



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عباس لغرور - خنشلة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

نيابة العمادة للدراسات في التدرج

قسم: الحقوق

ملتمس الرقابة في الدستور الجزائري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: قانون دستوري

إشراف الدكتورة:

إعداد الطالبة:

- قصوري رفيقة

- قنطري فوزية

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
قوتال يسين	أستاذ محاضر - ب -	جامعة عباس لغرور - خنشلة -	رئيسا
قصوري رفيقة	أستاذ محاضر - أ -	جامعة عباس لغرور - خنشلة -	مشرفا ومقررا
بوجراف عبدالغني	أستاذ مساعد - أ -	جامعة عباس لغرور - خنشلة -	عضوا ومناقشا

السنة الجامعية : 2017/2016

شكر و عرفان

الحمد لله الذي نعمه ونسبنا به ونعوذ به من شرور أنفسنا وسيئات أعمالنا.

اللهم لك الحمد ولك الشكر كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك على هذا التوفيق في العمل.

نتقدم بخالص الشكر والعرفان للمشرفة الدكتورة قصوري ربيعة التي أعطتني من وقتها الكثير بكل جهد وتواضع فكانت المرشدة والموجهة في كل وقت حتى خرج هذا العمل في ثوبه الأخير، أمدها الله بكامل الصحة والعافية

إلى أساتذة قسم الحقوق الذين تداولوا على تدرسينا طيلة مشورانا الجامعي في جامعة عباس لغرور بخنشلة

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على سيدنا رسول الله وعلى آله الأطهار وصحبه

الأخيار الأبرار ومن سار على نهجهم إلى يوم الدين.

إلى كل من أضاء بعلمه عقل غيره أدى بالجواب الصحيح حيرة سائليه فإظهر بسماحته تواضع

العلماء وبرحابته سماحة العارفين.

إلى كل من ساندني

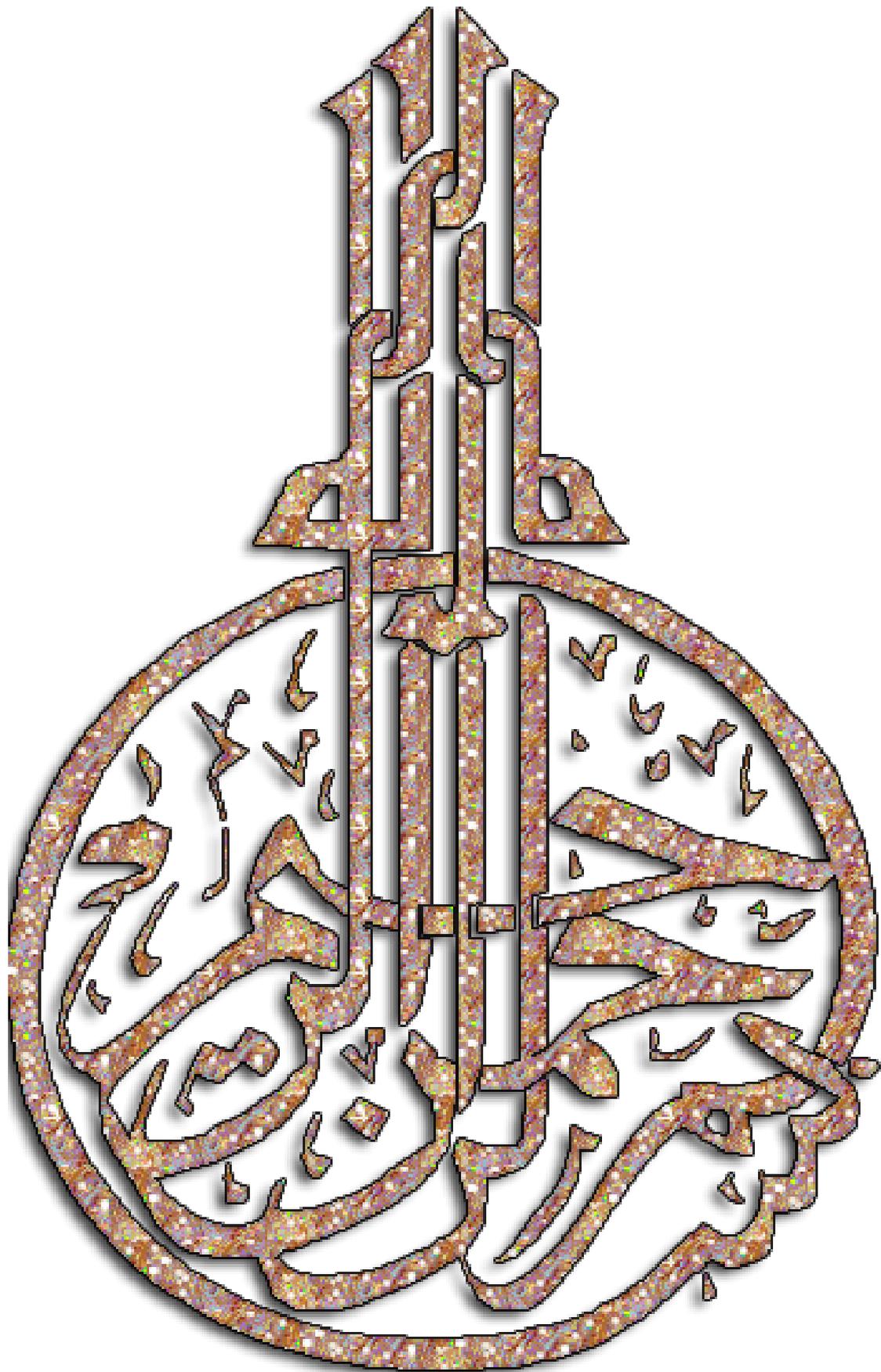
إلى من علمني الصبر والمثابرة

إلى كل أحبابي أحبكم حبا لو مر على ارض قاحلة لتفجرت منها ينابيع المحبة.

إلى كل أساتذة الكلية خاصة وعلى رأسهم الاستاذة المشرفة: قصوري رفيقة عن توجيهاتها

القيمة لي.

أخصكم بفائق الاحترام والتقدير والعرفان



قل الله تعالى:

" وكان الله على كل شئ رقيب "

سورة الأحزاب (52)

قل الله تعالى:

" فوريك لنسألنهم أجمعين (92) عما كانوا

يعملون (93) "

سورة الحجر (92-93)

قل الله تعالى:

" إن الله كان عليكم رقيباً "

سورة النساء (01)

مقدمة

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

ويقوم النظام الديمقراطي على فكرة التوازن بين السلطات الثلاث، حتى لا تطغى كل إحداها على الأخرى وتستأثر على السلطة، ولكي لا تهدد مصالح المجتمع وتؤثر سلباً على نظام الحكم هناك ثلاثة أنواع من الرقابة تمارسها كل سلطة على الأخرى، وكل سلطة من هذه السلطات تكمل بعضها بعضاً، حيث يتحقق التوازن فيما بينها وتستقر الديمقراطية بها، والذي يهمننا في هذه الدراسة الرقابة البرلمانية على الحكومة التي تعتبر من أقدم الوظائف التي يمارسها البرلمان تاريخياً وأشهرها سياسياً، حيث أن البرلمان هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة، فالرقابة البرلمانية وسيلة لمتابعة العمل الحكومي ومنع الانحراف عن برنامج الأغلبية البرلمانية والالتزام بتنفيذ سياستها التتموية التي حددها البرلمان، وكذا الالتزام بالميزانية التي أقرها حفاظاً على الأموال العامة من الإهدار.

إن الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان على الحكومة تتمثل في مراقبة أعمالها وتصرفاتها وقراراتها، إذ يستطيع من خلالها التحقق من الأداء الوظيفي للسلطة التنفيذية فيعود له مراجعتها وإعادتها إلى الطريق الصحيح إذا انحرفت، فالرقابة البرلمانية تعد وسيلة هامة لكفاءة البرلمان ومؤشراً للديمقراطية في المجتمع، وحيث تجعل من النظام البرلماني مجال خصب لممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وذلك لكونه يسمح بالتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك من خلال منح السلطة التشريعية

الحق في طرح المسؤولية السياسية للحكومة ومراقبة نشاطها عن طريق العديد من آليات الرقابية كذلك إعطاء السلطة التنفيذية الحق في حل السلطة التشريعية.

رغم أخذ النظام الرئاسي بالفصل الجامد بين السلطات إلا أن هذا لا يعني غياب كلي للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على الأخص، فالتعاون موجود لكن في حدود ضيقة وبالتالي يمكن للسلطة التشريعية مراقبة السلطة التنفيذية من خلال طرح المسؤولية الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية أمامها، وكذلك إنشاء لجان تحقيق برلمانية في العمل الحكومي.

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

وعليه فإن الرقابة البرلمانية متواجدة بدرجات متفاوتة في مختلف الأنظمة السياسية المنبثقة عن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ولذلك تولت دساتير الدول وضع أطر وأحكام ممارستها حسب طبيعة الأنظمة التي تتبعها، ومنها الدولة الجزائرية التي عرفت الرقابة البرلمانية تطورا في نظامها السياسي على مراحل متفاوتة حيث أن الدولة الجزائرية بعد استقلالها مرت بعدة مراحل تاريخية هامة، كان لها أثر بالغ على حياتها السياسية كدولة فتية، وفي فترة وجيز أصبح لديها رصيد يتكون من أربع دساتير كبيرة وما صاحبها من تعديلات مهمة، فضلا عن العديد من النصوص القانونية التي نظمت فترات انتقالية عاشتها.

إذا كان البرلمان الجزائري يمارس الرقابة على عمل الحكومة بوسائل عديدة متاحة لغرفتيه، على حد سواء لكن دون أن ترتب هذه الرقابة أية نتيجة يمكنها أن تهدد وجود الحكومة بمعنى أنها لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، كل هذا لا يعني بأن الرقابة البرلمانية في الجزائر لا تؤدي إلى تقدير المسؤولية السياسية للحكومة، مادام الدستور تبنى

ما يسمى بقاعدة توازن الرعب وفي هذا الإطار خول الدستور للمجلس الشعبي الوطني المعرض للحل، سواء من طرف رئيس الجمهورية، أو وجوبيا عند عدم مصادقته على برنامج حكومتين متتاليتين، صلاحية تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، وذلك بالوسيلة الدستورية التي خصه الدستور بها دون مجلس الأمة، وتتمثل هذه الوسيلة في ملتصق الرقابة وهذا ما سأستعرضه في هذا البحث.

يعد ملتصق الرقابة من أهم وأخطر الآليات التي يملكها البرلمان في مجال الرقابة على العمل الحكومي، فهو أداة قانونية لإسقاط الحكومة، حيث جعلت من السلطة التنفيذية تخشى لجوء البرلمان لهذه الآلية، فلائحة ملتصق الرقابة التي تعرف باللائحة الفاعلة مؤداها حصر المسؤولية، ومن ذلك تحديدها، وبالتالي يمكن أن يترتب على العودة إليها كوسيلة دستورية ذات أثر قانوني، أن تفضي إلى العزل الجماعي لأعضاء الحكومة، بمعنى الموافقة عليها وفق الوجه المبين في الدستور يؤدي ذلك التصرف إلى استقالة الحكومة دون أن يمتد ذلك الأثر إلى المجلس الشعبي الوطني.

أهمية الدراسة.

وتكمن أهمية الموضوع في كون ملتصق الرقابة يمثل أهم دعائم دولة القانون، ذلك أنه يستمد شرعيته من الدستور، ويحرص على ضمان حسن تطبيق السياسات العامة والبرامج الحكومية التي صادق عليها البرلمان، وذلك في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، كذلك أن الوظيفة الرقابية للبرلمان أسبق في شأنها من الوظيفة التشريعية.

وعليه نظرا للأهمية الكبيرة للعلاقة القائمة بين السلطتين من جوانب عدة مبرزين أهميتها ونوعيتها سواء من ناحية تأثير كل سلطة على أخرى أو من ناحية التداخل والتعاون بينهما وتبرز أهمية الموضوع هنا من خلال إبراز أهمية الآلية الرقابية (ملتصق الرقابة)

باعتبارها وسيلة للعلاقة الإيجابية بين الحكومة والبرلمان، فهي من أبرز مظاهر التعاون بين السلطتين والتي تؤدي إلى الاستقرار والتوازن في العلاقات بينهما، ذلك أن الرقابة البرلمانية المتيقضة تمثل النقل الشعبي في الدولة تفويضا ونقدا ومحاسبة، مما يثير الأمر الفضول إلى دراسة كيفية ممارسة هذه الرقابة من طرف البرلمان والنصوص القانونية المتنوعة التي تحكمها وتقييم فعاليتها.

إشكاليات الدراسة:

وعليه نعالج من خلال هذا البحث الإشكالية التالية:
ما مدى فعالية تكريس مبدأ الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الدستور الجزائري؟
تتفرع على هذه الإشكالية التساؤلات التالية:
_ كيف يمارس البرلمان الجزائري رقابته على أعمال الحكومة؟.

_ ما هي علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية في إطار آلية ملتصق الرقابة والتأثير المتبادل بينهما؟.

_ هل آلية ملتصق الرقابة التي أقرها المؤسس الدستوري تلقى التطبيق على أرض الواقع بدون قيود وعوائق؟.

أسباب اختيار الموضوع:

اقتصر دراستي على ملتصق الرقابة فقط، كان بسبب تقديري على أنه من أهم أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وتلك الأهمية مع عوامل أخرى قد تضافرت في جذب اهتمامي إلى محاولة معالجة هذا الموضوع لاسيما بعد أن تأكدت أنه لم يحض بدراسات متخصصة في البحوث الأكاديمية والقانونية على المستوى المحلي، حيث جميع الدراسات التي تناولت موضوع ملتصق الرقابة كجزء ضمن آليات الرقابة البرلمانية الأخرى، والاهتمام بالدراسات البرلمانية باعتباري باحثة في مجال العلوم القانونية تخصص قانون دستوري.

وهذه تعتبر من بين الأسباب الذاتية والقانونية لاختيار موضوع ملتصق بالرقابة.

أهداف الدراسة:

تهدف دراستي إلى إبراز مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري وما مدى نجاح السلطة التشريعية في وضع حد لهيمنة السلطة التنفيذية من خلال الممارسة لهذه الآلية الرقابية، لاسيما من خلال التأكيدات الدستورية الجديدة التي جاء بها التعديل الدستوري لعام 2016 وتهدف أيضا إلى إثبات أن هذه الوسيلة هي من أخطر الآليات الرقابية البرلمانية إذا أنصفتها النصوص القانونية.

مناهج الدراسة:

موضوع الدراسة يقتضي الاعتماد على المنهج الوصفي على اعتبار أنه يدرس الظاهرة كما توجد في الواقع ويقوم بوصفها وصفا مناسباً (وصف السلطتين التشريعية والتنفيذية ومكانتهما ضمن مؤسسات الدولة وإبراز نقاط القوة والضعف التي تتمتع بها كل سلطة). ومن جهة أخرى اعتمدت المنهج التحليلي الذي يستوجب إيراد النصوص القانونية والتعليق عليها وتحليلها من خلال مختلف الدساتير التي مرت عليها الدولة الجزائرية.

الدراسات السابقة:

ولإنجاز هذا البحث تم الاعتماد على الدراسات السابقة منها:

- كتاب الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري (2006) للمؤلف عباس عمار حيث قسم هذه الدراسة إلى جزئين:
 - خصص الجزء الأول لدراسة وسائل الرقابة التي لا يترتب استعمالها أية مسؤولية سياسية على الحكومة.
 - أما الجزء الثاني: فخصصه الباحث للوسائل الرقابية التي قد ينتج عن استعمالها تقرير المسؤولية السياسية للحكومة بحيث ينطلق الباحث من التساؤل الذي يتمثل في مدى ممارسة الرقابة البرلمانية من طرف البرلمانيين الجزائريين.

- ويخلص الباحث من خلال استعراضه لوسائل الرقابة المختلفة إلى أن أعضاء البرلمان يلجؤون أكثر إلى استخدام وسائل الرقابة السهلة الاستعمال خاصة التي تحرك بصفة فردية ويعزفون عن بقية الوسائل وأشار الى أن الوسائل الردعية من الصعب استخدامها، حتى وإن استخدمت فإن مآلها الفشل.

• مذكرة ماجستير لبن بغيلة ليلي تحت عنوان آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، الحاج لخضر، باتنة، 2014/2013. بحيث تتطرق الباحثة من التساؤل الذي يتمثل في ما مدى فعالية آليات الرقابة البرلمانية في التأثير على السلطة التنفيذية؟ وتخلصت الباحثة من خلال استعراضها لآليات الرقابة الى أن استخدام النواب لآليات الرقابة المحدودة الاستعمال تتجه غالبيتها إلى الاسئلة وتوجيهها نحو الامور الاقل تأثير في الاوضاع العامة والأقل مساسا بمصالح الجماعات اضافة الى أن الاوضاع السياسية من القيام بدورها في تفعيل آليات الرقابة وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية أدى الى غياب التوازن السياسي في المجالس النيابية، وساهم بالتالي في تدني العمل النيابي وضعف البرلمان وعدم انسجام أعضائه مما تشكل استحالة قيام علاقة متوازنة بين السلطات.

صعوبات الدراسة:

لا أنكر من البداية أن موضوع ملتمس الرقابة في الدستور الجزائري يبدو للوهلة الأولى أنه موضوع سهل، لكن الحقيقة نظرا لارتباطه السياسي فإن الغموض فيه دون تحديد دراسته لزوية معينة سيؤدي حتما إلى تشعب هذه الدراسة وتميعها.

