

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في دول المغرب العربي

Parliamentary Oversight of Governmental Work in Arab Maghreb Countries.

بن زاغونزيمية*

كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1

n.benzaghou@univ-alger.dz

تاريخ نشر المقال: 2025/09/25

تاريخ قبول المقال: 2025/08/20

تاريخ إرسال المقال: 2025/03/10

الملخص:

إن البرلمان باعتباره السلطة التشريعية والتمثيلية للإدارة العامة للشعب والامة، وباعتباره الركن الأساسي والفعال في تجسيد وضمان مؤسساتي ووظيفي فمكنه المؤسس الدستوري من وسائل وآليات تمكنه ممارسة عمله الرقابي على العمل الحكومي في عدة دول وسوف نركز بحثنا على دول المغرب العربي، وبالتحديد الجزائر، المغرب وتونس، كما أنّ الدراسة ستكون طبقاً للدساتير الأخيرة وللأنظمة الداخلية الأخيرة لهذه البرلمانات والمعمول بها حالياً.

تحتل عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الدولة بصورة عامة وعلى أعمال الحكومة بصورة خاصة مكانة حيوية وهامة في عملية تنظيم سلطة الدولة ومؤسساتها الدستورية، والرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية من بين أهم الآليات العملية الدستورية لضمان دولة القانون، وتعتبر هذه الرقابة رقابة سياسية يمارسها البرلمان على أساس دستوري، كما تتميز بكونها محصورة بأعضاء السلطة التشريعية.

الكلمات المفتاحية: آليات الرقابة، العمل الحكومي، المسؤولية السياسية.

Abstract:

The parliament, as the legislative and representative authority of the public administration of the people and the nation, and as the essential and effective pillar in embodying and guaranteeing institutional and functional aspects, has been equipped by the constitutional founder with means and mechanisms that enable it to exercise its oversight over government activities in several countries. We will focus our research on the Maghreb countries, specifically Algeria, Morocco, and Tunisia. The study will be based on the latest constitutions and the recent internal regulations of these parliaments currently in force.

The process of parliamentary oversight over state actions in general and government actions in particular occupies a vital and important position in organizing state authority and its

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في دول المغرب العربي

constitutional institutions. Parliamentary oversight of the executive branch is one of the most significant constitutional mechanisms to ensure the rule of law.

This oversight is considered a political control exercised by parliament on a constitutional basis and is characterized by being limited to members of the legislative authority.

Keywords: Oversight mechanisms, Government work, Political responsibility.

المقدمة:

يعد البرلمان، باعتباره السلطة التشريعية والتمثيلية التي تعبر عن إرادة الشعب والأمة، الركيزة الأساسية لضمان المؤسسات والوظائف الديمقراطية. ولتمكينه من أداء دوره الرقابي على العمل الحكومي، منح المؤسس الدستوري البرلمانات في العديد من الدول وسائل وآليات تساهم في ممارسة هذا الدور بفعالية. تركز دراستنا على بلدان المغرب العربي، وتحديداً الجزائر، المغرب، وتونس، مع التركيز على الدساتير الحديثة المعتمدة في هذه الدول، بالإضافة إلى الأنظمة الداخلية البرلمانية السارية حالياً.

تعتبر الرقابة البرلمانية على أعمال الدولة بشكل عام وأعمال الحكومة بشكل خاص من العناصر الحيوية في تنظيم سلطة الدولة ومؤسساتها الدستورية. فهي من أهم الآليات الدستورية لضمان احترام سيادة القانون، وتعد رقابة سياسية تستند إلى أسس دستورية، محصورة في أعضاء البرلمان فقط. تضطلع الرقابة البرلمانية بدور بارز في النظام الرقابي الوطني، حيث تساهم في حماية المصلحة العامة، حقوق وحريات الإنسان والمواطن، وترسيخ العمل الديمقراطي، وتحقيق تطلعات المجتمع تجاه الجهاز التنفيذي. كما تسعى إلى الكشف عن المخالفات في العمل الحكومي وتصحيحها.

يمنح الدستور السلطة التشريعية وسائل متنوعة لمراقبة أعمال الحكومة، تختلف في قوتها وتأثيرها على عمل الحكومة. تشمل هذه الوسائل الأسئلة الشفوية والكتابية، لجان التحقيق، الرقابة المالية، الاستجواب، وملتمس الرقابة، وغيرها. في هذه الدراسة، سنركز على الدساتير الحديثة في دول المغرب العربي، وتحديداً الجزائر، المغرب، وتونس، معتمدين على المنهج المقارن لتحليل وسائل الرقابة المعتمدة في الأنظمة الداخلية لهذه البرلمانات.

بينما يحدد الدستور المبادئ العامة المتعلقة بالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، فإن الأنظمة الداخلية والقوانين العضوية تقوم بتفصيل هذه الأحكام. وبالتالي، يمكن طرح الإشكالية التالية: ما هي وسائل الرقابة البرلمانية المكرسة دستورياً وقانونياً على العمل الحكومي في دول المغرب العربي، ومدى فعاليتها في تحقيق الأهداف المنشودة من هذه الرقابة؟

للإجابة على هذه الإشكالية قسمنا هذه الدراسة الى مبحثين **المبحث الأول** تضمن وسائل الرقابة التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة وفي **المبحث الثاني** تناول وسائل الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة.

