

جامعة محمد بوضياف - المسيلة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

محاضرات في مقياس
الرقابة البرلمانية على أعمال
الحكومة

إعداد الدكتور:
رابعي ابراهيم

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر تخصص قانون إداري

بِسْمِ اللَّهِ الْعَزِيزِ

المحور الثاني

آليات الرقابة البرلمانية التي قد ترتب مسؤولية الحكومة

اليات الرقابة المرتبة للمسؤولية هي الآليات التي قد يترتب على اعمالها استقالة الحكومة، وتوصف هذه الآليات بأنها أليات مقيدة بزمن أو بإجراء معين، بحيث لا يمكن ممارستها إلا في أزمدة وفترات محددة، بشكل دوري، أو بمناسبة القيام بإجراء معين. فتخضع لها الحكومة من أجل بداية ممارستها لمهامها، وذلك من خلال عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، عند كل تعيين حكومي جديد. ثم لأجل الاستمرار ومواصلة أداء المهام، من خلال مناقشة بيان السياسة العامة في نهاية كل سنة ابتداء من تاريخ قبول هذا المخطط أو البرنامج، والذي قد يترتب عنه التصويت على ملتمس الرقابة أو طلب التصويت بالثقة، وقد أضاف التعديل الدستوري لسنة 2020 محطة أخرى للمراقبة قد يترتب عنها التصويت على ملتمس الرقابة، وهي آلية الاستجواب. فكل الآليات المؤثرة هي اليات مناسبة، مرتبطة بزمن ما أو بإجراء معين.

ندرس في هذا المحور هذه الآليات، بحيث نتطرق في المبحث الأول لمخطط عمل الحكومة ثم لمناقشة بيان السياسة العامة وما قد يترتب عنه من تصويت على ملتمس الرقابة أو التصويت بالثقة هذا في المبحث الثاني. وفي المبحث الثالث نتطرق لآلية الاستجواب، حيث أصبحت بعد تعديل 2020 مناسبة للتصويت على ملتمس الرقابة.

المبحث الأول

مناقشة مخطط عمل أو برنامج الحكومة

يمكن اعتبار مناقشة مخطط عمل أو برنامج الحكومة نقطة بداية مراقبة البرلمان لعمل الحكومة، فالحكومة تخضع منذ تعيينها للرقابة، حتى قبل أن تباشر مهامها، لذلك فالموافقة على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها هي رقابة سابقة¹، ومن أجل الوقوف على مختلف الأحكام المتعلقة بهذه الآلية، نتطرق بداية لتحديد المقصود ببرنامج الحكومة والتمييز بينه وبين مخطط عمل الحكومة وتحديد مضمونه (المطلب الأول)، ثم نتطرق لعرض المخطط أو البرنامج على غرفتي البرلمان والآثار المترتبة على ذلك (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ضبط مخطط عمل أو برنامج الحكومة وعلاقته ببرنامج رئيس الجمهورية

يرتبط مخطط العمل أو برنامج الحكومة بالتعيين الحكومي، وعليه لابد من الإشارة لكيفية تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وضبط بعض المفاهيم المرتبطة بذلك.

خلو في خديجة، المرجع السابق، 106.1

الفرع الأول: تعيين الحكومة: بغض النظر عن نوع الحكومة ومن يرأسها سواء كان رئيسا للحكومة أو وزيرا أولا فإن رئيس الجمهورية هو المختص بالتعيين، حيث نصت المادة 91 من الدستور على ان رئيس الجمهورية "يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وينهي مهامه" ونصت المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية.

يقود الحكومة رئيس حكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن اغلبية برلمانية" من خلال المادة 103 يتبين أن نوع الحكومة وتحديد من يرأسها مرتبط بالانتخابات التشريعية، فإذا أسفرت الانتخابات التشريعية على اغلبية رئاسية، أي أغلبية داخل المجلس الشعبي الوطني مساندة ومؤيدة لرئيس الجمهورية، وتتبنى برنامجه، يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا يتولى قيادة الحكومة، وتكون الحكومة في هذه الحالة تابعة لرئيس الجمهورية ويقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، اما إذا كانت الأغلبية داخل المجلس الشعبي الوطني غير مؤيدة لرئيس الجمهورية ولا تتبنى برنامجه عين رئيس الجمهورية رئيسا للحكومة لقيادة الحكومة، وتكون الحكومة في هذه الحالة مستقلة عن رئيس الجمهورية، بحيث تقدم برنامجها الذي يوصف بأنه برنامج الأغلبية البرلمانية.

فالوزير الأول أو رئيس الحكومة تسميتان تعبران عن مدى استقلالية الحكومة عن رئيس الجمهورية، وبناء على ما سبق وبالرجوع لأحكام المواد من 103 إلى 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يمكن ذكر أهم الفروق بين رئيس الحكومة والوزير الأول او بعبارة أخرى مظاهر الاستقلالية أو التبعية على النحو التالي:

- الوزير الأول يكلف باقتراح تشكيل الحكومة، دون أن تنسب له الحكومة، أما رئيس الحكومة فيكلف بتشكيل حكومته، فالحكومة تنسب له وهو مكلف بتشكيلها لا اقتراح تشكيلها.
- الوزير الأول يقدم مخطط عمل الحكومة للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويمكنه تكييفه على ضوء مناقشات المجلس الشعبي الوطني، بالتشاور مع رئيس الجمهورية. أما رئيس الحكومة فيقدم برنامج الحكومة وليس مخطط عمل.
- حددت المادة 110 فقرة 2 أجل 30 يوما لرئيس الحكومة من أجل تشكيل حكومته، وإلا عين رئيس الجمهورية رئيسا جديدا للحكومة يكلف بتشكيلها، في حين لم يقيد الوزير الأول بأي مدة لاقتراح تشكيل الحكومة.

هذا وتنتهي مهام رئيس الحكومة أو الوزير الأول بعدة طرق منها الاستقالة الوجوبية (بقوة القانون) وتكون في أربع حالات من بينها عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة أو مخطط عمل الحكومة (المادة 107 من التعديل الدستوري 2020)

الفرع الثاني: تطور تسمية برنامج الحكومة ومخطط عمل الحكومة:

1- استعمال تسمية برنامج الحكومة: منذ تبني الازدواجية في السلطة التنفيذية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1988 الزم المؤسس الدستوري رئيس الحكومة بتقديم برنامج الحكومة، حيث نصت المادة 113 من التعديل الدستوري لسنة 1988 على أنه "يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته وينسقه وينفذه". واعتمدت نفس التسمية في دستور 1989 حيث نصت المادة 75 على أنه "... يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء" ونصت المادة 76 يقدم رئيس الحكومة برنامجها الى المجلس ش الوطني للموافقة عليه". ونفس النص السابق ورد في المادة 79 من دستور 1996 واستعمل مصطلح رئيس الحكومة وبرنامج الحكومة، فرئيس الحكومة كان مجبرا على تقديم برنامج حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني، وذلك مباشرة بعد تعيينه وطاقمه الوزاري من قبل رئيس الجمهورية، هذا البرنامج الذي يكون مستمدا من برنامج الأغلبية البرلمانية، أو على الأقل منسجما معها، وفي حال الموافقة عليه من قبل البرلمان، يتولى رئيس الحكومة تنفيذها تحت رقابة البرلمان.² غير أن استقلالية برنامج الحكومة عن برنامج رئيس الجمهورية أخذ في التراجع، وجسد هذا التراجع دستوريا من خلال التعديل الدستوري لسنة 2008،³ وحتى رئيس الحكومة، أصبح أقل استقلالية عن رئيس الجمهورية.

2- استبدال برنامج الحكومة⁴ بمخطط عمل الحكومة: بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 تحولت تسمية رئيس الحكومة إلى الوزير الأول، وأصبح مجرد منسق لعمل الحكومة، ولم يعد له برنامج مستقل مستمد أو منسجم مع الأغلبية البرلمانية، بل هو مكلف بالسهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية،⁵ فهناك برنامج وحيد وهو البرنامج الذي حظي بموافقة الشعب من خلال انتخابهم لرئيس الجمهورية، ولا يمكن لاختيار الشعب صاحب السيادة أن يكون محلا للموافقة أو الرفض من قبل ممثليه في المجلس الشعبي الوطني، هذا الأخير الذي يقتصر دوره على الموافقة على الخطة العملية لتنفيذ برنامج الرئيس، وهي الخطة التي يتكفل الوزير الأول بوضعها، وتنسيق عمل الحكومة من أجل

سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 148. ²
المرجع نفسه، ص 150-151. ³

⁴ قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 ثار نقاش واسع واختلاف في وجهات النظر السياسية والقانونية، بخصوص علاقة برنامج الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية، فرأى اتجاه بأن لرئيس الحكومة كامل الحرية في إعداد برنامجه، وأن عرض البرنامج على مجلس الوزراء القصد منه التأكد من التزام بالأولويات التي حددها رئيس الجمهورية، أو هو إجراء يسمح بالإطلاع على البرنامج، وقد احتج بعض النواب على تبني رؤساء الحكومة لبرنامج رئيس الجمهورية، لمخالفته للدستور، لأنه ينص على أن رئيس الحكومة يعد برنامج حكومته، وأن مخالفة هذه القاعدة يؤدي إلى ضعف الممارسة السياسية، ومن ثم تهديد النظام الديمقراطي، وبخلاف هذا الاتجاه تبنت بعض الحكومات صراحة برنامج رئيس الجمهورية، مما جعل رئيس الحكومة مجرد منفذ لسياسة رئيس الجمهورية، وأكدت الممارسة البرلمانية، خلال العهدة الثانية للرئيس عبد العزيز بوتفليقة، هذا التوجه بصراحة، حيث وجه تعليمات للحكومة بضرورة تجسيد برنامجه الذي انتخب على أساسه، وأن تجسيد الحكومة لبرنامجه هو تنفيذ للالتزامات التي أخذها أمام الأمة. واستقر العمل على هذا النحو وجسد دستوريا من خلال تعديل 2008. أنظر عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص ص 237-239.

⁵ المادة 79 فقرة 1 والمادة 83 من التعديل الدستوري لسنة 2008.

