أنه: " يبذل المجلس الأعلى للحسابات مساعده للبرلمان وللحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمقتضى القانون.

ويرفع إلى الملك بيانا عن جميع الأعمال التي يقوم بها."⁽²⁾

- بالنسبة للتقارير التقييمية : فهي تقارير يعدها المجلس لدى استشارته في المشاريع التمهيدية المتضمنة ضبط الميزانية، ويتعين على الحكومة إرسالها إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها⁽³⁾، لكن كما سبق دراسته الحكومة ممتنعة عن إعداد قانون ضبط الميزانية، وبالتالي لا يتم بالتبعية إرسال أية تقارير تقييمية في هذا المجال. وفي هذا الإطار فإنه بموجب المادة 54 من الأمر المذكور أعلاه، فإن لجنة البرامج و التقارير هي المكلفة بالتحضير و المصادقة على التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية و الهيئة التشريعية، وكذلك التقرير التقييمي.

ثانيا. عرض البرلمان دراسة ملفات على المجلس

يمكن رئيس الهيئة التشريعية و كذلك لرؤساء المجموعات البرلمانية عرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس.⁽⁴⁾ و إن كانت علاقة البرلمان بمجلس المحاسبة قائمة على مجرد العرض فقط لدراسة هذه الملفات، فإن سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال تكون بناء على إخطار لهذا المجلس بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في اختصاصه. الأمر الذي يترتب عليه إطلاع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بالتفصيل اللازم عن ذلك كما يمكن المجلس إعلام رئيس الجمهورية بأية مسألة تكتسي أهمية خاصة و تدخل في نطاق اختصاصه، كلما رأى فائدة من ذلك.⁽⁵⁾

(1). Voir l'article 47, 47-1 la dernière Alinéa de la constitution ; Hugues portelli ; op. cit, p 323- 324.

(2). أنظر الدستور المغربي، المرجع السابق، ص 13.

(3). أنظر المادة 18 من الأمر 20/95 السالف الذكر.

(4). المادتين 20 و 22 من الأمر نفسه.

(5). المادة 17 من الأمر نفسه.

ثالثاً. إخطار البرلمان للمجلس

عكس صلاحية رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الواسعة، فإنّ رئيس الهيئة التشريعية يمكنه إخطار مجلس المحاسبة قصد ممارسة صلاحيته في رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية فقط، و يتعين على المجلس بعد قيامه بالمهام محل الإخطار تبليغ الهيئة التي أخطرته بالنتائج المخصصة لذلك⁽¹⁾، لكن تجدر الإشارة هنا أنه في حالة عدم قيام المجلس بتبليغ رئيس الهيئة التشريعية لا يوجد أي وسيلة في يد هذا الأخير والبرلمان لإلزامه بذلك لأنه جهاز مستقل.

من خلال كل ما سبق بيانه، فإنّ تعاون البرلمان مع مجلس المحاسبة كجهاز متخصص في المجال المالي لعدم تحكم البرلمان فيه - بسبب الطابع التقني المعقد له وامتناع الحكومة عن القيام بالالتزامات الدستورية أمام البرلمان في هذا المجال - لا يرقى إلى المستوى المطلوب والذي يمكنه تمكين البرلمان من تفعيل رقابته المالية على أعمال الحكومة أمام إهدار هذا الأخيرة للأحكام الدستورية، عكس بعض الأنظمة المقارنة كالنظام الفرنسي الذي كرس مبدأ التعاون بنص دستوري، وكذلك النظام البلجيكي الذي يعد أحسن مثال لقوة البرلمان في المجال المالي بصفة عامة والرقابة المالية بصفة خاصة، وذلك لأنّ مجلس المحاسبة جهاز ملحق بالبرلمان البلجيكي وليس الحكومة.⁽²⁾

وعليه تفعيل تعاون البرلمان مع مجلس المحاسبة يتطلب إعطاء المؤسس الدستوري قيمة دستورية لهذا التعاون، من خلال تكريس واجب على عاتق مجلس المحاسبة في التعاون مع البرلمان بنص دستوري صريح.

(1). المادة 101 من الأمر نفسه.

(2). الندوة البرلمانية العربية حول: " البرلمان وعملية إعداد الموازنة ومراقبة تنفيذها من منظور المساواة بين الجنسين" بيروت 22-24 جوان 2004، مجلة البرلمان العربي، العددان 91 و 92 ، يوليو، ديسمبر 2004، موقع الإتحاد البرلماني العربي على الإنترنت: <http://www. Arab-ipu.org/publications/journal/v9192/budget.htm/> ; p 4.

المبحث الثالث: دور اللجان البرلمانية

الرقابة البرلمانية ليست حكرا على نواب وأعضاء البرلمان فقط، بل يسند المؤسس الدستوري إلى اللجان البرلمانية دورا داخل هذه الرقابة عند متابعة البرلمان لنشاط وأعمال الحكومة، لكن هذا الدور بصفة عامة بالنسبة للجان البرلمانية المختلفة يقتصر فقط على مجرد الاستماع إلى أعضاء الحكومة (المطلب الأول)، وأقصى ما يصل إليه هو فتح تحقيق برلماني من طرف لجنة تحقيق (المطلب الثاني).

وعليه كيف تساهم اللجان البرلمانية في الرقابة على أعمال الحكومة؟، وما مدى فعالية دورها؟.

المطلب الأول: استماع اللجان إلى أعضاء الحكومة

نصت المادة 133 الفقرة الثانية من دستور 1996 على هذا الإجراء بقولها: " يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة."

هذا الإجراء ليس وليد دستور 1996 بل يعود في نظامنا السياسي إلى أول دستور جزائري لسنة 1963، ليستمر فيما بعد النص عليه في جميع الدساتير اللاحقة 76، 89، 96 بنفس المحتوى المقتضب، ودون أي تفصيل لإجراءاته، مما يدفع الدارس إلى ضرورة تتبع هذا الإجراء وفق مراحل تطور النظام السياسي الجزائري (الفرع الأول)، ثم البحث في أحكام إعماله وأثره في مجال الرقابة محل الدراسة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاستماع عبر تطور النظام السياسي الجزائري

تشهد آلية الاستماع هذه شأنها شأن آلية الاستجواب ثباتا في حالها ووضعها الدستوري رغم تغير الحقب الزمنية، و ما طرأ عليها من هجر لمناخ الأحادية الحزبية إلى تبني مناخ التعددية الحزبية في ظل مبادئ الديمقراطية، و يتضح هذا من خلال تفحص وضعيته في كلا المرحلتين اللتين شهدهما النظام السياسي الجزائري هما: مرحلة الأحادية الحزبية (الفقرة الأولى) و مرحلة التعددية الحزبية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الاستماع في مرحلة الأحادية الحزبية

نصت على هذا الإجراء المادة 38 من دستور 1963 بقولها: " يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة:

- الاستماع إلي الوزراء داخل اللجان.."

أما دستور 1976 فنص عليه في المادة 161 الفقرة الثانية بقولها: " يمكن للجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلي أعضاء الحكومة."

وعليه فدستوري مرحلة الأحادية الحزبية أعطيا للجان البرلمانية بصفة عامة دور داخل مجال الرقابة، لكن يقتصر على الاستماع فقط كوسيلة لجمع المعلومات عن العمل الحكومي، ولم يحدد كلا النصين طبيعة هذه اللجان التي تتولى عملية الاستماع، لكن حددا دورها في الرقابة المنحصر في الاستماع فقط.

إنّ الأمر في دستور 1963 لا يَمَكّن من معرفة طبيعة اللجان المخول لها ذلك، لكونه تم تجميده بعد فترة قصيرة من إصداره، واستمر المجلس الوطني التأسيسي في ممارسة مهام السلطة التشريعية.

أما في ظل دستور 1976 فإنّ اللجان متعددة من لجان دائمة إلي لجنة تحقيق أو لجنة مراقبة لجان التنسيق، واللجان الخاصة⁽¹⁾، ووفقا للسياق العام الذي جاءت به المادة 161 في الفقرة الثانية السالف ذكرها، فإنّ كل هذه اللجان يحق لها في إطار اختصاصاتها الاستماع إلي أعضاء الحكومة لكون هذا الإجراء بطبيعته لا يضع الحكومة محل مساءلة لا مباشرة ولا غير مباشرة كما سيأتي بيانه لاحقا.

الفقرة الثانية: الاستماع في مرحلة التعددية الحزبية

أبقى دستور 1989 على نفس النص السالف ذكره في دستور 1976 بخصوص هذه الآلية مع تغيير فقط لرقم المادة لتصبح 124 الفقرة الثانية، والتي تنص: " يمكن لجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلي أعضاء الحكومة."

(1). تناول هذه اللجان القانون رقم 01/77 المؤرخ في 15/08/1977 المتضمن القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، حيث تناول الفصل الرابع منه اللجان الدائمة ولجان التنسيق واللجان الخاصة، أما الفصل السادس منه تناول لجنة التحقيق ولجنة المراقبة أنظر: د. إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص ص 149، 156 و 165، 166.

كما جاءت المادة 31 من القانون 16/89 السابق الذكر لتفصل ذلك بقولها: " لأعضاء الحكومة حق الحضور في اللجان الدائمة و يستمع إليهم إن طلبوا ذلك.

يمكن لجان المجلس الشعبي الوطني الدائمة أن تستمع لأعضاء الحكومة طبقا للمادة 124 الفقرة الثانية من الدستور و يبلغ طلب اللجنة كتابة إلي الحكومة بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني". هذه المادة تجعل من الاستماع وسيلة لأعضاء الحكومة واللجان الدائمة عند طلبها، وتع د الموضوع الوحيد الذي تطرق لوسيلة الاستماع رغم إمكانية المجلس إنشاء لجان تنسيق و لجان تحقيق. (1)

أما دستور 1996 فقد خوّل هذه الوسيلة لكلا غرفتي البرلمان من خلال نص المادة 133 في فقرتها الثانية السالفة الذكر، و قد جاءت أيضا في المادة صياغة " لجان البرلمان " أي دون تحديد لطبيعة اللجان التي يمكنها استخدام هذه الوسيلة. بالرجوع إلي القانون العضوي السالف الذكر نجد أنّ الأمر يتم أمام اللجان الدائمة لدى دراستها لمشاريع و اقتراحات القوانين و لجان التحقيق في إطار اضطلاعها بصلاحياتها. من خلال هذا العرض التاريخي نلاحظ أنّ هذه الآلية الإعلامية بطبيعتها كانت متواجدة في مراحل النظام السياسي الجزائري، و بذات المحتوى و الهدف رغم تغير المناخ السياسي الذي يتطلب أن تكون للجان البرلمانية دور أكثر من الاستماع، وهذا ما سيتجلى من خلال تسليط الضوء على أحكام أعمال هذه الوسيلة وأثرها في النقطة الموالية.

الفرع الثاني: أحكام أعمال الاستماع وأثره

يتناول هذا الفرع أحكام ممارسة آلية الاستماع من طرف اللجان (الفقرة الأولى)، الأمر الذي يمهد لمعرفة حقيقة هذه الآلية في مجال الرقابة، وذلك لدى دراسة أثرها القانوني على الحكومة، والذي يشهد وضعها محدود جدا (الفقرة الثانية).

(1).أنظر المواد 61، 62 من لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29/10/1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 52، و كذلك المادة 105 من القانون رقم 16/89 السالف الذكر.

الفقرة الأولى: أحكام ممارسة آلية الاستماع

يقنصر ممارسة طلب الاستماع إلي أعضاء الحكومة على اللجان فقط دون باقي النواب و بالرجوع إلي القانون العضوي 99 / 02 السالف الذكر نجد أنّ الأمر يتم عمليا أمام اللجان الدائمة لدى دراستها لمشاريع و اقتراحات القوانين (1)، و كذلك أمام لجان التحقيق في إطار

ممارسة صلاحيتها ، وبالتالي لم يخول سوى لهذه اللجان فقط ممارسة آلية الاستماع لأعضاء الحكومة (أولا)، وذلك وفق إجراءات حددها القانون نفسه المذكور أعلاه (ثانيا).

أولا. اللجان المخول لها الاستماع

كما سبقت الإشارة إليه يستشف من النصوص القانونية أنّ اللجان الدائمة ولجان التحقيق هما المخول لهما صلاحية ممارسة هذه الآلية التي كرسها الدستور، وإن كانت بعض الأنظمة المقارنة تمنح برلماناتها مكنة إنشاء لجان مؤقتة أو لجان استطلاع، فإنّ هذا غير متاح لغرفتي البرلمان، حيث أمام هذين النوعين من اللجان فقط يتم إجراء الاستماع لأنه لا يحق لغرفتي البرلمان إنشاء غيرهما، و ذلك ما أكدّه المجلس الدستوري بخصوص عدم إمكانية إنشاء لجان خاصة أو لجان مؤقتة.

حيث جاء في رأي المجلس الدستوري رقم 99/09 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور السالف الذكر ما يلي:

"- اعتبارا أنّ مجلس الأمة قد بين بموجب المادة 53 من النظام الداخلي ، موضوع الإخطار الأساس القانوني المعتمد عليه لإنشاء اللجان المؤقتة ، وبين بمقتضى المادة 56 من نفس النظام إمكانية إنشاء تلك اللجان في المسائل ذات المصلحة العامة عند الضرورة متخذا في ذلك المادة 10 من القانون العضوي ، المذكور أعلاه أساسا لإنشاء تلك اللجان.

- واعتبارا أنّ مجلس الأمة قد أسند الدور الرقابي المنصوص عليه في المادة 10 من القانون العضوي، المذكور أعلاه، إلى المراقب البرلماني بمقتضى المادة 128 من النظام الداخلي موضوع الإخطار،

- واعتبارا أنّ المؤسس الدستوري قد أقر بمقتضى المادتين 117 و 161 من الدستور، أنه من اختصاص كل غرفة من البرلمان تشكيل لجان دائمة ولجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، دون سواها،

(1). حيث تنص المادة 27 الفقرة 1 من القانون العضوي على انه: "للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع في إطار أعمالها وصلاحياتها إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة..."

- واعتبارا بالنتيجة، أنّ مجلس الأمة، حين استند إلى المادة 10 من القانون العضوي المذكور أعلاه، لإنشاء اللجان المؤقتة، فإنه يكون قد خالف أحكام المادة 161 من الدستور".⁽¹⁾

كما جاء في رأي المجلس الدستوري رقم 2000/10 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور بخصوص المادة 49 من النظام الداخلي موضوع الإخطار ما يلي: "- اعتبارا أنّ المجلس الشعبي الوطني أقر بموجب هذه المادة إمكانية إنشاء لجان خاصة

عند الضرورة بناء على لائحة يصادق عليها المجلس ووفقا للإجراءات المنصوص عليها في النظام الداخلي، موضوع الإخطار، من دون أن يبين الأساس المعتمد عليه،
- واعتبارا أنّ المؤسس الدستوري قد بين بمقتضى المادة 117 من الدستور اختصاص كل غرفة من البرلمان بتشكيل لجان دائمة، وخول بموجب المادة 161 من الدستور كل غرفة من البرلمان إنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، دون سواها،
- واعتبارا بالنتيجة، أن المجلس الشعبي الوطني حين أضاف حالة أخرى يمكنه فيها إنشاء لجان خاصة غير تلك المنصوص عليها صراحة في المادتين 117 و161 من الدستور، يكون قد خالف أحكام الدستور. ⁽²⁾

و عليه بناء على ما سبق يمنع إنشاء أية لجان خارج اللجان الدائمة المنصوص عليها في المادة 117 من الدستور و لجان التحقيق المنصوص عليها في المادة 161 من الدستور، وإن كانت المادة 10 من القانون العضوي 02/99 صريحة في تمكين غرفتي البرلمان من إنشاء اللجان مع الخلاف مع المجلس الدستوري والتي تنص: "يمكن كل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية و استشارية أو رقابية، تحدّد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين"، وكأنّ المجلس الدستوري تناسى الطبيعة التفسيرية والتكميلية للقانون العضوي لأحكام الدستور.

و ربما تأكيد المجلس الدستوري على عدم إمكانية إنشاء هذه اللجان السالفة الذكر يعود للجدل الفقهي الذي ثار حولها في فرنسا، لكون ممارسات هذه اللجان تعدت حدودها بممارسة تحقيق برلماني بصورة مقنعة ⁽³⁾، هذا ما أدى على ما يبدو إلى عرقلة عمل الفوج البرلماني المنبثق عن لجنة النقل والمواصلات بالمجلس الشعبي الوطني من طرف وزارة النقل، للحيلولة دون إتمام مهمة الاستعلام المسندة إليه حول حادث تحطم طائرة البوينغ 737. 200 بمطار تلمسان في مارس 2002 والذي خلف 102 قتيل، وذلك لشك وزير النقل بأن عمل الفوج يتعلق بتحقيق. ⁽⁴⁾

(1). أنظر رأي المجلس الدستوري السالف الذكر.

(2). أنظر رأي المجلس الدستوري المؤرخ في 13 ماي 2000، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46 لسنة 2000.

(3). أ.د. عمار عوابدي: " عملية الرقابة..."، المرجع السابق، ص 64.

(4). أنظر جريدة الخبر، العدد 3758 بتاريخ 20/04/2003، ص 02.

ثانيا. إجراءات ممارسة الاستماع

تبعاً لنوعي اللجان المخول لهما ممارسة الاستماع، فإنّ إجراءات ذلك تنقسم إلى إجراءات أمام اللجان الدائمة (1)، وأخرى أمام لجان التحقيق (2).

1. إجراءات الاستماع أمام اللجان الدائمة

بيّنت المادة 27 من القانون العضوي هذه الإجراءات في فقرتيها الثانية والثالثة، والتي تتلخص فيما يلي:

- يتولى رئيس كل من الغرفتين تبليغ طلب الاستماع إلي رئيس الحكومة.
- أما في حالة المبادرة بطلب الاستماع من طرف الحكومة ذاتها لدى حضورها أشغال اللجان فإنه تتولى الحكومة توجيه الطلب إلي رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة.
- و الملاحظ هنا أنّ الاستماع إجراء مخوّل للجان الدائمة والحكومة على قدم المساواة، ويتم بمجرد طلب فقط، وبطبيعة الحال قد يحظى هذا الطلب بالقبول، وقد لا يعار أي اهتمام من الحكومة لغياب الطابع الإلزامي والجزاء القانوني عن عدم الاستجابة له، ربما هذا ما يفسر بساطة ممارسة الاستماع أمام اللجان الدائمة.

2. إجراءات الاستماع أمام لجنة التحقيق

- حسب المادة 83 الفقرتين الثانية والثالثة من القانون السالف الذكر، يتم ذلك عن طريق:
 - إرسال رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إلي رئيس الحكومة طلبات الاستماع إلي أعضاء الحكومة.
 - ثم تتم عملية ضبط برنامج هذا الاستماع بالاتفاق مع رئيس الحكومة.
- الملاحظ أيضا هنا أنّ الاستماع أمام لجنة التحقيق يتم بناء على طلب يوجه إلي رئيس الحكومة، إلا أنه يتطلب إجراء آخر هو عملية ضبط برنامج الاستماع الذي لا يتولى مهمته البرلمان بمفرده بل بالاتفاق مع رئيس الحكومة ، ربما لأنّ الأمر يتعلق بتحقيق ، وبالتالي إشراك الحكومة ضروري لها.
- بالإضافة إلى بساطة إجراءات الاستماع فإنه محدود الأثر من الناحية القانونية.

الفقرة الثانية: محدودية أثر الاستماع

- زيادة علي اقتصار ممارسة هذا الإجراء على اللجان فقط دون كامل النواب فإن بعده العملي ضيق و محدود أيضا و يتضح ذلك كما يلي:
- اعتماده فقط على تلقي معلومات من أعضاء الحكومة دون مناقشتها مما يجعله كمصدر أولي

- للمعلومات فقط لممارسة آليات الرقابة البرلمانية الأخرى كالأستئلة مثلا.
- كما يعتبر إجراء ليس حكرا على اللجان البرلمانية فقط، بل يمكن للحكومة أيضا طلبه، هذا ما يبين عدم تأثيره عليها، إضافة إلى أن المشرع لم يدرج أي جزاء قانوني على عدم امتثال عضو الحكومة أمام اللجنة التي قامت باستدعائه للاستماع إليه.
- وضعية هذا الإجراء بحكم ما سبق بيانه تنقص من قيمته كآلية رقابية إن لم نقل تشكك في كونه أداة للرقابة البرلمانية، مما يجعله مجرد " وسيلة استفسار و ليس تحقيق و رقابة" (1)

للنشاط الحكومي.

