

ملتمس الرقابة كآلية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 *Oversight petition as a mechanism for parliamentary oversight of government action in light of the constitutional amendment of 2020*

الدكتور عادل ذواوي⁽²⁾

أستاذ محاضر

جامعة محمد لبن دباغين سطيف 2 (الجزائر)

adeldouadi@yahoo.com

تاريخ النشر

30 مارس 2023

الباحثة أسماء بوخنفوف⁽¹⁾

طالبة دكتوراه - مخبر تطبيق التكنولوجيا الحديثة على القانون

جامعة محمد لبن دباغين سطيف 2 (الجزائر)

as.boukhenfouf@univ-setif2.dz

تاريخ الارسال:

16 نوفمبر 2022

تاريخ القبول:

23 مارس 2023

الملخص:

تسعى هذه الورقة البحثية لدراسة ملتمس الرقابة باعتباره آلية من الآليات المخولة دستوريا للبرلمان للرقابة على أعمال الحكومة، خاصة في ظل ما قرره التعديل الدستوري لسنة 2020 من أحكام جديدة تخص هذه الآلية؛ قصد تفعيلها وضمان ممارستها وفق ما هو مؤمن منها، حيث ونظرا لأهمية ملتمس الرقابة على عمل الحكومة والاستقرار السياسي في البلاد نتيجة الآثار القانونية والسياسية المترتبة عليه، فإن عقلنته بالشكل الذي يضمن نجاعته، وفي ذات الوقت عدم الإفراط فيه يتطلب وضع نظام قانوني له بشكل محكم يوازن بين هذين الاعتبارين.

الكلمات المفتاحية: ملتمس الرقابة، الرقابة البرلمانية، الحكومة، المسؤولية السياسية، بيان

السياسة العامة، الاستجواب، اللائحة.

Abstract:

This research paper seeks to study the petition for oversight as one of the mechanisms constitutionally empowered to parliament to control government actions. Especially in light of the new provision of the 2020 constitutional amendment regarding this mechanism; In order to activate it and ensure that it practiced according to what is believed from it, since given the importance of the petitioner oversight on the work of the government and the political effects arising from it, rationalizing it in a way that guarantees its effectiveness and the same time not to overdo it requires the establishment of a legal system for it in a tight, parallel and balanced manner between these two considerations.

key words:

Oversight petition, parliamentary oversight, government, political responsibility, policy statement, interrogation, regulation.



مقدمة:

في إطار الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، تملك هذه الأخيرة عدّة وسائل قانونية لمراقبة عمل الحكومة وفق ما تقتضيه أحكام الدستور؛ منها ما يرتب مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، ولعل أبرز وأهم وسيلة تهدد استقرار الحكومة وترتب مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان هي آلية ملتزم الرقابة، أو ما يعرف بلائحة اللوم؛ حيث ظهر هذا الإجراء لأول مرّة في الأنظمة الغربية، وبالضبط في بريطانيا في القرنين السادس عشر والسابع عشر، ويعود أصل هذه التسمية حسب الأستاذ محمد مزغني أنها راجعة للدستور المغربي¹.

وقد عرفه البعض على أنه تلك الوثيقة التي يبدي من خلالها عدد معين من النواب عن عدم ثقتهم في الأعمال والتصرفات التي قامت بها الحكومة ويعبرون عن رغبتهم في إسقاطها. ويعد ملتزم الرقابة ثاني إجراء قد يلجأ إليه نواب المجلس الشعبي الوطني بهدف إلى الضغط على الحكومة بل وإجبارها على تقديم استقالتها جماعياً؛ وذلك بعد مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة أو الاستجواب البرلماني؛ متى توافرت الشروط المطلوبة فيها، وهنا يظهر ما للمعارضة من قدره فرض التداول على السلطة عندما تضمن ما لها من قوة استبدال الطاقم الحكومي بآخر سلمياً.

وعليه سيتم التطرق في هذه الورقة البحثية لدراسة ملتزم الرقابة كآلية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، وذلك من خلال تناول الإشكالية التالية: ما أثر التعديل الدستوري لسنة 2020 على العمل بملتزم الرقابة في الجزائر؟

حيث يتم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي في هذه الدراسة من خلال تحليل النصوص القانونية الواردة في القوانين المختلفة، مع الاستعانة بأسلوب المقارنة عند الاقتضاء. وعلى هذا الأساس تم تقسيم خطة البحث إلى مبحثين أساسيين: تناول المبحث الأول العمل بملتزم الرقابة قبل وبعد التعديل الدستوري لسنة 2020، في حين تناول المبحث الثاني أثر التعديل الدستوري لسنة 2020 على ملتزم الرقابة.