تنفيذها. وقد حرص التعديل الدستوري على بيان هذا الوضع الجديد والإشارة إليه صراحة، بالنص في المادة 79 على أنه "... ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة..." وبعد ان استقرت أحكامه حذف هذا النص من بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

ورغم أن التعديل الدستوري لسنة 2016 حاول إعادة ضبط العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، بمنح هذا الأخير استقلالية في اتخاذ المراسيم التنفيذية، وعدم تعليقها على موافقة رئيس الجمهورية،⁶ ومنحه صلاحية رئاسة اجتماعات الحكومة،⁷ إلا أن مخطط عمل الحكومة بقي مرتبطا ببرنامج رئيس الجمهورية. بل إن مخطط العمل لم يعد ينسب للوزير الأول، بل نسب للحكومة، بحيث نصت المادة 93 فقرة 3 على أنه "تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء"، فمخطط العمل هو مخطط الحكومة، وهي التي تعده، ويكتفي الوزير الأول بتنسيق عمل الحكومة، وتكييف مخطط العمل على ضوء مناقشات المجلس الشعبي الوطني.

3- استعمال التسميتين معا: عاد المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 واستعمل التسميتين معا، فتقدم الحكومة مخطط عمل الحكومة، إذا كان يرأسها وزير أول وفقا للمادة 106، وتقدم برنامج الحكومة إذا رئسها رئيس الحكومة طبقا للمادة 110.

الفرع الثالث: أهمية مخطط عمل الحكومة او برنامجها كألية لرقابة البرلمانية

وتجلى هذه الأهمية في قيمة المعلومات الواردة في مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، باعتباره أول ميثاق، واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه، وفي نطاقه تقيي أداء وعمل الحكومة. وكونه "الإطار الذي تفرغ فيه السياسة العامة والإستراتيجية الشاملة التي تنتهجها الدولة، ويتضمن عادة المبادئ والأهداف والمحاور والوسائل المستعملة في كافة المجالات على المستوى الداخلي والدولي".⁸ ويمكن معرفة أهمية مخطط عمل الحكومة او برنامجها من خلال التطرق لمضمونه، والعناصر الأساسية التي يجب أن يتضمنها.

نشير في البداية إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد مضمون مخطط عمل الحكومة ولا برنامج الحكومة، واكتفى بالنص على أن الحكومة تعد المخطط أو البرنامج وتعرضه في مجلس الوزراء،⁹ غير أن الفقه بيّن مضمون مخطط عمل الحكومة، فأشار الأستاذ عمار عوابدي إلى أن

⁶ تنص المادة 85 بند 3 من التعديل الدستوري لسنة 2008 على أن الوزير الأول "يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك" غير أن هذا الشرط لم يعد موجودا حيث تنص المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن الوزير الأول "يوقع المراسيم التنفيذية" وهذا دون اشتراط عرضها لموافقة رئيس الجمهورية.

⁷ نصت المادة 77 بند 6 من التعديل الدستوري لسنة 2008 على أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يفوض صلاحياته في رئاسة اجتماعات الحكومة للوزير الأول، فاقتصاص الوزير الأول برئاسة اجتماعات الحكومة لم يكن اختصاصا أصيلا بموجب الدستور، بل يحتاج إلى تفويض من رئيس الجمهورية، غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 أرجع الأمور إلى نصابها وأصبح الوزير مختصا بموجب الدستور لاسيما المادة 99 بند 3 برئاسة اجتماعات الحكومة.

⁸ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري المرجع السابق، ص 337.

⁹ المادة 110 الفقرة الأخير من التعديل الدستوري لسنة 2020. هذا وقد حددت بعض الدساتير محتوى برنامج الحكومة على غرار الدستور المغربي لسنة 2011 الذي ينص في الفصل 88 منه على أنه "الفصل 88 بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي

مخطط عمل الحكومة يتضمن عادة المبادئ والأهداف والمحاور ووسائل النشاط الحكومي والإداري في كافة المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والأمنية والدفاعية وفي مجال التعاون الدولي والسياسة الخارجية أيضا¹⁰، وهو يشمل الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية معينة.

وبالرجوع إلى بعض مخططات عمل الحكومات المتعاقبة، نجدها تتضمن بشكل عام نفس المحاور وتحدد نفس الأهداف، مع بعض الاختلاف في التفاصيل، بحيث تقسم أحيانا إلى خمسة محاور، وتفصل أحيانا أخرى إلى ثمانية محاور، ويمكن إرجاع هذه المحاور إلى العناصر التالية:

أ- الحفاظ على أمن البلاد واستقرارها ووحدتها،

ب- مواصلة تدعيم الديمقراطية التعددية، ودولة القانون وعصرنة الحكامة،

ت- الحفاظ على حركية النمو والتقدم في تنمية الصادرات خارج المحروقات،

ث- تعزيز التنمية البشرية وتوسيعها،

ج- السياسة الخارجية والدفاع الوطني¹¹

وتقريبا هي نفس المحاور المتضمنة في أغلب مخططات العمل مع اختلاف في المصطلحات

المستعملة أو تفصيل المحاور ودمجها.¹²

البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه، ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية ظهير شريف رقم 91. 11. 1 الصادر في 29 يوليو 2011 بتنفيذ نص الدستور.

<https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar>

¹⁰ عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة... المرجع السابق، ص122.

¹¹ مخطط عمل الحكومة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية سبتمبر 2017

<http://www.premier-ministre.gov.dz/ar>

¹² ارتكز مخطط عمل الحكومة المعروض في سبتمبر 2012، على المحاور التالية،

- تحسين الحكامة،
- تعزيز المجال الاقتصادي و المالي،
- تطوير المنشآت الاجتماعية والاقتصادية وتحسين إطار معيشة السكان،
- التنمية البشرية،
- السياسة الخارجية والجالية المقيمة بالخارج،
- الدفاع الوطني

وهي نفس المحاور الواردة في مخطط عمل الحكومة ماي 2014

- توطيد أركان دولة القانون، وتعزيز الاستقرار، وترقية الحوار الوطني
- تدعيم المجال الاقتصادي والمالي،
- تفعيل تنمية النشاطات المنتجة
- تسيير المنشآت الأساسية وصونها وتوسيعها بغرض تعزيز دورها في دعم برنامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية،
- من أجل تنمية إقليمية متناسقة وتحترم البيئة،
- مواصلة جهود التنمية البشرية، من أجل تكفل فعال وصارم بحاجيات المواطن،

ومع هذا التوافق النسبي بين برامج الحكومات أو مخططات عملها، إلا أن بعض الحكومات اكتفت بتبيان الوسائل دون تحديد الأهداف، فأكد أحمد بن بيتور رئيس الحكومة عند عرضه لبرنامج حكومته أنّه فضل " عرض السياسات المسطرة، على ذكر أهداف محددة بالأرقام بالنسبة إلى هذا القطاع أو ذاك.."¹³، وأيضاً خلال مناقشة برنامج حكومة علي بن فليس، سنة 2002 " طرحت ملاحظات عن غياب أهداف محددة بالأرقام، وعن آجال إنجاز الأعمال المسطرة في البرنامج..."، وبررت كل من الحكومتين ذلك بأن مناقشة قانون المالية هي الفرصة الأمثل التي تمكن من التطرق للتفاصيل والأرقام لكل قطاع، كما أن كل مشروع قانون يعطي الفرصة للبرلمان بغرفتيه للتعرض لهذه المواضيع.¹⁴

فمخطط عمل الحكومة باعتباره الإطار الذي يحدد السياسة العامة للحكومة، ويحدد استراتيجيتها في التخطيط والإنجاز، ويحدد الغايات والوسائل الكفيلة بتحقيقها، والزمن المطلوب لذلك¹⁵، ومن خلال مناقشته من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني سيولد لديهم نظرة واضحة ودقيقة ومحددة ورسمية، عن اتجاهات الحكومة وأولوياتها، وتتوفر هذه المعلومات يمكن للبرلمان ممارسة مختلف آليات الرقابة لاحقاً، فكل وسائل الرقابة البرلمانية المخولة للمجلس الشعبي الوطني، والتي سيباشرها لاحقاً، ستحرص أساساً على مدى إنجاز ما تم التعهد والالتزام به في مخطط عمل الحكومة¹⁶، وهو ما يجعل مناقشة المخطط أو البرنامج، آلية مهمة لجمع المعلومات، إذا ما تمت الموافقة عليه، لأنّه يشكل مرجعاً للنواب لممارسة مختلف صور الرقابة.

المطلب الثاني: عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامجها للمناقشة والمصادقة

لا تقتصر رقابة البرلمان للحكومة على الأعمال المنجزة، بل تخضع أيضاً لرقابة سابقة، قبل بداية العمل، تتعلق بالمخطط والأهداف التي تتعهد بها، ولذلك تلتزم الحكومة بتقديم مخطط عملها أو برنامجها لغرفتي البرلمان، من أجل المناقشة والمصادقة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني (أولاً)، وبغرض الإعلام بالنسبة لمجلس الأمة (ثانياً).

الفرع الأول: تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني: نصت المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنّه "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

-
- السياسة الخارجية والأعمال الموجهة لفائدة الجالية الوطنية المقيمة بالخارج،
 - سياسة الدفاع الوطني.

http، www.premier-ministre.gov.dz

عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، هامش ص 234. ¹³

¹⁴ أنظر رد كل من أحمد بن بيتور وعلي بن فليس رئيساً للحكومة عن تحفظات النواب عن عدم تضمن البرنامج للتحديد الدقيق للأهداف، عمار عباس، المرجع السابق، ص ص 234، 235.

¹⁵ ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 281.

¹⁶ عمار عوايدي، مكانة الأسئلة، المرجع السابق، ص 123.