ربما المؤسس الدستوري و المشرع أرادا من خلال الاستماع أن يعطيا للجان دورا إعلاميا يساعد البرلمان في ممارسة رقابته على أعمال الحكومة لكن هذا لا يصل إلى ما هو معمول به في النظام الفرنسي من دور بارز للجان الدائمة و الخاصة في جمع المعلومات اللازمة، و التي تمكن البرلمان من ممارسة رقابته على سياسة الحكومة عن طريق إنشاء لجان المهمات الإخبارية ، و تتمثل مهمتها في "رصد و جلب المعلومات الكافية عن حال تطبيق و تنفيذ النصوص التشريعية التي صوّت عليها البرلمان فقط" (2)، وعلى ضوء هذه المعلومات بطبيعة الحال يمكن البرلمان استخدام الآليات الرقابية المتعددة تجاه الحكومة.

كذلك النظام المغربي يخول للجان الدائمة البرلمانية دور استطلاعي إلى جانب طلب الاستماع، ففي الفصل 35 من النظام الداخلي لمجلس النواب " يجوز للجان الدائمة أن تكلف بعض أعضائها بمهمة استطلاعية مؤقتة، حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين أو موضوع يهم المجتمع، أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة باتفاق مع مكتب مجلس النواب...". (3)

كما يبدو أنّ الفارق شاسع وواضح بين قيمة المعلومات التي تتحصل عليها اللجان البرلمانية المختصة من خلال إجراء الاستماع و تلك التي تتأتى لها من خلال لجان متخصصة في المهمات الإخبارية، لأن مصدر المعلومات مختلف في كل حالة، ففي الأولى هو الحكومة ذاتها، أما الثانية فإنّ البرلمان هو الذي يسعى إلي ذلك، إضافة إلى أنّ المهمات الإخبارية تتسم

(1). محمد عمران بوليفة، المرجع السابق، ص 123، نقلا عن الأستاذ الأمين شريط: "خصائص التطور.. رسالة دكتوراه سلف ذكرها، ص 480، 502.

(2). أ.د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 63.

(3). النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي على موقع الإنترنت، المرجع السابق.

بمرونة عملها وعدم تقيد عملها بمدة محددة، مما يسمح للبرلمان بممارسة رقابة مستمرة على العمل الحكومي، كذلك لا تتأثر بالمتابعة القضائية و غير ملزمة بالسرية. (1)

بناء على ما سبق يبدو أنّ اللجان البرلمانية على وعي تام بقصور الاستماع لذلك فإنها أصبحت خاصة للجان الدائمة تبادر بالقيام بما يسمى "الخرجات الاستطلاعية" مثل ما قامت به لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية برئاسة رئيسها السيد الطيب ماتلو و أعضاء منها من زيارات

استطلاعية إلى ولايتي تبسة و خنشلة دامت يومي 06 و 07 ماي 2006، وذلك للإطلاع على ما مدى تقدم برنامج الهضاب العليا، والوقوف على الصعوبات التي يمكن أن تواجه مختلف المشاريع المسطرة واستخلاص النتائج المحققة ميدانياً مع السلطات المحلية.⁽²⁾

كذلك قام وفد من لجنة التجهيز والتنمية المحلية متكون من رئيس اللجنة وأعضاء منها بزيارة استطلاعية لولاية النعامة خلال الفترة الممتدة من 24 إلى 26 أبريل 2006، وذلك للوقوف على حالة ووضع البرامج والمشاريع في مختلف دوائر الولاية في قطاعات السكن والعمران، البريد والمواصلات، البيئة والأشغال العمومية.⁽³⁾

وعليه نظراً لمحدودية الاستماع وقصوره في المجال الرقابي فإنه ينبغي تدعيم دور اللجان البرلمانية بمنحها دور استطلاعي لكيفية عمل الحكومة بصورة صريحة، مثلما هو معمول به في بعض الأنظمة المقارنة، بما يتماشى مع المناخ الديمقراطي الجديد الذي جاء به دستور 1989 و الذي تم تأكيده في دستور 1996، علماً أنه في ظل ممارسة دستور 1989، فإن المادة 49 في فقرتها الثانية من لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989 - السالفة الذكر - نصت على أنه يمكن للجان الدائمة "... أن تكلف أعضائها بالقيام بجولات استطلاعية في الميدان حول مواضيع مطروحة في دراسة القوانين أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحيتها...".

مع محدودية أثر الاستماع فلا بد إذن سد النقص عن طريق التحقيق البرلماني.

(1). Clappe Philippe et autres : « Le rôle du parlement dans le travail gouvernemental. » ; Rapports de séminaires établis par les élèves de promotion René Char (1993-1995) sur : « Le travail gouvernemental. », tome 2, E.N.A ,la documentaire française, Paris, 1996, p 827.

(2). مجلس الأمة : "الخرجات الاستطلاعية". مجلة مجلس الأمة، العدد 26، ماي - جوان 2006، ص ص 28 - 30.

(3). المرجع نفسه، ص ص 31-32.

المطلب الثاني: التحقيق البرلماني

إن كانت آليات الرقابة السالف بيانها لدى متابعة البرلمان لنشاط الحكومة، تعتمد على تلقي المعلومات من الحكومة، بما فيها الاستماع المخوّل للجان البرلمانية، فإنّ البرلمان من خلال التحقيق البرلماني يستقي بنفسه المعلومات و الحقائق حول نشاط وأعمال الحكومة من مصدرها ويكون ذلك من خلال إنشاء لجنة تحقيق، وفق الشروط والإجراءات القانونية المحددة (الفرع الأول)

وتعمل هذه اللجنة وفق أحكام و ١١٧يخول القانون لها عدة صلاحيات (الفرع الثاني)، ينبغي البحث أيضا في قيمة هذا التحقيق من خلال نتائجه (الفرع الثالث).

وتجدر الملاحظة أنّ لجان التحقيق تُعد من الحقوق السياسية الأصيلة، حيث تشترك فيها كل برلمانات العالم بمختلف أنظمتها سواء كانت رئاسية أم برلمانية⁽¹⁾، مما يجعل اللجوء إليه يتم و لو في غياب النص عليه⁽²⁾.

الفرع الأول: إنشاء لجنة التحقيق

تنص المادة 161 من دستور 1996 "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة."⁽³⁾، هذه المادة ليست وليدة دستور 1996 بل تناولها لأول مرة دستور 1976 في نص المادة 188 منه، وكذلك دستور 1989 في المادة 151 منه.

إنّ النص الدستوري خوّل كلا غرفتي البرلمان الحق في إنشاء لجنة تحقيق وذلك بشروط (الفقرة الأولى) ووفق إجراءات قانونية محددة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: شروط إنشاء لجنة التحقيق

لقد ربط المؤسس الدستوري إنشاء لجنة التحقيق بضرورة توافر شرط المصلحة العامة في القضية المراد التحقيق فيها (أولا)، وأضاف المشرع قيد عدم وجود متابعة قضائية في القضية نفسها (ثانيا)، وكذلك ألا يكون موضوع التحقيق قد أُجري فيه تحقيق سابق (ثالثا).

(1). وقد تشكل خطورة على السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي أكثر من النظام البرلماني، كما أن أهمية التحقيق تكمن أيضا في أن نتيجته من شأن البرلمان استخدامها كمبادرة لإثارة المسؤولية الوزارية بتحريك أدواتها بناء عليه .

أنظر: أ.د. عزيزة الشريف، المرجع السابق، ص 12.

(2). د. علي محمد حسنين، المرجع السابق، ص 398.

(3). وكذلك نصت على إنشاء لجنة التحقيق المادة 76 من القانون العضوي 02/99.

أولا. شرط المصلحة العامة

اشتراط المؤسس الدستوري توفر شرط المصلحة العامة في القضية المراد إنشاء لجنة تحقيق حولها، وذلك ليس في دستور 1996 فقط بل حتى في النص الأول الذي خوّل للمجلس الشعبي الوطني حق إنشاء هذه اللجنة، كما سبق بيانه، فلماذا النص على هذا الشرط؟ وهل يمكن تحديد مفهوم المصلحة العامة بدقة؟.

إنّ فكرة المصلحة العامة فكرة مرّنة وفضفاضة، لا يمكن تحديدها بدقة، ولم يورد القانون

العضوي السالف الذكر والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان تعريفا لها، عكس القانون 04/80

المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني الذي نص في المادة الخامسة منه على أنه: " يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يؤسس في إطار صلاحياته لجنة تحقيق في أي وقت كان وفي كل قطاعات النشاط، سواء كان هذا عاما أو مختلطا أو خاصا، بغية التحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة.

يقصد بالقضية ذات المصلحة العامة كل قضية تعني من حيث أهميتها بصفة مباشرة أو غير مباشرة، مصالح المجموعة الوطنية والمواطن طبقا لمبادئ الميثاق الوطني." يبقى إذن تقدير مدى توافر شرط المصلحة العامة في القضية المراد التحقيق فيها يكون حسب وقائعها وملابساتها، وبالتالي إنّ وضع المؤسس الدستوري لشرط المصلحة العامة كشرط جوهري وأساسي لإنشاء لجنة التحقيق ، وبالنظر إلى اتساع و مرونة هذه الفكرة ، فإنه يؤدي إلى توسيع مجال اللجوء إلى التحقيق البرلماني.

تولت عدة أنظمة مقارنة تحديد مجال اللجوء إلى التحقيق البرلماني بصورة دقيقة من دون الاعتماد على فكرة المصلحة العامة ، ففي النظام الفرنسي لجان التحقيق تشكل من أجل الحصول على وقائع محددة ، أو تنصب على مسألة تسيير مرافق عامة أو مؤسسات وطنية وتقدم نتائج عملها إلى المجلس الذي قام بإنشائها⁽¹⁾.

بينما حصر النظام المصري مجال اللجوء إلى التحقيق البرلماني في القطاع العام للدولة حيث مكّن مجلس الشعب من تكوين لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانها بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية.⁽²⁾

(1).Vallet Elisabeth : « Les commissions d'enquête parlementaire sous la 5^{ème} république. », revue française de droit constitutionnel, N 54, Avril- Juin 2003, p 250.

(2). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 109.

أما المؤسس الدستوري المغربي فقد أطلق اللجوء إلى التحقيق البرلماني، حيث خوّل لكل من الملك ومجلسي البرلمان المبادرة بتشكيل لجان تقصي الحقائق، والتي يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة ، وإطلاع المجلس الذي شكّلها على النتائج التي تنتهي إليها، ولم يشترط في الوقائع محل التحقيق أن تكون مرتبطة بالمصلحة العامة أو غيرها.⁽¹⁾

ثانيا. شرط عدم وجود المتابعة القضائية

تنص المادة 79 من القانون العضوي 02/99 على ما يلي: " لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع و الأطراف."

وبالتالي يتم إعمال شرط عدم وجود المتابعة القضائية، أي عندما تكون الوقائع محل تلك المتابعة متحدة من حيث الأسباب و الموضوع والأطراف مع الوقائع المراد التحقيق فيها، وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، وضماناً بذلك لعدم تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة القضائية مما يترتب عنه أنّ المتابعة القضائية مانعا أمام إنشاء لجنة التحقيق.

هذا الشرط تضمنته أنظمة العديد من الدول، ففي فرنسا أيضا فإنه طبقا لأمر 1958/11/17 ربط إنشاء لجنة تحقيق برلمانية بعدم وجود متابعات قضائية سواء تعلق الأمر بقضايا كانت محل متابعة قضائية أو بقضايا محل متابعة جارية، و احتراماً لهذا الشرط بتعيين إعلام وزير العدل بمبادرة المجلس اقتراح لائحة هذه اللجنة، والذي يعلم بدوره المجلس بوجود أو عدم وجود متابعة قضائية سابقة أو حالية.⁽²⁾

أما في النظام المغربي جاء في الفصل 42 من الدستور ما يلي: "... ولا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية ما دامت هذه المتابعات جارية." وبالتالي أخذ المشرعان الجزائري والمغربي بشرط عدم وجود المتابعة القضائية الجارية أثناء إنشاء لجنة التحقيق، وليس السابقة لهذا الإنشاء عكس المشرع الفرنسي، كما يتطلب النظام المغربي على غرار نظيره الفرنسي ضرورة إخطار وزير العدل⁽³⁾، الأمر الذي لا يوجد في النظام الجزائري، لكن يعد إجراء عملي بطبيعته ولو لم تتناوله النصوص القانونية.

وتجدر الملاحظة أنّ هناك أنظمة لا تأخذ بهذا الشرط وبالتالي لا تحول المتابعة القضائية أمام إنشاء لجنة التحقيق البرلمانية، ففي النظام السياسي الإيطالي طبقا للمادة 20 من الدستور تتمتع

(1). أنظر الفصل 42 من الدستور المغربي، المرجع السابق، ص 5.

(2). Vallet Elisabeth, op. Cit. p 254 – 255.

(3). تناولت ذلك المادتين 2 و 3 من القانون التنظيمي رقم 05/95 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، متواجد

في موقع مجلس النواب المغربي السالف ذكره: <http://www.majliss-annouwab.ma/loiorganiques/lijanes.htm>.

لجنة التحقيق بنفس سلطات وحدود السلطة القضائية، كما أن فتح متابعة أمام المحاكم لا يمنع إنشاء لجنة تحقيق من طرف البرلمان.⁽¹⁾

لكن السؤال الذي يطرح بصدد هذا الشرط هو: هل يؤدي تحريك المتابعة القضائية بعد إنشاء لجنة التحقيق أو أثناء مباشرتها لمهامها إلى إنهاء عملها؟.

وفقا للأصل البرلماني المعروف " التحقيق القضائي يوقف التحقيق البرلماني " فإنه يترتب على فتح التحقيق القضائي بعد إنشاء لجنة التحقيق ومباشرتها لمهامها، إنها مهامها وحلها بصورة فورية.

لكن لم يتناول المشرع الجزائري هذه المسألة لا في القانون العضوي أو الأنظمة الداخلية مما يجعل أنّ المتابعة القضائية التي تحرك بعد إنشاء لجنة التحقيق لا تؤثر على عمل اللجنة وذلك عكس ما ذهب إليه الدستور المغربي في الفصل 42 السالف ذكره بقوله: "...و تنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق سبق تكوينها فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها." كذلك في النظام الفرنسي فالمادة السادسة في فقرتها الأولى البند الثالث من الأمر 1958/11/17 السالف الذكر، نصت على التوقف الفوري لأشغال اللجنة عند فتح تحقيق قضائي، غير أنّ هذا النص عرف نتيجة التطور بخصوص قبول مصطلحات المتابعات والتحقيق القضائي مرونة في الممارسة، الأمر الذي أدى بالبرلمان الفرنسي إلى إنشاء لجان تحقيق رغم وجود تحقيق ابتدائي، وكذلك إنشاء لجان تحقيق في قضايا صدر فيها أمر بالأول وجه للمتابعة.⁽²⁾ يبقى أنه حسب المادة 79 السالفة الذكر فإنّ المتابعة القضائية التي سبقت وانتهت في القضية المراد التحقيق فيها قبل إنشاء لجنة التحقيق لا تعد حاجزا أمام حق البرلمان في إنشاء لجنة تحقيق حولها؛ لأنّ المادة تكلمت فقط على المتابعات التي مازالت جارية أمام الجهات القضائية وهو أمر يوسع من مجال لجوء البرلمان للتحقيق البرلماني، وإن كان هذا التقييد بالمتابعات السابقة وجد في ظل دستور 1976، فالمادة 14 من القانون رقم 04/80 السالف الذكر، نصت على أنه " يتأكد مكتب المجلس الشعبي الوطني من عدم صدور أي حكم قضائي له علاقة بالوقائع التي استوجبت التحقيق...".

(1) L'assemblée nationale française ; Fiche technique sur : « Les commissions d'enquête. », www.assemblée-nationale.fr; pp 4-5.

(2) Vallet Elisabeth, op.Cit ; pp 255 - 257.

ثالثا. ألا يكون موضوع التحقيق الجري فيه تحقيق سابق

إنّ المشرع الجزائري أخذ بشرط آخر يخص موضوع التحقيق وهو ألا يكون موضوع التحقيق قد أجرى فيه تحقيق سابق، وهذا الأمر لا يتضح من نص المادة 161 من الدستور السالفة الذكر "يمكن كل غرفة...أن تنشئ في أي وقت..."، والتي توحى بأنّ إنشاء لجنة التحقيق مطلق من حيث الزمن، بل يتضح من نص المادة 80 من القانون العضوي 02/99 والتي تنص: "تكتسي

لجان التحقيق... ولا يمكن أن يُعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها."

وكذلك في النظام الفرنسي فإنّ الأمر السالف الذكر اشترط مرور مدة 12 شهرا من انتهاء تحقيق اللجنة الأولى، ليتمكن إنشاء لجنة جديدة في ذات الوقائع المحقق فيها ولرئيس مجلس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ صلاحية الفصل في أي اختلاف حول مدى انقضاء هذه المدة أو مدى التشابه بين الوقائع السابقة والحالية⁽¹⁾، أما النظام المغربي فلم يتطرق لهذه المسألة رغم أهميتها.

وتكمن أهمية هذا الشرط في كونه يسمح بانسجام العمل البرلماني بالابتعاد عن أي إيداع بسبب سياسي محض ناتج عن تغيير المشروع أو التناوب على المهام التشريعية.⁽²⁾

الفقرة الثانية: إجراءات إنشاء لجنة التحقيق

تحكم إنشاء لجنة التحقيق عدة إجراءات تبدأ باقتراح لائحة إنشاء اللجنة (أولا) ثم بعد التصويت على اللائحة يتم تعيين أعضاء اللجنة (ثانيا)، وأخيرا ضرورة إعلام الغرفة المنشئة لها للغرفة الأخرى بهذا الإنشاء (ثالثا).

أولا. اقتراح لائحة إنشاء اللجنة

طبقا للمادة 77 من القانون العضوي 02/99 فإنه: "يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة."

وعليه فإنّ إنشاء لجنة تحقيق يتطلب إيداع اقتراح لائحة موقعة من طرف عشرون (20) نائب من الغرفة الأولى، أو عشرون (20) عضوا من الغرفة الثانية، ويكون بذلك سوى المشرع بين النصاب القانوني اللازم لتوقيع هذه اللائحة بين غرفتي البرلمان، رغم الاختلاف العددي

(1). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 115.

(2). Vallet Elisabeth, op.Cit ; p 254.

بينهما وقد كان هذا النصاب عشرة (10) نواب على الأقل في ظل دستور 1976⁽¹⁾، وهو النصاب نفسه في ظل دستور 1989⁽²⁾.

كما تجدر الملاحظة أنه قبل صدور القانون العضوي 02/99 كان المشرع يتطلب نصاب عشرون (20) نائب على الأقل في توقيع اللائحة على مستوى المجلس الشعبي الوطني ونصاب

خمس عشرة (15) عضو على الأقل في توقيع اللائحة على مستوى مجلس الأمة، مما يتماشى مع الاختلاف العددي بين المجلسين.⁽³⁾

يبدو من نص المادة أنّ اقتراح هذه اللائحة حكرا على نواب وأعضاء غرفتي البرلمان دون أي طرف آخر، بينما خول القانون 04/80 السالف الذكر صلاحية إنشاء لجان تحقيق أو مراقبة باقتراح لائحة من مكتب المجلس الشعبي الوطني وباقتراح لائحة من اللجان الدائمة للمجلس نفسه، كما يمكن إنشاؤها أيضا بمبادرة من رئيس الجمهورية والأمين العام للحزب.⁽⁴⁾

مقارنة بالنظام الفرنسي فإنّ إجراء التحقيق حقا فرديا مخول لكل عضو من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، إلا أنّ الجمعية الوطنية إبتداءا من عام 1988 اتخذت بناء على موافقة مؤتمر الرؤساء قرار أصبح بموجبه هذا الحق مخول لكل رئيس مجموعة برلمانية، وعليه يتعين على عضو الجمعية أن يقدم طلبه من خلال المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها.⁽⁵⁾

كما أنّ المشرع الجزائري سكت عن النص على النصاب المطلوب للتصويت على اقتراح اللائحة هذه؟، ويبدو من ذلك أن الأمر يتطلب الأغلبية، لكن أية أغلبية، البسيطة أم المطلقة؟ تماشيا مع رأي المجلس الدستوري بخصوص مسألة الأغلبية السابق بيانه في عدة مواضع فإنّ الأغلبية البسيطة هي المطلوبة، وهو أمر يخدم البرلمان، ويبقى أنّ تحقيقها صعب في النظام التعددي لكن ليس بالمستحيل من خلال نظام التحالفات.