المبحث الأول: العمل بملتزم الرقابة قبل وبعد التعديل الدستوري لسنة 2020

يتم الوقوف خلال هذا المبحث على العمل بملتزم الرقابة قبل التعديل الدستوري لسنة 2020 ك مطلب أول، وعلى العمل به في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ك مطلب ثان.

المطلب الأول: العمل بملتمس الرقابة قبل التعديل الدستوري لسنة 2020

من الضروري البحث في مختلف النصوص الناظمة لآلية ملتمس الرقابة قبل التعديل الدستوري لسنة 2020، باعتبارها اللبنة الأولى والقاعدَةُ الأساسية لتبني آلية ملتمس الرقابة في النظام الدستوري الجزائري.

الفرع الأول: دسترة آلية ملتمس الرقابة في الجزائر

بالرجوع إلى الدساتير المتعاقبة للدولة الجزائرية يتضح بأنه لم يعرف كل من دستور 1963 ودستور 1976 آلية ملتمس الرقابة، إذ يعتبر العمل بهذه الآلية في الجزائر حديث عهد، حتى التعديل الدستوري لسنة 1988 لم ينص عليها بل اكتفى بذكر إمكانية نواب المجلس الشعبي الوطني على إصدار لائحة حول بيان الحكومة المقدم لهم في كل سنة؛ كما أوضحته الفقرة الخامسة من المادة 114 من ذات التعديل².

وقد تم تبني آلية ملتمس الرقابة في النظام الدستوري الجزائري مع اعتماد دستور 1989 إذ نصت عليه المادة 126 منه، ليتم بعدها تكريسه في التعديل الدستوري لسنة 1996 وتم النص عليه في المادة 135³، الأمر ذاته بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2016 حيث نصت المادة 153 في فقرتها الأولى على هذه المكنة القانونية بأنه: "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة"⁴.

الفرع الثاني: شروط تحريك ملتمس الرقابة قبل التعديل الدستوري لسنة 2020

لجوء نواب المجلس الشعبي الوطني لتحريك آلية ملتمس الرقابة ليس بالأمر الهين، إذ تم احاطته بجملة من الشروط تتمثل في:

أولاً - ارتباط ملتمس الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة:

حصر المؤسس الدستوري استعمال آية ملتمس الرقابة بعد مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة دون غيره من الآليات الأخرى؛ هذا ما أوضحته المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016؛ فنصت على أنه تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة ثم تعقبه مناقشة عمل الحكومة، ويمكن أن يترتب عن هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة⁵.

قرن المؤسس الدستوري آلية ملتمس الرقابة بمناقشة البيان السنوي للسياسة العامة الذي تقدمه الحكومة سنويا؛ ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عمل الحكومة والذي كان اختياريا قبل أن ترد المادة السالفة الذكر لتعيد صياغة النص بصيغة الإيجاب⁶، وبذلك فلا يمكن تحريك ملتمس الرقابة إلا مرة واحدة في السنة على الأكثر، بالإضافة إلى كونه إجراء

احتياطي قد لا يمكن تحريكه بعد مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة إذا ما اتضح لنواب المجلس الشعبي الوطني أنه مطابق للبرنامج المقدم في مخطط عمل الحكومة.

ثانيا - ملتسم الرقابة حكر على نواب المجلس الشعبي الوطني:

على خلاف آلية الاستجواب البرلماني فإن ملتسم الرقابة حكر على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة وفق المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فمن البديهي أن كل إجراء من شأنه أن يرتب المسؤولية السياسية للحكومة يدخل ضمن الاختصاص الحصري لنواب المجلس الشعبي الوطني، باعتبار هذا الأخير قابل للحل من طرف رئيس الجمهورية، فمن غير المنطقي إعطاء سلطة إسقاط الحكومة لمجلس غير قابل للحل، خاصة وأن ملتسم الرقابة يعتبر سلاح خطير يملكه البرلمان في مواجهة الحكومة⁷.

ثالثا - شرط توافر النصاب القانوني لتحريك ملتسم الرقابة:

صحيح أن المشرع الجزائري منح نواب المجلس الشعبي الوطني صلاحية ممارسة آلية ملتسم الرقابة بصفة حصرية؛ إلا أنه قيّد هذا الحق بشرط اكتمال العدد المطلوب حتى يتم تحريكه، وعليه فلا يمكن تحريك ملتسم الرقابة إلا بعد توقيع العريضة من قبل سبع (7/1) عدد النواب على الأقل وفق ما جاء في نص المادة 58 من القانون العضوي رقم 16-12⁸.

