

جامعة البليدة 02

كلية الحقوق والعلوم السياسية

القسم : القانون العام

محاضرات في

الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

ملقاة على طلبة السنة أولى ماستر:

تخصص: دولة ومؤسسات

الكلمات المفتاحية :

- ملتمس رقابة - التصويت بالثقة

مخطط عمل الوزير الأول - الرقابة القبلية

التحقيق البرلماني

من إعداد: الدكتور

جمال بن سالم

أستاذ محاضر " أ "

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة البليدة 02

السنة الجامعية: 2020 - 2021

مقدمة

تعد رقابة البرلمان على أعمال الحكومة من أهم أدوات تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها كونها تعطي للسلطة التشريعية (البرلمان) وسائل متعددة لممارسة رقابة نشاط الحكومة وفي نفس الوقت نجد الرقابة البرلمانية إحدى مرتكزات الأنظمة النيابية المشكلة من مجالس منتخبة من طرف الشعب أو ما يسمى "الديمقراطية النيابية"، وتعتبر الأدوات التي يملكها البرلمان لمواجهة الحكومة سلاحا موازيا لحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان وهذا ما يحقق مفهوم السلطة تحد السلطة واعتادت الدساتير على تبني الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتحديد وسائل ممارستها من طرف أعضاء البرلمان حفاظا على تحقيق دولة القانون واعتبرت هذه الأدوات والآثار المترتبة عنها من مرتكزات الحكم الراشد المتمثل في تمكين ممثلي الشعب من ممارسة رقابة على قيام الحكومة بصرف المال العام وتطبيق برنامج التنمية الذي عرضته على البرلمان ووافق على تطبيقه.

وحتى يسهل على الطالب فهم الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بأبعادها المختلفة لا بد من البحث في أصول هذه الرقابة والحصول على معارف قاعدية في العلاقة التي تربط بين البرلمان والحكومة وذلك في ظل الأنظمة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات (النظام البرلماني والنظام الرئاسي).

نتج عن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بعد تطبيقه النظام البرلماني الذي تطور في بريطانيا وحددت معالمه وأركانه ووسائل تطبيقه ثم انتقل إلى دول أخرى وكذا النظام الرئاسي الذي نشأ وتطور في الولايات المتحدة الأمريكية وأخذ شكله النهائي بعد مرور الزمن ثم طبق في دول أخرى بالإضافة إلى نظام حكومة الجمعية في "سويسرا" الذي بقي ولم ينتشر في العالم على غرار النظامين السابقين وهناك نظام نشأ في فرنسا من خلال الجمهورية الخامسة 1958 لكنه نظام يمزج بين أركان النظام البرلماني وأركان النظام الرئاسي وليس نظاما مستقلا وهو النظام شبه الرئاسي.

إن البحث في خصائص وأركان ومرتكزات كل من النظام البرلماني والنظام الرئاسي تجعل الطالب يكتشف روح كل نظام وهذا الأمر يبسط له فهم الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة المشبعة بروح التعاون.

يرتكز النظام البرلماني على وجود ثنائية على رأس السلطة التنفيذية مشكلة من رئيس دولة (ملكا بالوراثة أو رئيس دولة منتخبا) يسود ولا يحكم أي له دورا شرفيا وصلاحيات قليلة جدا ووجود إلى جانبه رئيس وزراء منبثق من أغلبية برلمانية ناتجة عن انتخابات شعبية وهذه الحكومة لها برنامج سياسي تطبقه بعد الحصول على تزكية البرلمان وتمارس الحكومة وأعضائها اختصاصات فعلية وتكون مسؤولة أمام البرلمان.

يتمثل الركن الثاني في النظام البرلماني في وجود علاقة تعاون ورقابة متبادلة بين الحكومة والبرلمان من أهم وسائلها حق البرلمان في إسقاط الحكومة "المساءلة السياسية" وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان ويتم ذلك وفق شروط وأحكام يبينها النص الدستوري والأنظمة القانونية التي تحكم العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وهذا يخلق التوازن بين السلطات.

نشير إلى أن الرقابة المتبادلة في النظام البرلماني لا تعني الصراع إنما هي رقابة مشبعة بروح التعاون، ولعب العرف دورا كبيرا في تكريس هذه المفاهيم في بريطانيا وعلى خلاف النظام البرلماني هناك النظام الرئاسي الذي نجح تطبيقه في الولايات المتحدة الأمريكية وفشل في دول أخرى لأسباب متعددة فنجدته يقوم على ركنين أساسيين وهما:

أحادية السلطة التنفيذية ومفادها تجميع رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة في يد شخص واحد يحيط به مجموعة من المساعدين من كبار الموظفين في الدولة يختارهم ويعينهم لتنفيذ برنامجه وهم مسؤولون سياسيا أمامه وغير مسؤولين أمام "البرلمان" "الكونغرس" ويسمون كتاب الدولة ولا يطلق عليهم اسم وزير.

أما الركن الثاني في النظام الرئاسي هو عدم وجود علاقة مباشرة بين البرلمان والحكومة، بحيث لا يملك "الكونغرس" حق إقالة الحكومة ولا يملك رئيس الجمهورية حق حل الكونغرس هذا من جانب النصوص لكن في الممارسة الواقعية هناك عدة تلطيفات لهذا المبدأ بحيث توجد عدة أساليب للتعاون بين الكونغرس والحكومة خاصة في التشريع المالي والحالات الخاصة والتعيينات في بعض المناصب العليا الاستراتيجية وذلك بالخصوص على مستوى هياكل الحزب الحاكم في الولايات المتحدة ومختلف اللجان البرلمانية بالتنسيق بين رئيس الولايات المتحدة والنواب والشيوخ الذين ينتمون إلى حزبه على مستوى مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

تبنى النظام الدستوري الجزائري الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة منذ أول دستور 10 سبتمبر 1963 بعد الاستقلال وذلك في مرحلة سياسية كان يحكمها منطق الحزب الواحد أين كان "حزب جبهة التحرير الوطني" مكلف بوضع السياسات العامة لبناء الدولة وتنفيذها في نفس الوقت وممارسة الرقابة على تنفيذها وذلك لاعتبارات تاريخية متمثلة في أن "حزب جبهة التحرير الوطني" جمع الحركة الوطنية حول بيان أول نوفمبر 1954 وفجر الثورة التحريرية المباركة وفاوض فرنسا على الاستقلال وعقيدة التسيير الجماعي للدولة الجزائرية دعت إلى قيام جبهة التحرير الوطني كحزب واحد بتسيير شؤون الدولة والمجتمع وانعكس ذلك على دستور 1963 وكل النصوص القانونية في تلك المرحلة بما فيها أمر 10 جويلية 1965 الصادر عن مجلس الثورة والذي ألغى ضمناً دستور 1963 ثم بعد مرحلة سياسية معينة رأى القائمون على شأن الدولة الجزائرية إعداد الميثاق الوطني واستفتاء الشعب عليه سنة 1975 وكذا دستور 1976 الذي مرّ على استفتاء شعبي وسبقه نقاش كبير على مستوى الحزب وعلى مستوى المجتمع هذا الدستور الذي عدل لسنوات 1979-1980-1984-1988.

في هاته المرحلة كان صاحب القرار يملك رؤية مختلفة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة باعتبار أن النواب والوزراء والمسؤولون في الدولة ومؤسساتها كانوا مناضلين في هياكل حزب جبهة التحرير الوطني الذي كان يملك السلطة الفعلية وباقي المؤسسات تقوم بالتنفيذ كأجهزة.

وأخذت الرقابة أشكالاً أخرى (الرقابة الشعبية عن طريق المجالس المنتخبة والرقابة العمالية عن طريق التنظيمات العمالية والرقابة المالية عن طريق مجلس المحاسبة والرقابة السياسية عن طريق هياكل الحزب القاعدية والمركزية).

بعد أحداث 05 أكتوبر 1988 دخلت الجزائر في مرحلة سياسية جديدة تطلبت دستوراً جديداً وافق عليه الشعب في استفتاء 23 فبراير 1989 عدل هذا الدستور في 1996 عن طريق استفتاء شعبي وعدل سنة 2002 و 2008 و 2016 دون المرور على الاستفتاء الشعبي.

ثم جاء آخر تعديل دستوري في 01 نوفمبر 2020 وذلك بعدما شكل رئيس الجمهورية المنتخب في 12 ديسمبر 2019 لجنة خبراء برئاسة البروفسور "أحمد لعرابة" وحدد لها سبعة محاور يمسها التعديل الدستوري والتي أعدت أرضية لمشروع تعديل الدستور.

قامت رئاسة الجمهورية بتوزيعه على الشخصيات الوطنية والأكاديمية والأحزاب السياسية ورجال الإعلام والفاعلين في المجتمع المدني لإثراء وتقديم مقترحات حول هذه الأرضية ورافق ذلك نقاش واسع في كل المنابر وبعد جمع المقترحات بادر رئيس الجمهورية بمشروع متكامل لتعديل الدستور على مستوى مجلس الوزراء وبعد عرضه على البرلمان بغرفتيه وصادق عليه ثم قدم للاستفتاء الشعبي يوم 01 نوفمبر 2020 وحصل على ترقية الشعب وصدر في 30 ديسمبر 2020 وهو الدستور النفاذ في الجمهورية الجزائرية.

نبين من خلال هذه الدراسة كيف تبني المؤسس الدستوري الجزائري من خلال مختلف الدساتير والنصوص ذات القيمة الدستورية آليات رقابة البرلمان على أعمال الحكومة ونبين هذه الآليات من حيث نشأتها وتطورها وأحكامها الأساسية في القانون المقارن وخاصة الدول العريقة لاسيما بريطانيا، والولايات المتحدة، وفرنسا، باعتبار كل الدساتير الجزائرية تستوحي من دستور فرنسا 04 أكتوبر 1958 المعدل والمتم ثم نمرّ للمعالجة وفقا للنصوص القانونية سارية المفعول في الجزائر ومنها القانون العضوي الناظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة وبالطبع مختلف الدساتير.

نعتمد في هذه المطبوعة الموجهة للطلبة على لغة قانونية مألوفة لدى الطالب، وأسلوب بيداغوجي بسيط يوضح الفكرة بأسانيد ومراجعها ونتجنب النقاش السياسي تماما لأن العمل علمي بيداغوجي محظ يعالج نقاط محددة على الطالب استيعابها لتكوين معارف قاعدية وفق البرنامج المقرر في هذا السداسي من طرف الهيئات العلمية في الجامعة والمصادق عليه من طرف الهيئات العلمية على مستوى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي. سنتبع خطة واضحة ومتسلسلة لإعداد هذه المطبوعة والتي

- الفصل الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية وتطبيقاتها.
- الفصل الثاني: وسائل وآليات الرقابة البرلمانية في الجزائر.

الفصل الأول:

مفهوم الرقابة البرلمانية وتطبيقاتها

الفصل الأول

مفهوم الرقابة البرلمانية وتطبيقاتها

لم تحدد الدراسات السابقة نشأة الرقابة البرلمانية وتطورها وكيف وصلت إلى صورتها الحالية، ولكن يمكننا أن نستنتج بعض المحطات المهمة والمعالم الأساسية لهذه الرقابة من خلال تطور النظام البرلماني في بريطانيا.

أما من حيث الهدف الذي تصبوا إليه الرقابة البرلمانية فيتمثل في ضمان احترام السلطات الدستورية للقواعد والمبادئ الدستورية والالتزام الصارم في تطبيقها وعدم تركيز وظائف الدولة في مجالات التشريع والتنفيذ والقضاء في جهة واحدة وإنما توزيعها على سلطات متعددة⁽¹⁾.

تطور النظام البرلماني في بريطانيا بسبب الأحداث السياسية والاقتصادية والاجتماعية و لم يأتي نتيجة فكر سياسي أو فقهي⁽²⁾ حيث كان نظام الحكم في بريطانيا في العصور الوسطى ملكيا مطلقا أين كان الملك يتمتع بسلطات مطلقة و بداية من القرن الثالث عشر بدأ يتحول نحو الملكية المقيدة أو الملكية الدستورية وذلك بتقلص صلاحيات الملك لصالح البرلمان وبدأت تتشكل نواة النظام البرلماني الذي أخذ شكله النهائي في القرنين السابع عشر والثامن عشر وانتقلت صلاحيات الملك إلى الوزارة الأولى التي صارت مسؤولة سياسيا أمام البرلمان وتحولت سلطات الملك إلى سلطات رمزية حيث صار يسود ولا يحكم⁽³⁾.

1- محمد المجدوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، الطبعة 04، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2002 ص 105.

2- محمد الشافعي أبو رأس، نظم الحكم المعاصرة، دراسة مقارنة في أصول النظم السياسية، الجزء الأول، عالم الكتاب القاهرة 1997، ص 438.

3- عبد الغاني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الإسكندرية، 1991 ص 29 وما يليها.

وقد طبقت عدة دول في العالم النظام البرلماني سواء تلك التي تتبع نظاما ملكيا أو التي تتبع نظاما جمهوريا، ويتم تنظيم العلاقة بين البرلمان والحكومة وفق ركيزتين هما التعاون والتوازن حسب المفهوم المرن لمبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾.

تتمثل أركان النظام البرلماني في توزيع الاختصاصات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على أساس الفصل المرن وهو ذلك الفصل المطعم بأدوات وروح التعاون بحيث يضمن هذا الفصل لكل سلطة ممارسة رقابة على السلطة الأخرى بشكل يحقق التوازن بينهما⁽²⁾.

يكتمل التوازن بإشراك كل سلطة في اختصاصات السلطة الأخرى وتداخلهما بالقدر الذي يُفرض كل سلطة ولا يسمح لها بالاستبداد، ويطلق على هذا الاشتراك والتداخل بلغة الفقه الدستوري " الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية " ⁽³⁾.

تعطي القواعد الدستورية في الأنظمة البرلمانية للبرلمان اختصاصات واضحة لمواجهة الحكومة تؤدي من خلالها إلى ممارسة رقابة حقيقية على عمل الحكومة وتصرفاتها وتمنح القواعد الدستورية في الجهة المقابلة اختصاصات للسلطة التنفيذية تؤثر من خلالها في عمل البرلمان وبهذا يتحقق التوازن الإيجابي بين السلطتين ولا يمكن للبرلمان أن يكون صاحب سلطة مهيمنة على الحكومة دون أن تكون للحكومة وسائل للدفاع عن نفسها وتحقيق التوازن⁽⁴⁾.

1- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري و الكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2002 ص7.

1- James SIMON, British Cabinet Government, London, Routledge -01- Second Edition, 1999, P 1.

3- رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري، وتطبيقاتها في مصر، ط 02، دار النهضة العربية، القاهرة 1999.98 ص 262.

4- يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، ط 01 منشورات الحلبي الحقوقية، القاهرة، 2016 ص 27.

تعتبر السلطة القضائية غير معنية بالصراع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية باعتبار طبيعة تكوينها من قضاة محترفين لهم وظائف سامية وهي تحقيق العدالة وتطبيق القانون نصًا وروحًا، لكن هناك بعض الأنظمة من تحاول التدخل في عمل السلطة القضائية ولذلك تحرص الدساتير على منع السلطات العامة من التدخل بأية طريقة في شؤون العدالة وتكريس المبادئ الأساسية لاستقلال القضاء.

نتناول مفهوم الرقابة البرلمانية (مبحث أول) ثم نبين تطبيقاتها (مبحث ثاني)

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية

اختلفت مفاهيم الرقابة البرلمانية حسب الفقه الدستوري، وسأحاول إبراز تعريف الرقابة البرلمانية ثم خصائصها وفي الأخير أهدافها من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية

نبين من خلال هذا المطلب التعريف اللغوي للرقابة البرلمانية (فرع 1) و التعريف الاصطلاحي (فرع 2).

الفرع الأول: التعريف اللغوي

تعني الرقابة من الناحية اللغوية الصرفة المجردة عن ربطها بأي تخصص وتصرف إلى الأفعال {راقب، يُراقب، راقب} في الأزمنة الثلاثة (الماضي، الحاضر وفعل الأمر) بمعنى حراسة الشيء ومنها كلمة ترقبًا وتعني المكان المرتفع العالي الذي يسمح للشخص بممارسة رقابة جيدة وشاملة.

الفرع الثاني: تعريف الاصطلاحي

توحي بـ " سلطة التوجيه Power Directing"، ومصطلح " التفتيش Inspection"،
الإشراف والمراقبة Examination كما تعني كلمة " Control التحكم والسيطرة " وفي
دراستنا الحالية قد تعني الرقابة البرلمانية "Parliament Control"⁽¹⁾

كما تعني الرقابة مجموعة من الوسائل التي تستعملها الدولة لضمان احترام القانون
من طرف المخاطبين به قصد تحقيق الصالح العام.

كما تعتبر " أداة تمتلكها جهة لها قوة تتولى الإشراف والمتابعة على الجهة التي
أنيطت بها الإشراف عليها وذلك للتأكد من سير العمل والالتزام بالخطّة الموضوعية وتحقيق
الأهداف المرجوة، كما تعرف على أنها الإشراف والفحص والتفتيش وكذلك المراقبة والتحقيق.
وتعترف من الناحية السياسية على أنها " عمل أساسي من أعمال الإدارة تستهدف
التأكد من أن الموارد المتاحة تُستخدم أفضل استخدام ممكن لتحقيق الأهداف التي تسعى
الإدارة إلى تحقيقها (2).

أما الرقابة البرلمانية فتعرف عند البعض من الفقهاء على أنها سلطة تقصي الحقائق
من جانب السلطة التشريعية لأعمال الجهاز التنفيذي بغية الكشف عن عدم التنفيذ السليم
للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤولية عن ذلك ومسائلته (3)، وعُرفت على أنها قيام
البرلمان بتقصّ الحقائق في سير أعمال الحكومة وتوجيهها الوجهة الصحيحة وبهذا فالرقابة
البرلمانية هي قيام البرلمان بمراجعة الإجراءات الحكومية للتأكد من مدى توافقها مع
المصلحة العامة (4).

1- نادية خلفه، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016، مجلة الباحث والدراسات
الأكاديمية، العدد التاسع عشر، جانفي 2018 ص 61.

2- نادية خلفه، المرجع نفسه، ص 62.

3- المرجع نفسه ص 63

4- المرجع نفسه ص 63

المطلب الثاني: مميزات الرقابة البرلمانية وأهدافها

نتناول من خلال هذا المطلب فرعين، نبين مميزات الرقابة البرلمانية (فرع 1) ثم أهدافها (فرع 2).

الفرع الأول: مميزات الرقابة البرلمانية

للرقابة البرلمانية مميزات تميزها عن باقي الأعمال والنشاطات التي يمارسها البرلمان والتي تتمثل فيما يلي:

- ✓ يترتب على ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة آثارا ونتائج قوية قد تصل إلى إقالة أو تقديم الحكومة استقالتها.
- ✓ هذه الرقابة معترف بها لدى كل الأنظمة السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات.

✓ الرقابة البرلمانية نشأت في بريطانيا بالممارسة ثم نصت عليها الدساتير.

✓ تعتبر الرقابة البرلمانية استثناءً عن الرقابة الشعبية.

- ✓ وسائل الرقابة البرلمانية محددة بالتدقيق بالنص الدستوري والقوانين التي يحيل عليها الدستور ذاته، في حين نجد الرقابة الشعبية غير محددة لا من حيث الوسائل ولا من حيث النتائج.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية

تتعلق فعالية الرقابة البرلمانية وقدرتها على تحقيق أهدافها بقوة البرلمان في حد ذاتها وهذا ما تكرسه جلّ الدول القائمة أنظمتها على مبدأ الفصل بين السلطات وتتلخص هذه الأهداف فيما يلي:

- ✓ ترشيد سياسة الحكومة الداخلية والخارجية بما تحقق المصلحة العليا للبلاد.
- ✓ الرقابة على صرف المال العام وذلك من خلال مراقبة الميزانية العامة بعد إعدادها من طرف الحكومة ومناقشة بنود هذه الميزانية واعتماداتها المالية.

✓ مواجهة الإدارة المكلفة بتنفيذ سياسات الحكومة ومنعها من ممارسة البيروقراطية.

✓ تحقيق مصلحة الحزب أو النائب الذي يمارس رقابة قوية على الحكومة واكتسابه لقاعدة انتخابية قوية.

✓ المساهمة في تنقية المنظومة التشريعية من العيوب المتعلقة بتجاوز المبادئ الدستورية من طرف الحكومة.

منحت الدساتير الحديثة صلاحية التشريع المالي للبرلمانات باعتبارها ممثلة للشعب وتطبيقا لمبدأ " لا ضريبة بدون موافقة ممثلي الشعب " إلا أن دور نواب الشعب تدهور تدريجيا بتصاعد دور السلطة التنفيذية لعدة أسباب، منها الأسباب الفنية والتقنية و أسباب أخرى⁽¹⁾.

وتعتبر الرقابة الممنوحة للبرلمان على أعمال الحكومة أداة مواجهة حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان وإجراء انتخابات مسبقة لتحقيق أغلبية برلمانية منسجمة مع الحكومة وهذا الأمر هو الذي يحقق التوازن بين السلطات ومبدأ السلطة توقف السلطة⁽²⁾.

المبحث الثاني: آليات ممارسة الرقابة البرلمانية

تختلف الرقابة البرلمانية باختلاف الأنظمة الدستورية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات وهذا ما نبينه من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: ممارسة الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني

تتبنى أغلب دول العالم النظام البرلماني و تنصّ عليه في دساتيرها و هو نظام يقوم أساسا على توزيع وظائف الدولة الأساسية بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية مع

1- عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان - دار الخلدونية - الجزائر 2007 ص15

2- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري - دار الخلدونية -الجزائر 2006

دعمهما بآليات التعاون و الرقابة المتبادلة التي تهدف إلى خلق التوازن، ويتفق النظام البرلماني مع باقي الأنظمة النيابية الأخرى (النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية) باعتبارها أنظمة تقوم على مجالس نيابية تنوب الشعب وتشرع و تراقب نيابة عنه، إلا أن النظام البرلماني يتميز بتطبيق الفصل المرن بين السلطات مطعمة بروح التعاون، ولا يرجح كفة السلطة التنفيذية كما هو الشأن للنظام الرئاسي، ولا يقوي البرلمان السلطة التشريعية كما هو الحال في نظام حكومة الجمعية ⁽¹⁾ ونعالج الفكرة من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: مرتكزات النظام البرلماني

نبين أركان النظام البرلماني قبل البحث في كيفية ممارسة رقابة البرلمان على أعمال الحكومة في إطاره، وتتمثل أركان النظام البرلماني في ثنائية السلطة التنفيذية والفصل المرن بين السلطات.

أولاً- ازدواجية السلطة التنفيذية

تتشكل السلطة التنفيذية من عنصرين: رئيس الدولة (ملكا أو رئيسا منتخبا) حسب طبيعة النظام السياسي ملكيا كان أم جمهوريا، والوزارة الأولى أو الحكومة كهيئة جماعية.

