

مقدمة

لقد تضمن القانون الدستوري بجانب القواعد المنظمة للسلطة السياسية، الفلسفة و المبادئ التي تركز عليها السلطة في الدولة، و إن أول ما برزت فكرة جعل القانون الدستوري أداة لتحقيق الحرية، برزت معها ضرورة إيجاد ضمانات تكفل الحريات لعامة للأفراد و حقوقهم و تقيد بالتالي السلطة السياسية و ذلك بفضل الدستور.

و قد ارتبط هذا المفهوم الذي يجعل من الدستور وسيلة تنظيم السلطة و الحرية معا بالمدرسة التقليدية للقانون الدستوري، و بمرور السنين و بروز عدة عوامل سياسية و اجتماعية و فلسفية برزت للوجود مفاهيم جديدة للقانون الدستوري .

و قد جعلت المدرسة التقليدية الحرية الهدف الأساسي للقانون الدستوري، لذا اقترح فقهاء هذه المدرسة وسائل كفيلة لتحقيق الحرية، و يذهب هؤلاء الفقهاء أمثال Friedrich الذي ألف كتاب " الديمقراطية الدستورية " 1958، و الفقيه Mirkine Guetzvitch صاحب مؤلف " الدساتير الأوروبية " 1957، إلى تعريف القانون الدستوري على أنه "فن صناعة الحرية و تنظيمها"¹.

فكرة القانون الدستوري عند هؤلاء الفقهاء تتجه نحو ضرورة احترام السلطة السياسية لحرية الأفراد، و توجيهها بتنظيمها القانوني نحو حمايتها، و لتدعيم هذا الربط بين القانون الدستوري و الحرية استعان الفقهاء بالتاريخ الدستوري للعديد من الدول، الذي تميز بنظرهم ببروز فكرة القانون الدستوري في الأزمنة التي ارتضى فيها أصحاب السلطة الإبقاء على التوازن بين سلطاتهم و حريات الأفراد .

و من جانب آخر يرى الفقيه Andre Hauriou بأن القانون الدستوري هو تنظيم الحرية - و لا شك أنه أمر محبذ - إلا انه يجب في نظره عدم الأخذ به بصفة مطلقة، إذ يؤدي هذا القول إلى سهولة الاعتقاد بعدم وجود حدود للنزعة نحو الحرية، و الحقيقة أن الحرية إذا لم تمارس في حدود و ضوابط في إطار سلطة منتظمة انقلبت إلى فوضى² .

¹ محمد رضا بن حماد: المبادئ الأساسية لقانون الدستوري و الأنظمة السياسية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2006، ص 48

² أحمد سرحال : النظم السياسية في لبنان و كافة الدول العربية، دار الفكر العربي الطبعة الأولى، 1990، ص 14-15

و رغم الاختلاف بين آراء الفقهاء إلا أننا يمكن أن نعتبر أن القانون الدستوري هو أداة للتوفيق بين السلطة و الحرية في إطار الدولة ، و أداة للتعايش بينهما .

و قد أبرز الفقه الدستوري آليات و وسائل عملية تجسد خضوع الدولة للقانون ضمانا للحرية ، و قد تناولها الفقه في وجود دستور مكتوب و الذي يعتبر العقد المبرم بين السلطة و الشعب، و الحكومة القانونية إلي يخضع فيها الحكام للقواعد القانونية ، و يلتزمون بتطبيق أحكامها مادامت قائمة على أساس قانوني و شرعي ، أما الوسيلة الثالثة فهي الفصل بين السلطات ، و مفاد هذا المبدأ أن يحول دون تمركز السلطة في يد الحاكم خشية استبداد الدولة على الأفراد، و هنا يقول **مونتسكيو** في كتابه "روح القوانين" 1748 ، ".... أن هناك تجربة ثابتة تتمثل في أن كل من يملك السلطة يسيء استعمالها ...".

