

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي  
جامعة الحاج لخضر (باتنة)

كلية الحقوق و العلوم السياسية  
- قسم القانون العام -

## آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستور

إعداد

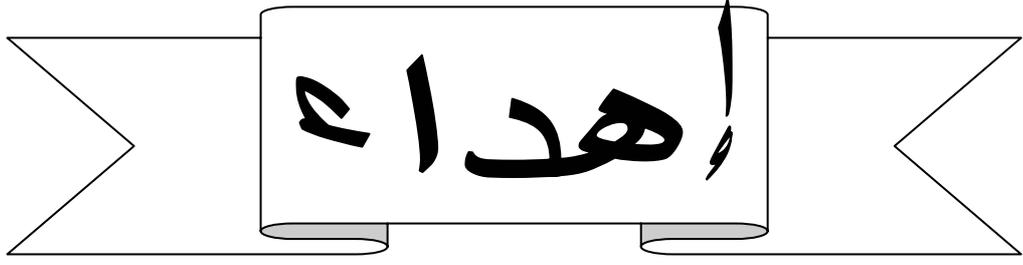
الطالبة :

ليلي

لجنة المناقشة  
بن بغيالة

الأستاذ الدكتور: غضبان مبروك  
رئيسا  
الأستاذ الدكتور: رزيق عمار  
عضوا وممتحنا  
الأستاذ الدكتور: بن حليلو فبصل  
عضوا ومشرفا  
أستاذ التعليم العالي بجامعة باتنة  
أستاذ التعليم العالي بجامعة باتنة  
أستاذ التعليم العالي بجامعة قسنطينة

السنة الدراسية 2003-2004



إلى روح والدتي العزيزة:

التي كانت وهي على فراش الموت ترتقب ظهور نتائج البكالوريا لكن القدر

أخذها منا دون معرفتها لحصولي على الشهادة من عدمه أقول لها:

أن ما تمنيته وسعيت لأجله قد تحقق بفضل جهدك وتعبك وكذك .

لدا أعدك دائما بمواصلة المشوار والمضي قدما في ميدان العلم والتعلم.

ابنتك الغالية

ليلى

# شكر و عرفان

الحمد لله الذي علم بالقلم علم الإنسان ما لم يعلم ، الحمد لله الذي ألهمني الصبر  
و ساعدني على إنجاز هذا البحث المتواضع ، ومدني القدرة على إتمامه ، كما  
زودني بمن يمد لي يد العون ، ويكون سندي ومرجعي الذي أعتد عليه  
فالشكر كل الشكر لمن عملوا على تزويدي بالمراجع القيمة والنصائح  
الجليلة، كما أتقدم بالشكر والعرفان للجنة المناقشة على صبرها و تفانيها في  
قراءة هذا الموضوع وغيره من المواضيع المنصبة في نفس الإطار وأخص بالذكر الأستاذ  
الدكتور بن حليلو فيصل المشرف على الرسالة .

# الفصل الثاني

## الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية

### المبحث الأول : الرقابة السابقة للبرنامج الحكومي

- المطلب الأول: مناقشة البرنامج
- المطلب الثاني : المرور الحتمي على مجلس الأمة
- الفرع الأول: مدى دستورية مناقشة مجلس الأمة للبرنامج الحكومي
- الفرع الثاني : أهمية المناقشة
- الفرع الثالث : قيمة اللائحة

### المبحث الثاني : بيان السياسة العامة العام

- المطلب الأول: اللائحة
- الفرع الأول : شروط إجراءات اقتراح اللائحة
- الفرع الثاني : الهدف من اللائحة
- المطلب الثاني: ملتصق الرقابة
- الفرع الأول: الطبيعة القانونية لملتصق الرقابة
- الفرع الثاني : شروط ملتصق الرقابة
- الفرع الثالث : إجراءات ملتصق الرقابة
- الفرع الرابع : رفض اللائحة أو التصويت عليها
- المطلب الثالث : طلب التصويت بالثقة
- الفرع الأول : معنى طلب التصويت بالثقة
- الفرع الثاني : سبب ربط طلب الثقة بالبيان العام
- الفرع الثالث : إجراءات طلب التصويت بالثقة

### المبحث الثالث: مدى فعالية آليات الرقابة في إطار التعددية السياسية بين الواقع والقانون

- المطلب الأول: على المستوى القانوني
- المطلب الثاني : على المستوى الممارسة
- الفرع الأول: الأحزاب ومدى استخدام آليات الرقابة الفعالة
- الفرع الثاني : تأثير تشكيلية البرلمان في تفعيل آليات الرقابة
- الفرع الثالث : دور المعارضة في تفعيل آليات الرقابة
- الفرع الرابع : المعارضة ولائحة اللوم

### المبحث الرابع : آثار الرقابة البرلمانية

- المطلب الأول: واقع المسؤولية السياسية في النظام الجزائري
- الفرع الأول: مسؤولية رئيس الجمهورية : التوقيع أو عدم المسؤولية
- الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في دستور 1996
- المطلب الثاني: المسؤولية السياسية للحكومة
- المطلب الثالث: حق الحل : سبب إحجام البرلمان على توقيع المسؤولية السياسية
- الفرع الأول : ضمانات عدم التعسف في استخدام حق الحل
- الفرع الثاني: حل المجلس حق مقرر لرئيس الجمهورية

### الخاتمة

# الفصل التمهيدي

## صلاحيات السلطة التشريعية

### المبحث الأول: في المجال التشريعي

المطلب الأول: المبادرة بالتشريع  
المطلب الثاني: المبادرة باقتراح القانون  
المطلب الثالث: صلاحيات السلطة التشريعية المشتركة مع السلطة التنفيذية

### المبحث الثاني: في المجال الرقابي

المطلب الأول: بيان مفهوم الرقابة السياسية

الفرع الأول: المعنى اللغوي للرقابة  
الفرع الثاني: تعريف الرقابة السياسية وأهميتها  
الفرع الثالث: الرقابة السياسية ومبدأ المشروعية

### المبحث الثالث: مبدأ التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

المطلب الأول: تركيز السلطة في دستور 1963

المطلب الثاني: الإبقاء على تركيز السلطة في دستور 1976

المطلب الثالث: الفصل بين السلطات في دستور 1989

المطلب الرابع: انبعاث نظام البيكاميرالية وعلاقته بالسلطة التنفيذية

## الفصل الأول

### آليات الرقابة غير المرتبة للمسؤولية السياسية

### المبحث الأول: آلية السؤال

المطلب الأول: ماهية السؤال وأهدافه  
الفرع الأول: ماهية السؤال  
الفرع الثاني: أغراض السؤال ووظائفه  
المطلب الثاني: السؤال كآلية للرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري

الفرع الأول: أنواع الأسئلة  
الفرع الثاني: شروط صحة الأسئلة  
الفرع الثالث: إجراءات طرح الأسئلة  
المطلب الثالث: رفض الرد عن الأسئلة

المطلب الرابع: عمومية الرد الحكومي

المطلب الخامس: أسباب عدم فعالية آلية الأسئلة

## المبحث الثاني : الاستجواب

المطلب الأول: ماهية الاستجواب وأغراضه

الفرع الأول: ماهية الاستجواب

الفرع الثاني: أغراض الاستجواب

المطلب الثاني: الاستجواب استيضاح وتحري مشوب بالاتهام والنقد

الفرع الأول: شروط صحة الاستجواب

الفرع الثاني: الجوانب الإجرائية للاستجواب

الفرع الثالث : إجراء تأجيل مناقشة الاستجواب

الفرع الرابع : تقرير تشكيل لجنة تحقيق يفقد الاستجواب أهمية الرقابية

المطلب الثالث : الاستجواب في الدستور المصري وثيقة اتهام تقدم لرئيس المجلس

المطلب الرابع : تراجع آلية الاستجواب

## المبحث الثالث : لجان التحقيق النيابية

المطلب الأول: ماهية لجان التحقيق

الفرع الأول: أنواع لجان التحقيق

الفرع الثاني: مجال التحقيق

المطلب الثاني: إجراءات تشكيل لجان التحقيق

المطلب الثالث : الشروع في التحقيق

الفرع الأول : مدى سلطة لجان التحقيق النيابية للتحقيق مع الوزراء واهتمامهم

الفرع الثاني : الغرض من سرية أعمال لجان التحقيق النيابية

الفرع الثالث : القيمة القانونية للتقرير

المطلب الرابع : ضعف آلية التحقيق في التأثير على السلطة التنفيذية

## تقييم آليات محدودة غير فعالة

## مقدمة

درج الفكر السياسي على تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاثة وظائف و هو تقسيم يستند في أصوله الأولى إلى كتابات أرسطو , غير أن الفقه أرجع هذا التقسيم إلى "مونتسكيو" بفضل نظرية الفصل بين السلطات فقد أعلن مونتسكيو:

« Tout serait perdu si le même homme ,ou le même corps des principaux ou des nobles ou de peuple exerçait ces trois pouvoirs »

فتركيز السلطات و تجميعها في قبضة واحدة يؤدي إلى الاستبداد , و المساس بحقوق الأفراد فالنفس البشرية تنجح بطبيعتها إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة فعلى حسب رأي المفكر الإنجليزي lord action " أن السلطة مفسدة و السلطة المطلقة مفسدة مطلقة " و كما يرى العالم الاجتماعي الكبير جوستون لوبان: " أن السلطة نشوة تعبت بالرؤوس " , لذلك فتركيز السلطة يؤدي إلى الاستبداد و توزيعها على هيئات مختلفة يحول دون الاستبداد " فالسلطة توقف السلطة " عن طريق ما تملكه كل منها إزاء الأخرى من وسائل للحد من سلطة الأخرى , لذلك كانت الرقابة المتبادلة من ناحية في إشراف البرلمان على أعمال الحكومة و من ناحية أخرى تدخل الحكومة في الأعمال البرلمانية من الوسائل المتبادلة بين السلطتين لمنع استبداد الأخرى .

و حسبما يستدل عليه في التطور الدستوري أن مهمة تصريف شؤون الدولة و اتخاذ القرارات السيادية فيها لم يعد , كما كان في ظل الملكيات المطلقة حكرا على رئيس الدولة فقد انتهى التطور في اتجاه الديمقراطية إلى تأكيد مبدأ السيادة الشعبية مما ترتب عليه في نهاية المطاف تأكيد مبدأ المشاركة بين السلطة التنفيذية و ممثلي الشعب في البرلمان في سلطة الحكم و بشكل لا يسمح لأيهما بالانفراد بهذه السلطة بل تتوزع بينهما مما يجعل إرادة كل منهما لازمة للأخرى (1) , ذلك أن سيادة البرلمان المطلقة تعتبر تهديدا للضمانات الدستورية , التي يتمتع بها الأفراد و المؤسسات و إعطاء الإدارة سلطات تقريرية لا حدود لها يؤدي حتما إلى التعسف في استعمال السلطات (2).

لهذا كان لا بد من الفصل بين السلطات الذي لا يمكن أن يكون فصلا مطلقا كما ذكرت سابقا بل فصلا متاخلا ممزوجا بروح التعاون الذي يجعل من كل سلطة رقبيا على أعمال السلطة الأخرى و لكي تستطيع كل سلطة أن تشكل تقلا مقابلا للأخرى يجب أن تكون كل منها مستقلة في ممارسة سلطاتها و أن تكون هذه الاستقلالية على درجة كافية من الأهمية فالمؤسسة حسبما يرى الأستاذ "لويس فيشر" لا تستطيع أن تراقب ما لم يكن لديها قسط من الاستقلالية و لا يمكن أن تحتفظ باستقلالها دون سلطة المراقبة (3).

(1) عادل الطبطباني ، اختصاصات الحكومة المستقبلية ،دراسة مقارنة ، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي ، طبعة الأولى 1986 ،ص13

(2) عمر محمد الشوبكي ، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن ، معهد الإدارة العامة عمان 1981 ،ص11.

(3) لويس فيشر ، سياسات تقاسم القوى ، الكونغرس و السلطة التنفيذية ، ترجمة مازن حماد ، الأهلية للنشر والتوزيع 1994 ،ص14

تطبيقا لهذا المبدأ يمارس البرلمان الوظيفة التشريعية بموجب أحكام الدستور بصفة استقلالية دون أن تشاركه جهة أخرى ، إضافة إلى وظيفة مراقبة الحكومة ذلك أن المراقبة هي الأداة التي تؤكد مدى سلطة البرلمان في النظام السياسي إذ لا يكفي تولى مهمة التشريع عن طريق سن النصوص القانونية التي تلتزم الحكومة دستوريا بتنفيذها إنما يجب ضمانا لفعالية التشريع أن يسند للبرلمان سلطة مراقبة مدى تنفيذ الحكومة للتشريع و التقيد به باعتباره الأداة القانونية لتنفيذ برنامج الحكومة الموافق عليه من طرف البرلمان.

فممارسة مهمة الرقابة بطريقة فعالة ينبغي أن يكون للبرلمان آليات يستقي منها المعلومات التي تمكنه من الإطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية و من هذه الآليات التي أقرتها دساتير الجمهورية الجزائرية نجد على وجه الخصوص، مناقشة مشاريع القوانين و برنامج الحكومة و حق استجوابها , و توجيه الأسئلة إضافة إلى بيان السياسة العامة ، لجان التحقيق و هذه الآليات تؤدي في مجملها إلى تحقيق هدف واحد هو رقابة نشاط الحكومة من طرف البرلمان و ما يمكن أن يترتب عن ذلك من توقيع المسؤولية السياسية للحكومة في حالة خروجها عن تنفيذ سياستها العامة و التي وافق البرلمان عليها مسبقا ليمارس هذا الأخير و من خلال الآليات الممنوحة له الرقابة السابقة و اللاحقة على أعضاء الحكومة.

و من أجل دراسة هذه الآليات و معرفة مدى تأثيرها على السلطة التنفيذية تناولها بالدراسة و التحليل وفق منهج محدد مسبقا يعتمد أساسا على المقارنة مع الأنظمة المعاصرة و خاصة منها الفرنسي و المصري ، إضافة إلى الجمع بين الدراسة النظرية ، و التطبيقية في أن واحد حيث اعتمدت على الدراسة التاريخية للآليات في نفس الوقت التعمق في الآلية من جانبها السياسي و القانوني في النظام السياسي الجزائري .

## أهمية الدراسة :

نظرا للأهمية الكبيرة للعلاقة القائمة بين السلطتين تناولها الكثير من الباحثين من جوانب عدة مبرزين أهميتها و نوعيتها سواء من ناحية تأثير كل سلطة على الأخرى أو من ناحية التداخل و التعاون بينهما، وتبرز أهمية الموضوع هنا من خلال إبراز أهمية الآليات الرقابية باعتبارها وسيلة للعلاقة الإيجابية بين الحكومة و البرلمان ، فهي من أبرز مظاهر التعاون بين السلطتين و التي تؤدي إلى الاستقرار و التوازن في العلاقات بينهما ، ذلك أن الرقابة البرلمانية المتبقضة تمثل الثقل الشعبي في الدولة تفويضا و نقدا و محاسبة.

فالمجاملة إخلال بالواجب النيابي و الصمت إخلال بالواجب النيابي و اتخاذ مواقف لا تعبر عن رأي

الناخب إخلال بالواجب النيابي (1) لذلك فالرقابة الناجحة تشترط أمرين أساسيين:  
الأمر الأول: يتعلق بالمجالس النيابية نفسها أي توفير الإطار القانوني و الإمكانيات المادية و البشرية التي توضع تحت تصرف النواب للحصول على المعلومات حول السلطة التنفيذية و رغبة النواب في القيام بالرقابة .

الأمر الثاني: و يتعلق بالظروف العامة أي توفير الثقافة السياسية ، الديمقراطية الملائمة و الحياة السياسية الصحيحة التي تقوم فيها أحزاب نشطة و إعلام حي و انتخابات حرة إضافة للتداول على السلطة و مجتمع مدني فاعل يتركز على أوضاع اجتماعية و اقتصادية مناسبة تساهم في تطوير و تعميق الرقابة البرلمانية.

و يمكن ملاحظة أهمية ذلك بصورة خاصة في الواقع العملي جراء تنامي توجيه الأسئلة و طرح موضوعات عامة للمناقشة و تأليف لجان للتحقيق في قضايا ساخنة تمس بالمصلحة العامة بالإضافة إلى الآليات الأخرى الممنوحة للهيئة التشريعية لتحقيق الرقابة البرلمانية الفاعلة.

## إشكالية البحث :

إن أهمية الآليات الرقابية تبدو من خلال بساطة و سهولة إجراءاتها و التطبيق السليم للنصوص من خلال احترام الأقلية من قبل الأغلبية و تتجلى أكثر من خلال الكشف عن التصرفات و المخالفات التي قد ترتكب من قبل الحكومة و أيضا من خلال تنبيه الرأي العام و الناخبين من طرف المعارضة .

– فما مدى فعالية آليات الرقابة البرلمانية في التأثير على السلطة التنفيذية ؟  
- و هل الآليات الممنوحة للسلطة التشريعية تهدف إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة ؟  
- و ما مدى العقوبات التي تمنع توقيع و تفعيل الآليات الممنوحة للبرلماني ؟

هذا وغيرها من التساؤلات التي أحاول الإجابة عنها من خلال الدراسة التالية و التي بدأتها بفصل تمهيدي تناولت فيه بداية الإشارة إلى اختصاصات المجالس النيابية في المجال التشريعي من حيث المبادرة بالتشريع و اقتراح القوانين بصورة مختصرة ثم في المجال الرقابي الذي تناولت فيه تعريف الرقابة السياسية و بداية ظهورها ، علاقتها بمبدأ المشروعية ، وفي نفس الوقت دراسة مبدأ التوازن و الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في ظل دساتير الجزائر المتلاحقة و هذا بهدف الوقوف على نوعية العلاقة بينهما من خلال الآليات الممنوحة للبرلماني من أجل الوصول إلى مدى

التطور الحاصل على هذه الأخيرة التي أتناولها بالدراسة و التحليل من خلال دستور 1989 و التعديل الدستوري لسنة 1996.

الفصل الأول خصصت فيه دراسة آليات السؤال و الاستجواب و لجان التحقيق بناء على الآثار التي يتركها توقيع كل آلية على السلطة التنفيذية , ذلك أن هذه الآليات ترتب نفس النتيجة، أي لا تؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة وذلك بثلاثة مباحث متتالية.

الفصل الثاني تناولت فيه كل من ملتزم الرقابة، اللائحة، التصويت بالثقة وهذا لارتباطها و إمكانية التصويت عليها لدى عرض البيان السنوي للحكومة، والذي يسبقه بطبيعة الحال مناقشة البرنامج الحكومي هذا ما جعلني أتطرق إليها في فصل ثاني، من جهة أخرى الآثار التي يمكن أن ترتبها هذه الآليات والمتمثلة في إمكانية توقيع المسؤولية السياسية للحكومة ، وما يمكن أن ينعكس بالسلب على المجلس لدى التصويت على هذه الآليات وذلك بحل المجلس بدل سحب الثقة من الحكومة ، وذلك في أربعة مباحث متتالية أيضا.

وتختتم هذه الدراسة بالإشارة إلى مدى نجاعة هذه الآليات ، وأيضا المعوقات التي كشفت عنها الممارسة العملية في النظام السياسي الجزائري و التي تحد من فعاليتها وذلك بهدف تلمس سبل علاج هذه المعوقات أو الحد منها وستكون الدراسة لهذه الموضوعات وفق الآتي:

## فصل تمهيدي: صلاحيات السلطة التشريعية

## المبحث الأول : في المجال التشريعي

يقوم التنظيم السياسي بأي جماعة من الجماعات السياسية على أساس وجود الدولة التي تمثل السلطة السياسية العليا بكل تنظيم سياسي وتتولى الحكومة ممارسة السلطة السياسية في هذه الجماعة بالكيفية التي يحددها دستور الدولة وقوانينها ، كما تتولى المجالس النيابية ممارسة اختصاصها بموجب أحكام الدستور وبصفة استقلالية تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، فهذه المجالس هي المعبرة عن إرادة الشعب فلها أن تعد القوانين وتصوت عليها وتمارس سلطة التشريع في نطاق اختصاصها.

### المطلب الأول : المبادرة بالتشريع

تخصص المجالس النيابية دون غيرها بمهمة التشريع المنظم مسبقا بأحكام الدستور هذا الاختصاص واسع ويشمل مجالات عدة وإن كان هذا الاختصاص للمجالس دون غيرها فإنه يخضع لبعض قيود السلطة التنفيذية التي تشاركها هذا الاختصاص ، فالسلطة التنفيذية أن تشاركها هذا الاختصاص عن طريق المبادرة بالتشريع التي تتم بإيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان ، فالمبادرة بالتشريع تعد أولى الإجراءات التشريعية التي تؤدي اكتمالها إلى ميلاد النص القانوني ،ليقدم بذلك التشريع مادته الأولية ، ومن ثم يلزم المبادر البرلمان بضرورة البث فيها بالقبول أو الرفض (1).

هذا الاختصاص حق للسلطتين التشريعية والتنفيذية مع الاختلاف في تسمية النص المقدم للمناقشة فالمقدم من قبل السلطة التشريعية يسمى باقتراح قانون أما المقدم من قبل الحكومة يسمى بمشروع قانون ، وبذلك عمل المشرع على تحديد الجهتين اللتين لهما قانونا المبادرة بإيداع مشروع قانون يتعلق بقانون أو ميزانية لدى مكتب المجلس للمناقشة والموافقة عليه.

#### 1- المبادرة بمشروع قانون:

حول الدستور للحكومة والمجلس الوطني الحق في المبادرة بتقديم مشاريع قوانين أو اقتراحات تقدم أمام المجلس للمناقشة والموافقة عليها.

فحسب المادة 113 فقرة 1 من دستور 1989 : " لكل من رئيس الحكومة و أعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين "

---

(1) عبد الله بوفقة، الدستور الجزائري، نشأته-أحكامه-محدداته، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2002، ص 68 .  
ولتكتمل مبادرة الحكومة بمشروع قانون يجب أن تكون مرفوقة بالمستندات والوثائق المتعلقة به ليودع مكتب المجلس ، مشتملا على الأسباب التي استدعت إنشائه ليعرض بعدها على اللجنة المختصة والتي تعد تقريرها الذي يعرض على المجلس هذا الأخير يتولى دراسته بمناقشته والتصويت عليه .

#### 2- المبادرة في المجال المالي:

يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس ، ثم تحال مبادرة الحكومة على اللجنة المالية المختصة ، حيث تتولى قراءة مواد المشروع لإبداء رأيها في جلسة عامة يتولى خلالها النواب إدخال التعديلات اللازمة على مبادرة الحكومة ، ثم التصويت على ذلك ليتبين أن الحكومة باعتبارها المسير للجهاز الإداري صارت المحتكرة والمسؤولة على تقديم مشاريع القوانين المالية للمجلس لأجل مناقشتها والتصويت عليها ، فالمبادرة في المجال المالي كانت من اختصاص المجالس النيابية إلا أن هذه المبادرة انتزعت منهم انتزاعا وصارت بذلك الحكومة المختصة بإعداد هذه القوانين .

### المطلب الثاني : المبادرة باقتراح قانون

تتم عملية وضع القوانين عبر مراحل مختلفة و إجراءات متعددة تختص المجالس النيابية بدراستها حيث تفتح المناقشات للتصويت على المشروع مادة بمادة مع ذكر التعديلات اللازمة ليصادق عليه المجلس صاحب الاختصاص في النهاية، وقد خول المشرع الجزائري للبرلماني حق المبادرة باقتراح قانون حيث نص المادة 113 فقرة 2 من دستور 1989: " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا " فباستقراء نص المادة نجده يوحي بأولوية مشاريع القوانين على الاقتراحات البرلمانية وذلك لأن الحكومة يجوز لها قانونا أن تطلب حق الأفضلية سواء كان المجلس الوطني عاقدا دورته أو ما بين دورتين (1) و عليه يكون لأعضاء المجلس الوطني الحق في المبادرة باقتراح القوانين والذي يتم جماعيا بإيداعه لدى مكتب المجلس مصوغ في شكل مواد قانونية مرفوقا بمذكرة إيضاحية ، ليقرر مكتب المجلس قبول اقتراحات القوانين في مدة لا تتجاوز الشهر بعد إيداع الاقتراح ، وفي حالة قبوله يسجل في جدول أعمال الدورة المقبلة ، مع الإشارة إلى أن اقتراحات القوانين ترسل للحكومة فور تسجيلها بغرض تمكينها من الاعتراض عليها خلال 15 يوما وهو ما يجعل الاقتراحات خاضعة لعدة قيود منها خاصة قيد المدة ليتأكد بذلك ما للحكومة من تدخل في اختصاصات السلطة التشريعية و مشاركتها لوظائفها التشريعية وتبعيتها لها من جهة أخرى .

(1) عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري، مرجع سابق ، ص 68

### المطلب الثالث: صلاحيات السلطة التشريعية المشتركة مع السلطة التنفيذية

تتمتع السلطة التشريعية باختصاصات في المجال الخارجي إلى جانب السلطة التنفيذية بإضفاء الصفة الإلزامية على المعاهدات السياسية عن طريق إقرارها بقبولها أو رفضها لتكون لها مجالات واسعة للاختصاص في الميدان الخارجي، على الرغم من أنها تجد من يقيد ويعرقلها عن أداء مهامها ومع ذلك فلها الدور البارز في مجال السياسة الخارجية ، فالمجلس بموجب موافقته الصريحة على الاتفاقيات والمعاهدات يشارك في التشريع إلى جانب مشاركته في نفس الوقت في رسم وقيادة السياسة الخارجية إلى جانب رئيس الجمهورية .

إضافة لذلك خولت السلطة التشريعية في المجال الدبلوماسي الموافقة على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد (1) والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة ، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص هذه المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية ، لا يمكنه أن يصادق عليها إلا إذا وافق عليها المجلس الشعبي الوطني هذا من جهة ومن جهة أخرى و إلى جانب هذه الاختصاصات للمجلس الوطني الحق في فتح مناقشة حول السياسة الخارجية التي يعود اختصاص قيادتها لرئيس الجمهورية ، هذه المناقشة يمكن أن تؤدي إلى إصدار لائحة من قبل المجلس الوطني و تبلغ لرئيس الجمهورية صاحب السلطة لأخذ مضمونها بعين الاعتبار أو التقيد به أو رفضه كليا أو جزئيا ذلك أنه في ظل التعددية السياسية يمكن لرئيس المجلس فتح مناقشة للسياسة الخارجية ليس بهدف تأييد أو تأكيد سياسة رئيس الجمهورية و إنما من أجل مناقشتها وإعلام الرئيس بمواقف النواب من السياسة الخارجية التي يقودها (2)

هذه الاختصاصات التي يمارسها المجلس تؤكد مشاركته للسلطة التنفيذية في مباشرتها وإن كان لهذه الأخيرة الوضعية التي تسمح لها بالتدخل لتفسير مدى اختصاص السلطة التشريعية لتقتصر عند تقديم مشاريع القوانين على ذكر القواعد العامة والمبادئ الأساسية ومعارضة كل ما من شأنه أن يقيد من حريتها في التحرك لتحقيق الأهداف المسطرة (3) .

لقد عملت على الاختصار في هذا الموضوع على أساس أن التشريع هو الاختصاص الأساسي للمؤسسة التشريعية للتوسع وبإسهاب في موضوع الرقابة البرلمانية وآلياتها باعتبارها الموضوع الأساسي لهذه الدراسة .

- (1) المادة 74 فقرة 11 من دستور 1989  
(2) سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 1990، ص 381  
(3) سعيد بوالشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالتنفيذية ، رسالة دكتوراه جامعة الحقوق الجزائر 1986، ص 213

## المبحث الثاني : في المجال الرقابي

تفترض قواعد القانون الدستوري قيودا على السلطة التنفيذية لاحترام القواعد الدستورية وعدم الخروج عنها , لذلك كان من الضروري إيجاد سلطة أخرى موازية لها لضمان حسن تطبيق هذه القواعد ونجد النصوص الدستورية في الأنظمة البرلمانية على وجه الخصوص تنص و تحدد الآليات القانونية التي من خلا لها تضبط العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية , و هذا نظرا للعلاقة القائمة بينهما و تتجلى هذه العلاقة بوضوح في الرقابة القائمة و المبنية على مبدأي التوازن و التعاون بحيث تكون رقابة كل سلطة منها على الأخرى ضمانا لاحترام حدود سلطتها و استقلاليتها فما المقصود بالرقابة , وما مدى أهميتها ؟

## المطلب الأول : بيان مفهوم الرقابة السياسية

### الفرع الأول: المعنى اللغوي للرقابة:

اسم مشتق من CONTRE ROLE ، و من CONTRE و ROLE و عن اللاتينية ROTULUS بمعنى التحقق من توافق قرار أو وضع أو مسلك أو معيار ما .  
و هي بذلك عملية تركز على التحقق مما إذا كان جهاز عمومي أو فرد أو عمل يحترم أو احترام متطلبات الوظيفة و القواعد المفروضة عليه .  
و بالتعميم تدل على السلطة التي تجري هذه الرقابة و النتيجة السلبية للرقابة رفض إعطاء الإذن الحذف والنقض (1) .  
فالرقابة في المعنى اللغوي مأخوذة من الفعل راقب , يراقب , مراقبة و رقابة أي تابع الشيء إلى نهايته وتعني في هذا الصدد الإشراف والفحص والتفتيش وكذلك المراجعة والتحقيق.

### الفرع الثاني : تعريف الرقابة السياسية وأهميتها

#### 1-تعريف الرقابة السياسية

تمارس المجالس المنتخبة الوظيفة السياسية المجسدة في رقابة السلطة التنفيذية و ما يقتضيه هذا الحق من تقرير مسؤولياتها و يلاحظ أن هذا الحق لم ينقرر بسهولة للمجالس التشريعية و إنما انتزعته الشعوب انتزاعا من أنياب الملوك، و لذلك جرت العادة على النص على هذا الحق في صلب الوثائق السياسية الأساسية عموما والدساتير على وجه الخصوص.

(1) جرار كورنو، قاموس المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزء الأول بيروت 1998، ص 847  
و نظرا لخطورة هذا الحق ولنتائج استعماله تضمنت الدساتير عادة النص على مضمون هذه الوظيفة وشروط وإجراءات ممارستها مظاهرها المختلفة  
فقد أشار فقهاء القانون الدستوري في مصر للرقابة السياسية على أنها: "تأثير متبادل بين الحكومة والبرلمان , ليتمكن البرلمان من التأثير في الحكومة بتبادل الرأي و إبداء الرغبات" (1).

فالفقهاء هنا لم يعطوا تعريفا دقيقا للرقابة و إنما أشاروا إليها فقط بهذا القول و بأن الوسائل المختلفة للرقابة تكون الوظيفة السياسية للبرلمان فهم هنا ربطوا الوظيفة السياسية للبرلمان بوسائل الرقابة .  
وإن اختلف الفقهاء في تعريفهم للرقابة تبعا للغاية التي يستهدفها كل فقيه , فإنه يمكن تعريفها على أنها : "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية و في الوقت المحدد لها " (2).

فقد عرفها ديموك: " بأنها الوسيلة التي يمكن بها التأكد من مدى تحقيق الأهداف بكفاية و في الوقت المحدد , فالرقابة تستهدف قياس الجهد بالنسبة للأهداف المراد تحقيقها و عليه فالرقابة يجب أن تكون للوقوف و الحد من الثغرات و أوجه القصور لمجرد تقييد الأخطاء لمحاسبة مرتكبيها " (3)  
وبالتالي فهي سلطة لتقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة و تقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كان الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء .  
فسلطة تقصي الحقائق تمكن من الاستيضاح حول بعض أعمال السلطة التنفيذية التي تستجيب لطلبات السلطة التشريعية و التي تتمكن من خلال فحص الأعمال التنفيذية من معرفة مدى سلامة ومشروعية التنفيذ أو مدى ملاءمة ما قامت به السلطة التنفيذية من أعمال للأهداف التشريعية أو السياسية , فإذا ما ثبت عدم التنفيذ السليم لهذه الأعمال يتم تقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة, هذا المسؤول قد يكون الحكومة بأسرها , أو أحد الوزراء فقط, لذلك فإن التركيز هنا يكون حول الرقابة السياسية التي يمارسها الجهاز التشريعي المنتخب على الجهاز التنفيذي من خلال الإطلاع على أعمال السلطة التنفيذية و سياستها العامة و مدى التزامها بها ونتائج و انعكاسات تلك السياسات على المواطنين و بهذه الرقابة يستطيع البرلمان أن يقف على سير الجهاز الحكومي و كيفية إدارته لأعماله وله أن يراجع السلطة التنفيذية إن تجاوزت اختصاصاتها في نطاق المبادئ الدستورية و دائرة المصلحة العامة , إذ أن السلطة التنفيذية بما لديها من إمكانيات هائلة و بحكم طبيعتها وظيفتها يمكن أن تشكل مساسا بحريات و حقوق الأفراد , مما أظهر حتمية وجود هذا النوع من الرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية باعتبارها الأداة المنتخبة من القاعدة الجماهيرية الأكثر إماما بهموم

(1) إيهاب زكي سلام , الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية , عالم الكتب القاهرة 1983 , ص 2 .

(2) محمد أحمد الطيب, الرقابة الرئاسية بين الفاعلية والضمان, مطبعة جامعة عين شمس 1984 , ص 189

(3) Dimouk- Marchale G.O Dimouk . Lois W public Administrations 1958 page 598

و تطلعات الشعب, و ذلك لخلق نوع من الإشراف والتعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية تحقيقا للصالح العام (1).

والرقابة كما يراها المشرع الجزائري تضمن بالدرجة الأولى التطبيق الصارم للمبادئ و تكشف ما يرتكب من مخالفات إزاءها و كذلك التلاعب بأموال الدولة و اختلاسها , و أن لا تتردد في إنزال أشد العقوبات بمرتكبيها مهما كانت منزلتهم و مهما بلغت مراكزهم في الدولة (2)

لنخلص إلى أن الرقابة على هذا الأساس تتحقق نتيجة التحري و تسليط العقوبة على مقترفي المخالفات و إن كان هذا التعريف ينصب على انعكاسات معينة , فإن مضمونه منصب على وجود رقابة سلطة لسلطة أخرى من جهة و معاقبة و محاسبة إحداهما للأخرى إذا ما انحرفت عما هو مسطر لها , ليتحقق بذلك المعنى العام للرقابة السياسية .

## 1- أهمية الرقابة السياسية :

الأصل أن السلطة التشريعية في الأنظمة الديمقراطية النيابية يتولاها برلمان منتخب من الشعب و أن مهمة هذا البرلمان متشعبة النواحي يبينها دستور الدولة و يوضح حدودها , فالبرلمان يقوم بوظيفة تشريعية مؤداها سن القوانين إلى جانب وظيفته الأصلية يقوم بوظيفة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية

و يدلنا التاريخ الدستوري للأنظمة الديمقراطية النيابية، على أن الوظيفة الرقابية أسبق في نشأتها من الوظيفة التشريعية، ذلك أن البرلمانات قامت في أول عهدها للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الحكام و تطورت تدريجياً إلى أن أصبح للبرلمان حق الرقابة الكاملة على الشؤون المالية للدولة، ففي بريطانيا التي تعد نموذجاً للنظام البرلماني بدأت بوادئ الرقابة البرلمانية في عهد الملك "وليم الثالث" نتيجة لانتشار مبادئ السيادة الشعبية و الفصل بين السلطات وسيادة القانون التي أدت بدورها إلى المشاركة الشعبية في الحكم عن طريق المجالس النيابية، و انتهت إلي إعلان الحقوق الذي أصبح البرلمان في بريطانيا بموجب السلطة المختصة بالموافقة على فرض الضرائب و اعتماد تقديرات النفقات العامة اعتماداً مسبقاً (3).

أما بالنسبة لنظام الرقابة و مداها فلا خلاف بين الفقهاء على خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية و من ثم لا محل للتمييز بين العمل السياسي و العمل الإداري وعليه تشمل الرقابة كافة أعمال و تصرفات السلطة التنفيذية دون استثناء، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء

(1) المجلس الوطني السوداني، وظائف المجلس [WWW.Sudan-parlimant.org/about/watch](http://WWW.Sudan-parlimant.org/about/watch)

(2) الميثاق الوطني الجزائري 1986، ص 39

(3) نواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في الأردن، مجلة، دراسات المجلد 22 العدد الثاني سنة 1995، ص 764.

و يبحث مدى سلامة القرارات و الإجراءات الوزارية المختلفة سواء تلك التي يتخذها الوزراء داخل وزاراتهم أو التي يتخذونها لتنفيذ برامج الحكومة أو لتنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية ليس فقط من حيث مطابقة هذه القرارات و الإجراءات للقانون بل يبحث أيضاً مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها، و مدى توافقها مع الصالح العام.

### الفرع الثالث الرقابة السياسية و مبدأ المشروعية

أصبح الطابع المميز للدولة الحديثة قيامها على مبدأ هام هو مبدأ المشروعية، و من هنا وصفت الدولة بدولة القانون، حيث يخضع الحكام و المحكومين للقانون، فالدولة تخضع في تصرفاتها لحكم القانون بمعناه العام و بالتالي تخضع الإدارة للقانون فيما تأتيه من تصرفات و أعمال و ما تتمتع به من امتيازات، وقد حرص الدستور الجزائري النص على مبدأ سيادة القانون باعتباره دعامة أساسية للحكم فيها و حدد الأحكام الأساسية التي يقوم عليها هذا المبدأ، كما حرص الفقه الدستوري على تحديد معالم الدولة القانونية و التي تقوم أساساً على وجود دستور ينظم العلاقات بين السلطات الثلاث كما ينظم حقوق الأفراد و حرياتهم، و أيضاً خضوع الدولة للقانون و غيرها، هذه الأسس من خلالها تتجلى الصلة الوثيقة بين الرقابة البرلمانية و مبدأ المشروعية، هذا الأخير الذي يغدو الأثر و فارغاً من أي مضمون ما لم يتقرر جزاء على مخالقات سلطات الدولة المختلفة للقانون (1) بذلك كان خضوع السلطة التنفيذية لرقابة البرلمان.

هذه الرقابة البرلمانية تساعد إلى حد كبير على إعلاء كلمة القانون، و أعمال مبدأ المشروعية حيث تعمل السلطة التنفيذية على احترام القوانين و الالتزام بها.

ويلاحظ أن الرقابة في النظام البرلماني أقوى منها في النظام الرئاسي حيث يكون الوزراء في النظام الأول مسئولين سياسياً أمام البرلمان، و عن طريق هذه المسؤولية يراقب البرلمان أعمال كل الوزارة و المصالح التابعة لها، بذلك أصبحت الرقابة البرلمانية من الموضوعات الأساسية التي تحرص الدساتير على النص عليها كما أن ممارستها أكدت مزاياها التي جعلت منها وسيلة ضرورية و ملحة للرقابة على أعمال و تصرفات السلطة التنفيذية ذلك أن السلطة التشريعية تمثل الناخبين و تعبر عن احتياجاتهم و رغباتهم، الأمر الذي يقتضي أن تراقب كل أعمال الأجهزة الإدارية بالدولة لمعرفة مدى نجاعتها في تحقيق أهدافها بكفاءة و فعالية (2)

كل هذا جعل من الرقابة البرلمانية مبدأ أساسيا تنص عليه الدساتير و تنظم طرقه و إجراءاته القانونية بالشكل الذي يضمن تحقيق الهدف من هذه الرقابة .

و نظرا لتعدد و تشعب أجهزة الدولة و زيادة حجمها كما ونوعا في جميع المجالات السياسية و الاقتصادية ، الاجتماعية ، الثقافية و التربوية ، و وجود وزارات و مؤسسات و هيئات تشرف على نشاطها و تعمل على تحقيق أهدافها نصت غالبية دساتير الجزائر على مراقبة نشاط السلطة التنفيذية و مساءلتها عند الضرورة ، باعتبار أن المسؤولية الوزارية هي أحد المرتكزات الأساسية للنظام البرلماني و حددت آليات معينة لفرض الرقابة هي في الغالب السؤال ، الاستجواب ، لجان التحقيق لوائح اللوم و غيرها و تقتضي هذه الدراسة بحث هذه الآليات التي استقرت عليها دساتير الجزائر مع مقارنة بسيطة لهذه الآليات في التشريعين المصري والفرنسي.

و قبل ذلك نتطرق أولا لدراسة مبدأ التوازن و الرقابة المتبادلة بين السلطتين من خلال التطور الدستوري في الجزائر.

### المبحث الثالث: مبدأ التوازن و الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية

لا بد من معرفة نوعية العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في النظام السياسي الجزائري بدء من دستور 1963 إلى الدساتير المتلاحقة من أجل التوصل إلى معرفة الآليات الممنوحة للسلطة التشريعية للوقوف على أهم التطورات التي مست الآليات من جهة و من جهة أخرى معرفة الظروف التي ساهمت أو تساهم في تفعيل هذه الآليات و مدى تأثيرها على السلطة التنفيذية وخاصة في ظل أحادية السلطة التنفيذية و ثنائيتها ، أيضا في ظل ازدواجية السلطة التشريعية.

فبداية بني النظام السياسي الجزائري على مبدأ تركيز السلطة لاعتبارات تاريخية و سياسية ثم اتجه صوب مبدأ الفصل بين السلطات القائم على التعاون كأسلوب تطبيقي للمبدأ الديمقراطي و المحافظة على الحقوق و الحريات ، حيث تم تقسيم مظاهر السلطة العامة و توزيعها منعا للاستبداد فيها و الناتج عن جمعها أو تركيزها بين يدي سلطة واحدة ، فكما هو معلوم أن السلطة المطلقة مستبدة ، مما أدى إلى فرض نوع من الرقابة المتبادلة على أعمال السلطات ، تمثلت من جهة في إشراف البرلمان على أعمال الحكومة و من جهة أخرى تدخل الحكومة في الأعمال البرلمانية.

و بالنظر إلى نوع العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية نجدها محكومة بنظام مختلط يجمع بين النظام البرلماني و النظام الرئاسي و هو ما يدل على التوازن و التعاون و أحيانا الاعتدال

في آليات الرقابة الممنوحة لكل من البرلمان و الحكومة في مجال تحديد و تنفيذ السياسة العامة للدولة مع الملاحظة أن هناك اختلال في التوازن لصالح السلطة التنفيذية مما جعل النظام يوصف بالرئاسي المتشدد.

و إن كان المشرع قد منح البرلمان آليات وفق ما ورد في الدساتير المختلفة فإنه منح السلطة التنفيذية سلطات في مواجهة السلطة التشريعية و هذا تحقيقا لمبدأ التعاون و الاستقلال المتبادل بين السلطات العامة في الدولة من جهة و لتغليب كفة السلطة التنفيذية المرتبطة باعتبارات تاريخية و سياسية من جهة أخرى والتي نحاول الكشف عنها و استخراجها .

و عليه فالمشرع في علاقته مع السلطات و تنظيمها أخذ بالنظام الرئاسي بالنسبة للسلطة التنفيذية و لكنه في العلاقة بينها و بين البرلمان اتجه إلى النظام البرلماني القائم على التوازن و التداخل بين السلطات ، فالنظام البرلماني يقوم على مبدأ التوازن و المساواة مع وجود التعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية و يتجلى ذلك كما يلي:

## مبدأ التوازن:

هذا المبدأ البرلماني يقوم أساسا على أن كل من السلطتين في يدها آلية للضغط على الأخرى مما حدى بهما إلى تقرير التوازن , فالحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان عن جميع أعمالها ليكون للبرلمان الآليات التي بموجبها يستطيع مساءلة الحكومة لسحب الثقة منها وإسقاطها في مقابل ذلك يكون للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان DROIT DE DISSOLUTION و ما يترتب عن ذلك من إجراء انتخابات لاختيار برلمان جديد ، و بالإضافة إلى هذا الحق يكون للسلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان للانعقاد وللوزراء الحق في الدخول لجلسات البرلمان و شرح سياسة الحكومة و الدفاع عنها ليتحقق بذلك مبدأ التوازن بين السلطتين.

## مبدأ التعاون:

نتيجة الفصل المرن بين السلطات ظهرت عدة مظاهر للاتصال و التعاون بين السلطتين تكمن أساسا في حق اقتراح القوانين و مناقشتها و حضور جلسات البرلمان و شرح سياسة الحكومة بشأن الموضوعات المطروحة أمام البرلمان.

لذلك كان مبدأ التعاون و التوازن من المبادئ الأساسية لقيام النظام البرلماني و التي تساهم في تفعيل العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، لهذا يعد من الضروري المرور على مراحل تطور هذه العلاقة في النظام الدستوري الجزائري بغية تسهيل دراسة آليات الرقابة المفروضة من السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية و معرفة مدى فعالية هذه الآليات في ظل هذه العلاقات المختلفة ولو نسبيا .

## المطلب الأول : تركيز السلطة في دستور 1963

لقد أحدث دستور 1963 نظاما قائما على نوع من التوازن في العلاقة القائمة بين رئيس الجمهورية و السلطة التشريعية رغم أنه اتجه صوب وحدة السلطة التنفيذية , حيث أنشأ نظاما للحكم عن طريق الحزب الواحد (1) هذا النظام قائم على أساس عدم الفصل بين السلطات و قاعدة تغليب الشعب صاحب السيادة و الحزب الواحد .

يتولى رئيس الجمهورية الجانب الفعلي لممارسة السلطة التنفيذية فهو من يرسم و يحدد السياسة الداخلية و الخارجية للبلاد , و له الحق في المبادرة بتقديم القوانين كما له الحق في أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محددة لاتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية (2) ليكون له بذلك الحق في أن يختار 3/2 وزرائه على الأقل من نواب المجلس الوطني هذا الأخير قائم هنا على أحادية المجلس المعبر عن السيادة الوطنية باسم الشعب , يتم انتخاب ممثليه عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري، و قبل عرضهم على الشعب لتزكيته يتولى رئيس الجمهورية باعتباره الأمين العام للحزب اختيار مناضلين من الحزب لتعيينهم كنواب في المجلس .

إضافة إلى تدخل رئيس الجمهورية في تعيين ممثلي الشعب يتولى تكوين هيئات المجلس بوصفه القائد العام للحزب حيث يتم إعداد قائمة اسمية للنواب الذين زكاهم الحزب لتعرض في جلسة عامة للموافقة عليها دون مناقشة و يبدو تدخل رئيس الجمهورية في السلطة التشريعية جليا من خلال تنظيم سير عمل المجلس حيث يتحكم في المجلس المعبر عن السيادة الوطنية .

