

الفصل الأول :

النظام القانوني لتشكيل لجان التحقيق البرلماني في الجزائر

يعد التحقيق البرلماني آلية هامة و حساسة من آليات عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة و نظرا لدقة و حساسية هذه الآلية فيما يتعلق بالعلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة بصورة عامة ، و فيما يتعلق بقيم و ضوابط مبدأ الفصل بين السلطات في هذا المجال بصورة خاصة ، و لذلك تخضع آلية رقابة التحقيق البرلماني بتنظيم و ضبط شروط و مراحل و إجراءات تحريكها و ممارستها بكل دقة و صرامة و تفصيل في النظام القانوني لهذه الآلية¹.

و من غير المعقول أن يعهد بالتحقيق للحكومة ، و تقدم هذه الأخيرة نتائج تفصيلائها للوقائع للبرلمان ، حيث من التناقض أن تعهد للبرلمانات التحقيق للجهة المراد مراقبتها أو محاسبتها إن صح التعبير.

لذلك كان طبيعيا أن تخول للبرلمانات متى شاءت حق ممارسة التحقيق بنفسها بصورة فعالة لكشف الستار عن أمور ينتج عنها إصدار قرارات غاية في الأهمية . و للبرلمان مباشرة هذا الحق دون وجود نص دستوري صريح يمنحه هذا الحق ، إذ يعتبر نتيجة لازمة لحقه في التشريع ، أما إذا وجد نص دستوري و هذا الغالب في معظم الدساتير ، لأنه يرفع الحرج عن النواب و يزيل الشك في مدى شرعية ممارسة البرلمان للتحقيق²

إن الرقابة التي يمارسها البرلمان الجزائري عن طريق لجان التحقيق ، و المخولة له دستوريا و في الأنظمة الداخلية للغرفتين و التي كرسست جملة من النصوص القانونية ، إلا انه رغم كثرة المواد المتخصصة في تنظيم التحقيق ، نجد أن هذه المواد لا تترك مجال لمادة أن تكون مطلقة دون قيد تفرضه أخرى³.

¹ النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر :باب الوثائق البرلمانية ،مجلة الفكر البرلماني ،مجلس الأمة الجزائري ،العدد 20 ،2008 ص 233

² فارس محمد عمران : التحقيق البرلماني الدول العربية و الأمريكية و الأوربية ، - دراسة مقارنة - المركز القومي لإصدارات القانونية ،القاهرة 2008 ،ص 52-53

³ خلوفي خدوجة :الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ،مذكرة ماجستير ،جامعة الجزائر ،2001 ،ص 83

و يعالج هذا الفصل بالتحليل النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر ، و ذلك على ضوء القوانين النازمة للعلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة ، و النظرية القانونية للتحقيق البرلماني و ذلك عن طريق الإجابة عن تساؤلا مفادها تحديد السلطة المختصة بممارسة هذه الآلية و أساسها الدستوري ، و مجالات و نطاق ممارستها ، و أيضا التطرق إلى اللجنة الموكلة إليها عملية التحقيق البرلماني من ناحية إجراءات التشكيل و طريقة اختيار أعضائها .

و على ضوء ما سبق رأينا أن نعالج موضوع هذا الفصل حسب التقسيم التالي:
المبحث الأول : أساس التحقيق البرلماني في النصوص الدستورية الجزائرية
المبحث الثاني : الخطوات القانونية لتشكيل لجنة التحقيق البرلمانية في الجزائر

المبحث الأول :

التحقيق البرلماني في النصوص الدستورية الجزائرية

إن ممارسة آلية التحقيق البرلماني تعهد أصلا للسلطة التشريعية باعتبارها آلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، مع اختلاف التنظيم القانوني لهذه الآلية في النظم الدستورية المقارنة إلا أنها تجد دائما أساسا دستوريا لممارستها ، و يبين نطاق تدخل السلطة التشريعية بممارسة هذه الآلية ، و هذا ما سنعرضه في هذا المبحث ، حيث نتطرق لحق ممارسة البرلمان للتحقيق في الدساتير المتعاقبة في الجزائر ، ثم نتطرق إلى نطاق ممارسة البرلمان الجزائري لآلية التحقيق .

المطلب الأول :

التحقيق البرلماني في دستورى الأحادية الحزبية

عرفت الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية 1989 و وثيقتين دستوريتين تعبر عن مرحلة كان لها توجه سياسي و اقتصادي و قانوني محدد ، فمنذ الاستقلال و صدور دستور 1963 إلى غاية فيفري 1989 كانت الجزائر تعيش مرحلة الأحادية الحزبية ، و سيطرة حزب جبهة التحرير الوطني على مقاليد السلطة ، و الاقتصاد الاشتراكي الذي كان في تلك المرحلة خيار لا رجعة فيه¹.

¹ . سعيد بوشعير : النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ، عين مليلة ، الطبعة الثانية ، 1993 ، ص 50

الفرع الأول : التحقيق البرلماني في دستور 1963

ركزت النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال للجزائر على التأسيس الدستوري للعلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية من حيث التركيز على مظاهر التأثير و التأثير بينهما ، و هذا بالرغم من التوجه الظاهر لإعطاء السلطة التنفيذية الأولوية. و بالمقابل أعطى لسلطة التشريعية آليات رقابية متباينة في الآثار الناتجة عن ممارستها.

أولا / تنظيم السلطات في دستور 1963¹

لقد تأخر إعداد الوثيقة الدستورية الأولى للجزائر من قبل المجلس ، بسبب الخلافات الداخلية و العراقل التي اعترضته ، وهو ما مكن المكتب السياسي للجبهة من التدخل و إعداد مشروع الدستور في جويلية 1963 بإيعاز من الحكومة ، و طرحه للمناقشة على ندوات جهوية للإطارات ، ثم ندوة وطنية للإطارات الحزب ، و تم تقديمه كاقترح على المجلس و الذي وافق عليه ، ثم عرض للاستفتاء الشعبي في 08-09-1963 ، و تم إصداره في 10-09-1963.

يتميز دستور 1963 إلى جانب اهتمامه بتنظيم السلطات ، باحتوائه على مقدمة طويلة تسرد كفاح الشعب الجزائري ، كما انه حدد أهداف النظام داخليا و خارجيا في ظل الحزب الواحد و الاختيار الاشتراكي رافضا التعددية الحزبية و النظام الحر² ، وأصبحت السلطات ما هي إلا أدوات في يد الحزب لتحقيق برنامجه السياسي وفقا للنهج الاشتراكي إن تحديد طبيعة النظام السياسي من خلال الدستور 1963 يمر حتما عبر دراسة السلطتين التشريعية و التنفيذية المكرستين في هذا الدستور كسلطات .

1/ السلطة التشريعية : تشغل السلطة التشريعية في دستور 1963 حيز 12 مادة و تحت عنوان ممارسة السيادة ، و تبين النصوص الدستورية الاتجاه العام لهذه الممارسة من طرف المجلس الوطني .

و قد خصها دستور 1963 بالمواد من 27 إلى 38 و تضمنت تحديد مدة العهدة النيابية ، و كيفية انتخاب أعضاء المجلس الوطني و اجتماعاته و علاقته مع الحكومة (الرقابة) .

¹ مرزوقي عبد الحليم : طبيعة النظام السياسي الجزائري على ضوء دستور 1996 ، مذكرة ماجستير ، جامعة عنابة ، 2005 ، ص 40 ،

² د. سعيد بوشعير : المرجع السابق ، ص 50.

و نظرا لكون تطبيق دستور 1963 بجميع نصوصه لم يدم فترة طويلة فانه لم تصدر قوانين عن السلطة التشريعية ، و جل القوانين التي شرعت كان ذلك عن طريق الأوامر بمرسوم ، لان الرئيس الجمهورية قد مسك بيده جميع السلطات .

و يمارس السلطة التشريعية مجلس وطني يعبر عن الإرادة الشعبية و يمارس السيادة باسمه¹، فهو الذي يعد القوانين و يناقشها ،و يصوت عليها و يعمل على إثرائها بتعديلات يراها لازمة ،و يلغي كل ما يتعارض منها مع مطامح الشعب.

و للمجلس الوطني صلاحية مناقشة المبادرات التشريعية الصادرة من رئيس الجمهورية، و النواب و هما الجهتان المخولتان دستوريا بالمبادرة بالتشريع ،و التي تودع لدى مكتب المجلس و هو يتولى إحالتها حسب الاختصاص على اللجان لدراستها.

أما علاقة المجلس بالحكومة، فإن الدستور قد خول المجلس سلطة المراقبة على النشاط الحكومي و هذا من خلال نص المادة 38 منه حيث تضمنت حق المجلس في الاستماع للوزراء داخل اللجان السؤال الكتابي و الشفوي مع المناقشة أو بدونها .

و ما يميز المجلس و باقي المؤسسات السياسية في هذا الدستور ،هو سيطرة جهة التحرير الوطني على هذه المؤسسات و هذا ما كرسته المواد 24،30 من الدستور ،حيث يحدد الحزب سياسة الأمة و يوجه عمل الدولة و رقابة المجلس الوطني على الحكومة،و أيضا مراقبة حتى النواب و أعضاء الحكومة².

و من جهة أخرى نجد نص المادة 55 من الدستور ،و التي تعطي الحق للمجلس بسحب الثقة من الرئيس ،بالتصويت على لائحة سحب الثقة و مصادقة الأغلبية المطلقة عليها و التي تؤدي وجوبا لاستقالة رئيس الجمهورية .

2/السلطة التنفيذية:لقد نص دستور 1963 صراحة على أن الجهاز التنفيذي يشكل سلطة ، في الوقت الذي اسقط فيه هذه الصفة عن الجهاز التشريعي .

و قد أسندت السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية الذي ينتخب لمدة 5 سنوات بالاقتراع العام المباشر و السري ، و ذلك بعد ترشيحه من طرف الحزب ، و يؤدي اليمين الدستورية عند مباشرة مهامه أمام المجلس الوطني .

¹ أنظر المادة 28 و ما بعدها من دستور 1963

² مرزوقي عبد الحليم:المرجع السابق ص 41

و قد تبنى النظام بوجه عام وحدة السلطة التنفيذية ، و مركزيتها ، بحيث يتولى رئيس الجمهورية الجانب الفعلي للسلطة التنفيذية¹ ، و هو الذي يرسم و يحدد و ينسق السياسة الداخلية و الخارجية للبلاد ، و هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ، يعلن الحرب و يبرم معاهدات السلم بموافقة المجلس الوطني ، و يت رأس المجلس الأعلى للقضاء ، و يمارس حق العفو ، كما يعين الوزراء الذين يجب أن يختار 3/2 منهم على الأقل من بين النواب ، و يقدمهم أمام المجلس الوطني ، و يتولى تحديد سياسة الحكومة و توجيهها ، و له أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محددة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية ، و تعرض على مصادفة المجلس الوطني في اجل 3 أشهر ، كما أن دستور 1963 قد جعل رئيس الجمهورية مسؤولاً أمام المجلس الوطني .

ومن السلطات الهامة التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية بموجب المادة 59 اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة و مؤسساتها في حالة الخطر الوشيك الوقوع ، و هذه السلطات لا تحدّها أية قيود سوى أن يكون الخطر وشيك الوقوع و أن يجتمع المجلس الوطني وجوباً² .

و نظراً لعمومية المادة و عدم وجود هيئة تقدر الخطر الوشيك ، و كون رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص الوحيد في تقرير ذلك ، و هذا ما عجل بعودة الاضطرابات و التمردات العسكرية ، بعد أن أفرط الرئيس في استخدامها للانفراد بالسلطة مما وضع حدا لفترة قصيرة من الاستقرار المؤسسي و الأمني في الدولة.

و من خلال ما سبق نلاحظ أن دستور 1963 قد نظم العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية التي تظهر طبيعة النظام السياسي المتبع ، و قد منح لكل سلطة آليات و وسائل للتأثير على الأخرى ، و لكن الملاحظ هو رجحان كفة المجلس الوطني ، خاصة من خلال مسألة الرقابة على أعمال الحكومة و مسألة سحب الثقة من رئيس الجمهورية حتى اقترب النظام السياسي الجزائري إلى نظام حكومة الجمعية و هذا نظرياً و من خلال النصوص ، أما واقعياً و نتيجة الإفراط في تطبيق المادة 59 أصبح النظام السياسي أقرب منه إلى النظام الرئاسي³ .

¹ انظر المادة 39 من دستور 1963.

² د. سعيد بوشعيرة ، مرجع سابق ، ص 57.

³ مرزوقي عبد الحليم : المرجع السابق ص 42

ثانيا / موقع التحقيق البرلماني في دستور 1963

قد حضرت السلطة التشريعية بصلاحيات معتبرة في هذا الدستور منها ما له علاقة بالجانب التشريعي و منها ما له علاقة بالجانب الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية¹. و تتجلى رقابة السلطة التشريعية على النشاط الحكومي في دستور 1963 حسب متطلبات التحقيق البرلماني وفق صورتين هما :

- الصورة الأولى : رقابة اللجان الدائمة

حيث أشارت المادة 38 من الدستور² إلى هذا الاختصاص بقولها :يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي عن طريق استماع إلى الوزراء داخل اللجان و السؤال الكتابي و السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها³.

وتأسيسا على ذلك تباشر اللجنة الدائمة الرقابة البرلمانية على نشاط الحكومة على ضوء ما جاء في النص الدستوري ،وهذا أثناء مناقشتها لمشاريع القوانين ،حيث يثير النواب تساؤلاتهم و أسئلتهم و تقدم الحكومة أجوبتها للمجلس الوطني .

وما يلاحظ حول تبني دستور 1963 لآليات الرقابة البرلمانية على النشاط الحكومي أنه يخلو من النص حول إنشاء لجان التحقيق البرلمانية حيث اقتصر الدستور على ذكر الاستماع للوزراء داخل اللجان البرلمانية الدائمة ،بالإضافة إلى آلية السؤال بنوعيه الشفهي و الكتابي ،و التي تبقي بدورها البرلمان على اطلاع بطريقة غير مباشرة على نشاط قطاع تنفيذي معين³ .

