

الرقابة على عملية خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر

الدكتور/ سعدي بن يحيى - جامعة سعيدة د/ الطاهر مولاي-

تاريخ إرسال للمقال: 2020/06/27 ----- تاريخ قبول المقال: 2020/09/14

Email :saidibenyahia@yahoo.fr

ملخص:

الخوصصة عملية إنتهجتها الجزائر منذ بداية تسعينيات القرن الماضي عبر مراحل للخروج بالمؤسسة العمومية الاقتصادية من التسيير الموجه إلى التسيير الحر، هذه العملية وبحكم أنها تمس المال العام لابد لها تخضع إلى الرقابة سواء من حيث النصوص التي تحكمها أو من حيث عمليات تطبيقها الشيء الذي من شأنه حفظ المال العام أو على الأقل الحد من اختلاسه، وإذا علمنا أن الرقابة إنما يجب أن تكون أولاً على النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة للخوصصة، فلا بد أن تكون هذه الرقابة متعددة الأوجه حتى تكون ناجعة محققة للغرض الذي جعلت من أجله.

الكلمات المفتاحية: الخوصصة، الرقابة ، المؤسسات ، التشريع الجزائري،
الأليات

Summary:

Privatization is an operation that Algeria has undertaken since the beginning of the nineties of the last century in several stages, in order to bring economic public enterprise out of guided management to liberal management. This operation, which is affecting public goods, must be controlled, whether in terms of texts or in terms of application, which can preserve public funds, or at least limit corruption. Taking into consideration that the control should be on the legislative and application texts running privatization, therefore, this control must be multiple to reach its effectiveness and its targeted objective realization.

Résumé :

la privatisation est une opération que l'Algérie a entamé depuis le début des années quatre-vingt-dix du siècle dernier en plusieurs étapes, afin de faire sortir l'entreprise publique économique de la

gestion guidée vers une gestion libérale, cette opération touchant les biens publics doit être contrôlée, que ce soit en matière de textes ou en matière d'application, ce qui peut conserver les deniers publics, ou au moins limiter la corruption . Sachant que ce sont les textes législatifs et d'applications concernant la privatisation qui sont l'objet de contrôle, d'où il faut que ce contrôle soit multiple pour qu'il soit performant et atteignant l'objectif pour lequel il a été instauré.

مقدمة

إنتهجت الجزائر مبدأ الخوصصة، من أجل التحرر من مهمة تسيير مؤسسات القطاع العام، وكذا توفير إيرادات مالية فورية للخرينة العامة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى محاولة جعل مؤسسات القطاع العام أكثر نجاعة بإستثمار رأس المال الخاص الوطني والأجنبي.

بقصد إنجاح عملية الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر، وما يتبع ذلك من تحولات في المنظومتين الاقتصادية والقانونية، وبقصد المحافظة على المال العام الذي هو محور العملية وأساسها، لا بد من وضع أسس ومعايير لا يمكن تخطيتها، وإلا تعرض

المال العام للتلف والاختلاس والفساد، وهي أمور لا تتلف الاقتصاد وحده، وإنما قد تمز الوجود السياسي للحكومات،¹ ولتفادي كل ذلك، تحاط العمليات التي يكون المال العام محلا لها بمجموعة من الاجراءات،² فوضعت لذلك أسس ومبادئ وقوانين تحمي المال العام من التلاعب، وأخضعت التصرف فيه إلى مراحل متعاقبة من الرقابة، سواء منها السابقة، التي تراقب مدى ملاءمة النصوص التشريعية المراد إصدارها لتسيير المال العام (المبحث الأول)، أو تلك اللاحقة، التي تناط بها مهمة الرقابة على الهيئات المكلفة بتطبيق برنامج الخوصصة ومدى امتثالها للنصوص القانونية والتنظيمية الموضوعة لهذا الغرض

المبحث الأول: الرقابة السابقة على عملية خوصصة المؤسسات الاقتصادية.

إذا كانت الحكومة في النظام السياسي الجزائري، تقوم بتنفيذ برنامجها في كل الميادين التي يشملها نشاطها، وإذا كانت الجزائر تعتمد فصلاً بين السلطات الثلاث في الدولة، فإن ذلك لا يعني بالضرورة أن الحكومة تعمل في منأى عن الرقابة التي يمارسها الشعب عن طريق ممثليه³، لاسيما وأنها -الحكومة- تحتاج إلى الوسائل القانونية، المتمثلة في التشريعات المختلفة لممارسة نشاطها، فلا بد إذن لهذه القوانين من المرور على الرقابة

¹ كثير من الحكومات عبر دول العالم تعرضت هزات دفعتها إلى الاستقالة الجماعية أو الفردية نتيجة فضائح مالية مست المال العام.

² بحكم أن النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بخوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية قد صدرت في ظل دستور 1996 فإننا نعتد في بحثنا هذا على مواده.

³ تنص المادة 14 من الدستور الجزائري: تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية.

السابقة لتنفيذها، سواء عند مناقشتها أمام البرلمان¹ قبل المصادقة عليها أو أمام المجلس الدستوري قبل إصدارها من قبل رئيس الجمهورية، أما الرقابة القضائية المسبقة عن طريق المحكمة الدستورية، فهي من أشكال الرقابة غير المعتمدة في الجزائر لكن نظراً لأهميتها ارتأينا ضرورة التطرق إليها معتمدين في ذلك على التجربة المصرية في هذا الميدان من بين الدول العربية لاسيما وأن مشروع تعديل الدستور الجزائري المطروح للنقاش أثناء كتابة هذه الأسطر يحمل في طياته مقترح استبدال المجلس الدستوري بمحكمة دستورية.

المطلب الأول: الرقابة السياسية.

تخضع القوانين في الجزائر إلى نوعين من الرقابة السياسية السابقة، الأولى أمام البرلمان بغرفتيه، وذلك تطبيقاً لأحكام المواد 119 و120 من الدستور²، لذلك فهي إجبارية

¹ يتكون البرلمان الجزائري من غرفتين، تتمثل الأولى في المجلس الشعبي الوطني المنتخبون أعضاء من طرف الشعب من خلال انتخابات عامة مباشرة وسرية، مدة عهده خمس سنوات، وتتمثل الغرفة الثانية بمجلس الأمة والمكون من 144 عضو، ينتخب ثلثاه من أعضاء المجالس المحلية، ويعين رئيس الجمهورية ثلثه الأخير من بين الشخصيات الوطنية، ويجدد نصف أعضائه كل ثلاث سنوات ومدة عهدة العضو فيه ست سنوات.

² تنص المادة 119: لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائباً. تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة بمكتب المجلس الشعبي الوطني.

وتنص المادة 120: يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.، تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه.، يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه.

إلى حدٍ ما¹ أما الثانية فهي عن طريق المجلس الدستوري تطبيقاً لأحكام المادة 165 من الدستور²، وهي المحاور التي سنتناولها على التوالي في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: الرقابة عن طريق البرلمان (عند إقرار القانون)

لا يمكن الاكتفاء في تعريف القانون بالقول أنه مجموعة من الأحكام العامة والمجردة، ذلك أن هذه الخاصية توجد أيضاً في اللوائح التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية، كما لا يمكن تعريف القانون بالرجوع إلى الإدارة الوطنية أو الإدارة العامة، إذ أن القوانين التنظيمية يمكن أن تدخل أيضاً في هذا الإطار خاصة حين تصدر عن رئيس دولة متمتع بالمشروعية الوطنية أو الشعبية.