1- رئاسة الدولة

يمارس السلطة التنفيذية في النظام البرلماني رئيس الدولة مع وزيرا أولا أو رئيس حكومة وبهذا لا يمكن أن يجتمع المنصبان في يد جهة واحدة، وبالنتيجة فرئيس الدولة مستقل عن الحكومة واستقلاله أيضا في مواجهة البرلمان ولا يؤثر البرلمان في عزل رئيس الدولة أو بقاءه في منصبه ⁽²⁾ كما أن رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول سياسيا

1- سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة 1988، ص 305

2- يرى بعض الفقه أنه من الأحسن أن يكون رئيس الدولة بالوراثة (نظام ملكي) ويتحقق له الاستقلال تلقائيا عن البرلمان على عكس مركز رئيس الجمهورية المنتخب من الشعب والتي تكسبه شرعية تتأطح شرعية البرلمان وهذا يخل بالتوازن بين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية وإما أن ينتخب الرئيس من طرف البرلمان وبهذا يتغول البرلمان على السلطة التنفيذية.

كونه يمارس السلطة التنفيذية بواسطة الحكومة وليس بطريقة مباشرة، وهو بذلك يسود ولا يحكم⁽¹⁾.

ترسخ في بريطانيا التي تعتبر مهد النظام البرلماني مبدئاً عاماً في قانونها وهو عدم مسؤولية الملك الذي لا يخطئ ويتحمل المسؤولية وزراء الملك اللذين يخطئون في الأعمال التي تصدر باسم الملك.

تختلف عدم قيام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري ففي النظام الجمهوري يكون رئيس الدولة مسؤول في بعض الحالات (المسؤولية الجنائية، والمسؤولية المدنية) ونقصد بانعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية عدم قدرة أي جهة على عزله من منصبه.

كما لا يمكن مساءلته أمام البرلمان أو سحب الثقة منه، أما باعتباره مواطناً فقد يكون مسؤولاً مدنياً أو جنائياً⁽²⁾.

2- الحكومة

تعد الحكومة العنصر الثاني في السلطة التنفيذية بل العنصر المحوري والأهم في بنية النظام البرلماني فهي التي تدير شؤون البلاد بصورة فعلية وتتحمل في سبيل ذلك المسؤولية السياسية عن تصرفاتها وأعمالها أمام البرلمان، ويمكن أن تكون المسؤولية جماعية (تضامنية) أو مسؤولية شخصية يتحملها كل وزير منفرداً عن قطاعه.

هذه المسؤولية التضامنية تشمل الحكومة كلها كهيئة، أما المسؤولية الفردية فتقع على وزير بعينه ولا تمتد لغيره وتكون المسؤولية الجماعية للحكومة عن السياسة العامة التي تتبعها وليس عن قطاع معين أمام البرلمان، ويمكن سقوط الحكومة كلها في حالة تحميلها

1- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص 34.

2- للتوسع - أنظر أحمد إبراهيم السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه مقدمة كلية الحقوق عين شمس القاهرة 1990 ص 6 وما يليها.

المسؤولية السياسية من البرلمان على خلاف المسؤولية الفردية إذا سحبت من الوزير فهو الوحيد فقط المطالب بتقديم استقالته دون باقي أعضاء الحكومة⁽¹⁾.

تتشكل الوزارة من رئيس غير رئيس الدولة ومجموعة من الوزراء متضامنون يجمعهم مجلس يحدد السياسة العامة للحكومة ويحقق التكامل والانسجام بين مهام القطاعات الوزارية ويهيمن على تسيير شؤون الدولة ويطلق على هذا المجلس اسم (مجلس الوزراء) ويرأسه رئيس الوزراء الذي يسمى " الوزير الأول " في دول أخرى⁽²⁾.

يعد مجلس الوزراء الهيكل الدستورية للحكومة وهو من الخصائص المميزة للنظام البرلماني على عكس النظام الرئاسي أين لا يوجد مجلس وزراء ينظمه الدستور لأن الرئيس ينفرد بالسلطة التنفيذية ويمارس صلاحياته في أطر مختلفة، وينعقد مجلس الوزراء في صورتين هما:

✓ إذا انعقد تحت رئاسة رئيس الدولة يسمى " مجلس الوزراء " ولرئيس الدولة المشاركة في توجيه النقاش دون التصويت لأنه غير مسؤول سياسيا، لكن يستطيع رئيس الدولة التأثير في قرارات مجلس الوزراء عن طريق قوته المعنوية.

✓ مجلس الحكومة (الوزارة) إذا لم يحضره رئيس الدولة وانعقد تحت رئاسة الوزير الأول.

يعتبر حق رئيس الدولة في تعيين رئيس الوزراء وأعضاء الحكومة غير مطلق بحيث يتم اختيارهم من الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية أو من الأحزاب التي تشكل ائتلاف في البرلمان وذلك حتى تستند الحكومة إلى أغلبية برلمانية مؤيدة لسياساتها.

1- لابد من التفرقة بين المصطلحات في النظام البرلماني البريطاني، فهناك هيئة الوزارة " Cabinet"، وهناك الوزارة " Le Ministère" فالوزارة تعني كل أعضاء الحكومة، أما هيئة الوزارة فتعني الوزارات الرئيسية كوزراء الدولة والوزارات التقليدية السيادية في النظام البريطاني.

2- يوسف راشد فليف، مرجع سابق ص41.

يتمتع رئيس الوزراء في النظام البرلماني بحق اختيار وزراء حكومته، وما يقوم به رئيس الدولة من تعيين الوزراء لا يعدو كونه إجراءً شكلياً⁽¹⁾.

قد تتشكل الحكومة كلها من حزب سياسي واحد حاصل على الأغلبية البرلمانية، وهنا يحدث تجانس كبير بين الحكومة و البرلمان يؤدي إلى الاستقرار⁽²⁾، والخاصة أن النظام البرلماني يقوم على ركيزتين هما:

- رئيس دولة (ملكا كان بالوراثة أو رئيساً منتخباً في نظام جمهوري)
- رئيس وزراء أو رئيس حكومة أو وزيراً أولاً وهو مسؤول عن هيئة تسمى الحكومة ومسؤول سياسياً أمام البرلمان على خلاف رئيس الدولة الذي يعتبر غير مسؤول سياسياً.

3- مميزات الحكومة في النظام البرلماني

يرتكز النظام البرلماني على أساس الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وبذلك لا يسمح بكل بساطة أن تتدخل سلطة في اختصاصات السلطة الأخرى في مجال محدد ومضبوط بهدف التعاون بينهما⁽³⁾ وتتمتع الوزارة الأولى (الحكومة) في النظام البرلماني بالخصائص التالية:

1- يوسف راشد فلفل، مرجع سابق ص 42

2- إذا تشكلت الحكومة من عدة أحزاب فتسمى " حكومة ائتلافية " وتتميز بعدم الانسجام وعدم الاستقرار في العمل وتبقى مهددة بالانهيار في أي وقت لأنها لا تركز على أغلبية برلمانية تساندها في الأزمات وإنما المصلحة الحزبية هي الطاغية.

3- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة 2006 ص 1

1- مساندة البرلمان للحكومة

لدوام الحكومة واستمرارها لابد عليها من حيابة ثقة البرلمان وهذا يحتم على رئيس الدولة اختيار رئيس الحكومة من الحزب أو الائتلاف صاحب الأغلبية البرلمانية، وهناك اتجاه حديث لاختيار الوزراء من داخل البرلمان ولكن ليس حصريا (1)

2- التضامن والتجانس الحكومي

تشكل الحكومة في النظام البرلماني هيئة جماعية موحدة متضامنة و متناسقة و تقوم على الشأن العام للدولة داخليا و خارجيا في إطار سياسة عامة موحدة و متكاملة و هذا يحتم على رئيس الوزراء اختيار وزراء يشتركون في أفكار و مناهج العمل باعتباره هو من يقود الحكومة و يدافع عن سياساتها أمام البرلمان (2) ومن مظاهر التضامن بين الوزراء تحمّل كل وزير نتائج قرارات حكومته و لا يمكنه التذرع بأنه لم يكن موافقا أو متحفظا أو غائبا عن الجلسة،فالتضامن مفترض بين أعضاء الحكومة إلاّ إذا احتجّ الوزير علنا عن القرار و قدم استقالته، كما يجب على الوزراء التصويت بالإجماع على سياسة الحكومة وقراراتها و لا يُسمح بالامتناع عن التصويت، كما يتوجب على الوزراء عدم القيام بأي عمل أو اتخاذ أي موقف يحرّج حكومتهم، ومن مظاهر التضامن سقوط كل الحكومة في حالة تم سحب الثقة منها من طرف البرلمان (3).

3- مشاركة الوزراء في نشاطات البرلمان

يمكن للوزراء بالتواجد والمشاركة في مناقشات البرلمان وفي أعمال لجانه ويتمتعون بالأولوية في أخذ الكلمة والمبادرة مقارنة بالنواب (4).

1 - La ferrière Julien Manuel De Droit Constitutionnel .1947 P 7

2- عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، (د، د، ن)، (د، س، ن).

3- يوسف راشد فليف، مرجع سابق صفحة 49.

4- علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، إيتراك للطباعة والنشر، 2004 ص 158-159

تعتبر الحكومة في النظام البرلماني أداة للحكم واتخاذ القرارات، وليست جهازا لتنفيذ سياسات رئيس الدولة، وتستمد هذه الاختصاصات من الدستور فتقوم برسم السياسة العامة وتسهر على تنفيذها ولهذا فللحكومة كيان ذاتي متميز عن البرلمان وكذا عن رئيس الدولة ملكا كان أم رئيسا منتخبا (1).

الفرع الثاني: طبيعة العلاقة بين البرلمان و الحكومة

تقوم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني على أساس الفصل المرن المطعم بروح التعاون، ويرتكز ذلك على ركيزتين أساسيتين هما:

- عدم أفضلية أي سلطة على الأخرى
- وجود علاقة تعاون ورقابة متبادلة بينهما

أولا- المساواة بين مركزي الحكومة والبرلمان

يقتضي هذا المبدأ عدم خضوع أية سلطة للسلطة الأخرى، وهذا يخلق التوازن بينهما، ويمكن كل سلطة من وسائل رقابة تحفظ لها مركزها المتساوي مع السلطة الأخرى حيث تمتلك السلطة التشريعية حق التصويت بنزع الثقة من الحكومة "المسؤولية السياسية للحكومة"، وفي المقابل تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان " (2).

ثانيا - التعاون والرقابة المتبادلة

يفترض النظام البرلماني تعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية يتمثل في تمكينهما من أدوات التعاون ووسائل الاتصال المؤثرة بينهما مثل مساهمة الحكومة في تكوين

1- في النظام البرلماني المطبق في إنجلترا، لا يسمح للوزراء من غير أعضاء المجلس النيابي بحضور الجلسات وحتى الدخول إلى البرلمان وكذلك الوزراء أعضاء مجلس العموم لا يمكنهم الدخول والمساهمة إلا في أشغال مجلس العموم، ولا يستطيعون الدخول إلى مجلس اللوردات، وبذلك فالوزير لا يستطيع الدخول والمساهمة إلا في أحد المجلسين اللذان يعتبر عضوا فيهما (مجلس العموم أو مجلس اللوردات)

2- إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة والوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية 2006 ص 54.

البرلمان كتنظيم الانتخابات التشريعية و حق الدعوة إلى انعقاد البرلمان و حق تأجيل دوراته، كما تساهم الحكومة في إعداد التشريع من المبادرة إلى الإصدار، أيضا مشاركة أعضاء الحكومة في المناقشات داخل لجان البرلمان، كما أن للسلطة التشريعية أدوات ووسائل لها تأثير في عمل الحكومة، فيحق لها بذلك مناقشة الحكومة في الشأن العام الداخلي والخارجي، و طلب النصح منها في قضايا الساعة و يحق للبرلمان إنشاء لجان تحقيق خاصة بشأن نشاط الحكومة، كما يحق لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة كتابية وشفوية للوزراء و استجوابهم (1)

تؤسس هذه الوسائل مجتمعة للتوازن والتعاون المتبادل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام البرلماني، وتبقى أهم ركيزتين هي حق البرلمان في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان.

المطلب الثاني: ممارسة الرقابة البرلمانية في النظام الرئاسي

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية مهد النظام الرئاسي حيث تبناها دستورها لسنة 1787، ثم انتشر إلى بعض دول أمريكا اللاتينية، لكنه لم ينجح، ويختلف هذا النظام تماما عن النظام البرلماني، رغم أنهما ينبعان من النظام النيابي القائم على مبدأ الفصل بين السلطات.

تختلف الرقابة البرلمانية على الحكومة من حيث مرتكزاتها ووسائلها وآثارها، وهذا ما سنبيّنه وفقا للنقاط الآتية مفهوم النظام الرئاسي (فرع 1)، ثم الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (فرع 2).

1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 55 وما يليها.

الفرع الأول: مفهوم النظام الرئاسي

أولاً- تعريف النظام الرئاسي

يعرّف النظام الرئاسي بأنه نظام يرجح سلطة رئيس الجمهورية على حساب البرلمان⁽¹⁾، كما يعرفه آخرون بأنه " نظام ديمقراطي نيابي يقوم على وحدة رئاسة السلطة التنفيذية، وحصر كافة أجزائها أصولاً وفروعاً في شخص رئيس الجمهورية، مما يؤدي إلى تمتع هذا الأخير بسلطات ضخمة تعطيه قوة وسلطاناً وتمكنه من إدارة شؤون الحكم بنفسه"⁽²⁾.

يستمد رئيس جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية اختصاصاته الواسعة باعتباره منتخبا مباشرة من طرف الشعب على عكس رئيس الدولة في النظام البرلماني، الذي يسود ولا يحكم كما بيّناه في الدراسة سابقا

ثانياً - مميزات النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على ركيزتين أساسيتين هما: أحادية السلطة التنفيذية "نقطة أولى" والفصل بين السلطات "نقطة ثانية".

1- أحادية السلطة التنفيذية

يجمع رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، ويقوم برسم السياسة العامة للدولة وينفذها، وهو المسؤول الأول والأخير عليها أمام الشعب مباشرة، كون هذه السلطات تسمح لرئيس الجمهورية باختيار معاونيه (حق تعيين الوزراء وعزلهم). لا يتقيد الرئيس عند اختياره للوزراء بانتمائهم البرلماني أو السياسي ولا يبحث عن التجانس بينهم، ولكن هذا لا ينفي أن رئيس الجمهورية لا يأخذ هذه المسائل بعين الاعتبار

1- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية.

2- حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، رسالته السابقة ص 368 منقول عن: يوسف راشد فليفل، مرجع سابق ص

عند تعيين معاونيه، بل من العرف أن يختار الوزراء من إطارات الحزب الذي ينتمي إليه⁽¹⁾ وموافقة مجلس الشيوخ تكون دون مناقشة حيث صارت إجراءً شكلياً فقط.

كما يتميز النظام الرئاسي بعدم وجود الوزير بالمفهوم السياسي وإنما هو مجرد كاتب دولة معاون لرئيس الجمهورية بصفة فنية، فالمفهوم السياسي يتمثل في رئيس الجمهورية الذي يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة.

يطلق على الوزير في الولايات المتحدة الأمريكية اسم " Secretary " لذلك فهو يعتبر مجرد معاون فني ينفذ سياسة رئيس الجمهورية ويرتبط به بعلاقة سلمية باعتباره رئيس للحكومة في نفس الوقت.

2- عدم وجود مجلس الوزراء

لا يوجد في النظام الرئاسي هيئة متميزة عن رئيس الدولة تسمى " مجلس الوزراء " كما رأينا في النظام البرلماني، كون رئيس الجمهورية هو في الوقت نفسه رئيس الحكومة والوزراء، في النظام الرئاسي ليسوا بحاجة إلى مجلس وزراء لأنهم لا يتداولون حول السياسة العامة للحكومة، إنما هم مجرد أعوان إداريون ينفذون تعليمات رئيس الجمهورية، و يمكن لرئيس الجمهورية استشارة الوزراء وفق الطريقة التي يراها مناسبة، لكنه غير ملزم بأرائهم فالقرارات كلها تصدر باسمه لا باسم معاونيه، و الرئيس ليس في حاجة إلى الحصول على أغلبية أصوات الوزراء، بل يمكنه بمفرده تشكيل الإجماع، لكن هذا لا يعني التقليل من قيمة معاوني الرئيس في النظام الرئاسي، فنجد من الناحية العملية أن كتاب الدولة لهم وزن كبير و ثقل في صناعة قرارات الرئيس⁽²⁾

1- سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري النظم السياسية 1981 ص 227.
جرى العرف في الولايات المتحدة الأمريكية أن مجلس الشيوخ يترك الحرية للرئيس في اختيار معاونيه، رغم أن الدستور الأمريكي يطالب بموافقة مجلس الشيوخ على تعيينات الرئيس، وهذا ما يسمى " مجاملة الشيوخ The Senatorial Courtesy "

2- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق ص 57

3- عدم مسؤولية الوزراء أمام البرلمان

تعتبر مسؤولية الحكومة أمام البرلمان أهم ركيزة يقوم عليها النظام البرلماني، في حين نجد أن هذه الركيزة منعدمة في النظام الرئاسي فالوزراء مسئولون أمام رئيس الجمهورية الذي يختارهم ويعزلهم دون قيد أو شرط وهم مسئولون فردياً أمام الرئيس وليس جماعياً. يترتب على عدم مسؤولية الوزراء أمام الكونغرس ما يلي:

- لا يمكن للكونغرس مسائلة الوزراء سياسياً عن تصرفاتهم
- لا يستطيع الكونغرس سحب الثقة من الوزير ولا عزله من منصبه أو إجباره على الاستقالة، إلا في حالة الاتهام الجنائي⁽¹⁾

الفرع الثاني: آليات ممارسة الرقابة بين الحكومة والبرلمان

يطبق النظام الرئاسي فصلاً نسبياً بين السلطات، بحيث يطبق المبدأ نسبياً وبدرجات مختلفة وحتى الآباء المؤسسون في أمريكا لم يقصدوا في دستور 1776 تطبيق المبدأ تطبيقاً جامداً وعدم الإبقاء على أي تعاون بين السلطات، لكنهم أسسوا نظامهم على فكرة التعاون والرقابة المتبادلة⁽²⁾.

اهتدى الأمريكيون إلى تطبيق نظام يجعل كل سلطة تستطيع رد السلطة الأخرى إلى مكانها في حالة تجاوزه على نحو من التعاون والتوازن آلياً مثل الآلة التي لا تستطيع أن تعمل إلا إذا كان كل جزء من أجزائها في مكانه⁽³⁾.

1- حسن مصطفى البحري، مرجع سابق ص 516-517، يقوم مجلس النواب باتهام الوزير وتتم المحاكمة على مستوى مجلس الشيوخ.

2- أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 1980 ص482

3- أحمد كامل أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة 1960 ص127.

أولاً- رقابة البرلمان على الحكومة

تتجلى مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الأمريكي من خلال النقاط الآتية:

01- مساهمة السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان

يختار أعضاء مجلس النواب و أعضاء مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية عن طريق الانتخابات، من قبل هيئة الناخبين و لا تؤدي السلطة التنفيذية أي دور في هذا المجال، إلا أن هذا الحال لم يصمد كثيرا لظروف الحياة العملية و مقتضيات حسن سير المشروعات الحكومية، و لهذا تم إيجاد وسيلة الاتصال بين الحكومة و البرلمان ذلك من خلال (اللجان التابعة للكونغرس) و لاسيما تلك اللجان التي تكلف بإعداد مشاريع القوانين قبل عرضها على الكونغرس للتصويت، وفي هذا الشأن يقوم الوزير المعني بمشروع القانون بالاتصال برئيس اللجنة التابعة للكونغرس التي تحضر مشروع القانون، كما يتم الاتصال أيضا عند قيام اللجان البرلمانية بدعوة كبار المسؤولين الأمريكيين لسماع وجهات نظرهم حول مشروع قانون معين قبل إعداده و التصويت عليه (1).

ومن خلال المناقشات التي تدور في اللجان بين كبار الموظفين الإداريين معاونين للرئيس الأمريكي وأعضاء البرلمان تستطيع الحكومة الحصول على موافقتهم لتمرير ما تحتاجه من تشريعات وكذا الاعتمادات المالية، يحقق أعضاء اللجان أهدافهم من الحكومة في حدود اختصاصات السلطة التنفيذية دستوريا (2).

كما أن نظام الحزبين في الولايات المتحدة الأمريكية ساعد على هذا التعاون باعتبار كون الرئيس من حزب يملك نواب داخل الكونغرس الشيء الذي يسهل التعاون بينهما في

1- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص 66

2- رمضان بطيخ، مرجع سابق ص 291 (لا شك أن التزام الحكومة الأمريكية بتنفيذ طلبات ورغبات اللجان البرلمانية يعتبر نوع من أنواع الرقابة غير المباشرة، ولهذا تعتبر هذه اللجان أداة اتصال بين الحكومة و البرلمان، تمارس الرقابة والتعاون بين الحكومة من جهة والكونغرس من جهة ثانية

الجانب المالي والجانب التشريعي، يلتزم الرئيس وأعضاء الكونغرس اللذين يتبعون لنفس الحزب بتنفيذ برنامج الحزب وهذا يشكل توازنا سياسيا⁽¹⁾، فمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يظهر من خلال هياكل الحزب باعتبار رئيس الجمهورية وكبار معاونيه ينتمون لنفس الحزب الذي ينتمي إليه أعضاء الكونغرس.

02- الفصل العضوي بين السلطات

لا يسمح الدستور الأمريكي بجمع عضوية السلطة التنفيذية وعضوية أحد مجالس الكونغرس (مجلس النواب أو مجلس الشيوخ) وهناك استثناء فقط نصت عليه المادة 01/03 من الدستور الأمريكي التي سمحت لنائب الرئيس أن يكون في نفس الوقت رئيس مجلس الشيوخ، لكنه لا يملك حق التصويت إلا في حالة تساوي أصوات الشيوخ في المجلس⁽²⁾. إن وجود نائب الرئيس الأمريكي على رأس مجلس الشيوخ يساهم في نقل انشغالات الكونغرس إلى الرئيس والعكس وهذا ما يمنح مرونة التطبيق لمبدأ الفصل بين السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية.

03- مساهمة الرئيس الأمريكي في التشريع

يشارك الرئيس الأمريكي وفقا للدستور و العرف في عملية التشريع ويتم ذلك باقتراح القوانين بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة، و الطريقة الغير مباشرة كأن يعهد الرئيس الأمريكي لأحد أعضاء الكونغرس من أصدقائه بأن يقدم اقتراح مشروع قانون، أعدت نصوصه على مستوى مكتب الرئيس الأمريكي و الطريقة المباشرة تكون ملحقه بالرسالة السنوية التي يقدمها الرئيس الأمريكي للكونغرس، والتي تعتبر برنامجا للنشاط التشريعي

1- Zink and other, American Government and Politiques, New York ,1958 P 156

2- للعلم فإن نائب الرئيس ينتخب مع رئيس الجمهورية في النظام الأمريكي وله شرعية انتخابية.