ويمكن للوزير الأول أن يكيّف مخطط العمل الحكومة، على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني، بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

وعليه فإن المناقشة والمصادقة تتم وفقا لثلاثة إجراءات أساسية وهي:

1- عرض مخطط العمل أو البرنامج من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة: يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة أو يعرض رئيس الحكومة برنامج الحكومة على المجلس الشعبي الوطني في غضون 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة.¹⁷ فتقدم الحكومة للنواب البرنامج المفصل للاطلاع عليه وتحديد موقفهم منه، أما العرض فيقتصر على ملخص لهذا البرنامج، وهو ما أكدته الممارسة البرلمانية، حيث أوضح رئيس المجلس الشعبي الوطني عند تقديم برنامج حكومة علي بن فليس سنة 2003 بأن رئيس الحكومة سيقدم الخطوط العريضة لمشروع برنامجه، وهو ما يسمى بوثيقة التقديم، وهذا ما أكدته رئيس المجلس الشعبي الوطني عقب انتهاء رئيس الحكومة أحمد بن بيتور من عرض برنامج حكومته على المجلس بقوله "تكون بذلك وثائق التقديم قد اكتملت، ويكون بحوزة النواب مضمون هذا البرنامج".¹⁸

والأصل أنه بعد كل تعيين حكومي جديد يقجم الوزير الأول أو رئيس الحكومة مخطط العمل أو البرنامج للمناقشة والتصويت، غير ان الممارسة العملية عرفت بعض الاستثناءات، حيث لم يقدم الوزير الأول عبد العزيز بلخادم مخطط عمل اثر تعيينه في ماي 2006، كما لم يقدم احمد أو يحيى مخطط العمل اثر تعيينه في جوان 2008، وذلك بحجت الاستمرارية في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي لم تنتهي عهده.

2- فتح مناقشة من قبل المجلس الشعبي الوطني: يفتح المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة، حول مخطط عمل الحكومة أو برنامجه،¹⁹ بعد سبعة (7) أيام على الأقل من تاريخ تبليغ المخطط أو البرنامج للنواب.²⁰ وهي مدة معقولة جدا، تسمح للنواب بالإطلاع على محتوى البرنامج بالتفصيل، وتكوين قناعات كافية.

ويمكن للوزير الأول خلال هذه الفترة أن يكيّف مخطط عمل الحكومة، على ضوء المناقشات والملاحظات المقدمة من قبل النواب، تحضيراً لعرضه للتصويت، ولكن هذا التكيّف مقيد بضرورة التشاور مع رئيس الجمهورية. كما أن الدستور نص على تكييف المخطط دون البرنامج، ذلك ان الفقرة 3 من المادة 110 تكلمت عن عرض البرنامج وفقا للشروط المنصوص عنها في المادة 106 باستثناء الفقرة 2 منها والتي تتعلق بتكليف مخطط العمل على ضوء المناقشة، ولعل ما يبرر ذلك هو

المادة 47 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 23-06 المؤرخ في 18 ماي 2023 سالف الذكر. ¹⁷

عباس عمار، رقابة البرلمان على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 143. ¹⁸

المادى 47 فقرة 2 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر. ¹⁹

²⁰ المادة 48 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر .

ان برنامج الحكومة هو برنامج الأغلبية البرلمانية ومنه لا يتوقع ان تسفر المناقشة على خلاف حوله ولا يحتاج لتكييف، بخلاف المخطط الذي يجسد برنامج الرئيس وليس برنامج الأغلبية البرلمانية.

3- التصويت على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها: يصوت النواب على المخطط أو البرنامج في أجل لا يتجاوز عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة،²¹ وهي فترة قصيرة قد لا تستوعب كل تدخلات النواب، مما يضطر رئيس المجلس إلى تقليصها إن اقتضى الأمر بالنظر لعدد طالبي التدخل، وهو ما يجعل المناقشة سطحية، تقتصر على العموميات التي نادرا ما تكون محل اختلاف. دون التطرق للجزئيات والتفاصيل،²² وفي نفس الفترة يعمل الوزير الأول على تكييف المخطط إن اقتضى الأمر. بعد التشاور مع رئيس الجمهورية.

ويترب على هذا التصويت إما الموافقة على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، ويجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حينها تقديم عرض حول المخطط أو البرنامج حسب الحالة أمام مجلس الأمة، أما في حال عدم الموافقة على المخطط أو البرنامج، فيقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية.²³

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد حافظ على الفصل المرن بين السلطات، بحيث مكّن المجلس الشعبي الوطني - من خلال إلزامية تقديم مخطط العمل - من بسط رقابته على مخطط عمل الحكومة بالاطلاع عليه ومناقشته تفصيلا، بل والتصويت عليه، وضمن في نفس الوقت للسلطة التنفيذية استقلاليتها، من خلال جعل تكييف المخطط اختياريا للوزير الأول، فله أن يحافظ على مخطط العمل كما هو دون أي تعديل، مع تحمل جميع تبعات ذلك.²⁴

ومنه فإن عرض مخطط العمل أو البرنامج ومناقشته من قبل النواب يعد مصدرا مهما لجمع المعلومات والحقائق الرسمية عن النشاط العام للحكومة، تساهم في اتضاح الرؤية وصياغة قناعات النواب، وهي تشكل المعيار الرقابي الأساسي لمختلف الوسائل الرقابية الأخرى، حيث أن جل وسائل الرقابة الأخرى تنصب على مدى الانجاز ومطابقة الأداء وفقا لما ورد في مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، والقوانين التي صدرت لتنفيذه.²⁵

لكن تقديم مخطط العمل أو البرنامج ومناقشته ليس وسيلة لجمع المعلومات فحسب، بل قد ترتب مسؤولية الحكومة، بحيث يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة لرئيس

²¹ المادة 49 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم سالف الذكر.

²² عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة ن المرجع السابق، ص 348.

²³ المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

²⁴ بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، الموسم 2006/2007، ص 31.

²⁵ عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 343.

الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة او برنامجها.²⁶ وهذا أمر طبيعي ومنطقي، إذ لا يتوقع من مجلس شعبي وطني أن يسن نصوص تشريعية تنفيذيا لبرنامج لم يوافق عليه، وعلى فرض استمرار الوزير الأول او رئيس الحكومة رغم رفض المخطط او البرنامج فإن ذلك يدفع نحو انسداد حتمي بين السلطتين، نتيجة رفض المجلس الشعبي الوطني لمشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة. لذلك كان لابد من استقالة الحكومة، وتعيين وزير أول او رئيس حكومة جديد، يقدم بدوره مخطط عمل جديد او برنامج جديد.²⁷

ثانيا: عرض مخطط عمل الحكومة او برنامج الحكومة على مجلس الأمة: تنص الفقرتان الثالثة والرابعة من المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثل ما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

يمكن لمجلس الأمة في هذا الإطار أن يصدر لائحة". ونفس الأحكام تتعلق ببرنامج الحكومة، فالوزير الأول أو رئيس الحكومة ملزم بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على المخطط أو البرنامج بعرضه على مجلس الأمة، فهذا الإجراء واجب بغض النظر عن الآثار المترتبة عنه، ويخضع عرض المخطط على مجلس الأمة لجملة من الأحكام أهمها:

1- الاكتفاء بتقديم عرض فقط حول المخطط أو البرنامج، أي الاقتصار على المحاور والأهداف الكبرى دون التفاصيل، بخلاف ما تم أمام المجلس الشعبي الوطني، فالعرض من العرض هو الإعلام لا غير، ليتمكن المجلس من ممارسة دوره التشريعي والرقابي لاحقا، إذ تتعلق أغلب آليات الرقابة بمدى الالتزام بمخطط العمل والوفاء بما ورد فيه من تعهدات.²⁸

2- تحديد أجل العرض بعشرة (10) أيام من تاريخ الموافقة على المخطط او البرنامج من قبل المجلس الشعبي الوطني،²⁹ وهي مدة قصيرة جدا لا تسمح للأعضاء بالاطلاع على المخطط، لاسيما في حال وجود نية لإصدار لائحة، وهذا يؤكد اتجاه إرادة المؤسسة الدستورية إلى عدم تمكين الأعضاء من مناقشة مخطط عمل الحكومة، خاصة وأن الفقرة 2 من المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 حددت أجل إيداع اللائحة بثمان وأربعين (48) ساعة من تقديم العرض.

3- عدم ورود أي نص يسمح بفتح مناقشة، مما يدل على أنه ليس لمجلس الأمة الحق في مناقشة مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، إلا أنه من خلال الممارسة العملية نجده قد دأب على ذلك، والحكومة باعتبارها صاحبة الشأن لم تعترض على ذلك، بل تعامل كل الرؤساء مع المناقشة بإيجابية، دون أي اعتراض، وهذا ما يتجلى من خلال ردود الوزراء الأوائل أو رؤساء الحكومات، وبالتالي فممارسة هذا الإجراء لا يمثل تعد على حكم دستوري يقلق مجلس الأمة، بقدر ما يرسخ تقاليد ديمقراطية في

²⁶ المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

²⁷ عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 351.

²⁸ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 354.

²⁹ المادة 50 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

ممارسة الحكم³⁰. وهو لا يشكل استبعادا لنص دستوري، بل يشكل ممارسة دستورية لم يعارضها أي رئيس حكومة أو وزير أول، فالممارسة قد أنشأت لمجلس الأمة حقا دستوريا مكن أعضاءه من الإدلاء بأرائهم وملاحظاتهم، وتحفظاتهم بشأن مخطط عمل الحكومة أو البرنامج.³¹

4- إمكانية إصدار لائحة، حيث أن المادة 94 استعملت عبارة "يمكن"، فأصدار اللائحة ليس واجبا، بل يخضع لتقدير ومبادرة الأعضاء، وقد اشترطت المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 توقيع اللائحة من قبل ثلاثون (30) عضوا على الأقل.

ومن باب تحمل مسؤولياته على مجلس الأمة إصدار لائحته سواء كانت لائحة مؤيدة أو رافضة لمخطط عمل الحكومة³²، واللائحة الصادرة عن مجلس الأمة تأخذ شكلين:

أ- تكون لائحة تأييد لمخطط عمل الحكومة، وهو ما يعطي دفعا معنويا للحكومة ويعزز مكانتها، مما يجعلها تشجع في تنفيذ ما جاء في خطتها وهي مسلحة بموافقة غرفتي البرلمان.

ب- وقد تكون لائحة مجلس الأمة لائحة لوم وانتقاد، وهو ما يمكن أن يؤثر سلبا على مكانة الحكومة سياسيا، رغم أن ذلك لا يرتب أي مسؤولية سياسيا.

