

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

خطة البحث

- المقدمة

- فصل تمهيدي : صلاحيات السلطة التشريعية

المبحث الأول : في المجال التشريعي.

المطلب الأول : المبادرة باقتراح القانون

المطلب الثاني : التصويت على مشاريع القوانين

المطلب الثالث : التصويت على المعاهدات

المبحث الثاني : في المجال الرقابي.

المطلب الأول : مفهوم الرقابة السياسية

الفرع الأول : المعنى اللغوي للرقابة.

الفرع الثاني : مفهوم الرقابة السياسية.

المطلب الثاني : الرقابة السياسية ومبدأ المشروعية.

المبحث الثالث : تطور الرقابة البرلمانية عبر مختلف الدساتير الجزائرية

المطلب الأول : تركيز السلطة في دستور 1963.

المطلب الثاني : استمرار تركيز السلطة في دستور 1976

المطلب الثالث : الفصل بين السلطات في دستور 1989

المطلب الرابع : استحداث نظام الغرفتين في دستور 1996

- الفصل الأول : آليات الرقابة غير المرتبة للمسؤولية السياسية

المبحث الأول : آلية السؤال .

المطلب الأول : ماهية السؤال وأهدافه وأغراضه.

الفرع الأول : مفهوم السؤال.

الفرع الثاني : أغراض السؤال وأهدافه

المطلب الثاني : الآلية الرقابية للسؤال في النظام الجزائري .

الفرع الأول : أنواع الأسئلة .

الفرع الثاني : أوجه الاختلاف في التشابه بين السؤالين الكتابي

والشفهي.

الفرع الثالث : الشروط الشكلية للسؤال.

الفرع الرابع : الشروط الموضوعية للسؤال.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المطلب الثالث : جواب السؤال .
المطلب الرابع : تقييم آلية السؤال في المجال الرقابي

المبحث الثاني: الاستجواب .
المطلب الأول : ماهية الاستجواب وأغراضه
الفرع الأول : ماهية الاستجواب
الفرع الثاني : أغراض الاستجواب .
المطلب الثاني : تشكيل الاستجواب .
الفرع الأول : شروط طرح الاستجواب .
الفرع الثاني : إجراءات الاستجواب .
الفرع الثالث : جلسة المناقشة .
الفرع الرابع : نتائج الاستجواب
المطلب الثالث : المقارنة بين الاستجواب في الدستورين
المصري والجزائري
المطلب الرابع : تقييم آلية الاستجواب .

المبحث الثالث : لجان التحقيق النيابية
المطلب الأول: ماهية لجنة التحقيق .
الفرع الأول : أنواع لجان التحقيق النيابية
الفرع الثاني : مجال التحقيق .
المطلب الثاني : إجراءات تشكيل لجنة التحقيق .
المطلب الثالث : الشروع في التحقيق .
الفرع الأول : صلاحيات لجان التحقيق النيابية .
الفرع الثاني : سرية أعمال لجان التحقيق النيابية
الفرع الثالث : النتائج الممكنة للتحقيق .
المطلب الرابع : تقييم لجان التحقيق البرلماني .

- الفصل الثاني : الآليات الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية .

المبحث الأول : الرقابة السابقة .
المطلب الأول : مناقشة برنامج الحكومة عبر الدساتير الجزائرية
المطلب الثاني: دور مجلس الأمة في الرقابة السابقة لبرنامج الحكومة .
المبحث الثاني : الرقابة اللاحقة .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المطلب الأول : مناقشة بيان السياسة العامة.

الفرع الأول : مفهوم السياسة العامة.

الفرع الثاني : مناقشة المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة.

الفرع الثالث: إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة.

المطلب الثاني : اللأحة.

الفرع الأول: حالات استعمال طلب التصويت بالثقة.

الفرع الثاني : إجراءات طلب التصويت على الثقة .

الفرع الثالث: حلّ البرلمان في مواجهة عدم التصويت على الثقة

المبحث الثالث : آثار الرقابة البرلمانية .

المطلب الأول : واقع المسؤولية السياسية في الجزائر .

الفرع الأول : المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية .

الفرع الثاني : المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية .

الفرع الثالث : موقف الفقه المقارن من الجريمة الجنائية

العظمي

المطلب الثاني : المسؤولية السياسية للحكومة.

المطلب الثالث: حلّ المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الأول : الحلّ الوجوبي .

الفرع الثاني : الحلّ المقترن بسحب الثقة

الفرع الثالث : الحلّ المقترن برغبة رئيس الجمهورية.

- الخاتمة

المقدمة

لقد استقرّ الفكر السياسي على مبدأ فصل السلطات، كأرقى وسيلة سياسية في العصر الحديث، لتسيير دواليب أيّ نظام حكم عرفته البشرية ، و هو مبدأ يستند في أصوله إلى كتابات ارسطو و افلاطون ، غير أن الفقيه شارل دي مونتسكيو تعرّض له بشكل مفصّل و مثبت في كتابه " روح القوانين" فبحسب رأيه ، أن تركيز السلطات و تجميعها في قبضة واحدة تؤدي حتما إلى الاستبداد و المساس بحقوق الأفراد و المواطنين. ذلك أنّ النفس البشرية تجنح بطبعها إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة ، و قد شاطره لوك الرأي ، بقوله :إن إعطاء الذين يملكون السلطة سلطة وضع القوانين ، و سلطة تنفيذها، يثير إغراءات قويّة جدّاً عند هؤلاء لتجاوز سلطتهم، نظرا لطبيعة الإنسان المبنية على نزاعات الطموح و الأنانية ، و حبّ التملك. و لخص المفكر الانجليزي lord action الفكرة في مقولته الشهيرة : " إن السلطة مفسدة ، و السلطة المطلقة مفسدة مطلقة " .

إنّ التركيز في السلطة يؤدي إلى نشوء الاستبداد ، و توزيعها على هيئات مختلفة يحول دون ذلك ، بما تملكه كلّ منهما إزاء الأخرى من وسائل للحد من تجاوز السلطة الأخرى، فالرقابة المتبادلة بين هيئات السلطة ، تمنع الاستئثار بالسلطة بلا قيد و لا مراقبة.

و من هذا المنطلق لم تعد سلطة تصريف شؤون الدولة، واتخاذ مختلف القرارات خصوصا السيادية منها حكراً على الملك أو الرئيس ، بل تجزأت إلى ثلاث سلطات : تشريعية و قضائية ، و تنفيذية ، ولم يصبح عندئذ للحاكم رئيسا كان أو ملكا إلاّ السلطة التنفيذية على أقصى تقدير، إن لم تكن إلاّ جزءاً منها يتقاسمها مع غيره " ثنائية السلطة التنفيذية " بينما السلطة التشريعية هي من مهمة ممثلي الأمة أو الشعب في البرلمان ، في حين السلطة القضائية موكّلة إلى القضاة.

إنّ الفصل بين السلطات الثلاث ليس مطلقاً و كلياً بل مرناً و نسبياً ، تحت ضابطين أساسيين هما : التعاون و المراقبة .

فالتعاون يتأتى من الغاية المشتركة لخدمة المصالح العليا للبلد و الارتقاء بالمجتمع و الدولة ، و المراقبة آلية تقوم بها السلطة التشريعية باتجاه السلطة التنفيذية ، لتحديد

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

مدى التزام الأخيرة، بتنفيذ برنامج الحكومة الموافق عليه من طرف البرلمان . في حين تمتلك السلطة التنفيذية في بعض الدساتير آليات الحد من تسلط مواقف البرلمان، كالحل حين يتعطل عامل التعاون، الذي قد يؤدي في هذه الحالة إلى أزمة سياسية، وبالنهاية تملك الحكومة القدرة على حل البرلمان، ويملك البرلمان القدرة على حجب الثقة، بينما تكون وظيفة السلطة القضائية تسوية النزاعات، وفض الخلافات و كذلك مراقبة دستورية القوانين، سواءً بشكل مباشر أو غير مباشر، فبحسب تعبير مونتسكيو في عبارته الشهيرة : إن السلطة القضائية هي فم القانون. bouche La de loi فالقضاء هو الرقيب السامي لتطبيق القانون، وموزع العدالة، والمكلف بفرض احترام الحقوق، و أداء الواجبات.

و لممارسة مهمة الرقابة بطريقة فعالة و منتجة، ينبغي أن تكون لكل سلطة آليات تستقي منها المعلومات، وتطلع على مختلف المظاهر السياسية، والاجتماعية، و الاقتصادية، التي تؤهلها بذلك للقيام بدورها الرقابي، و من هذه الآليات التي أقرتها الدساتير الجزائية لصالح السلطة البرلمانية، باتجاه السلطة التنفيذية التي نحن بصدد دراستها، نجد على وجه الخصوص مناقشة مشاريع القوانين، و برنامج الحكومة و حق الاستجواب و توجيه الأسئلة إضافة إلى بيان السياسة العامة، ولجان التحقيق ... و كلها أدوات تؤدي في مجملها إلى تحقيق غاية واحدة، هي رقابة نشاط الحكومة، و ما يمكن أن يترتب عن ذلك من توقيع المسؤولية السياسية على الحكومة، في حالة التقصير أثناء تنفيذ البرنامج الحكومي المصادق عليه، لتمارس بذلك السلطة التشريعية، و من خلال الآليات الممنوحة لها، الرقابة السابقة و اللاحقة على السلطة التنفيذية.

و لدراسة مدى قدرة و كفاءة الآليات الرقابية الممنوحة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية من خلال الدساتير الجزائرية، نتناول الموضوع وفق منهج تحليلي، اعتماداً على المقارنة مع الأنظمة المعاصرة، خصوصاً المصري و الفرنسي لارتباطهما إما حضارياً أو تاريخياً، إضافة إلى الدراسة النظرية و التطبيقية

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

أهمية البحث :

لقد أولى كثير من الفقهاء و الباحثين أهمية كبيرة لموضوع الآليات الرقابية للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، لما للموضوع من أثر كبير على الطبيعة السياسية للحكم ، فلا يمكن تصور شفافية و علانية في التسيير ، و حقوق وواجبات مصانة ، و حريات و مساواة محفوظة بدونها ، بدون رقابة برلمانية .
إلا أنه ،حتى تكون هذه الآليات ناجحةً و فعّالة في الدور المنوط بها يجب توفير شرطين أساسيين.

1:- الشرط الأول :

متعلق بالهيئة النيابية بذاتها بتوفر الإطار القانوني الذي يسمح بالآليات الرقابية الفاعلة من جهة ، و من جهة أخرى الإمكانيات المادية و البشرية الموضوعية تحت تصرفه، للحصول على المعلومات المتعلقة بمختلف نشاطات الحكومة.

2:- الشرط الثاني :

و يتعلق الأمر بالمحيط الثقافي و السياسي الذي تترعرع فيه الديمقراطية انطلاقاً من انتخابات حرة و نزيهة ، و إعلام حرّ و مسؤول ، و أحزاب بمثابة مدارس سياسية ، و مجتمع مدنيّ فعال و مفعّل .
و يمكن ملاحظة أهمية ذلك و مع التطور النسبي للحياة السياسية في الجزائر مؤخراً ، تنامي إحصائياً استعمال الآليات الرقابية من توجيه أسئلة و تشكيل لجان و غير ذلك .

إشكالية البحث

مما لا شكّ فيه كما سبق ذكر ذلك ، أن الآليات الرقابية هي الضامن الأساسي

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

للأداء الفعال للسلطة التنفيذية ، وبالرغم من أنّ هذه الوسائل الرقابية تبدو بسيطة و سهلة الإجراء و التطبيق من خلال النصوص القانونية ، إلا أنّها في واقع الحال لا تبدو كذلك، و من هذا المنطلق جاء بحثنا ليثير الإشكاليات التالية.

- ما مدى فعالية الآليات الرقابية التي تمتلكها السلطة التشريعية في تقويم

أعمال السلطة التنفيذية ؟

- هل الآليات الممنوحة كافية لإقامة المسؤولية السياسية للحكومة ؟

- ما هي العقبات القانونية و السياسية التي تثبّط من مفعول الرقابة البرلمانية ؟

- ما تقييم التجربة البرلمانية الجزائرية من خلال الدساتير التي عرفتها ؟

- ما تقييم التجربة البرلمانية الجزائرية من خلال تجارب بعض الدول التي

تتشارك معها الجزائر في كثير من المقومات . ؟

هذه التساؤلات الجوهرية و غيرها نحاول الغوص في البحث فيها من خلال الدراسة التي بين أيدي القارئ ، و التي رتبت على ثلاث فصول ، فصل تمهيدي يتعرض إلى صلاحيات المجالس النيابية في المجال التشريعي من حيث المبادرة بالتشريع باقتراح القوانين ، ثمّ المجال الرقابي من حيث المفهوم السياسي ، وكذلك من حيث علاقته بمبدأ المشروعية ، ثمّ دراسة مبدأ التوازن و الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية و التنفيذية في ظلّ مختلف الدساتير الجزائرية ، ابتداء من دستور 63 و انتهاء بدستور 96 و ما تلاه من تعديل في 2002.

في الفصل الأول يتعرّض البحث إلى آليات الرقابة غير المرتبة للمسؤولية السياسية و المتمثلة أساسا في السؤال و الاستجواب و لجان التحقيق ، و الآثار التي ترتبها كلّ آلية على السلطة التنفيذية ، رغم أنّها ترتب نفس النتيجة ، و هي عدم إقامة مسؤوليـة سياسية للحكومة.

بينما جاء الفصل الثاني ليخوض في الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية ، سواء كانت رقابة سابقة متمثلة في مناقشة برنامج الحكومة و إصدار اللائحة ، أو الرقابة اللاحقة المتمثلة في ملتص الرقابة ، و التصويت على طلب الثقة ، ثمّ

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

تعرضنا إلى مدى فعالية الرقابة بين الواقع و القانون في ظلّ التعدّدية السّياسية ، و في آخر الفصل يتطرّق البحث إلى أثار الرّقابة البرلمانية المرتّبة للمسؤولية على كلّ من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة و على البرلمان في حدّ ذاته .
و تختم الدّراسة بمحاولة تقييم هذه الآليات ، و الكشف عن المعوقات من خلال الممارسة العملية عبر مختلف الدّساتير الجزائرية . و كذلك من خلال التّجارب البرلمانية لبعض الدّول التي تشاطر الجزائر في كثير من المقومات السّوسولوجية و السّياسية .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الفصل التمهيدي:

صلاحيات السلطة التشريعية

المبحث الأول: في المجال التشريعي

إنّ مفهوم الدولة يقتضي وجود سلطة سياسية يعهد لها عملية تنظيم شؤون حركة المجتمع الاجتماعيّة و السياسيّة ، و عملية التنظيم هذه ، تنشأ أو تمرّ عبر الهيئة التشريعية المتمثلة في المجالس النيابية، حسب الكيفية التي يحددها دستور الدولة ، بصفتها المعبرة عن إدارة الشعب ، فلها أن تعدّ القوانين و تصوّت عليها في نطاق الاختصاص كسلطة تشريعية .

المطلب الأول: المبادرة باقتراح قانون.

تعتبر المبادرة بالتشريع إحدى جوهر الصلاحيات التي خولها الدستور للسلطة التشريعية، لتشارك بها في عملية التشريع باعتبارها الخطوة الأولى ، و المدخل الوحيد لأيّ مبادرة خالصة من السلطة التشريعية في مجالات محدّدة حسب المادة 122 من دستور 96. و قد حدّدت المادة المذكورة ثلاثين مجالاً في مختلف أوجه النشاط الاجتماعي و الاقتصادي على سبيل الحصر ، و أضافت المادة 123 للمجلس حقّ إصدار قوانين — عضوية محدّدة أيضاً دستورياً.

و تمرّ عملية التشريع عبر مراحل مختلفة و إجراءات متعدّدة ، انطلاقاً من اقتراح قوانين من طرف على الأقلّ عشرون نائباً ، و يتمّ إيداعها لدى مكتب المجلس ليقرّر هذا الأخير قبولها أو رفضها قبل شهر من تاريخ الإيداع ، و في حالة قبولها يتمّ تسجيلها في جدول أعمال الدورة المقبلة للمصادقة ، مع إشعار الحكومة قبل ذلك بالمقترح بغرض تمكينها من حقّ الاعتراض خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ التسجيل ، و المصادقة تتمّ على مرحلتين ، المرحلة الأولى على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية البسيطة، و بثلاثة أرباع من أعضاء مجلس الأمة في المرحلة الثانية.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المطلب الثاني: التصويت على مشاريع القوانين

خول الدستور للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الحكومة حق المبادرة بالتشريع، تسمى بمشروع قانون على غرار تسمية اقتراح قانون خاص بالبرلمان ، فحسب المادة 119 فقرة 1 من دستور 1996 : " لكل من رئيس الحكومة و النواب حق المبادرة بالقوانين " على أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ، بصفته هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية ، ثم يودعها رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، و أخيراً المصادقة على مرحلتين كما في اقتراح القوانين من طرف البرلمانيين ، غير أنه يجب أن يدعم رئيس الحكومة مشروع القانون بمستندات ووثائق توضح الأسباب التي استدعت اقتراح مشروع القانون.

المطلب الثالث: التصويت على المعاهدات

جرى العرف الدولي على أن المعاهدات لا تكون سارية المفعول بمجرد توقيع ممثل الدولة ، إنما تشترط لنهاذا إجراء وطني لاحق متمثل في المصادقة فال تصديق هو إجراء قانوني تعبر به الدولة الأطراف بصورة نهائية عن التزامها بأحكام المعاهدة وفقاً للإجراءات الدستورية .

نصت المادة 131 من دستور 1996 على ما يلي : " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم و التحالف و الاتحاد و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص ، و المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة ، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة " .

غير أن المادة 77 لم تذكر موافقة البرلمان على المعاهدات الدولية، حين أسردت السلطات والصلاحيات لرئيس الجمهورية على سبيل الحصر ، و في مقابل ذلك أقرت المادتان 97 و 131 الموافقة البرلمانية صراحة لتأكيدا بذلك ، أن المصادقة التي يقوم بها رئيس الجمهورية لن تكتمل إلا بموافقة غرفتي البرلمان .

و الهدف من مشاركة المؤسسة التشريعية في عملية التصديق ، هو عرض المعاهدة على

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

ممثلي الشعب في النّظم الديمقراطيّة، لكون المعاهدة لها جانبان دولي و وطني ، فالدّولي هو التزام أمام المجتمع الدّولي و مؤسساته بمضمون المعاهدة، أما الجانب الوطني يرتّب أو يمنع صدور قوانين فيما بعد التّصديق ، أو يعدّل في حالة التّعارض ، نظرا لسمو المعاهدة على القانون حسب المادة 132 من دستور 1996. و للسلطة التّشريعية أيضا في المجال الدّبلوماسي، فتح مناقشة حول السّياسية الخارجيّة ، لمناقشة المواقف والعلاقات الدّبلوماسية للدّولة الجزائرية ، التي يمكن أن تؤدي إلى إصدار لائحة.

المبحث الثاني: في المجال الرّقابي

في الهندسة السّياسية للسلطة التّشريعية ، ثلاثة أوجه لكلّ وجه دور يقوم به ، فوجه تشريعي كما سلف، ووجه رقابي و آخر تمثيلي ، و برغم إقرار بعض من الفقهاء، أنّ الدّور التّشريعي للبرلمانات في العالم في تراجع ، تاركاً مساحة أكبر للسلطة التّنفيذية في هذا المجال ، غير أن هذا التّراجع يقابله تطوّر ملحوظ في الوظيفة الرّقابية يواكب التطور الديمقراطي لكلّ بلد ، تحصلت خلاله الهيئة البرلمانية – حسب النّصيب الديمقراطي – على حرية أبداء الرّأي و التّمتع بالحصانة ، فقد نصّت المادة 109 من دستور 1996 على " الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب و لأعضاء مجلس النواب مدّة نيابتهم و مهمّة البرلمانية ، لا يمكن أن يتابعوا أيّ نائب أو يوقفوا ، وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أيّ دعوى مدنية أو جزائية ، أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبّروا عنه من آراء ، أو ما تلفّظ به من كلام ، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية.