- الصورة الثانية : رقابة اللجان الخاصة

قد تدرآك المؤسس الدستوري إغفاله بالنص على حق البرلمان في تشكيل لجان خاصة بالتحقيق البرلماني ،وهذا من خلال نظام المجلس الوطني في المادة 48 منه ،حيث أقرت "يستطيع المجلس الوطني أن يتخذ قرارا بشأن إنشاء لجان خاصة لدراسة مواضيع معينة ،و استنادا على ذلك يمكن للبرلمان أن يؤسس لجانا للتحقيق في القضايا ذات الصالح العام للوقوف على حقائق الأمور .

¹ عمر فرحاتي : "العلاقة بين السلطة التنفيذية و التشريعية في الجزائر بين فترتين الأحادية و التعددية "،مجلة الاجتهاد القضائي ،كلية الحقوق ،جامعة بسكرة ،2008، ص 56

² المادة 38 من دستور 1963

³ عبد الله بوقفة : الدستور الجزائري - نشأة - تشريعا - فقها - ،دار الهدى ،عين مليلة ،2005،ص 148

و ترتبياً على ما تقدم تباشر المؤسسة التشريعية التحقيق البرلماني بواسطة لجان خاصة ، لأن البرلمان لا يمكن أن يمارس ذلك الاختصاص بكامل أعضائه على أرض الواقع ، و مرد ذلك أن هناك استحالة مادية للممارسة هذا النشاط، و بالنتيجة يختار البرلمان تشكيلة اللجنة عن طريق الانتخاب أو التزكية .

و المؤكد أن اللجنة الخاصة عندما تنتهي من عملية التحقيق ،تقدم للمجلس التشريعي في جلسة عامة تقريراً يتضمن النتائج النهائية لأعمالها ،لكي يتخذ البرلمان بشأنه القرار المناسب . و هذا تأكيد على أن البرلمان عن طريق لجان التحقيق قد أقام رقابة على نشاط معين ومحدد على نشاط الحكومي ،بيد أن التقرير الذي ترفعه لجان التحقيق و القرار الذي يتخذه المجلس بشأن تقرير اللجنة لا يفصل في المخالفات التي قد ترد في نشاط الحكومة لأن هذا الفصل في شأن تلك المخالفات مرده القضاء لا غير .

و أهم ما يمكن أن نقول حول دستور 1963 انه أعطى مكانة متميزة للسلطة التشريعية في الدور الرقابي ،وصلت إلى حد سحب الثقة من الحكومة و من خلالها رئيس الجمهورية¹ ،و الملاحظ هو رجحان كفة المجلس الوطني بالنسبة للسلطة التنفيذية ،خاصة من خلال مسألة الرقابة ، حتى اقترب النظام السياسي الجزائري إلى نظام حكومة الجمعية و هذا نظرياً و من خلال النصوص ،أما واقعياً و نتيجة الإفراط في تطبيق المادة 59 أصبح النظام السياسي أقرب منه إلى النظام الرئاسي². حيث تعطي لرئيس الجمهورية استخدام إعلان الحالة الاستثنائية، هذا الذي حال دون تجسيد الممارسة الفعلية للمجلس الوطني لآليات الرقابة الممنوحة له ، و تم تجميد الدستور بعد أيام قليلة من بدء العمل به ،ثم تبعه انقلاب عسكري، أو تصحيح ثوري كما يسميه البعض سنة 1965 الذي عطل ظهور مؤسسة تشريعية حقيقة إلى غاية ظهور الدستور 1976³.

الفرع الثاني :التحقيق البرلماني في دستور 1976

نظم دستور 1976 و تحت عنوان السلطة و تنظيمها ست وظائف للدولة أهمها الوظيفة السياسية و الوظيفة التنفيذية و التشريعية إضافة لثلاث وظائف أخرى و هي الوظيفة القضائية ، و الوظيفة الرقابية ، و الوظيفة التأسيسية .

¹ أنظر عمر فرحاتي :المرجع السابق ص 57

² مرزوقي عبد الحليم :المرجع السابق ص 42

³ عمر فرحاتي :مرجع سابق ص 57

و من خلال التنظيم الذي اعتمد لوظائف الدولة ، و من خلال الصلاحيات التي منحها الدستور للوظيفة التنفيذية ، و كذا دور هذه الوظيفة و مكانتها مع مقارنتها بالوظيفة التشريعية و بقية الوظائف ، نجد ان اغلب المحللين القانونيين و السياسيين يؤكدون توجه النظام السياسي الجزائري وفقا لهذا الدستور صوب النظام الرئاسي .

أولا / تنظيم الوظائف في دستور 1976

سنركز على الوظيفة التنفيذية و التشريعية باعتبار أن موضوع الدراسة هو آلية رقابة تشريعية على عمل الحكومة.

1- الوظيفة التنفيذية : لقد قصر المشرع الدستوري من خلال دستور 1976¹ السلطة التنفيذية على جانب واحد منها هي الوظيفة التنفيذية ، باعتبار أن الفقه الدستوري يشير إلى أن السلطة التنفيذية تؤدي ثلاث وظائف هي الوظيفة التنفيذية و الوظيفة السياسية و الوظيفة المالية .

و قد اسند دستور الوظيفة التنفيذية لرئيس الجمهورية مجسدا وحدة القيادة للحزب و الدولة²، و في الحقيقة الوظيفة التنفيذية تعتبر سلطة قائمة وهي أقوى السلطات ، إذ يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى الصلاحيات المخولة له دستوريا ، بصلاحيات أخرى يؤثر بها خاصة على السلطة التشريعية و يجسد تحكمه فيها و من أهم مظاهر ذلك: - يشارك في التشريع عن طريق الأوامر التي تمكنه من الانفراد بسلطة اتخاذ القرار خارج الحكومة ، و تجعل منه مشرع أصيلا في مواجهة المجلس³ ، بالإضافة إلى حقه في المبادرة بمشاريع القوانين تنفيذا لمقررات القيادة السياسية للحزب التي يرأسها و كذا حق طلب إجراء المداولة الثانية .

- حقه في استدعاء المجلس للانعقاد وكذا حله دون أن يتقيد بشروط موضوعية⁴ ، حيث أن هذه السلطة تحول النواب مجرد تابعين للوظيفة التنفيذية باعتبارهم مرشحين من طرف الحزب الذي يرأسه رئيس الجمهورية ، و عليه فإذا وقع خلاف يستدعي الحل بين الرئيس و النواب ، فان ذلك يعني قبل كل شيء تمرد هؤلاء النواب على قيادة الحزب و إجراء الحل ليس في صالحهم .

¹ صدر دستور 1976 بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرخ 22/نوفمبر/1976

² انظر المادة 2/111 من دستور 1976.

³ مرزوقي عبد الحليم ، المرجع السابق ، ص 45 .

⁴ انظر المادة 163 من دستور 1976.

- إن قيام الرئيس بإلقاء كلمة أمام المجلس حول وضع الأمة فذلك هو برنامج العمل الموجه للمؤسستين التنفيذية و التشريعية على السواء .

و بالإضافة إلى الدور الذي يلعبه الرئيس في علاقته بالبرلمان ، فإن الدستور قد دعم موقفه القيادي التوجيهي ، بإسناد مهمة حماية الدستور له ، و قيادة السياسة الخارجية ، و قيادة القوات المسلحة ، وزير الدفاع ، كما مكنه في التدخل في العمل القضائي من باب إعطاء حق العفو و إلغاء العقوبات أو تخفيضها و حق إزالة كل النتائج القانونية أيا كانت طبيعتها و المترتبة عن الأحكام التي تصدرها المحاكم ، و تولى رئاسة المجلس الأعلى للقضاء و تعيين القضاة .

و هذا دون أن ننسى صلاحياته اللامحدودة في الحالات غير العادية ، و دوره في مواجهة تلك الحالات خاصة تقييد الحقوق و الحريات ، و بصفة عامة يمكن القول إن رئيس الجمهورية و في مختلف المجالات له أن يحاسب دون أن يحاسب ، فهو فوق الأشخاص ، و واقعا فوق المؤسسات¹ .

و من كل ماسبق فان الواضح ، و حتى قبل التحليل الوظيفة التشريعية نلاحظ ان هناك هيمنة للوظيفة التنفيذية على الحياة السياسية .

-2- الوظيفة التشريعية : وردت الوظيفة التشريعية في المرتبة الثالثة بعد الوظيفة السياسية و الوظيفة التنفيذية ، وهو مايبين مكانتها ضمن النظام السياسي ، و يتولى الوظيفة التشريعية المجلس الشعبي الوطني .

إن المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1976 ، مقيد سياسيا نظرا بقيام النظام على الحزب الواحد و انتماء كل النواب له ، و هذا ما يجعله يفتقد للسلطة اللازمة التي تمكنه من ممارسة اختصاصاته التشريعية و الرقابية المخولة له دستوريا خاصة في مواجهة الوظيفة التنفيذية² .

ويتولى المجلس العبي الوطني عملية التشريع في المجالات المخصصة له بموجب المادة 151 و في المواد أخرى ، و لكن حريتهم (النواب) في اقتراح القوانين مرتبطة برغبة قيادة الحزب التي تشرف على السلطتين ، و هي صاحبة الكلمة الأخيرة في تحديد جدول أعمال المجلس ، و بالتالي هي مالكة مفتاح العمل البرلماني .

¹ د. سعيد بوشعير ، مرجع سابق ، ص 164 .

² د. سعيد بوشعير ، مرجع سابق ، ص 166 .

و حتى جانب الرقابة الصورية للحكومة فقد جرد الدستور المجلس الشعبي الوطني من بعض الآليات الواردة في دستور 1963 ، و ما بقي وردت عليه قيود جعلت وجودها من عدمه سواء ، وتتمثل آليات الرقابة في دستور 1976 في الاستجواب (المادة 161) و هو مقيد بموافقة الحكومة على تاريخ طرحه ، و الرد عليه ، وفقا للنظام الداخلي للمجلس ، و كذلك توجيه أسئلة مكتوبة فقط دون الشفاهية ، كما يحق للنواب إنشاء لجان تحقيق أو مراقبة (المادة 188).

و مايمكن استخلاصه من آليات رقابة المجلس للحكومة و النصوص المنظمة لها أنها رقابة صورية عديمة الفعالية ، فالمجلس الشعبي الوطني يمارس اختصاص محدد بموجب الدستور و مشروطا بموافقة المؤسسة التنفيذية .

ولا يفوتنا في الأخير أن نشير إلى أول وظيفة للدولة من خلال دستور 1976 و لعلها أهمها ، وردت قبل الوظيفة التنفيذية و التشريعية و هي الوظيفة الأساسية ، و التي تؤكد على تكريس نظام الحزب الواحد¹ ، و كيفية تنظيم الحزب ، و دوره على المستوى الجماهيري و المؤسساتي ، و علاقته بالسياسة العامة للبلاد و بمختلف أجهزة الدولة .

ثانيا / موقع التحقيق البرلماني في دستور 1976

جاء الاختلاف في دستور 1976 من حيث تنظيم السلطات فيما يعرف بالوظائف ، و على هذا أصبح للهيئة التشريعية اسم الوظيفة التشريعية تتمتع بصلاحيات التشريع و الرقابة ، و قد أقر المؤسس الدستوري للمجلس الشعبي الوطني رقابة التحقيق و المراقبة على عمل الحكومة في المادة 188 من الدستور² ، على عكس ما ورد في الوثيقة الدستورية الأولى ، حيث أعطى المؤسس الدستوري سنداً دستوريا للممارسة التحقيق البرلماني من خلال لجان التحقيق و المراقبة نو التي أعطى لها الحق في مراقبة المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها وفق الدستور و القانون 80-04 الذي نص على حق النواب في متابعة و مراقبة النشاطات الحكومية على مستوى دوائرهم الانتخابية ، مع إمكانية اقتراح لائحة لإنشاء لجنة تحقيق أو مراقبة³ . و تنشأ هذه الأخيرة نتيجة للتصويت على لائحة مقترحة من قبل عشرة نواب على الأقل ، أو من مكتب المجلس ، أو من اللجان

¹ انظر المادتين 94 ، 95 من دستور 1976 .

² المادة 188 من دستور 1976

³ المؤسسة التشريعية في الجزائر (نشأة . تنظيم . الصلاحيات) : مصنف يحتوي تقديم للمؤسسة التشريعية في الجزائر ، تصدر عن المجلس الشعبي الوطني ، 2007 ص 69

الدائمة، كما يمكن للمجلس الشعبي أن ينشئ لجنة مراقبة أو تحقيق بمبادرة رئيس الجمهورية، الأمين العام للحزب، و يمكن أن يسحب اقتراح اللائحة من قبل مودعيها في أي وقت¹.

على الرغم من أن المشرع في القانون 80-04 وسع من دائرة المبادرين بإنشاء لجنة التحقيق، ليعطيها حتى لرئيس الجمهورية، إلا أنه قدم في مادة أخرى نفس القانون استثناء أو قيد يجعل من ممارسة هذه الآلية صعب و هذا القيد يتمثل في إخطار رئيس المجلس لرئيس الجمهورية، الأمين العام للحزب باللائحة قبل إحالتها إلى اللجنة الدائمة المختصة لدراستها، و إبداء رأيه بالموافقة على إدراجها في جدول أعمال المجلس للتصويت عليها².

و قد تم تناول آلية التحقيق و المراقبة التي نص عليها الدستور و تنظيمها في القانون 80-04 في 28 مادة، حيث تناولها القانون السالف الذكر من المادة 12 إلى المادة 40 منه. حيث تناول القانون 80-04 المعنيين بمبادرة اقتراح إنشاء لجنة التحقيق و المراقبة، و إجراءات تشكيلها، و آلية عملها، و سلطاتها و نطاق عملها، و تناول عقوبات مقررة في قانون العقوبات كل من يحاول عرقلة عمل اللجنة، كم تضمن القانون 80-04 مصير التقرير النهائي الذي تتوج به اللجنة أعمالها.