من خلال هذه الأحكام فإن عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة يستهدف الإعلام وإطلاع الأعضاء على المخطط، وذلك من أجل تكوين رؤية واضحة، حتى يتم ممارسة وسائل الرقابة المقررة لمجلس الأمة، وهذا يتناسب والدور الرقابي لمجلس الأمة الذي يقتصر دائما على رقابة المعلومات فقط.³³

المبحث الثاني

تقديم بيان عن السياسة العامة

بعد الموافقة على مخطط عمل الحكومة أو البرنامج من طرف المجلس الشعبي الوطني، تشجع الحكومة في تنفيذ ما تم الاتفاق عليه مع البرلمان، على أن تعود الحكومة للمجلس الشعبي الوطني بعد مرور سنة، لتوضح له ما تم إنجازه من هذا المخطط أو البرنامج، وما هو قيد الإنجاز. حيث ألزمت المادة 111 من التعديل الدستوري 2020 الوزير الأول أو رئيس الحكومة بأن يقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، وهذا حتى يتم مراقبة عملها وأدائها من خلال مناقشة هذا البيان، هذه المناقشة التي تعطي للمجلس الشعبي الوطني رؤية واضحة لما قامت به الحكومة خلال السنة المنصرمة، كما أن ذلك يزود المجلس الشعبي الوطني بالمعلومات والحقائق عن واقع وأداء عمل الحكومة والإدارة العامة التابعة لها.

³⁰ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، ص 260.

عقيلة خرباشي، مكانة مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 358. ³¹

³² عمار عوادي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 123

³³ عمار عوادي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 123.

فمسؤولية الحكومة السياسية تقوم على فكرة أن الحكومة كما لا يمكن لها أن تستلم السلطة إلا بموافقة المجلس الشعبي الوطني، لا يمكنها أيضا أن تواصل عملها إلا إذا حازت على ثقة نواب المجلس الشعبي الوطني، وغياب هذه الثقة يعني استقالة الحكومة³⁴.

ونشير في هذا المقام إلى أن تقديم بيان السياسة العامة لا يعتبر آلية مؤثرة بذاته، ولا يترتب عليه في ذاته أي مسؤولية على الحكومة، ولكنه مناسبة لتحريك آليات مؤثرة وهي ملتزم مراقبة، أو طلب التصويت بالثقة. لذلك نورد في المحور الخاص بالآليات المؤثرة،

المطلب الأول: بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني

نتطرق لأهم اجراءاته على النحو التالي:

الفرع الأول: إلزامية عرض بيان السياسة العامة وارتباطه بمخطط عمل الحكومة او برنامجها: نصت

المادة 111 من التعديل الدستوري على أنه "يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حب الحالة أن يقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة..."، فتقديم البيان ليس إجراء تقديرية أو جوازا للحكومة، وقد شهدت الممارسة البرلمانية قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 اضطرابا وعدم الالتزام بعرض بيان السياسة العامة بشكل منتظم، مما دفع المؤسس الدستوري إلى إيراد صياغة أكثر وضوحا في دالتهما على وجوب تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، وذلك بموجب التعديل الدستوري 2016/03/06 حيث بدأ المادة 98 منه بعبارة "يجب" وهي تدل بما لا يدع مجالاً للشك على إلزامية هذا الإجراء، ويجعل عزوف الحكومة عن تقديم بيان السياسة العامة أو تأخرها في ذلك عملا غير دستوري. وهي ذات الصياغة الواردة في المادة 111 من تعديل 2020.

ويرتبط بيان السياسة العامة بمخطط عمل الحكومة او برنامجها، من حيث مضمون البيان، حيث يتضمن بيان السياسة العامة عرضا من قبل الحكومة، لحصيلة عملها خلال السنة الماضية،³⁵ حسب المحاور المقدمة في المخطط أو البرنامج، فيتناول البيان ما تم إنجازه في كل محور من تلك المحاور، وتبين أيضا ما هو في طور الانجاز، والصعوبات التي اعترضت تنفيذه والآفاق المستقبلية.³⁶

كما يرتبط بيان السياسة العامة بمخطط عمل الحكومة او بالبرنامج من حيث وقت تقديم البيان، فهذا الأخير ليس متروكا للسلطة التقديرية للحكومة، بل يكون في نهاية كل سنة من تاريخ المصادقة على مخطط عمل الحكومة او برنامجها، حيث نصت المادة 51 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم على أنه "يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يقدم كل سنة، ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة..."، ومنه لا يمكن للحكومة أن تتأخر في تقديم بيان السياسة العامة.

³⁴ عباس عمار، المرجع السابق، ص 261.

³⁵ جاء في عرض الرئيس الحكومة أحمد أويحيى لبيان السياسة العامة في 21 أكتوبر 2010 "لقد سلمت إليكم الحكومة منذ بضعة أيام وثيقة من 70 صفحة، تتضمن عرضا لحصيلة عملها منذ بداية السنة الفارطة، إلى غاية الصائفة الأخيرة..." الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني العدد 174 المؤرخة في 22 نوفمبر 2010.

سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 160.³⁶

غير أن الممارسة البرلمانية ورغم وضوح النصوص الدستورية، عرفت تأخر بعض الحكومات في تقديم بيان سياستها العامة.³⁷ منها تأخر الوزير الأول أحمد أويحيى في تقديم بيان السياسة العامة سنة 2018، مبررا ذلك بانشغالات الحكومة، حيث جاء في بيان للوزارة الأولى بأن "مرد التأخر في عرض بيان السياسة العامة يكمن في الرزنامة السياسية والدبلوماسية الجدد مكثفة. وعلى سبيل المثال، فإن الوزير الأول سيستقبل من 16 إلى 18 من الشهر الجاري، نظيره لجمهورية كوريا"³⁸.

تؤكد هذه التبريرات عدم اهتمام الحكومة ببيان السياسة العامة، رغم أهميته، فموعد السنة معلوم مسبقا، وعلى الحكومة أن تحترم المواعيد المحدد دستوريا عند ضبطها لبرنامج عملها ورزنامة مواعيدها، فلا يعقل أن تتأخر عن القيام بالتزام دستوري، في الأجل المحددة دستوريا، من أجل استقبال وفد دبلوماسي.

الفرع الثاني: فتح مناقشة حول بيان السياسة العامة: نصت المادة 111 فقرة 2 من التعديل الدستوري على أن تقديم بيان السياسة العامة تعقبه مناقشة عمل الحكومة، وهو ما أكدته المادة 51 من القانون العضوي 12-16، حيث نصت على أنه " يترتب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة"، تمكنهم هذه المناقشة من الإطلاع أكثر على مضمون البيان وتحديد موقفهم من سياسة الحكومة في كل قطاع.³⁹

وتكتسي هذه المناقشة أهمية بالغة، فهي تتيح للنواب التطرق لمختلف التفاصيل، لأن عرض البيان يكون مختصرا، وبالتالي فالمعلومات المقدمة في العرض تكون مختصرة، وتتصف بالعموم، أما البيان كاملا فيوزع على النواب، حيث يطلعون عليه وي طرحون أهم ملاحظاتهم واستفساراتهم خلال المناقشة، وهو ما يجعل المناقشة فرصة سانحة لتحصيل المعلومات. وتبرز أيضا أهمية المناقشة في الآثار التي يمكن أن تترتب عليها، والمتمثلة في إمكانية إصدار لائحة، وما يترتب عليها من إمكانية التصويت على ملتصق الرقابة، أو عدم التصويت بالثقة في حال طلبها، وهي آثار مهمة تنصب على مسؤولية الحكومة مباشرة.

الفرع الثالث: إمكانية إصدار لائحة: خلافا لإجراء تقديم بيان السياسة العامة، الذي يعتبر واجبا على الحكومة، وإجراء فتح مناقشة الذي يعتبر بدوره واجبا، بحيث يجب أن يقترن تقديم البيان بمناقشة متعلقة بعمل الحكومة مباشرة دون اشتراط مبادرة أو طلب من النواب، فإن إصدار لائحة بعد

³⁷ فقد سبق للسيد أحمد أويحيى أن تأخر عن تقديم بيان السياسة العامة للحكومة التي كان يرأسها سنة 2001، مما دفع البعض إلى اعتبار هذا السلوك مخالفة صريحة للدستور، في حين برر رئيس المجلس الشعبي الوطني هذا التأخر بتزامن موعد البيان السنوي مع قانون المالية، مؤكدا على أن رئيس الحكومة طلب "أن تتم المناقشة في الموعد المحدد ولكن لاعتبارات تتعلق بترتيب الأولويات في مجال تقديم قانون المالية الذي يعتبر جزء من نقاش عمل الحكومة، ارتأينا تقديم دراسة هذا القانون". عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي،

http://ammarabbes.blogspot.com/2014/11/blog-post_7.html

³⁸ توضيح الوزارة الأولى بخصوص التأخر في تقديم بيان السياسة العامة

<http://www.premier-ministre.gov.dz/.../precisions-des-service>

سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 161. ³⁹

المناقشة هو أمر جوازي، ولا يكون إلا بمبادرة من قبل النواب بناء على اقتراح لائحة، وقد قيّد المشرع إصدار اللائحة بجملة من الإجراءات، ولم يرتب عنها أي أثر قانوني.