المطلب الأوّل: مفهوم الرّقابة السّياسية

الفرع الأوّل: المعنى اللّغوي للرّقابة

الرّقابة من فعل راقب ، يراقب ، رقابة ، أي تابع الأمر أو الشّيء في نشأته أو حركته ، و المقصود في مجالنا ، الفحص و التّفنّيش و المراجعة و التّحقيق ، أما في اللّغة الفرنسية تقابلها كلمة Contrôle وهي مركبة من Role و Contre و باللاتينية umpruim .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الفرع الثاني: مفهوم الرقابة السياسية

تقوم المجالس النيابية بالوظيفة السياسية المخولة لها قانوناً، باعتبارها الأداة التمثيلية للقاعدة الشعبية و المنبثقة من إرادتها ، بدور الرقابة السياسية على مختلف مهام السلطة التنفيذية ذات الطبيعة السياسية بالدرجة الأولى ، و الرقابة السياسية عرفها الأستاذ إيهاب زكي في كتابه "الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: هي الرقابة المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستوريا لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية ، حكومة و أدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقدرة في الدستور و المنظم بموجب قوانين أساسية و عضوية ، و في حدود الشروط و الإجراءات الدستورية و القانونية المقررة و السارية المفعول ، و ذلك لحماية المصالح العليا و الحيوية للمجتمع و الدولة و حقوق و حريات الإنسان و المواطن، من كافة أسباب و مخاطر و مظاهر البيروقراطية و الفساد السياسي و الإداري".

و بالرغم من التباين بين مختلف الأنظمة الديمقراطية المعاصرة ، سواء النظام الرئاسي أو البرلماني أو الجمعية النيابية ، فإن هذا التباين لا يظهر في مجال الرقابة السياسية إلا من حيث الشدة و سعة مجال الرقابة، ففي النظام الرئاسي مثلاً يباشر رجال الكونغرس إجراء تحقيقات، يتحرى فيها النظر في تنفيذ القانون على الوجه السليم ، و في النظام البرلماني ، فالرقابة مثلاً، تمتد إلى الوزير بمفرده على أساس مسؤولية فردية ، أو إلى الحكومة كاملة على أساس مسؤولية تضامنية ، بينما في نظام الجمعية النيابية و على سبيل المثال دوما ، فإن الرقابة تشتد إلى درجة إعطاء الأوامر و التعليمات إلى الحكومة، ناهيك عن الأسئلة و الاستجابات و شرط العضوية المزدوجة .

و من أهم مظاهر الرقابة هي تقصي الحقائق على أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن مدى التنفيذ السليم للقانون و النظام العام ، و تحديد المسؤوليات عن المخالفة أو التقصير، و من ثم مساءلة الحكومة بأسرها أو أحد أعضائها.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المطلب الثاني : الرقابة السياسية و مبدأ المشروعية

إن الرقابة البرلمانية لأعمال السلطة التنفيذية هي رقابة سياسية أساسا و أصلاً ، و ينجم على ذلك أن الرقابة مرتبطة بمبدأ فصل السلطات ، أي أنها تندرج ضمن العلاقات التشاورية بين مؤسسات دستورية سيادية ، قائمة على مبدأ التخصص و الاستقلال العضوي ، و التعاون الوظيفي ، المنظمة دستوريا و عليه فإن هذه الرقابة في ممارستها، لها مشروعية دستورية قانونية، و شرعية شعبية نيابية. و قد حرص الدستور الجزائري لسنة 1996 على مشروعية الرقابة عموما في المادة 159

حيث نصت على " تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي " ، و في المادة 162 جاء النص صريحا " المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة ، مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذ مع الدستور ، و في ظروف استخدام الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها " .

و أردفت المادة 161 من نفس الدستور "يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت ، لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة " . هذه المواد الدستورية و غيرها تضي طابع الشرعية القانونية على كل الوسائل الرقابية التي تستعملها السلطة التشريعية لتجسيد دورها النيابي في مراقبة أعمال الحكومة ، و هي تؤسس بذلك لدولة القانون ، حين تلتزم السلطة التنفيذية باحترام القانون بفعل الرقابة من جهة ، و بأدوات رقابية قانونية لا غير من جهة ثانية ، حيث لا تعتبر ضغوط و انتقادات الأحزاب و الجمعيات المدنية و الاجتماعية ، و الصحافة و الإعلام بصفة عامة ، رقابة على أعمال الحكومة ، لأن الرقابة على الأعمال و الأنشطة العامة للمؤسسات و مرافق الدولة الرسمية لا يكون إلا رقابة رسمية ، تقوم بها هيئات دستورية رسمية ، يتيح لها القانون القيام بهذه العملية ، وفق آليات محددة قانونا . غير أن هذا النوع من الرقابة – إذا جاز التعبير – ما هو إلا آراء و أفكار و ملاحظات ، قد تستلهم منها الهيئات الرقابية الرسمية كثيرا من التوجيهات و الرؤى في مسارها الرقابي ، دون أن تكون ملزمة بذلك

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المبحث الثالث : الرقابة البرلمانية في مختلف الدساتير الجزائرية

العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الجزائر عرفت تطورا بـ بدءا من دستور 1963 ، إلى غاية دستور 1996 ، و ذلك تبعا للتطورات التي عرفتتها كثير من المجتمعات على المستوى الدولي و الإقليمي ، بحثاً عن العدالة الاجتماعية و المساواة ، كما في النظام الاشتراكي ، و عن العدل و الحرية و الديمقراطية و حقوق الإنسان، في النظم الليبرالية.

و الجزائر ككثير من الدول التي انتمت إلى المعسكر الاشتراكي ايدولوجيا في بدايات الاستقلال ، بفعل نزعتها التحررية من الاستعمار الغربي ، و لما لاقته من مؤازره و دعم معنوي و مادي إبان الثورة التحريرية من هذا المعسكر الذي رفع راية لواء حركات التحرر و مناهضة الاستعمار ، و أيضا لرواج الفكر الاشتراكي آنذاك كحل لمشكلات مجتمعات قبعت أحقابا من الزمن تحت الاستعمار، وكانت تطمح إلى بناء دولة تأخذ العدالة الاجتماعية كعمود أساسي في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية . و في نهاية الثمانينات و مع سقوط الاتحاد السوفيتي ، و تفكك المعسكر الاشتراكي ، إعلانا عن فشل الفكر الاشتراكي في تحقيق طموح الشعوب في تعزيز الاستقلال، و التطور و التنمية و العدالة الاجتماعية . اجتاحت الفكر الليبرالي، معظم هذه الدول و من بينها الجزائر ليرسي معالمه المتمثلة أساسا في اقتصاد السوق كمنهج اقتصادي ، و الديمقراطية على أساس التعددية السياسية كمنهج سياسي ، أدى ذلك إلى تحوّل في النظام السياسي الجزائري نحو التعددية الحزبية ، و حرية التعبير ، و احترام حقوق الإنسان، لينعكس ذلك كلياً فيما بعد على الدساتير الجزائرية، ابتداء من دستور 1988.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المطلب الأول : تركيز السلطة في دستور 1963

باعتبار أن دستور 1963 هو أول وثيقة دستورية في عهد الاستقلال ، فإنه وقع على عاتق المجلس الوطني التأسيسي مسؤولية إعداده ، بيد أن القيادة السياسية أراحته ، وأوكلت أمر وضع الوثيقة الدستورية إلى مجموعة من الإطارات ، و اكتفت الجمعية التأسيسية بالموافقة على مشروع الدستور، الذي عرض للاستفتاء في سبتمبر 1963. و من مميزات دستور 1963 ، أنه أرسى نظاماً سياسياً يركز السلطة في جانب رئيس الجمهورية، بوصفه يجسد وحدة القيادة للحزب الواحد و الدولة. - المادة 23 - جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الواحد في الجزائر " - المادة 24 " جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة ، و توحى بعمل الدولة و تراقب عمل المجلس الوطني و الحكومة.

فالرئيس يرسم و يحدد السياسة الداخلية و الخارجية و يبادر بتقديم القوانين وفق المادتين 36،48 من دستور 1963 ، و بالبداية من المواد المذكورة سابقا ، يتضح مدى تبعية البرلمان للهيئة التنفيذية، باعتبار الرئيس و في الأصل هو قائد الحزب الواحد، مما يترتب عنه أن يصبح البرلمان مسؤولاً سياسياً أمام رئيس الهيئة التنفيذية، وفق ما جاءت به المادة 30. التي تعطي للقيادة العليا لجبهة التحرير حق إسقاط عضوية النائب، بعد موافقة ثلثي أعضاء البرلمان ، و المثل المشهور في تلك الحقيقة هو سحب الحصانة من خمسة نواب بأمر من قيادة الحزب أي بأمر من رئيس الدولة. كما أن الهيئة التنفيذية مركزة بيد سلطة رئيس الجمهورية تركيزاً شديداً ، حيث الوزراء يمارسون وظيفة و ليس سلطة ، و بالمحصلة يكون الطاقم الوزاري ملزم بأن يتقيّد بتوجيهات الرئيس ، و بتنفيذ القرارات التي تتخذ في مجلس الوزراء، لأن الوزير يعدّ مجرد مساعد للرئيس و مسؤولاً سياسياً أمامه وفق مضامين وحدة السلطة ، و باعتبار الرئيس المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني . في حين منح المشرع البرلماني آليات محدودة لرقابة السلطة التنفيذية المجسدة بالأساس في رئيس الجمهورية .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

فبنص المادة 38 من الدستور " يمارس المجلس الوطني مراقبة النشاط الحكومي بواسطة :

- الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان

- السؤال الكتابي

-السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها ."

كما جاء في النظام الداخلي للمجلس الوطني في المادة 130 الموافقة على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة. يترتب عليها استقالة رئيس الجمهورية و الحل التلقائي للمجلس الوطني.

و بالمحصلة فإنّ المشرّع الجزائري في دستور 1963 ركزّ السّلطة بيدّ الهيئة التّنفيذية – غير ثنائية السّلطة – مخرلاً بذلك بمبدأ التّعاون و التّوازن من جهة ، و من جهة أخرى أفقد استقلالية المجلس الوطني كهيئة تشريعية، لكونها ارتبطت بالسّلطة التّنفيذية عن طريق الحزب الواحد، مما قضى على فعاليات الآليات الرّقابية الممنوحة للهيئة التّشريعية.

المطلب الثاني :

استمرار تركيز السّلطة في دستور 1976

يعتبر الميثاق الوطني المصدر الأساسي لدستور 1976، و البرنامج السياسي لسياسة أيّ سلطة تنفيذية تعمل في ظلال قوانينه وأفكاره وتوجهاته ، و قد قسم دستور 1976 وظائف السيادة إلى ما يلي :

الوظيفة السياسية

يمارسها حزب جبهة التّحرير الوطني عن طريق كلّ من المؤتمر و اللّجنة المركزيّة والمكتب السياسي ، و يسيطر من خلال هذه الأجهزة كلّ السياسيات الاقتصادية والاجتماعية و الخارجية .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الوظيفة التنفيذية :

يتولاها رئيس الجمهورية بمفرده ، و هو يمارس بالإضافة إلى المهام التنفيذية ، مهام تشريعية عن طريق الأوامر ، و مهمته شبه قضائية ، بترأس المجلس الأعلى للقضاء.

الوظيفة التشريعية :

يتولاها المجلس الشعبي الوطني بالإضافة إلى الوظيفة الرقابية و القضائية و التأسيسية .

إنّ دستور 1976 يجسّد محور النّظام في منصب رئيس الجمهورية ، فهو مرشّح الحزب الواحد و أمينة العام و المنتخب من طرف الشعب ، و المجدّد وحدة القيادة السّياسية للحزب و الدّولة حسب المادة 111 ، و هو بذلك يكرّس مبدأ وحدة السّلطة التّنفيذية .

في حين أن أعضاء الهيئة التشريعية ، هم أعضاء في جبهة التحرير الوطني و مرشحيها قبل كل شيء ، مقيدون ببرنامج الميثاق الوطني ، و بتوجيهات القيادة الحزبية التي يرأسها رئيس الهيئة التنفيذية – رئيس الجمهورية – مما يعيق فعالية المجلس في المجال الرّقابي ، ذلك أنّ النواب لن يتمكنوا و الحالة هذه ، من اتخاذ أيّ موقف لا يتماشى مع القيادة السّياسية المتمثلة في الهيئة التّنفيذية .

و رغم ذلك منح دستور 1976 آليات متعدّدة لمراقبة نشاط الحكومة ، و هي السّؤال الكتابي المادة 162 ، والاستجواب المادة 161، و إنشاء لجان تحقيق بخصوص قضايا متعلّقة بالصّالح العام ، المادة 188 ، فتح نقاش حول السّياسة الخارجية المادة 130 ، و التي عمل الدّستور على أفراد فصل كامل للرّقابة ، حيث نصّت المادة 185 على: "تمارس المراقبة بواسطة مؤسسات وطنية مائة ، و بأجهزة دائمة للدّولة ، تحققّ المراقبة في مدلولها الشعبي ، و استجابة لمتطلبات الديمقراطية الشعبية ، من خلال المؤسسات المنتخبة على جميع المستويات :

-المجلس الشعبي الوطني

- المجالس الشعبية الولائية و البلدية

- مجالس العمال

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

كما تقدّم الحكومة في نهاية كلّ سنة مالية إلى المجلس الشعبي الوطني عرضاً حول استعمال الاعتمادات المالية ، و تختم السنّة المالية بالتصويت من طرف المجلس الشعبي الوطني على قانون ضبط ميزانية السنّة المنصرمة . إن هذه الآليات الممنوحة دستورياً للسلطة التشريعية على قلّتها نسبياً ، تبقى ضعيفة الفعالية و الأداء أمام استحواد السلّطة التّنفيذية على صلاحيات واسعة لالتقاء سبببين رئيسيين، أولهما اعتماد مبدأ وحدة السلّطة من جهة ، و من جهة أخرى طبيعة النظام الشّبه رئاسي ، حيث ينعدم فيه التوازن بشكل واضح وجليّ، فالسلّطة التّنفيذية تملك حقّ الحلّ، في حين ليس للسلّطة التشريعية حقّ سحب النّقة .

المطلب الثالث :

الفصل بين السلّطات في دستور 1989

إن الأزمة السّياسية التي عرفتها الجزائر في أكتوبر 1988، لم تكن بمنأى عن التّغيرات و التّحولات الجارية في تلك الفترة على السّاحة الدّولية، و على رأسها بداية تصدّع المعسكر الاشتراكي ، و تراجع دول كثيرة عن الخيار الاشتراكي ، و اتّساع رقعة النهج الليبرالي في شقّيه السّياسي و الاقتصادي . فكانت الجزائر منذ سنة 1985 و هي تعاني من أزمة اقتصادية إثري تراجع المداخل البترولية بسبب انخفاض أسعارها، و ازدياد الطّلب الدّخلي بسبب النّمو الدّيمغرافي ، و ارتفاع الدّيون الخارجية وفوائدها ، و في ظلّ نظام سياسي عاجز عن التّصدي لهذه المشكلات بفعل الإرث المركزي في التّسيير ، و عدم القدرة على فتح مجال الحريات السّياسية و الاقتصادية . و بذلك كانت أحداث أكتوبر 1988 إعلاناً عن العجز التّام للنظام السّياسي عن التّأقلم مع الواقع الجديد و المتجدّد في ظلّ دستور 1976 ، مما استدعى ضرورة إيجاد آليات قانونية ، تعيد للنظام توازنه، و من ثمّ سلّطته ، فكان دستور 1989 دستور التّحول

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

من هيمنة الحزب الواحد، و الإيديولوجية الشمولية، إلى قيام نظام يعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات، و ترك الساحة السياسية للرؤى المتعددة، في إطار ما سمي حرية إنشاء جمعيات ذات طابع سياسي وفق المادة 40، و بتعبير محتشم لا يقصد منه سوى التعددية الحزبية.

بيد أن الدستور الجديد اعتمد على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية باستحداث منصب رئيس الحكومة، الذي يعينه رئيس الجمهورية، دون ضرورة الخضوع للأغلبية البرلمانية في التعيين، و يكون مسؤولاً عن حكومته أمام رئيس الجمهورية و أمام البرلمان، غير أن رئيس الجمهورية يكون ملزماً سياسياً و ليس قانونياً في تعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية تسهياً لتنفيذ برنامج حكومته في استقرار، و زيادة على الآليات الرقابية التي عرفتها التجارب الدستورية الجزائرية السابقة، فإن دستور 1989 أضاف التصويت على لائحة سحب الثقة، و عدم منح الثقة و كذلك المصادقة على ماتمس الرقابة الذي يقدم على إثره رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية حسب المادة 128.

قفزة نحو الرقابة في إطار فصل السلطات، عرفتها الجزائر آنذاك في دستور 1989، فكانت سبّاقه إلى الديمقراطية و الحريات في تلك الحقبة، لولا الأزمة اللاحقة فيما بعد، سواء في الساحة العربية أو الإقليمية.

و رغم تمتع السلطة بصلاحيات كثيرة كحلّ البرلمان بمجرد استشارة رئيس الجمهورية لكلّ من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس الحكومة أو عند رفض برنامج الحكومة في المرّة الثانية حسب المادتين 78 و 120 فإنه يجوز الحكم بأنّ دستور 1989 أسس إلى حدّ ما لمبدأ التوازن و التعاون.

المطلب الرابع :

استحداث نظام الغرفتين في دستور 1996

رغم الطّموحات التي علّقت على الجزائر الديمقراطية من خلال دستور 89، إلاّ

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

أنّ الأحداث اللاحقة فيما بعد أدّت من الناحية القانونية إلى توقيف العمل بالدستور إثر حدوث فراغ دستوري بتزامن استقالة رئيس الجمهورية مع حلّ للمجلس الشعبي الوطني، وهذا حسب التفسير القانوني الرائج في تلك الحقبة، غير أنّ المتصفح لدستور 1989 يجد أنّه لم تقع الجزائر في فراغ دستوري حين استقال رئيس الجمهورية بعد أن حلّ البرلمان، ذلك أنّ المشرّع الجزائري كان قد تنبّه لهذه الوضعية بتكليف رئيس المجلس الدستوري بتولي الرئاسة في هذه الحالة، وأمام الفراغ الدستوري المزعوم شرع في تسيير شؤون الدولة بمؤسسات غير دستورية - المجلس الأعلى للدولة مثلاً - .

يرى بعض من الفقهاء الدستوريين أنّ نظام الغرفتين، ينشأ في المراحل الانتقالية و خلال الأزمات السياسيّة و الاجتماعيّة، التي تدفع بالمجتمع إلى الصّراع و الانقسام، لذلك يُلجأ إلى أحداث غرفة ثانية، بحثاً عن الاستقرار و تحقيقاً للتوازن، و تاريخياً ظهرت الغرفة الثّانية في الدّول الفيدرالية من أجل ضمان تمثيل السّكان بالاقتراع العام و المباشر في غرفه، و غرفة منتخبه من لدن سكان كلّ ولاية على أساس التّساوي بين الولايات - الدول- الأعضاء، فعلى سبيل المثال، نجد أنّ في الولايات المتحدة ذات النّظام الرّئاسي، يتكوّن الكونغرس من 100 عضو بعضويتين عن كلّ ولاية، و يسمى كلّ عضو سناتور، أما أعضاء مجلس النواب يتكونون من ممثلي الولايات، كلّ ولاية حسب عدد سكانها بمجموع 435 نائباً، و ثلاثة نواب عن العاصمة الفيدرالية واشنطن .

