

جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة  
كلية الحقوق

دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء  
البرلماني في دول المغرب العربي

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون  
تخصص القانون العام

بإشراف:  
الأستاذ الدكتور. علاوة العايب

إعداد الطالب :  
يحيوي حمزة

لجنة المناقشة:

|                       |                      |                          |              |
|-----------------------|----------------------|--------------------------|--------------|
| أ.د مولود منصور       | أستاذ التعليم العالي | جامعة الجزائر 1          | رئيسا        |
| أ.د علاوة العايب      | أستاذ التعليم العالي | جامعة الجزائر 1          | مشرفا ومقررا |
| د. أحمد وافي          | أستاذ محاضر -أ-      | جامعة الجزائر 1          | عضوا         |
| د. أحمد دخينية        | أستاذ محاضر -أ-      | جامعة الجزائر 1          | عضوا         |
| أ.د محمد ناصر بوغزالة | أستاذ التعليم العالي | جامعة حمه لخضر الوادي    | عضوا         |
| د. حفيظة يونس         | أستاذ محاضر -أ-      | جامعة محمد بوقرة بومرداس | عضوا         |

تاريخ المناقشة: 19 ديسمبر 2020

السنة الجامعية 2020 - 2021

# إهداء

أهدي عملي المتواضع إلى:

والدي الكريمين .....

زوجتي وأولادي .....

عائلي وأحبائي .....

# شكر وعرفان

أتقدم بجزيل الشكر، وعظيم ووافر الامتنان إلى الأستاذ الدكتور "العايب علاوة" المشرف على هذا البحث، والذي لم يبخل علي بنصائحه القيمة، وإرشاداته المفيدة، وتوجيهاته الصائبة، وتشجيعه المحفز، وإنني أستسمحه على الوقت الطويل والجهد الكبير الذي بذله معي لكي يخرج هذا العمل في حلة مقبولة من الناحية العلمية والشكلية، فأرجو من الله أن يجزيه عني خير الجزاء.

أتقدم أيضا بالشكر والعرفان لأعضاء لجنة المناقشة الموقرة على صبرهم وتكرمهم بقراءة هذا البحث وإثرائه وتمحيصه وتقييمه.

كما أتوجه بالشكر لأسرة كلية الحقوق بجامعة الجزائر1 بن يوسف بن خدة، وأخص بالذكر الأساتذة الأفاضل وجميع أعضاء الطاقم الإداري.

## قائمة المختصرات

|        |                                                                                                                              |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| APN    | المجلس الشعبي الوطني Assemblée Populaire Nationale                                                                           |
| ARP    | مجلس نواب الشعب Assemblée des Représentant du Peuple                                                                         |
| CIDDEF | مركز الإعلام والتوثيق لحقوق الطفل والمرأة Centre d'Information et de Documentation sur les Droits de l'Enfant et de la Femme |
| CMP    | اللجنة المتساوية الأعضاء Commission Mixte Paritaire                                                                          |
| CNRA   | المجلس الوطني للثورة الجزائرية Conseil National de la Révolution Algérienne                                                  |
| KOICA  | الوكالة الكورية للتعاون الدولي Korea International Cooperation Agency                                                        |
| LGDJ   | La Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.                                                                          |
| NDI    | المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية National Democratic Institute                                                        |
| OPU    | ديوان المطبوعات الجامعية Offices de Publications Universitaires                                                              |
| UNDP   | برنامج الأمم المتحدة الإنمائي United Nations Development Programme                                                           |
| POGAR  | برنامج الحكم الراشد في الدول العربية Programme on Governance in the Arab Region                                              |
| UNIFEM | صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة United Nation Development Fund for Women                                                 |
| UNODC  | مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة United Nation Office on Drugs and Crime                                         |

## قائمة لبعض المصطلحات القانونية المستعملة في كل من الجزائر، تونس والمغرب

| الجزائر                             | تونس                          | المغرب                           |
|-------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| إجراءات التشريع/ مسار التشريع       | إجراءات التشريع               | مسطرة التشريع                    |
| اقتراح: قانون / تعديل               | مقترح: قانون / تعديل          | مقترح: قانون / تعديل             |
| أوامر رئاسية                        | مراسيم قانون                  | مراسيم القانون                   |
| بعثة استعلام                        | مهمة استطلاعية/ زيارة ميدانية | مهمة استطلاعية/ زيارة ميدانية    |
| جلسة عامة                           | جلسة عامة                     | جلسة عمومية                      |
| شكوى                                | شكوى                          | شكاية                            |
| قانون تسوية الميزانية               | قانون غلق الميزانية           | قانون تصفية الميزانية            |
| قانون رقم                           | مجلة عدد                      | قانون رقم                        |
| قانون عضوي                          | قانون تنظيمي                  | قانون أساسي                      |
| لجان                                | لجان                          | لجان / لجان                      |
| لجنة التحقيق                        | لجنة التحقيق                  | لجنة تقصي الحقائق                |
| لجنة دائمة                          | لجنة قارة                     | لجنة دائمة                       |
| مادة - مواد                         | فصل - فصول                    | فصل - فصول                       |
| مرسوم رئاسي                         | مرسوم رئاسي                   | ظهير ملكي                        |
| الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية | الرائد الرسمي التونسي         | الجريدة الرسمية للمملكة المغربية |

# مقدمة

السلطة في الأنظمة الديمقراطية مصدرها الشعب، وممارسة الشعب للسلطة تتم من خلال البرلمان، وبقدر ما تتسع دائرة المشاركة بقدر ما تتعزز شرعية السلطة. من هنا تبرز أهمية البرلمان في الأنظمة الديمقراطية كمعبر عن الإرادة الشعبية، وكمؤسسة دستورية تمارس دورها في التشريع والرقابة على الحكومة. فالبرلمان من أسس دولة القانون، كما يعتبر من أهم معالم المجتمع الديمقراطي، لأنه تجسيد لقيم السيادة الشعبية، والحرية والمساواة والمشاركة السياسية.

ولكي يستطيع البرلمان أن يقوم بدوره على أكمل وجه، ينبغي أن يمارس دوره في الأنظمة البرلمانية في إطار مبدأ التوازن والتعاون بين السلطات، واعتماد الوسائل التي تؤدي إلى أدائه لمهامه النيابية والتشريعية، وممارسة الرقابة على أعمال الحكومة بفعالية وكفاءة عالية.

ومع اتساع نطاق التشريع في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وتشابك العلاقات بين هذه المجالات، أصبحت البرلمانات الحديثة ملزمة بإيجاد آليات ووسائل لتحسين وتطوير عملها، للقيام بواجبها التمثيلي، والتشريعي والرقابي بفعالية.

وفي ظل ما عرفته البرلمانات من أزمة، وتراجع لدورها لصالح هيمنة السلطة التنفيذية وامتداد ذلك بمشاركة البرلمان في أهم صلاحياته وهو التشريع بشكل مباشر أو غير مباشر، لتصل إلى حد أن تفرض سيطرتها على المبادرات التشريعية، وذلك في تنازل من البرلمان عن جزء من أعماله الأساسية لصالح السلطة التنفيذية في إطار تفويض تشريعي، احتفظ بموجبه على نوع من الرقابة على مشاريع القوانين التي مصدرها الحكومة، ورقابة أعمالها بأدوات وآليات متنوعة.

وتعتبر اللجان البرلمانية أهم وأنجع هذه الآليات التي تعتمد عليها البرلمانات لتفعيل أدائها بوجود هذه الهيمنة للسلطة التنفيذية، إذ تكتسب اللجان أهمية كبرى في العمل البرلماني، ولا يكاد نظام ديمقراطي برلماني أو رئاسي أو غير ذلك، لا تعتمد مجالسه النيابية في أدائها على عمل اللجان، فهي تعطي الفرصة المناسبة للتفاعل بين أعضاء البرلمان من جهة، والناخبين والسلطة التنفيذية من جهة أخرى.

فاللجان البرلمانية هي الأداة الفعالة في النهوض بالعمل البرلماني، والآلية الرئيسية التي تستعين بها المجالس النيابية لمباشرة مهامها التشريعية والرقابية.<sup>1</sup>

فالحاصل أن كل البرلمانات المعاصرة تعتمد على اللجان في قيادة وتسيير أعمالها، فلقد تزايدت أهميتها في تسيير الأعمال التشريعية والرقابية في المجالس التشريعية، حيث لم تعد البرلمانات مثلما

<sup>1</sup> - عبد الحميد محبوب السقعان محمد، اللجان البرلمانية - دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية ، القاهرة، سنة 2010، ص 01.

كانت عليه الحال في بداية نشوئها، تعتمد على الاجتماعات العامة للمجالس، التي أقرب ما تكون إلى جلسات خطابية؛ وإنما أصبحت البرلمانات تعتمد أكثر فأكثر على اللجان البرلمانية، التي تفحص الموضوعات وتدرس القضايا، على نحو أفضل من فحصها أو دراستها في الجلسات العامة للبرلمانات، وذلك في إطار من تقسيم العمل، بحيث تتقدم اللجان بتقارير عن هذه الموضوعات والقضايا إلى البرلمانات لتناقشها في جلساتها العامة وتتخذ قراراتها في شأنها.

اللجان البرلمانية تتكون من مجموعات صغيرة من الأعضاء يتم اختيارهم إما على أساس مؤقت أو دائم، لفحص ودراسة عدد من القضايا والموضوعات التي أوكلت إليها من طرف المجلس.<sup>1</sup> فهي تقوم بمهام يصعب على البرلمان القيام بها كهيئة جماعية كبيرة، كدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، وتنقيحها وإدخال التعديلات عليها والتشاور بشأنها مع السلطة التنفيذية، أو السلطة القضائية ومؤسسات المجتمع المدني إذا لزم الأمر ذلك، بالإضافة إلى إمكانية ممارسة الوظائف الرقابية على أداء مؤسسات السلطة التنفيذية بشكل يومي وعملي.

مما لا شك فيه أن اللجان البرلمانية تمد البرلمان بالطاقة لزيادة فعاليته وخبراته بإنجاز العديد من الوظائف، وتسمح للنواب بفحص مشاريع واقتراحات القوانين ومراقبة البرامج الحكومية، وتتيح الفرصة للعامة للمشاركة في العملية التشريعية عن طريق تواصلها مع مختلف ممثلي المجتمع المدني أو الخبراء والمختصين، بحسب ما تراه مناسباً ومفيداً لها في عملها. إلا أنه مع تباين اختلاف عدد ونوع وحجم ووظيفة اللجان من مجلس تشريعي لآخر، إلا أن أهميتها تتزايد كعنصر تنظيمي في فعالية المجالس التشريعية، وفي تمكين أعضاء هذه المجالس من الاشتراك بفاعلية في العمل البرلماني.

والملاحظ أن الأنظمة البرلمانية تختلف في تشكيلها للجان، من حيث الدور الممنوح لها وحدود هذا الدور، وأنواع هذه اللجان والمهام المنوطة بها، والأهمية التي تولي لها، والأدوات التي تعمل بها، وذلك بتنوع السند القانوني لوجودها؛ بين النص على تشكيلها في دستور الدولة، أو النص على ذلك في أحد التشريعات الخاصة، أو تكريس ذلك من خلال القواعد والممارسات والأعراف البرلمانية.

وبرلمانات دول المغرب العربي ليست استثناء من ناحية اعتماد مجالسها التشريعية في أداء مهامها على اللجان البرلمانية، ذلك أن دول المغرب العربي موضوع الدراسة تشترك في العديد من العناصر، أهمها حداثة مجالسها النيابية، وصلتها الحديثة بالتعددية الحزبية وخضوعها الطويل لنظام الحزب الواحد

<sup>1</sup> - تتعدد أنواع اللجان البرلمانية، بين لجان دائمة تعكس تسمياتها القطاعات التي تختص بها وغالبا ما يتضمن النظام الداخلي للمجلس النيابي عددها وتسمياتها بدقة، وتقوم لفترة تشريعية كاملة، وينتخب أعضاؤها من بداية الفترة التشريعية إلى نهايتها، ويمكن تغيير العضوية فيها خلال كل سنة تشريعية أو دورة تشريعية؛ وبين لجان مؤقتة تقوم لبحث مسألة محددة وتنتهي بانتهاء هذه المهمة وغالبا ما تحمل تسمية هذه المهمة؛ وبين لجان مشتركة قد تكون دائمة أو مؤقتة تنشأ في البرلمانات التي تتكون من مجلسين، حيث تشكل لمناقشة مشاريع قوانين أو قضايا مشتركة أو لأي مسألة تقررها هذه المجالس.

أو لحاكم مهيم. والحال أن هذا الوضع لعب دورا مفصليا في تشكيل المنظومة الدستورية والسياسية النازمة لمكانة البرلمان، وطبيعة الآليات المخولة له لممارسة الوظيفة التشريعية والرقابية على الحكومة.

كما أن هذه الدول تنهل من مرجعية واحدة من حيث تطبيقها لمبدأ الفصل بين السلطات وتصورها لمكانة السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية، فتأثير فلسفة الجمهورية الفرنسية الخامسة التي حدد أحكامها الدستور الفرنسي المعدل لسنة 1958، على أنظمة هذه الدول بارز للعيان بالنظر إلى تنظيم السلطات في دساتيرها وتوزيع الوظائف بينها، وهو ما كان له تأثيره المباشر على اختصاصات وصلاحيات السلطة التشريعية، مع وجود تباين واختلاف في طريقة تشكيل مجالسها النيابية، ونوعية الاختصاصات المنوطة بها دستوريا، وتكوين أجهزتها ولجانها البرلمانية ومدى بالوسائل القانونية التي تتيح لها ممارسة دورها التشريعي والرقابي والتمثيلي.

لهذا فإن الدراسة ستشمل كلا من اللجان البرلمانية في المجالس التشريعية لكل من دول المغرب العربي الآتية : الجزائر، تونس، المغرب. ذلك أن هذه البلدان الثلاثة منذ استقلالها عرفت اختلافا في تنظيم سلطاتها التشريعية باختلاف الدساتير المتعاقبة عليها،<sup>1</sup> واستثنينا من دراستنا ليبيا وموريتانيا، فبالنسبة للأولى فهي الوحيدة من دول المغرب العربي التي مر عليها زمن طويل في فترة حكم العقيد القذافي (1969-2012) دون أن تعتمد في تنظيمها للسلطة التشريعية على شكل من أشكال البرلمانات المعاصرة، بل استبدل بنظام اللجان والمؤتمرات الشعبية العامة؛<sup>2</sup> بالإطاحة بحكم العقيد معمر القذافي دخلت الدولة الليبية في حرب أهلية، تجاذب السلطة فيها حكومتان وبرلمانان الأول في طرابلس والثاني في طبرق ولم يكن من اليسير أن تشملهما الدراسة في ظل هذه الظروف.

أما بالنسبة لموريتانيا فرغم أنها من الدول التي كانت لها عدة دساتير منذ استقلالها وهي: دستور 22 مارس 1959، دستور 20 ماي 1961، ودستور 20 جويلية 1991 الحالي والمعدل سنتي 2006 و2012 على التوالي، ولذلك فقد عرفت الحياة البرلمانية مبكرا، إلا أننا أثناء بحثنا في واقع البرلمان الموريتاني وتأثير لجانه على فعاليته اصطدنا بواقع محبط، تجلى بانعدام أرشيف موثق لكامل أعمال البرلمان الموريتاني، وانعدام جريدة المداولات والتي لم يطبع منها إلا عدد واحد أوائل التسعينات،<sup>3</sup> وأيضا ندرة الدراسات المختصة حول عمل البرلمان الموريتاني إلا ما تعلق منها بالجانب السياسي.

<sup>1</sup> - عرفت الجزائر ثلاثة دساتير منذ استقلالها هي: دستور سنة 1963، ودستور 1976، ودستور 1989 الحالي والمعدل سنوات 1996، 2002، 2008، 2016 على التوالي. أما تونس فعرفت دستور 1959 المعدل، ودستور 2014 الحالي بعد الأحداث التي عرفتها شهر جانفي 2011، والمملكة المغربية أيضا عرفت عدة دساتير هي: دستور 1962، دستور 1970، دستور 1972، دستور 1992، دستور 1996، دستور 2011.

<sup>2</sup> - لم تعرف الدولة الليبية أي دستور مكتوب منذ سبتمبر 1969 وهو تاريخ إلغاء الملكية وتوقيف العمل بالدستور الليبي لسنة 1951، وفي فترة حكم العقيد القذافي (1969-2012) مجمل النصوص القانونية دستورية كانت أو تنظيمية مجتمعة والمتعلقة بتنظيم السلطة في ليبيا تقتصر على عدد قليل من المواد التي لا تتجاوز عدد أصابع اليد، حتى أنها لا تمثل مادة صالحة لموضوع بحثنا.

<sup>3</sup> - (لقد كان أرشيف البرلمان الموريتاني من أواخر الأربعينات إلى أواخر السبعينات من القرن الماضي محفوظا برمته، وعندما نفذ العسكر انقلابهم يوم 10 جويلية 1978 مزقوا جل ذلك الأرشيف، ومزق الباقي أواخر التسعينات، ثم جاءت المرحلة البرلمانية الثانية التي بدأت سنة 1992، وكان أرشيف البرلمان من مداخلات وأخبار، محفوظا بعناية فائقة، إلى أن مزقه الانقلابيون سنة 2005 بعد الإطاحة بنظام الرئيس معاوية ولد سيدي أحمد الطايع. وهكذا بقي البرلمان (الجمعية الوطنية) بلا هوية وبلا تاريخ لأسباب سياسية ضيقة). انظر للمزيد : - محمد فال ولد سيدي ميله، آفاق =

لقد تعرضت الأنظمة السياسية في دول المغرب العربي إلى أزمات في فترات زمنية مختلفة، ما أدى إلى إحداث تغييرات عميقة في بنيتها وتعديلات في منظومتها الدستورية، وامتد هذا التأثير إلى تنظيم سلطاتها والعلاقة الوظيفية بين هذه السلطات، ولم تكن السلطة التشريعية في هذه البلدان بعيدة عن التأثير بهذا الواقع الجديد وذلك من ناحية تأسيسها أو العضوية فيها أو تنظيمها أو الاختصاصات الممنوحة لها.

لقد امتد التأثير ليمس مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي، ودورها الأصلي المنوط بها، ما أثر على أدائها سواء من ناحية التشريع أو الرقابة على أعمال الحكومة أو التعاون معها، انطلاقاً من أحقيتها في تشكيل أجهزتها وتوظيفها للقيام بمهامها التشريعية والرقابية في إطار الحدود المرسومة لها، فاللجان البرلمانية أهم هذه الأجهزة التي تركز عليها البرلمانات لتقوم بمباشرة سلطاتها الممنوحة لها وفق النظام الدستوري والقانوني الذي تستمد منه شرعيتها، بما يتيح لها من تفعيل لأدائها البرلماني وتحسينه وتطويره في مقابل السلطة التنفيذية بما تملكه من أجهزة ووسائل وإمكانيات واسعة.

والثابت أنه بتغير الدساتير تتغير الصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية سواء بالتوسيع عليها أو التضييق اعتماداً على "مبدأ عقلنة العمل البرلماني" الذي جاءت به الجمهورية الفرنسية الخامسة والذي تأثرت به الأنظمة الدستورية لهذه الدول. هذا التوسيع أو التضييق، له تأثير مباشر على القوانين المنظمة للمجالس التشريعية وبالتالي على إنشاء اللجان البرلمانية فيها سواء كانت دائمة أو مؤقتة، تشريعية أو رقابية، وذلك من ناحية عددها وتشكيلها والاختصاصات الممنوحة لها ومجالات عملها والوسائل الممنوحة لها، والقيمة القانونية لتقاريرها ونتائج أعمالها.

إن التغيرات التي مست بنية واختصاص المجالس التشريعية في مراحل معينة كان لها أثر مباشر في تشكيل أجهزتها بصفة عامة ولجانها بصفة خاصة، ورغم ذلك فقد أبقى المشرعون الاعتماد على اللجان الدائمة المتخصصة كوسيلة أساسية وفعالة لتسهيل العمل التشريعي. وامتد أثر هذا التغييرات إلى جانب مهم آخر هو الجانب الاستعلامي والرقابي وممارسته بالوسائل المختلفة ومنها تشكيل لجان التحقيق؛ وهو ما كان له أثره على فعالية برلمانات دول المغرب العربي في أدائها التشريعي، والرقابي وحتى في تعاونها مع الحكومة.

لذلك في ظل القيود التي تحيط بالبرلمانات المغربية، والمفروضة عليها لاعتبارات تاريخية وسياسية تبقى لهذه البرلمانات بما تملكه من قدرات وطاقات باعتبارها تنوب عن الشعب، أن تلجأ للوسائل التي تملكها وخاصة اللجان البرلمانية، لتحقيق مكانتها وتحسين أدائها، خاصة وأنها أثبتت في

---

= التطوير البرلماني في الدول المغربية -موريتانيا نموذجاً-، مداخلة بالملتقى الدولي الأول حول التطوير البرلماني في دول المغرب، يومي 15/16 فيفري 2012، مخبر الديمقراطية التشاركية في الدول المغربية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ص 03.