ما يؤخذ على المشرع الجزائري أنه ضيق من استعمال ملتسم الرقابة على نواب المجلس الشعبي الوطني وصعب عليهم الأمر من خلال إضفاء الشرط التعجيزي المتمثل في النسبة المطلوبة لتوقيعه، إذ يعتبر إجحافا في حق البرلمان لمواجهة الحكومة خاصة في ظل تواجد نسبة معينة من النواب مؤيدة لها، يترتب عليه صعوبة في تحصيل العدد المطلوب لتوقيع ملتسم الرقابة نظرا لأهميته البالغة في إسقاط الحكومة.

بالإضافة إلى أن المشرع الجزائري لم يوضح عدد مرات توقيع ملتسم الرقابة؛ هل يكون مرة واحدة كل سنة باعتبار البيان السنوي للسياسة العامة يقدم سنويا، أم مرة واحدة خلال العهد الانتخابية، على خلاف ما هو معمول به في النظام الدستوري الجزائري فإن النظام الدستوري الفرنسي وباعتباره الأقرب إليه يمنح لكل نائب إمكانية توقيع ثلاث ملتسمات رقابة خلال الدورة العادية، وملتسم رقابة واحد خلال الدورة الاستثنائية⁹.

فمن خلال هذا الطرح يتضح أن شرط توافر النصاب القانوني لتحريك ملتسم الرقابة يعد حماية للحكومة في مواجهة البرلمان أكثر منه سلاح رقابة في يد هذا الأخير وخاصة في ظل الصراع الدائم مع المعارضة هذا من جهة، ومن جهة أخرى ما يحتسب للمشرع الجزائري أنه تتجه إرادته نحو إحداث استقرار سياسي في المؤسسات الدستورية فحتى لا يضطر البرلمان في

استعمال حقه بتحريك آلية ملتزم الرقابة وإسقاط الحكومة نتيجة لصراعات حزبية أو شخصية، أو حتى لا يترتب عنه حل المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية.

الفرع الثالث: إجراءات تحريك ملتزم الرقابة قبل التعديل الدستوري لسنة 2020

يُودع ملتزم الرقابة من قبل المبادرين به وفق ما نصت عليه المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ثم تتم مناقشته وفقا لأحكام القانون العضوي رقم 16-12 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا طبقا للمبادئ العامة التي تحكم سير المجلس المنصوص عليها في نظامه الداخلي بالضبط في المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 المتعلقة بتنظيم الجلسات، حيث حددت النصوص القانونية المناقشة التي تسبق التصويت على ملتزم الرقابة وقصرتها على عدد محدود من النواب، فلا يمكن تناول الكلمة إلا من قبل الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب ملتزم الرقابة، ونائب يرغب في التدخل معارضا كان أو مؤيدا، وهذا معناه أن هذه التدخلات رغم قلتها من شأنها التأثير على النواب، خاصة إذا علمنا أن الحكومة تتدخل إن طلبت ذلك للدفاع عن نفسها مما يكسبها بعض الأصوات، كما أن النائب المتدخل معارضا لهذا الملتزم سيدافع هو الآخر عن الحكومة بطريقة غير مباشرة لأنه سوف ينتقد زملاؤه الموقعين على الملتزم¹⁰.

يلي مرحلة المناقشة التصويت على ملتزم الرقابة بحسب المادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2016؛ فتمت الموافقة على ملتزم الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي 3/2 النواب، ولا يتم ذلك إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداعه¹¹، بعدما كانت خمسة (05) أيام كاملة من تاريخ إيداع الأمانة في ظل دستور 1963 ليتم تقليصها على ضوء دستور 1989 ودستور 1996 إلى ثلاثة (03) أيام¹²، وبذلك منح الدستور للحكومة مدة كافية لإقناع النواب بعدم التصويت على ملتزم الرقابة سواء بالنسبة للمعارضين لها أو المساندين لها، وبذلك قد تتحول المدّة اللازمة للتصويت لبؤرة ضغط وفرصة سانحة لتدعيم موقف الحكومة¹³.

المطلب الثاني: العمل على ملتزم الرقابة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

إن التعديل الدستوري لسنة 2020 كغيره من الدساتير السابقة تضمن النص على آلية ملتزم الرقابة وذلك بالنظر للأهمية البالغة التي يكتسبها هذا الاجراء وعليه سيتم خلال هذا المطلب دراسة آلية ملتزم الرقابة وفق مستجدات التعديل الدستوري الجديد من شروط واجراءات.

