

دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة من خلال آليات الرقابة
البرلمانية في كل من الجزائر والمغرب

د/ عبد الحق بن سعدي
جامعة الجزائر3
abdelhakbensad@gmail.com

ملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية، إلى مقارنة السياسات العامة في بعدها المؤسساتي من خلال أحد الفواعل الرسمية، وهي السلطة التشريعية، وذلك من خلال تحليل دور الرقابة الذي تقوم به هذه المؤسسة في كل من الجزائر والمغرب، في إطار الصلاحيات المحددة لها من أجل المساهمة بدورها الرقابي في صناعة السياسة العامة .

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الرقابة البرلمانية، الجزائر، المغرب، السياسة العامة.

Abstract :

The aim of this research paper is to approach the public policy in its institutional dimension through one of the official branches, namely, the legislative authority, by analyzing the role of the institution's oversight in Algeria and Morocco within the framework of its specific powers in order to contribute its supervisory role.

Key words: Parliament; Parliamentary oversight; Algeria; Morocco, Public policy

مقدمة:

إن الحديث عن السياسة العامة، قد ارتبط لدى العامة بالسلطة التنفيذية أو الحكومة، بشكل حصري، نظرا لما يقوم به هذا الفاعل على المستوى الميداني ودرجة تأثيره، مقارنة بالفاعلين الآخرين في هذا المجال. غير أن تعقد المجال السياسي وحساسية مسألة القوة والهيمنة السلطوية، جعلت من إمكانية انفراد السلطة التنفيذية



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

بصناعة السياسة العامة أمرا مستحيلا، بل إن الأمر، سار في اتجاهه المعاكس نوعا ما، من خلال ربط الموضوع بأطراف أخرى، خاصة السلطة التشريعية، التي يهمنها دورها في هذا المقال.

مما سبق، سنحاول التطرق في هذه الدراسة، لموضوع يتعلق بالسياسات العامة، من زاوية نتناول فيها دور أحد الفاعلين الرسميين المعنيين في هذه الصناعة، والمتمثل في السلطة التشريعية، وذلك من خلال تحليل دور الرقابة الذي تقوم به هذه المؤسسة في كل من الجزائر والمغرب، والحدود المرسومة لمدى مساهمتها في صناعة السياسة العامة في بعدها الرقابي.

وعليه نطرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى تساهم المؤسسة التشريعية في كل من الجزائر والمغرب بدورها الرقابي في صنع السياسة العامة؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة، إعتدنا على المقترَب المؤسساتي كمنهج، لتحليل دور البرلمان في صنع السياسات العامة، بإعتبار البرلمان مؤسسة تتفاعل مع باقي مؤسسات الدولة الأخرى. وتقوم بدورها الرقابي خاصة على الجهاز التنفيذي، وهذا ما سنقوم به من خلال رصد أهم المتغيرات المنظمة لهذه المؤسسة خاصة الدستورية منها في كل من الجزائر والمغرب.

I. علاقة البرلمان برسم السياسات العامة:

إن رسم السياسة العامة، من حيث كونها عملية موجهة للتكفل بانشغالات وهموم وآمال الرعايا من طرف السلطات العمومية، تشير إلى ذلك الارتباط الوثيق القائم بين التفويض الشعبي والشرعية والديمقراطية، باعتبارها عناصر أساسية لتحقيق الاستقرار والتنمية، ومن ثمة، التكفل بمطالب الأكثرية والأقلية على حد سواء.

ولقد اتفق علماء السياسة على أن رسم السياسة العامة، التي هي برنامج من الأهداف والقيم والممارسات، يشارك فيه العديد من الأطراف، وأقروا أن هناك أطرافا رسمية وأطرافا أخرى غير رسمية، لها تأثيرها الإيجابي والسلبي على هذه العملية.



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

والبرلمان، وما يمثل من بنية مهمة من البنى التي تقوم عليها الأنظمة السياسية، هو مؤسسة تشريعية ورقابية وتمثيلية، مكوّنة من مجلس أو أكثر، ويتمّ انتخاب أعضائه بالتصويت المباشر أو غير المباشر لعهد برلمانية محددة أو مفتوحة. وتتنظر هيئة الأمم المتحدة، إلى هذه المؤسسة، على أنها "... ميزان مقابل للسلطة التنفيذية كما تكون المؤسسة البرلمانية صوتا للناخبين في تشكيل السياسات." (1) كما تؤكد على أنه "...المنتدى الرئيسي للمناقشة حول السياسة العامة ومكان لإيجاد الحلول الوسيطة وبناء الرأي الجماعي." (2) ولقد تبلورت أدوار وصلاحيات السلطة التشريعية، عبر مراحل مختلفة من التاريخ، وتحددت، أساسا، في ممارسة التشريع، وتمثيل المواطنين، ولعب دور الوسيط بينهم وبين الحكومة، وممارسة الرقابة على أعمال الحكومة بواسطة مجموعة من الآليات. إن ارتباط البرلمان برسم السياسة العامة، يأتي بحكم التطور التاريخي للدولة وممارسة الحكم، بداية بما يعرف بوثيقة "الماغنا كرتا"، التي شهدتها بريطانيا في 1215، نتيجة للتفاعلات التي حدثت بين الملك وأعضاء البرلمان، خاصة فيما يتعلق بمراقبة الإنفاق الملكي، والتي تعززت، في سنة 1314، باستحداث، لأول مرة، وظيفة المدقق المالي، وألحقت بالبرلمان، (3) لتكون أرضية لترسيم الرقابة البرلمانية ضمن أدوار وصلاحيات برلمانات مختلف الدول ومختلف الأنظمة السياسية. ولقد ظهر هذا الدور، أكثر تعبيرا وأوضح تفسيريا لحقيقة البرلمان، مهاما وأعمالا، من دور التشريع، ذلك أن الواقع، يشير إلى أن أغلبية القوانين تعدها السلطة التنفيذية وتعرضها على السلطة التشريعية، كإجراء دستوري لكسب الشرعية من هيئة يفترض أنها تملك التمثيل والتفويض الشعبيين. يرى الباحث "فليب نرتن" Philip Norton، في دراسته له بعنوان طبيعة الرقابة البرلمانية، أن السلطة التشريعية تتمتع بمهام متعددة، غير أنه يركز أكثر على الجانب الرقابي باعتباره يترجم إرادة هذه المؤسسة، ولذلك يرفض النظر إلى البرلمان على أنه هيئة لتشريع القوانين، ويعتبر ذلك تعريفا مضللا (4)، ويقترح، بالمقابل، تعريفا



