

مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

The government's plan of action before the Nation Council in the 2020 algerian constitutional amendment

كارون محمد أرزقي*، جامعة مولود معمري - تيزي وزو

karounmooh@gmail.com

تاريخ إرسال المقال: 25 / 09 / 2022 تاريخ قبول المقال: 26 / 10 / 2022 تاريخ نشر المقال: 02 / 11 / 2022

الملخص:

يشكل عرض مخطط عمل الحكومة أمام البرلمان المعيار الرقابي الأصلي لمختلف وسائل الرقابة البرلمانية. تنصب الرقابة على مدى إمكانية الانجاز والمدة المحددة لكل مشروع مقرر في مخطط الحكومة. ليس لتدخل الوزير الأول أو لرئيس الحكومة أمام مجلس الأمة تلك المكانة القانونية التي يتمتع بها تدخله أمام المجلس الشعبي الوطني بل هو مجرد إجراء رمزي لا تترتب عليه أية مسؤولية قانونية تذكر. يظهر ذلك من خلال المعالجة الدستورية والقانونية لهذا التدخل والنتائج المترتبة عنه. مكن المؤسس الجزائري مجلس الأمة من سلطة إصدار لائحة تتعلق بمخطط عمل الحكومة الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، غير أن عدم اقتران اللائحة بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة أفرغها من أي محتوى حقيقي لتتحول عادة هذه اللائحة إلى مجرد أداة للتأييد والمساندة اللامشروطة.

الكلمات المفتاحية: مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، البرلمان، مخطط عمل الحكومة، المسؤولية السياسية للحكومة.

Abstract:

The presentation of the government's plan of action to parliament is the original control parameter of the various means of parliamentary oversight. The intervention of the Prime Minister or the Government chief before the Nation Council does not have the legal status it enjoys in comparison to his intervention before the National People's Assembly. The Algerian legislator has empowered the the Nation Council to issue a regulation on the government's action plan approved by the National People's Assembly. However, the lack of association of the regulation with the political responsibility of the government has emptied it of any real content and transformed it into a simple tool of support and unconditional accompaniment.

Keywords: Nation Council, National People's Assembly, parliament, the government's plan of action, the political responsibility of the government.

مقدمة :

يحق للشعب ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة بطريقة غير مباشرة من خلال البرلمان الذي يُعدّ مجالاً للتعبير عن الإرادة الشعبية، ومراقبة أعمال السلطات العمومية. تمارس الرقابة البرلمانية من قبل مؤسسة دستورية المتمثلة في البرلمان، وتُطبّق على مؤسسة دستورية أخرى المتمثلة في الحكومة. إلاّ أنّه لا يمكن تكييف رقابة البرلمان على أعمال الحكومة بالرقابة الشعبية، وإنّما هي رقابة سياسية بالتفسير السليم لمبدأ الفصل بين السلطات.

تتمثل آليات توازن المؤسسات والسلطات في مجموع الأدوات الدستورية والقانونية المتاحة لمجلس من المجالس النيابية للقيام بعملية مناقشة وإثراء البرنامج أو مخطط عمل الحكومة المعروض عليه قبل دخوله حيز التنفيذ، ومتابعة مراحل تقدمه وتقييمه بعد تنفيذه مع إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. تمتاز هذه الآليات بطبيعة سياسية تختلف آثارها باختلاف التنظيم الدستوري والقانوني للهيئة الرقابية المتاحة لها استخدامها وممارستها ومدى إمكانية إعمالها¹.

تقوم المسؤولية السياسية للحكومة على مبدأ مفاده أنه لا يمكن للحكومة أن تستلم السلطة أو أن تستمر في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة النواب، ومتى فقدت هذه الثقة تضطر للاستقالة². خلافاً لذلك، لا تتمتع الغرفة الثانية في النظام السياسي الجزائري بآليات دستورية وقانونية من شأنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. يُعدّ وقوف الوزير الأول أمام مجلس الأمة بمناسبة تقديمه عرض حول مخطط عمل حكومته إجراء ودياً ورمزياً لا يُرتّب أي مسؤولية للحكومة.

بعد تقديم الحكومة لمخطط عملها أمام المجلس الشعبي الوطني، و ما يترتب عليه من إمكانية إثارة مسؤوليتها السياسية، يكتفي الوزير الأول أو رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري بتقديم عرض إعلامي عن مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة (المطلب الأول)، يترتب عليه إمكانية إصدار لائحة عديمة الأثر القانوني (المطلب الثاني).

من أجل الإجابة على إشكالية البحث المتمثلة في "هل يعتبر تقديم مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة أداة حقيقية للرقابة على أعمال الحكومة أم مجرد إجراء رمزي؟ نتبع في هذه الدراسة المنهج التحليلي النقدي من أجل الوصول إلى هدف دراستنا، وكشف النقائص التي تعاني منها الغرفة الثانية في النظام البرلماني الجزائري، بمناسبة عرض الحكومة لمخطط عملها.