و هذا ينتج عنه ضياع الحرية حسب صاحب هذا المبدأ ، لذا يجب على السلطة أن لا تكون مركزة و لكن موزعة و يعني ذلك فصل السلطات عن بعضها و توزيعها على مؤسسات دستورية يعقد لها الاختصاص و هي السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية و السلطة القضائية ، و يمكن لتطبيقات هذا المبدأ تحقيق الحرية من خلال مراقبة كل سلطة للأخرى و إيقافها إذا اقتضى الأمر وفق ما جاء به القانون إذا أساءت استخدام نفوذها.¹ و الحقيقة أنه إن كان تنظيم السلطات الثلاث ظاهريا يبدو بسيطا ، إلا أن الممارسة تبقى هي نقطة الصراع الحقيقي و المتواصل ، الذي قد يؤدي إلى سيطرة سلطة على باقي السلطات و هو الأمر الذي تفتنت له بعض الأنظمة التي حاولت تكريس الديمقراطية فلجأت إلى إقامة حدود بين هذه السلطات بالقدر الذي يضمن استقلالها اتجاه الأخرى مع إمكانية التعاون بينهم.

أما عن تطبيقات هذا المبدأ فتختلف من دولة لأخرى تبعا لظروف كل منها و مستوى الوعي السياسي و الثقافي و القانوني في تلك الدولة ، و إذا كانت أغلب الدساتير المقارنة تشير إلى استقلالية السلطة القضائية ، فإن الصراع يبقى قائم بين السلطة التشريعية و التنفيذية و العلاقة بينهما و المليئة بالعديد من المتناقضات التي ارتبطت بمدى قوة سلطة اتجاه الأخرى² .

¹ محمد رضا بن حماد : المرجع السابق ص 50

² وسيلة وزاني : "مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة في الجزائر لى ضوء التعديل الدستوري الجديد" مجلة الفكر البرلماني ، العدد 21 ، الجزائر ، نوفمبر 2008 ، ص 20-21

فقد تأخذ بعض الدول بنظام التعاون بين السلطات و ذلك بقيام علاقة تعاون و توازن متبادلة بينهما، هنا نكون إزاء ما يعرف بالنظام البرلماني، أما النموذج الآخر فيعتمد على الفصل المطلق أو الاستقلال التام بين السلطات و عدم التداخل الوظيفي بينهما و هو ما يسمى بالنظام الرئاسي، أما النموذج الثالث فهو إدماج السلطات و تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية فتخص الأخيرة بجانب كبير من السلطة مقارنة بالأخرى و هذا هو النظام المجلسي¹ .

أما عن تطبيقات هذا المبدأ في التجربة الجزائرية، فنجد أنها قد لقت صعوبات في مواكبة التقاليد البرلمانية، و إقامة توازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في مرحلة الأحادية السياسية من خلال تبنيها لوثقتين دستوريتين 1963-1976، و هذا نتيجة سيادة مبدأ وحدة السلطة و شخصنة الحكم و المزج بين السلطة و الدولة .

و رغم الاختلاف الإيديولوجي الذي جاء به دستور 1989 بتبنيه مبدأ الفصل بين السلطات و التعددية السياسية و الرقابة على دستورية القوانين و ثنائية الجهاز التنفيذي، و الذي بقي مسيطر على البرلمان فيما يخص المجال التشريعي و الرقابي .

ففي المجال الأول وزدت الحكومة بآليات إدارة العمل التشريعي، و توجيهه بدءا بحقها الواسع في المبادرة بمشاريع القوانين و ممارسة سياسة الإملاء من خلال فرض جدول أعمال التي تراه مناسبا، ليمتد تأثيرها حتى داخل اللجان البرلمانية و في قاعات المناقشة، و كذلك في عدم تنفيذ القوانين المصوت عليها في البرلمان إلا بتصديق من رئيس الجمهورية صاحب السلطة التنفيذية، و الذي ظهر كسلطة فوق السلطات. و من ثم نجد أن العلاقة بين السلطة التنفيذية و البرلمان في ما يخص التشريع هي علاقة إذعان للبرلمان لصالح الحكومة .