كثير من المجالس التشريعية في العالم أنه يمكن الاعتماد عليها لتفعيل وتحسين الأداء البرلماني، والنهوض بالعمل البرلماني من ناحية التشريع والرقابة والتعاون مع الحكومة.

وعليه فإن إشكالية البحث تتلخص فيما يلي :

## ما مدى مساهمة اللجان البرلمانية لدول المغرب العربي في تطوير العمل النيابي لمجالسها التشريعية وتفعيل أدائها البرلماني ؟

وللإجابة عن الإشكالية قسمنا البحث لبابين، الباب الأول: اللجان الدائمة أجهزة فاعلة في برلمانات دول المغرب العربي. وجاء تقسيمه في فصلين، الفصل الأول تكلمنا فيه عن الأساس القانوني للجان الدائمة في برلمانات دول المغرب العربي، أما الفصل الثاني فتناول دور اللجان البرلمانية الدائمة لدول المغرب العربي في العمل البرلماني. أما الباب الثاني فجاء بعنوان لجان التحقيق البرلمانية وسيلة لتفعيل الأداء الرقابي للبرلمان، وهو مقسم لفصلين كذلك، الفصل الأول تكلمنا فيه عن الأساس القانوني للجان التحقيق في برلمانات دول المغرب العربي، أما الفصل الثاني فتناول أثر لجان التحقيق في واقع الرقابة السياسية لبرلمانات دول المغرب العربي.

لمعالجة الإشكالية، ارتأينا في دراستنا استخدام المنهج الوصفي لما يسمح به من وصف كل حالة وتحليلها، والمنهج الاستدلالي والذي يمكن من دراسة وتحليل القواعد القانونية وتأثيرها على العمل البرلماني وأيضا ما يتيح به من وسائل لاستنباط نية المشرع في تحليل النصوص القانونية، كما لجأنا في مرات عديدة لاستعمال المنهج المقارن متى دعت الضرورة العلمية والمنهجية لذلك، لاستخلاص الفروق أو أوجه الشبه بين النصوص القانونية لموضوع متعلق بالعمل البرلماني لدولة واحدة في فترات مختلفة، أو بينها وبين النصوص المشابهة لها في الدول محل الدراسة أو الدول المقارنة.

بالنسبة للنطاق الزمني للدراسة اعتمدنا في دراستنا على الدساتير التي عرفت كل من الجزائر وتونس والمغرب منذ استقلالها، وما لحقها من قوانين وأنظمة داخلية للمجالس النيابية خلال كل فترة وهذا حسب الحاجة لأننا ركزنا جهدنا على الدساتير الحالية، ونخص بذلك دستور الجزائر لسنة 1989 والمعدل أخيرا سنة 2016،<sup>1</sup> دستور تونس سنة 2014، ودستور المغرب سنة 2011، وركزنا

<sup>1</sup> - يبقى دستور الجزائر 23 فيفري 1989 هو الدستور الساري المفعول حاليا، وهو الرأي الراجح لدينا في ظل تعدد الآراء بين الأساتذة والباحثين حول إذا ما كان كل من التعديلين الدستوريين لسنة 1996 وسنة 2016 هما دستوران جديان للجزائر.

- دستور الجزائر لسنة 1989، منشور بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18 بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخة في أول مارس 1989.

- التعديل الدستوري لسنة 1996، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، والذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

- التعديل الدستوري لسنة 2016، منشور بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

بالخصوص على القوانين العضوية والتنظيمية المتعلقة بالشأن البرلماني وكذلك الأنظمة الداخلية السارية المفعول.

من خلال ماسبق تتجلى أهمية الموضوع الذي نحن بصدد، وذلك بإبراز دور اللجان البرلمانية في دول المغرب العربي في دفع العمل البرلماني على المستوى التشريعي والرقابي والتعاون مع الحكومة، في ظل العقلنة البرلمانية التي تؤثر على فعاليته، باعتبار هذه اللجان أجهزة تمتلك من القدرة على التفاعل بإيجابية مع جميع من لهم علاقة بالمجالس التشريعية، وذلك بانفتاحها على الحكومة وعلى جميع الشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين، والمجتمع المدني والأحزاب السياسية والهيئات والمؤسسات العامة والخاصة، وذلك بما لديها من ميكانزمات متنوعة أثناء قيامها بدراسة وفحص المبادرات التشريعية، وإدخال التعديلات عليها، وذلك بإشراك هؤلاء الفاعلين والاستفادة من آرائهم وخبراتهم في جلسات الاستماع، أو قيامها بتزويد البرلمان بالمعلومات من مصادرها أثناء قيامها بالزيارات الميدانية والاستعلامية، أو مشاركتها في النشاطات الفكرية والعلمية الداعمة للعمل البرلماني، أو تأثيرها على الدبلوماسية البرلمانية، كما تتجلى أهمية الدراسة في إظهار التأثير الكبير للجان على العمل الرقابي وتفعيله، فلجان التحقيق قادرة على إبراز مكانة البرلمان واهتماماته أثناء بقيامها بالتحقيق والتقصي في كل القضايا والمسائل والأحداث التي تشغل الرأي العام، فهذه الدراسة بالعموم تحاول إبراز الدور الهام للجان البرلمانية في الدول المغربية في تفعيل العمل البرلماني، بتحسين وتطوير العمل التشريعي ومساهمتها في ضمان جودة التشريع، وتفعيل الدور الرقابي وتحسين وتطوير أدائه.

الحقيقة أن إجراء دراسة حول فعالية اللجان البرلمانية للهيئات التشريعية في الأنظمة الدستورية لدول المغرب العربي، مهمة تحتاج إلى كثير من الجهد لتجميع النصوص المتعلقة بالمجالس التشريعية ودور لجانها بالخصوص في فعالية أدائها البرلماني، وتزداد الصعوبة حين ترتبط الدراسة بوجوب تقديم إحصائيات وتحليلها لإجراء المقارنات واستخلاص النتائج، هذه المهمة تصطدم بواقع أنه لا يوجد مراكز متخصصة تتوفر لديها هذا الكم من النصوص القانونية والإحصائيات والبيانات، مما حتم علينا الانتقال إلى هذه المجالس في بلدانها لتحصيلها، والقيام بجهد مضاعف لتصنيفها وتحليلها، لتخرج الدراسة بنتائج واقعية ذات قيمة علمية يمكن استثمارها في إعداد القوانين النازمة لعمل المجالس التشريعية وفي تقنينها لعمل اللجان البرلمانية، والاستفادة من عامل الخبرة المتراكم لدى هذه المجالس التشريعية بصفة عامة ولجانها بصفة خاصة، لتحسين وتطوير الفعل البرلماني في دول المغرب العربي وبالخصوص لدينا نحن في الجزائر.

## الباب الأول

### اللجان الدائمة أجهزة فاعلة في برلمانات دول المغرب العربي

اللجان البرلمانية داخل البرلمانات المغربية، ليست ابتكارا يعزى لهذه البرلمانات، بل هي فكرة مقتبسة من برلمانات الدول الغربية، وهذه اللجان أهم فاعل في العمل البرلماني وفي تحديد حصيلته، فمن خلال تركيبته ومناقشاتها لمختلف القضايا، ومداولاتها وتعديلاتها وتصويتها على المشاريع والمقترحات القانونية، تبدو هذه اللجان بمثابة التنظيمات الداخلية الأكثر دقة وفعالية داخل المؤسسة البرلمانية.<sup>1</sup>

فالبرلمان بلجانه، كما يقال، أي أن فاعليته من فاعلية لجانه،<sup>2</sup> وبالتالي فإن قياس مدى دور البرلمان تعتمد على مدى قدرة وفعالية اللجان في أدائها لأدوارها، من خلال التقارير التي تقدمها للمجلس لمناقشتها وإصدار قرارات بشأنها بالتصويت أو المصادقة عليها.

اللجان هي أهم الأجهزة البرلمانية فيما يتعلق بسير عمل المجلس وأدائه لوظائفه فهي المحرك الذي يغذي كل أعمال المجلس، والأداة الفعالة في النهوض بالعمل البرلماني، والآلية الرئيسية التي تستعين بها المجالس النيابية لمباشرة مهامها التشريعية والرقابية، فمعظم العمل التفصيلي للهيئة التشريعية أو للحكومة يجري في أروقة اللجان، كما أن نظام اللجان يسمح بالكثير من المرونة.<sup>3</sup>

المجالس التشريعية لدول المغرب العربي تتأثر بالعمل الذي تقوم به لجانها البرلمانية، ولتقييم هذا الأثر على فعاليتها يتوجب دراسة الأساس الدستوري والقانوني لها، والوسائل القانونية والمادية والحماية الممنوحة لها للقيام بدورها بفعالية، ومدى تطورها في هذا الشأن؛ بدءا من تحديد نوعها وعددها واختصاصاتها ونظام سير أشغالها، للقيام بدورها بفعالية من أجل تحسين وتطوير أداء برلماناتها من ناحية التشريع والاستعلام والرقابة، وذلك بتحليل هذه الوسائل والأدوات القانونية وتقييمها واستخلاص النتائج منها، لتقدير مدى فعاليتها في تسهيل وتحسين العمل البرلماني في كل من هذه الدول.

إن تنظيم البرلمان الجزائري في كل الفترات السابقة والحالية تم عبر أجهزته المتعددة، وتم دائما الاعتماد على اللجان الدائمة كأداة مهمة تسهل عمل البرلمان التشريعي في دراسة المبادرات القانونية، وكل ما يتعلق بها من تحضير وتهيئة النصوص لعرضها على الجلسات العامة، أو إعداد تقاريرها أو

<sup>1</sup> - المختار مطيع، نظام البرلمان ذي الغرفتين، المغرب في محيطه الدولي، سلسلة الدراسات القانونية والسياسية والاقتصادية، مكتبة الشباب، الرباط، سنة 1999، ص 91.

<sup>2</sup> - عبد الحميد محجوب السقمان محمد، مرجع سابق، ص 02.

<sup>3</sup> - انظر: - عبد الباسط محمد محسن السلمي، عوامل ضعف أداء البرلمان في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، بدون سنة مناقشة، غير منشورة، ص 246.

دراسة التعديلات المحالة عليها وكل ما يرتبط بالجانب التشريعي، وامتد الاعتماد على اللجان إلى الجانب الرقابي عن طريق لجان التحقيق، أو شبه الرقابي بمنحها آليات الاستعلام بتوظيفها للمهام الاستطلاعية.

والبرلمان الجزائري حاليا وفق دستور 1989 المعدل،<sup>1</sup> وخصوصا بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، مكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وحسب المادة 118 من الدستور الجزائري الحالي، نواب المجلس الشعبي الوطني عددهم 462 نائبا ينتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لفترة تشريعية تدوم خمس 05 سنوات، وينتخب ثلثا (2/3) أعضاء مجلس الأمة وعددهم 144 عضوا عن طريق الاقتراع السري غير المباشر بمقعدين عن كل ولاية من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر، وعهدة المجلس ست (06) سنوات، ويتم التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة كل ثلاث (03) سنوات، وكلا المجلسين يعتمد على اللجان الدائمة للقيام بأعباء التشريع.

وعرفت المملكة المغربية التعددية الحزبية والدستور والبرلمان منذ أكثر من نصف قرن حيث أخذت بنظام الملكية الدستورية الديمقراطية والاجتماعية وإن عانى النظام السياسي المغربي من مشكلة حقيقية في عملية تداول السلطة،<sup>2</sup> فعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي هو ما دفع النظام السياسي في المغرب إلى عدد كبير من الدساتير في فترة وجيزة. لقد عمل البرلمان المغربي بنظام المجلسين حسب دستور عام 1962، ثم تغير إلى نظام المجلس الواحد في دساتير 1970، 1972، 1992 وتم الرجوع إلى العمل بنظام المجلسين في دستور عام 1996 والدستور الحالي الصادر عام 2011،<sup>3</sup> حيث أن البرلمان حاليا ليس ناتجا عن الانتخابات التشريعية المباشرة لوحدها بل إن الانتخابات كانت بالشكلين المباشر وغير المباشر، فينتخب أعضاء مجلس النواب المقدر عددهم بـ 395 نائبا بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات،<sup>4</sup> أما مجلس المستشارين المقدر عددهم بـ 120 عضوا فينتخبون لمدة ست 06 سنوات.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - أهم ميزة تميز النظام الجزائري المنبثق عن دستور 1989، هو إقراره التعددية الحزبية الأمر الذي يعطي للنظام السياسي الجزائري طابعا خاصا ومميزا، ويعد ذلك أهم حدث في تاريخ الجزائر بعد الاستقلال، إذ أدى إلى القضاء على احتكار الحزب الواحد للسلطة، والسماح لمختلف التكتلات والتيارات السياسية للتعبير عن آرائها ومواقفها، والدفاع عنها بوسائل ديمقراطية. وامتد مجال الحريات ليصل إلى البرلمان الجزائري بدخول الأحزاب لقبة البرلمان بعد انتخابات تشريعية تعددية وتعبيرها عن آرائها وممارسة حق المعارضة فيه. انظر في ذلك : - أحمد وافي، إدريس بوكرا، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، سنة 1992، ص 181، 182.

<sup>2</sup> - علي سلمان صايل، النظام السياسي في المملكة المغربية (قراءة في عمل المؤسسات السياسية والدستورية)، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، العراق، العدد 53، ص 22.

<sup>3</sup> - دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الظهير الشريف رقم 1.11.91، صادر في 29 جويلية 2011 بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية للملكة المغربية، العدد 5964 مكرر، الصادرة بتاريخ 30 جويلية 2011.

<sup>4</sup> - المادة 01 من القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، ظهير شريف رقم 1.11.165 الصادر بتاريخ 14 أكتوبر 2011، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 5987، الصادرة بتاريخ 17 أكتوبر 2011.

<sup>5</sup> - أعضاء مجلس المستشارين ينتخبون لمدة 06 سنوات، (وهم موزعين كما يلي : 72 عضوا من أعضائهم ينتخبهم هيئة ناخبة في كل جهة من جهات المملكة تتألف من ممثلي الجماعات المحلية، 20 عضوا ينتخبهم في كل جهة هيئة ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية في الجهة المعنية، 08 أعضاء ينتخبهم في كل جهة هيئة ناخبة تتألف من المنتخبين في المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية، 20 عضوا ينتخبهم على الصعيد الوطني هيئة ناخبة مكونة من ممثلي المأجورين). - المادة 01 من القانون التنظيمي رقم 28.11 يتعلق بمجلس المستشارين، الجريدة الرسمية للملكة المغربية، عدد رقم 5997 مكرر، الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2011.

تجب الإشارة إلى أن الباب الرابع من دستور المغرب 29 جويلية 2011 الخاص بالمؤسسة البرلمانية، جاء تحت عنوان "السلطة التشريعية"، عكس الباب الثالث من دستور 1996 الذي كان عنوانه "البرلمان" وهو ما يعد استجابة صريحة من المؤسس لمطالب الأحزاب<sup>1</sup> وتصحيحا لوضع كان يعتبر البرلمان مؤسسة كباقي مؤسسات الدولة، وليس سلطة لها مكانتها وصلاحياتها الدستورية الكاملة.

اعتمد البرلمان المغربي نظام اللجان الدائمة منذ نشأته، وهو ما نص عليه الدستور المغربي الحالي في مواده 62، 67، 68 وكذلك النظامين الداخليين لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين.

أما بالنسبة للسلطة التشريعية في الجمهورية التونسية فيجب التذكير أن أول دستور تونسي صدر في 01 جوان 1959، وبمقتضاه تأسست الجمهورية التونسية<sup>2</sup> وعدل الدستور التونسي مرّات عديدة<sup>3</sup> وهذا لأسباب سياسية أكثر منها قانونية، والتعديل الأخير لهذا الدستور كان سنة 2002 ونص على أن السلطة التشريعية يمارسها "مجلس النواب"، و"مجلس المستشارين" ومنحتهما المادة 30 من الدستور حق إنشاء لجانها الدائمة لممارسة العمل التشريعي، وتركت التفاصيل للقانون<sup>4</sup> والأنظمة الداخلية.

بسبب الأحداث التي عرفتھا تونس بداية سنة 2011، والتغيير العميق الذي مس النظام السياسي التونسي، والذي كان من نتيجته توقيف العمل بالدستور، ونتج عن ذلك كله دخول الدولة التونسية في مرحلة مؤقتة تعطلت فيه المؤسسات الرسمية للدولة، وصدر إثر ذلك عدة مراسيم لتنظيم الحياة السياسية وتسيير شؤون البلاد ولعل أهمها المرسوم رقم 14 المؤرخ في 23 مارس 2011 المتعلق بالتنظيم السياسي المؤقت للسلطات العمومية<sup>5</sup> الذي بموجبه تم حل مجلس النواب ومجلس المستشارين، والمجلس الدستوري، وبناء عليه تم انتخاب المجلس الوطني التأسيسي متكون من 200 عضواً تم انتخابهم من قبل التونسيين في 23 أكتوبر 2011، مهمته الأساسية إعداد دستور جديد للبلاد وممارسة السلطة التشريعية، وانتخب من بين أعضائه رئيس مؤقت لقيادة البلاد وانبثقت منه حكومة مؤقتة مسؤولة

<sup>1</sup> - سعيد خمري، مكانة البرلمان في النظام السياسي والدستوري المغربي: مطالب الأحزاب، أجوبة الوثيقة ومؤشرات التطبيق، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 08، صيف 2012، الرباط، ص 63.

<sup>2</sup> - قانون عدد 57 لسنة 1959 المؤرخ في أول جوان 1959 في ختم دستور الجمهورية التونسية وإصداره، الرائد الرسمي التونسي، عدد 30، بتاريخ 01 جوان 1959.

<sup>3</sup> - التعديل الدستوري 08 أفريل 1976، الرائد الرسمي التونسي، عدد 37، لسنة 1976. - التعديل الدستوري 09 جوان 1981، الرائد الرسمي التونسي، عدد 47 لسنة 1981. - التعديل الدستوري 25 جويلية 1988، الرائد الرسمي التونسي، عدد 88 لسنة 1988. - التعديل الدستوري 27 أكتوبر 1997، الرائد الرسمي التونسي، عدد 65 لسنة 1997. - التعديل الدستوري 10 جوان 2002، الرائد الرسمي التونسي، عدد 51 لسنة 2002. هذا التعديل للدستور التونسي شمل 38 مادة من مواد الدستور البالغ عددها 78 مادة، وبذلك يعتبر أعمق وأشمل تعديل على الدستور التونسي لسنة 1959 هذه التعديلات أفرغته من محتواه، وجعلت منه دستورا على مقياس الرأي الواحد والحزب الواحد والشخص الواحد. راجع في ذلك :

- محمد إبراهيم الرفاعي، المؤسسات السياسية في المرحلة الانتقالية التونسية، مجمع الأطرش للكتاب المتخصص، تونس، سنة 2014، ص 21.

<sup>4</sup> - القانون الأساسي (العضوي) عدد 48 لسنة 2004، يتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما ببعضهما، الرائد الرسمي التونسي، عدد 48، الصادر بتاريخ 15 جوان 2004.

<sup>5</sup> - المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرخ في 23 مارس 2011، المتعلق بالتنظيم السياسي المؤقت للسلط العمومية، الرائد الرسمي التونسي، عدد 20، الصادر بتاريخ 25 مارس 2011.

أمامه، وهذا المجلس أقر نظامه الداخلي،<sup>1</sup> واعتمد بموجبه مجموعة من اللجان البرلمانية الدائمة واللجان الخاصة لتسهيل القيام بوظائفه التأسيسية والتشريعية وحتى الرقابية.

بعد إقرار الشعب التونسي دستور 2014 والذي جاء نتيجة تحول ثوري، تم إعادة هيكلة مؤسسات الدولة، والسلطة التشريعية بموجب الدستور أسندت إلى غرفة واحدة هي "مجلس نواب الشعب"، ينتخب أعضاؤه البالغ عددهم 217 نائبا عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وأقر له الدستور إنشاء لجانه الدائمة كأساس لعمله التشريعي، ومنحه حق إنشاء لجان خاصة تنظر في مجالات تشريعية محددة ذات خصوصية، نظرا للظروف التي تمر بها البلاد.

عموما فبرلمانات دول المغرب العربي منذ استقلالها اعتمدت بشكل كبير على لجانها الدائمة، وأسند لها تحضير العمل التشريعي لمجالسها النيابية، كما امتد ذلك إلى علاقتها مع الحكومة في المجال التشريعي عند إعداد ودراسة المبادرات التشريعية، وامتد لممارسة دور شبه رقابي على الحكومة حين استماعها للوزراء والموظفين الحكوميين، أو حين ممارستها البرلمان للرقابة المالية عند مناقشة القوانين المالية، ولا يخلو في ذلك من دور معتبر لها في تيسير التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

لذا قسم هذا الباب إلى فصلين، تم التعرض فيهما إلى الأساس القانوني للجان الدائمة في برلمانات دول المغرب العربي (الفصل الأول)، والقسم الثاني خصص لدور اللجان البرلمانية الدائمة لدول المغرب العربي في الأداء البرلماني (الفصل الثاني).