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

وظيفيا، ينظر من خلاله إلى البرلمان، على أنها "مؤسسات موجهة من قبل الدستور لإعطاء موافقتها لإجراءات السياسة العامة التنفيذية..."⁽⁵⁾

وقد قسم "نرتن"، البرلمان، إلى ثلاثة أنواع:

-**النوع الأول**، يتمثل في البرلمانات التي تضع القانون، وهي التي لا تكتفي برفض أو تعديل القانون فقط.

-**النوع الثاني**، ويتمثل في البرلمانات التي تؤثر على القانون. وهي، تلك التي تستطيع أن ترفض أو تعدل القانون، ولكن ليس لديها القدرة على تقديم مقترحات قوانين.

-**النوع الثالث**، ويتحدد في البرلمانات التي لديها مجال ضيق، أو ليس لديها القدرة على رفض أو تعديل القوانين ولا على تقديم مقترحات قوانين.⁽⁶⁾

إن البرلمان، بحكم موقعه في أي نظام سياسي، وبحكم منحه الاختصاص التشريعي (ضاق مجاله أو اتسع)، والرقابي والتمثيلي، يعطيه دورا مهما في إعداد السياسات العامة ومتابعة تنفيذها، وهو ما أقره الدستور الجزائري، المعدل جزئيا في 2016، والدستور المغربي المعدل في 2011.

II. طبيعة البرلمان في الجزائر والمغرب:

لقد اعتمدت الجزائر نظام الثنائية البرلمانية le système bicaméral في دستور 1996، الذي مهد لإجراء أول انتخابات تشريعية، بعد إلغاء نتائج الدور الأول من تشريعات 26 ديسمبر 1991، ومن ثمة توقيف المسار الديمقراطي برمته، والتأكيد عليه في التعديل الدستوري الذي جرى عام 2016، من خلال تبني أسلوب الذهاب والإياب في العمل التشريعي.

وعليه، يتكوّن البرلمان الجزائري من المجلس الشعبي الوطني الذي يضم 462 نائبا⁽⁷⁾، يتم انتخابهم بشكل مباشر لمدة 5 سنوات، ومجلس الأمة، الذي يتكوّن من 144 عضوا، ثلثهم (48) يعيّن من طرف رئيس الجمهورية، والباقي (96) ينتخبون انتخابا عاما غير مباشر لمدة 6 سنوات من قبل المنتخبين المحليين، الذين يقتصر عليهم الترشيح لهذه الغرفة البرلمانية، ويجدد نصف أعضاء المجلس كل ثلاثة سنوات.



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

ويتمثل دور البرلمان الجزائري، في ممارسة السلطة التشريعية بإعداد القانون والتصويت عليه، وممارسة الرقابة على عمل الحكومة.⁽⁸⁾ كما تقوم عملية التشريع، على أساس مسار "الذهاب - إياب" navette la، المنقولة عن البرلمان الفرنسي، الذي يمنح المبادرة لأي طرف - سواء كان الحكومة أو المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة - لتحريك العملية،⁽⁹⁾ متخليا بذلك عن التقنية المعتمدة منذ 1962، القائمة على المسار الواحد الإجباري.

أما في المملكة المغربية، فقد اعتمد نظام الغرفتين بطريقة "ذهاب-إياب"، منذ دستور 1962 وفي أول انتخابات تشريعية جرت في 1963. غير أن هذه التجربة، لم تدم سوى سنة ونصف، بسبب لجوء الملك الحسن الثاني إلى إعلان حالة الطوارئ وحل البرلمان. ليتم التراجع عن الشائبة البرلمانية لصالح اعتماد نظام الغرفة الواحدة في 1977، قبل أن يقرر الملك الحسن الثاني العودة إلى نظام الغرفتين في الدستور المعدل في 1996، وتحديد عهدة مجلس النواب بخمس سنوات وعهدة مجلس المستشارين بست سنوات⁽¹⁰⁾ مع تجديد الثلث كل 3 أعوام عن طريق القرعة.