على هذا الأساس يكون لرئيس الجمهورية السلطات الواسعة في تشكيلة المجلس الوطني فبنص المادة 47 من الدستور: " رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني يعين الوزراء الذين يجب أن يختار ثلثهم على الأقل من النواب و يقدمهم للمجلس " .

فالمادة هنا تنص على إمكانية الجمع بين النيابة و الوزارة و بالتالي فأغلبية أعضاء المجلس يعتبرون ممثلين للشعب معينين من قبل رئيس الجمهورية , و يكون للنواب الوزراء حضور جلسات المجلس و المساهمة في مناقشة القوانين و التصويت عليها عدا العضوية في اللجان الدائمة (3) .

هذا ما يؤكد أهمية السلطة التنفيذية المجسدة في شخص رئيس الجمهورية في التأثير على السلطة التشريعية ليكون تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية الهدف الحقيقي من إقرار مبدأ الجمع بين النيابة والوزارة ، و بالتالي المساهمة في تسيير عمل المجلس و تدعيم مركزه في هذا المجال.

- (1) المادة 24 من دستور 1963: "جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة و توجه عمل الدولة و تراقب عمل المجلس الوطني و الحكومة".  
(2) بلغ عدد الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية 17 أمرا تنظيميا تناولت مجالات ذات اختصاص قانوني  
(3) عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري ، نشأته ، أحكامه ، محدداته ، مرجع سابق ، ص 102

و حتى بالنسبة لمكانة الحكومة و علاقتها بالمجلس، نشير هنا إلى أن الحكومة في ظل هذا الدستور لم تكن موجودة بالمعنى الدقيق للكلمة (1) ، ذلك أن رئيس الجمهورية المرشح الوحيد للحزب و المنتخب عن طريق الاقتراع العام كما ذكرت سابقا ، يتولى كامل السلطة التنفيذية طبقا للمادة 39 من الدستور دون تدخل من المجلس يجمع بين صلاحيات رئيس الجمهورية و يتمتع بصلاحيات واسعة جدا فهو من يضع سياسة الحكومة في جميع المجالات و يشرف على تنفيذها فهو رئيس الحكومة يتولى تعيين الوزراء بمفرده و هم مسئولين أمامه و هو مسؤول أمام المجلس كما أن له الحق في تعيين الوزراء و عرضهم على المجلس للموافقة دون أن يكون لهذا الأخير سلطة الموافقة على التعيين أو الرفض كل هذا جعل من المجلس مجرد هيكل لا يتمتع بأي تأثير على الحكومة من حيث تشكيلها و بالتالي عدم التأثير على الحكومة من الناحية العضوية .

إن النظام السياسي السائد في هذه الفترة و التي تميزت بنوع من الاعتبارات السياسية والتاريخية جعلت من السلطة - المجسدة في شخص رئيس الجمهورية - تعمل على تركيز كل هيكلها لتبقى هي على رأس كل المؤسسات الأخرى و خاصة التشريعية، و إن كان من المفروض أن المجلس الوطني يتمتع دستوريا بأولوية الترتيب على الحكومة باعتباره المعبر عن السيادة الشعبية غير أن سيطرة السلطة التنفيذية من الناحية العملية جعلت منه آلية بيدها تتولى المبادرة و التدخل في جميع الميادين (2).  
ليكون الهدف الحقيقي من كل هذه الإجراءات بالنظر إلى الفترة التي عاشتها الجزائر هو تحقيق الاستقرار و التكامل بين السلطتين، و على هذا الأساس منح المشرع البرلماني آليات محدودة لرقابة السلطة التنفيذية المجسدة هنا في رئيس الجمهورية ، فبنص المادة 38 من الدستور: "يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان ، السؤال الكتابي، السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها."

هذه الآليات التي منحها المشرع الجزائري للمجلس لا تؤدي واقعا إلى تحقيق الرقابة الفعلية للنشاط الحكومي و من ثم فالمشرع عمل على تدعيم مكانة و مركز رئيس الجمهورية و هذا ما يؤكد استقلالية المجلس الوطني من جهة و يؤكد عدم تجسيد مبدأ التعاون و التوازن بالمعنى الدقيق من جهة أخرى.

(1) لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، رسالة دكتوراه ، جامعة قسنطينة، 1991 ، ص 471  
(2) في إطار أمر 65/07/10 تم إنشاء أجهزة مركزية حلت محل المؤسسات السابقة حيث حل مجلس الثورة محل المجلس الشعبي الوطني و الحكومة حلت محل رئيس الجمهورية و كلا الجهازين يرأسهما شخص واحد ، و تكون مجلس الثورة في بدايته من 26 عضوا يتولى عدة اختصاصات باعتباره مصدر السلطة ، وكان رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الثورة الذي تسأل أمامه الحكومة جماعيا بنص المادة 04 من الأمر 65/07/10 : "الوزراء مسؤولين فرديا أمام رئيس الحكومة رئيس مجلس الثورة و جماعيا أمام مجلس الثورة "

## المطلب الثاني : البقاء على تركيز السلطة في دستور 1976

إن أهم ميزة جاء بها هذا الدستور هو عمله على تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية و وضعه في مركز لا يخضع فيه للمحاسبة على عكس دستور 1963 ، فريئيس الجمهورية أخذ مكانة هامة في النظام السياسي لهذه الفترة ، حيث يتم اقتراحه من طرف حزب جبهة التحرير الوطني و هو المرشح الوحيد

للاقتراع العام المباشر و السري و الذي يشترط فيه الحصول على الأغلبية المطلقة للناخبين المسجلين و هذا شرط صعب التحقيق إذ أنه يفترض الحصول على الأغلبية المطلقة للمسجلين وليس للناخبين و هو شرط يحمل النظرة الغامضة للمشرع الدستوري ، ذلك أنه لم بين الحالة التي يكون عليها الوضع في حالة أن المترشح لم يحصل على النصاب القانوني المقرر لذلك (1) كما أن مثل هذا الشرط فيه مساس بالمبادئ التي تشكل أسس النظام السياسي الجزائري و منها أولوية الحزب على الدولة و مبدأ سيادة المؤتمر.

إن رئيس الجمهورية هنا يضطلع بالوظيفة التنفيذية كما يتولى تعيين أعضاء الحكومة و يحدد صلاحياتهم طبقاً للمادة 111 من الدستور " ليكونوا بذلك مسؤولين فردياً و جماعياً أمامه وحده و الحكومة هنا لا تتصرف إلا بناء على المراسيم الموقعة من قبل رئيس الجمهورية ليتولى بذلك تعيينها و تحديد اختصاصاتها.

مما يؤكد أن المشرع أبقى النظام السياسي الجزائري في هذه المرحلة على مبدأ وحدة السلطة التنفيذية فهو من يتولى رئاسة الجمهورية كذلك رئاسة الحكومة (2) ليستمد وجوده من الحزب و انتخاب الشعب له مباشرة - و إن كان هذا الانتخاب مجرد تكريس لاختيار الحزب- ليكون ممثله الوحيد و القائد و الموجه له.

بالمقابل فإن السلطة التشريعية تشترط في نواب المجلس انتمائهم لحزب جبهة التحرير الوطني و الالتزام بقوانينه و التقيد بتوجيهات القيادة الحزبية مما ينتج عنه تأثير قيادة الحزب على السلطة التشريعية من الداخل و الخارج أيضاً، ليكون للتقيد بتوجيهات القيادة السياسية للحزب (3) التي يرئسها رئيس الجمهورية التأثير البالغ على نواب المجلس المقترحين من طرف القيادة مما يعيق حركية المجلس ذلك أن النواب لن يتخذوا أي موقف لا تتماشى مع توجيهات القيادة السياسية فبقاءهم في النيابة مرهون بمدى التزامهم بقراراتها ليكون للسلطة التنفيذية النفوذ الكبير و بشكل مباشر و غير مباشر على السلطة التشريعية و هذا نتيجة وحدة القيادة للحزب و الدولة والذي

(1) عبد اله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ،دراسة مقارنة ، دار هومة 2003 ،ص 102.

(2) تم هنا إحداث منصب الوزير الأول الذي يتولى الإشراف الإداري والتنسيق بين القطاعات

(3) تعديل القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني لعام 80-83 في المؤتمر الخامس للحزب الذي له اختيار أعضاء المكتب السياسي و مساءلتهم كما أن هيأت الحزب العليا تخضع له (المكتب السياسي -اللجنة المركزية ) ويستمد شرعيته من المؤتمر.

قيده سياسياً المجلس الشعبي الوطني من ممارسة اختصاصاته التشريعية و الرقابية المخولة له دستوريا لمواجهة السلطة التنفيذية (1) .

مع ذلك منح المجلس هنا آليات عديدة لمراقبة نشاط الحكومة تمثلت في الاستجواب حول قضية من قضايا الساعة، السؤال الكتابي، لجان التحقيق، الرقابة المالية، فتح مناقشة حول السياسة الخارجية و إن كانت هذه الآليات لا تدرج كلها في إطار رقابة النشاط الحكومي ، فالمناقشة حول السياسة الخارجية ليست أسلوباً من أساليب الرقابة و إنما طريقة لإشراك المجلس في الحياة السياسية الخارجية (2) هذا من جهة و من جهة أخرى فإن هذه المناقشة مقصورة على رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني دون باقي النواب لذا فهي لا تهدف للرقابة بقدر ما تهدف إلى دعم مركز رئيس الجمهورية، على المستوى الخارجي ليكون للمجلس الحق في استخدام الآليات الأخرى و التي عمل دستور 1976 على أفراد فصل كامل للرقابة المتمثلة في الرقابة المالية عن طريق معرفة المجلس لكيفية استعمال الحكومة للاعتمادات المالية المقررة لكل سنة ، و إن كانت هذه الرقابة ليست لمحاسبة الحكومة و توقيع مسؤولياتها السياسية بقدر ما تعد آلية للمعاقبة و معرفة كيفية تصرف الحكومة في تسيير الأموال العمومية إضافة إلى هذا هناك الحق في تشكيل لجان التحقيق .

إن هذه الآليات الممنوحة للمجلس أيضاً لا تؤكد بالضرورة مبدأي التعاون و التوازن بين السلطتين بالقدر السائد في الأنظمة البرلمانية إذ أنها تميل دائماً لتدعيم مكانة السلطة التنفيذية على اعتبار أن النظام شبه رئاسي.

(1) استخدم في دستور 1976 مصطلح الوظائف بدلا من السلطات.  
(2) لمين شريط ، التطور الدستوري في الجزائر ، مرجع سابق ، ص477

### المطلب الثالث : مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1989

إن الانتقال من حكم الحزب الواحد إلى التعددية السياسية لم يكن وليد ظروف عادية و إنما نتيجة لمطالب انتفاضة أكتوبر 1988، هذه الأخيرة لم تنشأ صدفة و إنما نتيجة وجود اضطرابات في جميع نواحي حياة المواطن الجزائري و التي كانت في غالبيتها نابعة من وجود أزمة في النظام السياسي القائم آنذاك ، فعلى حسب تعبير " دافيد أستون" أن الأزمة تكمن أسبابها أساسا في حصول خلل بين النظام السياسي و المحيط، فالنظام السياسي عبارة عن "علبة سوداء" يتجاهل كل ما يحدث بداخلها و يركز على تحليل العلاقات التي تنشأ بين المحيط و النظام ، و مادام يغفل كل ما يحدث داخل هذه العلبة و بما أن العلاقة بين النظام السياسي و المحيط تتم بواسطة المدخلات التي تتولد من المحيط من مطالب و مؤيدات تتجه نحو النظام بواسطة النظام السياسي عن طريق مخرجات و هي ما يتولد داخل النظام و إن كانت الأسباب التي تشكل الأزمة و تظهر في الصعيد السياسي بشكل أوضح تكون في أصلها موزعة بين جوانب اقتصادية ، اجتماعية ، ثقافية ، لكن هيمنة السياسة على الحياة العامة هو الذي أعطى لدراسة الأزمة السياسية أسبقية على الجوانب الأخرى (1) .

بذلك كانت أزمة أكتوبر 1988 الدليل الواضح على وجود إختلالات في العلاقة القائمة عادة بين النظام السياسي و المحيط و بما أن الدور المنوط بالنظام السياسي هو تسيير و ضبط جميع الاختلالات عبر آليات معقدة يتم بواسطتها الوصول إلى حالة التوازن ، فقد كان دستور 1989 آلية للخروج من هيمنة الحزب الواحد و احتكار السلطة إلى عهد التعددية السياسية و قيام نظام الفصل بين السلطات و التنافس السلمي في ظل مبادئ الجمهورية الثانية المقررة في الدستور .

فقد كانت ميزة النظام السياسي في هذه المرحلة بالذات هو النص على ازدواجية السلطة التنفيذية، فإلى جانب رئيس الجمهورية ، هناك رئيس الحكومة الذي يتم تعيينه من قبل الرئيس، و نجد أن النص التشريعي(2) هنا لا يشترط لتعيين رئيس الحكومة أن يكون من قبل ما أفرزته الأغلبية البرلمانية في الانتخابات بل إن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية الكاملة في تعيين من يراه مناسبا لرئاسة الحكومة ، و تعيين أعضائها و إن كان مقيدا سياسيا نتيجة التعددية السياسية بما يمكن أن تسفر عنه الانتخابات من ضرورة تعيين رئيس الحكومة من قبل الأغلبية البرلمانية و ذلك تسهيلا لتنفيذ سياسته و رئيس الحكومة هنا

يتمتع بصلاحيات واسعة مقارنة بالدساتير السابقة ، فله الحق في اختيار أعضاء حكومته ، و عرضهم على رئيس الجمهورية الذي يتولى تعيينهم .  
وإن كان رئيس الحكومة قد منحت له سلطة في اختيار أعضاء حكومته إلا أن رئيس الجمهورية غير

(1) Eston David , Analyse du Système Politique ; Paris librairie de Armand Colin , P 262 (1)  
(2) المادة 74 فقرة 05 من دستور 1989

ملزم في كل الأحوال بتعيين الأعضاء الذين اختارهم رئيس الحكومة ، هذا الأخير ملزم بطبيعة الحال تعيين أو اختيار أعضاء من قبل الأغلبية البرلمانية الفائزة أو من قبل أحزاب ائتلافية ، هذه الأخيرة تباشر أعمالها بداية مع رئيس الجمهورية من خلال مجلس الوزراء الذي يتولى رئاسته و ضبط برنامج الحكومة قبل عرضه على المجلس لمناقشته، لذا فان غالبية الحكومات المتعاقبة في هذه المرحلة بالذات سعت دوما إلى اختيار أعضاءها من قبل الأغلبية الحائزة على ثقة رئيس الجمهورية .

أما واقعا فإن الحكومة في مرحلة التعددية هذه و إن منحها الدستور صلاحيات جديدة كما أقام المسؤولية السياسية أمامها دستوريا، فإنها تابعة وظيفيا لرئيس الجمهورية الذي أبقى بيده صلاحيات هامة يسيطر من خلالها على النشاط الحكومي ، و يضعفه ليبقى رئيس الجمهورية المسيطر الفعلي على السلطة التنفيذية.

أما بالنسبة للسلطة التشريعية ، فإن النظام السياسي لسنة 1989 نص على التعددية الحزبية وإن كان النص على ذلك تم بصورة محتشمة بنص المادة 40 من الدستور حيث أجاز إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي ، ليكون بذلك الحق لكل من تتوفر فيه الشروط القانونية أن يترشح للنيابة في المجلس الوطني كمرشح حزب أو بصفته حر (1) وبالتالي فالنيابة هنا لم تعد مقيدة بتوجهات الحزب الواحد فقد بدأت الحياة التعددية مع أولى انتخابات كانت في بدايتها فاشلة ، وهذا راجع إلى اعتبارات لم تأخذها السلطة في الحسبان (2)، ومع ذلك تم تقرير الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإن كان هذا الفصل ليس مطلقا ، بل هناك تداخل بناء على مبدأي التعاون والتوازن.

بناء على هذا منح المشرع المجلس الشعبي الوطني آليات عديدة ومتنوعة لرقابة النشاط الحكومي، فإضافة إلى آليات السؤال، الاستجواب، ولجان التحقيق هناك آليات لطرح مسؤولية الحكومة من مناقشة البرنامج الحكومي، التصويت على لائحة سحب الثقة وعدم منح الثقة عند طلبه.  
هذه الآليات الممنوحة للمجلس أكدت ولو نظريا ، أن السلطة التشريعية قد استعادت جزء من سلطاتها بمنحها آليات فعالة لمواجهة الحكومة ومراقبتها، مما يمكن القول أن دور ومركز المجلس الشعبي الوطني في دستور 1989 أفضل مما كان عليه رغم أن رئيس الجمهورية ظل يتمتع بصلاحيات واسعة نتيجة احتكاره لحق المبادرة بالتعديل من جهة، وبحكم احتكاره لحق اللجوء

(1) المادة 109 من أمر 07/97 لمؤرخ في 97/03/06 المتضمن قانون الانتخاب " تقدم كل قائمة المرشحين إما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر و إما كقائمة مرشحين أحرار".

(2) اعتمد في تحديد نتائج الانتخابات على نظامي الأغلبية والتمثيل النسبي حيث بنص المادة 84 من قانون الانتخابات. ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع الأغلبية في دور واحد....." ليكون للحزب الحائز على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها بالفوز بجميع المقاعد و اذا حاز على الأغلبية البسيطة يحصل على الأغلبية المطلقة للمقاعد و إن تبقى له كسر يضاف له مقعد أما المقاعد الأخرى فتوزع على كل الأحزاب التي حصلت على 10% من الأصوات المعبر عنها.

للاستفتاء لتعديل الدستور مما يسمح له بتجميد المجلس الوطني (1) ، ومع ذلك فإن للسلطة التشريعية مكانة بارزة في ظل هذا الدستور تتجلى بوضوح خلال دراسة الآليات .

## المطلب الرابع انبعاث نظام الغرفتين –البيكاميرالية- وعلاقته بالسلطة التنفيذية

لقد اختار المشرع الدستوري منذ 1989 التعددية السياسية و النظام البرلماني مستندا إلى مجموعة من الخصوصيات و التقاليد الجزائرية و مستأنسا بالنظام البرلماني للجمهورية الفرنسية الخامسة إضافة إلى ما مرت به التجربة الدستورية الجزائرية من مراحل و تطورات ، فمن تمركز

السلطة التنفيذية في وعاء مجلس الثورة و اندماج السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية إلى محاولة بعث تعددية سياسية و بالتالي محاولة فصل فعلي للسلطات .  
ليتميز النظام السياسي الجزائري في ظل التعددية السياسية هذه بإحداث ازدواجية في السلطة التشريعية ، و إن كان هناك إجماع سياسي على أن نظام الغرفتين ينشأ في المراحل الانتقالية (2) و خلال الأزمات السياسية و الاجتماعية التي تتميز بالانقسامات العميقة في المجتمع لذلك غالبا ما يلجأ إلى إحداث غرفة ثانية بحثا عن الاستقرار و تحقيق التوازن السياسي، و بالرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1996 و باستقراء الظروف التي عاشتها الجزائر خلال هذه المدة نجد أن الأسباب المذكورة كانت من المسببات الظاهرية الأولى لإنشاء الغرفة الثانية ، هذه الأخيرة تجمع بين التعيين و الانتخاب لنوابها بينما الغرفة الأولى يتم اختيار ممثلي الشعب فيها عن طريق الاقتراع العام المباشر و قد أشار المشرع هنا إلى أن عدد أعضاء الغرفة الأولى يكون أكثر من عدد أعضاء الغرفة الثانية و هذا ضمانا لتطبيق إرادة الشعب بكل جدية .

وقد أدى ظهور الغرفة الثانية إلى ظهور تباين حول أهمية و دور الغرفة الثانية في السلطة التشريعية و ذلك بين مؤيد و معارض:

### الآراء المعارضة:

تستند في معارضتها لوجود مجلس الأمة لمختلف الآراء المستمدة من الرأي العام الذي لا يرى جدوى من وجود غرفة ثانية تستنزف الأموال فقط دون أية فائدة أو نجاعة في العمل البرلماني ككل إضافة إلى أن وجود المجلس الواحد يضمن سرعة العمل التشريعي و يجنب التعقيد ، ليتماشى ومبدأ سيادة الشعب ويتعارض مع مبدأ سيادة الأمة بعكس نظام المجلسين الذي يعد غير ديموقراطي بحكم تركيبة المجلس الأعلى ليكون بذلك نظام صالح لوقت الضرورة وفي الدول المركبة لا غير .

(1) لمين شريط ، التطور الدستوري في الجزائر ، لمرجع السابق، ص539 .  
(2) تشير إلى أن الثنائية في الدول الفيدرالية تهدف إلى ضمان تمثيلية خاصة للدول الأعضاء من خلال غرفة منتخبة من لدن السكان بالاقتراع العام المباشر و غرفة منتخبة من لدن سكان كل دولة على أساس التساوي بين الدول الأعضاء و قد أملي هذا الاختيار طبيعة البيئة السياسية للدول الفدرالية و الذي يرمي إلى تمثيل الأمة في شموليتها و للدول الأعضاء في الفدرالية بخصوصيتها أما في الدول الموحدة فإن الثنائية من الناحية التاريخية كانت تهدف إلى تكوين مبدأ تمثيلية متميزة للطبقة الأرستقراطية (بغرفة عليا) و تمثيلية عامة

### الآراء المؤيدة:

يرى أنصار الثنائية البرلمانية في الجزائر إلى أن إنشاء غرفة ثانية لها دور يرقى إلى العمل على استقرار مؤسسات الدولة و سد الفراغ الدستوري الذي عرفته الجزائر خلال السنوات الماضية و على حسب رأي أحد الفقهاء "إن الحاجة إلى إيجاد مجلسين أصبحت محور السياسة و أساس هذه الحاجة الاعتقاد بميل المجلس الواحد إلى التسرع و الاستبداد و الفساد" (1) إذ أن هذا النظام يحول دون استبداد السلطة التشريعية لمواجهة السلطة التنفيذية فإذا كانت الهيئة النيابية تنفرد بسلطة سن القوانين و وضع التشريعات المختلفة دون رقابة كان لابد لتقادي مثل هذا الأمر توزيع السلطات بين المجلسين.  
و من بين الآراء التي يستند إليها أنصار الثنائية البرلمانية في الجزائر هي أن هذه الأخيرة تدعم شرعية المؤسسات السياسية من خلال تمثيلية متنوعة و متكاملة تضم ممثلي المجموعات و النقابات و ممثلي رجال الأعمال و الفاعلين الاقتصاديين على اختلاف مشاربها من حيث:

1- توسيع و تدعيم القاعدة الديمقراطية.

2- الحد من هيمنة و اندفاع الغرفة الأولى قصد مراقبتها و التحكم في توجيهاتها من حيث:

\* تليين النزاعات بين الغرفة الأولى و الحكومة.

\* تليين الديناميكية الديمقراطية بالغرفة الأولى.

\* بناء منظومة تمثيلية تؤمن توازنا أفضل في ممارسة السلطة و المراقبة في السلطة التشريعية من حيث ضمان العمل لبرلمان هادئ و متوازن و غرفة للتفكير تبقى تحت السيطرة المباشرة للسلطة التنفيذية و المراكز المحافظة التي لا تتوخى تغيير الواقع المعيشي لسكانيه.

و باستقراء التجارب في مجال الثنائية في أغلب الدول نجد أن الغرفة الثانية قامت بأدوار محافظة متميزة في إطار المنظومة السياسية و طبيعة العلاقات بين السلطة العمومية استنادا إلى أصولها التاريخية و

بنيتهما التطبيقية و الأدوات و الوظائف المخولة لها و التي تحصل حد التماثل و التكافؤ مع الغرفة الأولى بفعل مصدر وأسس التمثيلية غير المباشرة في أسلوبها و المحدودة في نطاقها باستثناء التجربة في أمريكا إيطاليا و بلجيكا (2)

و سأحاول من خلال هذه الدراسة الوقوف على الرأي الصائب لوجود غرفة ثانية من خلال دراستها و الوقوف عند أهم أدوارها ومدى مساهمتها في تفعيل آليات الرقابة .

### • نشأة الغرفة الثانية - مجلس الأمة -

نتيجة الانهيار المؤسساتي الذي عاشته الدولة منذ جانفي 1992 اعتبر إنشاء برلمان تعددي لأول مرة في ظل هذه الظروف نقلة و تحول نوعي في التجربة الجزائرية بدء من جوان 1997 فبناء على المادة 98 من دستور 1996 "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس

(1) زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، الجزء الأول ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر طبعة ثالثة 1994 ، ص 198 .  
(2) إبراهيم رشدي ، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية مجلة الاتحاد العدد 77 أكتوبر 2000

الشعبي الوطني و مجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه" فهذه الصياغة التي لا تثير في ظاهرها أي إشكال في تقاسم السلطة التشريعية و ممارستها من قبل غرفتي البرلمان إذ أنه يتم تشكيل مجلس الأمة عن طريق الانتخاب غير المباشر إضافة إلى التعيين بحيث تكون نسبة المعينين أقل بكثير من نسبة المنتخبين ، بحيث تكون 48 على 144 عضوا (1) و قد لجأ المشرع إلى أسلوب التعيين لإشراك الكفاءات العلمية في الحياة السياسية خدمة للصالح العام دائما .

و من أجل تحقيق استمرارية الدولة و سد حالات شغور السلطة فإنه تم تحديد مدة عمل مجلس الأمة بـ 6 سنوات يتم تجديد ثلثه كل 3 سنوات و هذا سدا لأي فراغ سياسي ليكون لمجلس الأمة مهام عديدة و متنوعة من ضمنها خاصة مشاركة المجلس الشعبي الوطني في مهمة التشريع (2) إضافة إلى رقابة نشاط الحكومة ، مع أن تأشيرة تنفيذ برنامج الحكومة تمنح من طرف المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة ومع ذلك فبموجب تحليل الأحكام القانونية المتعلقة بالغرفتين تتجلى العلاقة بينهما من خلال تبعية الغرفة الأولى للثانية ذلك أن السياسة التشريعية التي ينهض بها المجلس الشعبي الوطني مقيدة بموافقة الغرفة الثانية عليها ، ليكون الهدف بذلك من إحداث غرفة ثانية توسيع الهوة بين السلطتين من حيث انعدام التوازن المطلوب و هذا نتيجة تجزئة الهيئة التشريعية و بالتالي إضعاف فعالية البرلمان جراء ازدواج السلطة ليتحقق بذلك الحد من سلطة المجلس الشعبي الوطني وإبراز هيمنة مجلس الأمة ، من خلال التدقيق في قبول أو رفض ما يصدر عن المجلس المنتخب من طرف الشعب صاحب السيادة .

لقد سعى المشرع من خلال إنشاء مجلس الأمة و الآليات التي يسير وفقها و التي يحددها الدستور و القانون العضوي 02/99 المنظم لغرفتي البرلمان و للعلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة بتشكيل جهازا رقابيا حادا على العمل التشريعي الذي ينتجه المجلس الشعبي الوطني ، فالنص التشريعي المصادق عليه من قبل هذا الأخير لا يكتسب القوة القانونية إلا إذا صادق عليه مجلس الأمة بـ 4/3 من أعضائه ، وكما أشير إليه أن هذا الأخير مشكل من 3/2 منتخبين و 3/1 معينين ، فإذا اشتد الصراع بين الكتل المشكلة لمجلس الأمة يصعب على المجلس الشعبي الوطني و أيضا الحكومة ممارسة الوظيفة التشريعية و تجسيد العمل الحكومي ، فالتثرت الرئاسي قد يلعب دورا تحكيميا بين هذه الكتل كما قد يلعب دور الأقلية الفاصلة التي يعود لها القرار النهائي في اعتماد النص المصادق عليه

(1) يتم تحديد هذا العدد بناء على اعتبارات سكانية 96 منتخوبين من قبل المجالس المحلية البلدية و الولائية بواقع عضوين لكل ولاية و 48 معينين من قبل رئيس الجمهورية.

(2) في حالة وقوع خلاف بين غرفتي البرلمان يكون للجنة المتساوية الأعضاء حل هذا الخلاف وفقا لما هو منصوص عليه في المادة 120 دستور 96 و يلاحظ هنا أن المجلسين نادرا ما يختلفا إلا إذا كان هناك سبب جدي للخلاف و قد بلغت نسبة اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء حوالي 10% حيث وجدت 6 نصوص اعترض عليها المجلسين من مجموع 64 نصا و هذا راجع إلى عدم الأخذ بنظام الذهاب والإياب

من طرف المجلس الشعبي الوطني أو في رفضه ، و في هذا الإطار و استئناسا بمختلف التجارب في مجال الثنائية يمكن الحديث عن تجربة الغرفتين من حيث خصوصياتها و كذا حصيلتها لملازمة آفاقها و تقرير مدى نجاعة آليات الرقابة في ظل الثنائية البرلمانية في النظام السياسي الجزائري.

في الأخير وبناء على التطرق إلى مختلف المراجعات الدستورية التي شهدتها الجزائر نجد أن كل التعديلات التي تمت كانت بمبادرة من السلطة التنفيذية وفي كثير من الأحيان في غياب كلي للسلطة التشريعية رغم أن كل النصوص الدستورية المتعاقبة بينت أن المبادرة بالتعديل هي مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فقد تم فرض مشروع دستور 1963 من طرف المكتب السياسي للجهة بعيدا عن السلطة الفعلية للجمعية التأسيسية التي شكلت أساسا لهذا الغرض، في حين أن دستور 1989 تم إقراره في غياب كلي للسلطة التشريعية ليعرض مباشرة للاستفتاء الشعبي دون مشاركة البرلمان لتنتج كل الدساتير إلى تدعيم مكانة المؤسسة التنفيذية و تأكيد تفوقها و هيمنتها على المؤسسة التشريعية .  
بينما تتحدث المذكرة الرئاسية التي صدرت عشية التعديل الدستوري لشهر نوفمبر 1996 على أن التعديل هذا يهدف أساسا إلى تحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية و تحقيق التوازن بين مؤسسات الدولة في إطار مسعى هادف إلى بناء فصل متوازن بين السلطات (1) .

إن هذه الدراسة للعلاقة القائمة بين السلطتين بناء على التعديلات الدستورية الحاصلة كانت كلها بهدف الوقوف على مدى نجاعة الآليات الرقابية الممنوحة للسلطة التشريعية دستوريا و أيضا مدى تطبيقها من الناحية الواقعية و خاصة في التعديلات الأخيرة ، في ظل التعددية السياسية و ثنائية السلطة التشريعية من حيث لجوء أعضاء المجلس إلى تجسيد هذه الآليات واقعا , و إن كان التركيز هنا في دراسة هذه الآليات سيكون في ظل دستور 1989 مع الإشارة إلى أهم التعديلات في دستور 1996 كما تم ذكره سابقا.

---

(1) جريدة الشروق اليومي ، العدد 968 ليوم الأربعاء 2004/01/07.

## الفصل الأول :

### آليات الرقابة غير المرتبة للمسؤولية السياسية

من المعلوم أنه توجد في الأنظمة الدستورية البرلمانية ترسانة هامة من التقنيات أو الآليات التي يتمتع بها البرلمان لرقابة نشاط الحكومة و من هذه التقنيات دون حصر هناك الاستجواب , السؤال لجان التحقيق إلى غير ذلك من الآليات التي تختلف في التسميات و الإجراءات , و الأهمية و كذا الأثر أو النتيجة من بلد لآخر .

و من المؤكد أن هذه الآليات تهدف إلى غاية مشتركة و هي رقابة نشاط الحكومة عموما من طرف البرلمان , غير أن هذه الرقابة متعددة الأوجه والمجالات و الآثار و هذا ما يفسر تعددها , لهذا سنتعرض في هذا الفصل لدراسة الآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية والممثلة في السؤال الاستجواب , لجان التحقيق وهذا من أجل معرفة مكانة و وزن كل واحدة منها في النظام السياسي الجزائري.

### المبحث الأول : آلية السؤال

تقتضي دراسة السؤال كآلية أولى من آليات الرقابة البرلمانية تحديد ماهية السؤال وفقا لما أستقر عليه التشريع و الفقه الدستوري و الشروط القانونية اللازمة لصحته و سلامته لضمان تحقيق الهدف منه بالإضافة إلى التعرض لكل ما يتعلق بالسؤال كآلية للرقابة و ستكون دراسة هذه الموضوعات في المطالب الآتية :

### المطلب الأول : ماهية السؤال و هدفه .

#### الفرع الأول : ماهية السؤال

يعد السؤال إحدى الآليات الرقابية المنظمة دستوريا , وهو وسيلة إعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة , و هو على حد تعريف الفقيه بيردو : "التصرف الذي بموجبه يطلب نائب توضيحات حول نقطة معينة " . (1)

كما يعرف على أنه: « استفسار أحد أعضاء البرلمان عن مسألة معينة من الوزير المختص و قد يكون هدفه لفت نظر الوزير إلى مسألة معينة » (2)

أيضا يعرف على أنه: « استفهام عضو البرلمان عن أمر يجهله أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور وهو استيضاح لا ينطوي على اتهام » (3)

(1) Gérard Burdeau : Le Contrôle parlementaire , Documentation d'étude de droit constitutionnel et institution politique , N° 14 , 1970 Page25(1)

(2) أحمد بنيني ، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية يوم دراسي حول السؤال الشفوي ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان سبتمبر 2001

(3) مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، دار المطبوعات الجامعية ، الطبعة التاسعة 1996 ، ص619

و بناء عليه فالسؤال هو تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين، خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل لاحظته خلال أدائه لمهامه النيابية. و يدلنا التاريخ الدستوري على أن نظام الأسئلة كآلية للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية يرجع في جذوره إلى النظام البريطاني، حيث تعتبر بريطانيا مهد نظام الأسئلة ثم انتقل منها إلى فرنسا و دول النظام البرلماني الأخرى بعد أن ازدادت أهمية هذه الآلية الرقابية بسبب تعدد و تعقد الإدارات الحكومية و تشابك الحياة الاقتصادية و الاجتماعية مع وظائف الدولة ، و إن كان الاتجاه الغالب في الفقه الدستوري المقارن يرى بأن السؤال كآلية للرقابة البرلمانية يمكن عضو البرلمان من التحري عن حقائق معينة و استجلاء الكثير من الأمور و التصرفات التي تصدر عن السلطة التنفيذية فهناك اتجاهات أخرى أثارت التساؤل حول مدى جدوى السؤال كآلية رقابية ؟

### الفرع الثاني : أغراض السؤال ووظائفه

لقد ثار تساؤل كبير حول الجدوى أو الغرض من آلية الأسئلة في الرقابة البرلمانية فظهرت اتجاهات و آراء مختلفة حول هذه الآلية .

1/ يذهب هذا الاتجاه إلى أن السؤال يعني استفسار عضو البرلمان عن الأمور التي يجهلها و لفت الانتباه إلى موضوع معين، و بمقتضاه تترتب علاقة بين العضو السائل و الوزير الموجه إليه السؤال و يكون للسائل وحده أن يعقب على رد الحكومة إذا لم يقتنع به أو إذا وجد في الرد نقصا أو غموضا (1).

2/ في حين يرى الاتجاه الثاني أن أغراض السؤال في الرقابة البرلمانية يمكن تصنيفها إلى نوعين : السؤال الذي يستهدف الحصول على معلومات حقيقية أو واقعية دون النظر إلى الناحية الإحصائية و السؤال الذي يستهدف إجبار أو دفع وزير معين على اتخاذ عمل معين أو الامتناع عن عمل معين وقد يقدم العضو السائل عند عدم رضاه عن إجابة الوزير الموجه إليه سؤال ما يسمى اقتراح بالتأجيل « adjournment » بهدف مناقشة أمر محدد ذي أهمية عامة و مستعجلة.

3/ ذهب الرأي الثالث إلى القول بأن السؤال ليس سوى صورة من صور التعاون و تبادل المعلومات بين أعضاء البرلمان والوزراء (2) وأنه ليس آلية من آليات الرقابة البرلمانية و إنه بالتالي إجراء عديم الأثر الفعلي لأنه لا يترتب عليه أي مناقشة كما لا يمكن أن يتخذ بصدده أي قرار.

4/ في حين ذهب الرأي الأخير إلى القول بأن السؤال يعتبر آلية جديّة لمراقبة الحكومة في تطبيقها للقواعد القانونية بصفة عامة و القواعد الدستورية بصفة خاصة لأن فيه استجلاء الكثير من الأمور

(1) سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي 1988 ص 169  
(2) يحيى الجمل ، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية 1974 ص 223

و التصرفات و فيه توجيه نظر الحكومة إلى مخالفات معينة لاستدراكها و بالتالي فهو إحدى آليات الاتصال بين البرلمان والحكومة عن طريقه يتسنى للبرلمان التعرف على العديد من القضايا العامة ودقائقها (1).  
و أيا كانا الرأي حول مدى جدوى السؤال أو الغرض منه ، فإن التشريع الجزائري تضمن نصوصا صريحة تنظم ممارسة هذه الآلية لضمان سلامتها و تحقيق الهدف منها ، إذ أنها أصبحت تشكل أسلوبا إعلاميا كثير الاستعمال بالنسبة للمنتخبين (2).

## المطلب الثاني : السؤال كآلية للرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري

إن توجيه الأسئلة كما أشرت لذلك يعد أحد آليات الرقابة البرلمانية التي تتيح لأعضاء البرلمان التقدم بها للاستفسار عما غمض عليهم من تدابير حكومية كما أنها من جهة أخرى آلية لرقابة مدى تنفيذ الحكومة لبرامجها ، و مدى قدرتها على الوصول لحل المشاكل التي تواجهها .  
و السؤال كآلية للرقابة البرلمانية أخذ مكانته في النظام السياسي الجزائري بشقيه الكتابي و الشفوي بدءا من دستور 1963 إلى الدساتير المتلاحقة ، فالسؤال حق بموجبه يكون لأعضاء المجلس الشعبي الوطني طرح الأسئلة وفقا للشروط و الإجراءات التي حددها القانون فقد فصلت لوائح تنظيم أعمال المجلس و سيره عمومية النص الدستوري الذي أتاح لعضو المجلس الوطني أن يوجه أي سؤال إلى أي وزير عن أي موضوع فيما يتعلق بالمهام المسندة إليه، و على الوزير أن يوافي بالجواب مع مراعاة أحكام اللوائح الداخلية.

و للممارسة الموضوعية لتلك الآلية الرقابية و لتحقيق الغرض منها ، جاءت القوانين الداخلية للمجلس بالقواعد و الأصول التي تحكم توجيه الأسئلة و تضع ضوابطها مع أن المشرع سهى عن الكثير منها و التي تعد ضرورية لاستكمال شروط صحة السؤال و أيضا إجراءاته و التي سنشير إليها لاحقا .  
وتبدو أهمية الآلية و تأثيرها من خلال الممارسة العملية التي تبين أن هناك فعلا أهداف رقابية و أيضا سياسية وراء طرح الأسئلة في البرلمان سواء لجهة نواب المعارضة لتسليط الأضواء على قصور و سلبات الجماعة الحاكمة ، أم لجهة سعي نواب الموالاة لإفساح المجال أمام الجماعة الحاكمة لعرض منجزاتها و إظهار نجاحها في إدارة شؤون البلاد، وهو بذلك يهدف للبحث و معرفة الحقائق من أجل تجنب الإضرار بالمصلحة العامة(3).

و نظرا لما لهذه الآلية من أهمية نفق أمام أهم أنواعها مبرزين دورها انطلاقا من شروطها و إجراءاتها و الرد عليها وتأثير ذلك على الحكومة .

(1) صلاح الدين فوزي ، البرلمان دراسة مقارنة و تحليلية لبرلمانات العالم ، دار النهضة العربية، القاهرة 1994، ص 40  
(2) أندري هوريو ، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، الجزء الثاني ، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت طبعة 1977، ص 450  
(3) محسن خليل ، القانون الدستوري والدساتير المصرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر 1996 ، ص 437.

### الفرع الأول : أنواع الأسئلة .

إن طرح السؤال ينشأ علاقة غير مباشرة بين النائب و الوزير المختص و الغاية من ذلك هي البحث على معرفة حقائق معينة من أجل تجنب الإضرار بالمصلحة العامة (1) و الأسئلة كآلية للرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري نوعان مكتوبة و شفوية.

#### 1- الأسئلة المكتوبة :

و يقصد بها طلب معلومات موجه من قبل برلماني إلى عضو من أعضاء الحكومة الذي يتوجب عليه أن يرد ضمن مهلة محددة - تكون طويلة نسبيا - كما يكون الرد عليها كتابية ، هذه الأسئلة تعد مصدرا ثميناً للمعلومات من أجل حل المسائل العديدة المعروضة عليهم من قبل ناخبهم و آلية للحصول

على الاستشارة القانونية المجانية نظرا لأن الموظفين الذين يتولون الإجابة عليها في الغالب أكفاء (1) كما أن الإجابة المقدمة من أعضاء الحكومة لا تعد بمثابة قرارات إدارية قابلة للطعن أمام القضاء الإداري من قبل ذوي المصلحة , لذلك يأتي السؤال على شكل استفتاء يناط بمسألة ليس للبرلماني علما بها أو للتأكد من حدوث واقعة ذات أثر سلبي أو لها صلة بترجمة نص أو إتمام إجراء شكلي أو توضيح الرؤية بخصوص مسألة محددة بالذات ليكون للبرلماني حرية الاستفسار حول أية مسألة غمضت عليه وخارج أية إجراءات و إلى أي وزير (2).

## 2- الأسئلة الشفوية :

يقصد بها حسب ما تدل عليها صفتها ذلك النوع من الأسئلة التي تطرح شفاهة و الإجابة عنها تكون وفق نفس الشكل , و هذا النوع يرتبط بتطور النظام البرلماني, فمند اللحظة التي يقوم فيها الحوار بين الحاكمين و مراقبي الحكام يعتبر تبادل هذه الآلية و الإجابة عنها الوسيلة البديهية لهذا الحوار , فالأسئلة الشفوية هنا تقوم على تواجده شخصين هما السائل و المجيب ليكون بذلك حقا دستوريا يخول لكل عضو من أعضاء الحكومة توضيحات عن المسائل التي يجهلها و تستغرق الإجابة عنها مدة وسط بين الاستعجال و عدمه (3) , وهي تختلف باختلاف الأنظمة الدستورية , ففي بريطانيا حددت المدة بيومين , لتكون في فرنسا كل أسبوع , أما في الجزائر فقد حددت بـ 10 أيام في دستور 1989 لتكون في التعديل الأخير كل 15 يوما , و قد أخذت الأسئلة الشفوية مكانتها في دساتير الجزائر, ليتخلى عنها في دستور 1976 و هذا راجع لمكانة الهيئة التنفيذية في ذلك الوقت . و تباشر الأسئلة الشفوية وفق شروط قانونية و إجراءات قريبة ومشاركة أحيانا مع الأسئلة الكتابية والتي سنبينها فيما بعد , مع الإشارة إلى أن الأسئلة الشفوية تقسم إلى نوعين :

(1) Michel Ameller : Les questions ustrument du contrôle parlementaire ,L.G.D.J Paris 1964 Page 239

(2) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة الجزائر 2002، ص 500 .

(3) إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ،،ص 37

### 1-2 الأسئلة الشفوية البسيطة :

في هذا النوع من الأسئلة يوجه النائب سؤاله إلى الوزير المختص و يتولى هذا الأخير بدوره الإجابة مع إعطاء النائب صاحب السؤال حق التعقيب في شكل مناظرة، فبعد أن يمنح السائل في البداية دقائق معينة لعرض سؤاله باختصار ثم يرد الوزير المعني بالسؤال يعطى السائل دقائق أخرى للتعقيب ليعقب الوزير مرة أخرى و حينها يقفل باب المناقشة مباشرة . و المناقشة بتبادل الإجابة و التعقيب يكون بين صاحب السؤال و المعني بالرد فقط دون فتح باب المناقشة العامة , و ما يلاحظ على هذا النوع من الأسئلة أنه يستعمل على نطاق واسع مقارنة بالنوع الثاني و هذا لا يعني أن هذا الأخير له التأثير الكبير على الحكومة مقارنة بالأول , و إنما يستعمل لإثارة مواضيع حساسة تضع الحكومة في الغالب في موقف حرج , كما أنه يعد محلي الاستعمال لتتجلى أهمية الآلية في العمل بها و ليس مجرد النص عليها فقد بلغ العدل السنوي لتوقيع هذه الآلية في فرنسا 300 بينما في الجزائر فالمعدل يقل عن 70 سؤالا .

### 2-2- الأسئلة الشفوية المقترنة بمناقشة :

في هذا النوع من الأسئلة يفتح باب المناقشة ويجوز لعدد معين من الأعضاء أن يدخلوا في المناقشة، و الحق في مناقشة الأسئلة لا يشمل سوى الأسئلة الحساسة و التي تستلزم إجراء مناقشة بعدها ونشير إلى أن المناقشة في النظام الفرنسي في ظل الجمهورية الرابعة قد تسفر على إصدار لائحة من طرف البرلمان و التي قد تؤدي إلى طرح مسؤولية الحكومة و من ثمة إسقاطها و قد تسبب هذا النوع من الأسئلة في عدم استقرار الحكومات نتيجة عرض برنامجها دون قيود و في أي وقت للمناقشة، لدى حدث الكثير من الدول إلى استخدام أسلوب الأسئلة الشفوية المتبوع بمناقشة دون تصويت (1) .

وقد اتجه المشرع الجزائري في التعديل الأخير إلى استخدام أسلوب السؤال بمناقشة و الذي يكون في حالة عدم اقتناع أعضاء المجلس بجواب عضو الحكومة فيكون الحق في تقرير إجراء مناقشة بناء على طلب مقدم من عدد معين من البرلمانيين في الغرفتين (2) .

إن التنصيص على إمكانية إجراء المناقشة في حالة عدم الاقتناع بالرد الحكومي و ربطه بعدد معين من أعضاء المجلس فيه الكثير من الدلالة على تأكيد الرقابة البرلمانية الفاعلة على الأعمال الحكومية و إن كان نادرا ما يلجأ إلى مثل هذا النوع من الأسئلة في التطبيق العملي ليركز على النوع الأول كما أن هذا النوع من الأسئلة لا يمكن طرحه من طرف اللجان الدائمة للمجلس , و إنما للبرلماني فقط الحق في ذلك ليكون الحق في السؤال الشفوي بمناقشة التأثير الأدبي أكثر منه

Philippe Ardant , Les Institutions de la république , Paris 1993 , P50(1)

(2) إجراء المناقشة يكون بناء على طلب مقدم من 20 نائب أو 30 عضوا من مجلس الأمة ، ليكون لمجلس الأمة الحق في إصدار لائحة في حالة عدم الاقتناع بعد المناقشة و الأثر القانوني للائحة التي يصدرها مجلس الأمة لا تتساوى مع لائحة الجمهورية الفرنسية فهي دون فاعلية تذكر , إلا أنها مجرد لائحة صادرة بعد إجراء مناقشة لا يمكن أن تؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة.