## الفصل الأول

### الأساس القانوني للجان الدائمة في برلمانات دول المغرب العربي

تزايد دور اللجان البرلمانية إلى درجة أصبحت هي البنيات الفرعية الأكثر أهمية وفعالية في حياة المؤسسة التشريعية، وتزايد أهمية ودور اللجان إنما نابع من دورها التقني في التداول بشأن القضايا المطروحة أمام المجالس البرلمانية.<sup>2</sup>

إن الغرض من تكوين اللجان الدائمة هو تحضير الأعمال للمجالس النيابية ومعاونتها، ويمكن التسليم بأن مهمة اللجان هي تنفيذ التكليف الموجه إليها من المجالس النيابية، بدراسته وتجميع وترتيب كافة الوثائق والبيانات المتعلقة بالموضوع، ثم الخروج بنتائج بعد إضافة مقترحاتها، وتقديم ذلك للمجلس.<sup>3</sup> فللجان الدائمة دور في تحضير مداولاتها، فهي هيئات للتحضير الفني للعمل التشريعي، وذلك

1- النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي، المصادق عليه في 20 جانفي 2012، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 12، المؤرخ في 14 فيفري 2012.

2- المصطفى بنعلي، البرلمان المغربي الآن، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، سنة 2001، ص 33.

3- عبد الحميد محجوب السقعان محمد، مرجع سابق، ص 54.

لصعوبة سير العمل داخل مجالس مشكلة من عدد كبير من الأعضاء. إن هذه اللجان بعددها القليل والمتخصص تستطيع القيام بتلك المهمة على أكمل وجه، إذا ترك لها مجال التصرف.<sup>1</sup>

فاللجان الدائمة هي لجان أصيلة، تختلف عن اللجان الخاصة، التي تتولى بحث الموضوعات التي تنتهي بانتهاء الغرض الذي شكلت من أجله، أو بقرار من المجلس، كما أنها تختلف عن اللجان المشتركة التي يحيل المجلس موضوعا معروضا عليه، كذلك فإنها تختلف عن اللجان الفرعية التي تشكل داخل اللجنة الدائمة ذاتها وتختص بفرع أو أكثر من نشاط هذه اللجنة، إذ أن هذه اللجان الأخيرة وإن كانت مشكلة من أعضاء اللجنة الدائمة ذاتها، فإن مجال عملها ليس شاملا لكل نشاط هذه اللجنة،<sup>2</sup> وليس لها سلطة اللجنة نفسها، ويتم حلها بعد نهاية الغرض من إنشائها. فالحديث عن الأساس القانوني لنظام اللجان الدائمة في برلمانات دول المغرب العربي هو حديث عن الدساتير ذاتها وطريقة تنظيم هذه الأجهزة في أبوابها وفصولها وموادها، هل تناولتها بالتفصيل أم بالعموم، أم أحالت بعضها على القوانين العضوية والأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية ؟

إن الإصلاح الدستوري الذي رافق الدساتير المغربية وفق مراحل متعددة، سمح تدريجيا بتعزيز مكانة السلطة التشريعية مقابل السلطة التنفيذية،<sup>3</sup> مما نتج عنه تطور في عملية الإنتاج التشريعي، وانعكس ذلك على المنظومة التشريعية من خلال كثافة العمل البرلماني المعد داخل اللجان البرلمانية، ويظهر ذلك من خلال تبني البرلمان للانشغالات الوطنية في إطار واجباته واختصاصاته الدستورية، عن طريق المبادرات التشريعية التي تحال على اللجان المختصة قصد دراستها وإقرارها.

لذا مضمون هذا الفصل يتناول منظومة اللجان الدائمة التي تستمد أسباب وجودها من الدستور، أو القانون أو من النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، حيث يتناول الجانب الشكلي المتعلق باللجان الدائمة بالنسبة لتنظيمها داخل برلمانات دول المغرب العربي من خلال تسميتها، اختصاص كل منها، تشكيلتها، رئاستها، وهذا في (المبحث الأول). ثم يتم التطرق إلى الجانب الموضوعي للجان الدائمة بتحليل سلطاتها في العمل التشريعي والحديث عن نظام عمل اللجان الدائمة وقواعد اشتغالها، وهذا في (المبحث الثاني). وفي كلا المبحثين سنركز على تأثير كل من الجانب الشكلي أو الموضوعي على الأداء الفعال للمجالس والبرلمانات التابعة لها.

<sup>1</sup> - سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، سعيد بوشعير، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 1984، غير منشورة، ص 220.

<sup>2</sup> - زهير شكير، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، النظرية العامة والدول الكبرى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، القاهرة، سنة 1994، ص 304.

<sup>3</sup> - إن الدستور بما أنه هو أسمى قانون، هو نتيجة لميزان القوى، وهو كأي قانون إنتاج بشري في ظرف وسياق ومكان معينين، وبالتالي إذا تغير أحد هذه العوامل فطبيعي أن يعرف تغييرا في شكله ومضمونه، فالدستور لا يمكنه إلا أن يكون مرآة لما سبق، وبالتالي يمكن أن ننفي عنه صفة الكمال. انظر: - زبيري رحال، دستور 2011 بين الثابت والمتغير، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 08، صيف 2012، ص 186.

## المبحث الأول

### تنظيم اللجان الدائمة في برلمانات دول المغرب العربي

سن القوانين في المجالس النيابية يشمل مرحلتين مهمتين الأولى تحضيرية وتتم على مستوى اللجان والثانية تقريرية وتتم على مستوى الجلسات العامة بالمصادقة عليها،<sup>1</sup> وتضطلع اللجان الدائمة بمهام جسيمة، تتمثل في بلورة أشغال المجلس والإعداد للإخبار عنها في الجلسات العامة، وتزداد أهمية مهام هذه اللجان بالنظر إلى تركيبتها، وصلاحياتها في المناقشة والتعديل والتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين، وكذا من خلال حصولها على المعلومات المرتبطة بالأنشطة الحكومية ومراقبتها.<sup>2</sup>

إيماناً بأهميتها وخصوصيتها، أكد الدستور الجزائري على مبدأ اعتماد اللجان الدائمة دون اللجان الخاصة، التي تعتمد عليها برلمانات أخرى كمجلس العموم في بريطانيا، ولم يترك الحرية للبرلمان لتحديد نوع لجانه، وكذلك الشأن بالنسبة للدستورين المغربي 2011، والدستور التونسي 2014، فالاعتماد على اللجان الدائمة في الجزائر يرجع في جذوره إلى مرحلة ما بعد الاستقلال وحتى دستور 1989 المعدل، فاللجان الدائمة كانت هي الحلقة الأساسية في العملية التشريعية.<sup>3</sup>

بالأخذ بالنظام البيكاميرالي في تنظيم البرلمان في الجزائر بعد التعديل الدستوري 1996،<sup>4</sup> تضمنت كل غرفة تشكيلة واسعة من اللجان البرلمانية الدائمة التي تستمد أساس وجودها من منظومة قانونية، على رأسها الدستور، ثم القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس

<sup>1</sup> - Naceur Agrebaoui, L'Adoption de La Loi par les deux Chambres en Tunisie, Mémoire de Mastère, Faculté de Droit, Université de Sfax, 2004- 2005, P 09.

<sup>2</sup> - المصطفى بنعلي، البرلمان المغربي الآن، المرجع السابق، ص 34.

<sup>3</sup> - البرلمان الجزائري في ظل الدساتير السابقة كان يتكون من غرفة واحدة سميت "المجلس الوطني التأسيسي" قبل وضع دستور 1963، وسمي البرلمان في دستور 1963 "المجلس الوطني"، وفي دستور 1976 ودستور 1989 سمي "المجلس الشعبي الوطني"، ولقد شهدت الفترة منذ إقرار دستور الجزائر لسنة 1989 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996 مجلسان تشريعيان، أولها المجلس الشعبي الوطني والثاني هو "المجلس الوطني الانتقالي"، والأخير فرضته ظروف الفترة الانتقالية التي عرفت الجزائر، نتيجة إلغاء نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 1991 والفراغ الدستوري الحاصل آنذاك. واعتمد أيضا مجلس آخر هو المجلس الاستشاري الوطني والذي كان ذو طبيعة استشارية محضة. أما بعد التعديل الدستوري العميق لسنة 1996، فقد تبنى الدستور النظام البيكاميرالي، وهو ما أقره أيضا التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، فصار البرلمان الجزائري مكونا من غرفتين الأولى هي المجلس الشعبي الوطني، والثانية هي مجلس الأمة. انظر في ذلك: مسعود شيهوب، نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور)، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002 مجلس الأمة، الجزائر، ص 09. - الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002 مجلس الأمة، الجزائر، ص 21.

- إدريس بوكرا، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 07، ديسمبر 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص 149 وما بعدها.

<sup>4</sup> - يتحكم في الأخذ بنظام الغرفتين أسباب اعتبارات تاريخية وموضوعية خاصة بكل دولة، وسط نقاش حول ضرورة الثنائية البرلمانية من عدمها وفي الجزائر للأمر أسبابه السياسية، وذلك في إطار إصلاحات دستورية تهدف إلى توفير الأدوات القانونية لاستمرار الدولة والنظام السياسي. وخاصة بعد الفراغ الدستوري الحاصل على مستوى رئاسة الجمهورية سنة 1991، وأيضا لتحسن صياغة النصوص أو ما يسمى بالإجادة التشريعية، فما تمت المداولة فيه من طرف هئتان أفضل مما لو تمت من قبل هيئة واحدة، فقد يأتي الخطأ في التشريع بسبب التسرع فيه أو التحيز لرأي معين، أو لمصلحة خاصة، أو عاطفة عارمة، فيأتي دور الغرفة الثانية للحد من الخطأ أو الانحراف بالسلطة التشريعية، لذا يعتبر نظام الغرفتين بمثابة المرشح الذي لا يترك مشاريع القوانين تمر دون أن يرشحها من الشواوب، لذا فقد أسندت السلطة التشريعية إلى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

للمزيد انظر في ذلك: - مسعود شيهوب، نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور)، ص 07. - عبد الحليم بن مشري، حسينة شرون، ازدواجية البرلمانية بين القبول والرفض، مجلة المنتدى القانوني، العدد 04، جوان 2007، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 147.



الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة،<sup>1</sup> والنظاميين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث ينص الدستور الجزائري المعدل في المادة 116 على وجوب المشاركة الفعلية لأعضاء البرلمان في أشغال اللجان، المادة 130 من الدستور المعدل تنص على حق البرلمان في تشكيل لجانه، والمادة 134 حددت نوعية اللجان المشكلة في البرلمان صراحة بأنها دائمة، وترك الدستور الحرية للمجلسين في القانون الداخلي لكل منهما في تحديد عدد اللجان وتسمياتها واختصاصاتها، ولحل الإشكال الذي قد يقع بين غرفتي البرلمان في حال الخلاف حول نصوص قانونية معينة تعالج المسألة بإنشاء لجنة متساوية الأعضاء.

البرلمان المغربي تاريخيا عرف العمل بمنظومة اللجان الدائمة المتخصصة منذ أول برلمان له، وجاء أول ذكر لكلمة اللجان في الدستور المغربي الحالي لسنة 2011 في المادة 11 منه، والتي تكلمت عن المعارضة البرلمانية وفي منحها رئاسة اللجنة الدائمة المكلفة بالتشريع في مجلس النواب، ثم أعيد ذكرها في المادتين 62، و63 منه تحت الباب الرابع المعنون بالسلطة التشريعية لتنظيم البرلمان،<sup>2</sup> والمادة 67 تناولت إمكانية حضور الوزراء أو مندوبيهم اجتماعات لجان المجلسين.

أما الدستور التونسي السابق لسنة 1959 فقد نص على اللجان البرلمانية الدائمة، وأنها مختصة بمسائل التشريع في الغرفتين في المادة 30 منه. أما المجلس الوطني التأسيسي التونسي المنتخب في 23 أكتوبر 2011، فمرجعيته لإنشاء لجانه لا تعود لدستور ولا إلى إعلان دستوري سابقين، بل مرده إلى نظامه الداخلي الذي أقره وعلى أساسه يسير المجلس ويباشر أعماله السيادية، فشرعية لجانه مردها لنظام المجلس الداخلي وفق الأساس القانوني المنشئ والمقرر لها، والدستور التونسي لسنة 2014 منح للجان مجلس نواب الشعب قوتها وحصانتها في المادة 59 في فقرتها الثانية التي تنص على أن "يشكل مجلس نواب الشعب لجانا قارة ولجانا خاصة تتكون وتوزع المسؤوليات فيها على أساس التمثيل النسبي".

الدساتير عموما، هي التي تضع الأساس المرجعي والقانوني للجان البرلمانية الدائمة لدول المغرب العربي، أما إذا تكلمنا عن الأساس القانوني لها من غير الدستور، فإن لجان البرلمان الجزائري تجد مرجعها في القانون العضوي رقم 16-12 والنظاميين الداخليين لكل من غرفتي البرلمان، هذا القانون العضوي المهم جاء لتنظيم السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان الجزائري بغرفتيه وعلاقتها الوظيفية بالسلطة التنفيذية، وقد تضمن هذا القانون العضوي مجموعة كبيرة من الأحكام التي تتعلق باللجان الدائمة

1- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016. لقد عوض هذا القانون العضوي سابقه رقم 99-02 الذي صدر بمناسبة التعديل الدستوري السابق لسنة 1996 وإن أبقى على كثير من أحكامه وقواعده، ونقصد به: - القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخة في 15 مارس 1999. 2- (يُنتخب رئيس مجلس المستشارين وأعضاء المكتب، ورؤساء اللجان ومكاتبها، في مستهل الفترة النيابية، ثم في سنتها الثالثة عند دورة أبريل لما تبقى من الفترة المذكورة). المادة 62 من دستور المغرب 2011.

في كل من الغرفتين أولها ما جاء في المادة 09 منه: " أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي: الرئيس- المكتب- اللجان الدائمة" وعليه فهذه اللجان تعتبر من الأجهزة الرئيسية التي لا غنى للمجلسين عليها، وأما عن إنشائها فقد قصره القانون العضوي على أعضاء المجلسين فقط دون غيرهم، وترك المجال للنظاميين الداخليين للمجلسين لتحديد عددها ومهامها.

لقد عرف المجلس الشعبي الوطني نظامين داخليين له بعد تعديل الدستور سنة 1996، الأول صدر سنة 1997، وتحتم تغييره بعد صدور القانون العضوي رقم 99-02 المنظم لغرفتي البرلمان وعلاقتهما الوظيفية،<sup>1</sup> بالنظام الداخلي لسنة 2000 الساري المفعول، في انتظار صدور نظام داخلي جديد في سنة 2018. تضمن النظام الداخلي تسمية اللجان الدائمة والتي حدد عددها بأثنا عشرة (12) لجنة،<sup>2</sup> وجاءت المواد من 20 إلى 48 لتحديد اختصاصاتها وتشكيلها ونظام سير أشغالها؛ وهذا العدد الكبير من المواد المخصصة يبرز الأهمية البالغة للجان الدائمة، نظرا لتحملها للعبء الأكبر من العمل التشريعي، أما مجلس الأمة فمند تشكيله عرف ثلاثة أنظمة داخلية أيضا،<sup>3</sup> وسيتم التركيز على النظام الداخلي النظام الداخلي الأخير الصادر في 20 جوان 2017 الساري المفعول، الذي نص على تسعة 09 لجان دائمة، حدد تسميتها وعددها، واختصاص كل واحدة منها على حدى، وتوزيع مقاعدها بين المجموعات البرلمانية وأيضا تناول، نظام أشغالها وإعداد تقاريرها في المواد 15 إلى المادة 47.

حين دراسة الأساس القانوني للجان البرلمانية الدائمة في المغرب في ظل دستور 2011 ، فإن المرجع يكون بالعودة إلى النظام الداخلي لكل من مجلس النواب لسنة 2017،<sup>4</sup> والنظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014،<sup>5</sup> فنجد في نظام الغرفة الأولى أن اللجان الدائمة تم التنصيب عليها في الباب الثامن بعنوان اللجان الدائمة من المادة 81 إلى المادة 113 وفي المواد 180 إلى المادة 184 بعنوان الأشغال التشريعية للجان وفي المواد 213 إلى المادة 217 بعنوان مناقشة مشروع قانون المالية في اللجان الدائمة، وهذا العدد المعتبر من المواد المتعلقة باللجان الدائمة يبرز الأهمية التي تلعبها هذه اللجان في العمل التشريعي في البرلمان المغربي.

والأساس القانوني للجان البرلمانية الدائمة في تونس بالإضافة إلى الدستور مرجعها النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب فقط، الذي نظم لجانه الدائمة في عدد معتبر من المواد من 63 إلى 93.

<sup>1</sup> - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53، المؤرخة في 13 أوت 1997.  
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لسنة 2000 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000.  
<sup>2</sup> - المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.  
<sup>3</sup> - النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 08، المؤرخة في 18 فيفري 1998.  
- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.  
- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، المؤرخة في 22 أوت 2017.  
<sup>4</sup> - عرف مجلس النواب المغربي في ظل دستور 2011 ثلاثة أنظمة داخلية هي على التوالي: النظام الداخلي لسنة 2012، النظام الداخلي لسنة 2014، والنظام الداخلي لسنة 2017 الصادر في صيغته النهائية بتاريخ 30 أكتوبر 2017، بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 17-37.م.د المؤرخ في 11 سبتمبر 2017، وقرار المحكمة الدستورية رقم 17-65.م.د المؤرخ في 30 أكتوبر 2017، بخصوص مطابقته للدستور.  
<sup>5</sup> - عرف مجلس المستشارين المغربي في ظل دستور 2011 العمل بنظامين داخليين، الأول بقاء العمل بالنظام الداخلي لسنة 1998 إلى غاية إقرار النظام الداخلي لسنة 2014، الصادر في صيغته النهائية بتاريخ 21 جويلية 2014، بعد قرار المجلس الدستوري رقم 14-942 مطابقته للدستور.

إن الأنظمة البرلمانية المغاربية الثلاثة اعتمدت اللجان الدائمة في برلماناتها، نظرا لفعالية هذه اللجان وتسهيلها للأداء الفعال للبرلمان، وحفاظا على الاستقرار داخلها وللتحكم في العمل التشريعي بصورة جيدة، وذلك تأثرا بالبرلمانات المقارنة وعلى رأسها البرلمان الفرنسي.

هذه الأنظمة كأغلب الأنظمة البرلمانية تعتمد تصنيف اللجان البرلمانية على أساس اختصاصها (المعيار الموضوعي)، لما له من أهمية في تسهيل أداء البرلمان لوظائفه وما يتميز به من وضوح وبساطة، إذ يقوم على وجود لجان دائمة تنشأ بداية الفترة التشريعية ويمكن تغيير تشكيلاتها بداية كل دورة، وتتميز بالتخصص والديمومة لدراسة المبادرات التشريعية. لهذا تم تقسيم هذا المبحث لدراسة اللجان الدائمة من ناحية التسمية ومجالات الاختصاص في (المطلب الأول)، والعضوية في اللجان الدائمة (المطلب الثاني)، وهو ما سيتم عرضه لاحقا بالتفصيل.

## المطلب الأول

### التسمية ومجالات الاختصاص

يتبنى البرلمان الانشغالات والمسااعي الوطنية في إطار واجباته واختصاصاته الدستورية، وذلك يتم عن طريق اقتراحات ومشاريع القوانين، التي تحال على اللجان الدائمة المختصة قصد دراستها وإقرارها في الجلسات العامة، ومن ثم تُعد اللجان الدائمة هيئات داخلية للمجالس تعمل طيلة الفترة التشريعية، وبفعل هذا تمارس اختصاصاتها بصفة دائمة، فهي أجهزة متخصصة باعتبار أن كل لجنة تعد مختصة في فحص ودراسة مشاريع ومقترحات القوانين التي تدخل في إطار محدد لنشاط الدولة.<sup>1</sup> فاللجان البرلمانية هي الأجهزة التي تستمع وتبحث وتحقق وتعد التقارير لتنفيذ إرادة المجالس النيابية.<sup>2</sup>

نصت دساتير دول المغرب العربي، على هذا الأساس، على وجوب اعتماد اللجان الدائمة كأجهزة ووحدات أساسية للعمل البرلماني، ولعل الاعتماد عليها في دراسة وفحص مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين يرجع للتأثر بالنموذج الفرنسي، فهذه البلدان شهدت الاستعمار الفرنسي لسنوات طويلة، لذا تأثرت به بعد استقلالها، فقلدته في التنظيم والتسيير أكثر من غيره، وعلى وجه الخصوص في مجالي التنظيم الإداري والمنظومة القانونية بوجه عام ومن جملة أسباب ذلك معرفة الإطارات المحلية للأنظمة الإدارية والقانونية الفرنسية أكثر من غيرها، وصعوبة التوصل إلى وضع بدائل ملائمة تحل محلها، لاسيما وأن التقليد في هذه المجالات كان دائما تقليدا جزئيا وانتقائيا، بمعنى أنه لم يحل دون إقامة النظام

<sup>1</sup> - Mohamed Karami, La Fonction Législative en Droit Marocain, Edition Afrique Orient, Casablanca, 1992, P117.