المادة 3 الفقرة 1 من الدستور الأمريكي " يكون نائب رئيس الولايات المتحدة رئيسا لمجلس الشيوخ ولكن لا صوت له، إلا إذا تعادلت كفتا المقترعين "

وتضاف إليها تشريعات أخرى مكملة خلال السنة و بالتالي فالرسالة السنوية هي مجرد اقتراح يقدمه الرئيس للكونغرس مدعومة بالرأي العام⁽¹⁾.

04- اعتراض الرئيس على القوانين

يحق للرئيس الاعتراض على مشروعات القوانين أو القرارات التي تأتي من مكتب الكونغرس، هذا وفقا للفقرة 07 من المادة الأولى التي منحت الرئيس الأمريكي سلطة الموافقة على مشاريع القوانين ومختلف القرارات الصادرة عن الكونغرس وله سلطة الاعتراض وعدم الموافقة عليها ولكن يمكن للكونغرس أن يتغلب على التوقيف المؤقت للرئيس الأمريكي للحصول على أغلبية $\frac{2}{3}$ من أعضاء المجلس معا⁽²⁾.

05- إصدار التنظيمات

لرئيس الأمريكي يصدر التشريع الفرعي، يشارك به الكونغرس في عملية التشريع ولاسيما اللوائح التفويضية التي تنال موافقة المحكمة الاتحادية العليا على دستوريته بعد تردد طويل⁽³⁾.

06- التعاون في التشريع المالي

يعود الاختصاص بالتشريع المالي للكونغرس حسب الدستور الأمريكي وهذه وسيلة منحها الدستور الأمريكي للسماح للكونغرس بمراقبة الحكومة عن طريق تحكمه في القناة المالية من حيث تخصيص الإيرادات اللازمة وتحديد مصاريفها، وفي هذا الشأن يصدر الكونغرس قانون الميزانية السنوية وانتقد هذا التصرف من حيث أن إعداد الميزانية السنوية العامة يتطلب خبراء من قطاعات وزارية تابعة للسلطة التنفيذية تعرف احتياجاتها جيدا

1 -Hauriou ANDRE، Droit Constitutionnel Et Institutions Politiques 1975 P400.

2- المادة 1 فقرة 07 من الدستور الأمريكي 1776 المعدل والمتمم.

3- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق ص 70.

وتعرف كيف تقدر الإيرادات وأين تنفقها، وتركيبه الكونغرس غير قادرة على القيام بهذه المهمة منفردة⁽¹⁾.

أصدر الكونغرس الأمريكي في 23 أوت 1921 قانون يسمى قانون المحاسبة والميزانية " The Budget and Accounting " والذي أعطى صلاحيات واسعة للرئيس الأمريكي لإعداد الميزانية السنوية العامة، هذا الذي زاد من توسيع قنوات الحوار والتعاون بين الرئيس والكونغرس.

07- مساهمة الرئيس الأمريكي في النشاط البرلماني

لا يسمح الدستور الأمريكي للرئيس بالتدخل في عمل البرلمان كقاعدة عامة، حيث نصت المادة الثانية في فقرتها الثالثة على ما يلي:

" للرئيس في الظروف الاستثنائية أن يدعو كلا المجلسين أو أحدهما إلى الانعقاد وفي حالة حدوث خلاف بينهما بخصوص موعد تأجيل أو فض الجلسات فله أن يرجئها إلى الموعد الذي يراه مناسباً⁽²⁾، وبناءً على هذه المادة فإن الرئيس الأمريكي يتدخل ويدعو الكونغرس للانعقاد في حالة وجود ظروف استثنائية طارئة، وكذا في حالة وجود نزاع حول موعد فض الكونغرس، وهي حالة محددة في الدستور.

ثانياً - تأثير الكونغرس في الحكومة

يؤثر الكونغرس في الحكومة سواء بتدخله في أنشطتها أو عند ممارسته للرقابة على أعمالها، وفي بعض الأحيان عند الاشتراك في تكوينها، هذا لتحقيق مبدأ " السلطة تحدّ السلطة " ويستمد الكونغرس هذه الصلاحيات من الدستور وهي تنحصر فيما يلي:

1- رمضان بطيخ، مرجع سابق ص 94

2- المادة 3/2 من الدستور الأمريكي

1- مساهمة الكونغرس في تشكيل السلطة التنفيذية

يتمتع الكونغرس بمهمة اختيار الرئيس الأمريكي ونائبه في حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الانتخابات الرئاسية، ويقوم في سبيل ذلك مجلس النواب باختيار مرشح من بين الثلاث مرشحين الأوائل في الانتخابات الرئاسية، بشرط أن يكون لكل ولاية صوتا واحدا بغض النظر عن عدد نوابها في مجلس النواب، ويصبح رئيسا للولايات المتحدة المرشح الذي حصل على أغلبية أصوات النواب وليس عدد النواب الحاضرين فقط. يشترط اكتمال نصاب الثلثين $2/3$ لانعقاد جلسة اختيار رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ونائبه اقتراعا سريا في أجل أسبوعين فقط من 06 إلى 20 جانفي وهو موعد تنصيب الرئيس الأمريكي⁽¹⁾.

كما يختص مجلس الشيوخ (الغرفة العليا في البرلمان الأمريكي) بانتخابات نائب الرئيس من بين أكثر من مرشحين اثنين حاصلين على أصوات الناخبين، ويشترط حضور $2/3$ من الشيوخ لاستيفاء النصاب، وحتى يفوز أحد المرشحين لا بد من حصوله على الأغلبية المطلقة من أصوات الشيوخ قياسا بعدد أعضاء مجلس الشيوخ وليس قياسا بالأعضاء الحاضرين⁽²⁾.

في حالة عجز مجلس النواب عن انتخاب رئيس الجمهورية وكذلك عجز مجلس الشيوخ عن انتخاب نائب للرئيس، فعلى الكونغرس أن يصدر قانونا يعين من خلاله الشخص الذي يمارس اختصاصات الرئيس مؤقتا حتى انتخاب رئيس جديد للولايات المتحدة، أو يحدد هذا القانون الطريقة التي تعتمد في انتخاب الرئيس الجديد⁽³⁾.

1- أحمد شوقي محمود، مرجع سابق ص 161-162 (هذه الإجراءات بينّها الدستور الأمريكي من خلال التعديل الثاني عشر).

2- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق ص 78.

3- المرجع نفسه ص 78-79.

إن هذه المهمة الأساسية التي تتمتع بها السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية تعتبر أداة تعاون قوية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في نظام الولايات المتحدة الأمريكية الذي يعتبر النموذج العملي والواقعي للنظام الرئاسي.

2- حالة عزل الرئيس الأمريكي

أكدت الفقرة الأولى من المادة الثانية في الدستور الأمريكي أنه في حالة عزل الرئيس أو وفاته أو استقالته أو عزه عن القيام بسلطات وواجبات منصبه، يؤول المنصب إلى نائب الرئيس الذي هو رئيس مجلس الشيوخ في نفس الوقت، ويصدر الكونغرس قانون يبين من خلاله كل الأحكام المتعلقة بعجز أو وفات أو استقالة أو عزل الرئيس، الأمريكي ونائبه أو كليهما معاً، ويقرر الكونغرس من هو الموظف الذي يتولى اختصاصات الرئاسة ويستمر هذا الأخير في مزاولة مهامه حتى زوال المانع أو انتخاب رئيس جديد للولايات المتحدة الأمريكية⁽¹⁾.

يعلن عزل الرئيس الأمريكي برسالة يحريها هو بذاته قبل إرسالها إلى نائبه (أي رئيس مجلس الشيوخ) وإلى رئيس مجلس النواب يوضح من خلالها عزه عن القيام بواجباته، وهنا يقوم نائب الرئيس بالقيام بواجبات الرئيس الأمريكي دون تسلم منصب الرئاسة حتى يزول هذا العجز بإعلان جديد من الرئيس الأصيل بإتباع نفس الإجراءات الأولى⁽²⁾.

1- المادة الثانية الفقرة الأولى من الدستور الأمريكي المعدل والمتمم.

تعالج هذه المادة حالتين: الأولى تتعلق بالشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية أين تؤول الرئاسة لنائب الرئيس، ويكمل العهدة الرئاسية إلى غاية انتخاب رئيس جديد، والحالة الثانية تتكلم عن العجز (العقلي، الجسماني، الأسر، الفقد)، وفي هذه الحالات أيضا يقوم نائب الرئيس بإتمام العهدة الرئاسية.

2- التعديل الخامس والعشرون للدستور الأمريكي 1967، طبقا للتعديل الدستوري الأمريكي العشرين، أصدر الكونغرس الأمريكي في 18 يوليو 1947 بناءً على اقتراح من الرئيس " هاري ترومان " تشريعا حمل اسم " **Presidential Decision - Act of 1974** "، أي قانون الخلافة الرئاسية نسخ بموجبه جميع التشريعات السابقة، وما زال هذا التشريع ساري المفعول لكن أدخلت عليه تعديلات سنة 1988.

واجه هذا التعديل حالة رفض شديدة بحجة عدم قدرة الرئيس على إعلان عجزه بنفسه، تم تكليف نائب الرئيس بتقديم الإعلان وحتى لا يساء استخدام هذا الحق طمعا في الرئاسة، أشرك الدستور الأمريكي مع نائب الرئيس حتى يمكنه تقديم إعلان العجز كل من:

• إما هيئة مكونة من أغلبية الوزراء

• أو هيئة أطباء وعلماء النفس وغيرهم.

كما يتضمن الإعلان تعيين الرئيس الاحتياطي لمجلس الشيوخ ومجلس النواب، وتمارس مهام رئيس الجمهورية مؤقتا.

في حالة عزل، وفاة أو استقالة كل من رئيس الدولة ونائبه فإن رئيس مجلس النواب هو الذي يخلف الرئيس ويستقيل من منصبه كرئيس لمجلس النواب وكعضو في المجلس، وإن كان له مانع فإن رئيس مجلس الشيوخ المؤقت هو الذي يتولى رئاسة الجمهورية مؤقتا ثم يليه أعضاء الحكومة حسب ترتيب معين، لكن هذه الحالة لم يسبق لها الحدوث إلى غاية كتابة هذا المؤلف، ولم يطبق هذا التشريع منذ سنه ولو مرة واحدة (1).

3- شغور منصب الرئيس الأمريكي

نص التعديل الخامس والعشرون للدستور الأمريكي سنة 1967و بالتحديد في الفقرة الثانية من المادة الأولى ما يلي: " في حالة خلو منصب الرئيس، فإن رئيس الجمهورية يرشح نائبا للرئيس ويتولى هذا المرشح منصبه بعد موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الكونغرس "، ومن هنا فإن نائب الرئيس يعين بالاشتراك بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية (2).

4- المهام التنفيذية للكونغرس

تتمثل هذه المهام فيما يلي:

1- حسن مصطفى البحري، مرجع سابق ص 404.

2- المادة 2/1 من التعديل الدستوري الأمريكي 1967.

يعد مجلس الشيوخ بمثابة مجلس سياسي للرئيس الأمريكي حيث يشاركه في تعيين الوزراء والسفراء وغيرهم من الممثلين الدبلوماسيين، وقضاة المحكمة الفيدرالية العليا وسائر موظفي الولايات، يوافق مجلس الشيوخ وفقا للدستور على المعاهدات التي يبرمها الرئيس الأمريكي، وهذه الاختصاصات تكيف حسب البعض على أنها وسائل رقابية تملكها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام الأمريكي⁽¹⁾.

5- دور الكونغرس في التحقيق

لم ينصّ الدستور الأمريكي على هذه السلطة مباشرة، لكن العرف الدستوري في أمريكا هو الذي صاغها، وتفوض سلطة التحقيق عادة إلى لجان ينشئها الكونغرس لهذا الغرض ويترتب على ممارسة سلطة التحقيق عدة نتائج منها تقديم توصيات للحكومة، صدور تشريعات تتجاوب وتوصيات اللجان، يتخذ الكونغرس قرارات تمس الحكومة وهيكلتها بناء على تقارير لجانه، يتم الموافقة على الإنفاق المالي للدوائر الوزارية وفق توصيات هذه اللجان، تنشر التحقيقات للرأي العام الذي يشكل ضغطا على الحكومة⁽²⁾.

6- حق الكونغرس بالاتهام والمحاكمة

جاء في المادة الثانية في فقرتها الرابعة من الدستور الأمريكي النص على حق الكونغرس في المحاكمة الجنائية وبيّن أنه يخضع للمحاكمة البرلمانية رئيس الجمهورية ونائبه والوزراء بالإضافة إلى باقي الموظفين في السلطة التنفيذية وذلك في حالة خيانة البلاد والرشوة ومختلف الجنايات والجنح الخطيرة⁽³⁾.

1- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق ص 83-84.

2- المرجع نفسه ص 85-86.

3- جاء في المادة 4/2 من الدستور الأمريكي ما يلي (يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى، وأدينوا بمثل هذه التهم.

يحرك مجلس النواب مرحلة تقديم الاتهام ثم مرحلة المحاكمة التي يتولاها مجلس الشيوخ، ومهما يكن حكم مجلس الشيوخ فإنه لا يتعدى العزل من المنصب والحكم بعدم أهلية المحكوم عليه للتمتع بمنصب رفيع أو منصب يبنى على الثقة أو يدّر ربحاً مالياً في الولايات المتحدة الأمريكية، ويشترط حكم مجلس الشيوخ بالإدانة بثلاثي $\frac{2}{3}$ الحاضرين⁽¹⁾.

نلاحظ أن العقوبة الثانية بعد العزل هي أمر تقديري لمجلس الشيوخ وليس وجوبياً، ويبنى حسب طبيعة الجرم، فالعقوبة الأصلية هي العزل من المنصب. اختلف الخبراء في طبيعة محاكمة مجلس الشيوخ، هل هي محاكمة جنائية باعتبار الأحكام التي تصدرها؟ أم هي محاكمة تأديبية؟ أم تأديبية من نوع خاص⁽²⁾. مهما يكن الأمر فمحاكمة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية تعتبر إحدى أهم ركائز التوازن في النظام الرئاسي المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية.

1- المادة 02 الفقرة 03 البند 07 من الدستور الأمريكي.

2- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق ص 86-87.

الفصل الثاني
وسائل وآليات الرقابة البرلمانية
في الجزائر

الفصل الثاني

وسائل وآليات الرقابة البرلمانية في الجزائر

نعالج في هذا الفصل من الدراسة الوسائل التي يمنحها المؤسس الدستوري وحتى العرف الدستوري للبرلمان من أجل ممارسة رقابته على السلطة التنفيذية، ثم نبين كيف نظم المؤسس الدستوري الجزائري رقابة البرلمان على الحكومة في ظل الدستور النافذ أي التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020 من خلال مبحثين.

المبحث الأول: آليات الرقابة البرلمانية المخرجة للحكومة

منحت الدساتير المختلفة الجزائرية منذ الاستقلال آليات للبرلمان لمساءلة الحكومة على أعمالها ومدى موافقتها لتحقيق الصالح العام والتنمية، ومن هذه الآليات ما يستطيع النائب ممارسته بطريقة فردية، كالسؤال البرلماني بأنواعه (مطلب أول)، أو تلك التي تمارس في إطار مجموعة من النواب مثل الاستجواب البرلماني وأحكامه (مطلب ثاني) ولجان التحقيق البرلمانية التي تتطلب إجراءات خاصة تتضمنها الدساتير وتحيل على القوانين الخاصة (العضوية) أو الأنظمة الداخلية للبرلمان لتنظيمها (مطلب ثالث).

نجمع كل هذه الآليات في مبحث واحد لأن أثرها واستعمالها لا يؤدي إلى إقالة الحكومة وإنما تنبيهها فقط وإحراجها .

المطلب الأول: السؤال البرلماني

برزت آلية السؤال البرلماني كوسيلة رقابية يمارسها نواب البرلمان في مواجهة عضو الحكومة في أغلب دساتير الدول والتي اتفقت تقريبا حول شروطه الشكلية والموضوعية باستثناء بعض التفاصيل.

الفرع الأول: نشأة السؤال البرلماني وتطوره

ظهر السؤال أول مرة في بريطانيا لأن دستورها عرفي، و تعتبر أهم الديمقراطيات الغربية و أعرقها و لم ينصّ عليها الدستور و إنما مارسه النواب في البرلمان، و جاء السؤال

البرلماني في بريطانيا كبدل تدريجي لنظام الالتماسات والشكاوى التي تقدم إلى البرلمان ضد السلطات⁽¹⁾، ثم انتقل السؤال البرلماني إلى الجمعية الوطنية في فرنسا، ولكن لم يتم النص على السؤال في الدستور الفرنسي إلى غاية الجمهورية الخامسة من خلال دستور 04 أكتوبر 1958، وذلك من خلال المادة 48⁽²⁾، كما أخذت جمهورية مصر العربية بآلية السؤال البرلماني من خلال دستور 1923 وأخذت به الجزائر في كل دساتيرها ابتداء من دستور 1963 حتى آخر تعديل دستوري في 01 نوفمبر 2020.

ويعتبر السؤال أكثر وسيلة رقابية شيوعاً وانتشاراً وممارسة من طرف النواب حيث يسمح لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يقدم سؤالاً إلى الوزراء مضمونه حول أعمال ونشاطات قطاعاتهم الوزارية، وهدف السؤال هو الحصول على إجابة وبذلك فهو أداة استعلام واستيضاح عن أمر معين من الوزير المعني، يقدم السؤال عادة شفاهية أو كتابة وتكون الإجابة عليه كتابياً أو شفاهياً حسب الحالة.

أولاً: تعريف السؤال البرلماني

لا يوجد تعريف فقهي أو تشريعي موحد للسؤال البرلماني وقد عرفه الفقه الإنجليزي بأنه وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أي سؤال في شأن من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصاته، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة أو التشجيع على اتخاذ إجراء معين⁽³⁾.

1- عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية (نشأتها، أنواعها، وظائفها) دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، الطبعة الأولى 1987 ص 14.

2- المادة 48 من دستور فرنسا 04 أكتوبر 1958 المعدل والمتمم بالقانون الدستوري رقم 74-2008 المؤرخ في 23 يوليو 2008.

3- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق ص 275.

عرف السؤال البرلماني على أنه استيضاح موجه من أحد النواب إلى أحد الوزراء أو إلى رئيس مجلسهم بقصد الاستفسار عن نقطة معينة تتعلق بأمر من الأمور الداخلة في اختصاصاته والمتعلقة بأعمال وزارته⁽¹⁾.

يتشكل السؤال البرلماني من فئتين وهما السؤال الكتابي والسؤال الشفوي، ويمتاز السؤال البرلماني بأنه حق صرف لعضو البرلمان، والمشكل الذي يُطرح هو بالنسبة للأنظمة التي تسمح لعضو البرلمان أن يكون في نفس الوقت وزيرا ونائبا، أما الأنظمة التي تأخذ بمبدأ التنافي فلا يُطرح هذا الإشكال.

يكيف السؤال على أنه شخصا لعضو البرلمان كما يمكنه الاستغناء عليه ويتوقف السؤال عند حد الاستيضاح ولا يتجاوز ذلك والاستفهام ولا يتعداه، ويوجه السؤال إلى وزير واحد في حدود قطاعه الوزاري ولا يتعدى إلى وزراء آخرين أو قطاعات أخرى.

ينتهي السؤال البرلماني بزوال صفة النائب على صاحبه لأنه شخصي أو بزوال صفة الوزير عن تلقى السؤال⁽²⁾.

كما يعتبر السؤال حقا طبيعيا للنائب سواء نص عليه الدستور أم أغفله، لأن من يملك الكل يملك الجزء، و البرلمان يملك حق سحب الثقة من الحكومة فكيف لا يملك حق طرح الأسئلة.

ثانيا - أنواع السؤال البرلماني

تنقسم الأسئلة البرلمانية إلى: السؤال الكتابي والسؤال الشفهي

يكون السؤال الكتابي في شكل طلب يوجهه النائب إلى عضو من أعضاء الحكومة بشأن يتعلق بقطاعه الوزاري للاستفسار عن قضية تشغله أو تهم دائرته الانتخابية أو تهم

1 - DUVERGER (M), Institutions Politiques Et Droit Constitutionnel Themis ,1er Edition Paris 1963 P 159.

2- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق ص279.

الوطن بأكمله ⁽¹⁾، وتحتاج الأسئلة الكتابية الوقت لأنها تتطلب أرقام ومعطيات، يقدم الوزير للنائب صاحب السؤال الإجابة كتابيا .

يعرف مجلس العموم البريطاني ثلاثة أنواع من الأسئلة الكتابية وهي:

- الأسئلة التي طرحت في شكل سؤال شفهي ولم يتمكن الوزير المعني من الإجابة عليها لضيق الوقت، فتحول إلى سؤال كتابي تتم الإجابة عليه كتابة.
- الأسئلة الكتابية المتعددة والتي لا تتطلب الإجابة عليها في يوم واحد.
- الأسئلة التي تتطلب إجابة مكتوبة في وقت محدد ⁽²⁾.

جعل المؤسس الدستوري الجزائري الأسئلة البرلمانية آلية لرقابة البرلمان على الحكومة، حيث نص عليها في المادة 152 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016، وأحال على القانون العضوي 16-12 لتبيان شروطها وأحكامها وآليات تطبيقها.

الفرع الثاني: أهداف السؤال البرلماني

يهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف نשמّلها فيما يلي:

أولاً- الرقابة على عمل الحكومة

يبين السؤال البرلماني تقاعس الحكومة على الاستجابة لطلبات الشعب، ويمكن أن يساهم السؤال في إيصال مظالم المواطنين من تعسف الإدارة عن طريق النواب في البرلمان، كما أن السؤال الكتابي ينبه الوزير إلى النقائص الموجودة في موقع ما من القطاع الذي يشرف عليه ⁽³⁾.

1- النار محمد، مراقبة البرلمان للحكومة بواسطة الأسئلة، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط 87-1988 ص 65،66.

2- يوسف راشد فليف، مرجع سابق ص 283.

يعتبر النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية أن الأسئلة الكتابية التي لم يتم الإجابة عليها في وقتها تتحول تلقائيا إلى أسئلة شفوية.

3- محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في الدستور الكويتي ومؤسساته السياسية، الطبعة الأولى (د، د، ن) 2006 ص 424.

ثانيا - نقل مشاكل المجتمع للحكومة

يبرز السؤال البرلماني للحكومة المشاكل الأساسية التي تعرقل تنمية المجتمع وتدفعها إلى إيجاد الحلول المناسبة لها.

ثالثا - السؤال وسيلة للحصول على تفسير القوانين

قد يؤدي السؤال البرلماني إلى الحصول على تفسير من الوزير أو عضو الحكومة لنص قانون أو نص تنظيمي ترتبت عليه مراكز قانونية للمواطنين⁽¹⁾.