ثانيا. تعيين أعضاء اللجنة

بعد التصويت على اقتراح لائحة إنشاء لجنة التحقيق وفق للشروط السالف ذكرها، فإنه يتم تعيين أعضاء هذه اللجنة من بين أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وذلك حسب الشروط ذاتها التي يحددها النظام الداخلي في تشكيل اللجان الدائمة، كما لا يمكن أن يعين في هذه اللجنة النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة لإنشائها⁽⁶⁾، ربما هذا

(1). المادة 12 من القانون رقم 04/80 السابق الذكر.

(2). المادة 107 من القانون 16/89 السابق الذكر.

(3). المادة 103 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي 1997، وكذلك المادة 85 من نظام مجلس الأمة 1998.

(4). المادتين 2/12 و 13 من القانون رقم 04/80 السابق الذكر.

(5). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ص 120-121.

(6). المادة 78 من القانون العضوي 02/99، و بالرجوع إلى الأنظمة الداخلية فإنّ التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية هو المعتمد بالأساس، وبالتالي فإنّ الأغلبية البرلمانية تلعب دورها على مستوى اللجنة إن.

الشرط وضع لضمان حياد اللجنة، غير أنني أميل إلى إلغاء هذا الحظر المتمثل في استبعاد الأعضاء الذين وقعوا اللائحة، لأنه يفترض أنهم الأدرى بالموضوع المراد التحقيق فيه محل هذه اللائحة.

إلا أنّ الأستاذ الدكتور **عمار عوابدي** يرى أنه من الأحسن أن يتم إعمال مبدأ الانتخاب في تشكيل لجان التحقيق البرلمانية، ولا يتم اللجوء لأسلوب التعيين إلا عند عدم بلوغ النصاب أو عدم الترشح بصورة كافية⁽¹⁾،

كما لم ينص المشرع على العدد الأقصى لأعضاء لجنة التحقيق مما يجعل الأمر تقديري ومطلق يرجع البث فيه للمجلس الذي قام بإنشائها، وحسنا فعل المشرع بترك مجال ذلك للمجلس الذي يحدد عدد أعضاء اللجنة بحسب أهمية موضوع التحقيق وحجم الوقائع المتعلقة بالقضية المراد التحقيق فيها، ويكون بذلك المشرع قد خرج عما كان معمول به في ظل دستوري 76 و 89 أين كان لا يمكن أن يتعدى عددهم خمسة عشر (15) عضوا.⁽²⁾

لم يحدد النظام المغربي أيضا حد أقصى لعدد أعضاء اللجنة، بل اكتفى فقط بتبيان أنّ تأليف لجان تقصي الحقائق يكون على أساس التمثيل النسبي لأعضاء اللجنة⁽³⁾، على غرار نظيره الجزائري، بينما حددت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الفرنسي عدد أعضاء اللجنة بثلاثون (30) نائب بالنسبة للجمعية الوطنية أو واحد وعشرون (21) عضو من مجلس الشيوخ كحد أقصى يعينون وفقا للتمثيل النسبي للمجموعات.⁽⁴⁾

ثالثا. إعلام كل غرفة للأخرى

تنص الفقرة الثانية من المادة 78 من القانون العضوي 02/99 على أنه: "تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك"، وبالتالي يتعين على الغرفة التي قامت بإنشاء لجنة تحقيق في قضية معينة أن تعلم الغرفة الأخرى، ويكون الإعلام بطبيعة الحال عن طريق رئاسة مكتب كل مجلس، ويبدو للوهلة الأولى كأنّ تكريسه لتقادي إنشاء لجنتي تحقيق في القضية نفسها من طرف غرفتي البرلمان.

كما أنّ إجراء الإعلام قد يكون الغرض منه أنّ المؤسس الدستوري لا يريد الأخذ بفكرة إنشاء لجنة تحقيق مختلطة من طرف غرفتي البرلمان، ويستشف ذلك خاصة على مستوى صياغة المادة 161 من الدستور "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها.. أي أنّ الأمر منعقد لكل غرفة على حدة عكس لو كانت الصياغة "يمكن غرفتي البرلمان.."، وذلك

(1). أ.د. عمار عوابدي: "فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها..."، المرجع السابق، ص 72.

(2). المادة 17 من القانون 04/80 والمادة 02/108 من القانون 16/89.

(3). المادة 168 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، المرجع السابق.

(4). Ardant Philippe ; op. Cit., p 552.

على غرار المشرع الفرنسي الذي أخذ بمبدأ عدم إمكانية إنشاء لجنة تحقيق مختلطة، و لم يمنع إنشاء لجان تحقيق في القضية نفسها من طرف غرفتي البرلمان كل على حدة، هذا ما اتضح من خلال الممارسة في النظام الفرنسي⁽¹⁾.

يبقى الأمر أيضا أنه في النظام السياسي الجزائري ليس هناك ما يدل على مستوى النصوص القانونية أي منع لإنشاء لجان تحقيق من طرف غرفتي البرلمان بصورة منفصلة في القضية نفسها. بإنشاء لجنة التحقيق وفق الشروط والإجراءات القانونية السالفة البيان، فإنها تبدأ في العمل وفق أحكام محددة بممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا.

الفرع الثاني: عمل لجنة التحقيق

إن قيام لجنة التحقيق بعملها التحقيقي تحكمه عدة ضوابط يتعين عليها احترامها في تأديتها لمهامها (الفقرة الأولى) كما زوّدها المشرع بعدة صلاحيات لتحقيق ذلك (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أحكام عمل لجنة التحقيق

يكتسي عمل لجنة التحقيق طابعين هامين هما: طابع التأقيت (أولا) وطابع السرية (ثانيا).

أولا. طابع التأقيت

لجان التحقيق هي لجان مؤقتة بطبيعتها، أي أنها تؤدي عملها في مدة زمنية محددة مسبقا ولذلك نصت المادة 80 من القانون العضوي 02/99 على أنه: "تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها، أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها...".

و بالتالي يتعين على لجنة التحقيق إيداع تقريرها في مدة ستة (6) أشهر وهي المدة نفسها التي أخذ بها المشرع الفرنسي كحد أقصى.⁽²⁾

كذلك القانون 04/80 حدد مدة عمل لجنة التحقيق بستة (06) أشهر في المادة 33 فقرة 01 منه كحد أقصى أما القانون 16/89 لم يحدد أية مدة عمل للجنة.

كما نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على إمكانية تمديد الأجل

(1). Vallet Elisabeth, op.Cit ; p 259.

(2). Ardant Philippe ; op. Cit, p 552.

المذكور أعلاه، وذلك بناء على طلب لجنة التحقيق ولمرة واحدة لا تتعدى ستة (6) أشهر⁽¹⁾ وعند

انقضاء هذه المدة تسلم اللجنة وجوبا إلى مكتب المجلس الوثائق والمستندات التي بحوزتها⁽²⁾

بينما لم يتناول النظام الداخلي لمجلس الأمة مسألة التمديد، و مكنة التمديد بطبيعة الحال ذات

أهمية لكونها ترفع مدة عمل اللجنة إلى (12) شهرا أي سنة كاملة.

يبدو أنّ طابع التآقيت هذا مكرس ضمنا لعدم تعدي السلطة التشريعية على مهام السلطة القضائية، لأنّ الأصل في التحقيق أنه من صميم العمل القضائي.

ثانيا. طابع السريّة

يعتبر طابع السريّة مبدأ عام في عمل اللجان البرلمانية المختلفة يقع على عاتق أعضائها وذلك بنص المادة 13 من القانون رقم 01/01 المتعلق بعضو البرلمان والتي نصت: " يحتفظ عضو البرلمان بسرّ مداولات اللجنة التي هو عضو فيها."⁽³⁾

و طبقا للمادة 82 من القانون العضوي 02/99: " يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسريّة تحرياتهم ومعاينتهم ومناقشاتهما."⁽⁴⁾، إذن تقوم لجنة التحقيق بعملها بسريّة تامة. إنّ الأصل أن التحقيق البرلماني مثله مثل التحقيق القضائي يخضع للمبدأ العام المتمثل في السريّة وذلك لضمان حسن سيره والحفاظ على مصالح الغير، لكون المعلومات التي توصل إليها قد تمس بهم.⁽⁵⁾

كما يبدو من نص المادة المذكورة أعلاه أنّ مبدأ السريّة يحكم أعمال اللجنة كلها سواء مداولاتها أو جلساتها، على عكس النظام الفرنسي الذي أخذ بمبدأ سريّة مداولات اللجنة وعلانية جلساتها ما لم يقرر رئيسها خلاف ذلك، ويعرّض عضو اللجنة الذي يقوم بإفشاء أسرارها قبل فوات مدة ثلاثين عاما إلى عقوبة تأديبيّة وكذلك للعقوبة المقررة قانونا لذلك.⁽⁶⁾

أما النظام المغربي فقد أصبح طابع السريّة على كافة أعمال اللجنة، فقد نصت المادة 12 من القانون التنظيمي 05/95 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق على أنه: " تكتسي أعمال اللجنة وشهادات الأشخاص الذين تستمع إليهم ومداولاتها طابعا سريّا...، كما تضيف المادة 15 عقوبات عن خرق هذا الطابع بقولها: " كل شخص قام خرقا لأحكام المادة 12

(1). المادة 3/69 من نظام المجلس الشعبي لسنة 2000، وقد كانت مدة التمديد شهرين (2) في المادة 2/33 من القانون 04/80.

(2). المادة 4/69 من نظام المجلس نفسه.

(3). المؤرخ في 31 يناير 2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 09.

(4). وقد كانت المادة 23 من القانون 04/80 وكذلك المادة 111 من القانون 16/89 تنصب فقط على ضرورة احتفاظ أعضاء اللجنة بسرّ تحرياتهم ومعاينتهم فقط دون مناقشاتهم، ونفس الأمر في المادة 106 من نظام المجلس الشعبي 1997، والمادة 88 من نظام مجلس الأمة 1998.

(5). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 119.

(6). المرجع نفسه، ص ص 119 - 120.

أعلاه بالكشف عن المعلومات التي تولت اللجنة جمعها ولا سيما ما يتعلق منها بمضمون

الاستماع إلى الأشخاص المدعويين للإدلاء بشهادتهم، يعاقب كيفما كانت الوسيلة التي استعملها

الشخص الذي ارتكب جريمة الكشف، بغرامة من 1.000 إلى 10.000 درهم وبالحبس من سنة

إلى خمس سنوات أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط بصرف النظر إن اقتضى الحال، عن عقوبات أشد يبررها تكييف الجريمة". (1)

غير أنّ المشرع الجزائري لم يتناول الجزاء على إخلال أحد أعضاء اللجنة بهذا الطابع السري رغم ضرورة توضيح ذلك، نظرا لمسألة الحصانة البرلمانية التي يتمتع بها أعضاء اللجنة، لكن هذا لا يمنع من المتابعة الجزائية لهم أمام القضاء، ولو لم يتم النص عليها لكن باحترام الإجراءات القانونية اللازمة خاصة فيما يتعلق برفع الحصانة البرلمانية. هذا عن الأحكام المتعلقة بعمل اللجنة فماذا عن الصلاحيات المخولة لها لتأدية عملها؟

الفقرة الثانية: صلاحيات لجنة التحقيق

تنص الفقرة الأولى من المادة 83 من القانون العضوي 02/99 على ما يلي: " يمكن لجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أنّ لها علاقة بموضوع التحقيق مع مراعاة أحكام المادة 84 أدناه..." من خلال هذه المادة يتبين أنّ للجنة التحقيق عدة صلاحيات، منها ما يتعلق بالأشخاص (أولا) وأخرى تتعلق بالأمكنة (ثانيا) وأخيرا صلاحيات تخص الوثائق والمعلومات (ثالثا).

أولا. الصلاحيات المتعلقة بالأشخاص

حوّل المشرع للجنة التحقيق صلاحية الاستماع إلى أعضاء الحكومة، وبهذا الغرض يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة إرسال طلبات الاستماع هذه إلى أعضاء الحكومة، كما يتم ضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع رئيس الحكومة. (2)

كما للجنة توجيه استدعاء إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها من أجل الاستماع إليهم، وذلك عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها (3)، كما يعد عدم الامتثال أمام اللجنة تقصيرا جسيما، ويدون في التقرير، وتحمل مسؤولية ذلك السلطة السلمية الوصية. (4)

(1). أنظر القانون التنظيمي المغربي رقم 05/95 ، المرجع السابق.

(2). المادة 83 فقرة 2 و3 من القانون العضوي 02/99.

(3). المادة 83 فقرة 4 من القانون نفسه.

(4). المادة 83 فقرة 5 من القانون نفسه.

يلاحظ هنا أنّ صلاحية اللجنة المتعلقة بالأشخاص ص تقف عند حد الاستدعاء للاستماع لهم فقط، كما حدد المشرع فقط إجراءات الاستماع لأعضاء الحكومة وإدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها فقط، دون تبيان إجراءات الاستماع للأشخاص الأخرى الطبيعية والمعنوية

خاصة منها الخاصة، لأن نطاق الاستماع حسب المادة 83 في فقرتها الأولى السالفة الذكر لا يقتصر على أعضاء الحكومة والإطارات المذكورة أعلاه.

بينما في النظام الفرنسي فإن الأمر يصل إلى حد استخدام وسائل جبرية لإرغام الأشخاص المستدعين قانونا للمثول أمامها ، فوفقا لقانون 20 يوليو 1991 من حق اللجنة بقرار من رئيسها الاستعانة بالقوة الجبرية في استدعاء أي شخص من أجل الاستماع لشهادته، وتسلب عليه عقوبات جزائية قد تصل إلى عامين من السجن ، كما يمكن تغريمه بغرامة قد تصل إلى مبلغ 50.000 فرنك فرنسي ، وحتى إمكانية تجريده من الحقوق المدنية ، في حالة الامتناع عن الشهادة أو رفض حلف اليمين، أو الإدلاء بشهادة كاذبة ، وذلك بعد إخطار رئيس اللجنة لوزير العدل لتحريك الدعوى الجنائية ضده.(1)

كذلك الأمر في النظام المغربي ، فطبقا للمادة التاسعة من القانون التنظيمي 05/95 السالف الذكر فإنه: " يجب على كل شخص تم استدعاؤه وفق الإجراءات ... أن يستجيب للدعوة التي يسلمها إليه، عند الحاجة عون قضائي أو عون للقوة العمومية ينتدبه رئيس اللجنة لهذا الغرض ويستمع إليه بعد أداء اليمين..." ، كما تولت المادتين 13 و 14 منه تبيان العقوبات التي يمكن تسليطها على الأشخاص عند عدم الاستجابة لطلب اللجنة (2).

بينما اكتفى المشرع الجزائري بوصف فعل عدم الامتثال أمام اللجنة بالتقصير الجسيم فقط يترتب عليه مجرد تدوين ذلك في التقرير وتحميل المسؤولية للسلطة السلمية ، دون تحديد طبيعة القانون الذي يحكم هذه المسؤولية ، جنائي أم مدني؟ ، أما عن مدى تحمل الأشخاص الأخرى مسؤولية ذلك، فقد سكتت المادة عن بيانه.

غير أنه بالرجوع للقانون 04/80 السالف الذكر ، الذي جاء في ظل تطبيق دستور 1976 فإنه فصل النقاط المثارة أعلاه، حيث بيّنت المادة 27 منه في فقرتها الثالثة أن الشخص الذي لا يمثل أمام اللجنة دون مبرر مشروع أو يرفض الإدلاء بشهادته، يعاقب وفقا لأحكام المادة 97 من قانون الإجراءات الجزائية ، باستثناء فقط الأحكام القانونية المتعلقة بالكتمان التام لأسرار

(1). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 117.

Et aussi, voir : L'assemblée nationale française, la fiche technique ; op.cit ; p 04.

(2). أنظر القانون التنظيمي المغربي رقم 05/95، المرجع السابق.

الدفاع الوطني ، كما تطبق أحكام المادتين 235 و 236 من قانون العقوبات في حالة الإدلاء بشهادة الزور أو إغراء أو ترهيب الشهود، وبيّنت المادة 29 أنّ مباشرة الدعوى القضائية في الحالات المنصوص عليها في المادتين 27 و 28 تكون من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني بناء على طلب مكتوب من رئيس اللجنة.

كما تطرق القانون المذكور أعلاه أيضا إلى مسألة هامة، وهي ضمانات عدم المساس بالأشخاص المستمع إليهم ، حيث نصت المادة 30 منه على أنه: " لا يجوز أن يتعرض الأشخاص الذين تم الاستماع إليهم من قبل لجنة التحقيق أو المراقبة ، وكذلك أعوان الدولة الذين قدموا لها مساعدتهم الفنية للضغط أو لإجراءات تأديبية بسبب مساهمتهم في أعمال اللجنة المذكورة."، الأمر الذي من شأنه تسهيل عمل اللجنة، وذلك لما تولده هذه الضمانة من طمأنينة لدى الأشخاص المتعاملين معها.

ثانيا. الصلاحيات المتعلقة بالأمكنة

قد لا يكفي الاستماع إلى الأشخاص في تغطية جوانب التحقيق الذي تقوم به اللجنة، مما ينبغي معه الانتقال إلى الأماكن التي تخص موضوع التحقيق للقيام بالمعاينات والزيارات الميدانية اللازمة.

والملاحظ هنا أنّ المشرع لم يبين الإجراءات الواجب إتباعها قبل القيام بهذه الزيارات والمعاينات إلا فيما يخص المؤسسات والإدارات العمومية، الذي يتطلب فيها توجيه استدعاء مرفق ببرنامج المعاينات و الزيارات إلى إطارات هذه المؤسسات والإدارات وأعاونها عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها⁽¹⁾، أما المؤسسات الخاصة والإدارات الخاصة فلم يتم تناول إجراءاتها ، لكن لا يعني ذلك عدم التقيد بذلك بالنسبة لهذه الأشخاص (المعنوية العامة أو الخاصة أو حتى الطبيعية) - إذا كانت تشرف على مكان له علاقة بالقضية محل التحقيق- وفق المبادئ العامة للتحقيق .

إنّ النظام الفرنسي يذهب في هذا المجال إلى تمكين اللجنة من الانتقال لمعاينة زيارة الأماكن ليس عبر إقليم البلاد فقط، بل حتى خارج هذا الإقليم بإرسال اللجنة إلى الخارج، إذا اقتضى الأمر ذلك، وهو الوضع ذاته في ألمانيا⁽²⁾، أما في النظام المغربي فإنّ القانون 05/95 السالف الذكر لم يتكلم على صلاحيات اللجنة تفصي الحقائق متعلقة بالأمكنة ، رغم أهميتها.

(1). أنظر المادة 4/83 من القانون العضوي 02/99.

(2).Cf : L'assemblée nationale française, la fiche technique ; op.cit ; p 04.

ثالثا. صلاحية الإطلاع على المعلومات والوثائق

يعد الإطلاع على المعلومات والوثائق المرتبطة بالوقائع محل عمل اللجنة من ضروريات عملية التحقيق ، لذا يتعين تمكين اللجنة من أخذ الصور اللازمة عنها كقاعدة عامة، فقد أورد المشرع استثناء على حق اللجنة في الإطلاع، وذلك عندما تكتسي الوقائع طابعا سرّيا و

إستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني ، وأمن الدولة الداخلي والخارجي.⁽¹⁾

لكن لضمان عدم الاحتجاج الكاذب بهذا الاستثناء لعرقلة اللجنة وتعطيل تأديتها لمهامها، فقد تطلب المشرع ضرورة تبرير وتعليل الاستثناء من طرف الجهات المعنية.⁽²⁾

ويلاحظ أنّ المشرع أورد هذا الاستثناء بخصوص صلاحية اللجنة في الإطلاع على المعلومات والوثائق فقط، دون صلاحياتها المتعلقة بالأشخاص والأمكنة، فهل يتعذر على الأشخاص الإدلاء بشهادتهم إذا كان من شأنها التطرق إلي مسائل سرّية وإستراتيجية تهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، أو أنّ معاينة مكان معين قد يمس بذلك، لاحتوائه على أمور سرّية وإستراتيجية لا يقبل الوصول إليها؟.