صعوبة الحصول على الكتب لكثرة الطلب وعدم قدرة المكتبة الجامعية على تلبية الطلبات في كثير من الأحيان مما يجعل عامل الزمن يكون ليس لصالح الطالب، وتجدر الملاحظة أيضا أنه في هذا البحث تم التقيد بألية ملتمس الرقابة دون الآليات الأخرى وهو الأمر الذي دفعني إلى تناول هذه الدراسة في فصلين أساسيين وفقا للخطة التالية:

الخطة.

مقدمة.

الفصل الأول: الرقابة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية.

الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية.

الفرع الثاني: أسباب ظهور الرقابة البرلمانية.

الفرع الثالث: نطاق الرقابة البرلمانية.

المطلب الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية ومقوماتها.

الفرع الأول: أهمية الرقابة البرلمانية.

الفرع الثاني: مقومات الرقابة البرلمانية.

المبحث الثاني: العلاقة بين البرلمان والحكومة.

المطلب الأول: تأثير السلطة التشريعية على الحكومة.

المطلب الثاني: تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان.

الفصل الثاني: ملتمس الرقابة من آليات الرقابة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري.

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لملتمس الرقابة.

المطلب الأول: شروط ملتمس الرقابة.

المطلب الثاني: إجراءات ملتصق الرقابة.

المبحث الثاني: آثار ملتصق الرقابة.

المطلب الأول: التصويت على اللائحة ورفضها.

الفرع الأول: التصويت على اللائحة

الفرع الثاني: رفض اللائحة

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على إيداع ملتصق الرقابة.

الخاتمة.

الفصل الاول:

الرقابة البرلمانية في ظل الدستور

الجزائري

تعد الرقابة البرلمانية من أهم المواضيع المطروحة في القانون الدستوري، والتي تشكل محورا أساسيا في عملية إرساء الديمقراطية، ومظهر من مظاهر التعاون والتنسيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتفترض 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 وتحدد الوسائل القانونية التي من خلالها تضبط العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية وهذا نظرا للعلاقة القائمة بينهما والتي تتجلى بوضوح في الرقابة القائمة والمبنية على مبدأي التوازن والتعاون بحيث تكون رقابة سلطة كل منها على الأخرى ضمانا لاحترام حدود سلطتها واستقلاليتها.¹

ولدراسة الرقابة البرلمانية ارتأيت تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية.

المبحث الثاني: العلاقة بين البرلمان والحكومة.

¹ - فيصل شطناوي: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية، مجلد 25 (9)، 2011، ص 02.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية.

تعتبر صلاحية البرلمان الرقابية، صلاحية أساسية له في النظم البرلمانية، وبالرغم من أن أغلبية الدساتير الحديثة لم يرد فيها نصا صريحا على النظام البرلماني، إلا أنها نصت على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان¹، وهنا تجدر الملاحظة بضرورة عدم الخلط بين وسائل الرقابة وآثارها، وذلك على الرغم من التباين الظاهر بينهما، فالوسيلة طريق إجرائي يستهدف بإتباعه تحقيق أمر معين أما الأثر فهو ما تمحض عنه هذا الإلتباع،² والبرلمان بالإضافة إلى وظيفته التشريعية فهو يقوم بدور الرقيب على تصرفات السلطة التنفيذية، وذلك حتى يضمن سيرها في الاتجاه المتفق مع إرادة الأمة التي يمثلها.

حيث قمت بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية.

المطلب الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية ومقوماتها.

¹ -سعيد السيد علي: النظام البرلماني والمسؤولية السياسية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص05.

² -محمد باهي أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2002، ص07.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية.

يقصد بها رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية أدائها للاختصاصات المخولة لها بالدستور، وتملك المجالس البرلمانية في النظم الديمقراطية حق مراقبة السلطة التنفيذية نظرا لأن هذه المجالس تمثل إرادة الشعب وتعبّر عن رغباته، وما من شك أن تقرير حق البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية تعتبر وسيلة لتحسين أداء المجلس النيابي من خلال مراعاة الصالح العام.¹

يقوم البرلمان بالإضافة إلى وظيفته التشريعية بدور الرقيب على تصرفات السلطة التنفيذية ومن خلال هذا الدور يستطيع النائب أن يحصل على المعلومات والوثائق اللازمة من مختلف أجهزة الدولة، دون أن يكون تحت رحمة الأشخاص الذين يحوزون هذه المعلومات والوثائق.

وتعد سلطة الرقابة هي الأداة التي تبين مكانة البرلمان في النظام السياسي²، إذ لا يكفي تولى مهمة التشريع من خلال سن النصوص القانونية التي تلتزم الحكومة دستوريا بتنفيذها، وإنما يجب ضمانا لفعالية التشريع والتقيد به باعتباره الأداة القانونية لتنفيذ برنامج الحكومة الموافق على هذا الأخير من طرف البرلمان.

وقصد ممارسة مهمة الرقابة هذه بطريقة فعالة ينبغي أن يكون للبرلمان³ وسائل تمكنه من الإطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية، وهذه الوسائل التي منحت للبرلمان دستوريا في إطار وظيفة رقابية متعددة.

¹-علي محمد الدباس: السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، دراسة مقارنة ، وزارة الثقافة، عمان، 2008، ص216.

²-سعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري، ط2، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص387.

³-عمار عوابدي: عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطنين، مجلة الفكر القانوني، العدد الأول، 2002، ص25.

سأحاول من خلال هذا المطلب التطرق إلى:

الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية.

الفرع الثاني: أسباب ظهور الرقابة البرلمانية.

الفرع الثالث: نطاق الرقابة البرلمانية.

الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية.

إن الإلمام بمفهوم الرقابة البرلمانية وتحديد مضمونه، يقتضي أن نبين معناه اللغوي (أولاً)

ثم المدلول الاصطلاحي (ثانياً).

أولاً: التعريف اللغوي.

من الواضح أن مصطلح "الرقابة البرلمانية" مركب من كلمتين:

الأولى هي الرقابة والثانية هي البرلمان، ولما كان البرلمان هو من يقوم بالرقابة فينبغي علينا أن نبين أولاً المعاني المختلفة لكلمة رقابة، ثم معاني كلمة برلمان.

01_ معنى الرقابة: تشير معاجم اللغة العربية إلى أن الرقابة كلمة محدثة وهي مشتقة من

الفعل الثلاثي رقب فيقال في اللغة: رقب الشيء يرقبه: حرسه.

و(راقبه) مُراقبة، وراقباً: رقبه، أي حرسه ولاحظه.

و(الرقابة): بمعنى المراقبة والرقابة أيضاً: عمل من يُراقب الكتب أو الصحف قبل نشرها.

و(المراقب): من يقوم بالرقابة و(الرقيب): الحارس، أو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، وهو من أسماء الله الحسنى.¹

¹ - لسان العرب لابن منظور: المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة، دار المعارف، القاهرة، المجلد الثالث، الجزء 19،

ورَقِيبُ القوم: حارسُهُم، وهو الذي يشرف على مَرْقَبَةٍ لِيَحْرِسَهُم. وهكذا فإن الرقابة مأخوذة من رَقَبَ الشيء: أي لاحظته، ورصده، وحرسه، وحفظه.¹

ويذكر الدكتور "جميل صليب" في معجمه الفلسفي أن الرقابة في اصطلاح المحدثين تعني المراقبة، وهي التحقق من تنفيذ الأمر على وجهه، وهو أيضا ما ذكره "أندريه لالاند" في موسوعته الفلسفية حيث يقول إن المصطلح الفرنسي controle يعني التحقق أو التثبيت من كون قرارٍ ما صحيحا أو من كون عملٍ ما قد جرى تنفيذه كما ينبغي.²

02_ معنى البرلمان: تعود كلمة parliament الإنجليزية إلى القرن الثالث عشر، وهي مأخوذة من كلمة parlement التي تجد أصلها في اللغة الفرنسية التي استعملت في إنجلترا، خلال القرون الوسطى ومعناها "مؤتمر رسمي يهدف إلى التشاور والتداول في الشؤون العامة".

وكلمة parlement مشتقة من الفعل الفرنسي parler بمعنى يتكلم أو يتحدث، ثم تطور مفهوم البرلمان وأصبح هيئة نيابية تتوب عن المواطنين وتشارك في شؤون الحكم، وسمي بالمجلس assembly أو الجمعية council التي تضم ممثلي الشعب (لذا يصح القول بأن البرلمان هو المتحدث أو الناطق الرسمي بإسم الشعب بمعنى المعبر والممثل عن إرادة الشعب).³

ثانيا: المدلول الاصطلاحي.

يقصد بالرقابة البرلمانية في مدلولها الاصطلاحي تلك الصلاحية المعطاة للبرلمان باعتباره ممثلا للشعب، لمراقبة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، بهدف التأكد من احترامها

¹ -لسان العرب لابن منظور: المرجع السابق، ص 363.

² -جميل صليب: المعجم الفلسفي، ط02، دار الكتاب اللبناني، بيروت، الجزء الأول، ص619.

³ -جميل صليب: المرجع نفسه، ص619.

الفصل الأول:.....الرقابة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري

لواجباتها واحترام الإجازة التي البرلمان للحكومة في الجباية والإنفاق وتحصل هذه الرقابة بأشكال مختلفة وتمارس بواسطة الأسئلة والاستجابات الموجهة للحكومة من النواب الذين لهم أن يطلبوا المعلومات التي يريدونها وبالتالي مراقبة المخالفات المرتكبة في كل شأن، ووضع مسؤولية الوزراء موضع البحث والمناقشة، وسحب الثقة مهم عند الاقتضاء، سواء كان سحب الثقة من وزير بمفرده أم من الوزارة كلها.¹

وهناك تعريف آخر ذكره الدكتور إيهاب زكي سلام مفاده أن الرقابة البرلمانية هي سلطة تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة ، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته سواء كانت الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء.²

وعلى ذلك فإن وظيفة الرقابة التي تضطلع بها البرلمانات في مختلف دول العالم تستهدف التأكد أو التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وسلامة أعمالها، ومدى استهدافها الصالح العام، وتأييدها إن أصابت، ومراجعتها إن اخطأت أو قصرت، ومحاسبتها إن انحرفت عن الطريق السوي وتجاوزت حدود اختصاصها الدستوري.

ومما لا شك فيه أن جدية وقيمة الرقابة البرلمانية تتركز أولا وقبل كل شيء على نوعية أعضاء البرلمان أنفسهم وما إذا كانوا يملكون حقا الشجاعة الكافية في إبداء رأيهم بكل حرية، ومن ثم يصدرن قراراتهم تبعا لإقناعهم وعقيدتهم الشخصية أم لا.

³ وبصورة أدق وأوضح عرفها الأستاذ الدكتور عمار عوابدي بأنها: الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستورا على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظم بموجب

¹-عبد الوهاب الكيالي وآخرون: موسوعة السياسة، ط01، المؤسسات العربية للدراسات والنشر، بيروت، 1981، ص828.

²-إيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، ط01، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص03.

³-عمار عوابدي: المرجع السابق، ص52.

الفصل الأول:.....الرقابة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري

قوانين أساسية عضوية، وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحرّيات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري.

أما في رأيي فالرقابة البرلمانية تتمثل في مراقبة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية عن طريق وسائل رقابية بهدف ضمان سير عمل السلطة التنفيذية وفق ما تقره السلطة التشريعية من قوانين وتشريعات دون أي تقصير في استخدام سلطتها، هذا إضافة إلى كشف الأخطاء من أجل إرساء مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

مما سبق يتضح أن الرقابة البرلمانية هي دراسة أعمال الحكومة، وتأنيدها إن أصابت حسابها إن أخطأ، حيث يعد البرلمان سلطة رقابية سياسية على أعمال الحكومة وتصرفاتها، حتى يتأكد من أن جميع ما تقوم به من أعمال يتم في حدود القانون، ويتفق مع المبادئ الدستورية وتحقيق المصلحة العامة¹.

ثالثا: التعريف القانوني.

تعتبر الرقابة البرلمانية حجرا أساسيا في البرلمانات الديمقراطية، إذ تشكل مؤشرا على الحكم الجيد، وهي تهدف إلى مساءلة السلطة التنفيذية حول أعمالها، وإلى ضمان تنفيذ السياسات العامة، فالرقابة البرلمانية الدقيقة للسلطة التنفيذية مؤشر على سلامة الحكم، وتأمين شفافية عمل السلطة التنفيذية وانفتاحها، وضمان المحاسبة المالية إذ يدقق البرلمان في الإنفاق الحكومي و يصادق عليه من خلال منع الإصراف في نفقات الخدمات لبيتها تمولها الدولة ويهدف ذلك إلى تحسين اقتصاد وفعالية نفقات الحكومة.

¹-عمار عوابدي:المرجع السابق، ص52.

فالرقابة البرلمانية اذا هي تحليل ومتابعة ورقابة عمل الحكومة والهيئات العامة المرتبطة بها (المركزية، الجهوية، الغير الممركزة) بما في ذلك تنفيذ السياسات العامة وكذا التشريعات القانونية.

الفرع الثاني: أسباب ظهور الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.

إن أسباب ظهور الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية متعددة ¹ غير أننا هنا نخص السبب السياسي والسبب الاقتصادي بالأهمية.

01_ السبب السياسي: الرقابة البرلمانية وسيلة لتتحيه الحكام غير الأكفاء أو تغيير سياستهم وبدأت هذه الأخيرة في الظهور بإنجلترا بسبب النظام السياسي القائم بها، سلطة تشريعية تتمثل في البرلمان بمجلسيه: مجلس العموم ومجلس اللوردات، وسلطة تنفيذية هي أداة الحكم بدأت الرقابة تأخذ مظهر فرديا وهو رقابة تصرفات أو أشخاص الوزراء، ² وكان التكوين الأول للمسؤولية الوزارية جنائيا وبدأت ذلك سنة 1376 في نهاية عهد إدوارد الثالث بواسطة إجراء اللوم أو الاتهام الجنائي، وهو يسمح لمجلس العموم أن يتهم وزيرا وأن يحاكمه مجلس اللوردات بوصفه هيئة قضاء عليا، وفي القرن 15 استعمل بالنسبة لكل خطأ سواء كان جنائي أو غير جنائي واستقال لورد نورث سنة 1782 بعد أن سحب مجلس العموم الثقة به، وتحولت المسؤولية من جنائية إلى سياسية.

إن فسبب الرقابة البرلمانية، هو إيجاد وسيلة سياسية لطرد الوزير غير الكفاء من الجهاز الحكومي أو تغيير سياسته ولن يأتي ذلك إلا بالرقابة.

ولم يكن هذا التطور في إنجلترا مماثلا لما حدث في فرنسا، فقد كان النظام الفرنسي حديث النشأة، ففي النظام القديم كانت الأجهزة ضعيفة لا تتمكن من خلع الوزير، وأقيم الفصل بين

¹ - فريد علوش : آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2010، ص127-128.

² - إيهاب زكي سلام: المرجع السابق، ص04.

السلطات في دستور الثورة الصادر سنة 1791 ولم يكن من حق الجمعية أن تسأل وزيرا سياسيا، وإنما كانت تحاول أن تتهمه جنائيا مثلما حدث في قضية فلداك دي لا سار وهذه القضية تمثل مرحلة من مراحل الصراع بين الوزراء والجمعية التشريعية، كانت العلاقات بينهما ملتهبة مضطربة وزادها اشتعالا الاضطرابات في عديد من الأماكن خلال عام 1792 وإلى جانب السخط على السياسة الخارجية وظهر المزيد من المعارضين لها لم يكن في إمكان الجمعية أن توجه لوما إلى كل الوزراء، لذلك اختصت وزيرا بهذا اللوم وأصدرت قرارا بأن "برتراندي مولفيل" فقد ثقة الأمة وأعلن بعض الأعضاء ليس بين نصوص الدستور ما يسمح بتوجيه مثل هذا اللوم وفي هذه الأثناء تمكن أحد الأعضاء من الحصول على موافقته من أجل مناقشة الشؤون الخارجية، وفي ذلك الوقت واصل الملك رفضه لملاحظات الجمعية على الوزير دي مولفيل مما جعل العضو يلجأ إلى الاتهام الجنائي لوزير الخارجية فلداك دي سار الذي كانت أعماله محل المناقشة واتهم الوزير بأنه أهمل وخان مصالح الأمة الفرنسية في علاقاته مع السلطات الخارجية، وتأسس الاتهام على عدة عناصر من بينها أن الوزير اتبع سياسة خارجية ضد الأمان العامة، وتمكنت الجمعية من استبعاد الوزير والجدير بالذكر أن دي لاسار لم يمثل أمام المحكمة العليا لأنه قتل في سبتمبر من نفس السنة في السجن، وهكذا يظهر أن المسؤولية السياسية كانت تتحرك عن طريق المسؤولية الجنائية وظهرت بعد ذلك في الدساتير المختلفة إمكانية سحب الثقة من الوزير وتمكنت المجالس التشريعية من مباشرة الرقابة البرلمانية¹.

02_ السبب الاقتصادي: مراجعة الأعمال المالية أدت إلى مراجعة كافة الأعمال الحكومية حيث أن اختصاص السلطة التنفيذية بتنفيذ الميزانية لا يمكن أن يتم دون مراجعة، وهذا نظرا لأن المراجعة المالية كانت سببا من أسباب ظهور الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ففي إنجلترا كان الملك يفرضون الضرائب وهم الذين يأمرهم بإنفاقها على أوجه الصرف المختلفة كالإنفاق على الجيش والأمن وإقرار العدالة وهي المرافق التقليدية في ذلك

¹- ريد علواش: المرجع السابق، ص129.

الوقت ثم أصبح الملك يستدعي مجلس البارونات والقساوسة لاستشارتهم مرتين أو ثلاث مرات في السنة، وفي عهد إدوارد الثالث كان المجلس الأعلى (1272-1307).¹

يستدعي للموافقة على الضرائب وهو مكون من بارونات وقساوسة وفرسان وأعضاء من الطبقة البرجوازية ولكن دوره كان متواضعا، وأخذت سلطات الملك تتكشم قليلا لحساب البرلمان في صورته الأولى.