المبحث الأول: اليات الرقابة التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة.

في هذا المبحث، سناقش الرقابة المالية، الأسئلة الكتابية والشفوية، إنشاء لجان التحقيق، وآلية الاستجواب، وذلك من خلال تحليل الدساتير الحديثة لهذه الدول والأنظمة الداخلية الأخيرة لبرلماناتها.

المطلب الأول: الرقابة المالية.

تعد الرقابة المالية البرلمانية على الأموال العامة من أبرز أشكال الرقابة الشعبية، وتحظى بمكانة هامة ضمن هيئات الرقابة المالية. تتجسد هذه الرقابة أثناء تنفيذ قوانين المالية، حيث يمتلك البرلمان أدوات دستورية وقانونية لممارستها، مثل طرح الأسئلة الكتابية والشفوية على أي عضو في الحكومة واستجوابه بشأن تنفيذ السياسات العامة. كما يحق للبرلمان تشكيل لجان تحقيق للكشف عن التجاوزات المتعلقة بالأنظمة القانونية، إضافة إلى إلزام الحكومة بتقديم الوثائق التفسيرية والتبريرات الخاصة بتنفيذ قوانين المالية خلال سنة مالية محددة.

في الجزائر، تم تنظيم الرقابة المالية البرلمانية من خلال المادة 156 من التعديل الدستوري لعام 2020، حيث يُطلب من الحكومة تقديم تقرير إلى كل غرفة من البرلمان عن كيفية استخدام الاعتمادات المالية المقررة لكل سنة مالية. كما تختتم السنة المالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من غرف السلطة التشريعية. يتمثل دور البرلمان في المصادقة على مشروع قانون الميزانية كوسيلة رقابة لاحقة، تعكس نتائج جهود الحكومة في إدارة مصالحها، إلا أنّ الممارسة العملية أظهرت وجود عجز وغياب نسبي وفعالية محدودة لهذه الرقابة.¹

في المغرب، وفقاً للفصل 148 من الدستور، يضطلع البرلمان بدور رقابي على المالية العامة. بالإضافة إلى الدور الرقابي الذي تقوم به اللجان الدائمة، يتولى لجنة مراقبة المالية العامة متابعة ورصد الإنفاق الحكومي، ودراسة التقارير الموضوعاتية الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات، وكذلك التقارير

¹ - عفاف دواعر واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 1، مجلد 2، عام 2016، ص 200

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في دول المغرب العربي

التي يعدها المجلس وفقاً للفصل 148 من الدستور والنصوص التشريعية المتعلقة بمراقبة المالية العامة، وذلك حسب النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2024.

أما في تونس، فإن مجلس نواب الشعب، باعتباره الغرفة الأولى في البرلمان التونسي، يمارس دوره الرقابي وفقاً لما نص عليه دستور 2022. وقد أقر النظام الداخلي للمجلس لعام 2023 مجموعة من الإجراءات التي تحدد تفاصيل الرقابة على العمل الحكومي. وتتمثل الرقابة في عدة مراحل؛ فهي قد تكون قبلية عند المصادقة على ميزانية الدولة، حيث يتم مناقشة موارد الدولة ونفقاتها قبل التصديق عليها بموجب القانون، أو من خلال دراسة تأثيرات مشاريع القوانين. كما يمكن أن تكون الرقابة متزامنة أثناء متابعة تنفيذ ميزانية الدولة، أو لاحقة عند تقييم نتائج الميزانية وتعديلها وإغلاقها. وفقاً للفصل 78 من الدستور، يصادق مجلس نواب الشعب على مشاريع قوانين المالية وإغلاق الميزانية وفقاً للأحكام المنصوص عليها في القانون الأساسي للميزانية. يقدم مشروع قانون المالية للمجلس في أجل أقصاه 15 أكتوبر ويصادق عليه في أجل أقصاه 10 ديسمبر، وطبقاً للفصل 12 من مرسوم عدد 1 لعام 2024 المتعلق بتنظيم العلاقات بين مجلس نواب الشعب والمجلس الوطني للجهات والأقاليم² يعرض رئيس الجمهورية على كل من مجلس نواب الشعب والمجلس الوطني للجهات والأقاليم مشاريع قوانين المالية طبقاً للأجال المحددة بالدستور والتشريع الجاري به العمل. وتتولى لجان مجلس نواب الشعب والمجلس الوطني للجهات والأقاليم المعنية بمراجعة مشاريع قوانين المالية، دراسة هذه المشاريع ومناقشتها في جلسات مشتركة تعقد بمقر مجلس نواب الشعب، يتم التصويت عليها بشكل علني، وتُعلن النتائج في نفس الوقت.

المطلب الثاني: الأسئلة الشفهية والكتابية

السؤال هو استفسار موجه إلى أحد الوزراء بهدف الحصول على معلومات تتعلق بأعمال وزارته، أو لفت انتباه الحكومة إلى قضية معينة أو مخالفات حدثت في شأن موضوع معين. كما يُعتبر السؤال طلب توضيح من عضو البرلمان بشأن أمر يجهله، أو للتحقق من واقعة وصل علمه بها، أو للاستفسار عن نية الحكومة بشأن قضية معينة. ويعد السؤال بمثابة استيضاح دون أن يتضمن أي اتهام.