بينما في الدّول الموحدّة جاءت الغرفة الثّانية في إطار مرحلة انتقالية تمثيلاً للطّبقة الارستقراطية، و على ضوء ما سلف، يبدو أنّ المشرّع الجزائري نهج هذا المنحنى، باستحداث الغرفة الثّانية في دستور 1996، هذه الأخيرة تجمع بين ثلث معين من طرف رئيس الجمهورية، و ثلثين عن طريق الانتخاب، من بين و من طرف أعضاء المجالس المحليّة.

أدى ظهور الغرفة الثّانية في الجزائر إلى تباين في أهمّيّتها و دورها في السّلطة التشريعية بين مؤيد و معارض .

الأراء المعارضة :

إنّ وجود أعضاء معينون في هيئة تشريعيّة يتنافى و مبدأ سيادة الشعب، و يتعارض مع فكرة أنّ البرلمان يمثّل إرادة الشعب، ثمّ علو الغرفة الثّانية على الأولى

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

من حيث القوة القانونية برغم شرعية الغرفة الأولى، والأكبر من الغرفة الثانية.

الآراء المؤيدة:

يرى هؤلاء ، أنّ الغرفة الثانية تعمل على استقرار مؤسسات الدولة ، و تقرب اندفاع الغرفة الأولى خشية سيطرة معارضة قوية و موحدة عليها ، و لكن و في نظرنا، من أهم المبررات المقدّمة هي السّماح للكفاءات المختصة العلمية و الاقتصادية و الاجتماعية ، الدّخول في البرلمان ، كي تستفيد منها الهيئة الشّرعية، و التي يتعدّر عليها خوض معترك الانتخابات للدّخول إلى البرلمان ، و إلى جانب ذلك فإن تحقيقاً لاستمرارية الدولة ، وسدّاً لحالات شغور السّلطة التي مرّت بها البلاد ، قد تمّ تحديده مدّة عمّل مجلس الأمة ب 6 سنوات، يتمّ تجديد ثلثه كلّ ثلاث سنوات.

لقد تميز دستور 1996- عن سابقه ، زيادة على إنشاء الغرفة الثانية ، في مجال مهام السّلطات الثلاث ب :

- التشريع بالأوامر للسّلطة التنفيذية الممثّلة في رئيس الجمهورية حسب المادة 124.
- رئاسة الدولة من طرف رئيس مجلس الأمة في حالة المانع أو الاستقالة أو الوفاة حسب المادة 88.

- استحداث المحكمة العليا للدولة حسب الفقرة الأولى من المادة 152 .

-استحداث مجلس الدولة حسب الفقرة الثانية من المادة 152 .

- تكريس الرّقابة الدّستورية بتوسيعه حسب ما جاء في المادة 164.

أما بالنسبة للآليات الرّقابية ، فقد حافظ دستور 1996 على مختلف الآليات المنصوص عليها في دستور 1989، مع إقحام الغرفة الثانية في عملية المراقبة لأعمال السّلطة التنفيذية بنفس الكيفية، خصوصاً المواد 129-130-134 التي تمثّل في حقيقة الأمر و على التّرتيب المواد 120-121-124-125 من دستور 1989

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

مضاف إليها صلاحيات للغرفة الثانية التي كانت ممنوحة للغرفة الأولى ، بينما أبقى المواد 137،136،135، الخاصة بملتمس الرقابة ،من صلاحية المجلس الشعبي الوطني فقط ،كما كانت في المواد 126-127-128 من دستور 1989 بنفس الكيفية و الصّغة.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الفصل الأول :

آليات الرقابة غير المرتبة للمسؤولية السياسية

الرقابة البرلمانية هي جوهر الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في ظلّ النظام النيابي عن طريق البرلمانات ، التي تتمتع بحقّ محاسبتها بناءً على مبادئ دستورية ، و إجبارها بأدوات غير مرتبة للمسؤول ، عن طريق الأسئلة و الاستجابات و لجان التحقيق ، على تبرير تصرفاتها أمام النواب، و على عرض أسباب تلك السياسة على الرأي العام أو التصحيح و التعديل في السياسة التنفيذية.

المبحث الأول : آلية السؤال

إنّه لمن الضروري لدراسة السؤال كأولى الآليات الرقابية و أبسطها ، تحديد ماهيته و أهدافه، ثمّ أنواعه و شروط و إجراءات طرحه من خلال ما قدّمه الفقه الدستوري في هذا الشأن، و كذا الممارسة البرلمانية و ما أرسدت من تقاليد و أعراف في استعمال هذه الآلية.

المطلب الأول : ماهية السؤال و أهدافه و أغراضه.

الفرع الأول : مفهوم السؤال

السؤال هو استفسار أو استيضاح عن أمر معيّن يجهله موجه السؤال، و هو عضو البرلمان أو مجموعة برلمانية إلى أحد الوزراء أو الحكومة بأسرها ، و السؤال يرجع في تاريخه إلى النظام البرلماني البريطاني، حيث تعتبر بريطانيا مهد السؤال ، و من ثمّ انتشر في باقي الدول ذات النظم النيابية ، و السؤال لا يتضمّن معنى الاتهام بل فقط الاستفسار عن أمر مجهول باستجلاء قصد الحكومة في شأن من شؤون السلطة التنفيذية.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

يعرّف الفقيه الإنجليزي فيليبس السّؤال في كتابه المعارضه و الإدارة ب " إنّ السّؤال هو إمكان عضو البرلمان توجيه أسئلة إلى الوزراء للاستفسار عن أمر يجهله العضو، أو يقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور ، و عليه فللسؤال ثلاث عناصر:

- الملقى : هو البرلماني .

- المتلقي : هو وزيراً .

- الموضوع : هو مضمون السّؤال الذي يرمي إلى الكشف عن أمر غير جلي أو لفت انتباه الحكومة إلى أمر خفي .

الفرع الثاني:

أغراض السّؤال ووظائفه

لا شكّ أن الغرض الأساسي من السّؤال هو تحقيق الرّقابة على النّشاط الحكومي في المجالات التي قدّم السؤال عنها، ليتجسد بذلك الدور الرّقابي البرلماني بالدرجة الأولى ، و يكون أحياناً وسيلة تمهيدية لإجراء إصلاحات تشريعية في البناء القانوني للدولة ليتجسد الدور التشريعي للبرلماني ، كما أنّه آلية للفت انتباه الحكومة إلى نقص أو معاناة في خدمة عمومية ليتجلى بذلك الدور النّيابي للبرلماني .

ويكون في أحيان أخرى الغرض منه تجميع حقائق من طرف البرلماني لاستعمال آلية برلمانية رقابية أخرى. كما أنّ الموالاة وعلى عكس المعارضة يستعمله برلمانها لعرض المنجزات وإبراز النّجاحات .

و في عموم الأمر يكون السّؤال أبسط وسيلة اتصال بين السّلطتين التشريعية و التنفيذيّة، يمكّن من تبادل البيانات و المعلومات تكريماً لمبدأ التعاون لترتقي كلا الوظيفتين.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المطلب الثاني:

الآلية الرقابية للسؤال في النظام السياسي الجزائري
لقد دأبت الدساتير الجزائرية ابتداء من دستور 1963 على تمكين البرلمان من استعمال السؤال كآلية رقابية ، فقد نصت المادة 38 من دستور 1963 على ما يلي
تمارس الجمعية الوطنية مراقبتها للنشاط الحكومي بواسطة :
- الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان
- السؤال الكتابي
- السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها .
كما جاءت المادة 162 من دستور 1976 و المادة 125 من دستور 1989 و المادة 134 من دستور 1996 للتجيز لأعضاء البرلمان استعمال حق السؤال في مواجهة الحكومة مع استثناء دستور 76 الذي أقر السؤال الكتابي فقط دون السؤال الشفوي كما للسلطة التنفيذية من مكانة في النظام السياسي المركزي في تلك الفترة .

الفرع الأول: أنواع الأسئلة

في دستور 1996 تنقسم الأسئلة التي يمكن لأعضاء البرلمان طرحها على أعضاء الحكومة إلى نوعين.

1:- الأسئلة الشفوية:

و هي الأسئلة التي يتم طرحها على أعضاء الحكومة في إطار اختصاص كل منهم ، و تتم الإجابة عليها شفويا ، كما يجب أن يودع نص السؤال مكتوبا في مدة معينة لدى مكتب إحدى الغرفتين حسب الحالة ، و الأسئلة الشفوية تنقيد ببرمجة تدخل الحكومة مع إحدى غرف البرلمان في الموافقة عليه ، و ذلك حسب القانون 02/99 المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة و بالتعليمات الصادرة من مكتب كل غرفة

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

2.- الأسئلة الكتابية :

و هي أسئلة مكتوبة تتلقى إجابة مكتوبة ، فبعد إيداع نصّ السؤال كتابيا لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ، يتلقى جواب سؤاله خلال 30 يوما الموائية لتبليغ السؤال و ذلك حسب القانون المذكور آنفا.

الفرع الثاني : أوجه الاختلاف و التشابه بين السؤالين الشفوي و الكتابي

يتميز السؤال الشفوي عن السؤال الكتابي ، بكون الأول أكثر تأثيراً سياسيا من الثاني ، لأنه يوجه و يسمع أمام مرأى و مسمع الرأي العام ، طبقا للمادة 116 التي تغير جلسات البرلمان علنية في الأصل مما قد تترتب عليه نتائج فيما بعد الجواب من حيث المواقف و الآراء التي يشكّلها لدى الرأي العام ، بينما السؤال الكتابي يبقي محدود الفعل و الأثر باعتبار أن السائل من البرلمان يودع السؤال كتابيا و يتلقاه كتابيا ، كما أن كليهما يمكن أن يؤديا إلى فتوح مناقشة إذا رأت إحدى الغرفتين أنّ الجواب يتطلب مناقشة ، و يدون كلاهما في محاضر مناقشات كلّ غرفة ، و السؤال الشفوي يعطى للسائل و المجيب حقّ التعقيب.

الفرع الثالث :

الشروط الشكلية للسؤال

جريا على الأصل العام ، يقدم عضو البرلمان سؤاله كتابة إلى رئيس الغرفة ، و قد أرسى التقاليد البرلمانية على السؤال شروطا شكلية ، بالرغم من أن المشرع الجزائري سكت عن ذلك خلافا للمشروع المصري و الفرنسي ، من أهم هذه الشروط :

1: مقدم السؤال :

دستوريا يطرح السؤال من طرف أحد أعضاء البرلمان بغرفتيه ، فلا يجوز لمواطن مثلا تقديم سؤال إلى الوزير ، وإن كان من المفروض أن يتم طرح سؤال المواطن على الوزير من خلال البرلمان الذي له في هذه الهيئة النيابية ، و أن يكون البرلماني السائل بصفته عضوا و ليس رئيسا لأحدى لجانه أو عضوا فيها

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

تفسيرا لمفهوم الصّفة الفردية للسؤال و التي عبّر عنها القانون 02/99 بعبارته :
" ... من قبل صاحبه..."، و كما عرفته بعض التجارب البرلمانية صراحة كالفرنسي و
المصري.

كما أن الصّفة الفردية للسؤال ضرورية حتّى لا يتحوّل إلى سؤال جماعي ، مما
قد يتحوّل إلى آلية أخرى مرتّبة للمسؤولية .

2: توجيه السؤال :

يوجّه السؤال إلى أحد أعضاء الحكومة المختص بموضوع السؤال ، فلا يوجّه إلى
غير المختص أو إلى أكثر من عضو في الحكومة ، و إلا جاز لرئيس المجلس أن
يرفضه، مما يتطلّب أن يكون موضوع السؤال واحدا ، و أن يحدّد فيه عضو الحكومة
الموجّه إليه

3: صياغة السؤال :

أن يكون السؤال مكتوبا سواء كان شفويا أو كتابيا طبقاً للمادتين 69 و 72 من
القانون 02/99، و أن يكون واضحا لا لبس فيه، مع الالتزام بالإيجاز و الدّقة و سلامة
العبارات مع خلوها من الكلمات النّابية :

4: لغة السؤال :

طبعا للدستور وأيضا للمادة 6 من قانون المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة ، فإنّ
لغة السؤال يجب أن تكون باللّغة العربية، اللّغة الرّسمية للدولة.

5: احترام الشّروط المتعلّقة بإدراج السؤال بجدول أعمال الجلسة:

لقد اشترط القانون العضوي الأنف الذكر ضوابط قيّد بها استعمال هذا الحقّ ،
ابتداء من إيداع نصّ السؤال من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس حسب الحالة ،
مرورا باحترام الآجال المحدّدة بعشرة أيّام قبل يوم عقد الجلسة ، و يتمّ إرساله إلى
رئيس الحكومة سواء من قبل رئيس المجلس الشّعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمّة

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

حسب الحالة ، و ذلك بعد قبوله من طرف مكتب إحدى الغرفتين المعنية، وفقا للشروط المحددة سابقا في تعليمات خاصة تصدرها كل غرفة.

الفرع الرابع :

الشروط الموضوعية للسؤال

و هي شروط تتعلق بطبيعة الموضوع الذي يرفع في شأنه السؤال ، و هي متعددة و متنوعة بحسب طبيعة النظام الداخلي لكل برلمان ، إلا أن أهم هذه الشروط المتفق عليها ما يلي :

1: تعلق السؤال بشأن عام :

و لأن مهمة النائب وطنية كما جاءت به المادة ... من دستور 1996 ، فإنه ينبغي أن يتعلق موضوع السؤال بقضية عامه أو بشأن من الشؤون التي تهم المصلحة العامة و المصالح العليا للوطن ، و أن لا ينصب السؤال على أمر خاص بفرد معين ، و يذهب المشرع المصري إلى اعتبار السؤال المتعلق بقضية محلية ، ليس بشأن عام و لا يُردّ عليه إلا كتابة عند الضرورة ، و يكون لمكتب البرلمان سلطة تقدير فيما إذا كان السؤال عاما أولا أو كان بالرغم من طابعة المحلي يقتضي إجابة من عضو الحكومة ، إلا أن واقع الحال في الممارسة البرلمانية الجزائرية ، نجد أن معظم الأسئلة من طبيعة محلية مرتبطة بالدائرة الانتخابية و مرد ذلك إما لضعف المجالس المحلية و عجزها عن قيامها بدورها المحلي ، و إما رغبة من البرلماني في استغلال السؤال لإظهار مدى الاهتمام بمنطقته ، و توظيف ذلك في حملة انتخابية مسبقة ، و أحيانا أخرى لتصفية حسابات محلية

2 : عدم تعلق الموضوع بأمر معروض على القضاء :

احتراما لمبدأ فصل السلطات ، فإنه يجب أن لا يكون موضوع السؤال متعلق بقضية مطروحة على القضاء للفصل فيها ، و هذا ما استقرت عليه معظم البرلمانات، فقد طرح سؤال في مجلس النواب الفرنسي سنة 1919 بقضية منظورة أمام المحاكم، فقرر المجلس اقفال باب المناقشة

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

3: أن يكون السؤال قائما :

فلا يكون السؤال قد تخطى عنه صاحبه أو تخطى عن منصبه كعضو البرلمان ، أو أن الحكومة قد استقالت ، أو أن البرلمان قد حلّ ، بينما يبقى السؤال قائما في حالة انتهاء دوره انعقاد البرلمان إلى الدورات الأخرى ، غير أنه من المعقول أن يبقى السؤال أيضا قائما إذا ما استقال الوزير و ذلك لأن الوزارة تظل قائمة ، غير أنه يجب أن تشير إلى أن بعض البرلمانات تعتبر الجواب في حقيقة الأمر ليس حقاً شخصيا ، بل هو حقاً مشتركا بين السائل و المجلس و عضو الحكومة .

المطلب الثالث : جواب السؤال

بعد استفتاء السؤال لشروطه الموضوعية و الشكلية يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بإرسال السؤال إلى رئيس الحكومة لكي يسلمه بدوره إلى عضو الحكومة المعني أو المختص لتحضير الجواب ، فإذا كان السؤال كتابيا ، فيلتزم عضو الحكومة بالردّ خلال أجل أقصاه ثلاثون [30] يوما من تاريخ إيداعه و يودع الجواب مكتوبا لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، الذي يسلمه بدوره إلى النائب صاحب السؤال.

بينما في حالة السؤال الشفوي ، فلم يحدّد المشرع أجل الإجابة و لا ضرورة الردّ ، و اكتفي بذكر أن الإجابة عن الأسئلة الشفوية تتمّ مرتان في الشهر و دون تحديد الآجال لكلّ سؤال و لا ضرورة الردّ ، مما يوحي بأنّ سكوت المشرّع ، يعطي الحقّ لعضو الحكومة في الامتناع عن الردّ. و إلى جانب ذلك ، فإنّ الحكومات كثيرا ما يتّسم جوابها بالعمومية و عدم إعطاء معلومات هامة و مفيدة متضرّعة بأنّ المصلحة العامة تقتضي ذلك .

كما أنّ المشرّع الجزائري لم يحدّد آلية تطبيق نوع السؤال فيما إذا كان شفويًا أو كتابيًا ، فحين نظيره المصري أعتبر الأصل في الأسئلة أيضا شفوية إلا في حالات

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

- خمس عددها، نذكر من بينها ما يلي :
- طلب العضو أن يكون سؤاله كتابيا ،
 - السؤال مجرد طلب بيانات و معلومات إحصائية ،
 - وُجّه السؤال فيما بين دورتين.

المطلب الرابع :

تقييم آلية السؤال في المجال الرقابي

السؤال وسيلة هامة و بسيطة في يد عضو البرلمان للتفاعل مع الانشغالات الوطنية و تحريكها داخل السلطة التشريعية بصفته النيابية ، إلا أنّ المعطيات الإحصائية تُظهر أن هذه الأداة لم ترقى إلى الهدف الذي من أجله وُجدت .

الجدول :

| عدد الأسئلة الكتابية | عدد الأسئلة الشفوية | الفترة التشريعية |
|----------------------|---------------------|------------------|
| 123 | 0 | 1 |
| 95 | 0 | 2 |
| 113 | 50 | 3 |

الجدول 2

| المتبقية | اسئلة شفوية | اسئلة كتابية | الفترة |
|----------|-------------|--------------|-----------|
| 57 كتابي | 476 أجيب | 678 سؤال | م ش و |
| 75 شفوي | عن 401 | أجيب عن 621 | 2002- 97 |
| ك = 50 | 28 | 22 | م الأمم |
| ش = 8 | أجيب عن 20 | أجيب عن 17 | 2002 . 98 |

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الجدول 3

| السنة | عدد الأسئلة الكتابية | عدد الاسئلة الشفوية |
|-------|----------------------|---------------------|
| 97 | 7 | 13 |
| 98 | 119 | 108 |
| 99 | 115 | 114 |
| 2000 | 136 | 169 |
| 2001 | 263 | 141 |
| 2002 | 10 | 01 |

الجدول 4

| رقم السؤال | الانتماء | عضو الحكومة المعني | تاريخ الايداع | تاريخ الرد |
|------------|----------|-----------------------|---------------|------------|
| 63 | ج ق ا | و/ الداخلية | 98 07 25 | 98 11 05 |
| 83 | ج ت و | و/ الاتصال | 98 11 08 | 99 05 20 |
| 84 | ت ث د | و/ النقل | 98 11 17 | 99 05 20 |
| 89 | ج ن | و/ التربية | 98 11 18 | 99 06 10 |
| 91 | ح ن | و/ الداخلية | 98 11 22 | 99 10 27 |
| 98 | حر | و/ المالية | 98 11 24 | 99 05 09 |
| 124 | ت و د | و/ النقل | 99 06 12 | 99 10 27 |
| 210 | حر | و/ الاتصال | 00 05 07 | 01 12 06 |
| 233 | حر | و/ الخارجية | 00 06 28 | 02 01 08 |
| 253 | حر | و/ الصحة | 00 07 29 | 02 01 08 |
| 319 | حر | و/ البريد | 00 12 16 | 02 01 08 |

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

- وعموماً ومما سبق دراسته يمكن إجمال الملاحظات التقييمية التالية.
- 1: تحديد عدد الأسئلة بسؤال على الأكثر بالنسبة لعضو برلماني في جلسة.
 - 2:- تحديد مدة تدخل عضو البرلمان لطرح السؤال و كذلك مدة التعقيب
 - 3:- عدم إلزامية الحكومة بالردّ على الأسئلة- في العهدة الرابعة مثلاً لم تجب الحكومة على 130 سؤالاً الموجهة لأعضائها -.
 - 4:- لم تحدّد النصوص التنظيمية آجال ردّ الحكومة على الأسئلة الشفوية، مما يؤدي أحياناً إلى تملّص الحكومة بتبديد أهميّة السؤال بفعل إطالة الوقت .
 - 5:- غياب الوزراء المعنيين بالسؤال عن الجلسة، و الاكتفاء برّد الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.
 - 6:- إجراءات وشروط مثقّلة تقع على السؤال، في حين عرفت بعض النظم البرلمانية - أو الشبه الرئاسية - تطورا باستحداث "سؤال الحال " الذي يتميز بالطرح العفوي و الجواب الفوري كما هو الحال في فرنسا و بريطانيا.
 - 7:- عدم توقيع الجزاء على الحكومة من جراء السؤال.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المبحث الثاني

الاستجواب

الاستجواب كوسيلة رقابية برلمانية أخرى ، تتميز عن السؤال بعنصرين رئيسيين، الأول أنه يفضي إلى مناقشة عامة في المجلس ، و الثاني أنه يتضمن توجيه إتهام أو نقد لأعمال الحكومة ، و هو من أصل فرنسي ظهر مع بداية الثورة الفرنسية سنة 1791 ثم اختفي في دستور السنة الثالثة من الثورة ، ليعود مرة أخرى عام 1831 بعد السماح للوزراء بالدخول إلى المجالس التشريعية ، كما أن الاستجواب في بعض النظم يرتب مسؤولية سياسية كما هو الحال في الدستورين المصممين والليبيانيين.