ونص الميثاق الكبير على أن لا ضرائب من الآن فصاعدا يمكن أن تفرض إلا بواسطة مجلس المملكة العام، وبمرور الزمن أصبحت الضرائب لا تفرض إلا بموافقة البرلمان، وقد حاول الملوك الخروج على هذه القاعدة في العمل عن نهاية القرن 17، ونادرا ما حاول ملوك لا نكستر فرض ضرائب دون موافقة البرلمان، فقد تمكن البرلمان من فرض سيطرته وأصبح يفرض إرادته الكاملة في المسائل المالية وتقلص اختصاص مجلس اللوردات في هذا الشأن، وأصبح مجلس العموم هو المختص بفرض الضرائب وهو المعتمد للميزانية العامة وهو المراقب لها.

وقد تطورت وظيفة أعضاء المجلس، حيث أصبحوا مشرعين في القرن 14 وفي القرن 17 هيئوا أنفسهم لرقابة الضرائب وكان هذا مكسبا كبيرا، لكن ذلك لم يكن يسمح لهم برقابة أعمال الحكومة وجرى العمل في القرن 18 على خلق أسلوب يمكن البرلمان من ممارسة رقابة مستمرة على السياسة، ويتخلص من الحكومة التي لا يرغب فيها دون اللجوء إلى القوة، ولم يصل الأمر إلى ذلك الوضع بسهولة فحينما دعا مجلس العموم لمناقشة مخاطر غزو فرنسا في عهد إدوارد الثاني، كأن اجتماعهم على أساس طلب مناقشة المساعدة المالية

وحينما استشاروا في مسائل السياسة كانت مشاركتهم في الاستشارة تتصل بدورهم المالي الذي يؤديه في المجلس، وكان أعضاء مجلس العموم غير متحفزين لطلب مقاسمة الطلب في السياسة على أساس أنهم جهلاء بسطاء، وفي عهد هنري السابع استمر البرلمان على

¹-فريد علواش: المرجع السابق، ص129.

موقفه القديم من الأسئلة عن الحرب والسلام، إذ استمر يطرح الأسئلة المتعلقة بالمسائل المالية وغالبا ما يقال إن سلطة مجلس العموم في رقابة السلطة التنفيذية تأسست على سحب الإعتمادات المالية وأصبحت هذه الإعتمادات مشكوك فيها، غير أن رفض الإعتمادات كان هو الطريق الوحيد لتأكد هذه الرقابة، إذ أن هذه الوسيلة تتمكن بها السلطة التشريعية من إخضاع أعمال السلطة التنفيذية للرقابة بإيقاف الإعتمادات المالية، وإن كان مجلس العموم لا يلجأ إلى هذا السلاح الفعال في طرق الرقابة السياسية، ويمكن القول أن كل عمل سياسي يتضمن عملا ماليا وقد لا يتضمن ولا يقبل أن تقتصر الرقابة على العمل السياسي ذي المضمون المالي دون العمل السياسي ذي المضمون غير المالي، وقد تتشابه هذه الأعمال بحيث لا تقبل التجزئة، لذلك امتدت الرقابة إلى جميع التصرفات سواء مالية أو غير مالية وتولدت بذلك المسؤولية السياسية والرقابة السياسية.¹

الفرع الثالث: نطاق الرقابة البرلمانية.

إذا كانت الرقابة البرلمانية أوسع مجالا في أعمالها من الرقابة القضائية، فإنها أضيق منها في الأثر، وبالرغم من أن مبدأ فصل السلطات لعب دوره في الحالتين، حفاظا على ألا تتدخل سلطة في عمل الأخرى، إلا أنه عجز أن يضع الموازين القسط لتحديد نطاق الرقابة في كليهما، فجاء الاتساع في مجالاتها لصالح البرلمان، وأتت السعة في الأثر في جانب القضاء.²

فالرقابة البرلمانية ليست مقصورة على أعمال السلطة التنفيذية، وإنما تمتد أيضا إلى مراقبة أعضائها، ومن هنا لا يمثل اتصال تصرفاتهم بحياتهم الخاصة حائلا دون امتدادها إليها، طالما كان لها تأثير على المصلحة العامة، فإذا أتى وزير معين ببعض التصرفات المشبوهة في حياته الخاصة يكون لها في ذات الوقت تأثيرها السياسي، ففي هذه الحالة إذا

¹-فريد علوش: المرجع السابق، ص130-131.

²-محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق، ص19.

لم تقم الحكومة بإبعاد هذا الوزير، فإنه يمكن للبرلمان أن يسقطه، بشرط أن تكون طبيعة نظام الحكم برلمانية وليست رئاسية ولا مختلطة وبالتالي لا تقتصر المسؤولية على ما يصدر عن الوزير في نطاق صلاحياته الدستورية والوظيفية وأعمال الخاضعين له، وإنما تشمل أيضا حياته الشخصية.

ونشير أيضا أن الرقابة البرلمانية ليس بشرط لممارستها أن تكون أعمال السلطة التنفيذية تامة ومنجزة، فهي تمارس الرقابة على الأعمال التحضيرية والتمهيدية.¹

المطلب الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية ومقوماتها

إن الحكومة هي صانعة السياسة العامة والمنوط بها تنفيذها، فإن ذلك يعد مسوغا لأن يشاركها البرلمان تادية تلك الاختصاصات بتوازن معناه أن السلطة توقف السلطة، وتحد من طامحها، ومن هنا لم يكن من سبيل للاحتراز من ذلك إلا بالاعتراف لكل سلطة بوسائل تمكنها من منع الأخرى من أن تضل، وعلى هذا الأساس كانت الرقابة من أهم وظائف البرلمان، يستوثق بها تارة من كيفية أداء الحكومة لمهامها ويتمكن من خلالها من منعها إذا ظلت، حيث يرجع هذا الثقل الكبير للوظيفة الرقابية للبرلمان في نظر المجتمع وأعضاء البرلمان إلى عدد من الأمور التي أملت التطورات السياسية، وبالتالي تصبح الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية.²

ومن خلال ذلك سأحاول توضيح أهمية ومقومات الرقابة البرلمانية من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: أهمية الرقابة البرلمانية.

الفرع الثاني: مقومات الرقابة البرلمانية.

¹-محمد فهيم درويش: أصول العمل البرلماني، مؤسسة دار الكتاب، الكويت، 1996، ص428.

²-علي الصاوي: البرلمان، موسوعة الشباب السياسية، القاهرة، العدد2000، 01، ص77.

الفرع الأول: أهمية الرقابة البرلمانية

يسود عالمنا المعاصر، وبخاصة دول الديمقراطيات الحرة، مبدأ أساسي وجوهري يتعلق بممارسة السلطة السياسية، ومضمون هذا المبدأ أن أولئك الذين يمارسون سلطة الحكم " أي الحكام " يجب أن يكونوا عرضة للمحاسبة أو المسؤولية، أي أن يكون هؤلاء الحكام مسؤولين عن كيفية تسيير وتصريف شؤون البلاد أمام أولئك الذين يخضعون لسلطانهم، أي أمام أفراد الشعب " المحكومين " .

ونظرا لاستحالة تطبيق صورة الديمقراطية المباشرة التي يتولى بموجبها الشعب بنفسه ودون وساطة أحد شؤون الحكم، فقد تقرر الأخذ بصورة الديمقراطية النيابية، وبموجبها أصبح من الممكن أن يتعوض الحكام للمسؤولية أمام أولئك الذين اختارهم الشعب لممارسة شؤون الحكم والسيادة بالنيابة عنه، أي أمام البرلمان.¹

ولقد أجمع الفقه الدستوري على أن دور البرلمان في الرقابة لا يقل أهمية عن دوره في التشريع، فالرقابة الواعية واليقظة على الإدارة الحكومية هي أمر مهم للغاية، شأنها في ذلك شأن التشريع تماما، ولهذا فإنه من الخطأ الفادح الاعتقاد بأن البرلمان ما هو إلا مجلس للتشريع فقط.

فالواقع يؤكد لنا بأن الأعمال التشريعية لا تهيمن إلا فقط على حوالي نصف الوقت الذي يعقد فيه البرلمان جلساته، أما النصف الآخر من الوقت البرلماني فهو مخصص للرقابة على مختلف أوجه النشاط الحكومي.

وفي هذا الصدد أكد الفقيه الإنجليزي الكبير جون ستيوارت ميل في مؤلفه المشهور "تأملات في الحكومة النيابية" الصادر سنة 1861 على أن الإشراف والمراقبة هي الميزة الأساسية

¹ Bradley, A W & Ewing keith : wade and bradley constitutional and Administrative law (London, longman,Eleventh, 1993), p 111.

الفصل الأول:.....الرقابة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري

للهيئة النيابية، حيث يقول "إن المهمة الحقيقية لأي مجلس نيابي أو تمثيلي هي أن يراقب الحكومة ويعمل على ضبطها وتوجيهها، وأن يضطرها إلى تقديم تفسير كامل عن أعمال وتصرفات أعضائها المشكوك فيها، ومبررات قيامهم بها ثم لوم وتوبيخ مثل هؤلاء الأعضاء إن وجدوا مدانين، وأخيرا ينبغي على المجلس المذكور عند قيام أعضاء الحكومة باستغلال الثقة الممنوحة لهم، أو عند قيامهم عمدا بأداء الأعمال الموكلة إليهم¹.

وبناء على ذلك، فإن المهنة الرقابية للبرلمان، تمثل الجانب الأهم من نشاطاته في الدولة الحديثة، فالبرلمان في حقيقته على حد تعبير الفقيه الفرنسي أندريه هوريو هو أولا وقبل كل شيء جمعية مراقبين، ومهمته الأولى الرقابة على أعمال وتصرفات السلطة الحاكمة، وهذه المهمة ربما هي أكثر أهمية من التصويت على القوانين، فمراقبة أعمال وتصرفات الحكومة، ومناقشة الموازنة العامة للدولة، وإرغامها على تبرير تصرفاتها علنا أمام البرلمان والرأي العام، إنما يمثل في حقيقته ضمانة جوهرية لا غنى عنها لضمان التزام السلطة التنفيذية بمبدأ المشروعية.

وانطلاقا من ذلك، فقد أصبحت الوظيفة الرقابية عملا هي الشغل الشاغل لمعظم

برلمانات الدول النامية، التي تتمتع بدرجة من الديمقراطية والتوازن بين السلطات.

ويعود هذا الثقل الكبير للوظيفة الرقابية من بين الوظائف الكلية للبرلمان في نظر المجتمع وأعضاء البرلمان، إلى عدد من الأمور التي أملتتها التطورات السياسية أهمها²:

01_ هيمنة الحكومة على صنع السياسات العامة، فهي مصدر معظم التشريعات وهي التي تمتلك القدرة على التنفيذ، وهي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين، وتمتلك القدرات

¹ Mill, john stuart : considerations on representative government ,London,2004 ,p 73

² - علي الصاوي: المرجع السابق، ص77.

الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، بحيث لا يبقى للبرلمان الكثير من هذه القدرات لكي يقوم بصنع السياسة ورسم الأولويات.

وبالتالي يتجه اهتمام البرلمان في ظل هذه الأوضاع إلى محاولة استثمار وتفعيل ما هو ممكن من وسائل وآليات للمساهمة في صنع القرار، وأهمها الرقابة.

02_ أن التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان قد تحد من قدرته على توجيه الحياة السياسية وصنع السياسات العامة، لاسيما في ظل وجود كتل أو أغلبية حزبية كبيرة مؤيده للحكومة، وبالتالي تصبح الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية.

03_ أن الثقافة السياسية السائدة في المجتمع قد تنظر إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديرا وإعجابا من نظرتها لدوره التشريعي وينطبق ذلك بوضوح على نظرة الرأي العام إلى أعضاء المعارضة البرلمانية أو المستقلين، حيث يميل الرأي العام وتتجه وسائل الإعلام إلى الانبهار وربما تبجيل العضو الذي يستطيع إحراج الوزراء ويفتص الفرص لإظهار التقصير في أداء الحكومة، بل وربما يفاخر الأعضاء أنفسهم بذلك ويعتبرونه علامة في تاريخهم البرلماني.¹

فالقصد من الرقابة هو الوصول في نهاية الأمر إلى نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حتى يمكن التعاون تحقيق الصالح العام.²

الفرع الثاني: مقومات الرقابة البرلمانية.

3 إن قيام المؤسسة البرلمانية بالدور الرقابي المطلوب، يتطلب توافر شرطين رئيسيين وسأحاول تحديد نطاق كل شرط على حدا.

الشرط الأول: يتعلق بالمجالس النيابية ذاتها

¹ - محمد كامل ليلة: النظم لسياسية"الدولة و الحكومة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص617-618.

² - محمد كامل ليلة: المرجع السابق، ص618.

³ - رغيد الصلح: الدور الرقابي للمجالس العربية، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 2001، ص209.

إذ يفترض أن تتحقق فيها "السلطة والقدرة والرغبة في مراقبة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية".

وتحدد السلطة الكافية للمجلس النيابي للاضطلاع بدور الرقابة عادة من خلال الإطار القانوني أي في الدساتير والأنظمة أو اللوائح الداخلية التي تنظم عمله وصلته بالسلطة التشريعية.

أما قدرة المجلس على ممارسة دور الرقابة، فلا تحددها القوانين المجردة بل الإمكانيات المادية والبشرية الملموسة التي توضع تحت تصرف النواب للقيام بوظيفة المراقبة، والغرض الرئيسي من تأمين هذه الإمكانيات هو السماح للمجلس وللنواب بالحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات حول أداء السلطة التنفيذية إذ أنه بدون هذه المعلومات يستحيل على النائب المراقب القيام بمهمته.

وقد يتوفر للمجلس النيابي الإطار القانوني للاضطلاع بمهام الرقابة، وكذلك الإمكانيات المادية والبشرية التي تيسر له، من الناحية النظرية تنفيذها ولكن دون أن يكون لدى المجلس ونوابه الرغبة تتأثر بالأجواء السائدة في البلاد أي خارج نطاق العمل البرلماني.¹

الشرط الثاني: يتعلق بالظروف العامة التي تعمل فيها المجالس النيابية.

ذلك أن جوهزية المجلس النيابي للقيام بدوره الرقابي تتأثر بالبيئة الخارجية أي بعوامل موجودة خارجة منها نوع الثقافة السياسية السائدة في البلاد، وتوفر الثقافة السياسية المناخ أو الخلفية الفكرية التي تتكون فيها نظرة المواطن إلى مجلس النواب ومدى استعدادها للتعاون معه، كذلك تؤثر الثقافة السياسية على نظرة المواطن إلى الانتخابات كوسيلة من وسائل

¹—stuart weir & David beetham :political power and democratic control in britain, the democratic of the united kingdom,london (routledge, first published 1999, reprinted 2000–2001), p334.

المشاركة في العمل البرلماني، وإلى الأحزاب التي تلعب دورا مهما في تكييف الحياة البرلمانية.

ومن العوامل المؤثرة في جهوزية البرلمان للقيام بالرقابة على الحكومات أيضا الأوضاع السياسية الفعلية التي تعيشها البلاد من ناحية التطور الديمقراطي فلا ريب أن قيام تعددية سياسية حقيقية تنعكس على واقع المجلس وتعزز دوره الرقابي، فالتكتلات البرلمانية الحزبية أكثر قدرة من النواب الأفراد على مراقبة الأداء الحكومي، وعلى الحصول على المعلومات الضرورية للاضطلاع بهذه المهمة.

كما أن تحقيق مبدأ تداول السلطة يعزز ميل نواب المجلس، خاصة من المستقلين والمعارضين، على القيام بالدور الرقابي، ويلعب الإعلام الحي والمستقل دورا مهما في تشجيع النواب على الاضطلاع بالدور الرقابي، وفي إمدادهم أحيانا بالمعلومات التي يستفيدون منها في عملية الرقابة.

وللعوامل الخارجية تأثير مهم أيضا على تطور الحياة البرلمانية، وعلى قيام المجلس بدور الرقابة على السلطة التنفيذية خاصة في مجال علاقات الدول الخارجية، ويختلف تأثير هذا العامل من إقليم إلى آخر من الأقاليم الدولية، فتأثير هذا العامل في المنطقة العربية التي كانت لفترات طويلة أرض صراعات دولية وإقليمية يتجاوز تأثيرها في مناطق أخرى لم تشهد مثل هذه الصراعات.

وإلى جانب العوامل السياسية الدولية والإقليمية والمحلية التي تؤثر على قيام البرلمان بدورها الرقابي، تقف العوامل الاجتماعية والاقتصادية التي يمكن ملامسة تأثيرها في نفس المجال أيضا.¹

¹– Phikip norton and Nizam Ahmed : parliaments in Asia (london , first published in 1999 by frank cass), pp.2-7.

المبحث الثاني: العلاقة بين البرلمان والحكومة

جاءت التعديلات الجزئية الواردة على دستور 1989 مختلفة عما سبقها من الدساتير فأخذ بنظام المجلسين كما جمع بين النظام الرئاسي والنظام النيابي، وذلك بتكريس المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والتعاون بينهما وذلك باستحداث وسائل للتأثير المتبادلة حيث أن دستور 1996 و التعديل الدستوري 2008 يتضح له أنه يوجد ميكانيزمات وآليات هدف من خلالها إلى إيجاد تعاون ورقابة تبادلية بين السلطتين، مع احتفاظه بخصوصية استقلال كل واحدة منها على الأخرى، باعتبار أن التعاون بينهما ضرورة ايجابية إلا إذا كانت العلاقة بينهما على تقديم المساواة فلا تتبع أحدهما الأخرى، ويتحقق ذلك بالمسؤولية التضامنية للحكومة أمام البرلمان.¹

ومن خلال هذا المبحث سأحاول التطرق إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: تأثير السلطة التشريعية على الحكومة.