و قد ذهب المؤسس الدستوري الجزائري في إسناده للممارسة آلية التحقيق البرلماني للجنة التحقيق و المراقبة باعتبارها لجنة مستقلة عن اللجان البرلمانية، و على الرغم من ازدواجية التسمية إلا أنه كان لاختصاصها دور في تحديده، بمعنى إذا كانت تسمى لجنة التحقيق فإن العمل المسند إليها هو فحص أعمال الجهاز الحكومي، أما إذا أطلق عليها تسمية لجان المراقبة فإنها تتولى فحص الأنشطة المالية و الاقتصادية و الفنية

¹ المادة 12، 13 من القانون 80-04 المؤرخ في 01-03-1980 و المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، العدد 10

² السعيد بوشعير: المرجع السابق ص 345، أنظر المادة 15 من القانون 80-04 "يعرض اقتراح اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة التحقيق أو المراقبة على المجلس الشعبي الوطني، بموافقة رئيس الجمهورية، الأمين العام للحزب في إطار جدول أعمال تكميلي خلال انعقاد الدورة. و يسجل اقتراح اللائحة بنفس الشروط في جدول أعمال الدورة التالية عندما يتم إبداء الرأي فيما بين الدورتين"

للمرافق و المؤسسات العمومية¹. و هذا ما تبناه المشرع الفرنسي مع توضيحه للفرق بين المصطلحين².

لكن بالمقارنة في الممارسة الجزائرية، فإننا لا نجد فرق بين المصطلحين رغم وجود حرف التخيير أو بين المصطلحين في النصوص، إلا أن الممارسة أكدت أن المشرع لم يقصد أي تفرقة بين المصطلحين، حيث نشاهد تقديم التحقيق تارة على المراقبة و تأخيرها تارة أخرى، أو الفصل بين لمصطلحين كما ورد في المادة 05 في نصوص القانون 04-80، المادة 06 من نفس القانون³. و الأرجح هو انصراف نية المشرع إلى لجان التحقيق أو المراقبة على السواء ما دام الهدف من التحقيق أو المراقبة هو الوصول إلى الحقيقة، و من ثم السهر على تفادي النقائص و مظاهر الإهمال و الانحراف⁴.

المطلب الثاني

التحقيق البرلماني في دستوري التعددية الحزبية

عرف النظام السياسي الجزائري في ظل دستوري 1989، و 1996 نقلة نوعية هامة نحو الأخذ بمبدأ فصل السلطات فصلا مرنا و هو المبدأ الذي لم يظهر في دستوري 1963 و 1976 لان الجزائر كغيرها من الدول النامية حسب تصريح الرئيس الراحل " هواري بومدين " أمام المجلس الشعبي الوطني، ليس بإمكانها تطبيق الفصل بين السلطات، وكانت فكرة تجميع السلطات في هيئة واحدة هي الضمان و الاستقرار، و اتخذ بعد هذا التحول موقعا بين النظام الرئاسي و البرلماني، بإحداث هيئات مستقلة و متوازنة تتميز العلاقة بينها بالتعاون و التنسيق، كما استرجعت الهيئات العامة صفة السلطات بعد أن كانت مجرد وظائف⁵.

الفرع الأول: التحقيق البرلماني في دستور 1989

ولد دستور 1989 ولادة عسيرة نتيجة ظروف اقتصادية و سياسية و اجتماعية عصبية مرت بها الجزائر في تلك الفترة، أهم ما ميزها هو تدهور الأوضاع الاقتصادية و

¹ محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق ص 110

² إلا أنه واجه مشاكل فنية عديدة تتعلق بممارسة هذه اللجان لصلاحياتها مما أدى إلغاء هذه الازدواجية في التسمية بمقتضى قانون 20 جوان 1991 والذي احتفظ بمصطلح لجان التحقيق

³ أنظر المادة 05، 06 من القانون 04-80

⁴ السعيد بوشعير: المرجع السابق ص 346

⁵ مرزوقي عبد الحليم: المرجع السابق، ص 48

نتيجة فشل الخيار الاشتراكي كمنهج اقتصادي، وانغلاق السلطة على نفسها و وحدانية السلطة و انفراد كيان سياسي واحد بالحكم و الإضرابات المتنوعة التي مست معظم القطاعات و تتويج هذه المظاهر بأحداث 05 أكتوبر 1988 ،و التي أكدت ضرورة مراجعة الوثيقة الدستورية و إتاحة فرصة جديدة لاختلاف الايدولوجيا ،وخلق متنفس جديد للحريات ،و ضرورة الفصل بين السلطات و تجسيد الديمقراطية النيابية عن طريق التمثيل الشعبي على مستوى المجالس المنتخبة¹ .

أولا / تنظيم السلطات في دستور 1989

-1- السلطة التنفيذية: أسندت السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 إلى رئيس الجمهورية بمساعدة رئيس الحكومة ، و تم بذلك تجسيد ازدواجية في هرم السلطة التنفيذية فرئيس الجمهورية الذي يجسده وحدة الأمة و هو حامي الدستور ، و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها² و ينتخب بواسطة الاقتراع العام المباشر و السري ، و يتمتع بصلاحيات هامة نصت عليها المادة 74 من هذا الدستور ، و ما يلاحظ على هذه الصلاحيات أنها واسعة تعدت إلى الاحتفاظ بوزارة الدفاع و قيادة القوات المسلحة ، و انفراده بتقرير السياسة الخارجية ، كما انه غير مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني . و لعل أهم ما يربط رئيس الجمهورية بالقاعدة الشعبية و من خلال المادة 74 السالفة هو إمكانية استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء باعتبار أن السيادة ملك الشعب .

و تمارس السلطة التنفيذية السلطة الفعلية عن طريق مجلس الوزراء و مجلس الحكومة ، كما أن رئيس الجمهورية يملك سلطة تنظيمية واسعة في المجال الغير مخصص للقانون³ بالإضافة إلى أن صلاحيات أخرى عديدة مثل التعيين و التفويض رغم تقييده بموجب المادة 83 من هذا الدستور ، بالإضافة إلى اخطر صلاحية يمارس بها تحكمه في السلطة التشريعية و تجسد تفوق السلطة التنفيذية عليها وهي صلاحية حل البرلمان دون قيود تذكر ، باستثناء استشارات غير ملزمة لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة⁴ . هذا إلى جانب صلاحياته الواسعة خلال الحالات الاستثنائية .

¹ عمر فرحاتي: المرجع السابق ص 58

² د. محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر ،المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ،الجزائر ،2000 ، ص 44.

³ انظر المواد 116/115 من دستور 1989 .

⁴ انظر المادة 120من الدستور نفسه .

أما الرجل الثاني في السلطة التنفيذية فهو رئيس الحكومة المعين من طرف رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 74 من الدستور ، و أول مهمة يقوم بها بعد تعيينه هي تشكيل الحكومة ، بعد مشاورات جريها مع مكونات المجتمع المدني ، و يقدم أعضاء حكومته لرئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينها طبقا للمادة لنص المادة 75 من الدستور .

كما يقدم رئيس الحكومة برنامج حكومته إلى مجلس وزراء للمصادقة عليه ، ثم عرضه على المجلس الشعبي الوطني ، وله أن يقوم بتكليفه حسب مناقشات النواب وفي حالة رفض البرنامج من طرف النواب ، يقدم رئيس الحكومة استقالته ، كما يستوجب على الحكومة تقديم بيان سنوي عن تنفيذ السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني¹ .

و رغم النص على الاستقلال النظري لرئيس الحكومة إلا انه واقعا خاضع لمسؤولية مزدوجة أمام رئيس الجمهورية من جهة ، وأمام البرلمان من جهة أخرى .

و يمكن أن نشير إلى أن دستور 1989 و بعد الممارسة ظهرت فيه ثغرات لعل أهمها على الإطلاق الأزمة التي نشبت بعد حل البرلمان و استقالة رئيس الجمهورية ، حيث لم يتطرق المشرع الدستوري إلى إمكانية هذا الاقتران ، و هو ما جعل من هذه الوضعية و أنها كانت ذريعة لإيقاف المسار الانتخابي ، فإنها أيضا كانت سببا في كشف ضعف المؤسسات الدستورية و دولة القانون² .

-2- السلطة التشريعية :حافظت السلطة التشريعية على ترتيبها في سلم السلطات العامة ، حيث بقيت مدرجة بعد السلطة التنفيذية على غرار دستور 1976 ، و إن استعادت تسميتها بالسلطة بدل الوظيفة ، أما جانب الصلاحيات فان المادة 115 من دستور 1989 جاءت مطابقة للمادة 151 من دستور 1976 رغم بعض التعديلات الطفيفة .

فالفقرة المتعلقة بحقوق الأشخاص و واجباتهم السياسية لا سيما نظام الحريات العمومية و حماية الحريات الفردية ، و واجبات المواطنين قد حذفت منها جملة مكملة و هي إطار تحديد هذه الحقوق (.... في إطار متطلبات الدفاع الوطني .).

أما الفقرة الثانية المتعلقة بالقواعد العامة لقانون الأحوال الشخصية ، فقد عوضت قانون الأسرة و الموارد بعبارة " حق الأسرة و التركات " رغم كون حق الأسرة أوسع مدى

¹ انظر المادة 80 من الدستور نفسه .

² مرزوقي عبد الحليم :المرجع السابق ص 54

من قانون الأسرة ، بالمقابل ضيق من الموارد و جعلها تركبات و المعروف فقها إن الموارد أوسع مدى من التركات .

و هكذا قد وردت الكثير من التعديلات في الصياغة في المجال الخاص بالتشريعات ، بالإضافة إلى حالات تقلص فيها الدور التشريعي للبرلمان ، ففي الفقرة الحادية عشر المتعلقة بالتنظيم الإقليمي و الذي حذفت منه فكرة التقسيم الإداري و لم تصبح من بين مهام المشرع ، مما يعني إحالته على السلطة التنفيذية

أما باقي الفقرات فتناولت اختصاصات ذات طابع تشريعي بطبيعتها ، تفتح لمن له صلاحية اقتراح القوانين إن يثريها ، و يقدم اقتراحات لتعديلها أو إلغائها بشكل يتماشى مع المصلحة العامة .

أما المادة 122 من دستور 1989 فهي نوع من التفصيل في المادة 158 من دستور 1976 ، وهي مادة تنص على صلاحيات رئيس الجمهورية في التوقيع على اتفاقيات الهدنة ، و معاهدات السلم و التحالف و الاتحاد ، و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة ، و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص و المعاهدات التي تترتب عنها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة ، و لكن شرط موافقة المجلس الشعبي الوطني عليها صراحة .

كما يمكن ملاحظة إن دستور 1989 قد وسع بعض الشيء من مجال رقابة المجلس للحكومة ، و مكنه من وسائل يمارس بها هذه الرقابة مثل توجيه الأسئلة الكتابية و الشفوية لأي عضو من الحكومة ، أو التصويت على ملتصق رقابة أو إنشاء لجان تحقيق¹ .

كما أصبح المجلس يتمتع ببعض الاستقلالية في تسيير شؤونه خاصة في مجال إعداد نظامه الداخلي ، و كيفية ممارسة الرقابة على الحكومة ، و نظام التصويت مما خلق نوعا من التوازن بين السلطتين .

و كما اشرنا فان النظام السياسي الجزائري ، ومن خلال دستور 1989 عرفت نقلة نوعية ، بالتوجه نحو تطبيق هذا الفصل بين السلطات و ترك النظام الوجودي القائم على الحزب الواحد ، و لكن ما يلاحظ إن تطبيق هذا المبدأ كان بنوع من المرونة ، ولكن مع تقوية لسلطات الرئيس الذي بقي هو محور النظام الذي كرسه دستور 1989. خاصة وانه

¹ .مرزوقي عبد الحليم: المرجع السابق ص 55

لايسال من جهة و بيده سلطة حل البرلمان من الجهة الأخرى ، و عليه يمكن القول أن هذا الدستور لم يمس تغيير الدولة في مقوماتها و إنما انصب على تغيير نوعية الحكم¹ بهذه الطريقة نظم دستور 1989 نظام الحكم بالجزائر ، و على ضوء أحكامه بدأ تطبيق التعددية الحزبية ، و التي أفضت إلى انتخابات ديسمبر 1991 ، و التي تم إلغاؤها بعد استقالة رئيس الجمهورية ، و دخلت الجزائر في أزمة سياسية و أمنية خطيرة ، وكان لا بد من وجود هيئات تتولى تسيير هذه المرحلة ، حيث انهارت كل مؤسسات الدولة باستثناء المؤسسات العسكرية ، هذه الأخيرة أخذت على عاتقها تسيير المرحلة ، وظهرت مؤسسات غير منصوص عليها دستور 1989 ، و تولت زمام الأمور خلال مرحلة الفراغ الدستوري ، و كذا المرحلة الانتقالية .

ثانيا / موقع التحقيق البرلماني في دستور 1989

و للممارسة الحقيقية المجدية للرقابة على أعمال الحكومة تم تبني آليات عديدة و عهدا للسلطة التشريعية في ممارستها منها السؤال ،الاستجواب و حتى سحب الثقة من الحكومة و كان موضوع دراستنا من بين هذه الآليات،حيث نصت المادة 151 من الدستور على هذه الآلية ،و جاء نصها كما يلي :² " تنشأ لجنة التحقيق بخصوص أي موضوع من الموضوعات ذات المصلحة العامة والداخلية في اختصاص المجلس الشعبي الوطني"² ، و على الرغم من حذف المؤسس الدستوري لمصطلح المراقبة أسوة بالمشروع الفرنسي ،لكنه أبقى تنظيم هذه الآلية للقانون السالف الذكر 80-04 و النظام الداخلي للمجلس بنفس الكيفيات و الاجراءات التنظيمية ،بايداع اللائحة لدى المجلس ،و المعنيين بايداع اللائحة، والنصاب القانوني للموقعين على اللائحة و....³.