القانوني، ويتميز السؤال الشفوي عن الكتابي في إن كان كلاهما يهدف إلى الحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة معينة , فإن السؤال الكتابي يتعلق بتنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو الحلول الممكنة إيجادها أو لفت نظر الحكومة إلى مشكل يحتاج تدخلها مما يدل على ضيق مجال السؤال الكتابي إضافة إلى أثره المحدود على الرأي العام، ذلك أن السؤال الكتابي يقتضي نشره في الجرائد الداخلية لمداورات المجلس مما يعني عدم إطلاع الرأي العام عليه أو حتى أعضاء البرلمان أنفسهم (1). أما بالنسبة للسؤال الشفوي فهو ذو بعد سياسي له تأثير على الرأي العام , إضافة إلى مجاله غير المحدود بموضوعات معينة كما أن له أثر كبير على المسؤولية السياسية للحكومة ، ذلك أنه يكشف الكثير من الخبايا و الهفوات التي ترتكبها الحكومة أثناء تنفيذها لبرامجها أمام الرأي العام و مع ذلك فإن كلاهما يعد آلية للرقابة البرلمانية نشأ عرفيا بإنجلترا من حيث أساسهما القانوني ثم قننا بعد ذلك، كما يشتركان في كونهما من ابتداء البرلمانيين و يعدان من الآليات التي يمارسها البرلماني دون أية قيود ما عدا بعض الشروط الواجب على عضو البرلمان إتباعها لضمان صحة السؤال مما يجعلنا نقف عند أهم الشروط أو القيود التي تعرقل طرح السؤال و أيضا فعاليته على الحكومة.

## الفرع الثاني: شروط و إجراءات طرح السؤال

### أولا - الشروط :

توجد مجموعة من الشروط لا بد من توفرها في السؤال المقدم من عضو البرلمان تضمن سلامة صحته من الناحية القانونية نص عليها التشريع الجزائري, كما تضمنتها الأعراف البرلمانية من هذه الشروط نجد :

### 1: الشروط الشكلية :

هي الشروط الواجب توفرها من الناحية الشكلية قبل الدخول في مضمون شروط صحة السؤال هذه الشروط بالرجوع إلى نص المادة 125 من دستور 1989 يجوز طرح السؤال بشقيه الكتابي و الشفوي لكل من :

\* أعضاء المجلس الشعبي الوطني: إذ يحق لكل عضو في المجلس أن يطرح السؤال إلى أي عضو في الحكومة و معنى هذا أن الحق يقتصر على أعضاء المجلس المنتخبين فقط و لا يجوز طرح هذه الأسئلة من موظفي و إدارات العمل بهيئة المجلس الشعبي الوطني و قد منح التطور الدستوري لأعضاء مجلس الأمة الحق أيضا في طرح الأسئلة بنوعها.

\* يمكن طرح هذه الأسئلة من الكتل أو المجموعات البرلمانية على أعضاء الحكومة ، وهذه الشروط الشكلية التي بينها المشرع الجزائري لأجل فقط تحديد من يحق له توجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة و بالتالي فلا يحق لأي كان أن يطرح الأسئلة على أعضاء الحكومة طالما أنه لا يعتبر عضو بالبرلمان

(1) Jean Jacquel : Droit parlementaire ,ED Montchrestien 2eme édition paris 1966, Page 239

**1-1 / الشروط الخاصة لمن يوجه إليه السؤال :** بناء على أن السؤال آلية للرقابة و تبيان المعلومات و بما أنه يعبر عن العلاقة القائمة بين أعضاء المجلس و الحكومة فإنه يجب توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة من طرف أعضاء المجلس و توجيهها إلى الوزراء بحسب نشاطهم و معنى هذا أن عضو البرلمان ملزم بتوجيه سؤاله إلى الوزير المعني و أن البرلماني لا يمكنه توجيه نفس السؤال إلى وزيرين أو أكثر بل أن التحديد و الدقة ملزمين في هذه الحالة مع الملاحظة أن المشرع الجزائري لم يبين ذلك

صراحة كما أن القوانين الداخلية للمجلس لم تبين إمكانية قيام عضو المجلس بطرح نفس السؤال على عدد من الوزراء في آن واحد فمقارنة مع التجربة البرلمانية الفرنسية التي أقرت أنه في حالة توجيه سؤال واحد لوزيرين في نفس الوقت فإن ذلك السؤال يتم توجيهه للوزير الأقرب إلى مضمون السؤال فقد حدث على فترات متعددة إجابة كل وزير عن الشق الذي يخصه بمعنى إمكانية جمع السؤال الواحد بين إجابة أكثر من وزير بينما سكت المشرع الجزائري و لم ينص على ذلك صراحة و إن كان قد اتبع أسلوب قريب من هذا النهج حيث يتولى مكتب المجلس دراسة الأسئلة قبل توجيهها إلى الوزير المعني فإذا ما ثبت عدم اختصاصه توجه إلى الوزير المعني أو تعاد لصاحبها لإعادة الصياغة.

## **2-1 الشروط الخاصة بالسؤال ذاته :**

من الشروط الواجب احترامها شكلا رغم أن المشرع الدستوري لم ينص عليها صراحة بخلاف المشرع الفرنسي و كذا المصري , نجد منها :

يشترط لصحة السؤال أن يكون مكتوبا إلى رئيس المجلس الذي يبلغه إلى الوزير المختص و يدرجه في جدول أعمال أقرب جلسة والسبب في هذا الشرط هو من أجل أن يكون السؤال واضحا و دقيقا و بالتالي تكون إجابة الوزير بناء عليه واضحة و دقيقة أيضا سواء كانت هذه الإجابة متعلقة بالسؤال الشفوي أو الكتابي، و قد أجمعت النظم الدستورية المقارنة على هذا الشرط (1) سواء في الأنظمة الداخلية للمجالس أو في دستورها.

و بالرجوع إلى نص المادة 125 دستور 1989 نجد أن المشرع نص على إمكانية العضو من توجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة سواء كانت شفوية أو مكتوبة و لم يبين شرط أن تكون هذه الأسئلة مكتوبة و قد تولى القانون الداخلي للمجلس هذا الشرط ، لذلك جرت العادة على أن توجه هذه الأسئلة كتابة إلى مكتب المجلس ، فقد دلت التطبيقات العملية في استخدام السؤال كآلية للرقابة البرلمانية في بعض دورات المجلس على أن هذه الأسئلة توجه كتابة إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، كما أن عدم وضوح الأسئلة التي يوجهها النواب للوزراء المعنيين و عدم دقتها يؤدي إلى عدم الاختصاص من جهة (2) و عدم دقة رد الوزراء عليها من جهة أخرى، و منه عدم اقتناع العضو

(1) المادة 151 فقرة 1 من النظام الداخلي للمجلس في ظل دستور 76 " يمكن لأعضاء المجلس طرح أسئلة ذات مصلحة عامة على أي عضو من أعضاء الحكومة و لا يجوز ذلك إلا كتابة".

(2) السؤال الموجه إلى وزير تهيئة الإقليم و البيئة بتاريخ 10/10/2000 و الذي تم إعادته إلى المجلس الشعبي الوطني لعدم الاختصاص .

السائل بهذا الرد، مما يؤدي إلى عدم الوصول إلى الهدف من طرح السؤال .

## **2-2 الشروط الموضوعية :**

هذه الشروط و إن سهى المشرع عن الكثير منها فإن الممارسة البرلمانية في العديد من الأنظمة هي التي كشفت عنها ، وقد انتهجها البرلمان الجزائري و سار عليها، تتمثل هذه الشروط و المتعلقة في الغالب بالسؤال ذاته في :

### **1-2: أن يكون في أمر من الأمور ذات الأهمية العامة**

أشار المشرع الجزائري لهذا الشرط و خاصة فيما يتعلق بالأمور ذات الأهمية العامة أو ذات مصلحة عامة التي ينص عليها السؤال، و يفترض أن أسئلة أعضاء المجلس الوطني ليس لها صفة شخصية(1) و إنما تتصل بأنشطة الحكومة و كل هذه الأنشطة ذات أهمية عامة و ذلك لأنها تمس الصالح العام ، و بالتالي فكل الأسئلة تكون عامة بما أنها تمس نشاطات و تصرفات المرافق العامة .

بالرجوع إلى بعض جلسات المجلس الوطني ، نجد أن أسئلة النواب التي قدمت كانت تنصب على موضوعات ذات أهمية عامة و من أمثلتها طرح مشكل الماء و حالة السدود على المستوى الوطني و موضوع الطرق و البطء في إنجاز المشاريع المخصصة لذلك و كلها تمثل أسئلة في أمور و موضوعات ذات أهمية عامة موجهة للوزراء المختصين كل في مجال نشاطه (2).

و عليه يقتضي هذا الأمر ألا يسأل عضو المجلس عن أمر خاص به أو بفرد ذو صلة به، ذلك أنه لو أجاز أن يكون السؤال شخصا لخرجت وظيفة الرقابة البرلمانية عن نطاق مراجعة أعمال السلطة التنفيذية إلى مراجعة الأعمال الشخصية، و قد حصل تطور في هذا الأمر في التعديل الأخير من حيث عدم تحديد نطاق موضوع السؤال ، فللبرلماني الحرية في استفساره و إن كان هذا الأخير يتقيد من تلقاء نفسه بالاستفسار حول الأمور ذات المصلحة العامة .

و يثار مشكل تحديد إن كان الأمر عاما أو يمس بشخص السائل أو أحد أقاربه بسبب عدم وجود معيار للتفرقة بين الأمور ذات الأهمية العامة و الأمور ذات الأهمية الخاصة في كثير من الحالات ذلك أنه قد يكون هناك أمر يبدو خاصا و لكنه أكثر اتصالا بالحياة العامة، فهنا يعتبر رئيس المجلس هو المرجع في تحديد ما إذا كان السؤال ذا أهمية عامة و شاملا لمجموع الشعب أو فئة منه أو خاص يتعلق بمسائل محلية أو شخصية بحثة.

و يلاحظ على أسئلة أعضاء المجلس الشعبي الوطني أنها تنصب غالبيتها على مسائل محلية

(1) المادة 124 من النظام الداخلي للمجلس في ظل دستور 63" يجب يكتب كل سؤال باختصار و لا يتضمن أي انتقاد اتجاه الغير بذكر اسمهم

(2) التقرير العام للعهدة التشريعية 1997/2002 ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان أبريل 2002

متعلقة بالمنطقة الانتخابية لهم ، و هذا راجع إلى محاولة هؤلاء إظهار انتمائهم لدائرتهم الانتخابية و محاولة منهم لتأكيد الهدف من انتخابهم ليتحول البرلماني من ممثل للأمة إلى ممثل لمنطقته و إن كان هذا الأمر من اختصاص المجالس المحلية المنتخبة.

وبهذا تعكس الأسئلة الموجهة إلى الحكومة حول القضايا المحلية من جهة أخرى تمركز العمل السياسي في المدن الكبرى أو العاصمة كما تعكس ضعف المجالس المحلية المنتخبة ومحدودية دورها فمن المفروض أن النائب هنا ممثل للأمة.

## **2-2: أن يكون السؤال خاليا من العبارات غير اللائقة**

و هذا الشرط يقتضي ألا يحتوي سؤال النائب أية عبارات غير لائقة أو أوصافا تمس بالشخص المسال و تجرحه و إنما يجب أن يهدف السؤال إلى البحث عن الحقائق التي يجهلها السائل و التي لولاها لما طرح استفهامه.

و بالرجوع إلى الدستور الجزائري أو اللائحة الداخلية للمجلس نجد أن المشرع لم يتطرق إلى هذا الشرط و لم يتضمنه صراحة مقارنة بالمشرع الفرنسي الذي نص على :

Ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés " (1)

و يعد هذا الشرط من الأمور التي يجب أن يتصف بها البرلماني نظرا للمكان الذي يحتله من جهة و من جهة أخرى لصفات الاحترام و الوقار و الآداب التي ينبغي أن تكون من مسببات اختياره ، لذا يجب ألا تتضمن أسئلة البرلمانيين عبارات جارحة تمس بشخص الحكومة و إن لم ينص المشرع الجزائري على هذا الشرط صراحة فإنه انتهج نفس النهج في عدم قبول الأسئلة المتضمنة عبارات شائبة و استبعادها تماما.

## **2-3: أن يكون السؤال قائما**

أي أن طرح السؤال هنا يجب ألا يكون قد تخلى عنه صاحبه أو تخلى عن منصبه كعضو في البرلمان أو أن الحكومة قدمت استقالتها ، و الحالة الأخرى لسقوط السؤال و هي حل البرلمان أما في حالة انتهاء دورات انعقاد البرلمان فإن السؤال يظل قائما إلى الدورات الأخرى للمجلس فمثلا بلغ عدد الأسئلة المتبقية من الدورة البرلمانية 2000-2001 حوالي ثمانية و خمسون سؤالا كتابيا ، و بالتالي فهذا الشرط يرتبط بصاحبه من ناحية و من ناحية أخرى بهيئة المجلس أو الحكومة ذلك أنه من غير المعقول أن يطرح النائب سؤاله إلى وزير مستقيل أو مقال كما أنه من غير الممكن أن يظل السؤال قائما

(1) Lavroff : Le système politique Français , Dalloz ,Paris 1970, Page 749.

في حالة تنازل صاحبه عنه(1) ليتبين أن هذه الشروط كلها تنتهي إلى أن كل سؤال يتطلب جواب عنه وهو المقرر من الناحية القانونية و بالتالي ننتقل إلى إجراءات إدراج السؤال و الرد الحكومي على الاستفسار البرلماني وفق الإجراءات التالية:

### الفرع الثالث : إجراءات طرح السؤال

حدد المشرع الجزائري الإجراءات القانونية الخاصة بتقديم عضو البرلمان السؤال و كذلك الإجراءات الخاصة بالرد الحكومي عنه و كيفية تطبيقها في الواقع العملي هذه الإجراءات نوجزها في مايلي :

\*إدراج الأسئلة في جدول أعمال المجلس بعد إيداعها لدى مكتب المجلس حتى تكون الإجابة عنها بحسب قيدها، حيث يتولى دراستها بصفة دقيقة و منه إمكانية تمحيصها و حتى تعديلها - و قد ساد هذا خاصة خلال الفترة التشريعية الأولى)- بينما يكون إدراج الأسئلة الشفوية في أول أو آخر جدول أعمال المجلس و هذا الأمر ساد العمل به طوال فترة عمل المجلس الشعبي الوطني، حيث يتم إدراج السؤال الشفوي في جدول الأعمال دون مراعاة، ترتيب الأسئلة مع إمكانية إدماج الأسئلة التي لها نفس المدلول ، فيما تغاضى التطور الدستوري الأخير عن هذا الأمر بحيث يمكن عقد جلسات خاصة بالأسئلة الشفوية متى كان عددها يسمح بذلك ، هذا التطور يؤكد ما للمشرع الجزائري من هدف منح هذه الآلية مكانتها و إعطاء الرقابة أهميتها غير أن هذا الإجراء من شأنه عرقلة دور النواب في الحصول على المعلومات ، ذلك أن مكتب المجلس يتمتع بسلطات واسعة أثناء دراسة الأسئلة و الذي يعمل على تأجيل إرسالها مما يفقدها قيمتها (2) كما أن هذا الإجراء يؤدي من جهة أخرى إلى تأخر رد الوزراء الذين لن يحترموا المدة المحددة دستوريا للرد على أسئلة البرلمانيين .

\*بعد ذلك يتولى رئيس المجلس إبلاغ الوزير المختص ، هذا التبليغ يساعد الوزير على إعداد إجابته و ليتمكن من إلقائها إذا كان شفويا أو يرسله إلى المجلس إذا كان مكتوبا ليبلغ من جديد لصاحبه هذه الإجراءات هي نفسها المتبعة بالنسبة للسؤالين الكتابي و الشفوي ، ماعدا ما تعلق منها بالرد إضافة إلى الإجراءات الواجب اتباعها أمام المجلس بالنسبة للسؤال الشفوي ، فيمكن لهذا الأخير أن يكون بدون مناقشة فيطرح من قبل رئيس المجلس بدل صاحبه و من ثم يتولى الإجابة عليه مباشرة الوزير المعني، ومن جهة أخرى يمكن للسؤال الشفوي أن يتبع بمناقشة و من ذلك يصبح السؤال أمرا خاصا بالنائب السائل ، وغيره من أعضاء المجلس ، فيمكن أن يستوضحوا ممثل الرئيس ،وله أن يرد على استفساراتهم و بإيجاز و مرة واحدة ، كما له أن يمتنع عن الرد .

(1) تم سحب ثلاثة أسئلة شفوية على مستوى مجلس الأمة في دورة الربيع 2000 و دورة الخريف 2001 .  
(2) في ظل دستور 1976 يتولى مكتب المجلس الوطني دراسة الأسئلة ، حيث نجد أن 36 سؤالا لم تصل الحكومة للإجابة عنها ، وهذا لأسباب عدة: 17 بسبب الصياغة، 5، سحب، 2 رفضت، 4 لإعادة الصياغة، 1 لنقص المعلومات، 6 لعدم الاختصاص .

وقد حدد المشرع الجزائري الضوابط الخاصة بأجال الرد على أسئلة أعضاء البرلمان فجعلها مدة شهر للإجابة عن الأسئلة الكتابية في جميع الدساتير ، بينما جعلها مدة 15 يوما للأسئلة الشفوية في دستور 1996 و مدة أسبوع خلال جلسات المجلس المخصصة لطرح الأسئلة الشفوية في دستور 1989 و بالتالي فالمشرع هنا عمل على إطالة مدة الإجابة عوض تقليص ذلك .

و قد بينت معظم الأنظمة البرلمانية كيفية الرد على الأسئلة الموجهة لأعضاء الحكومة كما حدد المشرع الجزائري ذلك من خلال القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

### المطلب الثاني : رفض الرد عن السؤال أو تأجيله.

تكون الإجابة عن السؤال الكتابي كما ذكرت كتابة و من ثم يبلغ للبرلماني المعني عن طريق رئيس المجلس و عليه تتضح الصلة الوظيفية بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، أما بالنسبة للسؤال الشفوي تتم الإجابة عليه خلال جلسات المجلس ، و نشير هنا إلى أنه بالنسبة لإمكانية رفض الوزير الإجابة عن السؤال الشفوي و ارد في كثير من الأنظمة البرلمانية المقارنة ، بينما نص المشرع الجزائري على إمكانية التأجيل.

و تجدر الإشارة إلى أنه في حالة حدوث مانع أو عذر لعضو الحكومة الموجه إليه السؤال أن يكلف عضو آخر للإجابة عليه بناء على مبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة مع ذلك فإمكانية التأجيل واردة كثيرا ، مع الملاحظة أن هذا التأجيل يمكن أن يمتد إلى عدم الرد النهائي (1) ذلك أن النص لم يقيد الحكومة في هذه الحالة بأجل للرد و ترك الأمر لجلسة أخرى ، قد لا تتعقد أو لا يبرمج فيها السؤال المؤجل ليتم بذلك تحويل الأسئلة الشفوية التي لم تجب عنها الحكومة إلى أسئلة كتابية، فقد بلغ عدد الأسئلة الشفوية المحولة إلى أسئلة كتابية خلال الفترة الممتدة من سنة 2000 إلى 2002 تسعة و عشرون سؤالا لم يتم الإجابة عن سبعة منها و هو عدد كبير مقارنة مع قصر هذه المدة وهذا دائما نتيجة عدم تقرير جزاء على عدم الرد أو التخلف عن ذلك ، كما أنه بلغ عدد الأسئلة التي لم يجب عنها المجلس الشعبي الوطني 130 سؤالا و 13 سؤالا على مستوى مجلس الأمة خلال نفس الفترة التشريعية .

إن إعطاء أجل قد يتجاوز الشهر للرد مع عدم كفاية الوقت المخصص لذلك قد يؤدي إلى تراكم الأسئلة و عدم تغطيتها جميعا كما أن هذا التأجيل قد يؤدي إلى إلغاء السؤال بذاته و خاصة

---

(1) ثم إيداع سؤال كتابي بتاريخ 80/09/23 ثم أرسل بتاريخ 1980/11/25 للوزير المعني أي مدة 63 يوم للإجابة عنه. و خلال جلسات المجلس يمنح الوزير إمكانية الرد على السؤال أو عدم الرد عليه. كما يمنح أيضا إمكانية التأجيل أو إجراء مناقشة عامة على إثر الرد على السؤال الشفوي .

أنه كما ذكرت سابقا أنه من الشروط الموضوعية للسؤال أن يكون قائما بذاته كل هذا يؤدي إلى فقدان السؤال و خاصة الشفوي لأنيته و ارتباطه بالأحداث ، إضافة إلى أن المشرع منح ممثل الحكومة الحق في الامتناع عن الرد عن الأسئلة في القضايا ذات المصالح الحيوية للبلاد أو التأجيل للرد في الجلسة الموالية ليعطي الحكومة فرصة تأجيل الأسئلة التي تراها معقدة أو ليس لدى عضو الحكومة إجابة مقنعة عنها ، و في هذا الأمر ثغرة للتهرب من الإجابة عن الأسئلة الحساسة بحجة أنها ذات مصلحة حيوية للبلاد ، و في هذا تقيد للبرلمانيين إذ يجعلهم يترددون في توجيه الأسئلة لعلمهم المسبق بعدم إجابة الوزير بحجة أنها ذات مصلحة حيوية للبلاد أو دون ذلك كما أن هذا الأمر لا يترتب عنه حق المطالبة بالإجابة ، لأن النائب لا يملك آلية قانونية تمكنه من فرض رأيه و بالتالي يستصغر النائب أمام السلطة التنفيذية التي لديها كل الآليات لفرض سلطتها و يستصغر أمام منتخبه الدين جاءوا به لتمثيلهم ، من جهة أخرى أن المادة 101 من القانون الداخلي للمجلس والتي تنص على نشر الأسئلة والأجوبة لم تقيد المؤسسة التشريعية بربط السؤال بالجواب ، ومع ذلك نجدها وتجنبنا لإخطار الرأي العام عن طريق الجرائد الداخلية لمداوات المجلس قد خالفت الأحكام بعدم نشر الأسئلة التي لم يجب عنها الوزراء ، وهي بذلك تؤكد ضعفها أمام السلطة التنفيذية وتفوقها عليها باحترامها شخص الوزير الذي خالف أحكام القانون عن تنفيذ القانون ذاته.

#### **الفرع الرابع :عمومية الرد الحكومي**

إضافة إلى انعدام الجزاء في حالة التخلف عن الرد الحكومي فإن ما يمكن قوله بالنسبة لهذا الأخير ، أنه رغم المدة الكافية لتحضير الإجابة و الرد عن أسئلة البرلمانيين ، غير أن الحكومة كثيرا ما تسهى عن هذا الأمر كما أن أجوبتها تنسم بالعمومية وعدم إعطاء معلومات جديدة و تتجنب التطرق إلى الموضوعات الحساسة و خاصة على المستوى الوطني العام ،أضف إلى ذلك تحويل السلطة التنفيذية الحق في أن تمتنع عن الرد الكتابي كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك (1).

هذا الحق يعد مصدر نقص و عدم توازن في العلاقة بين السلطتين و الذي يجعل البرلمان في مركز ضعف أمام السلطة التنفيذية ، ذلك أنه كما هو معلوم فالمصلحة العامة غير قابلة للتحديد و عليه فيمكن للحكومة الرد بحجة أن الأمر يمس بالمصلحة العامة مما يجعل البرلمان في موقع ضعف، كذلك أن المشرع أقر للحكومة حق الامتناع عن الرد فمن باب المخالفة أن ذلك لا يفضي إلى عدم الرد النهائي و إن كانت الحكومة كثيرا ما تعمل على ذلك و حتى بالنسبة للأسئلة الشفوية.

(1) بالرجوع إلى نص المادة 101 فقرة 03 من النظام الداخلي للمجلس الوطني: "يجوز للحكومة الامتناع عن التصريح بالرد الفوري على السؤال في القضايا ذات المصالح الحيوية للبلاد و يوجّل الرد إلى جلسة أخرى".  
فقد تم طرح 123 سؤالا كتابيا خلال الفترة التشريعية الأولى , لم يتم الإجابة عن 06 منها و المجلس لم ينشرها في الجريدة الرسمية لمداولاته .  
كما بلغ عدد الأسئلة الشفوية التي لم يرد عليها بعد دورة الربيع 2000 إلى دورة 2002 أمام م.ش.و 60 سوالا

المحوّلة إلى أسئلة كتابية و التي يهدف المشرع من وراءها إلى عدم ضياع هذه الأسئلة الشفوية فإن عدم الرد عليها من شأنه أن يضيعها سواء لفقدها أنيتها أو لعدم إعطائها حقها بالرد مطلقا. **المطلب الرابع : أسباب عدم فعالية آلية السؤال**

كما تم شرحه مسبقا يعتبر توجيه الأسئلة أحد آليات الرقابة البرلمانية التي تتيح لأعضاء البرلمان التقدم بها للاستفسار عما غمض عليهم من تدابير حكومية لتعد بذلك آلية لمراقبة مدى تنفيذ الحكومة لبرامجها و مدى احترامها و قدرتها على الوصول لحل المشاكل التي تواجهها أضف إلى ذلك أنها آلية إعلامية تمكن عضو البرلمان من جمع المعلومات الضرورية لأداء المهمة التشريعية و تزويد الرأي العام بالخبايا و كشف ذلك أمامه و تحميل الحكومة المسؤولية السياسية بإصدار لوائح، و تبدو أهمية الآلية و تأثيرها من خلال تطبيقها و العمل بها و خاصة من خلال التطرق للمواضيع الحساسة التي تضع الحكومة في موقف حرج لما للسؤال من مضمون كما ذكرت أعلاه تأثيره على الرأي العام. و بالرجوع إلى السؤال بنوعيه نجده يخدم البرلماني السائل أمام ناخبيه ذلك أن السؤال يدور دائما حول الدائرة الانتخابية للسائل و بالتالي فالسؤال هنا قد يستعمله البرلماني كآلية لإرضاء ناخبيه من جهة ولإثبات أنه عند وعد منتخبيه، أيضا نجد أن للسؤال تأثير على الحكومة و ذلك من خلال التأثير المعنوي و المقلق الذي يربته في نفسية الوزير المسال و الغاية من كل هذا هو الوقوف على حقيقة الأمور و التصرفات التي يشوبها نوع من الغموض .

وقد تناول المشرع الجزائري السؤال كآلية للرقابة البرلمانية دون أن يمنحها الفعالية اللازمة من حيث الآثار التي تترتب عن الأجوبة غير المقنعة لأعضاء الحكومة، إذا اكتفى فقط بالنص على المناقشة و التعقيب من طرف عضو المجلس الشعبي الوطني ، وإن كانت هذه المناقشة تعد أثر إيجابي للأسئلة غير أن المجلس لا يستطيع إصدار أي لائحة تؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة و هذا يؤكد أن المشرع سعى إلى تقييد و تضيق إمكانية ذلك قدر المستطاع ، إقتداء بالنظام الفرنسي في ظل الجمهورية الخامسة مما أدى إلى فقدان هذه الآلية التأثير على الحكومة عدا ما ذكر سابقا.

و كان من الأفضل لإعطاء آلية السؤال فعاليتها ترتيب جزاء في حالة عدم الرد أو إمكانية تحويل السؤال إلى استجواب على غرار المشرع المصري الذي أجاز للنائب و عند عدم اقتناعه برد الوزير الموجه إليه السؤال بحق تحويله إلى استجواب و لكن ليس في نفس الجلسة، و بالتالي فالسؤال هنا له فعاليتها و التأثير على الحكومة و ذلك بتقرير مسؤولياتها عكس المشرع الجزائري الذي اكتفى بمجرد النص على الآلية دون تقرير الجزاء.

(1) المادة 134 دستور 1996

و بالرجوع إلى استخدام هذه الآلية من طرف عضو البرلمان نجد :

**جدول \*1\*:**

الأسئلة الكتابية	الأسئلة الشفوية	الفترات التشريعية
123	/	1
95	/	2
113	50	3

**جدول \*2\*:**

المتبقية	الأسئلة الشفوية	الأسئلة الكتابية	المجلس / الفترة
ك: 57 ش: 75	476 سؤال أجيب عن 401	678 سؤال أجيب عن 621	م.ش.و 2002 -97

ك : 5 ش : 8	28	22	م. الأمة 2002 - 98
----------------	----	----	-----------------------

إن عدد الأسئلة المطروحة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني تعكس فعلا الممارسة الضئيلة لهذه الآلية ، فخلال ثلاث فترات تشريعية كاملة بلغ عدد الأسئلة المكتوبة 331 سؤالا و خلال الفترة الأخيرة 678 على مستوى المجلس الشعبي الوطني و 22 سؤالا على مستوى مجلس الأمة، ليتبين بأن رغم اعتماد السؤال كآلية أساسية للرقابة في الجزائر فإن الفارق بينها و بين برلمانات الدول المتقدمة و على وجه الخصوص البرلمان الفرنسي يظل واسعا .

لنتساءل عن سبب ضئالة استعمال آلية السؤال رغم أن المشرع على غرار المشرعين الفرنسي و المصري لم يقيد الآلية بأي قيد يذكر و حتى في ظل التعديل الدستوري الجديد الذي ساهم في تفعيل آليات الرقابة بمنحه لكلا المجلسين الحق في توجيه الأسئلة بنوعيتها , و إن زاد هذا الآلية من حيث توسيع استعمالها، إذ أنه من 123 سؤال إلى 95 سؤال إلى 113 سؤال إلى 678، مما يؤكد تنامي استعمال هذه الآلية مقارنة بالفترات التشريعية المتلاحقة ومع ذلك فإنها محدودة الاستعمال و ضعيفة بالمقارنة مع الأسئلة في النظام الفرنسي و التي بلغت 69.722 سؤالا كتابيا و 130 سؤالا شفويا في الفترة الممتدة من 1998 إلى 2002 في حين بلغ عددها في الجزائر في نفس الفترة 643 سؤالا كتابيا. نلاحظ أيضا على هذه الفترة و التي تعد بداية الثنائية التشريعية بأن آلية السؤال وإن كانت قد عرفت انتعاشا في بداية هذه الفترة إلا أنها اضمحلت في نهاية هذه العهدة .

لذلك تبدو هذه الآلية مقارنة مع البرلمان الفرنسي ضئيلة الاستعمال حيث أن المعدل السنوي لطرح الأسئلة في الجمعية الوطنية الفرنسية هو 12000 سؤال سنويا بينما في النظام الجزائري لا يصل العشرين (20) سؤالا ، وأحيانا لا يصل العشرة أسئلة في السنة كما هو مبين في الجدول أدناه:

السؤال الشفوي	السؤال الكتابي	السنة
13	7	97
108	119	98
114	115	99
169	136	2000
141	263	2001
01	10	2002

من خلال كل هذه المعطيات و بالرغم من التعديلات المتلاحقة فإن المشرع أبقى على حق النواب في طرح الأسئلة بنوعيتها و هذا بالطبع بغية الاستعلام و الاستيضاح دون أي نتيجة تذكر , ما عدا ما تعلق منه بوظائفه الأساسية من أنه وسيلة إعلام و خاصة في حالة النشر , أما ما تعلق منه بإمكانية إسقاط الحكومة فهي غير واردة بالنسبة لهذه الآلية و حتى بالنسبة لعدم الرد , فلا الدستور و لا النظام الداخلي للمجلس يرتبان جزاء على عدم الرد .

إذا فهذا الأمر يؤكد على أن هذه الآلية ضعيفة و عديمة الآثار القانونية ما عدا ما تعلق منها بأهميتها السياسية و قدرتها على التأثير في الرأي العام.

## المبحث الثاني : الاستجواب

إلى جانب آلية السؤال منح البرلمان الحق في استجواب الحكومة و مساءلتها عما غمض عليه، فإذا كان السؤال أصله إنجليزي فإن الاستجواب فرنسي الأصل ، و يعد إجراء من إجراءات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية فأول ما ظهر كان مع بداية دستور الثورة الفرنسية لسنة 1791 و اختفى بعد ذلك في دستور السنة الثالثة من الثورة لأن الوزراء لم يسمح لهم بالدخول إلى المجالس التشريعية و لم يكن في الإمكان سؤالهم و كذلك استجوابهم، و قد استند الاستجواب في بداية نشأته إلى العرف حيث أصبح قاعدة عرفية متعارف عليها في الحقوق البرلمانية و يتم نتيجته تحريك المسؤولية الوزارية في العديد من الأنظمة البرلمانية ، وقد تناوله المشرع الجزائري في جميع دساتيره عدا دستور 1963 حيث استبعد آلية الرقابة هذه ، لكن التطور الدستوري المتلاحق استقر على منح هذا الاختصاص للبرلماني ليبادر به ، و حسيما يستدل عليه من خلال هذه الدراسة فإن المؤسس الجزائري لم يمنح هذه الآلية فعاليتها القانونية و من ثم نتناولها بالدراسة و التحليل لإظهار ما لها من آثار وفق ما هو سائد في الأنظمة البرلمانية المقارنة.

### المطلب الأول: ماهية الاستجواب و أغراضه الفرع الأول : ماهية الاستجواب

الاستجواب آلية رقابية يحق لعضو البرلمان بمقتضاها أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة أو عن سياسة الوزير في تسيير شؤون وزارته (1) و ذلك ليس بهدف الاستفهام عن شيء لا يعلمه كما هو الحال في السؤال و إنما بهدف المناقشة و الانتقاد و المساءلة بل و التجريح أحياناً، فكما عرفته الأستاذة دكتورة عزيزة الكويتية " : بأنه عمل منتقد داخل اختصاص الوزير ، فالعمل المنتقد يرتبط هنا بالخطأ الذي يرتكبه الوزير و ينسب إليه(2) و عليه فطرح الاستجواب يرتبط بهذا الخطأ و لكن الأفعال التي تنسب إلى الوزير قد تكون خطأ بالمعنى القانوني أو بالمعنى السياسي وإن كانت هناك الكثير من الآراء التي ترى بأن الخطأ الذي ينسب إلى الوزير هو دائماً خطأ قانوني ، بمعنى مخالفة قاعدة دستورية ، سواء كانت دستورية أم قانونية إلا أننا نذهب برأينا أن الخطأ هنا أو الفعل قد يشكل خطأ سياسياً من دون أن يشكل في الوقت ذاته خطأ قانوني، وبتعرضنا لمفهوم الخطأ السياسي نجد أنه يشمل الجانب الشخصي أو التصرفات الشخصية للوزير و بالتالي يمكن أن يسأل عنها سياسياً لأن المساءلة السياسية تشمل أخطاءه

(1) Lavroff,OP.Cit; P 517

(2) عزيزة الشريف، الاستجواب الوزاري، نظرة تقييمية، مجلة الحقوق، العدد الثاني ، الكويت جوان 2001 ص 72

الوزارية بالمعنى القانوني و أيضا أخطاءه الشخصية التي يدخل العنصر الشخصي فيها . لهذا يعتبر الاستجواب من الآليات التي بموجبها يمكن مراقبة الأعمال الحكومية و مساءلة منفذها ، وإن كان الاستجواب آلية للرقابة البرلمانية فقد اختلف الفقه الدستوري مع ذلك في تحديد الغرض منه .

### الفرع الثاني : أغراض الاستجواب

اختلف الفقه الدستوري حول تحديد أغراض الاستجواب بسبب اختلاف تكييفهم له لذلك ظهرت عدة اتجاهات فقهية في هذا المجال :

#### أ/الاتجاه الأول :

يري أن الغرض من الاستجواب كآلية للرقابة , هو نقد الحكومة و تجريح سياستها و ليس مجرد الاستفهام عن شيء لا يعرفه النائب كما هو الحال في السؤال , فالاستجواب يثير بحثا جديا و مناقشات حقيقية يحق لكل نائب المشاركة فيها و الاستمرار في هذه المناقشات إلى نهايتها حتى لو عدل صاحب الاستجواب عن استجوابه ذلك أن الاستجواب بعد تقديمه و البدء بمناقشته يصبح حقا وملكا للبرلمان كله و ليس للنائب مقدم الاستجواب وحده , كما هو الحال في السؤال , الذي ينحصر موضوعه بين السائل و الوزير صاحب العلاقة (1) .

#### ب/الاتجاه الثاني :

يري أن الهدف من الاستجواب ليس النقد و التجريح لسياسة الحكومة أو أحد وزرائها , و إنما كشف مخالفة من المخالفات السياسية أمام البرلمان , وإزاء هذه المخالفة لا يتردد البرلمان في سحب الثقة بالحكومة أو بالوزير المختص وهو هنا يهدف إلى تحريك المسؤولية الوزارية والتي يمكن أن تخفف إذا وعدت الحكومة بالإصلاح اللازم و من هنا يكون الهدف من الاستجواب هو تحقيق الرقابة الموضوعية لسياسة الحكومة و ليس نقدها و تجريحها .

#### ج/الاتجاه الثالث :

يري أن القصد الحقيقي من الاستجواب لا يقتصر على نقد الحكومة و كشف مخالفاتها و إنما يتعداها إلى ممارسة ممثل الشعب لدوره كرقب للسلطة التنفيذية الممثلة في الوزارة وخاصة في حالة انتمائه للمعارضة، ليكون الهدف من الاستجواب هو إثارة الرأي العام حول الممارسات التي خرج بها الوزير عن حدود القانون أو اختصاصاته حتى تكون في محك المساءلة السياسية و مراقبة الرأي العام الذي سيكون صاحب السيادة الشعبية و المؤثر في هذا المجال .

---

(1) عثمان خليل عثمان ، النظام الدستوري المصري، دار الفكر العربي القاهرة 1956، ص 293.

و من هذا كله نجد أن التجارب الدستورية العالمية أثبتت من أن مجرد التلويح بالمسؤولية فعال عادة إلى ردع الأخطاء قبل وقوعها أو منع التماذي فيها أو الإصرار عليها و لذلك تولدت فكرة المسؤولية السياسية تاريخيا عن التلويح أو التهديد بتحريك المسؤولية الجنائية للوزراء , وقد كانت هذه المسؤولية الجنائية الوحيدة المقررة قديما كما أن تجريح الوزير أو رئيس مجلس الوزراء بمناسبة بحث موضوع عدم الثقة أو عدم التعاون كفيل بإحراجه أو الدفع به إلى الاستقالة إذا ما استند هذا التجريح إلى حقائق دامغة وأسباب قوية ترد أصدائها في الرأي العام , كما أن هذه الأصداء ستكون تحت نظر رئيس الدولة باعتباره الحكم النهائي في كل ما يثار حول الوزير أضف لذلك أن الوزير هنا قد يستعين بموظفيه أو معاونيه في عملية الاستجواب إذا كانت هناك بيانات أو معلومات قد يحتاج إليها و ليس للدفاع , وإن كان هذا يعد في المستقبل بابا للتهرب من المسؤولية عن موقفه و رأيه السياسي و المساءلة الموجهة إليه و لكن هذا يكون من الناحية الفنية البحتة فقط ليكون طرح الثقة بأحد الوزراء أو الحكومة ككل أهم الآثار التي تترتب على الاستجواب .

وإن شئنا التقريب فهو مثل حكم صادر بالإدانة بعد جلسات لمناقشة الاستجواب يتولى دور الادعاء أو النيابة فيها مقدم الاستجواب و الوزير المستجوب المتهم أمام محكمة تتشكل من أعضاء المجلس

برئاسة رئيس المجلس و التي تصدر في النهاية حكمها بإدانة الوزير ليصبح متهما بعد أن كان من قبل خاضعا للتحقيق أو تبرئته , ذلك أن الأصل هو براءة ذمته , أو إدانته بناء على الدليل مع مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات و الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية و التنفيذية(1) بهذه الصورة تتضح مدى خطورة طرح الثقة بالوزير الذي يسلب حقه في البقاء بالوزارة , وهذا نتيجة العلاقة التي تربط بين الاستجواب كمقدمة تقوم على اتهام الوزير و بين سحب الثقة منه كنتيجة لهذا الاستجواب و إن كان الارتباط بين الاستجواب و سحب الثقة ليس على إطلاقه في فقه القانون العام , إذ قد تبادر الحكومة و تطرح الثقة بنفسها إن هي استشعرت عدم تأييد البرلمان لموضوع ما أو رفضه له بالثقة فيها (2).

وإن كان هذا الغرض من الاستجواب فيبدو الأمر مهم جدا أن نتناول هذه الآلية بالنظر أولا إلى الجوانب الشكلية و من ثم الدخول في موضوع الاستجواب و مدى أهميته في النظام السياسي الجزائري , إذ أنه من المفروض أن هذه الآلية هي أقصى حد للمساءلة في النظام البرلماني و من آليات الرقابة الفعالة التي يباشرها البرلمان على أعمال الحكومة (3).

- (1) داوود الباز، الجوانب القانونية المتعلقة بطرح الثقة كأثر للاستجواب، مجلة الحقوق، مرجع سابق، ص 25.  
(2) إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري المصري، دراسة تحليلية لدستور 71 الجزء الثاني، الإسكندرية 1993، ص 301.  
(3) عبد الغني عبد الله سيوني، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية طبعة 1997، ص 120.

### المطلب الثاني: الاستجواب " استيضاح وتحري مشوب بالاتهام و النقد"

إن الاستجواب حق كفله الدستور الجزائري لأعضاء المجلس الشعبي الوطني قصد بسط الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية و أنشطتها , فيمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، و نشير بداية إلى الخلط الذي وقع فيه المشرع بين الاستجواب و السؤال حول قضية من قضايا الساعة فكان على المشرع ألا يجعل من الآليتين في مرتبة واحدة ذلك أن السؤال يهدف في أصله إلى الاستفسار و طلب المعلومات حول موضوع معين حتى و إن كان دون أثر قانوني و يكون ذلك فوراً في حين أن الاستجواب يخول للنواب استجواب الحكومة حول السياسة العامة أو حول أي موضوع ذو أهمية ، و بالتالي فالخاصية الأساسية للاستجواب تتمثل في المحاسبة و التي ينجم عنها أثر قانوني فاعل و هذا عكس السؤال.

و عليه لا يكون الاستجواب استجوابا بالمعنى الدقيق للمفهوم و لكن باستقراء الإجراءات المقررة لهذه الآلية و المتمثلة خاصة في عدم جواز طرحه أمام المجلس إلا بعد موافقة الحكومة على تاريخ طرحه و الرد عليه مما يترك لها الحرية و المجال الواسع لإفراغه من محتواه و أهميته ذلك أن قضايا الساعة تتطلب الإجابة السريعة و إلا فقدت أهميتها مما يجعلنا نعطي هذه الآلية المعنى الدقيق لها طالما أنها مفرغة من محتواها لتكون بذلك آلية استجواب، و كان حري بالمشرع تفادي مثل هذا الخلط بتدقيق المصطلحات القانونية و خاصة أنه أبقى على نفس المصطلح على مستوى كل التعديلات الدستورية المتلاحقة .

و نظرا لما للاستجواب من أهمية في الرقابة البرلمانية فقد أحاطه المشرع بضمانات و شروط كثيرة تكفل عدم استعماله من جهة و تضمن جدية اللجوء إليه من جهة أخرى ، لذلك نتطرق إلى هذه الشروط و الإجراءات في النظام السياسي الجزائري مقارنة بالنظام المصري للوقوف على أهمية هذه الآلية و نشير بداية إلى أنه:

إذا كان الحق في السؤال يحمل معنى طلب المعرفة أو الوصول إلى الحقيقة و هو حق شخصي , فإن الحق في الاستجواب يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها و تجريح سياستها و من ثم فإن هذا الحق يعقبه عادة طرح الثقة بالحكومة في كثير من الأنظمة بعكس استعمال الحق في السؤال و إن كان استعماله قد يكون مقدما و تمهيدا لاستعمال سلطة الاستجواب و منه فالحق في تقديم الاستجواب ليس حقا شخصيا للنائب و إنما هو حق للمجلس ككل , فبعد أن يتقدم النائب باستجوابه يصبح هذا الأخير

حقا للمجلس فإذا تمسك به بعض النواب استمرت مناقشته حتى و لو أبدى العضو المستجوب رغبته في التنازل عنه لهذا يعتبر الاستجواب من أخطر حقوق البرلمان في علاقته مع الحكومة لأنه يعقبه عادة طرح الثقة بالحكومة فما وقع هذه الآلية في النظام السياسي الجزائري؟

### الفرع الأول : شروط صحة الاستجواب

تحدد أغلبية التشريعات البرلمانية الشروط الواجب توافرها في الاستجواب كآلية رقابة برلمانية وهي شروط لا تختلف في مضمونها عن الشروط المطلوبة في السؤال هذه الأخيرة نص عليها المشرع الجزائري في القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المواد 90 إلى 92 و من هذه الشروط (1):

1 - **الكتابة** : يشترط أن يكون الاستجواب مكتوبا و هذا الشرط أجمعت عليه معظم التشريعات كما أكده المشرع الجزائري في المادة 90 و إن لم يشترطه صراحة و لكن يمكن استنتاجه ضمنا من خلال النص على أن يوقعه خمس نواب على الأقل مما يؤكد أن الاستجواب يكون كتابيا و قد رفع هذا العدد إلى 30 عضوا أو 30 نائبا في التعديل الأخير لسنة 1996 .

2- **أن يكون في أمر من الأمور الهامة** : يجب أن يكون الاستجواب في أمر من الأمور الهامة و أن يتضمن موضوعه فالأصل أن يوجه عضو البرلمان الاستجواب إلى الحكومة أو أحد الوزراء في أي موضوع من الموضوعات المرتبطة بالشؤون العامة مع وجوب أن يكون متضمنا وقائع محددة تنسب للوزير الموجه إليه الاستجواب و قد أوجب المشرع الجزائري أن يكون الاستجواب حول قضية من قضايا الساعة كما يجب توقيعه من طرف عدد معين من نواب المجلس (2) هذه الشروط كلها تقتضي أن يشرح المستجوب موضوعه و يوضح أسبابه و مبرراته كما يبين وجه الاتهام الموجه للوزير، و الأمور المهمة التي ينصب عليها الاستجواب كشرط لصحته غير محددة على سبيل الحصر فهي تتعلق بأي عمل مهم من أعمال السلطة التنفيذية مادام أن الاستجواب لم يتجاوز حدود القانون .