لقد نصت المواد 133 ، 124 ، 161 من الدساتير الجزائرية 96 ، 89 ، 76 على الترتيب و بنفس الطبيعية على ما يلي : " يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة " - بصيغة البرلمان في دستور 96 - بينما استبعد دستور 63 آلية الاستجواب تماما نظراً لشمولية السلطة ومركزيتها.

المطلب الأول: ما هية الاستجواب و أغراضه

الفرع الأول: ما هية الاستجواب

الاستجواب آلية دستورية للرقابة البرلمانية ، بمقتضاها يمكن لأعضاء البرلمان طلب المساءلة حول موضوع، تكون فيه الحكومة أو عضو منها محل توجيه اتهام ، أو نقد لأعمال مشوهة بخطأ قانوني أو سياسي ،مخالفا لقاعدة دستورية أو قانونية ، أو تتعارض مع النهج السياسي المقرر لتوجهات الحكومة .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

و الخطأ السياسي يمكن أن يتضمّن الخطأ الشخصي للوزير لأن المساءلة السياسية تشمّل أخطائه أيضا. و عليه يكون الاستجواب أداة تضيي صيغة الاتهام السياسي للحكومة برمتها، أو أحد أعضائها على محكّ الثقة، و خطورة الاستجواب الذي تميزه عن السؤال تميزا باننا، إنّه يقترب كثيرا من تكوين لجنة تحقيق في حالة عدم حجية رد الحكومة.

الفرع الثاني: أغراض الاستجواب

يعتبر بعض من فقهاء القانون الدستوري أن الاستجواب آلية رقابية رادعة، تتضمّن الاتهام و النقد و التجريح للحكومة، مما يؤدي إلى نقاش جماعي بين مجموعة برلمانية و أعضاء الحكومة، يؤدي إلى تشكيل لجنة تحقيق برلمانية في الموضوع، إن لم تستطع درء الخطأ بالحجة و الدليل، فيكون الغرض عند هؤلاء تحميل الخطأ و ترتيب النتيجة المتمثلة في التحقيق البرلماني تكريساً للعمل الرقابي للبرلمان في اتجاه الحكومة، بينما يرى بعض آخر أن الهدف من الاستجواب ليس توجيه الاتهام و النقد و التجريح، بل الكشف عن المخالفات و الأخطاء السياسية أمام البرلمان و أمام الرأي العام، قصد دفع الحكومة إلى التصحيح و التعديل، فيكون بذلك الغرض عند هؤلاء الإصلاح و تطوير الأداء الحكومي، تكريساً لمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية و على كلّ، يبقى الاستجواب كما عرفته التجارب البرلمانية العالمية أداة تلويح بتحريك المسؤولية السياسية، باستعمال آليات أخرى أشدّ، و هو بذلك ردع للأخطاء قبل وقوعها أو منوع التمادي فيها أو الإصرار عليها.

المطلب الثاني: تشكيل الاستجواب

الاستجواب أداة رقابية كفلها الدستور لأعضاء البرلمان لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية في أي قضية من قضايا الساعة، حسب المادة 133 من دستور 1996 و بحسب النص " يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة " و يمكن القول أن الاستجواب يوجه إلى الحكومة برمتها على غير ما عرف في السؤال، الذي يوجه إلى عضو من أعضاء الحكومة، في جانب المواجهة، و هو أيضا يختلف عن السؤال البرلماني في أنّه إذا كان السؤال له جوابه و يقتضي

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

أمره ما بين السائل والمسؤول ، فإن الاستجواب له مناقشة تعقبها نتائج ، قد تبلغ درجة طرح الثقة بالمستوجب ، و برغم أن دستور 1963 لم يدرج هذه الوسيلة في آليات الرقابة ، إلا أن الدساتير المتعاقبة فيما بعد ، عرفت هذا النوع من أساليب الرقابة، و عملياً تنامي هذا الأسلوب عموماً في الاستعمال ، رغم عدم أثاره أي استجواب في الدورة الثانية ، و الجدول التالي يبيّن ذلك :

| موضوع الاستجواب | عدد | الفترة التشريعية |
|---|-----|------------------|
| - يتعلق بعقد بيع الغاز الطبيعي المميع لشركة الباز و من قبل الشركة الوطنية سوناطراك | 01 | الأولى |
| لا يوجد | 0 | الثانية |
| 1- مشروع مترو الجزائر 2- الأدوية 3- تطبيق القانون رقم 87/19 4- المحافظة على النظام العام | 04 | الثالثة |
| 1- سير انتخابات نوفمبر 97 2- التجاوزات في حق القانون 97/11 3- تطبيق المادة 48 من قانون البلدية 4- اعتماد حركة الوفاء و العدل 5- قضية المفقودين 6- غلق مجال الاعلام العمودي 7- التجاوزات في حق اللغة العربية | 07 | الرابعة |

الفرع الأول :

شروط طرح الاستجواب

يخضع الاستجواب إلى شروط ، حدّد الدستور جزءاً منها ، و حدّد القانون العضوي المنظم للعلاقات بين البرلمان و الحكومة الجزء الباقي.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الشرط الأول : موضوع الساعة

أكد الدستور على ضرورة ارتباط موضوع الاستجواب بقضية من قضايا الساعة ، فلا يمكن أن يكون الموضوع قد تجاوزه الزمن ، أو موضوعا احتمالي الوقوع ، فموضوع الساعة هو قضية من قضايا الواقع الاجتماعي أو الاقتصادي أو السياسي للبلد، و التي تشغل الرأي العام ، أو قادرة على إثارة النقاش و التساؤل لدى البرلمانيين.

الشرط الثاني: النصاب القانوني

إن النصاب القانوني يفيد مدى تفعيل وسيلة الاستجواب على نطاق واسع ، و هو غير مقرر في الدستور -1996- ، غير أنه منصوص عليه في القانون العضوي، كضابط من أجل سدّ الطريق أمام المعارضة من جهة ، و التقليل من استعماله عموما من جهة أخرى، حتّى لا يشوش على أداء الحكومة ، إذا زاد عدد الاستجواب عن الحدّ المعقول ، و المادة 65 من القانون 02/99 تشترط 30 نائبا ، أو ثلاثون عضوا من مجلس الأمة ، مما يعني عدم إمكانية أن يكون 30 عضوا مختلطا من الغرفتين بل كلّ الأعضاء الثلاثون من غرفة واحدة.

الفرع الثاني:

إجراءات الاستجواب

حدّد القانون الناظم للاستجواب الإجراءات المتمثلة بالأساس بتقديم نصّ الاستجواب الموقع بالعدد المذكور، إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة ، كما يلزم القانون احد هذين المكتبين تبليغ رئيس الحكومة في مدّة أقصاها 48 ساعة لإيداع الاستجواب ، على أن يتمّ التشاور بين الهيئتين المذكورتين حول تاريخ الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجواب فيها، و على أن تكون الجلسة في خلال مدّة 15 يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب ، حيث تعقد جلسة عامّة لدراسة الاستجواب ، و ممّا يؤخذ على هذا الإجراء إثارة التساؤل فيما إذا أودع الاستجواب في نهاية الدّورة .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

فما هو الوضع القانوني للاستجواب في هذه الحالة؟ و ما مدى تأثير ذلك على موضوع الساعة؟ إذا تمّ التّأجيل إلى الدّورة اللاحقة.

الفرع الثالث :

جلسة المناقشة

طبقا للمادة 67 من القانون 02/99 و بعد استفتاء كلّ الشّروط و الإجراءات القانونية ، و بعد تحديد تاريخ الجلسة من طرف مكتب المجلس و الحكومة ، تعقد جلسة خاصة للاستجواب المطروح ، يقدّم خلالها المندوب عن المجموعة البرلمانية التي وقعت الاستجواب عرضا أمام المجلس و بحضور الحكومة ، حيث تعرض فيه المجموعة الموضوع و المشكلات المطرحة و التّغييرات و الأخطاء المرتكبة ، بالإجابة عن الاستجواب حسب المادة 670 ، و قد تعارف في العمل البرلماني على عدم الخوض في مناقشة سياسة الحكومة بوجه عام ، بل الاقتصار على موضوع الاستجواب فقط.

و بالنّسبة للمجيب ، يتمّ النّظر إلى طبيعة الموضوع ، فإذا كان يهّم قطاعا معنياً ، كان الوزير المعني هو المستوجب ، و حضوره ضروري لانعقاد الجلسة ، بينما إذا كان الموضوع متعلق بمسألة تهّم الأمة ، أي مسألة عامة ، فإن رئيس الحكومة هو الذي يفترض أن يجيب عن الاستجواب، و قد أثارت مسألة المجيب في المجلس الشعبي الوطني في الجلسة العلنية المنعقدة يوم 09 جانفي 2003 نقاشاً، حيث انسحبت على إثره كتلة خمس من الجلسة ، بحجّة عدم حضور رئيس الحكومة ، لأنّ الموضوع كان يتعلّق بقضية وطنية و هي تعميم استعمال اللغة العربية.

الفرع الرابع :

نتائج الاستجواب

بعد عرض الاستجواب وردّ الحكومة ، نكون بالمحصّلة أمام حالتين ، أولها اقتناع مجموعة الاستجواب بالردّ الحكومي و بالأدلة المقدمة بهذا الشأن ، فيعلن رئيس الجلسة

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

عن نهاية الجلسة ، و يطوى ملف الاستجواب ، أما في الحالة الثانية يكون الردّ الحكومي غير كاف ، أو غير مقنع ليس فقط لأصحاب الاستجواب ، و إنما لجزء من أعضاء المجلس غير الموقعين على الاستجواب ، يمكن لهؤلاء عندئذ تشكيل لجنة تحقيق إذا رأوا في الأمر ما يستدعي ذلك وفقا للفقرة 2 من المادة 133 من دستور 1996 و كذلك المادة 77 من القانون 02/99 و بالشروط المذكورة مع خلو اللجنة من الأعضاء المقترحين للجنة التحقيق، حسب المادة 81 .

و في حقيقة الأمر ، النصوص القانونية لم تشر إلى أي ترتيب قانوني في حالة عدم كفالة الردّ الحكومي ، فلا يمكن حتى فتح مناقشة حول الموضوع ، بل كما سبق الذكر، أكتفى المشرع بالقول في الفقرة 2 من المادة 133 ما يلي " يمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة " مما يستتف منه ضمنا إمكانية إنشاء لجنة تحقيق و ذلك بتوظيف المادة 81 من القانون 02/99.

و الخلاصة أنّ الاستجواب لا يؤدي للمسؤولية الفردية و لا الجماعية ، كما يبقى دون أي فعالية تذكر ، ناهيك عن مسألة الإرجاء التي تستعملها الحكومة أحيانا ، إذا ما حلّ ميعاد النّظر في الاستجواب في الموعد الجديد ، الذي تكون الظروف و الأحداث قد تغيرت ، و تجد الحكومة سبيلا للإفلات من المواجهة المحتمة.

المطلب الثالث :

المقارنة بين الاستجواب في الدستورين المصري و الجزائري

إذا كان المشرع الجزائري قد اشترط عددا من النواب أو الأعضاء لإثارة الاستجواب يجعله جماعي الطرح ، فإنّ نظيره المصري جعله فردي في تقديمه ، حيث يحقّ لأيّ عضو تقديم استجواب، سواء للحكومة بأكملها أو لأيّ عضو منها، بحسب نصّ المادة 125 من دستور 1971 المصري ، كما يحدّد موعداً لمناقشة الاستجواب بسبعة أيام على الأكثر من تاريخ الاستجواب، في مقابل 15 يوما بالنسبة للمشرع الجزائري.

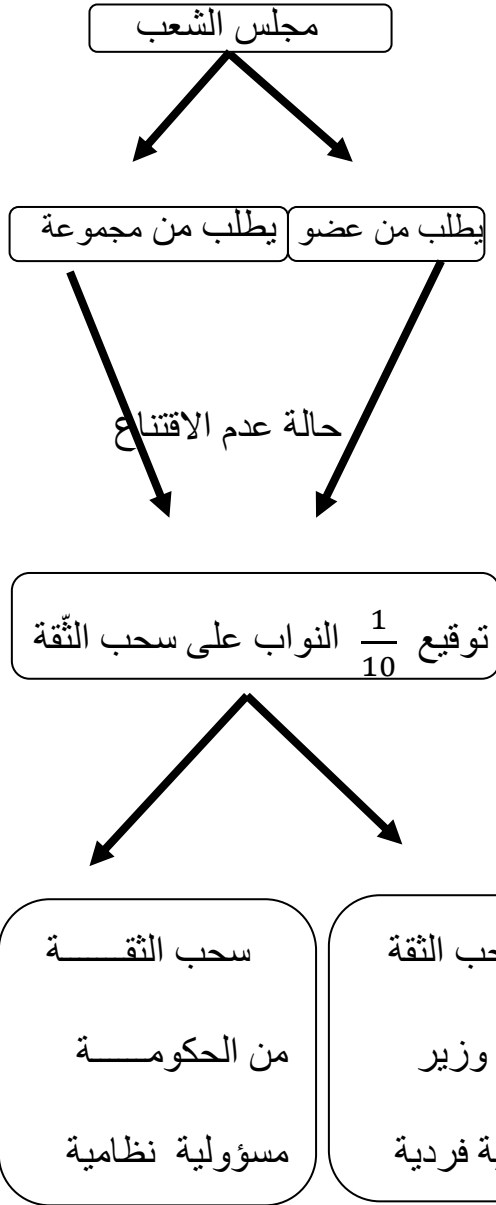
الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

والاستجواب في منظور النظام الجزائري مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة، بحيث لا يختلف كثيرا عن السؤال ، فإنّ الاستجواب في الدستور المصري يرتب المسؤولية السياسية ، فالمادة 126 من الدستور المصري تجعل التلازم بينهما قائماً ، و بالتالي لا يعتبر الاستجواب مجرد حوار بين المستجوب و المستجوب، كما هو الحال في الجزائر، بل تعقبه مناقشة واسعة، تنتهي إلى شكر و عرفان و ثناء حالة اكتشاف أنّ الحكومة قامت بواجبها على أحسن وجه، أو التّجاوز عن الأخطاء المرتكبة من قبلها مع لفت انتباهها ، و قد ينتهي الاستجواب إلى إدانة الحكومة، و تحميلها المسؤولية السياسية التي قد تؤدي إلى سحب الثقة من المستجوب، أو بالتّضامن إلى سحب الثقة من الحكومة بأكملها ، مما يسمح لنا بالقول أنّ الاستجواب في الدستور المصري أقلّ شروطاً من حيث الإجراء و أكثر فعالية من حيث النتائج، مقارنة مع الاستجواب في الدستور الجزائري ، و يلخص الفروق.

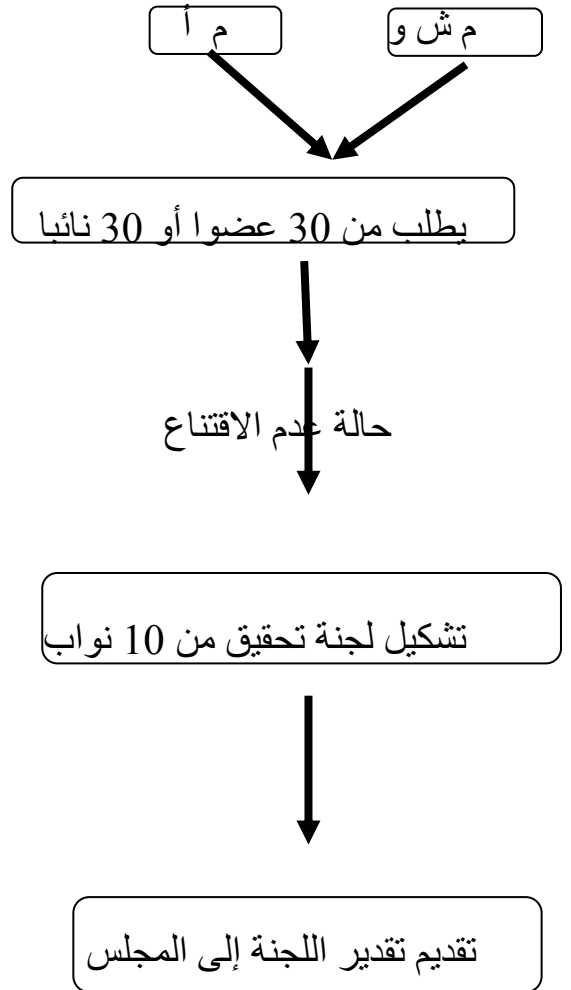
الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المخطط

الاستجواب في الدستور المصري



الاستجواب في الدستور الجزائري



الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المطلب الرابع:

تقييم آلية الاستجواب

برغم التطور الدستوري الحاصل في الجزائر، في مجال فصل السلطات عموماً، و المراقبة البرلمانية لأعمال السلطة التنفيذية خصوصاً، إلا أن الاتجاه العام في البرلمان لا يبدو ميالاً إلى استعمال هذه الآلية بشكل واسع، بل أن عدد الاستجابات قليل جداً، مقارنة مع آلية السؤال، ففي خلال الأربع فترات الأولى للمؤسسة التشريعية للجزائر لم يطرح سوى اثني عشره [12] استجاباً، نصفها تقريباً في الفترة الرابعة المعروفة بأحداثها السياسية الحيوية، و الخاصة ببداية الخروج من الوضع الاستثنائي للعودة إلى مؤسسات الدولة، إن هذا العزوف عن استعمال هذه الآلية لدى البرلمانيين، يمكن إرجاعه إلى سببين رئيسيين، احدهما دستوري و الآخر سياسي:

الدستوري :

وجود عقبات دستورية تحول دون استعمال آلية الاستجواب، متمثلة أساساً في الشرط الجماعي للاستجواب، و المقدرة ب 30 نائباً أو 30 عضواً من مجلس الأمة، مما يشكل صعوبة إلى حد ما في اتفاق 30 عضواً أو نائباً على طرح استجواب في ظل أغلبية مطلقة بتحالف رئاسي، كما أن الاستجواب لا يرتب أي مسؤولية سياسية على الحكومة، حيث لم يمنحه المشرع أي قوة قانونية للمحاسبة و تحريك المسؤولية السياسية، مما يدفع بالنواب إلى استعمال السؤال لأن شروطه أقل و نتائجه مماثلة للاستجواب أو أفضل.