رابعا - السؤال البرلماني داعم لفعالية عمل الحكومة

يدفع السؤال البرلماني عضو الحكومة لتقديم أرقام تعكس مدى تقدم المشاريع الحيوية مقارنة بالبرامج الحكومية، وتقديم مبررات التأخر في تحقيق هذه الأهداف، وفي حالة تحول السؤال إلى مناقشة عامة فإنه من الممكن أن يربط مسؤولية على الحكومة.

المطلب الثاني: تطور النظام القانوني للسؤال البرلماني في الجزائر

جاء في دستور 1963 النص على حق النواب في طرح السؤال الكتابي والسؤال الشفوي بمناقشة أو بدونها، وأحال على النظام الداخلي للمجلس الوطني (البرلمان) لتحديد شروط وكيفيات تطبيق المادة 38 من دستور 10 سبتمبر 1963⁽²⁾.

اعتبر دستور 22 نوفمبر 1976 البرلمان ممارسا لوظيفة تشريعية، لا لسلطة تشريعية لأن السلطة السياسية كانت بيد حزب جبهة التحرير الوطني، الذي كان يعتبر في تلك المرحلة الحزب الوحيد، بينما كانت الحكومة تمارس وظيفة تنفيذية و العدالة وظيفة قضائية، أما الرقابة الفعلية فكانت تمارس على مستوى هياكل حزب جبهة التحرير الوطني القيادية و القاعدية، رغم ذلك أعطت المادة 162 من دستور 22 فبراير 1976 لنواب (البرلمان) حق طرح سؤال كتابي لأي عضو في الحكومة، و على أعضاء الحكومة أن يجيبوا في أجل

1- عادل الطيطباي، مرجع سابق ص 18.

2- المادة 38 من دستور 10 سبتمبر 1963.

(15) خمسة عشر يوما. وأكدت على نشر الأسئلة والأجوبة بنفس الطريقة التي تنشر بها مداولات المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

أعطى دستور 23 فبراير 1989 لنواب المجلس الشعبي الوطني حق توجيه أي سؤال كتابي أو شفوي لعضو الحكومة من خلال المادة 125، كما أعطت لعضو الحكومة مهلة 30 ثلاثين يوما للإجابة على السؤال في جلسة مخصصة داخل المجلس، وهذا ما يعطي إمكانية توسيع السؤال إلى مناقشة إذا ارتأى عدد من النواب ذلك، ويتم إجراء المناقشة وفقا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

وأكدت المادة على نشر الأسئلة والأجوبة وفقا للإجراءات التي تتبع في نشر مداولات المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

حافظ دستور الجزائر 28 ديسمبر 1996 على نفس ما جاء به دستور 1989 باستثناء إعطاء حق السؤال لمجلس الأمة (الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري) وقد مست عدة تعديلات هذا الدستور في 2002 و 2008⁽³⁾.

نصت المادة 152 من التعديل الدستوري 2016 أنه يحق لأعضاء البرلمان (نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة)، أن يوجهوا أي سؤال شفهي أو كتابي لأي عضو في الحكومة، وحددت بأن يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل لا يتجاوز (30) يوما، أما بالنسبة للأسئلة الشفوية فإن الجواب عليها يجب ألا يتعدى (20)

1- المادة 62 من دستور 22 نوفمبر 1976.

2- المادة 125 من دستور 23 فبراير 1989.

3- دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم في 2002 و 2008 و 2016 و 2020.

يوما⁽¹⁾. ونصت المادة 158 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020 على حق أعضاء البرلمان بغرفتيه أنم يوجهوا سؤالاً شفويًا أو كتابيًا لأي عضو في الحكومة⁽²⁾.

أحال الدستور الجزائري على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لتحديد شروط تحويل الأسئلة الموجهة من أعضاء البرلمان لأعضاء الحكومة، وجاء في المواد 70 و73 من القانون العضوي الناظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ما يفيد، أن يعقد كل من المجلسين بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة عن الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة ويتم تحديد يوم الجلسة بالتشاور بين مكنتي المجلسين والحكومة.

كما سمحت نفس المادة للنائب صاحب السؤال من سحبه أو تحويله إلى سؤال كتابي، واشترطت أن يتم ذلك قبل انعقاد الجلسة المخصصة لإجابة الحكومة وأن يتم تبليغها بذلك، وحدد حق عضو البرلمان بطرح سؤال واحد فقط في الجلسة الواحدة، وذلك للسماح لباقي أعضاء البرلمان لطرح أسئلتهم، ويتم ضبط عدد الأسئلة التي يمكن الإجابة عليها في ذات الجلسة وذلك بالتشاور بين مكنتي المجلسين والحكومة⁽³⁾.

الفرع الأول: أحكام تقديم السؤال البرلماني

بالرجوع إلى المادة 111 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإن نص السؤال الشفوي أو الكتابي يودع من قبل صاحبه لدى (مكتب المجلس الشعبي الوطني)⁽⁴⁾، كما أن النظام الداخلي لا يسمح للنائب بأن يطرح سؤالاً واحداً على أكثر من وزير في الحكومة.

1- المادة 152 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016، الصادر بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

2- المادة 158 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر عدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

3- المادة 72 قانون عضوي رقم 12/16 مؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 16 مؤرخة في 28 أوت 2016.

4- المادة 111 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 30 يوليو 2000 المعدل والمتمم.

لا يسمح بأن يوكل النائب نائباً آخر من أجل إيداع نص السؤال الكتابي أو الشفوي ولا تلقي الإجابة⁽¹⁾، كما أنه لا يُقبل أي سؤال كتابي أو شفوي تمت الإجابة على موضوعه في أقل من سنة، وهذا الطرح يبدو لي غير منطقياً فإن تغير الظروف والأحداث والمعطيات لا يمنع من تكرار طرح النائب للسؤال على عضو الحكومة، وفي حال عدم قبول السؤال الشفوي أو الكتابي يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بإصدار قرار مغل ويسلمه إلى النائب صاحب السؤال⁽²⁾.

على صاحب السؤال الشفوي، أن يتقيد بموضوع السؤال في الجلسة المخصصة لذلك، ويمكنه تحويل السؤال الشفوي إلى سؤال كتابي بناءً على مبادرة من صاحبه أو باقتراح من مكتب المجلس ويمكن لصاحب السؤال سحبه قبل اليوم المحدد للجلسة ب 24 ساعة على الأقل⁽³⁾.

وإذا غاب صاحب السؤال الشفوي عن الجلسة بدون مبرر فيتحول السؤال إلى سؤال كتابي تلقائياً ويأخذ أحكامه، يمكن للنائب تقديم وكالة لزميل له ساعة واحدة قبل بدء الجلسة على الأقل، وفي حالة قام النائب صاحب السؤال الشفوي بتبرير غيابه فيبرمج سؤاله للجلسة المقبلة ولا يجوز تأجيل طرح السؤال الشفوي أكثر من مرة واحدة⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: إجراءات طرح السؤال البرلماني

يقدم صاحب السؤال الشفوي سؤاله في مدة (3) ثلاث دقائق، أما إجابة عضو الحكومة فمحددة ب (7) سبع دقائق ويمكن لصاحب السؤال التعقيب في (4) أربع دقائق

1- المادة 113 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- المادة 114 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3- المادة 115 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4- المادة 116 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 74 من القانون العضوي 16-12.

ولعضو الحكومة الرد في مدة (3) ثلاث دقائق مع التقيد بموضوع السؤال من الطرفين ولرئيس الجلسة سلطة تقديرية في ذلك⁽¹⁾.

تعطى الأولوية للسؤال الذي سجل أولاً لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في حالة وجود سؤالين من نائبين مختلفين مطروحين على نفس الوزير وفي نفس الموضوع. يعرض عضو مجلس الأمة سؤاله الشفوي في ظرف (3) ثلاث دقائق كما هو الحال مع عضو المجلس الشعبي الوطني، يجيب عنه عضو الحكومة في مدة (6) ست دقائق، وبعد تلقي عضو مجلس الأمة الجواب يمكنه التعقيب في مدة (3) ثلاث دقائق و نفس المدة مُنحت لعضو الحكومة للإجابة عليه مع تقيد الطرفين بموضوع السؤال⁽²⁾. يبدو لي أنه كان على المشرع أن يجعل فترة طرح السؤال و الإجابة عليه و فترة التعقيب نسبية مثلاً بين (3 إلى 8) دقائق، حسب طبيعة السؤال و ما يتطلبه من جواب، فإذا كان عضو الحكومة مطالب بتقديم أرقام ثم تحليلها فهل تكفيه (7) سبع دقائق؟!، و ما كان للمشرع أن يمنح السلطة التقديرية لرئيس الجلسة حتى لا تكون أداة في يده لرفع الحرج عن الوزير إذا كان ينتمي إلى حزبه السياسي ورأى بأن النائب يملك حجة قوية تخرج الوزير وبذلك يستعمل الوقت كأداة لكبح النائب، رغم أن حق النائب في طرح سؤاله الشفوي معترف به دستوريا ولم يقيده الدستور ولا القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة و البرلمان .

إذا غاب عضو مجلس الأمة عن جلسة طرح سؤاله دون أن يوكل من قد ينوب عنه فقد حقه في طرح السؤال⁽³⁾، يبدو أن المشرع لم يأخذ في الحسبان حالة القوة القاهرة، فلا يمكن منع عضو مجلس الأمة من حقه الدستوري في طرح سؤال شفوي بمجرد غيابه عن الجلسة وعدم توكيل من ينوبه دون البحث عن مبررات الغياب، كما يمكن لعضو مجلس

1- المادة 117 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 72 من القانون العضوي 12-16.

2- المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 أوت 2017 ج.ر عدد 49 والمادة 72 من القانون العضوي 12-16.

3- المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الأمة والمادة 72 من القانون العضوي 12-16.

الأمة تحويل سؤاله الشفوي إلى سؤال كتابي أو سحبه، ويتم ذلك قبل تحديد تاريخ جلسة الإجابة على الأسئلة الشفوية (1).

حسب المادة 75 من القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة و البرلمان فإنه إذا رأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة فتفتح مناقشة، وأحال على النظام الداخلي لكل غرفة لتحديد شروط إجرائها (2).

الفرع الثالث: المناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني

يمكن ل (60) ستين نائبا على الأقل إيداع مقترح لائحة لإجراء مناقشة عامة حول جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي، و يودع مندوب أصحاب اللائحة أو من ينوب عن الموقعين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني للبت الطلب فيه، و في حالة قبول الطلب يوزع جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي على النواب ويعرض اقتراح اللائحة على التصويت في جلسة عامة وإذا حصل الاقتراح على أغلبية أصوات النواب الحاضرين تفتح مناقشة عامة، وتحدد تلك الجلسة بالتشاور بين الحكومة و مكتب المجلس الشعبي الوطني، وتتبع المناقشة نفس الإجراءات وتختتم بجواب عضو الحكومة (3).

يحق لعضو مجلس النواب الفرنسي أن يطرح سؤال شفوي مصحوب بنقاش مدته بين عشرة (10) إلى عشرين (20) دقيقة وتمتد هذه المدة إلى ثلاثين (30) دقيقة في مجلس الشيوخ، وبعد تلقي إجابة عضو الحكومة تمتد المناقشة إلى كل النواب خلال فترة محددة وتضاف (5) خمس دقائق لصاحب السؤال الأصلي، لهذا أرى أنه من الأحسن أن تأخذ الجزائر بهذا النوع من الأسئلة (أي السؤال المصحوب بنقاش).

1- المادة 98 من النظام الداخلي لمجلس الأمة والمادة 94 من القانون العضوي 12-16.

2- المادة 75 من القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة و البرلمان 12-16.

3- المادة 114 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

أخذت بريطانيا وهي مهد الديمقراطية الغربية بهذا النوع من الأسئلة والذي يسمح لعضو البرلمان صاحب السؤال إضافة سؤالاً إضافياً أكثر دقة من السؤال الأول الافتتاحي، وهذا النوع من الأسئلة يربك الحكومة ويضعها في حرج ويدلل على مدى تحكم الوزير في قطاعه الوزاري (1).

الفرع الرابع: المناقشة على مستوى مجلس الأمة

إذا تبين لمجلس الأمة أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة عامة، تفتتح هذه المناقشة بطلب من (30) ثلاثين عضواً على الأقل، يودع الطلب لدى مكتب مجلس الأمة.

يحدد المجلس مع الحكومة تاريخ إجراء المناقشة (2)، يبدو أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يفصل في شروط وكيفيات إجراء المناقشة العامة رغم أن القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة و البرلمان أحال عليه لتنظيم هذه المسائل من خلال المادة 75 منه، ولهذا لا بد من إدخال تعديل على النظام الداخلي لمجلس الأمة لاستدراك المسألة.

ووفقاً للمادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإن السؤال الشفوي أو الكتابي يودع من طرف صاحبه لدى أمانة مكتب المجلس ويبت هذا الأخير في طبيعة الأسئلة الشفوية أو الكتابية ويرسلها إلى الحكومة متى استوفت الشروط الشكلية المطلوبة (3)، وفي حالة عدم استيفاء السؤال للشروط فيبلغ بذلك صاحبه.

تم تحديد هذه الشروط الشكلية وفق المادة 94 من نفس النظام حيث اشترطت تحرير السؤال باللغة الوطنية الرسمية (العربية) وأن يقتصر على موضوع واحد محدد بدقة، وألا

1- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق ص 289.

2- المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ظهر نوع من الأسئلة الشفوية في فرنسا سنة 1876 على مستوى مجلس الشيوخ وسمي بالسؤال مع موافقة الوزير، بحيث لا يتم الموافقة على جدولة السؤال حتى تتم موافقة الوزير عليه.

3- المادة 94 من نفس القانون الداخلي.

يكون موضوع السؤال نص قانوني مودع لدى مكتب مجلس الأمة، ولا ينصبّ السؤال على قضية محل إجراء قضائي، أو أن يكون ذا طابع شخصي⁽¹⁾.

يبدو أن الشروط التي جاءت بها المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة منطقية وتجعل السؤال هادفا بعيداً عن الحسابات الشخصية والحزبية والسياسية.

أما فيما يتعلق بالسؤال الكتابي أو الشفوي الذي يطرحه نائب بالمجلس الشعبي الوطني فإن المادة 112 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بينت بأن يكون السؤال محرراً بشكل موجز يقتصر على موضوع واحد واكتفت بنفس ما بينته المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة وأضافت حالتين هما، ألا يكون السؤال مخالفاً للنظام العام والآداب العامة⁽²⁾.

أعتقد أن فكرة النظام العام والآداب العامة مطاطية غير محددة، وكيف لنائب أو عضو برلمان ممثلاً للإرادة الشعبية أن يطرح سؤالاً يمس ويخالف النظام العام والآداب العامة؟

نص التعديل الدستوري 2020 من خلال مادته 158 على حق أعضاء مجلسي البرلمان في توجيه سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة وألزمت عضو الحكومة بأن يقدم جواباً كتابياً عن السؤال الكتابي خلال أجل أقصاه 30 يوماً بالنسبة للأسئلة الشفوية فإن عضو الحكومة ملزماً بأن يقدم الجواب خلال أقصاه 30 يوماً.

نصت نفس المادة في فقرتها الثانية بأن يفقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة جلسة أسبوعية بالتداول لتقديم أجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة، وإذا تبين لأي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة عن سؤال شفوي أو كتابي يبرر إجراء مناقشة فإن المناقشة تجرى وفق أحكام يبينها النظام الداخلي

1- المادة 112 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق ص 469.

للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة، واللذان سيتم تعديلهما بعد تبني التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020، وتنتشر الأسئلة والأجوبة طبقاً للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان...¹

المطلب الثاني: الاستجواب

يعد الاستجواب من بين أهم الوسائل التي تمكن البرلمان من ممارسة رقابته على أعمال الحكومة، ولهذا نصت عليه أغلب الدساتير في العالم، وبينت قواعد ممارسته ومنها الدستور الجزائري ساري النفاذ 2020، ويعتبر الاستجواب من الوسائل الخطيرة على الحكومة لأنه يحمل مساءلة ومحاسبة ومؤاخذه من النواب تجاهها. أو بمعنى آخر فالاستجواب يحمل في طياته اتهاماً وقد يصل إلى سحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة أو الحكومة كلها⁽²⁾.

لم ينص الدستور الفرنسي الحالي 1958 على الاستجواب رغم أن النظام الدستوري الفرنسي أخذ به من خلال دستور 1871 وانتقل بعد ذلك إلى دساتير عدة دول، حتى النظام الإنجليزي لم يعرف حق الاستجواب واستبدله بنظام يسمى " حق الاقتراح بالتأجيل "، " Motion For The Gouvernement " وتعني السؤال إضافة إلى المناقشة على عكس بلجيكا وألمانيا التي تسميه " السؤال الكبير " ⁽³⁾. ونظراً لخطورة آلية الاستجواب لا بد علينا تبيان شروط الاستجواب ومفهومه ثم الآثار المترتبة عليه من خلال الفروع الآتية:

1- المادة 158 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020.

2- المادة 93/فقرة 1 و 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 أوت 2017 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 49 المؤرخة في 22 أوت 2017.

3- للتوسع في المفهوم اللغوي والتشريعي والاصطلاحي للاستجواب، أنظر السيد بغدادي رطبية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة 1996.

الفرع الأول: مفهوم الاستجواب

يعني الاستجواب لغة ويقال تجاوب القوم، جاوب بعضهم بعضا.

أما اصطلاحا: هو اتهام يوجهه أحد النواب إلى أحد أعضاء الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء.

ينطوي الاستجواب على معنى المحاسبة ومساءلة الحكومة أو أحد أعضائها عن تقصير أو سوء تصرف⁽¹⁾، وجاء في المادة 151 من دستور الجزائر 2016 ما يسمح لأعضاء البرلمان باستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ويكون الجواب خلال أجل أقصاه (30) ثلاثون يوما كما يمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة، وأحال النص الدستوري على القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لتبيان شروط وآليات تحريك آلية الاستجواب. وأكد التعديل الدستوري 2020 على هذا المعنى وأضاف نقاط مهمة لآلية الإستجواب نبينها لاحقا.

أعادت المادة 66 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان نفس محتوى المادة 151 من دستور 2016 دون أن يعطي ولو تعريفا موجزا للاستجواب، وبينت المادة نفسها كيفية تحريك الاستجواب.

يوقع نص الاستجواب من طرف (30) عضوا في المجلس الشعبي الوطني أو (30) شيخا من مجلس الأمة ويبلغ إلى رئيس أحد المجلسين حسب الحالة الذي يسلمه بدوره إلى الوزير الأول خلال ال (48) ساعة الموالية لقبوله.

ونجد أن نفس المحتوى قد بينته المادة 109 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني كما حددت المادة 110 منه وجوب أن يتعلق الاستجواب بقضية واحدة من قضايا الساعة ذات الأهمية الوطنية وألا يكون محل قضية موضوع إجراء قضائي، وأن يودع من مندوب أصحابه أو من ينوب عنه من بين الموقعين على الطلب لدى مكتب المجلس الشعبي

1- المادة 151 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016.

الوطني للبت فيه، يبلغ نص الاستجواب ويوزع على أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ثم يعلق بمقر المجلس ويبلغ للوزير الأول، وإذا تعددت نصوص الاستجابات فتسجل في جدول الأعمال حسب تواريخ ورودها (1).

الفرع الثاني: تطور الاستجواب في النظام الدستوري الجزائري

أولاً- فترة الأحادية الحزبية

لم ينص أول دستور للجزائر بعد استرجاع السيادة الوطنية وهو دستور 1963 على حق النواب في استجواب أعضاء الحكومة واكتفت المادة 88 منه، بتعداد آليات الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان والسؤال الكتابي والسؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها (2). أما المادة 161 من دستور 1976 فقد سمحت لأعضاء المجلس الشعبي الوطني باستجواب الحكومة حول قضايا الساعة.

ثانياً- فترة التعددية الحزبية

نصت المادة 124 من دستور 23 فبراير 1989 على إمكانية أعضاء المجلس الشعبي الوطني في استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، كما يمكن للجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع لأعضاء الحكومة (3).

1- المواد 109-110 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- المادة 38 من دستور 10 سبتمبر 1963.

تم تجميد العمل بدستور 1963 بعد 23 يوما من صدوره، بسبب تفعيل الرئيس أحمد بن بلة للمادة 59 منه وإعلان الحالة الاستثنائية بسبب الحرب مع الدولة الجارة على الحدود الغربية، تم تجميده إلى غاية تغيير النظام في 19 جوان 1965 واستبدل بأمرية 10 جويلية 1965، التي اعتبرها البعض من المختصين دستورا مادياً أو دستور صغيراً.

3- المادة 124 من دستور 23 فبراير 1989.

جاء دستور 1989 بعد أحداث 5 أكتوبر 1988 وهي ثورة شعبية على أنماط التسيير للشأن العام والتي ارتبطت برفض تسيير الحزب الواحد.

فاعترف هذا الدستور بالتعددية السياسية و حرية إنشاء الأحزاب السياسية تحت تسمية (جمعيات ذات طابع سياسي)، حرية الإعلام والتعددية النقابية وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، و اعتماد ازدواجية السلطة التنفيذية والمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، و حدد آليات فعلية لرقابة البرلمان على الحكومة بعيدا عن سيطرة الحزب الواحد الحاكم =منذ

جاء التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996 بعد تعافي الجزائري من الأزمة الكبيرة التي دخلتها في جانفي 1992، مر على استفتاء شعبي وعُدل ثلاث مرات في 2002، 2008 و 2016، ونص من خلال المادة 151 أنه يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة، هذه المادة هي نفسها المادة 124 من دستور 1989 ولم يمسّها أي تعديل في 2002 وكذا في 2008 ولكنها عُدلت مع تعديل دستور 2016 حيث أضيفت عبارة (ويكون الجواب خلال أجل أقصاه (30) ثلاثون يوما) ⁽¹⁾. وجاء التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020 بتعديلات كثيرة مست آلية الاستجواب من خلال المواد 190-161.

=الاستقلال (جبهة التحرير الوطني F.L.N)، لكن هذا الدستور لم يعمر طويلا لأنه جُمِد بعد إلغاء المسار الانتخابي للمجلس الشعبي الوطني و تم حله، تزامن ذلك مع استقالة الشاذلي بن جديد الأمر الذي خلق فراغا دستوريا مؤسساتيا دفع بصاحب القرار إلى إنشاء مؤسسات دستورية انتقالية دخلت بعدها الدولة في أزمة سياسية و أمنية كبيرة

1- المادة 152 من دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2002 والمتضمن تعديل الدستور (ج.ر عدد 25 المؤرخة في 14 أفريل 2002) والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 والمتضمن تعديل الدستور (ج.ر 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008) المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016.