إلا أن التجربة التعددية الأولى التي شهدتها الجزائر و التي لقت فشلا ذريعا في نشأتها ناهيك عن ممارستها جعلت من ممارسة هذه الآلية مستحيلة،و أيضا الفراغ المؤسساتي التي شهدته الجزائر في المرحلة الانتقالية لم يسمح بممارسة هذه الآلية .

الفرع الثاني : في التعديل الدستوري 1996

ظهر التعديل الدستوري في 28 نوفمبر 1996 بمعطيات سياسية جديدة و مؤسسات دستورية جديدة ،تبين معالم النظام السياسي الجزائري ، و لأول مرة تم تبني الثنائية

¹ د. أرزقي نسيب :أصول القانون الدستوري ، دار هومة الجزائر ، الجزء الثاني ، 1999 ،ص 180.

² دستور 1989 الجريدة الرسمية رقم

³ أنظر التفاصيل في ،القانون 80-04 من المادة 12 إلى المادة 40

البرلمانية بإنشاء الغرفة الثانية المتمثل في مجلس الأمة و التي تعتبر ضمانا للاستقرار المؤسساتي في الدولة .و أعطت للسلطة التشريعية آليات رقابية عديدة تسمح من خلالها من مراقبة أعمال الحكومة بغض النظر عن مدى نجاعة هذه الآليات و التفرقة بين منح بعض الآليات لغرفة دون الأخرى ¹.

أولا / تنظيم السلطات في التعديل الدستوري 1996

إن المتأمل لأحكام التعديل الدستوري 1996 يتضح له أنه أوجد ميكانيزمات و آليات تهدف إلى إيجاد تعاون و رقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ،مع احتفاظه بخصوصية استقلالية كل واحد منهما ،باعتبار أن التعاون بينهما ضرورة لا تتم إيجابيتها إلا إذا كانت على قدم المساواة ،و تتحقق بالمسؤولية التضامنية للحكومة أمام البرلمان .

إن رئيس الحكومة و طاقمه مسئولون أمام البرلمان و يظهر ذلك في أحكام الدستور ،من خلال آليات رقابية ممنوحة للبرلمان لمتابعة أعمال الحكومة أو إجراءات ملزمة للحكومة قبل البدء في تنفيذ مهامها ،و تتمثل بإيجاز فيما يلي ² :

- 1- المناقشة المصادقة على برنامج الحكومة وفق المادة 80 من التعديل الدستوري،و المواد 46-47-48 من القانون العضوي 99-02
- 2- مناقشة بيان السنوي للسياسة العامة للحكومة وفق المادة 84 من التعديل الدستوري ،و المواد 50-51 من القانون العضوي 99-02
- 3- إيداع ملتمس الرقابة - سحب الثقة من الحكومة - وفق المواد 135-136-137 من التعديل الدستوري ،و أحكام المواد 57-58-59 من القانون العضوي 99-02
- 4- الأسئلة البرلمانية وفق ما جاء في المادة 134 من التعديل الدستوري و أحكام المواد 68 إلى 75 من القانون العضوي 99-02
- 5- الاستجواب البرلماني وفق ما جاء في المادة 133 من التعديل الدستوري و أحكام المواد 65 إلى 67 من القانون العضوي 99-02.

¹ حرمان الغرفة الثانية من إيداع ملتمس رقابة أو سحب الثقة من الحكومة حيث اقتصر هذا الحق على المجلس الشعبي الوطني أنظر المادة 134-135 من الدستور

² فيصل نسيغة ،عاشور نصر الدين : "علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996" مجلة الاجتهاد القضائي ،جامعة محمد خيضر بسكرة ،العدد الرابع ،2008، ص 308

6- التحقيق البرلماني وفق ما جاء في المادة 161 من التعديل الدستوري ، و أحكام المواد 76 إلى 86 من القانون العضوي 99-02 .

و يقابل هذه الآليات البرلمانية في مراقبة الحكومة هو إمكانية طرح الحكومة لمسألة التصويت بالثقة ، و أيضا منحت المادة 129 من التعديل الدستوري حق حل البرلمان من قبل رئيس الجمهورية و قد يستعمل هذا الحق في حالة رفض البرلمان للمصادقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية ، او في حالة اصطدام الرئيس بموقف معارض له من قبل الأغلبية البرلمانية ، لكن هذا لم يحدث في الممارسة الدستورية الجزائرية.

ثانيا / موقع التحقيق البرلماني في التعديل الدستوري 1996

أما بخصوص آلية التحقيق البرلماني محل الدراسة فقد أورد المؤسس الدستوري هذه الآلية في المادة 161 منه " يمكن لكل غرفة من البرلمان ، في إطار اختصاصاتها ، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة "1. إن هذا الأساس الدستوري الذي يعقد للبرلمان إمكانية التحقيق بواسطة لجان غير دائمة تشكل من بين أعضائه ، يعتبر من أهم المبادئ التي كرسها التطور الدستوري ، و هي لا تقل عن أهمية الآليات الأخرى ، إن تم ممارستها بطريقة سليمة ، و على أي حال عقد المشرع الجزائري هذا الاختصاص للغرفتين ، و لكن دون أن يضيف ما ينتج عنه من أثر ، حيث اقتصر على إنشاء هذه اللجنة من اجل التحري في قضية ذات مصلحة عامة 2 .

و يلاحظ على هذا السند الدستوري انه أعطى الحق للبرلمان في ممارسة التحقيق البرلماني في حدود اختصاصاته المؤسسة دستوريا في المواد 122-123 منه حيث لا يجوز له التحقيق إلا فيما يخص ما ورد في هاتين المادتين 3 .

و تولى تنظيم العلاقة بين البرلمان و الحكومة القانون العضوي رقم 99-02 ، و تناول هذا القانون آلية التحقيق البرلماني في القسم الحادي عشر منه من المادة 76 إلى المادة 86 ، بحكم الأهمية القصوى التي تكتسبها هذه اللجان ، و كذا الدور الفعال الذي يمكن أن تلعبه ، بل تكرر من خلاله الرقابة البرلمانية و التمثيل الشعبي ميدانيا ، و تضمنت جميع الاجراءات المتبعة لإنشاء لجنة تحقيق ، أيضا النظام الداخلي لكل غرفة

¹ التعديل الدستوري 1996

² عبد الله بوقفة : علاقة السلطتين التشريعية و التنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري ، رسالة دكتوراه دولة ، جامعة الجزائر 2001 ص 517

³ إبراهيم بولحية : علاقة الحكومة بالبرلمان ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، الجزائر يومي 23-24/10/2000 ، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات بين الحكومة و البرلمان ، ص 70

تناول موضوع التحقيق على مستوى كل غرفة حيث نجده في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادة 69 منه و أيضا في النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 77 منه¹.

أما عن ما احتوته هذه الوثائق القانونية حول تنظيم هذه الآلية الرقابية فإننا سنتطرق إليه فيما سيأتي من مراحل الدراسة بالتفصيل و المقارنة بين الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني و القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة في تبنيهم لممارسة التحقيق البرلماني.

المطلب الثالث :

نطاق ممارسة البرلمان لرقابة التحقيق

اختلف الفقهاء حول تحديد مجال التحقيق البرلماني، فهناك من أقر بأن التحقيق حق للبرلمان يمارسه على أي موضوع يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة و يحافظ عليها، في حين يرى البعض يرى أن يتجاوز اختصاصات البرلمان المحددة دستوريا. كما يرى البعض على أن يقوم البرلمان بالتحقيق في صحة المعلومات التي تقدمها الحكومة حول نشاطها عموما أو نشاط قطاع من قطاعاتها. و سنتناول هذا فيما يلي :

الفرع الأول : موضوع ذي مصلحة عامة :

لقد نص الدستور ، و القانون الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة على حق البرلمان في تشكيل لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة ، و هنا يظهر الاختصاص الواسع لأعضاء البرلمان في إنشاء هذه اللجان ، و هذا ليس غريبا كون هذا البرلمان منتخب من قبل الشعب سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، و التي تمارس عملية الرقابة البرلمانية ، إلا أن ما يلفت الانتباه هو طابع المصلحة العامة الذي يجب أن تكتسبه القضية حتى يمكن لأعضاء البرلمان اللجوء إلى تشكيل لجنة التحقيق ، أي بمعنى آخر من هي الجهة التي يخول لها تكييف القضية على أنها تكتسي طابع المصلحة العامة من عدمها². فالاعتراف للبرلمان بحق ممارسة التحقيق عن طريق إيداع اللائحة يقابله قيد يتمثل في دراسة الملائمة في قضية المصلحة العامة ، و هنا نتصور ثلاث جهات يمكن لها أن تحدد قيمة المصلحة العامة أو نزاعها من القضية موضوع التحقيق ، و يتعلق الأمر بكل

¹ أحمد طرطار : "دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني" ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة الجزائري ، العدد 2007، 17، ص 45

² عمار عوايدي : مرجع سابق ص 65-66

من مكتب كل غرفة برلمانية، أو أعضاء البرلمان من جهة ثانية أو الأعضاء الموقعين على اللائحة و المطالبين بتشكيل لجنة التحقيق¹ .

حيث أن عبارة المصلحة العامة مصطلح فضفاض ، فهي تسمح بتوسيع فرصة البرلمان بممارسة التحقيق البرلماني في أي قضية من جهة و من جهة أخرى نجد أنها تحد من سلطة المبادرة حيث يمكن أن تصدر الحكومة ادعاء مفاده أن هذه القضية لا تكتسي طابع المصلحة العامة².

لذلك فكما أنه من السهل تصور قبول اقتراح تشكيل لجنة التحقيق، فإنه من السهل كذلك تصور رفض تشكيلها، وذلك بعدم تصويت إحدى غرفتي البرلمان على اقتراح اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة برلمانية للتحقيق ، وذلك بحجة عدم اكتساب موضوع التحقيق لطابع المصلحة العامة ، و هذه الحالة هي الغالبة في ممارسة البرلمان لهذه الآلية ونرى ذلك في قلة ممارسة التحقيق البرلماني في الجزائر .

و نستطيع أن نفسر موضوع المصلحة العامة بقيام البرلمان بعملية التحقيق حول المصالح و الهيئات و المؤسسات العامة ، أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة ، كما يمكن أن يكون محل للتحقيق موضوعيا ما يدخل من أعمال تلك الجهات في نطاق الوظيفة الرقابية للبرلمان ، أيضا يمكن أن يمارس البرلمان آلية التحقيق في ما يخص أعمال الحكومة سواء في عهدة البرلمان الحالي أو ما سبق من أعمال الحكومة في عهدة سابقة.

كما أن موضوع التحقيق يمس المصلحة العامة فإن الغاية منه لا تنحصر فقط في إبراز مخالفة قانونية تستوجب المتابعة القضائية و إنما كما قلنا سابقا، فإن رقابة التحقيق هي رقابة معلومات يقوم بها البرلمان لتزويد النواب بالمعلومات الكافية حول نشاط الحكومة فيما يتعلق بنشاطها مالي أو إداري أو اقتصادي ، و هذا ما يعزز اتساع نطاق ممارسة البرلمان لرقابة التحقيق³.

على الرغم من عدم ضبط هذا المصطلح في القانون العضوي 99-02 و جعله يقبل العديد من التفسيرات ، نجد خلاف ذلك في القانون 80-04 الذي جاء في الفقرة الثانية من المادة 05 منه بتعريف موجز للقضية ذات المصلحة العامة "" يقصد بالقضية ذات

¹ عمار عباس :الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ،دار الخلدونية ،الجزائر2006،ص 104

² عبد الله بوقفة :مرجع سابق ص 552

³ محمد باهي أبو يونس : المرجع السابق ص 112

المصلحة العامة كل قضية تعني من حيث أهميتها، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، مصالح المجموعة الوطنية طبقاً لمبادئ الميثاق¹ في حين جاءت المادة 76 من القانون العضوي 99-02² طبقاً لأحكام المادة 161 من الدستور يمكن كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصاته¹ و في أي وقت، لجان تحقيق في القضايا ذات لمصلحة العامة². و تقيد المادة 84 منه اتساع دائرة المصلحة العامة حيث جاء فيها³ تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أي وثيقة و أخذ نسخة منها، ما عدا تلك التي تكتسي طابعاً سرياً و استراتيجياً يهم الدفاع الوطني و المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني و أمن الدولة الداخلي و الخارجي⁴، و نرى هنا استثناء أعمال لجان التحقيق فيما يخص قضايا الدفاع الوطني-، و هذا أمر نستطيع تقبل استثناءه- و الخارجية و أمن الدولة و المصالح الاقتصادية للبلاد أمر فيه عنت كبير و إخلال بصلاحيات رقابة المجلس في إنشاء لجنة التحقيق، فهذا الاستثناء أو التقييد لم يرد حتى في الدستور، و لا نتصور أن هذه المصالح دخيلة على عمل البرلمان إذا لم نقل أنها هي صلب رقابة البرلمان، فهي تدار آلياً في مؤسسات يخول الدستور مراقبتها من طرف الهيئة التشريعية لذا كان من الضروري إعطاء النواب السلطة التقديرية في تكييف المصلحة العامة³.

و في هذا نجد أن التحقيق البرلماني في بريطانيا لا يقتصر على ناحية معينة أو مقيد باستثناءات، و إنما له سلطة متشعبة النواحي، فله إجراء التحقيق في أي موضوع يتعلق بتسيير وزارة من الوزارات دون استثناء، أو اتهام أحد الوزراء، أو التحقيق في فضيحة سياسية أو مالية، لتعطي لتعطي اللجنة بعدها نتائجها للمجلس ليبت في تقريرها بالقرار المناسب⁴.