السياسي:

عدم التوازن في البرلمان، بوجود أغلبية مطلقة مسيطرة، و موالية للسلطة التنفيذية وأقلية معارضة غير قادرة على تفعيل دورها.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المبحث الثالث:

لجان التحقيق النيابية .

الى جانب السؤال و الاستجواب ابداع الفقه الدستوري آلية رقابية أخرى، تخول لأعضاء البرلمان سلطة مراقبة السلطة التنفيذية. وهي آلية لجان التحقيق البرلماني، وقد تبناها المشرع الجزائري في دساتير 1996، 1989، 1976، كآلية رقابية أخرى لها مميزات و اجراءاتها.

المطلب الأول: ما هي لجان التحقيق

تعدّ بريطانيا أسبق الدول استخداما للتحقيق البرلماني، و كان ذلك عام 1689 وموضوع أول تحقيق برلماني هو سوء إدارة الحرب مع ايرلندا. أما في فرنسا فنجد أنّ التحقيق كآلية للرقابة البرلمانية ظهر مع بداية القرن 19م، ولجان التحقيق البرلماني، كما تشير إليه العبارة المشكّلة لها، ما هي إلا مجموعة من البرلمانيين بعدد محدّد يشكّلون لجنة مستقلة بذاتها، تقوم بعملية التحقيق والتّحري والبحث عن الملاحظات والحقائق التي تكتنف قضية ما، شغلت أو تشغل الرّأي العام أو على الأقلّ أعضاء من البرلمان، وحيث تكون السلطة التنفيذية هي المسؤولة ومحلّ التحقيق، وقد جاء في كتاب النّظم السياسيّة للدكتور داود الباز أستاذ القانون العام المساعد بجامعة دمنهور شرحا لها ب:

" للبرلمان أن يؤلف لجانا خاصّة من بين أعضائه لإجراء تحقيقات خاصّة بوزارة من الوزارات، وذلك من أجل تقصي الحقائق. وإبلاغ البرلمان بحقيقة الأوضاع المالية والإدارية أو الاقتصادية التي توصلت إليها لجنة تقصي الحقائق. وتجري هذه اللّجنة التحقيق ولها سلطات واسعة للاطلاع على أيّة مستندات أو أوراق أو دفاتر أو بيانات، ولها أن تسمع الشهود وأقوال من ترى سماعه من المسؤولين أو الأفراد العاديين."

وتعتبر لجان التحقيق أقرب آلية رقابية للاستجواب لأنّ هدفها ومضمونها وخطورتها في أنّها تنطوي على اتّهام و تعقبه مناقشة، وتمرّ بإجراءات وفق أجال زمنيّة محدّدة، وإن

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

كانت غير مرتبطة بالاستجواب ، فقد تسبقه أو تعاصره ، وفي بعض الأحيان تكون تالياً له ، كما هو في التشريع الجزائري ، حيث يبدأ التحقيق البرلماني بعد انتهاء الاستجواب بعدم الاقتناع بالرد الحكومي ، وهو سلسلة من الأسئلة والمناقشات ، وليس مجرد سؤال وإجابة عليه، وقد يمتد التحقيق إلى خارج البرلمان.

واستعمال لجان التحقيق البرلماني كآلية رقابية ، هو حق أصيل من الحقوق السياسية، تشترك فيه برلمانات العالم بكل أنواع نظمها، سواء كانت رئاسية أو برلمانية ، وفي النظام الرئاسي تكون أشد خطورة، حيث تقول المحكمة الاتحادية: " إن سلطات الكونغرس في إجراء التحقيقات تعتبر وظيفة ملازمة للعمل التشريعي ، هذه الوظيفة تحمل في مضمونها حق النقد الموجه لمختلف أوجه القصور و العجز في النظام الاجتماعي أو الاقتصادي أو السياسي ، قصد علاج القصور و تصحيح الخطأ"

و يمكن للجان التحقيق البرلماني في النظام الرئاسي أن تطال حتى قضايا الدفاع الوطني و نشاطات القوات المسلحة وأجهزة الأمن ، لتتضح لنا خطورة هذه الآليات في النظام الرئاسي.

الفرع الأول :

أنواع لجان التحقيق

تقسم اللجان البرلمانية إلى نوعين هما:

1- اللجان الدائمة :

هي احد المكونات الأساسية للمجلس الشعبي الوطني
أو مجلس الأمة ، بعد كل من الرئيس و المكتب ، تتشكل اللجان الدائمة من أعضاء المجلس وبعدهم محدد وذلك مباشرة بعد المصادقة على القانون الداخلي ، حيث تتولى كل لجنة التخصص في قطاع معين ، و على سبيل المثال لا الحصر ، لجنة التربية ، لجنة الصحة ، لجنة الدفاع، لجنة الفلاحة
تقوم كل لجنة بمتابعة نشاطات القطاع المعني بعد أن توضع تحت تصرفها مصالح تقنية متخصصة ، كما يمكن لها أن تستعين بأراء بعض

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المتخصصين من خارج البرلمان من ذوى الكفاءة و الخبرة ، كما أنها تعتبر عين البرلمان على القطاع ، فهي تباشر الرقابة على القطاع التابع له بالاستفسار و التساؤل حول القضايا التي تهّم القطاع و بالاستماع لمسؤوليه و المشاركة في إثراء مشاريع القوانين و التعديلات الخاصة به.

2- اللجنة المؤقتة :

وهي لجان مؤقتة ذات مهمة محدّدة ، و هي التّحقيق في مسألة معيّنة من غير المسائل التي تتولاها اللجان الدائمة ، و يتمّ إنشاؤها من بين أعضاء البرلمان بعدد محدود ، و تشتغل في قضية ليست معروضة على جهات قضائية ، و يمكن أن تستمع إلى أيّ شخص يكون في سماعه كشفاً لحقيقة أو استرشادا لها ، و تعيّن أي مكان تراه مفيدا لها ، و أن تطلّع على أيّ معلومة لها علاقة بالموضوع ، و تنتهي مهمتها بإيداع التقرير النهائي لدى الجهة المختصة لذلك قانونا.

الفرع الثّاني :

مجال التّحقيق

تتفق معظم الدساتير، أنّ لجان التّحقيق، تنشأ من أجل قضية ذات مصلحة عامّة تبرز إلى الميدان وتكون محلّ اهتمام البرلمانين، و المشرّع الجزائري أخذ بنفس المنحي في إنشاء لجان التّحقيق ، و عليه فلا قيد يفرض على مجال التّحقيق من النّاحية الدّستورية في أيّ قضية ذات منفعة عامّة حسب المادة 161 من دستور 1996. إلا أنّ القانون العضوي في المادة 84 من القانون 02/90، قيّد مجال التّحقيق عندما استثنى حقّ الاطلاع على الوثائق التي تكتسي الطّابع السّرى الاستراتيجي ، و ما يهّم الدّفاع الوطني و المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني و أمن الدّولة الدّاخلية و الخارجيّة. فهذا الاستثناء كثيرا ما يكون مخرجا لاعتراض الحكومة على تشكيل اللّجنة أصلا، أو التّقليص من مجال التّحقيق فيها بدعوى الأسباب المذكورة .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المطلب الثاني:

إجراءات تشكيل لجنة التحقيق

بعد أن تثير قضية ذات مصلحة عامة انشغال مجموعة من البرلمانيين ، سمح المشرع الجزائري بتشكيل لجنة تحقيق بهذا الصدد ، بناء على اقتراح لائحة موقّعة من 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضوا من مجلس الأمة في دستور 1996 ، و قد كان سابقا ل 10 نواب ، إمكانية تشكيل لجنة تحقيق ، ثم ارتفع العدد إلى 15 عضوا في دستور 1989 ليستقرّ حالياً عند 20 عضوا أو 20 نائبا ، ثم تودع اللائحة لدى مكتب المجلس حسب الحالة ، ليصادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب مصدرها ، فحسب المادتين 76 و 77 من القانون 02/90 ، و يقوم المجلس بتعيين أعضاء اللجنة تحت شرط عدم إمكانية أن ينتمي إليها أحد من الموقعين على اللائحة باعتباره طرفا في ذلك ، طبقا للمادة 81 من القانون المذكور آنفا ، و هنا نعتقد أنّ المشرّع يقصد بهذا الشرط ، توخي الحيادية و الإنصاف في عملية التحقيق حتى لا يكون المدّعون هم قضاة في آن واحد ، ليتحقق بذلك عدم الجمع بين عضوية اللجنة و التوقيع على اللائحة ، لأن نتيجة التحقيق لـن تكون حيادية و خاصة في حالة وجود معارضة قوية ، كما يجب أن نذكر بعدم إمكانية تشكيل لجنة تحقيق ، عندما تكون القضية معروضة لدى الجهات القضائية ، حسب المادة 79 من نفس القانون.

و عندما تتوفر كلّ الشروط المذكورة ، تنشأ عندئذ بشكل قانوني لجنة تحقيق ، و تبلّغ الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى وجوبا ، حسب المادة 78 من نفس القانون.

و من الجدير بالذكر أن القانون الدستوري الفرنسي لا يشترط شروطا معيّنة في تقديم طلب تشكيل لجنة تحقيق ، فغالبا ما يكفي بفحص الطلب المقدم دون إتباع أية إجراءات شكلية ، سواء كان الطلب فردي أم جماعي ، و يتمّ بعد ذلك تعيين أعضاء اللجنة عن طريق الانتخاب بالأغلبية المطلقة، بناء على قرار الجمعية الوطنية إن كانت مشكلة فيه ، أما في حالة تشكلها داخل مجلس الشيوخ ، فإنّ اللجنة تنشأ بقرار منه وفقا للمادة السادسة من المرسوم الصادر في 17 نوفمبر 1958 — المعدل بالقانون 19 سنة 1977 -

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

بينما في النظام المصري ، تنشأ لجنة تحقيق بناء على طلب رئيس مجلس الشعب أو رئيس الحكومة بعد موافقة المجلس، حسب المادة 82 من القانون اللائحة التنظيمية لمجلس الشعب المصري .

المطلب الثالث :

الشروع في التحقيق

بعد تشكيل لجنة التحقيق و انتخاب مكتبها و مقرّرها ، تشرع في مباشرة المهمة التي من أجلها أنشئت ، و ذلك لمدة 6 أشهر على الأكثر ، قابلة للتّمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها وفقا للمادة 80 من القانون 02/90 و لا يمكن أن يعاد تشكيل لجنة تحقيق لنفس الموضوع قبل انقضاء اثني عشرة شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها.

الفرع الأول :

صلاحيات التحقيق النيابية

تمكينا للجان التحقيق من أداء دورها المنوط بها ، و توفيراً للظروف الملائمة لعملها ، و تسخيرا للإمكانيات البشرية و المادية ، أعطى المشرع الدستوري الجزائري كامل الصّلاحيات في الاستماع إلى أيّ شخص، أو تعين أي مكان و أن تطّلع على أيّ معلومة أو وثيقة لها علاقة بموضوع المهمة ما لم تكن تتضمّن سرّاً استراتيجياً، كما يمكنها الاستعانة بالشّخصيات ذات الكفاءة و الخبرة في موضوع الاختصاص كمستشارين ،لأخذ بأرائهم و تصوراتهم على سبيل الاسترشاد دون إلزام ، كما أنّ الإدارات العمومية التابعة للحكومة ملزمة بتقديم كل الإحصاءات و البيانات بين أيدي اللّجنة حال طلبها ذلك ، عدا تلك التي لها طابع السّرية و المتعلقة أساسا بالدّفاع الوطني و بعض الجوانب الاستراتيجية للاقتصاد الوطني ، غير أنّه لا يمكن أن تحلّ لجان

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

التحقيق محلّ القضاء بإلزام الشهود بالمثل و التوقيف و الحجز و غير ذلك من الإجراءات القضائية ، بل يبقي عمل لجان التحقيق عمل تقصي الحقائق و جمعها و تحليلها و إعداد تقرير عنها يبلغ به المجلس ، و قد كانت للجان التحقيق البرلمانية في بعض الدول قديما صلاحيات إجبار أي شخص للمثل أمامها و سماعه تحت طائلة التهديد باتخاذ الإجراءات القضائية بحقه ، كما استطاعت بعض لجان التحقيق أن تمارس كلّ الصلاحيات الممنوحة للقضاء الجنائي كما هو الحال في النظام البلجيكي ، و من ضمنها إجراءات توقيف المتهمين ، و هي من اختصاص السلطة القضائية ، كما أن بعض اللجان الفرنسية ، مارست بعض اختصاصات السلطة التنفيذية. فقامت بتوجيه اللوم إلى بعض الموظفين ، و هي عقوبة تختص بتوقيعها السلطة الإدارية.

و قد تعرضت هذه الصلاحيات من بعض فقهاء القانون إلى النقد، باعتبارها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ، إذا أنّ مجرد حلول السلطة التشريعية محلّ السلطة القضائية في مباشرة هذه الاختصاصات، تحمل مخاطر كبيرة على حقوق الأفراد و حرياتهم ، كما تؤدي إلى تداخل الصلاحيات بين السلط و تمركزها أحيانا . و في المقابل و بالرجوع إلى مواد قوانين تنظيم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بحسب دستور 1996 ، نلاحظ عدم وجود نصوص تنطبق إلى حالات عدم الحضور إلى الإدلاء بالشهادة ، أو شهادة الزور أو الامتناع عن تقديم وثائق و معلومات من طرف الإدارة ، و اكتفت المادة 83 بإجازة الاستماع و المعاينة و الاطلاع فقط ، و أن عدم الامتثال يعتبر تقصيرا جسيما يدون في التقرير، و تتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها دون تدخل السلطة القضائية .

و بمقارنة هذه الإجراءات البرلمانية الجزائرية بما جاء به القانون الفرنسي لسنة 1994 بهذا الشأن، نجده أشدّ صرامة و إجبارية ، حيث يتم استدعاء الشاهد بناء على طلب رئيس اللجنة ، و إذا لم يحضر الشاهد فإن للنيابة العامة أن تأمر بإحضاره بالقوة . و عند الحضور يمكن طلب أداء اليمين ، و إن غير الحقيقة ، فإن المحكمة الجنائية تتابعه على أساس الإدلاء بشهادة كاذبة تحت القسم.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الفرع الثاني:

سرية أعمال لجان التحقيق النيابية

يثار نقاش و جدل في الفقه الدستوري حول سرية أعمال لجان التحقيق ، فمنهم من رأى أن سرية الاجتماعات و التحقيقات ، هو عدم إذاعة وقائعها أو ما انتهت إليه من توصيات و تعليمات و حقائق ، عن طريق الصحافة أو الإذاعة أو غير ذلك من ووسائل الإعلام و النشر سياجاً لأعمالها ، و حفاظاً على حياد أعضائها و عدم التأثير على مجريات التحقيق أثناء عملها ، و حفاظاً على الثقة في الحكومة بعد ذلك ، بينما الرأي الآخر يرى أن السرية تتنافى مع مبدأ الشفافية في التسيير و حرمان الرأي العام من متابعة التحقيقات و التحريات ، و أن النشر يساعد على إضفاء مصداقية على النتائج التي تتوصل إليها التحقيقات .

أما بالنسبة للمشرع الجزائري ، فالقانون 02/90 تعرض بشكل صريح لسرية أعمال لجان التحقيق في المادة 82 أثناء عملية التحقيق ، و إلى حد ما في نشر التقرير حسب المادة 86 من ذات القانون ، و منه فالمشرع الجزائري أخذ بالرأي الأول و أحاط عملية نشر التقرير كلياً أو جزئياً بسياج منيع يتمثل في ما يلي :

- رأى الحكومة

- اقتراح مكتب المجلس المعني ورؤساء المجموعات البرلمانية .

- التصويت بالأغلبية الحاضرة من أعضاء المجلس المعني.

في حين شدد المشرع الفرنسي على سرية أعمال لجان التحقيق إلى درجة أنه يمنع أي عضو سبق استبعاده من لجنة التحقيق بسبب إفشاء سرٍّ، من الانضمام إلى عضوية أي لجنة تحقيق طوال مدة النيابة ، و ليس فقط خلال الفصل التشريعي حسب المادة 100 من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ الفرنسي، وفقاً لآخر تعديل لسنة 1991.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الفرع الثالث :

النتائج الممكنة للتحقيق.

إن لجنة التحقيق و بمجرد الانتهاء من عملية البحث و التحري حول القضايا العامة التي شكّلت من أجلها ينهي عملها ، ذلك أنّها لجنة مؤقتة شكّلت لأجل القيام بعملية محددة .

وبطبيعة الحال تنتهي مهمتها بإصدار التقرير النهائي الذي يسلم إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو لرئيس مجلس الأمة بحسب الحالة ، و يقوم هذا الأخير بتبليغ التقرير إلى كلّ من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ، و توزع نسخا منه على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة ، حسب الحالة وفقا للمادة 85 ، و بعد ذلك و بناء على اقتراح مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ورؤساء المجموعات البرلمانية و بعد أخذ رأى الحكومة ، يبيث أحد المجلسين المعني في ذلك دون مناقشة و بأغلبية الحاضرين في مسألة نشر التقرير كليا أو جزئيا ، بعد أن يكون مقرّر اللجنة قد عرض رأيه في هذه المسألة - مسألة النشر - حسب المادة 86 ، و عند الاقتضاء يمكن للمجلس المعني فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير .

و هكذا اكتفي المشرع الجزائري بالتطرق لتقديم التقرير و النشر جزئيا أو كليا دون التطرق للنتائج الممكن ترتيبها تبعا للتقرير . كما أنّ مسألة النشر الكلي أو الجزئي التي ركز عليها المشرع ، تثير التساؤل حول هذا الحرص في مقابل توزيع التقرير على كافة النواب بما يسهل تسرب التقرير إلى وسائل الإعلام و النشر .

و هكذا أكتفي المشرع الجزائري بالتطرق لتقديم التقرير و النشر جزئيا أو كليا دون التطرق للنتائج المترتبة عنه ، مما يوحي أن تقرير لجنة التحقيق ، لا يمكن أن تنشئ طرح مسؤولية أي جهاز أو أي شخص ، و من هنا فآلية لجان التحقيق لا تشكل آلية فاعله للرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية ، فتكون بذلك هذه الآلية استعلامية فقط .

يستطيع النائب من خلالها كشف و توضيح ما غمض واستشكل عليه من عمل حكومي و أقصى .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

ما يمكن أن يربّته التقرير في حالة نشره هو تلقيه السلطة الرابعة بالتحليل و النقد و خاصة في حالة معارضة شديدة من الأحزاب التي تعمل على كشف الحقائق الخفية و الأساليب التي استخدمتها الحكومة في موازاة الحقيقة ، مما قد يهز من سمعتها المعنوية و الأدبية.

غير أنه بالرّجوع إلى نصوص اللائحة الداخليّة للمجلس الشعبي الوطني في المادة 86 ، التي تؤكد على ضرورة أخذ رأي الحكومة في مسألة النّشر ، و هذا يعني أن مسألة النّشر تمرّ عبر الموافقة الحكومية ، و من الطّبيعي لا يمكن للحكومة أن تسمح على نشر التّقرير الذي فيه إدانة لها أو تقصيرا منها ، حفاظا على الصّورة الجيدة لأعمال الحكومة و عدم المساس بسمعتها.

المطلب الرابع :

تقييم آلية لجان التّحقيق البرلماني

مما سبق بالدراسة ، يتضح جليا أن آلية لجان التّحقيق البرلمانية صعبة الإنشاء من حيث الإجراءات القانونية ، و محدودة الأثر الرّقابي من النّاحية التّشريعية ، و قليلة الاستخدام عمليا ، فخلال العهدة الأربع لم تستعمل إلا سبع مرات فقط ، و من حيث النّتائج لم تؤد أيّ منها إلى ترتيب مسؤولية سياسية ، و رغم أنها تعاملت مع قضايا ساخنة ، مثل قضية تزوير الانتخابات المحلية لسنة 97 ، و من قبلها قضية 26 مليار ، و لم يتم صدور أي تقرير في هذا الشأن ، و قصور عمل لجان التّحقيق يمكن ردة إلى سببين رئيسيين أحدهما متعلق بالمنشأ و الآخر متعلق بالأثر.