في الجزائر، نصت المادة 158 من التعديل الدستوري لعام 2020 على حق أعضاء البرلمان في توجيه أسئلة شفوية أو كتابية إلى أي عضو في الحكومة. ويجب أن يتم الرد على السؤال الكتابي في موعد لا يتجاوز ثلاثين يوماً. وإذا رأت أي من غرفتي البرلمان أن الإجابة على السؤال، سواء كانت شفوية أو

² - مرسوم عدد 1 لعام 2024 يتعلق بتنظيم العلاقات بين مجلس نواب الشعب والمجلس الوطني للجهات والأقاليم، 2024، ص 4852.

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في دول المغرب العربي

كتابية، تستدعي مناقشة، يتم تنظيم هذه المناقشة وفقاً للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

في المغرب طبقاً لدستور 2011 لدينا الأسئلة الشفهية و الكتابية³، وتخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوماً المالية لإحالة السؤال إليها، فيما يخص الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة تقدم أجوبتها من قبل رئيس الحكومة و تخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوماً المالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة.

نظم النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام 2024 مسألة الأسئلة البرلمانية في الباب الخامس، من المواد 275 إلى 301. أما النظام الداخلي لمجلس المستشارين لعام 2020 فقد خصص الباب الرابع لهذا الموضوع، مع تقديم تفصيل أوسع حيث قسم الأسئلة إلى أنواع مختلفة تشمل الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة، الأسئلة الشفهية، الأسئلة المحورية، الأسئلة الآنية، والأسئلة الكتابية، وذلك من المادة 101 إلى المادة 104.

في تونس، تم النص على الأسئلة بجميع أنواعها، سواء الشفهية أو الكتابية، حيث يحق لكل نائب في مجلس نواب الشعب أو في المجلس الوطني للجهات والأقاليم توجيه هذه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة. كما يحق للغرفتين دعوة الحكومة أو أحد أعضائها للحوار بشأن السياسات المتبعة والنتائج المحققة أو تلك التي هي قيد التنفيذ.

المطلب الثالث: إنشاء لجان التحقيق.

في الجزائر يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها إنشاء لجان تحقيق في قضايا تحت مصلحة عامة في أي وقت⁴، كما لا يمكن إنشاء لجنة التحقيق فيما يخص وقائع تكون محل إجراء قضائي وهذا ما نصت عليه المادة 159 من التعديل الدستوري لعام 2020.

بموجب المادة 159 من الدستور المذكور، يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، إنشاء لجان تحقيق في أي وقت بشأن قضايا ذات مصلحة عامة. وتطبيقاً لهذه المادة الدستورية، حدد القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بالعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة الشروط والضوابط اللازمة لإنشاء لجان التحقيق البرلمانية، كما أقر لها ضمانات، وقد تم تعديله وتميمه في عام 2023.

³ - أحمد مالكي، الأسئلة كأداة لمراقبة البرلمان للحكومة، المؤسسة البرلمانية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 23، 2000، ص 53

⁴ - Turk Pauline, le contrôle parlementaire en France, LGDJ, Paris, 2011. p69.

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في دول المغرب العربي

فاللجنة تنشأ بناء على اقتراح لائحة موقعة من عشرين 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويودع لدى مكتب الغرفة المعينة، التي تتولى تشكيل اللجنة من بين أعضائها حسب ما هو معتمد في تشكيل اللجان الدائمة، وهذا حسب نص المادة 79 من القانون العضوي رقم 12-16، بشرط أن تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى بذلك، كما لا يمكن أن يعين في هذه اللجان نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة الموقعين على اللائحة المتضمنة إنشاءها، وهذا لضمان الحياد والموضوعية أثناء ممارسة عمل اللجنة.⁵

تتولى اللجنة البرلمانية مسؤولية التحقيقات والمعاينات والمناقشات، ولها الحق في الحصول على الوثائق والمستندات والأوراق الثبوتية، بالإضافة إلى جميع المعلومات اللازمة لأداء مهامها أو الاطلاع عليها وكشف بياناتها الضرورية. وقد أكد القانون العضوي رقم 12-16 المتعلق بالعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة على هذا الحق، حيث نص على أنه "يحق للجنة التحقيق الاطلاع على أي وثيقة وأخذ نسخة منها". ومع ذلك، فإن حق اللجنة في الاطلاع على الوثائق ليس حقا مطلقا، حيث استثنى المشرع بعض الحالات التي تتعلق بالوثائق ذات الطابع السري والاستراتيجي، مثل تلك المتعلقة بالدفاع الوطني أو المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني أو أمن الدولة الداخلي والخارجي.

وتنتهي اللجنة عملها بإعداد تقرير يسلم إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، حسب الحالة، ويوزع التقرير على النواب في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، ويتم تبليغ التقرير إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، تقرير اللجنة كليا أو جزئيا دون مناقشة بعد الاستماع عرض موجز حول الموضوع من طرف مقرر اللجنة، كما يمكن للمجلس النيابي المعني عند الاقتضاء فتح مناقشة حول نشر التقرير في جلسة سرية، على أن تستشار الحكومة مسبقا حول ملائمة هذا النشر بناء على اقتراح مكتبته⁶، وبالتالي يمكن للمجلس أن يثبت في ذلك دون مناقشة وهذا من شأنه أن يقلل من دور النواب في استغلال النتائج التي توصلت إليها اللجنة.