ينتخب أعضاء مجلس النواب الـ 325 عن طريق الاقتراع العام المباشر. أما مجلس المستشارين فيتم انتخاب أعضائه الـ 120 بطريقة غير مباشرة من طرف ممثلي الجماعات المحلية والغرفة المهنية وممثلي الأجورين، ويتوزعون على 72 عضو يمثلون الجماعات المحلية (الترابية)، و20 عضواً تنتخبهم، في كل جهة، هيئة ناخبة واحدة تتألف من الغرف المهنية، و20 عضواً ينتخبون على الصعيد الوطني من طرف ممثلي الأجورين، و8 أعضاء ينتخبهم، في كل جهة، المنتخبون في المنظمات المهنية للباترونا الأكثر تمثيلية.⁽¹¹⁾

وقد حدد الفصل 60 من الدستور المغربي، دور البرلمان في وظيفتي التشريع والمراقبة، كما فصل المسألة، بالإشارة إلى أن البرلمان يمارس السلطة التشريعية، بالتصويت على القوانين ومراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية.⁽¹²⁾



وتتم العملية التشريعية على تقنية الذهاب والإياب، بحيث تكون الأسبقية للمجلس الذي عرضت عليه مشاريع القوانين أو مقترحات قوانين بادر بها أعضاء نفس المجلس إلا أن لمجلس النواب حق التصويت النهائي على النص الذي بث فيه.⁽¹³⁾

III. تطور آليات الرقابة البرلمانية في الجزائر:

في الجزائر، أقر المؤسس الدستوري في أول دستور للبلاد الصادر في 1963 أن المجلس الوطني يتولى التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي،⁽¹⁴⁾ وحدد آليات الرقابة في المادة 38 وحصرها في الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، والسؤال الكتابي والسؤال الشفهي مع المناقشة أو بدونه، فقط ما يشير إلى محدودية الدور الرقابي للبرلمان في ظل أحادية ومركزية الحزب - الدولة.

أما في دستور 1976، فإن وظيفة البرلمان تتمثل في التشريع والرقابة التي تشارك فيها المؤسسات المنتخبة.⁽¹⁵⁾

وتحددت آليات الرقابة، المحددة في الدستور، في إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية، بطلب من رئيس الجمهورية أو من رئيس المجلس الشعبي الوطني، والتي قد تفضي إلى إصدار لائحة تبلغ إلى رئيس الجمهورية. وآلية الاستجواب للحكومة حول قضايا الساعة، وآلية استماع لجان البرلمان إلى الوزراء، وآلية السؤال الكتابي فقط التي يمكن للنواب استخدامها أمام الوزراء، الذين يجب عليهم الرد كتابيا في ظرف خمسة عشر يوم.⁽¹⁶⁾

كما اعتمدت آلية إنشاء لجان تحقيق في المادة 188، وتقديم الحكومة، في نهاية كل سنة مالية عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية، التي أقرها في السنة المنصرمة، وآليات التصويت على قانون ضبط الميزانية المالية للسنة السابقة، وكذلك إمكانية المجلس الشعبي الوطني مراقبة المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.⁽¹⁷⁾

أما في دستور 1989، فقد حددت، المادة 93، الدور الرقابي للسلطة التشريعية، وذلك من خلال عرض رئيس الحكومة برنامجه على المجلس الشعبي الوطني الذي يناقشه ويصوت عليه، وفي حالة الرفض تستقيل الحكومة. وإذا تكرر الموقف أمام حكومة جديدة، فيحل البرلمان وجوبا.⁽¹⁸⁾



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

كما أقرت آلية تقديم الحكومة سنويا بيانا عن السياسة العامة تعقبه مناقشة لعمل الحكومة حسب المادة 80، التي تضمنت أيضا إمكانية استخدام آلية ملتصق الرقابة بعد اختتام مناقشة بيان السياسة العامة بشرط توقيع سبع عدد الأعضاء، والموافقة عليه بثلاثي الأعضاء، بالإضافة إلى آلية طلب رئيس الحكومة تصويتنا بالثقة.⁽¹⁹⁾

ويلاحظ أن دستور 1989، قد احتفظ بالعمل فيه بآلية فتح نقاش حول السياسة الخارجية في المادة 121، وآلية استجواب الحكومة والاستماع إلى الوزراء بنص المادة 124. إلا أنه تم اعتماد، إلى جانب السؤال الكتابي الذي مدد أجل الرد عليه إلى ثلاثين يوما بدل خمسة عشر يوما، آلية السؤال الشفوي مع إمكانية فتح نقاش في حالة عدم الاقتناع برد عضو الحكومة.⁽²⁰⁾

بالإضافة إلى هذه الآليات، توجد أيضا آلية إنشاء لجان التحقيق، المحددة في المادة 151، وتقديم الحكومة عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية، والتصويت على قانون تسوية ميزانية السنة المالية السابقة، كما تنص عليه المادة 150 من الدستور. وفي دستور 1996، نجد جملة من الآليات التي يتمتع بها البرلمان الجزائري لممارسة دوره الرقابي على السلطة التنفيذية، وهي تتمثل فيما يلي:

1- مناقشة برنامج الحكومة الجديدة بعد تشكيلها من طرف رئيس الجمهورية والتصويت عليه وفق المادة 80، وفي حالة رفضه يلزم رئيس الحكومة، الذي تحول إلى وزير أول فيما بعد، بتقديم الاستقالة. كما يقوم مجلس الأمة بمناقشة نفس البرنامج، ويكتفي بتقديم لائحة تتضمن ملاحظاته وتوصياته فقط.

2- بيان السياسة العامة وفق المادة 84 من الدستور، وهو الإجراء الذي توضح فيه الحكومة معطيات سنة كاملة من النشاط الحكومي أمام النواب الذين يناقشون البيان وقد يلجأون إلى إنهاء تحملها المسؤولية السياسية.

3- طرح ملتصق الرقابة، وفق المواد 135 و 136 و 137 إذ توفر شرط سبع عدد نواب المجلس الشعبي الوطني ويعرض على التصويت. وإذا صادق عليه بثلاثي الأعضاء، يكون



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

رئيس الحكومة (أو الوزير الأول) ملزما بتقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية، الذي يقبل أو يرفض الاستقالة.

