

رقابة البرلمان على بيان السياسة العامة للحكومة على ضوء التعديل
الدستوري لسنة 2016

Parliament's Control Over The Policy Statement Of Government
In Constitutional Revision Of 2016

تاريخ القبول: 2019/12/24

تاريخ الإرسال: 2019/11/04

وتحقيق أهداف مخطط عملها حتى تنال ثقة
البرلمان، ورضا الرأي العام، وبالتالي
الاستمرار في السلطة.

الكلمات الافتتاحية: الحكومة؛ البرلمان؛
بيان السياسة العامة؛ ملتزم الرقابة؛
التصويت بالثقة.

Abstract:

The control of the parliament on the annual statement of the government, whether one year after the date of ratification of the action plan, or one year after the submission of the last annual statement, is one of the most important and most dangerous means of control exercised by the parliament on the government actions which can engender the political responsibility of the government and its departure following a motion of censure or a vote of no confidence.

In view of the importance of this control, the Constitutional Amendment of 2016 obliged the government to submit annually a statement on the general policy of the State to the representative,

زينب عبداللاوي (*)

جامعة باتنة 1- الجزائر

zeineabdellaoui@gmail.com

ملخص:

إن رقابة البرلمان على البيان السنوي
للحكومة سواء بعد مرور سنة من تاريخ
المصادقة على مخطط العمل، أو بعد سنة
على تقديم البيان السنوي الاخير، تعد من
أهم وأخطر الوسائل الرقابية التي يمارسها
البرلمان على الاعمال والانجازات والاهداف
التي حققتها الحكومة خلال سنة، ولهذا
فإن هذه الرقابة قد تؤدي إلى المسؤولية
السياسية للحكومة عن طريق إصدار لائحة
شجب، أو إصدار لائحة ملتزم الرقابة، أو
التصويت بعدم الثقة. ونظرا لأهمية هذه
الرقابة فإن التعديل الدستوري لسنة 2016
وبموجب المادة 98 منه ألزم الحكومة بأن
تقدم سنويا بيانا عن السياسة العامة للدولة
أمام ممثلي الشعب في البرلمان، وهذا ما
يجعل الحكومة تعمل جاهدة على تنفيذ

(*)- المؤلف المراسل.

Keywords: Government; parliament; statement of general policy; motion of censure; vote of confidence.

This makes the government work hard to achieve the objectives of its plan of action in order to gain the confidence of Parliament, the satisfaction of public opinion, and thus.

مقدمة:

بعد مصادقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة ووضع هذا المخطط حيز التنفيذ من طرف الوزير الأول، ولتمكين البرلمان من إجراء المراقبة على أعمال الحكومة وتقييم نتائج هذا العمل طيلة سنة كاملة، نصت المادة 84 من دستور 1996 وكذا التعديل الدستوري لسنة 2008 على أنه: "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة ...". من خلال هذه المادة على الحكومة أن تقدم بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني ليتمكن هذا الأخير من ممارسة سلطته الرقابية على أعمالها، إلا أن الممارسة أثبتت وجود نقص في تطبيق هذه الرقابة، وذلك من خلال إمتناع عدة حكومات عن تقديم بيان السياسة العامة، وهو ما جعل المشرع الدستوري يتدارك هذا النقص في تقديم بيان السياسة العامة للحكومة كل سنة، فنص في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة ...".

وعليه، مامدى نجاعة الرقابة البرلمانية على بيان السياسة العامة للحكومة ؟ وما النتائج المترتبة عليها من خلال المادة 98 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية قسمت الموضوع إلى محورين:

المحور الأول: الإطار القانوني لرقابة البرلمان على بيان السياسة العامة للحكومة .

أولا: مفهوم الرقابة البرلمانية.

ثانيا: عرض بيان السياسة العامة للحكومة على البرلمان ومناقشته.

المحور الثاني: تقييم البرلمان لبيان السياسة العامة للحكومة.

أولا: تقييم المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة.

ثانيا: تقييم مجلس الأمة لبيان السياسة العامة.