في المغرب يمكن تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق طبقا لدستور 2011، ويمكن المبادرة تكون من عدد أطراف محددة في الفصل 67 من هذا الدستور إما المبادرة تكون من طرف الملك، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس المستشارين، أو من ثلث أعضاء مجلس النواب ومهمتها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع

⁵ - القانون العضوي رقم 12-16 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 06-23 المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، 25 أوت 2016

⁶ - القانون العضوي رقم 12-16 المعدل والمتمم في عام 2023

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في دول المغرب العربي

معينة، أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية وإطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها، واشترط المؤسس الدستوري المغربي شرطا وحيدا هو أنه لا يجوز تكوين لجان تقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية، ما دامت هذه المتابعات جارية، كما أن مهام هذه اللجنة تنتهي فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها لجان تقصي الحقائق، وبرجوعنا للنظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2024 لم يتضمن مادة أو باب يخص موضوع لجان التحقيق، و لكن النظام الداخلي لمجلس المستشارين لعام 2020 نظمها من المادة 299 إلى المادة 307.

في تونس يمكن لمجلس نواب الشعب إحداث لجان تحقيق وهذه تعتبر آلية من آليات الرقابة على العمل الحكومي، و لكن اشترط مصادقة الجلسة العامة بأغلبية الحاضرين على أن لا يقل عدد الموافقين على إحداثها ثلث أعضاء المجلس، وعلى هذه اللجان تقديم تقرير يرفع إلى مكتب المجلس الذي يعرضه على الجلسة العامة لمناقشته، وبمجرد انتهاء مهامها تتحل لجنة التحقيق إلا إذا قررت الجلسة العامة مواصلة اللجنة لمهامها للمزيد من التعمق .

المطلب الرابع: الاستجواب

الاستجواب هو إحدى آليات الرقابة المنصوص عليها في المادة 160 من التعديل الدستوري لعام 2020، ويعنى بمسائل ذات أهمية وطنية، بالإضافة إلى تطبيق القوانين. وقد اشترط المؤسس الدستوري أن يتم الرد على الاستجواب في غضون ثلاثين يوما.

ويقصد بالاستجواب محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على تصرفات تدخل في إطار عمل الحكومة. فعندما تتوفر لأعضاء البرلمان معلومات تثير الشكوك أو الريبة حول مسألة معينة، يصبح من حقهم استجواب الحكومة عن سلوكها في هذا المجال. ويختلف الاستجواب عن السؤال، حيث يحمل السؤال معنى طلب المعرفة أو تبادل الآراء بهدف استيضاح أمر ما، أما الاستجواب فيعتبر مقدمة لطلب الثقة بالحكومة أو الوزير، خاصة إذا لم يكن رد الحكومة مقنعا، وفي حال عدم رضا البرلمان عن إجابة الحكومة، يمكن أن يُطرح موضوع الثقة بها، مما قد يؤدي إلى إقرار مسؤوليتها السياسية.

من خلال نص المادة 160 من الدستور، يتضح أن الدستور منح أعضاء البرلمان وسيلة فعالة لمراقبة الحكومة في أي مسألة ذات أهمية وطنية أو تتعلق بتطبيق القوانين، وهذه الأداة تتيح للبرلمان التأثير على تصرفات الحكومة، مما يجعلها ملزمة بمراعاة موقف النواب في كل خطوة تتخذها، خاصة وأن النص لم يضع أي قيد على البرلمانين في ما يتعلق بهذه القضايا.

غير أنه بالرجوع للقانون العضوي رقم 21-06 تبين لنا بأن هناك شروط يجب مراعاتها لدى اللجوء إلى الاستجواب يمكن إجمالها في الآتي:

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في دول المغرب العربي

- أن يكون الاستجواب موقعا على الأقل من قبل ثلاثون (30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثون (30) عضوا من أعضاء مجلس الأمة.
- أن يكون الاستجواب الواحد حول أية مسألة ذات أهمية وطنية وعن حال تطبيق القوانين⁷.
- يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، حسب الحالة، نص الاستجواب إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعه.
- يتم تحديد جلسة الاستجواب بالتشاور بين مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة مع الحكومة، وتكون هذه الجلسة خلال الثلاثين (30) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب⁸.

في الجلسة المخصصة للاستجواب، سواء كانت للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، يتم عرض موضوع الاستجواب من قبل مندوب أصحاب الاستجواب، ومن ثم تقدم الحكومة إجاباتها على هذا الموضوع. ويلاحظ أن التعديل الدستوري لعام 2020 قد اعتبر الاستجواب وسيلة لمحاسبة الحكومة، حيث سمح بإمكانية تحريك ملتئم الرقابة بعد أن كان مقتصرًا على بيان السياسة العامة (المادة 161). ونظرًا للآثار الكبيرة التي قد تترتب على الاستجواب وما قد ينتج عنه من تداعيات على العمل الحكومي، فقد وضع المشرع ضمانات وشروطًا دقيقة لضمان عدم استخدامه بشكل غير مبرر ولضمان جدية اللجوء إليه. وبموجب التعديل الدستوري لعام 2020، أصبح الاستجواب يؤدي إلى تحميل الحكومة المسؤولية السياسية أمام البرلمان. ومع ذلك، فضلنا إبقاء هذا الموضوع ضمن هذا المبحث.