4- التصويت بالثقة مثلما تقره المادة 84 من الدستور، وتكون بطلب من رئيس الحكومة- الوزير الأول اثر تعديل الدستور في 2008- في حالة حدوث خلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، يمس بمصداقية الثقة الموجودة بين الطرفين. وفي حالة رفض النواب منح الثقة للحكومة تضطر للاستقالة. ويرتبط هذا الإجراء بإجراء مواز آخر، وهو حل المجلس من طرف رئيس الجمهورية.

5- الاستجواب، وقد نصت عليه المادة 133 من الدستور. بحيث يمكن لثلاثين نائبا أو عضوا بمجلس الأمة أن يسألوا الحكومة حول قضية من قضايا الساعة، ويناقشون رد الحكومة على هذا الاستجواب، وقد يتطور الأمر إلى إنشاء لجنة تحقيق في نفس القضية، في حالة عدم اقتناع النواب برد الحكومة، تبعا لمضمون الفقرة 2 من المادة 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي يختص بهذا الإجراء دون مجلس الأمة، الذي لم يتضمن نظامه الداخلي هذا الأمر.

6- لجان التحقيق البرلمانية، وقد تم إقرارها من خلال المادة 161 من الدستور.

7- الأسئلة بنوعها الكتابية والشفوية، بنص المادتين 99 و134، وللحكومة أجل

ثلاثين يوما للرد على السؤال الكتابي.

8- ويمكن أن يؤدي رد عضو الحكومة غير المقنع إلى فتح مناقشة، بعد تقديم

طلب يوقعه 20 نائبا أو 30 عضوا بمجلس الأمة.

وبالإضافة إلى هذه الآليات، هناك آليا أخرى، وهي:

- مناقشة السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى

الغرفتين، وفق المادة 130 من الدستور.

- مناقشة مشروع قانون المالية والميزانية وفق المادة 120 من الدستور.

- مناقشة بيان بنك الجزائر حسب المادة 30 من قانون النقد والقرض.



IV. تطور آليات الرقابة البرلمانية في المغرب:

أما في المملكة المغربية، فقد تضمن دستور 1962 آلية طلب الحكومة ثقة البرلمان، المتمثل في مجلس النواب، لمواصلة تحمل مسؤولياتها السياسية بتصويت يمنح الثقة على تصريح يقدمه الوزير الأول في موضوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب المصادقة عليه حسب الفصل ثمانين، الذي ينص على أن سحب الثقة من الحكومة أو رفض نص لا يكون إلا بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وفي هذه الحالة، تكون النتيجة استقالة الحكومة.

كما تضمن آلية الأسئلة في الفصل التاسع والخمسين، وآلية عرض برنامج الحكومة في الفصل الخامس والستين. أما الآلية الأخرى، فتتمثل في ملتصق الرقابة، وهو تعبير عن معارضة مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل مسؤولياتها السياسية، ويتم تفعيل هذه الآلية من خلال الحصول على توقيعات عشر الأعضاء على الأقل، وأما الموافقة على إسقاط الحكومة، فيتطلب تصويت الأغلبية المطلقة للنواب، الذي تضمن التنبيه إلى أن هذا الإجراء لن يلجأ إليه إلا بعد مرور سنة من استخدام هذه الآلية.⁽²¹⁾ إن هذه الآليات، تم الإبقاء عليها في دستور 1970 ودون أي تغيير في المضمون. والأمر نفسه نجده في دستور 1972 مع تعديل في النصاب القانوني المتعلق بتفصيل ملتصق الرقابة، حيث حول إلى ربع الأعضاء على الأقل، بعدما كان عشر الأعضاء على الأقل.⁽²²⁾

غير أن دستور 1992، تضمن آلية جديدة هي إنشاء لجان التحقيق البرلمانية، بحيث تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب أغلبية مجلس النواب، للتقصي في وقائع معينة ما لم تكن محل متابعة قضائية وتنتهي بمجرد فتح تحقيق قضائي، وتعرض نتائجها على مجلس النواب دون آثار على الحكومة.⁽²³⁾

كما نجد اعتماد آلية الأسئلة في الفصل الخامس والخمسين، الذي منح الحكومة حق الرد من خلال العشرين يوماً التالية، وكذلك آلية عرض برنامج الحكومة على مجلس النواب ومناقشته والتصويت عليه، بالإضافة إلى طلب الثقة وملتصق الرقابة.⁽²⁴⁾



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

وما يميّز دستور 1992، هو تضمينه آلية خطيرة يحوزها البرلمان ضد أعضاء الحكومة، وتتمثل في إمكانية توجيه مجلس النواب تهمة جنائية ضد هؤلاء وإحالتهم على المحكمة العليا، وهي الآلية المحددة في الفصل السابع والثمانين. وبالنسبة لدستور 1996، الذي أعيد فيه إقرار الثنائية البرلمانية، فقد احتوى على عرض برنامج الحكومة ومناقشته والتصويت عليه بالأغلبية المطلقة من طرف مجلس النواب دون مجلس المستشارين، وطلب الحكومة من هذا المجلس الثقة لمواصلة العمل الحكومي، وفي حالة عدم حصولها على الثقة بالأغلبية المطلقة تسقط الحكومة، وطلب الحكومة الإدلاء بتصريح أمام مجلس النواب تعقبه أو لا تعقبه مناقشة دون أي أثر، وملتمس الرقابة، الذي يشترك فيه المجلسان، وآلية توجيه تنبيه للحكومة من طرف مجلس المستشارين، وآلية الأسئلة الشفوية والكتابية والمستعجلة، وتشكيل لجان تحقيق، وكذا توجيه التهمة للوزراء من طرف البرلمان.