<sup>2</sup> - عبد الحميد محجوب السقمان محمد، مرجع سابق، ص 55.

على قواعد مختلفة عن أسس النظام المقلد،<sup>1</sup> فاعتماد البرلمان على اللجان الدائمة هو مساهمة للنموذج الفرنسي الذي يعتبر سهلاً من ناحية طريقة تنظيم العمل في البرلمان بهذا النوع من اللجان والذي يحفظ استمرارية واستقرار العمل في مجالات التشريع المسندة لها. ومن أسباب ذلك أيضاً عامل انعدام الخبرة القانونية والتشريعية لدى أغلب النواب خاصة في بداية الاستقلال، فتوزيعة على لجان دائمة تهتم كل واحدة منها بقطاع معين يكسب أعضاها خبرة تراكمية عن كيفية التعامل مع المبادرات التشريعية والنصوص القانونية، من ناحية دراستها وتحليلها أو تعديلها وإعادة صياغة موادها.

إن نظام اللجان الدائمة حسب النموذج الفرنسي يسمح بثبات العمل البرلماني، ودوامه طيلة الفترة التشريعية بأسلوب واحد، ويمنح القدرة على التحكم في العمل التشريعي بواسطتها. كل هذه الأسباب وغيرها تسهل العمل البرلماني وفعالية المجالس التشريعية، والحال يكون عكس ذلك إذا تم الاعتماد الكلي على اللجان الخاصة على طريقة البرلمانات الأنجلوساكسونية، لما فيه من صعوبة وتعقيد. فالنائب له الاختيار حسب ميولاته وقدراته في بداية الفترة أو الدورة التشريعية، في الانضمام مباشرة إلى إحدى اللجان المسماة والتي تختص في مجال محدد، وهو ما يسهل مهمته ويجعله يبدع في المجال الذي يعرفه ويختص فيه. لذا سيتم تناول هذا المطلب في فرعين مهمين، (الفرع الأول) حول تسمية اللجان الدائمة، ويتناول (الفرع الثاني) مجالات اختصاصها.

### الفرع الأول: تسمية اللجان الدائمة

إن كانت دساتير دول المغرب العربي في غالبيتها حددت نوع اللجان التي تعتمد عليها البرلمانات، فإن مسألة تنظيم اللجان الدائمة هي غالباً من اختصاص الأنظمة الداخلية للمجالس، التي تعد مجموعة قواعد تنظيمية تعمل على السير الداخلي للبرلمان والأساليب المتبعة أثناء المناقشات والمداولات وانضباط أعضائها.<sup>2</sup> فالأنظمة الداخلية وهي تنشئ أجهزة البرلمان وتضع له قواعد تشكيلها وعملها تستند إلى الدستور، وإن كانت الدساتير المغربية حددت أنواع اللجان المختصة بالتشريع وأكدت في غالبيتها أنها لجان دائمة، فإنها لم تفرض على البرلمان عددها ولا تسميتها، وهو ما أتاح لأنظمتها الداخلية التحكم في عددها زيادة أو نقصاناً بحسب الحاجة إليها، وبالنظر لكثافة العمل التشريعي.

وتراعي الأنظمة الداخلية ميادين التشريع المحددة للبرلمان دستورياً، والتي يسمح له فيها بالتشريع عن طريق القوانين، فتوزع هذه المجالات بين اللجان المشكلة. وتراعي أيضاً تقارب المجالات المسندة للجنة الواحدة، كما تراعي إحاطة تسمية اللجنة بهذه المجالات لتسهيل إسناد المبادرات التشريعية لها، وتجنب الوقوع في مشاكل الاختصاص.

<sup>1</sup> - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2010، ص144.  
<sup>2</sup> - Pierre Avril, Jean Gicquel, Droit Parlementaire, Monchrestien, Paris, 1988, P 08.

لقد اختلفت برلمانات دول المغرب العربي في تسمية لجانها الدائمة على مستوى مجالسها النيابية، وهذا لاختلاف أنظمتها، واختلاف دساتيرها المتعاقبة، وأيضا لاختلاف الأنظمة الداخلية، وكذلك حين تعدل كليا أو جزئيا، وهذا ما أثر على عددها زيادة ونقصا، وعلى تسمياتها واختصاصاتها بحسب المجالات التشريعية المسندة لها، دون أن يخرج زيادة عددها وتوزيع الاختصاص بينها عن أهداف سياسية وقانونية مسطرة مسبقا. لذا قسم هذا الفرع إلى ثلاث فقرات، (الفقرة الأولى) تتحدث عن تسمية اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري. أما (الفقرة الثانية) فتتحدث عن تسمية اللجان الدائمة في البرلمان المغربي، أما (الفقرة الثالثة) فخصصت لتسمية اللجان الدائمة في البرلمان التونسي.

### الفقرة لأولى: تسمية اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري

لم تترك الدساتير الجزائرية مطلق الحرية للبرلمان لتحديد نوع لجانها، وأكدت على مبدأ اعتماد اللجان البرلمانية الدائمة، ولكن في المقابل لم تحدد له عددها ولا تركيبتها أو أسلوب عملها، وترك الأمر للأنظمة الداخلية في تسمية هذه اللجان وتشكيلاتها والعضوية فيها وتحديد وممارسة اختصاصاتها.

فإقرار العمل باللجان الدائمة في الجزائر كان، على مستوى "المجلس الوطني التأسيسي" لسنة 1962 والذي يعتبر أول برلمان في الجزائر المستقلة، فقد أناط نظامه الداخلي إلى المجلس تأسيس مجموعة من اللجان منها الدائمة ومنها المؤقتة.<sup>1</sup> في بداية كل فترة تشريعية يقوم المجلس الوطني التأسيسي وفي جلسة عامة بتشكيل لجانها الدائمة، التي تتكون كل منها من 12 إلى 20 عضوا، وقد حددت عدد اللجان الدائمة للمجلس بعشرة لجان دائمة.<sup>2</sup>

باستفتاء 08 سبتمبر 1963 وإقرار الشعب الجزائري أول دستور للبلاد الذي اعتمد البرلمان كهيئة تشريعية بغرفة واحدة سماها "المجلس الوطني" ومنحه حق التمثيل والتشريع والرقابة،<sup>3</sup> انتخب بتاريخ 20 سبتمبر 1964 باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمس (05) سنوات. وتستمد لجان المجلس أساسها من الدستور بحسب المادة 33 منه، ولم يحدد الدستور نوع اللجان ولا اختصاصها ولا عددها وترك

<sup>1</sup> - بعد استقلال الجزائر وخروج المستعمر الفرنسي، ترك هذا الأخير فراغا على مستوى المؤسسات السياسية التي تحكم البلاد، لذا كان لزاما على الجزائريين بقيادة جبهة التحرير الوطني أن تجد البديل في تلك الظروف الحساسة، رغم انه يسجل قبل الاستقلال وجود مؤسسات تعنى بهذه القضية بدء من المجلس الوطني للثورة الجزائرية (CNRA) باعتباره برلمانا ثوريا، ولجنة التنفيذ والتنسيق ثم الحكومة المؤقتة. وصدر الأمر رقم 62-10 بتاريخ 16 جويلية 1962م الذي يحدد طريقة انتخاب المجلس الوطني، حيث حدد عدد النواب ب 196 نائبا، والأمر رقم 62-11 بتاريخ 17 جويلية 1962 المتعلق بالاستفتاء حول مشروع القانون الذي يحدد المهام المسندة إلى المجلس الوطني ومدته. وقد جرى الاستفتاء بتاريخ 20 سبتمبر 1962 وأسفرت نتائجه عن ميلاد المجلس الوطني التأسيسي الذي عقد أول اجتماع له يوم 25 سبتمبر 1962، وتسلم السلطة في نفس اليوم من الهيئة التنفيذية المؤقتة ومن الحكومة المؤقتة. وبالنظر إلى ما تضمنه النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي المصادق عليه في 20 نوفمبر 1962 فقد أناط إلى المجلس التأسيسي مجموعة من اللجان منها اللجان الدائمة ومنها لجان مؤقتة هي : لجنة إثبات السلطة وتصحيح النيابة - لجان التنسيق واللجان الخاصة.

للمزيد انظر: محمد كشود، المجلس الوطني للثورة الجزائرية، المؤسسات البرلمانية السياسية في تنظيم قيادة الثورة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، أكتوبر 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 23-40

<sup>2</sup> - نشر الأمر رقم 62-10 والأمر رقم 62-11 المذكوران بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، المؤرخة في 17 جويلية 1962.  
<sup>3</sup> - المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، المصادق عليه في 20 نوفمبر 1962، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخة في 11 مارس 1963.

<sup>3</sup> - المادة 28 من دستور 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

تنظيم ذلك للنظام الداخلي للمجلس.<sup>1</sup> وينتخب المجلس الوطني لجانه الدائمة التسعة التي يتراوح عدد أعضائها ما بين 12 إلى 22 عضوا في مستهل كل فترة تشريعية .

الدستور الجزائري لسنة 1976 إن كان لم يمنح صفة السلطة للهيئة التشريعية، فإنه منح لها وظيفة التشريع في المادة 126 فقرة 02 منه، فصفة السلطة تتعلق بمدى استقلالية هذه الهيئة عن الهيئات الأخرى، ذلك أن دستور 1976 لم يأخذ بنظام الفصل بين السلطات، واعتمد نظام وحدة السلطة،<sup>2</sup> وعلى أساسه انتخب برلمان بغرفة واحدة سمي "المجلس الشعبي الوطني" بتاريخ 25 فيفري 1977 عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لفترة نيابية مدتها خمس (05) سنوات، ونظام لجانه البرلمانية استمد شرعيته من الدستور،<sup>3</sup> في المواد 141، 145، 146 وحددت نوع اللجان أنها دائمة، واتضحت ملامح لجان المجلس واختصاصاتها وصلاحياتها وطرق سير عملها في لائحته الداخلية،<sup>4</sup> وفيما يلي جدول يبين تسمية اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري في ظل دستوري 1963 و1976.

#### جدول رقم 01: تسمية اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري في الدساتير والأنظمة الداخلية السابقة<sup>5</sup>

| الدستور    | البرلمان               | النظام الداخلي                                   | عدد اللجان الدائمة | تسمية اللجان الدائمة                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------|------------------------|--------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| /          | المجلس الوطني التأسيسي | النظام الداخلي<br>نوفمبر 1962                    | 10                 | لجنة التشريع، العدل، الداخلية والوظائف العمومي- لجنة الشؤون الخارجية والإعلام- لجنة الدفاع الوطني والقوات المسلحة- لجنة التربية الوطنية والثقافة الشعبية والشباب والرياضة- لجنة العمل، الشؤون الاجتماعية، قداماء المجاهدين، ضحايا الحرب والصحة- لجنة المالية والميزانية والتخطيط- لجنة الحرف، السياحة والصناعة والطاقة- لجنة الزراعة والإصلاح الزراعي- لجنة إعادة البناء، الأشغال العمومية، النقل والاتصال- لجنة الأوقاف والشؤون الدينية. |
| دستور 1963 | المجلس الوطني          | النظام الداخلي<br>28 فيفري 1964                  | 09                 | لجنة الداخلية والدفاع الوطني - لجنة الاقتصاد الوطني والزراعة - لجنة الإرشاد - لجنة الشؤون الاجتماعية - لجنة الأوقاف والشؤون الدينية - لجنة الشؤون الخارجية والسياحة - لجنة التشريع والعدل - لجنة المالية - لجنة إعادة البناء والأشغال العمومية والنقل                                                                                                                                                                                     |
| دستور 1976 | المجلس الشعبي الوطني   | النظام الداخلي<br>15 أوت 1977                    | 08                 | اللجنة القانونية والإدارية - لجنة الشؤون الخارجية - لجنة التخطيط والمالية - لجنة الفلاحة والثورة الزراعية - اللجنة الاقتصادية - لجنة التنظيم الإقليمي والهياكل الأساسية- لجنة التربية والثقافة - لجنة الشؤون الاجتماعية.                                                                                                                                                                                                                  |
|            |                        | تعديل النظام الداخلي<br>أفريل 1982. <sup>6</sup> | 05                 | اللجنة القانونية والإدارية- لجنة الشؤون الخارجية- لجنة التخطيط والمالية- اللجنة الاقتصادية- لجنة التربية والثقافة والشؤون الاجتماعية                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|            |                        | تعديل النظام الداخلي<br>مارس 1987. <sup>7</sup>  | 07                 | اللجنة القانونية والإدارية- لجنة الشؤون الخارجية- لجنة التخطيط والمالية- لجنة الفلاحة والري- اللجنة الاقتصادية- لجنة التربية والتكوين والبحث- لجنة الثقافة والشبيبة والشؤون الاجتماعية                                                                                                                                                                                                                                                    |

<sup>1</sup> - النظام الداخلي للمجلس الوطني أبقى على الكثير من الأحكام في مواده والتي كانت متضمنة في النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي وأجرى تغييرا على بعضها إما تعديلا في بعض أحكامها أو زيادة أو إلغاء.

- النظام الداخلي للمجلس الوطني الذي صادق عليه في 28 فيفري 1964، ترجمة للغة العربية غير رسمية للأستاذ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأة - تشريعا- فقها، دار الهدى، الجزائر، سنة 2005، ص ص 170-191.

<sup>2</sup> - أحمد وافي، إدريس بوكرا، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، مرجع سابق، ص 201.

<sup>3</sup> - المادة 145 من دستور 1976، الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

<sup>4</sup> - القانون رقم 77-01 المؤرخ في 15 أوت 1977 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 68، المؤرخة في 04 سبتمبر 1977.

<sup>5</sup> - تجميع شخصي من الأنظمة الداخلية.

<sup>6</sup> - **التعديل الأول** : حسب القانون رقم 82-07 المؤرخ في 17 أفريل 1982، الذي يعدل بعض أحكام القانون رقم 77-01 والمتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، المؤرخة في 20 أفريل 1982،

<sup>7</sup> - **التعديل الثاني** : حسب القانون رقم 87-10 المؤرخ في 10 مارس 1987، الذي يعدل بعض أحكام القانون رقم 77-01 والمتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 11، المؤرخة في 11 مارس 1987.

لقد بقي الاعتماد على اللجان الدائمة في دستور 1989 سواء قبل تعديله أو بعده، كأجهزة مهمة تسهل عمل البرلمان التشريعي في دراسة المبادرات والنصوص القانونية، فلقد نص هذا الدستور قبل تعديله بصريح العبارة على وجوب اعتماد المجلس الشعبي الوطني على اللجان الدائمة في المادة 111 منه وبتأكيد الدستور على مبدأ اعتماد اللجان الدائمة دون اللجان الخاصة فهو بذلك لم يترك الحرية للبرلمان لتحديد نوع لجانها، غير أنه بالمقابل لم يحدد له عددها ولا تركيبها ولا طرق عملها.

كما نص الدستور بعد تعديله المعمق سنة 1996 في المادة 113 في فقرتيها الثانية والثالثة على حق البرلمان بغرفتيه في تشكيل لجانها "ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانها. تطبق الأحكام السابقة الذكر على مجلس الأمة"، إلا أن المادة 117 من الدستور المعدل سرعان ما قيدت المادة 113 حين حددت بشكل قاطع نوعية اللجان المشكلة في البرلمان بأنها دائمة<sup>1</sup> فالدستور الحالي يتناسق مع ما في الدستورين السابقين ولم يخرج عن المألوف في تحديد لجان البرلمان على أنها دائمة،<sup>2</sup> لكن تتجلى عمومية النص الدستوري في أنه لم يحدد تسمية اللجان ولا عددها ولا نطاق اختصاصها، وبالتالي فالمؤسس الدستوري لم يفرض ذلك على البرلمان حتى لا يحد من فعاليته، ولتمكينه من القيام باختصاصاته الدستورية بواسطة لجان تكون من اختياره لا مفروضة عليه، فتحديد عدد اللجان الدائمة وتسميتها وتوزيع ميادين التشريع والقطاعات الوزارية عليها لم يفصلها الدستور ولا القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة،<sup>3</sup> لكنهما يمنحان لكل غرفة الحق في تحديد عدد اللجان وتسميتها، وبالتالي فمسألة تحديد العدد يعود للغرفة المعنية، والمجلس الدستوري لا يملك في هذا المجال أي سلطة في رقابة ما تقررته الغرفة.<sup>4</sup>

أحصى المجلس الشعبي الوطني في ظل الدستور 1989 قبل تعديله 10 لجان دائمة تضمنتها لائحته الداخلية،<sup>5</sup> أما بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 واعتماد النظام البيكاميرالي للبرلمان فقد أحصى المجلس الشعبي الوطني في نظاميه الداخليين المتواليين اثنا عشر (12) لجنة دائمة،<sup>6</sup> ونظامه الداخلي الأخير لسنة 2000، أحصى 12 لجنة دائمة، وجاءت مواده من 19 إلى المادة 48 لتبين تسميات اللجان واختصاصاتها، وتشكيلها ونظام سير أشغالها.

لقد عرف مجلس الأمة منذ نشأته بموجب التعديل الدستوري 1996، وبداية ممارسته لعمله بتاريخ 05 جانفي 1998 ثلاثة أنظمة داخلية، وأثناء مناقشة نظامه الداخلي الأول كانت هناك ثلاث آراء في

<sup>1</sup> - يقابل المادتين 113 و117 من التعديل الدستوري 1996، المادتين 130 و134 من التعديل الدستوري الأخير 2016.

<sup>2</sup> - لزهاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 9، جويلية 2005، مجلس الأمة الجزائري، ص 73.

<sup>3</sup> - القانون العضوي رقم 99-02، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

<sup>4</sup> - لزهاري بوزيد، نفس المرجع، ص 75.

<sup>5</sup> - المادة 25 من لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، المؤرخة في 11 ديسمبر 1989.

<sup>6</sup> - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لسنة 2000.

الموضوع، البعض ذهب إلى ضرورة تقليد المجلس الشعبي الوطني، خصوصا وأنه سبق مجلس الأمة زمنيا في إعداد نظامه الداخلي، بينما ذهب رأي آخر إلى ضرورة تقليص عدد اللجان الدائمة إلى أدنى حد مثلا ستة (06) لجان كما هو الحال في فرنسا، بحيث أنه ورغم العدد المرتفع للنواب وللشيوخ فعدد اللجان الدائمة لا يتعدى الستة، لكن كان هناك رأي ثالث أراد التوفيق بين التوسيع والتضييق في عدد اللجان الدائمة، وبالتالي تم اقتراح تسعة (09) لجان.<sup>1</sup> وتم الاحتفاظ بنفس العدد من اللجان الدائمة في النظام الداخلي الحالي لسنة 2017 وبـ نفس التسمية تقريبا، فنص على جملة من اللجان منها اللجان الدائمة، حيث حدد تسميتها وعددها واختصاص كل واحدة منها على حدى، وتوزيع مقاعدها بين المجموعات البرلمانية، وأيضا تناول نظام اشتغالها وإعداد تقاريرها بداية من المادة 15 إلى المادة 47؛ وفيما يلي جدول يبين تسميات اللجان الدائمة وعددها في النظامين الداخليين الحاليين لغرفتي البرلمان الجزائري في ظل دستور 1989 قبل وبعد تعديله.