المحور الأول: الإطار القانوني لرقابة البرلمان على بيان السياسة العامة للحكومة

تطبيقاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات القائم على التساوي والتعاون والرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية الذي تبناه الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2016، يمارس البرلمان سلطته في الرقابة على أعمال الحكومة من خلال مراقبة "تصرفاتها وأعمالها وقراراتها، ويستطيع من خلال ذلك التحقق من مشروعية تصرفات الحكومة وأعمالها واستهدافها الصالح العام، ويكون له مراجعتها واعادتها إلى جادة الطريق وصوابه ان هي حادت عنه وانحرفت عن الصالح العام"⁽¹⁾ وذلك عن طريق منح الدستور البرلمان عدة وسائل رقابية يمارسها للرقابة على أعمال الحكومة (أولاً)، وأخطر هذه الوسائل الرقابية التي قد تؤدي إلى المسؤولية السياسية للحكومة هو تقديم الحكومة سنوياً عرضاً عن مدى تنفيذ برنامجها الذي سبق وأن وافق عليه البرلمان للمناقشة (ثانياً).

أولاً- ماهية الرقابة البرلمانية:

لم يتول دستور 1996 المعدل سنة 2016 وضع تعريف للرقابة البرلمانية وترك ذلك للفقه، مكتفياً بالنص على أهم الوسائل الرقابية التي يملكها البرلمان للرقابة على أعمال الحكومة (1)، وتثار المسؤولية السياسية للحكومة عند عرضها لبيان السياسة العامة، ومن ثم نتعرض إلى تعريف المسؤولية السياسية للحكومة (2)، وتعريف بيان السياسة العامة (3).

1- تعريف الرقابة البرلمانية: وضع الفقه جملة من التعريفات للرقابة البرلمانية في مجملها تصب في معنى واحد، إختارنا منها ما عرف الرقابة البرلمانية بأنها "رقابة تمارسها مؤسسة دستورية سياسية وسيادية هي البرلمان على أساس أحكام دستورية تحدد سلطات، ووسائل هذه الرقابة على أعمال الحكومة باعتبارها هي الأخرى مؤسسة دستورية تشرف وتقود أعمال الإدارة العامة في الدولة، وتستهدف الرقابة البرلمانية تحريك وانعقاد المسؤولية السياسية للحكومة"⁽²⁾

و الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2016 منح للبرلمان عدة وسائل رقابية لرقابة الحكومة أثناء أداء أعمالها، منها ما لا يثير المسؤولية السياسية للحكومة (أ)، ومنها ما يؤدي إلى إثارة مسؤوليتها (ب).



أ- وسائل الرقابة البرلمانية التي لا تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة: منحت المواد 151، 152 من الدستور البرلمان وسائل رقابية لرقابة الحكومة أثناء أداء مهامها، وذلك عن طريق توجيه الأسئلة الكتابية والشفافية، الإستجاب، وإنشاء لجان للتحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، والهدف من هذه الرقابة هو تبييه وطلب توضحات من الحكومة حول إحدى قضايا الساعة.

ب- وسائل الرقابة البرلمانية التي تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة: منحت المادة 98 من الدستور للبرلمان الرقابة على أعمال الحكومة بعد مرور سنة على موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة، أو بعد مرور سنة على تقديم البيان السنوي الأخير، وذلك لتقييم النتائج المحققة طيلة سنة كاملة، وهذه الرقابة قد تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق إصدار لائحة شجب، أو التصويت على لائحة ملتصق الرقابة، أو التصويت بعدم الثقة.

2- تعريف المسؤولية السياسية للحكومة: تعرف المسؤولية السياسية للحكومة بأنها: تلك المسؤولية التي تقوم على مبدأ مفاذه أنه لا يمكن للحكومة أن تستلم السلطة أو أن تستمر في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة النواب، ومتى فقدت هذه الثقة فإنها تضطر للاستقالة.⁽³⁾

3- تعريف بيان السياسة العامة: يعرف بيان السياسة العامة بأنه: "وسيلة إبلاغ مهمة جدا من الحكومة لأعضاء البرلمان، وإحاطتهم علما بما تم تنفيذه أثناء سنة من تقديم البرنامج، وبما هو في طور الإنجاز، وكذا الآفاق المستقبلية التي تتوي الحكومة القيام بها وكذا الصعوبات التي إعترضتها"⁽⁴⁾.

ثانيا- عرض بيان السياسة العامة للحكومة على البرلمان ومناقشته:

تنص المادة 83 من دستور 1996 المعدل سنة 2008 وكذا المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني". من خلال هذه المادة فإن للوزير الأول أن يضع حيز التنفيذ مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، لذلك فإن الوزير الأول يراقب تنفيذ وتنسيق مخطط العمل الحكومي على مستوى جميع الوزارات⁽⁵⁾ بمساعدة مصالح رئاسية الحكومة⁽⁶⁾.