V. مضمون التعديلات الدستورية الأخيرة المتعلقة بالرقابة البرلمانية:

لقد ارتبطت عملية مراجعة الدستور في الجزائر والمغرب، بالحراك الاجتماعي والسياسي الذي شهدته المنطقة العربية منذ 2011، الذي اتسم بالعنف والتدخل الخارجي وتحول إلى حروب أهلية طاحنة، ما جعل السلطتين الحاكمين تفتحن على المعارضة، بغرض استمالتها من خلال تبني بعض المطالب دستوريا، في محاولة للحفاظ على الاستقرار ومن ثمة الاستمرار في الحكم بهدوء.

وإذا كان النظام المغربي قد استعجل "الإصلاحات"، وسارع إلى مراجعة الدستور في نفس السنة، التي اندلعت فيها موجة الاضطرابات في كل من تونس ومصر وليبيا وسوريا واليمن، بإعطائه بعدا شعبيا من خلال عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي في 1 جويلية 2011، بعدما كان أعلن عنه الملك المغربي في 9 مارس من نفس السنة، فإن النظام الجزائري، اكتفى بإطلاق وعود بمزيد من الديمقراطية في هاته الفترة، قبل أن يلجأ إلى مراجعة قانون الأحزاب وقانون الانتخابات وسن قانون عضوي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، التي صارت سارية المفعول في جانفي 2012.



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

ولم يتجسد التعديل الدستوري في الجزائر، إلا في 3 فيفري 2016، حيث اجتمع البرلمان بغرفتيه وصوّت بالأغلبية المطلقة لصالح هذا المسعى، قبل أن يصدر النص الدستوري في الجريدة الرسمية في 7 مارس من نفس العام.

إن تبني السلطات في الجزائر والمغرب لمجموعة من الإجراءات المدرجة في إطار "تكريس الديمقراطية"، لم يكن سوى استجابة لضغوط داخلية، أملت الاحتجاجات والمظاهرات التي امتلأت بها الشوارع، وما صاحبها من توظيف واستغلال خارجي من قبل عدد من الدول الغربية والإسلامية، ولم يكن فتاعة راسخة لدى أصحاب القرار.

ضمن هذا المنظور، إذن، تحددت مجموعة من الإجراءات التي مست عمل مؤسسة البرلمان في كل من الجزائر والمغرب.

VI. الرقابة البرلمانية حسب تعديلات الدستور الجزائري الأخيرة:

بالنسبة إلى التعديلات الدستورية، التي مست السلطة التشريعية في الجزائر، وبالضبط ما تعلق منها بالعمل الرقابي لهذه المؤسسة، فإنها تضمنت المحافظة على نفس الآليات التي كانت معتمدة في ظل دستور 1996، مع "تدقيقات" خفيفة، وفي ظل مكسب جديد يقر بوجود معارضة سياسية برلمانية وما يترتب عنه من بعض الحقوق، بالإضافة إلى مواصلة العمل بمنع ممارسة أي رقابة سياسية على رئيس الجمهورية.⁽²⁵⁾

ففي المادة 114 من الدستور المعدل، تمّ إقرار سبعة حقوق للمعارضة السياسية البرلمانية من بينها "المشاركة في مراقبة عمل الحكومة... [و] إخطار المجلس الدستوري بخصوص القوانين المصوّت عليها من طرف البرلمان.."، وهذا تكريسا لما تضمنته المادة 15، التي نصّت على أن "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية".

وعليه، يتضح أن دستور 2016، قدم للمعارضة البرلمانية إمكانية مواجهة الأغلبية، التي قد تسخر هيمنتها العددية لتجاوز الإطار الدستوري والقانوني، وحتى المصلحة العامة، من خلال آلية إخطار المجلس الدستوري بشأن نص قانوني يمكن أن يحمل في طياته تجاوزات أو تناقضات.



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

وما عدا هذا المكسب الجديد، المتمثل في إخطار المجلس الدستوري من طرف 50 نائبا أو 30 عضوا من مجلس الأمة، حسب المادة 187، فإنه لم يكن من "حظ" هذه المؤسسة الشعبية أن تتحصل على شخصية قوية ومؤثرة يمكنها أن تعبر عن التحديات التي أفرزها ما يعرف بالربيع العربي، نتيجة الإرادة القائمة التي تريد أن تبقىها لاعبا ثانويا وتابعا لا يمكنه أن يتحرك بمعزل عن حسابات وإستراتيجية السلطة التنفيذية، ومؤشرا كاشفا عن مسعى السلطة في المحافظة على الوضع القائم وتفعيل نمط "التحول"، بالشكل الذي طرحه "صمويل هنتغتون" عند تحليله لأنماط عمليات الانتقال الديمقراطي لدى الأنظمة التسلطية⁽²⁶⁾، بسرعة جد بطيئة وإيرادتها ورغبتها دون إشراك للمعارضة أو استفتاء الشعب.

فالتعديلات تضمنت ضبط المجال الزمني والإجرائي فقط دون المساس بجوهر العمل البرلماني في مستواه الرقابي، ما يعني أن التعديلات الدستورية المتعلقة بهذا الجانب لم تغير من المعادلة القائمة في شيء.

فالمسألة تتعلق، أساسا، بتفعيل آليات الرقابة البرلمانية المقيدة بجملة من الشروط الإجرائية، حيث بقيت آليات الرقابة الثقيلة والمثيرة للمسؤولية السياسية للحكومة واستمرارها خاضعة لترسانة من التعقيدات بما يجعلها بعيدة عن متناول البرلمانيين من دون تلقي الضوء الأخضر من "السلطة الفعلية"، وفي ظل تجارب انتخابية كانت على الأقل محل تشكيك كبير.