## جدول رقم 02: اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري في ظل دستور 1989 والأنظمة الداخلية الحالية<sup>2</sup>

| الدستور       | التعديل                                                           | البرلمان                   | النظام الداخلي<br>(تاريخ المصادقة)                          | عدد<br>اللجان<br>الدائمة | تسمية اللجان الدائمة                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| دستور<br>1989 | قبل<br>التعديلات<br>الدستورية                                     | المجلس<br>الشعبي<br>الوطني | اللائحة الداخلية<br>29 أكتوبر 1989                          | 10                       | لجنة التشريع والشؤون القانونية والإدارية - لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي - لجنة المالية والميزانية والتخطيط - لجنة الفلاحة والري وحماية البيئة - اللجنة الاقتصادية - لجنة الإسكان والمنشآت الأساسية والتهيئة العمرانية - لجنة التربية الوطنية والتعليم العالي والبحث العلمي والتكوين والتكنولوجيا والشبيبة والرياضة - لجنة الثقافة والإعلام والاتصال - لجنة الصحة والعمل والشؤون الاجتماعية - لجنة الدفاع الوطني                                                                                                                     |
|               | بعد<br>التعديلات<br>الدستورية<br>لسنوات<br>2002،<br>2008،<br>2016 | المجلس<br>الشعبي<br>الوطني | النظام الداخلي<br>للمجلس الشعبي<br>الوطني<br>22 جويلية 1997 | 12                       | لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات - لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية - لجنة الدفاع الوطني - لجنة المالية والميزانية - لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة التخطيط - لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية - لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة - لجنة الثقافة والاتصال والسياحة - لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني - لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية - لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية - لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي. |
|               |                                                                   |                            | النظام الداخلي<br>للمجلس الشعبي<br>الوطني<br>25 مارس 2000   |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|               |                                                                   | مجلس<br>الأمة              | النظام الداخلي<br>لمجلس الأمة<br>10 فيفري 1998              | 09                       | لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان - لجنة الدفاع الوطني - لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج - لجنة الفلاحة والتنمية الريفية - لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية - لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية - لجنة التجهيز والتنمية المحلية - لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة.                                                                                                                                                                                   |
|               |                                                                   |                            | النظام الداخلي<br>لمجلس الأمة<br>26 أكتوبر 1999             |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|               |                                                                   |                            | النظام الداخلي<br>لمجلس الأمة<br>20 جوان 2017               |                          | لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي - لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية - لجنة الدفاع الوطني - لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج - لجنة الفلاحة والتنمية الريفية - لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية - لجنة التجهيز والتنمية المحلية - لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني - لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة.                                                                           |

<sup>1</sup> - لزهارى بوزيد، المرجع ذاته، ص 75.

<sup>2</sup> - تجميع شخصي من الأنظمة الداخلية.



أما الجدول الموالي فيبين تغير عدد اللجان الدائمة للبرلمان الجزائري منذ نشأته.

### جدول رقم 03: تغييرات بنية البرلمان الجزائري وعدد أعضائه ولجانه الدائمة منذ نشأته<sup>1</sup>

| الدستور                                                                                                                | بنية البرلمان | تسمية الغرف            | النظام الداخلي                                                                    | تسمية الفترة النيابية         | مدة الفترة النيابية قانونيا | مدة الفترة النيابية فعليا                                | عدد أعضاء المجلس | عدد اللجان الدائمة |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------|------------------|--------------------|
| ما قبل دستور 1963                                                                                                      | أحادية        | المجلس الوطني التأسيسي | لائحة المجلس الوطني التأسيسي<br>نوفمبر 1962                                       | الفترة التأسيسية              | 1962-1963                   | 20 سبتمبر 1962<br>20 سبتمبر 1964                         | 196              | 10                 |
| دستور 1963                                                                                                             | أحادية        | المجلس الوطني          | النظام الداخلي للمجلس الوطني<br>28 فيفري 1964                                     |                               | 04 سنوات                    | 20 سبتمبر 1964<br>19 جوان 1965                           | 138              | 09                 |
| دستور 1976                                                                                                             | أحادية        | المجلس الشعبي الوطني   | النظام الداخلي 15 أوت 1977                                                        | الفترة التشريعية الأولى       | 05 سنوات                    | 1977 - 1982                                              | 261              | 08                 |
|                                                                                                                        |               |                        | النظام الداخلي 15 أوت 1977<br>المعدل في أفريل 1982                                | الفترة التشريعية الثانية      | 05 سنوات                    | 1982-1987                                                | 282              | 05                 |
|                                                                                                                        |               |                        | النظام الداخلي 15 أوت 1977<br>المعدل في أفريل 1982<br>والمعدل في مارس 1987        | الفترة التشريعية الثالثة      | 05 سنوات                    | 1987 - 1989                                              | 295              | 07                 |
| دستور 1989 <sup>2</sup>                                                                                                | أحادية        | المجلس الشعبي الوطني   | لائحة المجلس الشعبي الوطني<br>29 أكتوبر 1989                                      |                               |                             | 1989 - 1992                                              | 295              | 10                 |
|                                                                                                                        | أحادية        | المجلس الشعبي الوطني   | لائحة المجلس الشعبي الوطني<br>29 أكتوبر 1989                                      | ملغاة لتوقيف المسار الانتخابي | 05 سنوات                    | 1992 - 1997                                              | /                | /                  |
| (فترة انتقالية) مرجعتها إعلان المجلس الأعلى للأمن في 14 جانفي 1992 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة وهينة وطنية استشارية |               |                        |                                                                                   |                               |                             |                                                          |                  |                    |
| المرحلة الانتقالية مرجعتها أرضية الوفاق الوطني 29 جانفي 1994 وخضعت جزئيا لدستور 1989                                   |               |                        |                                                                                   |                               |                             |                                                          |                  |                    |
| دستور سنة 1989<br>التعديل الدستوري 1996<br>التعديل الدستوري 2002<br>التعديل الدستوري 2008<br>التعديل الدستوري 2016     | ثنائية        | المجلس الشعبي الوطني   | النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أوت 1997                                      | الفترة التشريعية الرابعة      | 05 سنوات                    | 1997 - 2002                                              | 389              | 12                 |
|                                                                                                                        |               | مجلس الأمة             | النظام الداخلي لمجلس الأمة<br>فيفري 1998<br>نوفمبر 1999                           |                               | 06 سنوات                    |                                                          | 144              | 09                 |
|                                                                                                                        |               | المجلس الشعبي الوطني   | النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني جويلية 2000                                   | الفترة التشريعية الخامسة      | 05 سنوات                    | 2002 - 2007                                              | 389              | 12                 |
|                                                                                                                        |               | مجلس الأمة             | النظام الداخلي لمجلس الأمة<br>نوفمبر 1999                                         |                               | 06 سنوات                    | نشأ في جانفي 1998<br>التجديد النصفى الأول<br>ديسمبر 2000 | 144              | 09                 |
|                                                                                                                        |               | المجلس الشعبي الوطني   | النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني جويلية 2000                                   | الفترة التشريعية السادسة      | 05 سنوات                    | 2007 - 2012                                              | 389              | 12                 |
|                                                                                                                        |               | مجلس الأمة             | النظام الداخلي لمجلس الأمة<br>نوفمبر 1999                                         |                               | 06 سنوات                    | التجديد النصفى كل ثلاث سنوات                             | 144              | 09                 |
|                                                                                                                        |               | المجلس الشعبي الوطني   | النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني جويلية 2000                                   | الفترة التشريعية السابعة      | 05 سنوات                    | 2012 - 2017                                              | 462              | 12                 |
|                                                                                                                        |               | مجلس الأمة             | النظام الداخلي لمجلس الأمة<br>نوفمبر 1999                                         |                               | 06 سنوات                    | التجديد النصفى كل ثلاث سنوات                             | 144              | 09                 |
|                                                                                                                        |               | المجلس الشعبي الوطني   | النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني جويلية 2000                                   | الفترة التشريعية الثامنة      | 05 سنوات                    | 2017 - 2022                                              | 462              | 12                 |
|                                                                                                                        |               | مجلس الأمة             | النظام الداخلي لمجلس الأمة<br>نوفمبر 1999. النظام الداخلي لمجلس الأمة جويلية 2017 |                               | 06 سنوات                    | التجديد النصفى كل ثلاث سنوات                             | 144              | 09                 |
|                                                                                                                        |               | مجلس الأمة             |                                                                                   | الفترة التشريعية التاسعة      | 06 سنوات                    |                                                          |                  |                    |

<sup>1</sup> - تجميع شخصي من الأنظمة الداخلية والمصادر المذكورة في الجدول.

<sup>2</sup> - إن وضع دستور 1989 تم في شكل تعديل دستوري قامت به السلطة في سياق إصلاحات محركها النظام نفسه، ومن ثم فإن بداية العمل به لا تستتبع بالضرورة تجديد المؤسسات القائمة فوراً، بل بقاؤها إلى حين انتهاء المدة الدستورية التي أقيمت من أجلها بحسب الدستور القديم، فالمجلس الشعبي الوطني قد انتخب في شهر فيفري 1987 لمدة خمس سنوات تنتهي في شهر فيفري 1992 لذا نجد هذا المجلس يمتد في فترة تشمل دستورين لأن الثاني اعتبر تعديلاً دستورياً، لكنه في الحقيقة دستور جديد لأنه عدل قواعد ومبادئ دستورية لا يمكن أن يمسه أي تعديل وفقه والتي نصت عليها المادة 195 من دستور 1976 من بين هذه المبادئ "الاختيار الاشتراكي للدولة الجزائرية الذي لا رجعة فيه".

لمزيد من التفاصيل انظر :

- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، مرجع سابق، ص ص 140-148.

من تتبعنا لعدد اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري منذ نشأته، نجد أن عددها متناسب مع مجموع نواب المجالس، أما متوسط عددها خلال الفترات التشريعية السابقة فهو ما بين 07 لجان و 12 لجنة، إلا في مرة واحدة فقط نزل عددها إلى خمسة لجان دائمة؛ عدد اللجان الدائمة حاليا في غرفتي البرلمان الجزائري ليس قليلا ما يحتم عند توزيع النواب عليها أن يكون في كل لجنة عدد كبير من الأعضاء، مما يحول جلساتها إلى ما يشبه الجلسات العامة المعروفة في البرلمان حيث يصعب التحكم فيها ويصعب الحصول على توافق داخلها. كما كان الحال في البرلمان الفرنسي الذي عمل مجلساه بستة 06 لجان منذ سنة 1958 حتى سنة 2010 - وليس عدد اللجان كبيرا مما ينعكس على عدد المنتسبين إليها من النواب الذي بالضرورة يكون قليلا، وهو ما لا يسمح بتنوع الأفكار داخلها وإثراء المناقشات بآراء متعددة حول المواضيع التي هي محل دراسة ونقاش من طرف أعضائها.

### الفقرة الثانية: تسمية اللجان الدائمة في البرلمان المغربي

البرلمان المغربي حسب الدستور الصادر عام 1962 عمل بنظام المجلسين، ثم تغير إلى نظام المجلس الواحد في دساتير 1970، 1972، 1992. وتم الرجوع إلى العمل بنظام المجلسين في دستور عام 1996 والدستور الحالي الصادر عام 2011، حيث أن البرلمان ليس ناتجا عن الانتخابات التشريعية المباشرة لوحدها، بل إن الانتخابات كانت بالشكلين المباشر وغير المباشر، فأول دستور مغربي عرف مجلس النواب خلاله تشكيل 12 لجنة دائمة، وهو عدد متناسب مع مجموع النواب آنذاك المقدر عددهم ب 144 نائبا توزعوا في شغل مقاعدها، لينخفض عددها في ظل دستور 1970 إلى 10 لجان دائمة، ليرتفع مجددا في ظل دستوري 1972 و 1992 ليصل إلى 12 لجنة.

بعد العودة إلى نظام الغرفتين للبرلمان المغربي وفق دستور 1996، حدد عدد اللجان الدائمة في كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين بستة 06 لجان في كل منهما وذلك طيلة الفترات التشريعية السادسة والسابعة والثامنة أي إلى غاية إقرار الدستور الحالي لسنة 2011، الذي جعل من اللجان الدائمة الوحدات الأساسية التي يعتمد عليها البرلمان المغربي بغرفتيه في تفعيل وتطوير عمله وأدائه.<sup>1</sup>

ويسجل على الدستور المغربي الحالي لسنة 2011 عدم التنصيص بوضوح على أجهزة كل غرفة من البرلمان في مواد واضحة، وأيضا غموض المواد في اعتماد اللجان البرلمانية الدائمة كأساس للعمل التشريعي داخل البرلمان المغربي بغرفتيه، وعدم تخصيص مواد محددة واضحة المبنى والمعنى حول اللجان البرلمانية الدائمة من ناحية وجوب تكوينها واختصاصها وترك بقية المسائل المتعلقة بها للقانون والنظام الداخلي لكل مجلس.

<sup>1</sup> - المواد 62، 67، 68 من الدستور المغربي لسنة 2011.

وبمقارنة ذلك بنصوص الدستور الجزائري نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري كان أكثر وضوحا في هذه المسألة، فقد نص على ذلك بشكل واضح ينفي كل غموض، ويقطع كل تأويل أو تفسير للقاعدة الدستورية، بشأن فرض اللجان الدائمة كأجهزة ملازمة لغرفتي البرلمان للقيام بالعمل التشريعي داخلها، مع التنصيص بوضوح على ترك المسائل التفصيلية المتعلقة بها للقانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان كل على حدى، وفي ما يلي جدول حول تغير بنية البرلمان المغربي وتغير عدد لجانته الدائمة حسب الفترات التشريعية والدساتير وأنظمتها الداخلية المتعاقبة:

#### جدول رقم 04: تغييرات بنية البرلمان المغربي وعدد أعضائه ولجانته الدائمة منذ نشأته<sup>1</sup>

| الدستور | بنية البرلمان | تسمية الغرف             | النظام الداخلي             | تسمية الفترة النيابية    | مدة الفترة النيابية دستوريا | مدة الفترة النيابية فعليا | عدد أعضاء المجلس | عدد اللجان الدائمة |
|---------|---------------|-------------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------|------------------|--------------------|
| /       | أحادية        | المجلس الوطني الاستشاري |                            |                          |                             | 1956 - 1959               |                  |                    |
| 1962    | ثنائية        | مجلس النواب             | النظام الداخلي 1963        | الفترة التشريعية الأولى  | 04 سنوات                    | 1963 - 1965               | 144              | 12                 |
|         |               | مجلس المستشارين         | النظام الداخلي 1963        |                          | 06 سنوات                    |                           | 120              |                    |
| 1970    | أحادية        | مجلس النواب             | النظام الداخلي 1971        | الفترة التشريعية الثانية | 06 سنوات                    | 1970 - 1972               | 240              | 10                 |
| 1972    | أحادية        | مجلس النواب             | النظام الداخلي 1977        | الفترة التشريعية الثالثة | 06 سنوات                    | 1977 - 1983               | 264              | 12                 |
|         |               |                         | النظام الداخلي 1984        | الفترة التشريعية الرابعة | 06 سنوات                    |                           | 306              | 12                 |
| 1992    | أحادية        | مجلس النواب             | النظام الداخلي 1994        | الفترة التشريعية الخامسة | 06 سنوات                    | 1993 - 1997               | 333              | 12                 |
| 1996    | ثنائية        | مجلس النواب             | النظام الداخلي 1998        | الفترة التشريعية السادسة | 05 سنوات                    | 1997 - 2002               | 325              | 06                 |
|         |               | مجلس المستشارين         | النظام الداخلي 1998        |                          | 09 سنوات                    |                           | 270              | 06                 |
|         |               | مجلس النواب             | النظام الداخلي 1998        | الفترة التشريعية السابعة | 05 سنوات                    | 2002 - 2007               | 325              | 06                 |
|         |               | مجلس المستشارين         | النظام الداخلي 1998        |                          | 09 سنوات                    |                           | 270              | 06                 |
|         |               | مجلس النواب             | النظام الداخلي 2004        | الفترة التشريعية الثامنة | 05 سنوات                    | 2007 - 2011               | 325              | 06                 |
|         |               | مجلس المستشارين         | النظام الداخلي 1998        |                          | 09 سنوات                    |                           | 270              | 06                 |
| 2011    | ثنائية        | مجلس النواب             | النظام الداخلي جانفي 2012  | الفترة التشريعية التاسعة | 05 سنوات                    | 2011 - 2016               | 395              | 08                 |
|         |               |                         | النظام الداخلي أكتوبر 2013 |                          |                             |                           |                  | 09                 |
|         |               | مجلس المستشارين         | النظام الداخلي جويلية 2014 |                          | 09 سنوات                    |                           | 120              | 06                 |
| 2011    | ثنائية        | مجلس النواب             | النظام الداخلي جانفي 2012  | الفترة التشريعية العاشرة | 05 سنوات                    | 2016 - 2021               | 395              | 09                 |
|         |               |                         | النظام الداخلي أكتوبر 2017 |                          |                             |                           |                  |                    |
|         |               | مجلس المستشارين         | النظام الداخلي جويلية 2014 |                          | 09 سنوات                    |                           | 120              | 06                 |

لقد اعتمد المشرع المغربي مثل نظيره الجزائري اللجان الدائمة كأجهزة أساسية للقيام بالعمل البرلماني وتفعيله، دون أن يحدد للبرلمان عددها ولا تسميتها، ولذلك نسجل تغيرا في عددها وتسميتها بتغير الأنظمة الداخلية لمجالس البرلمان.

مجلس النواب المغربي حسب الدستور المغربي أقر في نظامه الداخلي لسنة 2012 حق اعتماد 08 لجان دائمة، وهو بذلك يضيف لجنتين إلى الستة 06 اللجان التي كانت مقررة في نظامه الداخلي السابق،

<sup>1</sup> - تجميع شخصي من عدة مصادر أهمها :

- الموقع الإلكتروني لمجلس النواب المغربي ومجلس المستشارين  
- وفاء الفيلاي، البرلمان في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية الخامسة من 1993 - 1997، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال بالرباط، سنة 2002، الطبعة الأولى، توب بريس، الرباط، سنة 2011، ص ص 178 - 180.

متبعا في ذلك النموذج الفرنسي في إقراره لثمانية لجان دائمة، بعد أن كانت ستة لكل غرفة بعد تعديل الدستور الفرنسي سنة 2008 والتي استمر العمل بها منذ سنة 1958، وفي هذا محاولة صريحة من المشرع المغربي لنقل النموذج الفرنسي وتطبيقه دون تحوير أو تعديل، لكن بعد تغيير مجلس النواب المغربي لنظامه الداخلي في شهر أكتوبر سنة 2013، تغير عدد اللجان الدائمة بالزيادة من 08 لجان إلى 09 لجان، أي بزيادة لجنة أخرى هي لجنة مراقبة المالية العامة، وحافظ على نفس العدد من اللجان وبنفس التسميات في نظامه الداخلي لسنة 2017.

أما مجلس المستشارين المغربي فلجانه الدائمة 06 حددت تسميتها في المادة 52 من النظام الداخلي الجديد المصادق عليه في شهر جويلية 2014، الذي عوض النظام الداخلي السابق لسنة 1998، وإن كان عدد اللجان الدائمة بقي نفسه إلا أن تسمياتها تغيرت شيئا ما، والجدول الموالي يوضح تسمية اللجان الدائمة في البرلمان المغربي في آخر دستورين عرفهما المغرب، وهما دستور 1996 ودستور 2011.

#### جدول رقم 05: تسمية اللجان الدائمة في البرلمان المغربي في ظل دستور 1996 ودستور 2011.<sup>1</sup>

| الدستور    | البرلمان        | النظام الداخلي             | عدد اللجان الدائمة | تسمية اللجان الدائمة                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------|-----------------|----------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| دستور 1996 | مجلس النواب     | النظام الداخلي 1998        | 06                 | لجنة الخارجية والدفاع الوطني والشؤون الإسلامية – لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان – لجنة الداخلية واللامركزية والبنيات الأساسية – لجنة المالية والتنمية الاقتصادية – لجنة القطاعات الإنتاجية – لجنة القطاعات الاجتماعية.                                                                                                                                                         |
|            |                 | النظام الداخلي جانفي 2004  |                    | لجنة التعليم والشؤون الثقافية والاجتماعية – لجنة الخارجية والحدود والمناطق المحتلة والدفاع الوطني – لجنة الداخلية والجهات والجماعات المحلية – لجنة المالية والتجهيزات والتخطيط والتنمية الجهوية – لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان – لجنة الفلاحة والشؤون الاقتصادية                                                                                                             |
| دستور 2011 | مجلس النواب     | النظام الداخلي 1998        | 06                 | لجنة الخارجية والدفاع الوطني والشؤون الإسلامية والمغاربة المقيمين في الخارج – لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة – لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان – لجنة المالية والتنمية الاقتصادية – لجنة القطاعات الاجتماعية – لجنة القطاعات الانتاجية – لجنة البنيات الأساسية والطاقة والمعادن والبيئة – لجنة التعليم والثقافة والاتصال                               |
|            |                 | النظام الداخلي 2012        | 08                 | لجنة الخارجية والدفاع الوطني والشؤون الإسلامية والمغاربة المقيمين في الخارج – لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة – لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان – لجنة المالية والتنمية الاقتصادية – لجنة القطاعات الاجتماعية – لجنة القطاعات الانتاجية – لجنة البنيات الأساسية والطاقة والمعادن والبيئة – لجنة التعليم والثقافة والاتصال                               |
|            |                 | النظام الداخلي أكتوبر 2013 | 09                 | لجنة الخارجية والدفاع الوطني والشؤون الإسلامية والمغاربة المقيمين في الخارج – لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة – لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان – لجنة المالية والتنمية الاقتصادية – لجنة القطاعات الاجتماعية – لجنة القطاعات الانتاجية – لجنة البنيات الأساسية والطاقة والمعادن والبيئة – لجنة التعليم والثقافة والاتصال – لجنة مراقبة المالية العامة. |
|            | مجلس المستشارين | النظام الداخلي أكتوبر 2017 | 09                 | لجنة الخارجية والدفاع الوطني والشؤون الإسلامية والمغاربة المقيمين في الخارج – لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة – لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان – لجنة المالية والتنمية الاقتصادية – لجنة القطاعات الاجتماعية – لجنة القطاعات الانتاجية – لجنة البنيات الأساسية والطاقة والمعادن والبيئة – لجنة التعليم والثقافة والاتصال – لجنة مراقبة المالية العامة. |
|            |                 | النظام الداخلي جويلية 2014 | 06                 | لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان – لجنة الفلاحة والقطاعات الإنتاجية – لجنة التعليم والشؤون الثقافية والاجتماعية – لجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية – لجنة الخارجية والحدود والمناطق المغربية المحتلة – لجنة الداخلية والجماعات الترابية والبنيات الأساسية.                                                                                                              |

<sup>1</sup> - تجميع شخصي بالاعتماد على الأنظمة الداخلية السابقة والحالية للبرلمان المغربي.