خطة البحث:

المطلب الأول: المصادقة التلقائية لمخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة.

الفرع الأول: تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثاني: الاكتفاء بتقديم عرض إعلامي لمخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة.

المطلب الثاني: إمكانية إصدار لائحة عديمة الأثر القانوني.

الفرع الأول: إمكانية إصدار لائحة.

الفرع الثاني: انعدام الأثر القانوني للائحة.

المطلب الأول: المصادقة التلقائية لمخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة.

لا يمكن للحكومة المضي في تنفيذ خطة عملها إلا بعد حصولها على التزكية من ممثلي البرلمان، على أساس أن الحكومة لا يمكنها تسلم السلطة أو الاستمرار في ممارستها ما لم تكن حائزة على ثقة ودعم النواب، ومتى زالت أو حُجبت عنها هذه الثقة فإنها تكون مضطرة لتقديم استقالتها. لم يشذ المؤسس الجزائري عن هذه القاعدة، إذ تلتزم الحكومة بتقديم مخطط عملها أمام المجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول)، وتكتفي بتقديم عرض إعلامي عن هذا مخطط أمام مجلس الأمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.

يُعدّ برنامج الحكومة الإطار الذي تفرغ فيه السياسة العامة والإستراتيجية الشاملة التي تنتهجها الدولة. يتضمن عادة المبادئ والأهداف والوسائل المستعملة في كافة المجالات، ويُشكّل الأداة المادية والقانونية التي يستند عليها البرلمان لرقابة أعمال الحكومة. عرّفه كل من الأستاذان جيكال وأبريل بأنه "أول ميثاق واتفاق رسمي بين الحكومة والبرلمان، يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة"³.

إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية، يعيّن رئيس الجمهورية وزيرا أولا ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي، ويعرضه على مجلس الوزراء⁴. أما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية غير الأغلبية الرئاسية، يعيّن رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية ويكلفها بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية. إذا لم يصل رئيس الحكومة المعيّن إلى تشكيل الحكومة في أجل ثلاثين (30) يوما يعيّن رئيس الجمهورية رئيس حكومة جديد يكلفه بتشكيل حكومة⁵.

تكون الحكومة مطالبة منذ أول تعيين لها من طرف رئيس الجمهورية بقياس مدى ثقة الأغلبية البرلمانية فيها من خلال طلب تزكية مخطط العمل الذي ترغب في تطبيقه طوال تواجدها في السلطة. يلتزم الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني خلال 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة حسب نص المادة 47 من القانون العضوي 16-12. لا يشرع النواب في المناقشة العامة إلا بعد مرور سبعة (07) أيام من تبليغ مخطط عمل الحكومة للغرفة الأولى⁶. يمكن للوزير الأول أو لرئيس الحكومة أن يكتف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني بالتشاور

مع رئيس الجمهورية⁷. يتم التصويت على المخطط خلال عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة⁸.

لا تسمح المناقشة التي لا تدوم سوى عشرة (10) أيام لكل نواب المجلس بالتدخل، وحتى وإن حدث عكس ذلك، لا يكفي الوقت للتعرف على تفاصيل المخطط. تتحول بذلك المناقشة إلى مجرد إجراء شكلي بدون محتوى يغلب عليها الطابع السطحي، حيث دامت مناقشة مخطط عمل الحكومة لسنة 2021 تسعة (09) أيام فقط، من 06 سبتمبر إلى 14 سبتمبر 2021⁹. غالبا ما تنتهي المناقشة بمصادقة نواب الأحزاب المشكلة للأغلبية في البرلمان، وبتنديد الأقلية المعارضة للحكومة. وصل عدد المصوتين بـ"نعم" على مخطط الحكومة لسنة 2021 في جلسة التصويت التي انعقدت بتاريخ 16 سبتمبر 2021 إلى 318 صوتا مقابل 65 صوت بـ"لا"¹⁰.

لم ينظم كل من التعديل الدستوري لسنة 2020 والقانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الأغلبية المطلوبة من أجل المصادقة على مخطط عمل الحكومة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ليتكفل بذلك النظام الداخلي للغرفة الأولى. لا يصح التصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست (06) ساعات على الأقل واثنى عشر (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين¹¹.