وحتى تكون الحكومة فعالة وذات وجود طويل نسبيا لتحقيق أهدافها، سمحت آلية المسؤولية السياسية لتحقيق هذه الضمانة، وذلك من خلال "ضمان التواصل بين المواطنين البرلمانيين والحكومة"⁽⁷⁾. عن طريق الرقابة المتبادلة بين البرلمان والحكومة. ولتمكين البرلمان من مراقبة تنفيذ الحكومة لمخطط عملها بصفة دورية، نص دستور 1996 المعدل سنة 2016 على تقديم الحكومة عرض عن بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني ومناقشته (1)، كما يملك الوزير الأول السلطة التقديرية لتقديم عرض عن بيان السياسة العامة لحكومته أمام مجلس الأمة (2).

1- عرض بيان السياسة العامة للحكومة على المجلس الشعبي الوطني ومناقشته:

تنص (المادة 1/84) من دستور 1996 المعدل سنة 2008 على: "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة".

نلاحظ أن هذه المادة لم تحدد من يقوم بتقديم البيان السنوي فكلمة الحكومة تشمل كل من الوزير الأول وأعضاء الحكومة، إذن وفقا لذلك فإنه يمكن لأي عضو من الحكومة أن يقدم البيان السنوي لكن لخطورة هذه الرقابة وما يمكن أن يترتب عنها من مسؤولية سياسية للحكومة فإنه دوما كان الوزير الأول يتولى بنفسه عرض بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، ويمكن أن نقرأ قصد المشرع الدستوري من كلمة الحكومة بدلا عن الوزير الأول لأن المسؤولية المترتبة على بيان السياسة العامة هي مسؤولية تضامنية.

حيث يقوم الوزير الأول بتقديم بيان عن السياسة العامة⁽⁸⁾ إلى المجلس الشعبي الوطني، يحيط من خلاله النواب بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من مخطط العمل، وما هو في طور التحقيق، كما يبرز من خلاله الصعوبات التي أعترضته والأفاق المستقبلية التي ينوي القيام بها⁽⁹⁾.

إلا أنه في ظل دستور 1996 وكذا تعديله في سنة 2008، فإن الحكومة لم تقدم عدة مرات بيان عن السياسة العامة للدولة، حيث أنها خلال 15 سنة قدمت أربع (4) مرات فقط بيان عن السياسة العامة في الفترات التشريعية الثلاث: 1997-2002، 2002-2007، 2007-2012⁽¹⁰⁾.



غير أن المشرع الدستوري الجزائري تدارك هذا النقص وذلك من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث نص في (المادة 1/98) منه على: "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة"⁽¹¹⁾. نلاحظ أن هذه المادة جاءت بصيغة الوجوب الذي يقتضي الأمر، أي إلزام الحكومة بتقديم بيانها السنوي كل سنة سواء بعد تاريخ المصادقة على مخطط العمل أو بعد مرور سنة على تقديم البيان السنوي الأخير، بهذا يتمكن المجلس الشعبي الوطني من فرض رقابته على الحكومة.

وفقا للفقرة الثانية من المادة 98 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 يعقب بيان السياسة العامة مناقشة من قبل النواب تمكنهم من الاطلاع أكثر وتتبع كل مراحل إنجاز وتطبيق مخطط العمل على أرض الواقع بكل جزئياته الدقيقة، وبذلك يسهل على النواب إبداء موقفهم من سياسة الحكومة، وتظهر أهمية هذه المناقشة من الآثار المترتبة عليها والتي قد تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

2- عرض بيان السياسة العامة للحكومة على مجلس الأمة: تنص الفقرة الأخيرة من المادة 98 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على: "يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة"، بموجب هذه المادة فإن للحكومة السلطة التقديرية في أن تقدم أو تمتنع عن عرض بيان عن السياسة العامة أ على مجلس الأمة وليس لهذا الأخير مناقشة البيان، إلا أن الحكومة ملزمة سياسيا بهذا الإجراء، وذلك لعدة أسباب منها⁽¹²⁾:

أ- طالما أن الحكومة تقدم عرضا عن مخطط عملها لمجلس الأمة لكونه شريك في العمل التشريعي مع المجلس الشعبي الوطني، فمن المنطق أنها تعلمه بالحصيلة السنوية لتنفيذ هذا البرنامج.