أولاً: إجراءات إصدار لائحة تتعلق ببيان السياسة العامة: وتتمثل هذه الإجراءات في الخطوات التالية:

أ- **تقديم اللائحة:** بالرجوع للقانون العضوي 12-16 ومن خلال مادته 52، فإن المبادرة باقتراح اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة، يجب أن تكون خلال الاثنتين والسبعين (72) ساعة الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان، وذلك من خلال تقديم اقتراح لائحة، هذه الأخيرة التي يجب أن تكون موقعة من قبل عشرون (20) نائباً على الأقل،⁴⁰ ولا يمكن للنائب أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة.⁴¹ يودع اقتراح اللائحة من قبل مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

ب- **مناقشة اقتراحات اللوائح:** حسب المادة 56 من القانون العضوي 12-16 فإن المناقشات التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة لا يمكن أن يتدخل فيها إلا الأطراف التالية:

- الحكومة بناء على طلبها،
- مندوب أصحاب اقتراح اللائحة،
- نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة،
- نائب يريد التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

مما يجعل المناقشة محدودة ومقتصرة على هذه الأطراف، غير أنه إذا كانت الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح معلومين ولا يثيران أي إشكالية، فإن تحديد باقي الأطراف يعتبره بعض الغموض وي طرح تساؤلاً مهماً، يتعلق بالأساس أو المعيار الذي يعتمد عليه في اختيار هذا النائب المؤيد أو الرفض ثم كيف يمكن معرفة رأي النائب المعارض من النائب المؤيد لللائحة؟⁴²

ت- **التصويت على اللوائح في حال التعدد:** ما ينبغي الإشارة إليه بداية أن اقتراح اللائحة يعتبر مقبولاً بمجرد توقيعه من قبل 20 نائباً، ولا يحتاج إلى عرضه على التصويت وموافقة نواب المجلس الشعبي الوطني، إلا في حال تعدد اللوائح، فإن المجلس ملزم بعرض كل هذه اللوائح على التصويت لقبول إحداها، مرتبة حسب تاريخ إيداعها⁴³، إلا إذا تحصلت إحدى هذه اللوائح على موافقة أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فإن ذلك يجعل من اللوائح الأخرى لاغية⁴⁴.

⁴⁰ المادة 53 من القانون العضوي 12-16 سالف الذكر.

⁴¹ المادة 54 من القانون العضوي 12-16 سالف الذكر.

⁴² عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية... المرجع السابق، ص 122.

⁴³ المادة 55 من القانون العضوي 12-16 سالف الذكر.

⁴⁴ المادة 55 من القانون العضوي 12-16 سالف الذكر.

وما يلاحظ أن المشرع لم يحدد آجالاً لعرض اقتراح اللوائح على التصويت، وتركه للسلطة التقديرية لمكتب المجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي من شأنه أن يستغل لتوجيه النواب أو الضغط عليهم، وقد يؤخر عرض اللوائح للتصويت لتمكين الحكومة من الاتصال بمعارضها، للتخفيف من حدة المعارضة.⁴⁵

وفي ظل هذه الإجراءات وشروط التوقيع ونصاب المصادقة والنتيجة التي تؤول إليها اللائحة، فإن التساؤل حول القيمة القانونية لللائحة يبقى قائماً حول مدى تأثير هذه اللائحة على الحكومة؟ وهو ما سنتناوله في العنصر الموالي.

ثانياً: الآثار المترتبة عن تقديم لائحة: رغم الشروط التي فرضها المشرع على تقديم اللائحة، والتي تشكل قيماً أو عقبة أمام النواب لاقتراح اللوائح، الأمر الذي يجعل منها آلية مهمة، يتوقع بعدها أن يكون لها أثر يتناسب وهذه الشروط والإجراءات، غير أن المشرع لم يرتب أي أثر قانوني على تقديم اللائحة، كما لم يحدد الهدف من ورائها، هل يتعلق بإبداء ملاحظات وانشغالات، أم أنه يهدف إلى إعلان التأييد والمساندة للحكومة.⁴⁶

ومنه يمكن القول أن لللائحة آثار سياسية أكثر منها قانونية، حيث لا يمكن للحكومة أن تتجاهل هذه اللائحة خاصة إذا كانت معارضة لها، لأن ذلك يعد لفت نظر الحكومة من قبل المجلس الشعبي حول سياستها العامة وإنذار لها بوجود معارضة لسياستها العامة، وهو ما قد يسبب لها مشاكل في المستقبل.

أما إذا كانت اللائحة المصادق عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني مؤيدة لها وفي صالحها، فإن ذلك يعد بمثابة دعم لها، وتقوية لمركزها على الصعيد السياسي والقانوني.

المطلب الثاني: تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

أثرت خاصية عدم قابلية مجلس الأمة للحل على الدور الرقابي لمجلس الأمة، والآثار المترتبة عن ممارستها، وتجسدت أهم مظاهر التأثير في الأحكام المتعلقة بعرض بيان السياسة العامة، وهو ما نقف عليه من خلال الفقرتين الموالتين.

الفرع الأول: جوازية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة: يختلف تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة عن تقديمه أمام المجلس الشعبي الوطني، حيث يعتبر إجراء جوازي فقط، وهو ما نصت عليه المادة 111 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2020، فالحكومة تمتلك سلطة تقديرية في عرض بيان سياستها العامة أمام مجلس الأمة من عدمه. ورغم أن هذا التقديم لا يترتب عليه أي أثر قانوني، إلا أنه يعد إجراء ضرورياً يمكن مجلس الأمة من الإطلاع على إنجازات الحكومة، وما هو قيد الإنجاز. ومع عدم وجوبه، إلا أن الممارسة البرلمانية أثبتت التزام الحكومة بعرض بيان سياستها العامة على المجلس الأمة بعد عرضه على المجلس الشعبي الوطني.

⁴⁵ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 162.

⁴⁶ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 162.

الفرع الثاني: الأثر الإعلامي لتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة: جاء نص المادة

111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مقتضبا جدا، حيث اكتفى بالنص على أنه يمكن للحكومة أن تقدم بيانا عن السياسة العامة. وحتى القانون العضوي 16-12 أورد نفس النص، في حين لم يشر النظام الداخلي لمجلس الأمة إلى بيان السياسة العامة إطلاقا، ورغم أن القانون لم يرتب أي أثر قانوني على تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، إلا أن هذا التقديم له آثار سياسية مهمة.⁴⁷ ولا يمكن الإنقاص من قيمة عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، بدعوى أنه لا يرتب مسؤولية الحكومة، لأن آليات الرقابة لا تستهدف دائما ترتيب المسؤولية، بل قد يكون الغرض منها جمع المعلومات والحقائق، هذه الأخير التي تكتسي أهمية بالغة في العمل البرلماني إذا ما حسن استغلالها. ومن شأن هذا العرض تمكين أعضاء مجلس الأمة من ممارسة مختلف الآليات الرقابية المخولة لهم دستوريا (السؤال- الاستجواب- لجان التحقيق...).

كما أن ارتباط بيان السياسة العامة بمخطط عمل الحكومة -كما أشرنا سابقا- يجعل الحكومة مضطرة لتقديم بيان السياسة العامة مادامت قد قدمت أمام نفس المجلس مخطط عملها او برنامجها، وذلك لقياس الأداء والوقوف على ما تم تحقيقه من مخطط العمل او البرنامج. والعراقيل التي اعترضت الحكومة، وأسباب التأخر في حال وقوعه، والآفاق المستقبلية، وبذلك يقتصر أثر تقديم البيان أمام مجلس الأمة على الأثر الإعلامي، فيزود المجلس بالحقائق والمعلومات الضرورية عن السنة الماضية وما تعتمزم الحكومة القيام به في المستقبل.⁴⁸

المطلب الثالث: إجراءات إثارة المسؤولية السياسية للحكومة المرتبطة بتقديم بيان السياسة العامة

إذا كان تقديم بيان السياسة العامة يشكل بالدرجة الأولى آلية مهمة لرقابة المعلومات البرلمانية، وهي نتيجة تتحقق بمجرد تقديم البيان ومناقشته، فإن أهمية بيان السياسة العامة تتجلى أيضا فيما قد يترتب عنه من إجراءات رقابية تنصب على مسؤولية الحكومة، وذلك من خلال إمكانية التصويت على متمس الرقابة أو رفض التصويت بالثقة.

الفرع الأول: ملتمس الرقابة: حسب المادة 111 في فقرتها الرابعة فإن ملتمس الرقابة يعد، النتيجة الثانية المترتبة عن مناقشة بيان السياسة العامة، وهو إجراء يلجأ إليه النواب من أجل الضغط على الحكومة وإجبارها على الاستقالة، عكس اللائحة التي لا تؤدي إلى أي إجراء يؤثر على الحكومة، وإنما تأثيرها سياسي فقط.

ولتمس الرقابة ليس أداة رقابية مستقلة بل هو نتيجة أو أثر مرتبط بمناقشة بيان السياسة العامة أو يكون على اثر استجواب، حيث نصت المادة 161 من تعديل 2020 على أنه "يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة"، وقد وصف ملتمس الرقابة بعدة أوصاف وهذا لما يحمله من خطورة

⁴⁷ بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص54.

⁴⁸ خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ص ص 373-375.

على الحكومة، حيث تم وصفه من طرف الرئيس بومبيدو بأنه (السلح الأكبـر) ووصفه الفقيه أندري هوريو بأنه "الدواء الأخير"، كما وصفه الرئيس جيسكار "لا يتم اللجوء إليه إلا عند حدوث كارثة وطنية" ووصفه الفقيه بيروود "السلح الذي لا يصلح الخطأ ولكن يقتل صاحبه"، وهذه الأوصاف إن دلت على شيء فإنما تدل على الخطورة التي تترتب عن استعماله⁴⁹.

وقد ربط المؤسس الدستوري الجزائري هذا الإجراء بجملة من الشروط الواضحة والدقيقة لما له من خطورة.

أولاً: شروط ملتـمس الرقابة وإجراءاته: يعد ملتـمس الرقابة بمثابة لائحة تختلف عن اللوائح الأخرى، حيث يختلف عنها من حيث النصاب الواجب توافره لاقتراحه أو للتصويت عليه، أو من حيث الأجال المقررة لمناقشته، ونجد هذه الشروط منصوص عليها في المواد 161، 162 من التعديل الدستوري 2020 كما نصت عليها المواد من 58 إلى 62 من القانون العضوي 16-12، المعدل بموجب القانون العضوي رقم 23-06 وتمثل في:

أ- ارتباط ملتـمس الرقابة بتقديم بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب: وهو نصت عليه المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020 المذكورة اعلاه فلا يمكن اللجوء إلى ملتـمس الرقابة إلا بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة، أو على إثر استجواب وهذا من أجل عقلنة لجوء المجلس الشعبي الوطني إلى هذا الإجراء وكذلك من أجل الحفاظ على الاستقرار الحكومي.