الفرع الأول: شروط تحريك آلية ملتس الرقابة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

نظرا لخطورة توظيف آلية ملتس الرقابة على الحكومة والنتائج التي تنجر عنه والتي تعود بالسلب سواء بالنسبة للحكومة أو نواب المجلس الشعبي الوطني فقد أحاطها المؤسس الدستوري بجملة الشروط والمتمثلة في:

أولا - ارتباطه بالبيان السنوي للسياسة العامة أو الاستجواب البرلماني:

كما تم توضيحه سابقا فإن ملتس الرقابة يعد كنتيجة أو أثر لإجراء سابق له فلا يمكن اللجوء إليه مباشرة إلا بعد استيضاء إجراءات مناقشة كل من البيان السنوي للسياسة العامة أو الاستجواب البرلماني، حسب ما أكدت عليه المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

1- ارتباطه بالبيان السنوي للسياسة العامة: كما تم التوضيح سابقا فإن ملتس الرقابة يعتبر كإجراء لاحق يترتب على مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة وفق ما نصت عليه المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "...يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني."

2 - ارتباطه بالاستجواب البرلماني: ارتباط ملتس الرقابة بالاستجواب البرلماني تعد إضافة جديدة تحتسب للتعديل الدستوري لسنة 2020؛ نصت عليه المادة 161 فنصت على أنه: "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب، أن يصوت على ملتس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة"¹⁴، بالنظر إلى قوة تأثير الاستجواب في النظام البرلماني على الحكومة، فهو يفتح مناقشة عامة يمكن لكل عضو برلماني التدخل من جهة، ويؤدي إلى حقائق ونتائج قد ترتب عليها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من جهة ثانية، بهذه الحالة يتم اتخاذ إجراءات سحب الثقة من الحكومة وتقرير مسؤوليتها السياسية¹⁵، هذا في حالة لم تقدم الحكومة جوابا كافيا حول موضوع الاستجواب ولم يقتنع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بردها، يمكنهم عندئذ اللجوء إلى ملتس الرقابة انطلاقا من القضايا موضوع الاستجواب¹⁶.

علاوة على ذلك فإن ما يميز الاستجواب البرلماني أنه يمكن أن يوظف لأكثر من مرة بحسب الأوضاع والظروف، إضافة إلى أنه سلاح في يد كل من غرفتي البرلمان المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

ثانيا - ملتس الرقابة حكر على نواب المجلس الشعبي الوطني:

أبقى المؤسس الدستور على نفس الشرط دون إحداث أي تغيير فنصت كل من المواد 111 و161 على إمكانية تحريك آلية ملتس الرقابة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني دون

أعضاء مجلس الأمة كما ورد في التعديل الدستوري السابق لسنة 2016، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على تعزيز مكانة الحكومة بمنح سلطة إسقاطها بيد مجلس قابل للحل من قبل رئيس الجمهورية.

ثالثا - شرط توافر النصاب القانوني لتحريك ملتمس الرقابة:

أبقى المؤسس الدستوري على نفس العدد المطلوب للتوقيع على آلية ملتمس الرقابة والمتمثل في سبع (7/1) عدد النواب على الأقل وفق ما نصت عليه المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهذا تأكيد منه على عدم إمكانية توقيعه نظرا لصعوبة توفير الشرط بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثاني: إجراءات تحريك ملتمس الرقابة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

أولا - إيداع ملتمس الرقابة:

متى ما استوفى نص ملتمس الرقابة شروطه يتم إيداعه من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني¹⁷، حتى يتسنى له التأكد من مطابقة طريقة إعداده وشروطه لأحكام النصوص القانونية، ليتم بعدها نشر ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ويعلق ويوزع على كافة النواب؛ وفق ما نصت عليه المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ثانيا - مناقشة ملتمس الرقابة:

تتم مناقشة ملتمس الرقابة وفقا لأحكام القانون العضوي رقم 16-12 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وبالتحديد من خلال نص المادة 61 التي أكدت على تدخل الأطراف المعنية بمناقشة نص ملتمس الرقابة قبل التصويت عليه وحددتها في كل من¹⁸ :

1- الحكومة بناء على طلبها؛ لأنها المعنية بإسقاطها من السلطة؛ وحتى يتأتى لها الدفاع نفسها وعلى ما انتهجته من سياسة خلال سنة كاملة، فتقدم كل ما لديها من حجج وبراهين، وكذا يتمثل الهدف من تدخلها في نقد المبادرة بملتمس الرقابة من حيث الشكل والمضمون وبذلك تبذل الحكومة كافة مجهوداتها بأن يتم التصويت على اللائحة بالرفض.

2- مندوب أصحاب ملتمس الرقابة؛ والذي يبين الأدلة التي تكشف عن الوجه الحقيقي لأخطاء الحكومة، ومن خلال ذلك يحاول هذا المندوب إقناع النواب غير الموقعين على الملتمس بهدف التصويت لصالحه.