الواضح أنّ المشرع لم يكرس الاستثناء المذكور أعلاه إلا فيما يتعلق بالوثائق، وهو الأمر المعمول به في النظام الفرنسي، إذا تعلق الأمر بالدفاع الوطني أو لاتصال الوثائق بالشؤون الخارجية⁽³⁾، أما في النظام المغربي فإنّ الاستثناء المتعلق بسرّية الوقائع التي تتعلق بالدفاع الوطني أو أمن الدولة الداخلي أو الخارجي أو علاقات المغرب مع دول أجنبية يشمل الوثائق والأشخاص.⁽⁴⁾

لكن الإشكال الذي يطرح: من له صلاحية تقدير أنّ الوثائق ذات طابع سرّي وإستراتيجي من عدمه؟.

ربما أورد المشرع شرط التبرير والتعليل لتتمكن اللجنة من تقدير مدى صحة توافر الاستثناء المذكور أعلاه، غير أنّ المشرع الفرنسي كان أكثر حزما في هذه المسألة، حيث أخضع تكييف مدى سرّية الوثائق لرقابة لجنة الحصول على الوثائق الإدارية، وذلك بموجب

(1). المادة 1/84 من القانون العضوي 02/99.

(2). المادة 2/84 من القانون نفسه.

(3). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 116.

(4). المادة 10 من القانون التنظيمي المغربي 05/59، المرجع السابق.

وبالنسبة للنظام الجزائري فإن هذا الأمر كان مكرس في القانون رقم 04/80، فقد أعملت المادة 19 منه هذا الاستثناء المتعلق بأسرار الدفاع الوطني فيما يخص الوثائق والأشخاص.

قانون 17 يوليو 1978 المعدل بقانون 12 أفريل 2000 المتعلق بإصلاح العلاقة بين المواطنين والإدارة.⁽¹⁾

بناء على كل ما سبق يتضح أنّ للجنة صلاحيات عديدة وواسعة لكن يتطلب الأمر تفصيل وتوضيح أكثر لكيفية عملها، فالمقارنة البسيطة بين أحكام القانون العضوي 09/99 في المجال المتعلق بالتحقيق البرلماني وأحكام القانون 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل

المجلس الشعبي الوطني، تبين أنّ هذا الأخير أكثر دقة وتفصيلاً من القانون العضوي المعمول به حالياً، ويبقى وضع هذا الأخير أحسن من تناول القانون 16/89 لمسألة لجان التحقيق والذي لم يتطرق إطلاقاً إلى تبيان صلاحياتها.

بعد استكمال اللجنة لتحرياتها وتأديتها لمهامها فإنّه يتعين عليها إيداع تقرير بالنتائج التي وصلت إليها.

الفرع الثالث: نتائج التحقيق البرلماني

إنّ خلاصة التحقيق البرلماني تتجسد في إيداع تقرير من طرف لجنة التحقيق (الفقرة الأولى) و للمجلس الذي قام بإنشاء اللجنة سلطة تقديرية في نشره (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إيداع تقرير التحقيق

لجنة التحقيق لا يمكنها البث في القضية المحقّق فيها باتخاذ قرار بشأنها، فما هي إلا جهاز لجمع المعلومات والحقائق اللازمة حول القضية المكلفة بها، لذلك يتعين عليها تقديم تقريرها إلى السلطة التشريعية مع إمكانية تقديمها للاقتراحات التي تراها فقط.⁽²⁾ ولم يحدد المشرع النقاط الواجب على اللجنة ذكرها في التقرير الذي تعده مما يمنحها مجال واسع للتعامل مع الحقائق والمعلومات التي توصلت إليها، بينما تناول القانون 04/80 السالف الذكر هذه النقطة بدقة، حيث نصت المادة 36 منه على عدم جواز تناول لجنة التحقيق قضية غير التي استوجبت إنشاءها، وكذلك تطلبت المادة 37 منه أن يتضمن تقرير لجنة التحقيق

(1). د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 116.

(2). د. فايد محمد طربوش: " السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارن. " ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص 379.

أو المراقبة ما يلي:

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

وعليه فبعد إعداد لجنة التحقيق لتقريرها يتعين عليها تسليمه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة⁽¹⁾، كما يتم تبليغه إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة⁽²⁾، ويوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة⁽³⁾، وهذا لتتمكن هذه الأطراف من الإطلاع على مضمونه، وأخذ ما يجب بشأن ما جاء فيه، خاصة فيما يتعلق بمسألة النشر.

الفقرة الثانية: إمكانية نشر تقرير التحقيق

خوّل المشرع للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة سلطة تقديرية في نشر تقرير اللجنة بصورة كلية أو جزئية وفق إجراءات (أولاً) كما يكتسي إجراء النشر أهمية بالغة بالنسبة للتحقيق البرلماني (ثانياً).

أولاً. إجراءات نشر تقرير التحقيق

لا يتم نشر تقرير اللجنة إلا بإتباع إجراءات محددة، تبدأ بتقديم اقتراح بالنشر من طرف مكتب المجلس الذي قام بإنشاء لجنة التحقيق أو رؤساء المجموعات البرلمانية، وذلك بعد أخذ رأي الحكومة، لتنتهي بعملية التصويت.⁽⁴⁾ وإن كان رأي الحكومة هنا يبدو أنه على سبيل الاستشارة فقط دون أية إلزامية بإتباعه، فإن المبادرة بالاقترح ليست مخولة للنواب ولو بتحديد نصاب لذلك، مما يحد من فرصة نشره

(1). المادة 85/1 من القانون العضوي 02/99، وحسب نص المادة 1/69 من نظام المجلس الشعبي الوطني الداخلي 2000 يتم ذلك بصورة فورية بعد انتهاء أشغال اللجنة.

(2). المادة 2/85 من القانون نفسه.

(3). المادة 1/84 من القانون نفسه، كما نصت المادة 2/69 من النظام للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على ضرورة توزيع هذا التقرير على النواب في أجل 30 يوماً ابتداء من تاريخ استلام الرئيس التقرير.

(4). المادة 1/86 من القانون نفسه.

ناهيك عن أنّ البث في هذه المسألة من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يتطلب أغلبية الأعضاء الحاضرين، ومن دون مناقشة وذلك على إثر العرض الموجز الذي يقدمه مقرر لجنة التحقيق الذي يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة للنشر الكلي أو الجزئي للتقرير.⁽¹⁾ وإن لم يحدد المشرع طبيعة هذه الأغلبية إن كانت مطلقة أو نسبية فإنها عائق أمام نشر التقرير خاصة إذا كانت الأغلبية البرلمانية موالية للحكومة سواء كنتيجة للانتخابات أو ائتلاف حكومي بين عدة أحزاب في المجلس.

كما سكت القانون العضوي 02/99 عن تبيان الأجل الواجب نشر تقرير التحقيق في الجريدة الرسمية للمداولات إذا ما استوفى أحكام نشره، وفي النظام الداخلي لمجلس الأمة حددته المادة 77 منه بثلاثين (30) يوم كحد أقصى، لكن لم تحدد تاريخ بداية حساب هذه المدة. ورغم أن المشرع جعل من التصويت على نشر تقرير اللجنة يتم بدون مناقشة، إلا أنه أعطى الحرية أيضا للمجلس المعني بأن يفتح مناقشة حول مسألة النشر في جلسة مغلقة (2) الأمر الذي من خلاله فقط يمكن النواب أو أعضاء مجلس الأمة التطرق إلى مناقشة مضمون تقرير لجنة التحقيق.

وكأنما الأمر هنا يتعلق بقاعدة عامة تتمثل في عدم نشر تحقيق اللجنة، ذلك ما يتضح من الإجراءات السابقة، والاستثناء هو النشر.

كما تقف حدود البرلمان في التحقيق البرلماني عند مسألة تقرير نشر أو عدم نشر تقرير لجنة التحقيق في القضية المحقق فيها (3)، بينما ذهب نواب الجمعية الوطنية الفرنسية إلى محاولة تبني لائحة في 2004/02/12 تعدل نظامها الداخلي بخصوص مراقبة المجلس لتطبيق القوانين وتوصيات لجان التحقيق، حيث في أجل (6) أشهر من دخول القانون حيز السريان، يقدم مقرر للجنة المختصة تقرير حول كيفية تطبيق هذا القانون أو القوانين المعنية، أما بالنسبة لتوصيات لجنة التحقيق، فإنه في أجل ستة (6) أشهر التي تتبع نشر تقرير لجنة التحقيق، فإن أعضاء اللجنة الدائمة المختصة المعنية لهذا الغرض تقدم تقرير حول كيفية تنفيذ توصيات (تعليمات لجنة التحقيق المعنية) (4)، الأمر الذي يجر إلى البحث في أهمية نشر تقرير التحقيق البرلماني.

(1).المادة 2/86 من القانون نفسه.

(2). المادة 3/86 من القانون نفسه.

(3). بالرجوع للقانون 04/80 بموجب المادة 41 منه، فإن الوزير الأول يتعين عليه إطلاع المجلس الشعبي الوطني أثناء جلسة علنية على الإجراءات التي تم اتخاذها على إثر تقرير لجنة التحقيق أو المراقبة.

(4).Brondel Séverine : « L'assemblée nationale veut mieux contrôler l'application des lois. », l'actualité juridique de droit administratif (AJDA),N 7/2004, p 357.

ثانيا. أهمية نشر تقرير التحقيق

تعتبر أهم نتيجة يصل إليها التحقيق البرلماني هي النشر لماله من دور في إخراج تحقيق اللجنة البرلمانية من طابع السرية إلى العلانية، الأمر الذي من شأنه التأثير على الرأي العام وبالتبعية تحقيق المسؤولية غير المباشرة للحكومة، مما يجعلها تأخذ نتائج التحقيق وتوصيات لجنة التحقيق على محمل الجد، خاصة أن تحريك المسؤولية المباشرة للحكومة صعب التحقيق عمليا كما سبق دراسته.

غير أنه يرى البعض أن طلب إنشاء لجنة تحقيق لا يتعلق فقط برغبة في جمع المعلومات الكافية، بل بصفة عامة يعد تصرف سياسي لمضايقة خصم باستغلال واقعة أو وضعية أو ملف يهم الرأي العام مما يجعل مجرد إنشائها في حد ذاته نجاح⁽¹⁾، ونشر نتائج أعمالها إذن غاية في الأهمية.

ورغم أهمية نشر تقرير لجنة التحقيق فإن الممارسة في النظام السياسي الجزائري قبل دستور 1996 وبعده لم تشجع هذا الأمر، فكل اللجان البرلمانية التي أنشأت للتحقيق في قضايا هامة لم يتم تبني نشر تقاريرها سواء كلياً أو جزئياً، وبقيت بذلك نتائجها و أعمالها سرّية، الأمر الذي قلل من أهمية التحقيق البرلماني.⁽²⁾

ففي النظام الفرنسي بموجب قانون جويلية 1997 ألغي مبدأ السرية وأستبدل بمبدأ الإشهار وبالتالي فإن نتائج اللجنة تنشر دائماً، إلا في حالة تقرير المجلس خلاف ذلك بالأغلبية⁽³⁾، وذلك في أجل خمسة أيام من نشر إيداع التقرير، غير أن كل التقارير تم نشرها في فرنسا؛ الأمر الذي يجعل من التحقيق البرلماني وسيلة فعالة لوضع الحكومة محل مساءلة غير مباشرة في فرنسا⁽⁴⁾

(1). Ardant Philippe ; op. Cit. p 553.

(2). حيث أنشأت قبل دستور 1996 عدة لجان تحقيق :

- لجنة التحقيق في العقد التجاري بين سوناطراك وشركة ألبزو، صادق المجلس على استنتاجاتها فقط في 1980/12/24.
- لجنة التحقيق حول قضية 26 مليار المصادق على اقتراح لائحته في 1990/05/13.
- لجنة التحقيق في سير الغرفة الوطنية للتجارة، المصادق على اقتراح لائحته في 1990/05/15.

أما بعد صدور دستور 1996 تشكلت عدة لجان أيضاً منها:

- لجنة تحقيق في سير الانتخابات المحلية بتاريخ 1997/10/23، لم تقدم تقرير .
- لجنة تحقيق في مسألة الحصانة البرلمانية بتاريخ 1997/10/23.
- وكذلك لجنة تحقيق حول أحداث القبائل على إثر أحداث الربيع الأسود في 2001.

لمزيد من التفصيل أنظر: د. عبد الله بوقفة: "أساليب ممارسة..."، المرجع السابق، هامش ص 567 - 568.

(3). Ardant Philippe ; op. Cit. p 553.

(4). Cf : L'assemblée nationale française, la fiche technique ; op.cit ; p 07.

حتى في الأنظمة الرئاسية قد يؤدي تقرير لجنة التحقيق البرلمانية إلى حد استقالة رئيس الجمهورية، مثل استقالة الرئيس الأمريكي نيكسون (Nixon) في 09 أوت 1974 على إثر قضية "واتر جايت" (Watergate)، التي أنشأ فيها مجلس الشيوخ لجنة تحقيق استمعت لشهادات العديد من الأشخاص حتى المقربين من الرئيس في الإدارة الأمريكية، وذلك ابتداء من جانفي 1973.⁽¹⁾

وعليه فالتحقيق البرلماني رغم أهميته البالغة في الرقابة البرلمانية، سواء في الأنظمة الرئاسية أو البرلمانية، لا يعدو أن يكون سوى وسيلة جمع معلومات حول نشاط وأعمال الحكومة في النظام السياسي الجزائري، على غرار الآليات المخولة للبرلمان في متابعته أعمال الحكومة، السالف دراستها، الأمر الذي يتعين على البرلمان الاهتمام بهذه الآلية وتطوير العمل بها على الصعيد القانوني و في مجال الممارسة.

(1).L'encyclopédie Wikipédia : « Scandale du Watergate » ; http://fr.wikipedia-org/wiki/scandale_du_watergate , p 2-3

خلاصة الفصل

إذا كان ميكانيزم المساءلة المباشرة للحكومة أمام البرلمان تم تعطيله، كما سبق دراسته في الفصل الأول، فإنّ وضع المساءلة غير المباشرة، والتي يأمل البرلمان في إيقاع الحكومة في شباكها أثناء متابعته لأعمالها ليست بأحسن من سابقتها.

حيث أن لجوء البرلمان للتداول مع الحكومة عن طريق الاستفهام عن عملها، من خلال توجيه نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمّة أسئلة إلى أعضاء الحكومة- سواء أكانت شفوية أم كتابية- أقصى ما يمكن أن تصل إليه هو فتح مناقشة عامة عديمة الأثر من الناحية القانونية، ورغم أن هذه الآلية هي الأكثر ممارسة من بين مختلف الآليات الرقابية، إلا أنها لا تحقق للبرلمان سوى جمع معلومات من الحكومة حول نشاطها، أما عن طرح مسؤولية الحكومة من خلالها، فالأمر مستبعد لعدة عوامل أهمها: الطابع الفردي للسؤال بصفة عامة وتدخل الحكومة في إجراءاته بالإضافة إلى عدم استخدامه من طرف النواب بصورة جيدة وعوائق ممارسته بصفة عامة .

كذلك الأمر بالنسبة للاستجواب، فإنّ هذه الآلية تشهد وضعاً شاذاً في النظام السياسي الجزائري، فبالإضافة إلى اقتصار موضوعه على وجود قضية ساعة، فإنّ النصاب القانوني المطلوب لإعماله مبالغ فيه رغم عدم إمكانية طرح الثقة بالحكومة على إثره، مما يجعل حقيقته لا تتفق مع ما هو معمول به في الأنظمة المقارنة من ارتباط بين هذه الآلية وإمكانية طرح مسؤولية الحكومة عقبه، ويقترب بذلك الاستجواب إلى أسئلة الساعة، لكن وفق شروط وإجراءات طويلة لا تتناسب مع طابع الاستعجال الذي تتطلبه هذه الأسئلة.

أما بالنسبة لمكنة البرلمان في تقييم الأداء المالي للحكومة، فإنه بالإضافة إلى الدور المحدود للبرلمان في الإجراءات السابقة لهذا التقييم، في مقابل تدخل بارز لرئيس الجمهورية في مجال قوانين المالية عن طريق فكرة الأوامر، الأمر الذي أدى إلى هيمنة السلطة التنفيذية على هذا المجال، فإنّ الوضع يشهد غياب كلي للبرلمان في مجال التقييم المالي لأداء الحكومة، وذلك بسبب تعطيل الحكومة لممارسته للمكنات الممنوحة له لتحقيق تواجه الرقابي في المجال المالي، وذلك باتخاذها موقف الامتناع عن تقديم عرض استعمال الإعتمادات المالية السنوي وكذلك عن تقديم قانون تسوية الميزانية السنوي.

كما أنّ تعاون البرلمان مع مجلس المحاسبة كمحاولة منه لتجاوز وضعيته لا يرقى إلى المستوى المطلوب مقارنة ببعض الأنظمة المقارنة، ويتحمل البرلمان جزءا من وزر ذلك كله لتقاعسه عن اقتراح قانون عضوي متعلق بقوانين المالية، يضبط فيه المجال المالي له سواء في الجانب التشريعي أو الرقابي بدقة ، مع تفعيل دوره في هذا المجال التقني والهام.

ولقد أعطى المؤسس الدستوري للجان البرلمانية دورا أيضا في مجال الرقابة على أعمال الحكومة، إلا أنه قصره في الاستماع الذي لا يرقى حتى إلى أن يكون آلية رقابية، بل وسيلة استفسار محدودة الأثر، كما مكّن غرفتي البرلمان من إنشاء لجنة تحقيق برلمانية ، وذلك وفق إجراءات صعبة نوعا ما مع عدم تفصيل النصوص القانونية بصورة كافية و وافية لكيفية عملها، ناهيك عن أن أهم نتيجة يمكن أن تترتب عن التحقيق البرلماني هي نشر تقريره، جعل منه المشرع - من خلال دراسة أحكامه- يبدو وكأنه استثناء من قاعدة عامة هي سرية التحقيق البرلماني في جميع مراحلها.

الخاتمة

" البرلمان أشبه بعملاق 彌 彌دّد على سريره، مكبل اليدين. " (1)

فعلا المتصفح بصورة سطحية للمواد الدستورية المنظمة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دستور 1996، يجد أنّ هناك آليات عديدة ومتنوعة مخولة للبرلمان ومتفاوتة من حيث الخطورة والتأثير على الحكومة.

هناك تقديم بصورة إلزامية لبرنامج الحكومة أمام البرلمان، وحياسة ثقة المجلس الشعبي الوطني حتى يمكنها البدء في مهامها، كما يتعين عليها تقديم بيان سنوي عن السياسة العامة التي تتبعها أمام الغرفة الأولى للبرلمان، وما يمكن أن ينجم عنه من طرح مسؤوليتها أمامها سواء بمبادرة من المجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار لائحة ضد الحكومة- تلعب دور الإنذار والتنبيه- إلى غاية تحريك ملتزم رقابة وإبعاد الحكومة عن السلطة بتبنيه، أو الامتناع عن منح الحكومة الثقة لدى طلبها ذلك.

الأمر لا يقف عند ما سبق، فالحكومة بأعضائها تخضع لأستلّة أعضاء ونواب البرلمان، وإلى الاستجواب أيضا، وكذلك لتقييم نشاطها المالي من خلال إلزامها بتقديم عرض استعمال الإعتمادات المالية ومشروع تسوية الميزانية سنويا ، وذلك كله ليتمكن البرلمان من متابعة نشاطها وطرح مسؤولية غير مباشرة لها.

حتى اللجان البرلمانية لها دور داخل هذه الرقابة، فهناك استماع لأعضاء الحكومة والأخطر إمكانية فتح تحقيق برلماني من خلال إنشاء لجنة تحقيق برلمانية.

كل هذه الآليات توحى بأنّ البرلمان هو الذي يمسك بزمام السلطة، وأنّ الحكومة دوما في وضعية حرجة أمامه ومهددة في كل وقت من طرفه، لكن الدراسة الدقيقة لتلك المواد الدستورية والنصوص المنبثقة عنها ، بالإضافة إلى العوامل السياسية المرتبطة بممارستها، تبين أنّ العكس هو الصحيح. البرلمان الجزائري لا يملك طرح مسؤولية الحكومة سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة ذلك، لأنّ المؤسس الدستوري والمشرع عمدا إلى سياسة الإعطاء باليد اليمنى والأخذ باليد اليسرى من خلال تعقيد وتضيق استعمال آليات رقابية(ملتزم الرقابة)، أو إضفاء الغموض على ممارسة

(1). مقولة لأحد علماء الاجتماع في بلجيكا استشهد بها السيد روبيير ميتناري الأمين العام لمجلس النواب البلجيكي في الندوة العربية حول: "البرلمان وعملية إعداد الموازنة ..."، المرجع السابق، ص 05.