ب- أن البيان السنوي للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، قد يكون فرصة مناسبة للحكومة لإجراء تعديلات على مخطط عملها وقد يوافق لها المجلس الشعبي الوطني على ذلك، ولذا يصبح من الوجوب اطلاع مجلس الأمة عن هذا التعديل أو التكييف لمخطط العمل.



المحور الثاني: التقييم البرلماني لعرض بيان السياسة العامة للحكومة

بعد عرض ومناقشة بيان السياسة العامة للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني يتولى هذا الأخير تقييم ما جاء فيه وفقاً للوسائل التي منحها له الدستور والقانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (أولاً)، وعند عرض الوزير الأول بيان عن السياسة العامة على مجلس الأمة يمكن لهذا الأخير إصدار لائحة (ثانياً).

أولاً- تقييم المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة للحكومة:

يعقب عرض بيان السياسة العامة مناقشة من قبل النواب، يمكن أن تتوج هذه المناقشة بلائحة (1)، كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة اللجوء إلى ملتصق الرقابة (2)، وللوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة (3).

1- تتويج مناقشة عمل الحكومة بلائحة: تنص (المادة 3/98) من تعديل 2016 على: "يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة". إذن بموجب الدستور، يمكن للنواب بعد اطلاعهم على بيان السياسة العامة للحكومة ومدى التزامها بمخطط العمل المصادق عليه، إبداء موقفهم من سياسة الحكومة عن طريق اقتراح لائحة أو عدة لوائح، غير أن هذه الأخيرة تخضع لعدة شروط أوردها القانون العضوي رقم (16-12)⁽¹³⁾ وهي:

- تقدم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الاثنتين والسبعين (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان.

- يجب أن يوقع اقتراح اللائحة عشرون (20) نائباً على الأقل ليكون مقبولاً وأن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة.

- تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت، في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها.

- إن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه، يجعل اللوائح الأخرى لاغية.

بما أن البرلمان الجزائري يتكون من أغلبية ومعارضة، فإن اقتراح هذه اللوائح يعطي الفرصة أمام المعارضة غير القادرة على توفير النصاب المطلوب للائحة ملتصق الرقابة من أن تلفت نظر الحكومة عن عدم رضائها عن بيان السياسة العامة ومحاولة تقديم

اقتراحاتها وانشغالاتها وبيان النقائص الواردة في هذا البيان، وحتى لو أن هذه اللوائح لم تحصل على الأغلبية، إلا أنها قد تجد صدى أمام الرأي العام، وهذا هو هدف المعارضة الموجودة في السلطة، وهو محاولة كسب الرأي العام بجانبها وإثارة نقاط ضعف الأغلبية أمام الرأي العام.

أما بالنسبة للأغلبية التي انبثقت منها الحكومة، فإنه لا يتصور أن يكون الغرض من اقتراحها للأغلبية معارضة لبيان الحكومة، وإنما قد تكون فيها بعض الملاحظات من أجل تبييه الحكومة وكسب الرأي العام بجانبها أيضا، وسواء كان اقتراح اللائحة من المعارضة أو من الأغلبية أو منهما معا، فإن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه يجعل اللوائح الأخرى لاغية.

"لأن تصويت الأغلبية لصالح لائحة يعني انتفاء الفائدة من التصويت على غيرها طالما أنها لن تقال بالأغلبية"⁽¹⁴⁾.

وعموما، فإن اقتراح هذه اللوائح التي يصادق عليها البرلمان تهدف إلى إحدى النتيجةين وهما:

أ- إما تأييد الحكومة، وبالتالي التعبير عن رضاه عن عملها، وهذا يشكل دعما سياسيا لها ووقفا إلى جانبها وتعبيرا عن إستمرار الثقة فيها، وبالتالي حسن العلاقة⁽¹⁵⁾.

ب- وإما التحفظ من سياستها ولفت انتباهها إلى جوانب التقصير وعدم الالتزام بالبرنامج المتفق عليه، وأن الثقة المتبقية فيها أصبحت مشروطة بالعودة إلى إحترام البرنامج وتجاوز مواطن التقصير، ومثل هذا الموقف يعبر عن إدانة وإنذار للحكومة بأن مشاريع قوانينها قد تصطدم بالرفض أو التعديلات الضرورية لها، كما أن له أثرا سلبيا على الحكومة ويضعها في موقف حرج لدى الرأي العام دون أن يذهب إلى سحب الثقة منها⁽¹⁶⁾.