3- معارضو الملتمس والمؤيدون له من النواب؛ فمن أجل إضفاء موضوعية أكبر على عملية التصويت على ملتمس الرقابة، أيا كانت النتيجة لصالح الحكومة أو ضدها، فإن المشرع قد أكد

على ضرورة أن تتم المناقشة التي تسبق عملية التصويت على ملتس الرقابة بمزيد من الحياد، وذلك بنصه على ألا يتدخل أثناء هذه المناقشة إلا نائب يرغب في التدخل ضد ملتس الرقابة، وكذا إلا نائب يرغب في التدخل لتأييده؛ بحيث يمثل كل منهما طرفان؛ أحدهما يكون بجانب الحكومة والآخر يدعم أصحاب الاقتراح، ويمكن أن يؤثر أحدهما على أغلبية النواب، ويحصل ذلك إذا كان التدخل مدروسا ومعللا، وقائما على جملة من الحجج القوية.

ثالثا - التصويت على ملتس الرقابة :

يقصد بالتصويت تلك العملية التي يتقدم بها البرلمان بعد الانتهاء من مناقشة ملتس الرقابة وفي غالب الأحيان يكون برفع اليد، وهو أهم إجراء في هذه اللانحة لأنه الحاسم في إثارة مسؤولية الحكومة من عدمها. حسم المؤسس الدستوري مسألة الموافقة على ملتس الرقابة إذ تتم فقط عن طريق التصويت عليه، ولا يتم ذلك إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداعه بحسب المادة 162 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

بالإضافة إلى المدد المحدد للتصويت والتي قد تتمكن الحكومة خلالها من التأثير على النواب وإقناعهم بعدم الحضور، فقد نص التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "تتم الموافقة على ملتس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب، ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ ايداع الملتس"¹⁹.

لم يكتف المؤسس الدستوري عند حد المدد فقط بل تعدها إلى تقييد حق النواب في التصويت بإضافة شرط تعجيزي يتمثل في أغلبية النواب، على عكس ما عمل به المؤسس الدستوري الفرنسي إذ أخذ بثمان وأربعين ساعة؛ وعليه قد لا تتمكن الحكومة من إيقاف مفعول اللانحة²⁰، ولا يمكن اعتماد ملتس الرقابة إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وحتى الآن تم إقرار حكومة واحدة فقط على الاستقالة وهي حكومة بومبيدو وذلك سنة 1962 بعد اعتماد لانحة ملتس الرقابة، وعلاوة على وافق رئيس الجمهورية على هذه المبادرة لإصدار مرسوم الحل الفوري للجمعية الوطنية²¹.

ما يؤخذ على المؤسس الدستوري أنه صعب من مهمة النواب في مساءلة الحكومة إذ لم يكتفي بقبول تصويت الأعضاء المؤيدين والموقعين على الملتس فقط بل بتصويت ثلثي الأعضاء؛ وهذا يعتبر إجحافا في حق النواب، إذ من المستحيل بما كان توافر النصاب المطلوب، بالإضافة إلى أنه لا تحتسب أصوات النواب المؤيدين المتغيبين عن التصويت.

المبحث الثاني: أثر التعديل الدستوري لسنة 2020 على ملتزم الرقابة

يتم الوقوف خلال هذا المبحث على أهم الأسباب التي دفعت بالمؤسس الدستوري إلى تعديل وإصلاح وسائل الرقابة البرلمانية كمطلب أول، ثم التطرق إلى آثار تحريك ملتزم الرقابة في ظل تعديل سنة 2020 كمطلب ثان.

المطلب الأول: دوافع الإصلاح الدستوري لوسائل الرقابة البرلمانية

تحتل الوسائل الرقابية مكانة خاصة في العمل البرلماني، ولا يقتصر الأمر على برلمان جزائري دون الآخر وذلك بالنظر لمدى فعالية الوظيفة الرقابية وتأثيرها على الحكومة، وعليه جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 مراعيًا لجملة من المتطلبات والهدف منها هو اصلاح ما يمكن اصلاحه من وسائل الرقابة البرلمانية، ولعل أبرز دوافع التعديل تكمن في:

الفرع الأول: هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية

مفادها أن عدم حيازة البرلمان على المعلومات الكافية لقيامه بالدور الرقابي في مواجهة السلطة التنفيذية وفق ما نصت عليه أحكام الدستور؛ من شأنها إعاقة العمل بالشكل المطلوب، خاصة وأن السلطة التنفيذية تملك كافة المعلومات اللازمة والضرورية، هذا ما يظهر هيمنة وتفوق السلطة التنفيذية على نظيرتها السلطة التشريعية²².

إذ تعد السلطة التنفيذية المتحكم الأول في زمام السياسات العامة؛ فتعتبر مصدر معظم التشريعات كما تضع اللوائح التنفيذية للقوانين، بالإضافة إلى قدرتها على التنفيذ، هذا ما يضيّق من دائرته البرلمان في تنفيذ السياسات العامة، باعتبار السلطة التنفيذية المتحكم في القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، وعليه فإن المسلك الوحيد المتبقي للبرلمان هو دوره في تفعيل ما هو ممكن من آليات ووسائل لصنع القرارات²³.