إن التعريف الذي نتبناه بالنسبة لمفهوم القانون هو تعريف ذو جانبين، أحدهما هيكلية والآخر مادي.

فمن الناحية الهيكلية يعرف القانون بالرجوع إلى الهيكل التي يتمتع بحق سنه، ففي الجزائر، قد أوكلت المادة 98 من الدستور للبرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس

¹ قلنا إجبارية إلى حدٍ ما لأن الدستور الجزائري يخول للسيد رئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر في الفترة ما بين دورتي البرلمان الربيعية والخريفية وهو ما جاءت به المادة 124 : لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

² تنص المادة 165 من الدستور: يَفْصِلُ المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية. يييدي المجلس الدستوري، بعد أن يُخْطِرُهُ رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان. كما يَفْصِلُ المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة.

الأمة)، السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، فالمعيار الهيكلي في تعريف القانون يستوجب القول بأن النصوص التي تصدر عن البرلمان هي وحدها التي يمكن أن تكون لها صفة التشريعية، باستثناء النصوص التشريعية التي يقرها الشعب مباشرة عن طريق الإستفتاء.

أما من الناحية المادية، فقد حددت المادتين 122 و123 من الدستور الجزائري¹ بصفة حصرية هذه الميادين وحظرت على البرلمان التشريع خارجها، لكن الأمر يحتمل تأويلين، التأويل الأول أن الدستور قد أقر ميدانا محمدا للقانون *Domaine assigné* لا يجوز للبرلمان التشريع خارجه، أي أن الميادين المذكورة هي

¹ المادة 122: يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

1) - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،

المادة 123 : إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية

في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،

- نظام الانتخابات،

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

- القانون المتعلق بالإعلام،

- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،

- القانون المتعلق بقوانين المالية،

- القانون المتعلق بالأمن الوطني،

تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.

كل مجال اختصاصه دون غيرها، في حين يحتل التأويل الثاني أن الدستور قد أقر ميدانا خاصا للبرلمان "Domaine réservé" أي أن التعداد الوارد في المادتين 122 و 123 لا يجوز دون تدخل مجلس النواب بالتشريع في ميادين أخرى ، وبهذه الصفة يكون للقانون من جهة ميدان يحتكر فيه هذا الاختصاص، ومن جهة أخرى ميدان آخر له حق التدخل فيه، ومهما يكن من أمر فإن البند الثامن والعشرون من المادة 122 من الدستور تضمن صراحة اختصاص البرلمان فيما يتعلق بقواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، أي خصوصية القطاع العمومي الذي هو محور بحثنا هذا.

لكن التأويل الثاني والذي مفاده الميدان الخاص "Le Domaine réservé" يعتبر في حالة الجزائر أمر غير مقبول، ذلك أن الدستور نفسه يخول حسب المادة 124 منه لرئيس الجمهورية حق التشريع في حالة شغور البرلمان، أو بين دورتيه،¹ دون تحديد لمجال الاختصاصات التشريعية، وذلك عن طريق الأوامر، هو ما حدث فعلا عندما أصدر السيد رئيس الجمهورية القانون المتعلق بالخصوصية بموجب أمر²، ولم يمر على مناقشات البرلمان وبالتالي أفلت بطريقة دستورية من الرقابة الدستورية.

بالإضافة إلى مراقبة الحكومة ومناقشة السياسات العامة، يشكل إنتاج القانون المهمة الأساسية للبرلمانات المعاصرة، فإنتاج القانون هو مسايرة العمليات التي تبدأ بإعداد القانون، مروراً بمناقشته ثم التصويت عليه، وانتهاءً بإصداره ونشره بالجريدة الرسمية، هذه

¹ في ظل دستور 1996 كان للبرلمان دورتان قبل أن تصبح دورة واحدة في دستور 2016.

² تم إصدار القانون المتعلق بالخصوصية بموجب الأمر رقم 01-04 المتعلق بـ«تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها» المؤرخ في 20 أغسطس سنة 2001م،

المسايرة تضعنا منذ البداية أمام إشكالية تتعلق بمجموعة من القوانين لا يتدخل البرلمان إلا في مرحلة واحدة من إنتاجها وهي مرحلة الإعداد أو الاقتراح، مثل حالة القانون الدستوري الذي يناقش في إطار استفتاء ويصوت عليه ويقره الشعب، فهل يكون البرلمان منتجا للقانون في هذه الحالة والحال أن مهمته لم تتجاوز حدود الاقتراح - هذا إذا نجح وقدم الاقتراح فعلا - ولم يتعداها إلى المناقشة والتصويت؟ وتمثل رقابة البرلمان على القوانين في تدخله في المراحل التي يمر بها القانون حتى إصداره.

أولاً: إعداد القانون في النظام البرلماني الجزائري

كما سبق لنا أن تطرقنا لمفهوم القانون والمجال اختصاص السلطة التشريعية (مجال القانون)، فإن مسار إعداد القانون يشكل الرهان الذي تتصارع فيه السلطتين (التشريعية التنفيذية) لكن في إطار قانوني مقيد.

فبالرجوع إلى القانون العضوي للبرلمان¹ تتضح المراحل التي يمر منها مقترح القانون بدءاً بالنصاب القانوني لاقتراح القانون إذ تنص المادة 119 من الدستور الجزائري على أنه لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين، وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائباً". مما يمكن اعتباره قيوداً على حرية النائب في تقديم مقترحه، وعلى المبادرة التشريعية عموماً، بالرغم مما لهذا التعيين من إيجابيات، إذ يمكن من إعطاء المبادرة البرلمانية مصداقية أكثر وتجنب المشاريع قليلة الأهمية.

¹ القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 من شهر ذي القعدة عام 1419 الموافق لـ 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات بينهما وبين الحكومة.

إن حق المبادرة يهم إما بتعديل نص قانوني موجود، أو اقتراح نص جديد، غير أنه سواء كانت المبادرة فردية أو جماعية، فإنها تصطدم بقيود مرتبطة أساسا بالمساس بالتوازنات المالية العمومية أو باحترام المجال التنظيمي، ذلك أن الدستور الجزائري يشترط أن لا يكون المقترح الذي يتقدم به عضو البرلمان ينتقص من حجم مورد عمومي، أو يرفع من حجم تكليف موجود¹، كما أن لمشاريع القوانين، الأسبقية في جدول الأعمال الذي يضعه أحد مكنتي مجلسي البرلمان وفق الترتيب الذي تحدده الحكومة .

ثانياً: المناقشة والتصويت.

إن مناقشة مقترحات ومشاريع القوانين سواء على مستوى اللجان أو على مستوى الجلسة العامة يكون بناء على جدول الأعمال المحدد سلفا من قبل مكتب كلا المجلسين².