المطلب الثاني: تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان.

¹ - طارق عاشور: تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة العقيد الحاج لخضر (باتنة)، 2009، ص15.

المطلب الأول: تأثير السلطة التشريعية على الحكومة

إن رئيس الحكومة وطاقمها مسؤولين أمام البرلمان ويظهر ذلك من خلال أحكام الدستور الذي أقر رقابة الحكومة من قبل البرلمان مما يمكن أن يترتب عنه مسؤوليتها وتتم هذه الرقابة عن طريق مجموعة من الأدوات المنصوص عليها في الدستور.¹

أولاً: مناقشة برنامج الحكومة

01_ عرض برنامج الحكومة على المجلس الشعبي الوطني:

جاء في نص المادة 80 من الدستور على " أن يقدم رئيس الحكومة برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه "وذلك قبل أن يشرع في العمل ويجري المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة ولجميع الجوانب والمجالات والمحاور الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية أو الثقافية وتتصب المناقشة حول البرنامج برمته وخطة عمل الحكومة ووسائل تنفيذها للبرنامج، ويحق لنواب المجلس الشعبي الوطني أن يقترح حول أي تعديلات يروها ضرورية حول البرنامج، ويجوز لرئيس الحكومة أن يأخذ بهذه اقتراحات ويكيف برنامجها على ضوءها كما يمكن له عدم الأخذ بها واقتناع النواب بوجهة نظره.

بعد اختتام المناقشة يعرض التصويت من قبل النواب بالموافقة أو الرفض وفي الحالة الثانية أي الرفض يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية.²

02_ عرض برنامج الحكومة على مجلس الأمة

حاول الدستور الجزائري توسيع نطاق الرقابة على الحكومة من قبل البرلمان بخلق غرفة ثانية هي مجلس الأمة تسأل فيه الحكومة للمرة الثانية، حيث أن رئيس الحكومة ملزم بتقديم

¹ - طارق عاشور: المرجع السابق، ص15.

² - إبراهيم بولحية: علاقة الحكومة بالبرلمان في ظل دستور96، وقائع الندوة وطنية حول علاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، 2000، ص61.

برنامج لهذا المجلس طبقا لنص المادة 80 من دستور 1996 والملاحظ في هذا المجال أن عرض البرنامج الحكومي على مجلس الأمة لا يكون إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه 10 أيام على الأكثر، ويمكن لهذا المجلس أن يصدر لائحة بشأن ذلك بعد توقع من قبل 15 عضوا أو تودع من مندوبي أصحابها أدى مكتب المجلس حسب الشروط المحددة في المواد 52 إلى 55 من القانون رقم 99-02، والملاحظ أن هذه اللائحة ليس لها أثر قانوني على برنامج الحكومة لأنها سبق وأن تحصلت على موافقة المجلس الشعبي الوطني وتكون هذه اللائحة مجرد تأكيد وتدعيم لمساعدتي الحكومة.¹

ثالثا: برنامج الحكومة من خلال بيان السياسة العامة

إن الحكومة ملزمة بأن تقدم عرضا سنويا للبرلمان عن المهام المنوط بها إبتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها من قبل البرلمان سنتناول فيه ما أنجزته من البرنامج طبقا لنص المادة 84 من دستوري 1996 و 2008 وتختتم هذه المناقشة دون تصويت، ويمكن للنواب إقرار لائحة أو إيداع ملتمس الرقابة كما يمكن للحكومة أن تطلب تصويتا بالثقة.²

01_ اللائحة:

إن اقتراح لائحة بشأن بيان السياسة العامة للحكومة يعد حقا دستوريا للنواب حيث يمكنهم من مراقبة نشاط الحكومة، فتقدم اللائحة أو اللوائح خلال 72 ساعة التالية لاختتام المناقشة وفقا لما نص عليه القانون العضوي 99-02 المتعلق بنظام الداخلي للبرلمان مع ضرورة توفر الشروط المطلوبة.

¹ - أنظر نص المادة 46 من القانون 99-02 المؤرخ في 08/03/1999. متضمن تنظيم م.ج.و و مجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة.

² - خديجة خلوفي: رقابة على أعمال الحكومة في ظل دستور 96، رسالة ماجستير، فرع القانون الدستوري، الجزائر، 2000-2001، ص 25-26.

بعد كل هذه الإجراءات يتم التصويت على هذه اللوائح بالأغلبية، وطبقا لنص المادة 56 من القانون 99-02 والمادة 84 من الدستور في فقرتها الأخيرة فإنه يمكن للحكومة أن تقدم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة وبالتالي فهي غير ملزمة بذلك. والملاحظ أن لائحة المجلس ليس لها أي أثر قانوني، وإنما مجرد لفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير وعدم الالتزام بالبرنامج المتعلق عليه وأن الثقة المتبقية فيها أصبحت مشروطة بالعودة إلى احترام البرنامج وتجاوز مواطن التقصير ومثل هذا الموقف يعتبر إنذارا للحكومة.

02_ إيداع ملتمس الرقابة:

يمكن أن تتوج مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة بإيداع ملتمس الرقابة يؤدي هذا الأخير إلى سحب الثقة بشكل نهائي طبقا لنص المواد 135-136-137 من الدستور. ولائحة ملتمس الرقابة التي تعرف باللائحة الفاعلة مؤداها حصر المسؤولية ومن ذلك تحديدها.

وبالتالي يمكن يترتب العودة إليها أن تؤدي إلى العزل الجماعي لأعضاء¹ الحكومة دون أن يمتد هذا الأثر إلى المجلس الشعبي الوطني وقد خول للغرفة الأولى دون الثانية النهوض بهذا الاختصاص وبذلك عقد المؤسس الدستوري للمجلس الشعبي الوطني سلطة تحري كالاتهام للحكومة ومن ثمة إقامة المسؤولية السياسية على الحكومة وتعد هذه الوسيلة من أخطر الوسائل المقررة دستوريا بشأن العلاقة العضوية بين الحكومة والغرفة الأولى بناء على مالها من جعل الثقة التي تفضي إلى الاستقالة الجماعية ولهذا يعتبر ملتمس الرقابة سلاحا حادا، لما له من أثر على الحكومة ومن أجل ذلك أحاطه المشرع الجزائري

¹ - إبراهيم بولحية: المرجع السابق، ص74.

بمجموعة من الشروط والملاحظ على هذه الشروط أنها جعلت من ممارسة إجراء ملتمس الرقابة شبه مستحيل غير معقولة جعلت منه فكرة غير قابلة للتطبيق واقعيا.¹

03_ طلب التصويت بالثقة:

يمكن أن يتم تحريك المسؤولية السياسية عن طريق التصويت بالثقة على الحكومة وتجدر الإشارة هنا أن الحكومة هي التي تتوجه للمجلس لتطرح مسألة الثقة عليه وهو ما يظهر جليا نص المادة 84 في الفقرة 05 منها، حيث منح لرئيس الحكومة،²

حق طلب التصويت بالثقة من طرف المجلس، أي أنه يطرح أمام المجلس للمرة الثانية مسألة ما إذا كان المجلس لا زال موافقا على البرنامج المتفق عليه، وبالتالي استمرار ثقته في الحكومة أم لا، ويتم اللجوء إلى مسألة التصويت بالثقة في مجموعة من الحالات فإن مصير الحكومة يبقى متوقفا على موافقة أو عدم موافقة المجلس على التصويت، فإذا صوت بالثقة فإنه يلتزم بمساندة الحكومة وتأييدها وبالتالي الامتناع مستقبلا عن عرقلتها في تنفيذ برنامجها.

أما إذا صوت بعدم الموافقة على لائحة الثقة فإن الحكومة تستقيل وجوبا مما قد يؤدي إلى نشوب أزمة سياسية في ظل البحث عن حكومة جديدة وبرنامج جديد.

ثالثا: الاستجواب

لقد تقرر من خلال نص المادة 133 من الدستور حقا أساسيا للبرلمان³ لمراقبة الحكومة وهو الاستجواب وفي الكثير من النظم فإن الاستجواب يؤدي إجراء مناقشة يترتب عنها إصدار لائحة قد تذهب إلى درجة سحب الثقة من الحكومة وهذا الحق مخول لأعضاء الغرفتين ويعتبر من أخطر حقوق البرلمان في علاقته بالحكومة وهو الإجراء الذي يمكن

¹ - الأمين شريط: خصائص تطور دستوري، رسالة دكتوراه دولة، جامعة قسنطينة (الجزائر)، 1991، ص45.

² - تستبدل كلمة رئيس الحكومة بالوزير الأول في نص المادة 84 من التعديل 2008.

³ - إبراهيم بولحية: المرجع السابق، ص80.

الفصل الأول:.....الرقابة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري

النواب من مطالبة الحكومة توضيح وشرح أسباب تصرفها في قضية من قضايا الساعة والغاية من التصرف الذي أقدمت عليه الحكومة في هذه القضية، ويتميز الاستجواب عن السؤال، إلا أن الدستور لم يترتب عن الاستجواب سحب الثقة من الحكومة إذا لم تقدم بواجبها على أتم وجه، العكس والملاحظ أن نص المادة 133 من الدستور، لم تبيّن الشروط والإجراءات التي يتم بها هذا الإجراء تاركة الأمر للقانون رقم 99-02 الذي قضى في مواده على أن الاستجواب يوقعه ثلاثون نائبا على الأقل ويبلغ إلى رئيس الحكومة في دستور 1996 والوزير الأول في تعديل 2008 من قبل رئيس إحدى الغرفتين 48 ساعة الموالية لإيداع الاستجواب ويتم تحديد جلسة بالتشاور مع هيئة التنسيق والحكومة على أن يتم ذلك من خلال خمسة عشر (15) يوما على الأكثر من تاريخ إيداعه، بعد ذلك تقوم الحكومة بتقديم جوابها على النقاط الواردة في الاستجواب كما أن المادة 133 من الدستور والقانون 99-02 لم تبيّن الأثر الذي يترتب على الاستجواب في حالة عدم اقتناع أعضاء البرلمان برد الحكومة، إلا أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في مادته 125 الفقرة 02 نص على يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة تحقيق، ولم يرد مثل هذا النص في النظام الداخلي، على خلاف ذلك نجده في الجمعية الوطنية يبين فيه موضوع الاستجواب في الجلسة التي تلي ذلك.¹

رابعاً: الأسئلة

بموجب نص المادة 134 من الدستور تقرر حقا تقليديا وضروريا لأعضاء البرلمان وهو توجيه الأسئلة للحكومة التي يترتب عنها إجراء مناقشة عند الضرورة.²

¹ - ليلي بن بغيلة: آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003-2004، ص50.

² - أنظر نص المادة 134 من الدستور 1996.

والمقصود بهذا الحق تمكين أعضاء البرلمان من استفسار عن أمور يجهلونها ولفت نظر الحكومة إلى موضوع معين وهذا السؤال حسب نص المادة السابقة قد يكون شفاهيا كما قد يكون كتابيا.¹

01_ الأسئلة الشفاهية: لقد خول الدستور لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة طرح الأسئلة الشفاهية على أي عضو من أعضاء الحكومة.

02_ الأسئلة الكتابية: يقصد بالأسئلة الكتابية طرح سؤال من قبل أعضاء البرلمان كتابة، وتكون إجابة الحكومة بنفس الشكل من أجل الاستيضاح حول موضوع ذو مصلحة عامة وهو وسيلة إعلام ورقابة رغم أنها لا تثير أي مسؤولية مباشرة على الحكومة، إلى هذا النوع من الأسئلة ربحا للوقت وإعطاء الحكومة وقتا كافيا للإجابة عليه.²

خامسا: إجراء التحقيق

مثما هو الحال في التعديل الدستور 1989 فقد أجاز دستور 1996 والتعديل الدستوري 2008 في المادة 161 المساءلة التشريعية المتمثلة في غرفتي البرلمان وفي إطار اختصاصاتها أن تنشأ في أي وقت تراه مناسبا لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، ويقصد بهذا الحق أن تقوم السلطة التشريعية في إطار اختصاصاتها في حالة ما إذا لم تقتنع بالبيانات والتوضيحات التي تقدمها لها السلطة التنفيذية عن طريق أجهزتها وحبذت الوقوف على الحقيقة بنفسها إذا ما دخلها شك أو لم تطمئن لسبب من الأسباب أن تلجأ في هذه الحالة إلى إنشاء لجان تحقيق خاصة كوسيلة للكشف عن الفساد في بعض القطاعات أو الإدارات، وتستمتع هذه اللجان بصلاحيات واسعة وتوضع تحت تصرفها كل الإمكانيات لأداء مهامها ولها في سبيل القيام بهذه المهمة أن تجمع ما تراه مناسبا من أدلة وأن تطلب

¹ - عبد الله بوقفة: أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة ، الجزائر، 2002، ص500.

² - مصطفى بالعور: طبيعة العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية(دراسة في دستور الجزائر)، دفاثر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح الجزائر، 2011، ص185.

سماع من ترى فائدة في أقواله أو تنتقل إلى عين المكان للمعاينة والتحقيق وحجز ما تراه من وثائق ومستندات ولها أيضا أن تستعين بالخبراء والمتخصصين في سبيل الوصول إلى الحقيقة.¹

المطلب الثاني: تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان.

تؤثر السلطة التنفيذية على البرلمان من عدة أوجه:

01_ التأثير في تشكيل البرلمان:

ويتجلى ذلك بصورة من حيث تحمل السلطة التنفيذية مهمة إعداد قوائم الناخبين، وتيسير الحملة الانتخابية وتوزيع المقاعد، واختيار ثلث أعضاء مجلس الأمة، ففي كل هذه الحالات تؤثر السلطة التنفيذية بطريقة غير مباشرة في توجيه السلطة.

02_ المشاركة في التشريع:

حيث يمكن للسلطة التنفيذية أن تشارك في عملية التشريع الذي هو اختصاص أصيل للبرلمان، ويتجلى ذلك خلال حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وحق الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين.²

03_ المشاركة في الإجراءات التشريعية:

يمكن أن تتدخل السلطة التنفيذية في توجيه عمل السلطة التشريعية في عدة مجالات منها:³

_ تدخل الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان حسب ترتيب الأولوية الذي تحدده.

¹ - مصطفى بالعور: المرجع السابق، ص185.

² - أنظر المادة 119 من الدستور 2008، والمواد 17-21 من القانون العضوي 02/99.

³ - أنظر المادة 120 من الدستور 2008، والمادة 22 من القانون العضوي 02/99.

_ يمكن سحب أي مشروع قانون تكون قد بادرت به الحكومة، في أي وقت قبل المصادقة عليه.

_ المشاركة في المناقشة العامة للبرلمان وحضور أشغال لجانه الدائمة. وكذا اللجنة المتساوية الأعضاء.

إضافة إلى هذه الاختصاصات فقد خول الدستور للسلطة التنفيذية اختصاصات ومجالات أخرى أكثر تأثيراً في الهيئة التشريعية، بل وتجسد هيمنة السلطة التشريعية ومن هذه الإجراءات.

_ حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني، وهذا الإجراء يعتبر من أخطر أنواع رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، إلا أنه يعتبر سلاحاً.

مقابلاً للمسؤولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابي، وعلى كليهما يقوم التوازن بين السلطتين، غير أن هذا الحق ليس مطلقاً لرئيس الجمهورية بل هو مقيد ومحدود بمجموعة من الحدود، كضرورة استشارة رئيس الغرفتين ورئيس الحكومة، إضافة إلى أن الحل لا يشمل إلا الغرفة الأولى، أي المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

_ حق طلب إجراء مداولة ثانية بشأن قوانين تم التصويت عليها، وذلك في غضون 30 يوماً الموالية لتاريخ إقراره.¹

منح الصلاحية لرئيس الجمهورية لاستدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه معاً في دورات غير عادية، أو في حالات الضرورة، المنصوص عليها في المواد 91،93،95،102 أين يكون اجتماعه وجوبياً، كما تضمنت ذلك أيضاً المادة 130 بمناسبة مناقشة السياسة الخارجية، والمادة 176 بشأن التعديل الدستوري.

¹ - أنظر المادة 127 من الدستور 2008.

الفصل الأول:.....الرقابة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري

إمكانية إصدار رئيس الجمهورية لمشاريع قوانين لمالية التي تقدمها الحكومة بأوامر إذا لم يصادق عليها البرلمان من خلال 75 يوما من تاريخ إيداعها أمام غرفتي البرلمان. القوانين التي صادق عليها البرلمان لا يمكن أن تكون نافذة أو سارية المفعول إلا إذا أصدرها رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية.¹

¹ - المرجع السابق.

ملخص الفصل الأول:

تعتبر الرقابة البرلمانية نوع أساسي وأصيل وحيوي من أنواع النظام الرقابي في الدولة فيمكن تعريفها وتحديد معناها بأنها الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستوريا على أعمال السلطة التنفيذية بواسطة الوسائل الرقابية وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية المجتمع للدولة وحقوق وحرريات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري.

تعرف الرقابة البرلمانية بأنها سلطة تفصي الحقائق على أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كانت الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء. فالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة إذاً، هي ضرورية من أجل ضبط أعمالها ضمن حدود القانون، بحيث تهدف في المقام الأول إلى ضمان سير عمل السلطة التنفيذية وفق ما تقره السلطة التشريعية من قوانين وتشريعات دون أي تقصير أو خلل أو انحراف في استخدام سلطتها، فهي الأداة التي يملكها البرلمان في مقابل أداة طلب حل المجلس الشعبي الوطني التي تملكها السلطة التنفيذية، كما تهدف الرقابة البرلمانية إلى خلق نوع من الشفافية في عمل السلطة التنفيذية، من حيث مدى التزامها بتنفيذ ما يقره البرلمان، والتزامه بالصرف والإنفاق على الوجه الذي أقره، وتقييم عملية ممارسة السلطة التنفيذية لسلطاتها على النحو الذي يجب.