بعد تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني وعلى ضوء المناقشة، يتم إما تأييد وجهة نظر الوزير الأول أو رئيس الحكومة والمصادقة عليه أو يطلب منه تكييف المخطط. تخضع عملية تكييف مخطط عمل الحكومة للسلطة التقديرية للوزير الأول أو رئيس الحكومة، إذ لم تلزمه بذلك الفقرة الثانية من المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020، باستعمالها لعبارة "يمكن للوزير الأول أن يكييف...". يحمل منح الحكومة السلطة التقديرية في تكييف مخطط عملها تناقضا عمليا بسبب التآرجح في المصطلحات، فمن جهة فرض على الحكومة تقديم مخطط عملها ومن جهة أخرى منح لها إمكانية عدم تكييف هذا المخطط حسب توجيهات المجلس الشعبي الوطني¹².

في حاله عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يلتزم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وبقوة القانون تقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية. يقوم هذا الأخير بتعيين وزير أول أو رئيس حكومة جديد يقع على عاتقه إعداد مخطط عمل جديد وعرضه على غرفتي البرلمان¹³. يعتبر رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية عملية انتحارية للغرفة الأولى يترتب عليها الحل الوجوبي، واستمرار الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر¹⁴.

تعد استقالة الحكومة في حالة رفض مخطط عملها أمراً طبيعياً ومنطقياً كون المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يمنح موافقته على النصوص التشريعية التي تأتي لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية أو برنامج الحكومة. يؤدي استمرار الحكومة في العمل لرفض المجلس الشعبي الوطني لجميع القوانين المعروضة عليه من طرف الحكومة، مما يؤدي إلى حدوث انسداد أكيد بين المؤسسات الدستورية في الدولة. تقاديا لهذا المأزق السياسي لابد أن تستقيل الحكومة، ويستحسن تعيين وزير أول أو رئيس حكومة جديد منعا لكل اصطدام بين الحكومة والبرلمان مجدداً. تتأكد بذلك المسؤولية المزدوجة للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، من جهة أمام رئيس الجمهورية ومن جهة أخرى أمام البرلمان، وفي هذه الحالة تكون مسؤولية تضامنية وليست مسؤولية فردية¹⁵.

أكدت جميع التجارب العملية أنّ مناقشة مخطط العمل الحكومي هو مجرد آلية جردت من كل فعالية ومن أي تأثير على تواجد واستمرار الحكومة كقطب ثان للجهاز التنفيذي، بحكم أن الضوابط التي أحيطت به جعلت المجلس الشعبي الوطني عاجزاً على إحراج الحكومة عند توظيفه، خصوصاً وأن مناقشة هذا المخطط ما هي إلا إجراء روتيني تقوم به الحكومة بغية الاستجابة للنص الدستوري لا غير، أما مسألة التصويت على مخطط عملها ونيلها الثقة من المجلس الشعبي الوطني فهي من الأمور والمسائل التي تعتبر شبه محسومة بالنسبة لها.

لا تجد الحكومة أية صعوبة في الحصول على مصادقة النواب بشأنه، حيث أنه لا يستهدف النواب من خلاله محاسبة وتقويم الحكومة بقدر ما يستغلونه في كل مرة كفرصة لمخاطبة الرأي العام الوطني وإيصال رسائل ومواقف الحكومة والأحزاب المؤيدة لها، وحتى المعارضة لها. تتحول الغرفة الأولى على إثرها من سلطة لها نفوذ في رسم السياسة العامة للدولة ومراقبة كيفية تنفيذها إلى مجرد منبر لمخاطبة الرأي العام بغية الاستعطاف السياسي والتنافس بين الأحزاب والتيارات السياسية للوصول إلى كسب ود القاعدة الشعبية وتعاطفها مع هذا التيار أو ذاك¹⁶.

لا تبدأ الحكومة في تنفيذ مخطط عملها مباشرة بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني، بل يحتاج أيضاً إلى موافقة مجلس الأمة. يلتزم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بتقديم عرض إعلامي حول مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة الثانية.

الفرع الثاني: الاكتفاء بتقديم عرض إعلامي لمخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة.

يشكل عرض مخطط عمل الحكومة أمام البرلمان المعيار الرقابي الأصيل لمختلف وسائل الرقابة البرلمانية. تنصب الرقابة على مدى إمكانية الانجاز والمدة المحددة لكل مشروع مقرر في مخطط الحكومة¹⁷. ليس لتدخل الوزير الأول أمام مجلس الأمة تلك المكانة القانونية التي يتمتع بها تدخله أمام

المجلس الشعبي الوطني بل هو مجرد إجراء رمزي لا تترتب عليه أية مسؤولية قانونية تذكر. يظهر ذلك من خلال المعالجة الدستورية والقانونية لهذا التدخل والنتائج المترتبة عنه.