تبدأ مناقشة نص المشروع أو المقترح، بتقديم النص من قبل الجهة التي كانت مصدراً له، ممثل الحكومة بالنسبة لمشروع القانون، وواضع أو ممثلي مقترحات القوانين، ويتبع التقديم مباشرة بمناقشة عامة إجمالية تعطى خلالها الفرصة للجهة المصدرة للنص للتعقيب في النهاية.

والملاحظ أن مشاريع القوانين تحظى دائما بالأسبقية، في حين تنتظر مشاريع النواب لمدة طويلة قبل إحالتها على اللجان، وهي نتيجة منطقية لمقتضيات المادة 119 التي

1 تنص المادة 121 من الدستور الجزائري على "لا يُقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً

بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها."

2 تنص المادة 16 من القانون العضوي 99-02 على "يُضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقرّ المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل

دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحددها الحكومة. 11

توجب أن يكون المقترح موقعا من طرف 20 نائبا حتى يصبح موضوع نقاش على مستوى اللجنة.

وإثر تقديم المشروع أو المقترح، يتناول رئيس الجلسة الكلمة، ويقترح الأسباب التي دعت إلى تقديم المشروع أو المقترح، ليدرس بعد ذلك بكل دقة عن طريق مقارنة النص المقترح مع ما يمثله من تشريعات أجنبية، ثم وضع مجموعة من الأسئلة والإيضاحات وتقديم عدد من الاقتراحات والتعديلات.

وبالنسبة لمضمون النقاش على مستوى اللجان، فغالبا ما يكون تقنيا، حيث يثير النواب نقاط عديدة تتعلق بجوانب تقنية، خصوصا أن الفرق النيابية تختار ممثلها على مستوى اللجان من بين من تتناسب كفاءتهم وانشغالهم المهنية مع اختصاص كل لجنة من اللجان البرلمانية.

وللوقوف على أولوية الجانب التقني في المناقشات الدائرة على مستوى اللجان، يمكن استعراض أمثلة من مناقشات دارت حول مشاريع متعددة.

ففي المغرب وعند مناقشة مشروع القانون المتعلق بالخصوصية، تركز النقاش حول قانونية قرار الحكومة بخصوصية جميع المؤسسات العمومية باستثناء ستة اعتبرت مؤسسات ذات منفعة حيوية، وقد دفع النواب بكون قرار الخصوصية كان يجب أن يتخذ صيغة ظهير، وأنه يجب أن يكون مشفوعا بتحديد الأهداف، وقد قام النواب المعارضون للمشروع بمقارنة هذا المشروع بمشروع مماثل تداول حوله البرلمان الفرنسي، مركزين على الجوانب التقنية والقانونية التي أطرت المناقشات في فرنسا والتي يجب على اللجان البرلمانية المغربية المختصة أن تستلهمها.

وعموما، فإن المناقشات والتصويت على مستوى اللجان البرلمانية تكتسي أهمية كبيرة لاعتبارات متعددة منها:

- العدد المرتفع لاجتماعات اللجان، مما يمكن من معالجة النصوص القانونية وتعميق النظر في مضمونها، مع ما يتطلبه هذا من التحري عن جميع جوانبها ومقارنتها مع ما يماثلها من تشريعات أجنبية، لكن ذلك لا يعني عدم وجود نصوص تم النظر فيها في عدد قليل من الجلسات، بل يتم في بعض الأحيان الانتهاء من ثلاث أو أربعة مشاريع في جلسة واحدة.

- حق النواب في تقديم مقترحاتهم بتعديل المشروع أو المقترح على أنظار اللجنة، الاشتغال في لجان منبثقة عن اللجنة الأم، سرية الجلسات، كل ذلك يوفر جو من التعاون بين أعضاء اللجنة من جهة، وبينهم وبين الوزراء من جهة أخرى.

أما عن المناقشة والتصويت في الجلسة العامة، ينطلق النظر في مشاريع ومقترحات القوانين على مستوى الجلسة العامة، بناء على إدراجها في جدول الأعمال، حيث يجب على المجلس تناولها ومناقشتها مع إعطاء الأسبقية للمشاريع المدلى بها من لدن الحكومة، وبذلك تكون لها الأولوية في جدول الأعمال، وعلى رئيس المجلس أن يجبر بذلك رؤساء اللجان المعنية بالأمر ورؤساء الفرق وإن يطلعهم على نصها، كما يمكن للحكومة تغيير جدول أعمال الجلسة العامة بزيادة أو إنقاص نص قانوني أو عدة نصوص مع اطلاع مكتب المجلسين بذلك.

كما أن المادة 127 تمكن رئيس الجمهورية من طلب إجراء مداولة ثانية في قانون ثم التصويت عليه في غضون 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

ونلاحظ هنا ان الدستور الجزائري قد حدد أجلا لطلب القراءة الجديدة، وهو ما يمكن اعتباره بمثابة جواب على السؤال الذي يمكن طرحه بخصوص الجزاء في حالة ما إذا لم يصدر رئيس الدولة القانون داخل أجل 30 يوما ؟ فطالما أن الرئيس لم يطلب القراءة الجديدة داخل أجل 30 يوما، فإن حقه في ذلك يسقط ويجب عليه إصدار القانون. لكن بالرغم من كل الصلاحيات التي أعطاهها الدستور للبرلمان بغرفتيه، بقصد ممارسة الرقابة على القوانين، إلا أن قوانين الخوصصة في الجزائر، وبالرغم من أهميتها القصوى، كونها تمس المال العام، الذي يعود حق التصرف فيه للشعب كله، والذي يجب أن يمارس حقه عن طريق ممثليه في غرفتي البرلمان، هذين القانونين المتعلقين بخوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية إنما صدرا بموجب أمرين من رئيس الجمهورية¹، الشيء الذي تعطل معه حق الشعب في الرقابة عن طريق البرلمان.

الفرع الثاني: الرقابة عن طريق المجلس الدستوري.

تضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر سنة 1996 تنظيم الرقابة على دستورية القوانين²، فنص على أن يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور، كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات³.

1 الأمر رقم 95- 22 المؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1416 الموافق 26 غشت سنة 1995 والمتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية، والأمر رقم 01-04 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافقة 20 غشت سنة 2001 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصخصتها
2 المواد 163 إلى 169 من الدستور الجزائري
3 المادة 163 من الدستور الجزائري

كما نص على كيفية تشكيل المجلس بقوله "يتكون المجلس الدستوري من تسعة أعضاء: ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة"، وبمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، كما يعين رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ست سنوات، ويضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة مدتها ست سنوات، ويجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات¹.

وبالإضافة إلى تشكيل المجلس الدستوري حدد الدستور أيضاً اختصاصاته فبالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية، ويؤدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان، كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور.²

ووضع الدستور الجزائري مجموعة من الإجراءات لممارسة حق الطعن أمام المجلس الدستوري وإجراءات اتخاذ المجلس لقراره، فقررت المادة 166 أن يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري، كما نصت المادة 167 على أن يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر

¹ المادة 164 من الدستور الجزائري.

² المادة 165 من الدستور الجزائري.

قراره في ظرف العشرين يوماً الموالية لتاريخ الإخطار، يحدد المجلس الدستوري قواعد عمله¹.