3- **ألا يتضمن عبارات غير لائقة** : و يقتضي هذا الشرط أن يكون الاستجواب خاليا من العبارات غير اللائقة كما يقتضي أيضا التزام النائب المستجوب بأداب الاستجواب عند شرح استجوابه أو مناقشته أو الرد على إجابة الوزير المستجوب و ذلك بعدم استخدام الألفاظ و العبارات غير اللائقة و عدم مقاطعته للوزير أثناء رده على الاستجواب و الانتظار لحين الانتهاء من الإجابة و هذا الشرط لم يتضمنه المشرع الجزائري بالنص عليه سواء في الدستور أو في القانون الداخلي للمجلس ، و إنما جرت العادة على إتباع هذا الأسلوب الذي و أن دل على شيء إنما يدل على

---

(1) القانون رقم 16/89 المؤرخ في 11/12/1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره.  
(2) بالرجوع إلى نص المادة 65 قانون 02/99 يشترط لتوقيع الاستجواب على الأقل 30 نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة

الاحترام الذي يجب أن يكون متبادلا بين أعضاء البرلمان والحكومة، فقد يحصل أحيانا أن تقع مناقشات حادة نتيجة مقاطعة النائب المستجوب أو مقاطعة الوزير و هو أمر لا يتفق مع أحكام الاستجواب إذ أنه ليس من حق أي عضو سواء المستجوب أو المستجوب أن يقاطع الآخر أو يمنعه من الاستمرار في الكلام أو يستخدم عبارات غير لائقة تتضمن تجريحا بالآخرين و يكون لرئيس المجلس فقط الحق في مقاطعة أي عضو في حالة استخدامه لهذه الألفاظ و التي لا تمت بأي صلة للعمل النيابي.

4- أن لا يكون موضوع الاستجواب مخالفاً لنص الدستور: فلا يجوز أن تقدم استجابات تتجاوز حدود الدستور أو القانون، كأن يتعلق نص الاستجواب بأعمال الرئيس التي يمارسها بنفسه دون تدخل السلطات الأخرى، كذلك يشترط عدم مساس الاستجواب بأمر معلق أمام القضاء بحيث يمتنع أن يدور الاستجواب في أي موضوع يدفع إلى القضاء وهذا حرصاً على استقلال القضاء فلا يجوز لأي سلطة التدخل في القضايا أو في شؤون العدالة (1) هذا من جهة و ضماناً لحريات الأفراد من جهة أخرى، وإن لم يوجد نص يشير إلى هذا الشرط أيضاً فإن الواقع العملي للبرلمان الجزائري إقتداء بالتشريعات البرلمانية المعاصرة تبنى هذا الإجراء.

و يضاف هنا أنه بعد توقيع الاستجواب من طرف العدد المحدد من أعضاء المجلس (2) و إيداعه لدى مكتب المجلس يجب:

\* تبليغ موضوعه مسبقاً إلى الحكومة عن طريق رئيس المجلس و المشرع يشترط هنا التبليغ لأجل إعلام الحكومة بالاستجواب والتي يتعين عليها دراسته لإعداد الإجابة عنه مسبقاً .

\* كما نجد من بين الشروط التي ينص عليها المشرع الجزائري و التي تنصب كلها في خانة التبليغ هي تعليق الاستجواب بمقر المجلس، مما يعني أنها وسيلة أخرى للتبليغ و علم اليقين إضافة إلى توزيع الاستجواب على النواب مما يعني أنه ليس هناك أية طريقة للاحتجاج بعدم العلم ذلك أن الأطراف المعنية و غير المعنية كلها على دراية بالاستجواب نتيجة هذه التبليغات .

إذا توفرت هذه الشروط في الاستجواب كان هذا الأخير مهيناً للدخول في المرحلة الثانية و هي إجراءات الاستجواب من رد و مناقشة و ما يترتب عن ذلك و الذي نبينه في الأتي :

(1) رمزي الشاعر، النظم السياسية و القانون الدستوري، الجزء الأول، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس سنة 1977 ص 152

(2) كان العدد المقرر لتقديم الاستجواب هو خمس (05) نواب من المجلس الشعبي الوطني ليصبح 30 نائبا أو 30 عضواً من مجلس الأمة، يبلغ إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لإيداعه". فالمشرع الجزائري قرر هذه النسبة لتقديم الاستجواب و هو شرط غير مقرر دستورياً وإنما تضمنه القانون الداخلي للمجلس و هذا ما يؤكد أن هذا الإجراء غير مقرر للبرلماني بمفرده و إنما يتولاها عدد محدد من أعضاء البرلمان، عكس المشرع المصري الذي ينص في المادة 125 من دستور 71 لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء و نوابه.

### الفرع الثاني : الجوانب الإجرائية للاستجواب

الجوانب الإجرائية للاستجواب في الحقيقة كثيرة، لذلك سنعمل على اختصارها في الإجراءات الآتية:

#### 1- الإجراء الأول

يبدأ بتقديم صحيفة الاستجواب إلى رئيس المجلس كتابة، يحدد فيها الوقائع التي يتناولها وخلال هذا الإجراء يبرز الدور الذي يجب أن يمارسه رئيس المجلس من الناحية الشكلية و الموضوعية :

أ/- يجب على رئيس المجلس أن يدرج هذا الاستجواب في أول جلسة مقبلة وهذا بنص الدستور و القانون الداخلي للمجلس (1)

ب/- وقبل أن يقوم بهذا الإدراج لابد وان يتحقق من سلامة الاستجواب من الناحية الموضوعية و ذلك بما يلي :

\* انه منصب على وقائع محددة و موضوعات واضحة .

\* أن لا تخرج هذه الموضوعات عن السياق المقبول بعدم احتوائها على بعض الألفاظ غير المقبولة و غير السائغ استخدامها .

\* ألا يتعارض الاستجواب مع أي نص من نصوص الدستور أو القوانين و هنا يمارس رئيس المجلس جزء من الرقابة السياسية، التي تكون سابقة على ممارسة أي عمل من الأعمال التي يختص بها البرلمان، بعدها يدرج استجواب عضو البرلمان في جدول أعمال اقرب جلسة لتحديد المناقشة في موضوعه إذ لا يجوز نظر استجواب لم يدرج في جدول الأعمال.

#### 2- الإجراء الثاني :

بعد إدراج الاستجواب في جدول أعمال المجلس يبلغ الاستجواب للوزير المختص و يحدد المجلس مواعيد لمناقشته ، بعد سماع أقوال الوزير الموجه إليه الاستجواب و هنا لا بد من انقضاء مدة معينة حتى يحين موعد المناقشة .

ثم تعقد جلسة المناقشة ، و بعد ذلك يصدر القرار الخاص بنتيجة الاستجواب فعند عقد جلسة الاستجواب يقوم العضو مقدم الاستجواب بعرضه أو يرد عليه الوزير ليفتح باب المناقشة لأي عضو، وللمستجوب الحق في الكلمة الأولى و للوزراء الكلام في أي وقت يطلبون فيه الكلمة ليكون بعد ذلك لأي عضو الحق في الكلمة عند فتح باب الاستجواب للمناقشة العامة ، وهنا نجد المشرع الجزائري سار على نفس النهج الذي انتهجه المشرع الفرنسي في ظل الجمهورية الرابعة أين تبدأ المناقشة في اليوم المحدد و يشرح المستجوب استجوابه ، لتفتح مناقشة عامة يتكلم فيها كل عضو

المادة 91 من قانون 16/89 .

بعد أن يقيد اسمه ، وقد حدد المشرع الجزائري مناقشة الاستجواب في مدة لا تقل عن 15 يوما من تاريخ إيداعه بمكتب المجلس وهي مدة طويلة نسبيا بالنظر إلى مسألة الاستعجال التي تعد إحدى خصائص الاستجواب هذه المدة قد يكون الهدف منها تمكين الحكومة من حرية التحرك غير أن الثابت أن طول المدة يقلل من حماس البرلمانيين و يفقد الاستجواب ماله من أهمية ليكون إجراء تأجيل مناقشة الاستجواب من الأمور الواردة كثيرا في النظام السياسي الجزائري.

### الفرع الثالث : إجراء تأجيل مناقشة الاستجواب :

بالنسبة لتأجيل موعد مناقشة الاستجواب ، فقد جرت التقاليد البرلمانية على قبول التأجيل في بعض الحالات التي تقتضي تأجيل مناقشة الاستجواب، أهمها غياب العضو مقدم الاستجواب عن الجلسة المحددة للمناقشة بعذر أو انشغاله بمناقشة استجواب آخر في إحدى غرف البرلمان أو وجود استجوابات أخرى مدرجة في جدول أعمال المجلس أو بناء على طلب الوزير المستجوب التأجيل لإعداد البيانات أو المعلومات ، و قد جرت العادة في النظام السياسي الجزائري و أخذا بالتقاليد البرلمانية إمكانية تأجيل الاستجواب و خاصة في حالة عدم حضور رئيس الحكومة و إصرار مقدمي الاستجواب على عرضه أمام رئيس الحكومة (1) أو طلب التأجيل .

و إن كان لهذا الإصرار هدف لدى عضو البرلمان و هو التأكيد على أن هذا الاستجواب يخص الحكومة بأكملها - خاصة في التعديل الأخير الذي يشترط 30 عضوا من المجلس- و ليس وزيرا بذاته ، و من جهة أخرى فإن هذا الإصرار و إن كان له هدف سياسي بالدرجة الأولى فإنه من الناحية القانونية يؤدي إلى نفس النتيجة، سواء حضر رئيس الحكومة بذاته أو كلف من ينوب عنه، فنتيجة الاستجواب لن تؤدي إلى سقوط الحكومة في حالة حضور رئيسها أو عدمه بل أن النتيجة الوحيدة لتقريره هي تشكيل لجنة للتحقيق ليكون هذا الإصرار على مناقشة الاستجواب أمام رئيس الحكومة مجرد حبكة سياسية يستخدمها النواب بهدف تأييد الرأي العام و أيضا بهدف إحراج الحكومة بأكملها تحت إشراف رئيسها .

(1) الاستجواب المقدم في جلسة 2002/01/09 المتعلق بتعميم استعمال اللغة العربية من طرف الكتلة البرلمانية لحمس و التي انسحبت و رفضت تقديمه إلا بحضور رئيس الحكومة شخصيا (التلفزيون الجزائري).

## الفرع الرابع : تقرير تشكيل لجنة تحقيق يفقد الاستجواب أهميته الرقابية

إن مناقشة الاستجواب قد تؤدي إلى اقتراح لجنة تحقيق إذا لم يقتنع النواب برد الحكومة و تنشأ هذه اللجنة بناء على اقتراح لائحة من 10 نواب على الأقل كما يشترط ألا يكون أعضائها من بين المقترحين للائحة و ألا يتجاوز أعضائها 15 نائبا , و النتيجة التي ترتبت عن تقرير اللجنة هو تبليغ التقرير للحكومة أو النواب و نشره جزئيا أو كليا بعد استشارة الحكومة .

إن مناقشة الاستجواب تعني تشكيل لجنة تحقيق ،مع أن إمكانية طرح الثقة كأثر الاستجواب غير واردة و حتى في ظل التعديل الدستوري الأخير الذي منح للبرلمان بغرفتيه الحق في مراقبة الحكومة عن طريق الاستجواب دون أن يؤدي ذلك إلى إجراء مناقشة قد ينتج عنها إصدار لائحة قد تذهب إلى درجة سحب الثقة من الحكومة ، فالمادة 133 من دستور 1996 لم تقرر هذه النتيجة و كذلك الحال بالنسبة للقانون العضوي الذي جاء ناقصا بنص المادة 65 قانون 02/99 التي تشترط 30 نائبا أو 30 عضوا من مجلس الأمة لتقديم الاستجواب، و بالمقابل المادة 67 قانون 02/99 لا ترتب أية نتيجة عن الاستجواب و عن ضخامة المطالبين به من طرف رئيس الحكومة و هذا يبرز بوضوح النقص و الخلل الذي وقع فيه المشرع بين عدد المطالبين بالاستجواب و النتيجة المترتبة عنه، و بالتالي فالاستجواب آلية لا يترتب عنها نتائج تؤثر على الحكومة فبالإضافة إلى عدد المطالبين به فإنه لا يمكنهم التصويت على لائحة كما أنه لا تترتب عنه أية متابعة إذا ما تبين للمجلس أنه لا علاقة للاستجواب بالمصلحة العامة (1) و إن كان هذا الأمر يتماشى و طبيعة النظام السياسي في ظل دستور 1976 أين الحكومة غير مسؤولة أمام المجلس الوطني من جهة و إلى تشكيلة المجلس نفسه من جهة أخرى ، فإنه في ظل التعددية السياسية و المسؤولية السياسية للحكومة كان حري بالمشرع أن يعطي هذه الآلية مكانتها القانونية و لا يكفي بمجرد تشكيل لجنة للتحقيق ينعدم معها الأثر القانوني للاستجواب كآلية للرقابة .

فالنص على تكوين لجنة للتحقيق يعد مجرد إجراء يراد من خلاله التأكد من صحة الأمر المعروف في الاستجواب ، فالمشرع منح المجلس إمكانية تشكيل لجنة تحقيق دون أن يترتب عنها أثر قانوني (2) فهو يمنح من جهة البرلمان الحق في استجواب الحكومة، و من جهة أخرى يقيد بقبود معينة ليسمح له بإنشاء لجنة تحقيق ، هذه الأخيرة تتولى إصدار قرار يبيث المجلس فيه بالتصويت ، فهنا يترك له الحق في النظر في موضوع الاستجواب بناء على التحقق من الوقائع و إثباتها و من جهة أخرى لا يمنح المجلس الرقابة الملائمة بإمكانية محاسبة الحكومة عند ظهور نتيجة التحقيق .

(1) سعيد بو الشعير ، علاقة السلطة التشريعية بالتنفيذية، مرجع سابق، ص 335.

(2) عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق ، ص 548

## المطلب الرابع : الاستجواب في الدستور المصري وثيقة اتهام تقدم لرئيس المجلس

إن طرح الثقة هو المعنى الذي تتضمنه المسؤولية السياسية لأعضاء الحكومة أمام البرلمان باعتبارها جوهر النظام البرلماني كما هو معروف ، يكون نتيجتها فقد الوزير أو الوزارة للسلطة إذا لم تحظ بثقة البرلمان .

و بنص المادة 125 دستور 1971 المصري: " يحق لأي عضو في البرلمان توجيه استجواب لرئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء و نوابهم " فأول ميزة يختلف بها الاستجواب في مصر عنه في النظام الجزائري الفردية في تقديمه ، حيث يحق لأي عضو تقديم استجواب سواء للحكومة بأكملها أو لأي عضو منها ، ذلك أن المشرع المصري يأخذ بالمسؤولية بنوعيتها : "سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو نوابهم و يجب عليه اعتزال منصبه" (1)

و يحدد موعد لمناقشة الاستجواب بسبعة أيام على الأقل من تاريخ أول جلسة تالية على الأقل من إبلاغ الاستجواب و يتبع نفس الخطوات لمناقشة الاستجواب من شرح المستجوب لاستجوابه ثم يقوم الموجه إليه الاستجواب بالرد عليه و تكون له الأولوية في ذلك ثم تتسع الدائرة بتدخل باقي الأعضاء في الحوار (2) .

### طرح الثقة كأثر للاستجواب في النظام المصري:

يقدم طلب الثقة بناء على استجواب موجه إلى من قدم طلب الثقة منه , و يقدم الطلب من طرف 10/1 أعضاء المجلس (3)

و إن كان المشرع المصري قد قيد من إجراء طرح الثقة إذ أن هذا النصاب مغالى فيه ، إضافة إلى اشتراط ضرورة وجود مقدمي سحب الثقة بالجلسة ، فإذا ما تغيب أحدهم عد ذلك تنازلا منه بالرغم من أن هذا العضو موقع على طلب سحب الثقة ، كما ألزم رئيس مجلس الشعب بنص المادة 01/241 عرض طلب سحب الثقة على المجلس فور تقديمه ليؤذن بالكلام لاثنتين من مقدمي الاقتراح لتجرى المناقشة في الطلب ، و تنتهي المناقشة بإصدار المجلس بعد ثلاثة أيام من تاريخ انتهاء المناقشة قرار إما برفض طلب سحب الثقة أو الموافقة عليه .

فإذا ما أصدر المجلس قراره بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء يعد المجلس تقريراً يرفعه لرئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع ، وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن و أسبابه و على رئيس الجمهورية الرد خلال عشرة أيام ليراجع المجلس نفسه في قرار سحب الثقة و يكون

(1) المادة 128 من الدستور المصري 1971.

(2) فتحي فكري ، القانون الدستوري ، النظام الحزبي ، سلطات الحكم ، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية القاهرة ، 2000، ص 599.

(3) المادة 02/126 من الدستور المصري

- إما أن يقتنع بالأسباب و المبررات التي أبداها رئيس الجمهورية و هنا يكون قرار سحب الثقة دون فعالية تذكر .

- أن يتمسك المجلس بقراره و هنا يكون لرئيس الجمهورية أن يحترم إرادة المجلس و يقبل استقالة الحكومة أو أن يعرض موضوع سحب الثقة على الاستفتاء الشعبي فإذا كانت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا و إلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة، فبمجرد صدور قرار سحب الثقة يفقد الوزير أو الوزراء الذين سحبت الثقة منهم مناصبهم فوراً كأثر لذلك .

ليكون الأثر المترتب على الاستجواب في الجمهورية المصرية هو سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها و هي الميزة الأساسية للاستجواب على خلاف المشرع الجزائري الذي اكتفى بتشكيل لجنة للتحقيق ، هذه الأخيرة قد تصل إلى نتيجة ، أو تنتهي دون أية نتيجة تذكر ، لذلك فالاستجواب عادة ما ينتهي إلى أحد الأمور الثلاث:

1/ أن يتبين بعد المناقشة أن الحكومة قامت بواجبها خير قيام و أنها بذلك تستحق الشكر بدل اللوم و نجد أن أغلبية الاستجابات في جمهورية مصر منذ دستور 1923 انتهت إلى هذه النتيجة وهذا راجع إلى اعتبارات سياسية وتاريخية أيضا ، أما دستوريا فلألية مكانتها و تأثيرها القانوني ، وعلى غرار ذلك فقد انتهى توقيع آلية الاستجواب في النظام الجزائري معظمها إلى تشكيل لجان للتحقيق و التي لم يتبين أي أثر لأعمالها.

2/ الأمر الثاني أن يتبين بعد المناقشة أن الحكومة لم تخطيء أو أن خطأها كان يسيرا و يمكن أن تتجاوزته و عندئذ يقرر المجلس عادة الانتقال إلى جدول الأعمال (1) و المسلم به فقها أن مثل هذا القرار لا يعني توجيه اللوم أو عدم الثقة بالحكومة .

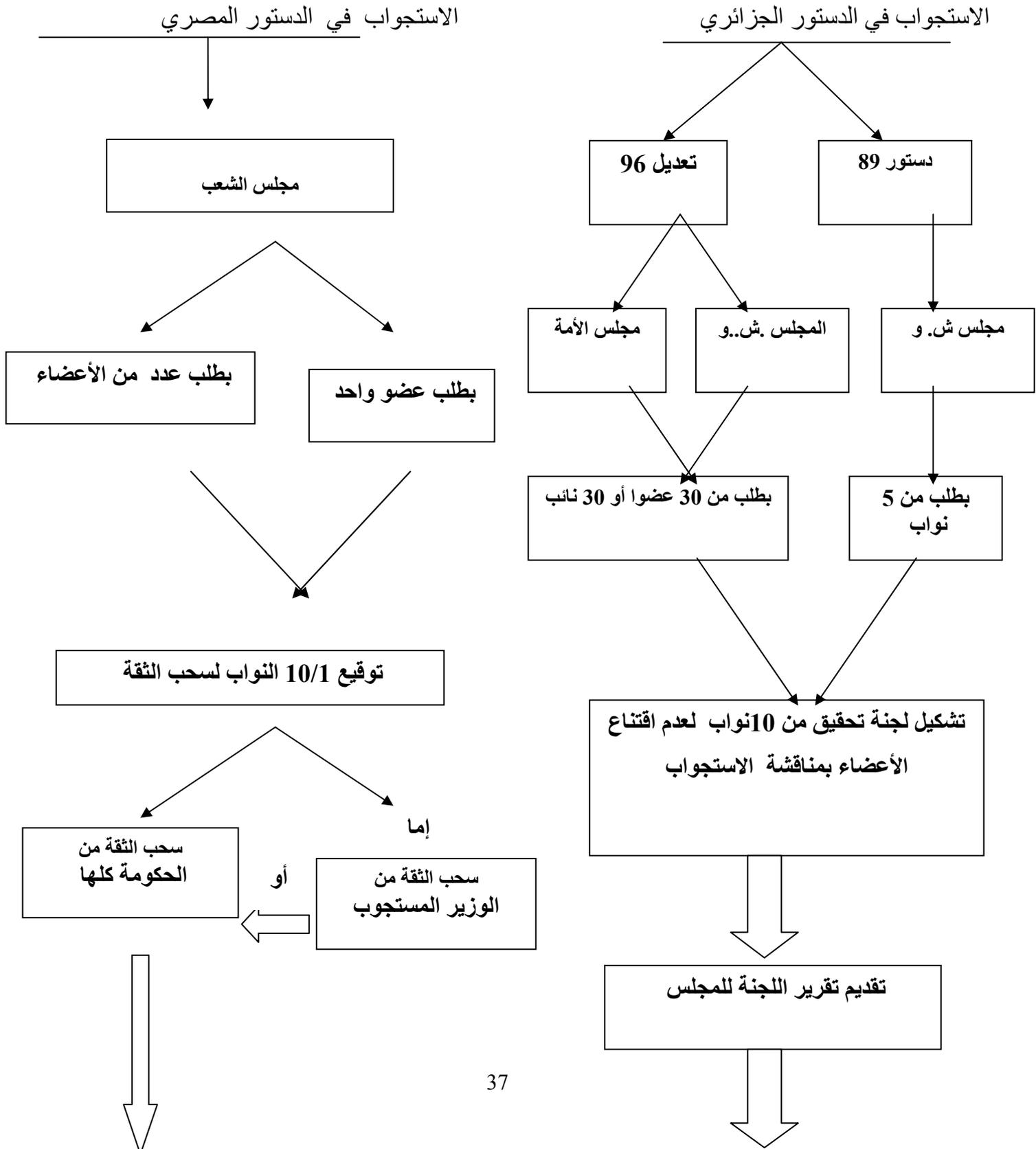
3/ و الأمر الثالث للاستجواب هو صدور قرار بإدانة الحكومة كلها أو بعض أعضائها أي طرح الثقة و في ذلك أعلى مستوى من مستويات الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي و ممارسته.

وإن كان الأمر الثالث للاستجواب يؤدي إلى هذه النتيجة ، فإن النظام السياسي الجزائري لا يربط هذه الآلية بسحب الثقة و إنما قصرها على إنشاء لجنة تحقيق فقط مما يثير التساؤل حول الأثر القانوني المترتب عن تقارير لجان التحقيق التي يشكلها المجلس نتيجة الاستجواب ، و ربما هذا ما يؤكد عدم

لجوء أعضاء المجلس في غالب الأحيان إلى استخدام الاستجواب، حيث تم اللجوء إليه خلال الفترة التشريعية الأولى بطرح استجواب واحد بتاريخ 79/05/21 و أربع استجوابات في الفترة التشريعية الثالثة و هي نسبة قليلة مقارنة مع ما يمكن أن ترتبه هذه الآلية مما يعني أن ندرة اللجوء إلى هذه الآلية قد يعود إما لأن الأمور المعروضة و المطبقة من قبل الحكومة واضحة لا يشوبها غموض , أم أن الحكومة لم تخطأ في تنفيذ برامجها , أم أن هذا يرجع إلى إجراءات الاستجواب و ما يتبعها من نتائج خاصة في حالة تشكيل لجنة التحقيق.

(1) إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 301.

### مقارنة بين آلية الاستجواب في الدستورين الجزائري والمصري



## المطلب الرابع : تراجع آلية الاستجواب

على الرغم من حصول التوسع في ظل التعديلات المتلاحقة إلا أن الاتجاه العام يبدو ميالا إلى تراجع استخدام أسلوب الاستجواب مقارنة باستخدام الأسئلة , فالاستجواب في هدفه يرمي إلى محاسبة وزير أو الحكومة على عمل منتقد داخل في أعمال وزارته , وهو في مضمونه يعد اتهاماً للوزير بناء على معلومات متوافرة لدى العضو المستجوب و مع هذا فإنه لا يترتب عنه نتائج تؤثر على الحكومة , إذ أنه لا يمنح للنواب الحق في إصدار لائحة و بالتالي توقيع المسؤولية السياسية للحكومة , مما حدى بالنواب إلى الالتجاء إلى آلية السؤال بدلا من الاستجواب حتى و إن كان لا يؤدي إلى توقيع المسؤولية السياسية.

إن هذا التراجع يعبر عن سياسات معتمدة تتبعها السلطة التنفيذية بهدف تجنب بعض الوزارات التعرض للاستجواب بحجة الحفاظ على المناخ الاستثماري في البلاد و هذا التراجع لا يقف عند حدود التجربة البرلمانية الجزائرية بل يشمل تجارب برلمانية في البلدان الغربية المتقدمة و على رأسها فرنسا , فيلاحظ تراجع هذه الآلية حتى في البرلمان الفرنسي أيضا .

ليكون توجيه الأسئلة بذلك أكثر الآليات الرقابية استعمالا في النظام السياسي الجزائري مقارنة بآلية الاستجواب و هذا يعود لسببين أحدهما سياسي والآخر دستوري :

**الدستوري** : يكمن في وجود عقبات دستورية تعرقل أو تحول دون استعمال آلية الاستجواب , فقد كانت طبيعة النظام السياسي السائد في ظل تمرکز السلطة أين الحكومة غير مسؤولة أمام المجلس قيد من استخدام هذه الآلية , إضافة إلى تقييد النواب بعدم فتح مناقشة حول الموضوع تجنباً للمساس بسلطة الرئيس و إن كان المشرع قد تخطى على هذه القيود في ظل الفصل بين السلطات فإن التعديل الأخير الذي يشترط 30 عضواً أو 30 نائبا قيد جديد وإن أمكن تجاوزه .

**السياسي** : يتمثل في ضعف المعارضة و النواب المستقلين عددياً , فبالرجوع إلى الواقع العملي لاستخدام هذه الآليات من طرف أعضاء البرلمان في الفترات التشريعية الأربعة بلغ عدد الاستجوابات 11 مقدمة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني , وهو عدد ضئيل يؤكد عدم التجاء النواب إلى هذه الآلية التي يعود سبب ذلك إما إلى أن الحكومة لم تخطأ في تنفيذ برامجها (1) أم إلى الإجراءات المتبعة في طرح الاستجواب و ما يتبعه من نتائج , خاصة في حالة تشكيل لجنة للتحقيق و التي لم يكشف عن نتائجها أمام الرأي العام لتبقى بذلك آلية الاستجواب محدودة الفاعلية و خاصة وأن المشرع لم يمنحها قيمتها القانونية كآلية لإقامة المسؤولية السياسية , كما هو الحال في النظام المصري.

---

(1) تم في دورة الخريف 1997 طرح استجوابين الأول يتعلق بسير الانتخابات المحلية. و الثاني يتعلق بالحصانة البرلمانية.

كل هذه التعقيدات تجعل من الاستجواب آلية شكلية العمل من طرف البرلمان دون أن يؤدي ذلك إلى تحريك مسؤولية الحكومة , فرغم التطور الدستوري الحاصل فإن المشرع لم يقرر ما للاستجواب باعتباره آلية استقهام قائمة على مبدأ المحاسبة و الاتهام المباشر للحكومة والسائد في الأنظمة البرلمانية، و بالتالي فقد ركز على مبدأ الاستقهام دون المحاسبة , ليقضى بذلك على الخاصية المميزة للاستجواب عن الآليات الأخرى.

وكان من المفروض أن يضع هذه الآلية في إطارها القانوني على أنها آلية محاسبة و تحريك ما هناك من مسؤولية تنفيذية لتصبح آلية فاعلة في مواجهة الحكومة و ليس مجرد آلية سياسية بيد السلطة

التنفيذية لاستعمالها ضد أشخاص معينين أو إدارة معينة , و أن تكون آلية بيد البرلمان أين يكون تأثيرها و وقعها كبير على الحكومة التي يضعها دائما في موقف محرج , و يجعلها دائمة الحذر لما ستقوم به و خاصة في ظل ازدواجية البرلمان.

### المبحث الثالث: لجان التحقيق النيابية

إضافة إلى آليات الرقابة السابقة التي تخول أعضاء المجلس سلطة مراقبة النشاط الحكومي والتي من خلال استعمالها تتضح الرؤية لدى النواب حول كيفية مباشرة الحكومة للشؤون العامة هناك آلية أخرى تتمثل في آلية لجان التحقيق، هذه الآلية التي جعلها المشرع الجزائري من بين الآليات التي يمكن اللجوء إليها من أجل مراقبة النشاط الحكومي فهل هذه الآلية تحقق الغرض المطلوب من تقريرها و هل تمكن من الوصول إلى تقرير المسؤولية السياسية للحكومة؟ هذا ما نحاول الإجابة عنه من خلال دراسة العناصر الآتية:

### المطلب الأول: ماهية لجان التحقيق.

تعتبر لجان التحقيق البرلمانية من بين الآليات المهمة والخطيرة التي يستخدمها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إذ يمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان أن يحقق في أية مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة في الدولة وبالتالي حماية الدستور من أي تجاوز أو تعدي على أحكامه وقواعده فبإجراء التحقيق يتوصل البرلمان نفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق , فإذا أثير موضوع مما يدخل في اختصاص المجلس ، يكون لهذا الأخير إما أن يقتنع بالبيانات التي تقدمها له الحكومة أو أن يحاول إثبات ذلك بنفسه .

وتدلنا الأعراف الدستورية والتقاليد البرلمانية في الدول الديمقراطية النيابية على تطبيق هذه الآلية منذ زمن طويل، إلى جانب آلية المفوض البرلماني " Ombusman " الذي يختص بدراسة

الشكاوى و التظلمات الخاصة بأعمال الإدارة المتصلة بالحكومة المركزية (1) ونظرا لعدم تحقيق هذه الآلية للنجاح لأسباب تتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات وأخرى متعلقة بالنظام العام، فقد توقف العمل بهذه الآلية و اقتصر الأمر على آلية لجان التحقيق البرلمانية لأنها أكثر فاعلية لرقابة أعمال السلطة التنفيذية ، و تعتبر بريطانيا أسبق الدول لتشكل لجان التحقيق لمراقبة الأجهزة الحكومية إذ تشكلت أولى لجانها سنة 1689 لتمتد إلى فرنسا مع بداية القرن 19 م و غيرها من الدول البرلمانية و تعتبر لجان التحقيق أقرب آلية رقابة للاستجواب لأن هدفها و مضمونها و خطورتها في أنها تنطوي على اتهام و تصحبه مناقشة , و تمر بإجراءات زمنية و إن كانت غير مرتبطة بالاستجواب فربما تسبقه , و ربما تكون معاصرة له و في بعض الحالات تكون لاحقة على تقديمه كما هو الحال بالنسبة للتشريع الجزائري ، حيث يبدأ في التحقيق بعد انتهاء الاستجواب بقرار لتشكيل لجنة للتحقيق (2) هذه اللجان تتطلب الجماعية في الطلب كما هو الحال في النظام الجزائري و كذا في النظام المصري , أو الفردية كما هو الحال في النظام الفرنسي(3) .

و موضوع لجان التحقيق حق أصيل من الحقوق السياسية تشترك فيه كل برلمانات العالم بكل أنظمتها سواء كانت رئاسية أم برلمانية , و قد تكون في النظام الرئاسي أخطر حيث لا يعرف فيه نظام السؤال أو الاستجواب و فيه تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بأوسع صورته , ففي النظام الرئاسي الأمريكي لجان التحقيقات يتم تشكيلها بقرار من قبل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ و هذه اللجان تعتبر أداة رقابة تمارس بمعرفة البرلمان في مواجهة الحكومة و في ذلك تقول المحكمة الاتحادية : " إن سلطات الكونغرس في إجراء التحقيقات تعتبر وظيفة ملازمة للعمل التشريعي , هذه الوظيفة تحمل في جنباتها حق النقد الموجه لأوجه القصور و العجز في النظام الاجتماعي و الاقتصادي و السياسي ,

قصد علاج هذا القصور ، هذه الوظيفة تشمل على حق السؤال و التحري في كل الأجهزة الوزارية  
 قصد محاربة الفساد و الرشوة و الإسراف و عدم حسن الأداء " (4)  
 فلجان التحقيق البرلمانية هنا كثيرا ما تزاوّل نشاطها بالنسبة لأعمال الإدارة و لعل مرجع ذلك هو  
 أن قانون إعادة التنظيم قد منح لجان التحقيق البرلمانية الدائمة مهمة الرقابة المستمرة على الإدارات  
 الحكومية و أعمالها ، و أيضا كثيرا ما تمارس نشاطها بالنسبة للقوات المسلحة منها لجنة  
 التحقيق في برامج الدفاع القومي لتتضح خطورة هذه الآليات في النظام الرئاسي، فالكونغرس يمارس  
 سلطة رقابية فعالة للسلطة التنفيذية عن طريق ممارسة سلطة التحقيق التي أصبح لها

- (1) موريس ديفرحة ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع 1992 ص 118.  
 (2) المادة 92 من اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني.  
 (3) La commission d'enquete procède d'un dépôt de proposition de résolution par un parlementaire  
 (4) منها اللجنة المشكلة من أعضاء مجلس الشيوخ التي تولى رئاستها السناتور EVRIN و ذلك بناء على قرار مجلس الشيوخ للتحقيق في قضية وترجيث.

أهمية موازية لسلطة التشريع (1) و ما يمكن أن ترتبه على النظام بأكمله مما يؤكد فعاليتها ليكون  
 للمجالس النيابية في الدول البرلمانية اللجوء إلى آلية التحقيق في المسائل المهمة ذات الطابع العام و  
 التي تؤثر في الجهاز الحكومي أو سمعة الحكومة كلها.  
 و بناء على هذا تعد لجان التحقيق من الموضوعات الهامة التي تضمنتها هي أيضا كل دساتير  
 الجمهورية الجزائرية، حيث أعطى المجلس حق إجراء تحقيق في المسائل الداخلة في اختصاصه كما  
 نص على الأحكام القانونية الخاصة بتشكيل لجان رقابة و تحديد اختصاصاتها والضمانات الخاصة  
 بممارسة عملها.

## الفرع الأول: أنواع لجان التحقيق

يقسم فقهاء القانون الدستوري لجان التحقيق إلى نوعين هما :

### 1- اللجان الدائمة :

تتشكل هذه اللجان من عدد محدد من أعضاء المجلس (2) حيث تتولى كل لجنة دراسة و بحث  
 الموضوعات المتعلقة بوزارة معينة (3) ثم يتم عرض نتائج بحثها على المجلس في شكل تقرير ومن  
 أجل التوصل إلى ذلك توضع تحت تصرفها مصالح تقنية متخصصة كما يمكن لها أن تستعين بأراء  
 بعض المتخصصين من خارج البرلمان (4) و ما تقوم به هذه اللجان يوفر الجهد و الوقت للمجلس بدلا  
 من أن يتولى دراسة كافة المسائل المعروضة عليه دراسة دقيقة، فاللجان الدائمة تباشر الرقابة على  
 النشاط أو القطاع الوزاري التابعة له بحيث يتولى أعضاء اللجنة الاستفسار حول القضايا التي تهم  
 القطاع الوزاري المكلف به و ذلك بالاستماع إلى الوزراء المعنيين ، لتكون بموجبه هذه اللجان قد  
 مارست رقابة عن طريق الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان .

### 2- اللجان المؤقتة :

هي لجان مؤقتة أو خاصة من أجل النظر في مسألة معينة من غير المسائل التي تتولاها اللجان  
 الدائمة ، و يكون إنشائها من قبل مكتب المجلس بناء على مبادرة رئيسي لجننتين أو رؤساء عدة لجان أو  
 عدد معين من النواب كما قد تنتدب اللجان الدائمة عددا من الأعضاء يختلف بحسب

- (1) يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي و الخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي القاهرة، الطبعة الأولى 1993، ص 299  
 (2) المادة 37 من اللائحة الداخلية للمجلس المؤرخة في 89/10/29 : تتألف كل لجنة من 20 إلى 30 عضو و يجدد عدد أعضاء اللجان بقرار من  
 المكتب. المادة 38 : لكل نائب الحق في عضوية لجنة دائمة واحدة.  
 (3) صلاح الدين فوزي - المرجع السابق ص 38.  
 (4) المادة 21 دستور 63 : ينتخب المجلس الوطني لجانه الدائمة التي يتراوح عددها ما بين 2 إلى 12 عضوا في مستهل كل دورة تشريعية و ذلك  
 بعد تنصيب مجلس المكتب : لجنة داخلية - لجنة الاقتصاد الوطني و الفلاحة- لجن الأوقاف و الشؤون الدينية- لجنة الشؤون الاجتماعية - لجنة  
 الشؤون الخارجية و السياسية - لجنة التشريع و العدل- لجنة المالية- لجنة إعادة البناء و الأشغال العمومية و النقل و المواصلات- لجنة الحصانة  
 البرلمانية- لجنة الإرشاد القومي

الأعضاء يختلف بحسب طبيعة المسائل المعروضة للدراسة، و إنشاء لجان التحقيق هذه يكون بقصد  
 التحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة ومن ثم إجراء التحقيقات البرلمانية يهدف من وراءه الوصول

إلى معرفة أمور معينة ، و عليه فإن المجلس الوطني الجزائري يباشر التحقيق البرلماني في مثل هذه الحالة بواسطة لجان خاصة و السبب في ذلك كما ذكرت سابقا أنه لا يمكن للمجلس التحقيق بكامل أعضائه هذا من جهته و لإضفاء المصداقية على أعمال هذه اللجان من جهة أخرى.

## الفرع الثاني : مجال التحقيق

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

### **1- التطبيق الواسع:** مما يعني أن كل ما له علاقة بالمصلحة العامة و يستدعي تشكيل لجنة

تحقيق يكون للمجلس الحق بالمبادرة بذلك.

**2-التطبيق الضيق:** ليكون للحكومة الحق في الاعتراض في حالة تشكيل لجان للتحقيق وادعائها بأن مجال التحقيق لا يتعلق بمسألة ذات مصلحة عامة و هذا من شأنه أن يقلل من أهمية الآلية ، و عكس هذا نجد أن المشرع المصري أفرد مادة كاملة موسعا فيها من نطاق التحقيق محدد المجالات الأساسية و التي لا يجوز للجان أن تحقق بالنسبة للأمور الخارجة عن اختصاص هذه الجهات أو المجالات (1)

و بناء على هذا نحاول تبيان الكيفية التي ينأتى بموجبها تكوين لجنة خاصة ذات طابع رقابي للتحقيق النيابي، و نشير هنا إلى أن هذا الأخير يختلف عن التحقيق القضائي من حيث هدفه و إجراءاته حيث أن التحقيق القضائي الذي تمارسه السلطة القضائية إما أن ينتهي إلى الحفظ أو إلى توجيه الاتهام إلى فرد معين بصدد حادثة معينة وقعت في الزمن الماضي إذ لا شأن للتحقيق القضائي بالمستقبل ، كما هو الحال في التحقيق النيابي الذي يستهدف تقصي الحقائق و إجراء

(1) المادة 131 دستور 71 المصري: "المجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه لفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة و ذلك من أجل تقصي الحقائق و إبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية و الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة". و هذا عكس المشرع الجزائري الذي جعل تحقيق الصالح العام المشترك للشعب الوسيلة لبيان مجال التحقيق ليترك بذلك هذا المعنى يضيق و يتسع بحسب المصلحة العامة.

تحقيقات في أي موضوع يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية و التي تؤثر في سير المرافق العامة و الأجهزة الإدارية على اختلاف أنواعها و حسن إدارتها و مساواة الأفراد أمامها (1). و لكي تقوم لجان التحقيق بالمهام المنوطة بها لا بد من إتباع إجراءات و الخضوع لشروط محددة قانونا نصت عليها غالبية دساتير الجزائر و كذلك القوانين الداخلية للمجلس الوطني ، ننتاولها بالدراسة للوقوف على مدى نجاعة آلية الرقابة هذه.

## المطلب الثاني : إجراءات تشكيل لجان التحقيق

إن ممارسة لجان التحقيق النيابية لمهامها يقتضي ألا يتجاوز الهدف منها كآلية رقابة والذي يتمثل في إبراز وقائع معينة، فهي ليست جهة التحقيق تسأل الأفراد لأن المسؤول عن ذلك هي أجهزة القضاء و هي ليست جهات رقابية إدارية لأن هناك أجهزة رقابية في الدولة من الواجب أن تقوم باختصاصاتها و إن كان دور لجان التحقيق النيابية يشمل بعض الإجراءات الشبيهة بإجراءات التحقيق القضائي إلا أن هذا لا يؤدي إلى اتخاذ أي قرار في هذا الشأن و إنما ينتهي عند الكشف عن عمل ما و التوصية بعرض الأمر عن الجهة المختصة ، و بالرجوع إلى المادة 151 دستور 1989: "تنشأ لجنة التحقيق

بخصوص أي موضوع من الموضوعات ذات المصلحة العامة الداخلة في اختصاص المجلس الشعبي الوطني(2)

وعليه تكون المبادرة بتشكيل لجان التحقيق من اختصاص المجلس الذي يضيف عليها الصبغة القانونية ويكون ذلك بناء على اقتراح لائحة موقعة من عشر نواب المجلس (3) ، ثم رفع المشروع هذا العدد إلى الخمسة عشر- 15- نائبا من المجلس أو 20 عضوا من مجلس الأمة في التعديل الدستوري لسنة 1996 .

و تودع اللائحة لدى مكتب المجلس ، ليعين أعضاء اللجنة من غير النواب الذين قدموا الاقتراح و بالمقارنة مع النظام الفرنسي نجده يعقد هذا الاختصاص لأي عضو من الغرفتين بإيداع لائحة لدى المجلس لتكون المبادرة فردية (4) .

ومن أهم الشروط الأساسية لتشكيل لجان التحقيق أن المبادرون باللائحة لا يمكن أن يكونوا أعضاء في لجان التحقيق باعتبارهم طرفا في ذلك ، بمعنى أن أعضاء اللجنة لا يمكن أن يكونوا مدعون و قضاة في نفس الوقت ، ليتحقق بذلك عدم الجمع بين عضوية اللجنة و التوقيع على اللائحة لأن نتيجة التحقيق لن تكون حيادية و خاصة في حالة وجود معارضة قوية .

(1) تشير إلى أن الاستماع إلى الوزراء لا تعد آلية لرقابة الحكومة و إنما وسيلة إعلامية (شريط-ص 502 تكملة للنص عند كتابته).

(2) تقابلها المادة 161 من دستور 96 و يعقد الاختصاص لكلا الغرفتين .

(3) المادة 12 من قانون 04/80 المؤرخ في 80/03/01 المتضمن ممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني

(4) La commission d'enquête procède d'un dépôt de proposition de résolution par un parlementaire –la Loi du 20 juillet 1991

عكس هذا نص المشرع المصري أن يكون مقترح اللجنة عضوا فيها ، كما أنه ينص صراحة في المادة 131 دستور 1971 على أن: "لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة مشكلة من أعضاء المجلس و من غيرهم من الخبراء أو لجان المجلس القائمة إذا كان الموضوع مما يدخل في اختصاصه".

والمشرع الجزائري مقارنة بالمصري أضفى على تشكيل اللجان من غير المطالبين بتشكيلها الصبغة القانونية و أبعد عنها كل ما من شأنه أن يمس بمصداقية عملها و بالتالي جعل نتيجة عملها حيادية ، أما بالمقارنة مع المشرع الفرنسي نجده قيد هو الآخر من المبادرة الفردية للبرلماني شأنه في ذلك شأن المشرع الجزائري ليكون تشكيل هذه اللجان مقيد بشروط و خاضع لإجراءات و بالتالي فلجان التحقيق بمجرد تشكيلها إثر موافقة المجلس و التصويت عليها (1) ، حيث تتشكل من 15 عضو على الأقل (2) ، تجتمع و تتولى انتخاب مكتبها لتشرع في العمل تحت إشراف مقرر اللجنة.

### المطلب الثالث: الشروع في التحقيق

بعد تشكيل لجان التحقيق و انتخاب مكتبها تقوم بمالها من مهام وفق ما هو محدد لها ، حيث تمنح لها مدة محددة لأجل إتمام المهام المسندة لها ، و مبدئيا يشار إلى أن المدة التي ينبغي أن ينتهي فيها عمل اللجان من الصعب تحديده ذلك أن لكل قضية خصائصها فقد تحتاج قضية متعلقة بالفساد الإداري مدة أطول من تلك المتعلقة بهيئات الحكم المحلي، لذلك سهى المشرع الجزائري في دستور 1989 من تحديد مدة معينة ينتهي عندها عملها ، وقد تدارك هذا السهو في التعديل الدستوري الأخير وذلك لأجل جعل اللجان تبدل الجهد الكافي للوصول إلى الحقيقة و هذا نتيجة تداركه أن عدم تحديد المدة لا يؤدي إلى تحقيق شيء ، و من الممكن أن ينتهي دون أية نتيجة و أن التحقيق يظل متوقف و ذلك لأن عامل المدة غير محدد للجنة لإنهاء مهامها و بالتالي فالوقت الكافي أمامها و لها الحق في الانطلاق في أعمالها وقت ما تشاء ، وقد تم تحديد مدة عمل هذه اللجان بناء على المادة 80 من قانون رقم 02/99 بسنة أشهر قابلة للتجديد (3) و بذلك أعطت هذه المدة الآلية قيمتها القانونية للشروع في العمل المحدد لها أخذا في الحسبان عامل الزمن الذي يجبرها على

(1) المادة 15 قانون 04/80.