وتهدف الرقابة البرلمانية إلى تأكيد المبادئ الدستورية الراسخة بوجوب احترام حكم القانون وإنفاذه، ومساواة الجميع أمام القانون، والتأكيد على نقطة مهمة بمساءلة السلطة التنفيذية على السلطات التي تمتلكها كسلطة إلى نتيجة مهمة تتمثل بأن هناك علاقة طردية بين دور المجلس التشريعي وأداء الحكومة، فكلما قام المجلس التشريعي بدوره الرقابي على أكمل وجه تحسن أداء الحكومة.

الفصل الأول:.....الرقابة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري

فالرقابة البرلمانية على الحكومة ضرورة حتمية ومهم لتقييم وضمان قيامها بالهام الموكلة لها على أتم وجه وإلا وجب محاسبتها ومعاقبة المسؤولين عنها، وأن لم توجد الرقابة وأدواتها عم الفساد وفشلت الحكومة في تنفيذ وظائفها الرئيسية والمتمثلة في إدارة الدولة وتحقيق العدالة في تنمية وتطوير المجتمع على المستوى الداخلي والخارجي.

الفصل الثاني:

ملتزم الرقابة من آليات الرقابة البرلمانية

في ظل الدستور الجزائري

إذا كانت السلطة التنفيذية تمتلك حق حل المجلس الشعبي الوطني، هذا الإجراء الخطير الذي بإمكان رئيس الجمهورية أن يستعمله في أي لحظة ليحد من تعسف النواب، فإن هؤلاء من جهتهم منحهم الدستور حق اقتراح ملتمس الرقابة ينصب على عمل الحكومة¹، إذا تمت المصادقة عليه فهذا يعني سقوطها بتقديم رئيسها استقالتها لرئيس الجمهورية.

ونظرا للنتائج الخطيرة التي قد تتجر عن استعمال هذه الآلية الدستورية، و على رأسها سقوط الحكومة القائمة، فقد أحاطها المؤسس الدستوري بمجموعة من الشروط ونظم إجراءاتها بكل دقة، زيادة على حصر استعمالها بمناسبة سنوية و هي تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة.

وإذا كان ملتمس الرقابة يعتبر تجديدا في دستور 1996 و التعديل الدستوري 1989 فقد سبق للنظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي لسنة 1964 أن تبني إجراء مشابها له، من خلال الاستجواب مع ملتمس الرقابة، إضافة لما تضمنه دستور 1963 أين كان بإمكان المجلس الوطني إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.²

وسأحاول دراسة هذا الفصل من خلال إبراز:

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لملتمس الرقابة.

المبحث الثاني: آثار ملتمس الرقابة.

¹ - رشيدة خلوفي: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، معهد الحقوق و العلوم الإدارية جامعة الجزائر، ص 49.

² - انظر المادة 55 من الدستور 1963.

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لملتمس الرقابة.

تتجلى الطبيعة القانونية لملتمس الرقابة في المبادرة باللائحة و الاقتراح بعدم الثقة بناء على النص التشريعي، وبالتالي لن يتأرجح ذلك بين الغرفتين، ومراد ذلك الدستور ذاته فصل في هذا الموضوع، حيث خص صراحة نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة بهذه السلطة المعتمدة، ومن ذلك للمجلس الأول أن يبادر باللائحة كلما ارتأى أن البيان العام لا يعبر عن طموح ورغبة الأمة، ومن ثم تتولى الجلسة العامة الفصل في مسألة اللائحة عن طريق التصويت، حسب الوجه المبين في الدستور.¹

وانطلاقاً من أن لائحة ملتمس الرقابة تفضي إلى الفاعلية من حيث ما يمكن أن يترتب على الاقتراح بالثقة من استقالة، على هذا يعتبر ملتمس الرقابة سلاحاً حاداً لما له من أثر على الحكومة، فمن ذلك كله، اللائحة الفاعلة تأتي على نقيض اللائحة المعدومة الأثر، حيث إذا كانت اللائحة هي مجرد إجراء يتم بموجبه إفصاح النواب عن موقفهم من الحكومة سواء بالمساندة أو المعارضة، دون ترتيب أي جزاء عليها، فإن ملتمس الرقابة متى نجح النواب في إخضاعه بجميع الشروط التي نص عليها² الدستور والنصوص القانونية، تكون نتيجته هي نهاية الحكومة التي تلتزم دستورياً بالاستقالة.

وملتمس الرقابة هو عبارة عن لائحة يوقعها عدد من النواب تتضمن انتقاداً لمسعى الحكومة، تختلف إجراءاته ونتائجه عن اللوائح العادية التي تعقب بيان السياسة العامة

¹ - عبد الله بوقفة: آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة و النشر والتوزيع،

الجزائر، 2003، ص 204.

² - عباس عمار: العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في دستور الجزائر لسنة 1989، رسالة ماجستير، معهد

الحقوق، جامعة وهران، 1995، ص 181.

للحكومة، وتعد هذه الوسيلة أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة عن تنفيذ أمام البرلمان، ويمكن أن تؤدي إلى إسقاطها.¹

متى توافرت الشروط المطلوب لتحريكها والتصويت عليها، ومن ثم فإن تبني هذا السلاح الدستور الخطير والفعال في نفس الوقت، ووضعها في متناول نواب المجلس الشعبي الوطني يؤكد الاتجاه نحو منح المجلس سلطة رقابية على الحكومة تؤهله إسقاطها إن حادت على التوجيهات المحددة في البرنامج الموافق عليه.²

ومن خلال ذلك سأحاول التطرق إلى شروط وإجراءات ملتمس الرقابة من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: شروط ملتمس الرقابة.

المطلب الثاني: إجراءات ملتمس الرقابة.

¹- وافي احمد وبوكرا ادريس: النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الثلاثي الأول، 1992، ص315.

²- سعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1990، ص395.

المطلب الأول: شروط ملتمس الرقابة

1 نظرا لخطورة هذا الإجراء وضمانا لاستقرار الحكومي، أحاطه المشرع الجزائري بشروط جعلت من ممارسته شبه مستحيلة، هذه الشروط المعقدة جعلت منه إجراء صعب التطبيق واقعا كما أن إحاطته بسياج من الشروط والقيود يعيق اقتراحه والتصويت عليه مما جعل إمكانية صدوره عن المجلس احتمالا ضعيفا ويمكن ان نجمل الشروط الخاصة بلائحة ملتمس الرقابة، من خلال مجمل النظام الدستوري، ومن ثم نتناولها بالتحليل والتفسير، وفق الترتيب التالي:

01_ المتفق عليه، كل ما يتعلق بمسألة ملتمس الرقابة يدخل ضمن اختصاص المجلس الشعبي الوطني، سواء كان ذلك في ظل وحدة أو ثنائية السلطة التشريعية، ويأتي حسب الوجه المبين في الدستور الساري به العمل وتوضيحا لذلك، اللائحة المعدومة الفاعلة، فمن جهة يجب أن تتم إداعها على اثر تقديم البيان السنوي لعمل الحكومة الذي يكفل بنقاش عام، ومن ذلك على أعضاء الغرفة المختصة الاستماع أولا للحكومة ثم لهم بعد ذلك إمكانية المبادرة بإحدى اللائحتين متى تبين لهم أن ذلك أصبح ضروريا، ومن الأخرى ليس للائحتين وجه الشبه أو المقارنة من حيث ما يمكن أن ينجز عن ذلك من أثر قانوني بالغ الوطأة على الحكومة أو حتى الغرفة الأولى، إن لجأ رئيس الجمهورية إلى حلها طبقا لأحكام المادة 129 من الدستور، ويمكن أن يحصل ذلك بعد تنصيب حكومة جديدة.

¹- عبد الله بوقفة: المرجع السابق، ص206.

02_ اقتراح ملتمس الرقابة من طرف 7/1 من النواب:

لابد من توفر نصاب قانوني لأجل إيداع ملتمس الرقابة لدى مكتب المجلس¹ هذه النسبة المئوية حددت ب 7/1 عدد النواب وفق المادة 153 التعديل الدستوري لعام 2016 " يجب أن يوقع ملتمس الرقابة، ليكون مقبولاً، سبع (7/1) عدد النواب على الأقل، وذلك طبقاً لأحكام المادة 135 من الدستور.

ووفقاً للمادة 126 دستور 1989 " لا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع سبع² النواب على الأقل" هذه الرخصة الدستورية تشترط عند الضرورة سبع النواب على الأقل للتوقيع على اللائحة مما يفترض أن تكون المبادرة جماعية خلافاً للمؤسس الفرنسي الذي جعلها 10/1 النواب ليتبين أن المشرع الجزائري هنا أكثر صعوبة من حيث اللجوء إلى هذه الآلية وهذا مراعاة للاستقرار الحكومي، لذلك يعتبر ملتمس الرقابة آلية ذات فعالية تنطوي على درجة من الخطورة وبالتالي متى تحقق النصاب القانوني تودع اللائحة لدى مكتب المجلس، لتبلغ الحكومة أو تعلم بها ليصبح ملتمس الرقابة وفق الدستور الجزائري إجراء قانونياً، يتم التوقيع عليه من طرف النائب الذي لا يجوز له التوقيع على أكثر من ملتمس رقابة واحد بنص المادة 84 من اللائحة الداخلية للمجلس " لا يمكن للنائب الواحد أن يوقع على أكثر من ملتمس رقابة واحدة " ولعل اشتراط المشرع لذلك يهدف من خلاله إلى تقييد إرادة النائب في عدم اللجوء إلى الكثرة من إيداع ملتمس الرقابة من جهة والمحافظة على الاستقرار الحكومي والالتفاف حول ملتمس رقابة الواحد يحفز النواب على تحريك المسؤولية الوزارية العام لا يتوافق والبرنامج المصادق عليه من قبل المجلس لدى مناقشته في بداية السنة.

¹ - أنظر المادة 153 من التعديل الدستوري لعام 2016.

² - ليلي بن بغيلة: آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003-2004، ص57.

وفي الوقت الذي كان فيه دستور 1963 يشترط توقيع لائحة لوم من قبل ثلث نواب المجلس الوطني لإدانة رئيس الجمهورية، نجد كل من التعديل الدستوري 1989 و دستور 1996 قد نص على أن اقتراح ملتمس الرقابة لا يقبل إلا إذا قدم من قبل سبع النواب على الأقل.

مما يفيد بأن هذا الإجراء الدستوري لا يمكن ممارسته بطريقة فردية من قبل النواب، وهذا شرط مقبول، على اعتبار أنه إذا لم يكن المجلس يمتلك هذا العدد لإيداع ملتمس الرقابة فهذا معناه أن النواب لا يرغبون في التصويت عليه.¹

03_ ربط كل من التعديل الدستوري 1989 ودستور 1996 اللجوء إلى ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة، بنصها على أنه " يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة ".²

هذا معناه أن النواب لا يمكنهم ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة في السنة على الأكثر، وعلى الرغم من معقولية هذا الشرط، على اعتبار أنه يقلل من إمكانية حدوث أزمات سياسية، ومن ثم المحافظة على الاستقرار الحكومي لمدة سنة على الأقل، إلا أن المؤسس الدستوري كان بإمكانه الحد من استعمال هذا الإجراء بعدم السماح للنواب من توقيع أكثر من ملتمس رقابة واحد خلال الدورة التشريعية العادية الواحدة.³

وبالتالي هذا التحديد لا يرمي إلى تقييد حرية المبادرة في هذا الشأن ولعل تبدي⁴ للمشروع أن الكثرة من إيداع لوائح ملتمس الرقابة، يمكن أن يؤدي ذلك إلى توزيع جهد النواب، ومن ثم يتفرقون، وبالتالي راعى التفاهم حول ملتمس رقابة واحد، ومن ذلك مواجهة الحكومة بالاتهام، ولو أن عمليا ملتمس الرقابة الواحد لا يكون حوله الإجماع الكلي للنواب

¹-عباس عمار: الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص272.

²-أنظر المادتان 126-135 من دستوري 1989-1996.

³-عباس عمار: نفس المرجع، ص272.

⁴-عبد الله بوقفه: المرجع السابق، ص 208.

وعلى ما يبدو المشرع في هذا المقام لم يعمل على تقييد إرادة النواب من حيث إمكانية المبادرة بملتصق الرقابة كما أنه لم يضيف على المبادرة شيئاً من التأثير، حيث يستتبط من ذلك، أن الاقتراع بالثقة اقتراع واحد، فذلك الأفضل للنواب لكي يأتي الالتفاف حوله مادام الغرض واحد، وعلى ضوء المقدمات السابقة نخلص من ذلك إلى أن التوقيع الواحد يحفز النواب على تحريك مسؤولية الحكومة، وبالتالي فالأمر لا يتوقف على ما لدى النواب من جرأة وتحمل للمسؤولية، وعليه فيمكن لهم النهوض بالاقتراع متى تبين لهم أن البيان العام لا يعبر عن البرنامج الذي وافقوا عليه.¹

المؤكد عودة النواب للائحة الفاعلة يرتبط حتما قانوناً بمناقشة البيان السنوي، بمعنى أية مخالفة لهذا الشرط يجعل اللائحة غير مقبولة دستورياً، وهذا الوضع القانوني جاء على نقيض ما ظل يأخذ به دستور 63 وكان المؤسس الدستوري أراد من ذلك، أن يمنح مناعة للحكومة لمدة سنة كاملة، وبالتالي تصبح تتصرف دون هاجس خوف من ظهور بين حين وآخر.

وقد سبق لدستور 1963 أن ترك اللجوء لإدانة رئيس الجمهورية للسلطة التقديرية للنواب دون أن يربطها بمناسبة معينة.²

04_ المقرر على أرض الواقع غير متصور أن يتواجد مجلس تشريعي دون هيئة قيادية، والقصد بذلك مكتب المجلس، ومن ذلك فلمكتب يشرف على السير المنتظم والمضطرد للمجلس، ومع ذلك ليس له شخصية مستقلة، أي منفصلة عن إرادة المجلس وبالتالي يتضح من خلال المطالعة أن الأنظمة الداخلية للمجلس تنص صراحة على تواجد هيئة قيادية وفق الصورة التي ذكرت عليها.³

¹ - عبد الله بوقفة: المرجع السابق، ص 208.

² - جاء في المادة 55 من دستور 1963 على أنه " يدين المجلس الوطني مسؤولية رئيس الحكومة بإيداع لائحة سحب الثقة... "

³ - عبد الله بوقفة: المرجع نفسه، ص 209.

وترتيباً على ذلك، تودع لائحة ملتمس الرقابة من قبل مؤسسها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، والغاية من ذلك تتجلى من جهة في تأكد المكتب من أن لائحة ملتمس الرقابة تتماشى من حيث إعدادها مع أحكام النصوص القانونية السالفة الذكر، أي يجب أن تأتي اللائحة الفاعلة على ضوءها وفي ظلها وحسب ما تقضي به، إن ثبت ذلك، فاللائحة المذكورة تكون قد تأسست، ومن ثم أودعت على قرينة قانونية صحيحة، ودون ذلك يلحقها البطلان ومن ثم أودعت على قرينة قانونية صحيحة، ودون ذلك يلحقها البطلان ومن ثم تفقد أية قيمة قانونية، كأنها لم تكن أصلاً.¹

وبناء على تواجدها قانوناً، تنتشر في جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني ومراد ذلك ملتمس الرقابة يعد إحدى أعمال النواب شأنه في ذلك، شأن أي إجراء برلماني، كأى اقتراح أو استجواب أو سؤال، ومن جهة أخرى التأكد من تطابق اللائحة مع النصوص التشريعية المقررة لذلك، فمن ثم يتولى مكتب المجلس العمل الخاص به، ومن ذلك يشرع في تطبيق ما تبقى من الإجراءات القانونية المتصلة باللائحة.²

05_ التصويت على ملتمس الرقابة بعد مرور ثلاثة أيام من إيداعه.

كان دستور 1963 ينص على تأجيل التصويت على لائحة اللوم لخمس أيام كاملة على إيداعها.³

وكانت هذه المدة الزمنية تعتبر كافية تمكن مؤيدي الرئيس من إجراء الاتصالات الضرورية للتأثير على النواب المترددين، ومن ثم إقناعهم برفض مضمون اللائحة.⁴

¹ - أنظر المادة 59 القانون العضوي (99) موقف المشرع من مسألة إيداع ملتمس الرقابة ومن ذلك يودع نص ملتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

² - عبد الله بوقفة: المرجع السابق، ص211.

³ - أنظر المادة 56 من دستور 1963.

⁴ - رشيدة خلوفي: المرجع السابق، ص52.

في الوقت الذي حدد فيه دستور 1996 والتعديل الدستوري 2008 هذا الأجل بثلاثة أيام وهذه المدة لها دلالتها، فهي تسمح من جهة النواب سواء الموقعين على ملتمس الرقابة، أو الذين يرغبون في التصويت لصالحها من التفكير في العواقب الوخيمة التي قد ينجر عن إسقاط الحكومة، وتسمح كذلك للنواب المبادرين بملتمس الرقابة من البحث عن دعم زملائهم قصد مساندتهم أثناء التصويت لإسقاط الحكومة.