أما في ما يتعلق بأثر الرأي أو القرار الصادر من المجلس الدستوري في شأن دستورية المعاهدات والنصوص التشريعية والتنظيمية، فإن الدستور الجزائري² نص على أنه إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة، اتفاق، أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها، كما أنه إذا ارتأى أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداءً من يوم قرار المجلس، لكن كلمة "ارتأى" الواردة في المادتين 168 و169 من الدستور الجزائري لسنة 1996 لا تترجم محدودة صلاحيات المجلس الدستوري، ذلك أن هذا الأخير لا يمكنه أن يراقب مدى دستورية القوانين إلا بموجب إخطار من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، وذلك طبقاً لأحكام المادة 166 من الدستور³.

ونصت المادة 176 على أنه إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوقاً لإنسان والمواطن وحرثيتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل

¹ المادتان 166 و167 من الدستور الجزائري.

² المادة 168 من الدستور الجزائري.

³ المادة 166 من الدستور تنص على: " يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية. يييدي المجلس الدستوري، بعد أن يُخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان."

الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.

ويتضح من هذه النصوص أن المجلس الدستوري الجزائري هو مجلس سياسي يشترك في اختيار أعضائه جميع السلطات بالدولة، سواء في ذلك السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أو السلطة القضائية.

وتقتصر الاختصاصات الإلزامية للمجلس الدستوري على القوانين العضوية أي الأساسية¹، والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، وتعديل الدستور إذا رغب رئيس الجمهورية في إصداره دون عرض على الاستفتاء الشعبي²، كما يقتصر الحق في إثارة مسألة الدستورية أمام المجلس على رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

ويجب أن يصدر المجلس الدستوري رأيه أو قراره خلال عشرين يوماً من تاريخ إخطاره، ويترتب على الرأي أو القرار الصادر من المجلس بعدم دستورية المعاهدة أو الاتفاق أو الاتفاقية، عدم التصديق عليها، كما يفقد النص التشريعي أو التنظيمي أثره من يوم صدور قرار المجلس بعدم دستوريته.

ويلاحظ أن مضي مدة العشرين يوماً التي نص الدستور الجزائري على ضرورة إصدار المجلس الدستوري قراره خلالها لا يعني سقوط حق المجلس في الاستمرار في نظر الطعن المعروض عليه، إذ لا تؤدي مدة السقوط إلى إنهاء حق المجلس في الاستمرار في أداء مهمته.

1) المادتان 123 و 165 من الدستور الجزائري)

2) (المادة 176 من الدستور الجزائري)

ويؤكد ذلك نص المادة 126 من الدستور التي ترتب على إخطار المجلس الدستوري وقف المدة التي يجب فيها إصدار القانون حتى يفصل المجلس في الطعن المقدم له. كما يلاحظ أيضاً أن رقابة المجلس الدستوري الجزائري على دستورية القوانين والمعاهدات والتنظيمات، قد تكون رقابة سابقة على صدور القانون وفي هذه الحالة يبدي المجلس رأيه بشأنها، وقد تكون هذه الرقابة لاحقة لصدور القانون وفي هذه الحالة يصدر المجلس قراراً يؤدي إلى أن يفقد النص المقضي بعدم دستوريته أثره من يوم قرار المجلس، ويؤكد هذا القول نصاً لمادة 165 من الدستور على أن يفصل المجلس الدستوري... في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية، ونص المادة 169 على أنه إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس.

وإذا كان الدستور الفرنسي قد أخذ بكل من التدخل العلاجي والوقائي لحماية المجال اللاتحي وعدم خروج السلطة التشريعية، وأعطى للمجلس الدستوري الحق في إصدار قرار يوضح فيه ما إذا كانت النصوص المعروضة عليه لها صيغة تشريعية أو أنها ذات صيغة تنظيمية لاتحوية تختصبها السلطة التنفيذية، فإن الدستور الجزائري لم يعط للمجلس الدستوري مثل هذا الاختصاص، وإن كان قد أخذ بالاتجاه الفرنسي وحدد مجالاً للقانون لا يجوز للمشرع تجاوزه.

وإذا كان البعض في فرنسا قد طالب بإخضاع التعديلات الدستورية التي لا تعرض على الشعب في الاستفتاء لرقابة المجلس الدستوري، رغم معارضة الغالبية ذلك لعدم وجود نص في الدستور يعطي للمجلس هذا الحق، فإن الدستور الجزائري قد نص صراحة على

إعطاء هذا الحق للمجلس الدستوري، فنص في المادة 176 على أنه إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ... أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان، فريئس الجمهورية يستطيع أن يصدر التعديلات الدستورية بمجرد موافقة البرلمان عليها، دون عرضها على الشعب في الاستفتاء، على أن يعرض الأمر أو لا على المجلس الدستوري ويحصل على موافقته.

ويتضح من كل ما سبق أن المجلس الدستوري له صلاحيات محدودة، وبالإضافة إلى كونها محدودة، فإن استعمال هذه الصلاحيات مشروط بإخطار إحدى الجهات المنصوص عليها في المادة 166 من الدستور.

ولما كانت سياسة الدولة تتجه نحو اعتناق سياسة ليبرالية في الاقتصاد، وتبني مبدأ خصوصية المؤسسات العمومية، فإن إصدار أي قانون يكرس هذا الاتجاه لا يمكن أن يعرض للرقابة عن طريق المجلس الدستوري لاسيما وأن النظام البرلماني في الجزائر -كغيره من الأنظمة البرلمانية المشابهة- ينص على تشكيل الحكومة -لاسيما رئيسها- من الأغلبية البرلمانية، وبحكم أنه في غالب الأحيان تكون الحكومة هي صاحبة مشاريع القوانين، بقصد تنفيذ برامجها المختلفة، فإن البرلمان وبوصفه مكون من الأغلبية الداعمة لبرنامج الحكومة، لا يقف حجر عثرة أمام مشاريع القوانين المقدمة من طرفها، سواء في المناقشة أمام غرفتي البرلمان حيث تصوت الأغلبية لصالح مرور مشروع القانون، أو بعدم استعمال حق إخطار المجلس الدستوري، أما عن رئيس الجمهورية وحقه في الإخطار، فإن الأمر في الجزائر له بعض الخصوصية، بحيث تبنت الحكومات المتعاقبة بأغليبتها

البرلمانية ومنذ 1999،¹ برنامج رئيس الجمهورية وتعمل على تجسيده، الشيء الذي لا يعقل معه تصور لجوء رئيس الجمهورية إلى المجلس الدستوري بقصد استشارته عن مدى دستورية القانون، اللهم إلا إذا تعلق الأمر بقانون عضوي حيث تكون فيه استشارة المجلس الدستوري وجوبية.