(2) المادة 17 قانون 04/80 : ينتخب المجلس الشعبي الوطني لجنة المراقبة و التحقيق من بين النواب بناء على اقتراح مكتب المجلس الشعبي الوطني و لا يمكن أن يتعدى 15 عضوا لا يجوز لأصحاب اقتراح لائحة إنشاء لجنة التحقيق أو المراقبة أن يكونوا أعضاء فيها.  
\*المادة 108 و 109 من قانون 11/89 "لا يمكن أن يتجاوز عدد أعضاء اللجنة 15 نائبا " ، " لا يجوز تعيين ضمن لجنة التحقيق النواب الموقعين على اللائحة "

(3) المادة 80 من قانون 02/99 : " تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا و تنتهي مهمتها بإبداء تقريرها أو على الأكثر بانقضاء 6 أشهر قابلة للتجديد من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها و لا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل 12 شهرا من تاريخ انتهاء مهمتها " .  
ضرورة التوصل إلى الغاية التي شكلت لأجلها و هذا دائما لإضفاء المصداقية على أعمالها .

وللجان التحقيق في الواقع العملي أن تمارس صلاحيات البرلمان ، فلها أن تستدعي من تشاء لسماع أقواله حول المسألة موضوع التحقيق (1) و يكون للهيئات المحقق معها أن تتعاون مع هذه اللجان و أن تستجيب لطلباتها ، و لا تحجب عنها أية بيانات بحجة أنها ذات طابع سري بل لها أن تضع تحت تصرفها كل ما تطلبه من وثائق أو مستندات عدا ما تعلق منها بعدم الإخلال بالكتمان التام لأسرار الدفاع الوطني (2) ، كما يشترط على لجان التحقيق عدم إلزام الشهود بالمثل أمامها أو توقيع العقوبات عليهم في حالة تخلفهم عن الحضور ، لأن هذا يجعل منها سلطة تحقيق قضائي دون سند قانوني يجيز لها مثل هذا الاختصاص لتكليف التهمة ، عكس ذلك فالغرض من تشكيل لجنة التحقيق هو مجرد تقصي الحقائق و إبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المحقق فيها بناء على ما جمعه من أدلة .

### الفرع الأول: مدى سلطة لجان التحقيق النيابية للتحقيق مع الوزراء و اتهامهم

بالرجوع دائما إلى مواد قوانين تنظيم المجلس الشعبي الوطني يلاحظ أنه لم يحدد المجالات التي يجري فيها التحقيق ، و إنما نص على أنه في كل قضية ذات مصلحة عامة يمكن تشكيل لجنة تحقيق حولها ، كما أنه لم يحدد نصوصا خاصة باتهام الوزراء و التحقيق معهم ، و إنما أشار فقط إلى إمكانية الاستماع إلى أعضاء الحكومة و استدعائهم للتحقيق (3) .

و بما أن تشكيل هذه اللجان لأجل المصلحة العامة ، فإن التحقيق يشمل جميع أعضاء الجهة المحقق معها سواء كان وزيرا أو أي إطار آخر في الوزارة ، ذلك أن عدم النص على اتهام الوزراء لا يسلب اللجنة هذا الحق ، لأنه بالتحقيق يستطيع كشف ما إذا كانت هناك قضية فعلا تمس بالمصلحة العامة أم لا ، كما أنه ما دام هناك قضية فلا بد من وجود أطراف للتحقيق معها ، حول الفعل الذي مس بالمصلحة العامة و الذي يعتبر ناتجا عن تأدية وظائفهم أو الإخلال بها .

أما بالنسبة للاتهام فلا يوجد نص على ذلك كما أنه في الواقع العملي ، لم يتخذ أي إجراء للتحقيق مع الوزراء و اتهامهم و خاصة ما يتعلق باتهام شخص في منصب وزير يمس بشخص الحكومة إضافة إلى أن الحكومة تعمل دائما على عدم نشر التقرير الذي انتهت إليه لجنة التحقيق و الذي فيه مساس بأحد أعضائها (4) .

ليبقى عدم إطلاع الرأي العام على تلك الحقائق من الأمور التي تؤكد دائما مصداقية أعمال

(1) المادة 83 من قانون 02/99 : " يمكن للجنة التحقيق الاستماع لأي شخص و أن تعين أي مكان و أن تطلع على أية وثيقة أو معلومة ترى لها علاقة بموضوع التحقيق " .

(2) المادة 84 قانون 02/99 .

(3) المادة 83 قانون 02/99 : فقرة 3 إلى آخر المادة .

(4) التحقيق في قضية 26 مليار ، والتي تم خلالها التصريح بوجود وتعاطي الرشاوى بين عدد معين من الوزراء والإطارات السامية بالدولة .  
السلطة التنفيذية، و عكس ذلك فإن سلطة التحقيق في النظام الأمريكي تشمل جميع أعضاء السلطة التنفيذية و قادة الجيش ، فإذا ثبت خطأ أحدهم مما يشكل جريمة من الجرائم التي يجوز للكونغرس أن يتخذ ضدهم إجراءات المحاكمة البرلمانية و التي قد تنتهي بعزل عضو السلطة التنفيذية و إطلاع الرأي العام على ما يجريه الكونغرس من تحقيقات بمختلف وسائل الإعلام و على مدى الرأي العام، حيث تداع عن طريق التلفزيون جلسات التحقيق على الهواء مباشرة للكشف عن القصور أو مخالفة القانون من جانب الجهاز التنفيذي (1) .

و قد يقال أن الأمر مختلف على اعتبار أن النظام هنا رئاسي ، ولكن فقد أشير في بداية الدراسة أن النظام الجزائري مزيج من النظامين البرلماني والرئاسي ، وبذلك فوجه المقارنة هنا جائز، ومع ذلك إذا أخذنا مثلا بالنظام الأردني الذي استقرت الأعراف و التقاليد البرلمانية فيه على حق نواب مجلس

النواب في إجراء التحقيق مع الوزراء و اتهامهم حتى وإن لم ينص الدستور صراحة على ذلك , فخلو الدستور من النص لا يسلب المجلس هذا الحق , لا سيما أن هناك تلازم بين التحقيقات و الاتهام و يستفاد من محاضر بعض جلسات مجلس النواب الأردني الحادي عشر أن المجلس استقر على تقرير اختصاص لجنة التحقيق النيابية بإجراء التحقيق مع الوزراء و استكمال كمرحلة سابقة على اتهامهم (2)

### الفرع الثاني: الغرض من سرية أعمال لجان التحقيق النيابية

يثور التساؤل و الجدل في الفقه الدستوري حول ما إذا كان يجب أن تقوم لجان التحقيق النيابية بأعمالها بشكل سري بعيدا عن الجمهور ووسائل الإعلام أم بشكل علني وأمام الرأي العام ؟ بناء على هذا التساؤل يلاحظ أن هناك اتجاهان فقهيان أثيرا في هذا الموضوع :

#### الاتجاه الأول :

يرى وجوب علانية و إشهار أعمال لجان التحقيق النيابية حتى تحقق هذه الآلية الهدف منها والسبب في ذلك حسب هؤلاء أن علانية أعمال لجان التحقيق النيابية يمكن أصحاب المظالم من معرفة إلى أين انتهى التحقيق النيابي و أن النشر يساعد على إضفاء مصداقية النتائج التي تتوصل إليها التحقيقات كما أن في النشر و العلنية مراجعة فعالة و مستمرة للأعمال التي قد تقوم بها السلطة التنفيذية.

(1) يحي السيد الصباحي، المرجع السابق، ص 303.

(2) نواف كنعان، المرجع السابق، ص 765.

#### الاتجاه الثاني :

الذي يرى ضرورة سرية جلسات و أعمال لجان التحقيق النيابية و حجة هؤلاء أن السرية تساعد على ضمان الثقة وتعميقها بين الوزير المعني و لجان التحقيق كما أنه قد تكون للوزير المعني اعتبارات دفعته لاتخاذ قراراته و نشرها قد يعطي انطباعا سيئا عنه لدى أفراد شعبه و قد يؤدي إلى تحويل توصيات اللجنة إلى قرار مشروط بأمر معين مما يجعل العامة يقفون في مواجهة الوزير، و قد زعم أيضا أنصار هذا الاتجاه أن الوزير لا يجوز أن يتعرض لمثل هذا الموقف الناشئ عن الاختلاف بين قرار اللجنة، ولكن رغم ذلك نجد أن التطبيقات العملية في هذا المجال تؤيد النشر و العلنية لأعمال و جلسات لجان التحقيق النيابية و خاصة في بريطانيا حيث يحظى هذا الاتجاه بتأييد غالبية الفقه الدستوري أما بالنسبة للمشرع الجزائري ،فجده يأخذ برأي الاتجاه الأول حيث ينص بناء على المادتين 110-111 من القانون الداخلي للمجلس الوطني و يلزم أعضاء لجنة التحقيق بالمحافظة على سرية التحقيقات أثناء المعاينات والتحريرات (1) ، كما أن تسليم التقرير لرئيس المجلس الذي يبلغه للحكومة و النواب يكون ذا طابع سري و لكن يضيف المشرع هنا أنه يجوز للمجلس بناء على اقتراح من مكتبه أن ينشر التقرير كليا أو جزئيا بعد التصويت دون مناقشة من أعضاء المجلس ليتسنى من جديد إمكانية إجراء مناقشة، و لكن في جلسة مغلقة كما تستشار الحكومة مسبقا حول ملائمة النشر . (2)

### الفرع الثالث: القيمة القانونية للتقرير

إن لجنة التحقيق بمجرد الانتهاء من عملية البحث و التحري حول القضايا العامة التي شكلت من أجلها ينتهي عملها , ذلك أنها لجنة مؤقتة شكلت لأجل إتمام عملية ما لتزول بمجرد الانتهاء من عملها الذي يكون بصدور تقرير نهائي تسلمه لرئيس المجلس، و الذي بدوره يبلغه لنواب المجلس الوطني

ولرئيس الحكومة أيضا ، كما يبلغ التقرير لرئيس الجمهورية ليكون عمل اللجنة مجرد عمل تحضيرى للمجلس صاحب الولاية الأصلية (3) .  
بعدها يتم النقاش حول إمكانية نشر التقرير أو الاكتفاء بتوزيعه على النواب و رئيس الحكومة ليكون بذلك تقرير اللجنة سرىا .  
إن تبليغ التقرير للمجلس يكون بغرض البث في نتائج التحقيق إثر مناقشة مغلقة و هذا لا يعنى أن

(1) كل عضو شارك في أعمال لجنة التحقيق يحافظ على سرية ذلك لمدة 30 سنة ويخضع في حالة الإفشاء لنص المادة 378 من قانون العقوبات  
(2) بموجب قانون 04/80 فإن تقرير اللجنة لا يمكن أن يصادق عليه المجلس قبل إرساله إلى السلطة الوطنية المختصة لتفديك ملاحظاتها خلال 30 يوما , ليصادق عليها بغالبية الأعضاء ثم يرسله لرئيس الجمهورية الذي يتولى اتخاذ ما يراه مناسبا و إعلام المجلس بذلك.  
(3) سعيد بوالشعير ، علاقة السلطة التشريعية بالتنفيذية، مرجع سابق، ص 347.

المجلس يتمتع بحرية نشر التقرير لكونه سرىا , وإن كان للمجلس البث في نشره كليا أو جزئيا بعد موافقة الحكومة على ذلك و بالتالي يمكن للمجلس أن يبت في ذلك دون مناقشة و هذا من شأنه أن يقلل من دور النواب في استغلال النتائج التي توصلت إليها اللجنة.

إن هذا الإجراء و إن كانت تترتب عنه نتائج إيجابية خاصة على السلطة التنفيذية فإنه من ناحية أخرى يعد قيد الغرض منه عرقلة المجلس من القيام بوظيفة الرقابة المسندة إليه , كما أن عدم ترتيب جزاء على عدم تقديم التقرير في أجله المحدد أو حتى بعد تمديده يجعل منه مجرد استشارة مبدئية للقضية التي شكلت لأجلها اللجنة.

وبذلك يمكن القول أن عمل لجنة التحقيق لا يمكن أن ينشأ عنه طرح مسؤولية أي جهاز أو أي شخص فالمجلس لا يمكنه اتخاذ أي إجراء بناء على نتائج التحقيق أو على المناقشة التي يجريها في جلسة مغلقة(1).

ومن هنا فآلية لجان التحقيق لا تشكل آلية للرقابة التشريعية بالمعنى الدقيق على أعمال السلطة التنفيذية إذ أنها آلية استعلامية يستطيع النائب من خلالها كشف و توضيح ما غمض عليه من نشاط الحكومة و إن كان النواب بإمكانهم استخدام ما تتوصل إليه لجان التحقيق و استغلال التقرير في استجواب الحكومة ذلك أن الاستجواب كآلية رقابية ينتهي بإنشاء لجان التحقيق في حال عدم اقتناع النائب برد الحكومة و إن كانت هذه الآليات استعلامية بالدرجة الأولى بالنسبة للنواب (2) خاصة في حالة عدم نشر التقرير، ولكن في حالة اقتراح مكتب المجلس نشر التقرير (3) فإن لهذا النشر أثر إعلامي على الحكومة وخاصة في حالة المعارضة الشديدة للأحزاب و التي تعمل على كشف الأساليب التي تستخدمها الحكومة و التي تكون دائما لغير صالحها غير أنه بالرجوع إلى نصوص اللائحة الداخلية للمجلس الوطني التي تصر على الموافقة المسبقة للحكومة ، مما يؤكد على أن اتخاذ قرار النشر لا بد و أن تستشار فيه الحكومة و أن تبدي موافقتها و الحكومة هنا لا يمكن لها أن تعمل على نشر القرارات التي تؤكد مسؤولياتها و بالتالي فربط نشر التقرير بموافقة الحكومة لدليل على أن هذا لأجل حفظ الصورة الجيدة للأعمال الحكومة و التي تعمل على نشر التقارير التي لا تمس بها و بأعضائها لتعترض على نشر أي تقرير أخر فيه مساس بها.

(1) المادة 113 من اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني.

(2) لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 509.

(3) المادة 112 من اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني

#### المطلب الرابع : ضعف آلية التحقيق في التأثير على السلطة التنفيذية

لقد منح البرلمان السلطة المطلقة من حيث الإنشاء و النصوص ليبارد بناء على هذه السلطة بتأسيس لجان للتحقيق متى كانت المسألة ذات مصلحة عامة، و على قدر من الأهمية ومع ذلك لم يعط المشرع هذه الآلية الفاعلية المقررة لها ، بل على العكس من ذلك فقد نص على الموافقة المسبقة للمجلس لإنشاء هذه اللجان ليكون هدف المشرع في جوهره الحد من المعارضة متى لم تتوفر على النصاب القانوني المطلوب لإنشائها وإن كان القانون لا يتطلب إقرار اللائحة بأغلبية متشددة و لكن إجراءات تشكيلها و اشتراط الموافقة المسبقة للمجلس يقلل من مردوديتها إضافة إلى كل هذا ، هناك بعض المجالات الممنوعة على المجلس التدخل فيها كما هو الحال بالنسبة لمجال الدفاع الذي لا نجد له لجنة خاصة على مستوى المجلس الوطني، مع انه مجال يشارك في التنمية و ليس الدفاع عن الحدود فقط ، و هذا يقتضي مراقبة نشاط هذا القطاع ، أما بالنسبة للرقابة المالية فيمارسها المجلس الوطني بواسطة لجان تحقيق تتشكل بناء على اقتراح لائحة من عدد معين من النواب كما يشترط أن يحدد اقتراح اللائحة بالتدقيق الوقائع التي تستوجب التحقيق ليكون هذا الاختصاص ليس مطلقا و إنما مشروطا حتى و لو تمكن المجلس من ذلك فإن تقرير هذه اللجان لا يجوز نشره إلا بالموافقة المسبقة للحكومة .

إن هذه القيود التي فرضها المشرع جراء التصويت بإنشاء لجنة تحقيق و رغم التطور لهذه الآلية خاصة ما تعلق بعامل المدة وأيضا عدم تشكيل لجان للتحقيق حول موضوع معروض على القضاء و خاصة ما تعلق منها باختصاص اللجنة ، يؤكد على أن المشرع قد تدارك الكثير من الأمور التي سهي عنها، و مع ذلك فإن كل هذا لم يعط هذه الآلية صفة الرقابة الفاعلة بل أبقى عليها كإجراء سياسي موجه لإحراج الحكومة و استيضاح الأمور الدائرة في اختصاصها من جهة و من جهة أخرى فإن لجوء البرلمان للمطالبة بإنشاء لجان التحقيق و خاصة في الملفات المثارة أمام الرأي العام ، يساهم في تثبيت وضعيته و فقط (1).

و إن كان هذا الأمر كذلك فإن الملاحظ على الواقع العملي يثبت أن التجاء البرلمان إلى تشكيل لجان التحقيق و خلال العهود التشريعية الأربعة المتلاحقة لم تؤدي إلا لتشكيل ستة لجان على مستوى المجلس الشعبي الوطني، و حتى تقارير هذه اللجان لم يفصح عنها و لم يتوصل إلى أية نتيجة جراء هذا الإنشاء .

وعليه فإن لجان النيابة تواجه صعوبات رغم أنها خطت خطوات عدة و تعاملت مع قضايا حساسة كما حدث في قضية تزوير الانتخابات ، غير أن أعمال هذه اللجان و أثارها لا تمرر دائما و يعود

---

(1) الدور الرقابي للمجالس العربية ، ندوة تطوير العمل البرلماني العربي [www.Pogar.org/publication/législatures](http://www.Pogar.org/publication/législatures) قصور عمل هذه اللجان بالدرجة الأولى إلى تدخل السلطة التنفيذية في نشاطها و الضغوط التي تمارسها على أعضائها أحيانا و حتى و إن لم يكن هذا الضغط فإن تشكيل هذه اللجان في الغالب يكون من أعضاء يميلون لمساندة السلطة التنفيذية الأمر الذي يؤدي إلى اتسام أعمالها بالقصور كما أن هذا القصور يبدو أيضا في غياب النص التشريعي حيث أن قرارات المجلس حول تقارير اللجان لم تتضمن تحديد فترة زمنية تنفذ فيها هذه القرارات بالاتفاق مع الحكومة الأمر الذي لا يضيف طابع الجدية على تقارير هذه اللجان و ينعكس سلبا على أعمالها إضافة إلى عدم وجود آلية محددة لمتابعة تنفيذ قرارات المجلس الصادرة بناء على تقارير هذه اللجان، و الغريب أن لجوء المجلس لتشكيل لجنة تحقيق ليس الغرض منه سوى الوصول إلى الحقيقة و توضيح الرؤية حول موضوع معين، و الحصول على المعلومات و كشف الحقيقة بجعل التقرير سريريا مما يعني أن لجنة التحقيق لا تشكل آلية لرقابة نشاط الحكومة بالمعنى الدقيق و بصفة مباشرة إنما هي آلية للاستعلام و تأكيد الحقائق ، لتتأكد بذلك مقولة الأستاذ الدكتور "السعيد بوالشعير" على أن المواد المنظمة لآليات الرقابة مجرد مواد بدأت قبل تنفيذها بمراقبة بعضها البعض بحيث لم يترك مجال لمادة حتى تكون مطلقة دون قيود عليها من نفس المادة أو من مواد أخرى" (1).

## تقييم : آليات محدودة غير فعالة

من خلال ما تقدم , يمكن القول أن المشرع الدستوري سعى إلى تحقيق التوازن في العلاقة بين الهيئتين لذلك منح المجلس وسائل للتأثير على السلطة التنفيذية , غير أن هذه الآليات التي تقدم ذكرها محدودة و عديمة الفاعلية , فحسب التقسيم المتناول , فقد حصرها المشرع في السؤال بشقيه و الذي أثبت أن له تأثير سياسي أكثر منه قانوني , نفس الشيء بالنسبة للجان التحقيق و ما يرتبه التقرير النهائي للجنة، فتشكيل لجان التحقيق ليس الغرض منه سوى الوصول للحقيقة وتوضيح ما غمض حول موضوع التحقيق والحصول على المعلومات .

أما آلية الاستجواب فقد أوجدها المشرع لتموت لحظة ولادتها مقارنة دائما مع التشريعات البرلمانية الأخرى، فمثلا المشرع المصري منح البرلمان الحق في عدة آليات منها الإبداء برغبة طلب الحيطة ، إضافة لآليات السؤال ، الاستجواب، لجان التحقيق، وبذلك فهي آليات تبرز العلاقة الوظيفية بين السلطتين و تمكن البرلمان من جهة أخرى من ممارسة السلطة بصورة مستمرة و فعالة ، نفس الشيء نجده بالنسبة للنظام الأردني و الذي أخذ أيضا بآليات الاقتراح برغبة و طلبات المناقشة و تقديم العرائض إلى جانب الآليات الأخرى المتعلقة بالسؤال و لجان التحقيق و الاستجواب هذا الأخير الذي احتل مكانة هامة في الدستور الأردني و بموجبه توقع المسؤولية السياسية للحكومة مما يؤكد فعالية هذه الآلية في وجه السلطة التنفيذية .

(1) سعيد بوالشعير ، التمثيل ومدى فعالية المراقبة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية ، N°01 - volume xxv ، Mares1987 .

إن منح المشرع الجزائري البرلمان هذه الآليات المحدودة يؤكد دائما على هيمنة السلطة التنفيذية على جميع الاختصاصات كما يبرز نوع من القطيعة بين السلطتين , فالبرلماني لا يتمتع بآليات عملية و فعالة ، كما أنه مبعّد عن مصادر المعلومات مما يعرقل قيامه بمهامه البرلمانية على أحسن وجه، و إلى الجانب محدودية الآليات فالممارسة العملية ناقصة أيضا و هذا راجع إلى عدة اعتبارات منها خاصة انسحاب النواب للاهتمام بتغليب المصالح الشخصية عن المصالح العامة للمجتمع , إضافة إلى انعدام التكوين العالي و القانوني لممثلي الشعب، إضافة للقيود المفروضة من السلطة التنفيذية كما تم ذكره.

## الفصل الثاني : الآليات المترتبة للمسؤولية السياسية

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

و إن كانت هذه الآليات أيضا محدودة وتعترضها عقبات، فإن ما يمكن أن ترتبه، يمنحها مكانة فعالة وبالتالي يقوي مكانة السلطة التشريعية و يعززها في مواجهة السلطة التنفيذية وخاصة في ظل التعديل الدستوري الأخير وحتى و إن كانت المسؤولية السياسية للحكومة تقام دستوريا أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة الذي يلعب الدور الموازن و المحافظ على العلاقة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني و الذي يؤثر على أعضائه بتوقيع المسؤولية السياسية كما أن التعددية السياسية والمعارضة من شأنهما أن تزيدا من أهمية وقيمة هذه الآليات .  
هذا ما نحاول إبرازه في هذا الفصل .

## المبحث الأول: الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي

إن السلطة التنفيذية ملزمة بموجب أحكام الدستور من وضع برنامج لحكومتها بمجرد تعيينها، و للمجلس مناقشة هذا البرنامج و إبداء رأيه قبل دخول الحكومة في تطبيقه، لذلك فلا بد من المرور بالدراسة أولا على مناقشة برنامج الحكومة باعتباره إجراء سابق على عملية الرقابة اللاحقة و أيضا لما يمكن أن يرتبه من سقوط الحكومة أو حل المجلس، وهذا بغية الوقوف على العناصر المشتركة لمناقشة البرنامج و عرض البيان و إن كان من المفروض التعرض لدراسته في الفصل الأول ، ذلك أن أليات السؤال ،الاستجواب ،لجان التحقيق، يمكن طرحها حول قضايا متعلقة بتطبيق البرنامج الحكومي وخلال انعقاد دورات المجلس العادية، لكني ارتأيت دراسته في هذا التقسيم وهذا لما للمناقشة من أهمية وخاصة بعد دراسة البيان السنوي للحكومة.

### المطلب الأول: مناقشة البرنامج - أو تبادل الرأي-

يمارس المجلس الشعبي الوطني بموجب أحكام الدستور، رقابته على الحكومة و ذلك عن طريق مناقشة برنامجها و تبادل الرأي بين الطرفين حول البرنامج المقترح، فبنص المادة 75 من دستور 1989 : "يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم إلى رئيس الجمهورية الذي يعينهم " (1) كذلك نص المادة 76 دستور 1989 " يجري المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة ويمكن رئيس الحكومة أن يكيف برنامجها في ضوء المناقشة " (2)

فبموجب هذه المواد يقدم رئيس الحكومة برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و ذلك قبل الشروع في العمل، و مع أن الموافقة شرطا أساسيا لكي تباشر الحكومة ما لها من اختصاص، و من ثم فالثقة التي تتجلى في الموافقة تدل على أهم مظاهر العلاقة المتبادلة بين السلطتين و إن لم تبرز هذه العلاقة في دستور 1963 الذي لم يمنح المجلس الوطني الحق في مناقشة برنامج الحكومة و بالتالي فرئيس السلطة التنفيذية هنا غير ملزم بتحديد وضبط برنامج حكومته، و عرضه على مجلس الوزراء لتقديمه للمجلس الوطني، لتكون بذلك في مأمن من التصويت برفض برنامجها (3).

عكس ذلك فالمجلس الشعبي الوطني في دستور 1989 و تعديل 1996 يتبادل البرنامج الحكومي من جميع الجوانب والمجالات ، و بالتالي تنصب المناقشة على برنامج الحكومة بكامله بما فيها

(1) المادة 75 دستور 1989 تقابلها المادة 79 دستور 1996

(2) المادة 76 دستور 1989 تقابلها المادة 79 دستور 1996

(3) عبد الله بوفقة، العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية في ظل دستور 1963، رسالة ماجستير ،جامعة الجزائر 1996 ، ص 89

خطة عمل الحكومة والوسائل التي تنفذ بها، وقد جاء القانون المتضمن تنظيم وسير عمل المجلس الوطني في ظل دستور 1989 محددًا لمدة شهر على الأكثر لتقديم برنامج الحكومة بعد تعيينها لأعضاء المجلس ليشرع في مناقشته بعد مرور 72 ساعة ، على أن يتم التصويت عليه بعد تكييفه بمرور سبعة -07- أيام على الأكثر وهي مدة تعد كافية لدراسة البرنامج الحكومي للوصول إلى اتفاق يسمح للحكومة بتنفيذه (1).

أثناء المناقشة يكون لنواب المجلس الحق في اقتراح التعديلات التي يرونها ضرورية حول هذا البرنامج ويكون لرئيس الحكومة أخذ هذه الاقتراحات بعين الاعتبار، وبرنامج الحكومة هنا قبل عرضه على المجلس لمناقشته، يعرض أولاً على مجلس الوزراء لضبطه وتعديله و تغيير وإضافة ما يريده رئيس الجمهورية لأرضية عمل الحكومة مما يؤكد هذا التدخل في ضبط البرنامج أن لرئيس الجمهورية يد في إعداد البرنامج، ليكون ما يصدر عن المجلس الوطني الشعبي لدى مناقشة البرنامج الحكومي من قرار تنصب نتيجته إن كانت بالإيجاب أو السلب على السلطة التنفيذية بكاملها .

لدى مناقشة البرنامج الحكومي يكون لرئيس الحكومة حرية تكييفه بناء على ما دار في النقاش العام و التكييف هنا يكون وفق ما يرغب فيه بعض النواب وليس كل ما يرغب فيه المجلس ككل ذلك أن المشرع نص على " تمكين " رئيس الحكومة تكييف برنامجه والذي يكيه عملياً بناء على لما له من علاقة بالأغلبية البرلمانية (2) و ليس على إلزام المشرع لذلك، وهذا ما يؤكد عدم الوضوح الذي وقع فيه المشرع من جهة يطلع رئيس الحكومة المجلس الوطني ببرنامجه، ومن جهة أخرى يكيه إن أراد ذلك ، و هذا من شأنه أن يقلل من أهمية المجلس ممثل الشعب و إن كان هذا الإجراء غير وارد من الناحية العملية، ذلك أن المشرع عمل على تقييد كلا السلطتين، حيث أنه في حالة تقديم البرنامج للمناقشة وبعد التصويت عليه بالرفض للمرة الثانية إذا لم يتم تكييفه وفق ما نوقش من طرف أعضاء المجلس الوطني، فإن القرار الصادر بالرفض من طرف هذا الأخير، يؤدي إلى تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية وبالمقابل قيد المشرع هذه الاستقالة خشية التمسك بالمواقف المتشددة و الرفضة للتداول والتشاور، ففي حالة عرض برنامج الحكومة الجديدة على المجلس و أصر هذا الأخير على موقفه ينحل وجوبا ، هذا القيد الذي وضعه المشرع يؤدي إلى إمكانية تكييف البرنامج الحكومي بما يتوافق وأغلبية النواب تجنباً لأي تصادم بين الهيئتين ومحاولة لإحداث التوازن و التعادل بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية .

(1) عمل القانون العضوي 02/99 على زيادة هذا المدد يجعلها مدة 45 يوماً بدلا من شهر و 7 أيام بدلا من 72 ساعة ليشرع في مناقشة ليمت التصويت عليه في حالة تكييفه بعد عشرة أيام (10) على الأكثر .  
و إن كانت المدة السابقة كافية لكل الإجراءات السابقة وهذا خاصة في حالة إعادة التكييف للشروع في تنفيذ البرنامج أو في حالة الرفض بما يسمح لتشكيل حكومة جديدة.  
(2) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق ، ص 176 .

إن مناقشة البرنامج الحكومي أمام المجلس الشعبي الوطني المنظم في دستور 1989 أبقى عليه المشرع في التطور الدستوري الأخير إضافة إلى النص على عرضه على مجلس الأمة، فهل هذا الإجراء للتأكيد على ما لمجلس الأمة من دور في الرقابة مع أن المسؤولية السياسية للحكومة لا تقام أمامه، أم لدعم مركز الحكومة ؟

### **المطلب الثاني : المرور الحتمي على مجلس الأمة**

إن البرنامج الحكومي الموافق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني وقبل الشروع في تطبيقه لابد من عرضه على مجلس الأمة للإطلاع عليه دون أي مناقشة، فبموجب المادة 80 من تعديل 1996 يلزم رئيس الحكومة بتقديم عرض حول برنامجه لمجلس الأمة بعد أن يوافق عليه المجلس وهذا بعد عشرة -10- أيام من ذلك .

فباستقراء النص نجد أن المادة تنص على تقديم عرض عن برنامج الحكومة لقراءة الأهداف والمحاور الكبرى التي اطلع عليها المجلس الشعبي الوطني بكل تفصيلاتها و جزئياتها بعد أن ناقشها و وافق عليها، بينما مجلس الأمة ملزم بالإطلاع فقط دون المرور على هذه الحيثيات وهنا يثار التساؤل حول الغرض من تقديم عرض عن البرنامج الحكومي الموافق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة غير المخول باتخاذ أي إجراء حياله ؟

و الإجابة عن هذا التساؤل تكون ربما للتأكد من البرنامج المعروض على المجلس الذي يكون مجلس الأمة شاهداً عليه قبل أن تأتي الخطوة الموالية للمحاسبة أو أن المؤسس الدستوري ومن خلال علاقة مجلس الأمة بالحكومة أثناء تقديمها للبرنامج أراد من وراء ذلك تمكين المجلس من التداول مع الحكومة باسطة نوعاً ما من صلاحياته وهذا بإصدار لائحة بشأن البرنامج للتعبير عن رأيه و ما يتبعه من مراقبة الحكومة رفقة المجلس الشعبي الوطني.

مع العلم إن الإطلاع على البرنامج الحكومي من طرف أعضاء مجلس الأمة يتم دون مناقشة بنص الدستور، فالمناقشة تتم أمام المجلس الشعبي الوطني وحده طالما أن المسؤولية السياسية للحكومة تقام أمامه أيضا دون المجلس الثاني ولكن بالرجوع إلى الواقع العملي نجد أنه بحكم العادة أصبح مجلس الأمة يناقش برنامج الحكومة بمجرد عرضه عليه (1) و قد أثير الإشكال حول مدى دستورية الإجراء طالما أن المادة تنص على تقديم عرض الذي يعقبه إصدار لائحة وليس المناقشة التي تعقبها إصدار لائحة، فما مدى شرعية هذه المناقشة ؟

### الفرع الأول : مدى دستورية مناقشة مجلس الأمة البرنامج الحكومي

جرت العادة على مناقشة برنامج الحكومة عند عرضه على مجلس الأمة مما يثير إشكال فيما إذا كان هذا الإجراء يعد ممارسة دستورية أم مخالفة وخروجا عن نصوص الدستور، ذلك انه

(1) عرض برنامج السيد أحمد أويحي على مجلس الأمة بتاريخ: 1998/03/25 بعد أن وافق عليه المجلس الشعبي الوطني في أوت 1997 و قد تمت مناقشته وكانت البداية لمناقشة البرامج الحكومية المعروضة على مجلس الأمة .

بالرجوع إلى المواد المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان لا نجدتها تنص على هذه المناقشة فلو تمسكنا بحرفية هذه النصوص فإن هذا يعد خرقا لأحكام الدستور مما يستوجب معرفة آراء الفقهاء حول هذه النقطة بين النص والممارسة .

### الرأي الأول :

هناك من الأعمال التي تنشأ بحكم العادة رغم أن الدساتير المكتوبة لا تنص عليها فعلى رأي Philippe Ardant كل الأنظمة تعرف تباعدا نتيجة عادات وممارسات بين النص والممارسة اليومية له، مما يؤدي على ظهور دستور حقيقي منفصل عن الدستور المكتوب الأصلي وهذا يمكن أن يرتب إشكال خطير في حالة الخروج الجسيم عن أحكام الدستور غير أنه بحسب رأي دائما Philippe Ardant فالممارسات قد تكون محترمة للدستور كما أنها قد تكون مخالفة له و بالتالي فمن غير المعقول السكوت على مثل هذه الخروقات (1).

### الرأي الثاني :

هذا الرأي يتزعمه الأساتذة Jean Gicquel ; Patrice gerrared ; Andre Haurio الذين يميزون بين الممارسات الدستورية التي تعد أحكاما دستورية مكتوبة وتقتضي قبول السلطات المختصة لها أما الخروقات الدستورية فهي تصرفات تصدر عن إحدى السلطات العامة بالرغم من رفض وعدم قبول السلطات الأخرى المعنية بهذا الأمر (2)

و بالرجوع إلى الواقع العملي ومنذ 1998 يفتتح مجلس الأمة نقاشا عند عرض رئيس الحكومة لبرنامجها، ذلك أن الواقع العملي أثبت أن النقاش الذي يجريه مجلس الأمة لا يمثل إبعادا لحكم دستوري يقلق أحد الطرفين بقدر ما يعد ممارسة دستورية طالما أنها جسدت منذ بداية عمل مجلس الأمة و لم يعارضها أي رئيس حكومة تعاقب على الحكم فعلى لسان السيد بشير بومعزة الرئيس الأول لمجلس الأمة : "إن ما أسميناه بالمناقشة يدخل في إطار البيداغوجية البرلمانية الديمقراطية وهو يفيد كثيرا بحيث يمكن لرئيس الحكومة وأعضاء حكومته من الإطلاع أكثر على مشاكل البلاد ولهذا فهذا التقليد أو العادة لا بد من المحافظة عليه C'est un plus en matière démocratique " (3) فمجلس الأمة بمناقشته للبرنامج الحكومي المعروض عليه، رغم أن المؤسس الدستوري لم يخوله ذلك، يكون قد فرض شرعية على هذا الإجراء بحكم العادة .

(1) Philippe Ardant Institution politique et droit constitutionnel 7= édition LGDJ, 1995 page 63

(2) Andre Haurion , Jean Giquel et patrice Gerard institution politique et droit constitutionnel O.P.C.T Montchestien 1976 .Page1074

(3) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ، الفترة التشريعية الأولى دورة الخريف 2000 العدد 2 ص 10 .

### الفرع الثاني : أهمية المناقشة

إن هذه المناقشة و إن لم يكن لها أهمية من الناحية القانونية، أي ليس لها أي تأثير على الحكومة في حالة المناقشة، إضافة إلى أن الحكومة لن تأخذ بأراء أعضاء مجلس الأمة وتكيف بناء عليها برنامجها ، غير أنه وحسبما ذكر سابقا، بأن ممارسات مجلس الأمة لمناقشة برنامج الحكومة لا تتعارض مع الشرعية الدستورية و بالتالي فإن مناقشة البرنامج له قيمة و أهمية بالنسبة لأعضاء المجلس، فإن كانت الحكومة ملزمة بتقديم عرض فقط عن البرنامج فإنه من حق أعضاء مجلس الأمة الإطلاع على البرنامج بكل حيثياته وتفصيله وهذا لاستيضاح الأمر وفهم وتحسين الرؤية طالما أن في المناقشة الإطلاع على كل الجزئيات والتفاصيل وهذا خاصة و أن المشرع منحه حق إصدار لائحة والتي قد تشكل دعما لسياسة الحكومة أو انتقادا لها، مما يعني أن مناقشة برنامج الحكومة من قبل مجلس الأمة ليس لها قيمة قانونية إذ أنها لا تلزم رئيس الحكومة، و إن كانت لها قيمة سياسية تسمح بفهم السياسة المنتهجة من خلال تمكين أعضاء مجلس الأمة من الإدلاء بأرائهم وملاحظاتهم و أيضا اقتراحاتهم وتحفظاتهم الحكومية على البرنامج و إطلاع الرأي العام بذلك .

### الفرع الثالث : قيمة اللائحة

لتقييم برنامج الحكومة منح المشرع الدستوري مجلس الأمة الحق في إصدار لائحة، لدى تقديمه للعرض الحكومي، هذه اللائحة تخضع لشروط و إجراءات منصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس الأمة و أيضا القانون العضوي 02/99، مما نتج عنه الوقوع في الخلط، خاصة فيما يتعلق بالعدد المشروط لإصدار اللائحة .

فقد جعلها النظام الداخلي لمجلس الأمة خمسة عشرة -15- عضوا في حين جعلها القانون العضوي عشرون -20- عضوا، إضافة إلى أن النظام الداخلي لمجلس الأمة نص على إيداع اللائحة لدى مكتب المجلس بـ 48 ساعة من تقديم العرض عن البرنامج الحكومي في حين لم يحدد القانون العضوي أجل لإيداعها، و إن كان هذا الأمر لا يشكل صعوبة بالنسبة لعدد أعضاء المجلس المشروطين لتوقيع اللائحة هل هو 15 عضوا أم 20 عضوا ذلك أن المادة 115 من دستور 1996 تنص على " يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها و بين الحكومة " وبموجب هذه المادة يكون النصاب القانوني هو 20 عضوا بدلا من 15 عضوا، ففي حالة إصدار مجلس الأمة للائحة، تعد هذه الأخيرة غير مجدية من الناحية القانونية، وخاصة في حالة عدم استعمالها نتيجة لعدم توفر الشروط المطلوبة لإصدارها ، ليكون لرئيس الحكومة أن يسعى لإقناع أعضاء المجلس بضرورة إصدارها، ليتمكن القول أن إصدار اللائحة مسألة حتمية و ذات قيمة سياسية، ففي حالة تأييد برنامج الحكومة، يمكن لهذه الأخيرة أن تنتهج سياستها بكل اطمئنان، أما في حالة التحفظ أو الاعتراض على بعض الجوانب والتي يرى مجلس الأمة ضرورة لفت نظر الحكومة لبعض النقاط غير المذكورة في البرنامج فإن الحكومة تأخذ ذلك بعين الاعتبار وتسعى جاهدة لأجل الحصول على موافقة مجلس الأمة الذي يصدر لائحة بموافقه، بهذا تعد المناقشة ممارسة ضرورية واجتهاد محمود طالما أنه يؤدي إلى استيضاح الأمر والمشاركة في العمل التشريعي .

لذلك يشترط على الاتفاق بين الحكومة و البرلمان و منذ البداية على البرنامج الحكومي عدم جعل الرقابة هاجسا و ألا تنقلب إلى رقابة مسبقة منذ نشأتها أي تنقل العمل السياسي اليومي إلى البرلمان بحيث تحول النظام البرلماني إلى حكومة محلية (1) ولتحقيق هذا الوضع فلا بد من الالتجاء دائما إلى تقنيات الرقابة البرلمانية اللاحقة على الأعمال الحكومية و التي تجسد فعلا مدى التزام الحكومة بالبرنامج الذي وضعتة والذي صادق عليه المجلس، وهذا لاستمرارية الرقابة و تبادل الثقة بين الطرفين، وبناء على هذا نص المشرع على ضرورة عرض الحكومة لبيان عن سياستها المنتهجة خلال سنة كاملة من المصادقة على برنامجها من طرف المجلس الشعبي الوطني وهذا دائما بهدف معرفة مدى الالتزام بالبرنامج، لتأتي بعدها مرحلة دراسة البيان الحكومي و ما يمكن أن يرتبه من مسؤولية سياسية للحكومة، التي أخذت على عاتقها الالتزام بما عرضته من برنامج أمام المجلس الذي يتولى محاسبتها.

## المبحث الثاني : بيان السياسة العامة

يعد البيان وسيلة إبلاغ أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الماضية من البرنامج وما هو في طور الإنجاز ويتم خلاله إبراز الصعوبات التي واجهتها الحكومة و الأهداف المسطرة التي تنوي تحقيقها في الأمدين القريب و البعيد .

إن مناقشة البيان من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني تمكنهم من الإطلاع أكثر على محتواه، كما يتم إبلاغ موقفهم عن سياسة الحكومة الممارسة و بالتالي يمارس المجلس الشعبي الوطني سلطة الرقابة بطريقة فعالة على نشاط الحكومة، فالحكومة تقدم سنويا ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها بيانا عن السياسة العامة (2) ، و أثناء مناقشة البيان يتولى رئيس المجلس تحديد سير المناقشات وتنظيم الجلسات، كما يحدد مدة كل مناقشة بتوزيع وقف الكلام، ضمن الحدود المقررة في جدول الأعمال و المتفق عليه دستوريا، أن الجلسة تختتم دون تصويت وحتى التطور الدستوري لسنة 1996 لم ينص على ذلك، فمقارنة بالدستور الفرنسي نجد أن هذا الأخير ينص على التصويت على بيان السياسة العامة للحكومة من طرف الجمعية الوطنية دون مجلس

(1) اندري هوريو، المرجع السابق ، ص 456.

(2) المادة 79 دستور 1989 تقابلها المادة 89 دستور 1996

الشيوخ (1) و إن كان هذا ليس بالأمر المستعصي على المشرع الجزائري طالما أن ذلك لا يمس بصلاحيات رئيس الجمهورية، و إن كان ما يعادل النقاش هو إقرار لائحة في حالة عدم رضى أغلبية النواب أو إيداع ملتمس رقابة و ذلك لكي يتمكن نواب المجلس من مراقبة نشاط الحكومة سنويا مع الملاحظة أنه ليس بالضرورة أن تختتم المناقشة بإيداع إحدى اللائحتين، بل يمكن أن تنتهي دون إيداع أي من الإجراءات المذكورين (2) و إن كان عرض البيان هنا يتم أمام المجلس الشعبي الوطني، فقد أجاز المشرع في التطور الدستوري الأخير عرض البيان أمام الغرفة الثانية للبرلمان فما وقع ذلك على الحكومة ؟

### أولاً: واقع تقديم البيان العام أمام مجلس الأمة

بعد أن يوافق المجلس الشعبي الوطني على بيان السياسة العامة يمكن للحكومة أن تلجأ لتقديم البيان العام أمام مجلس الأمة، وهذا في حالة المرور البريء للبيان وعدم توقيع المسؤولية السياسية للحكومة، ففي هذه الحالة يكون تمرير البيان على مجلس الأمة، لكن السؤال يثار في الحالة التي تطرح فيها مسؤولية الحكومة، فهل هذه الأخيرة ملزمة بتقديم البيان أمام مجلس الأمة أم لا ؟ هنا ظهرت آراء مختلفة بين التقديم وعدمه:

#### الرأي الأول:

يرى ضرورة تقديم البيان السنوي إلى مجلس الأمة طالما أن هذا الأخير شريك للمجلس الوطني وبالتالي فلا بد من إعلامه بالبيان السنوي للحكومة، كما أن في تقديمه للمجلس قد تتلقى الحكومة التأييد لسياستها في حالة الأغلبية إلى جانبها .

#### الرأي الثاني :

يرى أنه لا جدوى من تقديم البيان أمام مجلس الأمة طالما أن البيان السنوي المعروف أمام المجلس الوطني لم يلق التأييد وبالتالي طرحت مسؤولية الحكومة، والتي قد تؤدي إلى استقالته، فما الجدوى من عرض البيان طالما أن الحكومة لم تحظ بتأييد المجلس الشعبي الوطني هذا من جهة، من جهة أخرى أن المشرع نص على أنه يمكن للحكومة أن تقدم بيانا عن السياسة العامة، ولم ينص على تقديم الحكومة أو يجب أن تقدم، لذلك فللحكومة السلطة التقديرية في تقديم العرض أمام مجلس الأمة من عدمه، و إن كان هذا الرأي صائب من الناحية القانونية طالما أن المسؤولية السياسية للحكومة تقام أمام المجلس الشعبي الوطني دون غيره على اعتبار هذا الأخير قابل للحل في حالة عدم قبول استقالة

الحكومة غير أن العادة جرت على قيام الحكومة بعرض البيان أمام مجلس الأمة كلما تم عرضه على المجلس الشعبي الوطني .

(1) المادة 1/49 الدستور الفرنسي

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 391.

## **ثانياً: الهدف من تقديم البيان أمام مجلس الأمة**

لقد خول المؤسس الدستوري لمجلس الأمة الحق في الإطلاع على البرنامج الحكومي مما ترتب عنه إمكانية تقديم عرض عن البيان السنوي، دون أن يبين النتيجة أو القصد المترتب وراء هذا الغرض، فعلى غرار المشرع الفرنسي الذي منح لرئيس الوزراء أن يطلب من مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسة العامة للحصول على دعم المجلس في مواجهة الجمعية الوطنية و لتعزيز ثقة الحكومة وكسب الدعم السياسي، خاصة في حالة ما إذا انتقدت الجمعية الوطنية السياسة الحكومة، فإذا لم يمنح مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسة العامة، وحتى وإن كان هذا الأمر لا يؤثر على بقاء الحكومة، فإنه يضعها في موقف محرج أمام الرأي العام و أعضاء البرلمان ليكون بذلك لرئيس الوزراء تجنب هذا الموقف بعدم عرضه على مجلس الشيوخ إلا إذا كان هذا الأخير مؤيداً لسياستها (1)، ليتحقق بذلك لمجلس الشيوخ التأثير على الحكومة لدى عرضها لبيان السياسة العامة إذا طلبها منها الوزير الأول .