للإشارة فإن التعديلات الثلاثة التي دخلت على دستور 1996 تمت بنفس الطريقة و هي الاكتفاء بموافقة البرلمان المجتمع بغرفته و التصويت بالقبول على مبادرة رئيس الجمهورية بالتعديل الدستوري دون طرحه للاستفتاء الشعبي و إن كان هذا الإجراء موافق للدستور ولا عيب فيه إلا أنه كان يفتقد للمشروعية الشعبية خاصة أن دستور 1996 اعتمد باستفتاء شعبي، و منه مواد مسها التعديل الدستوري 2008 و كان على صاحب القرار أن يعدل ما تم التأسيس له شعبيا باستفتاء شعبي، حسب اعتقادي إن الظرف السياسي في تلك المرحلة تم ترحيحه على المشروعية الشعبية و هو خطأ استراتيجي طعن في باقي مؤسسات الدولة الدستورية باستثناء مؤسسة الجيش الشعبي الوطني .

وعلى خلاف ذلك جاء التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020 بعد استفتاء شعبي سبقته مبادرة من رئيس الجمهورية الذي عين لجنة خبراء (لجنة لعربية، وكلفها بإعداد مشروع دستور وزع على الشخصيات الوطنية والأكاديمية والإعلامية والأحزاب السياسية لإثرائها ثم تمت صياغته نهائيا وعرض على الشعب الذي وافق عليه في استفتاء شعبي.

الفرع الثالث: آلية الاستجواب على مستوى البرلمان الجزائري في دستور 2016

أعطى التعديل الدستوري 06 مارس 2016 للبرلمان بغرفتيه حق استجواب أعضاء الحكومة وأحال على القانون العضوي 16-12 والأنظمة الداخلية لكل غرفة من البرلمان لتحديد شروط وكيفيات ممارسة أعضاء البرلمان لهذا الحق وهذا ما سنبيّنه في نقطتين:

أولاً- الاستجواب على مستوى المجلس الشعبي الوطني

جاء في المادة 66 من القانون العضوي 16-12، ما يسمح لأعضاء البرلمان باستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة وفقاً واستناداً لأحكام المادة 151 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016⁽¹⁾.

يمكن ل (30) ثلاثين نائباً تقديم طلب استجواب الحكومة المتعلق بقضايا الساعة ذات الأهمية الوطنية ويجب ألا يكون الاستجواب محل إجراء قضائي من حيث موضوعه، يتم إيداعه من طرف مندوب أصحاب الطلب أو من ينوب عنهم من الموقعين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني للبت فيه، ويبلغ نص الاستجواب للوزير الأول ويوزع على النواب ثم يعلق بمقر المجلس وفي حالة تعدد طلبات الاستجواب تسجل في جدول أعمال المجلس حسب تاريخ إيداعها⁽²⁾.

ثانياً- الاستجواب على مستوى مجلس الأمة

يمكن لثلاثين عضواً من مجلس الأمة على الأقل تقديم طلب استجواب للحكومة وذلك بإيداع طلب على مستوى مكتب مجلس الأمة الذي يبت فيه، وفي حالة قبوله يرسله رئيس المجلس إلى الوزير الأول ويوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس، وفي حالة رفضه يكون قرار الرفض معللاً ويبلغ إلى مندوب أصحاب الاستجواب⁽³⁾.

1- المادة 66 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 28 أوت 2016.

2- المواد 109-110 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3- المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 أوت 2017.

يبدو أن تخصيص مادة واحدة فقط في النظام الداخلي لمجلس الأمة لمعالجة الاستجواب كآلية رقابة برلمانية حسب اعتقادي غير كافية، باعتبار الاستجواب في النظرية العامة في القانون المقارن له شروط شكلية و أخرى موضوعية وآجال وآثار، ويثير نزاعات بين الأغلبية والأقلية غير الداعمة للحكومة في البرلمان و هذا ما يسمى بالحياة البرلمانية المتعافية وكذا تحديد الحد الأدنى ب 30 عضوا غير مستساغ، لأنه يشكل حوالي 25% من العدد الإجمالي لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين، وإذا لم نأخذ بالحسبان الثلث 1/3 الرئاسي المعين في ذات المجلس يصبح العدد 30 عضوا يشكلون تقريبا 40% و هذا عدد من الصعب جدا الحصول عليه على خلاف المجلس الشعبي الوطني أين لا يمثل عدد 30 نائبا سوى 10% من العدد الإجمالي للنواب .

كما أن النصوص في الجزائر لم تمنح حق الاستجواب للكتل البرلمانية أو اللجان البرلمانية رغم أن كل نشاطات البرلمان مبنية على عمل هذه الهيئات.

ثالثا - آجال تبليغ الاستجواب ومناقشته

ينصب الاستجواب على إحدى قضايا الساعة ذات الأهمية الوطنية ولهذا فإن المواعيد مهمة جدا، فقد بينت المادة 66 من القانون العضوي 16-12 أن الاستجواب يبلغ للوزير الأول خلال 48 ساعة من قبوله على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة وتحدد جلسة الاستجواب بالتشاور بين أحد مكثبي المجلس المعني والحكومة حسب المادة 67 من نفس القانون، وتتعدّد هذه الجلسة خلال 30 يوما على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب⁽¹⁾.

=حسب المادة 96 من دستور الأردن فإن الاستجواب حق لكل نائب يمكن أن يطرحه منفردا على الحكومة، كما نصّت المادة 107 من دستور مصر 1923 " يجوز بناءً على طلب مقدم من خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل أن يوجه إلى أي من الوزراء استجوابا على الأمور الداخلة في اختصاصاته.

1- المادة 67 الفقرة 2/1 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 28 أوت 2016.

يبدو أن مدة 30 يوما كثيرة، لأن الاستجواب متعلق بقضايا الساعة والتي تحتاج إلى أجوبة في وقتها، وكان يكفي منح 10 أيام لبرمجة الجلسة، لأنها مدة كافية للحكومة والقطاع الوزاري الذي يملك هياكل إدارية وتقنية عبر التراب الوطني والتي تزوده بالمعطيات. كما يمكن لمندوب أصحاب الاستجواب سحبه قبل عرضه في الجلسة المخصصة لذلك ويبلغ رئيس الغرفة المعنية الحكومة بذلك.

رابعاً - مناقشة الاستجواب

يقدم المندوب عرضاً يتناول موضوع الاستجواب أثناء الجلسة المخصصة لذلك وتجب الحكومة عن ذلك ⁽¹⁾، يبدو أن هناك مجموعة من المسائل يثيرها الاستجواب، لم يعالجها النص القانوني رغم الإحالة الصريحة من الدستور دون قيد فيما يتعلق بقبول الاستجواب من عدمه من طرف إحدى غرفتي البرلمان الجزائري.

فلا بد من تحديد بعض المعايير الشكلية والموضوعية للقبول أو الرفض كمخالفة إجراءات توقيع الأعضاء وكشكل الاستجواب ولغته، ومن الشروط الموضوعية مدى موافقة موضوع الاستجواب للمبادئ الدستورية حتى لا يتحول مكتب المجلس المعني إلى جهاز يقوم بالتحويل التلقائي، وكذا كي لا يصير جهاز رقابة على إرادة 30 عضوا برلمانيا يمارسون مهامهم باسم الشعب ونيابة عنه.

ومن حيث مواعيد جدولة جلسة الاستجواب، نجد الدستور الأردني والدستور المصري 1923 قد حددها بعد 08 أيام فقط من تبليغ الوزير بالاستجواب ما لم يوافق الوزير على الاستعجال في جدولة تلك الجلسة.

كما أرى أنه يجب تحديد دور أصحاب الاستجواب في شرح محتواه بإعطاء الكلمة لهم، وكذا حق الوزير المعني في الرد وأيضاً بعض أعضاء الحكومة المعنيين بطريقة غير مباشرة بموضوع الاستجواب.

1- المادة 68 من نفس القانون

فمثلا لو يتم الاستجواب حول مسألة متعلقة بالمستشفيات الجامعية، فإن كلاً من وزير التعليم العالي ووزير الصحة معنيان بالجواب، ومثل هذه المسائل تتطلب الضبط، لأن النظام الداخلي للبرلمان هو دستور البرلمان ولا بد أن يضبط الأمور بدقة.

كما أرى أن آثار الاستجواب غير محددة في النصوص بالدقة اللازمة

الفرع الرابع: الاستجواب في التعديل الدستوري 2020

يمكن لأعضاء البرلمان بغرفتيه استجواب الحكومة في أي مسألة ذات أهمية وطنية وكذا عن حال تطبيق القوانين وهذه الحالة تعتبر مستحدثا في دستور 2020 لم تنص عليها الدساتير الجزائرية السابقة لكنها تحتاج إلى مراجعة القانون العضوي النظام للعلاقة بين الحكومة والبرلمان وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان حتى يبين لنا كيف يتم تطبيق هذه المادة، وحددت نفس المادة أجل الجواب على الاستجواب 30 يوما كأقصى حد...¹.

كما أن هناك مستحدث مهم جدا في دستور 2020 وهو أنه بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب فإنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يحرك ملتص رقابة ويصوت عليها $\frac{2}{3}$ النواب وإذا صادق عليها المجلس الشعبي الوطني يقدم الوزير أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية ولأول مرة في التاريخ الدستوري الجزائري صار من آثار الاستجواب إسقاط الحكومة².

جاء النص من خلال المادة 160 من دستور 2020 على أن يكون استجواب الحكومة في «أي مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين»، فإذا كنا نقدر على تحديد المسائل ذات الأهمية الوطنية يبقى مفهوم حال تطبيق القوانين غامضا من حيث طريقة الرقابة وإثارته والنتائج المترتبة عنها، ولهذا اعتقد وأتمنى أن نجد الجواب من خلال

1- المادة 160 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020.

2- المادة 162 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020.

تعديل القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الجزائري.

المطلب الرابع: لجان التحقيق البرلمانية

نبين الموضوع من حيث نشأة وتطور لجان التحقيق (الفرع 01) ثم كيف نظمها المؤسس الدستوري والتشريعي الجزائري (الفرع 02).

الفرع الأول: نشأتها وتطورها

للبرلمان في العالم حق مراقبة الأجهزة الإدارية بغية كبحها قبل الانحراف عن تحقيق الصالح العام، وللبرلمان في سبيل تحقيق ذلك حق إنشاء لجان لهذا الغرض⁽¹⁾، ولها في سبيل تحقيق ذلك سلطات واسعة، فللبرلمان حق محاسبة الحكومة وإنشاء لجان التحقيق التي تعتبر من أهم الوسائل لتحقيق ذلك.

أولاً: ألمانيا

يحق للبرلمان " البنودتان في ألمانيا" بناءً على الدستور التحقيق في أعمال الحكومة، وذلك إذا تم الاقتراح من 1/4 ربع عدد أعضائه في إنشاء لجنة تحقيق لتقصي الحقائق في جلسة علنية أو مغلقة ولا تخضع قرارات هذه اللجان لمراقبة القضاء، كما يسمح الدستور الألماني بإنشاء لجنة دائمة للتحقيق تكلف بصيانة حقوق البرلمان التشريعية في مواجهة الحكومة ولها الحق في استدعاء الوزراء ومناقشتهم⁽²⁾.

ثانياً: إيطاليا

يمكن للبرلمان الإيطالي تشكيل لجان تحقيق لفحص أي موضوع يراه البرلمان، ويوجد نوعان من اللجان في إيطاليا هما:

1 - Ce Cura(M) Les Commissions D'enquête Parlementaires Sous Les V.ème République
Mémoire D.E.S droit Public .1972

2- بليشيه، حكومة ألمانيا المعاصرة، ترجمة محمد حقي مكتبة الأنجلو المصرية 1973 ص 139.

لجان المراقبة: وتتكون من أعضاء البرلمان فقط، كاللجنة المكلفة بمراقبة الراديو والتلفزيون وأحيانا تكون لجنة مختلطة.

تضم إلى جانب أعضاء البرلمان كبار الموظفين الإداريين مثل لجنة إصدار النقود والأوراق المالية ولجنة إدارة الدين العام ولجنة ودائع هيئات التأمين الاجتماعي وقروضها⁽¹⁾.

ثالثا: فرنسا

سمح القانون الأساسي الفرنسي المؤرخ في 17 نوفمبر 1958 المعدل والمتمم لكل من غرفتي البرلمان الفرنسي إنشاء لجان خاصة للتحقيق والمراقبة بناء على طلب إحدى اللجان الدائمة.

تتشكل هذه اللجان من أعضاء البرلمان فقط وهم من يملكون حق التصويت دون غيرهم كما يمكنهم الاستعانة بخبراء ويبقى رأيهم استشاريا، ولا يمكن لهذه اللجان التحقيق في مواضيع تكون مفتوحة أمام القضاء وتعتبر لجانا مؤقتة لا يتجاوز نشاطها 06 أشهر، تتشكل اللجنة من 30 عضوا على الأكثر يُختارون عن طريق الانتخاب.

وحسب الأستاذ " La Ferrière " فإن لجان الرقابة تمارس رقابة على نشاط الحكومة الإداري والفني والتقني⁽²⁾.

وحسب المادة 40 من النظام الداخلي لأعضاء الجمعية الوطنية بفرنسا يحق لكل عضو تقديم اقتراح تشكيل لجنة تحقيق برلمانية محددا موضوع التحقيق والجهة محل التحقيق، أو المرفق محل التحقيق، لكن اللجنة اتخذت قرارا في سنة 1988، صار من حق رئيس مجموعة برلمانية طلب تشكيل لجنة تحقيق، فصار على عضو البرلمان المرور على اللجنة البرلمانية التي ينتمي إليها حتى يُقبل اقتراحه بتشكيل لجنة تحقيق⁽³⁾.

1- جون كلارك آمز، باولو باريللي، نظام الحكم في جمهورية إيطاليا، ترجمة أحمد نجيب هاشم، محكمة الأنجلو مصرية 1964 ص 112

2 -La Ferrière ،Traité De Droit Constitutionnel. O.PC.I.T., P35 Et 85.

3- يوسف راشد فليفل مرجع سابق، ص424-425.

رابعاً: بريطانيا

تتولى لجان خاصة التحقيق في البرلمان الإنجليزي وتشكل من عدد محدود من الأعضاء يختارون لدراسة موضوع معين، ويقدمون توصيات بشأنه للمجلس وتكلف هذه اللجان بالتحقيق في موضوع محدد، أو بفحص مشروع معين وتصل إلى نتيجة مفادها المطالبة بتشريع جديد لمواجهة الحالة، أو طلب مساءلة الوزير المعني أو كليهما معا ويمكن أن يتطور ذلك الطلب إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو لأحد أعضائها⁽¹⁾.

حيث إذا شك مجلس العموم الإنجليزي أن معلومات وبيانات الحكومة غير دقيقة فيعتمد على نفسه في تحصيل المعلومات بواسطة لجان التحقيق، إما من طرف لجانه الدائمة أو يشكل لجنة خاصة للقيام بالمهمة وتسمى " اللجنة البرلمانية المختارة " ⁽²⁾.

خامساً: الولايات المتحدة الأمريكية

تكتسي لجان التحقيق أهمية كبيرة لدى الكونغرس بمجلسيه وهي أداة رقابة قوية يمتلكها الكونغرس في مواجهة الحكومة، وهي تراقب النشاط الاقتصادي، الاجتماعي، المالي والسياسي، كما أنها تحاول علاج النقائص من خلال هذه اللجان، تعيّن هذه اللجان من طرف اللجان الدائمة في الكونغرس وتكلف بالبحث والتحري وجمع المعلومات حول موضوع معين ولها الحق في الاستماع إلى كبار الشخصيات المعنية وتلزم أي شخص بالحضور أمامها والإدلاء بشهادته بناءً على أمر بالإحضار من رئيس اللجنة⁽³⁾.

=يمكن إنهاء عمل لجنة التحقيق في فرنسا قبل نهاية مدتها وذلك في حالة أن استلم القضاء الملف في ذات الوقائع عملاً بالمبدأ البرلماني " التحقيق القضائي يوقف التحقيق البرلماني "

1- سيد رجب السيد محمد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة (ط1) 1987 ص 72.

2- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق ص 428.

3- يستمد الكونغرس حقه في القيام بالتحقيقات ضمناً من الدستور وذلك منذ قيام البرلمان الإنجليزي في عهد الاحتلال بذلك.

ويعود حق الكونغرس في تشكيل لجان التحقيق البرلمانية إلى سنة 1792، عندما شكلت أول لجنة تحقيق بمناسبة هزيمة جيش الجنرال " سانت كلير " في حربه مع الهنود الحمر، وجرى العرف على تكوين لجنة تحقيق في كل مرة تكون الولايات المتحدة طرفاً في حرب⁽¹⁾.

كما يستطيع الكونغرس إنشاء لجان تحقيق تحقق في كفيات تطبيق التشريعات التي يصدر من طرف الحكومة، ويستدعي الشهود ويطلب تسليم الوثائق، في حالة امتناعهم عن الحضور يتابعون بتهمة الاختقار ويحولون على المتابعة الجنائية أمام المحاكم الاتحادية⁽²⁾.

ومن النتائج المترتبة على قيام الكونغرس بإنشاء لجان التحقيق نجد ما يلي:

- التأثير على عمل الحكومة من خلال توصيات لجان التحقيق التي يصدر في شأنها الكونغرس تشريعات مناسبة تلزم الإدارة بالالتزام بها.
- يملك الكونغرس المعلومات المستقاة من لجان التحقيق والتي تمكنه من التحكم في فتح مناصب العمل والإرشاد المالي وهذا يلزم جميع الأجهزة التنفيذية والإدارية.
- تشكيل رأي عام وطني في أمريكا ضاغط على الحكومة من خلال نشر نتائج تحقيقات الفساد وسوء استعمال السلطة على التلفزيون وعرضها مباشرة على الشعب الأمريكي⁽³⁾.

1- محمد عبد اللطيف، النظم السياسية، الطبعة الأولى، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة، دار النشر كلية الكويت (الجامعة) 1997 ص 209.

2- المرجع نفسه ص 210.

3- يوسف راشد فليفل مرجع سابق ص 434.

الفرع الثاني: تطور لجان التحقيق على مستوى البرلمان الجزائري

أولاً- نشأتها وتطورها

1- الأحادية الحزبية

لم ينص دستور 10 سبتمبر 1963 على لجان التحقيق البرلمانية كآلية لمراقبة عمل الحكومة، بل اكتفت المادة 38 منه بذكر الاستماع إلى الوزراء داخل لجان وذكّر السؤال الكتابي والسؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها⁽¹⁾.

بعد تجميد العمل بدستور 10 سبتمبر 1963 وبالضبط بتاريخ 3 أكتوبر 1963، لم يطبق هذا الدستور ولم تصدر النصوص القانونية التي أحال عليها، وذلك لأسباب سياسية متعلقة بتلك المرحلة حين بقيت الجزائر تسير بأوامر مجلس الثورة⁽²⁾.

حدد دستور 22 فبراير 1976 آليات رقابة البرلمان للحكومة، لكنه لم يذكر لجان التحقيق البرلمانية وإنما اكتفى بالاستجواب حسب المادة 161 والسؤال الكتابي المادة (1/162) وأضافت أن يتم نشر الأسئلة والأجوبة فقط⁽³⁾.

يلاحظ طبيعة النظام في تلك المرحلة كانت تركز السلطة السياسية الفعلية في يد رئيس الجمهورية الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني بالتوازي، وكل الوزراء والنواب والقضاة وكبار المسؤولين كانوا مناضلين في الحزب وكانوا يقومون بوظائف عديدة، ولهذا لم يكن هناك أي معنى لمبدأ الفصل بين السلطات.

1- المادة 38 من دستور 1963

2- جاء أمر 10 جويلية 1965، تحت رقم 65-182 المتضمن تشكيل الحكومة وصدر في الجريدة الرسمية عدد 58 المؤرخة في 12 جويلية 1965 وذلك بناء على بيان مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 19 جوان 1965، بعد الإطاحة بالرئيس أحمد بن بله وقيادته الدولة من طرف هواري بومدين، إنشاء مجلس الثورة الذي اعتبر هيئته تشريعية في مكان البرلمان، واستمر الحال إلى غاية دستور 22 فبراير 1976.

3- المواد 161-162 من دستور 22 فيفري 1976

حتى دستور 22 نوفمبر 1976 كان خاضعا للميثاق الوطني الذي استفتي فيه الشعب في 1975 والذي كان البرنامج الموسع والمرجعي للحزب والدولة في تلك المرحلة. وجاء في المادة 188 من دستور 1976 في الفصل الخامس المتعلق ب "وظيفة الرقابة " ما يلي:

يمكن للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته أن ينشأ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة، وبينت تشكيلاتها نفس المادة في فقرتها الثانية بحيث جعلتها تنص على قيام المجلس الشعبي الوطني بتعيين أعضاء لجنة التحقيق من النواب وأحاله على القانون لتحديد طرق تسيير هذه اللجنة.

2- مرحلة التعددية الحزبية

جاء دستور 23 فبراير 1989 بعد انتفاضة شعبية حدثت في 05 أكتوبر 1988، تقدم من خلاله الرئيس الجزائري بطرح تعديلات وإصلاحات سياسية، اقتصادية، اجتماعية وهيكلية عميقة تلخصت في هذا الدستور، ولأول مرة ينص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات وضرورة انتخاب برلمان تعددي وحرية الأحزاب السياسية (جمعيات ذات طابع سياسي) بالإضافة إلى دعوته للحرية الإعلامية النقابية واستقلال القضاء، وبفصل الحزب عن الدولة⁽¹⁾.

بينت المواد 124 و126 من هذا الدستور وسائل رقابة البرلمان، لكنها لم تتطرق إلى لجان التحقيق البرلمانية وإنما أكدت على الآليات التي جاءت في الدساتير السابقة مع بعض الإضافات القليلة التي لم تؤثر على آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة⁽²⁾، وجاء في مادة

1- صدر الدستور بموجب المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 والذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989.

2- المواد 124-125 من دستور 1989.

واحدة فقط حق المجلس الشعبي الوطني في إنشاء لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة.

تم تجميد العمل بدستور 23 فبراير 1989 بمناسبة إلغاء نتائج الدور الأول من انتخابات المجلس الشعبي الوطني سنة 1991، وعدم إتمام الدور الثاني الذي كان مقررا في جانفي 1992 وقام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني الذي كان كل أعضائه من حزب جبهة التحرير الوطني، وقدم استقالته يوم 11 جانفي 1992، لتدخل الجزائر في فراغ دستوري ومؤسساتي تم تعويضه بهيئات انتقالية، واستبدال دستور 1989 بأرضية الوفاق الوطني⁽¹⁾.

جاء التعديل الدستوري 1996 بازدواجية البرلمان و جعله يتشكل من غرفتين، (المجلس الشعبي الوطني) و(مجلس الأمة) وجاء في المادة 180 من الدستور تحديدا في الفصل الأول المتعلق بالرقابة، خارج الفصل المتعلق بتنظيم السلطات النصّ على حق كل من الغرفتين في البرلمان أن تتشأ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وعُدلت المادة في تعديل 2016 وأضافت أنه لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع قد تكون محل إجراء قضائي، كما أحالت المادة الدستورية على القانون العضوي والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لتبين شروط وكيفيات تحريك، إنشاء وعمل لجان التحقيق⁽²⁾.