إلا أنه يمكن للحكومة أن تستقيل -على إثر إصدار لائحة شجب للبيان السنوي للحكومة- من تلقاء نفسها لكونها لا تستطيع مواصلة العمل مع برلمان لا يؤيدها.

2- التصويت على لائحة ملتصق الرقابة: يعقب بيان السياسة العامة مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني للأعمال التي أنجزتها الحكومة خلال السنة، وعلى ضوء هذه



المناقشة يمكن أن يترتب عليها إيداع لائحة ملتمس الرقابة، هذه اللائحة هي إحدى أهم الوسائل الرقابية التي يملكها المجلس الشعبي الوطني ضد الحكومة والتي قد تفضي إلى تنحي الحكومة عن السلطة⁽¹⁷⁾، حيث تنص (المادة 155) من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على: "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية".

نظرا لخطورة هذه اللائحة على إستمرار الحكومة في العمل، تبنى الدستور بنفسه تنظيم مسألة ملتمس الرقابة، ولم يترك ذلك للقوانين الأخرى، فأحاط لائحة ملتمس الرقابة بضمانات قانونية تحد من الإستعمال العشوائي لها ضمانا للاستقرار الحكومي.

المواد (153-154-155) من دستور 1996 المعدل سنة 2016، وكذلك المواد (من 58 إلى 62) من القانون العضوي رقم (16-12)، جاءت لتحيط لائحة ملتمس الرقابة بعدة قيود، وهي:

- إن إستعمال النواب لهذه اللائحة مقيد شرطيا بمناقشة البيان السنوي للحكومة، حيث تنص (المادة 1/153) من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".

وبهذا القيد يكون الدستور قد منح للحكومة ضمانا قانونية لمدة سنة كاملة ضد لائحة ملتمس الرقابة.

- حتى تقبل لائحة ملتمس الرقابة، لابد من توقيعها من قبل (7/1) سبع عدد النواب، ولا يجب أن يقل عدد الموقعين عن هذا النصاب وإلا رفضت اللائحة، هذا ما نصت عليه (المادة 2/153) من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه سبع (7/1) عدد النواب على الأقل".

وإذا توفر هذا النصاب يودع نص ملتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وينشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويعلق ويوزع على كافة النواب. (المادة 60) من القانون العضوي رقم (12-16).



- تنص (المادة 2/154) من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة".

إن مدة (3) أيام تسمع للحكومة ومؤيديها من إجراء الاتصالات اللازمة لإقناع المترددين والأحزاب القابلة للتعامل معها بالوقوف إلى جانبها⁽¹⁸⁾. حتى تتمكن من إفشال هذا الملتمس بانسحاب بعض المصوتين عليه، أو أنها تلجأ إلى الاتفاق مع النواب المعارضين لها حول نقاط الخلاف⁽¹⁹⁾.

وبفضل هذه المدة قد تتمكن الحكومة من الصد لهذه اللائحة وإيقاف مفعولها.

- تنص (المادة 1/154) من الدستور على انه: "تم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب". وقبل التصويت على ملتمس الرقابة تجري مناقشة، (المادة 61) من القانون العضوي رقم (16-12) تبين الجهات التي لها حق تناول الكلمة خلال هذه المناقشة، حيث تنص على: لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا:

- **الحكومة بناء على طلبها**، مكن المشرع الحكومة من أن تتناول الكلمة لأنها المعنية بالتحدي عن السلطة، حتى تتمكن من الدفاع عن نفسها وعلى ما انتهجته من سياسة خلال سنة كاملة، وتقدم كل ما لديها من حجج وينصب تدخلها أيضا على نقد المبادرة بملتمس الرقابة من حيث الموضوع والشكل، وبذلك تعمل الحكومة جاهدة حتى يتأتى التصويت على هذه اللائحة بالرفض⁽²⁰⁾.

- **مندوب أصحاب ملتمس الرقابة**، هذا المندوب يبين الأدلة التي تكشف عن الوجه الحقيقي لأخطاء الحكومة، ومن خلال ذلك يحاول هذا المندوب إقناع النواب غير الموقعين على هذه اللائحة لهدف التصويت لصالح ملتمس الرقابة⁽²¹⁾.

- نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة.

- نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة.