أما في المغرب وتونس، فلم نجد هذه الآلية في الدساتير الأخيرة أو في الأنظمة الداخلية لبرلماناتهما.

المبحث الثاني: آليات الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة

نتناول في هذا المبحث مناقشة برنامج الحكومة، ملتئم الرقابة، التصويت بالثقة، مناقشة بيان السياسة العامة من خلال الدساتير الأخيرة المعمول بها والأنظمة الداخلية لبرلمان كل دولة وخاصة المعمول بها حاليًا .

المطلب الأول: مناقشة مخطط العمل أو البرنامج

يعد مخطط عمل الحكومة أو برنامجها الذي يصمم من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الإطار الذي تفرغ فيه السياسة العامة والاستراتيجية الشاملة التي تنتهجها الدولة، ويتضمن عادة المبادئ والمحاور

⁷ - القانون العضوي رقم 16-12 المعدل والمتمم في عام 2023

⁸ - القانون العضوي رقم 16-12 المعدل والمتمم في عام 2023

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومى فى دول المغرب العربى

والوسائل المستعملة فى كافة المجالات على المستوى الداخلى والخارجى⁹، كما يعد بنظر الفقهاء ميثاقاً أو اتفاقاً أو عقداً بين الحكومة والبرلمان، ويتم فى نطاقه وعلى أساسه الأداء الحكومى¹⁰، غير أن الأمر لا يتوقف عند رسم المخطط أو البرنامج إنما ينبغى أن تلتزم الحكومة بتنفيذه، لأن هذا المخطط هو الأداة المادية التى يعتمد عليها البرلمان فى مباشرة رقابته على الحكومة.

فى الجزائر، تم التتصيص على الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة التى يمارسها البرلمان على العمل الحكومى، وهى محددة دستورياً. وقبل أن تقدم الحكومة مخطط عملها أو برنامجها أمام المجلس الشعبى الوطنى، يتعين عليها عرضه أولاً فى مجلس الوزراء، وفقاً للمادة 110 الفقرة الثالثة من الدستور. يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، تعديل هذا المخطط بناءً على مناقشات النواب وبالتشاور مع رئيس الجمهورية.

من الناحية الإجرائية، يُطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة تقديم مخطط عمل الحكومة أو برنامجها للمجلس الشعبى الوطنى خلال 45 يوماً من تاريخ تعيين الحكومة، وفقاً لما تنص عليه المادة 47 من القانون الذى ينظم عمل المجلس الشعبى الوطنى ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

إذا وافق النواب على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، فإن الحكومة والبرلمان يتحملان معاً مسؤولية تنفيذه. أما إذا اعتبر النواب أن المخطط يحتاج إلى تعديل ورفضت الحكومة ذلك، وتمسك النواب بموقفهم، فإن الحكومة تكون ملزمة بتقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية، الذى يعين وزيراً أول أو رئيس حكومة جديداً، وإذا استمر النواب فى رفض المخطط أو البرنامج للمرة الثانية، يتم حل المجلس الشعبى الوطنى تلقائياً، وتستمر الحكومة الحالية فى إدارة الأمور اليومية حتى إجراء انتخابات للمجلس الشعبى الوطنى الجديد فى غضون ثلاثة أشهر، وفقاً للمادة 188 من الدستور.

و نظمت المواد من 46 إلى 48 من القانون العضوى لعام 1999 والذى يحدد تنظيم المجلس الشعبى الوطنى و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة التى تضبط إجراءات تطبيق عملية تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان والآثار السياسية -الدستورية التى قد تنجم عن ذلك.¹¹

⁹ - خرباشى عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، بعد التعديل الدستورى لعام 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 337

¹⁰ - شريف ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر 2013، ص 172

¹¹ - عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان، القانون، الواقع والتصور، مجلة الفكر البرلمانى، تصدر عن مجلس الأمة، العدد 3، جوان 2003، ص 11

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في دول المغرب العربي

وفقاً لدستور المغرب لعام 2011، وتحديداً في الفصل 88، أشار المؤسس الدستوري إلى ضرورة تقديم رئيس الحكومة لبرنامج حكومته بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة. يجب أن يُعرض هذا البرنامج أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويشمل الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة تنفيذه في مجالات السياسة، الاقتصاد، الاجتماعية، والبيئية وغيرها. بعد المناقشة التي تجرى في كلا المجلسين، يتم التصويت على البرنامج في الغرفة الأولى، أي في مجلس النواب. إذا حصل البرنامج على موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، يعتبر البرنامج مُصادقاً عليه، وبالتالي يتم تنصيب الحكومة بعد حصولها على ثقة المجلس. وقد تناول النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2024 عرض ومناقشة البرنامج الحكومي في المواد من 259 إلى 261، بينما ورد هذا الموضوع أيضاً في الباب الأول من النظام الداخلي لمجلس المُستشارين لعام 2020.

أمّا في تونس، فلم ينص المؤسس الدستوري التونسي على آلية مشابهة في الدستور أو في الأنظمة الداخلية للبرلمان التونسي.