### الفقرة الثالثة: تسمية اللجان الدائمة في البرلمان التونسي

ترتكز المهمة التشريعية بالنسبة للمجالس النيابية على دراسة المبادرات القانونية التي تقدمها السلطة التنفيذية أو التي يقدمها النواب. ولا يكون العمل مجديا إلا متى قامت لجان مختصة بالنظر فيها وتمحيصها وتقديم التعديلات والتنقيحات حولها وكذلك بالاستماع إلى البيانات والشروح المتعلقة بها.<sup>1</sup> والمؤسس الدستوري التونسي متأثرا بالنموذج الفرنسي، اعتمد في أول دستور عرفته تونس سنة 1959 وضع الأساس الدستوري لتكوين اللجان البرلمانية الدائمة في المادة 30 منه، واقتضى النظام الداخلي للمجلس لسنة 1959 تعيين ثلاث لجان تشريعية دائمة.

وقد ظهر من المستحسن تجزئة لجنة الشؤون المالية والاقتصادية والاجتماعية إلى لجتين وذلك قصد تحديد الاختصاص وتيسير الأعمال، لذلك قرر مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم 18 جوان 1963 تعديل النظام الداخلي المتعلق ورفع عدد اللجان إلى أربع.

أحدث النظام الداخلي لمجلس الأمة التونسي المصادق عليه في 06 مارس 1975 ستة 06 لجان دائمة، ثم تغير عددها وتسميتها في النظام الداخلي لمجلس النواب سنة 1989 فأقر سبعة 07 لجان دائمة. وباعتماد نظام الثنائية البرلمانية بعد التعديل الدستوري لسنة 2002 وتعديل المادة 30 من الدستور لتتلاءم مع النظام الجديد، أقر مجلس النواب وفق نظامه الداخلي لسنة 2004 سبعة لجان أي بنفس العدد وب نفس التسمية وتبعه في ذلك مجلس المستشارين حسب نظامه الداخلي لسنة 2005.<sup>2</sup>

بالغاء العمل بالدستور التونسي 1959 بسبب الأحداث التي عرفتھا تونس بداية سنة 2011، والتغيير العميق الذي مس النظام السياسي التونسي، وكان من نتيجته انتخاب مجلس تأسيسي استمدت لجانہ الدائمة شرعيتها من المادة 41 من نظامه الداخلي المصادق عليه في 20 جانفي 2012 بنصھا: (يحدث المجلس التأسيسي لجانا تأسيسية وتشريعية ولجانا خاصة لإنجاز مهام محددة).

والحقيقة أنه يجب التفريق في المجلس الوطني التأسيسي التونسي بين نوعين من اللجان الدائمة فيه، الأولى فرضته المهمة الأساسية التي من أجلها تم انتخاب هذا المجلس، وهي إعداد دستور جديد للبلاد. وهو ما دفع الكتل الحزبية داخل المجلس لفرض توزيع مهمة صياغة الدستور على عدد من اللجان الدستورية الدائمة تختص كل منها بمحور من محاور الدستور، لتحقيق أكبر قدر من التوافق حول أبوابه وفصوله ومواده، الشيء الذي لم نجد له نظيرا في مجالس تأسيسية عديدة، ومنها المجلس الوطني

<sup>1</sup> - البشير بوعلي، مجلس النواب 1959-1992، مؤسسات عبد الكريم بن عبد الله للنشر والتوزيع، تونس، سنة 1993، ص 136.  
<sup>2</sup> - لمزيد من التفاصيل انظر: رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام بتونس (الإطار التاريخي - النظام الحالي)، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، منوبة، تونس، سنة 2009، ص ص 236، 257.

التأسيسي الجزائري الذي صادق على دستور 1963، فقد أولكت مهمة إعداد وصياغة نسخة من الدستور للجنة دائمة واحدة، تقوم بالمهمة ثم يتم الفصل حول نسخة الدستور في الجلسات العامة.

أما اللجان الدائمة الثانية المذكورة في المادة 67 من النظام الداخلي فهي لجان دائمة ذات طبيعة تشريعية، وقد حدد عددها بثمانية وهو عدد يتناسب وعدد أعضاء المجلس المقدر بمائتي 200 عضو.

بعد استكمال المسار المحدد للمجلس التأسيسي التونسي، وإقرار دستور 2014، تم انتخاب مجلس نيابي سمي "مجلس نواب الشعب" وضع نظامه الداخلي وصادق عليه بتاريخ 02 فيفري 2015، معتمدا نظام اللجان الدائمة حسب ما أقره الدستور، مع إنشاء لجان خاصة في بعض المجالات المعينة التي فرضتها الظروف التي تعيشها تونس في هذه الفترة، وتم تحديد عدد وتسمية اللجان الدائمة والمقدر بـ 09 وبيان اختصاصاتها بدقة، بداية من المادة 87 إلى المادة 93 من النظام الداخلي.

ولتبسيط المعلومات تعين تقديمها في جدول أول يحدد التغييرات التي مست بنية البرلمان التونسي منذ نشأته وفق ما عرفته تونس من دساتير وأنظمة داخلية، أما الجدول الثاني فيتضمن تسمية اللجان الدائمة في البرلمان التونسي في ظل دستوري 1959 و 2014.

#### جدول رقم 06: تغييرات بنية البرلمان التونسي وعدد أعضائه ولجانه الدائمة منذ نشأته<sup>1</sup>

| الدستور                 | بنية البرلمان | تسمية الغرف                | النظام الداخلي                     | تسمية الفترة النيابية                       | مدة الولاية دستوريا          | مدة الولاية فعلياً | عدد الأعضاء | عدد اللجان الدائمة |    |
|-------------------------|---------------|----------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------|--------------------|-------------|--------------------|----|
| ما قبل دستور 1959       | أحادية        | المجلس القومي التأسيسي     | 25 مارس 1956                       | الفترة النيابية الأولى                      | 05                           | 1956 - 1958        | 98          | 05                 |    |
| دستور 1959 المعدل       |               | مجلس الأمة                 | النظام الداخلي 1959                | الفترة النيابية الثانية                     | 05                           | 1959 - 1964        |             | 03                 |    |
|                         |               |                            | تعديل جوان 1963                    |                                             |                              |                    |             | 04                 |    |
| دستور 1959 المعدل       |               | مجلس الأمة                 | النظام الداخلي 1959 المعدل         | الفترة النيابية الثالثة                     | 05                           | 1964 - 1969        |             | 04                 |    |
| دستور 1959 المعدل       |               | مجلس الأمة                 | النظام الداخلي 1959 المعدل         | الفترة النيابية الرابعة                     | 05                           | 1969 - 1974        |             | 04                 |    |
| دستور 1959 المعدل       |               | مجلس الأمة                 | النظام الداخلي مارس 1975           | الفترة النيابية الخامسة                     | 05                           | 1974 - 1979        |             | 06                 |    |
| دستور 1959 المعدل       |               | مجلس النواب منذ سنة 1981   | النظام الداخلي 1975 المعدل في 1979 | الفترة النيابية السادسة                     | 05                           | 1979 - 1984        |             | 06                 |    |
| دستور 1959 المعدل       |               | مجلس النواب                | النظام الداخلي فيفري 1989          | الفترة النيابية السابعة                     | 05                           | 1984 - 1989        |             | 07                 |    |
| دستور 1959 المعدل       |               | مجلس النواب                | النظام الداخلي 1989                | الفترة النيابية الثامنة                     | 05                           | 1989 - 1994        | 141         | 07                 |    |
| دستور 1959 المعدل       |               | مجلس النواب                | النظام الداخلي 1989 المعدل في 1999 | الفترة النيابية التاسعة                     | 05                           | 1994 - 1999        | 163         | 07                 |    |
| دستور 1959 المعدل       | مجلس النواب   | النظام الداخلي 1989 المعدل | الفترة النيابية العاشرة            | 05                                          | 1999 - 2004                  | 182                | 07          |                    |    |
| دستور 1959 تعديل 2002   | ثنائية        | مجلس النواب                | النظام الداخلي 2004                | الفترة النيابية الحادية عشرة                | 05                           | 2004 - 2009        | 189         | 07                 |    |
|                         |               | مجلس المستشارين            | النظام الداخلي 2005                |                                             | 06                           |                    |             | 07                 |    |
|                         |               | دستور 1959 المعدل          | مجلس النواب                        | النظام الداخلي 2004                         | الفترة النيابية الثانية عشرة | 05                 | 2009 - 2011 | 126                | 07 |
|                         |               |                            | مجلس المستشارين                    | النظام الداخلي 2005                         |                              | 06                 |             |                    | 07 |
| إلغاء العمل بدستور 1959 | أحادية        | المجلس الوطني التأسيسي     | النظام الداخلي 2012                | الفترة التأسيسية                            |                              | 2011 – 2014        | 200         | 08                 |    |
| دستور 2014              | أحادية        | مجلس نواب الشعب            | النظام الداخلي 2015                | الجمهورية الثانية<br>الفترة النيابية الأولى | 05                           | 2014 - 2019        | 217         | 09                 |    |

أما الجدول الموالي فيبين تسمية اللجان الدائمة للبرلمان التونسي في ظل دستور 1959، ودستور 2014.

<sup>1</sup> - تجميع شخصي من المراجع السابقة أعلاه.

## جدول رقم 07: تسمية اللجان الدائمة في البرلمان التونسي في ظل دستور 1959 ودستور 2014.<sup>1</sup>

| الدستور                   | البرلمان               | النظام الداخلي                 | عدد اللجان الدائمة | تسمية اللجان الدائمة                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------|------------------------|--------------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| دستور 1959 المعدل         | مجلس الأمة             | النظام الداخلي 1959            | 03                 | لجنة الشؤون السياسية، لجنة الشؤون المالية والاقتصادية والاجتماعية، لجنة التشريع العام.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                           |                        | تعديل النظام الداخلي جوان 1963 | 04                 | لجنة الشؤون السياسية، لجنة الشؤون المالية والاقتصادية، لجنة الشؤون الاجتماعية، لجنة التشريع العام.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                           | مجلس النواب منذ 1981   | النظام الداخلي مارس 1975       | 06                 | لجنة الشؤون السياسية، لجنة المالية والتخطيط، لجنة الفلاحة والصناعة والتجارة، لجنة التربية والثقافة والإعلام والشباب، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية، لجنة التشريع العام.                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                           |                        | النظام الداخلي فيفري 1989      | 07                 | لجنة الشؤون السياسية والعلاقات الخارجية، لجنة التشريع العام والتنظيم العام للإدارة، لجنة المالية والتخطيط والتنمية الجهوية، لجنة الفلاحة والصناعة والتجارة، لجنة التربية والثقافة والإعلام والشباب، لجنة الشؤون الاجتماعية والصحة العمومية، لجنة التجهيزات والخدمات.                                                                                                                                                              |
| دستور 1959 بعد تعديل 2002 | مجلس النواب            | النظام الداخلي 2004            | 07                 | لجنة الشؤون السياسية والعلاقات الخارجية، لجنة التشريع العام والتنظيم العام للإدارة، لجنة المالية والتخطيط والتنمية الجهوية، لجنة الفلاحة والصناعة والتجارة، لجنة التربية والثقافة والإعلام والشباب، لجنة الشؤون الاجتماعية والصحة العمومية، لجنة التجهيزات والخدمات.                                                                                                                                                              |
|                           | مجلس المستشارين        | النظام الداخلي 2005            |                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| إلغاء العمل بدستور 1959   | المجلس الوطني التأسيسي | النظام الداخلي 2012            | 08                 | لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية، لجنة التشريع العام، لجنة المالية والتخطيط والتنمية، لجنة الطاقة والقطاعات الإنتاجية، لجنة القطاعات الخدماتية، لجنة البنية الأساسية والبيئة، لجنة الشؤون الاجتماعية، لجنة الشؤون التربوية                                                                                                                                                                                                 |
| دستور 2014                | مجلس نواب الشعب        | النظام الداخلي 2015            | 09                 | لجنة التشريع العام، لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية، لجنة المالية والتخطيط والتنمية، لجنة الفلاحة والأمن الغذائي والتجارة والخدمات ذات الصلة، لجنة الصناعة والطاقة والثروات الطبيعية والبنية الأساسية والبيئة، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية، لجنة الشباب والشؤون الثقافية والتربية والبحث العلمي، لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح، لجنة النظام الداخلي والحصانة والقوانين البرلمانية والقوانين الانتخابية |

نسجل من خلال عرضنا لتسميات اللجان الدائمة في ظل الدساتير المتتالية، والأنظمة الداخلية البرلمانية المتعاقبة لدول المغرب العربي، ومن خلال تحليلنا لما ورد من معلومات في الجداول السابقة، جملة من الملاحظات والنتائج نوجزها فيما يلي:

- 1- الدساتير المغربية أقرت اعتماد اللجان الدائمة كأجهزة أساسية ومحورية للعمل التشريعي والبرلماني، لكنها في المقابل لم تفرض على المجالس النيابية عدد اللجان الدائمة ولا تسمياتها، وهي في ذلك تخالف الدستور الفرنسي الذي حدد عددها بثمانية وترك لنظامي الغرفتين تحديد تسمياتها.
- 2- تسمية اللجان الدائمة في المجلس الواحد وتحديد عددها يبقى اختصاصا أصيلا وتقديرية للمجلس لا يخضع عند إقراره للرقابة الدستورية.
- 3- تسمية اللجان الدائمة تبقى مرتبطة ارتباطا وثيقا بالمجالات المحددة ضمن الدستور للسلطة التشريعية، ومتوافقة إلى حد ما مع القطاعات الوزارية.

<sup>1</sup> - تجميع شخصي بالاعتماد على الأنظمة الداخلية للبرلمان التونسي و ما جاء من معلومات في الكتب التالية:

- البشير بوعلي، مجلس النواب 1959-1992، مرجع سابق، ص ص 136-140.  
 - رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام بتونس (الإطار التاريخي - النظام الحالي)، مرجع سابق، ص ص 236، 257.  
 - فؤاد المبرز، كتاب مجلس النواب الجمهورية التونسية ذكرى 50 للاستقلال (1956 - 2006)، مجلس النواب، تونس، بدون سنة نشر.  
 - عمار الزريبي العوني، تحاليل وأرقام من المدة النيابية التاسعة (1994 - 1999)، المطبعة الوراقة المركزية، تونس، بدون سنة نشر.

4- ليس بالضرورة أن تتماثل تسمية اللجان الدائمة وعددها ما بين مجلسي البرلمان الواحد وهو ما نراه حالياً في البرلمان الجزائري أو البرلمان المغربي، والبرلمان التونسي بعد إنشاء مجلس المستشارين اعتمد نفس عدد اللجان الدائمة ونفس التسميات لمجلس النواب، وهو ما نرى أنه يسهل إحالة النصوص التشريعية على اللجنة المعنية على مستوى الغرفتين دون الوقوع في إشكالية الاختصاص. فعدم تطابق تسميات اللجان الدائمة بين المجلسين، يجعل الحكومة بمناسبة مناقشة مشروع قانون ما، مضطرة للتعامل مع لجننتين مختلفتين في التسمية تنتمي كل منها لمجلس. ما ينتج عنه خلل وارتباك في إحالة النصوص التشريعية كما أنه يؤدي إلى عدم التوازن في توزيع الأعباء بين اللجان في كلا المجلسين.

5- المشرع عند وضعه لعدد لجانه الدائمة وتسميتها يخضع لعدة اعتبارات يجب أن يراعيها أهمها: عدد أعضاء المجلس، ميادين التشريع، عدد أعضاء كل لجنة، حجم الإنتاج التشريعي المرتبط بكل لجنة، ما يقابل في المجلس الثاني من لجان، تحقيق أكبر قدر من الكفاءة والنجاعة للمجلس وللبرلمان.

6- تعتمد البرلمانات المغاربية عدم الإكثار من عدد اللجان الدائمة، لأن كثرة اللجان الدائمة تثير عدة إشكالات من ناحية توزيع المجالات المخصصة للتشريع عليها ونوعية وحجم العمل الذي تقوم به.<sup>1</sup>

7- تخفيض عدد اللجان الدائمة يرجع سببه في بعض الأحيان إلى أدائها وفعاليتها، وانعكاس ذلك على العمل التشريعي وتوزيع الأعباء بين النواب، حيث تبين أن عددا من هذه اللجان لم تحقق إنتاجا تشريعيا يبرر الإبقاء عليها.

8- بمقابل تخفيض عدد اللجان الدائمة، فإن المشرع عادة ما يلجأ للسماح لها بإنشاء لجان فرعية بعدد قليل من أعضائها، حتى يتم تعميق دراسة وفحص النصوص المعروضة، وهو ما لا يتيح للجان الدائمة في جلساتها بعددها الكبير من الأعضاء، وهو ما أخذ به المشرع المغربي،<sup>2</sup> ولم يسمح به المشرعان الجزائري والتونسي.

9- عدد اللجان الدائمة في بعض المجالس النيابية المقارنة غير ثابتة العدد، وهي غير مرتبطة برغبة البرلمان في زيادة عددها أو إنقاصه، بل مرتبطة بعدد وزارات الحكومة وزيادة ونقصا،<sup>3</sup> وهذا النموذج لم تجربه المجالس النيابية المغاربية.

<sup>1</sup> - رغم أن المجالس الأكبر تميل إلى تشكيل عدد أكبر من اللجان، إلا أن لهذا الاتجاه استثناءات، على سبيل المثال يملك مجلس النواب الأرجنتيني الصغير نسبيا (254 عضوا) 38 لجنة دائمة... فيما تملك - سابقا- الجمعية التشريعية الوطنية في فرنسا (577 عضوا) ست لجان فقط. - انظر: دابفيد أولسن، دابفيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية، ترجمة نورالأسعد، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI، واشنطن، سنة 1996، ص 10.

<sup>2</sup> - المادة 94 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، المادة 59 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين 2014.

<sup>3</sup> - اللجان الدائمة في "البنديستاغ" الغرفة السفلى في البرلمان الألماني ليست ثابتة، إذ يمكنه إنشاء لجان دائمة لكل عهدة انتخابية يتناسب عددها طرديا، مع عدد وزارات الحكومة.

انظر: - علاوة العايب، العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 33، ديسمبر 2013، مجلس الأمة، الجزائر، ص 43.