الفرع الثاني : عدم الاقتناع بردود الحكومة

يمكن للبرلمان في إطار اختصاصاته في حالة ما لم يقتنع بالبيانات التي تقدمها له الحكومة عن طريق أجهزتها، و أراد الوقوف على الحقيقة بنفسه إذا ما دخله شك أو لم

¹ معنى هذا أن لا تتعدى تدخل البرلمان في إنشاء لجان التحقيق إلا ما ورد من اختصاصات السلطة التشريعية الواردة في أحكام المواد 122-123 من الدستور

² القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة، جريدة رسمية العدد 15 لـ 09-03-1999

³ من كلمة النائب الصادق بوقطاية، في مناقشة القانون العضوي الناظم لعلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة، جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 108، السنة الثانية الموافقة لـ 14-12-1998 ص 04

⁴ أنظر بالتفصيل: محمد كامل ليلة: المرجع السابق ص 927-928

يطمئن لسبب من الأسباب أن ينشئ لجان تحقيق كوسيلة للكشف عن الانحرافات في القطاعات و الإدارات¹

إضافة إلى آلية التحقيق البرلماني ،عهد للبرلمان آليات أخرى تمارس مباشرة مع الحكومة و منها الاستجواب ،و في هذا الصدد نص الدستور الجزائري في المادة 133 على حق البرلمان في استجواب الحكومة و هذا ما أكده النظامين الداخليين لكل غرفة، و لما كانت فاعلية الاستجواب محدودة ،نظرا لاقترانه على المناقشة المحصورة بين بعض النواب و ممثل الحكومة ،و عدم تمكين النواب من اختتام الاستجواب بإيداع لائحة تنصب حول المسؤولية السياسية للحكومة ،كان من الطبيعي عند عدم اقتناعهم برد ممثل الحكومة أن يلجئوا إلى تكوين لجنة برلمانية للتحقيق و ذلك للوصول إلى الحقيقة بأنفسهم² .

و في هذا الإطار نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997³ في المادة 125 منه أنه "" يمكن أن تنتهي الاستجواب في حالة عدم الاقتناع المجلس برد الحكومة إلى تكوين لجنة التحقيق ""و يقصد بهذا لجوء السلطة التشريعية للاستقصاء و البحث مباشرة دون اقتناع بالحقائق و البيانات التي تقدمها الحكومة ،بعد وجود ريب و شك ،و قد يكشف هذا التحقيق على فساد بعض الإدارات أو الشخصيات ذات منصب حكومية⁴ .

إن تمكين أعضاء البرلمان من فرصة اللجوء إلى تشكيل لجنة التحقيق في حالة عدم اقتناعهم بردود الحكومة ،من شأنه أن يدفع بها إلى الحرص على إقناعهم بكل الوسائل المتاحة ،و بالتالي الرد بكل جدية على تساؤلاتهم المطروحة ،و في حالة تقصيرها في ذلك تتيح الفرصة لأعضاء البرلمان لمباشرة البحث عن الحقيقة بأنفسهم من خلال اللجوء إلى تشكيل لجان التحقيق⁵ .

¹ إبراهيم بولحية :مرجع سابق ص 69

² بن بغيلة :آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ،مذكرة ماجستير ،جامعة باتنة ،2004 ، 41

³ القانون رقم 89-16 المؤرخ في 11-12-1989 و المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره ،الجريدة الرسمية 52،السنة 26

⁴ شيل بدر الدين :""العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية و الممارسة ""،مجلة الاجتهاد

القضائي ،كلية الحقوق بسكرة ،2008 ص 282

⁵ و قد عرفت الجزائر ممارسة هذه الآلية بعد عدم الرد المقنع للحكومة في أحداث الإهانة و التجاوزات التي لحقت بالنواب سنة 1997 و أدى ذلك إلى تقديم لائحة بشأن إنشاء لجنة تحقيق حول هذه الأحداث ،و قد مارس مجلس العموم البريطاني حقه في التحقيق البرلماني فيما يخص المعلومات التي قدمتها الحكومة استنادا على الاستخبارات العامة البريطانية حول أسلحة الدمار الشامل العراقية ،و التي شكلت مبررا لغزو العراق ،و لكن تمت تبرئة حكومة طوني بليز من المسؤولية و تهمة التعمد بتضخيم التهديد العراقي لتبرير الحرب

و نجد أن ممارسة المجلس الشعبي الوطني لآلية التحقيق بعد عدم الاقتناع برد الحكومة على استجواب أو مناقشة تجد سندها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في 1997 ،حيث لم يتبنى القانون 80-04 المحدد لرقابة المجلس الشعبي الوطني هذا الأثر ،و تم تغييبها في القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة ،حيث تم إلغاء هذا الأثر للاستجواب من النظام القانوني له¹.

الفرع الثالث: مدى إمكانية إجراء التحقيق البرلماني في أمور تتعلق بالسلطة

القضائية

إذا خرجنا من نطاق أعمال الحكومة ،هل يحق للبرلمان ممارسة رقابة التحقيق في أمور تتعلق بالسلطة القضائية؟.

إن الدستور الجزائري ،و الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ،و إن لم يتضمن صراحة عدم تدخل سلطة البرلمان بممارسة التحقيق في أمور تتعلق بالسلطة القضائية ،إلا ان ترتيب و تصنيف آلية التحقيق في تقسيمات الدستور و الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ،حيث كان موقع التحقيق في الدستور في فصل الرقابة ،و في الأنظمة الداخلية في العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ،حيث لم يورد المشرع أعمال السلطة القضائية ضمن نطاق اختصاص البرلمان في عملية مراقبته ،بالرغم من النص الدستوري في المادة 161 منه على طابع المصلحة العامة ،و الأمور المتعلقة بالسلطة القضائية من المنطقي اعتبارها من المصلحة العامة .

حيث يرى الدكتور فارس محمد عمران أنه² "لا يمكن التسليم بهذا الوضع على إطلاقه ، خاصة انه لا يوجد نص دستوري صريح يمنع رقابة السلطة التشريعية للسلطة القضائية و بخاصة عن طريق لجان تقصي الحقائق .

و نرى أن جدية القول تقتضي منا التفرقة داخل السلطة القضائية بين فئتين ، فليست كل هذه السلطة قضاة و أعضاء نيابة ، بل بها أيضا فئة الموظفين الإداريين و العمال ، و ان ليست كل أجهزتها معصومة من الخطأ .

فان صح القول وفقا للدستور باستقلال فئة القضاة و أعضاء النيابة في أدائهم لعملهم و أن ليس لأحد التدخل في شؤونهم الوظيفية حفاظا على هيبة العدالة ، فان الفئة الثانية و

¹ أنظر المادة 2/125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1997 " يمكن ان ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة ،تكوين لجنة تحقيق "

² فارس محمد عمران :المرجع السابق ص 142-144

التي تشمل الموظفين الإداريين و من يتبعونهم بالسلطة القضائية لا ينبغي أن تلحقهم هذه الحصانة ، بل يجب خضوعهم للرقابة خاصة لرقابة السلطة التشريعية ، فيكون لمجلس الشعب تقصي الحقائق مثلا حول أسباب تأخر إدراج بعض الدعاوى عن مواعدها أو الأسباب وراء ضياع بعض ملفات بعض القضايا و ليس هذا بتدخل من السلطة التشريعية في شؤون السلطة التشريعية في شؤون السلطة القضائية إذ الناحية الفنية ما زالت محجوبة عن رقابتها ، فليس من حق مجلس الشعب رقابة القضاة عند فصلهم في القضية أو اعتراض على الأسباب التي أقاموا عليها أحكامهم أو وقائع تحقيقات النيابة أو التعقيب على الأحكام القضائية بصفة عامة ذلك انه لو شرع في شيء مما سبق فانه يكون قد شرع في اغتصاب حق هو من صميم اختصاص السلطة القضائية ، بل هو جوهر عملها .

و نحن بذلك نؤيد العلامة ديغي DUGUIT الذي يرى أن " من حق البرلمان أن يؤلف لجانا للتحقيق للنظر في كيفية سير هيئة قضائية معينة ... و لكن من ناحية أخرى لا يجوز للجان التحقيق أن تتخذ أي إجراء له صفة قضائية ، فلا تملك أن تمس أحكام القضاء أو أوامره أو أن تعطي أوامر السلطة القضائية أو نحو ذلك ... و انه لا يجوز للجنة أبدا أن تتخذ أي إجراء يكون قانونا أو عادة من اختصاص السلطة القضائية أو التنفيذية ، و السبب في هذا أن حق إجراء التحقيقات متفرع في حق البرلمان في الرقابة ، و من ثم لا يصح أن يتعدى هذا الحق الأخير لان الرقابة لا تعني حق تدخل سلطة في شؤون سلطة أخرى فالبرلمان له يراقب سير الحكومة ، و هذه الرقابة قد تنتهي إلى تحريك المسؤولية الوزارية و إسقاط الوزارة ، و لكن كل هذا لا يعني أن له الحق في الاجراءات التي هي من صميم اختصاص السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية ، فلا يجوز له مثلا أن يأمر بالقبض على شخص أو تفتيش منزله...

و بالمقابل فانه ليست لأي جهة أخرى سواء بالسلطة التنفيذية أو بالسلطة القضائية أن تعترض على قرار صدر من البرلمان بإجراء التحقيق البرلماني في احد الموضوعات صونا للحصانة البرلمانية و مبدأ الفصل بين السلطات ، فضلا على أن البرلمان يمارس حق دستوري مكفول¹ ."

¹ نفس المرجع السابق

الفرع الرابع: القيد الوارد على نطاق اختصاص اللجنة (تدخل التحقيق القضائي)
إذا كان حق البرلمان في ممارسة التحقيق البرلماني حق قائم و ثابت في كل وقت ، إلا أنه يمكن التساؤل عن تأثير وجود تحقيق قضائي تباشره النيابة العامة على حق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق ؟ قد يذهب البعض إلى القول أن وجود التحقيق القضائي لا يمنع البرلمان من تشكيل لجان التحقيق في نفس الموضوع لاختلاف الدور الذي يقوم به كل من الجهتين القضائية و البرلمانية ، فالنيابة العامة تباشر التحقيق للتأكد من عدم وجود مخالفة للقواعد القانونية في موضوع التحقيق ، أما لجنة التحقيق البرلمانية فتباشر التحقيق في الجانب السياسي فقط دون التعرض إلى الجانب القانوني¹ .

و هذا الرأي لا يمكن تقبله ، لأن التداخل في الجوانب ذات الطابع السياسي ، و ذات الطابع القانوني قائم ، فكيف يمكن للبرلمان التحقيق في الجوانب السياسية لموضوع الفساد الإداري من جهة ، دون أن يمتد التحقيق إلى بحث أوجه الاستفادة المادية من ذلك ، و ما قد يشكله من وجود جرائم الرشوة أو ما شابه ذلك من مظاهر الاستفادة من المنصب الحكومي .

فالتحقيق البرلماني يكون صحيحا و ملائما لفحص المسائل التي لم تطرح بعد على القضاء ، كما يجب ألا يتضمن التحقيق البرلماني اعتداء على القضاء ، فلا ينبغي للجنة التحقيق أن تتناول بالتحقيق أمرا مطروحا على القضاء و لا أن تتخذ بما لها من سلطة قرارات تدخل في اختصاص الأخرى ، و لا أن تتعرض لعمل من أعمال السلطة القضائية بالنقض أو التعديل² .

أما في الحالة الثانية فنجد جانب آخر من تدخل القضاء في عمل لجنة التحقيق البرلمانية ، حيث يحال موضوع التحقيق إلى النيابة العامة لمباشرة التحقيق فيه بعد أن شكلت لجنة برلمانية للتحقيق في ذات الموضوع أي أن مباشرة النيابة للتحقيق جاء لاحقا لأعمال البرلمان في التحقيق ، فهنا تمارس اللجنة المكلفة بالتحقيق عملها دون أن تنقيد بالتحقيق القضائي لأنه لا يجوز من حيث المبدأ منع البرلمان من استعمال وسائله في الرقابة على النشاط الحكومي و أهمها التحقيق البرلماني بمجرد قيام الحكومة بفتح التحقيق القضائي حول ذات الموضوع للتحقيق البرلماني ، و لو أننا أخذنا بهذا الاستثناء على

¹ وسيم حسام الدين الأحمد : المرجع السابق ص 254

² عبد الله ناصف : المرجع السابق ص 355

إطلاقه لكان مستحيلا قيام البرلمان بممارسة التحقيق البرلماني ، و فقدان دوره الرقابي في هذا المجال ، و مثل هذه الحالات تعتبر استثناءا للقاعدة ، كما أن ممارسة التحقيق البرلماني بجانب التحقيق القضائي قد انحصرت في جانب ضيق بقدر الإمكان من الممارسة حتى لا يعيق التحقيقات القضائية¹.

أما النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر فقد نص في المادة 79 من القانون العضوي 99-02 على أنه " لا يمكن أن تنشئ لجنة التحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات مازالت جارية أمام الجهات القضائي إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب و نفس الموضوع و الأطراف " و معنى هذا أن حق البرلمان في إنشاء لجنة تحقيق مقيد بعدم متابعة قضائية حول نفس الموضوع ، و هنا نطرح تساؤل عن المقصود من مصطلح المتابعات الجارية ؟.

فإذا اتفقنا على انه لا يحق للبرلمان إنشاء لجنة تحقيق حول موضوع مازال قيد التحقيق القضائي ، فكيف إذا كان التحقيق القضائي جاء بعد إنشاء لجنة التحقيق ، هل يستمر التحقيق موازيا للتحقيق القضائي ؟ هل يتوقف إلى غاية الفصل في الدعوى القضائية ؟ كل هذه التساؤلات لم تجد إجابة في النصوص القانونية النازمة للتحقيق البرلماني سواء على مستوى القانون العضوي 99-02 أو الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

و مقارنة ذلك مع القانون 80-04 في المادة 14 منه ، حيث تؤكد أحقية المجلس الشعبي الوطني للممارسة التحقيق البرلماني حتى في ظل وجود تحقيق قضائي ، فيكفي عدم صدور حكم قضائي له علاقة بالوقائع التي استوجبت التحقيق أو المراقبة البرلمانية ، كذلك أعطى فرصة للمجلس أن يقدم لائحة إنشاء لجنة تحقيق أو مراقبة فيما يخص وقائع صدر في حقها حكم قضائي إذا كان هذا الاقتراح سيأتي بوقائع جديدة².