الفرع الثاني: الاختلاف في التوازن السياسي والتركيب الحزبي للبرلمان

إن هذا الاختلاف لا يعد وضعا مؤتمنا للبرلمان لكي يقوم بتوجيه الحياة السياسية ووضع السياسات العامة، خاصة في ظل وجود حزب حاكم قديم ينتمي إلى الحكومة أو تنتمي الحكومة إليه، حيث يحدث تداخل بين البرلمان والسلطة التنفيذية إن لم نقل اختلاطها.

كما أن الانتماء الحزبي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أحد أهم المعوقات التي تقف أمام الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ففي حال كان الأغلبية البرلمانية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني مساندة للحكومة؛ فإنها تسعى للحفاظ على استمرارية وبقاء ذات الحكومة دون تعرضها للمساءلة والسقوط²⁴.

المطلب الثاني: آثار تحريك ملتس الرقابة في ظل تعديل سنة 2020

يعتبر ملتس الرقابة من أخطر وسائل الرقابة التي يمتلكها البرلمان في مواجهة الحكومة، وتحريك هذه الآلية يترتب عليه إما قبول اللائحة أو رفضها؛ في حالة قبولها يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالته، ويمكن أن ترفض اللائحة في بدايتها قبل مرورها إلى مرحلة التصويت وذلك في حالة عدم توفر سبع عدد نواب المجلس الشعبي الوطني، فيتم قبر هذا الإجراء عند بدايته²⁵.

وكذا بالنظر للشروط الصعبة المتعلقة بتوفر النصاب المطلوب للتصويت على اللائحة، فإنه من المنطقي فشل النواب المبادرين باقتراح الملتس حينها تستمر الحكومة في أداء مهمتها بشكل طبيعي، بل وقد تخرج من امتحان سحب الثقة أكثر قوً وصلاحية²⁶.

الفرع الأول: استقالة الحكومة

تختلف صور الاستقالة بين استقالة اختيارية وأخرى وجوبية؛ تتم الأولى بمحض إرادة الوزير أو عضو الحكومة، عندما يصبح غير قادر على مواصلة تنفيذ مخطط عمل الوزير أو برنامج رئيس الحكومة أو إذا وجهت له انتقادات شديدة من رئيس الجمهورية أو الرأي العام. في حين أنه تتحقق الاستقالة الوجوبية في حالات معينة منها عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة أو التصويت على ملتس الرقابة²⁷.

في حالة تمكن نواب المجلس الشعبي الوطني من تحقيق النصاب المطلوب في التصويت على ملتس الرقابة فإن هذا يؤدي مباشرة إلى إسقاط الحكومة من سلطتها بعد تقديمها لاستقالتها وقبولها من طرف رئيس الجمهورية؛ وهذا مضافاً أن المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري يتجهان نحو منح المجلس الشعبي الوطني سلطة رقابية فعلية على العمل والنشاط الحكومي. وإن كان نص المواد المتعلقة بتقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة لاستقالته إلى رئيس الجمهورية فإنه لا يعني بالضرورة قبول هذا الأخير الاستقالة إذ يملك مطلق الحرية في قبولها من عدمها²⁸.

الفرع الثاني: الأغلبية البرلمانية

جاء في نص المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه: "إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية يعين رئيس الجمهورية وزيراً أولاً ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء"²⁹.

أما المادة 110 من ذات الدستور فنصت على أنه إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية³⁰. وبالتالي لأول مرة في تاريخ الجزائر يقود الحكومة إما وزيراً أولاً أو رئيس حكومة، وتعد إضافة تحتسب للتعديل

الدستوري الأخير لم تعدها الدساتير السابقة، فهي تعزز قوة السلطة التشريعية وتحدث نوعاً من التوازن مع السلطة التنفيذية إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات³¹.

وتعد الأغلبية البرلمانية أبرز التعديلات التي استحدثها التعديل الدستوري لسنة 2020، يمكن أن يمر برنامج الأغلبية البرلمانية بالتطبيق العملي إذا كانت نتيجة الانتخابات التشريعية أغلبية برلمانية لا تتوافق مع رئيس الجمهورية، وهذا ما هو إلا دليل لتعزيز فعالية مؤسسة الحكومة وتأكيد استقلاليتها عن رئيس الجمهورية، الأمر الذي يلزم هذا الأخير بتعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، حيث يكلف دستوريا بتشكيل حكومته وإعداد برنامجه المستوحى من هذه الأغلبية زياداً على ذلك فإن رئيس الحكومة يكون مسؤولاً سياسياً أمام الأغلبية البرلمانية وتتعهد المسؤولية السياسية أمام رئيس الجمهورية، الأمر الذي يمنحها سلطة تسمح بتطبيق برنامجها السياسي المستوحى من صميم تعهداتها أمام الهيئة الناخبة في فترة الحملة الانتخابية³².