## الفرع الثاني: اختصاص اللجان الدائمة

إن تشعب وتعدد أعمال البرلمان يقتضي إحداث لجان برلمانية متخصصة غالبا ما يسند إليها القيام بمهام محددة، ويرجع للنظام الداخلي لكل مجلس تحديد عدد اللجان الدائمة المحدثه، وكذلك نطاق ومجالات عملها التفصيلية، كما أن مجال تخصص اللجان الدائمة له علاقة بتسمياتها، حيث أن كل لجنة يرجع إليها قطاع من القطاعات الوزارية الموجودة في الدولة وذلك قصد تسهيل العمل البرلماني وهذا لا ينفي أنه تثير مسألة الاختصاص العديد من الإشكالات إذ من الصعوبة بمكان الحسم في اللجنة التي يعود لها الاختصاص في دراسة بعض النصوص القانونية.<sup>1</sup>

إن الدور المحوري للجان البرلمانية يستمد جوهره من مجمل اختصاصاتها، وهي بدون شك تشكل مجالا خصباً بالنسبة للبرلماني في بلورة مختلف تصوراتها واتجاهاته سواء فيما يتعلق بالمجال التشريعي أو الرقابي بفعل العمل الحقيقي الذي يتم داخل اللجان البرلمانية.<sup>2</sup>

لذا فقد استند المشرعون المغاربة إلى معيار التخصص أو ما يعرف بالمعيار الموضوعي في إقرارهم اللجان الدائمة كأساس لتفعيل العمل البرلماني (الفقرة الأولى)، مع توزيع مجالات التخصص في التشريع المقننة دستوريا لصالح البرلمان بما يتناسب وعدد اللجان المشكلة في كل مجلس (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: تحديد اختصاص اللجنة الدائمة

اللجان الدائمة أجهزة متخصصة في مجال محدد ويستمر عملها طيلة فترة الولاية التشريعية وغالبا ما يحدد تخصصها حسب تنوع الوزارات.<sup>3</sup> وقد تجمع نفس اللجنة بين مجالات عدة وزارات، والمجالات محددة دستوريا للبرلمان للتشريع عن طريق القانون، وهذا القيد في مقابل حرية السلطة التنفيذية في أن تشرع عن طريق التنظيم فيما تملكه من هامش واسع خارج مجالات تشريع البرلمان، وهذا مأخوذ من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والذي أعطى الأولوية للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

فدستور الجزائر المعدل سنة 2016، يسمح للبرلمان بغرفتيه بممارسة السلطة التشريعية في مجال القانون حسب المادة 136 بمنحه حق المبادرة بالقوانين، وقد نصت المادة 140 على أن يشرع البرلمان بقوانين عادية، في المجالات المحددة بـ 29 ميدانا، وكذلك في الميادين الأخرى التي يخصصها له الدستور، والمادة 141 أضافت ميادين هامة ضمن مجال القانون، كانت في السابق غير مخصصة

<sup>1</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب (الولاية التشريعية السادسة 1997-2002 نموذجاً)، الجزء الأول، منشورات مجلة الحقوق المغربية (سلسلة الدراسات والبحوث)، الإصدار الرابع ماي 2011، دار الأفاق للنشر والتوزيع، الرباط، ص 261، 262.  
- في هذا الشأن نصت المادة 42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 أنه " في حالة إعلان لجنة دائمة عدم اختصاصها، أو في حالة تنازع الاختصاص بين لجنتين دائمتين أو أكثر، يضطلع مكتب المجلس بتسوية المسألة محل التنازع وتحديد اللجنة المختصة المعنية".  
<sup>2</sup> - عثمان الزياتي، المرجع ذاته، ص 254.

3 - Abdelhamid Makhoukhi, Le Pouvoir Législatif au Maroc, mémoire pour l'obtention du diplôme d'études supérieures en droit public, Université sidi Mohamed Ben Abdellah, faculté de droit, Fes, 1991, P 102

للبرلمان يشرع فيها بقوانين عضوية لاسيما الميادين التالية: تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، والقانون المتعلق بقوانين المالية.

أما الدستور التونسي لسنة 2014 في المادة 65 منه نجده أيضا خصص مجال التشريع للسلطة التشريعية في 30 مجالا، مع الميادين الأخرى المنتشرة بين مواد الدستور، ونفس الأمر في الدستور المغربي لسنة 2011 في المادة 71 منه أين حدد للبرلمان 30 مجالا للقانون يمكنه التشريع فيها مع مجالات أخرى تضمنها الدستور.

الدستور المغربي 2011 عمل على توسيع مجال القانون من تسعة مجالات بموجب المادة 46 من دستور 1996 إلى ثلاثين مجالا بموجب المادة 71 من دستور 2011، وهو ما اعتبر مؤشرا على إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية فيما يتعلق بدورها في مجال إعداد السياسات العمومية ومراقبتها.<sup>1</sup> لقد نصت الفقرة الأولى من المادة 70 من دستور 2011 بوضوح بأن ( يمارس البرلمان السلطة التشريعية) وهو ما يشكل دون شك إضافة نوعية لتعزيز روافد الشرعية التمثيلية للمؤسسة البرلمانية المغربية التي كانت تفتقد إليها.

إن الملاحظ هو شبه توافق بين هذه الدساتير حول المجالات الممنوحة للبرلمانات لممارسة سلطاتها التشريعية. هذه الميادين المحددة موزعة بين اللجان الدائمة حسب اختصاص كل منها، ذلك أن اللجان الدائمة تعنى بكل مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع، على نحو يسمح بمتابعة أنشطة الدوائر الوزارية خاصة، ويكرس التشاور معها في مجمل القوانين المرافقة لتلك الأنشطة والمهام، وكذلك مراقبة الأداء الميداني لكل دائرة، والإحاطة بكل الانشغالات الشعبية المرتدة جراء ذلك سواء محليا أو وطنيا أو حتى خارجيا عند الاقتضاء.<sup>2</sup> والقطاعات والمجالات التي تغطيها كل لجنة متقاربة فيما بينها مما يتيح للجنة من دراسة المبادرات والمواضيع المحالة عليها بكفاءة واقتدار وهو ما ينعكس على دور المجلس في عمله التشريعي.

بالنتيجة فإن أساس تقسيم اللجان الدائمة لا يرجع إلى المعيار العضوي بتحديد عددها فقط، بل أساسا إلى الموضوعي بناء على اختصاصها، وذلك وفقا لميادين التشريع المحددة للبرلمان، وما يقابلها من قطاعات وزارية. مع مراعاة التناسب بين عدد هذه اللجان والمجالات التي تغطيها.

سلطة تشريع البرلمان بالقانون محددة دستوريا، ويمكن حصرها في خمسة 05 مجالات كبرى ذات أهمية هي: الشؤون الداخلية، الشؤون الخارجية، الدفاع الوطني، الشؤون المالية والشؤون الاقتصادية،

<sup>1</sup> - عبد المنعم لزعر، المؤسسة البرلمانية بالمغرب (توصيفات الترددي ورهانات الإصلاح الدستوري الجديد لسنة 2011)، مجلة وجهة نظر، عدد 50، خريف 2011، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، ص 68.

<sup>2</sup> - أحمد طرطار، دور اللجان في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر 2007، مجلس الأمة، الجزائر، ص 42.

والشؤون الثقافية والاجتماعية. لكننا نجد المشرعين يغيرون في عدد اللجان الدائمة وتسمياتها في فترات مختلفة بين الإكثار أو التقليل في عددها، وأيضاً في تقاسمها لهذه المجالات، وذلك في تناسب بين عددها ومجالات اختصاصها.

### الفقرة الثانية: التناسب بين مجالات اختصاص اللجان الدائمة وعددها

إن كثرة عدد اللجان الدائمة نظرياً لا تجد لها تفسيراً خصوصاً وأن ميادين اهتمامها لا تتعدى خمس مجالات أساسية كما ذكرنا، والتطبيق العملي أظهر عدم فعالية الإكثار من عدد اللجان، خصوصاً وأن البعض منها لا يقوم بأنشطة مهمة مما لا يبرر وجودها وهذا ما يجعل العديد من المهتمين بالدراسات القانونية يفضلون التقليل من عدد اللجان داخل المجالس.

لكن مرجع المشرع في رفع عددها يجد مصوغاً له في أن كثرة اللجان يمنح الرغبة في السيطرة على مختلف المواضيع التي يتناولها العمل البرلماني، وإعطاء الأعضاء مجالاً للتخصص، وتركيز الجهود في مواضيع محددة بدل الخوض في مواضيع متشعبة تقود إلى تشتيت الجهود، لأن ذلك لا يخلو من صعوبة التنسيق بين مختلف اللجان، نظراً لتعددتها وتداخل الاختصاصات في مجموعة من القطاعات المرتبطة فيما بينها مباشرة.

كما أن التقليل من عدد اللجان من شأنه تركيز العمل والتحكم فيه عبر تدبير الإمكانيات والموارد المتاحة،<sup>1</sup> وهو في رأينا ما دفع البرلمان المغربي والبرلمان التونسي إلى خفض عدد لجانهما لتصل إلى 04 أو 05 لجان في فترات تشريعية معينة. لكن تخفيض عددها احتاج لتوسيع المجالات والقطاعات التي يشملها تخصصها، فقد تجمع نفس اللجنة ما بين مجالات عدة وزارات، وهذا يؤدي لرفع عدد أعضائها، وهو ما يحول جلساتها إلى ما يشبه الجلسات العامة، تتوسع فيه المناقشات السياسية وتنشعب على حساب الجانب التقني المخصص للجان لفحص النصوص، مما ينعكس على جدية عملها وجودة منتوجها التشريعي وعلى الأداء البرلماني عموماً.

لقد نحا المشرع المغربي منحى المشرع الفرنسي بتقليل عدد اللجان الدائمة وخاصة في مجلس المستشارين منذ نشأته، وهو ما جعل ميادين التشريع لكل لجنة واسعة وغير متقاربة، فمثلاً "لجنة الخارجية والدفاع الوطني والشؤون الإسلامية والمغاربة المقيمين في الخارج" تشمل عدة قطاعات، لكل قطاع مميزاته التي تختلف عن باقي القطاعات المدمجة معه في لجنة واحدة، والأحرى أنه كان من الأفضل إدماج قطاع الشؤون الإسلامية في لجنة قطاع التعليم والثقافة والاتصال.

<sup>1</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة محمد الأول، وجدة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سنة 2008، غير منشورة، ص 31، 32.

إن توسيع مجالات اختصاص كل لجنة من اللجان الدائمة يؤثر بالتأكيد على قدرة أعضاء اللجنة من الإحاطة بشكل دقيق بالمبادرات والنصوص التي تعرض عليها، وبالتالي على جودة التشريع الصادر من البرلمان بصفة عامة، وعليه فتحديد اختصاص اللجنة بدقة، وعدم توسيعه لحد كبير هو مفتاح أساسي لتقوم اللجنة بأداء دورها بأقصى قدر من الفعالية والكفاءة.

وإذا كان للمشروع الفرنسي في جمهوريته الخامسة ظروفه السياسية والتاريخية الخاصة لاعتماد عدد قليل من اللجان في كل مجلس، ذلك أنه بانتهاجه فكرة "البرلمانية العقلانية أو المعقلنة" «parlementarisme rationalisé»<sup>1</sup>، فأراد تقييد دور وتأثير اللجان الدائمة وذلك بتحديد عددها 06 لجان، وهو عدد ضئيل إذا ما قارناه بالمجالس التشريعية في أوروبا، وتحديد هذا العدد لازمه أيضا منع تشكيل لجان فرعية للجان الدائمة، وهو بذلك يكرس القطيعة مع ممارسات ما كان في الجمهورية الرابعة والتي أحصت 18 لجنة دائمة وقوية، ساهمت بشكل كبير في عدم الاستقرار الحكومي، وحُملت مسؤولية ذلك، مما جعل البعض يؤكد أن عددها الكبير ومنحها القوة، يتعارض مع النظام البرلماني، وهو ما عبر عنه الوزير الأول الفرنسي الأسبق "ميشال ديبري" "Michel Debré" بقوله:

(Trop de commissions, et des commissions trop puissantes, voilà deux phénomènes incompatibles avec le régime parlementaire).<sup>2</sup>

وقد حدث سجل طويل، حول عدد اللجان الدائمة في فرنسا ودورها وفعاليتها، وهذا منذ إقرار دستور 1958 إلى غاية مشروع التعديل الدستوري الأخير لسنة 2008 أو ما يعرف "بتعديل لجنة بلاديير"<sup>3</sup>، ثم صدور التعديل وتم إقرار ثمانية 08 لجان دائمة لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. عموما، إن تحليل مجالات اختصاص كل لجنة من لجان برلمانات المغرب العربي وفي فترات زمنية مختلفة يأخذ جهدا كبيرا ويطيل من صفحات البحث، لذا فإنني أكتفي بعرض بعض الملاحظات والنتائج التي سجلتها في معرض بحثي في مسألة التناسب بين مجالات اختصاصات اللجان الدائمة وعددها، وهي كما يلي:

<sup>1</sup> يقصد بالعقلنة البرلمانية، إحداث قطيعة مع النظرية التقليدية في تحديد اختصاص البرلمان، والتي تقضي بأن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة، ويفسرها البعض بأنها إقامة توازن بين امتيازات كل من البرلمان والسلطة التنفيذية، بحيث يتم الحفاظ على التمثيل الوطني والاستقرار الحكومي المرتبط بالأغلبية البرلمانية عبر جملة من الآليات. - راجع في ذلك: عبد المجيد طيبي، آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة النظام الجزائري نموذجا، مجلة البدر، العدد 09، المجلد 09، سنة 2017، جامعة بشار، ص 361.

<sup>2</sup> - Jean-Pierre Bloch, Paul Cahoua, op cit, P 8.

<sup>3</sup> - لمعرفة المزيد حول النقاش الذي دار حول اللجان الدائمة الفرنسية، انظر التقرير التالي :

- Rapport N° 892, La Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation de l'Administration Générale de la République sur le Projet de la Loi Constitutionnelle N°( 820) de Modernisation des Institutions de la Ve République, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 15 mai 2008, l'Assemblée Nationale, Paris, 2008. PP 315-322. publier sur le site officiel de l'Assemblée Nationale Française: [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

- 1- كلما تغيرت الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية لدول المغرب العربي أو تم تعديلها إلا وغالبا ما تتأثر اللجان البرلمانية إما من حيث عددها أو تسميتها أو المجالات المسندة إليها.
- 2- في بعض الحالات يتم الإبقاء على عدد اللجان الدائمة وتغيير ميادين تخصصها زيادة أو نقصانا، وذلك بنقل بعض المجالات من لجنة لأخرى مع مراعاة ما يقابلها من قطاعات وزارية غالبا حتى لا تنقل بعض اللجان بالعمل التشريعي على حساب أخرى، وفي حالات أخرى يتم إلغاء بعض اللجان الدائمة، ويرجع السبب لعدم كثافة العمل التشريعي على مستواها مقارنة بغيرها من اللجان، وإن كان هذا الأمر ليس صحيحا دائما، ففي الفترة التشريعية الرابعة للمجلس الشعبي الوطني الجزائري (1997 – 2002) كان النشاط التشريعي للجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعي لاشيء بمجموع صفر نص تشريعي، ولجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية نصان تشريعيان، في مقابل نشاط مكثف قامت به لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بلغ 24 نصا، ورغم ذلك لم يعدل النظام الداخلي ولم تلغ هاتان اللجنتان ولم تدمجا في لجان أخرى.
- 3- في بعض الحالات يتم زيادة عدد اللجان الدائمة تفاديا للنقص المسجلة في تشكيلها في النظام الداخلي السابق، والسبب يرجع إلى تقسيم لجنة دائمة إلى لجنتين وتوزيع مجالاتها بينهما وذلك لتخفيف العمل على أعضائها، أو استحداث لجنة جديدة بمجالات مقطوعة من مجالات اللجان الأخرى، ودائما لجعل عددها مناسب ومتكافئ مع عدد النواب، ولتغطية معظم المجالات والميادين المخصصة لتشريع البرلمان، ولتحسين جودة العمل التشريعي، وتسريع دراسة المبادرات ضمانا لأداء جيد للبرلمان.
- 4- تركز الأنظمة الداخلية الأخيرة على ذكر مجالات عمل كل لجنة في إطار تخصصها بنوع من الدقة والوضوح، تفاديا للمشاكل التي تنجر عن تنازع الاختصاص بين اللجان، وإن كان عدم ذكر اختصاص كل لجنة دائمة بدقة، يترك المجال واسعا لمكتب المجلس في تحديد المعيار المناسب عند إحالة مشروع أو مقترح قانون على اللجنة المختصة، وهو نفس اتجاه البرلمان الفرنسي.
- 5- هناك تناسب عكسي بين عدد اللجان وميادين تخصصها، فكلما زاد عدد اللجان الدائمة نقصت ميادين التشريع لكل لجنة والعكس صحيح، والسبب يرجع إلى أن ميادين التشريع للبرلمان في مجال القانون محددة دستوريا سلفا، وفي أحسن الأحوال لا تتجاوز 40 مجالا في دساتير دول المغرب العربي.
- 6- هناك بعض المجالات المحددة في إطار تشريع البرلمان لم تذكر ضمن تخصص اللجان الدائمة ويفسر هذا بأحد أمرين: إما بترك المشرع معالجة هذه المجالات ضمن اللجنة الأقرب تخصصا لها، أو اعتماد اللجان الخاصة لدراسة المواضيع المتعلقة بها.
- 7- غالبا ما تعكس تسمية اللجنة الدائمة المجالات التي تقع في دائرة اختصاصها، ومنه تحدد نوع النصوص التي يمكن أن تسند إليها لفحصها ودراستها.

8- قد يبالغ المشرع في تحديد مهام كل لجنة، مع إغفال ذلك لبعض اللجان فلا يتمكن من وضع نفس التفاصيل، وهو ما كان له بطبيعة الحال انعكاس على قائمة توازن مقبول فيما بين اللجان داخل المجلس. بنهاية حديثنا عن تسمية اللجان الدائمة وعددها ومجال تخصصها في هذا المطلب يمكن الانتقال إلى كيفية انتساب البرلمانين إلى هذه اللجان، وهو ما يعبر عنه بالعضوية في اللجان الدائمة وهو ما سيتحدث عنه المطلب الموالي.

## المطلب الثاني

### العضوية في اللجان الدائمة

لقد أصبحت الأحزاب السياسية في الأنظمة التمثيلية أدوات للتعبير عن الإرادة الشعبية، وعملها يتطلب أساسا إرسال أكبر عدد ممكن من الممثلين إلى البرلمان، فهذا هو منحنى الصراع الانتخابي والذي يمتد في المجالس من خلال تشكيلها لفرقها السياسية.<sup>1</sup> لتفرض رؤيتها داخل هذه المجالس.

إن وصول الأحزاب إلى البرلمان ليس غايتها النهائية، ولكن تواجدها على مستوى أجهزة المجالس يصبح هدفا آخر تسعى للوصول إليه، وهو ما يشعل التنافس بينها للسيطرة على مفاصل صنع القرار داخل هذه الهيئات التمثيلية للتحكم في العملية التشريعية، وأيضا لممارسة الرقابة على عمل الحكومة.

فسن القوانين، وصناعة التشريع والجهد الكبير المبذول في ذلك داخل اللجان البرلمانية وعلى مستوى الجلسات العامة، يخضع إلى عمليات شد وجذب، وتوافقات وتنزلات سياسية بين الكتل البرلمانية، وبين المعارضة والأغلبية لسن تشريعات وقوانين تحوز رضا الغالبية حتى وإن كانت في الغالب مصدرها الحكومة.

لذلك تسعى الأحزاب للتواجد في كل أجهزة اللجان الدائمة، وتولي قيادتها ومنها اللجان الدائمة لما لها من أهمية بالغة في العمل البرلماني ولبسط نفوذها على العمل التشريعي، وبذلك تسعى إلى تكثيف تواجدها داخل اللجنة الواحدة لتشكل فيها الأغلبية، ولتتمكن السيطرة على تشكيلتها من خلال تعيين أعضاء منها رؤساء أو نواب رؤساء أو مقررين لهذه اللجان.

ولتنظيم هذا التنافس بين القوى السياسية المتواجدة في كل مجلس، وفتح المجال لجميع أعضائه للمشاركة، تعتمد الأنظمة الداخلية مبادئ أساسية تضمن الحظوظ المتساوية لجميع أعضاء المجلس الواحد للعضوية في اللجان، وهذا في المرحلة الأولى.

---

1 - Union Interparlementaire, Le Parlement dans le Monde (recueil de données comparatives), Volume 1, 2ème édition, Le Centre International de Documentation Parlementaire de L'Union Interparlementaire, Bruylant, Bruxelles, 1986, P 671.

وتأتي المرحلة الثانية وهي توزيع مناصب طاقم تسيير اللجنة، فلكل لجنة مكتب مكون من رئيس ونواب للرئيس له ومقررين، ولما لهذه المسؤوليات من بريق من الناحية السياسية للنائب الذي تسند له، وبما فيها أيضا من امتيازات مادية، فإنه كان على المشرعين ضبط هذه المسألة بشكل دقيق حتى لا يخرج التنافس بين الكتل البرلمانية، أو بين النواب عن دائرة المنافسة الشريفة في تولي هذه المناصب. لذا في هذا المطلب سيناقش المبادئ التي تحكم العضوية في اللجان الدائمة في (الفرع الأول)، وتشكيلة اللجان الدائمة ورئاستها في (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: المبادئ التي تحكم العضوية في اللجان الدائمة

نظرا لكثرة البرلمانيين، تحتاج المؤسسة النيابية إلى تشكيل لجان ذات عدد محدود تعد أداة رئيسية للعمل البرلماني، وإن كانت مساعدا للبرلمان حتى يؤدي وظائفه، فإنها طبعا لا تستطيع أن تعوضه،<sup>1</sup> ومسألة تنظيم اللجان الدائمة ترجع إلى الأنظمة الداخلية للمجالس، حيث تقوم بتحديد مختلف القواعد والضوابط التي تعمل في إطارها، من حيث تكوينها واختصاصاتها وعددها وتوفير الإمكانيات المادية والبشرية التي تساهم في أداء عملها.