أما في فرنسا فيجب أن لا تكون الوقائع التي أنشئت لأجلها لجنة تحقيق برلمانية محل التحقيق القضائي ، أو بدأت الاجراءات القضائية فيها فعلا ، حيث نصت المادة السادسة في فقرتها الأخيرة من القانون الصادر بتاريخ 17-11-1958 على انتهاء دور لجان التحقيق البرلمانية بمجرد فتح التحقيق القضائي لذات الوقائع ، حيث يقوم وزير العدل

¹ عادل الطيببائي : الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، جامعة الكويت ، 1986، ص 225

² المادة 14 من القانون 80-04 " يتأكد مكتب المجلس الشعبي الوطني من عدم صدور أي حكم قضائي له علاقة بالوقائع التي استوجبت التحقيق أو المراقبة ، عند تاريخ إيداع اقتراح اللائحة . لا يمكن أن يدفع بالحكم القضائي ضد إنشاء لجنة التحقيق أو المراقبة عندما تأتي اقتراح اللائحة بوقائع جديدة "

بإبلاغ رئيس الغرفة البرلمانية المنشئة للجنة التحقيق ،الذي يقوم بدوره بإبلاغ رئيس لجنة التحقيق بإيقاف جميع الاجراءات المتعلقة بعملية التحقيق البرلمانية¹.
إن هذا الأمر يقيد من دائرة تدخل البرلمان في ممارسة رقابته ،حيث يكفي أن تحيل الحكومة الأمر او القضية إلى العدالة لتجنب المتابعة السياسية من قبل البرلمان،و لهذا كانت لجان التحقيق في فرنسا دائما سبب التوتر القائم بين العلاقة بين الحكومة و البرلمان .

أما النظام القانوني الحالي للتحقيق البرلماني في الجزائر ،لم يضبط قيد تدخل القضاء في مسألة التحقيق البرلماني ،حتى الممارسة في التجربة البرلمانية الجزائرية لم تعطنا إجابة حول هذه التساؤلات ،إلا أن المتخصصين في هذا المجال يقدمون تفسير ضيق و مقيد لعمل البرلمان حول ممارسة آلية التحقيق حيث يفسرون وجود أي متابعات قضائية سواء قبلية أو بعدية لإنشاء لجنة التحقيق البرلمانية يعد تقييد لاختصاص البرلمان في ممارسة هذه الآلية ،و هنا نلاحظ تأثر المشرع الجزائري بالمشرع الفرنسي .

المبحث الثاني :

إنشاء لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر

بعد تطرقنا لموضوع الأساس الدستوري للمبادرة البرلمانية في ممارسة التحقيق ،كان من المنطقي أن نتبعه بخطوة تشكيل لجان التحقيق ،و دراسة نوعية تركيبها من الناحية البشرية و السياسية ،إضافة إلى ضمانات حيادها .

المطلب الأول :

الخطوات القانونية لتشكيل لجان التحقيق

تبدأ إجراءات تشكيل لجنة تحقيق بمبادرة برلمانية ،تعرض على الغرفة المعنية للتصويت مرورا بإجراءات معينة ،و تنتهي بتشكيل لجنة تحقيق برلمانية جاهزة للممارسة المهام الموكلة إليها من قبل الغرفة التي تنتمي إليها .

الفرع الأول :إيداع اللائحة و التصويت عليها

¹ وسيم حسام الدين الأحمد :المرجع السابق ص 249،أنظر أيضا القانون 58-110 المؤرخ في 17-11-1958 المتعلق بوظائف مجالس البرلمان في فرنسا ،المادة 06 منه ،و المادة 2/140 من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية

أكدت معظم النصوص الدستورية الجزائرية المتعاقبة على حق أعضاء البرلمان في إنشاء لجان التحقيق في نطاق اختصاص البرلمان، في كل قضية ذات مصلحة عامة، و في هذا الإطار نص التعديل الدستوري 1996 على أنه¹ "يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"¹، و هو الأمر الذي أكدته معظم النظم الداخلية للبرلمان التي عرفها النظام السياسي الجزائري².

و قد نص القانون العضوي 99-02 على إنشاء لجنة التحقيق البرلمانية، بمبادرة من إحدى الغرفتين، و قد نص في المادة 77 منه على "يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى المكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة و يوقعها، على الأقل، عشرون نائبا، أو عشرون عضوا في مجلس الأمة"³.

إن نجد أن النصاب القانوني لإيداع اللائحة و حسب ما نص عليه القانون العضوي 99-02 هو 20 نائبا أو مثلها من أعضاء مجلس الأمة على تأكيد ما ورد في النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 حيث حددت بـ 20 نائبا ولكن على اختلاف بالنسبة لمجلس الأمة 15 عضوا⁴.

أما في القانون 80-04 الناظم لوظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني فقد حددت أن إنشاء لجنة تحقيق أو مراقبة تأتي بناء على تصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف عشرة نواب على الأقل⁵. و تم تبني نفس النصاب القانوني لإيداع اللائحة في النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 في المادة 107 منه.

إن الاعتراف للنواب بحق الاقتراح لتشكيل لجنة تحقيق لم يخل من قيود إضافة إلى النصاب المطلوب لإيداع لائحة تشكيلها، فكما ورد هذا الحق في المادة 12 من

¹ المادة 161 من التعديل الدستوري 1996

² عباس عمار: المرجع السابق ص 108

³ مارس البرلمان الجزائري آلية التحقيق في العهدة 1997-2003، 2002 مرات بناء على طلب من 20 عضو، و كانت اللائحة دائما تقدم بعد الرد الغير المقنع من قبل الحكومة. أنظر لوائح إنشاء لجان التحقيق، 1997، 2001

⁴ المادة 103 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 الصادر بتاريخ 13-08-1997، الجريدة الرسمية

ع 53 السنة 34

⁵ أنظر المادة 12 من القانون 80-04

القانون 80-04، يقابله قيد آخر يتمثل في إيداع اللائحة في مكتب المجلس لدراستها قبل توزيعها، حيث تحال اللائحة لدراستها على مستوى اللجنة الجئة المختصة وفقا للمادة 81 من النظام الداخلي للمجلس¹، للنظر فيها من حيث الملائمة، و هذا يعني أن مصير اللائحة مرتبط بالموقف الذي يتخذه مكتب المجلس صاحب السلطة المختصة في تقدير مدى ملائمة الاقتراح، و أيضا عند إيداع اللائحة يخطر رئيس المجلس رئيس الجمهورية بإيداع اللائحة، قبل إحالتها على اللجنة المختصة لدراستها، وفي هذا تقييد للممارسة التحقيق إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية². أما القانون العضوي 99-02 فإنه تجاوز هذه القيود و اكتفى بالنصاب القانوني و ما ورد في المادة 79 منه، و شرط إعلام الغرفة التي أودع فيها الاقتراح الغرفة الأخرى كما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة 78 منه. و هذا الإجراء لا يمنع الغرفة الأخرى من إنشاء لجنة تحقيق أخرى حول نفس الموضوع³.

إن وضع هذا النصاب القانوني لإيداع اللائحة المنصوص عليه في القانون 99-02 من شأنه أن يمنع المعارضة في البرلمان من ممارسة حقها في الرقابة، لأنه ليس من المنطقي أن ننتظر من الأغلبية البرلمانية أن تمارس التحقيق في أنشطة الحكومة، لذا يجب أن تعطى كل مجموعة برلمانية - مرة على الأقل في السنة - الحق في أن تقرر إنشاء لجنة تحقيق في الميدان الذي تريده، أو أن تمارس هذه الآلية بنصاب اقل من المنصوص عليه في القانون العضوي 99-02 و دون تصويت، لأنه في النهاية ستشكل اللجنة من الكتل البرلمانية⁴.

أما في فرنسا يعتبر إجراء التحقيق حقا فرديا، بمعنى انه يحق لكل عضو من أعضاء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ التقدم بطلب إجراء التحقيق، حيث يقدم العضو اقتراح تشكيل لجنة تحقيق يحدد فيها الموضوع الذي يرغب التحقيق فيه و الجهة أو المرفق الذي يخضع لهذا الإجراء، غير أن الجمعية الوطنية قد اتخذت بناء على مؤتمر

¹ المادة 81 من القانون 77-01، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1977

² السعيد بوشعير: علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 1984، ص 345

³ عقيلة خرباشي: العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 154

⁴ تدخل النائب على راشدي أثناء مناقشة القانون العضوي 99-02، جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني، جلسة 17-11-1998 رقم 107، ص 13، في النظام الفرنسي يعتبر إجراء التحقيق حق فردي، بمعنى أنه يحق لكل عضو في أحد الغرفتين أن يقدم اقتراح بتشكيل لجنة تحقيق برلمانية، غير أن الجمعية الوطنية الفرنسية اتخذت قرارا منذ عام 1988 قرارا بموجبه صار لكل رئيس مجموعة برلمانية الحق في طلب تشكيل لجنة تحقيق. في حين ينص النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي على حق العضو في فتح التحقيق حول أي موضوع ذا مصلحة عامة.

الرؤساء عام 1988 قرارا بموجبه صار لكل رئيس مجموعة برلمانية الحق في طلب تشكيل لجنة التحقيق، و من ثم أصبح لكل عضو راغب في إنشاء لجنة التحقيق أن يقدم طلبه عن طريق رئيس مجموعته البرلمانية¹.

أما عن الشروط المتعلقة باللائحة، فإن تقديمها يكون كتابيا إلى مكتب الغرفة المختصة، و على الرغم من عدم النص على هذا في القانون العضوي 99-02 و الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني، إلا أن الممارسة الجزائرية سدت هذا النقص التشريعي فيما يخص إيداع اللائحة مكتوبة .

و يشترط أيضا أن يكون طلب إنشاء لجنة تحقيق مجدي، أي يقع على عاتق المطالبين بفتح التحقيق أن يبرزوا جدية و أهمية الوقائع و الأحداث المراد التحقيق فيها و ذلك بشتى الوسائل الممكنة، حيث لا يكفي لإنشاء لجنة التحقيق إيداع اللائحة وفق الاجراءات القانونية فقط، و إنما من الضروري أن تطال موضوع أو قضية من شأنها أن تبرز مخالفات سياسية أو عدم نجاعة تشريعات أو فساد قطاعات².

أما الشرط الأخير المتعلق باللائحة هو أن يكون البرلمان مختص في التحقيق بموضوع اللائحة، حيث و إن نص المؤسس الدستوري على ممارسة البرلمان لآلية التحقيق في أي وقت و في أي موضوع يكتسي صفة المصلحة العامة، إلا أنه أضاف تقييد وهو ممارسة هذا الحق في إطار الاختصاصات الدستورية .

و نثير تساؤل حول إذا أراد الأعضاء الموقعين لللائحة بعد إيداعها مكتب الغرفة المعنية أن يسحبوا اللائحة، هل كفل لهم القانون العضوي 99-02 هذا الإجراء ؟ نجد أن القانون العضوي 99-02، و الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني 1989 و 1997 قد أغفلت هذا الإجراء حيث لم تنص على حق الموقعين على اللائحة بسحبها على عكس ما ورد في القانون 80-04 الذي نص في المادة 12 الفقرة الأخيرة على حق الأعضاء الموقعين لللائحة أن يسحبوا اللائحة في أي وقت كان³.

¹ محمد باهي أبو يونس :المرجع السابق ص 120-121، أنظر المادة 1/140 من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية، و المادة 11 من اللائحة الداخلية المنظمة لمجلس الشيوخ كما يمكن في النظام الدستوري الكويتي أن يقوم عضو برلماني واحد بتقديم طلب إنشاء لجنة تحقيق، أنظر بالتفصيل هشام البندري، المرجع السابق ص 62-63

² أنظر بالتفصيل، فارس محمد عمران :المرجع السابق ص 71-72-73

³ أنظر المادة 12 من القانون 80-04

أما عن تاريخ إيداع اللائحة فيكون خلال الدورات العادية لكل من الغرفتين ،و لكن يجوز في دورة استثنائية على مستوى الغرفة الأولى ،بطلب منها بغية تأسيس لجنة تحقيق وفق الوجه المبين في المادة 118 من التعديل الدستوري 1996 و ذلك بطلب من 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

أما التصويت على اقتراح اللائحة ،فإن المعمول به في هذا الشأن يفضي إلى أن يتم تسجيل نص اللائحة في جدول الأعمال لكل غرفة معنية بالتحقيق ،و من ذلك يتدخل المجلس و يصوت على اللائحة المقترحة في جلسة عامة ،وفق ما تقضيه الاجراءات الخاصة بالموافقة على أي نص تشريعي و مرد ذلك أن القانون لا يشترط إقرار اللائحة بأغلبية معينة¹.

على خلاف ما ورد في المادة 81 من القانون 77-01 الذي جعل من و اللوائح المقدمة من طرف النواب تدرس بنفس الاجراءات لاقتراحات القوانين،إضافة إلى ما ورد في المادة 16 من القانون 80-04 الذي أكد على استماع النواب لأصحاب اقتراح اللائحة و اللجنة الدائمة المختصة بدراسة اللائحة و الحكومة في جلسة علنية ليتم بعدها التصويت ،و في هذه النقطة يظهر الفرق بين القانون العضوي 99-02 و القانون 80-04 حيث نجد نقطتين هامتين ،الأولى تتمثل في دراسة ملائمة طلب إنشاء لجنة التحقيق من قبل اللجنة الدائمة المختصة في نظر الوقائع و الثانية تدخل الحكومة التي تملك المعلومات الكافية لإقناع النواب برفض الاقتراح إذا لم تكن راغبة في إنشاء لجنة تحقيق² .

و هنا لم يحدد المشرع الجزائري بدقة الآجال القانونية لإبداء اللجنة الدائمة رأيها في اقتراح اللائحة ،حيث اكتفى بالنص على الاستماع إلى رأيها خلال انعقاد الدورة العادية،على خلاف المشرع الفرنسي الذي نص على إبداء اللجنة الدائمة المختصة رأيها في أجل لا يتعدى شهر من تاريخ إيداع اللائحة³ .