ففي الوقت الذي تكون الحكومة تسعى لإقناع ثلث النواب زائد واحد، يكون النواب المبادرين بملتمس الرقابة في صراع مع الوقت للحصول على مساندة ثلثي أعضاء المجلس لإسقاطها.¹

وفي الواقع تعد هذه المدة بمثابة ورقة رابحة تسمح للحكومة ومؤيديها من إجراء الاتصالات² اللازمة قصد ضمان إخفاق الاقتراح عن طريق إقناع المترددين بالوقوف إلى جانبها وخاصة 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 وذلك تجنب للمغالاة في استعمالها ولضبط مواقف النواب في حالة اللجوء إلى التوقيع على لائحة ملتمس الرقابة فلا الدستور ولا النظام الداخلي للمجلس يوضح ذلك، فالمؤسس الدستوري هنا جعل أمام الواقع للمغالاة في استعمالها والتلويح به.

¹ - رشيدة خلوفي: المرجع السابق، ص52.

² - انظر المادة 87 فقرة 02 من اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني "تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب".

باستقراء نص (المادة 61 / 02) من القانون العضوي 99 يتبين أن النص¹ يحتاج إلى تفسير وإيضاح إذا لم يأتي بشيء أكثر من القول "لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة".

وطبقا لأحكام المادة 154 من التعديل الدستوري لعام 2016. "تمت الموافقة² على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة".

وتأسيسا على ذلك، يتطلب المؤسس أن تتقضي مدة زمنية محددة قانونا³ بين إيداع ملتمس الرقابة والتصويت على اللائحة الفاعلة، وبمقتضى ذلك لم يترك أمر الظرف الزمني لتحديده من قبل الحكومة والمجلس المختص، ولعله أراد من ذلك، أن لا ينشب خلاف حول هذه المسألة بالذات.

كما أنه لو تم التصويت مباشرة بعد إيداع ملتمس الرقابة فإن كثيرا من النواب سيصوتوا تحت تأثير التعب والإرهاق، ومن جهة أخرى يسمح للحكومة بالعمل في الكواليس لإقناع بعض النواب بمساندتها، حتى لا يتمكن المجلس من الحصول على النصاب المطلوب، كما قد تسمح هذه المدة بانتظار النواب الغائبين للالتحاق بالجلسة المخصصة للتصويت على ملتمس الرقابة.⁴

إن ما يثير الانتباه عند دراسة ملتمس الرقابة ليس اشتراط توقيع سبع النواب لإيداع ملتمس الرقابة، وإنما النصاب الواجب توافره للموافقة عليه.

¹ - عبد الله بوقفة: المرجع السابق، ص211.

² - أنظر المادة 154 من التعديل الدستوري لعام 2016.

³ - عبد الله بوقفة: المرجع السابق، ص211.

⁴ - عمار عباس: المرجع السابق، ص275.

فقد اشترطت النصوص الدستورية على أن الموافقة على ملتمس الرقابة تتم بتصويت أغلبية ثلثي النواب.¹

هذا النصاب من الصعب إن لم نقل من المستحيل تحقيقه في مجلس تعددي، مشكل من فسيفاء سياسية، فهذا النصاب يسهل تحقيقه في الأنظمة السياسية التي تقوم على نظام الحزبين، كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، لذلك فقد جرت العادة في النظم البرلمانية على لجوء المعارضة إلى استعمال هذه الآلية الدستورية بغية ممارسة الرقابة على عمل الحكومة وليس بهدف إسقاطها.

فقد أثبتت التجربة البرلمانية في فرنسا أن اللجوء إلى ملتمس الرقابة من طرف المعارضة يسمح لها بالتعبير عن يقظتها²، ويهدف في نفس الوقت للوقوف في وجه الحكومة والإفصاح عن برنامجها ولن تصبح وسيلة لإسقاط الحكومة بقدر ما تتحول إلى وسيلة لمراقبتها.

ويهدف في نفس الوقت للوقوف في وجه الحكومة والإفصاح عن برنامجها ولن تصبح وسيلة لإسقاط الحكومة بقدر ما تتحول إلى وسيلة لمراقبتها.³

كما أن اشتراط نصاب الثلثين للموافقة على ملتمس الرقابة، معناه أن الحكومة يكفيها أن تضمن خلال الثلاثة أيام السابقة للتصويت تأييد ثلث النواب زائد واحد، حتى تتأكد من تكسير ملتمس الرقابة وتتجنب السقوط.

¹ - عبد الله بوقفة: الدستور الجزائري، نشأته أحكامه محدثاته، الطبعة الأولى، دار ربحانة للنشر والتوزيع، 2002، ص141.

² - En réalité, la censure remplit alors une fonction symbolique en manifestant la vigilance de l'opposition...son objectif n'est pas de renverser le gouvernement , mais de le mettre en difficulté devant l'opinion claudes journes,l'Etat britannique,publi-sud,1985,p.227.

³ - إدريس بوكرا: المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، إدارة، عدد01، 1998، ص36.

وهذا ما يسمح للحكومة حتى تضمن بقاءها في الحكم أن تكون مساندة من طرف الأقلية، دون أن يتمكن المجلس الشعبي الوطني من إسقاطها.

في الوقت الذي اكتفى الدستور الفرنسي لسنة 1958 باشتراط التصويت على ملتمس الرقابة بأغلبية أعضاء الجمعية الوطنية¹، ولعل رفع النصاب لإسقاط الحكومة يرجى منه المحافظة على الاستقرار الحكومي، أكثر منه شل العمل الرقابي للمجالس، خاصة وأن الحكومة سبق لها وأن حصلت على ثقته، وإذا كانت هناك معارضة لمسعى الحكومة فعليها أن توفر نصابا معقولا لإسقاطها، وهو ما أثبتته الأعمال التحضيرية للدستور الفرنسي لسنة 1958.

ليس هذا فقط بل إن التصويت على ملتمس الرقابة بأغلبية الثلثين²، يعني أنه أثناء عملية التصويت، وعلى غرار ما جرت عليه الممارسة في النظام السياسي الفرنسي لا تحصى إلا الأصوات المؤيدة لملتمس الرقابة، يترتب على ذلك، أن النواب غير المؤيدين لملتمس الرقابة أو الممتنعين عن التصويت لا يمكن أن تعد أصواتهم، ومن ثم فلا تنشر إلا النتائج المؤيدة لملتمس الرقابة وبالنتيجة فالمتغيبون والممتنعون عن التصويت يعتبر وكأنهم صوتوا لصالح الحكومة .

ولعل الهدف من تبني هذه القاعدة في حساب نتائج التصويت هو الحيلولة دون امتناع النواب عن التصويت، مادامت لا تحصى إلا الأصوات المؤيدة لملتمس الرقابة.

نخلص مما سبق إلى افتراض مؤداه تمسك الموقعون على ملتمس الرقابة³ بما لهم من موقف يتحدد في تحريك اتهام الحكومة، ومن ثم تودع اللائحة الفاعلة ومن ذلك تنقضي المدة المقررة دستوريا وي طرح ملتمس الرقابة على الجلسة العامة للتصويت على المسؤولية السياسية للحكومة.

¹ - أنظر الفقرة الثانية من المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

² - عمار عباس: المرجع السابق، ص 277.

³ - عبد الله بوقفة: أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ص 212 - 213.

ومراعاة لطبيعة ملتمس الرقابة، يمكن أن يترتب على اللائحة أثر فاعل، على خلاف اللوائح المعدومة الأثر أو الساقطة للأثر.

وعليه المسألة تحتاج إلى توضيح قبل النهوض بإجراء التصويت، وعلى ذلك يطلب المشرع إحاطة اللائحة الفاعلة بمناقشة محدودة، وكما تقدم اللائحة التضامنية للمجلس دون الدستور، هي القائلة بإجراء هذا النوع من النقاش، أي المشرع هو الذي انتهى إلى التنصيص على ذلك وهذا بالطبع يدخل في نطاق تنظيم عمل المجلس، وبالتالي أهدر¹ المشرع حق النواب في فتح نقاش عام.

وسواء كان ذلك عن عمد أو إغفال، فإن النص القاضي بمناقشة محدودة يعقد المسألة من جانبها السياسي، ومراد ذلك النقاش العام غالبا ما يولد آراء مختلفة، وبناء على ذلك تتجلى الرؤية الصائبة، وعليه المناقشة تمكن الأغلبية أن تتخذ قرارا متزنا.

ويستتبع ذلك المتأمل في المراحل التي تسبق التصويت على لائحة ملتمس الرقابة حسب ما يقضي به النص القانوني، له أن يقول في هذا الخصوص:

للحكومة أن تأخذ الكلمة بناء على طلبها مكن المشرع الحكومة من أن تتناول الكلمة، ومن ثم تستأثر بها لمدة طويلة، ويرجع ذلك إلى أن الحكومة هي المعني بالنتحي عن السلطة، وبالتالي تخويل الحكومة الوقت الكافي للدفاع عن نفسها، أي على ما انتهجته من سياسة خلال حول كامل.²

وترتبيا على ذلك، تقدم الحكومة كل ما في وسعها من حجج، وبالتالي ينصب تدخلها على نقد المبادرة بملتمس الرقابة من حيث الموضوع والشكل، وما في ذلك من محاولة للتدليل على عدم تأسيس اللائحة على قرين من الصحة، وفي ذات السياق تترجم الحكومة المبادرة

¹ - عبدالله بوقفة، المرجع السابق، ص215.

² - المرجع نفسه، ص215..

بلائحة حجب الثقة على أنها تعدو قائمة على مناورة سياسية وما في ذلك من أغراض شخصية.

ومن هذا المنطلق تسعى الحكومة للتسيير بطريقة أو بأخرى خلف ما تبديه من حجج، ومن ثم تسعى للتأثير على المجلس الشعبي الوطني.

ونظرا لكون ملتمس الرقابة قد تتجم عنه آثار هامة فقد أحاطه المؤسس الدستوري بعدة شروط والتي سبقنا ذكرها حيث نجد أن الكثير من الفقهاء يقول عنها أنها مجحفة:

_ إن نسبة السبع 7/1 سابقة الذكر المطلوبة للمبادرة بملتمس الرقابة تكاد تكون مستحيلة وهذا نظرا لتركيبة المجلس الشعبي الوطني المكونة من أغلبية حزبية مساندة لبرنامج رئيس الجمهورية، مما لا يسمح للمعارضة باللجوء لمثل هذه الآلية كونها تمثل الأقلية.¹

_ تقييد ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة يعني عدم إمكانية اللجوء لمثل هذه الآلية إلا مرة واحدة في السنة، وهذا إثر عرض الحكومة لبيان السياسة العامة وهو الأمر الذي أفرغ هذه الآلية من محتواها.²

_ دور الأغلبية المساندة للحكومة في عدم إمكانية تحقيق نسبة الثلثين 3/2 وهي النسبة المطلوبة للتصويت لصالح الملتمس، في حين تستطيع الحكومة إسقاط الملتمس بتحقيق نسبة معارضة تقدر بالثلث زائد واحد.

إن المدة المقررة بثلاثة أيام منتقدة على أساس أنها محسوبة لصالح الحكومة التي تستطيع التحرك خلاله لجمع التأكيد حول موافقتها.³

¹ - سعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري" دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والتنفيذية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 166.

² - سعيد بوشعير: المرجع السابق، ص 166.

³ - أحمد سويقات: الرقابة على أعمال الإدارة العمومي في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص 165.

المطلب الثاني: إجراءات ملتمس الرقابة.

بانتهاء المدة المحددة قانونا لطرح ملتمس الرقابة يتم التصويت على المسؤولية¹ السياسية للحكومة في جلسة عامة وقبل اللجوء إلى التصويت تتم عملية المناقشة المحدودة حسب ما هو منصوص عليها القوانين الداخلية للمجلس.

01_ للحكومة المبادرة بالمناقشة لمدة قد تكون طويلة وكافية وذلك لأجل أن تأخذ حقها في الدفاع عن سياستها وما تم انتهاجه وتحقيقه وما لم تنجز خلال سنة كاملة، وتبرز كل الحجج والبراهين التي ساعدتها والتي أعاققتها لأجل الإحجام عن التصويت على اللائحة، مع منح الحكومة الوقت الكافي للدفاع عن سياستها المعنية بإمكانية التتحي عن السلطة.

02_ بعد أن تنتهي الحكومة من المناقشة يكون لأصحاب ملتمس الرقابة الذين لهم الحق في أن يتناولوا الكلمة خلال هذه المناقشات السابقة للتصويت على ملتمس الرقابة، حيث يستند هؤلاء على مضمون البيان العام وبما لديهم من أدلة اتهام للحكومة لأجل إقناع المجلس بما لهم دائما من أدلة وحجج وبذلك يهدفون إلى التصويت على اللائحة لإسقاط الحكومة.

03_ وجود مساند للحكومة يدافع في الاتجاه المعاكس لأصحاب ملتمس الرقابة عن سياسة الحكومة ومعارضة التصويت على اللائحة وفي حالة تدخل النائب الذي زغب في معارضة ملتمس 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. ومن هذه الإجراءات يتبين أن ملتمس الرقابة يدور بين طرفين هما الحكومة ومقترحي الملتمس، الحكومة تعمل جاهدة لأجل إفشال وعدم التصويت عليه، بكل ما لديها من سبل وحجج في ذلك، بينما

¹ - ليلي بن بغيطة: المرجع السابق، ص58-59.

أصحاب الاقتراح كل يعمل بما لديه من أدلة أيضا لأجل التصويت¹ 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 ومن معارضة فاعلة هي التي تقترح اللائحة فما هو الحل في حالة التصويت على اللائحة أو العكس؟.

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 والسقوط ذلك سواء كانت هي المبادرة بالاقتراح، 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 لمساءلة 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 وتمت 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، وقد اشترط المشرع أغلبية متشددة لإقرار لائحة ملتمس الرقابة وهذا بهدف الإبقاء على الحكومة، وكان الأقرب من ذلك إقرار الأغلبية المطلقة لأنها الأقرب للواقع العملي فهي سهلة التحقيق، وقد أخذ المشرع الفرنسي بنص المادة 02/49 من الدستور بالأغلبية المطلقة لكي تقبل لائحة سحب الثقة، وعلى عكس ذلك فالأغلبية المتشددة تجعل من النادر توقيع هذه الآلية، وبالتالي يؤدي من جهة أخرى إلى إضعاف سلطة البرلمان أمام السلطة التنفيذية.²

¹ - ليلي بن بغيطة: المرجع السابق، ص 59.

² - المرجع نفسه، ص 59.

المبحث الثاني: آثار ملتمس الرقابة

يعتبر ملتمس الرقابة أو لائحة اللوم، وسيلة جد فعالة في الرقابة البرلمانية¹ على أعمال الحكومة، حيث بموجبه يتم وضع حد للحكومة، ويتم اتخاذه كإجراء ضد الحكومة بأكملها باعتبار أن الوزراء مسؤولون أمام البرلمان مسؤولية تضامنية، ولا شك أن لجوء أعضاء البرلمان إلى آلية ملتمس الرقابة تكون الغاية منه ممارسة الرقابة على عمل الحكومة، لذلك قد يفضي ملتمس الرقابة إلى نتائج قد تدين الحكومة أو يؤدي إسقاطها.²

ولما كانت أية وسيلة رقابية تقاس أهميتها وفعاليتها بنتائجها وخاصة بكمية استعمالها. من خلال ذلك سأحاول التطرق إلى التصويت على اللائحة أو رفضها ونتائجها من خلال المطالبين التاليين.

المطلب الأول: التصويت على اللائحة أو رفضها.

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على إيداع ملتمس الرقابة.

المطلب الأول: التصويت على اللائحة أو رفضها

الحكومة في مثل هذه الحالة، تسوق تبريرات لكي ينتهي المجلس إلى³ عدم الموافقة على ملتمس الرقابة، وعلى نقيض ذلك يتقدم صاحب الاقتراح بما له من حجج لكي يفض دور الحكومة، وعلى أي حال يجب أن لا يغيب على البال ما يرتبه الواقع السياسي، أي المجلس يتشكل من أغلبية برلمانية تنبثق عنها الحكومة، أو بالأحرى على مجيز لونها السياسي تتكون الحكومة .

¹ - عقيلة خرياشي: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص129.

² - عمار عباس: المرجع السابق، ص300.

³ - عبد الله بوقفة: المرجع السابق، ص 219.

وتأسيسا على ذلك، تساند الفاعلية البرلمانية الحكومة على خلاف المعارضة والجائز هذه الأخيرة يمكن أن تكون هي المبادرة بملتمس الرقابة وللعلم، دون معارضة فاعلة يسلب ما للبرلمان من اختصاص رقابي، بيد أن الأغلبية البرلمانية لعل هي كذلك، تلجأ إلى هذه الوسيلة الفاعلة.

وعليه دور المجلس المختص يتحدد في آخر المطاف بما يجري حول ملتمس الرقابة من تصويت، وما يسفر على ذلك من موافقة أو رفض حسب ما ينتهي إليه إجراء التصويت، وما يسفر على ذلك من موافقة أو رفض حسب ما ينتهي إليه إجراء التصويت، ولأية من الحالتين أثر خاص، وبالرجوع إلى دستور (96) نلمس بأن المؤسس لم يعتمد ذات النصاب الذي أدرج في دستور 63 لإقرار لائحة ملتمس الرقابة، حيث أخذ بالأغلبية المتشددة، ومن ذلك حدد النسبة بثلاثي النواب لكي الحكومة في السلطة.

وما من شك، أن النسبة المطلقة هي الأقرب للمنطق العلمي، أي قابلة للتحقيق أو غير صعبة المنال، وهي على نقيض الأغلبية المتشددة لما في ذلك من تواجد عقبة قانونية أمام إمكانية فوز اللائحة بالموافقة عليها إلا في الحالات النادرة، وعلى أي حال في كلتا الحالتين إن لم ينل الاقتراع بالثقة النصاب المقرر قانونا تبقى الحكومة في السلطة، وكان شيء لم يكن وبالتالي هذا الوضع يؤدي إلى إضعاف البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية.