1: من حيث الإنشاء:

- أ- صعوبة الإنشاء باشتراك 20 نائبا أو عضوا لتقديم لائحة إنشاء لجنة التّحقيق
- ب - التصويت على لائحة الإنشاء من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب محل الإنشاء.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

ج - الأعضاء الذين استشعروا خطورة القضية المرتبطة بالصالح العام لا يمكنهم أن يكونوا أعضاء في اللجنة مما يحد من الدافعية الجادة في كشف الحقيقة
د - تعيين أعضاء اللجنة بطريقة تعين أعضاء اللجان الدائمة ، و هي تتأثر بالأغلبية المشكلة للبرلمان و تكون عندئذ محل تأثير من طرف الأغلبية البرلمانية.

2:- من حيث الآثار:

- أ- عدم الاطلاع على أية وثيقة ، أو المعلومات التي تكتسي طابع السريّة و الاستراتيجية ، فيما يخص الدفاع الوطني، و المصالح الحيوية و الاقتصاد الوطني و الأمن الداخلي و الخارجي ، في حين و من المفترض أن أعضاء لجنة التحقيق عقاء مثل أعضاء الحكومة تماما ، يمكنهم تقرير المسائل الاستراتيجية.
 - ب - موافقة الحكومة على نشر التقرير.
 - ج - المشروع لم يرتب أي مسؤولية على الحكومة حيث تنتهي مهمة اللجنة بإيداع التقرير لدى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة دون أن يحدّد المشروع إجراءات قانونية لاحقة .
 - د- أثناء التحقيق لا توجد إجراءات الإحالة على القضاء الجنائي في حالة شهادة الزور ، أو الامتناع عن المثول ، أو عدم تقديم الوثائق و السندات .
- و على ما سبق سواء من حيث الإنشاء أو من حيث الآثار المترتبة تكون آلية لجان التحقيق في المجال الرقابي ضعيفة جدا من الناحية العملية ، فهي لجان يتم تشكيلها بصفة عامة على إثر فضيحة أخلاقية أو سياسية في أغلب الأحيان ، و تستغرق المناقشات و التحريات داخلها وقتا طويلا و يسود جو من اللامبالاة ، و لا تسفر في الأخير عن نتائج هامة ، و هذه النتيجة توصل إليها كذلك الباحثون الفرنسيون لدى تقييمهم لآلية لجان التحقيق في نظامهم الرقابي ، برغم تنامي استعمال هذه الآلية ، حيث منذ دخول دستور الجمهورية الخامسة عام 1958 حيز التنفيذ إلى عام 1994 شكلت خمسين لجنة تحقيق.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

و الخلاصة تأتي من الواقع العملي لممارسة آلية لجان التحقيق في المجال الرقابي حيث معدل استعمالها سنويا لا يتجاوز الثلث ، بمعنى لجنة تحقيق لكل ثلاث سنوات مع عدم حدوث إي إسقاط لحكومة أو توقيف لعضو منها ، باستثناء إحالة قضية واحدة إلى العدالة ، و الإحصائية التالية توضح ذلك .

| موضوع لجان التحقيق | العدد | الفقرة التشريعية |
|--|--------------------|------------------|
| - لجنة تحقيق حول العقد التجاري بين سوناطراك و شركة البزو | 01 | الأولى |
| 2:- لجنة تحقيق حول تسيير الشركة الوطنية لأشغال البحرية التابعة لسوناطراك | 01 | |
| لم تؤسس أي لجنة | 0 | الثانية |
| 1:- قضية 26 مليار | 01 | |
| 2:- قضية سير الغرفة الوطنية للتجارة و على اثر تقديم تقريرها | 01 | الثالثة |
| | الإحالة على القضاء | |
| 1:- سير الانتخابات المحلية لـ 97 | 01 | |
| | لم يقدم التقرير | |
| 2:- اهانة النواب | لا أثر | الرابعة |
| 3:- الأحداث المؤلمة التي عرفتها بعض الولايات بتاريخ 2001/05/02 | لا أثر | |

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الفصل الثاني:

الآليات الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية

إلى جانب الآليات الرقابية الغير مرتبة للمسؤولية السياسية التي عرفتها التقاليد البرلمانية في العالم ، عرفت التجارب البرلمانية آليات أخرى أشدّ وطناً على السلطات التنفيذية من حيث المراقبة ، والتي بموجبها تتضبط الحكومات وتأخذ الحيطة والحذر في تسييرها لشؤون البلد خوفاً ودرءاً من اهتزاز مركزها القومي ، ألا وهي الآليات الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية.

المبحث الأول

الرقابة السابقة

إن أول ميثاق و اتفاق عام بين السلطة التنفيذية و البرلمان ، هو تقديم برنامج الحكومة للبرلمان طلباً للإثراء أولاً و المصادقة ثانياً ، تتعهد بعد ذلك و من خلاله الحكومة على تنفيذه ، و بناء على الاتفاق الذي يمثل رقابة سابقة ، تتم فيما بعد و اثناء التنفيذ مختلف أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال التنفيذ التي تقوم بها الحكومة.

المطلب الأول:

مناقشة برنامج الحكومة عبر الدساتير الجزائرية

في أول دستور جزائري لسنة 1963 و في المادة 48 منه ، أقرّ المشرّع الجزائري لرئيس الجمهورية مسؤولية تحديد سياسة الحكومة و توجيهها ، كما أسند له مهمة تسيير و تنسيق السياسة الداخلية و الخارجية للبلاد طبقاً لإرادة الشعب المجسدة في الحزب الواحد ، و تعبر عنها الجمعية الوطنية دون أن يلزم بتقديم برنامج للبرلمان ، و بدون مصادقة بتحصيل الحاصل ، إلا أنه و برغم وصف دستور 1976 بدستور البرنامج فقد سمح لرئيس الجمهورية بصفته رئيس السلطة التنفيذية أن يعين وزييرا أول بحسب المادة 133 والتي لم يتم تنفيذها ، و ألزمت المادة 114 المعدلة بموجب القانون 06-79 الوزير الأول.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

بتقديم برنامج حكومته إلى مجلس الشعبى الوطنى. و يلى ذلك مناقشة عامة ، تمكنه من الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات و التوجيهات المقدمة من طرف أعضاء المجلس الشعبى الوطنى ، ثم يعرض البرنامج للمصادقة. و هذه الإجراءات تشكل قفزة نوعية قام بها المشرع الدستورى قياسا بدستور 1963 ، كما استمر بنفس التنظيم فى دستور 1989 حسب المواد 75 ، 76 ، 77 بلا تغيير هام يذكر بخصوص هذا الشأن.

بينما فى دستور 1996 و الذى استحدثت الغرفة الثانية للبرلمان ، عاد المشرع خصوص بعد تعديل 2008 إلى تسمية رئيس الحكومة بالوزير الأول ، و أصبح رئيس الجمهورية هو الذى يعين أعضاء الحكومة مع استشارة الوزير الأول ، وفق المادة 79 ، هذا الأخير المنوط به ضبط مخطط عمل - حسب تعبير نفس المادة المذكور - و يعرضه فى مجلس الوزراء ، ثم يعرض على المجلس الشعبى الوطنى ، الذى يجرى بدوره مناقشة عامة ، يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطظه على ضوء ما جاء فى المناقشة بعد مشاورة رئيس الجمهورية ، و الملاحظ هنا أن الوزير الأول ما هو إلا رئيس حكومة مقلص الصلاحيات ، فلا يمكنه تعيين أعضاء فريقه الحكومى ، و لا يمكنه تعيين الأمين العام للحكومة ، كما لا يمكنه أيضا تعيين حتى مدير ديوانه.... ليصبح بذلك رئيس الحكومة وزيرا منسقا لأعمال الحكومة ، و بقاؤه مرتبط أكثر بثقة رئيس الجمهورية .

أما فيما يخص مسألة برنامج الحكومة ، فقد أعفى المشرع بشكل مباشر الوزير الأول من إعداد برنامج الحكومة ، وألزمه بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، هذا البرنامج الذى نال المصادقة الشعبية مسبقا ، بانتخاب صاحبه رئيسا للجمهورية ، و يظهر من خلال النصوص أن دور الوزير الأول هو إعداد مخطط التنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية لا غير ، و بعد أن يعرض الوزير الأول مخطط عمله على مجلس الوزراء ، يقوم أيضا بتقديمه إلى المجلس الشعبى الوطنى الذى يجرى مناقشة عامة ، يمكن للوزير الأول أن يأخذ منها توجيهات و ملاحظات بعد استشارة رئيس الجمهورية تعقبها عملية المصادقة وفق المادة 80 ليكسب بذلك - الوزير الأول -

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

عند المصادقة بطاقة الشروع في التنفيذ ، و هي ضرورية و إلزامية حسب المادة 81 المعدلة و في المرحلة الأخير يعرض الوزير الأول مخطط عمله على أعضاء الغرفة الثانية ، التي يمكنها إصدار لائحة .
و المخطط عادة لا يتضمن المبادئ و الأهداف و الغايات لأنها سلفا معدة في البرنامج ، و لا يكون المخطط سوى وسائل وطرائق لتنفيذ الافكار التي جاء بها البرنامج ، حيث جاء في المادة 79 عبارة : ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية"
و في المادة 80 عبارة " يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني ...".

إن التعديلات الأخيرة لدستور 1996، عززت من موقع رئيس الجمهورية ، و أصبح برنامج المصادق عليه بالإرادة الشعبية المباشرة ، لا يحتاج إلى مصادقة البرلمان ، و في حقيقة الأمر لم تعد مصادقة البرلمان على ما يسمى حاليا بمخطط العمل سوى المصادقة على الوسائل و الطرائق التي يتم بها تنفيذ برنامج الرئيس.

المطلب الثاني :

دور مجلس الأمة في الرقابة السابقة لبرنامج الحكومة

بحصول الوزير الأول على موافقة الغرفة الأولى من البرلمان ، لا تعطيه دستورياً هذه الأخيرة الضوء الأخضر للتنفيذ ، بل عليه تقديم عرض حول مخطط عمله إلى مجلس الأمة ، و العرض لا يعني تقديم المخطط بكامله ، بل يكفي إجراء قراءة عامة لأهم محاوره دون الخوض في ذكر التفاصيل و الجزئيات التي اطلع عليها المجلس الشعبي الوطني ووافق عليها ، كأن العرض في هذه الحالة، هو مجرد إعلام لمجلس الأمة عن مخطط الحكومة ، إذ لا يعقل أن يصادق مجلس الأمة لاحقاً على قوانين تتعلق بتنفيذ برنامج تجهله، و لم يأذن المؤسس الدستوري لمجلس الأمة بفتح مناقشة عامة بعد العرض، غير أنه عملياً تمت مناقشة برنامج السيد أحمد أو يحي أمام مجلس الأمة في 29 مارس سنة 1998 ، و هذا ما دأبت عليه الحكومات فيما بعد ، حتى تحول هذا السلوك إلى عرف دستوري بالإضافة ، و بالرجوع إلى المادة 80 من الدستور الحالي ، فإنها لا تتضمن ما يفيد فتح المناقشة من طرف مجلس الأمة حول العرض المقدم من طرف الوزير الأول حول مخطط عمله ، فقياساً على رأى الأستاذ : أردون Philippe Ardant فإن الممارسات التي تتعمد .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

إبعاد أو تجميد أو خرق حكم تكون غير مقبولة دستوريا ، و عديمة القيمة القانونية و بالتالي يكون تصرف مجلس الأمة عديم القيمة القانونية.

بينما يرى الأستاذ هوريو André Horrio أنه يجب التمييز بين الممارسات الدستورية و الخروقات الدستورية ، فالأولى تصرفات تعدل أحكاما دستورية ، و تحظى بقبول السلطات المعنية ، أما الخروقات الدستورية و هي تصرفات تصدر عن جهة من السلطات العامة مع رفض سلطات أخرى لهذا التصرف .

و كما لم يحدث تصرف مجلس الأمة بمناقشة مخطط العمل أي رفض من قبل السلطات الأخرى ، خصوصا المعنية بها كالوزير الأول الممثل للسلطة التنفيذية بتفويض من رئيس الجمهورية ، فإننا نرجح الرأي الثاني و هو الرأي الذي عبر عنه الأستاذ عبد الحميد جبار أحد أعضاء مجلس الأمة ، في مقال له بجريدة الوطن، حول مدى دستورية مناقشة مجلس الأمة لبرنامج الحكومة .

عموما ، إن المناقشة و إن لم يكن لها أهمية من الناحية القانونية ، فليس لها أي أثر على مستوى مخطط العمل، لكون الحكومة لا تأخذ برأي مجلس الأمة بعد أن صادق عليها المجلس الشعبي الوطني الذي يملك سلطة المرور لمخطط العمل ، و أي تعديل بناء على ملاحظات مجلس الأمة يعتبر خرقا لما اتفق عليه ما بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني، مما قد يدخل الغرفتين في أزمة ، و يعرض مخطط الحكومة المعتمد إلى اللاشرعية.

و تقييما لعرض مخطط العمل على مجلس الأمة منح المشرع الدستوري حق إصدار لائحة بحسب الفقرة الأخيرة من المادة 80 ، و بناء على المادة 72 من القانون العضوي 02/90 الذي اشترط قبول اللائحة بتوقيع 20 نائبا مع ايداعها لدى مكتب مجلس الأمة قبل ثمانية و أربعين ساعة ، من بعد تقديم العرض ، فإذا تضمنت اللائحة بيانا يؤيّد الحكومة في مسعاها كان ذلك في صالح الحكومة ، و هذا من شأنه تقوية مركزها و تدعيمها أدبيا و سياسيا ، و قد تتضمن بيانا تنتقد فيه برنامج الحكومة ، فيمكن لهذه الأخيرة أن تأخذ الملاحظات و الانتقادات بعين الاعتبار في التنفيذ دون تعديل في المخطط ، و هذا أقصى ما يمكن أن تخلفه لائحة مجلس الأمة في حالة عدم الرضا بالمخطط إن كليا أو جزئيا ، و إن كان الواقع العملي ، يصعب من عملية استصدار

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

لائحة تتضمن بياناً سلبياً بالنظر إلى المادة 72 من القانون العضوي الذي تشترط 20 نائبا ، باعتبار أن الأغلبية المنتخبة من حزب الرئيس و الثلث المعين مواليا و مؤيدا لبرنامجہ.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية



الرقابة اللاحقة

إن الرقابة اللاحقة هي التأكد من أن كل شيء تم وفق الخطط الموضوعة ، و المبادئ المعتمدة ، بهدف كشف مواطن الضعف و الخلل ، قصد التصحيح و التعديل و التقويم ، و هي لاحقة لكونها تلي عملية الشروع أو الانجاز .

المطلب الأول :

مناقشة بيان السياسة العامة

الفرع الأول :

مفهوم السياسة العامة

السياسة العامة هي ما تقوم به الحكومة أو تعتمز القيام به ، لتحقيقها لأهداف مستقبلية ، تتضمن طموحات الأفراد و الفئات في مجتمعاتها كالتعليم ، الصحة ، الإسكان ، الأمن و هي نتاج تفاعل ديناميكي ، معقد يتم في إطار نظام فكري سياسي محدد، يشترك في إعدادها جهات متعددة ، منظمات و مؤسسات و إدارات ، تحت إشراف و توجيه و تأطير الحكومة و يحددها معالمها النظام السياسي.

و من هنا كانت السياسة العامة في الدول ، تمثل إحدى مظاهر نجاح الحكومات أو فشلها في تأمين مبررات وجودها ، بحسب المفاهيم التي ارتكزت عليها الكثير من الأفكار و المعتقدات و التي أسست لهذه السياسة .
ففي الدول الاشتراكية السابقة على سبيل المثال ، كانت السياسة العامة للدول مركزية

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

إلى حد كبير ذلك باحتكارها كلّ النشاطات الاقتصادية والاجتماعية ، فالحزب الحاكم هو الذي يخطط للبرامج و يضع السياسة العامة ، و الدولة هي التي تنفذ من خلال الحكومة ، بينما في الأنظمة الرأسمالية ، حيث الدولة اللامركزية . بمعنى تخلت عن بعض المهام إلى القطاع الخاص ، و منظمات المجتمع ، فإنّ السياسة العامة تجسّد من خلال تعدد الرؤى و التّوجهات المتمثلة في تعدد الأحزاب في إطار الحريات و حقوق الإنسان، و يكون في العادة ، الإئتلاف الحكومي هو الراسم للسياسة العامة في النظام البرلماني ، و برنامج الرئيس في النظام الرئاسي ، علما أن مصطلح السياسة العامة بدأ ينكمش في الاستعمال ، ليحل محله مصطلح *gouvernance* إدارة شؤون الدولة و المجتمع.

الفرع الثاني :

مناقشة المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة

يعتبر بيان السياسة العامة الذي يقدّم سنويا في العادة ، وسيلة إبلاغ مهمّة جدّاً من الحكومة لأعضاء البرلمان، وإحاطتهم علما بما تمّ تنفيذه في خلال سنة من الانجاز و التّنفيد للبرنامج المصادق عليه ، و بما هو في طور الانجاز و كذا الأفاق المستقبلية التي تنوي الحكومة القيام بها و كذلك الصعوبات التي اعترضتها. تقدّم الحكومة سنويا و ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها من طرف البرلمان بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، بحسب المادة 84 من الدّستور الحالي ، مع إتباع ذلك بمناقشة ، حيث يمكن أن تنتهي بإصدار لائحة أو ايداع ملتزم رقابة حسب الشروط المنصوص عليها في المادتين 135 ، 136 من الدستور 1996.

غير أن المشرّع الجزائري ، ترك للسلطة التنفيذية مخارج ، فيمكن عند تحقق الشروط المادتين 135-136 ، أن يلجأ الوزير الأوّل إلى المجلس الشعبي الوطني

طالباً التّصويت بالثّقة. و في حالة عدم الموافقة و عدم استعمال رئيس الجمهورية للمادة 126 ، يقدّم الوزير الأوّل استقالته .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الفرع الثالث :

إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

بعد أن يوافق المجلس الشعبي الوطني على بيان السياسة العامة ، فإنه يمكن للحكومة أن تقدم بيانها إلى مجلس الأمة بحسب الفقرة الأخيرة من المادة 84 ، حيث بدأ المؤسس الدستوري بكلمه " يمكن " و باللغة الفرنسية "peut" ، و هذا يفيد أن الحكومة غير ملزمة بذلك عكس الإلزامية المفروضة في مرور بيان السياسة العامة على المجلس الشعبي الوطني .

و بالتالي يحتل مجلس الأمة مركزا هامشيا جدا فيما يتعلق بممارسة رقابته على بيان السياسة العامة ، فالعلاقة بين مجلس الأمة و الحكومة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي ، تخضع لاعتبارين أساسيين هما :

- مرور بيان السياسة العامة السنوي أمام المجلس الشعبي الوطني دون أن يرتب مسؤولية سياسة على الحكومة سواء بسبب الرضى ، أو بسبب عدم تحقق الشروط اللازمة لنفاذ الآليات الرقابية المختصة بهذا الشأن.

- استخدام الحكومة لسلطتها التقديرية في تقديم البيان السنوي أمام مجلس الأمة.

و على الرغم من الوضع الهامشي الذي يوجد فيه مجلس الأمة على الأقل بخصوص بيان السياسة العامة، إلا أن منطوق العمل السياسي ، يفرض عرضه أمامه ، باعتباره شريكا في السلطة التشريعية ، ومن جهة أخرى باعتبار أن المؤسس الدستوري لم يمنع ذلك صراحة أو ضمنا ، كما أنه إذا كان البيان يتضمن تعديلات أدخلت على البرنامج المصادق عليه ، فيكون من باب أولى اطلاع مجلس الأمة عليها حتى يتسنى له المشاركة في مشاريع القوانين المواكبة لهذه التعديلات .