إلا أنه قد تكمن صعوبة في تطبيق هذه الفكرة التي أتت بها المراجعة الدستورية لسنة 2020 وذلك لصعوبة إيجاد أغلبية برلمانية لها نفس اللون السياسي تشكل حكومة وتطبق برنامجها السياسي. ما يؤخذ على نظام الأغلبية البرلمانية أن النواب في نفس التيار فمن المؤكد أن يتم تحريك آلية ملتصق الرقابة حتى ولو لم يكن تقصير من قبل الحكومة في تنفيذ برنامجها الحكومي.

الفرع الثالث: المساس بالاستقرار السياسي للمؤسسات الدستورية

إن الاحتمال الأقرب للأثر المترتب على ملتصق الرقابة هو عدم تمكن نواب المجلس الشعبي الوطني من تحقيق النصاب القانوني المطلوب للتوقيع عليه، أما في حالة تمكنهم من توفيره فإنه ليس بالضرورة قبول رئيس الجمهورية استقالة الحكومة بحيث يملك مطلق الحرية بالقبول أو الرفض، حيث بإمكانه رفض الاستقالة ويقرر في نفس الوقت اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني، فمادام رئيس الجمهورية له حق تعيين رئيس الحكومة أو الوزير الأول إذا أسفرت الانتخابات على أغلبية رئاسية؛ فإن البرنامج الذي يتخذه الوزير الأول هو برنامج رئيس الجمهورية وبالتالي عدم سماحه بسقوط الحكومة التابعة له، وهنا يبادر مباشرة باستعمال سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني عوض التضحية بالحكومة، هذا الذي يجعل من هذه الآلية أداة لتحقيق أغراض سياسية تحيد به عن الأهداف الدستورية التي نشأت لأجلها؛ وهذا الذي ينتج عنه إخلال بالمؤسسات الدستورية³³.

بالإضافة إلى أن الاستعمال المضطرب لآلية ملتصق الرقابة يعرقل من السير الحسن للمؤسسات الدستورية؛ فيؤدي فتح المجال أمام البرلمان لتوظيف آلية ملتصق الرقابة على إثر

الاستجواب البرلماني إلى إمكانية استخدامه عدو مرات، مما قد يؤدي إلى تهديد استقرار المؤسسات الدستورية، خاصة في حالة استخدام رئيس الجمهورية سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني³⁴، فكثره التلويح بالاستجواب وتوعد النواب الحكومة بتوظيفه يترتب عليه فقدان هذه الأخيرة ثقتها بنفسها ويضعف من فعاليتها ويولد التوتر والاحتقان بين السلطتين³⁵، بدل تكاتف الجهود والتعاون على الاستقرار السياسي في البلاد وتنفيذ السياسات العامة.

لم يثبت عن التجربة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري أن تم إيداع ملتس رقابة لإثارة مسؤولية الحكومة، لما لها من خطورة تعود بالسلب على مكانة المجلس بحد ذاته، ولما لها من قيود تعرقل توظيف هذه الآلية؛ وعليه فضل المجلس الإحجام عن الرقابة بألية الملتس³⁶.

خاتمة:

بالتمعن في أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 يمكن القول بأن نجاح المبادرين بملتس الرقابة في بلوغ النصاب المطلوب، يجعل اتجاه المؤسس الدستوري يسير نحو منح المجلس الشعبي الوطني سلطة رقابة حقيقية على أعمال الحكومة في حالة لم تطابق نشاطاتها مخطط العمل المصادق عليه في بداية السنة، غير أن الواقع يعكس ما جاء في النصوص القانونية إذ من الصعوبة بما كان توافر النصاب المطلوب.

النتائج:

- 1- يعتبر دستور 1989 أول دستور عرف آلية ملتس الرقابة في الجزائر.
- 2- من الصعوبة بما كان توافر الشروط المنصوص عليها قانونا لتحريك ملتس الرقابة بداية من النصاب القانوني للتوقيع والتصويت وكذا المدد الزمنية المحدد.
- 3- يتم تحريك آلية ملتس الرقابة في حالتين اثنتين فقط؛ في حالة مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة أو الاستجواب البرلماني.
- 4- يعتبر برنامج الأغلبية البرلمانية إضافة جديده تحتسب للتعديل الدستوري لسنة 2020.
- 5- في حالة قبول رئيس الجمهورية للائحة ملتس الرقابة المصوت عليه من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالته.