وعليه فإن نظام الرقابة عن طريق المجلس الدستوري -حسب رأينا- يعد محدود الفعالية بالمقارنة مع الرقابة عن طريق المحكمة الدستورية ولنأخذ النموذج المصري كمثال على ذلك في انتظار أن يتجسد مشروع تعديل الدستور الجزائري وإقرار نظام الرقابة عن طريق المحكمة الدستورية، وهو ما سنتطرق إليه في المطلب التالي.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية (عن طريق المحكمة الدستورية)

إذا كانت الدول والأنظمة السياسية السائدة في مختلف أرجاء العالم، قد اختلفت في تبنيها لطرق ومناهج الرقابة المفروضة بقصد احترام القانون الأساسي أي الدستور، فمنها من وضعت ضوابط على إجراءات التحول إلى القطاع الخاص عن طريق تعيين جهة مختصة تتولى الإشراف على عمليات التحول² فإن هذا الاختلاف أدى بدوره إلى اختلاف في النجاعة وقدرة الأجهزة المعنية على لأداء مهامها الرقابية، مع افتفاق على

¹ هذا طبعا قبل ظهور الجمهورية الجديدة.

² مهند إبراهيم علي فندي الجبوري "النظام القانوني للتحول إلى القطاع الخاص" دراسة مقارنة دار الحامد الأردن

2008 ص 221

أن توسع الأنشطة الاقتصادية للدولة يؤدي غالبا بعث منشآت تخضع للقانون الخاص ويجب أن تخضع هذه المنشآت للرقابة من قبل الجهاز الأعلى للرقابة¹.

والرقابة القضائية عن طريق المحكمة الدستورية - بحق - تعد أفضل الوسائل في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ؛ وذلك لما يتمتع به رجال القضاء من ضمانات تكفل الحياد والاستقلال في ممارسة وظائفهم، ولما تتميز به الإجراءات القضائية من مزايا عديدة تضمن للأفراد حسن سير العدالة في مواجهة تصرفات السلطة العامة، بالإضافة إلى أن الرقابة على دستورية القوانين تتطلب خبرة وقدرة قانونية في تفسير النصوص ومطابقتها وتحليلها لاكتشاف مدى تطابقها أو عدم تطابقها مع أحكام الدستور، وهذا الأمر لا يتوفر إلا في بيئته الطبيعية بين أيدي رجال لديهم تلك القدرة والخبرة في التعامل مع النصوص القانونية ألا وهم رجال القضاء.

ولتحسيد ذلك فإن بعض الدول منها جمهورية مصر العربية² تبنت مبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين فأنشأت لذلك محكمة دستورية عليا تتكفل بالسهر على مدى مطابقة القوانين المعمول بها، لروح الدستور.

أما عن تشكيل هذه المحكمة الدستورية العليا فنص المادة " 191 " من الدستور المصري³ الحالي على أن " ينظم القانون كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا ويبين

1 على حسن عبد الأمير العامري "النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجة" دراسة مقارنة المركز العربي للنشر والتوزيع 2018 ص207.

²أخذنا التجربة المصرية في الرقابة على دستورية القوانين عن طريق المحكمة الدستورية، لأنها ذات سبق في منطقة الوطن العربي .

³دستور مصر لسنة 2014 مع العلم أن الدساتير السابقة قد تضمنت هي الأخرى هذا النمط من الرقابة على

دستورية القوانين

الشروط الواجب توافرها في أعضائها وحقوقهم وحصانتهم، ولقد بين قانون المحكمة الدستورية العليا كيفية تشكيلها، حيث تنص المادة الثالثة من القانون سالف الذكر على أن "تؤلف المحكمة من رئيس وعدد كاف من الأعضاء"

أما عن اختصاصات المحكمة الدستورية العليا فهي محددة، حيث يأتي في مقدمتها اختصاص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين، وهو ما يهمننا في هذا البحث، كما يأتي ضمن اختصاصات المحكمة التفسير أو الفصل في تنازع الاختصاص¹ أو تنفيذ الأحكام القضائية المتناقضة.

أما إذا تطرقنا للطرق والكييفيات التي تتدخل بها، فإن قانون المحكمة الدستورية العليا قد حدد² وسائل تحريك الرقابة على دستورية القوانين أمام المحكمة، وهي ثلاث وسائل:

- أولها الإحالة من المحكمة التي تنظر في موضوع النزاع.
- ثانيها التصدي من جانب المحكمة الدستورية العليا من تلقاء نفسها.
- ثالثها أن القانون أتاح الفرصة للأفراد العاديين في تحريك الرقابة على دستورية القوانين وذلك بالدفع بعدم الدستورية حيث نص القانون³ على أنه "إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر الدعوى، أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة، ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع

1 الفصل في النزاع في الاختصاص بين مختلف الجهات القضائية يتم في الجزائر أمام محكمة النزاع التي تم إنشاؤها بموجب القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 03 جوان 1998 و المتعلق باختصاصات محكمة النزاع، تنظيمها و سيرها.

2 في المادتين (27،29) من القانون رقم 48 المؤرخ في 1979/07/29 المتضمن تنظيم المحكمة الدستورية العليا.

3 المادة (29) من ذات القانون

جدي أجلت نظر الدعوى وحددت عن آثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى، بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع في الميعاد أعتبر الدفع كأن لم يكن"، إذاً يمكن التأكيد على أنه لذي المصلحة في الدعوى، الحق في الطعن بعدم دستورية النص المطلوب تطبيقه على دعواه، وذلك بشرط تحقق المحكمة من جدية الدفع بعدم الدستورية.

وما تجدر الإشارة إليه هو الاختلاف في نمط الرقابة المعتمد في المحكمة الدستورية، وذلك المعتمد في المجلس الدستوري في الجزائر أو فرنسا، حيث لا شك أنه يوجد اختلاف واضح بين أساليب الرقابة على دستورية القوانين في أمريكا وفرنسا ومصر، فبالنسبة لمصر تناط الرقابة على دستورية القوانين للمحكمة الدستورية العليا، كذلك الحال الوضع في فرنسا والجزائر فإن الرقابة على دستورية القوانين منوطة بالمجلس الدستوري، ولقد نصت أحكام الدستور الجزائري وأحكام الدستور الفرنسي على ذلك¹ ولا تقتصر اختصاصات المجلس الدستوري في الجزائر وفرنسا على الرقابة على دستورية القوانين، وإنما يختص بالإشراف على الانتخابات الرئاسية والتشريعية كما ورد في الدستور الجزائري الحالي² وكذا الدستور الفرنسي الحالي.

كما أن الاختلاف الملاحظ بين الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري، سواء الجزائري أو الفرنسي من جهة، والمحكمة الدستورية العليا في مصر من جهة أخرى، هو أن الأولين يمارسها سابقة، قبل صدر القانون، وبإشعار من جهات محدودة مذكورة على

¹ بالنسبة للجزائر نصت المادة 163 من دستور 1996/11/28 على إنشاء المجلس الدستوري، أما بالنسبة لفرنسا فقد نصت عليه المادة 56 من دستور 1958/10/04.

² قبل إنشاء الهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات والإشراف عليه في انتظار دستورها.

سبيل الحصر في الدساتير والقوانين العضوية، في حين أن المحكمة الدستورية العليا في مصر تمارس الرقابة اللاحقة على القوانين، إذ لا يتحصن القانون بصدوره، كما أنها وبالإضافة إلى إمكانية التدخل لإلغاء القانون غير الدستوري من تلقاء نفسها أو إثر إحالة من محكمة الموضوع، أُعطي الحق كذلك للأشخاص المراد تطبيق القانون غير الدستوري عليهم، الحق في اللجوء إلى المحكمة الدستورية العليا، وهو نظام في نظرنا أكثر إحقاقاً للحق.