ب- توقيع الملتـمس من قبل سبع 7/1 عدد النواب: يشترط لتقديم ملتـمس الرقابة أن يوقع من قبل سبع 7/1 عدد النواب على الأقل وفقاً لما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 161 من التعديل الدستوري 2020، ولا يمكن للنائب الواحد أن يوقع أكثر من ملتـمس رقابة واحدة.⁵⁰

ت- نشر نص ملتـمس الرقابة: يعد إيداع ملتـمس الرقابة من طرف أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁵¹، يتم نشر نص ملتـمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويعلق ويوزع على كافة النواب، وهذا حتى يتم إعلام جميع النواب والرأي العام بذلك.

ث- مناقشة ملتـمس الرقابة ذكرت المادة 61 من القانون العضوي 16-12، أنه قبل التصويت على ملتـمس الرقابة تتم مناقشة محدودة لا يتدخل فيها إلا :

– الحكومة بناء على طلبها: وبما أن الحكومة في وضعية لا تحسد عليها فإن تدخلها قد يكون مطولاً وذلك من أجل تقديم كل ما يمكن أن يبطل ملتـمس الرقابة، حيث تدافع عن سياستها والأهداف المحققة وما هو قيد الانجاز، كما تبين العراقيل التي واجهتها أثناء تنفيذ مخططها.

⁴⁹ نقلنا عن محمد آيت الملكي، (وسيلة ملتـمس الرقابة في العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد

62 ، 63 ، المغرب، أوت 2005، ص115.

⁵⁰ المادة 59 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

⁵¹ المادة 60 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

- **مندوب أصحاب ملتمس الرقابة:** حيث يلجأ أصحاب ملتمس الرقابة لإظهار تقصير الحكومة، وإخلالها بما تم الاتفاق عليه أثناء عرض مخطط عملها أو برنامجها، كما يحاولون إقناع أعضاء المجلس، بما لديهم من أدلة وحجج من أجل التصويت لصالح ملتمس الرقابة وترتيب المسؤولية السياسية على الحكومة.

- **نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة:** حيث يكون هذا النائب في صف الحكومة، ومدافعا عن سياستها، ومعارضاً لملتمس الرقابة، ونشير إلى أن هذا النائب له الحرية في التدخل حيث لا يمكن للحكومة أو أصحاب ملتمس الرقابة أن يرد عليه⁵²، والشخص الوحيد المخول للرد عليه بطريقة غير مباشرة هو النائب الذي يتدخل لتأييد ملتمس الرقابة، حيث يكون معارضاً لسياسة الحكومة.

- **نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة:** يدعم فيه مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، ويبين تقصير الحكومة، ليحاول اقناع زملائه النواب بالتصويت لصالح ملتمس الرقابة.

ج- **التصويت على ملتمس الرقابة:** طبقاً للفقرة 2 من المادة 162 من التعديل الدستوري 2020 لا يمكن أن يتم التصويت على الملتمس إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ ايداعه، ولعل هذا الشرط وضع حتى يتم التفكير وإعادة النظر قبل التصويت عليه نظراً لخطورته، فهو يعد بمثابة إجراء لا يمكن الرجوع عنه في حالة ما إذا تم الموافقة عليه، حيث لم تنص القوانين على ذلك كما أن مهلة (03) ثلاثة أيام تعد بمثابة فرصة نجاة للحكومة من مقصلة ملتمس الرقابة، وهذا حتى يتسنى لها إجراء اتصالاتها، من أجل استمالة النواب الذين هم بدون رأي ثابت وواضح⁵³.

بعد انتهاء فترة الثلاثة أيام، وبعد توفر كل الشروط القانونية لتفعيل إجراء ملتمس الرقابة، يتم التصويت عليه في جلسة علنية بأغلبية 2/3 ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وليس على أساس عدد المصوتين، فيكفي الحكومة أن تضمن الثلث الباقي زائد واحد، حتى تبطل ملتمس الرقابة، كما أن اشتراط نسبة ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني للتصويت على ملتمس الرقابة يؤدي عملياً إلى احتساب عدد أصوات النواب الذين صوتوا لصالح ملتمس الرقابة فقط، أما النواب الذي هم ضده أو الممتنعين عن التصويت والغائبين، فإن هذه النسبة لا تعنيهم، حيث يتم إدماج أصوات الممتنعين مع أصوات الذين هم ضد ملتمس الرقابة ليعتبر الجميع صوت لصالح الحكومة.

إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: التصويت بالثقة: بحسب التقاليد البرلمانية تسعى النظم المقارنة إلى تجنب الانسداد بين الحكومة والبرلمان، فيتم تعيين الحكومة من الأغلبية البرلمانية، أو على الأقل تسعى لنيل قبول البرلمان

⁵² ليلي بن بغيطة، المرجع السابق، ص 58.

⁵³ عباس عمار، المرجع السابق، ص 274.

لبرنامجها، غير أنه قد يحدث أن تهتز ثقة البرلمان في الحكومة، أو يلتمس رئيس الحكومة أو الوزير الأول عدم رضا البرلمان على الأداء الحكومي، أو ان يختلف رئيس الحكومة مع رئيس الجمهورية فيبحث عن مساندة البرلمان ليدعم موقفه في مواجهة رئيس الجمهورية، أو أن الحكومة تريد تدعيم موقفها أمام المعارضة في كل هذه الحالات وغيرها يبادر رئيس الحكومة أو الوزير الأول بطلب التصويت بالثقة، فيعلن البرلمان تأييده وثقته في الحكومة لتواصل أداءها لمهامها.

أولاً: الحالات التي يلجأ فيها إلى التصويت بالثقة: بالرجوع للنظم المقارنة فإنه يمكن اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة في الحالات الآتية.

أ- في حالة وجود خلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني حول موضوع معين، أو نتيجة عدم موافقة المجلس على قانون معين⁵⁴، أو لوجود معارضة لسياسة الحكومة من قبل المعارضة، ففي هذه الحالة تلجأ الحكومة للمجلس الشعبي الوطني تطلب منه التصويت بالثقة، فإن كان هذا التصويت لصالح الحكومة، فهذا يعد تدعيماً لمركزها السياسي أمام المعارضة وتستمر في عملها وهي على ثقة بأنّها تحوز على ثقة المجلس، أما إذا لم تنل ثقة البرلمان، فهذا يعني وجود قطيعة بين المجلس والحكومة وهو ما يوجب عليها تقديم استقالته⁵⁵.

ب- حالة وجود خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية، ففي هذه الحالة تلجأ الحكومة إلى تدعيم مركزها السياسي أمام رئيس الجمهورية، فتطلب التصويت بالثقة لصالحها، أما وإن حدث العكس، ففي هذه الحالة يتحتم عليها تقديم استقالته.

ت- في حالة تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، حيث يمكن للحكومة أن تطلب تصويتنا بالثقة، وهي الحالة الوحيدة التي نص عليها المؤسس الدستوري الجزائري⁵⁶. حيث ورد النص على التصويت بالثقة في المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي تناولت وجوب تقديم بيان السياسة العامة، والأثار التي قد تترتب عنه. ومن بينها التصويت بالثقة.

ثانياً: طلب التصويت بالثقة حق للوزير الأول أو رئيس الحكومة: بخلاف ملتزم الرقابة الذي يكون بمبادرة من قبل النواب، فإن التصويت بالثقة يكون بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، إذ نصت المادة 111 في فقرتها الخامسة من التعديل الدستوري 2020، على أنه " للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتنا بالثقة" كما نصت المادة 63 من القانون العضوي 16-12 على ان التصويت بالثقة لفائدة الحكومة يكون بناء على طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة. فالتصويت بالثقة هو عبارة عن لائحة يمكن اللجوء إليها بطلب من الوزير الأول

⁵⁴ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب الطبعة الأولى، 2005، ص 424.

- محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 217.

⁵⁵ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، المرجع السابق، ص 124.

⁵⁶ المرجع نفسه، ص 125.

أورئيس الحكومة لتدعيم حكومته سياسيا أمام البرلمان، ولا يمكن للنواب طلبه أو إجبار الوزير الأول على تقديمه.

ثالثا: مناقشة لائحة بالثقة والتصويت عليه: طبقا للمادة 63 من القانون العضوي 16-12 فان التصويت بالثقة يسجل وجوبا في جدول الأعمال، ويعرض للمناقشة المحدودة، فلا يتدخل أثناء المناقشة التي تتناول لائحة بالثقة إلا:

- الحكومة

- نائب يؤيد التصويت بالثقة

- نائب ضد التصويت بالثقة.⁵⁷

وبعد المناقشة تعرض لائحة الثقة للتصويت، ويتم التصويت عليها بالأغلبية البسيطة، فإن نالت هذه الأغلبية استمرت الحكومة في مهامها مسلحة بدعم وتأييد البرلمان، أما إذا لم تنل لائحة الثقة موافقة النواب أي لم يحقق اولم ينل الطلب الأغلبية البسيطة للنواب، فعلى الوزير الأول أورئيس الحكومة تقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية. الذي يمكنه قبل قبول الاستقالة أن يلجا لحل المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وفي التجربة الجزائرية قدمت حكومة مولود حمروش الى المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 11 ديسمبر 1990 طلب التصويت بالثقة، وبالفعل حصلت حينها على ثقة 275 نائبا.

المبحث الثالث

الاستجواب كألية جماعية للرقابة البرلمانية قد يترتب عنها إثارة مسؤولية الحكومة

يعد الاستجواب البرلماني⁵⁸ حق دستوري وقانوني لأعضاء البرلمان، وهو أشد تأثيرا على الحكومة من الأسئلة الشفوية والكتابية، حيث يتضمن اتهامها ونقدا للحكومة عن تصرفاتها، كما يعد وسيلة للحصول على معلومات أكثر دقة وتفصيلا، بشأن قضايا محددة⁵⁹، كما يعتبر حلقة انتقال بين جمع المعلومات وسحب الثقة من الحكومة حيث يكون مناسبة للتصويت على ملتمس الرقابة⁶⁰.