بعضها بعدم تفصيل أحكامها (تقديم عرض استعمال الإعتمادات المالية، التصويت على قانون تسوية الميزانية)، أو تناولها بطريقة غير كافية (تقديم برنامج الحكومة، الأسئلة البرلمانية)، لجان التحقيق)، بالإضافة إلى حصر مناسبات تحريك آليات مسؤولية الحكومة المباشرة في بيان السياسة العامة السنوي، وكذلك إفراغ آليات رقابية أخرى من محتواها، مع ملاحظة أنّ هناك إبقاء لآليات رقابية بالمحتوى ذاته الذي أدرجت به لأول مرة في ظل نظام الحزب الواحد (الاستجواب خاصة).

كما أنّ القانون العضوي 02/99 المنظم لغرفتي البرلمان وعلاقته بالحكومة يشهد إختلالات عديدة، نظرا لكونه - شكلا ومضمونا - لا يتفق وفكرة القوانين العضوية في الأنظمة المقارنة، بل قام بإفراغ الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان من أحكامها، فيما يتعلق بالمجال الرقابي للبرلمان أو غيره، كما أنّ تناوله للرقابة البرلمانية ناقصا وغير كافيا.

الأمر يتعلق أيضا بأطراف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، حيث أنّ هذه الرقابة تبرز وكأنها تحكم علاقة بين طرفين اثنين فقط هما البرلمان والحكومة، لكن في الحقيقة هناك طرف ثالث هام في هذه العلاقة هو رئيس الجمهورية، الذي له مركز قوي في التعامل مع الأغلبية البرلمانية التي يصعب تحقيقها في ظل نظامي التعددية الحزبية والتمثيل النسبي إلا من خلال نظام التحالفات الداعمة للحكومة.

وذلك كله من أجل تمرير رئيس الجمهورية لبرنامج الرئاسي الذي يطغى بوزنه السياسي على برنامج الحكومة، والذي ^{الأسأل} عليه هذه الأخيرة دون أن تكون لها أدوات فعلية لتنفيذه في ظل الصلاحيات الممنوحة لها - دون نسيان علاقتها العضوية والوظيفية مع رئيس الجمهورية - وبملك رئيس الجمهورية أيضا لتحقيق ذلك حق حل المجلس الشعبي الوطني إذا قام بالاعتراض على سياسته، وذلك كسلطة شخصية تقديرية مطلقة إلى جانب تقنية الحل التلقائي المكرس في النظام الجزائري.

وعليه فإنّ حقيقة الرقابة البرلمانية من حيث أطرافها هي رقابة غير مباشرة على رئيس الجمهورية، ولأهمية هذه المؤسسة الدستورية في ضمان وحدة واستمرارية الدولة الجزائرية - والتي شهدت في بداية التسعينات أزمت خانقة انعكست على أحكام دستور 1996 - فقد كان لا بد إذن من لعب الحكومة دور الوافي لرئيس الجمهورية أمام احتمال طرح المسؤولية من طرف الغرفة الأولى للبرلمان وتدعيم رئيس الجمهورية بسلاح الحل تجاهها، مع منح الغرفة الثانية للبرلمان دور سياسي داخل هذه الرقابة، أثبتت الممارسة تحييزه للمؤسسة التنفيذية، و يتلاءم هذا الدور بطبيعة الحال مع أسباب إنشائها و حصانتها تجاه إجراء الحل، هذا ما يفسر التباين بين دوري غرفتي البرلمان في مجال مساءلة الحكومة المباشرة.

أما البحث في حقيقة الرقابة البرلمانية من حيث وظيفتها، فقد تبين أنها ليست رقابة مساءلة للحكومة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، فميكانيزم المساءلة المباشرة تم تعطيله، أولاً بحكم نتائج الممارسة الديمقراطية المتبعة في النظام السياسي الجزائري (نظام التعددية الحزبية مع التمثيل النسبي) من خلال الأغلبية الرئاسية الناجمة عن نظام التحالفات خاصة عند تقديم برنامج الحكومة، وثانياً بحكم النصوص القانونية المختلفة التي تلعب دور احترازي من الاحتمالات التي قد تفرزها تلك الممارسة أثناء تنفيذ البرنامج الحكومي المنبثق عن البرنامج الرئاسي.

كذلك الأمر بالنسبة للمساءلة غير المباشرة، إضافة إلى تعطيل الحكومة بصورة تعسفية لتقييم نشاطها وأدائها المالي من طرف البرلمان - والذي يتحمل البرلمان جزءاً من وزر ذلك لعدم مبادرته بوضع قانون عضوي متعلق بقوانين المالية-، فإن الآليات الأخرى تشهد ضعفاً في الممارسة مقارنة ببعض الأنظمة المقارنة بسبب تدخل الحكومة في إجراءاتها أحياناً، وبسبب ضعف استخدامها من نواب و أعضاء البرلمان، وأحياناً أخرى بسبب وضعها الشاذ أو الإطار القانوني المسطر لها. مما سبق فإن الرقابة البرلمانية لا تمثل سوى وسيلة إعلام وإبلاغ متبادلة بين البرلمان والحكومة، فهذه الأخيرة تعلم البرلمان بمحتوى برنامجها وبيان سياستها العامة، والبرلمان بدوره يعلمها بانشغالات نوابه وأعضائه من خلال الأسئلة والاستجابات، وبنسبة تحقيقاته ، بالإضافة إلى طلب الاستماع المخول ل كليهما، وحتى هذا الإعلام متوقف عملياً على المستوى المالي، هذا الوضع يجرب الباحث إلى تقديم اقتراحات لتحسين مركز البرلمان الرقابي على أعمال الحكومة، وفقاً لما يلي:

- إعادة النظر في الأحكام المتعلقة بالآليات الخاصة بالمساءلة المباشرة للحكومة، وذلك بتوضيح أحكام تقديم البرنامج الحكومي، من حيث طبيعته وطبيعة التصويت عليه، والتخفيف من النصاب المتشدد في تبني ملتصق الرقابة بجعله الأغلبية المطلقة أو الأغلبية النسبية بدل الثلثين الحالي ورفع النصاب المطلوب للتصويت على طلب التصويت بالثقة إلى الأغلبية المطلقة، لتصبح هناك مساواة بين البرلمان والحكومة في مجال المبادرة بطرح الثقة.

- تحسين مركز الحكومة داخل السلطة التنفيذية كنتيجة للأخذ بنتائيتها وتعريض الحكومة للمساءلة، وبالتالي ضرورة أن يكون للحكومة وزن في ممارسة صلاحيات هذه السلطة لتكون المساءلة موضوعية، وذلك بمنحها سلطات فعلية داخل السلطة التنفيذية .

- كما أنه وإن كان تعطيل المسؤولية الحكومية لضمان استقرارها ينبغي على الأقل وضع مسؤولية للوزير على حدة والتمكين من طرحها.

- كذلك ينبغي إعادة النظر في سلطة الحل الموجهة ضد الغرفة الأولى للبرلمان ، وذلك بإلغاء الحل التلقائي واستبداله بحظر لجوء هذه الغرفة- بعد طرحها مسؤولية الحكومة- إلى طرف مسؤول ح مسؤولية الحكومة الجديدة لمدة سنة، وتوضيح بدقة ممارسة الحل الرئاسي والتضييق من اللجوء إليه.

- أما من حيث المساءلة غير المباشرة التي تكون لدى متابعة البرلمان لأعمال الحكومة، فإنه يتطلب تطوير آلية الأسئلة عن طريق الأخذ بالأنواع الحديثة لها كالأسئلة الآنيّة أو أسئلة الساعة وعدم الاكتفاء بالنوعين الكلاسيكيين للأسئلة المتمثلة في السؤال الشفوي والسؤال الكتابي، مع تدارك مواطن النقص في النصوص المنظمة لأحكام ممارسة السؤال عموماً.
- كذلك على المؤسس الدستوري تحديد موقفه من آلية الاستجواب عن طريق الأخذ بها وفق ما يتناسب مع مفهومها وممارستها في الأنظمة المقارنة، أو عدم الأخذ بها من أساسه، كما فعل المؤسس الدستوري المغربي.
- أما في مجال تقييم الأداء المالي للحكومة، فنظراً للوضعية المزرية والمتدهورة التي تشهدها رقابة البرلمان في هذا المجال، والتي تبرز غياب كلي له نتيجة امتناع الحكومة عن الامتثال للنصوص القانونية الدستورية- المادة 160 من دستور 1996- فإنه يتعين على البرلمان التدخل بقوة واقتراح قانون عضوي يدعم مجال رقابته المالية، ويلزم الحكومة بأحكام دقيقة وآجال قانونية بتطبيق أحكام المادة 160 المذكورة أعلاه، كذلك استغلال هذا القانون في توطيد علاقة البرلمان بمجلس المحاسبة وبكافة الأجهزة المالية في الدولة، وذلك لإعادة اعتبار ومكانة المؤسسة التشريعية في مجال الرقابة المالية على أعمال الحكومة، بالإضافة إلى ضرورة إحداث إدارة متخصصة تابعة للبرلمان في المجال المالي.
- ولا يقف الأمر عند هذا الحد، بل يتطلب الاهتمام بالدور الرقابي للجان البرلمانية عموماً، وذلك بمنحها سلطات لرقابة مدى تنفيذ الحكومة للقوانين المصادق عليها واستطلاع أحوال ذلك بنصوص قانونية واضحة، وبالتالي توسيع مجال تدخلها وعدم الاكتفاء بتحويلها صلاحية الاستماع فقط لأعضاء الحكومة الذي لا يرقى إلى مستوى آلية رقابية.
- أما بصفة خاصة فيما يتعلق بلجان التحقيق البرلمانية، فأهمية التحقيق البرلماني باعتبار البرلمان يستقي معلوماته من خلاله بنفسه، يتطلب تفعيل دوره عملياً، وذلك بالتعامل معه كألية فعالة لطرح مسؤولية الحكومة بطريقة غير مباشرة أمام الرأي العام، وذلك بتفصيل أكثر لأحكام ممارسته أولاً ثم إعطاء فرصة لنشر التحقيقات البرلمانية كما هو معمول به في العديد من الأنظمة في العالم ولو جزئياً، بجعل مبدأ السرية استثناء من قاعدة عامة هي علنية التحقيق البرلماني، كذلك التأكيد من اللجوء إليه خاصة وأن المصلحة العامة التي يتوخاها هذا التحقيق تتطلب إعطاء أهمية بالغة وفعلية لنتائجه.
- وعليه فإنّ الأمر يتطلب إعادة النظر في المنظومة القانونية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وذلك ابتداء من النص الدستوري إلى غاية القانون العضوي 02/99 الذي يلعب وفقاً لفكرة القوانين العضوية دوراً مكملاً للدستور، وكذلك الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان المفرغة من محتواها.

ما سبق يتطلب في حقيقة الأمر إعادة النظر في النظام السياسي الجزائري، ومدى اختيار المؤسس الدستوري تقوية صلاحية البرلمان الرقابية أو العكس، وتجسيد ثنائية فعلية على مستوى السلطة التنفيذية من عدمها، وبالأحرى ترجيح كفة النظام البرلماني أو الرئاسي في إطار النظام المختلط المعمول به، هذا ما سيبينه التعديل الدستوري المزمع القيام به وفق مبادرة رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة، من جهة، وانتظار نضج الحياة السياسية التي أفرزتها التعددية الحزبية من جهة أخرى.

ختاما إنّ القول بأن النظام السياسي الجزائري انتقل من مرحلة نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية، ومن مبدأ الفصل بين الوظائف إلى مبدأ الفصل بين السلطات، يتطلب فعلا الانتقال من أحادية إلى تعددية حقيقية، ومن وظائف إلى سلطات فعلية، وتحديث الآليات الرقابية بطريقة تمكن من ممارستها من مختلف الاتجاهات السياسية التي تمثلها الأحزاب في البرلمان وعدم الإبقاء على نصوص منظمة لآليات بالمحتوى ذاته الذي أدرجت فيه في نظام لم يعد قائم أو إدراج آليات جديدة يستحيل ممارستها إطلاقا، أو امتناع الحكومة عن تمكين البرلمان من ممارسة دوره الرقابي حيال آليات معينة.

ذلك كله لكي يتناسب محتوى الرقابة البرلمانية مع الوضع الجديد المعلن عن تبنيه، فالتغيير في أمر من المفروض لا يستقيم مع الثبات عليه، بتحقيق ذلك، فإنه حينها يقع على نواب وأعضاء البرلمان تحدي حسن استخدام سلطتهم الرقابية كممثلين للشعب وممارسين للسلطة باسمه في ظل نظام ديمقراطي.

قائمة المراجع

أولاً. المراجع باللغة العربية

1. النصوص القانونية

أ. الدساتير

1. دستور 1963 المؤرخ في 10/09/1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 64.
2. دستور 1976 المؤرخ في 22/11/1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 94.
3. دستور 1989 المؤرخ في 01/03/1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 09.
4. دستور 1996 المؤرخ في 28/11/1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 76.

ب. النصوص التشريعية

* القانون

1. القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 09/03/1999، يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15.
2. القانون رقم 04/80 المؤرخ في 01/03/1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 10.
3. القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 28، المعدل والمتمم.
4. القانون رقم 05/88 المؤرخ في 12/01/1988، المعدل للقانون 17/84، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 02.
5. القانون رقم 16/89 المؤرخ في 11/12/1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 52.
6. القانون 24/89 المؤرخ في 31/12/1989، المعدل للقانون 17/84، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 01.
7. القانون رقم 01/01 المؤرخ في 31/01/2001 يتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 09.

* الأوامر

1. الأمر 182/65 المؤرخ في 10/07/1965 المتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 58.

2. الأمر 20/95 المؤرخ في 17/06/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 39.
3. الأمر 07/97 المؤرخ في 06/03/1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 12.
4. الأمر 09/97 المؤرخ في 06/03/1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 12.
5. الأمر 01/02 المؤرخ في 25/02/2002 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15.
6. الأمر 05/05 المؤرخ في 25/07/2002 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 52.
7. الأمر 04/06 المؤرخ في 15/07/2006 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 47.
8. الأمر 03/06 المؤرخ في 15/07/2006، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 46.
- ج. النصوص التنظيمية
1. المرسوم رقم 223/88 المؤرخ في 5 نوفمبر 1988 يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 3 نوفمبر 1988 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 45.
2. المرسوم الرئاسي رقم 58/97 المؤرخ في 06/03/1997 يتعلق باللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات التشريعية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية 12.
3. المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17/01/1998 المتضمن تحديد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 04.
4. المرسوم الرئاسي رقم 239/99 المؤرخ في 27/10/1999، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 44/89 المؤرخ في 10/04/1989 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 76.
5. المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27/10/1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 76.
6. المرسوم الرئاسي رقم 256/2000 المؤرخ في 26/08/2000، يتضمن تعيين رئيس الحكومة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 54.

7. المرسوم الرئاسي رقم 205/02 المؤرخ في 2002/06/04، يتضمن تعيين رئيس الحكومة الجديدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 40.
 8. المرسوم الرئاسي رقم 206/03 المؤرخ في 2003/05/05، يتضمن إنهاء مهام رئيس الحكومة الجديدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 32.
 9. المرسوم الرئاسي رقم 208/03 المؤرخ في 2003/05/05، يتضمن تعيين رئيس الحكومة الجديدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 32.
د. الأنظمة الداخلية
 1. لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 1989/10/29 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 52.
 2. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المؤرخ في 1997/07/31، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53 المعدل بالنظام الداخلي لسنة 2000 المؤرخ في 2000/07/30 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 46.
 3. النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 المؤرخ في 1998/02/18، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 08، والمعدل في سنة 1999 بتاريخ 1999/10/28، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 84، والمعدل في سنة 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 77 بتاريخ 2000/12/17.
2. المؤلفات والرسائل والمذكرات
أ. المؤلفات
 1. الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا: "مبادئ الأنظمة السياسية، الدول - الحكومات". الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1982.
 2. أحمد وافي، إدريس بوكرا: "النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري، في ظل دستور 1989". المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992.
 3. الدكتور إدريس بوكرا: "تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية". الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 2، 2005.
 4. الدكتور إيهاب زكي سلام: "الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني". معالم الكتب، القاهرة، 1983.
 5. جمال عبد السلام: "المشاركة البرلمانية، نماذج من العالم العربي والإسلامي". دار النبأ، الجزائر الطبعة 1، 1997.

6. الأستاذ الدكتور سعيد بوالشعير: "النظام السياسي الجزائري". دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1993.
7. الأستاذ الدكتور سعيد بوالشعير: "القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة". الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 5، 2003.
8. الدكتور سليمان محمد الطماوي: "النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة". دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
9. الدكتور عبد الله بوقفة: "أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة". دار هومة، الجزائر، 2002.
10. الدكتور عبد الله بوقفة: "آليات ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة". دار هومة، الجزائر، 2003.
11. عبد الغني بسيوني عبد الله: "سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بحث تحليلي مقارنة في سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ومدى التوازن بينهما في النظام البرلماني التقليدي والمتطور". المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة 1، 1995.
12. الدكتور علي محمد حسنين: "رقابة الأمة على الحكام، دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية". المكتب الإسلامي، بيروت، ومكتبة الخاني، الرياض، الطبعة 1، 1988.
13. الدكتور عمار بوضياف: "الوجيز في القانون الإداري". دار الريحانة، الجزائر، (بدون تاريخ).
14. الدكتور قايد محمد طربوش: "السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارنة". المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1995.
15. الدكتور قايد محمد طربوش: "السلطة التنفيذية في الدول ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارنة". المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1996.
16. الدكتور محمد باهي أبو يونس: "الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي". دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.
17. مورييس دوفرجهيه: "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى -" ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة 1، 1992.
18. موسى بودهان: "القانون البرلماني الجزائري، تشريعات ونظم". مطبوعات المجلس الشعبي الوطني، (بدون تاريخ).
19. الأستاذ مولود ديدان: "مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية". دار النجاح للكتاب الجزائر، 2005.

20. الدكتور ناجي عبد النور: " النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية." جامعة 08 ماي 1945، مديرية النشر لجامعة قالم، 2006.
21. ناصر لباد: " القانون الإداري، التنظيم الإداري."، منشورات دحلب، الجزائر، 1999.
- ب. الرسائل والمذكرات
1. محمد عمران بوليفة: " مجلس الأمة، الإطار العضوي والوظيفي."، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة المناقشة 2000-2001.
28. علي صغير جمال: " العلاقة القانونية بين رئيسي الجمهورية والحكومة في ظل دستور نوفمبر 1996."، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، الجزائر العاصمة، سنة المناقشة 2002.
3. صليحة مراح: " التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري."، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، الجزائر العاصمة، سنة المناقشة 2003.

3. المقالات

1. دكتور إبراهيم الحمود: " رقابة مجلس الأم ة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة." مجلة الحقوق، الكويت، السنة 16، العدد 1 و2، مارس - يونيو 1992.
2. الدكتور إدريس بوكرا: " مركز مجلس الأم ة في النظام السياسي الجزائري."، مجلة الإدارة العدد 1، 2000.
3. الأستاذ الدكتور الأمين شريط: " بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة." دراسات ووثائق نشریات مجلس الأمة، ديسمبر 1998.
4. الأستاذ الدكتور الأمين شريط: " علاقة الحكومة بالبرلمان"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين البرلمان والحكومة، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر 23-24 أكتوبر 2000.
5. الأستاذ الدكتور الأمين شريط: " عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم." مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، جوان 2003.
6. الأستاذ الدكتور الأمين شريط: " التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية."، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، أكتوبر 2003.
7. الأستاذ الدكتور الأمين شريط: " حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة)"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، أكتوبر 2005.
8. السيد بشير يلس شاوش: " موانع مسؤولية الحكومة أمام البرلمان." المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1 و 2، 1991.