ومن جهة أخرى تتفق هذه الأنظمة على مركزية الرقابة على دستورية القوانين، على خلاف الوضع في النظام الأمريكي الذي لم ينشئ جهة خاصة لممارسة الرقابة، حيث يتبنى النظام الأمريكي أسلوب لامركزية الرقابة الدستورية، حيث لا تختص المحكمة الأمريكية العليا وحدها بممارسة الرقابة على دستورية القوانين، وإنما يشاركها في ذلك كافة المحاكم على اختلاف درجاتها، سواء في الولايات المختلفة أو على المستوي الاتحادي الفيدرالي، وهو ما يؤكد على اختصاص كافة المحاكم بنصيب في ممارسة الرقابة الدستورية كل في حدود اختصاصاته، حيث تكون رقابة الإلغاء على المستوى الفيدرالي، وتمتع المحاكم المحلية برقابة الامتناع.

أما عن الإجراءات المتبعة أمام المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية، فلا بد من الإشارة إلى أن قانون المحكمة الدستورية العليا قرر أن دعاوى الفصل في دستورية القوانين واللوائح، ترفع بعريضة تودع قلم كتاب المحكمة أو بقرار من إحالة من محكمة الموضوع، ولقد حدد القانون ثلاثة شروط لقبول العريضة من الناحية الشكلية وهي وجوب أن تكون العريضة موقعة من محام مقبول للمرافعة أمام المحكمة الدستورية العليا.

تتضمن العريضة بيانات خاصة بأسماء الخصوم وصفاتهم ومواطنهم وكذلك بيانات عن موضوع الطلب والأسباب التي بني عليها وكذلك بيان بالمستندات المودعة، كما يجب أن تتضمن العريضة بياناً بالنص التشريعي المطعون بعدم دستوريته. وجوب إستيفاء الرسوم القضائية المقررة على الدعوى.

وبذلك نقول بأن الرقابة عن طريق المحكمة الدستورية أكثر نجاعة وفعالية منها عن طريق المجلس الدستوري، لما تتمتع به المحكمة الدستورية من صلاحيات قضائية متمثلة في كفاءة أعضائها في مجال النظر في القضايا، في حين أن المجلس الدستوري يتميز بدوره الاستشاري، كما يتميز بالطابع السياسي لاسيما وأن أغلب أعضائه يعينون على هذا الأساس.

المبحث الثاني: الرقابة اللاحقة

إذا كانت الرقابة السابقة تتخذ من القانون ذاته موضوعاً لها بحيث تراقب مدى تطابق أحكامه لأحكام الدستور حماية لهذا الأخير، فإن تطبيق القانون الذي يصدر وفق الأحكام الدستورية يكون محل رقابة لاحقة، وذلك قصد السهر على التطبيق الصحيح للقانون، وتنقسم الرقابة المطبقة على تطبيق القانون، لاسيما القوانين المتعلقة بالخصوصية، موضوع بحثنا، إلى قسمين هامين، قسم خوله القانون نفسه للإدارة ويتمثل في الرقابة الذاتية، عن طريق لجان رقابة الخصوصية، ورقابة برلمانية يمارسها عن طريق اللجان المتخصصة لاسيما لجان التحقيق.

المطلب الأول: الرقابة الذاتية

تمثل السلطة التنفيذية عصب الجهاز الإداري في الدولة، والذي يتكون من العديد من المؤسسات التي تدار بواسطة مجموعة من الموظفين الذين تم تحديد أوضاعهم القانونية

بموجب قوانين حددت ملامح العمل بالجهاز الإداري للدولة، و قد قنن المشرع وسيلة رسمية لتعاملات الإدارة من خلال القرار الإداري، وباستقراء مجموع تلك القوانين نجد أن المشرع تعامل مع العملية الرقابية داخل هذا الجهاز من خلال تقنين رقابة إدارية، عبارة عن رقابة ذاتية تراقب فيها الإدارة نفسها بنفسها، هذا بالنسبة لأعمال الإدارة بصفة عامة وبمناسبة تطبيق برنامج الخوصصة بصفة خاصة، هذه الأخيرة خصص لها المشرع نمطاً خاصاً للرقابة بنصه على إنشاء لجنة لرقابة عملية الخوصصة¹ توضع تحت سلطة رئيس الحكومة على تتمتع أن بالاستقلال الإداري والمالي، ويتمثل دورها في إعداد تقارير تبدي فيها رأيها على الخصوص في مدى احترام قواعد الشفافية والصدق والانصاف خلال سير عمليات الخوصصة،² كما نص القانون أيضاً على التكوينة البشرية للجنة حيث أوجب أن يكون من بين أعضائها قاضٍ مختص في مجال قانون الأعمال يتم تعيينه بناءً على اقتراح من وزير العدل، تسند إليه مهمة رئاسة اللجنة، كما يخول له القانون اقتراح أمين عام يقوم بالسهر على المسائل الإدارية للجنة، ونظراً لارتباط عمل اللجنة بعمليات التصرف في المال العام، أوجب القانون أيضاً أن يكون من بين أعضائها ممثل للمفتشية العامة للمالية، يقترحه وزير المالية وممثل عن الخزينة يقترحه الوزير المكلف بالخزينة، هذا عن تمثيل السلطتين القضائية والتنفيذية، ولما كان الأمر يتعلق كذلك، بمصالح العمال التابعين للمؤسسة العمومية الاقتصادية المراد

¹ هذا ما نصت عليه المادة 30 من الأمر رقم 01-04 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 أغسطس /آب سنة 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصخصتها، وتم إصدار مرسوم تنفيذي رقم 01-354 مؤرخ في 24 شعبان عام 1422 الموافق 10 نوفمبر 2001، يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وصلاحياتها وكيفيات تنظيمها وسيرها.

² هذا ما جاءت به أحكام المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354 المذكور أعلاه.

خوصصتها، فإن القانون المنظم لإنشاء اللجنة وتشكيلها وسيرها، أقر، بل أوجب أن يمثل هذه الفئة ممثل عن المنظمة النقابية الأكثر تمثيلاً من بين النقابات العمالية.

هذا عن تشكيل اللجنة وتنظيمها وسيرها، أما عن الصلاحيات المخولة لها، فإن اللجنة تجتمع كلما كان ذلك ضرورياً، وبقوة القانون، بمجرد استلامها الملفات التي يحيلها عليها الوزير المكلف بالمساهمات¹، كما يمكن للجنة أن تطلع على أي وثيقة لها علاقة بملف الخوصصة المعروض عليها، وبعد الاطلاع على الملفات والوثائق المتعلقة بعملية خوصصة المؤسسة العمومية الاقتصادية المعروضة عليها أوراقها، تداول اللجنة بحضور ثلاثة على الأقل من أعضائها وإلا اعتبرت مداولاتها لاغية، وتصادق على آراء اللجنة بأغلبية أصوات الحاضرين، ثم تبلغ اللجنة رأيها حول سير عملية الخوصصة إلى رئيس الحكومة خلال أجل لا يتعدى شهراً واحداً ابتداءً من استلام ملف التنازل².