المطلب الأول: تعريف الاستجواب البرلماني

عرّف الاستجواب بشكل عام على أنه طلب موجه للحكومة من طرف أعضاء البرلمان يطلبون من خلاله توضيحا حول قضية من القضايا التي تهم البلاد، وهو يختلف عن السؤال، حيث لا يقتصر

⁵⁷المادة 64 من القانون العضوي 16-12

⁵⁸ كان ظهور الاستجواب كأول مرة في فرنسا سنة 1791، ومنها إلى بقية العالم ذات النظام البرلماني وظلت تستخدمه إلى غاية إلغاءه في دستور الجمهورية الخامسة 1958 حيث كان بمثابة سيف على رقبة الحكومة، خلال الجمهورية الثالثة، أنظر جاد جابر نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، 1999، ص11.

⁵⁹ دانا عبد الكريم، المرجع السابق، ص 227.

⁶⁰ فرحان نزال المساعيد، المرجع السابق، ص 152.

دوره على مجرد الاستفهام والاستفسار، بل يتعدى إلى محاسبة الحكومة ونقدها واتهامها على تصرفاتها⁶¹.

وهناك من يعرفه على أنه استيضاح ولكن ليس استيضاحا محايدا، وإنما يقدمه النائب وفي ذهنه فكرة مسبقة أنّ الحكومة قد أخطأت⁶² أو هو "استفسارينطوي على اتهام"⁶³. وركّز البعض على فعالية الاستجواب في محاسبة الحكومة، فاعتبر الاستجواب من وسائل الرقابة الفعالة، التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة، وهذا من أجل محاسبتها أو محاسبة أحد أعضائها حول قضية من القضايا التي تدخل في اختصاصاتهم:

وهناك فريق آخر من الباحثين عرّف الاستجواب بأنه إجراء من إجراءات تقصي الحقائق أو حقيقة معينة تتعلق بقضية من القضايا التي تهم الدولة، من خلال تبادل الأسئلة بين مقدم الاستجواب وعضو الحكومة، يستهدف من خلالها تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها⁶⁴.

المطلب الثاني: شروط ممارسة الاستجواب

قيّد المؤسس الدستوري الجزائري والمشرع الاستجواب بجملة من الشروط، حددا من خلالها مجال ممارسة الاستجواب، وتتمثل في التالية:

أولاً: الكتابة: يشترط أن يقدم الاستجواب كتابة، فلا يمكن أن يقدم شفاهة، وذلك حتى تكون فيه جدية، حيث تساعد الكتابة على فهمه جيدا وتبيان أهدافه وأبعاده، كما أن الكتابة تبين المساندين لهذا الاستجواب من خلال توقيعهم على مضمون الاستجواب، وهي تسهل أيضا تداوله بين أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة⁶⁵، كما تتضمن دقة صياغة الطلب ووضوح معانيها⁶⁶.

ومع أنه لم يتم النص صراحة على شرط الكتابة إلا أنه يفهم ضمنا من النصوص القانونية التي أكدت عليه مثل " ... نص إلاستجواب الذي يوقعه ... " وهذا طبقا لنص المادة 66 من القانون العضوي 12-16 " ونص المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي جاء فيها " يودع نص

⁶¹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، المرجع السابق، ص 145.

⁶² أحمد منصور القميش، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص 11.

⁶³ المرجع نفسه، ص 12..

⁶⁴ محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 165.

⁶⁵ جاد جابر نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 10.

⁶⁶ اشترطت النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري إرفاق طلب الاستجواب بمذكرة توضيحية، حيث نصت المادة 199 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري وتتضمن هذه المذكرة توضيحا للأمر المراد الاستجواب عنها والنقاط والوقائع الأساسية والأسباب ووجه المخالفة المنسوبة لعضو الحكومة. وهناك من يرى أن الأدلة والبراهين والوثائق التي تثبت مخالفة الحكومة أو أحد أعضائها، لا يجب أن ترفق مع طلب الاستجواب، وإنما يجب أن يواجه بها الحكومة يوم مناقشة هذا الاستجواب خلال الجلسة المخصصة لذلك، وهذا حتى لا يتم التلاعب بها وتغييرها وخصوصا وأن هذه الأدلة قد يكون تحصل عليها النائب من مؤسسات الدولة. نقلنا عن عمار عباس، المرجع السابق، ص 160.

الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة..... ويوزع على الاعضاء" فعبارة نص والتوقيع عليه يدل على الكتابة⁶⁷.

ثانيا: أن يدخل الاستجواب في اختصاص الحكومة: لا بد أن يكون موضوع الاستجواب داخلا في اختصاصات الحكومة، لأنّه مناط بمساءلة الحكومة أو أحد أعضائها وذلك ليكون لها القدرة على الإجابة وتبرير ما يمكن تبريره، إضافة إلى أنّه لا يمكن أن تسأل عن تصرفات لم تقم بها أو أي من أعضائها⁶⁸.

ثالثا: تقييد موضوع الاستجواب بالمسائل ذات الأهمية الوطنية، أو حال تطبيق القانون: حدد الدستور قيودا موضوعية جديدة للاستجواب، تتمثل في تعلق الاستجواب بالمسائل ذات الأهمية الوطنية، أو حال تطبيق القانون.

أ- **المسائل ذات الأهمية الوطنية:** لم يعد الاستجواب مقيدا موضوعيا بقضايا الساعة، كما كان منصوصا عليه قبل التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث أثبت حينها مسألة عدم وضوح المقصود بقضايا الساعة، باعتباره مصطلح غير مضبوط ويخضع للسلطة التقديرية، مما جعل الاستجواب حينها عرضة لعدم القبول بحجة أنّه لا يتعلق بقضايا الساعة. وقد حاول المؤسس الدستوري تدارك ذلك في التعديل الدستوري لسنة 2020، مستعملا عبارة "مسائل ذات أهمية وطنية" دون أن يبيّن المقصود بها، وحتى القانون العضوي 06-23 المعدل للقانون العضوي 12-16 لم يحدد المقصود بالمسائل ذات الأهمية الوطنية، وما هو معيار تحديدها، ولا اعتقد أن المقصود هو استبعاد المسائل المحلية أو الجهوية فكثيرا ما تكون المسألة جهوية أو محلية ولكن أثرها وأهميتها وطنية، تتعدى نطاقها الجغرافي. فهذا الغموض يجعل النطاق الموضوعي للاستجواب واسعا من جهة، وعرضة للرفض بحجة عدم تعلقه بمسائل ذات أهمية وطنية من جهة أخرى.

ب- **حال تطبيق القانون:** يختص الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتطبيق القانون، حيث نصت المادة 112 بند 3 من التعديل الدستوري 2020 على ان الوزير الأول أو رئيس الحكومة "يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات" ونصت أيضا المادة 141 على أنه "يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة". ففي حال تقاعس الحكومة واهمالها لهذا الاختصاص وعدم مبادرتها لاتخاذ المراسيم التنفيذية والإجراءات الكفيلة بتطبيق القوانين فانها تتهم بتعطيل تنفيذ القانون وتخضع لاستجواب قد يترتب عنه اثاره مسؤوليتها، وقد حدث أن تأخرت الحكومة في اصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بتطبيق نصوص قانونية.

⁶⁷ رقية بن عربية، عرار هناء، الاستجواب الرلماني في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة قضايا معرفية، المجلد 2 العدد 4، ديسمبر 2022، ص 107.

⁶⁸ محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 175.

- عباس عمار، المرجع السابق، ص 161.

- جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص 36.

- وسيم حسام الأحمد، المرجع السابق، ص 332.

ت- ألا يتعلق الاستجواب بالدفاع الوطني وأسرار الدولة في العلاقات الخارجية: ورد النص على هذا القيد في تعديل المادة 66 من القانون العضوي 16-12 المعدل بموجب القانون 23-06، وبشكل هذا الشرط قيدها على حق النواب في استجواب الحكومة، فلا يكفي أن يتعلق الاستجواب بمسائل ذات أهمية وطنية أو حال تطبيق القانون بل يجب أيضا ألا تكون تلك المسألة ذات الأهمية الوطنية متعلقة بالدفاع الوطني أو بأسرار الدولة في العلاقات الخارجية.

رابعا: الالتزام بالنصاب القانوني: وهو عدد الأعضاء الذين يجب توفرهم لتحريك آلية الاستجواب، فقد حددت المادة 66 من القانون العضوي 16-12، أن نص الاستجواب الذي يقدم إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة يجب توقيعه من طرف (30) ثلاثون نائبا أو (30) ثلاثون عضوا من مجلس الأمة.

ويعتبر هذا الشرط مجحفا وكبحا لحرية لأعضاء البرلمان لممارسة حق الاستجواب خصوصا وأن هذا العدد، يعتبر شبه مستحيل في ظل تعددية حزبية، إضافة إلى المبالغة في هذا العدد لم يميز بين غرفتي البرلمان رغم اختلافهما العددي، واشترط فيهما نفس النصاب، وكان الأجدر أن يحدد العدد بنسبة مئوية من أعضاء غرفتي البرلمان، وهو ما يعطي الاستجواب مصداقية أكثر. ويتطلب الاستجواب جملة من الإجراءات، وهو ما سنعرفه من خلال الفرع الموالي.

المطلب الثالث: اجراءات الاستجواب البرلماني: يحكم الاستجواب عدد من الإجراءات، التي تستهدف ضبطه، ويمكن حصرها في الإجراءات التالية:

1- **إيداع طلب الاستجواب:** يودع طلب الاستجواب من قبل مندوب أصحاب الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، حيث نصت المادة 92 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه "يودع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس ...".

2- **قبول طلب الاستجواب:** يختص مكتب المجلس بقبول الاستجواب، حيث نصت المادة 92 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أن مكتب المجلس يبت في طلب الاستجواب، فيتولى فحص الطلب والتأكد من استيفائه للشروط الشكلية والموضوعية، لاسيما توفر النصاب القانوني لتقديم الطلب، وتعلق الاستجواب بالمسائل ذات الأهمية الوطنية وحال تطبيق القانون، وعدم تعلقه بمسائل الدفاع الوطني وأسرار الدولة في العلاقات الخارجية.

أما في حال رفض طلب الاستجواب، فإن مكتب المجلس ملزم بأن يعلل قرار الرفض، ويبلغه إلى مندوب أصحاب الاستجواب.⁶⁹ ولم ينص القانون على أي إجراء يمكن لأصحاب الاستجواب القيام به حال رفض طلبهم، مما يجعل مكتب المجلس متحكما في هذه الآلية بما يملكه من سلطة تقديرية في القبول أو الرفض.