بينت المادة 77 من القانون العضوي 16-12 ما جاءت به المادة 180 من التعديل الدستوري 2016 حيث نصت أنه يمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس

1- مرسوم رئاسي 94-40 مؤرخ في 29 جانفي 1994 يتعلق بنشر أرضية المنظمة للوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية لتنظيم الهيئات المرحلة الانتقالية، إعلان المجلس الأعلى للأمن المجتمع يوم 30 يناير 1994.

مرسوم رئاسي رقم 96-304 مؤرخ في 17 سبتمبر 1996 يتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني.

2- المادة 180 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016.

الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصاته في أي وقت لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة⁽¹⁾.

ثانيا- طريقه إنشاء لجان التحقيق و عملها

يقدم اقتراح لائحة إنشاء لجنة التحقيق عشرون (20) نائبا أو (20) عضوا من مجلس الأمة ويتم التصويت عليها من أعضاء الغرفة المعنية ويجب أن يحدّد اقتراح اللائحة بدقه الوقائع موضوع التحقيق والتحري.

ويتم التصويت على اللائحة المقترحة بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح ورأي اللجنة المختصة في الموضوع⁽²⁾.

بعد التصويت على لائحة الاقتراح بالموافقة يقوم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة بتعيين أعضاء لجنة التحقيق من بين أعضاءه⁽³⁾.

وعلى مستوى المجلس الشعبي الوطني بينت المادة 120 من نظامه الداخلي بأن تنشئ لجان التحقيق وتباشر أشغالها وفقا للدستور وللقانون العضوي 16-12 وبينت في مادتها 122 إجراءات إنشاء لجان التحقيق.

1- لجان التحقيق وطريقه إنشائها

يودع اقتراح إنشاء لجنة التحقيق لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف مندوب أصحاب الاقتراح أو من ينوب عن الموقعين، ويبت المجلس في مدى قبول الطلب.

في حالة الرفض يبلغ مندوب أصحاب الاقتراح بقرار المكتب معللا، وفي حالة قبول الاقتراح يحيله رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجنة المختصة لإبداء الرأي، تعدّ هذه الأخيرة تقريرا بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح في أجل شهر واحد من تاريخ

1- المادة 77 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 28 أوت 2016.

2- المادة 78 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 28 أوت 2016.

3- المادة 79 / 01 من القانون العضوي 16-12.

الإحالة، ثم يتم التصويت على اللائحة المقترحة بغالبية الأعضاء الحاضرين بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح ثم إلى مقرر اللجنة المختصة.

مع إمكانية سحب اقتراح اللائحة من قبل مندوب أصحابه قبل جلسة التصويت ولا تجرى خلال هذه الجلسة أي مناقشة حول الموضوع (1).

يبدو أن دور اللجنة المختصة على مستوى المجلس الشعبي الوطني غير واضح من خلال النص حيث تبدي رأيا حول موضوع لجنة التحقيق، فما هي القيمة القانونية لهذا الرأي؟، وعلى ماذا يستند؟، وكيف يؤثر في قرار مكتب المجلس الشعبي الوطني؟، هل لا يجعل هذا القرار الشروط الشكلية صعبة جدا لتمرير الاقتراح؟

حسب المادة 122 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإن اللجنة تتشكل من عشرين (20) عضوا من غير الموقعين على الاقتراح باللائحة وفق نفس الشروط المتبعة في إنشاء اللجان الدائمة والتي يحددها هذا النظام في المواد (من 20 إلى 27) (2).

يتكون مكتب اللجنة المنتخبة من:

رئيس، نائب رئيس ومقرّر، و تنصب اللجنة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني وتباشر أشغالها فور ذلك التنصيب وتوضع تحت تصرفها الوسائل المادية والبشرية لضمان حسن سيرها (3).

تتبنى هذه اللجنة نظاما داخليا تعده وتصادق عليه للقيام بأعمالها (4).

1- المادة 121 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- المادة 122 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمواد (من 20 إلى 27) منه.

3- المادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4- المادة 124 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- نتائج أعمال لجنة التحقيق البرلمانية

فور إتمام أشغالها تسلم اللجنة تقريراً لرئيس المجلس الشعبي الوطني يوزع على النواب في أجل أقصاه (30) يوماً من تاريخ استلام الرئيس له ⁽¹⁾، كما يمكن للجنة التحقيق طلب تمديد أجل عملها مرة واحدة وألا يتجاوز التمديد (06) أشهر، مع العلم أن المادة 81 من القانون العضوي تحدد أجل عمل لجان التحقيق ب (06) أشهر على أقصى حد تبدأ من تاريخ المصادقة على لائحة إنشاءها، ولا يمكن أن يعاد إنشاؤها لنفس الموضوع في أجل أقل من (12) شهراً، تحسب ابتداءً من تاريخ إنهاء مهامها ⁽²⁾.

تسلم لجنة التحقيق البرلمانية وجوبا الوثائق والمستندات التي بحوزتها إلى رئيس المجلس عند انتهاء مهمتها ⁽³⁾.

3- لجان التحقيق في دستور 2020

جاء في المادة 159 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020 ما يفيد أنه يمكن كل غرفة من البرلمان استجواب الحكومة في إطار اختصاصاتها ان تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

وأكدت الفقرة الثانية بأنه لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي⁴، وأحال الدستور على كل من القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان والنظم الداخلية لغرفتي البرلمان لتبين شروط وكيفيات إنشاء هذه اللجان وعملها.

1- المادة 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- المادة 81 من القانون العضوي 16-12 والمادة 126 من النظام الداخلي.

3- المادة 02/126 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4 - المادة 159 من التعديل الدستوري 1 نوفمبر 2020.

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة

استعمل النواب البريطانيون "مجلس العموم" ووضعا لها شروطا وكيفيات تحريكها والآثار والنتائج المرتبة عن ذلك وتطورات هذه الرقابة نتيجة للعرف والممارسة ثم نظمها التشريع لاحقا.

ظهر هذا النوع من الرقابة البرلمانية في فرنسا في إطار دستور 04 أكتوبر 1958 المعدل والمتمم وبين حالتها وكيفيات ممارستها والنتائج المترتب عليها هذا محتوى (مطلب أول).

لم تكن تبرز بصفة واضحة وسائل الرقابة البرلمانية المؤدية إلى سقوط الحكومة من خلال دساتير الحزب الواحد في الجزائر (1963 — 1976) لقيام الدولة في تلك المرحلة على أولوية الحزب عن الدولة والسلطات كانت تؤدي وظائفها وكل أعضاء البرلمان والحكومة مناضلون في الحزب الواحد الحاكم (مطلب ثاني).

بعد تبني التعددية الحزبية من خلال دستور 23 فبراير 1989 والذي كرس مبدأ الفصل بين السلطات وفصل بين الحزب والدولة دخلت عدة تعديلات عليه سنة 1996 – 2002 و 2008 و 2016 (مطلب ثالث).

وسنقر في نهاية المبحث ونفصل في الآليات التي جاء بها التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020 (مطلب رابع).

المطلب الأول: نشأة وتطور المسؤولية السياسية للحكومة

نشأت مسؤولية الحكومة أمام البرلمان في إنجلترا بداية من القرن الرابع عشر، وبدأت لأول وهلة كمسؤولية جزائية تثار أمام مجلس النواب، وفي 1741م تحولت إلى مساءلة سياسية قد تؤدي إثارته إلى استقالة الحكومة بعد فقدانها ثقة البرلمان.

هناك أيضا مسؤولية وزارية فردية تتعلق بوزير معين في حدود قطاعه أو مجموعة من الوزراء في حدود قطاعاتهم الوزارية، وفي حدود ما يتمتعون به من استقلالية، كما تكون المسؤولية السياسية للحكومة كاملة كهيئة متضامنة⁽¹⁾.

فوفقا لتقاليد النظام البرلماني ومرتكزاته فإن الوزير مستقل في تسيير قطاعه الوزاري ويتحمل المسؤولية السياسية، لأن الوزير في هذا النظام لا تربطه علاقة سُلْمية بمجلس الوزراء⁽²⁾.

إلى جانب المسؤولية السياسية الفردية للوزير توجد المسؤولية التضامنية للحكومة بمعنى مسؤولية الحكومة كاملة أمام البرلمان عن كل تصرفاتها ونشاطاتها، ولا بد أن تكون هذه الحكومة حائزة على ثقة البرلمان قبل الشروع في عملها وعليها أن تقدم استقالتها في حالة فقدانها لثقة البرلمان⁽³⁾.

الفرع الأول: بريطانيا

تطرح المسؤولية السياسية للحكومة (الوزارة) في إنجلترا فنتار إما بإعمال لائحة اللوم ضد وزير معين، ثم تقدم من طرف الأعضاء ضد الحكومة كهيئة واحدة، أو ضد وزير معين بذاته أو بطريقة غير مباشرة عندما يرفض مجلس العموم إجراءً أو رأياً تتمسك به الحكومة ويرتبط مصيرها به. "La question de confiance implicite" وجرى العرف في إنجلترا أن تُطرح مسألة الثقة بإحدى الطرق الآتية:

- طلب تصديق على لائحة لوم دون إبداء السبب.

1- محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق ص 598

2- إن تفويض الوزير لسلطاته لصالح كبار الموظفين في قطاعه يسمح به الدستور والتشريع لكنها لا تنفي عليه تحمل المسؤولية السياسية، للتوسع أنظر..:

رمضان محمد بطيخ، أثر الحكم الصادر في الدعوى الدستورية ووسائل إجراءات الرقابة البرلمانية (التطبيقات العملية) 2006 ص 174، منقول من كتاب يوسف راشد فليفل، مرجع سابق ص 559.

3- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق ص 540.

- اقتراح لائحة اللوم بمناسبة إجراء اتخذته الحكومة أو أحد وزرائها.
- رفض إجراء تتبناه الحكومة وترتبط مصير بقائها بقبوله أو رفضه.
- الموافقة من مجلس العموم على إجراء تعارضه الحكومة⁽¹⁾.

كما يجوز للوزير الأول الانجليزي طلب تصويت بالثقة على حكومته أمام مجلس العموم فإذا فشل في الحصول على ذلك قدّم استقالة الحكومة إلى الملك لتنظم انتخابات تشريعية جديدة.

الفرع الثاني: فرنسا

حدد الدستور الفرنسي 04 أكتوبر 1958 المعدل والمتمم، الأساليب التي تثار على إثرها المسؤولية السياسية للحكومة وجاءت كآآتي:

- أن تطلب الحكومة تصويتاً بالثقة " Question de confiance "
 - أن يقدم النواب لائحة لوم للحكومة " La notion de confiance "
 - طلب الثقة وتوجيه اللوم معاً، ولا تثار هذه الأساليب إلا أمام الجمعية الوطنية الفرنسية وهي الغرفة المنتخبة بكامل أعضائها من طرف الشعب والممثلة للإرادة الشعبية ويقابله طبعاً حق الحل الذي يمتلكه رئيس الجمهورية المنتخب شعبياً⁽²⁾.
- حسب المادة 2/49 من دستور فرنسا 1958، يجوز للجمعية الوطنية أن تصوت على طلب سحب الثقة من الحكومة، ولا بد من توقيعه من طرف عُشر (1/10) أعضاء الجمعية الوطنية الفرنسية، ولا يجوز التصويت على الطلب إلا بعد مرور 48 ساعة من طرحه ولا يُعتمد إلا بالأصوات التي تصوت لصالح الطلب، وتشتط لتبنيه أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية وليس بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وإذا لم يحصل الطلب على الأغلبية

1- سيد رجب السيد، مرجع سابق ص 73.

2 - BOYSSOU, 'L'introuvable motion d'affaires courantes, l'activité de gouvernement démissionnaires, sous la question république', R.E.S.P.1970, P 64 et S.(N26)

المطلوبة فإن (1/10) الأعضاء الموقعين لا يمكنهم طرح نفس الطلب خلال الدورة البرلمانية (1).

كما منع الدستور الفرنسي على النائب في الجمعية الوطنية توقيع أكثر من لائحة لوم واحدة.

أولاً: إجراءات تحريك اللائحة

يقدم الطلب في جلسة علنية لرئيس الجمعية الوطنية الذي يُعلم بدوره الأعضاء ويُخطر الحكومة به، إذا رُفض الطلب لا يمكن للأعضاء إعادة طرحه مجدداً خلال تلك الدورة التشريعية.

يناقش الطلب بعد 48 ساعة من تاريخ تقديمه من طرف أعضاء الجمعية الوطنية ويقرر مؤتمر الرؤساء طريقة المناقشة والتصويت، يتم التصويت على كل طلب منفرداً إذا تعددت الطلبات (2).

ثانياً: المناقشة

توزع الكلمة بعد المناقشة في حدود ربع ساعة لممثل كل مجموعة برلمانية وخمس دقائق لباقي المتدخلين، ليتم التصويت بعد مرور 45 دقيقة من غلق باب المناقشة. يعتبر طلب سحب الثقة مقبولا إذا حاز على تصويت أغلب أعضاء الجمعية الوطنية المشكلين لها، لهذا فإن الغائبين والممتنعين عن التصويت يحسبون لصالح الحكومة (3).

1- المادة 2/49 من دستور فرنسا 04 أكتوبر 1958.

للعلم فإن عدد أعضاء الجمعية الوطنية الفرنسية هو 577 نائب و 10% يمثل 58 نائبا منهم.

2 -PH, Sigm, ou est-ce que la responsabilité public R.D.P.no 06 NOV-DEC 1999 P169 et S.

مؤتمر الرؤساء هو الهيئة التنفيذية في الجمعية الوطنية الفرنسية وهي الغرفة السفلى في البرلمان.

3 -J.C.C ollliord, commentaire de l'article 49 p 655.

أما في حالة قبول أعضاء الجمعية للطلب يقدم الوزير الأول الفرنسي استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية مع الاحتفاظ بمنصبه كوزير أول إذا أبقى عليه الرئيس ثم تتحول الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال⁽¹⁾.

لا يسمح دستور 1958 بإثارة التصويت بالثقة أمام مجلس الشيوخ حيث سمحت المادة 4/49 لرئيس الوزراء أن يطلب الموافقة فقط من مجلس الشيوخ على بيان السياسة العامة⁽²⁾.

المطلب الثاني: المسؤولية السياسية للحكومة في الجزائر في ظل الحزب الواحد

كانت السلطة في الجزائر بعد استعادتها لسيادتها في 05 جويلية 1962 في يد حزب جبهة التحرير الوطني، مفجر الثورة التحريرية وقائدها، الحزب الذي فاوض المستعمر وأسس للدولة الجزائرية المستقلة، ثم قاد مرحلة البناء والتنمية.

جاء دستورا 1963 و 1976 والميثاق الوطني 1975 ليكرس هذا التوجه، والسؤال الذي نحاول الإحاطة به هو: كيف كانت تثار وتقام المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان في ظل هذا النظام؟

لذلك نخصص الفرع الأول للفترة ما بين 1963 إلى 1976 والفترة من 1976 إلى 1989.

الفرع الأول: مرحلة دستور 1963

نصت المادة 28 من دستور 1963 أنه من مهام المجلس الوطني (البرلمان) مراقبة النشاط الحكومي كما نصت المادة 55 منه على أنه يحق للمجلس الوطني أن يطعن في مسؤولية رئيس الجمهورية، بإيداع لائحة سحب الثقة والتي يجب توقيعها من طرف ثلث $\frac{1}{3}$ النواب المكونين للمجلس الوطني وإذا تم التصويت على اللائحة بالأغلبية المطلقة

1 -F. BOYSOU, l'introuvable motion d'affaires courante, l'activité de gouvernement démissionnaires. O.P. C.I.T P 64/S

2 -Yvers Mony, le système politique Français 4em édition 1977 P57 et S

يؤدي إلى استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس، ولا يتم التصويت على اللائحة إلا بعد مضي 15 يوما من إيداعها⁽¹⁾،

ويمارس مهام رئيس الجمهورية بعد استقالته المجلس الوطني بمساعدة عدة رؤساء اللجان داخل المجلس وتقوم بتصرف أعمال فقط⁽²⁾.

الفرع الثاني: مرحلة دستور 1976

بعد تغيير الحكم في الجزائر بتاريخ 19-جوان 1965 صدر أمر 10 جويلية 1965 الذي ألغى ضمنا دستور 1963 وأنشأ هيئتين رئيسيتين هما مجلس الثورة ومكتب مجلس الوزراء برئاسة هواري بومدين واعتُبر أمر 10 جويلية دستورا للبلاد⁽³⁾.

لم يتطرق دستور 1976 إلى المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان وهذا راجع لطبيعة النظام السياسي الجزائري الذي كان يجعل السلطة في يد الحزب الواحد (جبهة التحرير الوطني) وجعل باقي الهيئات مجرد أجهزة لتنفيذ سياسة الحزب وكان كل النواب والوزراء والقيادات التنفيذية مناضلين في قواعد الحزب على المستوى الوطني، وتتم تركيبتهم لتقلد المسؤوليات من طرف الحزب قبل التعيين من طرف السلطة التنفيذية.

تناول دستور 1976 الرقابة بمدلولها الشامل من خلال المواد (183-184-186-187) حيث جاء في المادة 186 ما يفيد أن تمارس الأجهزة القيادية في الحزب والدولة المراقبة السياسية المنوطة بها، وذلك طبقا للميثاق الوطني ولأحكام الدستور وهذا يدل على

1- المواد 55 - 56 من دستور 10 سبتمبر 1963

2- المادة 57 من دستور 10 سبتمبر 1963

بما أن دستور 1963 تم تجميده بعد 23 يوم من الاستفتاء الشعبي أي يوم 03 أكتوبر 1963، ولم يتم تنصيب المجلس الوطني ولم يتم صدور النصوص التي أحال عليها الدستور، فتبقى أكثر التحالفات في الموضوع سياسية وتاريخية خارجة عن تخصصنا، نستفيد منها ولا نعلق عليها.

3- للتوسع أنظر، عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963، جامعة الجزائر 1997.

أن الدولة في تلك المرحلة اتبعت أسلوب مختلف لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة⁽¹⁾، رغم أن تعديل 12 جانفي 1980 نصّ على مجلس المحاسبة كهيئة رقابة مالية⁽²⁾.

جاء التعديل الدستوري لسنة 1988 بعد أحداث 05 أكتوبر 1988 و أعاد تنظيم السلطة التنفيذية (ازدواجية) بين رئيس جمهورية و رئيس حكومة يملك برنامج و هو مسؤول سياسيا أمام البرلمان، بحيث نصت المادة 113 على ما يفيد أنه يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته و ينسقه و هو مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، و يشكل رئيس الحكومة حكومته بعد استشارات واسعة و يقدم أعضاءها للذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم⁽⁴⁾، و يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري هذا الأخير مناقشة عامة للبرنامج المقدم، و الذي يمكن لرئيس الحكومة أن يعيد تكييفه في ضوء هذه المناقشات⁽⁵⁾.

في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج يقدم رئيس الحكومة لرئيس الجمهورية استقالة حكومته، ليعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس حكومة آخر بنفس الكيفيات الدستورية وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج هذا الوزير الأول ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا، وتنظم انتخابات تشريعية جديدة في أجل

1- المواد 183-184-185-186-187 من دستور 1976.

2- المادة 190 من التعديل الدستوري 80. 01 المؤرخ في 12 يناير 1980. ج.ر عدد 03 المؤرخة 1980.1.5
للعلم فدستور 22 نوفمبر 1976 مسته التعديلات الآتية.

قانون رقم 06.79 في 07 جويلية 1979 ج.ر عدد 28 مؤرخة في 10.7.1979

قانون رقم 01.80 في 12 يناير 1980 ج.ر عدد 03 مؤرخة في 15.1.1980

مرسوم رقم 223.88 في 05 نوفمبر 1988 ج.ر عدد 4 مؤرخة في 05.11.1988 هذا التعديل الأخير تم عن طريق استفتاء شعبي بعد أحداث 05 أكتوبر 1988.

3- المادة 113 من التعديل الدستوري 88 - 223 المتمم لدستور 1976

4- المادة 114 من التعديل الدستوري 88 - 223 المتمم لدستور 1976

5- المادة 114 مكرر 2 من التعديل الدستوري 88 - 223 المتمم لدستور 1976

أقصاه (3) أشهر⁽¹⁾. هذه التعديلات رغم أهميتها من الناحية الدستورية والسياسية إلا أنها لم تطبق، بحيث بعد 05 أشهر صدر دستور جديد وهو دستور 23 فبراير 1989.

المطلب الثالث: المسؤولية السياسية للحكومة في ظل التعددية الحزبية

انتقلت الجزائر بعد أحداث 05 أكتوبر 1988 من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية ورسخت ذلك من خلال دستور استفتى عليه الشعب في 23-02-1989، لكن تم تجميده لأسباب سياسية وأمنية في جانفي 1992، ثم تم تعديله بدستور جديد استفتى عليه الشعب في 28 نوفمبر 1996، تميزت هذه المرحلة بعدم الاستقرار السياسي والأمني والمؤسساتي أدت إلى تعديل هذا الدستور مرة أخرى سنة 2002 وسنة 2008 وسنة 2016 دون المرور على الاستفتاء الشعبي والاكتفاء بالمبادرة الرئاسية والمصادقة من البرلمان المنعقد بغرفتيه وفقا لمقتضيات الدستور، سأحاول تبيان كيف تمت معالجة المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان في هاته المرحلة من خلال عدة فروع و أستثني مرحلة الدستور النافذ و أقصد بذلك تعديل 01 نوفمبر 2020 لأفرد له مطلبا خاصا باعتباره دستور ساري المفعول.

الفرع الأول: مرحلة دستور 1989 - 1996

نصت المادة 93 من دستور 1989 على أن المجلس الشعبي الوطني يراقب عمل الحكومة وفقا للشروط المبينة في المادتين 76 و 80 من ذات الدستور. حسب المادة 76 التي أحال عليها الدستور فإن رئيس الحكومة ملزم بتقديم برنامجهِ إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، فيجري المجلس مناقشة عامة لهذا الغرض، يمكن لرئيس الحكومة تكييف برنامجهِ على ضوء تلك المناقشة⁽²⁾.

1- المادة 114 م3 م4 من التعديل الدستوري 88 - 223 المتمم لدستور 1976

2- المواد 93 - 76 من دستور 23 فبراير 1989.

وفي حالة عدم موافقة البرلمان على برنامج الحكومة يقدم رئيسها استقالته إلى رئيس الجمهورية ليعين هذا الأخير رئيس حكومة جديد بنفس الشكليات المبينة في الدستور، وإذا رفض البرلمان في المرة الثانية البرنامج فيحل البرلمان وجوبا، وتجرى انتخابات تشريعية مسبقة (1).