هاذان النائبان، أحدهما يكون بجانب الحكومة والآخر يدعم أصحاب الاقتراح و"يمكن أن يؤثر إحداهما على أغلب النواب، ويتحقق ذلك إذا كان التدخل مدروسا ومعللا وقائما على جملة من الحجج"⁽²²⁾.



بعد الاستماع لهذه المداخلات، يتم التصويت على لائحة ملتزم الرقابة، وحتى يتم قبولها لابد من موافقة أغلبية ثلثي (3/2) النواب جميعا وليس الحاضرين فقط (المادة 1/154) من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتعد هذه النسبة قييدا حقيقيا على قبول هذه اللائحة، خاصة وأن الحكومة من الناحية السياسية تتبثق عن الأغلبية البرلمانية، ولا يمكن أن نتصور من الناحية العملية أن هذه الأغلبية تصوت ضد الحكومة التي تنتمي إليها.

وبواسطة هذا القيد (أغلبية ثلثي النواب)، أفرغ الدستور هذه الرقابة من محتواها، لأن لائحة ملتزم الرقابة عموما تبادر بها المعارضة، هذه الأخير لا يمكن لها أن تجمع هذه النسبة حولها، وبالمقابل الحكومة تساندها الأغلبية خاصة بعد نص (المادة 5/91) من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن رئيس الجمهورية "يعين الوزير الأول بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه".

ويترتب على التصويت على لائحة ملتزم الرقابة إحدى النتيجةتين:

أ- إذا لم تحصل لائحة ملتزم الرقابة على موافقة ثلثي (3/2) النواب، تستمر الحكومة في العمل.

ب- أما في حالة تصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب على لائحة ملتزم الرقابة، فإن ذلك يدل على أن نواب المجلس الشعبي الوطني يعارضون السياسة المنتهجة من طرف الحكومة، وذلك يؤدي إلى قيام المسؤولية التضامنية للحكومة، حيث يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية (المادة 155) من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- التصويت بالثقة: تستخدم الحكومة طلب التصويت بالثقة كوسيلة لتتأكد من مدى تقبل البرلمان لاستمرارها في السلطة، ولتستشف مدى المعارضة التي يمكن أن تتعرض لها حالة ممارستها لاختصاصاتها⁽²³⁾.

إذن، تحريك طلب التصويت بالثقة، يتأتى بطلب من الحكومة تتوجه به إلى البرلمان فتطرح من خلاله مسألة الثقة، والحكومة مخيرة بين اللجوء أو عدم اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة⁽²⁴⁾.



المادة (6-5/98) من دستور 1996 المعدل سنة 2016 تنص على: "للووزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته في هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 147 أدناه".

إذن، فالمبادرة بطلب التصويت بالثقة ينهض بها الوزير الأول، ويتم ذلك بإتباع إجراءات معينة نصت عليها (المادة 6-5/98) من دستور 1996 المعدل سنة 2016، والمواد (63-64-65) من القانون العضوي رقم (16-12)، حيث:

- يتم تسجيل التصويت بالثقة وجوبا في جدول الأعمال بناء على طلب الوزير الأول، إلا أن (المادة 63) لم تحدد المدة اللازمة لإجراء عملية التصويت وتركت الحرية في ذلك للحكومة والبرلمان.

- تتم مناقشة طلب التصويت بالثقة بتدخل الحكومة ويمكن أن يتدخل نائب يؤيد التصويت بالثقة، ونائب ضد التصويت بالثقة (المادة 64).

- إن النصاب المطلوب لكي ينال طلب التصويت بالثقة الموافقة حددت (المادة 65) بالأغلبية البسيطة، ويترتب على هذا التصويت إحدى النتيجتين:

أ- في حالة التصويت الإيجابي على طلب الثقة، فإن كل من الحكومة والبرلمان يستمران في السلطة.

ب- إذا كانت نتيجة التصويت سلبية، فإن الوزير الأول يقدم استقالته لرئيس الجمهورية، ولهذا الأخير أن يقبل إستقالة الحكومة أو يلجأ إلى تطبيق نص (المادة 147) والتي يترتب عليها حل المجلس الشعبي الوطني.