وبالمقابل، عرفت تلك الآليات، التي لا ينجم عن تفعيلها أي أثر سياسي على الحكومة، مثل الأسئلة بأنواعها، نوعا من التبسيط على المستوى القانوني، ومع ذلك شهدت الحياة البرلمانية، منذ 1997 والى غاية 2012، تأخرا كبيرا في الرد على أسئلة البرلمانيين، وصل بعضها إلى درجة "التميع"، نظرا لتغير الأوضاع بعد أشهر عديدة من طرح السؤال.

في المغرب، فقد عرف البرلمان توسعا في اختصاصاته في مجال التشريع، بالتوازي مع مجال الرقابة على العمل الحكومي في دستور 2011،⁽²⁷⁾ ولكنه يخضع دائما لمبدأ



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

أساسي وهو الملكية الحاكمة، مثلما كان الحال للدساتير السابقة،⁽²⁸⁾ حيث نجد أن البرلمان يتمتع بالآليات التالية:

1- مناقشة برنامج الحكومة المعيّنة من طرف الملك من قبل غرفتي البرلمان مجتمعتين والتصويت عليه. ويشترط لأن يكون مقبولاً أو مرفوضاً الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب فقط بناءً على مضمون الفصل الثامن والثمانين من دستور 2011.

2- طلب الحكومة الإدلاء بتصريح أمام مجلس النواب قد تعقبه أو لا تعقبه مناقشة. وفي كلتا الحالتين لن يكون هناك تصويت.

3- طلب الحكومة منح الثقة من مجلس النواب لمواصلة تحمل المسؤولية، ويكون ذلك في موضوع السياسة العامة للحكومة أو بشأن نص تطلب الموافقة عليه. ويشترط لإسقاط الحكومة أو إستمرارها، الأغلبية المطلقة لمجلس النواب فقط بحكم أنه الجهة التي عرض عليها برنامج الحكومة.

4- ملتزم الرقابة، وهو إجراء يعبر عن رفض استمرار الحكومة في أداء عملها. ولا يكون الإجراء مقبولاً إلا بتوقيع خمس أعضاء مجلس النواب ودون مجلس المستشارين. أما في عملية التصويت، فإنه يشترط الأغلبية المطلقة، كما يمنع تفعيل هذا الإجراء إلا بعد مرور سنة من استخدامه. وهنا يلاحظ، أن دستور 2011، اسقط هذه الصلاحية من صلاحيات مجلس المستشارين التي كانت موجودة في دستور 1996.

5- آلية توجيه تنبيه للحكومة من طرف مجلس المستشارين. ويشترط خمس الأعضاء لتفعيل الإجراء، وعلى الأغلبية المطلقة لقبول الإجراء. مع العلم، أن هذا الإجراء غير متبوع بعملية التصويت ضد الحكومة أو معها.

6- الأسئلة، يحوز البرلمان على ثلاثة أنواع من الأسئلة وهي: الأسئلة الشفهية والأسئلة الكتابية والأسئلة الآنية المستعجلة.



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

ومما يلاحظ، أن الحكومة مطالبة بالرد خلال العشرين يوما الموالية. وفي حالة عدم الالتزام بذلك، يمكن لصاحب السؤال أن يطلب من مكتب المجلس تسجيله في جدول أعمال الجلسة المقبلة، وهو الإجراء الذي يختص به مجلس النواب. أما الملاحظة الأخرى، فإن دستور 2011، وفي الفصل المائة، نصّ على أن تقوم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة على رئيس الحكومة"، وهو ما يفهم منه على أنه استجواب.

7- لجان تقصي الحقائق، وتتشكل بمبادرة من ثلث مجلس النواب، أو مجلس المستشارين، أو من الملك. وتكون حول وقائع معينة أو تدبير المصالح أو المؤسسات أو المقاولات العمومية ما لم تكن محل متابعة قضائية، وفق الفصل السابع والستين. كما أن هذه اللجان، تنتهي بمجرد فتح تحقيق قضائي أو عند عرض تقريرها على المجلس المعني ومناقشته دون أن يكون له أثر سياسي يهدد استمرار الحكومة في أداء مهامها.

8- تقييم السياسة العمومية، وهو إجراء جديد تضمنه التعديل الدستوري الأخير في المغرب في الفصل السابعين ويقابل بيان السياسة العامة في الجزائر، ويتم هذا التقييم، خلال جلسة سنوية للبرلمان، بمبادرة من رئيس الحكومة أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو بطلب من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين.⁽²⁹⁾

9- الطعن في دستورية القوانين العادية قبل إصدارها، بما فيها قانون المالية. وهو الإجراء المنصوص عليه في الفصل الثاني والثلاثين بعد المائة، الذي تمت الإشارة فيه إلى الجهات المؤهلة لتفعيل هذا الإجراء، وهي الملك ورئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين. ويتم هذا الطعن لدى المحكمة الدستورية.

ويذكر، أن دستور 1969، كان قد نص على شرط النصاب إذا كانت المبادرة من طرف أعضاء البرلمان، حيث كان محددًا بالربع لدى مجلس النواب ومجلس المستشارين. ومما تجدر الإشارة إليه هو أن هذا التخفيض في النصاب القانوني لتفعيل



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

عملية الطعن يسمح للأقلية المعارضة بالتحرك ضد ما يمكن أن تسقط فيه الأغلبية من أخطاء وتجاوزات.