9. السيد بشير يلس شاوش: "التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية". مجلة الفكر البرلماني، العدد3، جوان 2003.
10. الدكتور خالد سماره الزغبى: "وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة". مجلة العلوم الإدارية مجلد 29، العدد2، مصر، ديسمبر 1987.
11. الأستاذ الدكتور سعيد بوالشعير: "وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 1992/01/11 وحل المجلس الشعبي الوطني". مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 3 العدد1، 1993.
12. الأستاذ الدكتور عادل الطبطبائي: "الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان". مجلة الحقوق الكويتية، العدد2-3-4، السنة15، 1991.
13. الأستاذ الدكتور عادل الطبطبائي: "مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي". مجلة الحقوق الكويتية، العدد1، السنة21، 1997.
14. الأستاذ عبد الجليل مفتاح: "حق السؤال كآلية رقابة برلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر". مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، الجزائر، العدد 1، مارس 2006.
15. السيد عبد القادر بن صالح: "تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان... القانون، الواقع، التصور". مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، جوان 2003.
16. الدكتور عثمان عبد الملك الصالح: "الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت". مجلة الحقوق والشريعة، العدد 4، السنة الخامسة، الكويت، 1981.
17. الدكتور عثمان عبد الملك الصالح: "تعليق على الاستجواب الموجه إلى وزير الصحة العامة وما أثارها من مشكلات". مجلة الحقوق الكويتية، العدد1، 1982.
18. الأستاذة عزيزة الشريف: "مفهوم الاستجواب وعلاقته بأدوات الرقابة البرلمانية الأخرى". مداخلة في حلقة نقاشية بعنوان: "الاستجواب الوزاري نظرة تقييمية". مجلة الحقوق الكويتية، ملح ق العدد 2 يونيو 2001.
19. الأستاذ الدكتور عمار عوابدي: "عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن". مجلة الفكر البرلماني، العدد1، ديسمبر 2002.
20. الأستاذ الدكتور عمار عوابدي: "فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة". مجلة الفكر البرلماني، العدد2، 2003.
21. الأستاذ محمد إبراهيمي: "حق الحل في دستور 1989". المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، العدد3، 1993.

22. السيد نور الدين فكايير: " ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996". مجلة الفكر البرلماني، العدد10، أكتوبر 2005
23. هيئة تحرير مجلة الفكر البرلماني: " البرلمان وقوانين المالية العامة، الأسس الدستورية، الواقع، آفاق التصور". مجلة الفكر البرلماني، العدد4، أكتوبر 2003.
24. هيئة تحرير مجلة الفكر البرلماني: " تحليل نص لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة". مجلة الفكر البرلماني، العدد7، ديسمبر 2004.
- 4 . آراء وإعلانات وتقارير
أ. آراء المجلس الدستوري
1. رأي المجلس الدستوري رقم 99/08 المؤرخ في 21/02/1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15.
2. رأي المجلس الدستوري رقم 99/09 المؤرخ في 22/11/1999 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 84.
3. رأي المجلس الدستوري رقم 2000/10 المؤرخ في 13/05/2000 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 46.
- ب. إعلانات المجلس الدستوري
1. إعلان رقم 97/01 المؤرخ في 09/06/1997 يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 40.
2. إعلان رقم 02/01 المؤرخ في 03/06/2002 يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 43.
- ج. تقارير
1. تقرير مجلس المحاسبة السنوي لسنة 1995 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 76 المؤرخة في 9/11/1997.
2. مجلس الأمة: تقرير حول " الخرجات الاستطلاعية" ، مجلة مجلس الأمة، العدد 26، ماي - جوان 2006.
5. وثائق و جرائد وطنية
أ. الوثائق
1. حصيلة نشاطات مجلس الأمة- جانفي 1998 إلى جانفي 2004، إصدارات مجلس الأمة
جانفي 2004 .
2. توصيات لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 5
مارس 2004 .

3. عرض السيد أحمد أويحي لبرنامج الحكومة لسنة 2004. جوان 2004.
 4. الكلمة الختامية للسيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة حول موقف مجلس الأمة من برنامج الحكومة 2004، مجلة الفكر البرلماني، العدد 6، جوان 2004.
 5. لائحة مجلس الأمة المؤرخة في 26/05/2004 تحت رقم 2004/01، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، ديسمبر 2004.
 6. تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 9، جويلية 2005.
 7. نداء سياسي لحركة الانفتاح مؤرخ في 11/02/2007..
ب. الجرائد الوطنية
 1. جريدة الخبر، العدد 3758 المؤرخ في 20/04/2003.
 2. جريدة الخبر، العدد 3892 المؤرخ في 25/09/2003.
 3. جريدة الأيام، العدد 128 المؤرخ في 18/02/2006.
 4. جريدة الخبر، العدد 4715 المؤرخ في 29/05/2006.
 5. جريدة الشروق، العدد 1718 المؤرخ في 21/06/2006.
 6. جريدة الخبر، العدد 4749 المؤرخ في 08/07/2006.
 7. جريدة الشعب، العدد 14012 المؤرخ في 11/07/2006.
6. المعاجم
1. أوليفيه دوهاميل، إيف ميني: " المعجم الدستوري."، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة 1، 1996.

ثانيا. المراجع باللغة الفرنسية

I.Ouvrages

1. Ardant Philippe : « Institutions politiques et droit constitutionnel. » ;Deta L.G.D.J , Paris 1995, Liban 1997.
2. Burdeau Georges : « Droit constitutionnel et institutions politiques. » ,L.G.D.J 18^{ème} édition, Paris, 1977.
3. Chantebout Bernard : « Droit constitutionnel et science politique. », Armand colin, 16^{ème} édition, Paris, 1999.
4. Portelli Hugues : «Droit constitutionnel. » ; Dalloz, 3^{ème} édition, Paris, 1999.
5. Jaqué Jean Paul : « Droit constitutionnel et institutions politiques. » ; Dalloz, 3^{ème} édition, Paris, 1998.

II. Articles

1. Brondel Séverine : « L'assemblée nationale veut mieux contrôler l'application des lois. » ; L'actualité juridique de droit administratif (AJDA),N 7,2004.
- 2.Lauvaux Philippe : « Quand la deuxième chambre s'oppose. » ; Revue Pouvoirs ; France ,N 108, 2003.
3. Levoyer Loïc : « La loi organique du 1^{er} août 2001 et le pouvoir de contrôle budgétaire du parlement. » ; Revue française de droit administratif (RFDA), N 3, juin 2003.
4. Rullier Bernard : « Le parlement sous la onzième législature 1997-2002 (1). » ; Revue Française de droit constitutionnel, N 54, 2003.
5. Vallet Elisabeth : « Les commissions d'enquête parlementaire sous la 5^{ème} république. » ; Revue française de droit constitutionnel ; N 54, Avril- Juin 2003.
6. Clappe Philippe et autres : « Le rôle du parlement dans le travail gouvernemental. » ; Rapports de séminaires établis par les élèves de promotion René Char (1993-1995) sur : « Le travail gouvernemental. », tome2, E.N.A, la documentaire française, Paris, 1996.

III. Jurisprudences

- Conseil d'état français: Simonet- Arrêt, 17 mai 1957 ; Recueil Dalloz, Paris, 1957.

ثالثا. مراجع الإنترنت

- 1.الدكتور رغيد الصلح:" الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية." <http://www.undp-pogar.org/publications/legislature/solh1a/section3>.
2. لائحة مجلس الأمة المؤرخة في 08 جويلية 2006 حول تعديل الدستور .
www.majlislouma.dz.org
3. دستور المملكة المغربية:
<http://www.majliss-annouab.ma/site/constitution/index.htm>
- 4.النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي المصادق عليه في 29/01/2004.
<http://www.majliss-annouab.ma/site/reglementinterne/areglementinterne3.htm>.
5. القانون التنظيمي المغربي رقم 05/95 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق
<http://www.majliss-annouab.ma/loiorganiques/lijanes.htm>.
6. النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية المعدل في جوان 2006:
<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>.
7. تقرير الندوة البرلمانية العربية حول:" البرلمان وعملية إعداد الموازنة ومراقبة تنفيذها من منظور المساواة بين الجنسين." ببيروت 22-24 جوان 2004، مجلة البرلمان العربي، العددان 91 و 92 يوليو

ديسمبر 2004.

<http://www.Arab-ipu.org/publications/journal/v9192/budget.htm/>

8. قضية واٹر جايت.

-L'encyclopédie Wikipédia : « Scandale du Watergate » ; http://fr.wikipedia-org/wiki/scandale_du_watergate.

9. L'assemblée nationale française : « Engagement de responsabilité du gouvernement et motions de XII^E législature. », <http://www.assemblee-nationale.fr/12/documents/engagement.asp>.

10. L'assemblée nationale française ; Fiche technique sur: « Les commissions d'enquête ». <http://www.assemblee-nationale.fr/>.

ملحق رقم: 02

برنامج حكومة السيد أحمد أويحي لسنة 2004.*

تقديم

الباب الأول: ترقية المصالحة الوطنية

الباب الثاني: استكمال الإصلاحات بما يخدم المصالحة الوطنية و التنمية

الفصل الأول: مواصلة إصلاح العدالة

أولاً: استكمال مراجعة الترتيب التشريعي لتكييفه و المتطلبات الوطنية المعاصرة

و المعايير الدولية

ثانياً: تعميق عملية تحديث العدالة

ثالثاً: تطوير الموارد البشرية للعدالة و تثمينها

رابعاً: مواصلة إصلاح السجون

الفصل الثاني: إصلاح مهام الدولة و تنظيمها

أولاً: تأهيل أعوان الدولة وتحسين وضعهم القانوني

ثانياً: تحسين الخدمة العمومية

ثالثاً: تطوير اللامركزية

الفصل الثالث: الإصلاح في المجال الاقتصادي

أ. تعزيز وضوح المسار التنموي

ب. تحسين إطار الاستثمار و محيطه

أولاً: تراتيب ترقية الاستثمار و ضبطه

ثانياً: تسوية مسألة العقار

أ. فيما يخص العقار الصناعي

ب. فيما يخص العقار الفلاحي

ثالثاً: مكافحة الاقتصاد غير الرسمي

رابعاً: رقابة السوق وضبطها في خدمة الاستثمار و التنمية

ج. عصنة المنظومة المالية

د. الزيادة في نجاعة الدور الاقتصادي للدولة

الباب الثالث: النهوض بتنمية مستمرة ومنصفة أكثر عبر كل أرجاء البلاد

الفصل الأول: سياسة تهيئة الإقليم في خدمة تنمية منسجمة وموزعة توزيعا عادلا

الفصل الثاني: تثمين الطاقات الاقتصادية الوطنية و تطويرها

أ. إنعاش نسيج المؤسسات وتكثيفه

أولاً: تشجيع الإنتاج والتحويل المحليين عن طريق تدابير تعريفية ملائمة

ثانياً: الاستمرار في التخفيف التدريجي للأعباء التي تثقل كاهل المؤسسة

ثالثاً: دعم خدمات الإسناد للمؤسسة

رابعاً: دعم سبل الحصول على حصص في السوق الداخلية وفي الخارج

- على المستوى الداخلي

- على مستوى الأسواق الدولية

خامساً: تأهيل المؤسسات الصغيرة و المتوسطة ورفع عددها

سادساً: تحقيق مردودية المؤسسات العمومية وتثمينها

ب. تثمين الثروات الوطنية بشكل أكبر

أولاً: مجال المحروقات والمناجم

ثانياً: في الميدان الفلاحي

ثالثاً: في ميدان السياحة و الصناعة التقليدية والصيد البحري

رابعاً: في ميدان الاتصالات و التكنولوجيات الجديدة

الفصل الثالث: رفع التحدي في مجال الموارد المائية

أ. حشد الموارد المائية واسترجاعها وإنتاجها

أولاً: بناء السدود

ثانياً: برنامج حفر الآبار

ثالثاً: المحاجر المائية

رابعاً: استرجاع المياه المستعملة

خامساً: تحلية مياه البحر

ب. تسيير الموارد المائية وتوزيعها بشكل عقلاني

ج. الوقاية من الكوارث المرتبطة بالمياه وامتصاصها

الفصل الرابع: دعم نسيج المنشآت الأساسية

أ. المنشآت الأساسية للطرق

ب. المنشآت الأساسية للمطارات

ج. المنشآت الأساسية للموانئ

د. الهياكل القاعدية الخاصة بالسكك الحديدية

هـ. النقل الحضري وأمن الطرق

الفصل الخامس: تلبية الطلب على السكن و تهيئة المدينة

الفصل السادس: الحفاظ على البيئة في خدمة التنمية المستدامة

الفصل السابع: دعم إجراءات امتصاص البطالة

الباب الرابع: سياسة اجتماعية و ثقافية تتماشى و تحدياتنا الوطنية

الفصل الأول: التكفل بصحة السكان

أ. تحسين قدرات المنظومة الصحية

ب. تطوير الصحة الوقائية

ج. تحسين العلاج الاستشفائي

د. إصلاح المستشفيات

هـ. السياسة المتعلقة بالأدوية

و. تثمين الموارد البشرية في الصحة

الفصل الثاني: تطوير الحماية الاجتماعية

الفصل الثالث: دعم التضامن الوطني

الفصل الرابع: تعزيز عمل الدولة الموجه للأسرة وقضايا المرأة

الفصل الخامس: تنفيذ إصلاح المنظومة الوطنية للتربية

أ. إصلاح التربية الوطنية

ب. إصلاح التعليم العالي

ج. إصلاح التكوين المهني

- الفصل السادس:** سياسة ثقافية في خدمة التماسك الوطني و التنمية
أولاً: المحافظة على التراث الثقافي و التاريخي وترميمه و تثمينه
ثانياً: ترقية إنتاج الثقافة و نشرها
ثالثاً: ترقية العمل الثقافي و التنشيط الفني
الفصل السابع: تفعيل ترقية الشباب و ممارسة الرياضة
الفصل الثامن: تطوير الخدمة العمومية في مجال الاتصال
الفصل التاسع: تعزيز الأواصر مع الجالية الوطنية المقيمة في الخارج
الباب الخامس: تحديث القدرة الدفاعية الوطنية
الباب السادس: تعزيز مكانة الجزائر و مصالحها على الساحة الدولية.

* مأخوذ عن مجلة الفكر البرلماني، العدد السادس، جوان 2004، ص ص 22 - 24.

لائحة مجلس الأمة رقم 2004/01 المؤرخة في 26 ماي 2004.*

- بناء على المادة 80 من الدستور،
- بناء على المواد 49 و 52 إلى 54 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419هـ، الموافق 08 مارس 1999م، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة،
- بناء على المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة،
- بعد الإطلاع على برنامج الحكومة و الاستماع إلى العرض الذي قدمه السيد رئيس الحكومة أمام أعضاء مجلس الأمة،
- و بعد مناقشات السيدات و السادة الأعضاء المستقيضة والمثمرة لفحوى البرنامج، التي عكست تعلقهم بقضايا المواطنين و انشغالاتهم،
- و بعد الاستماع إلى الردود المقنعة التي قدمها السيد رئيس الحكومة، فإن أعضاء مجلس الأمة،
- يتقدمون بتحية خالصة إلى الشعب الجزائري الذي عبر مرة أخرى عن تلاحمه وتماسكه وحسه المدني بتعبيره القوي في استحقاقات 8 أبريل للسنة الجارية.
- كما يتقدمون بتهانيم الخالصة لفخامة رئيس الجمهورية على فوزه بعهدة ثانية.
- يهنئون السيد رئيس الحكومة وطاقمه على تجديد الثقة التي وضعت فيهم من قبل فخامة رئيس الجمهورية متمنين لهم كل التوفيق و النجاح في مهامهم النبيلة.
- يعربون عن ارتياحهم لما ورد في برنامج الحكومة، الذي ترجم بوفاء ما وعد به فخامة السيد رئيس الجمهورية أثناء الحملة الانتخابية، وقد أكدت توجيهاته على التكفل الأنجع بالأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للمواطنين.
- يعبرون عن دعمهم المطلق للتوجه الكلي للبرنامج لتحقيق المصالحة الوطنية بأبعادها الأمنية، الإنسانية الاجتماعية والروحية، والتي تزيد من تلاحم و تعاضد أبناء هذا الشعب و تعكس تطلعاتهم في العيش الكريم في ظل دولة الحق و القانون، وفي كنف الاستقرار و السلم، ويستبشرون بالانبعاث الاقتصادي الذي سوف يتحقق من تطبيق هذا البرنامج في ظل تنمية شاملة مستدامة و متوازنة.
- يدعون جميع الشركاء الاجتماعيين و مكونات المجتمع المدني للتعاون من أجل تطبيق هذا البرنامج ويعتبرونه في الواقع الأمر، برنامج الشعب لأنه صادق عليه وزكاه بكل قوة.

- وإذ يؤكدون دعمهم وتشجيعهم للبرنامج، فإنهم يطالبون بتطبيقه نصا وروحا، لاسيما فيما يتعلق بالقضايا الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية وبضرورة انتهاج الصرامة والحزم مع الجهات الإدارية في تطبيق القوانين والمشاريع التنموية الشاملة.
- يؤكدون بإلحاح على مواصلة الإصلاحات الكبرى ضمن الورشات الوطنية المستحدثة لذلك.
- يثمنون ترقية الحوار كأسلوب حضاري لمعالجة القضايا المطروحة على الساحة الوطنية.
- وعليه، نحن الموقعين أدناه على مشروع هذه اللائحة، ندعو السيدات والسادة أعضاء مجلس الأمة للمصادقة عليها، والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

* مأخوذة عن مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، ديسمبر 2004، ص 185-186.

ملحق رقم: 04

مجلس الأمة يصدر لائحة حول تعديل الدستور.*

صادق مجلس الأمة مساء يوم السبت 8 جويلية 2006 في جلسة خاصة، ترأسها السيد عبد القادر بن صالح رئيس المجلس، على لائحة مساندة لمبادرة فخامة رئيس الجمهورية الخاصة بتعديل الدستور، وهذا نصها:

لائحة حول تعديل الدستور

إن الجزائر، وهي تحتفل بالذكرى الأربعة والأربعين من استرجاع استقلالها المبارك، تبعث فينا مشاعر الفخر والاعتزاز. ولقد برهن أبناء وبنات هذه الأرض الطيبة على الدوام وعبر التاريخ المجيد، منذ العهد النوميدي والفتح الإسلامي والثورات التحريرية ضد الاستعمار، على أن الجزائر منبت للحرية، وقلعة للأحرار وأرض للعزة والكرامة.

ومن ثم، فإن جميع الدساتير الجزائرية، على مختلف المراحل، كلها أكدت الحفاظ على الثوابت والقيم المتحصن بها أفراد الشعب من حرية وانتماء عربي إسلامي أمازيغي، ووحدة وطنية.

ولأن الدستور هو المجسم لعبقرية الشعب والمعبر عن تطلعاته والمحدد لفلسفته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو القانون الأساسي الذي يسمو فوق كل القوانين ويشكل ضوابط ممارسة النشاط السياسي، والضامن لشرعية السلطات في الدولة. □

والدستور مهما كان واضحا ودقيقا لدى واضعيه، فهو كغيره من الظواهر يخضع لقانون التطور والاستجابة للمتطلبات والمستجدات التي تحدث في المجتمع مما يتطلب تعديله كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك. □

فكان لدستور 1963 أن وضع أسس الدولة الجزائرية الحديثة وفق أهداف محددة نشأت عقب الاستقلال.

وجاء دستور 1976 ليعبر عن مرحلة جديدة لتكريس الخيار الاشتراكي منهاجا ونظاما.

وأظهر دستور 1989 الحاجة إلى مسعى التفتح والتعددية.

وجاء دستور 1996 ليكرس هذا التوجه، مسجلا الرغبة في تحقيق الاستقرار والحفاظ على مؤسسات الدولة وطابعها الجمهوري، وهو الدستور الذي ولد في خضم أزمة خانقة كادت أن تنسف بأركان الجمهورية ووضع في ظروف جد صعبة وحرارة نتيجة ضغوط المحنة العصبية التي كانت تعيشها البلاد مما أدى إلى وجود ثغرات تتمثل خاصة في عدم ضبط وتوضيح العلاقات والصلاحيات بين مختلف السلطات، إذ بقيت غامضة ومتداخلة، مما انعكس سلبا على أدائها. □

واليوم، وإن أضحي التعديل الدستوري مطلباً شعبياً، يفرض نفسه لاستكمال مسار تحديث الدولة الجزائرية وما يراد لها من استقرار وقوة وفعالية، فإن رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة ما فتئ ينبه ويعلن في البرنامج الوطني للتجديد الشامل للدولة وللمجتمع اعتباراً من سنة 1999 إلى ضرورة تعديل الدستور الحالي، لكنه إلتزم باحترامه وتطبيقه على حاله نظراً للأولويات المتركمة التي واجهتها الجزائر.