إذا كانت أول عقبة تواجه الوزير الأول أو رئيس الحكومة هي تقديم مخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني والدفاع عليه بالخوض في أدق تفاصيل المخطط من أجل الحصول على الموافقة أو وضع مسؤولية الحكومة محل الثقة، فإن مسألة تقديم العرض أمام مجلس الأمة تعتبر وجوبية كذلك لكنها لا تظهر بنفس الدرجة والمكانة¹⁸. ليس ثمة ما يلزم الوزير الأول بتقديم كل مخطط عمل حكومته أمام الغرفة الثانية بل يكفي فقط بعرض الأهداف والمحاور الكبرى دون الخوض في تفاصيل وجزيئات المخطط على غرار ما تم أمام المجلس الشعبي الوطني¹⁹.

من أمثلة ذلك ما تفضل به رئيس الحكومة السابق علي بن فليس أمام أعضاء مجلس الأمة عند القيام بعرض برنامج الحكومة بقوله "يسعدني أن أتقدم أمامكم... لأعرض عليكم المحاور الكبرى لبرنامج الحكومة"²⁰. يضطر في هذه الصورة أعضاء الغرفة الثانية إلى الاستماع للعرض المقدم من طرف الحكومة بصفة عامة وموجزة مما قد يؤدي إلى عدم تسجيل الأعضاء عدة نقاط تبرر فتح مناقشة عامة.

يلتزم الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة، وهو ما نصت عليه المادة 3/106 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في فقرتها الثالثة "يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني". يكون ذلك خلال عشرة أيام على الأكثر التي تعقب موافقة النواب عليه²¹. قيد التعديل الدستوري لسنة 2020 مجلس الأمة بإضافة عبارة "مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني" إلى نص المادة 106 من الدستور. وضعت هذه العبارة مجلس الأمة داخل إطار المجلس الشعبي الوطني ليكون بذلك عرض الوزير الأول أو رئيس الحكومة في الغرفة الثانية مجرد عرض عادي. في حين أن الفقرة الثالثة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 تنص "يقدم رئيس الحكومة عرض حول برنامجه لمجلس الأمة" ولا تربط كيفية العرض بالغرفة الأولى.

لم يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 ما يفيد إمكانية فتح مناقشة عامة من طرف أعضاء مجلس الأمة بعد انتهاء الوزير الأول أو رئيس الحكومة من عرض مخطط عمل حكومته ولم يأذن صراحة للمجلس للقيام بعملية المناقشة العامة، وعليه فإن المناقشة غير جائزة دستوريا. خالفت الممارسة وأكدت تمتع الغرفة الثانية بحق مناقشة عرض الوزير الأول²²، وأنشأت لمجلس الأمة حقا دستوريا منح لأعضائه فرصة الإدلاء بملاحظاتهم وآرائهم وتحفظاتهم بشأن مخطط عمل الحكومة. أدخلت هذه المناقشة مجلس الأمة في أزمة مع المجلس الشعبي الوطني، وعرضه لانتقادات شديدة مفادها عدم دستورية مناقشة برنامج الحكومة من طرفه.

ثار جدل بين أعضاء الغرفتين الأولى والثانية بعد عرض أول برنامج حكومة أمام مجلس الأمة في 29 مارس 1998 في أول تجربة له²³، حين ناقش أعضاء مجلس الأمة برنامج حكومة أحمد أويحي. أثارت

المناقشة حفيظة بعض النواب ودفعوا بعدم دستورية المناقشة واعتبروا ذلك تدخلا في اختصاص الغرفة الأولى. رد على ذلك رئيس مجلس الأمة بشير بومعزة بقوله أن "مناقشة مجلس الأمة لبرنامج الحكومة يدخل في إطار البيداغوجيا البرلمانية الديمقراطية وهو يفيد كثيرا، بحيث يمكن لرئيس الحكومة وأعضاء حكومته الاطلاع أكثر على مشاكل البلاد. هذا التقليد أو العادة لابد من المحافظة عليها"²⁴. أضاف مقرر أيت العربي عضو مجلس الأمة أن "اعتراض بعض النواب على مناقشة مجلس الأمة لبرنامج حكومة أحمد أويحي يرتكز على أسباب سياسية آنية لا علاقة لها بالدستور، إن الدستور لا يمنع المناقشة في مجلس الأمة ولا يحدد مجالها"²⁵.

حدّد التعديل الدستوري لسنة 2020 رقابة البرلمان بغرفتيه للحكومة في المواد 106، 111، 157، 158، 160، 159، بينما خصّص للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة الرقابة المنصوص عليها في المادتين من 161 و162. نظمت المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مسألة الرقابة الممارسة على مخطط عمل الحكومة، ولم تتضمن ما يفيد إمكانية فتح مناقشة من طرف مجلس الأمة حول العرض المقدم من قبل الوزير الأول أو من طرف رئيس الحكومة، كما لم تتطرق كل القوانين العضوية المنظمة لغرفتي البرلمان وعملهما²⁶ وكذا مختلف الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة إمكانية فتح مناقشة، لذلك تُعدّ هذه المناقشة غير دستورية²⁷.