وفي سياق ذلك يدل اعتماد مبدأ الأغلبية المتشددة على ما كان ميسر للمجلس الوطني في هذا الشأن، على أن النصاب المذكور يحد من المبادرة بلائحة حجب الثقة، ومؤدى ذلك، يفضي التصويت وفق الأغلبية الخاصة إلى ترجيح كفة الرفض للائحة.¹

ومن ذلك كله، يفترض التصويت على اللائحة الفاعلة الموافقة أو الرفض ويرجع ذلك إلى أن اختصاص المجلس المعني هنا، يتحدد في قرار نهائي بخصوص اللائحة وعلى ذلك، نتعرض إلى مقتضى النتيجة من خلال الفرعين الآتيين:

¹ - عبد الله بوقفة: المرجع السابق، ص 220.

الفرع الأول: التصويت على اللائحة

الفرع الثاني: رفض اللائحة

الفرع الأول: التصويت على اللائحة

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

بالرجوع إلى نص المادة 128 من دستور 1989 إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية .

وبالرجوع إلى المادة 155 من دستور 2016 إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة.¹

ولكن 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 وبين رفض استقالة الحكومة و بالتالي يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني، والحل هنا آلية بيد السلطة التنفيذية لردع السلطة التشريعية والوقوف في وجهها وعدم البقاء كمجرد تابع لها وهي بالفعل الوسيلة الوحيدة التي تسمح للوزراء أن يكونوا شيئا آخر غير مجرد أعوان المجلس.²

¹ - المادة 155 من التعديل الدستوري لعام 2016.

² - ليلي بن بغيطة : المرجع السابق، ص59.

ففي حالة قبول رئيس الجمهورية استقالة الحكومة، فإن هذا يؤدي إلى الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني، كما أن الحكومة تستمر في ممارسة عملها على القرارات الكفيلة بتسيير العمل اليومي للحكومة لحسن سير المرافق العامة، وتاريخ تقديم الاستقالة يعتبر أمراً جوهرياً.

للحكم على مدى شرعية القرارات الصادرة عن الحكومة المستقيلة، تلتزم بالاستمرار في أداء عملها وتصريف شؤون الوزارة حتى يخطر بقبول استقالتها أو سحب الثقة.¹ وعلى أي تنتهي الموافقة تنتهي الموافقة على اللائحة الفاعلة إلى قيام المسؤولية التضامنية للحكومة، ومن ثم على الحكومة أن تتوقف عن ممارسة السلطة، ومن ذلك على رئيس الحكومة أن يتصرف وفق نطاق المادة المذكورة، أي يقدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، ويرتد أمر ذلك إلى ما هناك من ترابط عضوي بين رئيس الجمهورية والحكومة، وبعبارة أدق فرئيس الجمهورية يتولى أمر تعيين الحكومة، وبالتالي أرجع المؤسس الدستوري مسألة تحي الحكومة عن السلطة إلى رئيس الجمهورية، أي تقديم استقالتها ومع ذلك العلاقة العضوية قائمة بين الغرفة الأولى والحكومة، ومراد ذلك المجلس الشعبي الوطني يمنح للحكومة تأشيرة الدخول في العمل، وعليه فهو المخول قانوناً أن يحجم الحكومة عن مواصلة العمل، ويأتي ذلك بناء على التصويت بالإيجاب على ملتمس الرقابة، وبالتالي التطور الدستوري انتهى، في هذا المقام إلى الاعتراف للمجلس الشعبي الوطني على خلاف دستور 76 بوسيلة رقابة فاعلة وبالتالي المشرع الدستوري أباح للغرفة الأولى إمكانية إقامة المسؤولية السياسية على الحكومة، ولكن وفق شروط واعتبارات عولجت فيما مضى، ومن ذلك توضح أمرها.²

¹ - ليلي بن بغيطة: المرجع السابق، ص 60.

² - عبد الله بوقفة: المرجع السابق، ص 225-226.

وأخيرا الاقتراع بعدم الثقة على الحكومة يأتي ترتيب على مناقشة البيان العام، وعليه يعتبر ذلك إجراء رقابي لا حق على عمل الحكومة ومن ثم فهو على نقيض ذلك الإجراء السابق، أي رفض الغرفة الأولى لما للحكومة من برنامج، وعليه فهذا الإجراء الأخير ينبني على رؤية مسبقة، بالمعنى الواسع للكلمة وبالتالي الإجراءان يعبران عن حدثين إحداهما سياسي والآخر قانوني، يهدف من ورائهما المجلس المختص إلى التخلي عن الحكومة، ومن ثم استبدالها بأخرى وبالتالي تتولى الحكومة الجديدة مقاليد التنفيذ وفق الشروط السالفة الذكر وأهمية اللائحة الفاعلة، تتلخص في مراقبة الغرفة الأولى للحكومة بهذه الوسيلة، إن ارتدت على ما هو وارد في البرنامج، وليس حسب ما تقول به تلك النظرية:¹

« ote toi que je m'y mette » ويستتبع ذلك، مكن الدستور المجلس الشعبي الوطني بأن يعود أكثر من مرة خلال ذات الفترة التشريعية إلى العمل بهذه الوسيلة الفاعلة، وبجوار ذلك يمكن أن يلجأ رئيس الحكومة إلى تحريك ماله من مسؤولية من تلقاء نفسه، وهذا الإجراء الدستوري يعد بمثابة محل للتعرف على ما للحكومة من ثقة لدى المجلس الشعبي الوطني، ومن أجل ذلك يطلب رئيسها الثاني التصويت بالثقة.

الفرع الثاني: رفض اللائحة

يمكن أن ترفض لائحة ملتمس الرقابة في بدايتها دون المرور إلى مرحلة التصويت ذلك أنه في حالة عدم توفر سبع أعضاء المجلس المقرر بموجب المادة 126 يمكن قبر هذا الإجراء عند بدايته.

¹ - عبدالله بوقفة: المرجع السابق، ص226.

كذلك يمكن أن يكتمل النصاب القانوني لقبول ملتمس الرقابة غير أنه عند المرور إلى مرحلة التصويت يمكن للحكومة في مهلة ثلاثة أيام أن تكسب بعض المترددين للوقوف إلى جانبها وبالتالي تتمكن من إفشال هذا الإجراء إذا لم يكتمل النصاب المحدد بالتلثين¹ وهو نصاب مبالغ فيه وشرط متشدد يجعل من إمكانية سقوط الحكومة ومساءلتها عملاً شاقاً وصعب التحقيق وهذا كله لأجل استقرار الحكومة واستبعاد الأزمات.

الواضح ليس ما يمنع الأغلبية أو بالأحرى المجلس المختص دستورياً وقف مفعول ملتمس الرقابة، ويأتي ذلك وفق طريقتين:²

فالأولى نعني بها عدم تمكين اللائحة من التوفر على توقيع سبع أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وفي المقابل (المادة 02/49) من الدستور الفرنسي تطالب في هذا الخصوص، ومن ذلك تودع اللائحة بإجراء رقابي.

أما الثانية على المجلس المعني أن يصوت على اللائحة حسب ما يتطلبه الدستور في ذلك من نصاب، ومن ثم تتمخض على إجراء التصويت عملية الفرز للأصوات، وتبيننا لذلك المعارضة وما يتبعها من نواب قانعون بما ورد في ذلك من حجج تدين الحكومة على قرينة من الصحة، فهم المصوتون بالموافقة على اللائحة، وبجانب ذلك النواب المتمسكون بالائتلاف.

فهؤلاء هم الذين يصوتون بالرفض، ومن ثم ينهضون بذلك الإجراء من أجل البقاء في السلطة، وبين هذا وذاك نفر من النواب يصوتون بالامتناع.

¹ - انظر المادة 127 دستور 89 تقابلها المادة 136 دستور 96 " يتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي

النواب ولا يتم إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ ايداع ملتمس الرقابة"

² - عبد الله بوقفة: المرجع السابق، ص 221.

ولقد سبق القول، عدم توافر لائحة ملتمس الرقابة على النصاب المقرر قانونا يؤدي ذلك باللائحة أن تصبح كأنها لم تكن قانونا، وللعلم فالكلام يدور هنا حول أغلبية ثلثي النواب المشكلين للمجلس الشعبي الوطني وليس الحاضرون أثناء التصويت على ملتمس الرقابة حيث تتغيب دفعة من النواب على التصويت.

ويضاف إلى ما تقدم، كرس دستور 1996 ذات النصاب الذي يتطلب أغلبية متشددة، وبالتالي يعد ذلك المانع الذي يكفل صعوبة الموافقة على ملتمس الرقابة، أو بعبارة أخرى تلك النسبة المفترضة قانونا تقرر على نحو مسبقا الحكم بالإعدام على موافقة المجلس، أي تقف حجر عثرة أمام المصادقة على ملتمس الرقابة.¹

وسيتخلص من ذلك، جاءت بعض المواد في الدستور وكأنها لم تكن حيث يصعب الالتجاء إليها من قبل النواب، سواء صعوبة التحقيق أو يترتب عليها أثر بالغ، أي الحل الرئاسي أو التلقائي للمجلس، وبالتالي هذا الوضع القانوني التعجيزي المكرس بمقتضى أحكام الدستور القائم يفترض على المبادر بمراجعة دستورية أن يضع في الحسبان كل النصوص المخلة بمبدأ التوازن بين السلطتين.

وبذلك وحده يمارس المجلس الشعبي الوطني هذا الاختصاص الفاعل وغيره من السلط وعليه أخذ هذه الحالات في الاعتبار، ومن ثم ينصب عليها ما تتطلبه من تعديل جوهري ودون ذلك الحكومة لا يرد عليها أي قيد رقابي فاعل من قبل الغرفة الأولى.²

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على إيداع ملتمس الرقابة.

قد يفضي ملتمس الرقابة في حالة نجاح النواب في استعماله إلى نتائج وخيمة، وهذا أكبر مظهر لتدهور العلاقة بين الطرفين وانكسارها بشكل خطير³، حيث يقدم رئيسها استقالتها

¹ - عيد الله بوقفة: المرجع السابق، ص222.

² - المرجع نفسه، ص222.

³ - الأمين شريط: علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2000 ص25.

لرئيس الجمهورية¹، ومادام هذا الأخير هو الذي اختار وعين رئيس الحكومة وكذا أعضاء حكومته، من دون أدنى شك يكون قد وضع الخطوط العريضة لبرنامجها الذي هو برنامجها في نفس الوقت، فإن سقوطها بهذه الكيفية قد يدفع به إلى معاملة النواب بالمثل وهو لجوء إلى استعمال حقه في حل المجلس الشعبية الوطني.

مادام حق الحل يمكن أن يستعمل من طرف رئيس الجمهورية، كرد فعل فوري على ملتمس رقابة ناجح، وذلك بغرض الدفاع عن برنامجها الذي تنفذه الحكومة.

حالة كهذه إن حدثت فإنها تعيدنا إلى سحب الثقة الذي نظمه دستور 63 أين كان بإمكان المجلس الوطني أن يدين رئيس الجمهورية، بالتصويت على سحب الثقة منه، غير إنه إن نجح في ذلك ينحل وجوباً²، الشيء الذي أفرغ هذا السلاح الدستوري من محتواه.

إذا أقدم الرئيس على هذا الحل، فإنه دون شك سيكلف الحكومة القائمة بتسيير الأمور الجارية في انتظار تعيين حكومة جديدة بعد انتظار تعيين حكومة جديدة بعد الانتخابات

التشريعية التي ستجرى في غضون ثلاثة أشهر، وهو ما حدث في فرنسا في 06 أكتوبر 1962.

إن ربط إيداع ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة للحكومة يفيد أن النواب لا يمكنهم اللجوء إلى استعمال هذا الحق الدستوري إلا مرة واحدة في السنة، نقول هذا على الرغم من أن النصوص الدستورية المنظمة لملتمس الرقابة لم ترتب عدم إمكانية تقديم لائحة جديدة من طرف موقعيها خلال مدة معينة.

عكس ما أخذت به بعض الدساتير كدستوري المغرب وتونس وكذا الدستور الفرنسي لسنة 1958، هذا الأخير الذي منع النائب من توقيع أكثر من ثلاث مبادرات بملتمس رقابة خلال دورة تشريعية عادية واحدة أو أكثر من مبادرة واحدة خلال دورة استثنائية واحدة.

¹ - المادتان 128 و 137 من دستوري 1989 و 1996 على التوالي.

² - المادتان 55 و 56 من دستور 1963.

ولعل الهدف من إدراج هذا الشرط هو محاولة الحفاظ على الاستقرار الحكومي ولو أنها تبقى حجة ضعيفة، لأن المحتجين ضد الحكومة سيجدون نوابا آخرين يبادرون بملتمس رقابة جديد، كما أن هذا الشرط يعتبر تعسفيا تبادر به الحكومة.

إن تقييدا من هذا النوع من شأنه أن لا يحافظ على التوازن المرجو بين السلطتين، خاصة وأن ملتمس الرقابة يعتبر مقابلا لحق الحل الذي يمتلكه رئيس الجمهورية في مواجهة المجلس الشعبي الوطني، والذي بإمكانه أن يستعمله في أية لحظة ودون ضوابط أو أية قيود جوهرية تذكر، عدا تلك الشروط الشكلية التي لا تتعدى بعض الاستشارات لأطراف في السلطة.

ليس هذا فقط بل إن رئيس الجمهورية قد يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني ووضع حد للعهد التشريعية للنواب مباشرة عقب نجاحهم في التصويت على ملتمس الرقابة، وهو ما أثبتته الممارسة البرلمانية في فرنسا، عندما أقدم الرئيس ديغول على حل الجمعية الوطنية بعد نجاح نوابها في التصويت على ملتمس الرقابة في 04 أكتوبر 1962.¹

أضف إلى ذلك فإن المدة المتروكة للتصويت، وهي ثلاثة أيام،² بعد إيداع ملتمس الرقابة قد تخدم الحكومة أكثر من النواب، إذ يكفيها مساندة ثلث النواب زائد واحد، حتى تتمكن من التغلب على إرادة النواب المعارضين لها.

كما أن هذه المدة قد يقع فيها تنازل أحد الموقعين عن توقيعهم نتيجة تراجع عن موقفه أو بسبب الضغوط التي يمكن أن تمارسها الحكومة على الموقعين، في الوقت الذي يبقى فيه النواب المبادرين بملتمس الرقابة، في صراع مع الوقت، إما للحفاظ على نصاب الثلثين أو للبحث عن تكملته.³

¹ - عمار عباس: المرجع السابق، ص 282.

² - أنظر المادة 154 من التعديل الدستوري لعام 2016 السالفة الذكر.

³ - عمار عباس: المرجع السابق، ص 282.

ملخص الفصل الثاني:

يعتبر ملتمس الرقابة لائحة يوقعها عدد من النواب تتضمن انتقادا لمسعى الحكومة، تختلف إجراءاته ونتائجه عن اللوائح العادية التي تعقب بيان السياسة العامة للحكومة، " وتعد هذه الوسيلة أداة دستورية، تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة عن تنفيذ برنامجها أمام البرلمان، ويمكن أن تؤدي إلى إسقاطها، متى توافرت الشروط المطلوبة لتحريكها والتصويت عليها، ومن ثم فإن تبني هذا السلاح الدستوري، الخطير والفعال في نفس الوقت ووضعه في متناول نواب المجلس الشعبي الوطني " يؤكد الاتجاه نحو منح المجلس سلطة رقابية على الحكومة، تؤهل إسقاطها إن حادت عن التوجيهات المحددة في البرنامج الموافق عليه.

وبالنظر لخطورة هذا الإجراء والنتائج التي قد تترتب عليه، فقد أحاطه المؤسس الدستوري بشروط والإجراءات مشددة تجعل من الصعب، إن لم نقل من المستبعد نجاحه، إلا في حالة إجماع النواب عليه.

لقد ربط المؤسس الدستوري اللجوء إلى ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة وهذا معناه أن النواب لا يمكنهم ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة في السنة على الأكثر، وعلى الرغم من معقولية هذا الشرط، على اعتبار أنه يقلل من الأزمات السياسية، لمحافظة على الاستقرار الحكومي لمدة سنة على الأقل إلا أنه كان بالإمكان الحد من استعمال هذا الإجراء بعدم السماح للنواب من توقيع أكثر من ملتمس رقابة واحد خلال الدورة التشريعية العادية الواحد.

علما أن دستور 1963 سبق له وأن ترك لنواب المجلس الوطني سلطة تقديرية في اللجوء إلى إدانة رئيس الجمهورية، دون ربطها بمناسبة معينة.

يودع ملتمس الرقابة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، على أن يعلق بالمجلس ويوزع على كافة النواب، ولا يتم التصويت عليه إلا بعد ثلاثة أيام.

إن اختيار مدة ثلاثة أيام قبل عرض الملتمس للتصويت له دلالاته، فهي مدة تسمح من جهة للنواب سواء الموقعين على ملتمس الرقابة، أو الذين يرغبون في التصويت لصالحه، التفكير في العواقب الوخيمة التي قد تنجر عن إسقاط الحكومة، وتتيح في نفس الوقت للنواب المبادرين بملتمس الرقابة البحث عن دعم من زملائهم لمساندتهم أثناء التصويت بغية إسقاط الحكومة، ومن جهة أخرى تترك للحكومة مجالاً للعمل في الكواليس لإقناع بعض النواب لمساندتها.

إن اشتراط نصاب الثلثين للتصويت على ملتمس الرقابة، يستفاد منه أن الحكومة يكفيها أن تضمن تأييد ثلث النواب+1، حتى تكسر ملتمس الرقابة وتتفادى السقوط، في الوقت الذي اكتفى الدستور الفرنسي لسنة 1958 باشتراط أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية للتصويت على ملتمس الرقابة، مع العلم أن الممتنع عن التصويت يعد وكأنه صوت لصالح الحكومة. يفضي ملتمس الرقابة في حالة نجاح النواب في التصويت عليه إلى نتائج وخيمة، إذ يؤدي إلى إسقاط الحكومة وهذا أكبر مظهر لتدهور العلاقة بين الطرفين وانكسارها بشكل خطير، فعلى إثر هذا التصويت يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية.