أولا: بيان السياسة العامة

حسب المادة 80 من دستور 23 فبراير 1989 تقدم الحكومة سنويا بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، تعقب البيان مناقشة عامة يمكن خلالها أن يثير النواب ملتمس رقابة، كما يمكن لرئيس الحكومة طلب تصويت بالثقة (2).

ثانيا: ملتمس الرقابة

حسب المادة 126 من دستور 1989 وبمناسبة المناقشة على بيان السياسة العامة للحكومة يمكن للمجلس الشعبي الوطني التصويت على ملتمس رقابة ينصبّ على مسؤولية الحكومة يوقعه $\frac{1}{7}$ سُبُع عدد النواب على الأقل ويصوّت عليه بأغلبية $\frac{2}{3}$ من النواب، لا يتم إجراء التصويت إلا بعد مرور ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة (3).

ثالثا: آثار تحريك ملتمس الرقابة

في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية (4).

1- المادة 77 من دستور 23 فبراير 1989.

2- المادة 80 من دستور 1989.

3- المواد 126 - 127 من دستور 1989.

4- المادة 128 من دستور 1989.

الفرع الثاني: مرحلة 1996 - 2016

جاء دستور 28 نوفمبر 1996 بمبادرة من رئيس الجمهورية واستفتاء شعبي في غياب البرلمان نتيجة حله في 1992 وعدم إتمام الانتخابات التشريعية، جاء هذا الدستور في محاولة لسد كل الثغرات التي احتواها دستور 1989 ومنه فقد تطرق إلى المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان الذي صار يتشكل من غرفتين هما (المجلس الشعبي الوطني) و (مجلس الأمة) ⁽¹⁾.

أولاً: المصادقة على برنامج الحكومة

حسب المادة 94 من دستور 1996 قبل تعديل 2008 كان يقدم رئيس الحكومة برنامجاً إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، تجرى مناقشة عامة بهذا الغرض ⁽²⁾. يمكن للوزير الأول (رئيس الحكومة) أن يكيف مخطط عمله على ضوء المناقشات التي جرت داخل المجلس الشعبي الوطني بالتشاور و العودة إلى رئيس الجمهورية، يقدم الوزير الأول عرضاً فقط عن مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة بهدف الموافقة عليه مثلما تمت الموافقة عليه داخل المجلس الشعبي الوطني ⁽³⁾، و في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية ليعين هذا الأخير وزيراً أولاً آخر بنفس الكيفيات المبينة في الدستور، و إذا لم يحصل الوزير الجديد على موافقة البرلمان لمخطط حكومته مرة جديدة، ينحل المجلس الشعبي الوطني

1- المادة 112 من التعديل الدستوري 1996 " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"

2- بعد تعديل الدستور في 2008 استبدل مصطلح "برنامج الحكومة" بمخطط عمل الحكومة" ولهذا المصطلح دلالة سياسية تعكس توجه النظام السياسي حول عدم تحمل المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان ممثل الشعب و تحميل المسؤولية للحكومة.

3- المادة 94 من التعديل الدستوري 1996 المعدل والمتمم.

وجوبا لتستمر الحكومة في تصريف الأعمال إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد و ذلك في أجل (3) أشهر⁽¹⁾.

نشير إلى أن المادة 94 تحتاج إلى كثير من الضبط والدقة لأنه في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول للمرة الثانية سينحل المجلس وجوبا، هذا السلاح يجبر النواب على الموافقة على المخطط في المرة الثانية حتى لو كان المخطط هو نفسه الذي عُرض عليهم في المرة الأولى خوفا من الحلّ الدستوري، هذا من جهة، أما من جهة أخرى فلنفترض حصول نفس الأغلبية البرلمانية على مقاعدها في البرلمان بعد الانتخابات التشريعية المسبقة بفضل تصويت الهيئة الناجبة، ترى كيف سيتصرف رئيس الجمهورية حينها؟، هل سيدعو إلى تنظيم انتخابات رئاسية مسبقة؟.

إن مبدأ التوازن بين السلطات لا يجب أن يعطي لسلطة ما سلاحا في مواجهة السلطة الأخرى ثم يقيد هذا السلاح بآثار معينة خطيرة تجعل تلك السلطة غير قادرة على تحريكه.

ثانيا: بيان السياسة العامة

نصت المادة 98 من دستور 1996 على مايلي: « تقدم الحكومة بيانا عن السياسة العامة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني ».

تعقب هذا البيان مناقشة عامة حول عمل الحكومة تختتم بلائحة، لكن حسب نفس المادة فإنه بمناسبة بيان السياسة العامة يمكن للنواب تقديم لائحة ملتمس الرقابة وفقا للمواد (153-154-155) من الدستور نفسه، والمادة 106 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

كما يمكن بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة أن يطلب الوزير الأول تصويتا بالثقة يقدم استقالته في حالة عدم حصوله عليها (الثقة).

1- المادة 94 من نفس التعديل الدستوري.

2- المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

1- ملتمس الرقابة

حسب المادة 153 من التعديل الدستوري 1996 فإنه يمكن للنواب بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة أن يصوتوا على ملتمس رقابة ينصبّ على مسؤولية الحكومة⁽¹⁾، ويتم تقديم طلب ملتمس رقابة من طرف 1/7 من عدد النواب على الأقل⁽²⁾. يتم التصويت على ملتمس الرقابة بأغلبية ثلثي النواب 2/3، لا يتم ذلك إلا بعد مرور (3) ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة⁽³⁾، فإذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

2- التصويت بالثقة

حسب المادة 98 من دستور 1996 المعدل و المتمم، والمواد 63،64،65 من القانون العضوي 12-16 و المواد 107 و 108 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإن للوزير الأول الحق في أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، و في حالة عدم حصوله على موافقة المجلس يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، الذي يمكنه أن يقبل الاستقالة كما يمكنه قبل قبولها و الفصل فيها اللجوء إلى أحكام المادة 147 من الدستور ذاته، و التي تسمح له بحل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و الوزير الأول ، أضيف استشارة رئيس المجلس الدستوري في تعديل 2016، على أن تجرى الانتخابات التشريعية في أجل أقصاه (3) أشهر في كلتا الحالتين⁽⁵⁾.

1- المادة 153 من دستور 1996 المعدل و المتمم، والمادة 58 من القانون العضوي 12-16

2- المادة 2/153 من دستور 1996 المعدل و المتمم.

3- المادة 154 من دستور 1996 المعدل و المتمم، والمادة 62 من القانون العضوي 12-16

4- المادة 155 من دستور 1996 المعدل و المتمم.

5- المواد 97، 148 من دستور 1996 المعدل و المتمم، والمواد 63،64،65 من القانون العضوي 12-16 و المواد 107 و 108 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثالث: المسؤولية السياسية للحكومة في دستور 2016

أولاً- الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول

حسب الفقرة 05 من المادة 91 من التعديل الدستوري 2016 فإن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه ⁽¹⁾، تكتنف هذه الفقرة بعض الضبابية بحيث لم يحدد النص الدستوري وهو قاعدة معيارية ما المقصود بالأغلبية البرلمانية؟، بمعنى هل الأغلبية داخل المجلس الشعبي الوطني فقط؟ أم الأغلبية داخل البرلمان بغرفتيه؟ أم يقصد الحزب صاحب الأغلبية أم التحالف أم الائتلاف الذي يشكل أغلبية؟ كما أن النص الدستوري لم يحدد طبيعة الاستشارة (ملزمة أو غير ملزمة)، كما يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول وليس باقتراح منه وهنا تغييب واضح لدور الوزير الأول ⁽²⁾.

يعد الوزير الأول وحكومته مخطط عملها وتعرضه على مجلس الوزراء ⁽³⁾.

=يبدو أن طلب التصويت بالثقة حق دستوري للوزير الأول لكن استعماله خطير جدا لأنه يؤدي إما إلى سقوط الحكومة أو إلى حل المجلس الشعبي الوطني، ولهذا فما هو السلاح المقابل الذي يملكه المجلس الشعبي الوطني في مقابل ذلك للحفاظ على التوازن، فإذا كان رئيس الجمهورية و الوزير الأول من نفس العائلة السياسية أو نفس الحزب فإنه متأكد أي (الوزير الأول) بأن الرئيس في حالة عدم حصوله على ثقة المجلس الشعبي الوطني سيقوم بحل المجلس و ربما طلب التصويت بالثقة يقدمه الوزير الأول بإيعاز من رئيس الجمهورية للتخلص من الأغلبية الموجودة في المجلس الشعبي الوطني إذا كانت لا تسانده .

1- المادة 05/91 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016

2- المادة 01/93 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016

3- المادة 02/93 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016

يبدو أن مصطلح " مخطط عمل الحكومة " مصطلح غريب عن الفقه الدستوري بل يوجد "برنامج الحكومة"، ويبدو أن النص الدستوري الجزائري يعترف ببرنامج رئيس الجمهورية الذي زكاه الشعب في انتخابات رئاسية عامة وهو غير قابل =لموافقة المجلس الشعبي الوطني ومخطط عمل الحكومة الذي هو اجتهاد تقني لتطبيق برنامج الرئيس ويمكن مراقبته ورفضه من طرف البرلمان وهنا تقوم المسؤولية السياسية للحكومة ويبقى رئيس الجمهورية غير مسؤول أمام البرلمان لكنه في المقابل يملك حق حل المجلس الشعبي الوطني أو تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة.

أ- تقديم مخطط العمل ومناقشته

يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، يجري المجلس لهذا الغرض مناقشة عامة هذا حسب المادة 94 من دستور 2016⁽¹⁾، يعرضه الوزير الأول على المجلس الشعبي الوطني خلال (45) خمسة وأربعين يوما المالية لتعيين الحكومة ويفتح المجلس مناقشة عامة⁽²⁾، لكن لا يشرع في المناقشة إلا بعد مرور (07) سبع أيام من تبليغ النواب بالمخطط⁽³⁾.

يتدخل النواب في المناقشة حسب ترتيب مسبق في قائمة تسجيل التدخلات أو وفق ترتيب آخر يقرره رئيس المجلس⁽⁴⁾.

ولرئيس كل مجموعة برلمانية حق التدخل مرة واحدة يحددها رئيس مكتب المجلس ويحدد مدتها، لتختتم المناقشة العامة بجواب الوزير الأول⁽⁵⁾.

يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة بعد تكييفه إذا اقتضى الأمر في خلال (10) عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة⁽⁶⁾.

كما يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، ويمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة⁽⁷⁾، وتشتترط المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة توقيع (30) ثلاثين عضوا على الأقل لقبول اقتراح لائحة حول مخطط عمل الحكومة ويودع الطلب المتعلق باقتراح اللائحة من طرف مندوب

1- المادة 94 من التعديل الدستوري 2016.

2- المادة 47 من القانون العضوي 16-12، والمادة 103 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3- المادة 48 من القانون العضوي 16-12.

4- المادة 2/103 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

5- المادة 3/103 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

6- المادة 49 من القانون العضوي 16-12، والمادة 103 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

7- المادة 5.4/94 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016.

أصحابه لدى مكتب المجلس بعد (48) ساعة من تقديم الوزير الأول للعرض، ويحدد مكتب المجلس كليات تطبيق هذه المادة (1).

يبدو أن اللائحة التي يقترحها (30) عضوا من مجلس الأمة غير واضحة من حيث نوعها وهدفها أو الآثار المترتبة عليها، كان على المشرع أن يفصل فيها أكثر، لأننا لم نجد لها تفصيلا لا في القانون العضوي 16-12 ولا في النظام الداخلي لمجلس الأمة؟

ب- النتائج المترتبة عن تقديم مخطط عمل الحكومة

في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول استقالته إلى رئيس الجمهورية ليقوم الأخير بتكليف وزير أول جديد حسب الكليات المحددة في الدستور (2)، ليعرض الوزير الأول الجديد مخطط عمل حكومته على المجلس الشعبي الوطني فإن لم ينل الموافقة يتم حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا (3).

تستمر الحكومة القائمة في تصريف الأعمال إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني الجديد في أجل (03) أشهر (4)، وفي حالة الموافقة على مخطط عمله يقوم الوزير بتنسيق وتنفيذ ذلك المخطط برفقة وزراء حكومته (5).

يبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال تعديل 06 مارس 2016، و من بعده القانون العضوي 16-12 لم يعالج مسألة رقابة البرلمان المنتخب شعبيا على أعمال الحكومة المكلفة بإنفاق المال العام لتحقيق التنمية، بل حاول أن يجعل رئيس الجمهورية السابق غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان، باعتبار أن برنامج الرئيس غير قابل لأي نوع من الرقابة سوى رقابة البرلمان التي تنصب على مخطط عمل الحكومة لذلك فالنقص و القصور

1- المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2- المادة 95 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016.

3- المادة 96 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016.

4- المادة 96 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016.

5- المادة 97 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016.

يتحمله الوزير الأول الذي لم يستطع ضبط خطة لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، لكن الدستور حافظ في نفس الوقت لرئيس الجمهورية السابق على حقه في حل المجلس الشعبي الوطني .

هذه الموازنة لا تستقيم حسب الفقه الدستوري لأن حق الحل الذي يمتلكه رئيس الجمهورية يقابله حق نواب الشعب في مسائلته سياسيا، ولهذا أعتقد أن فكرة مخطط عمل الوزير الأول التي ابتدعها النظام الجزائري السابق أخرجتنا من منطق الفقه الدستوري.

ثانيا - بيان السياسة العامة

نصت المادة 55 من دستور 1963 على ما يفيد أنه يحق لنواب المجلس الشعبي الوطني الطعن في مسؤولية رئيس الجمهورية وذلك بإيداع لائحة سحب الثقة والتي يتعين توقيعها من طرف 1/3 ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس⁽¹⁾.

يستقيل رئيس الجمهورية في حالة حيازة اللائحة على الأغلبية المطلقة للنواب وينحل المجلس تلقائيا وبعد مرور خمسة أيام من طرح اللائحة يتم التصويت عليها⁽²⁾.

يبدو أن هاتين المادتين غير كافيتين لتنظيم مسألة مهمة كسحب الثقة من رئيس الجمهورية المنتخب، فمن حيث زمن إثارة اللائحة لم يحدد، هل بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة؟، ثم اقتران استقالة رئيس الجمهورية بالحل التلقائي للمجلس الوطني فيه مساس بمبدأ التوازن بين السلطات فكيف للبرلمان أن يُقدم على آلية ستؤدي به إلى الحل؟، ثم إن كل من رئيس الجمهورية و البرلمان هم مناضلون في نفس الحزب (جبهة التحرير الوطني)، وكل الخلافات يجب أن تسوّى على مستوى هياكل الحزب لا أن تصل إلى مؤسسات الدولة الدستورية التي هي واجهة للسلطة فقط في تلك المرحلة (مرحلة 1963).

1- المادة 55 من دستور 1963

2- المادة 56 من دستور 1963

أما دستور 1976 فقد أكدت المادة 94 منه على ما يلي " يقوم النظام التأسيسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد " (1).

جاء تعديل 1989 حيث نص من خلال المادة 113 أنه يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته وينسقه وينفذه وهو مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني وكذا المادة 114 التي أعطت الحق لرئيس الحكومة في تشكيل حكومته بعد استشارة واسعة ليقدم قائمة أعضائها إلى رئيس الجمهورية.

وحسب نفس التعديل الذي طرأ على دستور 1976 والذي جاء من خلال المادة 144 مكرر 5، إن الحكومة تقدم بيانا عن السياسة العامة سنويا للمجلس الشعبي الوطني يعقب هذا البيان نقاش عام، يمكن أن يختتم بلائحة ولرئيس الحكومة أن يطلب تصويتا بالثقة (2). يبدو أن إثارة المسؤولية السياسية وفق ما جاء في الفقرة أعلاه يتطلب تبيان شروط وكيفيات مناقشة بيان السياسة العامة، لا يتم ذلك إلا من خلال الإحالة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في غياب القوانين العضوية في تلك المرحلة.

بينت المادة 93 من دستور 1989 بأن المجلس الشعبي الوطني يراقب عمل الحكومة في إطار المادتين 76 و 80 (3).

بحيث نصت المادة 80 على أن الحكومة تقدم بيانا سنويا للمجلس الشعبي الوطني عن السياسة العامة تعقبه مناقشة عمل الحكومة، يمكن أن يختتم النقاش بلائحة كما يمكن

1- المادة 94 من دستور 22 نوفمبر 1976

هذا الكلام يعني أن السلطة السياسية الفعلية يمارسها الحزب الواحد بينما تعتبر باقي الهيئات المنصوص عليها كأدوات لممارسة هذه السلطة، لهذا سميت الوظيفة التنفيذية والوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية في الدستور ذاته (دستور 1976).

2- المادة 144 مكرر 5 من التعديل الدستوري 88-223 المتمم لدستور 1976.

إن تعديل 88-223 لم يعرف التطبيق لأنه ألغي بموجب دستور 23 فبراير 1989 الصادر في 05 مارس 1989 بمعنى 03 أشهر فقط، الذي جاء أصلا لامتصاص الغضب الشعبي الذي عبّر عنه من خلال أحداث 05 أكتوبر 1988.

3- المادة 93 من دستور 23 فبراير 1989.

للمجلس الشعبي الوطني إيداع ملتمس رقابة، كما يحق لرئيس الحكومة طلب تصويت بالثقة⁽¹⁾.

فحسب المادة 126 من دستور 1989 وبمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة يمكن ل 1/7 سُبُع النواب على الأقل إيداع لائحة ملتمس رقابة يتم الموافقة عليها بتصويت أغلبية النواب، وذلك بعد مضي (3) ثلاثة أيام من تاريخ إيداعها⁽²⁾، فإذا صادق المجلس الشعبي الوطني عليها يقدم رئيس الحكومة استقالته إلى رئيس الجمهورية⁽³⁾.

مقارنة بما جاء في التعديل الدستوري 1988 كان الأمر أكثر وضوحا بحيث بين مصير الحكومة بعد الاستقالة والإجراءات اللاحقة على ذلك في حين سكت دستور 1989 عنها على الرغم من أن المسألة ليست بسيطة حتى تحال على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وإنما هي مسألة ذات قيمة دستورية كان على المؤسس الدستوري في 1989 أن يعطيها حقها من التفصيل والنص.

جاء في المادة 113 من دستور 1996 المعدل والمتمم ما يفيد أن البرلمان يراقب عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 152، 151، 98، 94 من الدستور ذاته⁽⁴⁾.
أضافت المادة 98 من خلال تعديل 06 مارس 2016 عبارة " يجب على الحكومة " أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة الذي تعقبه مناقشة عمل الحكومة والذي يمكن أن يختم بلائحة.

كما يمكن أن يتم بعد المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقدمه للمجلس الشعبي الوطني وفقا للمواد 153، 154، 155 من ذات الدستور⁽⁵⁾.

1- المادة 80 من دستور 23 فبراير 1989.

2- المادة 126-127 من دستور 23 فبراير 1989.

3- المادة 128 من دستور 23 فبراير 1989.

4- المادة 113 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

5- المادة 98 من دستور 06 مارس 2016 المعدل والمتمم لدستور 1996.

جاء في المادة 51 من القانون العضوي 16-12 نفس محتوى المادة 98 من الدستور، أما المادة 52 من نفس القانون فبينت أن اللائحة تقدم خلال (72) ساعة الموالية لمداخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان⁽¹⁾، ولا بد أن يوقع اللائحة (20) عشرون نائبا على الأقل يودعها مندوب أصحاب اللائحة على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

ولا يُسمح للنائب توقيع أكثر من لائحة واحدة وتعرض اللوائح إذا تعددت للتصويت حسب تاريخ إيداعها ومصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح بأغلبية أعضائه يجعل باقي اللوائح لاغية⁽³⁾، ويسمح بالتدخل في المناقشات المتعلقة ببيان السياسة العامة فقط للحكومة وبطلب منها ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة ونائب يرغب في التدخل ضد الاقتراح ونائب يرغب في التدخل لصالح الاقتراح وتأييده له⁽⁴⁾.

ثالثا - ملتمس الرقابة

حسب المادة 2/54 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016، تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية 2/3 ثلثي النواب ويتم ذلك بعد (3) ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه، إذا صادق عليه المجلس الشعبي الوطني يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى

1- المادة 52 من القانون العضوي 16-12.

2- المادة 53 من القانون العضوي 16-12.

3- المواد 54-55 من القانون العضوي 16-12.

كان على المشرع من خلال المادة 55 في فقرتها الأخيرة أن يستبدل كلمة " لاغية " بكلمة " بدون موضوع ".

4- المادة 56 من القانون العضوي 16-12 والمادة 106 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

عندما استعملت المادة 98 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016 عبارة "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا"، هذا تعبير غير مستصاغ باعتبار أن كل القواعد الدستورية قواعد أمرة و ملزمة لأنها قواعد تأسيسية و معيارية لا تحتاج إلى عبارة "يجب".

رئيس الجمهورية ⁽¹⁾، ينشر بعدها نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ثم يعلق ويوزع على كافة النواب في البرلمان ⁽²⁾.

جاء في المادة 105 من دستور المغرب 2011 أنه يحق لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بالتصويت على ملتمس رقابة ولا يقبل هذا الملمس إلا إذا وقع على الأقل 1/5 من الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا تصح الموافقة على ملتمس الرقابة من قبل مجلس النواب إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء ⁽³⁾.

رغم أهمية ملتمس الرقابة إلا أن شروط تفعيله تعد معقدة جدا ومن المستحيل توافرها إلا في حالة الانقسام الحاد داخل الأغلبية الحكومية وهذا ما جعل ملتمس الرقابة لم يفعل سوى مرتين في النظام الدستوري المغربي (1964-1990) لكنه لم ينجح لعدم توفر الشروط القانونية المحددة في الدستور ⁽⁴⁾.

رابعاً - التصويت بالثقة

أ - إجراءات تحريكها

يمكن للوزير الأول حسب المادة 94 من التعديل الدستوري 2016 و بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة تقديم طلب تصويت بالثقة ⁽⁵⁾.

1- المواد 154-155 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016، والمادة 62 من القانون العضوي 16-12.

2- المادة 2/60 من القانون العضوي 16-12.

3- المادة 105 من الدستور المغربي 01 يوليو 2011.

4- كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية، شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي (3)، مكتبة الرباط، LR 2012 ص 128.

5- المادة 98 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016.

يسجل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوباً بناءً على طلب الوزير الأول⁽¹⁾، يتدخل نائب يؤيد التصويت بالثقة لصالح الحكومة بالإضافة إلى تدخل الحكومة ذاتها ونائب آخر ضد التصويت بالثقة⁽²⁾.

تعتمد الأغلبية البسيطة بمناسبة التصويت بالثقة، أما في حالة رفض التصويت بالثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية⁽³⁾.

يُعلم رئيس المجلس الشعبي الوطني النواب بطلب الوزير الأول للتصويت بالثقة على حكومته، في حالة تزامن التصويت بالثقة مع إيداع ملتمس رقابة تكون الأولوية للتصويت بالثقة⁽⁴⁾، ويتم التصويت على اقتراح ملتمس الرقابة أو التصويت بالثقة بعد سماع جواب الوزير الأول⁽⁵⁾.