ردّا على الانتقادات التي واجهها مجلس الأمة، حاول البعض الدفاع عن وجهة نظر الغرفة الثانية. اعتبر الأستاذ عبد المجيد جبار أن سكوت المؤسس يفسر على أنه عدم اعتراف لمجلس الأمة بحق المناقشة. إلّا أنه عند أخذ الدستور بالمفهوم الديناميكي والتنظيمي فإنّ الجهة الوحيدة التي تتمتع بتقدير دستورية المناقشة هي مجلس الأمة والحكومة. لينتهي بالقول أنّ مناقشة مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة لا يُشكّل استبعادا لنص دستوري، وإنّما مجرد ممارسة دستورية لم تعارضها الحكومة²⁸، بل على العكس كل رؤساء الحكومات المتعاقبة قبلوا الرد على تدخلات أعضاء مجلس الأمة²⁹.

يُعتبر التقرير الذي قدّمه الأستاذ عبد المجيد جبار، المتضمن سلامة مناقشة مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة مبررا سياسيا أكثر منه قانوني. كما أنّه اعترف بنفسه أنّ سكوت المؤسس الجزائري يُفسر على أنّه منع وليس إباحة. لذلك تعودّ مجلس الأمة على مناقشة برنامج الحكومة سابقا ومخطط عملها حاليا فَرَض دستورية على إجراء غير دستوري. يمكن تفسير سكوت الحكومة على هذا الإجراء المخالف للدستور بعدم أهميته من الناحية القانونية، كونه لا يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. كما أنّه لا يُعقل أن يصادق مجلس الأمة لاحقا على قوانين تتعلق بتنفيذ برنامج يجهله، خاصة وأنّ تنفيذ هذا البرنامج على أرض الواقع يحتاج للوسائل التشريعية³⁰.

المطلب الثاني: إمكانية إصدار لائحة عديمة الأثر القانوني.

مكّن المؤسس الجزائري مجلس الأمة من سلطة إصدار لائحة تتعلق بمخطط عمل الحكومة الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول)، غير أن عدم اقتران اللائحة بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة أفرغها من أي محتوى حقيقي لتتحول إلى مجرد أداة للتأييد والمساندة اللامشروطة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إمكانية إصدار لائحة.

منحت الفقرة الثالثة من المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لأعضاء مجلس الأمة إمكانية إصدار لائحة عقب تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة عرض حول مخطط عمل الحكومة. وهو ما أكدّه كذلك كل من القانون العضوي رقم 16-12³¹ والنظام الداخلي لمجلس الأمة³². يعد اقتراح لائحة³³ بشأن مخطط عمل الحكومة حقا لأعضاء مجلس الأمة. يستوجب لقبول الاقتراح توقيع ثلاثين (30) عضوا على الأقل، ويمكن للعضو أن يوقع أكثر من لائحة واحدة. يجب أن تودع اللائحة من طرف مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض³⁴، خلافا لنواب المجلس الشعبي الوطني اللذين منح لهم المشرع أجل 72 ساعة لتقديم اقتراح اللائحة.

في ظل غياب نصوص قانونية واضحة تتعلق بمضمون اللائحة نكون أمام احتمالين، إمّا لائحة تأييد لمخطط عمل الحكومة أو لائحة رفض لمخطط عمل الحكومة³⁵. وإن كان واقع التعامل في الأنظمة البرلمانية يُفيد أنّ اقتراح لائحة يُعدّ خطوة للفت انتباه الحكومة وإنذارها بوجود معارضة لسياستها. تعد اللائحة شكلا من أشكال الإنذار والتوبيخ، تتخذ الحكومات مبررا كافيا لتقديم استقالتها قبل أن تسحب منها الثقة بشكل صريح³⁶.

أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر أنّ عرض مخطط عمل الوزير الأول أو رئيس الحكومة أمام مجلس الأمة عادة ما يكون فرصة للتدعيم والمساندة وتبادل التشكرات. يظهر ذلك جليا من خلال تدخل رئيس مجلس الأمة، بمناسبة عرض برنامج رئيس الحكومة آنذاك السيد إسماعيل حمداني "نحن متأكدون من نجاحك لأننا نعرفك وكذا تجربتك الواسعة في هذا المجال... وقد استفدنا من تدخلاتك في السنة الماضية حين كنت عضوا فيه، باسم الجميع أقول لك أنّ الكل هنا مستعد لتقديم الدعم والمساعدة الممكنة لانجاز مهمتك... أنت هنا بين عائلتك"³⁷.