في حين اكتفى المؤسس الدستوري الجزائري بالنص على تقديم عرض للبيان السنوي على مجلس الأمة ، مع منح هذا الأخير إمكانية إصدار لائحة يدعم فيها سياسة الحكومة، هذا الدعم السياسي يسمح لها بالاستمرارية في تنفيذ سياستها دون أن تضطر إلى طرح مسألة الثقة وهكذا يمكن تجنب أزمة سياسية حكومية (2).

وما يمكن قوله هنا أنه نتيجة الحق المخول دستورياً لمجلس الأمة من الإطلاع على برنامج الحكومة و الموافق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، و إن كان هذا الإجراء مجرد إلقاء نظرة على البرنامج دون مناقشة - وحتى في حالة مناقشته فهو لا يؤثر على الحكومة- و أيضاً إلقاء نظرة على البيان دون تصويت ، فإن إصدار مجلس الأمة للائحة يوحى لما هناك من علاقة عضوية بينه و بين الحكومة كما يؤكد أيضاً أن مجلس الأمة غير مخول دستورياً بالمبادرة بأي من الإجراءات المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، ليكون للمجلس الوطني فقط إمكانية إحداث ذلك و مواجهة الحكومة بلائحة أو إيداع ملتمس الرقابة، و الذي يكون نتيجة عدم توصل الحكومة إلى تحقيق البرنامج المناقش من طرف المجلس و المتفق عليه من الطرفين، مما يعني عدم التزام الطرف الأول بما سطرته من برامج، لذلك يعرب النواب عن موافقتهم بخصوص السياسة المنتهجة خلال سنة كاملة، فإذا ما رفض المجلس ما توصلت إليه الحكومة من نتائج خلال المدة المحددة فإن ذلك يؤدي إما إلى إيداع لائحة أو ملتمس رقابة عقب مناقشة البيان، كما أنه من جهة أخرى

(1) Françoise Dreyfus , François d'Arcy , les institutions politiques et administratives de la France 5<sup>o</sup> édition economica , paris 1997, P 128

(1) وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان مجلة صادرة عن الوزراء المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، أكتوبر 2000 ص 27 .  
يكون للحكومة أن تتوجه وتطلب الثقة من المجلس والتي قد تؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة في حالة عدم منحها من قبل المجلس.

## **المطلب الأول: اللائحة**

إن بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة و المعروض أمام المجلس الوطني يمكن أن يختم باقتراح لائحة أو عدة لوائح، يتم من خلالها إبداء آراء النواب ومراقبة الحكومة دورياً وحسب ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية، لا يمكن أن يكون تقييم نشاط الحكومة إيجابياً في جميع النواحي،

بل يمكن أن يكون هذا التقييم سلبي في نواحي أخرى، أو سلبي في جميع النواحي أيضا، ليكون للبرلمان إبداء رأيه و التعبير عن رضاه أو عن سخطه وعدم رضاه، لينذر الحكومة و يبرز لها القصور و الانحرافات التي ارتكبتها، و خرجت عن البرنامج المسطر لها و المناقش سابقا من طرف البرلمان، و هذا كله دون أن يسحب منها الثقة .

و البرلمان هنا يمكنه أن يجبر الحكومة على تقديم استقالته بدفعها إلى هذا الإجراء دون أن يطلب منها ذلك، إذ أن الحكومة هنا تستقيل من تلقاء نفسها طالما أنها لا تحضى بثقة البرلمان، لكن استقالته هذه لا تمنعها من أن تستمر في ممارسة عملها إذا تطرقت اللوائح إلى جوانب قليلة من برنامج الحكومة ونشاطها و قبلت بتوجيهات البرلمان لتحسين تلك الجوانب (1) .

و من المفروض أن التصويت على اللوائح يتم دون أي قيود، على غرار الأنظمة البرلمانية التي يتم فيها التصويت على هذه اللوائح (2) سواء بمناسبة تقديم البيان العام أو اثر تقديم استجابات وحتى الأسئلة، عكس ذلك النظام السياسي الجزائري لا يمكن التصويت فيه على اللوائح إلا في حالة تقديم البيان السنوي للحكومة، و من ذلك لا تتاح للمجلس الشعبي الوطني إقامة المسؤولية السياسية للحكومة بعد الموافقة على برنامجها إلا مرة واحدة في السنة .

### الفرع الأول : شروط إجراءات اقتراح اللائحة

يخضع اقتراح اللائحة لضوابط و شروط أوردها قانون تنظيم و سير المجلس الشعبي الوطني و تتمثل في :

- تودع اللائحة خلال 48 ساعة الموالية لاختتام مناقشة بيان السياسة العامة لدى مكتب المجلس (3)
- توقع اللائحة من قبل 20 نائبا على الأقل و هو النصاب الذي يشترطه الدستور بالنسبة لاقتراح

(1) لمين شريط ، المرجع السابق ، ص 498

(2) كرس المشرع ذات النص فيما يتعلق باللائحة على مستوى دستور 1989 وتعديل 1996، ولم يدرجها ضمن دستوري 1963 و 1976، و إن لم يتوصل في الدستورين الأخيرين من توضيح الهدف من المبادرة بهذه الآلية .

(3) المادة 51 قانون 02/99 تنص على أن اللائحة تودع خلال 72 ساعة .

• و إن مكن المؤسس الدستوري للمجلس الوطني إمكانية اقتراح اللائحة عند مناقشة بيان السياسة العامة فإنه من جهة أخرى و بنص المادة 4/80 يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة حيث يمكن للحكومة أن تطلب من الأعضاء المعنيين المبادرة بلائحة تنسم بالتأييد لبرنامج الحكومة و هذا لأجل موافقة الغرفة الأولى على ذلك .

القوانين، كما يجب أن يوقع النائب على لائحة واحدة و فقط .

- قبل التصويت على اللائحة تجرى مناقشة حول الموضوع من قبل الحكومة بناء على طلبها أو من طرف مندوب عن أصحاب اقتراح اللائحة أو من طرف نائب يرغب في التدخل لمعارضة اقتراح اللائحة .

و ما يلاحظ هنا بالنسبة لإجراءات اقتراح اللائحة أن المشرع حدد المدة التي يجب خلالها اقتراح اللائحة، غير أنه لم يحدد أجل عرضها للتصويت، و إنما ترك أمر تقدير الوقت الذي يتم فيه التصويت لمكتب المجلس ليقرر ذلك و تعرض على المجلس للمصادقة حسب تاريخ إيداعها ، غير أنه بمجرد حصول إحداها على مصادقة المجلس فإن رئيس الجلسة يوقف عرض الاقتراحات الأخرى للتصويت، و يعتبر الاقتراح المصادق عليه هو اللائحة الوحيدة المعتمدة من قبل المجلس بشأن بيان السياسة العامة (1) .

### الفرع الثاني : الهدف من اللائحة

إن انفراد المشرع عن غيره من النص على هذا النوع من اللوائح و التي يلجأ إليها النواب للتعبير عن عدم رضاهم لما توصلت إليه الحكومة من نتائج لدى تطبيقها البرنامج العام، هذا النوع من اللوائح يعتبر غير ذي معنى أو نتيجة، إذ أن المشرع نص من خلال المادة 80 من دستور 1989 " يمكن أن تختم هذه المناقشة بلائحة " (2) ومنه فإن المبادرة باللائحة تأتي بعد الموافقة على برنامج الحكومة سواء كانت اللائحة لمساندة أو عدم رضاها لما تحقق من برامج الحكومة، و يبرز الهدف من هذا النوع من اللوائح، و إن ليس له فعالية مجدية للرقابة في تمكين المعارضة من المبادرة بهذا النوع من اللوائح و حتى إن لم يصوت عليها فهذا الإجراء يعد بمثابة تسجيل اعتراض على البيان أمام الرأي العام و يكون من جهة أخرى للأغلبية البرلمانية تنبيه الحكومة لإمكانية اللجوء إليها و التعبير عن موقف أغليته حول سياستها و تطبيق برنامجها تحسبا لإسقاطها مستقبلا، و عليه فإن هذا النوع من اللوائح عمليا يميل

إلى تغليب اعتبارات سياسية على ما هي قانونية إذ أنه بإمكان اللائحة أن تؤدي إلى إسقاط الحكومة من تلقاء نفسها إن رأت أن ذلك ضرورياً و أن استمرارية العمل تحت رقابة المجلس الشعبي الوطني أصبح غير ممكن، لكن استقالة الحكومة هنا تكون بيد رئيس الجمهورية الذي لن يلجأ إلا إلى حل المجلس طالما أن الحكومة تحظى برضاه، ذلك أنها لو لم تكن تحظى برضاه لأنهي مهامها قبل اللجوء إلى استخدام اللائحة، ليكون على المجلس الشعبي الوطني أن يتمهل كثيراً قبل أخذ قرار إصدار اللائحة و أن يدرك بذلك معنى الرقابة من جانبها السياسي و ليس القانوني، وهذا ليس نتيجة الشروط والإجراءات وإنما نتيجة الضرورة المفروضة على الطرفين، فالحكومة مجبرة عند تطبيقها

(1) بلغ عدد لوائح التصويت 06 لوائح خلال العهود التشريعية الأربعة للمجلس الشعبي الوطني.  
(1) تقابلها المادة 84 دستور 1996

للبرنامج المتفق عليه مع المجلس أن تراعي رئيس الجمهورية المساهم في ضبط برنامجها، فإذا ما حادت عما هو مسطر لعملها فمعنى ذلك أن رئيس الجمهورية يكون بالضرورة على علم ودراية بذلك وعليه فإن كل لائحة تصدر عن المجلس ضد الحكومة تكون ضد رئيس الجمهورية هذا الأخير الذي لن يقبل باستقالة الحكومة التي تعمل على تنفيذ سياسته بقدر ما يلجأ إلى حل المجلس المعارض لتلك السياسة، و إن كان هذا الأمر جانب جزء من الصواب وخاصة في دستور 1989 وفي ظل بداية التعددية السياسية، فإن هذا النوع من اللوائح يتفق من جهة أخرى و الغرض الذي أوجد الغرفة الثانية إذ يمكن للحكومة أن تطلب من أعضاء مجلس الأمة المبادرة بلائحة لتأييد البيان الذي يتلقى موافقة المجلس الوطني بعد ذلك، حيث ليس هناك ما يمنع الحكومة من أن تباشر الإجراءات معاً على مستوى المجلسين وفي نفس الوقت (1).

من ناحية أخرى للمجلس الوطني الحق في إصدار هذه اللوائح ليكون للمعارضة تبادل اقتراح اللائحة والتي يكون لها أثر كبير خاصة أمام الرأي العام، و بالمقابل يكون للأغلبية البرلمانية أن تنبه الحكومة لما باشرته خلال سنة كاملة، وهي بالتجائها إلى هذا النوع تكسب أيضاً الرأي العام والحكومة في نفس الوقت حتى رئيس الجمهورية بدل استخدام ملتصق الرقابة.

لنخلص إلى أن تقرير آلية من هذا النوع لا يمكن من خلالها الاعتراض أو المساءلة أو المحاسبة، على مخالفة الحكومة للنهج المسطر لها، لتكون بذلك آلية للإنذار و إخطار الحكومة بموقف النواب حول سياستها تحسباً لما يمكن أن يحدث مستقبلاً إذا ما استمرت في نفس النهج.

و من ثم فهذا النوع من الآليات لا يمكن أن يثير الرقابة البرلمانية وبالتالي إقامة المسؤولية السياسية للحكومة لتكون هذه الآلية بمثابة تنبيه للحكومة قبل أن تواجه بلائحة ملتصق رقابة و الهدف منها سياسي أكثر منه قانوني، فرغم كل القيود المفروضة على هذه اللائحة من حيث المطالبين باقتراحها والتصويت عليها، فإنها مجرد لائحة للإنذار واحتمال المواجهة بلائحة لوم، قد يترتب عنها المسؤولية السياسية.

### المطلب الثاني: ملتصق الرقابة

إلى جانب اقتراح اللوائح يمكن للنائب أن يقدم ملتصق رقابة أو ما يسمى عادة بلائحة اللوم "motion de censure" كما هو الحال بالنسبة للدستور الفرنسي، ويعد هذا الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه النواب للضغط على الحكومة بل و إجبارها على تقديم استقالتها، و أصل هذه التسمية حسب الأستاذ محمد مزغني " راجعة للدستور المغربي (2) حيث يلتصق البرلمان من جلالته الملك حل الحكومة و قد ميز النظام المغربي بين فرضيتين، الأولى تأتي فيها المبادرة من جانب

(1) القانون العضوي رقم 99/ 02 فصل في هذا الأمر، بعدم الجمع بين الإجراءات في نفس الوقت.

(2) طبقاً لأحكام الفصل 75 من الدستور المغربي: " يمكن لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤولياتها و ذلك بالمصادقة على ملتصق الرقابة ولا يقبل هذا الملتصق إلا إذا وقع ربع النواب على الأقل"

الحكومة، أما الثانية فتأتي فيها المبادرة من جانب البرلمان، وتسمى هنا ملتصق الرقابة (1) وهو نفس الإجراء الذي سنه المشرع الجزائري.

إن إجبار الحكومة على تقديم استقالتها إذا توفر النصاب القانوني المطلوب دستوريا عن طريق ملتزم الرقابة لا يعني أنه لا يمكن اللجوء إلى هذا الإجراء قبل المرور على اقتراح اللائحة، بل أن النواب في حالة ما توفر النصاب القانوني يمكنهم إيداع ملتزم الرقابة الذي يعد هو الآخر مرتبط ببيان السياسة العامة و هذا بنص المادة 126 دستور 1989: " يمكن المجلس الشعبي الوطني ولدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة ولا يقبل هذا الملتزم إلا إذا وقع 7/1 النواب على الأقل "

وما يلاحظ هنا أن كل النصوص المتضمنة لملتزم الرقابة جاءت واضحة ودقيقة لما لها من نتائج تنحي الحكومة عن السلطة وهي أخطر الوسائل المقررة دستوريا بشأن العلاقة بين الحكومة و المجلس لما لها من حجب الثقة التي تؤدي إلى الاستقالة الجماعية للحكومة، لذلك فكل ما هو متعلق بملتزم الرقابة يدخل ضمن اختصاص المجلس الشعبي الوطني سواء كان ذلك في ظل الأحادية أو ثنائية السلطة (2)

### الفرع الأول: الطبيعة القانونية لملتزم الرقابة

تبدو الطبيعة القانونية لملتزم الرقابة في المبادرة باللائحة و الاقتراح بعدم الثقة ، فبناء على أحكام الدستور، منح نواب المجلس الحق في اللجوء إلى ملتزم الرقابة متى كان البيان العام لا يتضمن ما التزمت به الحكومة في برنامج عملها و ما يجب عليها أن تقوم به من مهام خلال حول كامل، وملتزم الرقابة بما له من فعالية من حيث ما يترتب على الاقتراح بالثقة من استقالة الحكومة يعد سلاحا حادا يؤثر على الحكومة لذلك تعد هذه الآلية ذات فعالية مقارنة باللائحة.

فما مدى هذه الفعالية في الدستور الجزائري؟

### الفرع الثاني: شروط ملتزم الرقابة

نظرا لخطورة هذا الإجراء و ضمانا للاستقرار الحكومي، أحاطه المشرع الجزائري بشروط جعلت من ممارسته شبه مستحيلة، هذه الشروط المعقدة جعلت منه إجراء صعب التطبيق واقعيا كما أن إحاطته بسياج من الشروط و القيود يعيق اقتراحه والتصويت عليه مما جعل إمكانية صدوره عن المجلس احتمالا ضعيفا ويمكن إجمال هذه الشروط فيما يلي:

(1) فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية 1994 ، ص 165.  
(2) عبد الله بوفقة، تنظيم السلطة ، مرجع سابق، ص 206

1- يتم إيداع ملتزم الرقابة على إثر تقديم البيان العام لعمل الحكومة الذي يتبع بنقاش عام يستمع أولا للحكومة عند عرضها للبيان العام ثم تكون المبادرة بإيداع اللائحة ، في حالة ما تبين أن الأمر يستدعي ذلك .

2- لا بد من توفر نصاب قانوني لأجل إيداع ملتزم الرقابة لدى مكتب المجلس، هذه النسبة المئوية حددت ب 7/1 عدد النواب وفق المادة 126 دستور 1989 " لا يقبل هذا الملتزم إلا إذا وقع سبع النواب على الأقل" هذه الرخصة الدستورية تشترط عند الضرورة سبع النواب على الأقل للتوقيع على اللائحة مما يفترض أن تكون المبادرة جماعية خلافا للمؤسس الفرنسي الذي جعلها 10/1 النواب، ليتبين أن المشرع الجزائري هنا أكثر صعوبة من حيث اللجوء لهذه الآلية وهذا مراعاة للاستقرار الحكومي، لذلك يعتبر ملتزم الرقابة آلية ذات فعالية تنطوي على درجة من الخطورة وبالتالي متى تحقق النصاب القانوني تودع اللائحة لدى مكتب المجلس لتبلغ للحكومة أو تعلم بها ليصبح ملتزم الرقابة وفق الدستور الجزائري إجراء قانونيا، يتم التوقيع عليه من طرف النائب الذي لا يجوز له التوقيع على أكثر من ملتزم رقابة واحد بنص المادة 84 من اللائحة الداخلية للمجلس " لا يمكن للنائب الواحد أن يوقع على أكثر من ملتزم رقابة واحد" و لعل اشتراط المشرع لذلك يهدف من خلاله إلى تقييد إرادة النائب في عدم اللجوء إلى الكثرة من إيداع ملتزم الرقابة من جهة و المحافظة على الاستقرار الحكومي و الالتفاف حول ملتزم رقابة واحد من جهة أخرى ومن ثم مواجهة الحكومة

بالإتهام، فالتوقيع الواحد يحفز النواب على تحريك المسؤولية الوزارية متى ثبت وأن البيان العام لا يتوافق و البرنامج المصادق عليه من قبل المجلس لدى مناقشته في بداية السنة .

**3-** ألا يتم التصويت على ملتصق الرقابة إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتصق الرقابة "لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتصق الرقابة " (1)، فلا بد من مرور المدة المحددة قانوناً بين إيداع ملتصق الرقابة و التصويت عليه وكأن هذه المهلة منحت لأجل التمعن و التفكير من كلا الطرفين لعلهما يأخذان في الحسبان مدى وقع أثر هذه اللائحة عليهما .

و في الواقع تعد هذه المدة بمثابة ورقة رابحة تسمح للحكومة ومؤيديها من إجراء الاتصالات اللازمة قصد ضمان إخفاق الاقتراح عن طريق إقناع المترددين بالوقوف إلى جانبها و خاصة في حالة توفر المناقشة والصراعات والخلافات بين المعارضة والأغلبية البرلمانية في حالة وجودها إلى جانب الحكومة ، ونشير هنا إلى أنه في حالة التوقيع على اللائحة فإنه لا يمكن سحب التوقيعات و ذلك تجنباً للمغالاة في استعمالها و لضبط مواقف النواب في حالة اللجوء إلى التوقيع على لائحة ملتصق الرقابة فلا الدستور و لا النظام الداخلي للمجلس يوضح ذلك، فالمؤسس

(1) المادة 87فقرة 02 من اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني " تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب"

الدستوري هنا جعل أمام الأمر الواقع للمغالاة في استعمالها و التلويح بها(1). هذا بالنسبة للشروط الواجب توفرها لأجل طرح لائحة ملتصق الرقابة و التي تعتبر في مجملها شروطاً موضوعية تنصب على النسب الواجب توفرها لقيام الملتصق بالدور المنوط به ، أما بالنسبة لإجراءات طرح ملتصق الرقابة نوردتها في الآتي :

### الفرع الثالث : إجراءات ملتصق الرقابة

بإنتهاء المدة المحددة قانوناً لطرح ملتصق الرقابة يتم التصويت على المسؤولية السياسية للحكومة في جلسة عامة وقبل اللجوء إلى التصويت تتم عملية المناقشة المحدودة حسب ما هو منصوص عليها في القوانين الداخلية للمجلس :

**1-** للحكومة المبادرة بالمناقشة لمدة قد تكون طويلة وكافية وذلك لأجل أن تأخذ حقها في الدفاع عن سياستها وما تم انتهاجه وتحقيقه و ما لم تنجزه خلال سنة كاملة ، و تبرز كل الحجج و البراهين التي ساعدتها والتي أعاققتها لأجل تنفيذ برامجها وتحقيق الأهداف المسطرة، وهي بدفاعها هذا تسعى لأجل الإحجام عن التصويت على اللائحة، مع منح الحكومة الوقت الكافي للدفاع عن سياستها المعنية بإمكانية التنحي عن السلطة .

**2-** بعد أن تنتهي الحكومة من المناقشة يكون لأصحاب ملتصق الرقابة الذين لهم الحق في أن يتناولوا الكلمة خلال هذه المناقشات السابقة للتصويت على ملتصق الرقابة ، حيث يستند هؤلاء على مضمون البيان العام وبما لديهم من أدلة إتهام للحكومة لأجل إقناع المجلس بما لهم دائماً من أدلة و حجج وبذلك يهدفون إلى التصويت على اللائحة لإسقاط الحكومة .

**3-** وجود مساند للحكومة يدافع في الاتجاه المعاكس لأصحاب ملتصق الرقابة ، هذا النائب يتدخل لأجل معارضة ملتصق الرقابة وبالتالي الدفاع عن سياسة الحكومة و معارضة التصويت على اللائحة وفي حالة تدخل النائب الذي يرغب في معارضة ملتصق الرقابة لا يمكن للحكومة أو أصحاب الاقتراح أن يرد أي منهما على تدخل النائب ، كما لا يمكن لأي نائب التدخل وطلب الكلمة ذلك أن المناقشة محدودة .

من خلال هذه الإجراءات يتبين أن ملتصق الرقابة يدور بين طرفين هما الحكومة و مقترحي الملتصق الحكومة تعمل جاهدة لأجل إفشال و عدم التصويت عليه ، بكل ما لديها من سبل و حجج في ذلك ، بينما أصحاب الاقتراح كل يعمل بما لديه من أدلة أيضاً لأجل التصويت على اللائحة و بالتالي فكلا الطرفين يهدف من خلال ذلك إلى الدفاع عن موقفه ، لكن يثار هنا إشكال في حالة أن المجلس يتكون من أغلبية برلمانية مساندة للحكومة و من معارضة فاعلة هي التي تقترح اللائحة فما هو الحل في حالة التصويت على اللائحة أو العكس ؟

(1) خول نظام المجلس التأسيسي للنواب إمكانية سحب ما لهم من توقيعات وبالتالي تنعدم آلية ملتصم الرقبة هنا .

### الحالة الأولى :

إذا كانت الأغلبية البرلمانية المشكلة للمجلس مساندة للحكومة ، ففي هذه الحالة تعمل دون منازع على عدم التصويت على اللائحة وبالتالي تسعى دائما للحفاظ على استمرارية الحكومة وعدم تعرضها للمساءلة و السقوط ذلك سواء كانت هي المبادرة بالاقترح أو تم من قبل المعارضة أي أنها لا تدع اللائحة تمر لمرحلة التصويت .

### الحالة الثانية:

إذا كانت الأغلبية البرلمانية معارضة لسياسة الحكومة ، ففي هذه الحالة إذا بادرت هي باقتراح اللائحة فإنها تسعى دائما لكسب كل الأدلة لمسائلة الحكومة على عدم تنفيذ البرنامج المسطر خلال سنة من العمل دون الأخذ في الحسبان الصعوبات والعراقيل التي واجهتها ذلك أن حجتها هي أنه ما دام البرنامج نوقش من قبل المجلس و تمت الموافقة عليه فإنه يفترض بها أن توفر كل السبل التي تمكنها من تحقيق أهدافها ذلك أنها مسؤولة عما سطرته، فبمجرد تصويت ثلثي النواب تسقط الحكومة ، و قد اشترط المشرع أغلبية متشددة لإقرار لائحة ملتصم الرقابة وهذا بهدف الإبقاء على الحكومة، وكان الأقرب من ذلك إقرار الأغلبية المطلقة لأنها الأقرب للواقع العملي فهي سهلة التحقيق، و قد أخذ المشرع الفرنسي بنص المادة 02/49 من الدستور بالأغلبية المطلقة *la majorité des membres* لكي تقبل لائحة سحب الثقة ، وعلى عكس ذلك فالأغلبية المتشددة تجعل من النادر توقيع هذه الآلية ، و بالتالي يؤدي من جهة إلى رفض اللائحة ذلك أنها لم تحصل على النسبة المطلوبة (1) ومن جهة أخرى إلى إضعاف سلطة البرلمان أمام السلطة التنفيذية.

### الفرع الرابع: رفض اللائحة أو التصويت عليها

#### 1- رفض اللائحة :

يمكن أن ترفض لائحة ملتصم الرقابة في بدايتها دون المرور إلى مرحلة التصويت ذلك أنه في حالة عدم توفر سبع أعضاء المجلس المقرر بموجب المادة 126 يمكن قير هذا الإجراء عند بدايته. كذلك يمكن أن يكتمل النصاب القانوني لقبول ملتصم الرقابة غير انه عند المرور إلى مرحلة التصويت يمكن للحكومة في مهلة ثلاثة أيام أن تكسب بعض المترددين للوقوف إلى جانبها و بالتالي تتمكن من إفشال هذا الإجراء إذا لم يكتمل النصاب المحدد بالثلثين (2) وهو نصاب مبالغ فيه و شرط متشدد يجعل من إمكانية سقوط الحكومة و مساءلتها عملا شاقا و صعب التحقيق و هذا كله لأجل استقرار الحكومة و استبعاد الأزمات.

(1) البرلمان الجزائري لم يلجأ إلى استخدام هذه الآلية منذ نشأته و ليس النسبة المتشددة هي سبب ذلك بل أنه هناك اعتبارات أخرى وخاصة منها حق الحل.  
(2) المادة 127 دستور 89 تقابلها المادة 136 دستور 96: " يتم الموافقة على ملتصم الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب، و لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتصم الرقابة " .

#### 2- التصويت على اللائحة :

في حالة توفر كل الشروط لإيداع اللائحة و بعد المناقشة يتم التصويت عليها، وهنا يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية وبالتالي تقام المسؤولية السياسية للحكومة و التي تعتبر مسؤولية تضامنية ، وهنا نتساءل في حالة سحب الثقة من الحكومة هل معنى ذلك أن الحكومة تتخلى عن مهامها و تقدم استقالتها فعلا ؟

بالرجوع إلى نص المادة 128 من دستور 1989 إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتصم الرقابة يقدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، و لكن هل رئيس الجمهورية ملزم بقبولها" ؟ بالرجوع دائما للنصوص الدستورية نجد أن الحكومة يتولى تعيينها رئيس الجمهورية كما أن البرنامج الحكومي يتم وضعه تحت رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء وهنا يكون لرئيس الجمهورية أن يختار بين قبول استقالة حكومته التي عينها و سطر برنامجها وتعيين حكومة جديدة و بين رفض استقالة الحكومة و بالتالي يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني، والحل هنا آلية بيد السلطة التنفيذية لردع السلطة التشريعية و الوقوف في وجهها وعدم البقاء كمجرد تابع لها وهي بالفعل الوسيلة الوحيدة التي تسمح للوزراء أن يكونوا شيئا آخر غير مجرد أعوان للمجلس .

ففي حالة قبول رئيس الجمهورية استقالة الحكومة، فإن هذا يؤدي إلى الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني (1)، كما أن صدور قرار سحب الثقة من الحكومة لا ينتج أثره الفوري، بل أن الحكومة تستمر في ممارسة عملها، و يقتصر عملها على القرارات الكفيلة بتنسيير العمل اليومي للحكومة لحسن سير المرافق العامة، و تاريخ تقديم الاستقالة يعتبر أمرا جوهريا للحكم على مدى شرعية القرارات الصادرة عن الحكومة المستقيلة، ذلك أن القاعدة المستقرة في الفقه الدستوري تقضي أن الوزارة المستقيلة، تلتزم بالاستمرار في أداء عملها و تصريف شؤون الوزارة حتى يخطر بقبول استقالتها أو سحب الثقة .

وعليه إن ملتزم الرقابة آلية لرقابة أعمال السلطة التنفيذية يمكن أن تؤدي إلى إسقاط الحكومة إن هي خرجت عن السياسة المسطرة لها خلال حول من العمل، غير أن الشروط و القيود المفروضة على هذا الإجراء و في مقدمتها ربط الملتزم ببيان السياسة العامة، أين لا يمكن اللجوء إلى استخدامه إلا مرة واحدة في العام و بعد عرض البيان، أفرغه نسبيا من محتواه بربطه بهذه القيود التي تحد من فعاليته و مرد وديته كآلية رقابة .

إضافة إلى أن سحب الثقة من الحكومة يقابلها الحل الوجوبي للمجلس و بالتالي فسحب الثقة

(1) إن الموافقة على لائحة سحب الثقة في ظل ثنائية السلطة التشريعية إذا ما وافق المجلس الشعبي الوطني عليها يقدم رئيس الحكومة إستقالته إلى رئيس الجمهورية، ليخول بذلك للمجلس وحده دون مجلس الأمة بإقامة المسؤولية السياسية للحكومة .

و الحل آليتين لتحقيق التوازن بين السلطتين فمتى يبادر باتخاذ قرار السحب فإنه يكون بالنتيجة حل المجلس، وخاصة أن هذا الأمر مرتبط برئيس الجمهورية و ليس رئيس الحكومة، إذا فالتساؤل الباقي دائما هو هل أن طرح المسؤولية السياسية للحكومة تؤدي بالضرورة لحل المجلس أم أنه يمكن توقيعها دون التقيد بهذا الشرط ؟ هذا ما نحاول الإجابة عنه من الواقع العملي للمجلس .

### المطلب الثالث : طلب التصويت بالثقة

إن منح المجلس الشعبي الوطني حق مراقبة الحكومة عن طريق ملتزم الرقابة و الذي يعتبر آلية فعالة بيد المجلس يمكنه من خلالها تحيية الحكومة من السلطة بمجرد تصويت ثلثي النواب على اللائحة في مقابل ذلك يكون للحكومة إجراء آخر خوله إياها الدستور و ذلك لحماية مركزها واستمرارها في السلطة وتدعيم موقفها في وجه المعارضة ، يتمثل هذا الإجراء في مسألة طرح الثقة أمام المجلس، فبنص المادة 80 من دستور 1989 نجد أن المشرع منح رئيس الحكومة خيار المحافظة على بقاء حكومته عن طريق تقديمه لطلب الثقة بدلا من أن يواجه بملتزم الرقابة خاصة إذا كانت الأغلبية البرلمانية إلى جانبه، فهنا رئيس الحكومة واثق من أن التصويت بالثقة في حالة طلبه من المجلس سيكون لصالحه، مع الإشارة إلى أن طلب التصويت بالثقة مرتبط ببيان السياسة العامة أيضا ، لذا يثار الإشكال حول هدف المشرع من إقحام مسألة طلب التصويت بالثقة و ربطه بالبيان العام و هل يمكن اللجوء إلى هذا الإجراء خارج إطار البيان العام ؟ و ما هي إجراءات المتبعة لتحقيق ذلك ؟

### الفرع الأول : معنى طلب التصويت بالثقة

إن طلب التصويت بالثقة آلية برلمانية تقليدية تمنح لرئيس الوزراء للمبادرة بطلب الثقة حول السياسة التي انتهجتها وزارته ليمنح له إمكانية أن يحرك مسؤولية الحكومة بالتوجه إلى المجلس الشعبي الوطني و يطلب منه التصويت بالثقة ، وهو بهذا الإجراء يريد أن يتأكد من مدى الثقة الممنوحة له من قبل المجلس و بالتالي فإن هذا الإجراء يسير جنبا إلى جنب مع لائحة ملتزم الرقابة التي يبادرها البرلمان في حين أن طلب الثقة تبادر به الحكومة حيث توجه للبرلمان طلبا أو سؤالا مفاده أن يصوت لها بالثقة أو عدمه حول برنامج أو تصريح أو بيان حول السياسة العامة أو حول موضوع معين بالذات بمناسبة استجواب أو سؤال كتابي أو شفهي (1) و القاعدة العامة أن طلب التصويت بالثقة يمكن أن يكون على البرنامج أو بيان للحكومة ، و منه فإن تحريك المسؤولية السياسية تأتي عن طريق التصويت بالثقة بموجب طلب الحكومة التي تتوجه إلى المجلس الشعبي

الوطني و تطرح مسألة الثقة عليه و بناء على هذا فإن الحكومة تلجأ إلى طلب التصويت بالثقة في الحالات التالية: (1)

### الحالة الأولى :

في حالة وجود معارضة للسياسة المنتهجة من طرف الحكومة تلجأ هذه الأخيرة إلى طلب التصويت بالثقة من البرلمان وعليه يعتبر هذا الإجراء كرد فعل على المعارضة، و خاصة إذا ما صوت البرلمان لصالحها، إذ يعتبر ذلك انتصارا للحكومة و تأكيدا لاستمرارية سياستها و أنها تتلقى الدعم و ثقة الأغلبية البرلمانية، فإذا لم تمنح الثقة التي طلبتها من المجلس تضطر إلى تقديم استقالته لرئيس الجمهورية .

### الحالة الثانية :

تتمثل الحالة الثانية للجوء الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة في حالة نشوب خلاف بين الحكومة و رئيس الجمهورية، و بالتالي إن نالت الحكومة ثقة النواب، فذلك يؤدي إلى تدعيم موقفها أمام رئيس الجمهورية، أما إذا حدث العكس فيتحتم عليها تقديم استقالته.

### الحالة الثالثة:

تتمثل الحالة الثالثة التي تلجأ إليها الحكومة للبرلمان لطلب التصويت بالثقة إثر تقديم بيان السياسة العامة أمام النواب .

وينص المادة 03/80 من دستور 1989 إن طلب التصويت بالثقة مرتبط بعرض بيان السياسة العامة، ومعنى ذلك أن اللجوء إلى هذه الآلية لا تتم إلا مرة واحدة في العام أثناء عرض رئيس الحكومة للبيان العام، ليكون هذا الارتباط القيد الأول لطلب الثقة.

### الفرع الثاني: سبب ربط الثقة ببيان السياسة العامة

إن طلب التصويت بالثقة كقاعدة عامة، يمكن أن يكون على برنامج أو بيان للحكومة كما يمكن أن يكون على نص معين، و بناء على المادة 03/80 " لرئيس الحكومة أن يطلب تصويتا بالثقة" فالمشرع هنا ربط طلب التصويت بالثقة بالبيان السنوي للحكومة ووضح في المادة 87 من القانون المتعلق بتنظيم و سير المجلس" يكون إدراج التصويت بالثقة لصالح الحكومة في جدول الأعمال قانونا على إثر طلب من رئيس الحكومة في إطار المادة 80 من الدستور" و أكد على أن طلب التصويت لا يتم إلا في إطار عرض البيان الحكومي، وكان بالإمكان اقتضار هذا الأمر و ربطه بالفقرة الأخيرة من المادة 80 فقط، ذلك أنه كما ذكرت سابقا فالأنظمة البرلمانية تلجأ لهذه الآلية التقليدية بمناسبة استجواب أو سؤال، و يمكن تأويل سبب هذا الربط إلى أن الحكومة مخيرة اللجوء لهذه الآلية من عدمه و اعتبار هذا الإجراء كرد فعل للحكومة على المعارضين لها وتأكيد تأييد

(1) عبد الله بوفقة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 136.

الأغلبية لها و بالتالي ضمان التوازن بين السلطتين وعدم ترجيح كفة المجلس على حسابها كما يمكن تفسير ذلك على أن المؤسس الدستوري راعى لدى تبنيه هذا الربط ضمان استقرار الحكومة وتفوقها و نجاعة عملها (1).

ونشير من جهة أخرى أنه رغم التطور الدستوري، فإن مضمون النص المتعلق بطلب الثقة لم يحدد النطاق القانوني للطلب ، و بالتالي فقد جاء النص غامضا وغير واضح، ذلك أن المشرع ربط بين طلب الثقة وبيان السياسة العامة، وكذا التصويت على اللائحة أو ملتصق الرقابة في نص واحد ليكون نطاق طلب الثقة عاملا مشتركا بين البيان والبرنامج، و يكون لرئيس الحكومة دون غيره أن يمارس هذا الاختصاص و أن يطلب من المجلس أن يمارس الرقابة عليه .

و بالمقابل نجد هنا الدستور لم ينص على الضوابط المقررة لطلب الثقة، ماعدا ما تعلق منها بإمكانية الطلب لينص التطور الأخير على ما يمكن أن يحدث نتيجة الرفض، بينما يتولى القانون الداخلي للمجلس تحديد الشروط و الإجراءات المتعلقة بطلب التصويت بالثقة .

### الفرع الثالث : إجراءات طلب التصويت بالثقة

إن طلب التصويت بالثقة يعتبر أيضا آلية لرقابة نشاط الحكومة و بالتالي تكون نتيجته إما الموافقة على السياسة المتبعة و عليه الاستمرارية في النهج المسطر و إما معارضة سياسة الحكومة ومنه تقرير مسؤوليتها التي تؤدي لاستقالته، و لأجل الوصول إلى هذه النتائج إما سلبا أو إيجابا لا بد من اتباع الإجراءات التالية :

#### 1- التسجيل

يتم إدراج طلب الثقة في جدول أعمال المجلس و ذلك بناء على طلب رئيس الحكومة، مع أن تحديد المدة التي يتم خلالها التصويت غير محددة و إنما ترك المشرع أمر ذلك إلى الاتفاق بين الحكومة و رئيس المجلس وهذا على غرار المشرع الفرنسي الذي نص في المادة 49 من الدستور على أنه: " يمكن للوزير الأول بعد تداول في مجلس الوزراء أن يطرح الثقة بالحكومة أمام الجمعية الوطنية من أجل التصويت على نص، في هذه الحالة يعتبر النص مقبولا إلا إذا قدم اقتراح بتوجيه اللوم يوضع خلال 24 ساعة التالية و يصوت عليه ضمن الشروط المنصوص عليها في الفقرة السابقة " حيث نجد أن المشرع الفرنسي فك اللبس الذي وقع فيه المشرع الجزائري من خلال تحديده النطاق الذي يجب لرئيس الوزراء بناء عليه طلب التصويت بالثقة حيث أن هذا الأخير يتم جملة أين يدمج طلب الثقة ومسألة توجيه اللوم خلال المدة المحددة ، لذلك يعتبر طلب الثقة إجراء غير مباشر إذ لم يحدد المشرع الجزائري المدة الزمنية التي يجب خلالها إتمام هذا الإجراء مما يعني أن المدة قد تطول أو تقصر:

(1) عبد الله بوفقة آليات تنظيم السلطة ، مرجع سابق ، ص 234.

أ- إذا كانت المدة طويلة و الأغلبية البرلمانية مكونة للحكومة، ففي هذه الحالة يتم دراسة الطلب من الطرفين لأجل التصويت بالثقة ليكون للمعارضة أن تتولى عملية جمع الأصوات لجانبها لأجل أن يتم التصويت بالرفض لإقناع المعارضين و ضمهم إلى صفها، و أيضا في حالة عدم حضور النواب للتصويت مع عدم توكيل من ينوب عنهم، يثير نفس الإشكال لطول أو قصر مدة التصويت على طلب الثقة ، ليكون بذلك تحديد يوم التصويت على الطلب بعد الاتفاق بين الحكومة و البرلمان، فالمدة الطويلة كما ذكرت تمكن الحكومة و الأغلبية البرلمانية من السعي للتصويت على الطلب و عليه فهذا الإجراء لن يكون مباشرا، بل قد يطول ليؤثر بذلك على المعارضة التي تسعى هي الأخرى من أجل رفض التصويت، و مهما يكن فإن الجلسة العامة للتصويت على الطلب لن تكون إلا بعد المدة الزمنية المحددة " بعد تسجيل التصويت بالثقة لصالح الحكومة في جدول الأعمال وجوبا " و هذا ليعلم بها أعضاء المجلس و يتوفر بذلك العدد المقرر دستوريا للتصويت كما أن الحكومة هنا لا تلجأ إلى هذا الإجراء إلا إذا كانت مقتنعة تماما بأن الأغلبية البرلمانية إلى جانبها و أنها ستحصل على التصويت على الطلب .

ب- إذا كانت المدة قصيرة و الأغلبية البرلمانية إلى جانب الحكومة فإن التصويت بالثقة يكون لصالحها دائما، ليكون للمعارضة أن تسعى إلى طلب التصويت بالثقة، ونشير هنا أنه إن كانت تتاح الفرصة للمجلس لأن يسقط الحكومة لعدم رضاه عن سياستها فهذه الآلية غير مقرر دائما لمصلحة المجلس و هذا لعدة اعتبارات (1).

\*لقد ربط المؤسس الدستوري بقاء المجلس الوطني بالموافقة على طلب الثقة و هو بذلك يبنه النائب لكي لا يبادر بالرفض والذي سيقابله لا محالة حل المجلس، فإذا ما رفض المجلس الوطني منح الثقة للحكومة تقدم هذه الأخيرة استقالته لرئيس الجمهورية، و يكون لهذا الأخير، أن يلجأ إلى حل المجلس بدلا من قبول استقالة الحكومة التي تتولى إدارة الشؤون العامة و الإشراف على إجراء انتخابات

تشريعية جديدة، عكس ما ينص عليه المشرع الجزائري نجد المشرع الفرنسي إذا ما تم امتناع المجلس الوطني الفرنسي على منح الثقة للحكومة، تقدم هذه الأخيرة وجوبا لرئيس الجمهورية استقالته دون الحل الرئاسي للمجلس.

\*إن المبادرة بطلب الثقة مقرر للحكومة و ليس للمجلس، ليكون لها الحق في طلب الثقة أو لا تطلبها أصلا، ثم أن طلب التصويت بالثقة يتم على إثر تقديم رئيس الحكومة البيان السنوي للسياسة العامة إلى جانب أن المجلس يستطيع أن يصادق على لائحة أو ملتصق الرقابة، فيسحب الثقة من الحكومة ومن ثم فهو في غنى عن انتظار طلب التصويت بالثقة عند طلبها و إسقاط الحكومة و هذا ما يؤكد أنها مقرر لمصلحة رئيس الحكومة فإذا ما أحجم المجلس عن إصدار ملتصق الرقابة فلا

(1) لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ،المرجع السابق ، ص 500

يقدم رئيس الحكومة بالتالي طلب التصويت بالثقة .

\*إذا رفض المجلس المصادقة على ملتصق الرقابة و عبر عن عدم رضاه عن السياسة المتبعة من طرف الحكومة بإصدار لائحة فقط، يكون لرئيس الحكومة انتهاج طريقتين لأجل إرغام المجلس للموافقة على إتمام عمله و سياسته المقبلة بـ:

- منح الثقة للحكومة للموافقة على سياستها رغم عدم رضاه عنها .

- دفع الحكومة إلى تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية بعدم الموافقة على طلب الثقة و بالتالي يكون لرئيس الجمهورية إما قبول استقالة الحكومة أو حل المجلس، و كل هذا يحدث رغما عن إرادة المجلس الذي لو أراد سحب الثقة من الحكومة لفعل عن طريق الالتجاء إلى ملتصق الرقابة .

## 2- المناقشة :

تعتبر المناقشة هنا محدودة، إذ بعدما يتناول رئيس الحكومة الكلمة و يشرح خلالها طلبه و بيان الهدف الذي تسعى الحكومة إليه، فإن حظيت بالثقة يكون للنواب التدخل و المناقشة، فيكون للنائب المساند للحكومة أن يتدخل في المناقشة، و يقابله نائب معارض لها (1) و يسعى كل منهما إلى تقديم الدعم من أجل الوصول إلى التأييد أو الرفض.

و بالرجوع إلى النصوص الداخلية للمجلس نجد أن المشرع لم يحدد المدة أو الوقت الزمني المقرر للمتدخلين وكذا الحكومة، وهو بذلك يخول لرئيس المجلس تحديد الوقت المناسب لهذه الأطراف المتدخلة، فتمنح الحكومة الوقت اللازم لتوضيح ما تريده باعتبارها صاحبة الشأن، كما يمنح النائب المساند والمعارض نفس المدة لتوضيح رأيهما آخذين بعين الاعتبار خصائص الطلب من حيث الموافقة أو الرفض و إن كانت المناقشة هنا تدل على عدم تكافؤ الطرفين، ذلك أن الأغلبية دائما تكون أقوى من المعارضة، إضافة إلى إمكانية حياد البعض الآخر مما يجعل هذا النقاش محدودا من جهة كما ذكرت و من جهة أخرى لا يعبر بصدق على رأي المجلس الشعبي الوطني كله.

## 3- التصويت

بعد الانتهاء من المناقشة التي تكون محدودة تأتي مرحلة التصويت، إذ يشترط لقبول الطلب موافقة الأغلبية البرلمانية إلى جانب الحكومة، و التصويت هنا يكون علني و بذلك يكون النائب مراقبا من قبل المجموعة البرلمانية المنتمي إليها وما لها من اتجاه بخصوص طلب الثقة (2).

فموافقة الأغلبية البسيطة على طلب الثقة، تتقرر نتيجة إمكانية أن الأغلبية البرلمانية معارضة للحكومة، و بالتالي يكون التصويت ضد الطلب و عليه كرس المشرع هذه النسبة لأجل الإبقاء على حظوظ الحكومة سواء كانت الأغلبية البرلمانية إلى جانبها أو معارضة لها، فالنسبة البسيطة تسمح

(1) المادة 89 قانون 14/89 المتضمن القانون الأساسي للنائب

(2) عبد الله بوفقة ، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق ، ص 239.

بمنح الثقة للحكومة التي تبقى في السلطة و تواصل انتهاج سياستها، أما في حالة رفض منح الثقة تقدم الحكومة استقالته لرئيس الجمهورية من جهة أخرى تكون إمكانية حل المجلس التشريعي وخاصة في الحالة التي يساند فيها رئيس الجمهورية الحكومة، لذلك كان من المفروض أن طلب الثقة آلية بيد

المجلس تتيح له الفرصة لسحب الثقة من الحكومة و تقرير مسؤولياتها السياسية، غير أن هذه الآلية سيف ذو حدين، إن لم يحسن المجلس استعماله أدى إلى حله .  
إن ما يمكن قوله بالنسبة لهذه الآلية أنها بيد الحكومة لمساومة البرلمان و إجباره على تأييد سياستها، أو جره إلى الحل، فطلب الثقة يعتبر سند دستوري يتلخص في أولوية مصلحة الحكومة على اختصاص المجلس الشعبي الوطني، مما يعني غياب الدور الرقابي للمجلس ليكون بذلك رفض الطلب المقدم من طرف الحكومة غير مقبول بالنسبة للمجلس و هذا لأجل استمرار الهيئتين معا في السلطة و إحداث التوازن بينهما .