المطلب الثاني: ملتمس الرقابة

في الجزائر يعد ملتمس الرقابة نتيجة لتفعيل وسيلتين من وسائل الرقابة، تتعلق الأولى بإثارته نتيجة مناقشة المجلس الشعبي الوطني بيان السياسة العامة للحكومة والثانية بتفعيل الإستجواب الذي يكون موضوعه مسؤولية الحكومة وقد ورد النص على هذه الآلية في المادة 161 من التعديل الدستوري لعام 2020. ولتفعيل ملتمس الرقابة فقد وضع المؤسس الدستوري شروطاً فلا يمكن قبوله إلا إذا وقعه سبع 7/1 عدد النواب على الأقل وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة 161 ويمثل السبع عددياً على الأقل 272 نائب من 406 نائب وهو ما يمثل 58 نائباً على الأقل ليقبل ملتمس الرقابة.¹²

كما أضافت المادة 162 شرطاً آخر وهو أن تتم الموافقة على الملتمس بتصويت أغلبية ثلثي 3/2 نائب، بالإضافة إلى أنه يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة، وقد وجه لهذه المهلة انتقاد لأنها مدة كافية لتعطيل تفعيل ملتمس الرقابة. وإذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.

طبقاً لدستور المغرب لعام 2011، يحق لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين التصويت على ملتمس الرقابة، بالنسبة للغرفة الأولى، أي مجلس النواب، يمكن للنواب التصويت على ملتمس رقابة، ولا يُقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع عليه على الأقل خمسة من الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. ويجب أن يتم التصويت بأغلبية مطلقة من أعضاء المجلس لكي يكون التصويت صحيحاً. ولا يُسمح بالتصويت إلا بعد

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في دول المغرب العربي

مرور ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتمس. في حال الموافقة على الملتمس، يتعين على الحكومة تقديم استقالتها جماعياً، كما نص على ذلك الفصل 105 من الدستور المغربي. بالإضافة إلى ذلك، نصت المادة على شرط أساسي بعدم قبول تقديم ملتمس رقابة آخر خلال نفس السنة إذا تمت الموافقة على ملتمس رقابة من قبل مجلس النواب.

أما بالنسبة لمجلس المستشارين، أي الغرفة الثانية في البرلمان المغربي، فهي تخضع لنفس الشروط التي يجب على أعضائها احترامها، وهي توقيع خمسة من الأعضاء، وألا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من إيداع الملتمس. كما يشترط أن يتم التصويت بأغلبية مطلقة من أعضاء المجلس، وفقاً لما حدده الفصل 106 من الدستور. بالإضافة إلى ذلك، تنص المادة على أنه يجب على رئيس الغرفة الثانية إرسال نص ملتمس المسائلة إلى رئيس الحكومة، الذي يتعين عليه تقديم جواب الحكومة في غضون ستة أيام، يلي ذلك نقاش بدون تصويت.

في تونس لدينا دستور 2022 المعمول به حالياً والإجراءات نوعاً ما فيما يخص ملتمس الرقابة مختلفة عن الجزائر والمغرب حتى بالنسبة للمصطلح فضل المؤسس الدستوري التونسي استعمال مصطلح لائحة اللوم¹³، ولا بد من اجتماع الغرفتين مجلس نواب الشعب والمجلس الوطني للجهات والأقاليم ويمكن للغرفتين مجتمعيتين أن تعارضاً الحكومة في مواصلة تحمل مسؤوليتها إذا تبين لهما أنها تخالف السياسة العامة للدولة والاختيارات الأساسية المنصوص عليها بالدستور، إذن نلاحظ هذا الشرط غير موجود في الدستوريين الجزائري والمغربي، وفيما يخص الإجراءات والشروط الخاصة بهذه الآلية فلا بد لائحة اللوم تكون معلة ولا بد توقيع نصف أعضاء مجلس نواب الشعب ونصف أعضاء المجلس الوطني للجهات والأقاليم، ولا يقع التصويت عليها إلا بعد مضي ثمان وأربعين ساعة على تقديمها، فالمدة أقل مما هو مقرر في الجزائر والمغرب والمحدد بثلاثة أيام.

المطلب الثالث: التصويت بالثقة

في النظام الجزائري، يُعتبر ملتمس الرقابة، الذي يهدف إلى تحميل الحكومة المسؤولية، بمبادرة من النواب، بينما يُطلب طلب الثقة بمبادرة من الحكومة. حيث يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني التصويت على الثقة، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 111 الفقرة الخامسة من التعديل الدستوري لعام 2022. في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يتعين على الوزير الأول أو رئيس الحكومة تقديم استقالة حكومته.