أما عن الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، فهي تحمل ثلاث معاني رئيسية فالأول هو المعنى السياسي أي كون البرلمان المؤسسة النيابية للدولة التي تحتضن فكرة سيادة الشعب على الحكم و تمثل الطرف الو في العقد المبرم بين الدولة و الشعب، و الثاني هو المعنى الدستوري و يعني به السلطات و الصلاحيات المخولة للبرلمان دستوريا

¹ أنظر بالتفصيل: السعيد بوشعير : القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2003

من أجل الرقابة على عمل الحكومة ، و المعنى الثالث هو الفني و التنظيمي ، أي الإجراءات و القواعد المنظمة للممارسة البرلمان لاختصاصه الرقابي¹ .

أما عن الآليات الرقابية الممنوحة للبرلمان في مواجهة الحكومة ، و المخولة له دستوريا فهي مصنفة قسمين ، الأول الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة و هي سحب الثقة عن طريق ملتزم الرقابة ، أو عدم الموافقة على برنامج الحكومة .

أما النوع الثاني، فهو الغير مرتب للمسؤولية السياسية للحكومة و إنما يعتبر كلفة نظر للحكومة حول وقائع معينة ، أو رقابة معلومات تمارس من قبل البرلمان ، و تتمثل هذه الآليات في حق السؤال و الاستجواب و إنشاء لجان التحقيق .

و قد عرفت التجربة البرلمانية الجزائرية العديد من الحالات في ممارسة هذه الآليات الغير مرتبة للمسؤولية الحكومية ، و بالأخص آلية التحقيق البرلماني موضوع الدراسة ، و إن كانت على مستوى الأنظمة الدستورية المقارنة تمثل أخطر آليات الرقابة الممنوحة للبرلمان لاقتراح نتائجها بإحداث آثار قانونية و سياسية عديدة ، جعلت من السلطة التنفيذية في هذه الأنظمة تخشى لجوء البرلمان لهذه الآلية .

و نفس الهاجس من لجوء البرلمان الجزائري إلى ممارسة هذه الآلية في مواجهة الحكومة ، جعل من المؤسس الدستوري أن يقر بحق البرلمان في ممارسة هذه الوسيلة، و جعل ممارستها تخضع لنظام قانوني محدد ، ضمن ممارسة البرلمان لحقه الرقابي ، أو في إطار العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة .

و اقتصر دراستنا على التحقيق البرلماني فقط ، كان بسبب تقديرنا على انه من أهم أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، و تلك الأهمية - مع عوامل أخرى - قد تضافرت في جذب اهتمامي إلى محاولة معالجة هذا الموضوع لا سيما بعد أن تأكدت أنه لم يحضأ بدراسات متخصصة في البحوث الأكاديمية و القانونية على المستوى المحلي حيث جميع الدراسات التي تناولت موضوع التحقيق البرلماني كجزء ضمن آليات الرقابة البرلمانية الأخرى ، حيث لم تعطه القدر الكبير من الاهتمام مقارنة بهذه الآليات .

و تهدف دراستنا هذه إلى إثبات أن هذه الوسيلة هي من أخطر آليات الرقابة البرلمانية إذا أنصفتها النصوص القانونية و ساندها التطبيق الإيجابي .