وبالنظر إلى هذه الصلاحيات الممنوحة إلى لجنة مراقبة عمليات الخوصصة، يتضح أن الأمر لا يتعلق فعلاً بعملية رقابة وبهيئة رقابية، ما دام أن أقصى ما منحت هذه اللجنة من صلاحيات، هو إبداء الرأي فيما يعرض عليها من مسائل، ثم تقوم بإبلاغ رئيس الحكومة برأيها فيتخذ ما يراه مناسباً من قرارات بشأن خوصصة مؤسسة عمومية اقتصادية من بين المؤسسات المقترحة للخوصصة، ولا يكون، في أي حال من الأحوال، رأي اللجنة ملزماً لرئيس الحكومة، أو على الأقل أن هذا الإلزام لم ينص عليه في نص

1 يكلف الوزير المكلف بالمساهمات بعنوان تنفيذ العمليات التي يحتويها برنامج الخوصصة الذي صادق عليه مجلس الوزراء -حسب الفقرة الرابعة من المادة الثانية والعشرين من الأمر رقم 01-04 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 أغسطس/آب سنة 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصخصتها- يكلف بإرسال ملف التنازل إلى لجنة مراقبة عمليات الخوصصة.

2 هذا ما جاءت به أحكام المادة 6-7-8-9 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354 المذكور أعلاه.

قانوني أو تنظيمي من النصوص التي تؤطر عملية الخوصصة، وكيف يكون ذلك ونحن نعلم أن رئيس الحكومة هو من أصدر المرسوم التنفيذي المتعلق بتنظيم وتشكيل لجنة مراقبة الخوصصة، وما تتمتع به من صلاحيات، فكانت اللجنة بالتالي مجرد هيئة استشارية تبدي رأيها وتضع القلم.

في حين كان من الأجدر -إذا أردنا إقامة رقابة فعالة وجدية على عمليات الخوصصة- أن تناط عملية الرقابة اللاحقة على عمليات الخوصصة، إلى جهة قضائية حتى تكون قراراتها باتة وملزمة، وما دامت الجزائر قد رجعت إلى نظام ازدواجية القضاء، فإن الجهة المختصة بالنظر في مثل هذه القضايا هي بالضرورة مجلس الدولة، على غرار ما يجري به العمل في النظام القضائي الفرنسي الذي اقتبست الجزائر بعض نظامها القضائي منه، وحتى إذا أردنا التغيير بما يتلاءم وبيئتنا، فإنه علينا أن نعتد على ما هو أكثر فعالية ولا ننقص مما هو موجود.

ولما تعرضنا إلى المثال الفرنسي، فإن مجلس الدولة الفرنسي قام فعلا بهذا النوع من الرقابة على عمليات الخوصصة بناء على دعاوى رفعها أشخاص ومنظمات.

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية (عن طريق اللجان المتخصصة)

رغم أن لجان التحقيق البرلمانية تعتبر إحدى آليات الرقابة البرلمانية، إلا أنها تفتقد إلى عدة إجراءات قانونية تجعل التعامل معها إلزاميا، إذ أن القانون العضوي للبرلمان الجزائري قد نص في بنوده¹ طبقا لأحكام المادة 161 من الدستور، يمكن كل من

¹ القانون العضوي المتعلق بتنظيم المجلس الوطني الشعبي ومجلس الأمة نص في مواده من 76 إلى 86 على كيفية إنشاء لجان التحقيق وكيفية سيرها ونهاية مهامها...

المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصاته، وفي أي وقت، لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، هذه اللجان التي يتم إنشائها من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة في طريق التصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعها، على الأقل، عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة، كما يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه في هذه اللجان، حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة¹، ويجب على الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق أن تعلم الغرفة الأخرى بذلك.

مع العلم أنه لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية،² إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف، وذلك حماية لاختصاص القضاء في الفصل في القضايا التي يؤول إليها اختصاصها بموجب القانون، كما يعد أيضا حرصا على احترام مبدأ الفصل بين السلطات.

أما من حيث مدة بقاء هذه اللجان، فإنها تكتسي طابعا مؤقتا، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها، أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء

1 اللجان الدائمة المنصوص عليها في المادة 15 من القانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة

² المقصود بالجهات القضائية في هذا السياق القضاء الجزائري الناظر في جرائم الفساد وغيرها.

أجل اثني عشر شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها¹، على أن لا تضم بين أعضائها واحداً أو أكثر من الذين وقّعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة، كما يجب على الأعضاء التقيد بسرية تحرياتهم ومعايinatهم ومناقشاتهم.

وبالنظر إلى الاختصاصات المخولة لها، فإنه يمكن لجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان، وتطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، حسب الحالة، إلى رئيس الحكومة، طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة، كما يضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ويوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعايينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها.

يخيل إلى الدارس لمواد القانون العضوي لغرفتي لبرلمان، لاسيما ما يتعلق منها بإنشاء لجان التحقيق، أن هذه الأخيرة قد أسندت لها مهمة غاية في الأهمية، وأنه فتحت أمامها الأبواب على مصراعيها، وأن لا شيء يحول بينها وبين تأديتها لمهامها الرامية إلى حماية الصالح العام، لكنه يفاجأ بما جاءت به المادة 83 من القانون العضوي نفسه بقولها "...يعدّ عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير، وتحمل السلطة السّلمية الوصية كامل مسؤولياتها" فأين وجه الإلزام ما دام القانون لم يرتب جزاءً لعدم الامتثال، ولم يحدد نوع المسؤولية التي تتحملها الجهة الوصية، ولا ريب أنها مسؤولية أدبية فقط.

¹ المادة 80 من القانون العضوي المذكور.

بل أكثر من ذلك أن المادة 84 قلّصت من اختصاص لجان التحقيق البرلمانية بما أوردت عليه من استثناء بقولها "تخوّل لجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهّم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، يجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة الأولى مبرّرا ومعلّلا من طرف الجهات المعنية" فهذا الاستثناء جاء مطاطاً يمكن اللجوء إليه في كل مرة، الشيء الذي يحد فعلا من صلاحية لجان التحقيق، بل أنّها بدون جدوى إذا علمنا أن الغاية القصوى هي إعداد تقرير لا ينشر إلا باستشارة الحكومة التي غالباً ما تكون هي محل التحقيق، دون أن ينص القانون على الكيفية التي يتم من خلالها الاستفادة من هذه التقارير، ولا الجهة المخول لها ذلك.

ففي عام 2003 تم استحداث أربع لجان تحقيق برلمانية منها لجنة للتحقيق في طرق صرف المال العام، ولجنة للتحقيق في عدم اعتماد نقابة مجلس أساتذة التعليم الثانوي والتقني، وأخرى للتحقيق مع الولاة وغيرها إلا أن معظم هذه اللجان لم تتشكل باستثناء لجنة التحقيق في عدم اعتماد نقابة مجلس أساتذة التعليم الثانوي والتقني والتي واجهت صدودا من الإدارة فماتت في المهدي، فأثرت للجنة تحقيق برلمانية أن تكافح الفساد وهي لا تستطيع عمليا استدعاء واليا أو شرطيا أو أي موظف عمومي بشكل إلزامي مما جعلها تتلاشى وتندثر تلقائيا خاصة بعد رئاسيات أبريل 2004.