خاتمة:

من خلال هذا العرض العام للآليات الرقابية البرلمانية على الحكومة، يتضح أن المؤسسة التشريعية، في كل من الجزائر والمغرب، تمتلك أدوات متنوعة للقيام بدورها الرقابي، من حيث أنه مبدأ دستوري تم ترجمته وفق مقتضيات النظامين السياسيين الحاكمين في هذين البلدين. لذلك، نلاحظ تطورا تاريخيا في اعتماد هذه الآليات أخذ اتجاهها كميّا تصاعديا، كان نتيجة واقعية للتراكم الذي شهده العمل البرلماني والتغيرات الإقليمية والدولية المتضمنة ورقة الديمقراطية وحقوق الإنسان وبما تحمله من ضغوط على الأنظمة التي ترفض الانفتاح التعددي الحقيقي القائم على الفصل بين السلطات ونزاهة الانتخابات والحريات الفردية والجماعية والشرعية الشعبية.

ففي الجزائر، بدأ العمل الرقابي البرلماني بآليات محدودة وغير ذات اثر سياسي يهدد الحكومة، على اعتبار أن الحكم كان مرتكزا على نظام الأحادية الحزبية ومبدأ الحزب - الدولة في إطار نظام رئاسي متشدد، فكانت أدوات الرقابة تتمثل في الأسئلة الشفهية والمكتوبة والاستماع إلى الوزراء من طرف اللجان البرلمانية فقط، وهذا ما يكرّس النظرة إلى البرلمان، على وجه الدقة، بكونه وظيفة وليس سلطة، ومؤسسة ثانوية تابعة. وتوسع المجال قليلا مع دستور 1976، الذي أضاف آليات أخرى، أهمها إنشاء لجان التحقيق البرلمانية والتراجع عن آلية السؤال الشفهي، قبل أن تحدث طفرة على الأقل، على مستوى الدستور، كانت نتيجة مباشرة لمظاهرات 5 أكتوبر 1988، التي نقلت الجزائر من الأحادية إلى التعددية الحزبية.

في هذه المرحلة، صار البرلمان سلطة تشريعية في إطار نظام سياسي هجين يجمع بين الرئاسي والبرلماني، حاز صلاحيات هامة من خلال مجموعة من الوسائل الرقابية التي تمكنه من مراقبة العمل الحكومي، فكانت بذلك "ثورة"، من حيث عدد الآليات، إلا أنها مقيدة بإجراءات وشروط، هي في صالح الحكومة لكونها تحتاج إلى شرط



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

الأغلبية، والأغلبية المطلقة، أو عن طريق أساليب التمييع والإحباط التي تتوفر عليها السلطة التنفيذية، ما يجعل البرلمان في وضع حرج لا يملك فيه سلطة قراره. وهكذا، امتلك البرلمان الجزائري آليات جديدة، مثل إجبارية نيل الحكومة ثقة البرلمان من خلال عرض برنامجها للمناقشة والتصويت ومناقشة بيان السياسة العامة وملتمس الرقابة، إضافة إلى الآليات الأخرى الموجودة من قبل.

إلا أن استخدام هذه الآليات، خاصة تلك التي تحمل تهديدا للحكومة وتنتهي تحملها لمسؤوليتها السياسية، لم تعرف طريقا للتطبيق في العهود البرلمانية، وحتى عرض ومناقشة بيان السياسة العامة للحكومة عرف تذبذبا، بسبب عدم الالتزام بهذا الإجراء، خاصة منذ العهدة البرلمانية الخامسة.

وبالمقابل، استخدمت الأسئلة الشفهية والمكتوبة بشكل كبير مقارنة ببقية الآليات، ولكن يعتبر محدودا وغير ذي أهمية، مقارنة بالأداء الذي قدمه مجلس النواب المغربي في هذا المجال، الذي وصل إلى طرح 5935 خلال العهدة البرلمانية السابعة 2007-2002، وهي الفترة نفسها، التي سجل فيها المجلس الشعبي الوطني الجزائري 912 سؤالاً فقط. واستمر هذا الفارق إلى غاية العهدة البرلمانية الحالية.

أما بالنسبة إلى المغرب، فإن البرلمان قد نشأ في ظل التعددية الحزبية، وفي إطار نظام ملكي منغلق، احتل فيه الملك المكانة الأساسية والمرجعية لكل المؤسسات سياسيا ودينيا. وبذلك، فهو يسمو على الكل، ما جعل من المؤسسة التشريعية، مثلها مثل نظيرتها في الجزائر، مجرد هيئة فاقدة للشخصية المؤثرة في العملية السياسية.

ومع ذلك، فإن البرلمان المغربي سبق نظيره الجزائري، في اعتماد آليات الرقابة لإنهاء تحمل الحكومة المسؤولية السياسية، كمنح الثقة أو سحبها، وملتمس الرقابة، منذ دستور 1962، ليستمر الوضع على حاله، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1992، الذي تضمن آليات جديدة، هي لجان التحقيق البرلمانية والأسئلة وكذلك، الآلية المميزة المتمثلة في توجيه مجلس النواب تهمة جنائية ضد الوزراء، وآلية الطعن في دستورية القوانين العادية، ثم يتوسع المجال أكثر، بإضافة آلية توجيه تنبيه للحكومة من طرف مجلس المستشارين، وآلية تقييم السياسة العامة في دستور 2011.