⁶⁹ المادة 92 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

وما يمكن ملاحظته أيضا بهذا الخصوص وأن القانون ورغم إلزامه لرئيس المجلس بتبليغ نص الاستجواب للحكومة في مدة أقصاها ثمانين وأربعون ساعة من تاريخ القبول، كما سنرى في العنصر الموالي، إلا أنه لم يحدد آجالا لدراسة طلب الاستجواب والبت فيه، وإن كان يفهم من نص المادة 92 المذكورة أعلاه أن دراسة الطلب واتخاذ قرار بشأنه يكون فور استلامه، إلا أن غياب تحديد الأجل قد يؤدي إلى تراخي مكتب المجلس في دراسة الطلب.

3- **تبليغ نص الاستجواب المقبول للوزير الأول وتوزيعه:** تبدأ مرحلة تحريك الاستجواب بتبليغ رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة حسب الحالة نص الاستجواب إلى الوزير الأول ورئيس الحكومة، وذلك خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لقبوله⁷⁰، وفي نفس الوقت يقوم بتوزيعه على النواب أو الأعضاء، وتعليقه بمقر المجلس⁷¹. وهذا من أجل إعلام النواب بنص الاستجواب.

4- **تحديد جلسة الاستجواب:** يتم تحديد جلسة الاستجواب من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وهذا بالتشاور مع الحكومة على أن تنعقد هذه الجلسة خلال ثلاثين (30) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب⁷².

وقد كانت المدة المقررة لانعقاد جلسة الاستجواب لا تتعدى (15) يوما في القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، والحقيقة أن المشرع قد بالغ كثيرا في رفع مدة تحديد الجلسة إلى ثلاثين يوما، فما الغاية من تبليغ نص الاستجواب للحكومة في مدة قصيرة يجب ألا تتجاوز 48 ساعة، ثم يمدد أجل انعقاد الجلسة إلى ثلاثين يوما؟

ورغم أن الاجل محدد بثلاثين يوما للإجابة خلال جلسة الاستجواب إلا أن التجربة البرلمانية الجزائرية شهد تأخر الحكومة عن الإجابة عن الاستجواب لعدة أشهر، كما حدث بالنسبة للاستجواب المقدم في 12/03/2003 المتعلق بخرق الحصانة البرلمانية خلال المسيرة السلمية لحركة مجتمع السلم في 27/02/2003، حيث لم تجب الحكومة عليه إلا في 06/10/2003، وأكثر من ذلك شهدت الممارسة العملية للاستجواب تأجيل إجابة الحكومة لقرابة السنتين، وذلك بمناسبة الاستجواب المتعلق بخرق القانون 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، حيث قدم الاستجواب سنة 2001 ثم أعيد في 22/12/2002 وأجل إلى غاية سنة 2003 أين أجابت عنه الحكومة في 09/01/2003⁷³.

5- **إجراءات جلسة الاستجواب:** يمكن حصر إجراءات جلسة الاستجواب في إجراءين اثنين هما:

⁷⁰ المادة 66 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

المادة 92 الفقرة 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.⁷¹

⁷² المادة 67 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

⁷³ أونيسي ليندة، شراد يحيى، المرجع السابق، ص 214.⁷³

أ- **عرض الاستجواب:** ويعد هذا الإجراء الافتتاحي لجلسة الاستجواب، حيث يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضاً يتناول فيه موضوع الاستجواب خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض⁷⁴، يبيّن من خلال هذا العرض الوقائع والأسباب التي أدت إلى طلب هذا الاستجواب، كما يعرض الأدلة التي تؤكد صحة المعلومات الواردة في نص الاستجواب، والتي يستند إليها في اتهام الحكومة، كما يجب أن تكون الأدلة حاضرة خلال العرض، وبما أن آلية الاستجواب هي اتهامية بالدرجة الأولى، فعلى مندوب أصحاب الاستجواب أن يقيم الحجة على الحكومة بصفها متهمة⁷⁵. وعلى مندوب أصحاب الاستجواب أن يلتزم خلال عرضه بنص الاستجواب، وليس له أن يضيف نقاطاً غير واردة في النص⁷⁶.

ب- **الإجابة على الاستجواب من طرف الحكومة:** من حق من وجه إليه الاستجواب بأن يدافع عن قطاعه أو عن طاقم الحكومة ككل إذا كان المجيب هو الوزير الأول أو رئيس الحكومة، ولا بد أن يعطى له الوقت الكافي للرد على الاتهامات الواردة في موضوع الاستجواب، كما أنه على الوزير أن يراعي في إجابته عدم الخروج عن موضوع الاستجواب، وتكون ألفاظه ضمن آداب التعامل البرلماني⁷⁷. ورغم أن الحكومة ملزمة بالإجابة عن الاستجواب وفقاً للمادة 68 الفقرة الأخيرة، إلا أنه ثبت عملياً عدم إجابة الحكومة، ويتعلق الأمر بالاستجواب المقدم حول منكوبي زلزال 2003/05/21 حيث قدم في 2004/05/01 ولم يتم الرد عليه⁷⁸.

ت- **إمكانية فتح مناقشة متعلقة بالاستجواب:** اعتبار الاستجواب آلية رقابية جماعية، ليس مرتبطاً بشرط تقديمه من قبل ثلاثون عضواً على الأقل فقط، بل لأنه يفتح مناقشة لأعضاء المجلس بعد أن ينتهي عضو الحكومة من تقديم دفاعه ومبرراته، وبعد أن ينفي الاتهامات الموجهة إليه، مما يسمح بإبداء وجهات نظر متعددة وبالتالي يعطي الفرصة لأعضاء البرلمان في تحديد مواقفهم، غير أن الملاحظ في القانون الجزائري أنه لم يتضمن النص على إمكانية فتح مناقشة، بل لم يمكن مندوب أصحاب الاستجواب من التعقيب على إجابة الوزير، وبالتالي فقد ألغيت فكرة مناقشة الاستجواب أصلاً. وعليه تنتهي إجراءات الاستجواب بإجابة الوزير، وهو آخر إجراء نص عليه القانون العضوي 16-12 حيث ورد في المادة 68 منه " ... تجيب الحكومة عن ذلك " دون التطرق أو الإشارة لإمكانية فتح مناقشة أو حتى

⁷⁴ المادة 68 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

⁷⁵ وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة ... المرجع السابق، ص 336.

⁷⁶ أثناء عرض الاستجواب المتعلق بعدم اعتماد حزب الجبهة الديمقراطية، قام رئيس المجلس الشعبي الوطني بتذكير مندوب أصحاب الاستجواب بضرورة التقيد والالتزام بما هو وارد في نص الاستجواب، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 259 المؤرخة في 2001/04/23 ص 4. نقلًا عن عمار عباس، المرجع السابق، ص 179.

⁷⁷ محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 169.

محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 184.

حصيلة المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الرابعة والخامسة. ⁷⁸

تمكين مندوب أصحاب الاستجواب من التعقيب على الإجابة،⁷⁹ وأكثر من ذلك أن المشرع أغفل أيضا النص على نشر نص الاستجواب وإجابة الوزير في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس. وهذا خلافا لما هو مقرر بالنسبة للأسئلة.

ث- إمكانية التصويت على ملتمس الرقابة على إثر الاستجواب: أورد التعديل الدستوري لسنة 2020 حكما جديدا غير بموجبه مركز أو أهمية آلية الاستجواب، فنقلها من كونها آلية لرقابة المعلزومات فقط، إلى آلية مهمة قد تثير مسؤولية الحكومة، حيث نصت المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة" وعليه أصبح الاستجواب آلية رقابة قد تثير مسؤولية الحكومة، وهو الاختيار المعتمد في أغلب النظم المقارنة، ويقتضي أن تكون النتائج المترتبة على الاستجواب متناسبة مع ما وضع من شروط وتقرر من إجراءات، فتكون آثار الاستجواب مرتبطة بالإجابة، بحيث تختتم جلسة الاستجواب بلائحة تأييد وشكر للحكومة، أو لائحة لوم يترتب عنها مسؤولية الحكومة ككل أو الوزير المعني. عن طريق التصويت على ملتمس الرقابة وفقا للإجراءات التي سبق أن تطرقنا لها عند الحديث عن بيان السياسة العامة.

وكخلاصة لما سبق رأينا أن الأحكام المتعلقة بالاستجواب تفرض جملة من الشروط المشددة والإجراءات المعقدة، الأمر الذي جعل هذه الآلية في غير متناول النواب والأعضاء، ودفعهم للعزوف عنها. ويمكن أن نجمل أهم الملاحظات المتعلقة بأحكام الاستجواب في النقاط التالية:

- المبالغة في النصاب المقرر لتقديم الاستجواب وهو 30 نائبا أو عضوا.
- عدم التحديد الصريح لأجال تبليغ الحكومة بالاستجواب بعد قبوله.
- طول الأجل المقرر لانعقاد جلسة الاستجواب وإجابة الحكومة،
- استعمال عبارة "تجيب الحكومة" غير كاف في إلزام الحكومة بالإجابة عن الاستجواب، الأمر الذي أدى إلى التماطل في الإجابة أو عدم الإجابة أصلا.
- عدم تمكين أصحاب الاستجواب من التعقيب على إجابة الوزير.
- ضرور النص على فتح مناقشة على اثر الاستجواب تختتم بلائحة.

⁷⁹ بمناسبة جلسة الاستجواب المتعلق بالتجاوزات التي عرفتها الانتخابات المحلية لسنة 1997، ذكر رئيس المجلس الشعبي الوطني النواب

بالإجراءات التي سنتبع خلال الجلسة، والتي حددها على الشكل التالي،

- تلاوة نص مندوب موقعي طلب الاستجواب نص الاستجواب،

- يتم الرد عليه من طرف الحكومة . وترفع الجلسة

- إذا لم يقتنع النواب برد الحكومة أمكن لهم التمسك بحقهم المكرس في النظام الداخلي.

الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 21 المؤرخة في 15/12/1997 ص 3.