وبعد أن استرجعت الجزائر مكانتها بين الأمم وفي الدولية كقطب سياسي وجغرافي استراتيجي، شرعت في إرساء شروط قيام نهضة حقيقية شاملة اقتصادية واجتماعية وثقافية، وقامت ببناء أسس دولة حديثة مستقرة بمؤسسات قوية. وهي الإنجازات التي يشهد بها الشعب الجزائري الفخور بماضيه المجيد والوفي لأبنائه البررة المخلصين ويحفظ لهم هذا الشرف ويدونه بخطوط عريضة في تاريخ الجزائر الحديث.

ومن هذا المنطلق، أصبح لزاماً أن تصاغ نظماً تشريعية جديدة مناسبة ومحينة تتوافق مع التغير والتطور الحاصل في المجتمع الجزائري، وتتسجم أيضاً مع المستجدات والتحويلات التي تشهدها البلاد. ومن ثم جاءت مبادرة القاضي الأول في البلاد الرامية إلى تعديل الدستور طبقاً للصلاحيات المخولة له دستورياً.

وعليه فإن أعضاء مجلس الأمة المجتمعين بتاريخ 08 يوليو 2006 بمقره، يثمنون ما جاء في خطاب رئيس الجمهورية الموجه إلى الشعب يوم 04 جوان 2006 وبياركون ويساندون مبادرته في تعديل الدستور، ويعربون عن تجندهم لتفعيل هذا الحدث الوطني، ويدعون كافة القوى السياسية والتنظيمات الجمعوية في البلاد وكافة أفراد الشعب كل في موقعه إلى المشاركة بقوة في إنجاح هذه الاستشارة الشعبية الواسعة.

عاشت الجزائر

المجد والخلود لشهدائنا الأبرار
أعضاء مجلس الأمة

علاقة الحل بتبعية الحكومة في بعض المجالس النيابية لدول المجموعات الأوروبية
ذات الغرفتين.*

الدولة	الجمعية النيابية الأولى		الجمعية النيابية الثانية	
	البنية/إجراء الحل	الوظائف	البنية/إجراء الحل	الوظائف
ألمانيا	مجلس إلابي بندشتاغ إمكانية الحل	يصوت على القانون يراقب نشاط الحكومة تبعه الحكومة	مجلس إلابي بندشتاغ ليس هناك حل	يشارك في التصويت على القانون (أولوية البندشتاغ ما عدا ما يتعلق بالقوانين الإلابية) يراقب النشاط الحكومي لا تبعه على الحكومة
بلجيكا	مجلس الممثلين إمكانية الحل	يصوت على القانون يراقب نشاط الحكومة تبعه الحكومة	مجلس الشيوخ إمكانية الحل	يصوت على القانون (ثنائية تمثيل نيابي كاملة) يراقب نشاط الحكومة تبعه الحكومة
فرنسا	جمعية وطنية إمكانية الحل	تصوت على القانون تراقب نشاط الحكومة تبعه الحكومة	مجلس الشيوخ لا حل	يشارك في التصويت على القانون (أولوية الجمعية الوطنية) يراقب نشاط الحكومة لا تبعه على الحكومة
إيطاليا	مجلس النواب إمكانية الحل	يصوت على القانون يراقب نشاط الحكومة تبعه الحكومة	مجلس الشيوخ إمكانية الحل	يصوت على القانون (ثنائية تمثيل كاملة) يراقب نشاط الحكومة تبعه الحكومة
المملكة المتحدة	مجلس العموم إمكانية الحل	يصوت على القانون يراقب نشاط الحكومة تبعه الحكومة	مجلس اللوردات لا يمكن حله	يشارك في التصويت على القانون (أولوية مجلس العموم) يراقب نشاط الحكومة لا تبعه على الحكومة

* مأخوذ عن مرجع أوليفيه دوهاميل، إيف ميني: " المعجم الدستوري"، المرجع السابق، ص ص 960 - 962.

ملحق رقم:06

التعليمية العامة رقم 2000/08 المؤرخة في 12 جويلية 2000، المواد من 1 إلى 8 .*

المادة الأولى: يجب أن يراعى في توجيه السؤال الشفوي أو الكتابي على وجه الخصوص ما يلي:

- أن يوجه السؤال وأن يوقع من نائب واحد،
 - أن يتضمن نص السؤال موضوعا واحدا،
 - أن يحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال،
 - أن يحرر نص السؤال باللغة العربية وبشكل موجز، وأن ينصب على مسألة المطلوب الاستفسار عنها،
 - أن يكون نص السؤال خاليا من العبارات النابية،
- كما يجب أن لا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور، أو متعلقا بقضية شخصية أو فردية، أو بشخص معين بذاته، أو فيه مساس بشخص في شؤونه الخاصة، أو مساس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر، وبثورة التحرير الوطني ورموزها، أو متعلقا بقضية مطروحة على الجهات القضائية.

المادة 2: تودع الأسئلة الشفوية و الكتابية خلال الدورتين العاديتين للمجلس الشعبي الوطني فقط.

المادة 3: لا يقبل أي سؤال شفوي أو كتابي يكون موضوعه نظير موضوع سؤال تمت الإجابة عنه منذ مدة تقل عن ثلاثة (03) أشهر.

المادة 4: يلتزم صاحب السؤال الشفوي بنص السؤال المودع لدى مكتب المجلس عند عرضه السؤال في الجلسة العامة.

لا يمكن أن تتجاوز مدة عرض السؤال الشفوي ثلاث (03) دقائق، ومدة التعقيب دقيقتين (02).

المادة 5: في حالة غياب صاحب السؤال الشفوي عن الجلسة المخصصة لطرح سؤاله يفقد حقه في طرحه ولا يجيب عنه عضو الحكومة، ويتحول هذا السؤال تلقائيا إلى سؤال كتابي.

في حالة غياب مبرر بناء على إشعار كتاب مسبق يودع لدى مكتب المجلس يمكن تأجيل طرح السؤال إلى الجلسة الموالية، وفي كل الحالات لا يجوز تأجيل طرح السؤال الشفوي أكثر من مرة.

المادة 6: يجيب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي في مدة سبع (07) دقائق، ويمكن رئيس الجلسة تمديدها إذا ارتأى أن موضوع السؤال يقتضي ذلك.

يمكن عضو الحكومة التعقيب مرة واحدة في مدة لا تتجاوز دقيقتين (02).

المادة 7: يمكن تحويل السؤال الشفوي إلى سؤال كتابي بمبادرة من صاحبه، أو باقتراح من مكتب المجلس الشعبي الوطني، كما يمكن صاحب السؤال سحب سؤاله، وفي كل الحالات يجب أن يتم ذلك قبل ضبط عدد الأسئلة الشفوية التي يتعين الإجابة عنها في الجلسة العامة.

المادة 8: لا يقبل أي سؤال شفوي أو كتابي يكون مخالفا لأحكام القانون رقم 99-02، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، أو لأحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أو لا يستوفي الشروط المحددة في هذه التعليمات.

* مأخوذة عن مرجع السيد موسى بودهان: "القانون البرلماني..." ، المرجع السابق، ص ص 152 - 154.

ملحق رقم: 07

المذكرة الإعلامية التي أصدرها مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 24 جوان 2001.*

والتي جاء فيها ما يلي:

ننهي إلى علم السيدات والسادة نواب المجلس الشعبي الوطني أن المناقشة العامة لعناصر السؤال الشفوي المتعلق بالوضع في البلاد ستكون حسب الترتيبات التالية:

- تفتتح المناقشة العامة بناء على موافقة المجلس على إجرائها بعد جواب عضو الحكومة، وذلك اعتبارا من يوم الثلاثاء 26 جوان 2001.

- يمكن النائب الراغب في التدخل في المناقشة العامة التسجيل في قائمة المتدخلين من يوم السبت 23 جوان 2001 إلى غاية الساعة منتصف النهار (12.00) من يوم الثلاثاء 26 جوان 2001.

- بعد افتتاح الجلسة تحال الكلمة إلى السيد رئيس الحكومة لتقديم عرض عن الوضع في البلاد.

- يشرع في المناقشة العامة في الجلسة الموالية، تحال الكلمة للمتدخلين بناء على التسجيل المسبق، وبعد إذن رئيس الجلسة.

- وفي حالة ما إذا أحييت الكلمة إلى نائب مسجل في القائمة وكان غائبا وقت الإحالة يفقد حقه في التدخل وكذا المدة المخصصة له.

- لكل نائب مسجل في القائمة الحق في التدخل مرة واحدة مدة سبع (7) دقائق خلال كامل مدة المناقشة، دون تجزئة هذه المدة أو التنازل عنها لنائب آخر.

- يمكن كل رئيس مجموعة برلمانية التدخل في حدود عشرين (20) دقيقة خلال كامل مدة المناقشة.

- يمكن النائب المسجل في قائمة المتدخلين تقديم تدخله كتابيا.

- في حالة سحب النائب المسجل لتدخله يخطر رئيس الجلسة بذلك مسبقا.

- تقتصر المناقشة على عناصر السؤال الشفوي الذي طرح على عضو الحكومة وتمت الإجابة عنه.

- إذا حاد المتدخل عن الموضوع يذكر بالنظام.

- لا يمكن أي نائب غير مسجل في القائمة أن يطلب تناول الكلمة.

- إذا أحييت الكلمة إلى بناء على طلبه قصد إبداء نقطة نظام، وتبين لرئيس الجلسة أن كلامه لا علاقة له بنقطة نظام تسحب منه الكلمة تلقائيا.

لا يجوز للمتدخل استعمال الكلمات النابية في تدخله، أو الإخلال بالنظام و الهدوء داخل قاعة الجلسات، أو استفزاز أو تهديد زميله أو زملائه النواب، أو أعضاء الحكومة، أو الرد عليهم أو مقاطعتهم، أو الإساءة إليهم بأي شكل كان.

تنتهي المناقشة العامة عند استعمال تدخلات النواب.

يرد رئيس الحكومة عقب ذلك على ملاحظات المتدخلين وتساؤلاتهم وانشغالاتهم.

* مأخوذة عن مرجع السيد موسى بودهان: "القانون البرلماني..."، المرجع السابق، ص ص 163 - 165.

ملحق رقم: 08

التعليمية العامة رقم 2000/9، المؤرخة في 12 جويلية 2000، المواد من 1 إلى 7.*

المادة 1: يحق للحكومة، وللجنة المختصة، ولعشرة (10) نواب على الأقل، غير أعضاء في هذه اللجنة، تقديم تعديلات عن اقتراح أو مشروع قانون محال على لجنة مختصة لدراسته.

المادة 2: علاوة على الشروط المحددة في النظام الداخلي لقبول التعديل المقدم من النواب، يجب أن يستوفي هذا التعديل على وجه الخصوص ما يأتي:

- أن يكون التعديل موقعا من كل أصحابه بما في ذلك مندوبهم، حتى ولو تجاوز عددهم العدد المطلوب قانونا.

- أن يوقع مندوب أصحاب التعديل في سجل إيداع التعديلات، عند الإيداع.

- أن يكون التعديل محررا في شكل مادة.

- أن يكون التعديل مرفقا بعرض أسباب خاص به.

- أن يكون التعديل المقترح وعرض أسبابه محررين باللغة العربية.

- أن ينصب التعديل على مادة واحدة من مواد اقتراح أو مشروع القانون الذي أعدت اللجنة المختصة تقريرا بشأنه.

- أن يكون التعديل الذي تضمن اقتراح أو مشروع القانون موضوع الدراسة.

- أن يكون للمادة الجديدة المقترحة في التعديل رقم خاص بها يتماشى وتسلسل أرقام مواد اقتراح أو مشروع القانون محل التعديل.

- في حالة وجود مادة في اقتراح أو مشروع القانون تتم وتعديل عدة مواد من القانون الساري المفعول، يجب أن ينصب التعديل على مادة فرعية واحدة.

المادة 3: لا يمكن أعضاء مكتب المجلس الشعبي الوطني تقديم تعديلات عن اقتراح أو مشروع قانون، أو التوقيع مع أصحاب التعديلات المقترحة.

المادة 4: ينتهي أجل إيداع التعديلات وجوبا بعد أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

تودع التعديلات لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

المادة 5: تحال تعديلات النواب المقبولة وفق أحكام المادة 61 من النظام الداخلي، وهذه التعليمات العامة، والتعديلات الكتابية المودعة من الحكومة على اللجنة المختصة.

المادة 6: يمكن مندوب أصحاب كل تعديل، أحيل على اللجنة المختصة، تناول الكلمة أثناء جلسة التصويت، لمدة أقصاها ثلاث (3) دقائق لتقديم تعديله.
كما يمكنه، في حالة تعدد تعديلاته و الاتفاق مع اللجنة المختصة بشأنها، تناول الكلمة مرة واحدة لتقديم كل هذه التعديلات.
لا يجوز لمندوب أصحاب التعديل أن يحدد عن الموضوع.
المادة 7: تحل هذه التعليمات محل التعليمات العامة رقم 05 المؤرخة في 10 مايو 1998، المتعلقة بتقديم التعديلات عن اقتراحات و مشاريع القوانين.

* مأخوذة عن مرجع السيد موسى بودهان: "القانون البرلماني..." ، المرجع السابق، ص ص 155 - 157.

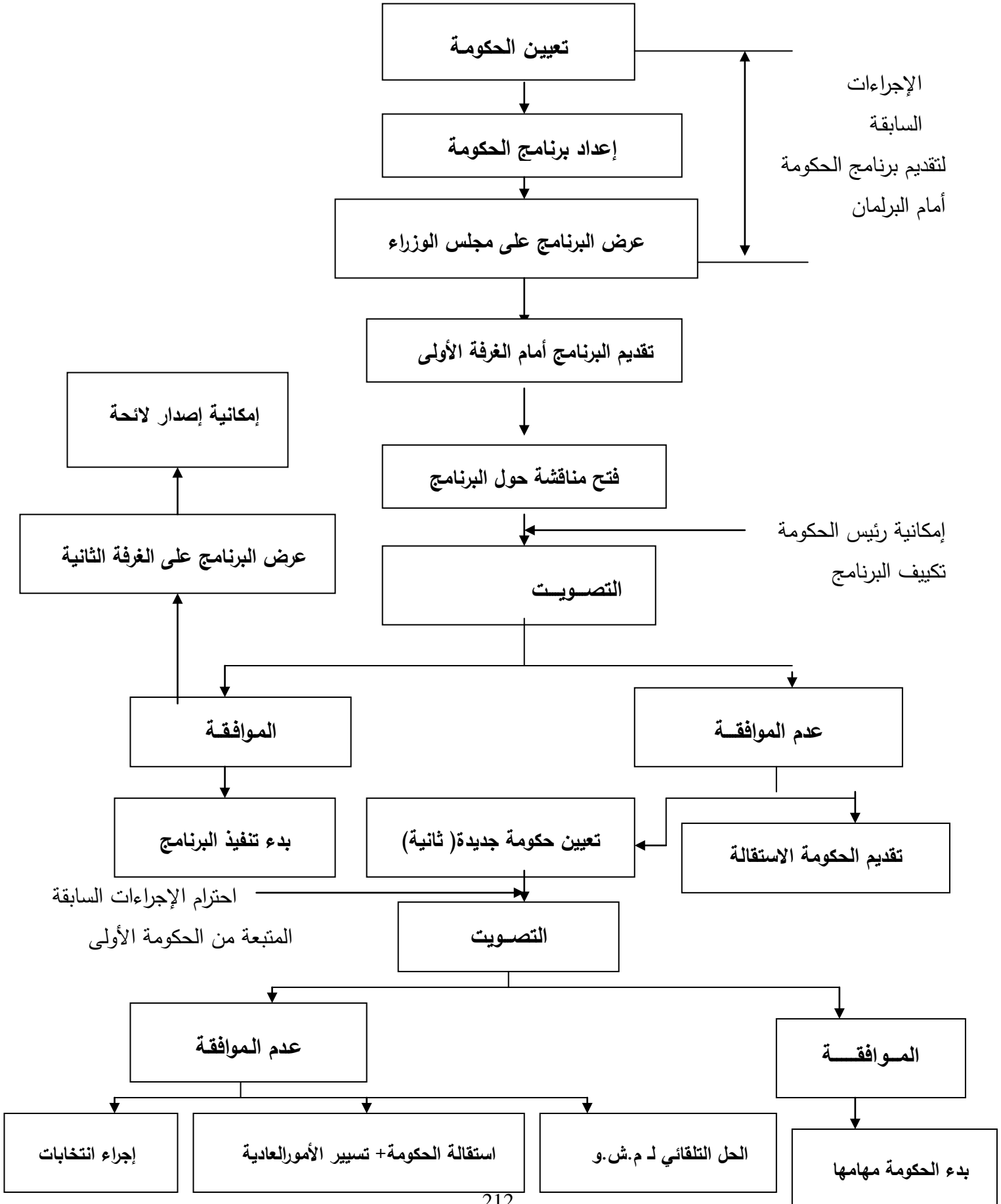
ملحق رقم: 09

جدول متعلق بقوانين ضبط الميزانية للسنوات: 1978، 1979، 1980، 1981.*

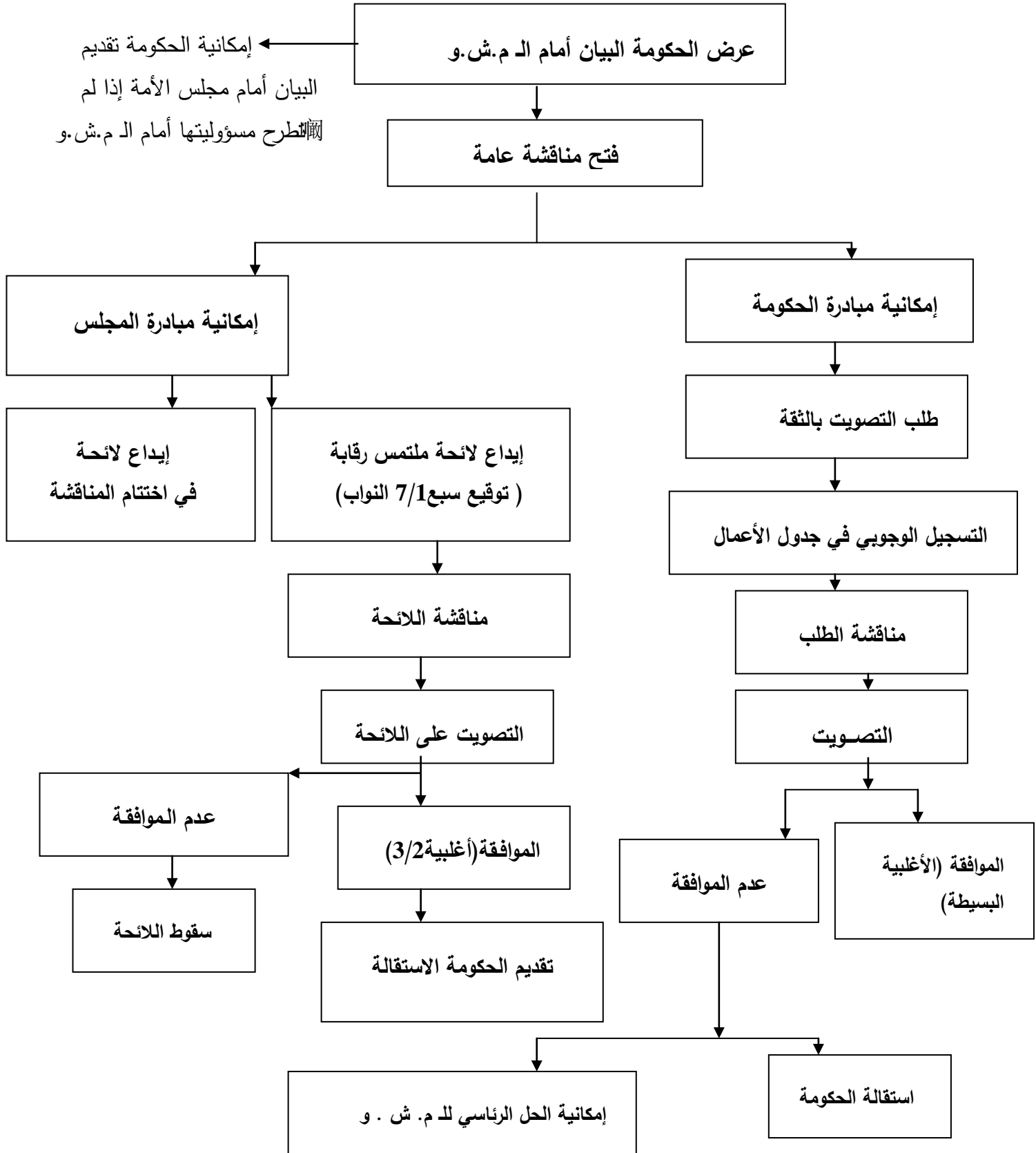
الدورة	قانون ضبط الميزانية	الجريدة الرسمية	الفارق الزمني
1978	رقم 02/80 المؤرخ في 1980/02/09.	عدد 1980/07.	(02) سنتان.
1979	رقم 04/84 المؤرخ في 1984/01/07.	عدد 1984/02.	05 سنوات.
1980	رقم 10/85 المؤرخ في 1985/11/26.	عدد 1985/57.	05 سنوات.
1981	رقم 02/87 المؤرخ في 1987/01/20.	عدد 1987/04.	07 سنوات.