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومى فى دول المغرب العربى

من الناحية الإجرائية، يُسجل طلب التصويت على الثقة لصالح الحكومة فى جدول أعمال المجلس بناءً على طلب رئيس الحكومة، ولا يجوز خلال جلسة مناقشة طلب الثقة أن يتدخل سوى نائب يؤيد التصويت بالثقة وآخر يعارضه، يتم التصويت على الثقة بالأغلبية البسيطة، مما يعنى أن الموافقة على منح الثقة للحكومة تتطلب موافقة أكثرية النواب، حتى وإن كانت هذه الأكثرية لا تتعدى نصف عدد نواب المجلس، وذلك تطبيقاً لمبدأ الأغلبية البسيطة، وحسب الدستور فإن التصويت يؤدي إلى استقالة الحكومة بكاملها طبقاً لقاعدة المسؤولية التضامنية، غير أن الحكومة قد لا تقبل التصويت عليها، فلها أن تطلب من رئيس الدولة حل البرلمان واللجوء للشعب عن طريق إجراء انتخابات جديدة.¹⁴

فى المغرب، يمكن لرئيس الحكومة أن يشترط على مجلس النواب مواصلة الحكومة فى تحمل مسؤوليتها بناءً على تصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به حول السياسة العامة أو نص يطلب الموافقة عليه. ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب. لا يُسمح بالتصويت إلا بعد مرور ثلاثة أيام كاملة على طرح مسألة الثقة. فى حال سحب الثقة، تُجبر الحكومة على الاستقالة الجماعية وفقاً لدستور 2011. وفيما يخص النظام الداخلى لمجلس النواب لعام 2024، تم تناول طلب الحكومة لمنح الثقة فى المادتين 266 و 267. أما فى تونس، لم ينص المؤسس الدستوري على هذه الآلية فى دستور 2022، كما أنها غير واردة فى النظام الداخلى لمجلس النواب.

المطلب الرابع: مناقشة بيان السياسة العامة

طبقاً للتعديل الدستوري لعام 2020 فى الجزائر، يُعد بيان السياسة العامة أحد الوسائل الهامة التى تتيح للحكومة إبلاغ نواب البرلمان بأهم التوجهات السياسية، بالإضافة إلى عرض ما تم تطبيقه خلال السنة الماضية من البرنامج (مخطط العمل)، والمشاريع التى هي قيد التنفيذ، والآفاق المستقبلية التى تعتمدها الحكومة تنفيذها، بالإضافة إلى الصعوبات التى واجهتها.

تلتزم الحكومة بتقديم بيان سنوي عن سياستها العامة، يبدأ من تاريخ المصادقة على مخطط عملها أو برنامجها، إلى المجلس الشعبى الوطنى. يتبع هذا البيان مناقشة عامة حول عمل الحكومة، التى قد تنتهى بتقديم لائحة وفقاً للمادة 111 من التعديل الدستوري لعام 2020. فى حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يتعين على الوزير الأول أو رئيس الحكومة تقديم استقالة الحكومة. كما يمكن أن تفضي هذه المناقشة إلى إيداع ملتمس رقابة من قبل المجلس الشعبى الوطنى، وذلك وفقاً للمادتين 161 و 162 من الدستور.

¹⁴ - Mahdjoub Mohamed, L'Etat origine et fonctionnement, OPU, Alger, 1989. p90.

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في دول المغرب العربي

وقد صدر القانون العضوي رقم 21-06، الذي يحدد الشروط الواجب توافرها في اقتراح اللائحة. من حيث التوقيع، يشترط أن يوقع على اقتراح اللائحة على الأقل عشرون (20) نائباً، ولا يجوز للنائب الواحد التوقيع على أكثر من اقتراح لائحة. وبخصوص توقيت تقديم اقتراح اللائحة، يجب أن يتم تقديمه خلال 72 ساعة من اختتام المناقشة المتعلقة ببيان السياسة العامة. أما بالنسبة لمكان إيداع المقترح، فيتم إيداعه من قبل مندوب أصحاب الاقتراح إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

في المغرب تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها، وعرض رئيس الحكومة أمام السلطة التشريعية الحصيلة السنوية لعمل الحكومة يكون إما بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو من الأغلبية أعضاء مجلس المستشارين،¹⁵ ويمكن لرئيس الحكومة أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة.

تطرق النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2024 إلى مناقشة السياسة العامة كوسيلة لمراقبة عمل الحكومة في الباب الثالث، بينما تناول النظام الداخلي لمجلس المستشارين لعام 2020 هذا الموضوع في الباب السادس.

أما في تونس، فيتمتع كل من مجلس نواب الشعب والمجلس الوطني للجهات والأقاليم بحق دعوة الحكومة بكامل أعضائها أو أحد أعضائها للحوار حول السياسة العامة المتبعة والنتائج المحققة أو التي يجري العمل على تحقيقها، وذلك وفقاً لما نص عليه الفصل 114 من دستور 2022.

و إمكانية عقد جلسات للحوار مع الحكومة كلما دعت الحاجة لذلك يمكن أن تكون بطلب من مكتب المجلس أو من أغلبية الأعضاء، أما النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب لعام 2023 نظمها في الفصل 131، و المرسوم رقم 1 لعام 2024 نص في الفصل 25 منه أن غرفتي البرلمان يتبادل المعلومات و التقارير الرقابية بشكل دوري.¹⁶

الخاتمة:

تعد العلاقة الوظيفية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من المواضيع التي حظيت باهتمام كبير من قبل الفقهاء والمختصين في القانون. هذه العلاقة ليست جديدة، إذ تعود جذورها إلى نشوء السلطات في الدولة، وتختلف من دولة إلى أخرى بناءً على خصوصيات تنظيم سلطاتها.

¹⁵ - الفصل 101 من دستور 2011 المغربي

¹⁶ - المرسوم رقم 1 لعام 2024 يتعلق بتنظيم العلاقات بين مجلس النواب و المجلس الوطني للجهات و الأقاليم

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومى فى دول المغرب العربى

وقد عمل التعديل الدستورى لعام 2020 فى الجزائر على تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات بشكل عام، وكذلك تكريس مبدأ الرقابة على أعمال الحكومة من قبل السلطة التشريعية بشكل خاص. كما تم التأكيد على العلاقة بين الحكومة والبرلمان والتعاون الوظيفى بينهما.