و إذا كان بيان السياسة العامة السنوي ، مناسبة لقياس أداء الحكومة بين ما تم المصادقة عليه و ما تم تنفيذه خلال سنة ، فإنه و على سبيل المثال ، من جوان 1997 إلى الدورة الربيعية العام 2003 و لمدة ستة سنوات ، قدمت الحكومة مرتين بيانا

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

لسياستها العامة إلى البرلمان ، أو لها في دورة خريف 98 و الثانية في دورة خريف 2001-و مرجع هذا إلى التغييرات الحادثة و المتسارعة على مستوى الحكومات و في المقابل ، نجد أن الحكومات الفرنسية عرضت 28 مرة بيانا عن سياساتها العامة أمام الجمعية الوطنية ، و 12 مرة أمام مجلس الشيوخ.

المطلب الثاني :

اللائحة

إن بيان السياسة العامة المعروض أمام المجلس الشعبي الوطني ، يمكن اختتامه بلائحة أو عدة لوائح ، يتم من خلالها إبداء الرأي تقييما للبيان ، و يمكن أن يكون هذا الرأي ذا تقييم سلبي في نواحي ، أو سلبي في جميع النواحي للتعبير عن عدم الرضى لينذر الحكومة بالقصور في الأداء أو الانحراف في التنفيذ ، أو الخروج عن البرنامج المصادق عليه سلفا ، و البرلمان هنا يمكنه في هذه الحالة أن يجبر الحكومة على تقديم استقالتها بدفعها إلى هذا الإجراء دون استعمال أي آلية تجبرها على ذلك ، إذ أن الحكومة تستقيل من تلقاء نفسها أدبيا طالما لا تحظى بثقة جزء من البرلمان .

الفرع الأول :

شروط اجراءات اصدار اللائحة

نظم القانون العضوي 02/90 المتعلق بالعلاقات الوظيفية بين الحكومة و البرلمان في مواده من 51 إلى 55 شروط إجراءات إصدار لائحة ، فيمكن لـ 20 نائبا على الأقل توقيع على لائحة ، دون أن يوقع نائب على لائحتين في آن واحد ، تقدم هذه اللائحة في خلال 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان حسب المادة 52 من القانون

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المذكور لتعرض بعدها للتصويت عليها حسب ترتيب إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني - وفق المادة 54 - وقبل ذلك ، و أثناء مناقشة اقتراحات اللوائح يكون التدخل من قبل:

1:- الحكومة بناء على طلبها

2:- مندوب أصحاب اقتراح اللائحة

3:- نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة

4:- نائب يريد التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

و على ما سبق ، يثار السؤال عن المتدخلين الثالث و الرابع ، فمن هو النائب الرفض لاقتراح اللائحة ، وكيف يمكن الاختيار في حالة تعدد الراضين و الراغبين في التدخل، و بنفس التساؤل حول النائب المؤيد لاقتراح اللائحة .
وأخيرا تقدم اللائحة للتصويت على أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، وبمجرد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح المقترحة بأغلبية أعضائه تلغي باقي اللوائح.

الفرع الثاني :

مضمون وهدف اللائحة

بالرجوع لأحكام الدستور ، و كذا القانون العضوي 02/99 و حتى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، فإن كل هذه النصوص لم تبين محتوى اللائحة ، إلا أن ما درج عليه الوضع في النظم البرلمانية ، فإن اللائحة تحوي على بيان يعارض السياسة العامة في جزء أو في كل بمبررات معقولة ومقنعة تظهر عدم رضاهم وسخطهم على الأداء الحكومي ، إن كان جزئي أو كلي وفي المقابل يمكن أن تكون اللائحة معبرة عن رضاها و تأييدها للحكومة.

و الهدف من اللائحة عموما إنذار الحكومة بوجود معارضة لسياستها ، الأمر الذي يولد لديها نقد ذاتي مبني على دراسة الانتقادات لها. و النصوص القانونية

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

لا تشير إلى أي أثر قانوني يترتب عن اللائحة الصادرة بمناسبة السياسة العامة و هذه الحقيقة تدفعنا إلى التساؤل عن مدى الأخذ بعين الاعتبار للائحة من طرف الحكومة. قانونيا لا توجد إلزامية على الأخذ بعين الاعتبار لمحتوى اللائحة ، غير أنه من الناحية العملية ، يصعب على الحكومة اتخاذ موقف اللامبالاة، لأن هذا قد يكون سببا كافيا لتحريك آلية أشد وطئا و هي ملتصق الرقابة ، و إن لم يستطيعوا بفعل العدد المطلوب لذلك فإنهم يمكن أن يلجأوا لاحقا إلى معارضة مشاريع القوانين بغرض دفع الحكومة إلى طرح مسألة الثقة بها أمام المجلس و إمكانية إسقاطها بعد ذلك . إن إمكانية إصدار لائحة معارضة لبيان السياسة العامة أمر مستبعد ، لوجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة هذا من جهة ، و من جهة أخرى عصا المادة 129 التي يمكن أن يوقعها رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني انقاذا لحكومته . أو تحكيم الشعب في الخلاف المحتدم.

المطلب الثالث :

ملتصق الرقابة

ملتصق الرقابة آلية رقابية بين أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، و تسمى في بعض الدساتير بلائحة اللوم motion de censure كما هو مستعمل في الدستور الفرنسي. و هو إجراء يلجأ إليه النواب للضغط على الحكومة ، و إجبارها على تقديم استقالتها، و هي وسيلة جد فعالة و قاسية في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، تضع حدا للحكومة بأكملها باعتبار أن الوزراء مسؤولون أمام البرلمان مسؤولية برلمانية باستقراء نص المادة 84 من الدستور ، نجد أن تحريك ملتصق الرقابة يكون بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي ، غير أن المشرع الدستوري أحاط هذه الآلية بسياج شبه منيع من شروط صعبة التحقيق ، سواء من حيث النصاب القانوني اللازم للتوقيع عليها ، أو المدة المسموح بها للتصويت و كذا النصاب المشترط للموافقة عليها.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الفرع الأول:

شروط و نتائج تحريك ملتمس الرقابة

من المادة 135 من الدستور الحالي ، و كذا المادة 57 من القانون العضوي 02/99 فإن ملتمس الرقابة يكون على اثر تقديم بيان السياسة العامة للعمل الحكومي و يجب أن يوقع من طرف سبع عدد النواب على الأقل ، حيث نصت المادة 57 من القانون العضوي على " يجب أن يوقع ملتمس الرقابي ليكون مقبولا ، سبع $\frac{1}{7}$ عدد النواب على الأقل على و ذلك طبقا للمادة 135 من الدستور".

هذه الرخصة الدستورية تشترط المبادرة الجماعية ، و التي تتفق عليها معظم الدساتير التي تستعمل هذه الآلية، إلا أنها تتفاوت في العدد المطلوب ، فالمشرع الفرنسي يشترط عشر $\frac{1}{10}$ عدد النواب ، بينما المشرع المغربي أكثر شدة حيث يشترط ربع $\frac{1}{4}$ عدد النواب .

و يصف القانون العضوي شروطا أخرى لقبول ملتمس الرقابية وهي:

- عدم إمكانية توقيع النائب على أكثر من ملتمس رقابة واحد .
- إيداع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

- نشر ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشة المجلس الشعبي الوطني و تعليقه و توزيعه على كافة النواب و بنفس خطوات إجراءات اللائحة ، تجري مناقشة ، حول موضوع ملتمس الرقابة المتعلقة ببيان السياسة العامة ، لا يتدخل في النقاش إلا كل من الحكومة بناء على طلبها ، ثم مندوب أصحاب ملتمس الرقابة ، و نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة وأخيرا نائب يرغب في التدخل لتأييد الملتمس ، و حسب المادة 136 ، يتم التصويت على ملتمس الرقابة بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداعها ،

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

و لا يتم الموافقة عليها إلا بتصويت أغلبية الثلثين $\frac{2}{3}$ و عندئذ و بعد تحقق الشروط المطلوبة يقدم الوزير الأول استقالته .

الفرع الثاني :

ملتصم الرقابة في الواقع البرلماني الجزائري

إن سلطة البرلمان في اتخاذ ملتصم الرقابة ضد الحكومة ، و الوصول إلى غايته بإسقاطها ، تكاد تكون منعدمة لأن ملتصم الرقابة مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني فهي أغلبية موالية للرئيس ، أما عن طريق الحزب العيد، أو عن طريق التحالف الرئاسي ، كما أن الحكومة لا تستمد وجودها من المجلس الشعبي الوطني ، بل أن رئيس الجمهورية هو من تعود إليه سلطة تعيينها و إنهاء مهامها ، و كل مساس بها يعد بطريقة غير مباشرة مساسا برئيس الجمهورية أو ببرنامجه . و إضافة إلى ذلك ، فإن لرئيس الجمهورية حق حلّ المجلس الشعبي الوطني . و هكذا فإنه بالرغم من أن الدستور أعطى إمكانية إثارة المسؤولية للحكومة ، خاصة عن طريق ملتصم الرقابة ، إلا أنه وضع قيودا و شروطاً أعاققت فعاليته ، كما أن الأحزاب السياسية لم ترق إلى المستوى المطلوب .

المطلب الرابع :

التصويت على الثقة

إن مجرد إمكانية استعمال آلية ملتصم الرقابة في مراقبة الحكومة ، هو سلاح قوي يمتلكه المجلس الوطني ، غير أن المشرع الدستوري ، و في المقابل أعطى للحكومة إمكانية النجاة من التنحي و السقوط بفعل طرح مسألة الثقة أمام المجلس .

الفرع الأول : حالات استعمال طلب التصويت بالثقة.

فبنص المادة 84 من الدستور الحالي، يكون طلب التصويت بالثقة من اختصاص

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

رئيس الحكومة لوحده فقط ، و كقاعدة عامة طلب التصويت بالثقة يمكن أن يكون في الحالات التالية :

1:- في حالة وجود معارضة لسياسة الحكومة سواء من قبل البرلمان أو من المعارضة في الساحة السياسية ، و يكون كسب الثقة رد فعل على المعارضة ، و تأكيد تمتع الحكومة بثقة الأغلبية البرلمانية ، و في الحالة العكسية ، تقدم الحكومة استقالتها .

2:- في حالة نشوب خلاف بين الحكومة و بين رئيس الجمهورية إلا أن هذه الحالة لا تكون إلا في الأنظمة التي تكون فيها الحكومة تستمد شرعيتها من البرلمان.

3:- و هي الحالة المشار إليها في الدستور ، بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني .

الفرع الثاني :

إجراءات طلب التصويت على الثقة

تتبع في التصويت بالثقة إجراءات محددة في المواد 62-63-64 من القانون العضوي 02/99 ، حيث يتم تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني بناء على طلب رئيس الحكومة ، و الذي يمكنه التدخل خلال جلسة المناقشة لطلب الدعم و المساندة بالتصويت لصالح الثقة ، ثم أضافت المادة 63 من القانون المذكور امكانية تدخل نائب يؤيد التصويت بالثقة ، و نائب آخر ضد التصويت بالثقة ، و بحسب المادة 64 من نفس القانون يكون التصويت بالأغلبية البسيطة ، و في حالة رفض التصويت بالثقة ، تستقيل الحكومة إن لم تستعمل المادة 129 من الدستور

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الفرع الثالث :

حل البرلمان في مواجهة عدم التصويت بالثقة

تنص المادة 129 من الدستور الحالي على ما يلي " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرّر حلّ المجلس الشعبي الوطني ، أو اجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة ، والوزير الأول ، و تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر

إن استعمال رئيس الجمهورية لهذه المادة يكون في حالة النزاع بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة ويمكن أن يفسّر هذا الإجراء بكون الرئيس في صف الحكومة ، فيضحي عندئذ بالمجلس الشعبي الوطني ، و امتناعه عن استعماله يمكن تفسيره بانحيازها إلى المجلس الشعبي الوطني. و حقّ الحلّ المخول لرئيس الجمهورية هو حق شخصي بصفته الأخيرة ، و إن كان طلب الاستشارة إلزامي إلا أنّه و في ظلّ غياب نصّ قانوني يبين القيمة القانونية لهـذه الآراء الاستشارية ، تكون في هذه الحالة الاستشارة شكلية لعدم لزومية الأخـذ بالاستشارة.

المبحث الثالث

أثار الرقابة البرلمانية

المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية ، تتمثل أساساً في المسؤولية الوزارية التي تتحملها أمام البرلمان بصفته النائب عن الشعب صاحب و مالك السيادة الوطنية ، و هذه المسؤولية تعتبر من أثار الرقابة البرلمانية مع استبعاد نوعين من المسؤولية عن أعمال السلطة التنفيذية.

المسؤولية المدنية :

هي المسؤولية التي ترتب تعويض الضّرر من طرف المتسبب فيه أو من تكون تحت سلطته ، و هذه المسؤولية يختص بنظرها القضاء .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

المسؤولية الجنائية :

و يقصد بها معاقبة الجاني في جسمه بسجنه أو في أمواله بتغريمه ، و قد يقصد بها مساءلة الوزراء عن الجرائم التي يرتكبونها ، سواء كانت خيانة عظمي أو مساس بالأفراد والأموال العامة، و هي أيضا يختص بها القضاء إلا أن هناك بعض الدول تعود بالنظر في قضايا جنائية إلى المجالس النيابية ، كما هو جاري في مجلس النواب للولايات المتحدة، حيث يمكنه توجيه الاتهام بالخيانة العظمي إلى الرئيس و كبار موظفي الدولة. ومحاكمة الرئيس الأمريكي -بيل كلنتون- في قضية- مونيكا- السكرتيرة في البيت الأبيض لا زالت ماثله في الأذهان.

فالمسؤولية السياسية لا تتركز على خطأ مدني أو جنائي بل على معارضة البرلمان لسياسة وزير معين أو عن كيفية تسيير قطاع محدد ، و تكون في هذه الحالة مسؤولية فردية ، و إذا ارتكزت على معارضة البرلمان للتوجيهات الكبرى لسياسة بعض الوزراء أو الحكومة تؤدي إلى المسؤولية التضامنية ، و قد تعرضت معظم الدساتير إلى هذه التفرقة إلا أن المشرع الجزائري اكتفي بالنص على المسؤولية التضامنية للحكومة دون المسؤولية الفردية.

إن المسؤولية التضامنية تقع على عاتق الحكومة بأكملها ، طالما تمسّ ثابتا من ثوابت السياسة العامة للبلاد أو سوء في التسيير، و إن كانت المسؤولية تنسب إلى رئيس الحكومة إلا أن هذا الأخير هو عنوان الطاقم الحكومي ، و هنا يثار سؤال بخصوص مسؤولية الوزير الأول في ظل التعديلات الأخيرة التي عرفها دستور 1996 ، و حيث لم يعد للوزير الأول بالتسمية القديمة برئيس الحكومة مسؤولية تعيين الوزراء ، بل هذا شأن رئيس الجمهورية ، و ما هو إلا منسق أعمال. وأكثر من ذلك أنه لا يضع حتى برنامج الحكومة.

المطلب الأول :

واقع المسؤولية السياسية في الجزائر

في النظام البرلماني التقليدي ، كان لابد من وجود هيئة تتحمّل الآثار المترتبة على أعمال الدولة ، أي يقع عليها العبء الحقيقي في ممارسة السلطة

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الفعالية في شؤون الحكم و ذلك نتيجة لعدم مسؤولية رئيس الدولة ، و من المسلم به أن الوزراء في النظام البرلماني تستند إلى ثقة البرلمان ، فرئيس الدولة يكون مقيدا باختيار رئيس الوزراء [الوزير الأول] من حزب الأغلبية ، و يقوم هذا الأخير بانتقاء زملائه من حزبه ، أما إذا لم تتوفر أغلبية برلمانية، فإن رئيس الدولة يلجأ إلى تشكيل حكومة ائتلافية تنتمي إلى أكثر من حزب ، و في كلا الحالتين ، تكون الحكومة وحدة متجانسة و متضامنة عند الخطأ السياسي.

و الجزائر ذات النظام المختلط و القريب أكثر من النظام البرلماني ، حيث تستمد كثيرا من مبادئ النظام البرلماني، خاصة توقيع المسؤولية السياسية ، التي تقع على السلطة التنفيذية الثنائية التكوين عندنا ، فلا بد من معرفة على من تقع المسؤولية السياسية ، هل على الحكومة لوحدها ، أم على رئيس الجمهورية أيضا طالما أنه هو الذي يعين رئيس الحكومة - الوزير الأول - و الأكثر من ذلك يقوم بتعيين الطاقم الوزاري و يقدمه إلى الوزير الأول حسب المادة 79 من الدستور الحالي بعد تعديل 2008 ، حيث وقع تحول كبير فبينما كان سابقا نص المادة 79 " يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي تعينهم.... " أصبح النص بعد التعديل " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول... ". و ليس هذا فقط ، بل في حقيقة الأمر ، يكون رئيس الجمهورية هو واضع برنامج الحكومة ، و هذا طبقا للفقرة الثانية من المادة 79 التي تنص على " ... ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة ... ". فكيف تكون المسؤولية على عاتق الوزير الأول دون رئيس الجمهورية؟

الفرع الأول:

المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

من خصائص النظام البرلماني ، ازدواجية السلطة التنفيذية و الهدف الأساسي

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

منها إضعاف سلطة رئيس الدولة ، غير أن هذه الازدواجية لم تؤد الغرض ، ذلك أن رئيس الجمهورية في الحالة الجزائرية منتخب من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام و المباشر ، مما يتدعم مركزه و يتقوى سلطته، كما يترتب عن هذه الازدواجية ، إعفائه من تولي سلطات تنفيذية فعلية ، و لا يعتبر مركز ثقل في تسيير دفة الحكم في البلاد ، مع إبقائه كمركز لوحدة الدولة ورمزها ، مع أداء أدوار برتوكولية و لهذا لا يقع على عاتقه أي مسؤولية سواء كان ملكا أو رئيسا و من نتائج هذه الخصائص .

- الوزارة مسؤولة عن كل الأعمال التنفيذية .

- انعدام مسؤولية رئيس الدولة أو الجمهورية

- توقيع رئيس الجمهورية عن القرارات الصادرة عنه لا تخلي مسؤولية الحكومة لكون توقيع رئيس الحكومة أو الوزير ترافق توقيعها .
و هذه النتائج محققة في النظام الجزائري ، فبرغم أن النظام السياسي الجزائري الحالي يأخذ من النظام البرلمانية إلا أنه ركز كثيرا من الصلاحيات في يد رئيس الجمهورية فهو الذي يعين رئيس الحكومة و الوزراء ، ويحدّد البرنامج ، دون أن تترتب عن ذلك أي مسؤولية سياسية .

الفرع الثاني :

المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية

إن قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني قد نشأت في إنجلترا إعمالا بمبدأ " الملك لا يخطئ. The king can do no wrong وما دام الملك لا يخطئ فلا يمكن أن تلحقه المسؤولية بأي حال من الاحوال ، فالملك لا يسأل سياسيا و لا جنائيا ، و كما يقول الفقه الانجليزي أنه لو حدث و قتل الملك بيده وزيرا فإن المسؤولية تقع على رئيس الحكومة " إن هذه القاعدة بعد قاعدة نسبيه في النظام البرلماني المتطور ، حيث تقتصر عدم مساءلة رئيس الدولة على النطاق السياسي وحده دون الجنائي .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

بينما في النظام البرلماني الفرنسي ، فإن معظم الدساتير السابقة على دستور سنة 1958 درجت على تقرير عدم مسؤولية رئيس الدولة ، و إن دستور 1958 ، قرر ذات المبدأ في المادة 68 ، و التي نصت في فقرتها الأولى ، على أن لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الاعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه ، إلا في حالة الخيانة العظمي أو ارتكاب جريمة جنائية بقرار أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب ، ومن ثم يحاكم الرئيس أمام محكمة خاصة.