ثانيا- تقييم مجلس الأمة لبيان السياسة العامة للحكوم:

لم ينص دستور 1996 المعدل سنة 2016 والقانون العضوي رقم 12-16، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽²⁵⁾ على أي إجراء يقوم به مجلس الأمة في حالة عرض بيان السياسة العامة عليه، وبما أن مجلس الأمة يمكنه أن يصدر لائحة عند عرض مخطط عمل الحكومة عليه وفقا للفقرة الأخيرة من المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ولأن كل من مخطط عمل الحكومة وبيان السياسة العامة يؤديان إلى إثارة مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، قياسا على ذلك يمكن لمجلس الأمة



أن يصدر لائحة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة عليه. إلا أن هذه اللائحة لا تثير مسؤولية الحكومة.

إلا أن الدكتور لمين شريط يرى بأنه يمكن أن يكون لهذه اللائحة أهمية عندما يناقش المجلس الشعبي الوطني حصيلة عمل الحكومة فقد يصدر لائحة عقب ذلك، وبما أن هذه اللائحة قد تتضمن تحفظات من المجلس الشعبي الوطني على عمل الحكومة، فإن تقديمها للبيان أمام مجلس الأمة قد يصدر هذا الأخير لائحة أيضا يدعم فيها سياسة الحكومة بعكس المجلس الشعبي الوطني، وهذا الدعم السياسي يسمح لها بالاستمرار في تنفيذ سياستها دون أن تضطر إلى طرح مسألة الثقة، وهذا يمكن من تجنب أزمة سياسية.⁽²⁶⁾

وعليه، فإن إثارة مسؤولية الحكومة تكون أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، ذلك لأن المجلس الشعبي الوطني هو الذي يمنحها في البداية تأشيرة الدخول في العمل عند عرضها لمخطط عملها، وهو الوحيد الذي يملك حق سحب الثقة منها.

إلا أن الممارسة في الجزائر في ظل دستور 1996 وكذا التعديلات الواردة عليه سنتي (2008-2016) لم تعرف إسقاط أو محاولة إسقاط الحكومة على أثر بيان السياسة العامة للحكومة، بحيث لم يتم إيداع لائحة ملتصقة بالرقابة، ولم يتقدم الوزير الأول بطلب التصويت بالثقة، لأنه في ظل دستور 1996 كان دوما البرلمان يؤيد برنامج رئيس الجمهورية ويعمل جاهدا على العمل مع الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية. ولم تخرج رقابة البرلمان عن الاستجواب أو إنشاء لجان تحقيق للتحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، أو توجيه الأسئلة الكتابية والشفوية بموجبها يطلب أعضاء البرلمان من الطاقم الحكومي توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، وهذه الوسائل الرقابية لا تؤدي إلى إثارة مسؤولية الحكومة، وإنما الهدف منها هو العمل على رقابة مدى تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية على مستوى جميع القطاعات الحكومية.

خاتمة:

من خلال تحليلنا للمادة 98 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 توصلنا إلى عدة نتائج واقتراحات نوجزها فيما يلي:



أولا- النتائج:

1- المادة 98 من الدستور أسندت سلطة الرقابة على بيان السياسة العامة للحكومة إلى غرفتي البرلمان، دون منح فعالية الرقابة للغرفة العليا، وبذلك بقيت سلطة الرقابة الفعلية التي تؤدي إلى المسؤولية السياسية للحكومة مقتصرة على الغرفة السفلى فقط

2- بموجب المادة 1/98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ألزم الدستور الحكومة بتقديم عرض عن بيان السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني كل سنة سواء بعد تاريخ المصادقة على مخطط العمل أو بعد مرور سنة على تقديم البيان السنوي الأخير، وهذه نتيجة إيجابية جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 تمكن المجلس الشعبي الوطني من فرض رقابته على أعمال الحكومة.

3- يمكن للحكومة أن تستقيل من تلقاء نفسها عند تتويج مناقشة البيان السنوي للحكومة بلائحة شجب لكونها لا تستطيع مواصلة العمل مع برلمان لا يؤيدها.

4- بما أن لائحة ملتزم الرقابة عموما تباشرها المعارضة وبالمقابل الحكومة تساندها الأغلبية إن لم نقل تتبثق عنها وفقا للمادة (5/91) من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنه لا يمكن للمعارضة أن تجمع حولها نسبة أغلبية ثلثي النواب. وعليه، فإن إصدار لائحة ملتزم الرقابة ضد الحكومة من الناحية العملية غير ممكن.