في حين غيب هذا التدخل للحكومة في القانون العضوي 99-02 و يمكن القول أن عدم الاستماع للحكومة يعد استبعاد لتأثيرها على النواب .

¹ عبد الله بوقفة :مرجع سابق ص 558-559

² السعيد بوشعير :المرجع السابق ص 345

³ المادة 1/140 من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية

أيضا لم يتطرق القانون العضوي 99-02 إلى مسألة استماع المجلس لأصحاب اللائحة، و غنما عرفت الممارسة البرلمانية هذا الإجراء من خلال الاستماع إلى مندوب الموقعين على اللائحة قبل التطرق إلى التصويت على اللائحة¹.

أما في فرنسا، فإن رئيس الغرفة المعنية بالتحقيق يحيل اللائحة إلى اللجنة الدائمة المختصة، و تتولى هذه الأخيرة فحص مدى دستورية اللائحة، و أيضا فحص ملائمتها، ثم تعد تقرير بذلك و تقدمه إلى الغرفة المعنية، و قد قيد المشرع الفرنسي هذه اللجنة الدائمة بآجال شهر من تاريخ استلامها لللائحة، فإذا تمت الآجال تدرج اللائحة ضمن جدول أعمال الغرفة البرلمانية المعنية للمناقشة والتصويت عليها و يعتبر هذا موافقة ضمنية من اللجنة الدائمة المختصة بدراسة اللائحة².

الفرع الثاني : تشكيلة اللجنة

حدد القانون العضوي 99-02 في المادة 78 على أن يعين أعضاء لجنة تحقيق من بين أعضاء الغرفتين بنفس الكيفية التي تشكل بها لجانها الدائمة، و المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل منهما³. في حين لم ينص النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، 1997 على الكيفية التي تتشكل بها لجان التحقيق. أما في القانون 80-04 نصت المادة 17 على تشكيلة لجنة التحقيق تأتي بعد انتخاب المجلس لأعضاء اللجنة بناء على اقتراح من قبل مكتب المجلس⁴، و هنا تستطيع السلطة التنفيذية لما لها من نفوذ التأثير على مكتب المجلس، و أن يوعد له باقتراح أعضاء لا قبل لهم بالموضوع و خاصة أن القانون يمنحه ذلك كما ورد سابقا⁵.

و يضيف المشرع في القانون 80-04 في المادة 18 منه، على انتخاب مكتب اللجنة من طرف أعضاء اللجنة، على خلاف القانون العضوي 99-02 الذي أغفل طريقة تشكيل مكتب اللجنة⁶، و طريقة انتخاب مكتب اللجنة لم تكن واردة في القانون الداخلي

¹ أنظر مداخلة النائب رابح مهري مندوب النواب الموقعين على لائحة لجنة التحقيق في الأحداث التي عرفت بها بعض الولايات، جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني، الصادرة في 28-05-2001، السنة الرابعة، رقم 270، ص 04

² محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق ص 122

³ أنظر المادة 78 من القانون العضوي 99-02

⁴ أنظر المادة 17 من القانون 80-04

⁵ السعيد بوشعير: نفس المرجع ص 346

⁶ المادة 18 من القانون 80-04: "يستدعي رئيس المجلس الشعبي الوطني لجنة التحقيق أو المراقبة فور انتخابها لكي تتولى انتخاب مكتبها الذي تحدد تشكيله كما يلي: رئيس، نائب رئيس، مقرر....."

للمجلس الشعبي الوطني رقم 77-01 حيث اكتفى هذا القانون بنصه على تشكيل اللجنة بالتعيين من قبل المجلس الشعبي الوطني، بناء على اقتراح من مكتبه¹.

أما عن التركيبة البشرية للجنة التحقيق، فتثير العضوية فيها عدة تساؤلات حول عدد الأعضاء فيها، و شروط العضوية فيها. وإذا كانت الأخيرة مفصول فيها حيث يعتبر التحقيق البرلماني أحد الوسائل المعترف بها للبرلمان للرقابة على أعمال الحكومة و من ثم فلا يتصور أن يوكل البرلمان هذه المهمة إلى جهة غيره ولا إلى الحكومة أو إحدى هيئاتها، فالمتفق عليه يوكل البرلمان مهمة التحقيق لأعضائه².

أما عن التركيبة العددية فقد جرت التقاليد البرلمانية في النظم السياسية المقارنة على تحديد الحد الأقصى لعدد الأعضاء في لجنة التحقيق، حتى لا يكون هذا عائقا دون قيام اللجنة بعملها و حتى يتفرغ باقي أعضاء المجلس لأداء بقية مهامه. على هذا الأساس حدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني رقم 77-01 في المادة 139 منه أن لا يتجاوز عدد أعضاء اللجنة التحقيق أو المراقبة 10 نواب، ثم جاء القانون 80-04 ليحدد الحد الأقصى لأعضاء لجنة التحقيق و المراقبة في المادة 17 منه بأن لا تتجاوز 15 عضو، ثم جاء النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 و يتبنى نفس العدد الأخير³.

أما القانون العضوي 99-02 و لا الأنظمة الداخلية لكل من المجلس الشعبي الوطني، و مجلس الأمة قد حددا الحد الأقصى لعدد أعضاء لجنة التحقيق، إنما اكتفى بالإشارة إلى طريقة تشكيلها بنفس الكيفية التي تشكل بها الجان الدائمة على مستوى كل غرفة.

¹ أنظر المادة 135 من القانون 77-01، المادة 139 من نفس القانون: "يعين المجلس الشعبي الوطني أعضاء لجنة التحقيق أو المراقبة من بين النواب بناء على اقتراح من مكتبه. لا يتجاوز أعضاء اللجنة المذكورة 10"، هذا ما يؤكد صراحة أن عضوية اللجنة تعهد للنواب فقط لا غير و هذا المعمول به سواء في الجزائر أو معظم الأنظمة الدستورية المقارنة، لكن فرنسا شذت عن هذه القاعدة عام 1946 عند انشاء الجمعية الوطنية للجنة التحقيق حول الأحداث التي شهدتها فرنسا حيث تشكلت اللجنة من 42 نائب و 18 من غير النواب، أنظر تفاصيل القضية:

Jacque Desandre : **Les commissions parlementaires en France**, Edition 03, 1976, p 31

² هشام محمد البدري: **لجان التحقيق البرلمانية - كوسيلة رقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر و الكويت -** دار الفكر و القانون، المنصورة، مصر 2008 ص 77

³ أنظر المادة 139 من القانون 77-01، المادة 17 من القانون 80-04، المادة 108 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1989

و خلافا لما جاء به المشرع الجزائري، نجد أن المشرع الفرنسي قد نص على الحد الأقصى للجنة التحقيق، حيث حددها على مستوى الجمعية الوطنية بـ 30 نائبا، و في مجلس الشيوخ بـ 21 عضوا¹.

و يعينون بناء على تصويت الغرفة المعنية بعد اقتراح كل مجموعة برلمانية لمرشحيها في عضوية اللجنة بناء على ما جاءت به المادة 140 من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية .

إذا كان تحديد الحد الأقصى يجد مبرراته في تسهيل التنسيق بين أعضاء اللجنة ، فإن تحديد الحد الأدنى لأعضاء لجنة التحقيق لا يستند إلى أي منطق لأنه ليس من اليسير استخلاص تفسير مقبول لوضع حد أدنى لعدد أعضاء هذه اللجان ، و نقول هذا لأن بعض الأنظمة السياسية تسمح لعضو واحد القيام بعملية التحقيق² .

أما النصوص الجزائرية لم تحدد الحد الأدنى لعدد أعضاء لجنة التحقيق، فهل معنى هذا إمكانية إجراء التحقيق من قبل عضو واحد بمفرده؟ إن هذا الأمر مستبعد على الرغم من عدم قطعه بنص قانوني إلا أنه يجد تفسير في تشكيلة اللجان الدائمة على مستوى كل غرفة، فلا نجد أي لجنة تتشكل من عضو واحد ومنه فمن الضروري و حسب نص المادة 78 أن تتشكل لجنة التحقيق من أكثر من عضو.

أما عن أعداد أعضاء لجان التحقيق التي عرفتها التجربة البرلمانية الجزائرية فنجد حسب الجدول التالي³ :

عدد الأعضاء	موضوع التحقيق الذي تناولته اللجنة
10	العقد المبرم بين شركة سونطراك و الشركة الأمريكية ألباسو حول الغاز الطبيعي 1984-12-24
14	قضية الغرفة الوطنية للتجارة بتاريخ 15-05-1990
15	قضية اختلاس 26 مليار دولار بتاريخ 13-05-1990
41	قضية الانتخابات المحلية 1997 بتاريخ 23-10-1997
40	قضية الاهانة و التجاوزات التي لحقت بالنواب بتاريخ 23-10-1997

¹ محمد باهي أبو يونس :المرجع السابق ص 111

² المادة 114 من دستور الكويت الذي يسمح بانتداب عضو واحد للتحقيق في الأمور الداخلة في اختصاص المجلس

³ إحصائيات المجلس الشعبي الوطني

و على الرغم من عدم تحديد المشرع الجزائري في القانون العضوي 99-02 لعدد أعضاء اللجنة سواء من جهة الحد الأدنى أو الأقصى إلا أن اللجنة ذات العدد المحدود تستطيع أن تعمل بطريقة براغماتية أكثر من اللجنة ثقيلة الحجم¹. بمجرد الاتفاق على تشكيلة اللجنة، تشرع في عملها بإعداد الإطار التنظيمي لسيرها. في هذا الإطار كان القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 ينص في المادة 135² يحدد القانون طرق سير هذه اللجنة³ و كان السؤال المطروح هو ما المقصود بالقانون؟ هل كان المقصود منه القانون المنظم لوظيفة الرقابة للمجلس أو أن كل لجنة تحقيق يصدر قانون خاص بها يحدد سيرها؟ غير أن الاحتمال الأول يبقى الأرجح، إضافة على النظام الداخلي لعمل أي لجنة تحقيق، الذي تعده مباشرة بعد تشكيلها حتى تتمكن من ممارسة صلاحياتها في إطاره، و كان القانون 80-04 قد حدد الاجراءات التي يجب على اللجنة إتباعها حتى تتمكن من الشروع في عملها، حيث أنه فور تشكيلها يقوم رئيس المجلس باستدعائها كي تتولى انتخاب مكتبها الذي يتحدد في تشكيلة التالية: رئيس، نائب، مقرر³.

و وفق المادة 18 من القانون 80-04 تقوم اللجنة بانتخاب مكتبها بالتشكيلة الواردة سابق، حيث يتولى الرئيس إدارة و تنسيق أعمال اللجنة و يساعده نائبه، الذي يجوز له نيابته في حالة حدوث مانع للرئيس، و يكلف المقرر بتقديم التقرير أمام المجلس⁴. و هنا تأثر المشرع الجزائري بالمشرع الفرنسي حيث نصت المادة 2/140 من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية أن تنتخب اللجنة مكتبها الذي يتولى تسيير أعمالها. أما في القانون العضوي 99-02 و حسب ما نصت عليه المادة 78 من طريقة تشكيل لجان التحقيق مثل تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة على مستوى كل غرفة، نجد تفوق الأغلبية البرلمانية في تشكيلة اللجنة و من ثم سيطرتها على مكتب اللجنة، و أن المعارضة حتى و عن وجدت في التشكيلة فبالطبع لن تكون لها آثار كبيرة، و هذا يعود لصالح الحكومة لكون أغليبتها البرلمانية هي المسيطرة على تشكيلة اللجنة⁵.

¹ عبد الله بوقفة: المرجع السابق ص 559

² المادة 2/135 من القانون 01-77

³ عمار عباس: المرجع السابق ص 115-116

⁴ انظر المادة 18 من القانون 04-80

⁵ عبد الله بوقفة: المرجع السابق ص 560،

في بريطانيا تختار هذه اللجان عن طريق الاقتراع السري أنظر بالتفصيل :

و المقارنة بين النصين السابقين نجد انه من الأفضل أن تقوم اللجنة بانتخاب مكتبها لأن هذا يضيف الطابع الديمقراطي على عمل اللجنة، هذا في الأصل، لكن في الواقع العملي لتطبيق القانون 80-04 في هذه النقطة لا فرق في انتخاب اللجنة لمكتبها أو تعيينه من قبل مكتب رئيس اللجنة، لأنهم في الأخير ينتمون لحزب واحد .

المطلب الثاني

القيود الواردة على تشكيلة اللجنة

لقد كفل القانون لكل غرفة برلمانية الحق في تشكيل لجان التحقيق بالطريقة التي تشكل بها اللجان الدائمة في كل غرفة، إلا أنه و كما قلنا سابقا أنه لا توجد مادة مطلقة دون أن تأتي مادة أخرى بغيره، نجد هذا في الاستثناءات الواردة على تشكيلة اللجنة.

الفرع الأول :إبعاد اللجنة الدائمة

إن اللجان البرلمانية الدائمة هي عين البرلمان المتخصصة في الميدان التشريعي، فهي التي تدرس مشاريع القوانين التي تحال عليها من قبل مكتب المجلس، كما يمكن أن تبدي رأيها في النصوص و عليها تقديم التعديلات و الإضافات التي تراها ضرورية على النصوص المحالة عليها، فإذا كانت الكلمة الأخيرة في المجال التشريعي تعود للبرلمان ككل، فالحقيقة أنه في غالب الأحوال يذهب البرلمان في الاتجاه الذي رسمته اللجنة الدائمة مسبقاً¹.

و يبرز دور اللجان الدائمة في تفعيل الأداء الرقابي في جلسات الاستماع لأعضاء الحكومة، قصد المواكبة الدورية ذات الصلة بمهام اللجنة الدائمة، حيث يمكن لها من خلال هذه الجلسات الاطلاع عن كثب عن مجريات الأداء الحكومي ضمن كل قطاع وزارى على حدى، و كذلك الإلمام بالبرامج المسطرة على المستوى القطاعي، كذلك نقل انشغالات المواطنين إلى المسؤول الأول عن القطاع، هذا يمكن من اقتراح حلول فورية للمشاكل المتوجة لتلك الانشغالات².