يصعب عمليا على مجلس الأمة إصدار لائحة تتضمن بيانا سلبيا ينتقد فيه الحكومة. يعود ذلك إلى اشتراط ثلاثين (30) عضوا لاقتراح لائحة وأغلبية أعضاء مجلس الأمة للتصويت عليها. تحقّق الأغلبية المطلوبة أمر مستبعد لأنّ أغلبية الأعضاء المنتخبين ينتمون إلى نفس الحزب أو الأحزاب المشكلة للحكومة، ممّا يجعل التوافق سهلا بين الحكومة والأغلبية البرلمانية. أمّا الأعضاء المعيّنين لا يتوقع لجوئهم إلى معارضة الحكومة، على اعتبار أنّ مخطط العمل الذي قدّمه الوزير الأول ما هو إلّا تنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية³⁸. فمن غير المعقول وقوف الأعضاء المعيّنين ولو أدبيا ضدّ من له سلطة تعيينهم، ولو أنّ

النصوص القانونية لا تفرض ضرورة التوافق المطلق بين رئيس الجمهورية والثلث المعين. حتى في حالة وجود أغلبية برلمانية معارضة لرئيس الجمهورية، لا يمكن للأعضاء المعيّنين المصادقة على اللائحة لأنهم يشكلون أقلية.

الفرع الثاني: انعدام الأثر القانوني لللائحة.

لا تعتبر ممارسة مجلس الأمة لسلطة إصدار لائحة التزاما يقع على عاتق الأعضاء بل هو حق لهم. يظل المجلس سيّدا في تقرير اللجوء إلى إصدارها من عدمه، فهو يحظى بسلطة تقديرية بهذا الشأن. حتّى وإن تم تجاوز كلّ العراقيل التي نصّ عليها كلّ من الدستور والقانون العضوي 16-12، وتمّ إيداع اقتراح اللائحة والمصادقة عليها، يبقى أثرها ضعيفا لا يُشكّل تهديدا على وجود الحكومة. مقابل هذه السلطة التقديرية فإنه سيّان أن تكون هذه اللائحة سلبية أم ايجابية طالما أن ذلك لا يؤثر على المركز القانوني للحكومة، ولا يترتب عليها أي جزاء قانوني.

ليس لللائحة التي يصوّت عليها مجلس الأمة أي أثر قانوني على مخطط عمل الحكومة ولا يترتب عليها إثارة مسؤوليتها السياسية. فهي مجرد وسيلة يمكن من خلالها للغرفة الثانية أن تقدّم ملاحظاتها للحكومة، وتلفت نظرها لبعض النقائص التي تضمّنها مخطط عمل الحكومة³⁹، أو فرصة للتعبير عن الولاء والمساندة. لذلك، فاللائحة التي يصدرها مجلس الأمة مجردة من أي جزاء ولا تتمتع بأي قيمة قانونية إلزامية. لا يصدق ذلك من وجهة نظر سياسية، إذ يتأثر مركز رئيس الحكومة أو الوزير الأول سلبا أو إيجابا تبعا لموقف مجلس الأمة الذي عبرت عنه اللائحة⁴⁰.

على الرغم من أن هذه اللائحة ليس لها أي أثر قانوني على مصير الحكومة لأنّ سبق لها وأن حصلت على ثقة الغرفة الأولى الممثلة لنواب الأمة⁴¹، إلا أن التصويت على هذه اللائحة على حد تعبير الأستاذ لمين شريط "مسألة حتمية وذات قيمة وأثر سياسي جوهري، حيث في حالة الموافقة على البرنامج يمكن للحكومة أن تعمل بثقة وراحة كبيرة بحكم هذا التأييد والمساندة، أما في حالة التحفظ على البرنامج أو بعض جوانبه فإنها ستأخذ ذلك بعين الاعتبار عند وضع مشاريعها بقصد الحصول على رضا مجلس الأمة"⁴²، وإلا يقوم برفض بعض القوانين.

تجدر الإشارة إلى أنه حدث وأن قام مجلس الأمة بإدراج إمكانية إنهاء المناقشة المفتوحة بالمصادقة على لائحة. كان ذلك بموجب التعديل الذي أدخله على المادة 104 من نظامه الداخلي لسنة 1999 والتي تنص "يمكن أن تنتهي المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95". بعد عرض تعديل النظام الداخلي على المجلس الدستوري تبين أن مجلس الأمة أقر هذه الإمكانية دون أن يبين الأساس المعتمد عليه، مع العلم أن المؤسس الجزائري حدد بمقتضى المادة 80 من دستور 1996 الحالة

الوحيدة التي يمكن فيها لمجلس الأمة إصدار لائحة. لذلك حين أوردت الغرفة الثانية حالة أخرى يمكنها فيها المصادقة على لائحة غير تلك المنصوص عليها في المادة 80 تكون قد خالفت أحكام الدستور⁴³.