الخاتمة

تعتبر الرقابة البرلمانية من أهم المواضيع المطروحة في القانون الدستوري، والتي تشكل محورا أساسيا في عملية إرساء الديمقراطية في الدولة الجزائرية بشكل عام، ومظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تحقيقا لمبدأ الفصل المرن بين السلطات. وتعتبر الرقابة البرلمانية من أهم الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وقد سنت دساتير مختلف الدول وسائل الرقابة البرلمانية فمنحتها الأساس الدستوري الذي أكسبها الشرعية أثناء الممارسة.

وتبين لي في بحثي أن دراسة موضوع ملتصق الرقابة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، والتي يطبقها النظام البرلماني في إطار تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، وبهذا الشكل فملتصق الرقابة أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة عن تنفيذ برنامجها أمام البرلمان، ويمكن أن تؤدي إلى إسقاطها، متى توافرت الشروط المطلوبة فيها، من ثم فإن تبني هذا السلاح الدستوري الخطير والفعال في نفس الوقت ووضعها في متناول النواب، يبين الاتجاه نحو منح المجلس الشعبي الوطني سلطة رقابية على الحكومة تؤهلها إسقاطها إن حادت عن التوجيهات المحددة في البرنامج الموافق عليه.

ونظرا لخطورة هذا الإجراء والنتائج التي قد تترتب عليه فقد أحاطه الدستور بشروط وإجراءات مشددة تجعل من الصعب نجاحه، إلا في حالة إجماع النواب على هذا الإجراء، وحيث نجد أن ملتصق الرقابة يقتصر حق استعماله على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، بالنظر إلى تطبيق قاعدة توازن الرعب بين السلطة التنفيذية والغرفة السفلى للبرلمان.

فالحكومة مسؤولة سياسيا أمام المجلس الشعبي الوطني المخول التصويت على برنامجها قبل الشروع في تنفيذه، كما يمتلك سلطة إسقاطها عن طريق التصويت على ملتصق الرقابة

ينصب على عملها متى طلبت تجديدها، في مقابل ذلك يمكن أن يتعرض للحل التلقائي في حالة رفضه المصادقة على برنامج حكومتين متتاليتين، أو يحل من طرف رئيس الجمهورية متى رأى ذلك مناسباً، خاصة عند عدم انسجام الأغلبية المشكلة له مع الحكومة، وفي مقابل ذلك نجد مجلس الأمة في منأى عن الحل، لذلك لا يمكن أن تسأل الحكومة أمامه.

لذلك كله نخلص إلى أن نجاح ملتصق الرقابة مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني ومدى انضباطها، فإذا كانت الحكومة حائزة على أغلبية قارة ومنضبطة فإن حظوظ نجاح ملتصق الرقابة يبقى صعباً وبالتالي فإن احتمال تغيير الحكومة يبقى أمراً عسيراً، وهو ما أثبتته الممارسة البرلمانية في الجزائر، حيث لم يحدث وأن بادر النواب بهذا الإجراء.

إن العيب ليس في عدم التمكن من إنجاز ملتصق الرقابة، وإنما في انعدام محاولة القيام بذلك من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، وإن كان العزوف عن المبادرة بهذا الإجراء الرقابي من طرف الأغلبية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني يعتبر أمراً طبيعياً، لأن دورها هو مساندة الحكومة لتنفيذ سياستها وليس إسقاطها، لكن من المفروض أن تتكفل المعارضة بهذه المهمة، وهو ما جرى عليه العمل في مجلس العموم البريطاني، حيث عادة ما يبادر نواب المعارضة بهذا الإجراء الرقابي بهدف دفع الحكومة لتبرير تصرفاتها، لأنهم يدركون بأنهم غير قادرين على إزاحتها من الحكم.

وأخيراً يمكن القول إن مسؤولية الحكومة أمام الجهاز التشريعي، رغم أهميتها تبقى محدودة، وذلك لصعوبة تحريك ملتصق الرقابة من جهة ولطبيعة التركيبة السياسية للبرلمان الجزائري من جهة ثانية، حيث ساهمت عقلنة المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان في فشل ملتصق الرقابة في إسقاط الحكومة، وذلك أن الشروط القانونية المنصوص عليها في الدساتير الجزائرية أقل ما يقال عنها إنها شروط تعجيزية وشبه مستحيلة سواء من حيث

النصاب القانوني اللازم للتوقيع عليها، أو المدة المسموحة للتصويت، وكذا النصاب المشترك للموافقة عليها.

وهذه الشروط القانونية، كان الهدف منها الحد من اللجوء المستمر من قبل أعضاء البرلمان الجزائري إلى وضع ملتمس الرقابة ضد الحكومة، وبالتالي تعطيل وتجميد مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وسيادة الاستقرار الحكومي الذي هو الهدف والغرض الأساسي من عقلنة المؤسسة البرلمانية، ولذلك نجد في الممارسة الدستورية والسياسية أن البرلمان لم يتمكن من إسقاط أية حكومة من وجود بعض الاستثناءات.

المؤسس الدستوري جعل من رقابة البرلمان على الحكومة رقابة شكلية بحيث لم يمنحه آليات ووسائل رقابية فعالة، ولهذا نجد بأن العلاقة بين السلطتين تعاني من إختلالات كثيرة وعدم توازن واضح، ومن حالت ضعف وتبعية مفرطة بين السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية وهذا راجع إلى ممارسات السلطة التنفيذية، وقد يكون هذا راجع ربما إلى أنه لا يزال في الدول العربية عموما خلل في العلاقات بين الدولة والمواطن، وبين الحكومات والمجتمعات المدنية،

وهذا قد يعد من أحد الأسباب التي ساهمت في سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، حيث نجد دولة الحقوق والحريات هي الدولة التي تمارس السلطة عن طريق الإدارة الشعبية الحقيقية.

ولقد توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج والاقتراحات نذكر أهمها فيمايلي:

أولاً: النتائج.

_ تتسم أهداف الرقابة البرلمانية بالكثرة والتنوع نتيجة تنوع وتعدد الانتماءات السياسية و الاقتصادية والاجتماعية لأعضاء البرلمان .

_ اتسمت سلطة الطرف القائم بالرقابة البرلمانية خلال فترة الدراسة بالضعف العام، في مدى قدرته على أداء الوظيفة الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية رغم أهمية الموضوعات والقضايا المثارة بهذا الصدد، وقد نبع هذا الضعف من طبيعة الخلل القائم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك من واقع السلوك، ربما أكثر من الواقع الذي كرسته الأطر الدستورية والقانونية، ففي ظل سيادة مناخ من التضيق على حرية الرأي والتعبير، وجلب عناصر إلى مجلس النواب لا تعبر بعضها عن الاختبار الحقيقي للناخبين، لا ينتظر على ما يبدو أن تكون هناك سلطة تشريعية قوية تقوم بدورها الرقابي في مواجهة الحكومة .

_ فيما يتعلق بمواجهة طلبات الرقابة البرلمانية الموجهة من أعضاء البرلمان، فقد كان هناك وزراء يقدمون على تلك المواجهة وآخرون كثيرا ما يتقاعسون.

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

_ وجود علاقة بين فاعلية الأداء الرقابي لمجلس النواب، والمناخ الثقافي السائد في المجتمع

والقائم على الرهبة و الخشية من السلطة التنفيذية، فرغم أن هناك وعيا حقيقيا من قبل أعضاء مجلس النواب بمشكلات المجتمع السياسية والاقتصادية و الاجتماعية، إلا أن الوعي بالمشكلة شيء والوقوف على فهم أبعادها وسبل مواجهتها وقبول الحكومة لوجهة النظر المعارضة لها شيء آخر، ومما لا شك فيه أن التطرق لتلك المشكلات بأسلوب سطحي في بعض الأحيان، كان نتيجة عدم الرغبة في الخوض في رقابة حقيقية على الحكومة خاصة من قبل الأغلبية، وكان هذا الأمر يرجع إلى حد كبير، إلى الميراث الثقافي لعضو مجلس النواب خاصة وللكتير من المواطنين عامة عن السلطة السياسية فالنواب والناخبون كان لهم

دور بارز في سوء أداء مجلس النواب، فالنواب مقصرون في عملهم البرلماني، والناخبون محاسبون على تصويتهم لنواب غير أكفاء، فهم ينظرون للسلطة التنفيذية على أنها صاحبة الكلمة الأولى في كل شيء، وأن مجلس النواب لا يستطيع القيام بعمله البرلماني إلا برضاء الحكومة ومباركتها له وهذا الخلل في المعادلة كان قديما ولا يزال ولن يزال إلا بصناعة الديمقراطية محليا وتطبيقها فعليا على أرض الواقع وليس خطابات إعلامية كما هي عادة الحكومات العربية ودول العلم الثالث.

_ اتضح أن الأداء الرقابي لمجلس النواب الجزائري كان ضعيفا، فقد اقتصر الأعضاء على استخدام وسائل الرقابة التي لا يترتب عليها في نهاية المناقشة تصويت، أما بالنسبة لأداة ملتمس الرقابة التي تعتبر من أهم الأدوات الرقابية التي تؤدي إلى نتيجة سياسية تصل إلى سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها، فنلاحظ أن هذه الأداة غير مفعلة نهائيا، بل يمكننا القول أنها مهملة، حيث لم يحدث أن بادر النواب بهذا الإجراء حتى الآن.

ثانيا: الاقتراحات.

وقد توصلت إلى عدة اقتراحات أهمها:

_ رفع كفاءة أعضاء مجلس النواب و العاملين فيه وتوفير البرامج و الدورات التدريبية للارتقاء بمستوى أدائهم وتعريفهم بالدور الذي يمكن لتكنولوجيات المعلومات أن تلعبه في هذا المجال.

_ لا بد أن ينظر مجلس النواب في إنشاء مركز معلومات مزود بالأجهزة العلمية الحديثة على أن يكون له علاقة بمختلف شبكات المعلومات الداخلية و الخارجية في مختلف دول العالم، والعمل على تطوير وسائل النشر لأعمال مجلس النواب و الاهتمام بالإعلام البرلماني، وإتاحة الفرصة أمام الرأي العام للإطلاع على أعمال المجلس من خلال البث الإعلامي في جميع الوسائل الإعلامية.

ضرورة تعاون الحكومة مع البرلمان وإتاحة المعلومات له فالجهاز التنفيذي هو المصدر الأساسي للمعلومات بالنسبة للأعضاء وكلما استطاع العضو التعامل معه بسهولة وبسر كلما كان أكثر قدرة على أداء مهامه التشريعية و الرقابية.

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

_ على المجلس أن يكون أكثر تمثيلاً، حيث أصبح التشريع عرضة للتعديلات المتكررة، الأمر الذي يعكس عملية تمرير القوانين بسرعة ومن دون مناقشة جادة، وهذا يؤثر أيضاً على مكانة السلطة التشريعية وعلى الوظيفة الرقابية لأعضاء البرلمان.

_ إنشاء وحدة للبحوث والمعلومات البرلمانية داخل البرلمان.

_ إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة لرقابة البرلمان على الحكومة وعقلنة القيود المفروضة على البرلمانين وإعطائهم حرية أكبر في مباشرة المهام الرقابية.

_ اشتراك اللجان الدائمة للبرلمان في إعداد قانون المالية، ومنح البرلمان الوقت الكافي لدراسة مشروع قانون المالية.

_ توسيع استخدام الوسائل الرقابية الفعالة، كالتصويت على لائحة الثقة وملتصم الرقابة، وعدم حصرها في ميعاد بيان السياسة العامة السنوي لأن هذا الميعاد في غالب الأحيان لا يصل بفعل التغييرات الحكومية المتسارعة جداً، مع ضرورة منح الغرفة الثانية فرصة استخدام هذه الآليات الرقابية، وعدم حصرها بيد المجلس الشعبي الوطني فقط.

_ تدعيم وسائل الرقابة البرلمانية بالجزاءات القانونية الصارمة حتى تصبح أكثر أهمية، مع القليل من القيود المفروضة عليها، مع إعطاء اللجان الدائمة حقها في المتابعة الدائمة لنشاط الحكومة.

حث وتشجيع البرلمان على تفعيل وسيلة الرقابة البرلمانية ومن ثم إعمال آلية ملتزم الرقابة بكل موضوعية وشفافية بغض النظر عن مبدأ المواتاة والاتجاهات السياسية.

وختاماً، يشار إلى حتمية تحقيق إصلاح سياسي يهدف إلى دعم الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، وهذا الإصلاح يجب أن يتضمن دون شك إعمال مبدأ المسؤولية الوزارية وإعمال مبدأ الفصل بين السلطات بشكل فعلي وحقيقي.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر:

أ_ الدساتير:

1. التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

ب_ النصوص القانونية:

5. القانون العضوي (99) موقف المشرع من مسألة إيداع ملتزم الرقابة ومن ذلك يودع نص ملتزم الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.
6. القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.

قائمة المراجع:

أولاً: باللغة العربية.

أ_ الكتب:

7. إبراهيم بولحية: علاقة الحكومة بالبرلمان في ظل دستور 96، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، 2000.
8. أحمد وافي وإدريس بوبكرا: النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 89، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الثلاثي الأول، 1992.
9. إدريس بوبكرا: المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير، عدد 01، 1998.
10. إيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، ط1، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
11. رغيد الصلح: الدور الرقابي للمجالس العربية، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 2000.
12. سعيد السيد علي: النظام البرلماني والمسؤولية السياسية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
13. سعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والتنفيذية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
14. سعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري، ط2، دار الهدى، الجزائر، 1993.
15. عبد الله بوقفة: أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002.
16. عبد الله بوقفة: الدستور الجزائري، نشأته أحكامه محدداته، دار ربحانة للنشر والتوزيع، 2002.

قائمة المصادر والمراجع

17. عبد الوهاب الكيالي وآخرون: موسوعة السياسة، ط01، المؤسسات العربية للدراسات والنشر، بيروت، 1981.
18. عقيلة خرياشي: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
19. علي الصاوي: البرلمان، موسوعة الشباب السياسية، القاهرة، العدد01، 2000.
20. علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، دراسة مقارنة، وزارة الثقافة، عمان، 2008.
21. عمار عباس: الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
22. فريد علوش: آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2010.
23. محمد باهي أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002.
24. محمد فهيم درويش: أصول العمل البرلماني، مؤسسة دار الكتاب، الكويت، 1996.
25. محمد كامل ليلة: النظم السياسية "الدولة والحكومة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971.
26. مصطفى بالعور: طبيعة العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية (دراسة في دستور الجزائر)، دفاثر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر 2011.

ب_ المجالات:

27. عمار عوابدي: عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطنين، مجلة الفكر القانوني، العدد الأول، 2002.
28. فيصل شطناوي: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، مجلد 25(09)، 2011.

ج_ الأطروحات:

29. أحمد سويقات: الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.
30. الأمين شريط: خصائص تطور دستوري، رسالة دكتوراه دولة، جامعة قسنطينة، 1991.

د_ المذكرات:

31. خديجة خلوفي: رقابة على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، فرع القانون الدستوري، الجزائر، 2000-2001.
32. رشيدة خلوفي: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 96، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر.
33. طارق عاشور: تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام الجزائري، مذكرة لنيل ماجستير، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2009.
34. عمار عباس: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دستور الجزائر لسنة 89، رسالة ماجستير، معهد الحقوق، جامعة وهران، 1995.

35. ليلي بن بغيلة: آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية الحاج لخضر، باتنة، 2003_2004.

هـ_ المعاجم:

36. جميل صليب: المعجم الفلسفي، ط2، دار الكتاب اللبناني، الجزء الأول.
37. لسان العرب لابن منظور: المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة، دار المعارف، القاهرة، المجلد الثالث، الجزء 19، 2003.

ثانيا: باللغة الانجليزية

38. Bradley, A W & Ewing Keith : wade and bradly constitutionnal and administrative law(London ,Longman,Eleventh Edition,1993).
39. Mill,john stuart :considerations on representative governement,london, 2004.
40. Stuart weir & David : political powr and democratic control in britain, the democratic audut of the united kingdon, London(Routledge,first published 1999, reprinted 2000,2001)
41. Pihip norton and Nizam Ahmed : parliaments in Asia(London,first published in 1999 by frank cass).

الفهرس

فهرس الموضوعات

شكر وعران

الاهداء

المقدمة.....8-1

الفصل الأول: الرقابة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية.....11

المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية.....12

الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية.....13

الفرع الثاني: أسباب ظهور الرقابة البرلمانية.....17

الفرع الثالث: نطاق الرقابة البرلمانية.....20

المطلب الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية ومقوماتها.....21

الفرع الأول: أهمية الرقابة البرلمانية.....22

الفرع الثاني: مقومات الرقابة البرلمانية.....24

المبحث الثاني: العلاقة بين البرلمان والحكومة.....27

المطلب الأول: تأثير السلطة التشريعية على الحكومة.....28

المطلب الثاني: تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان.....34

الفصل الثاني: ملتمس الرقابة من آليات الرقابة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري.

- المبحث الأول: الطبيعة القانونية لملتمس الرقابة..... 41
- المطلب الأول: شروط ملتمس الرقابة..... 43
- المطلب الثاني: إجراءات ملتمس الرقابة..... 54
- المبحث الثاني: آثار ملتمس الرقابة..... 56
- المطلب الأول: التصويت على اللائحة ورفضها..... 56
- الفرع الأول: التصويت على اللائحة..... 58
- الفرع الثاني: رفض اللائحة..... 60
- المطلب الثاني: النتائج المترتبة على إيداع ملتمس الرقابة..... 62
- الخاتمة..... 74-68

قائمة المصادر والمراجع