يبدو أن مسألة التصويت بالثقة أقل شدة على الوزير الأول وحكومته من التصويت على ملتمس الرقابة، لأن الثقة تسمح للوزير الأول بالعمل داخل البرلمان من خلال نواب حزبه الموالين لحكومته من أجل حشد الأصوات لصالح منح الثقة للحكومة أو الامتناع عن التصويت أو حتى الغياب عن جلسة التصويت الذي يُحسب لصالح الحكومة على خلاف التصويت على ملتمس الرقابة.

ب- الآثار المترتبة عن عدم التصويت بالثقة

حسب المادة 147 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016، في حالة تقديم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية بسبب عدم حصوله على تصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني فإن رئيس الجمهورية يمكنه رفض الاستقالة ويلجأ إلى حل المجلس

1- المادة 63 من القانون العضوي 12-16.

2- المادة 64 من القانون العضوي 12-16.

3- المادة 65/1 و2 من القانون العضوي 12-16.

4- المادة 107 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

5- المادة 108 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها وذلك بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الدستوري وكذا الوزير الأول، تجرى هذه الانتخابات في أجل أقصاه (3) أشهر في كل الحالات (1).

في حين نص الدستور التونسي 2014 من خلال مادته 98 (فقرة 2) بأنه يمكن لرئيس الحكومة أن يطرح على مجلس نواب الشعب التصويت بالثقة لمواصلة الحكومة نشاطها، ويتم التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب فإذا لم يجدد المجلس الثقة في الحكومة اعتُبرت مستقلة.

وفي كلتا الحالتين يكلف رئيس الجمهورية التونسية الشخصية الأقدر لتشكيل حكومة طبقا لمقتضيات الفصل 89 من الدستور نفسه (2).

كما بينت المادة 99 من الدستور التونسي النتائج المترتبة عن عدم استطاعة رئيس الحكومة على الحصول على ثقة البرلمان، وكان على المؤسس الدستوري الإحالة على قانون عضوي (أساسي) يبين ذلك لأن الدستور لا يتطرق إلى التفاصيل وإنما ينص على المبادئ فقط.

المطلب الرابع: مرحلة التعديل الدستوري 2020

جاء التعديل الدستوري بعد استفتاء شعبي بتاريخ 01 نوفمبر 2020 وصدر في الجريدة الرسمية بتاريخ 3 ديسمبر 2020، وطرح رؤية جديدة تنظم العلاقة بين البرلمان والحكومة وذلك بتدعيم آليات رقابة البرلمان على أعمال الحكومة سواء تلك المؤدية إلى إحراج الحكومة دون دفعها إلى الاستقالة أو تلك الأدوات التي تؤدي إلى إسقاط الحكومة مباشرة وهذا ما سنبينه من خلال الفرعين الآتيين:

1- المادة 47 ممن التعديل الدستوري 06 مارس 2016.

2- المادة 02/98 من دستور تونس 2014.

الفرع الأول: الآليات الرقابية المخرجة للحكومة

جاء في المادة 103 من التعديل الدستوري 1 نوفمبر 2020 ما يفيد أن يعين وزيراً أولاً يقود الحكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية ويقود الحكومة رئيس حكومة إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على معارضة برلمانية¹، وتتكون هذه الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ومن عدة وزراء يشكلونها ويتم اقتراح الوزراء من الوزير الأول أو من رئيس الحكومة حسب الحالة.

أولاً- السؤال البرلماني

مكن التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020 أعضاء البرلمان من حق توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة وهذا ما كان منصوص عليه في التعديل الدستوري 2016 واشترطت نفس المادة بأن يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابياً في أجل أقصاه (30 يوماً)، أما الجواب عن الأسئلة الشفوية فلا بد أن لا يتعدى ثلاثين 30 يوماً. وألزم ستور 2020 مجلسي البرلمان بعقد جلسة أسبوعية بالتداول تخصص لأجوبة الحكومة على أسئلة أعضاء البرلمان الشفوية وإذا تبين لأية غرفة من البرلمان أن جواب عضو الحكومة عن أي سؤال شفوي أو كتابي يبرر إجراء مناقشة تجرى هاته المناقشة حسب ما ينص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة ويتم نشر الأسئلة والأجوبة وفقاً للشروط التي يخضع لها نشر مناقشات البرلمان².

ثانياً- الاستجواب

حسب المادة 160 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020 يمكن لأعضاء البرلمان بغرفتيه استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية وكذا عن حال تطبيق القوانين ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً. أضاف التعديل الدستوري 2020

1 - المادة 103 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020.

2- المادة 158 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020.

وكذا "عن حال تطبيق القوانين" ويبدو لي أن المسألة غير دقيقة لأنه كيف للحكومة أن تقدم للبرلمان عرض حال عن تطبيق القوانين ربما نجد الجواب في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي سيتم تعديله مستقبلا بعد انتخابات المجلس الشعبي الوطني وكذا القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان¹.

كما سمح التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020 للمجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة وهذا تطور مهم في آليات رقابة البرلمان على أعمال الحكومة بحيث صار بالإمكان أن يحرك ملتزم رقابة بناء على استجواب وطبعا يتم تحريك ملتزم الرقابة وفقا للشروط المبينة في الدستور ذاته ولاسيما في المادة 162 منه².

ثالثا لجان التحقيق

يمكن لأية غرفة من البرلمان أن تنشئ في أي وقت كان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة وذلك في إطار اختصاصاتها ولا يمكن إنشاء لجنة تحقيق حول وقائع تكون محل تحقيق أو إجراء قضائي لأن التحقيق القضائي يوقف التحقيق البرلماني³، ويبين النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة شروط وكيفيات إنشاء هذه اللجان ومهامها والآثار المترتبة على قراراتها.

الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية المسقطة للحكومة

أولا- عدم الموافقة على برنامج أو مخطط عمل الوزير الأول

فرق التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020 يبين حالتين وهما حالة وجود أغلبية رئاسية في المجلس الشعبي الوطني وهنا نكون أمام وزيرا أولا يقدم مخطط عمل حكومته

1- المادة 160 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020.

2- المادة 161 و162 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020.

3 - المادة 159 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020.

للموافقة عليه وحالة وجود أغلبية برلمانية في المجلس الشعبي الوطني أين يقدم رئيس الحكومة برنامج عمل الحكومة للموافقة عليه.

أ- الرقابة البرلمانية على مخطط عمل الوزير الأول

حسب المادة 106 من التعديل الدستوري 2020 فإن الوزير الأول يقدم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمل حكومته على ضوء المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية ويقدم عرضا حول مخطط عمله إلى مجلس الأمة للموافقة عليه الذي يمكنه أن يصدر لائحة¹، وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول يقدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية الذي يقبلها بقوة الدستور ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين وزيرا أولا جديدا حسب نفس الكيفيات السابقة الذكر، وإذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد يحل وجوبا بمعنى يتم حل المجلس الشعبي الوطني بقوة الدستور وليس من طرف رئيس الجمهورية وتستمر الحكومة القائمة في تصريف الشؤون العادية للبلاد إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر²، غير قابلة للتمديد وأعتقد أنه لو تم النص على أنها قابلة للتمديد مرة واحدة لا كان أفضل حتى تكون هناك فسحة من الوقت لاستعداد الأحزاب السياسية لدخول هذه الانتخابات.

ب- الرقابة البرلمانية على برنامج عمل الحكومة

وفقا للمادة 110 من التعديل الدستوري 2020 فإنه إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية فإن رئيس الجمهورية يعين رئيس حكومة من

1 - المادة 106 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020.

2 - المادة 108 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020.

الأغلبية البرلمانية وهذا على خلال دستور 2016 أين كان رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وهذه الاستشارة لم تكن ملزمة له.

يقوم رئيس الجمهورية بتكليف رئيس الحكومة المعين بتشكيل حكومة وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية وإذا لم يصل رئيس الحكومة المعين في تشكيل حكومته في أجل 20 يوما يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة جديد ويكلفه بتشكيل الحكومة يبدو لي أنه كان على المؤسس الدستوري أن يبين هل يتم تعيين رئيس الحكومة الجديد بنفس الكيفيات أي يتم اختياره من الأغلبية البرلمانية أم أنه في المرة الثانية لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في تعيين رئيس حكومة ولو من خارج الأغلبية البرلمانية حفاظا على استمرارية مؤسسات الدولة. يعرض رئيس الحكومة في كل الحالات برنامج حكومته على مجلس الوزراء ثم يقدمه للبرلمان حسب الشروط المنصوص عليها في المواد 106 (1، 3، 4) والمواد 107 و108 التي بينها سابقا¹.

ثانيا - بيان السياسة العامة

يلزم التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020 الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بتقديم بيان السياسة العامة سنويا أمام المجلس الشعبي الوطني وذلك من خلال مادته 111 وتعقب هذا البيان مناقشة عمل الحكومة والتي يمكن أن تختتم بلائحة.

بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة يمكن تحريك ملتمس رقابة يقوم به نواب المجلس الشعبي الوطني ويتم طرحه وتوقيعه من طرف $\frac{1}{7}$ من عدد النواب على الأقل وتتم الموافقة عليه من طرف $\frac{2}{3}$ من النواب ولا يتم التصويت عليه إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتمس رقابة وإذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس رقابة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية².

1- المادة 110 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020.

2 - المادة 161، 162 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020.

ثالثاً - التصويت بالثقة

يحق لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وفقاً للمادة 110 من التعديل الدستوري 2020 طلب من رئيس المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالة حكومته.

وفي هذه الحالة فإن رئيس الجمهورية يخيره الدستور بين قبول الاستقالة أو اللجوء إلى أحكام المادة 151 من الدستور ذاته¹.

تسمح المادة 151 لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة² على أن تجرى هاته الانتخابات في كل الحالات في أجل أقصاه 03 أشهر قابلة للتجديد لمدة 03 أشهر أخرى بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية³.

1- المادة 111 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020.

2- المادة 151 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020.

خاتمة:

باعتبار الرقابة البرلمانية مرتكزا أساسيا لقيام نظام ديمقراطي يحترم مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن فيما بينها، لا يُتَصَوَّر ذلك إلا في إطار دستور يتمتع بالسمو والجمود ويحدد صلاحيات كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية بدقة ويضع الآليات التي تسمح لكل سلطة بإيقاف السلطة الأخرى في حالة أرادت تجاوز اختصاصاتها.

ويبدو أن رقابة البرلمان على الحكومة منذ نشأتها ورغم مختلف أوجه تطورها لاسيما في النظام البرلماني وتطبيقاتها في إنجلترا و(بعض الشيء) في فرنسا، تبقى هذه الآليات غير قادرة على إعطاء هذه الرقابة المكانة المنتظرة منها خاصة أن هذه الإرادة تمارس باسم الشعب وبناءً على سلطة تأسيسية هي الشعب من خلال الدستور.

لكن هناك العديد من العراقيل الإجرائية والتنظيمية تجعل ممارسة آليات الرقابة غير فعالة خاصة تلك الآليات التي تؤدي إلى إسقاط الحكومة، وذلك بإعطاء رئيس الدولة في مقابل ذلك حق الحل، وإن كان حق إقالة الحكومة من طرف البرلمان يقابله حق رئيس السلطة التنفيذية في حل البرلمان وهي آلية لتحقيق التوازن بينهما.

ف نجد مثلا في النظام الدستوري الجزائري منذ 1963 إلى غاية تعديل 2016 أن كل النصوص تكلمت عن آليات رقابة البرلمان على الحكومة وفقا للنظرية العامة في القانون المقارن، لكن رغم ذلك لم تفعل آلية ملتصقة بالرقابة أو سحب الثقة أو عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة التي تؤدي إلى إسقاط الحكومة، وفي المقابل لم يتم تفعيل حق رئيس الدولة في حل البرلمان وكأنهما خطيئة يجب تجنبها!

رغم أنني أعتقد بأنها حالة صحية في عمل البرلمان وربما تقضي على التكلس في العمل البرلماني والعمل السياسي وبيعث المنافسة السياسية في البرلمان وداخل الائتلافات الحكومية.

يبدو أن بعض الشروط الإجرائية لتفعيل آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لاسيما تلك المرتبطة بمناقشة بيان السياسة العامة معقدة جدا خاصة وأن الحكومة لا تلتزم بتقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، رغم أن النص الدستوري واضح ويلزمها بذلك و خاصة التعديل الدستوري 06 مارس 2016.

أضف إلى ذلك لجان التحقيق وشروط إنشائها ونشاطها والآثار المترتبة على أعمالها تجعلها تولد ميتة أو محتضرة باعتبار أنها لا تستطيع مساءلة الحكومة في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي يجعل مكتب المجلس مسيطر على كل مبادرات النواب في مجال الرقابة، ولهذا لا بد من إعادة النظر في القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة و البرلمان وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

كما يبدو أن رقابة البرلمان على مخطط عمل الحكومة (برنامج الحكومة) في النظام الدستوري الجزائري يخالف المبدأ في القانون المقارن بحيث يجعل رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان فالمسؤول هو الوزير الأول!

وفي نفس الوقت حق حل المجلس الشعبي الوطني في يد رئيس الجمهورية كذلك، وهذا يقضي على التوازن بين السلطات ويفرغ الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من محتواها وغاياتها، باعتبار أن نواب البرلمان يعزفون عن رفض مخطط عمل الوزير الأول خوفا من استعمال رئيس الجمهورية حق الحل.

نرى أنه من الأفضل إعادة النظر كلية في وسائل رقابة البرلمان على الحكومة، سواء تلك التي لا تترتب عنها مسؤولية الحكومة أي (إقالتها) أو تلك المؤدية إلى إقالة الحكومة، من حيث شروط ممارستها ومن خلال الآثار المترتبة عليها وتبسيطها وجعلها أكثر عدلا بين الأحزاب المشكّلة للمجلس الشعبي الوطني.

و نقدم بعض التوصيات التي نراها مهمة في مجال هذا البحث:

- لابد من تحديد معايير يعتمد عليها مكتب المجلس الشعبي الوطني لقبول أو رفض الأسئلة والاستجابات و طلبات إنشاء لجان تحقيق و التي يتقدم بها النواب في إطار حقهم الدستوري في ممارسة رقابة على أعمال الحكومة المكلفة بإنفاق المال العام، كما نرى أن من الأفضل الأخذ بأسلوب السؤال المصحوب بنقاش.
- يبدو أن المادة 108 من التعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020 تجعل المجلس الوطني الشعبي ينحل وجوبا في حالة رفضه لمخطط عمل الوزير الأول للمرة الثانية وفي حالة تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة وإعادة الهيئة الناجبة نفس الأغلبية فكيف يتصرف رئيس الجمهورية؟، هل سيستدعي الهيئة الناجبة لتنظيم انتخابات رئاسية مسبقة؟.
- يبدو أن طلب الوزير الأول تصويتا بالثقة بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة يمكن أن يستعمله رئيس الجمهورية للتخلص من الأغلبية البرلمانية التي لا تسانده، في المقابل لا يملك المجلس الشعبي الوطني سلاحا دستوريا لمواجهة رئيس الجمهورية إذا كان يدعم الحكومة على حساب المجلس الشعبي الوطني، ولهذا لابد من إعادة النظر في تنظيم التصويت بالثقة.
- تكشف المادة 104 من دستور 2020 غموضا كبيرا بحيث يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية دون تحديد ما المقصود بالأغلبية البرلمانية! (الحزب صاحب الأغلبية، أم الائتلاف، أم التحالف؟).
- لابد من تحميل رئيس الجمهورية المسؤولية السياسية أمام المجلس الشعبي الوطني مقابل امتلاكه حق حل المجلس الشعبي الوطني.

المصادر والمراجع

I : اللغة الوطنية

أولاً: مؤلفات عامة

- إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة و الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف الاسكندرية 2006.
- أحمد كامل أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، مكتبة النهضة العربية، القاهرة 1960.
- النار محمد، مراقبة البرلمان للحكومة بواسطة الأسئلة، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط 1988.
- بليشة، حكومة ألمانيا المعاصرة، ترجمة محمد حقي، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1973.
- جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية (د.س.ن) القاهرة.
- جون كلارك آمز، باولو باريللي، نظام الحكم في جمهورية إيطاليا، ترجمة أحمد نجيب هاشم، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة 1964.
- رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة 1999.
- سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، القاهرة 1981.
- سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة 1988.
- عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية (نشأتها، أنواعها، وظائفها) دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، الطبعة الأولى، 1987.

- عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية { د.د.ن. }، { د.س.ن. }.
- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري و الأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية { د.س.ن. }، { د.د.ن. }.
- عبد الغاني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الإسكندرية 1991.
- عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري، جامعة الجزائري 1963، جامعة الجزائر 1997.
- عقيلة خرباشي العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية، الجزائر 2007.
- علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة 2004.
- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر 2006.
- كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية، شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي (3)، مكتبة الرباط LR 2012.
- ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة 1994.
- محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الدستور الفرنسي، ترجمة نصوص الدستور الفرنسي وفقا لآخر تعديلاته إلى اللغة العربية والانجليزية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض 2014.
- محمد الشافعي أبو رأس، نظم الحكم المعاصرة، دراسة مقارنة في أصول النظم السياسية، الجزء الأول، عالم الكتاب، القاهرة، 1997.

- محمد المجدوب، القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2002.
- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية 2006.
- محمد عبد اللطيف، النظم السياسية، الطبعة الأولى مطبوعات وحدة التأليف والترجمة، دار النشر كلية الكويت (الجامعة) 1997.
- محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في الدستور الكويتي ومؤسساته السياسية، الطبعة الأولى (د.د.ن) 2006.
- يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية القاهرة 2016.

ثانيا: رسائل دكتوراه وماجستير ودراسات عليا

- أحمد إبراهيم السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة 1990.
- أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 1996.
- بغدادى رطيبة، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1996.
- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان النفاذ القاعدة الدستورية رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة 2006.
- سيد رجب السيد محمد، المسؤولية السياسية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1987.
- عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري، جامعة الجزائري 1963، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1997.

ثالثاً: أبحاث ودراسات

- نادية خلفه، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016، مجلة الباحث والدراسات الأكاديمية، العدد التاسع عشر، جانفي 2018.

رابعاً: النصوص القانونية

1: الدساتير والنصوص ذات القيمة الدستورية

- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق ل 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 22.
- دستور فرنسا 04 أكتوبر 1958 المعدل والمتمم بالقانون الدستوري رقم 174/2008 المؤرخ في 23 جويلية 2008.
- التعديل الدستوري 06 مارس 2016 الصادر بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخة في 07 مارس 2016.
- دستور 10 سبتمبر 1963، ج.ر عدد 64 مؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- أمر 10 جويلية 1965 رقم 65-182، ج.ر عدد 58 مؤرخة في 12-07-1965
- أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976 معدل ومتمم : قانون رقم 79-06 مؤرخ في 22 نوفمبر 1979، ج.ر عدد 28 في 10-07-1979، متضمن تعديل دستور 22 نوفمبر 1976.
- قانون رقم 80-01 مؤرخ في 12 جانفي 1980، ج.ر عدد 03 في 15-01-1980، متضمن تعديل دستور 22 نوفمبر 1976.
- مرسوم تنفيذي 88-223 مؤرخ في 05 نوفمبر 1988، ج.ر عدد 45 مؤرخة في 05 نوفمبر 1988، متضمن تعديل دستور 22 نوفمبر 1976.
- دستور 23 فبراير 1989 صادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 02-28-1989 جريدة رسمية عدد 09 في 01 مارس 1989.
- التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996، ج.ر عدد 76 المؤرخة في 08.12.1996.
- معدل بموجب قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002 ج.ر 25 في 14 أبريل 2002 : معدل بموجب القانون 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج.ر عدد 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008 .

- معدل بالقانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016 ج.ر عدد 14 مؤرخة في 07 مارس 2016.
- مرسوم رئاسي رقم 94-40 مؤرخ في 29 جانفي 1994 يتعلق بنشر الأرضية المنظمة للوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.
- دستور جمهورية مصر العربية 1923، 1971.
- دستور الولايات المتحدة الأمريكية 1776 المعدل و المتمم.
- دستور المغرب 01 يوليو 2011 .
- دستور تونس 26 جانفي 2014

2: القوانين العضوية

- القانون العضوي 12-16 مؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية عدد 50 مؤرخة في 28 أوت 2016.

3: القوانين

- القانون رقم 80-04 المؤرخ في مارس 1980 المتضمن الرقابة الممارسة من طرف المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم 10 مؤرخة في 04.03.1980.
- القانون 89-14، المؤرخ في 08.08.1989، المتضمن القانون الأساسي للنائب، ج.ر عدد 33 مؤرخة في 09.08.1989.
- القانون 89-16 مؤرخ في 11.12.1998، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره، ج.ر عدد 52 مؤرخة في 11.12.1989.

4: الأنظمة الداخلية

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 يوليو 2000 المعدل والمتمم.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 أوت 2017، جريدة رسمية عدد 49 مؤرخة في 22 أوت 2017.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 22.07.1997 ج.ر عدد 53 مؤرخة في 22 جويلية 1997 المعدل والمتمم.
- النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي لسنة 1962 ج.ر عدد 09 مؤرخة في 11 مارس 1963.

5: النصوص التنظيمية و الأنظمة و المداولات

- مرسوم رئاسي رقم 40-94 مؤرخ في 29 جانفي 1994، يتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية و تنظيم هيئات المرحلة الانتقالية و إعلان المجلس الأعلى للأمن يوم 30 جانفي 1994.
- مرسوم رئاسي رقم 96-304 مؤرخ في 17 سبتمبر 1996، يتعلق بنشر أرضية الوثام المدني.

.II المراجع باللغة الأجنبية

1- Les Ouvrages

- BOYSSOU L'introuvable motion d'affaires courantes «l'activité de gouvernement démissionnaire, sous la question république. R.E.S.P.1970.
- Hauriou ANDRE. Droit Constitutionnel Et Institutions Politique 1975.
- James SIMON, British Cabinet Government, London, Routledge -01- Second Edition, 1999.
- Julien La ferrière, Manuel De Droit Constitutionnel, 1947.
- La Ferrière Traité De Droit Constitutionnel. . Mauris DUVERGER, Institutions Politiques Et Droit Constitutionnel Themis ,1er Edition Paris 1963.
- PH, Sigm, ou est-ce que la responsabilité public R.D.P.no 06 NOV-DEC 1999.
- Yvers Mony, le système politique Français 4em édition 1977.
- Zink and other, American Government and Politiques, New York, 1958

2 - Rapports

- J.C.Colliord, commentaire de l'article: 49

3 - Les Thésés

- Ce Cura (M) Les Commissions D'enquête Parlementaires Sous Les V.ème République Mémoire D.E.S droit Public .1972.