أما فى المغرب، فقد تناول دستور 2011 وجميع الدساتير السابقة هذه العلاقة بين الحكومة والبرلمان. وفى تونس، تم التطرق إلى وسائل الرقابة بشكل عام فى دستور 2022، ثم تم تفصيلها فى الأنظمة الداخلية للبرلمان.

وقد اتفقت دساتير دول المغرب العربى الثلاث على وجود وسائل وآليات تترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة، بينما تتضمن بعض الآليات الأخرى التى لا تترتب هذه المسؤولية. من هذه الدراسة، يمكن استخلاص النتائج التالية:

- التعديلات الدستورية الأخيرة فى دول المغرب العربى عززت عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال توسيع آلياتها وضبط الإجراءات والمواعيد فى الدساتير وفى الأنظمة الداخلية لبرلمانات دول المغرب العربى و التى تلزم الحكومة بالتفاعل مع آليات الرقابة البرلمانية على أعمالها بأنواعها.
- عملية الرقابة البرلمانية هى رقابة سياسية ديمقراطية تمثيلية تستهدف حماية مشروعية السياسات العامة والبرامج والإصلاحات الوطنية، بالإضافة حرصها على التكفل بانشغالات ومصالح المواطنين، وحماية كافة المصالح العليا السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية فى الدولة.
- مازالت عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى صلب سائر الإصلاحات الدستورية المتجددة وفى مقدمتها التعديل الدستورى فى الجزائر لعام 2020 وفى المغرب 2011، وفى تونس 2022.
- تنويع آليات عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وضبط وإلزام الحكومة بالتجاوب الفعال معها لضمان تحقيق أهداف هذه الرقابة فهناك وسائل التى لا تترتب المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان وهنالك وسائل تترتب المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.
- هناك تبادل وسائل التأثير بين السلطة التشريعية والتنفيذية مع ضمان حماية المشروعية السياسية والاقتصادية والاجتماعية لعمل الحكومة، وضمان حماية مصالح وحقوق وحريات الإنسان والمواطن بما يعزز أسس ومقومات الحكم الراشد فى دول المغرب العربى.
- وعلى هذا الأساس نقترح ما يلى:

- تعزيز البرلمان فى دول المغرب العربى بآليات أكثر فعالية لتحقيق الهدف المرجو من الرقابة البرلمانية.
- تفعيل دور البرلمان فى المجال المالى بشكل أكبر.

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في دول المغرب العربي

- منح الآليات الرقابية التي يمارسها البرلمان فعالية أعلى، خاصة تلك التي لا ترتبط بمسؤولية الحكومة السياسية.
- يتعين على البرلمان في دول المغرب العربي التعاون مع الحكومة والعمل على تعديل المنظومة القانونية البرلمانية، لا سيما في الأنظمة الداخلية والقوانين العضوية التي تنظم العلاقات بين البرلمان والحكومة، بهدف تفعيل الآليات والضوابط الدستورية والقانونية لتحقيق أهداف الرقابة البرلمانية وتعزيزها لضبط أعمال الحكومة.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: النصوص القانونية

- التعديل الدستور في الجزائر لعام 2020.
- دستور المغربي لعام 2011.
- الدستور التونسي لعام 2022، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية في 18 أوت 2022، السنة 165، عدد خاص.
- مرسوم عدد 1 لعام 2024 مؤرخ في 13/09/2024 المتعلق بتنظيم العلاقات بين مجلس النواب والمجلس الوطني للجهات والأقاليم، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية في 13 سبتمبر 2024.
- القانون العضوي رقم 23-06 المؤرخ في 18 ماي 2023 يعدل و يتم القانون العضوي رقم 16-12 الموافق ل 25 أوت 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة و عملهما، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.
- النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب بتونس بتاريخ 2 ماي 2023.
- النظام الداخلي لمجلس النواب بالمغرب لعام 2024.
- النظام الداخلي لمجلس المستشارين بالمغرب لعام 2020.
- القانون التنظيمي المغربي المتعلق بتسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق رقم 13.085.

ثانياً: الكتب

- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، بعد التعديل الدستوري لعام 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- الازهر بوعوني، الأنظمة السياسية و النظام السياسي التونسي، مركز النشر الجامعي، تونس 2000.



الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في دول المغرب العربي

- شريف، الفعالية الرقابية للبرلمان، دار الهدى الطباعة والنشر، الجزائر 2013.
 - سمري سامية، القانون الدستوري، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2022-2023.
- رابعًا: المقالات**
- أمجد مالكي، الأسئلة كأداة لمراقبة البرلمان للحكومة، المؤسسة البرلمانية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 23، 2000.
 - عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان، القانون، الواقع والتصور، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة ، العدد 3، جوان 2003 .
- المراجع باللغة الأجنبية:**
- Pauline Turk, le contrôle parlementaire en France, LGDJ ,Paris,2011.
 - Mahdjoub Mohamed, L'Etat origine et fonctionnement, OPU, Alger,1989.