لا يتمتع مثل الحكومة أمام مجلس الأمة بمناسبة عرض الوزير الأول مخطط عمل حكومته بأية أهمية كبيرة، لأن مسؤوليتها السياسية منعدمة أمامه. يكتفي مجلس الأمة بممارسة رقابة شكلية لا آثار قانونية مباشرة لها ولا ترتقي إلى درجة الرقابة الفعالة، بل تبقى رقابته مجرد جمع للمعلومات.

الخاتمة:

لم يكن الهدف من اعتناق فكرة الغرفة الثانية في النظام البرلماني الجزائري تدعيم البرلمان بقدر ما كان إضعافا وتقوييدا إضافيا له. يثبت الواقع العملي أن المجلس لم يساهم في إعطاء دفع جديد للعمل التشريعي والرقابي للبرلمان والحد من تدخل السلطة التنفيذية، بل على العكس من ذلك ساهم بشكل قوي في إضعاف الغرفة الأولى المنتخبة. على الرغم من التعديلات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 في محاولة لتعزيز العمل الرقابي لمجلس الأمة، ما يزال هذا الأخير يمارس رقابة هادئة وشكلية إذ يعد مثل الحكومة أمامه بمناسبة تقديم عرض عن مخطط عملها أداة رقابية صورية وغير فعلية ولا يحمل تهديدا حقيقيا لوجودها، لأن مسؤوليتها السياسية منتقية أمامه.

من أجل تحسين الأداء النيابي وتفعيل دور الغرفة الثانية في المجال الرقابي خاصة ما يتعلق بتقديم مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة، نقدم الاقتراحات التالية:

- تخفيض العدد اللازم من التوقيعات من أجل إصدار لائحة من طرف أعضاء مجلس الأمة، فليس من العدل أن يكون العدد المطلوب نفسه مع نواب المجلس الشعبي الوطني بسبب اختلاف التركيبة العددية للمجلسين (174 عضوا في مجلس الأمة و 407 نائب في المجلس الشعبي الوطني)، فكان من الأجدر منح الحق في إصدار لائحة لكل مجموعة برلمانية.
- عدم اكتفاء الحكومة بتقديم عرض إعلامي لمخطط عملها، وذلك بعرض الأهداف والمحاور الكبرى بل لابد من الخوض في تفاصيل وجزئيات المخطط على غرار ما يتم أمام المجلس الشعبي الوطني.
- التنصيص صراحة على تمتع أعضاء مجلس الأمة بحق فتح مناقشة عامة بعد انتهاء الوزير الأول أو رئيس الحكومة من عرض مخطط عمل حكومته، وإمكانية انتهاء المناقشة بإصدار لائحة.
- منح أعضاء مجلس الأمة الحق في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، لكي لا يتحول وقوف الحكومة أمام الغرفة الثانية إلى مجرد إجراء ودي، للمساندة وتبادل التهاني.

الهوامش:

- ¹ راكبي رابح، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات، جامعة الجزائر 1، 2012-2013، ص 12.
- ² بشير يلس شاوش، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، العدد 01، 1991، ص 362.
- ³ AVRIL Pierre et GIQUEL Jean, AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, Droit parlementaire, 4^{ème} édition, Lextenso-éditions, Paris, 2010, pp 220-232.
- ⁴ المادة 105 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 82 مؤرخة في 20 ديسمبر 2020.
- ⁵ المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ⁶ المادة 49 من الأمر رقم 21-01 مؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17 مؤرخة في 10 مارس 2021.
- ⁷ المادة 2/106 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ⁸ المادة 49 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.
- ⁹ الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية التاسعة، دورة البرلمان (2021-2022)، السنة الأولى، رقم 15، مؤرخة في 14 أكتوبر 2021.
- ¹⁰ الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية التاسعة. ص 18.
- ¹¹ المادة 58 النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر عدد 53، مؤرخة في 13 أوت 1997، مُعدل ومُتمم بالنظام الداخلي المنشور في ج ر عدد 46، مؤرخة في 30 جويلية 2000.
- ¹² نوال معزوزي، الأحكام الدستورية لمخطط عمل الحكومة، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، جامعة الجبالي خميس مليانة، العدد 04، ديسمبر 2018، ص 164.
- ¹³ المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ¹⁴ المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ¹⁵ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، ماي 2011، ص 200.
- ¹⁶ براهيم أفطوش، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012. ص 80.
- ¹⁷ رابح ركيبي، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مرجع سابق. ص 13.
- ¹⁸ ادريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، إدارة، العدد 01، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000. ص 78.