هذا هو دور اللجان البرلمانية الدائمة سواء على الصعيد التشريعي أو الرقابي، إلا أننا نطرح تساؤل هل يمكن للجان الدائمة أن تبادر بإيداع لائحة لإنشاء لجنة تحقيق أو تسند إليها مهمة التحقيق من قبل الغرفة التي تنتمي إليها ؟

¹ بوزيد الازهاري : "عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، 2005 ص 72

² أحمد طرطار : المرجع السابق ص 48

إن القانون 77-01 نص على عدم حق اللجان الدائمة في طلب التحقيق أو القيام بمهمة التحقيق، هذا في المادة 138 منه، أما القانون 80-04 فقد أورد حق اللجنة الدائمة في إيداع لائحة إنشاء لجنة تحقيق أو مراقبة في المادة 12 منه، بينما نجد في القانون العضوي 99-02 و الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني 1989-1997 إبعاد اللجان الدائمة عن إنشاء لجان التحقيق. و أعطى الحق في ممارستها إلى لجنة خاصة تتميز بطابع مؤقت.

إن ممارسة التحقيق البرلماني لا تقتضي أبدا تشكيل لجنة خاصة بذلك، بل للبرلمان الخيار بأن يعهد بالتحقيق إلى أحد لجانه أو يكلف لجنة خاصة، و لكن إسناد التحقيق إلى أحد لجان البرلمان يعد وسيلة أكثر فاعلية، إذ أنها تسمح بجمع معلومات أكثر مصداقية بحكم تخصصها و اطلاعها عن قرب و بصفة دائمة بمختلف الأعمال الحكومية و قد نصت بعض الأنظمة الدستورية المقارنة على إمكانية إسناد التحقيق البرلماني للجان الدائمة، و أعطتها حتى الحق في المبادرة باقتراح إنشاء لجنة تحقيق حول وقائع تمس بالمصلحة العامة، على غرار النموذج البريطاني،¹ و المصري¹

الفرع الثاني: استبعاد الأعضاء الموقعين للائحة

نصت جميع الوثائق القانونية المنظمة لأعمال البرلمان في الجزائر سواء في ظل وجود غرفة واحدة أو في ظل وجود غرفتين، على استبعاد الأعضاء الموقعين للائحة إنشاء لجنة تحقيق، على استثناء ما ورد في القانون 77-01 حيث انه لم يستبعد الموقعين على اللائحة، و إنما استبعد من تعرضوا لإجراءات الإيقاف منذ أقل من سنة².

أما القانون 80-04 فقد جاء أيضا مؤيد لهذا الاستثناء في تشكيلة اللجنة حيث نصت المادة 17 في الفقرة الأخيرة: "..... لا يجوز لأصحاب اقتراح لائحة إنشاء لجنة التحقيق أو مراقبة، أن يكونوا أعضاء فيها"³.

و الغريب في الأمر في هذا القانون أنه إضافة استبعاد الأعضاء المبادرين، استثنى أيضا أعضاء المكتب الذي أوكلت له مهمة اقتراح أعضاء اللجنة.⁴

¹ Hironori Yamanoto :Lesz outils du contrôle parlementaire – Etude comparative portnt sur 88 parlements nationaux – suisse ,2007,p 41

² أنظر المادة 140 من القانون 77-01

³ أنظر المادة 17 من القانون 80-04، أنظر أيضا المادة 109 من النظم الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1989 و

أيضا المادة 105 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1997

⁴ السعيد بوشعير :المرجع السابق ص 346

و في القانون العضوي 99-02 فقد جاءت المادة 81 صريحة¹ لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو الأعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة². و هنا نتساءل عن الهدف من استبعاد الأعضاء الموقعين للائحة من اللجنة، هل هو تفادي استغلال الأعضاء للجنة لتصفية حسابات سياسية أم شيء آخر؟.

إن هذا الاستبعاد من شأنه أن يمنع النواب المبادرين بلائحة التشكيل لجنة التحقيق من المساهمة في التحقيق على الرغم من أنهم هم الأدرى بمضمون التحقيق و ملابساته، و قد يبرر هذا الاستبعاد إلى محاولة الحفاظ على حياد اللجنة في عملها، غير أن ضمان حياد اللجنة لا يضمنه فقط استبعاد الأعضاء الموقعين للائحة¹.

المطلب الثالث

ضمانات حياد لجنة التحقيق

للحصول على النتائج المرجوة من التحقيق البرلماني لا بد من توفير ضمانات حياد اللجنة، و هذا ما يساهم في تفعيل أداء هذه الآلية.

الفرع الأول : التنوع العددي و التمثيلي في تشكيلة اللجنة

كلما انفرد أحد بعمل ما فإنه غالباً ما يحاط بالتحكم و الديكتاتورية، بينما التعدد يتيح الفرصة لتبادل الآراء و وجهات النظر و مناقشتها و نقد حججها، و من هنا كان تعدد أعضاء لجان التحقيق ضماناً لحياد قراراتها².

و لقد أكدت القوانين المتعاقبة على تنظيم الوظيفة الرقابية للبرلمان الجزائري على تعدد الأعضاء في لجان التحقيق، و رغم أنه في القانون 99-02 لم يحدد الحد الأقصى لعدد الأعضاء، الذي فتح الباب لسلطة البرلمان في تحديد عدد الأعضاء في اللجنة بحسب أهمية و تشعب الموضوع المراد التحقيق فيه، بحيث نظم تشكيلها بنفس كيفية تشكيل الجان الدائمة على مستوى كل غرفة حسب المادة 78 من القانون العضوي 99-02. حيث توزع العضوية فيها بنفس كيفية توزيع المقاعد في اللجان الدائمة³.

هذا التنوع العددي في تشكيلة اللجنة من شأنه أن يسمح للجنة بالقيام بمهامها بكل راحة و الابتعاد عن الضغط نتيجة للكلم الهائل في تحرياتها و تنقلاتها. و يعطي فرصة للنواب بتبادل الآراء و الحجج و مناقشات المجدية في نتائج المتحصل عليها بعد انتهاء

¹ عمار عباس: المرجع السابق ص 114

² فارس محمد عمران: المرجع السابق ص 250

³ عقيلة خرباشي: المرجع السابق ص 154

التحقيق، أيضا يعد ضمانا لحياد اللجنة في كون الأعضاء أنفسهم يعملون على التحقيق في الوقائع المسندة إليهم و أيضا يراقبون بعضهم من حيث التواطؤ أو استغلال عضوية اللجنة لتحقيق مصالح خاصة.

أيضا و حسب ما نصت عليه المادة 78 من القانون العضوي 99-02 على تمثيل الكتل البرلمانية في اللجنة، و رغم أن الحزب صاحب الأغلبية سيستحوذ على نسبة مقاعد معتبرة، مقارنة بالمعارضة إلا أن المشرع نص على تمثيلها محاولة لضمان اشتراك هؤلاء في اللجنة إلى جانب الحزب صاحب الأغلبية .

لكن المأخوذ على تشكيلة اللجنة من حيث التمثيل، على حسب توزيع المقاعد في اللجان الدائمة، و الذي تكون فيه الأغلبية الموالية للحكومة هي صاحبة حصة الأسد، و على الرغم تمثيل المعارضة إلى جانب الأغلبية في اللجنة إلا أن مداوات اللجنة في نهاية أعمالها و إعدادها لتقريرها سيتلاشى دور المعارضة، حتى و إن أبدت ملاحظات أو عدم رضاها عن التقرير النهائي، لأن ذلك يخضع لتصويت داخل اللجنة و هنا يظهر أثر الأغلبية¹.

و رغم أن هذا التنوع التمثيلي يعد ضمانا حقيقا لحياد اللجنة إلا أنه يجب مراعاة رأي الأقلية من أعضاء اللجنة أثناء تقديم التقرير².

الفرع الثاني : التخصص و النزاهة في أعضاء اللجنة

لا يكفي لضمان الحياد لأعضاء لجنة تقصي الحقائق البرلمانية تعدد أعضائها بل يتعين بالإضافة إلى ذلك تخصصهم و خبرتهم في الموضوع المراد تقصيه. و هذا شرط أساسي بل بغيره يصبح تشكيل اللجنة لهو، إذ ما فائدة العدد و لو كثر إذا كان فارغ من مضمونه؟

فعضو واحد متخصص أو ذو خبرة أفضل من أعضاء متعددين لا يدرون شيئا عن الموضوع المراد تقصي الحقائق بشأنه. و لقد حرص الفقه على التنويه إلى هذا الأمر، كما طالب به العديد من أعضاء البرلمانات المقارنة صراحة في مناسبات متعددة³.

¹ هشام البنداري: مرجع سابق ص 90

² نص النظام القانوني للتحقيق البرلماني في فرنسا على مسألة تمثيل الكتل البرلمانية في اللجنة، حيث تقوم كل مجموعة برلمانية بتقديم قائمة ترشيحاتها، و يقوم المجلس بالتصويت على هذه الأسماء ثم يعلن رئيس الغرفة المعنية القائمة الاسمية لأعضاء اللجنة و تنشر في الجريدة الرسمية، أنظر أكثر محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق ص 110-111

³ هشام البنداري: المرجع السابق ص 85،

إذ من شأن ذلك تكامل لجنة تقصي الحقائق و توفير الخبرات لها و تمييزها نوعيا عن غيرها من لجان المجلس .

فإذا فرض و كانت هناك مشكلة متعلقة بالإسكان مثلا فانه إذا شكلت لجنة لتقصي حقائقها و جب أن يكون عنصر الخبرة أو التخصص في مجال الإسكان بارزا فيها و هكذا بالنسبة لباقي المجالات الأخرى .

فلا ريب أن اختيار المتخصصين لعضوية لجان التحقيق البرلمانية يقودها إلى الآراء المفيدة و المنتجة و يجنبها عثرات الجهل و إصاق التهم بأناس و هم منها براء . بل لقد نادي رأي داخل البرلمان بوجود أن تكون عضوية هذه اللجان لرجال القانون و حدهم على اعتبار أنها إذ تتقصى الحقائق حول موضوع معين إنما تمثل النيابة العامة .

و نظرة عابرة تجلى تطرف هذا الرأي ، ذلك لو انه لو صحت ملائمة دخول العنصر القانوني في تشكيل أية لجنة لتقصي الحقائق لضبط أعمالها و إجراءاتها إلا انه ينبغي ألا يستحوذ على هذا التشكيل وحده في كل الحالات ، فهناك مجالات يجب أن تترك و لو جزئيا لغير الرجال القانون مراعاة للتخصص و الخبرة التي يجب أن تكون لها اليد العليا في هذا المجال¹ .

خلاصة القول انه لو كان لا بد من العنصر القانوني في تشكيل لجنة التحقيق البرلمانية إلا انه ينبغي ألا يستحوذ على هذه التشكيل كلية .

أما الضمانة الأخرى ، فهي أن لا يجوز ضم عضو برلماني لتشكيلة اللجنة إلا إذا كان مشهود له بالاعتدال في قراراته و عدم التحيز أو التحزب لغير الصالح العام ، و بديهيات الأمور تحتم ذلك ، إذ أن لجنة التحقيق تقوم بكشف مالبسات و حقائق غامضة على المجلس في صورة تقرير ، فإذا كان أعضاؤها غير معتدلين في تصرفاتهم و أقوالهم فغن هذا يرتب نتائج على مستوى التقرير المقدم للمجلس .

و أيضا لا يفوتنا أن نؤكد على ضرورة نزاهة أعضاء اللجنة ، و هذا بالابتعاد عن كل ما يثير الشك في نزاهة العضو سواء بسبق استبعاده من عضوية لجن شكلت سابق

¹ فارس محمد عمران : المرجع السابق ص 252

،أو تسريبه لمعلومات يعتم عليها طابع السرية ،أو ممارسته لأفعال من شأنها تضليل عمل اللجنة¹ .

الفرع الثالث : استبعاد نواب الدائرة التي يجري داخلها التحقيق

هناك ضمانات أغفلتها النصوص القانونية كلية رغم أهميتها و لم تتعرض لها صراحة أو ضمنا ، و تتمثل في ضرورة ألا يكون من بين أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية احد من نواب الدائرة الانتخابية التي سيجري داخلها التحقيق البرلماني ، بل إننا لا نغالي إذا قلنا بضرورة استبعاد كل نواب المحافظة و لو كان هذا التحقيق سيقصر على إحدى بلدانها فقط من عضوية هذه اللجنة .

ولا يوهن من قولنا أن عضو البرلمان يصبح بمجرد انتخابه نائبا عن الأمة بأسرها لا عن دائرته الانتخابية وحدها ، ذلك انه ينبغي التفرقة بين الواقع و ما تسطره النصوص ، فإذا صح هذا القول نضا فان الواقع يؤكد خطاه . فعرض البرلمان غالبا ما يضع نصب عينيه نهاية الفصل التشريعي و لو كان مازال في بدايته و إقبال بوابر دعايته الانتخابية و احتمال المنافسة ، مما يدعو إلى المحاباة و العمل على جلب الأصوات ، مدركا انه عاجلا أم آجلا سيخوض معركة انتخابية ينتصب فيها بمفرده و أن مثل هذه المواقف قد تنزع ثقة ناخبيه منه إذا هو حاول محاباة مسئول ضد صالح دائرته .

و لم نطلق القول لنستهدف به الحظ من شان أعضاء البرلمان ، بل رغبة في البعد بهم عن مواضع الشبهات و صون البرلمان في عظم هدفه فلا يتأثر أعضاؤه داخله شيئا فتذهب كل دائرة بنوابها نصره لصالحها على حساب الصالح العام . و نعود هنا فنؤكد بان تكليف البرلمان لإحدى لجان النوعية بتقصي الحقائق غالبا ما يغفل مراعاة هذه الضمانة² .

¹ هشام البديري :المرجع السابق ص 87

² فارس محمد عمران : المرجع السابق ص 273