¹ علي الصاوي : من يراقب من ؟ - محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية - ، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2003، ص 09

و من هنا ،نتساءل عن فعالية ممارسة البرلمان الجزائري للتحقيق في تجربته الدستورية من خلال طرح الإشكالية التالية :

هل أحاط المشرع الجزائري بممارسة رقابة التحقيق البرلماني بنظام قانوني مضبوط من شأنه ضمان فعالية ممارسة هذه الآلية الرقابية للبرلمان اتجاه الحكومة ؟ .
إن الإجابة على هذه الإشكالية لا تكمن إلا في الإجابة على التساؤلات الفرعية التالية :

- ماهية التحقيق البرلماني باعتباره وسيلة رقابة برلمانية ؟
 - كيف تبنت الأنظمة الدستورية المقارنة رقابة التحقيق في قوانينها الداخلية ؟
 - ما هي آليات ممارسة التحقيق البرلماني في النصوص القانونية الجزائرية المتعاقبة ؟
 - ما مدى فعالية التحقيق البرلماني في التجربة العملية للبرلمان الجزائري ،مقارنة بالنصوص القانونية المنظمة له ؟
- و لإنجاز هذه الدراسة استعنا بجملة من المنهاج التي تطلبتها طبيعة الموضوع و هي :

- المنهج التاريخي : وذلك لفهم الظروف التي كانت محيطة بكل مرحلة سياسية مرت بالجزائر و بالأخص مميزات كل عهدة تشريعية و الأحداث التي صادفتها .
 - منهج تحليل المضمون :و يأتي استخدامه في التحليل و التعليق على النصوص القانونية التي سنتطرق إليها بالتفصيل من خلال هذه الدراسة .
 - منهج دراسة الحالة :و استخدمناه لإلقاء الضوء على التجربة البرلمانية في ممارسة رقابة التحقيق على مدى ستة عهديات تشريعية .
 - المنهج المقارن :حيث كانت الحاجة ماسة إلى الاستعانة به في المقارنة بين النصوص القانونية القديمة و النصوص القانونية الحديثة المنظمة لموضوع الدراسة ،و أيضا مقارنتهما معا مع بعض الأنظمة القانونية المقارنة .
- و قد قمنا بتقسيم موضوع الدراسة إلى فصلين ،يسبقهما فصل تمهيدي .
- حيث تناول هذا الأخير الإطار المفاهيمي و النظري للتحقيق البرلماني ،و يندرج تحت هذا الفصل التمهيدي مبحثين ،يتناول الأول ماهية التحقيق البرلماني ،ويتناول الثاني

موقع التحقيق البرلماني في الأنظمة الدستورية المقارنة وذلك بدراسة ممارسة التحقيق على النموذج الأمثل لكل نوع من هذه الأنظمة .

أما الفصل الأول فخصصناه لدراسة النظام القانوني لتشكيل لجان التحقيق في الجزائر، و نتناول فيه بالتفصيل الأساس الدستوري للتحقيق البرلماني، و نطاق ممارسته وفق ما ورد في النصوص القانونية (مبحث أول) ، و الخطوات القانونية لتشكيل لجان التحقيق البرلمانية ، و القيود الواردة على تشكيلة هذه اللجان (مبحث ثاني) .

أما الفصل الثاني و الأخير، فقد خصصناه لدراسة الممارسة العملية للتحقيق البرلماني في التجربة الجزائرية ، و ارتأينا أن يكون هذا الفصل مزيج بين الدراسة القانونية و الواقع العملي للتحقيق البرلماني في الجزائر ، حيث نتطرق إلى آلية عمل اللجنة من بداية مهمتها إلى غاية تقديمها لتقريرها (مبحث أول) ، ثم نتطرق إلى دراسة النماذج العملية للتحقيق البرلماني في الجزائر على مدى العهدة التشريعية السابقة بالتفصيل ، و تقدير التجربة البرلمانية الجزائرية في ممارسة هذه الآلية، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية العملية (مبحث ثاني) .

و في الأخير ، أنهينا موضوع الدراسة بخاتمة احتوت على نتائج الدراسة من خلال ما استنتجناه من القراءات المتنوعة ودراسة الحالات المقدمة في هذا البحث ، و قدمنا توصيات و اقتراحات من شأنها إعطاء دفعة قوية لتفعيل ممارسة التحقيق البرلماني في الجزائر .