المقترحات:

- 1- التقليل من النصاب القانوني المطلوب للتوقيع على لائحة ملتس الرقابة.
- 2- التقليل من المدد الممنوحة لنواب المجلس الشعبي الوطني بين الإيداع والتصويت.
- 3- تعديل النصاب المطلوب للتصويت على ملتس الرقابة.

4- إضافة نوع من الحماية لنواب المجلس الشعبي الوطني من إمكانية الحل من طرف رئيس الجمهورية كرد فعل على تحريك آلية ملتئم الرقابة.

الهوامش:

- 1 - ليلي بن بغيلة، "آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري"، مذكرو مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر (باتنة)، ص 56.
- 2 - قدور ظريف، "الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آلية ملتئم الرقابة"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة الصديق بن يحي-جيجل، العدد الخامس، ديسمبر 2017، ص 88.
- 3 - سميحة مناصرية، "المسؤولية السياسية للحكومة كأثر لتوقيع ملتئم الرقابة في ظل التعديل الدستوري 2020"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 09، العدد 01، 2022، ص 205.
- 4 - التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية، عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.
- 5 - التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه، المادة 98.
- 6 - عمار كوسة، أبحاث في القانون الدستوري، دار هوم للطباعة والنشر والتوزيع، دون طبعة، دون جزء، 2018، ص 98.
- 7 - قدور ظريف، "الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آلية ملتئم الرقابة"، المرجع السابق، ص 89-90.
- 8 - القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 27 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50 المؤرخة في 25 ذي القعدة عام 1437 الموافق 28 غشت سنة 2016.
- 9 - قدور ظريف، "الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آلية ملتئم الرقابة"، المرجع السابق، ص 92.
- 10 - فتاح شباح، "آليات الرقابة البرلمانية المسؤولة الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والبناني-دراسة مقارنة"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 07، العدد 02، جويلية 2022، ص 437.
- 11 - التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية، عدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020، المادة 162.
- 12 - عبة حماني، "مدى فعالية ملتئم الرقابة في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس بالمدية (الجزائر)، المجلد 08، العدد 02، جوان 2022، ص 1209.
- 13 - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، دون طبعة، دون جزء، 2007، ص 130.
- 14 - التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، المادة 161.
- 15 - قدور ظريف، "الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ص 40.

- 16 - محمد بن حيدو، "نطاق تحريك آلية ملتسم الرقابة على ضوء التعديل الدستوري 2020"، مجلة القانون الدولي والتنمية، المجلد 09، العدد 02، 2021، ص 07.
- 17 - القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق، المادة 60.
- 18 - ليندو أونيسي، "المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرضها لبيان السياسة العامة في الجزائر"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 08، العدد 02، 2020، ص 797.
- 19 - التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، المادة 162.
- 20 - خديجة خلوي، "الإستجواب البرلماني في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020"، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 09، العدد 02، 2021، ص 372.
- 21 - Francesco Natoli, "Le recours à l'article 49 al-3 dans le cadre de la réforme des retraites: Les limites constitutionnelles à la rationalisation parlementaires", (*revue du centre de recherche et d'études sur les droit fondamentaux*), actualités droit-libertés, 2020, p.02.
- 22 - عبّة حماني، المرجع السابق، ص 1213.
- 23 - المسعود عينة، "الرقابة البرلمانية في الجزائر بين الآليات الدستورية والمتطلبات الفعلية"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة (الجزائر)، المجلد الخامس، العدد الثالث، سبتمبر 2020، ص 355.
- 24 - عبّة حماني، المرجع السابق، ص 1213.
- 25 - ليلى بن بغيلة، المرجع السابق، ص 59.
- 26 - ظريف قدور، "الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آلية ملتسم الرقابة"، المرجع السابق، ص 99.
- 27 - ياسين وعلي، "إشكالية تنصيب الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 16، العدد 04، 2021، ص 481.
- 28 - عبّة حماني، المرجع السابق، ص 1211.
- 29 - التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، المادة 105.
- 30 - التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، المادة 110.
- 31 - مروّة قرساس، هدى عزاز، "آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتفعيلها على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة (الجزائر)، المجلد السادس، العدد الرابع، ديسمبر 2021، ص 41.
- 32 - المرجع نفسه، ص 42.
- 33 - عبّة حماني، المرجع السابق، ص 1211.
- 34 - سميحة مناصرية، المرجع السابق، ص 211.
- 35 - ميلود ذبيح، "رقابة البرلمان على الحكومة بألية الاستجواب-مقاربة تحليلية-"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي-الجزائر، العدد 05، جوان 2012، ص 243.
- 36 - ميلود ذبيح، "فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012-2013، ص 298.