إن هذه الآليات الممنوحة للمجلس لرقابة النشاط الحكومي تعتبر ذات فعالية معتبرة دستوريا رغم القيود المفروضة عليها، طالما أنها تؤدي لإمكانية سقوط الحكومة و سحب الثقة منها، على غرار الآليات الأخرى العديمة الأثر المدروسة في الفصل الأول، ماعدا من جانبها السياسي ، لكن في المقابل المشرع جمد هذا الإجراء نتيجة مكانة السلطة التنفيذية حيث ظل رئيس الجمهورية يعمل بين الفينة والأخرى على إقالة الحكومة و تعيين مكانها أخرى ليكون حجب الثقة عن الحكومة يرجع إلى ما لرئيس الجمهورية من سلطات مطلقة في هذا الاختصاص (1).

### المبحث الثالث :

#### **مدى فعالية آليات الرقابة في إطار التعددية السياسية بين الواقع والقانون**

إن عدم التجاء أعضاء البرلمان لاستخدام الآليات الرقابية المشار إليها سابقا يثير عدة تساؤلات مما يجعلنا نبحث عن سبب ذلك على المستوى القانوني والواقعي .

#### **المطلب الأول : على مستوى القانوني**

من المفروض أنه من الأسباب التي تعمل على تفعيل آليات الرقابة أن نواب المجلس يتمتعون بحصانة تجعلهم في مأمن من كل ما يصدر عنهم فكثير من الأعضاء أثناء تقديمهم لآليات الرقابة أو مناقشتها تصدر عنهم بعض الكلمات أو العبارات التي قد تشكل جرائم قذف أو سب لو كانت قد صدرت خارج المجلس، لكن الحق هنا في المناقشات البرلمانية يعني عدم المسؤولية البرلمانية ومنه يكون للعضو البرلماني الحق في التعبير عن رأيه بالقول في المجلس ولجانته دون التعرض

---

(1) G.Vedel , vers le régime présidentiel , P.F.S.P

للمساءلة الجنائية أو المدنية، ومعنى ذلك أننا أمام سبب من أسباب الإباحة تنتفي معه المسؤولية الجنائية ، و كذا المدنية و عدم المسؤولية البرلمانية دائمة إلى أن تنقضي مدة النيابة وهي شاملة لمختلف نشاطات البرلماني يعلنها أو يصرح أو يدلي بها، وكذلك التقارير التي يعدها وكذا التصويت داخل المجلس و الأساس القانوني لعدم المسؤولية البرلمانية نجده في أغلبية الدساتير فقد نص المشرع الجزائري بموجب المادة 103 دستور " الحصانة البرلمانية معترف بها للنائب مدة النيابة... لا يمكن أن يتابع أي نائب أو يوقف و على العموم لا يمكن أن ترفع دعوى مدنية أو جزائية أو يسلب عليه أي شكل من أشكال الضغط بسبب تصويته خلال ممارسته مهمته النيابية " (1)

فمن خلال هذه النصوص نجد أن نطاق عدم المسؤولية البرلمانية يتحدد بالأشخاص المستفيدين منها و هم أعضاء المجلس النيابي، و بالأقوال دون الأفعال، حيث تمتد الإباحة إلى ما يبديه النائب من أقوال و آراء ولا تشمل الأفعال و تقتصر الإباحة على الأقوال التي يبديها أثناء انعقاد جلسات المجلس، فلا تشمل مثلا التصريحات الصحفية التي يدلي بها، فهنا يتعين توافر سبب آخر للإباحة كحق النقد ، فالبرلماني النزيه يدرك تماما أن هذه الحصانة لم تمنح من أجل أن يقذف الناس أو يوجه لهم سبلا من الاتهامات أو أن يشهر بالوزير أو أن ينتقد وزيرا انتقادا غير مشروع، فالعضو النزيه الشريف هو

الذي يعلم تماما أن الحصانة لم تقرر إلا من أجل قيامه بعمله البرلماني بشكل موضوعي دون تسلط أو خوف .

و بالإضافة لتمتع عضو البرلمان بعدم المسؤولية البرلمانية، يتمتع أيضا بالحصانة البرلمانية هذه الأخيرة تعني عدم جواز اتخاذ أي إجراء للتحقيق في حق عضو البرلمان واتهامه بجريمة وقعت داخل أو خارج البرلمان إلا بعد الحصول على إذن المجلس (2) و لا يلزم هذا الإذن في حالة الجرم المشهود . والحصانة تعد امتيازاً للنائب بغرض تمكينه من أداء مهمته النيابية بعيداً عن أية ضغوط مادية أو معنوية أو متابعات قضائية المحتمل التعرض لها سواء من قبل الحكومة أو الأفراد وتختلف الحصانة البرلمانية عن عدم المسؤولية البرلمانية في أنها تشمل الجرائم التي وقعت خارج المجلس أما عدم المسؤولية البرلمانية فتتصرف إلى جرائم الرأي والتعبير داخل المجلس فمكان وقوع الجريمة له أهمية إضافة إلى نوعها، فالحصانة البرلمانية تغطي جميع الجرائم ما عدا ما يضبط منها في حالة تلبس أما عدم المسؤولية البرلمانية فلا تغطي سوى جرائم القذف والسب و البلاغ الكاذب التي تقع داخل المجلس ، إضافة إلى أن عدم المسؤولية تنصرف إلى الدعوى

- (1) كذلك نص المشرع المصري على نفس الشيء بموجب المادة 98 من الدستور " لا يواخذ أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من الأفكار و الآراء في أداء أعمالهم في المجلس أو في لجانه " .  
(2) سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق، ص 327

الجنائية والمدنية أيضا بينما الحصانة البرلمانية فلا تنصرف إلا للدعوى الجنائية ، و قد قررت لتحقيق المصلحة العامة و هي ضمانه لاستمرار البرلمان في سيره الطبيعي حتى لا تحول السلطة التنفيذية دون أن يعبر النواب المعارضين لها عن رأيهم ، و لأجل تحقيق الهدف الأساسي من الآليات وخاصة اللوائح و المتمثل في تحقيق الرقابة على أعضاء الحكومة و محاسبة الوزراء ومن ثم التمهيد لطرح الثقة في الحالات التي تستوجبها منح البرلماني الحق في أن يتحدث كما يشاء ويدلي بما يشاء من أفكار لدرجة أنه يستطيع أن يواجه الاتهام في واقعة ما للحكومة ككل أو إلى أي عضو من أعضائها وهذا كله تحت لواء الحصانة البرلمانية التي شرعت لأجل حماية النائب من أية ضغوطات ، فإذا كانت الحصانة بما تحمله من معنى مقرر للنائب ، مع هذا نجده لا يلتجئ إلى الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية ويقتصر على آلية السؤال وحتى الاستجواب نادرا ما يلجأ إليه رغم توفر كل الضمانات القانونية التي تكفل له الحماية فما الذي يعيق النائب على تجسيد ذلك على أرض الواقع.

### المطلب الثاني: مدى فعالية الآليات عن المستوى التطبيقي

لا يخفى ما الأحزاب السياسية من مهام ومسؤوليات على قدر من الأهمية والخطورة نظرا للمجالات التي يمكنها التدخل فيها، وخاصة تلك المتعلقة بتفعيل الحياة السياسية ، فهو دور جوهري وحاسم مما يجعلها تتعرض لانتقادات لادغة في حالة عدم القيام بالدور المكلف به ، وبناء على هذا نصت دساتير الجزائر في عهد التعددية على حق الأمة في اختيار ممثليها ، وأن الشعب هو مصدر كل سلطة و السيادة الوطنية ملكه وحده فما مدى الدور الذي تقوم به الأحزاب السياسية في تفعيل آليات الرقابة ؟

### الفرع الأول: الأحزاب ومدى استخدام آليات الرقابة الفعالة

لقد انطلقت الحياة السياسية في الجزائر بتشكيل أحزاب سياسية كثيرة و إن كانت في أغليتها أحزاب صغيرة على حسب تعبير توكفيل في تعريفه للأحزاب les grands partis politiques sont ceux qui s'attachent aux principes plus qu'a leurs conséquence « aux idées et non aux hommes » les petits partis sont sons foi objets leur caractères et emprunt d'un egoisme qui se produit obsten (1) فهي في مجملها أحزاب لا تختلف

في أيديولوجياتها وبرامجها، ومع هذا لم يمنع ذلك من وجود نزاعات واختلافات سياسية بينها لأنها كلها تنزع في حقيقة الأمر للوصول إلى السلطة والمحافظة عليها ، فغالبية

(1) Tocqueville :de la démocratie en Amérique ,Page 194

الأحزاب التي ظهرت في بدايتها ، كانت تنشط خفية وبمجرد الإعلان عن الحق في إنشاءها ظهرت هذه الأخيرة ، بعدما خنقت الحريات و الآراء بشكل مبالغ فيه قبل 1989 ظهرت هذه الأحزاب بعد الإعلان على التعددية للمشاركة في أولى انتخابات تعددية التي ألغيت نتائجها لأسباب معينة ورغم ذلك ظلت التعددية قائمة و شاركت الأحزاب في ثاني انتخابات تعددية في ظل الثنائية البرلمانية (1) . و من النتائج المتوصل إليها ، تتأكد بذلك بالفعل بداية التعددية السياسية و التنافس بين الأحزاب للتداول على السلطة الذي يعطي الأفراد و الجماعات و الأحزاب السياسية المختلفة الوصول إلى السلطة بصورة سلمية و ديمقراطية إذا ما تحصلوا على الأغلبية اللازمة التي تتيح لهم ذلك بوجود تعدد حزبي حقيقي يسمح بتنافس فعلي بين الأحزاب ذات التوجهات المتباينة كي تنتقل السلطة من حزب إلى آخر ، مما يعني أن التداول السلمي للسلطة قد لا يستقيم في ظل وجود حزب وحيد، كما كان عليه الحال في ظل أحادية حزب جبهة التحرير الوطني ، لذلك يشترط لحدوث هذا التداول وجود تعدد حزبي وهو ما حصل بعد 1989 ، إضافة إلى التنافس السياسي الحقيقي و الانتخابات الحرة و النزوية . وبإلقاء نظرة على التنافس السياسي الذي عاشته الأحزاب السياسية و التشكيلات المتعاقبة على المجلس الشعبي الوطني ناهيك عن مجلس الأمة ، يتبين وللوهلة الأولى أنه هناك فعلا تداول على سلطة البرلمان خلال فترة التعددية هذه، وخاصة أنه من الأهداف السياسية لظهور الأحزاب هو التداول على السلطة (2) عن طريق الاختيار الحر للشعب الجزائري" و أنه بالمقارنة مع مقولة " توكفيل" في تعريفه للأحزاب، فإن الأحزاب السياسية في الجزائر، و إن كانت صغيرة، فهي فعلا تداولت على السلطة وفق الأساليب الديمقراطية المستقاة من الدستور (3) لتظل بذلك شيئا لا يمكن

(1)الانتخابات التشريعية10 أكتوبر 1997

الحزب	التأسيس	المقاعد المحصل عليها
التجمع الوطني الديمقراطي	1997	156 مقعد
حركة مجمع السلم	1981/04/29	69 مقعد
جبهة التحرير الوطني	1954/11/01	62 مقعد
حركة النهضة	1990/11/28	34 مقعد
جبهة القوى الاشتراكية	89/11/20	20 مقعد
التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية	1989	19 مقعد
الأحرار	/	11 مقعد
العمال	1990/12/26	4 مقعد
الجمهوري التقدمي	1990/07/01	3 مقعد
الاجتماعية الليبرالي	/	1 مقعد
الإتحاد من أجل الحريات و الديمقراطية	1990/02/03	1 مقعد

(2) صفي الدين خربوش ، تداول السلطة في الوطن العربي WWW.Eldjazeera.ne

(3) المادة 3 من الأمر رقم 09/97 المؤرخ في 09/03/06 - متعلق بالأحزاب السياسية

الاستغناء عنه لأنها على الأقل تؤدي إلى اجتذاب المزيد من الآراء للتأثير في السياسة أكثر من أية جماعة أخرى، فتداول هذه الأحزاب له دور في تنشيط و تفعيل آليات الرقابة خاصة في ظل التنافس القوي للأحزاب المشكلة للمجلس و أحزاب المعارضة ، و إن بدى للوهلة الأولى سيطرة حزب واحد على أغلبية المقاعد و مع ذلك فإنه في حالة الائتلاف بين الأحزاب الأخرى يمكن أن يؤدي ذلك إلى ظهور قوى معارضة فعلا للسلطة (1) ، ليبدو ما للتعددية الحزبية من دور في تفعيل آليات الرقابة و مراقبة الحكومة.

و بالرجوع إلى الواقع العملي للبرلمان الجزائري خلال الفترة التشريعية الرابعة نجد أن هناك ثلاثة أصناف رئيسية للأحزاب تتنافس فيما بينها:

- فأولى هذه الأحزاب هي من اختارت مواجهة السلطة بشكل مباشر منتهجة النهج الراديكالي معارضة كل مقترحات التقارب مع السلطة (2).

- صنف ثاني اختار المعارضة بالمشاركة و التقرب من السلطة حيث شارك في السلطة من خلال الحكومة الائتلافية مع معارضته المحتشمة (3).  
-صنف ثالث من المعارضة موجود كتيارات غير مهيكلة و مع ذلك فلها تأثيرها حتى و إن كان غير مباشر في معارضة السلطة .

إن وجود هذه الأصناف الثلاثة الموزعة على مقاعد البرلمان و بدرجات متفاوتة من المفروض أن لها الدور الهام في تفعيل آليات الرقابة .

### الفرع الثاني : تأثير تشكيلة المجلس في تفعيل آليات الرقابة

إن المتأمل لتشكيلة المجلس يلاحظ سيطرة حزب التجمع الوطني الديمقراطي (4) خلفا لحزب جبهة التحرير الوطني ، ورغم هذه السيطرة فهناك تعددية في تشكيلة المجلس بين ديمقراطيين محافظين إسلاميين، اشتراكيين مما يعني أن المجلس قائم على التعددية الحزبية التي تكفل حرية الرأي العام و التعبير و الإجماع، إضافة إلى حرية المعارضة المنظمة التي تراقب الحكومة و تنتقدتها عندما تنحرف و تكشف أخطاءها للرأي العام، مما يولد ضرورة تحقيق الرقابة السياسية لأجل الحيلولة دون طغيان الحكومة و تحكمها و استبدالها أيضا (5) ، و للحد من ذلك فقد سعت غالبية الحكومات المتعاقبة على الحكم إلى تشكيل حكومات ائتلافية و هذا دائما بهدف التقليل من المعارضة لذلك

(1) Maurice diverger , les parties politique (avec 45 tableaux et graphique librairie Armand colin 103 Boulevard Saint Michel , paris 5° 1976 Page 240

(2) من بين هذه الأحزاب نجد جبهة القوى الاشتراكية

(3) كحزب حمس .

(4) حزب التجمع الوطني الديمقراطي تم تأسيسه سنة 1997 ليحصل على أكثرية الأصوات في ظل التمثيل النسبي الذي يسمح لأحد الأحزاب بالحصول على أغلبية كبيرة دون أن تكون له قاعدة انتخابية تسمح له بالفوز بذلك القدر فلم يمر على إنشاء هذا الحزب سوى شهران، و إن كانت أغلبية مناضليه مستقلين عن حزب جبهة التحرير الوطني .

(5) كريم يوسف كاشاش ، المرجع السابق ، ص 557.

يتحقق الوصول للحكم على مدى دور الأحزاب في تفعيل آليات الرقابة انطلاقا من معرفة مكانة و وزن و أهمية و فعالية كل حزب من خلال مساهمته في التشريع و مراقبة الحكومة و بالتالي معرفة مدى تأثير الأحزاب في تفعيل آليات الرقابة يبدو من خلال مساهمة هذه الأخيرة في استخدامها و تأثير ذلك على الحكومة.

ومن خلال تفحص حجم النشاط الرقابي للأحزاب في الفترة التشريعية الرابعة، يبدو متوسط و غير متناسب مع عهدة برلمانية كاملة، بحيث تم تشكيل لجننتين للتحقيق ولم يظهر عنهما أي تحقيق وهي حصيلة ضعيفة جدا، فمن باب المقارنة مع العهدة الفرنسية تم إنشاء 16 لجنة تحقيق في نفس الفترة أما بالنسبة للاستجواب تم تقديم 6 استجابات للحكومة لا غير .

بينما الأسئلة تعتبر الآلية الأكثر استخداما و التي يمكن من خلالها تقييم مدى إتجاه الأحزاب لها مقارنة بالآلتين السابقتين فنجد التشكيلات السياسية الأكثر استعمالا لها :

الفترة من 1997 إلى 2002 على مستوى م.ش.و	الحزب	كتابي	شفوي
	حمس	200	75
	FLN	185	46
	RND	100	79
	النهضة	17	104
	التجمع من اجل الثقافة والديمقراطية	24	32
	جبهة القوى الاشتراكية	01	26
	العمال	00	06
	الأحرار	92	39

من خلال هذه المعطيات نجد أن الأحزاب المشكلة للحكومة هي الأكثر استعمالاً لهذه الآلية مقارنة بالأحزاب الأخرى وقد يعود هذا الأمر إلى عدد المقاعد المحصل عليها، ولكن هذا لا يمنع من استعمال الآلية و بكثرة من الأحزاب الأخرى خاصة المشرع الجزائري لا يشترط التعددية في ذلك، و هذا مقارنة بالآليات الأخرى لتعبر هذه الأرقام عن درجة فعالية ونشاط كل حزب و عن فعالية آلية السؤال و استخدامها من طرف النواب مقارنة بالآليات الأخرى .

كما يلاحظ أيضا أن استخدام نواب المجلس للآليات الرقابة اتجه كلية صوت آلية السؤال، بينما الآليات الأخرى و خاصة ما تعلق منها بملتمس الرقابة أو عدم التصويت عند طلب الثقة، لم تلجئ إليه الأحزاب و لم تتألف حتى لطرح أي من الألتين، ليبقى دائما الواقع العملي للآليات منحصرا في السؤال دون غيره من الآليات الفعالة المرتبة للمسؤولية السياسية ليبقى الحال على ما هو عليه في ظل حكم الحزب الواحد ليكون هذا كله مجرد تعددية سياسية داخل الحزب الواحد، و كما يقول Jules ferry

« Entre un pays qui veut qu'on le gouverne et un parti qui semble n'avoir de goût, ni d'autres règles que de désarmer le pouvoir, le malentendu est profond il peut devenir désastreux »

إضافة إلى أنه من غير المعقول أن تلجأ هذه الأحزاب إلى محاسبة الحكومة التي تنتمي إليها، هذه الأخيرة و لأجل إقبال باب المعارضة في وجه الأحزاب الأخرى سعت دائما إلى تشكيل حكومات ائتلافية تتضمن التشكيلات السياسية الحائزة على أكبر تمثيل في المجلس ، مما يعني أن اللجوء إلى استخدام هذه الآليات الفعالة سيكون في غير صالح الحكومة التي تتشكل منها الأحزاب الفاعلة في الحياة السياسية من جهة ، و من جهة أخرى فإن اللجوء إلى هذه الآليات فيه إضرار بمصالحها قبل كل شيء وحتى و إن لم تلجأ إلى إنشاء ائتلاف حكومي، فإن كل برامجها و مشاريعها ستمر دون أي اعتراض، مما يعني أيضا غياب آلية كل من ملتمس الرقابة أو عدم التصويت بطلب الثقة و هذا دوما نتيجة السيطرة المحكمة للحزب الذي يكون دائما رئيس الحكومة المعين مختار من التشكيلة السياسية الحائزة على الأغلبية البرلمانية وذلك منعا لأية معارضة سياسية كانت إضافة إلى سعي رؤساء الحكومات دوما للعمل على الحد من المعارضة السياسية .

### الفرع الثالث: دور المعارضة في تفعيل آليات الرقابة

تبرز المعارضة السياسية في محاسبة الحكومة ومساءلتها في كل صغيرة وكبيرة عن سياستها التي انتهجتها خلال سنة كاملة من العمل، و أيضا لدى مناقشة البرنامج الحكومي، فهي تعمل دوما على انتقاد الحكومة في كل صغيرة سهت عنها أو في كل نقطة تمس بفئات المجتمع و بالأسس و القيم القائم عليها و حتى بايديولوجياتها، لدى فمن المفترض أن تكون آليات الرقابة هنا ذات تأثير بالغ الأهمية على النشاط الحكومي ومحاسبته، فالمعارضة تتولى مهمة رقابة و استجواب الوزراء المقابلين في الحكم، لتكون بذلك مشروع الفريق الوزاري الذي سوف يتولى الحكم إذا نجح الحزب في ترجيح كفة الانتخابات (1) .

و لا يخفى أن العلاقة بين السلطة و المعارضة تعبر في كل مكان و زمان عن مستوى الحياة السياسية و عن خصائص المجال السياسي للمجتمع، و من ثمة عن درجة تقدمه و ارتقائه فالتخارج بين السلطة و المعارضة ينجم عن مجال سياسي مغلق، تتطابق حدوده السلطة، لذلك فالسلطة ترى في المعارضة عدوا يجب الإجهاز عليه، و أخذه دوما على حين غرة فتعمل على إضعاف المعارضة بل تذهب إلى أن كل من لا يواليها، فهو عدو محتمل في حين المعارضة لا ترى في

(1) ميشال مياي ، دولة القانون، مقدمة في نقد القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1990 ، ص 89 .

السلطة سوى شر يجب استئصاله، لتكون مشكلة هذين الطرفين في عدم الالتقاء و عدم الحوار و بالتالي فالسلطة لا ترى في النظام شيئا يحتاج الإصلاح و المعارضة ترى وجود شيئا يمكن أن يصلح ليكون عدم توافق الفئات الاجتماعية و الأحزاب السياسية على ماهية المصلحة العامة يحول دون

ارتقاء الجماعات إلى مستوى المجتمع المتدامج ، لذلك فوجود معارضة منظمة من العناصر المهمة في الحكومة الديمقراطية ، إذ لا بد من وجود معارضة قادرة على نقد سياسة الحكومة لتقدم بديلا معقولا لها ، فيكون واجب المعارضة من تواجدها في البرلمان هو نقد عيوب الحكومة و مساءلتها حتى يكون أساس سياستها مراعاة اتجاه الرأي العام (1) فانتقاد سياسة الحكومة وبرامجها ومساءلتها دوما عما اقترفته من أخطاء يهدف إلى إغراء الحكومة لتعديل سياستها أو إقامة المسؤولية السياسية لها و حتى إسقاطها باستخدام آليات الرقابة الفعالة، ليتحقق بذلك للمعارضة التواجد السياسي و التأثير البالغ على السلطة التنفيذية بتفعيل آليات الرقابة .

إن المعارضة من خلال استخدام هذه الآليات تجعل الحكومة مستعدة دوما لتجنب مثل هذه المواقف بالعمل قدر المستطاع على تنفيذ برامجها و عدم الحياد عنها ، فهي هنا تستخدم آليات الرقابة متى ثبت لها و أن الحكومة حادت عن النهج المسطر لها، كما تستخدمها مبرزة بذلك مالها من أهمية في معارضة السلطة، و أن اختيار الشعب لها لم يكن وليد المطامع (2) و إنما خدمة للشعب و حفاظا على سيادته، لذلك تعمل على استخدام هذه الآليات غير آخذة في الحسبان ما يمكن أن ينجر عنه ذلك الاستعمال، فمن خلال استخدام أحزاب المعارضة لآليات الرقابة لمحاسبة الحكومة عما انتهجته و سطرته، نلاحظ أن آليات الرقابة محصورة الاستعمال هنا أيضا في السؤال بشقيه الكتابي و الشفوي، الاستجواب و لجان التحقيق، غير أن السؤال الشفوي أخذ النصاب الأكبر من حيث الالتجاء إليه إذ نجد :

الفترة	الحزب	الآلية	العدد	المجموع
جوان 97 إلى جوان 2002	جبهة القوى الاشتراكية	السؤال الكتابي	1	27
		السؤال الشفوي	26	
	حزب العمال	السؤال الكتابي	06	06
		السؤال الشفوي	00	
	حركة النهضة	السؤال الكتابي	17	121
		السؤال الشفوي	104	

هذه الأحزاب تمثل إلى العمل المعارض و العلني باستعمال السؤال الشفوي مقارنة بالسؤال الكتابي من خلال الإكثار من استخدام آلية السؤال الشفوي المتبوع بمناقشة و الذي يعد آلية ذات

(1) و (2) عبد الكريم كشاش ، المرجع السابق ، ص 512 ، 524

بعد سياسي له تأثيره الفعال على الحكومة .

و إن أثبتت هذه الإحصائيات ميل المعارضة إلى استخدام آلية السؤال مقارنة بالآليات الأخرى وهذا لتبنيها المعارضة المعلنة ليتجلى ما للمعارضة من دور في جعل الحكومة تبدل الجهد الكافي لأجل موافقة أعضاء البرلمان على سياستها عند عرض برنامجها للمناقشة، فحتى و إن تبين بأن جميع البرامج المناقشة تم التصويت عليها، إلا أن وجود من ينتقد و يعارض سياسة الحكومة فيه الكثير من الدلالة على أن للمعارضة فعلا دورا في تفعيل آليات الرقابة .

فلو أخذنا مقارنة بسيطة بين مناقشة البرنامج الحكومي في ظل الأحادية الحزبية، أين يعرض البرنامج للمناقشة فيصوت عليه المجلس مع اعتراض معدوم تقريبا ، بينما نجد أن بداية التعددية السياسية سمحت للمعارضة من الظهور والبروز (1) وقد يرى البعض أنه لا معارضة في النظام السياسي الجزائري وأن لهذه الأحزاب هدف وهو البقاء في الساحة السياسية فعلى حسب رأي رئيس الحكومة الأسبق السيد: سيد أحمد غزالي: "إن الحزب المعارض الوحيد في الجزائر هو جبهة القوى الاشتراكية وأن بقية الأحزاب الأخرى من صنع النظام" وإن كان هذا القول، قد لأمس جزء من الحقيقة إلا أنه بالنظر إلى الواقع العملي للأحزاب الأخرى كحزب العمال و النهضة مثلا نجدها أيضا تلجأ إلى استخدام أسلوب المعارضة مما صنفها و لو جزئيا بأحزاب المعارضة، طالما أنها تعترض وتقف في وجه السلطة متى حادت عن سياستها، و قد أشرنا إلى استخدام المعارضة بما فيها الأحزاب

المذكورة أعلاه للآليات المعدومة الأثر دون الآليات الفعالة مما يشكك في مصداقية هذه الأحزاب بأنها فعلا أحزاب معارضة فما المانع من تحقيق ذلك؟

### الفرع الرابع : المعارضة و لائحة اللوم

تعمل أحزاب المعارضة على انتقاد سياسة الحكومة و برامجها و مساءلتها دوما عما ارتكبته من أخطاء، وعلى اعتبار أن البرلمان الجزائري يتكون من أغلبية برلمانية مساندة للحكومة و أقلية معارضة لسياستها، فإذا ما أخذنا نسبة المقاعد المحصل عليها من طرف الأحزاب المعارضة نجدها 58 مقعد، في حين أن النسبة المقررة لطلب لائحة اللوم يوافق 7/1 أي  $380 \div 7 = 54$  مقعد أي أن النصاب القانوني المطلوب يؤكد إمكانية التجاء أحزاب المعارضة لآلية ملتزم الرقابة وبالتالي تفعيل هذه الآلية واقعا ، و لكن المعارضة هنا قد تصطدم بالخطوة الموالية للتصويت على اللائحة فإشترط نسبة 3/2 أعضاء البرلمان نسبة لا يمكن تحقيقها من طرف أحزاب معارضة ، مما قد

(1)

التصويت بنعم	التصويت بلا
158	01
245	72

يترتب عنه عدم التصويت على اللائحة طالما أن الحكومة المتعاقبة على الحكم سعت دوما لتشكيل حكومة ائتلافية وبالتالي عملت على التقليل من المعارضة ، فحسب تعبير الكاتب جاد الكريم الجباعي: " أن ضعف المعارضة هو قوة السلطة الوهمية ، وقوة المعارضة هي قوة السلطة الفعلية و مصدر هذه القوة الفعلية هو الوطن ، القانون والحرية " (1) ، و إن كانت المعارضة الجزائرية محتشمة، نظرا لحدائث التجربة البرلمانية الجزائرية ، فإن الأحزاب السياسية وخاصة المعارضة ، أصبحت تلعب دورا كبيرا في التأثير على البرلمان و بالتالي على السلطة التنفيذية فقد أصبح البرلماني ممثلا للحزب ذلك، أن اختيار الشعب لأغلبية ممثلي حزب معين ليس معناه اختيار برلمان بقدر ما هو اختيار واعتناق لسياسة الحزب الذي تنتمي إليه هذه الأغلبية ، ليبقى لموقع ومكانة كل حزب مفعوله الذي يؤثر عمليا على آليات الرقابة، التي تعمل هذه الأحزاب على تنشيطها حتى و إن كانت بدرجة محدودة ومحتشمة نسبيا و هذا نتيجة القيود المفروضة على البرلماني قانونيا و سياسيا أيضا .

### المبحث الرابع : آثار الرقابة البرلمانية

إن ممارسة السلطة يترتب عنها مسؤولية من يمارسها لذلك فالمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية تتمثل في المسؤولية الوزارية (2) التي تتحملها أمام البرلمان باعتبار هذا الأخير نائب وممثل الشعب صاحب ومالك السيادة الوطنية (3) و هذه المسؤولية تعتبر من آثار الرقابة البرلمانية مع استبعاد نوعين من المسؤولية عن أعمال السلطة التنفيذية :

#### 1-المسؤولية المدنية :

و يقصد بها وجوب تعويض الضرر من طرف المتسبب فيه أو من يكون تحت سلطته، و هذه المسؤولية يختص بنظرها القضاء و تنظرها المجالس النيابية ، غير أنه ليس لها علاقة بالسلطة التنفيذية أو البرلمان (4) .

#### 2-المسؤولية الجنائية :

و يقصد بها معاقبة الجاني في جسمه أو في أمواله بسجنه أو تغريمه، و قد يقصد بها مساءلة الوزراء عن الجرائم التي يرتكبونها سواء كانت خيانة عظمى أو مساس بالأفراد و هذه المسؤولية يختص بنظرها القضاء أيضا ، إلا أن هناك بعض الدول التي تعود بنظرها إلى المجالس النيابية . و عليه فالمسؤولية السياسية لا تتأسس على خطأ مدني أو جنائي إنما على مخالفة سياسية يرتبط

(1) جاد الكريم الجباعي : جدل السلطة والمعارضة ، مقدمات في إصلاح السياسة www.hem.bredband.net

(2) عبد الله عبد الغاني بسيوني: المرجع السابق ، ص 661 .

(3) الدكتور لمين شريط ، واقع و وظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم ، مقال ، مجلة الفكر البرلماني العدد 3 ص 77 .

(4) إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق، ص 151 .

تقديرها بالمجالس النيابية، فمن المعروف أن تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في ظل النظام البرلماني تقوم على دعامين أساسيين، تتمثل الأولى في حق البرلمان في إثارة المسؤولية الوزارية و الثانية في حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، و بانتقاء إحدى هاتين الدعامين لا يقوم للنظام البرلماني قائمة (1) فالمسؤولية السياسية هي إحدى متطلبات الديمقراطية و علامة أساسية من علامات دولة القانون، لذلك تعتبر نتيجة حتمية تترتب على أن الشعب هو صاحب و مصدر كل السلطة في الدولة ليكون من حقه مساءلة و محاسبة الحكام (2).

والمسؤولية السياسية أول ما ظهرت كانت ذات بعد جنائي و بصفة فردية لتتوسع و تصبح جماعية ذات بعد سياسي نتيجة عدم رضى البرلمان عن كيفية تسيير الشؤون العامة للدولة و هذا دائما نتيجة مواقف سياسية متشددة ، و خاصة في حالة المعارضة السياسية الفعالة والتي يكون من آثارها التخلي عن السلطة.

من هنا تكمن التفرقة بين نوعين من المسؤولية، فمعارضة البرلمان لسياسة وزير معين أو كيفية تسيير قطاع محدد تؤدي إلى المسؤولية الفردية، أما معارضة البرلمان للتوجهات الكبرى لسياسة بعض الوزراء أو الحكومة بكاملها تؤدي إلى المسؤولية التضامنية (3) و قد تضمنت هذه التفرقة العديد من الدساتير الدول البرلمانية بينما اكتفى المشرع الجزائري بالنص على المسؤولية التضامنية للحكومة دون المسؤولية الفردية .

### 3: المسؤولية التضامنية

يوجب هذا النوع من المسؤولية استقالة الحكومة بأسرها، طالما أنها تمس ثابت من الثوابت العامة لسياسة الوزراء، و إن كانت منسوبة أصلا لرئيس الوزراء إلا أن هذا الأخير من عين طاقمه الوزاري، بهدف إتباع السياسة المنتهجة، ذلك أن أساس النظام البرلمان هو القيام على التضامن الوزاري، طالما أن القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء صدرت بالإجماع، فبناء على اضطلاع الوزارة بأعباء الحكم باعتبارها المحور الرئيسي للسلطة التنفيذية، فإن المسؤولية الكاملة تقع على عاتقها.

(1) إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص 303 .

(2) نشأ نظام المسؤولية السياسية خلال القرن 19 بإيطاليا ، و عمليا ظهر في ظل النظام البرلماني أين كانت السلطة في البداية مطلقة، فالملك هو الدولة إذا أنه لا يخطأ ذلك أن الشرعية الوراثية لا تحتمل الخطأ في ظل هذا الوضع كان للبرلمان إلزام الملك و إخضاعه لتنفيذ التشريعات الصادرة عنه بالتصويت في البداية على أي قانون ضد أي وزير من وزراء الملك أو مستشاريه، هذا الأسلوب تطلب الموافقة المسبقة للملك لذا تم التخلي عنه ليلجأ إلى أسلوب آخر و هو أسلوب الإتهام حيث يوجه مجلس العموم تهمة معينة للوزير الذي يريد التخلص منه ليحول إلى مجلس اللوردات لمحاكمته بهذا نشأت المسؤولية السياسية انطلاقا من المسؤولية الجنائية، وكانت نتيجة الإتهام أو اللوم أن يفقد الوزير وظيفته عقابا على الخطأ الذي حدث نتيجة إدارته فاعتبرت هنا المسؤولية الفردية .

أما معالم المسؤولية التضامنية، فقد برزت كنظرية و واقع عندما إتخذت كندا مبدأ أن تكون لها حكومة، هذه الأخيرة تكون مسؤولة، و إن لم يحدد نوع هذه الحكومة المسؤولة و كيفية مساءلتها لذلك كانت فكرة المسؤولية التضامنية من كندا و ليس إنجلترا، إلا أن أول إستقالة جماعية كانت للحكومة البريطانية سنة 1782 نتيجة المسؤولية الجماعية للحكومة أمام البرلمان.

(3) فوزي أو صديق، المرجع السابق، ص 166 .

لذلك تعد المسؤولية الوزارية حجر الزاوية و الركن الأساسي في بناء النظام البرلماني و بدونها يفقد هذا النظام جوهره و تتغير طبيعته.

إن المسؤولية التضامنية تطرح مسؤولية الوزارة في مجموعها عن السياسة العامة التي تسيير عليها أمام البرلمان و يلزم الحصول على تأييده لها، و لكن هنا يطرح إشكال هو مدى تحديد مجال السياسة العامة والذي يؤدي إلى المسؤولية التضامنية ؟

إن الدراسات المتعددة لتحديد هذا المجال انتهت إلى إرجاع الأمر إلى ترخيص الحكومة من جهة و تقدير البرلمان من جهة أخرى ، على أنه يمكن توضيح ذلك من خلال :

إن قرار سحب الثقة الموجه لرئيس الحكومة يمس الحكومة في مجموعها و يؤدي إلى الاستقلال الجماعي للطاغم الحكومي و يعود للحكومة تحديد الأمور المتعلقة بالسياسة العامة للدولة عند إثارة مسؤولية وزير بعينه أو عدة وزراء و عليها أن تكشف عن نيتها قبل تصويت البرلمان عن قراره (1) بالمقابل يكون للبرلمان الحق في اعتبار أي موضوع من الموضوعات المطروحة أمامه متعلق بالسياسة العامة للوزارة ومرتبا للمسؤولية التضامنية، ليتضح من خلال ذلك أن المسؤولية التضامنية تجمع بين طرفي الحكومة و البرلمان ، و لتحديد المبادئ الخاصة بالمسؤولية السياسية لابد من النظر إليها من جهة هذين الطرفين و هما الحكومة و البرلمان .  
ويترتب على تقرير المسؤولية السياسية أمام البرلمان نتيجتان :

1- إما أن يساند المجلس العمل الحكومي و من ثم تستمر الحكومة في الأداء و هذا الأمر كان سائدا في بريطانيا، حيث الأغلبية البرلمانية هي التي تساند الحكومة و تتشكل منها، لذلك فإن الأغلبية دائما تناصرها، لذلك تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، فلها أن تجيب عن سياستها المتبعة و لكن إجابتها هذه الناتجة عن مساءلة المجلس لها لا تنتج عنها سقوط الحكومة و هذا لأن المجلس يساند الحكومة .

2- إما أن تفقد ثقة المجلس و بالتالي يتوجب على الحكومة في هذه الحالة أن تستقيل و لا تستمر في أداء الأعمال الحكومية و الاستقالة هنا تحدث نتيجة معارضة البرلمان برنامج الحكومة فلا يمنحها الثقة لاستمرارية العمل الحكومي ليتوجب عليها عدم البقاء في العمل طالما أن برنامجها يعارضه المجلس ليمتد سحب الثقة و تشمل الحكومة بكاملها فالنتيجة الأولية في حالة عدم حصول برنامج حكومة على ثقة البرلمان، هو سقوطها، و بالتالي تقديم الاستقالة و بذلك تعتبر المسؤولية السياسية أمام البرلمان العنصر الأساسي للنظام البرلماني حتى و لو كان العنصرين المتعلقين بثنائية السلطة التنفيذية أو حق الحل مفقودين (2)

(1) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العمومية و في الفكر الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي سنة 1996، ص 496 .

(2) مورييس ديفرجيه ، المرجع السابق، ص 497.

### المطلب الأول : واقع المسؤولية السياسية في النظام الجزائري

إن جوهر النظام البرلماني كما ذكرت سابقا يكمن في المسؤولية الوزارية ، و على حسب قول أحد الفقهاء " أن الحكومة البرلمانية ليست في نهاية الأمر شيئا آخر سوى المسؤولية الوزارية في أقصى حدودها " و بما أن النظام الجزائري و إن لم يكن برلماني مطلق فإنه استمد الكثير من المبادئ البرلمانية، منها خاصة توقيع المسؤولية السياسية، هذه الأخيرة تقع على السلطة التنفيذية التي تعد هنا ثنائية التكوين، لذلك فلا بد من معرفة على من تقع المسؤولية السياسية، هل على الحكومة لوحدها، أم رئيس الجمهورية أيضا مسؤول طالما أنه يتولى تعيين رئيس الحكومة و إبداء رأيه على الطاقم الوزاري المعين، إضافة إلى مشاركته في ضبط البرنامج الحكومي بعرضه على مجلس الوزراء الذي يرأسه شخصيا.

### الفرع الأول: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية- التوقيع أو عدم المسؤولية-

بما أن توقيع المسؤولية السياسية من خصائص النظام البرلماني، لذلك فلا بد من البحث أولا في خصائص هذا النظام لأجل معرفة مدى مسؤولية أو عدم مسؤولية رئيس الجمهورية فمن خصائص النظام البرلماني نجد أيضا ازدواجية السلطة التنفيذية و التي يعد الهدف الأساسي منها هو إضعاف سلطة رئيس الدولة، غير أن هذه الازدواجية تسفر عن نتائج عكسية في ظل انتخاب رئيس الدولة عن طريق الاقتراع العام، إذ أنها تدعم مركزه و تقويه في الدولة (1) ، كما يترتب عن هذه الازدواجية قاعدة و أن رئيس الدولة لا يتولى سلطات تنفيذية فعلية ولا يعتبر مركز ثقل في تسيير دفة الحكم في البلاد و بقاءه كرمز لوحدة الدولة و أداء الأدوار التشريعية و البروتوكولية أو بعض الصلاحيات التي يمارسها كرئيس دولة فقط ، و ليس باعتباره عضو في الحكومة ولهذا لا تقع على عاتقه أية مسؤولية سواء كان ملكا أو رئيسا للجمهورية و يترتب على ذلك :  
- بما أن الوزارة هي المسؤولة فإنه لا يجوز انتقاد الرئيس لانعدام مسؤولياته .

- إن توقيع رئيس الجمهورية عن القرارات الصادرة عنه لا تخلي مسؤولية الحكومة و ذلك لوجود توقيع رئيس الحكومة والوزير المختص إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية و بناء على هذا ظهرت عدة آراء للفقهاء حول المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية و ذلك للاختلاف حول مركز الرئيس و حقيقة دوره في ممارسة السلطة التنفيذية .

### الرأي الأول :

يرى أن لرئيس الجمهورية دور سلبي، و ذلك لأنه لا يتمتع بأي سلطات إيجابية في إدارة شؤون الحكم و إنما يتولى فقط الوظيفة التشريفية لينتج عن ذلك أن الإختصاصات المنصوص عليها في الدساتير يتولاها الوزراء و هذا بناء على أن النظام البرلماني يقوم على رئيس الدولة غير

(1) لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 588

المسؤول و أن الوزارة هي المسؤولة و بالتالي فإنه لا تتقرر أية سلطات فعلية لرئيس الدولة وإن كان هذا الرأي صحيح من ناحية أن الوزارة هي المسؤولة فليس معنى ذلك أن مسؤولياتها مبنية على الدور السلبي لرئيس الجمهورية، و ذلك أنه هناك الكثير من الأنظمة البرلمانية المسؤولية السياسية تقع على الحكومة و لرئيس الجمهورية يتولى الدور الفعلي في سياستها.

### الرأي الثاني:

إن الرئيس و إن لم يكن مسؤولاً من الناحية السياسية فإن هذا لا يمنع من أن الإختصاصات المعهودة في الدساتير يمارسها بطريقة دقيقة و فاء للقسم الذي أقسمه على احترام دستور الدولة و قوانينها (1) كما أن النظام البرلماني لا يتنافى و اشتراك رئيس الدولة الوزارة في إدارة شؤون الحكم حسب رأي Esmein بل له الحق أن تكون له آراء أو سياسة خاصة يعمل على تنفيذها و لكن يشترط مراعاة ، أن يستطيع رئيس الدولة إيجاد وزارة مستعدة لتحمل المسؤولية السياسية و أن تكون محتفظة في الوقت ذاته بثقة الهيئة النيابية ، أو أن يغطي الوزراء دائما نشاط رئيس الدولة و ألا تنسب أعمال الحكومة إلا للوزراء و أن يحيطوا تدخله بكل ما يستطيع من الكتمان و السرية ، فأعمال الحكومة و تصرفاتها يجب أن تعد في نظر الجميع أنها من صنع الوزارة المسؤولة عنها و حدها (2) .

### الرأي الثالث:

يرى بأن الوزارة هي المحور الفعال في إدارة أعمال السلطة التنفيذية و ممارستها لذلك فإن المسؤولية السياسية تقع كاملة عليها، دون رئيس الدولة رغم مباشرته للكثير من الإختصاصات التشريعية و التنفيذية و خاصة منها تعيين رئيس الوزراء و إقالته و حق دعوة البرلمان للانعقاد و حق حله، إلا أن ممارسته لجميع هذه الإختصاصات تكون عن طريق الوزارة لذلك تستبعد مسؤوليته.

### الرأي الرابع:

و هو رأي الأستاذ Wigny الذي يرى بأنه مادام يطلب من الرئيس التوقيع على بعض أعمال الدولة فإن هذه التوقعات لا يمكن أن تكون عملاً أوتوماتيكياً ، لأنه لا يعد قائماً بمهمته على وجه مرض إذ اقتصر على مجرد الإمضاء على ما تقدم له من أوراق دون سابق بحث و تمحيص .  
هذه الآراء المنصبة كلها حول انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية لأجل الوقوف على الرأي الأرجح و إسقاطه ذلك على النظام السياسي الجزائري الذي أخذ الكثير من خصائص النظام البرلماني، و بالرجوع لأحكام الدستور نجد:  
لقد تبنى المشرع الجزائري النظام الرئاسي المتشدد والذي يعد نظاماً مختلطاً كما أشرنا إلى ذلك في

(1) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 274.

(2) عبد الحميد متولي عبد الله ، أنظمة الحكم في الدول النامية و بوجه خاص في مصر، منشأة المعارف ، الطبعة الثانية ، الإسكندرية 1993 ص 651

بداية هذه الدراسة، فرئيس الحكومة يتم تعيينه و إنهاء مهامه من قبل رئيس الجمهورية بعكس النظام البرلماني، الذي يتم فيه تعيين رئيس الحكومة من قبل الأغلبية الفائزة في الانتخابات إضافة إلى تعيين أعضاء الحكومة، فلا يمكن لأية حكومة أن تكون منبثقة من غير الأغلبية الفائزة في الانتخابات و بذلك فلها ممارسة جزء مهم من النشاط الحكومي ، و على عكس ذلك لرئيس الحكومة في النظام السياسي

الجزائري لا يمارس كافة النشاط الحكومي، إذا أنه لا يتدخل في الميدانين الخارجي و الدفاع الوطني اللذان يعدان من اختصاصات رئيس الجمهورية باعتباره وزيرا للدفاع والمسؤول عن السياسة الخارجية فرغم هذه الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية والتي توجب المساءلة السياسية حولها فإنه لا يسأل جنائيا و لا توجد أي إمكانية لطرح مسؤوليته السياسية (1) رغم أن الحكومة في ممارسة سياستها تطبق برنامج رئيس الجمهورية و الذي راقبه ووافق عليه من خلال اجتماع مجلس الوزراء، مع ذلك فرئيس الجمهورية يتولى ممارسة السلطة الفعلية والحكومة تتحمل المسؤولية ، فرئيس الجمهورية وإن كان يترأس مجلس الوزراء ويوقع القرارات الصادرة فيه إلى جانب توقيع رئيس الحكومة والوزراء المختصين ، فإن أعماله هذه كلها تعد شكلية لا يترتب عنها أية سلطة ونتيجة لذلك فرئيس الجمهورية، غير مسؤول نهائيا، كما لا يوجد أي شكل من الأشكال التي تدل على إمكانية طرح مسؤوليته السياسية (2) و لا حتى الجنائية وخاصة في ظل دستور 1989 .