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

عملياً، لم يكن هذا التنوع والكمّ منسجماً مع ما كان يمكن أن يقوم به البرلمان، النابع من عملية سياسية وانتخابية نزيهة وتمثيلية. فالبرلمان لم يستخدم هذه الآليات الرقابية بشكل كبير سوى الأسئلة، أما الأخرى، فتكاد لا تذكر إما بسبب عدم حاجة الأغلبية لاستخدامها أو لجوئها لتعطيلها، بالإضافة إلى التشدد القانوني المفروض على محاولات تفعيلها، خاصة من جهة المعارضة لقلّة عددها أو لعدم توصلها إلى صياغة تحالفات بينها، مثلما هو الحال بالنسبة إلى آلية الطعن في دستورية القوانين العادية، التي لم تستخدم على قانوني المالية لسنتي 2005 و2006 رغم عدم دستوريتها برأي المعارضة.⁽³⁰⁾ إجمالاً، نلاحظ أن البرلمان يتمتع بدور في صناعة السياسة العامة في كل من الجزائر والمغرب، غير أن هذا الدور لم يخرج من دائرة إرادة الأغلبية المشكّلة للحكومة، النابعة عن انتخابات، مزورة كانت أو نزيهة. ومن ثمة، فهو دور محدود وموجّه، لا يبلغ مداه أمام هيمنة السلطة التنفيذية على المؤسسات والعملية السياسية برمتها، ووجود تشدد قانوني فيما يتعلق باستخدام آليات الرقابة، التي يمكن أن تؤدي إلى إسقاط الحكومة. ويمكن تلخيص وضعية البرلمان في الجزائر والمغرب، بشكل عام، بما فيه الجانب الرقابي، بما لاحظته البنك الدولي في تقرير له حول تعزيز الرقابة البرلمانية في المغرب، من أنه "... مازالت قدرة البرلمان على الأداء الفعال مبعث قلق كبير في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتدرج منظمة الشفافية العالمية أغلب بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في المرتبة التالية لبلدان أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي وجنوب آسيا."⁽³¹⁾

الهوامش:

- (1)- هيئة الأمم المتحدة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التطوير البرلماني. أبريل، 2003، ص5.
- (2)- المصدر نفسه.
- (3)- الجمهورية اللبنانية، مجلس النواب. الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية. (سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الحادي عشر، آب 2006)، ص5.
- (4)- Philip NORTON, "la nature du contrôle parlementaire " .pouvoir, N134, 2010, p7.
- (5)- Idem



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

- (6) - Idem, p8
- (7) - كان عدد مقاعد المجلس الشعبي الوطني، في 1997، في حدود 389 مقعداً، وفي 2002، ارتفع إلى 389، ثم يرتفع، مرة أخرى، في 2012، إلى 462 مقعد. ويعتبر هذا العدد "غير طبيعي" بالنظر إلى عدد السكان وإلى برلمانات الدول ذات الكثافة السكانية العالية.
- (8) - أنظر المادتين 98 و99 من الدستور الجزائري لعام 2016.
- (9) - أنظر المادة 120 من الدستور الجزائري.
- (10) - كانت المدة محددة في دستور 1996 بتسع سنوات وقلصت في التعديل الدستوري الأخير. أنظر الفصل 63 من الدستور المغربي.
- (11) - المادة 1 من القانون التنظيمي رقم 11، 28 المتعلق بمجلس المستشارين، الجريدة الرسمية، عدد 5997 مكرر، 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011)، ص 5521.
- (12) - أنظر الفصل 70 من الدستور المغربي.
- (13) - المادة 84 من الدستور، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر، 30 يوليو 2011، ص 3616.
- (14) - المادة 28 من دستور الجزائر 1963.
- (15) - المادة 126 والمادة 185 من دستور الجزائر 1976.
- (16) - المادة 157 و161 و162 من نفس الدستور.
- (17) - وفق المادة 189 من نفس الدستور.
- (18) - المواد 76 و77 و87 من دستور 1989.
- (19) - وفق المادة 126 من نفس الدستور.
- (20) - وفق المادة 125 من نفس الدستور.
- (21) - أنظر الفصل 81 من الدستور المغربي لعام 1962.
- (22) - الفصلان هما 74 و75، وقد مس التعديل الفصل 75 من الدستور المغربي لعام 1972.
- (23) - الفصل 40 من الدستور المغربي لعام 1992.
- (24) - الفصول 59 و74 و75 من نفس الدستور.
- (25) - Dirk BEKE, " la constitution algérienne de 1989: une passerelle entre le socialisme et l'islamisme?" Africa focus, vol 7, N°3, 1991.
- (26) - صمويل هنتغتون، الموجة الثالثة. التحول الديمقراطي في أواخر القرن 20. (ترجمة: عبد الوهاب علوب). السعودية: دار سعاد الصباح للنشر، 1993، ص 64.
- (27) - M.A BENABDELLAH, "propos sur l'évolution constitutionnelle au MAROC" Internet. [http://aminebenabdallah.hautetfort.com/list/droit constitutionnel/](http://aminebenabdallah.hautetfort.com/list/droit%20constitutionnel/)



دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة ————— د. عبد الحق بن سعدي

(28)- أحمد مفيد، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد. متوفر، بتاريخ:

3 أفريل 2017، على الموقع الإلكتروني:

<https://manifest.univ-ouargla.dz/index.php/archives>

(29)- الفصل 101 من الدستور المغربي المعدل في 2011 .

(30)- رشيد المدور، العمل البرلماني في المغرب: قضايا وإشكالات.. الرباط: طوب بريس، ط1،

2006، ص74.

(31)- البنك الدولي، "تعزيز الرقابة البرلمانية في المغرب"، متوفر، بتاريخ: 3 أفريل 2017، على الموقع

الإلكتروني:

<http://www.albankaldawli.org/ar/news/feature/2015/04/02>