5- نتيجة لخطورة التصويت السلبي على طلب الثقة الذي تتقدم به الحكومة أمام النواب والذي قد يؤدي إلى حل البرلمان وما يترتب على ذلك من نتائج سلبية، بهذا يكون المشرع الدستوري قد أفرغ مضمون التصويت بالثقة من محتواه وذلك بتقييد سلطة المجلس الشعبي الوطني في التصويت على طلب الثقة.

ثانيا- الاقتراحات:

1- نقتح منح صلاحية الرقابة الفعلية لمجلس الأمة وذلك بإلزامية الحكومة بتقديم عرض عن بيان السياسة العامة ومناقشته على مستوى مجلس الأمة وإصدار هذا الأخير لائحة يقيم من خلالها أداء الحكومة وذلك لتبنيه الحكومة عن مواطن التقصير دون أن يؤدي ذلك إلى المسؤولية السياسية للحكومة



- 2- نقترح تخفيض نسبة التصويت على ملتزم الرقابة إلى نسبة (1/2) نصف الأعضاء الحاضرين، وهذا ما قد يمكن المعارضة من تفعيل ممارستها لدور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.
- 3- نقترح إلغاء ربط التصويت بعدم الثقة بحل البرلمان تفعيلاً لدور الرقابة الممنوحة لهذا الأخير، ويبقى لرئيس الجمهورية في حالة التصويت من طرف البرلمان بنزع الثقة من الحكومة أن يعين حكومة جديدة دون اللجوء إلى حل البرلمان.

الهوامش والمراجع:

- (1)- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2006، ص 9.
- (2)- خرياش عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007 ص 101.
- (3)- عمار عباس، المرجع السابق، ص 261.
- (4)- المرجع نفسه، ص 120.
- (5)- تنص المادة 6/85 من دستور 1996 والمادة 5/85 من تعديل 2008 والمادة 6/99 من تعديل 2016 على أن الوزير الأول: "يسهر على حسن سير الإدارة العمومية".
- (6)- إن لكل وزير أول أن يدير جهازه الإداري ومصالحه بحسب تصوره للعمل الحكومي، ومن ثم فالوزير الأول هو المستحوذ الأساسي على السلطة الإدارية ويساعده في ذلك ثلاثة مراكز لدراسة وتسيير الشؤون الحكومية وهي: مدير الديوان، رئيس الديوان، والمكلفين بمهام للتفصيل أكثر:
- Abdelkader Boulsane, «les services du chef du gouvernement», revue de l'école national d'administration, volume 4 1-1994, P 67-70.
- (7)- Christian bidégary, et chandeemeri, la responsabilité politique, paris: editionsdalloz, 1998, P 50.
- (8)- يمكن تصنيف السياسة العامة للدولة في ثلاثة أنماط رئيسية وهي:
- التصنيف في إطار أهداف الدولة الكلية.
 - التصنيف في إطار القطاعات المهنية والفنية.
 - تصنيف السياسات العامة في ضوء طبيعة الوظيفة.
- للتفصيل أكثر انظر: -عبد النور ناجي ومبروك ساحلي، مقدمة في دراسة السياسة العامة، عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014، ص 29-32.
- (9)- عبدالله بوقفة، الدستور الجزائري- نشأته- أحكامه- محدداته-، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، ط 1، 2002، ص 186.



- (10) - للتفصيل أكثر انظر: سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - السلطة التشريعية والمراقبة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ج 4، ص 167.
- (11) - هذا ما أكدته المادة 51 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 28 غشت سنة 2016، ص 60.
- (12) - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 27.
- (13) - المواد 52-53-54-55-56، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016، العدد 50، ص 60-61.
- (14) - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 488.
- (15) - الأمين شريط، "العلاقة بين البرلمان والحكومة"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، يومي 23-24 أكتوبر 2000، ص 25.
- (16) - نفس المرجع، ص 25.
- (17) - زينب عبد اللاوي، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة باتنة، 2004-2005، ص 116.
- (18) - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 165.
- (19) - أو صديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري - السلطات الثلاث -، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2004، ج 3، ص 276.
- (20) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة -، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002، ص 214.
- (21) - نفس المرجع، ص 215-216.
- (22) - نفس المرجع، ص 118.
- (23) - سعيد السيد علي، النظام البرلماني والمسؤولية السياسية، القاهرة: دار الكتاب الحديث، سنة 2009، ص 106.
- (24) - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 169.
- (25) - النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، العدد 49 الصادرة بتاريخ 22 غشت سنة 2017.
- (26) - أمين شريط، المرجع السابق، ص 27.