* مأخوذ عن السيد السيد بشير بلس شاوش: "التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها..", المرجع السابق، ص 39.

ملحق رقم 10: مخطط توضيحي للأحكام المتعلقة بمسار تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان طبقاً لدستور 1996.



ملحق رقم 11: مخطط توضيحي للأحكام المتعلقة بمسار تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أمام البرلمان طبقاً لدستور 1996.



الفهرس

- 01.....المقدمة -
- 08.....الفصل الأول: مساءلة الحكومة أمام البرلمان -
- 09.....المبحث الأول: تحريك مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني -
- 09.....المطلب الأول: تحريك المسؤولية عند تقديم برنامج الحكومة -
- 10.....الفرع الأول: الإجراءات السابقة لتقديم البرنامج الحكومي -
- 10.....الفقرة الأولى: تعيين الحكومة -
- 10.....أولا. تعيين الحكومة اختصاص لرئيس الجمهورية -
- 10.....1. تعيين رئيس الحكومة -
- 11.....2. تعيين الوزراء -
- 12.....ثانيا. تعيين الحكومة وموقف الأغلبية البرلمانية -
- 12.....1. تحقيق الأغلبية البرلمانية -
- 12.....أ. بالنسبة للتعددية الحزبية -
- 13.....ب. بالنسبة للتمثيل النسبي -
- 14.....2. انعكاس الأغلبية على تعيين الحكومة -
- 19.....الفقرة الثانية: ضبط البرنامج الحكومي -
- 19.....أولا. مفهوم وأهمية البرنامج الحكومي -
- 20.....ثانيا. تولي رئيس الحكومة عملية الضبط -
- 21.....الفقرة الثالثة: عرض البرنامج في مجلس الوزراء -
- 21.....أولا. أهمية مجلس الوزراء -
- 22.....ثانيا. إلزامية العرض في مجلس الوزراء -
- 22.....ثالثا. انعكاس إجراء العرض على طبيعة البرنامج -
- 23.....الفرع الثاني: أحكام تقديم برنامج الحكومة -
- 23.....الفقرة الأولى: إلزامية تقديم البرنامج الحكومي -
- 25.....الفقرة الثانية: إلزامية مناقشة البرنامج الحكومي -
- 25.....الفقرة الثالثة: اختيارية تكييف البرنامج الحكومي -

- 27.....-الفرع الثالث: التصويت بعدم الموافقة على برنامج الحكومة
- 28..... - الفقرة الأولى: أحكام التصويت
- 28.....أولاً. المدة الواجب التصويت فيها
- 28.....ثانياً. طريقة التصويت
- 28.....ثالثاً. تحديد طبيعة التصويت
- 30..... - الفقرة الثانية: مستويات التصويت بعدم الموافقة
- 30.....أولاً. المستوى الأول
- 30.....ثانياً. المستوى الثاني
- 31..... - المطلب الثاني: تحريك المسؤولية عند عرض بيان السياسة العامة
- 32..... - الفرع الأول: تقديم بيان السياسة العامة و إمكانية إصدار لائحة حوله
- 32..... - الفقرة الأولى: أهمية بيان السياسة العامة
- 32..... - الفقرة الثانية: أحكام تقديم بيان السياسة العامة
- 32.....أولاً. الجهة المكلفة بتقديم البيان
- 33.....ثانياً. التقديم السنوي للبيان
- 33.....ثالثاً. مناقشة بيان السياسة العامة
- 34..... - الفقرة الثالثة: إمكانية إصدار لائحة
- 34.....أولاً. إجراءات وشروط اتخاذ اللائحة
- 35.....ثانياً. انعدام الأثر القانوني للائحة
- 36..... - الفرع الثاني: مبادرة المجلس بتحريك ملتزم رقابة
- 36..... - الفقرة الأولى: أثر ارتباط ملتزم الرقابة ببيان السياسة العامة
- 37..... - الفقرة الثانية: إجراءات وشروط تحريك ملتزم الرقابة
- 37.....أولاً. توقيع ملتزم الرقابة
- 37.....ثانياً. إيداع ملتزم الرقابة
- 38.....ثالثاً. مناقشة الملتزم والتصويت عليه
- 40..... - الفرع الثالث: مبادرة الحكومة بطلب التصويت بالثقة
- 40..... - الفقرة الأولى: بيان السياسة العامة الموضع الوحيد لطلب التصويت بالثقة
- 42..... - الفقرة الثانية: أحكام ممارسة طلب التصويت بالثقة

- أولاً. اختيارية تقديم رئيس الحكومة للطلب.....42.
- ثانياً. تسجيل الطلب في جدول الأعمال.....43.
- ثالثاً. مناقشة الطلب.....43.
- رابعاً. التصويت على الطلب.....43.
- المبحث الثاني: تدخل محدود لمجلس الأمة في المساءلة.....45.
- المطلب الأول: إمكانية إصدار لائحة حول برنامج الحكومة.....45.
- الفرع الأول: إلزامية تقديم رئيس الحكومة عرضاً عن برنامجه.....45.
- الفقرة الأولى: تولي رئيس الحكومة تقديم العرض.....46.
- الفقرة الثانية: المدة المحددة لتقديم العرض.....47.
- الفقرة الثالثة: اشتراط موافقة الغرفة الأولى على البرنامج.....47.
- الفرع الثاني: أحكام إصدار المجلس للائحة.....49.
- الفقرة الأولى: إصدار اللائحة سلطة تقديرية.....49.
- الفقرة الثانية: شروط وإجراءات إصدار اللائحة.....49.
- الفرع الثالث: القيمة القانونية والسياسية للائحة مجلس الأمة.....50.
- الفقرة الأولى: القيمة القانونية للائحة: منعدمة.....50.
- الفقرة الثانية: القيمة السياسية للائحة: هامة.....51.
- أولاً. الإطار العام للائحة.....51.
- ثانياً. أول ممارسة للائحة.....55.
1. الموقف المتخذ من مجلس الأمة في اللائحة.....55.
2. الدلالات التي يمكن استنتاجها من اللائحة.....56.
- المطلب الثاني: إمكانية الحكومة تقديم بيان عن السياسة العامة.....58.
- الفرع الأول: الطابع الاختياري للحكومة في تقديم البيان.....58.
- الفقرة الأولى: القاعدة العامة.....58.
- الفقرة الثانية: الاستثناء العملي.....59.

- الفرع الثاني: عدم إمكانية مجلس الأمة إصدار لائحة حول البيان.60
- الفقرة الأولى: الأساس القانوني.....60
- الفقرة الثانية: الغاية.....63
- المبحث الثالث: آثار طرح مسؤولية الحكومة65
- المطلب الأول: تنحي الحكومة عن السلطة65
- الفرع الأول: تقديم الاستقالة الحكومية إلى رئيس الجمهورية.....66
- الفقرة الأولى: طبيعة الاستقالة الحكومية66
- أولاً. الاستقالة الحكومية مسؤولية سياسية66
- ثانياً. الاستقالة الحكومية مسؤولية تضامنية.....69
- الفقرة الثانية: أحكام تقديم الاستقالة الحكومية أمام رئيس الجمهورية.....70
- أولاً. تولي رئيس الحكومة شخصياً تقديم الاستقالة.....71
- ثانياً. تقديم الاستقالة يتم أمام رئيس الجمهورية شخصياً.....71
- ثالثاً. غياب النص عن مدة التقديم وتاريخ السريان.....75
- الفرع الثاني: أساس تنحي الحكومة عن السلطة.....77
- الفقرة الأولى: المخالفة السياسية.....77
- الفقرة الثانية: ممارسة الحكومة للسلطة.....78
- أولاً. صلاحيات رئيس الحكومة.....79
1. وظائف إدارة المصالح العمومية.....79
- أ. رئاسة مجلس الحكومة79
- ب. توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة.....79
- ج. السهر على حسن سير الإدارة العامة.....80
2. الصلاحيات التنفيذية.....80
- أ. السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.....80
- ب. توقيع المراسيم التنفيذية.....81
3. سلطة التعيين في وظائف الدولة.....81
4. المبادرة بالقوانين.....82

- 83..... ثانيا. صلاحيات الوزراء.....
- 83..... 1. السلطة الرئاسية.....
- 83..... 2. السلطة التنظيمية.....
- 83..... 3. السلطة الوصائية.....
- 84..... - **المطلب الثاني: حل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.....**
- 84..... - **الفرع الأول: حصانة مجلس الأمة من إجراء الحل.....**
- 85..... - **الفقرة الأولى: أسباب عدم حل مجلس الأمة.....**
- 85..... أولا. عدم تخويل مجلس الأمة طرح مسؤولية الحكومة.....
- 85..... ثانيا. ضمان مجلس الأمة لديمومة واستمرارية مؤسسات الدولة.....
- 87..... - **الفقرة الثانية: دور مجلس الأمة في فترة الحل.....**
- 88..... - **الفرع الثاني: إعمال الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني.....**
- 89..... - **الفقرة الأولى: أحكام إعمال الحل التلقائي.....**
- 89..... أولا. من حيث مجال إعماله.....
- 89..... ثانيا. من حيث شروط إعماله.....
- 89..... ثالثا. من حيث آثاره.....
- 90..... - **الفقرة الثانية: أبعاد الحل التلقائي.....**
- 91..... أولا. تحكيم مباشر للشعب.....
- 91..... ثانيا. تقييد سلطات المجلس الشعبي الوطني.....
- 91..... ثالثا. ضمان الاستقرار الحكومي.....
- 92..... - **الفرع الثالث: إعمال الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني.....**
- 92..... - **الفقرة الأولى: سلطة رئيس الجمهورية في الحل الرئاسي.....**
- 92..... أولا. سلطة شخصية و تحكيمية.....
- 92..... 1. سلطة شخصية.....
- 93..... 2. سلطة تحكيمية.....
- 94..... ثانيا. سلطة تقديرية مطلقة.....
- 95..... - **الفقرة الثانية: إجراءات وآثار ممارسة الحل الرئاسي.....**

- 95.....أولاً. إجراء شكلي وحيد.....
- 95.....ثانياً. الآثار.....
- 95.....1. إجراء انتخابات المجلس الجديد.....
- 96.....2. عدم النص على استمرارية الحكومة في تأدية مهامها.....
- 96.....- الفقرة الثالثة: أبعاد الحل الرئاسي المرتبط بألية طلب التصويت بالثقة.....
- 99.....خلاصة الفصل الأول.....
- 101.....- الفصل الثاني: متابعة البرلمان لأعمال الحكومة.....
- 102.....- المبحث الأول: الاستفهام عن عمل الحكومة.....
- 102.....- المطلب الأول: توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة.....
- 103.....- الفرع الأول: توجيه السؤال الشفوي.....
- 103.....- الفقرة الأولى: تقديم السؤال الشفوي.....
- 103.....أولاً. إيداع السؤال الشفوي.....
- 106.....ثانياً. تحديد جلسة ويوم مناقشة السؤال الشفوي.....
- 107.....- الفقرة الثانية: عرض السؤال الشفوي والإجابة عليه.....
- 107.....أولاً. عرض السؤال الشفوي.....
- 108.....ثانياً. إلزامية الإجابة على السؤال الشفوي.....
- 110.....- الفقرة الثالثة: إمكانية فتح مناقشة حول السؤال الشفوي.....
- 110.....أولاً. إجراءات فتح المناقشة.....
- 111.....ثانياً. غياب الأثر القانوني للمناقشة.....
- 112.....- الفرع الثاني: توجيه السؤال الكتابي.....
- 112.....- الفقرة الأولى: تقديم السؤال الكتابي.....
- 113.....- الفقرة الثانية: جواب عضو الحكومة على السؤال الكتابي.....
- 113.....أولاً. أحكام الجواب على السؤال الكتابي.....
- 114.....ثانياً. مدى إلزامية الجواب عن السؤال الكتابي.....
- 114.....- الفقرة الثالثة: إمكانية فتح مناقشة حول السؤال الكتابي.....

- أولاً. إجراءات فتح المناقشة.....115
- ثانياً. غياب الأثر القانوني للمناقشة.....115
- الفرع الثالث: تقييم الأسئلة في النظام السياسي الجزائري.....116
- الفقرة الأولى: الأهمية التاريخية للأسئلة.....116
- أولاً. أهمية السؤال الشفوي.....116
- ثانياً. أهمية السؤال الكتابي.....117
- الفقرة الثانية: ممارسة الأسئلة.....118
- المطلب الثاني: استجواب الحكومة.....121
- الفرع الأول: شروط وإجراءات استجواب الحكومة.....121
- الفقرة الأولى: شروط استجواب الحكومة.....122
- أولاً. قصر موضوع الاستجواب على قضايا الساعة.....122
- ثانياً. اشتراط نصاب قانوني مبالغ فيه لتحريك الاستجواب.....124
- الفقرة الثانية: إجراءات استجواب الحكومة.....125
- أولاً. تقديم الاستجواب.....125
- ثانياً. عرض الاستجواب والإجابة عليه.....126
1. عرض الاستجواب.....126
2. الإجابة على الاستجواب.....126
- ثالثاً. مدى إمكانية فتح مناقشة حول الاستجواب.....128
- الفرع الثاني: عدم اقتران الاستجواب بطرح الثقة بالحكومة.....129
- الفقرة الأولى: علاقة الاستجواب بمسؤولية الحكومة.....129
- أولاً. الاستجواب في الأنظمة المقارنة.....129
- ثانياً. الاستجواب في النظام السياسي الجزائري.....130
1. مرحلة المجلس الوطني التأسيسي.....130
2. في مرحلة دستوري فترة الأحادية الحزبية.....131
3. مرحلة دستوري فترة التعددية الحزبية.....132
- الفقرة الثانية: حقيقة آلية الاستجواب.....133
- المبحث الثاني: تقييم الأداء المالي للحكومة.....134

- 134.....المطلب الأول: الإجراءات السابقة للتقييم المالي
- 135.....الفرع الأول: إعداد الحكومة لقانون المالية
- 135.....الفقرة الأولى: أحكام إعداد مشروع قانون المالية
- 135.....أولاً.كيفية إعداد مشروع قانون المالية
- 136.....ثانياً. الإجراءات المتبعة
- 137.....الفقرة الثانية: تقاعس البرلمان في وضع الإطار العام لإعداد قانون المالية
- 138.....الفرع الثاني: دراسة البرلمان لمشروع قانون المالية والمصادقة عليه
- 138.....الفقرة الأولى: دراسة مشروع قانون المالية أمام اللجنة المختصة
- 138.....أولاً. تحديد اللجنة المختصة
- 140.....ثانياً. كيفية دراسة المشروع
- 141.....الفقرة الثانية: مصادقة غرفتي البرلمان على قانون المالية
- 141.....أولاً. مناقشة مشروع قانون المالية
- 142.....ثانياً. التصويت على مشروع قانون المالية
- 144.....الفرع الثالث: تدخل رئيس الجمهورية في مجال قوانين المالية
- 145.....الفقرة الأولى: إصدار مشروع قانون المالية بأمر
- 146.....الفقرة الثانية: إصدار قانون المالية التكميلي بأمر
- 147.....المطلب الثاني: مكينات البرلمان في التقييم المالي
- 147.....الفرع الأول: تقديم الحكومة عرض استعمال الإعتمادات المالية
- 148.....الفقرة الأولى: المبررات القانونية والعملية لتقديم العرض
- 148.....أولاً. المبررات القانونية
- 149.....ثانياً. المبررات العملية
- 150.....الفقرة الثانية: امتناع الحكومة عن تقديم العرض
- 150.....أولاً. الامتناع حاجز أمام التقييم المالي للبرلمان
- 151.....ثانياً. غياب الجزاء القانوني عن الامتناع

- الفرع الثاني: التصويت على قانون تسوية الميزانية.....151
- الفقرة الأولى: إلزامية تقديم الحكومة مشروع قانون تسوية الميزانية..... 152
- الفقرة الثانية: امتناع الحكومة عن تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية.....153
- الفقرة الثالثة: أثر الامتناع على التقييم المالي.....155
- أولاً. تجميد صلاحية البرلمان في التصويت على قانون تسوية الميزانية.....155
- ثانياً. تدعيم الحكومة: غياب الجزاء القانوني.....155
- الفرع الثالث: تعاون البرلمان مع مجلس المحاسبة.....156
- الفقرة الأولى: الدور البارز لمجلس المحاسبة في الرقابة المالية.....156
- أولاً. حق الإطلاع والتحري.....157
- ثانياً. رقابة نوعية التسيير.....158
- ثالثاً. مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.....158
- رابعاً. رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.....159
- الفقرة الثانية: طرق تعاون مجلس المحاسبة مع البرلمان.....160
- أولاً. إرسال التقارير السنوية والتقييمية.....160
- ثانياً. عرض البرلمان دراسة ملفات على المجلس.....161
- ثالثاً. إخطار البرلمان للمجلس.....162
- المبحث الثالث: دور اللجان البرلمانية.....163
- المطلب الأول: استماع اللجان إلى أعضاء الحكومة.....163
- الفرع الأول: الاستماع عبر تطور النظام السياسي الجزائري.....163
- الفقرة الأولى: الاستماع في مرحلة الأحادية الحزبية.....164
- الفقرة الثانية: الاستماع في مرحلة التعددية الحزبية.....164
- الفرع الثاني: أحكام إعمال الاستماع وأثره.....165
- الفقرة الأولى: أحكام ممارسة آلية الاستماع.....166
- أولاً. اللجان المخول لها الاستماع.....166
- ثانياً. إجراءات ممارسة الاستماع.....168
1. إجراءات الاستماع أمام اللجان الدائمة.....168

- 168.....إجراءات الاستماع أمام لجنة التحقيق
- 168..... - الفقرة الثانية: محدودية أثر الاستماع
- 171..... - **المطلب الثاني: التحقيق البرلماني**
- 171..... - **الفرع الأول: إنشاء لجنة التحقيق**
- 171..... - **الفقرة الأولى: شروط إنشاء لجنة التحقيق**
- 172..... أولاً. شرط المصلحة العامة
- 173..... ثانياً. شرط عدم وجود المتابعة القضائية
- 175..... ثالثاً: ألا يكون موضوع التحقيق أجري فيه تحقيق سابق
- 175..... - **الفقرة الثانية: إجراءات إنشاء لجنة التحقيق**
- 175..... أولاً. اقتراح لائحة إنشاء اللجنة
- 176..... ثانياً. تعيين أعضاء اللجنة
- 177..... ثالثاً. إعلام كل غرفة للأخرى
- 178..... - **الفرع الثاني: عمل لجنة التحقيق**
- 178..... - **الفقرة الأولى: أحكام عمل لجنة التحقيق**
- 178..... أولاً. طابع التأقيت
- 179..... ثانياً. طابع السرية
- 180..... - **الفقرة الثانية: صلاحيات لجنة التحقيق**
- 180..... أولاً. الصلاحيات المتعلقة بالأشخاص
- 182..... ثانياً. الصلاحيات المتعلقة بالأمكنة
- 183..... ثالثاً. صلاحية الإطلاع على المعلومات والوثائق
- 184..... - **الفرع الثالث: نتائج التحقيق البرلماني**
- 184..... - **الفقرة الأولى: إيداع تقرير التحقيق**
- 185..... - **الفقرة الثانية: إمكانية نشر تقرير التحقيق**
- 185..... أولاً. إجراءات نشر تقرير التحقيق
- 187..... ثانياً. أهمية نشر تقرير التحقيق

189.....	خلاصة الفصل الثاني
191.....	- الخاتمة
196.....	- الملاحق
214.....	- قائمة المراجع
224.....	- الفهرس