¹⁹ يعتبر الأستاذ فاتح شنوفي أن عرض مخطط الوزير الأول أمام أعضاء مجلس الأمة لا يمكن اعتباره فرصة لرقابة الحكومة بقوله "لا يصدق عليه (مخطط عمل الحكومة) مصطلح رقابة بمعناها القانوني والدستوري، وإنما مجرد استماع أعضاء مجلس الأمة لبرنامج الحكومة، وقد لا يصل إلى تقديم عرض عن برنامجه أمام مجلس الأمة في حالة ما إذا لم يصادق المجلس الشعبي الوطني على هذا البرنامج".

. فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في الدستور الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2001، ص 96.

²⁰ الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 07، 2002، ص 03.

²¹ المادة 50 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

²² يعد برنامج رئيس الحكومة أحمد أويحي، أول برنامج عرض على مجلس الأمة، وتم فتح مناقشة حوله ليتحول إلى عادة يعمل بها إلى غاية اليوم على الرغم من عدم دستوريته.

²³ أول عرض عن برنامج الحكومة قدم إلى مجلس الأمة بعد تنصيبه هو برنامج حكومة أحمد أويحي بعد أن وافق عليه المجلس الشعبي الوطني في شهر أوت 1987. يعود السبب في تباعد الفاصل الزمني بين الموافقة على البرنامج في الغرفة الأولى وتقديم العرض أمام الغرفة الثانية إلى عدم تنصيب مجلس الأمة بعد في ذلك الوقت.

²⁴ الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 02، 2000، ص 10.

²⁵ مقرران آيت العربي، مجلس الأمة في عامه الأول، يومية الخبر، 09 فيفري 1999، ص 04.

²⁶ القانون العضوي 99-02 والقانون العضوي 16-12.

²⁷ النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 معدل ومتمم، وكذا النظام الداخلي لسنة 2017.

²⁸ "Le débat au sein du conseil de la nation est il ou non anticonstitutionnel ? Il l'est, si on s'accorde à dire que tout silence du constituant doit s'interpréter comme une interdiction. Il ne l'est pas si on s'accorde à lire la constitution dans sa dimension dynamique et organisationnelle, c'est-à-dire laisser les organes constitutionnels organiser leur relations mutuelles dans le respect de leur attributions et compétences".

. DJEBBAR Abdelmadjid, De l'opportunité d'un débat au conseil de la nation. In El Watan, 13 Avril 1998, p 09.

²⁹ بشير بن مالك. ملتقى وطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2002، ص 11.

³⁰ TALEB Tahar, Du monocéphalisme dans le régime politique Algérien, Deuxième partie, In R.A.S.J.E.P, N° 05, 1990, P 716.

³¹ تنص المادة 2/50 القانون العضوي 16-12: "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

³² تنص المادة 90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017: "يمارس مجلس الأمة رقابته لأعمال الحكومة وفقا لأحكام المواد 84، 7/98، 151، 152، 180 من الدستور، وأحكام المادتين 50 و 57 من القانون العضوي 16-12 المذكور أعلاه ولأحكام هذا النظام الداخلي".

³³ أول لائحة أصدرها مجلس الأمة هي اللائحة رقم 01-2004 مؤرخة في 25 ماي 2004.

. لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة، الفكر البرلماني، عدد 07، الجزائر، 2004، ص 185-187.

³⁴ المادة 91 من النظام الداخلي لسنة 2017. بينما كان النظام الداخلي السابق يتطلب عشرين (20) عضوا لقبول اقتراح لائحة حول مخطط عمل الحكومة.

³⁵ قدور رضيف، أثر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 07، جامعة جيجل، ديسمبر 2018. ص 24.

³⁶ أمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، مرجع سابق، ص 25.

³⁷ الجريدة الرسمية لمداوالات مجلس الأمة، رقم 08، 1999، ص 03.

³⁸ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 239.

³⁹ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومو للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 76.

⁴⁰ بشير بن مالك، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، مرجع سابق، ص 113.

⁴¹ إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، إدارة، المجلد 08، العدد 01، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1998، ص 37.

⁴² أمين شريط، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 22.

⁴³ رأي رقم 09/ر.ن.د/م د/99 مؤرخ في 22 نوفمبر 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي، المعدل والمتمم، لمجلس الأمة للدستور، ج ر رقم 84 مؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

رغم رأي المجلس الدستوري الذي يقضي بعدم دستورية إصدار لائحة خارج الحالة النصوص عليها في المادة 80 من الدستور إلا أن مجلس الأمة قام في جلسة خاصة عقدت في 08 جويلية 2006 بإصدار لائحة تتضمن مساندة لمبادرة رئيس الجمهورية الخاصة بتعديل الدستور. لذلك نتساءل عن الأساس القانوني الذي اعتمد عليه مجلس الأمة لإصدار هذه اللائحة. للإطلاع على اللائحة يرجع إلى: . حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 2004-جانفي 2007). مجلة مجلس الأمة. ص 70-72.