### **الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في دستور 1996**

إن المشرع الجزائري نص على أن رئيس الجمهورية غير مسؤول دستوريا من الناحية السياسية، نتيجة ما يقوم به من أعمال أثناء توليه السلطة ، رغم مباشرته لكل الصلاحيات المخولة له فهو غير مسؤول سياسيا ، لكن في التعديل الدستوري لعام 1996 نص على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية ، هذه الأخيرة تعتبر أيضا مسؤولية سياسية و لكن مع فارق بسيط هو أن العقوبة فيها تكون شخصية، و إن كان كلاهما يؤدي إلى التنحي عن السلطة فالمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية فردية، و ما يمكن أن يترتب عن ذلك ينصب عليه وحده .

لذلك تبنى المشرع في تعديل 1996 هذا المبدأ الدستوري بنص المادة 158فقرة 1 " تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى ."

(1) تم إرساء مبدأ المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية بنص المادة 158 دستور 96.

(2) في دستور 1963 رئيس الجمهورية من يضع سياسة الحكومة و بالتالي فالمسؤولية السياسية تقام أمام رئيس الجمهورية بنص المادة 55" يدين المجلس الوطني مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتطلب توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس الوطني وتأسيسا على هذا فالمشرع الدستور يقر بمسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني، فإذا ما توفر النصاب القانوني من قبل المجلس الوطني بالأغلبية المطلقة يتوجب على رئيس الجمهورية تقديم استقالته، لتقام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في هذا الدستور نظرا لتركيز جميع السلطات بيده، و إن أقر المشرع المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية إلا أن الشروط المفروضة على لائحة سحب الثقة تدل على أن المشرع أحاطها بإجراءات و ضمانات تمنع المجلس من اللجوء إلى استخدامها و الضغط بذلك على رئيس الجمهورية، مما يؤكد عدم التجاء النواب إلى إقامة المسؤولية الرئاسية و المرتبطة بالحل التلقائي للمجلس

و بالتالي فالمسؤولية الجنائية تقام أمام المحكمة العليا التي تؤسس خصيصا لهذا الأمر و عليه فالمجلس الشعبي الوطني هنا مبعد عن هذا الاختصاص، سواء من حيث تحريك الإتهام الجنائي أو من حيث المحاكمة و توقيع المسؤولية، فعلى غرار المشرع المصري يأتي تحريك الإتهام الرئاسي بموجب لائحة يتقدم بها المجلس حسب ما يتطلب ذلك من نصاب قانوني ، و من ثم يصدر قرار الإتهام، أي الموافقة هنا تأتي من طرف الأغلبية المتشددة، بينما المشرع الجزائري هنا أرجع هذا الأمر إلى المحكمة العليا للدولة، وهذا رجع إلى المكانة التي احتلها رئيس الجمهورية بدءا من دستور 1963 لذلك بدى للمشرع أنه لا يمكن للبرلمان أن يوقع المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، ليمنح الإختصاص للمحكمة العليا، وهذا سعيا منه إلى تدعيم مكانة رئيس الجمهورية.

إن المؤسس الدستوري هنا و إن نص على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية و التي توقع في حالة الخيانة العظمى، فإنه بالمقابل ودائما على غرار المشرع المصري لم يحدد نطاق المسؤولية الجنائية، أو الأفعال التي تمثل إنتهاكا لأحكام الدستور، ليكون بذلك تأكيدا على المعنى المرن لهذه الصياغة و التي تحاول التأكيد على التطور الحاصل بتوقيع المسؤولية الجنائية، و لكن مع البقاء على عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ليبقى هو مستبعد دائما عن الرقابة البرلمانية .

### **المطلب الثاني: المسؤولية السياسية للحكومة**

إن المسؤولية السياسية وكما تم ذكره تعني حق ممثلي الشعب في محاسبة السلطة الحاكمة بإسقاطها و إلزامها بالتخلي عن الحكم، و على غرار رئيس الجمهورية الذي يتولى ممارسة السلطة و لا يسأل بمقتضى أحكام الدستور، فإن الحكومة بممارستها للسلطة و تنفيذها، يترتب عنها توقيع المسؤولية السياسية، و التي قد تؤدي بها إلى تقديم استقالتها، بداية عند عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على

برنامجها، فإذا ما ناقش المجلس البرنامج الحكومي ورفضه تقدم الحكومة استقالته التي تكون جماعية و لا يمكن أن يكون الوزراء مسؤولين فرديا أمام المجلس ،هذا في المرحلة الأولى ، لتأتي بعدها المحاسبة الفعلية وتوقيع المسؤولية السياسية بمناسبة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة، وهذا عن طريق آليتي ملتصقتين الرقابة أو عن طريق طلب الحكومة التصويت بالثقة، فإذا ما توفرت الشروط المطلوبة للتصويت عن هذين الإجراءين فإن الحكومة تقدم استقالته إلى رئيس الجمهورية.

و عمليا تقام المسؤولية السياسية نتيجة إخلال الحكومة بما التزمت به من برامج و التي نوقشت من قبل من طرف أعضاء المجلس، لذلك أخذ المؤسس الدستوري في هذه الحالة بالمسؤولية التضامنية و التي توجب الاستقالة الجماعية للحكومة، ولم يأخذ بالمسؤولية الفردية و التي تقتضي أن كل وزير مسؤول أمام البرلمان عن أعمال وزارته ،و عليه فكل فعل لأي موظف عام هو فعل لوزيره لذلك يتوجب على الوزير أن يدافع عن ممارسته سلطاته و واجباته في البرلمان، فإذا فقد هذا الوزير ثقة البرلمان عن طريق التصويت بسحب الثقة منه، فيجبر على الاستقالة مع انه في حالة تضامن الحكومة معه يترتب عنها الاستقالة الجماعية لكل الوزارة، و بما أن المشرع الجزائري لم ينص على هذه المسؤولية فإن المسؤولية التضامنية هي الوحيدة المقررة في الدستور الجزائري، دون المسؤولية الفردية، وتعتبر المسؤولية التضامنية للحكومة مسؤولية واحدة، لذلك فهي تواجه البرلمان بموقف واحد، عند محاسبتها من طرفه، وهذه المحاسبة لا تقتصر في الثقة على برنامجها إنما تمتد إلى كل أعمالها، كما أنها لا تتوقف عند نقطة معينة بالذات، إنما تمتد إلى طول زمن بقاء الحكومة في الحكم .

إن ما يمكن قوله بالنسبة للممارسة الفعلية للمسؤولية السياسية و توقيعها من طرف المجلس الشعبي الوطني على الحكومة، و المنصوص عليها في دستور 1989 و الذي أكد المسؤولية التضامنية للحكومة بمنح المجلس آليات لتوقيعها، أنها لم تعرف لها وجودا في الواقع العملي منذ إنشاء المجلس الوطني (1) و حتى في ظل التعددية السياسية و المعارضة فإن المسؤولية السياسية لم تقم ولم تسحب الثقة من أية حكومة توالى على المجلس الوطني سواء أثناء مناقشة برنامجها أو حتى أثناء عرض البيان (2) و هذا راجع لعدة اعتبارات :

\* بداية و في ظل تمركز السلطة فإن عدم سحب الثقة من الحكومة أو بالأحرى عدم إقامة مسؤولية رئيس الجمهورية راجع إلى اعتبارات سياسة و أخرى قانونية، فالقانونية هي تلك القيود المفروضة على طلب سحب الثقة و النتائج المترتبة عنه مما يجعل النواب يترددون لدى تقديمهم الطلب من رئيس الدولة، ذلك أن تصويتهم على سحب الثقة من الرئيس يؤدي إلى الحل التلقائي للمجلس ، و من ثم إنهاء مهامهم النيابية، أما الاعتبارات السياسية وهي كما أشرت لذلك سابقا و أن النيابة في المجلس الشعبي الوطني لا تتنافى و تولي المناصب الوزارية، و عليه فأغلبية أعضاء المجلس وزراء في الحكومة مما يستبعد أن يتولى النواب الوزراء التصويت على إقامة مسؤولية رئيس الدولة.

\* أما في ظل التعددية السياسية سواء في ظل دستور 1989 أو تعديل 1996 فإن إقامة المسؤولية السياسية للحكومة لم تطبق أيضا في الواقع العملي، فمثلا لدى مناقشة البرنامج الحكومي يتلقى الموافقة التامة للمجلس مع اعتراض أو امتناع عدد لا يتعدى 5/1 النواب (3) و هي نسبة لا يمكن أن تؤدي إلى إسقاط الحكومة، كذلك الحال بالنسبة لطلب التصويت بالثقة (4) أو حتى توقيع ملتصقتين الرقابة، ليستخلص بذلك أن إسقاط الحكومة عن طريق توقيع المسؤولية السياسية تعد فكرة

(1) المادة 128 دستور 1989

(2) ضم الائتلاف الحكومي للفترة التشريعية الرابعة 22 وزيرا من التجمع الديمقراطي، 04 وزراء من حركة مجتمع السلم، 03 وزراء من حزب جبهة التحرير الوطني .

(3) بلغ عدد الحكومات التي عرفتها الجزائر 25 حكومة لم توقع مسؤولية أي منها .

(4) تم عرض برنامج رئيس الحكومة قاصدي مباح في 88/12/02 حيث صوت 267 على البرنامج و امتنع 02 نائبين و عارض 29 نائب أما حكومة السيد أحمد أوجي تم عرض برنامجها في 97/04/20 حيث صوت 245 نائب على البرنامج و امتنع 06 نواب و عارض 72 نائب

نظرية في النظام السياسي الجزائري، فحتى و إن منح المجلس الشعبي الوطني الفرصة لتوقيع آليات الرقابة المدروسة، إلا أن المشرع عمل على إفراغها من محتواها و من تأثيرها و حتى فعاليتها ، مما جعل نسبة الإتيان إليها منعدمة تقريبا ،كما أن التطورات الدستورية المتلاحقة لم تعبر عن واقع هذه الآليات و إمكانية تأثيرها في إقامة مسؤولية الحكومة، فحتى في ظل ثنائية السلطة التنفيذية و أمام

حكومة مسؤولة سياسيا على تنفيذ برنامجها ومراقبتها من طرف المجلس الشعبي الوطني و من طرف البرلمان بغرفتيه، و في ظل تعددية سياسية و تنافس معتبر على السلطة و معارضة وإن كانت محتشمة ، فإن كل هذا لم يغير من الوضع في شيء وظلت السلطة التشريعية في مركز ضعف أمام السلطة التنفيذية مع البقاء على تجميع أهم السلطات بيد رئيس الجمهورية إضافة إلى منحها آلية الحل التي تعتبر أقوى الوسائل التي تدعم مكانتها أمام البرلمان .

### **المطلب الثالث : حق الحل - سبب إحجام البرلمان على توقيع المسؤولية السياسية -**

لقد عمل المشرع الجزائري على ربط حق الحل بحق سحب الثقة ، اللذان يعدان من أهم مظاهر النظام البرلماني ، هذان الحقان هما اللذان يجعلان من النظام يتوازن وبصعوبة ، نتيجة طريقة استعمالهما، ذلك أن تغليب أحدهما على الآخر من شأنه أن يغير من طبيعة النظام . فإذا كانت الغلبة للمجلس و أساء استعمال حقه في سحب الثقة ، أصبحت الحكومة ضعيفة و عاجزة عن مواجهة المهام المسندة لها (1) أما إذا كانت الغلبة للحكومة أصبح البرلمان مظهرا خداعا للديمقراطية (2) ، لهذا يعتبر الحل من أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان، يتم نتيجته إنهاء مدة نيابة المجلس قبل نهاية المدة القانونية المقررة له ، وهو بذلك آلية تستخدم لإعادة التوازن بين السلطات

إن هذا الإجراء الذي يعد الند المقابل لحق البرلمان في قلب الحكومة ، على اعتبار أن هذه الأخيرة غير محصنة في وجه برلمان مستعد لقبها متى شاء ، فإذا ما قرر البرلمان المسؤولية السياسية للحكومة عند التصويت بحجب الثقة يحق للسلطة التنفيذية حل البرلمان ، وعندها ينتقل الصراع بين الطرفين إلى ساحة الرأي العام الذي سيقدر عبر التصويت لصالح أحدهما ، ليكون هذا الإجراء إحدى أهم ضمانات الديمقراطية (3) بأخذ رأي الشعب في الأمور ذات الأهمية العامة ، وقد تقرر هذا الحق لتمكين الحكومة من الرجوع إلى الناخبين لتحكيم الشعب في النزاع القائم بين المجلس و الحكومة باعتبار إحداها خاضعة لرقابة الأخرى، أو بهدف تعيين أغلبية برلمانية قادرة على إحداث الاستقرار وتجنب الأزمات ، لذلك نصت الكثير من دساتير الدول على ضمانات عدم التعسف في استعمال هذا الحق .

(1) حدث هذا في ظل الجمهورية الثالثة الفرنسية ، التي عمل الجنرال ديغول على إسقاط الحكومة ومحاربتها .

(2) سليمان الطماوي ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 625.

(3) ميشال مياي ، المرجع السابق، ص 106.

### **الفرع الأول : ضمانات عدم التعسف في استعمال حق الحل**

**1- القيود العامة** و المتمثلة في عدم إطالة الفترة بين إنهاء نيابة المجلس المحلول و بين انعقاد المجلس الجديد و قد نص عليها المشرع الجزائري بجعلها مدة 3 أشهر ، فإذا لم تحترم هذه المدة من طرف الحكومة المخولة دستوريا بالإشراف على إجراء انتخابات جديدة ، فيتعين في هذه الحالة عودة المجلس القديم للانعقاد حتى لا تبقى البلاد بلا مجلس تشريعي .

**2- القيود الخاصة** : عدم تكرار الحل لذات السبب ، وقد تضمنت الكثير من الدول هذا المبدأ ، فمثلا نجد هذا القيد غير وارد في جميع دساتير مصر، على اعتبار أن الحل هنا مجرد إجراء للتعرف على رأي الشعب في موضوع معين ، فإذا كشف الشعب عن رأيه ، فلا يجب حل المجلس الجديد ، و إلا أعتبر ذلك تحدي على رأي الشعب صاحب السيادة (1) و على عكس المشرع المصري، نص المشرع الجزائري على تكرار الحل لذات السبب (2) لتتجلى بذلك سيطرة و هيمنة السلطة التنفيذية دائما على سيادة المجلس المنتخب من عامة الشعب، فهذا المبدأ الدستوري، قيد المجلس من أن يباشر ما له من إختصاص رقابي على البرنامج الحكومي المتبني و المشرف عليه من قبل رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء أو على بيان السياسة العامة، ليكون هذا المبدأ سلاح بيد الحكومة التي تحصل على الموافقة أو الثقة من قبل المجلس، متى طلبت منه.

### **الفرع الثاني: حل المجلس حق مقرر لرئيس الجمهورية**

يتمتع رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بحق الحل ، فهو صلاحية من صلاحياته الدستورية ، فقد ورد حق الحل باسم رئيس الجمهورية و كان من المفروض ألا يلجأ الرئيس إلى استخدام سلاح الحل إلا بالتشاور والتفاهم مع الحكومة القائمة و التي غالبا ما يكون طلب الحل قد صدر منها أولا و هو المقرر في التطورات الدستورية المتلاحقة عدا دستور 1963 (3)

(1) سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع سابق ، ص 625.

(2) المادة 78 دستور 1989 تقابلها المادة 82 دستور 1996 .

(3) إن الحل المقرر في دستور 63 يقع نتيجة إصدار لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية التي توجب عليه الاستقالة ، و الحل التلقائي للمجلس ، هذا الاقتراح بين الحل و الاستقالة لا ينسجم مع الحل المتعارف عليه ، ذلك أن هذا الإجراء تطغى عليه اعتبارات سياسية أكثر منها قانونية ، فقد قيد المشرع من الوسيطتين و جعل من تقرير المسؤولية السياسية من الأمور المستبعدة و المستحيلة التطبيق فإقامة النواب المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية يؤدي بالضرورة إلى تحييتهم ، و هذا مالا يهدف إليه النواب أو الرئيس الذي يعمل دائما على تحقيق تفوقه على البرلمان و إن كان الثابت أن حق حل البرلمان من إختصاص رئيس الدولة ، فإن دستور 1963 جعله حل تلقائي بمجرد سحب الثقة من رئيس الجمهورية، ليؤدي هذا الربط إلى انهيار المؤسسات الدستورية في حالة ما إذا تم تحقيقه واقعا ، كما أن تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية يتناقض مع مبدأ وحدة السلطة و أولوية الحزب على الدولة، فليجوء الحزب إلى المجلس لإسقاط رئيس الجمهورية بشكل تخليا من طرف الحزب على تلك المبادئ لصالح المجلس هو صانعه .

وحتى في ظل دستور 1976 فإن تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية و هيمنته على كل السلطات هي الهدف الحقيقي من تقرير آلية الحل، فالمجلس مجرد من كل الآليات التي تمكنه من مساءلة الحكومة وتقرير مسؤولياتها فهو يحتل مركز ضعف أمام رئيس بيده كل مقاليد الحكم، فالحل هنا اعتبر آلية ضغط و إكراه معنوي و تهديد دائم دون مقابل، فالنظام السياسي هنا لا يقوم على إمكانية قيام نزاع بين السلطتين فلا يتصور قيام خلاف بين جهتين تنتميان إلى حزب واحد من نفس الاتجاه نتيجة توحيد السلطة و تركيزها في يد رئيس الجمهورية و بالتالي " فالهدف من الحل هنا هو لتأكيد هيمنة رئيس الجمهورية بمنحه وسائل مختلفة لحماية مركزه في السلطة، و من ثم فالحل يأتي هنا كوسيلة احتياطية لردع كل احتمالات أية مقاومة قد تظهر من طرف المجلس"

فإذا ما لجأ الرئيس إلى استعمال حق الحل دون مشاوره الحكومة القائمة ، و لم تكن هذه الأخيرة موافقة على الحل فلا يكون أمامها سوى أن تستقيل ، و قد ميز المشرع هنا بين نوعين من الحل :

1- موجب المادة 120 دستور 1989 " للرئيس سلطة تقديرية لحل المجلس الوطني قبل انتهاء عهده التشريعية، و يكون لرئيس الجمهورية هنا استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني وكذا رئيس الحكومة و إبداء رأيها حول حل المجلس " (1) و إن كان هذا الرأي استشاريا، و مع ذلك فله أثر على القرار المتخذ من قبل رئيس الجمهورية الذي يتخذ كل السبل لفظ النزاع القائم بين السلطتين و هذا لضمان استقرار المؤسسات من جهة و لتعزيز ثقة الشعب به من جهة أخرى. و إن كانت هذه الاستشارة تعد قيد شكلي و ليس إلزامي، وبالتالي فهي لا تقيدده ، لكن كون الحكومة مؤسسة مستقلة عن رئاسة الجمهورية ، ومسؤولة في نفس الوقت أمام المجلس الشعبي الوطني ، وكون رئيس الجمهورية غير مسؤول مبدئيا كما أشير إلى ذلك ، مع هذا فالرئيس يستشير رئيس الحكومة لإبداء الرأي حول نقاط الاختلاف بين الطرفين وهذا تجنباً لحدوث أزمات ، و ليبقى دائما غير ملزم بالأخذ برأي الحكومة طالما أن الحل من صلاحيات رئيس الجمهورية و ليس رئيس الحكومة .

بيدا أن المشرع مصر من خلال الاستشارة ألا يتم الحل إلا بعد عقد اجتماع ثلاثية - أو رباعية في التعديل الأخير- و أخذ رأيهم جميعا وهو من خلال هذا الإجراء يهدف إلى حفظ مكانة رئيس الجمهورية من أي اتهام، لذلك جعل هذا الإجراء شكليا ليتخذ بعد ذلك رئيس الجمهورية قراره دون أن يلتزم بأي رأي ممن اشترط استشارتهم، و يفهم من هذا كله أن الدستور لا يخول للرؤساء المستشارين ممارسة الرقابة على رئيس الجمهورية فحتى و إن لم يتفق الرؤساء جميعا على عدم حل المجلس فإن الرأي الأخير يعود لرئيس الجمهورية وحده بإصدار مرسوم حل المجلس، و بذلك فالمشرع يهدف هنا أيضا إلى تحقيق تفوق الرئيس دون مشاركة هيئة أخرى في اتخاذ القرار النهائي للحل، ليكون الإختصاص للرئيس وحده بمقتضى مرسوم رئاسي .

إن مخالقات تطبيق النظام البرلماني في الجزائر أن حق الحل كان من المفروض أن يعتبر من صلاحيات رئيس الحكومة ، كون هذه الأخيرة هي المسؤولة سياسيا أمام المجلس الشعبي

(1) المادة 129 دستور 96 يتم إجراء الحل بناء على استشارة رئيس الحكومة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة.

الوطني، أو أن هذا الحق يوقع بناء على طلب منها ، ليكون تصرف رئيس الجمهورية مجرد إجراء شكلي لكن عكس هذا نص عليه المشرع الجزائري اقتداء بالمشرع الفرنسي الذي يسمح لرئيس الجمهورية بحل المجلس الوطني بعد استشارة الوزير الأول و رؤساء الغرفتين (1)

2- يلجأ الرئيس إلى حل المجلس الشعبي الوطني، لإيجاد حل للخلاف الواقع بين السلطتين إما لأجل تدعيم موقف الحكومة، إذا ما تعرضت هذه الأخيرة إلى تعنت المجلس، فإذا كانت الحكومة تحضى بتأييد رئيس الجمهورية، فإنه بطبيعة الحال لن يلجأ إلى قبول استقالته، إذا ما قدمتها و يلجأ إلى حل المجلس، إذا ما كان هذا الأخير يمارس ضده عقبات تعيقه، ليكون الحل هنا آلية بيد رئيس الجمهورية للوقوف في وجه المجلس وحتى الحكومة أحيانا .

فإذا ما تقرر حق الحل ، يفترض عندها اللجوء إلى تحكيم الشعب ليتخذ بذلك موقفا من الأغلبية المختلفة مع الحكومة، فإذا ما تم إعادة انتخاب الأغلبية المشكلة للمجلس، تثبت بذلك إدانة الحكومة، أما إذا لم يتم انتخاب الأغلبية المعارضة للنشاط الحكومي، ففي هذه الحالة تزول إدانة الحكومة و تثبت إدانة المجلس(2) .

و ما يلاحظ هنا أن المشرع مصر على الحل الوجوبي للمجلس في حالة تقرير مسؤولية الحكومة، و هو بذلك يقيد من رقابته للحكومة التي فتح أمامها مجال للتهرب الرقابي، و رغم التطور الدستوري في هذا المجال ،فإن تقريره للحل الوجوبي للمجلس و ربطه بسقوط الحكومة يراد من ورائها إحداث توازن بين الهيئتين دون تقرير المسؤولية السياسية لهما معا، بل جعلها تنصب على من قضى بها أولا (3) وفي هذه الحالة لن تقع إلا على المجلس الشعبي الوطني .

كما أن النص على الالتجاء إلى تحكيم الشعب (4) في الخلاف الناشئ بين الهيئتين لم يهدف المشرع من وراءه معرفة رأي الناخبين في الموضوع بقدر ما يهدف إلى الحفاظ على بقاء الحكومة في السلطة وجعلها المسيطرة على المجلس الوطني القابل للحل الوجوبي ، هذا ما جعل البرلمان يسعى دائما للموافقة ومنح الثقة للحكومة متى طلبت ذلك ، و هو بهذا يخضع لسياسة الحكومة المتبعة و المعروضة عليه ، و حتى و إن ناقش وعارضت فئة قليلة ، فإن هذا الأمر لا يؤدي إلى توقيع المسؤولية السياسية للحكومة ، إذ أن الأغلبية البرلمانية ستعمل جاهدة لأجل تمرير برامج الحكومة و عدم استعمال الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية لتتعدم بذلك الرقابة الفاعلة للمجلس الوطني . إن ربط المشرع بين المواد التي تنص من جهة على استقالة الحكومة (5) ومن جهة أخرى تنص

(1) المادة 01/12 من الدستور الفرنسي

(2) عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة ، مرجع سابق، ص 298

(3) عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة ، المرجع السابق ، ص 307 .

(4) مادة 129 دستور 1996: "وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه 3 أشهر"

(5) المواد 129 و 84 دستور 1996.

على حل المجلس الشعبي الوطني- الغرفة الأولى دون مجلس الأمة- تؤكد على أن الحل ينصب على المجلس في الحالة التي يساند فيها رئيس الجمهورية الحكومة وبذلك يلجأ إلى حل المجلس قبل انتهاء عهده الانتخابية مع إجراء انتخابات مسبقة، من جهة أخرى المجلس المكلف برقابة الحكومة وتوقيع المسؤولية السياسية بإسقاطها في حالة طلب الثقة أو التصويت على لائحة ملتزم الرقابة، يقع عليه الحل، في الحالة التي يرفض فيها تقديم الثقة أو التصويت على اللائحة، وهو بهذا الربط كأنه ينبه أعضاء المجلس إلى ما يمكن أن يترتب عنه مخالفة أو توقيع أي من الإجراءات و يلزمهم على الموافقة على ما يقدم من الحكومة ليؤثر بذلك على ما للمجلس من اختصاص رقابي ومن تواجد كهيئة سياسية بإمكانه توقيع المسؤولية السياسية للحكومة ،وليبقى الحل سلاح خطير بيد رئيس الجمهورية ضد المجلس الوطني، ليتبين أن الهيئة التشريعية كانت ولا زالت مجرد هيئة ثانوية غير ضرورية طالما أنها مبعدة ومقيدة من ممارسة مهامها المنصوص عليها دستوريا وهذا راجع دائما لاحتفاظ رئيس الجمهورية بالسلطات الواسعة عبر كامل التطور الدستوري.

## الخاتمة

إن المشرع الجزائري بقدر ما منح السلطة التشريعية مكانة خاصة بعد الفصل بين السلطات من جهة وبعد ازدواجيتها من جهة أخرى ، بقدر ما أثبت تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية وبطريقة قانونية في ضوء التحليل السابق للنصوص القانونية . فقد منح النائب آليات معتبرة لرقابة السلطة التنفيذية وإمكانية توقيع المسؤولية السياسية إذا ما خرجت عن تطبيق برامجها المناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ، فكانت هذه الآليات محصورة في السؤال، الاستجواب لجان التحقيق والتي تم تصنيفها في هذه الدراسة بالآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية ، إضافة إلى آليات ملتمس الرقابة و طلب التصويت بالثقة والتي تؤدي في حالة توفر شروطها وإجراءات تطبيقها إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة و من تم تقديم هذه الأخيرة استقالتها.

غير أنه من خلال هذه الدراسة استخلص أن استخدام النواب لآليات الرقابة المحدودة الاستعمال تتجه غالبيتها إلى الأسئلة وتوجيهها نحو الأمور الأقل تأثير في الأوضاع العامة والأقل مساسا بمصالح الجماعات، إضافة إلى أن الأوضاع السياسية المهيمنة وضعف وغياب الأحزاب السياسية من القيام بدورها في تفعيل آليات الرقابة وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، أدى إلى غياب التوازن السياسي في المجالس النيابية ، وساهم بالتالي في تدني

العمل النيابي وضعف البرلمان وعدم انسجام أعضائه مما شكل استحالة قيام علاقة متوازنة بين السلطات ، لتميل الكفة دائما لصالح السلطة التنفيذية على بقية السلطات الأخرى .  
فرئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات واسعة في مواجهة البرلمان حبيس إدارة السلطة التنفيذية وجعله لا يتمتع بالاستقلالية النسبية وهذا راجع لأسباب سياسية وفنية :  
- إن آليات الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية تحد منها بعض العوامل والمؤثرات مما منع تحقيق الهدف الأساسي منها وهو مراقبة أعمال الأجهزة الإدارية في الدولة لمعرفة مدى نجاحها كفاءتها ، وفعاليتها لضمان عدم انحراف وتسلسل الإدارة وقيامها بأعمالها وفق الأهداف العامة للدولة .

- إن مراقبة العمل الحكومي تتطلب أساسا جمع المعلومات من مصالحها الأولية وبخاصة الإدارات والمؤسسات العامة أو الذين يملكون ملاحظات مهمة عن سير العمل الحكومي . وإعطاء هؤلاء ما لديهم من معلومات للنيابة يتطلب أن يوفر لهم النائب ضمانات بعدم تعرضهم لردود فعل سلبية من قبل الجهات الحكومية التي يمكن أن يمسه شيء بحصول النائب على المعلومات .

- وجود عوائق تحول دون قدرة النواب على القيام بدورهم الرقابي و أبرزها الثقافة السياسية المهيمنة ، التي تولد نتيجتها الشعور بأن الحكومات تفعل ما تشاء بصرف النظر عما يريده المجلس وهو ما يؤثر في استعداد المواطنين للتعاون مع المجالس في مجال تعزيز سلطة البرلمان وتمكينها من القيام بدورها الرقابي .

كل هذا يؤدي إلى ضرورة التفكير حول سبل تحسين وترقية الممارسة النيابية داخل البرلمان بما يحقق فعالية السلطة التشريعية ، التي لا بد وأن تمارس دورها السيادي في التشريع والرقابة على أعمال الحكومة من خلال :

1/ فيما يخص القيود المفروضة على استخدام الآليات الرقابية ، والذي يحتم ضرورة وضع الأطر القانونية التي تحدد علاقات البرلمان بالسلطة التنفيذية والسعي لأجل التخفيف من القيود على استخدام بعض أشكال الرقابة البرلمانية بتزويد النواب بالمساعدين والباحثين وأصحاب الاختصاص ، أيضا تشجيع النواب المستقلين على تشكيل التكتلات البرلمانية .

2/ العمل على إرساء نظام الأسئلة الشفوية المتبوعة بمناقشة لكل من يرغب في ذلك و تنظيم مناقشات بين الحكومة و أعضاء البرلمان حول قضايا الساعة بشكل دوري و مستمر مما يسمح بإعطاء هذه الآلية فعاليتها و مسابرتها للأحداث .

3/ إعادة النظر في النصوص الدستورية المنظمة للعلاقة بين السلطتين بما يحقق التوازن بينهما ويضمن الاستقرار .

4/ العمل على تنمية أعمال اللجان الدائمة .

5/ على المجلس أن يكون أكثر تمثيلا ، حيث بات التشريع ذا مستوى متدني ، الأمر الذي يعكس عملية تمرير القوانين بسرعة ومن دون مناقشة جادة ، وهذا يؤثر أيضا على مكانة الهيئة التشريعية .

6/ على التشريع و الرقابة أن ينموا في جو من المناقشات الواسعة داخل المجلس وعلى صعيد الرأي العام والمؤسسات الرسمية .

7/ تطوير العمل البرلماني في جانبه التشريعي بحيث يخدم عملية تمثيل مختلف شرائح المجتمع كما يجب أن يحصل وفق إدارة الشعب وليس إدارة الأجهزة المختلفة .

لا شك أن توفير كل هذه الشروط من شأنه أن يحقق الرقابة البرلمانية الفعالة و المستمرة حتى وإن كانت آلياتها محصورة في السؤال و الاستجواب و لجان التحقيق ، ذلك أن تطوير العمل البرلماني من شأنه أن يزيد في قيمة هذه الآليات من جهة و يساهم في إعطاء البرلمان الأهمية

باعتباره المسؤول على القيام بهذه المهام على أحسن وجه و من جميع النواحي سواء الرقابية أو التشريعية.

قائمة المراجع :

## باللغة العربية

- 1/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري المصري ، دراسة تحليلية لدستور 71 ، الجزء الثاني سنة 1983
- 2 / إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية ، عالم الكتب القاهرة 1983
- 3/ أندري هوريو ، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ، الجزء الثاني ، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت طبعة 1977.
- 4/ رمزي الشاعر ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الجزء الأول ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، مطبعة جامعة عين شمس 1977 .
- 5/ زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر الطبعة الثالثة 1994 .
- 6/ سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة ، الجزائر 1990 .
- 7/ صلاح الدين فوزي ، البرلمان دراسة مقارنة و تحليلية لبرلمانات العالم ، دار النهضة العربية، القاهرة 1994.
- 8/ عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري ، نشأته ، أحكامه ، محدداته ، دار ريحانة الجزائر 2002
- 9/ عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة للطباعة الجزائر 2003.
- 10/ عبدالله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة للطباعة الجزائر 2003 .
- 11 / عادل الطبطبائي ، اختصاصات الحكومة المستقلة ، دراسة مقارنة ، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي ، الطبعة الأولى ، 1986.
- 12/ عمر محمد الشوبكي ، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، معهد الإدارة العامة ، عمان 1981.
- 13/ عبد الله عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية للطباعة والنشر 1993.
- 14/ عبد الحميد متولي عبد الله ، أنظمة الحكم في الدول النامية و بوجه خاص في مصر، منشأة المعارف ، الطبعة الثانية ، الإسكندرية 1993 .
- 15/ عثمان خليل عثمان ، النظام الدستوري المصري ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1956 .
- 16 / فتحي فكري ، القانون الدستوري ، النظام الحزبي، سلطات الحكم، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية القاهرة ، 2000.

- 17/ كريم يوسف أحمد كشاكش ، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة ، الجزء الثاني جامعة القاهرة 1987.
- 18 / سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي دار الفكر العربي 1996.
- 19/ سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي 1988.
- 20/ فوزي أو صديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، الجزء الثاني ، النظرية العامة للدساتير ، ديوان المطبوعات الجامعية 1994.
- 21/ محسن خليل ، القانون الدستوري ، النظام الجزئي ، سلطات الحكم ، دار النهضة 2000
- 22/ ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية 1995 .
- 23/ مصطفى أو زيد فهمي ، الدستور المصري فقها وقضاء ، الطبعة التاسعة ، دار المطبوعات الجامعية 1996.
- 24/ موريس ديفيرجيه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، الأنظمة السياسية الكبرى ، ترجمة جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع 1992.
- 25/ ميشال مياي ، دولة القانون ، مقدمة في نقد القانون الدستوري ، ديوان المطبوعات الجامعية
- 26/ محمد أحمد الطيب، الرقابة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، مطبعة جامعة عين شمس 1984
- 27/ لويس فيشر ، سياسات تقاسم القوى ، الكونغرس والسلطة التنفيذية ترجمة مازن حماد الأهلية للنشر والتوزيع 1994.
- 28/ يحي الجمل ، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، دار النهضة العربية 1974.
- 29/ يحي السيد الصباحي ، نظام الحكم الأمريكي والخلافة الإسلامية ، الطبعة الأولى دار الفكر العربي 1993.

الرسائل الجامعية :

- 1/ عبد الله بوقفة ، العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في دستور 1963 رسالة ماجستير جامعة الجزائرية 1996
- 2/ سعيد بوالشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالتنفيذية ، رسالة دكتوراه ، جامعة الجزائر 1986.
- 3/ لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه جامعة قسنطينة 1991.
- جرائد رسمية :

الجريد الرسمية للمداولات مجلس الأمة الفترة الأولى العدد 2 دورة الخريف 2000

### النصوص القانونية :

- 1- دستور 10 ديسمبر 1963
- 2- دستور 22 نوفمبر 1976
- 3- دستور 23 فبراير 1989
- 4- التعديل الدستوري لعام 1996
- 5- الميثاق الوطني 1986
- 6- الدستور المصري 1971
- 7- دستور الجمهورية الفرنسية 1958
- 8- القوانين الداخلية للمجلس الشعبي الوطني
- 9- قانون 04/80 المؤرخ في 01/03/80 المتضمن ممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني
- 10- القانون رقم 02/99 المؤرخ في 08/03/99 المتضمن تحديد تنظيم الغرفتين وعلاقتهما بالحكومة
- 11- الأمر 07/97 المؤرخ في 06/03/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب
- 12- أمر 09/97 المؤرخ في 06/03/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الأحزاب
- 13- القانون رقم 14/89 المؤرخ في 08/08/1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب

مقالات، مداخلات، حوار :

- 1/ ابراهيم رشدي ،نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية ، مجلة الاتحاد العدد 77 أكتوبر 2000
- 2/ لمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في الأنظمة الحكم ، مجلة الفكر البرلماني ،العدد الثالث جوان 2003
- 3/ لمين شريط ، السؤال الشفوي ،كآلية للرقابة السياسية يوم دراسي ، سبتمبر 2001 .
- 4/ نواف كنعان ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة ، دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في الأردن ( دراسات المجلد 22 (أ) العدد الثاني 1995 .
- 5/ أحمد بنيني ، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية ، يوم دراسي حول السؤال الشفوي ، سبتمبر 2001
- 6/ عزيزة الشريف ، الاستجواب الوزاري ،نظرة تقييمية ، مجلة الحقوق ، العدد الثاني الكويت جوان 2001.
- 7/ داوود الباز، الجوانب القانونية المتعلقة بطرح الثقة كأثر للاستجواب ،مجلة الحقوق العدد 02 الكويت جوان 2001.
- 8/ حوار صريح بين نائب مجلس الأمة الكويتي يوسف الرفاعي والمجتمع ، مجلة المجتمع العدد 198 بتاريخ 74/02/26.
- 9/ ابراهيم رشدي ، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية ، مجلة الاتحاد ، العدد 77 أكتوبر 2000.
- 10/ سعيد بوالشعير، التمثيل ومدى فعالية المراقبة،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية ، 1987 Mares -N°01 – volume xxv .
- 11/ جريدة الشروق اليومي ، عدد 968 بتاريخ 2004/01/07
- 12/ التقرير العام للعهدة التشريعية 2002/97 ، عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان أبريل 2002

المواقع :

المجلس الوطني السوداني ، وظائف المجلس .

[WWW.Sudan-parliament.org](http://WWW.Sudan-parliament.org)

الدور الرقابي للمجالس العربية ، ندوة تطوير العمل البرلماني العربي

[WWW.Pogar.org](http://WWW.Pogar.org)

صفحي الدين خربوش : تداول السلطة في الوطن العربي

[WWW.Eldjazeera.net](http://WWW.Eldjazeera.net)

جاد الكريم الجباعي ، جدل السلطة والمعارضة ، مقدمات لإصلاح السياسية

[WWW.hem.bredband.net..](http://WWW.hem.bredband.net..)

رغيد الصلح : الدور الرقابي للمجالس النيابية ، انتخابات مجلس النواب الأردني

[.WWW.jordan.parlemantaire.org](http://.WWW.jordan.parlemantaire.org)

باللغة الفرنسية :

- 1- Andre Haurion , Jean Giquel et patrice Gerard institution politique et droit constitutionnel , O.P.C.T Montcherstien 1976.
- 2- Dimock –Marchal , G.O Dimock ;lois W. public Administration Renhert and W.N.Y. 1958.
- 3- Eston David ,Analyse du système politique , librairie Armand colin 103 Boulevard Saint –Michel paris .
- 4- Françoise Droyfus , François d’Arcy , les institutions politiques et administratives de la France 5° edition ,paris 1997.
- 5- Gerard Burdeau , le contrôle parlementaire , documentation d’étude de droit constitutionnel politique N°14, 1970
- 6- Lavroff-Le système politique français , Dalloz , paris 1970.
- 7- Jean Jacquel , droit parlementaire , E.D Montchrestien 2° éditions paris 1966.
- 8- Michel AMELLER : Les questions ustrument du contrôle parlementaire L.G.D.J paris 1964.
- 9-Maurice diverger, les parties politique(avec 45 tableaux et graphique ) librairie Armand colin 103 Boulevard Saint Michel , paris 5° 1976
- 10- Philip Ardant : institution politique et droit constitutionnel 7° édition L.G.D.J PARIS 1995.
- 11- Tocqueville : de la democratie en Amérique .
- 12-G. Vedel.Vers le régime présidentiel.P.F.S.P1964
- 13- La loi française du 20 Juillet 1991

1- فصل تمهيدي : صلاحيات السلطة التشريعية

- ص5 المبحث الأول: في المجال التشريعي
- ص5 المطلب الأول: المبادرة بالتشريع
- ص6 المطلب الثاني: المبادرة باقتراح القانون
- ص7 المطلب الثالث: صلاحيات السلطة التشريعية المشتركة مع السلطة التنفيذية
- ص8 المبحث الثاني: في المجال الرقابي
- ص8 المطلب الأول: بيان مفهوم الرقابة السياسية
- ص9 الفرع الأول: المعنى اللغوي للرقابة
- ص10 الفرع الثاني: تعريف الرقابة السياسية وأهميتها
- ص11 الفرع الثالث: الرقابة السياسية ومبدأ المشروعية
- ص10 المبحث الثالث: مبدأ التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
- ص14 المطلب الأول: تركيز السلطة في دستور 1963
- ص16 المطلب الثاني: الإبقاء على تركيز السلطة في دستور 1976
- ص18 المطلب الثالث: الفصل بين السلطات في دستور 1989
- ص20 المطلب الرابع: انبعاث نظام البيكاميرالية وعلاقته بالسلطة التنفيذية
- ص25 الفصل الأول: آليات الرقابة غير المرتبة للمسؤولية السياسية
- ص25 المبحث الأول: آلية السؤال
- ص25 المطلب الأول: ماهية السؤال وأهدافه
- ص25 الفرع الأول: ماهية السؤال
- ص26 الفرع الثاني: أغراض السؤال ووظائفه
- ص27 المطلب الثاني: السؤال كآلية للرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري
- ص28 الفرع الأول: أنواع الأسئلة
- ص30 الفرع الثاني: شروط صحة الأسئلة
- ص34 الفرع الثالث: إجراءات طرح الأسئلة
- ص35 المطلب الثالث: رفض الرد عن الأسئلة
- ص36 المطلب الرابع: عمومية الرد الحكومي

37ص	المطلب الخامس: أسباب عدم فعالية آلية الأسئلة
40ص	<u>المبحث الثاني</u> : الاستجواب
40ص	المطلب الأول: ماهية الاستجواب وأغراضه
40ص	الفرع الأول: ماهية الاستجواب
41ص	الفرع الثاني: أغراض الاستجواب
43ص	المطلب الثاني: الاستجواب استيضاح وتحري مشوب بالاتهام والنقد
44ص	الفرع الأول: شروط صحة الاستجواب
46ص	الفرع الثاني: الجوانب الإجرائية للاستجواب
47ص	الفرع الثالث : إجراء تأجيل مناقشة الاستجواب
48ص	الفرع الرابع : تقرير تشكيل لجنة تحقيق يفقد الاستجواب أهمية الرقابية
49ص	المطلب الثالث : الاستجواب في الدستور المصري وثيقة اتهام تقدم لرئيس المجلس
52ص	المطلب الرابع : تراجع آلية الاستجواب
10ص	<u>المبحث الثالث</u> : لجان التحقيق النيابية
53ص	المطلب الأول: ماهية لجان التحقيق
55ص	الفرع الأول: أنواع لجان التحقيق
56ص	الفرع الثاني: مجال التحقيق
57ص	المطلب الثاني: إجراءات تشكيل لجان التحقيق
58ص	المطلب الثالث : الشروع في التحقيق
59ص	الفرع الأول:مدى سلطة لجان التحقيق النيابية للتحقيق مع الوزراء واهتمامهم
60ص	الفرع لثاني : الغرض من سرية أعمال لجان التحقيق النيابية
61ص	الفرع الثالث : القسمة القانونية للتقرير
63ص	المطلب الرابع : ضعف آلية التحقيق في التأثير على السلطة التنفيذية
64ص	تقييم:آليات محدودة غير فعالة
66ص	<u>الفصل الثاني</u> : الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية
67ص	<u>المبحث الأول</u> : الرقابة السابقة للبرنامج الحكومي
67ص	المطلب الأول: مناقشة البرنامج
69ص	المطلب الثاني : المرور الحتمي على مجلس الأمة

70ص	الفرع الأول: مدى دستورية مناقشة مجلس الأمة للبرنامج الحكومي
71ص	الفرع الثاني : أهمية المناقشة
71ص	الفرع الثالث : قيمة اللائحة
72ص	<u>المبحث الثاني</u> : بيان السياسة العامة العام
75ص	المطلب الأول: اللائحة
75ص	الفرع الأول : شروط إجراءات اقتراح اللائحة
76ص	الفرع الثاني : الهدف من اللائحة
77ص	المطلب الثاني: ملتصق الرقابة
78ص	الفرع الأول: الطبيعة القانونية لملتصق الرقابة
79ص	الفرع الثاني : شروط ملتصق الرقابة
80ص	الفرع الثالث : إجراءات ملتصق الرقابة
81ص	الفرع الرابع : رفض اللائحة أو التصويت عليها
83ص	المطلب الثالث : طلب التصويت بالثقة
83ص	الفرع الأول : معنى طلب التصويت بالثقة
84ص	الفرع الثاني : سبب ربط طلب الثقة بالبيان العام
85ص	الفرع الثالث : إجراءات طلب التصويت بالثقة
88ص	<u>المبحث الثالث</u> : مدى فعالية آليات الرقابة في إطار التعددية السياسية
	بين الواقع والقانون
89ص	المطلب الأول: على المستوى القانوني
90ص	المطلب الثاني : على المستوى الممارسة
91ص	الفرع لأول: الأحزاب ومدى استخدام آليات الرقابة الفعالة
92ص	الفرع الثاني : تأثير تشكيلية البرلمان في تفعيل آليات الرقابة
94ص	الفرع الثالث : دور المعارضة في تفعيل آليات الرقابة
96ص	الفرع الرابع : المعارضة ولائحة اللوم
97ص	<u>المبحث الرابع</u> : آثار الرقابة البرلمانية
100ص	المطلب الأول: واقع المسؤولية السياسية في النظام الجزائري
100ص	الفرع الأول: مسؤولية رئيس الجمهورية : التوقيع أو عدم المسؤولية

الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في دستور 1996 ص102

المطلب الثاني: المسؤولية السياسية للحكومة ص103

المطلب الثالث : حق الحل : سبب إحجام البرلمان على توقيع  
المسؤولية السياسية ص105

الفرع الأول : ضمانات عدم التعسف في استخدام حق الحل ص106

الفرع الثاني: حل المجلس حق مقرر لرئيس الجمهورية ص107

الخاتمة ص110

قائمة المراجع ص113