وعليه فإن العمل البرلماني يوصف بضعف شديد من حيث استعمال آليات الرقابة التي يحددها الدستور، ما أفرد عمل البرلمان من هدفه الأساسي.

إذا كانت بعض آليات الرقابة تتطلب إجراءات كثيرة لتفعيلها إضافة إلى ظروف معينة تحتم اللجوء إليها، فإن منها لجان التحقيق البرلمانية التي يمكن تشكيلها لمعرفة الحقائق

المتعلقة بقضايا ترتبط بالمصلحة العامة للشعب، لكن من خلال الأسباب التي سبق ذكرها، يتضح أن نواب البرلمان بغرفتيه قد تخلّوا، طواعية أو مضطرين، عن الآليات التي منحها لهم الدستور، وبالتالي فإنهم فقدوا واحدة من أهم الأدوات القانونية التي تساعدهم على أداء مهمتهم في جانبها الرقابي .

إذ تعتبر الرقابة على أداء الجهاز التنفيذي من أبرز المهمات التي يخوّلها الدستور الجزائري للبرلمان بغرفتيه، من خلال الإجراءات والأساليب القانونية التي تسمح لهم بممارسة صلاحية متابعة عمل الحكومة، وعلى عكس الدول الغربية التي قطعت أشواطاً طويلة في مجال العمل البرلماني واستخدام لجان التحقيق البرلمانية، لا يزال البرلمان الجزائري بعيداً عن إخضاع الحكومة للرقابة إلى درجة أن البرلمان أصبح بمثابة هيئة وزارية تخضع لسلطة الحكومة أو الوزارات بدلاً من أن يقوم بفرض سلطته عليها، فرغم أن الدستور الجزائري ينصّ على أنه يمكن لغرفتي البرلمان إنشاء لجان تحقيق في القضايا التي تتعلق بالمصلحة العامة، إلا أن الواقع يشير إلى العكس تماماً.

كما أنه بالرغم من الهزات العنيفة التي شهدتها القطاع المصرفي والعدد الكبير من عمليات الاختلاس التي تعرّضت لها البنوك العمومية والخاصة على حد سواء، وأبرزها فضيحة بنك الخليفة،¹ وقضايا فساد أخرى اقترفتها رؤساء حكومات ووزراء ورجال

¹ حكمت المحكمة الجنائية في البلدة، جنوب الجزائر العاصمة، غيايبا بالسجن المؤبد على رفيق الخليفة، المتهم الأساسي في قضية بنك الخليفة، واللاجئ في لندن، بتهم "تأليف عصابة، والسرقة الموصوفة، والتزوير، والاحتيال". وقد أصدرت السلطات الجزائرية في حقه مذكرة توقيف دولية. وطالبت بريطانيا بتسليمه، تطبيقاً لمعاهدة التبادل الموقعة بين البلدين نهاية 2006 . ثم تم تحويله فعلاً بعد استلامه من السلطات البريطانية وتمت محاكمته والحكم عليه.

أعمال¹، إلا أنّ البرلمان بغرفتيه لم يبادر إلى إنشاء لجنة تحقيق للتقصي حول أسباب حدوث هذه الهزّات ومعرفة مواقع القصور في أداء المهمّات على جميع المستويات داخل هذا القطاع، وكذا تحديد المسؤولين عن غياب الرقابة الكافية والوضع نفسه يمكن إسقاطه على قطاعات أخرى شهدت عددا من القضايا الخطيرة التي تفجرت على صفحات الجرائد وانتهى بها الأمر إلى النسيان، وهنا يجب التذكير بأنه حتى بالنسبة للقضايا الاقتصادية الخطيرة التي تفجرت في الجزائر، لم تتوصل لجان التحقيق البرلمانية التي أنشئت حولها إلى أي نتيجة، حيث تم في 13 ماي 1990 تشكيل لجنة تحقيق ترأسها محمد مغلاوي الذي كان وزيرا للنقل للتحقيق في قضية 26 مليار دولار التي فجرها الوزير الأول الأسبق عبد الحميد براهيم في سنة 1988 لكن لم يتم التعرف على نتائج عمل هذه اللجنة، ومع ذلك وبعد تغير الظروف السياسية في الجزائر بعد حراك 22 فبراير 2019 تكفل القضاء من متابعة الكثير من رواد الفساد المالي من سياسيين ورجال أعمال.

خاتمة :

إن موضوع الخوصصة حساس بطبعه بحيث يتعلق بنقل ملكية المؤسسات العمومية الاقتصادية من الدولة إلى المستثمرين الخواص، سواء منهم الوطنيين أو الأجانب، كما أنه يتعلق بالضرورة بالمال العام والتصرف فيه أو التخلي عن تسييره لصالح أشخاص القانون الخاص، وهذه العملية أي عملية الانتقال من يد الدولة إلى يد غيرها قد يعرض هذا المال العام للتبديد وسوء التسيير، في مرحلة تقييم المؤسسات

¹ لعل أبرز القضايا هي تلك التي تورط الوزير الأول أحمد أوجي وسابقه عبد المالك سلال ومجموعة كلية من الوزراء السابقين ذكرت فيها أرقام خيالية كانت محل اختلاس.

العمومية الاقتصادية الموجهة لعملية الخوصصة فيكون مقابل نقل الملكية فيها بخسا ولا يعكس القيمة الحقيقية لهذا المال العام الشيء الذي ينعكس سلبا على عائدات خزينة الدولة المرجوة من العملية وعلى مقدرات الدولة المالية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يمكن تكون عمليات الخوصصة مشوبة بالفساد ومخالفة التشريعات المعمول بها، إذ لا يكفي وضع النصوص القانونية والتنظيمية من أجل حسن سير عملية الخوصصة وسلاستها بل لا مناص من وضع قواعد وأسس رقابة صارمة ومتعددة الأوجه والأطراف تواكب وتراقب عملية الخوصصة وأي عملية تمس التصرف في المال العام، الشيء الذي من شأنه الخيلولة دون هدر المال العام وتفشي الفساد والمساس بالمقدرات المالية للدولة.

المراجع:

- الدستور الجزائري
- دستور مصر لسنة 2014
- القانون رقم 48 المؤرخ في 1979/07/29 المتضمن تنظيم المحكمة الدستورية العليا المصرية
- القانون المتعلق بالخوصصة بموجب الأمر رقم 01-04 المتعلق بـ«تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصومتها» المؤرخ في 20 أغسطس سنة 2001م،
- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 من شهر ذي القعدة عام 1419 الموافق لـ 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني
- الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1416 الموافق 26 غشت سنة 1995 والمتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية

- مهند إبراهيم علي فندي الجبوري "النظام القانوني للتحويل إلى القطاع الخاص" دراسة مقارنة دار الحامد الأردن 2008 .
- على حسن عبد الأمير العامري "النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجة" دراسة مقارنة المركز العربي للنشر والتوزيع 2018 .