و في النظام السياسي المصري و بناء على المادة 85 من دستور 1971 يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمي أو بارتكاب جريمة جنائية بقرار أغلبية ثلث أعضاء مجلس الشعب و يحاكم الرئيس أمام محكمة خاصة أيضاً.

في حين المشرع الجزائري أرجع أمر اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمي إلى المحكمة العليا ، و هذا راجع إلى المكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية في موازاة البرلمان و كلا المشرعين الجزائري و المصري لم يحدد الافعال التي تصنف ضمن جريمة الخيانة العظمي غير أن الفقه الفرنسي يحدد الخيانة العظمي من جانب رئيس الدولة كالآتي:

1:- إذا قام رئيس الجمهورية بعرقلة ممارسة السلطة التشريعية لعملها بوسائل غير مشروعة ، مثل الحل الغير مؤسس للمشروع للبرلمان أو إثارة الفتنة ضده.

2:- حالة إدانة لرئيس الجمهورية بارتكاب جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات ضد أمن الدولة .

3:- إذا أعلن الحرب دون موافقة مجلس البرلمان.

4:- حالة إدخاله قوات اجنبية إلى بلاده ، أو المساعدة في ادخالها إلى إقليم الجمهورية.

5:- إذا ما أدين رئيس الجمهورية بأعمال وتحركات من شأنها وقف أو إلغاء الدستور.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الفرع الثالث :

موقف الفقه المقارن من جريمة الخيانة العظمي

إن فقهاء القانون الدستوري اختلفوا بشأن مضمون وطبيعة الخيانة العظمي إلى اتجاهين رئيسيين.

1:- الاتجاه الأول : يميل إلى تكييف جريمة الخيانة العظمي بأنها جريمة ذات طابع جزائي سياسي مختلط كالأستاذ مورو، و يتضح ذلك الوصف من إجراءات الاتهام و المحاكمة ، حين يكون تحريك الاتهام من جهات سياسية كالبرلمان و المحاكمة من طرف القضاء .

2:- الاتجاه الثاني : يؤكد على الطابع السياسي لجريمة الخيانة العظمي، كالعמיד George Fidel جورج فيدل ، الذي يستشهد بنص المادة 68 من الدستور الفرنسي بقولها عدم مسؤولية رئيس الجمهورية الفرنسية باستثناء حالة الخيانة العظمي ، فهذه الأخيرة جريمة سياسية بحتة نتيجة القيام بأعمال من شأنها أن تشكل خرقاً للدستور .

المطلب الثاني :

المسؤولية السياسية للحكومة

إن توقيع المسؤولية السياسية ، تعني حق ممثلي الشعب في محاسبة السلطة الحاكمة بإسقاطها و إلزامها بالتخلي عن الحكم ، بداية عند عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها ، فإذا ناقش المجلس البرنامج الحكومي و رفضه ، تقدم الحكومة استقالتها التي تكون جماعية ، و بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة تحاسب مرة أخرى عن طريق ملتزم الرقابة أو عن طريق دفعها إلى طلب التصويت بالثقة ،

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

فإذا ما توفرت الشروط ، قدمت الحكومة استقالتها إلى رئيس الجمهورية. عمليا تسقط الحكومة عند عدم الألتزام الحكومي بالبرنامج المصادق عليه أو عدم قدرتها على مواجهة وضعية سياسية و إقتصادية أو إجتماعية طارئة ، أو ارتكاب خطأ سياسي ، و المشرع الجزائري أخذ بالمسؤولية التضامنية و التي تفرض الاستقالة الجماعية للحكومة ، و لم يأخذ بالمسؤولية الفردية ، فبرغم انتساب كل فعل خاطئ صادر من موظف عام هو فعل لوزيره ، يتوجب على الوزير أن يدافع عن ممارسة سلطته أو يستقيل ،

و هذا التصرف ليس منصوص عليه دستوريا ، و يبقى عمل أدبي أخلاقي يخفف الضّغط على الحكومة بأسرها ، أو يمكنها أن تتضامن كليا و تستقيل عندئذ. بينما المشرع الفرنسي أعطى للبرلمان حق توجيه اللوم إلى الحكومة و الذي إن صادق عليه $\frac{1}{10}$ النواب الحاضرون أدي إلى إسقاطها ، ضمن مجموعة الشروط الأخرى وفق دستور الجمهورية الخامسة 1958 كما يمكن لرئيس الجمهورية إقالة الحكومة عندما تُفقد الثقة بين الرئيس و الوزير الأول ، إلا أن المشرع المصري أقر المسؤولية السياسية الوزارية بنوعيتها الفردي و التضامني ، حيث نصت المادة 126 من الدستور المصري بما يلي " الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة ، كل وزير مسؤول عن وزارته أمام مجلس الشعب ، الذي يمكنه أن يقرّر سحب الثقة من أحد نواب مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم " و يكون سحب الثقة من الحكومة بالأغلبية ، بعد طلب عشر أعضاء مجلس الشعب تحميل المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء.

مطلب الثالث :

ارتباط حقّ الحلّ بسحب الثقة .

الحلّ هو أخطر اسلحة السّلطة التّنفيذية في مواجهة البرلمان ، و هذا الحقّ هو ميزة النّظام البرلماني ، و مظهر من مظاهر الهجومية في يد السّلطة التّنفيذية ، يشهّر هذا الحقّ في مقابل سحب الثقة من الحكومة ، عندما تعول السلطة التشريعية على تنفيذ ذلك، إنّهُ سلاح مقابل سلاح يفتكا بالطرفين بالنهاية ، والحلّ يقصد به إنهاء الفترة

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

النيابية للمجلس النيابي قبل الميعاد المحدد دستوريا ، إن هذا الاجراء الذي يعد الند المقابل لحق البرلمان في اسقاط الحكومة ، على اعتبار أن هذه الأخيرة غير محصنة من البرلمان الذي يملك القدرة على العصف بها متى شاء ، فإذا ما قرر البرلمان المسؤولية السياسية للحكومة عند التصويت بحجب الثقة ، يحق عند ذلك للسلطة التنفيذية حل البرلمان ، و ينتقل الصراع بين الطرفين من المستوى السلطوي إلى المستوى الشعبي الذي يقرر عبر الانتخاب من يمتلك الحق ، و قد يقرر هذا الحق في بعض النظم الديمقراطية لتحكيم الشعب صاحب السيادة .

الفرع الأول :

الحلّ الوجوبي

بتفحص احكام دستور 1996، نجد المؤسس الدستوري اعتمد طريقة الحلّ الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني في المادة 82 ، حيث تنص المادة "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني، ينحل وجوبا و تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني و ذلك في اجل اقصاه ثلاثة أشهر " و الحل الوجوبي المرتبط بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بمناسبة عرض برنامج الحكومة على المجلس الشعبي الوطني و يرفض، فيقوم الوزير الأول بتقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية ، و يعين هذا الأخير حكومة جديدة ، تقوم بإعداد برنامج ثم تقوم بعرضه على المجلس الشعبي الوطني، فإذا رفض مرة أخرى ، كان حل المجلس الشعبي الوطني وجوبيا و تلقائيا ، و تستمر الحكومة الأخيرة في عملها ريثما يتم انتخاب مجلس شعبي وطني جديد في أجل لا تتجاوز 3 أشهر .

و في بعض الدساتير و حتى لا تتعسف السلطة التنفيذية في إجراء الانتخاب في المدة المحددة ، يتعين في الحالة هذه عودة المجلس القديم للانعقاد حتى لا تبقي البلاد بلا هيئة تشريعية .

و تقنية الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني ليست من ابتداع المؤسس الدستوري لعام 1996 ، بل وردت في أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة لعام 1963 من

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

خلال نص المادة 56 ، و كرسها دستور 89 بموجب المادة 78 .
و الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني يكشف أما عن عدم وجود أغلبية برلمانية غير راضية عن رئيس الحكومة أو أنّ الحكومة التي عيّنت على انقراض الحكومة الفاشلة في الحصول على تأييد المجلس الشعبي الوطني ، عادت بنفس البرنامج الذي رفض. لكن و بالنظر إلى الواقع العملي ، فإن في الحياة الدستورية الجزائرية ، لم يسبق أن رفض برنامج الحكومة و لو لمرة واحدة ، و بالتالي لم يتم حل المجلس الشعبي الوطني ، على خلاف الوضع في فرنسا و لسنوات 1962-1968-1981-1988-1997-1999 حيث حلت الجمعية الوطنية .

إن حلّ المجلس الشعبي الوطني إثر الرّفص الثاني لبرنامج الحكومة لا يطال مجلس الأمة مباشرة ، حيث تظل الغرفة الثانية قائمة ، إلا أنها تبقى شبه مجمدة ، لارتباطها الوثيق بالمجلس الشعبي الوطني ، أو بالأحرى تبعيتها للغرفة الأولى ، إلى حين انتخاب مجلس شعبي وطني جديد.

الفرع الثاني :

الحلّ المقترن بسحب الثقة

باستقراء المادة 84 من الدستور الحالي ، و لدى عدم الموافقة على لائحة الثقة ، تستقيل الحكومة ، و يمكن لرئيس الجمهورية و قبل قبول الاستقالة ، أن يقوم بحلّ المجلس الشعبي الوطني وفق المادة 129 ، إن هذا الحق المخول لرئيس الجمهورية مرده إلى اعتباره ضامن احترام الدستور و المسؤول عن حسن سير المؤسسات و السلطات ، مما يتطلب تدخله كسلطة تحكيم لإعادة التوازن بين الهيئات الدستورية ، ففي الحالات العادية يقوم رئيس الجمهورية بدور المراقب و المنبه للمسائل التي يمكن أن تهز استقرار المؤسسات خصوصا الدستورية منها.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

أما في الحالات غير العادية و الأزمات السياسية ، فيجب على رئيس الجمهورية التدخل لإعادة سير الآليات الدستورية المعطلة ، و من بين هذه الآليات حق حل المجلس الشعبي الوطني عندما يقوم هذا الأخير بسحب الثقة من الحكومة ، و يكون النزاع على أشده بين الحكومة و البرلمان ، فيقوم بإقحام الهيئة الانتخابية لتكون حكما . و الشعب صاحب السيادة ، و عن طريق الانتخاب سيقوم لاحقا بالفصل بين السلطتين المتنازعتين، فإذا عادت التشكيلة البرلمانية بشكل مقارب لسابقتها من حيث الأغلبية ، كان الجواب لصالح الهيئة البرلمانية ، أما إذا تغيرت التشكيلة إلى حد بعيد عن سابقتها فلا يمكن أن يكون ذلك سوى تعبيراً من الشعب لصالح السلطة التنفيذية .

و على هذا فإن ممارسة حق الحل من قبل رئيس الجمهورية يعد تعبيراً عن إرادته ، إما في تنفيذ البرنامج السياسي للحكومة و إما حياداً و إنصافاً منه بتحويل التحكيم إلى الإرادة الشعبية .

إن دستور 1963 ، كان أكثر عدلاً و شدة في حالة سحب الثقة من الحكومة ، فبتطبيق المادة 56 منه ، يؤدي ذلك إلى استقالة رئيس الجمهورية بصفته رئيس الحكومة ، و كذلك الحل التلقائي للجمعية الوطنية ، فبرغم أن هذا سيحدث فراغاً دستورياً ، إلا أن هذا الإجراء يتلاءم و دستور 96 ، بوجود رئيس مجلس الأمة لسدّ الفراغ .

إن المشرع الدستوري المصري أقر أيضاً لرئيس الجمهورية إمكانية حل مجلس الشعب، مع ضمانات عند الضرورة ، و بعد استفتاء الشعب ، دون أن يحدد المشرع المصري الأسباب الضرورية التي تدعوه إلى إجراء الحل .

أما الدستور الفرنسي فإنه يماثل إلى حد ما الإجراءات المنصوص عليها في الدستور الجزائري بهذا الشأن ، و عملياً تم ذلك على سبيل المثال في أكتوبر 1962 ، عقب قيام الجمعية الوطنية بحجب الثقة عن حكومة جورج بومبيدو ، و كانت الموافقة على اقتراح اللوم بالأغلبية ، أدى إلى استقالة الحكومة الأولى لبومبيدو ، و حل الجمعية الوطنية ثم أجريت انتخابات ، صوت الشعب الفرنسي بعد ذلك لصالح ديغول انتصاراً لسياسته .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الفرع الثالث :

الحل المقترن برغبة رئيس الجمهورية

أجازت المادة 129 لرئيس الجمهورية إمكانية إصدار قرار حل المجلس الشعبي الوطني دون أن تحدد الأسباب التي تدفعه إلى اتخاذ هذا القرار ، و لعل المشرع أراد بذلك إعطاء هذه الوسيلة لرئيس الجمهورية ، بصفته المنتخب من الشعب مباشرة ، و بصفته حامي الدستور ، و مجسد وحدة الأمة ، لاستعمال هذه الصلاحية عندما تصبح الهيئة البرلمانية تهدد الاستقرار بفعل الظاهرة الحزبية التي تتميز بها ، عندما توظف توظيفاً غير سليم ، أي حينما تُقدم مصلحة الحزب و معتقداته على مصلحة الوطن .

فرئيس الجمهورية يتخذ قرار الحل بصفة شخصية ، و لا يتحدد ذلك بأي قيد موضوعي باستثناء تلك الشروط الشكلية التي لا تؤثر على حق الرئيس في استخدام هذا الحق ، إذ يجب عليه قبل الاقتراح على الحل استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و رئيس الحكومة . و بالتالي فالقرار النهائي المتعلق بالحل يرجع له شخصياً دون سواه ، و لا يتم اللجوء للحل إلا بناء على قنوات خاصة ، تشكلت من خلال الأحداث و المواقف و الظروف السياسية الماثلة أمام رئيس الجمهورية .

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

الخاتمة

إن الفصل بين السلطات قد رتب آثارا قانونية جديدة على بناء السلطة الكلية, حين تجزأت إلى سلطات ثلاث: تشريعية تنفيذية, قضائية, تقوم فيما بينها على أساس التعاون و الرقابة, و الغاية من ذلك دحر الاستبداد و الاستئثار بالسلطة و ترسيخا للعدل و التداول على السلطة .

و للبرلمان كهيئة تمثل الشعب ومنبثقة من إرادته دور أساس , هو مراقبه الحكومة و إجبارها عن طريق الأسئلة و الاستجوابات , و لجان التحقيق و لوائح اللوم وسحب الثقة و مناقشه الميزانية , أو بغير ذلك من الوسائل, على تبرير تصرفاتها أمام الجمهور, و على عرض أسباب تلك السياسة على الرأي العام و تبرير قراراتها.

و لكن قيام هذه الهيئة بدورها الرقابي, يتطلب توافر شرطين رئيسيين الأول يتعلق بالمجالس النيابية نفسها , إذ يفترض أن تتحقق فيها المقدرة و الرغبة في القيام بالدور النيابي على أساس تمثيل الشعب , و الشرط الثاني الثقافة السياسية التي تؤسسها الأحزاب لدى مناضليها و المواطنين , بصفقتها مدرسه سياسيه لتخريج النواب في مختلف المستويات من جهة و تكوين المواطنين تكوينا مدنيا و سياسيا من جهة أخرى, ذلك أن عبر الصوت الانتخابي للمواطن يتحدد مستوى التمثيل.

بينما من الناحية القانونية, ومن خلال بحثنا هذا, نجمل ملاحظات نراها جديرة بالتنويه و الإشارة إليها قصد تطوير الأداء الرقابي للبرلمان و هي:

1. مراقبة أعمال الحكومة يتطلب وجود مصدر معلوماتي للنائب عن النشاط الحكومي, كأن تلزم الحكومة بتقديم تقرير موثق بالبيانات عن الأعمال, نهاية كل شهر للجنة الدائمة, أو فتح مكتب برلماني في مقر كل وزاره للمتابعة عن كذب كل النشاطات و الأعمال.

2. تخفيف القيود المفروضة على استخدام الآليات الرقابية بتمكين المعارضة من ممارسة الرقابة لأنها الوجه الرقابي الفعلي للبرلمان, خصوصا في ظل الأغلبية البرلمانية.

3. إصدار تشريع تنظيمي يشجع النواب على فتح مكاتب, كل في دائرته الانتخابية لتمكين النائب من التفاعل مع انشغالات المواطنين و الاستماع لأرائهم و ليبلور مجموعه من القناعات و الأفكار نابعة من مواطنيه, يوظفها فيما بعد داخل البرلمان.

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

4. تزويد مجلس الأمة بإمكانيات قانونيه للمساهمة في تحسين العمل التشريعي , خصوصا و انه يمتلك كفاءات وطنيه, حتى لا يبقى له سبيل للتعبير عن قناعاته سوى الاعتراض عن النصوص الموافق عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني.

5. رئيس الحكومة يتمتع باختصاصات ضيقه لا تتوافق و المسؤولية المزدوجة التي يتحملها أمام رئيس الجمهورية و أمام البرلمان , بينما رئيس الجمهورية يمتلك سلطات واسعة, مع عدم تحمل المسؤولية السياسية, و رغم إقرار المسؤولية الجنائية يطرح الكثير من التساؤلات و الغموض , صف إلى ذلك عدم تحديد الأفعال التي تأخذ وصف جريمة الخيانة العظمى .

... و في الأخير إننا لا نرى فروقا كبيرة بين الدستوريين الجزائري و المصري في مقابل الدستور الفرنسي من حيث الآليات الرقابية و شروط تنفيذها إلا إننا نرى فروقا كبيره في ممارسة الحريات و الديمقراطية و الشفافية في التسيير بين المجتمعين الجزائري و المصري في مقابل المجتمع الفرنسي, و مرد ذلك بكل اختزال إلى التباين في الوعي الثقافي و السياسي بين المجتمعات. قد تكون الثورات العربية بداية الطريق... و لكن سنظل نحلم بالأفضل و نترقب الأحسن

انه لا يمكن تصور استمرار الحياة داخل الجماعة إذا كانت بغير تنظيم , و عمت الفوضى , و سيطر الغالب على المغلوب كما هو الحال في عالم الحيوان, و إن كانت هذه المرحلة قد طواها الإنسان طيا , و نأى عنها باتجاه المؤسسات الدستورية المبنية على الحريات الفردية و الجماعية و حقوق الإنسان, إلا انه لا يزال يكدح من أجل الأحسن و الأفضل و هذا دأب الإنسان بشأن التطور و الرقي, من الإنسان الفرد إلى العائلة, فالقبيلة فالعشيرة, فالدولة... و لازال الطموح لم ينته بعد, و ربما العالمية في المنظور القريب.. و قد تكون الكونية في المدى البعيد.

... هكذا نحن البشر....

الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

قائمة المراجع

1- المصادر:

- دستور 1996
- دستور 1989
- دستور 1976
- دستور 1963
- الدستور المصري 1971.
-

2- الكتب

- * أسامه أحمد شتات - الدستور المصري - بدون طبعة- دار الكتب القانونية - مصر- 2003.
- * د. داود الباز - النظم السياسية - الطبعة الأولى - دار الفكر الجامعي- الإسكندرية - 2006.
- * وسيم حسام الدين الأحمد - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي - الطبعة الأولى - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - 2008.
- * د. مولود ديدان - نصوص القانون الدستوري الجزائري - الطبعة الأولى - دار بلقيس - الجزائر- 2008.
- * أ. ناصر لباد - دساتير الجزائر - الطبعة الثانية - دار المجدد للنشر والتوزيع-الجزائر - 2010.
- * د.سعدى محمد الخطيب - العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية - الطبعة الأولى - منشورات الحلبي - بيروت - 2008 .
- * د.عبدالله بوقفه - أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - الطبعة الأولى - دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع - الجزائر - 2009.
- * عقيله خرباشي - العلاقة بين الحكومة والبرلمان - الطبعة الأولى - دار الخلدونية -الجزائر- بدون سنة.