ونظرا لأهمية العمل الذي تقوم به اللجان البرلمانية الدائمة، فقد حرص المشرع على مشاركة جميع التوجهات السياسية في تكوينها وفق مبدأ التمثيل النسبي للفرق البرلمانية، بهدف إشراك جميع الفرق السياسية الحاضرة داخل البرلمان في أعمال اللجان، ضمانا لتعدد الرؤى ومختلف التصورات المرتبطة بالعمل البرلماني، واستنادا أيضا إلى مبدأ مساواة البرلمانيين في العضوية داخل اللجان عملا بما هو متعارف عليه في الأنظمة البرلمانية المقارنة،<sup>2</sup> فمبدأ مساواة البرلمانيين في عضوية اللجان والذي تتناوله (الفقرة الأولى)، ومبدأ التمثيل النسبي للفرق البرلمانية في (الفقرة الثانية)، هما المبدآن اللذان على أساسهما تقسم مقاعد اللجان الدائمة على المجموعات البرلمانية في برلمانات دول المغرب العربي.

#### الفقرة الأولى: مبدأ المساواة

بقراءة في النصوص القانونية المنظمة للعضوية في اللجان الدائمة في مختلف المجالس النيابية للدول موضوع الدراسة، نجد المشرع في كل منها اعتمد مبدأ المساواة للتعيين داخل اللجان الدائمة، حيث يتمتع أعضاء البرلمان في كل مجلس بحق العضوية داخل اللجان الدائمة.

فمساواة عضو البرلمان مع باقي أعضاء المجلس في الانتماء إلى اللجان من صميم مبدأ التمثيل للأمة وأساسه العدل، لأن اقتصار تمثيل أعضاء البرلمان في اللجان على فئة دون أخرى، قد يترتب عنه

1- Union Interparlementaire, op.cit, P 713.

2 - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، مرجع سابق، ص 261 وما بعدها.

الشعور والإحساس بالتدني وعدم الكفاءة لدى أعضاء البرلمان، ويفوت عليهم فرصة تأكيد ذاتهم في العمل البرلماني، نظرا لاختلاف ظروف العمل في اللجان التي تكون أكثر مرونة من الجلسات العامة في البرلمان، مما سينعكس سلبا على سلوكهم وأدائهم من خلال عدم الأخذ بمبدأ عدم المساواة، لأن توفير مجالات أكثر لعضو البرلمان لعمله يوفر له الكشف عن مظاهر الاقتدار في سلوكه والمثابرة في الأداء.<sup>1</sup> تطبيق هذا المبدأ يرتبط بنقطتين أساسيتين وضعهما المشرعون المغاربة هما:

إلزامية الانتماء إلى اللجان الدائمة، واقتصار عضوية البرلماني على لجنة واحدة.

### أولا: إلزامية الانتماء إلى اللجان الدائمة

طبقا للمادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإنه يشكل لجانه الدائمة في بداية الفترة التشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد، حيث يمكن إعادة تجديد أعضاء اللجان الدائمة كليا أو جزئيا بنفس الأشكال المحددة في الإنشاء، ونفس الأحكام تضمنتها المادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الأمة؛ غير أنه حسب المادة 33 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تنص أنه "يمكن لكل نائب في المجلس أن يكون عضوا في لجنة دائمة"، فصياغة المادة باستعمال عبارة (يمكن) يجعلنا نؤكد على نقطة هامة هي أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا يجبر النواب على الانضمام إلى اللجان الدائمة، وهي نفس صياغة المادة 27 من النظام الداخلي السابق لمجلس الأمة لسنة 1999، وهو عكس ما سجلناه في مراحل سابقة من حياة المؤسسة التشريعية الجزائرية.

تجبر المادة 21 من النظام الداخلي الحالي لمجلس الأمة لسنة 2017، وعلى نقيض سابقه، كل عضو من أعضاء المجلس أن ينضم إلى لجنة دائمة، لكن دون أن تلوح بأي جزاءات في حالة عدم الانضمام أو الانسحاب الفردي أو الجماعي لكتلة ما من عضوية اللجان الدائمة.

المشرع التونسي سائر في نظامه الداخلي لمجلس نواب الشعب النظام الداخلي لسلفه المجلس الوطني التأسيسي، حيث لم يشترط وجوب الانضمام إلى اللجان الدائمة، ولم يشترط أيضا عقوبة لكل عضو يعزف عن الانضمام لإحدى هذه اللجان، وقد بين طريقة ذلك بفتح باب الترشيحات لعضوية اللجان من طرف رئيس المجلس، الذي يضبط الآجال، وتقدم الترشيحات له شخصا إما عن طريق رؤساء الكتل، أو بصورة مباشرة بالنسبة للأعضاء غير المنتمين إلى الكتل، ومنع النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الجمع بين عضوية مكتب المجلس وعضوية اللجان.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - عثمان الزباني، المرجع ذاته، ص 261 وما بعدها.

<sup>2</sup> - المواد من 41 إلى 43 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي، المصادق عليه في 20 جانفي 2012، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 12، المؤرخ في 14 فيفري 2012.

- المواد من 63 إلى 69 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي، المصادق عليه في 02 فيفري 2015، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 16، المؤرخ في 24 فيفري 2015.



أما المشرع المغربي، وعلى غرار نظيره الجزائري اشترط على نواب مجلس النواب وجوب الانضمام إلى لجنة من اللجان الدائمة،<sup>1</sup> ولكن إن أغلق المشرع المغربي الباب لأي مشاكل من هذه الناحية، فإنه لم يفصل في ما يسلب على النائب الرفض الانضمام إلى لجنة دائمة، أو كان منضما لإحداها ثم انسحب منها ورفض العودة إليها أو الانضمام لغيرها، وهو ما يثير عدة تساؤلات، خاصة في ظل احتمال نشوب خلافات عميقة بين النواب حول مشروع قانون ما، يجعل أطراف كتلة معينة التعبير عن احتجاجهم بالانسحاب من اللجان الدائمة، وليس الحال نفسه بالنسبة لمجلس المستشارين في المادة 54 من نظامه الداخلي الذي أعطى للمستشار الحق بالعضوية في اللجان دون إلزام.<sup>2</sup>

لعل التنصيب على وجوب الانضمام إلى اللجان الدائمة يصب في مصلحة البرلمان، ويسمح باستقرار العمل التشريعي طيلة الفترة التشريعية، لكن في حالة المخالفة يجب أن يحدد المشرع نوع العقوبة التي يتعرض لها النائب والتي لا تخرج عن العقوبات المالية أو التأديبية. وفي حال الإصرار لم لا يكون الفصل ورفع الحصانة كآخر حل، وذلك لتجنب استغلال هذا الأمر في المزايدة السياسية لتعطيل البرلمان عن أداء عمله بالشكل المطلوب والمرغوب.

#### ثانيا: اقتصار العضوية على لجنة واحدة

لقد كانت الأنظمة الداخلية السابقة للبرلمان المغربي، تمنح للنواب الحق في أن يكونوا أعضاء في ثلاث 03 لجان بالنسبة للنظاميين الداخليين لبرلمان 1963 و1977، وتم تقليص هذا الحق إلى لجنتين فقط حسب أنظمة مجلس النواب لسنة 1971، 1985، 1995،<sup>3</sup> أما حاليا فالمشرع المغربي في المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي منع النائب من أن يكون عضوا في أكثر من لجنة دائمة واحدة، ونفس الحال في مجلس المستشارين.

وفي الجزائر لا يمكن النائب أو عضو مجلس الأمة أن ينظم إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة،<sup>4</sup> وقد يرجع سبب المنع إلى عدم توزيع جهد النائب على عدة لجان، وجعله يركز على لجنة واحدة وأكثر إلما بالموضيع المعروضة عليها، مما يكسبه فيها الخبرة ويقدم الإضافة في أعمالها، وأيضا إلى إمكانية تزامن اجتماعات عدة لجان في وقت واحد مما يصعب حضوره لأشغالها، لكن في مقابل المنع سمح له بالحضور لجلسات باقي اللجان دون أن يمنح حق التصويت فيها.

<sup>1</sup> - المادة 88 فقرة 01 من القانون الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017 نصت " تطبيقا للبند الثاني من الفقرة الثالثة من الفصل 69 من الدستور، يجب على كل نائبة أو نائب أن يكون عضوا في لجنة من اللجان الدائمة ولا يحق أن يكون عضوا في أكثر من لجنة دائمة واحدة."

<sup>2</sup> - المادة 54 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2014 نصت " يحق لأعضاء المجلس غير المنتسبين لأي فريق أو مجموعة برلمانية الانضمام إلى اللجان الدائمة حتى يصل عدد أعضائها إلى العدد المقرر في المادة 53 أعلاه."

<sup>3</sup> - لطيفة محمودي، مرجع سابق، ص 39.

<sup>4</sup> - المادة 33 فقرة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، المادة 21 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

ما أقره المشرع الجزائري والمغربي تبعه فيه المشرع التونسي في المادة 68 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، غير أن المؤسس الدستوري التونسي سمح بتعدد العضوية في أكثر من لجنة بشرط أن لا تكون من نفس الصنف، أي سمح بأن ينضم العضو إلى واحدة من اللجان الدائمة، وواحدة من اللجان الخاصة،<sup>1</sup> وهو إخراج ذكي للسماح بالاستفادة من الكفاءات الموجودة في المجلس في دراسة بعض المسائل الخاصة في هذه اللجان، دون إغفال أهمية مشاركتهم في الجانب التشريعي للجان الدائمة مما يعطي للمجلس دفعا كبيرا في القيام بالمهام المسندة إليه في نفس الوقت وعلى أكمل وجه.

والحقيقة أن تقييد النائب بالعضوية في لجنة واحدة يجب إعادة النظر فيه، بحيث يسمح له أن يكون عضوا في أكثر من لجنة، وعلى الأقل في لجتين دائمتين، وهذا لسبب أساسي هو الغياب الذي أصبح يعيق عمل اللجان الدائمة،<sup>2</sup> بالإضافة إلى أن الاتجاه الغالب في البرلمانات العالمية هو السماح بتعدد العضوية كما هو الحال في النظام البرلماني الفرنسي والأمريكي،<sup>3</sup> والبرلمانات الأخرى.

إن اقتصار المشرع على إسناد عمل اللجان الدائمة لأعضائها فقط، ومنع الانتماء لأكثر من لجنة واحدة له انعكاس على أداء وفعالية البرلمان من خلال مخرجاته التشريعية وجودة النصوص القانونية، فدراسة اللجان للنصوص المحالة عليها، والصعوبات التي تواجهها خاصة إذا تميزت تلك النصوص بالتعقيد والتخصص، وفي ظل تسجيل الغياب الملموس لأعضائها، يجد مخرجه القانوني بقبول وجود أعضاء من لجان أخرى يحملون من الكفاءة القانونية والخبرة والتميز، ما يسمح لهم بتقديم أفضل ما لديهم في أكثر من لجنة.

## الفقرة الثانية: مبدأ التمثيل النسبي للفرق والمجموعات البرلمانية

تعمل الأحزاب على تقديم مرشحين خلال الانتخابات، وفي حالة فوزهم تتشكل في البرلمان الفرق البرلمانية سواء انطلاقا من الانتماء الحزبي أو بالنظر لتقارب الأفكار السياسية.<sup>4</sup> ويلعب الفريق

<sup>1</sup> - فرضت الوضعية التي تعيشها تونس بعد تغيير نظامها ودستورها على مجلس نواب الشعب إنشاء تسعة (09) لجان خاصة تختص بمسائل حساسة حددتها المادة 93 من النظام الداخلي للمجلس وهي: لجنة الدفاع والأمن، لجنة الإصلاح الإداري والحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ومراقبة التصرف في المال العام، لجنة التنمية الجهوية، لجنة شهداء الثورة وجرحاها وتنفيذ قانون العفو العام والعدالة الانتقالية، لجنة شؤون ذوي الإعاقة والفئات الهشة، لجنة شؤون المرأة والأسرة والطفولة والشباب والمسنين، لجنة شؤون التونسيين بالخارج، اللجنة الانتخابية، لجنة مراقبة التصويت وإحصاء الأصوات. تتولى هذه اللجان دراسة المسائل التي تحال إليها، ومتابعة الملفات والقضايا الداخلة في اختصاصها، وسبعة (07) من هذه اللجان تعد تقارير في نهاية كل دورة نيابية تضمن فيها نتائج أشغالها وتوصياتها، ترفعه لمكتب المجلس الذي يعرضه وجوبا على الجلسة العامة لمناقشته، وهذا طبقا لأحكام المادتين 93، 94 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

<sup>2</sup> - عالج تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016 مسألة غياب أعضاء البرلمان، فأكد على إلزامية حضور أعضاء البرلمان لأشغال اللجان الدائمة والجلسات العامة، فحسب المادة 116 من الدستور نصت أنه " يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كليا لممارسة عهده. ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجوب المشاركة الفعلية لأعضائها في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب"، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 حدد في المادة 115 منه حالات الغياب المبررة والإجراءات المفروضة على العضو اتباعها في حالة تعذر حضوره لجلسات اللجنة أو الجلسات العامة. أما المادة 116 منه فحددت العقوبات المطبقة في حال تجاوز ثلاث غيابات غير مبررة في نفس الدورة، والتي تراوحت بين توجيه التنبيهات الكتابية وتبليغ أسماء المتغييبين إلى رؤساء المجموعات البرلمانية، ونشر أسماء المتغييبين عن الجلسات العامة في الجريدة الرسمية للمناقشات، وفي الموقع الإلكتروني للمجلس، والخصم المالي، والحرمان من الترشح لأي منصب في أجهزة وهيئات المجلس بعنوان التجديد المقبل.

<sup>3</sup> - لزهارى بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 77.

<sup>4</sup> - Union Interparlementaire, op.cit, P 671.

البرلماني أو ما يسمى بالمجموعات البرلمانية أو الكتل البرلمانية دورا أساسيا في تنظيم العمل داخل المؤسسات التشريعية.

على الرغم من أن الفقه كان يتخوف من تنامي قوة الفريق على حساب ممثل الأمة، فقد أصبح حاليا جزء من تقاليد المجالس النيابية وإطارا للعمل البرلماني،<sup>1</sup> ففي فرنسا كان أول اعتراف قانوني بدور الفرق داخل المجالس، يتمثل من خلال تعيينها أعضاء اللجان وذلك بموجب نظام قانوني يتعلق بالمجالس التشريعية صدر سنة 1910،<sup>2</sup> ومنذ ذلك الوقت أصبح توزيع مقاعد اللجان بين الفرق والمجموعات البرلمانية مرتكزا على مبدأ التمثيل النسبي، حتى أن بعض الباحثين قال: (الفرق البرلمانية ترجع إليها ملكية اللجان البرلمانية)،<sup>3</sup> وذلك لسيطرتها على توزيع العضوية في اللجان الدائمة أو المؤقتة.

ومبدأ التمثيل النسبي للفرق البرلمانية داخل اللجان يعد مبدأ عالميا، تطبقه الديمقراطيات الحالية في تكوين لجانها الدائمة، حيث أنه يتم احترام التعددية في كل من إيطاليا وألمانيا في توزيع مقاعد اللجان، في حين أنه في بريطانيا والولايات المتحدة فقواعد التوزيع تهيمن عليها تقاليد الثنائية الحزبية وعلاقة الأغلبية والمعارضة.<sup>4</sup>

حدد مشرعو دول المغرب العربي في أنظمة مجالسهم الداخلية السقف الذي لا ينبغي تجاوزه بالنسبة لأعضاء كل لجنة، بأن جعل لكل فريق أو مجموعة برلمانية عددا من المقاعد داخل كل لجنة تتناسب وعدد الأعضاء المنتمين إليها، مع ضمان حق غير المنتمين من أعضاء كل من المجلسين في الانضمام إلى أي من اللجان الدائمة حتى يصل عدد أعضاء كل منها إلى ما هو مقرر، وبذلك اعتمدوا نظام التمثيل النسبي في توزيع مقاعد اللجان بين "الفرق" و"المجموعات البرلمانية"، كما هو الحال في البرلمان المغربي،<sup>5</sup> فتستغل هذا الاختصاص، لتأكيد تواجدتها في اللجان من أجل إيصال رأيها السياسي، وبالتالي التأثير على القرارات التي تتخذها اللجنة. في تونس يتم تكوين اللجان في مجلس نواب الشعب وفق قاعدة التمثيل النسبي بين الكتل البرلمانية، ويسند لكل كتلة مقعد واحد باللجنة مقابل كل عشرة أعضاء بالكتلة، وتوزع المقاعد المتبقية على أساس أكبر البقايا.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> - Nadia Bernoussi Idrissi, Les groupes parlementaire au Maroc, Revue Marocaine d'Administration Local et de Développement, n° 40, 2001, P 137.

<sup>2</sup> -Jean Claude Colliard, Les Régimes Parlementaires Contemporaines, Press de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, France, 1978, P 206.

<sup>3</sup> - Yves Guchet, Le Droit Parlementaire, édition Economica, Paris, 1996, P 51.

<sup>4</sup> - Yves Meny, Politiques Comparé, Les Démocraties ( Etats-Unis, France,Grand Bretagne,Italie,RFA) 2émé 2dition, RFA, Montchrestien, Paris, P 264.

<sup>5</sup> - المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 54 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2014. - "الفريق" في مجلس النواب المغربي لا يقل عدده عن 20 نائبا، و"المجموعة البرلمانية" لا يقل عددها عن 04 نواب حسب المادة 58 من نظامه الداخلي لسنة 2017؛ "الفريق" في مجلس المستشارين المغربي لا يقل عدده عن 12 مستشارا، و"المجموعة البرلمانية" لا يقل عددها عن 03 مستشارين حسب المادة 46 من نظامه الداخلي لسنة 2014، وتشكيل الفرق والمجموعات يخضع لشروط أخرى تضمنتهما المادتان السابقتان.

<sup>6</sup> - المادة 64 الفقرتين 02، 03 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015. - "الكتلة" في مجلس نواب الشعب التونسي لا يقل عدد أعضائها عن 07 ولكل حزب أو ائتلاف الحق في تشكيل كتلة واحدة ولكل عضو الانتماء لكتلة واحدة فقط يختارها، حسب المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015.

ويتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة كما أدرجها المشرع الجزائري في نظامي الغرفتين فيما بين "المجموعات البرلمانية" بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها، وتساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة، وترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0.50، ويعين مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، النواب أو الأعضاء غير المنتمين لمجموعة برلمانية -بناء على طلبهم- أعضاء في لجنة دائمة، ويراعى في ذلك رغبات الأعضاء المعيّنين قدر الإمكان. في حالة شغور مقعد أو استقالة عضو لجنة دائمة، يتم شغل المقعد الشاغر وفق نفس الإجراءات المذكورة أعلاه.<sup>1</sup>

قد يختلف أسلوب استعمال نظام التمثيل النسبي من مجلس لآخر في بلدان المغرب العربي، ولكنه يعد في نظر المشرعين أفضل الأساليب والأنظمة التي تسمح بتمثيل جميع الأطياف والأحزاب والمجموعات داخل تلك المجالس، مما يحقق الغاية من وجود البرلمانات، وهو سعتها لكل مكونات المجتمع السياسية المتواجدة بالمجلس والسماح لها بالتعبير عن آرائها بكل حرية، مما يحقق أحد أهم أركان الديمقراطية، وبالتالي يفعل من أداء البرلمانات والقيام بواجباتها المنوطة بها.

لكن بتطبيق مبدأ التمثيل النسبي، يجب أن يوضع في الحسبان أن عدد أعضاء اللجان الدائمة ليس متساويا داخل المجلس الواحد، وأيضا عدم إمكانية إرغام العضو على الانتماء إلى لجنة لا يرغب العمل فيها، ولذا يتعين التعرض لمسألة تمايز عدد أعضاء اللجان، ومسألة اعتماد رغبات البرلمانيين.

### أولا: التمايز بين عدد أعضاء اللجان الدائمة

من المفروض أن يتناسب عدد اللجان الدائمة مع عدد أعضاء كل مجلس، وأن يتساوى أيضا جميع عدد أعضاء اللجان الدائمة؛ وفي هذه المسألة يتميز المؤسس الدستوري الجزائري والمؤسس الدستوري المغربي عن نظيرهما الفرنسي بعدم تحديد سقف لعدد اللجان الدائمة، فأتاحا لكل غرفة من غرف البرلمان تحديد عدد اللجان الدائمة، وعدد مقاعد كل لجنة على ما تراه مناسبا، حسب قواعد تضمنها نظامها الداخلي.

ما نسجله هنا أن العمل ما زال متواصلا بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري لسنة 2000،<sup>2</sup> الذي اعتمده مجلس كان عدد نوابه 389 نائب، في حين هذا العدد ارتفع إلى 462 نائبا بداية من سنة 2012، هذه الزيادة في العدد تحتم مراجعة النظام الداخلي وتعديله لاسيما المادة 34 منه التي

<sup>1</sup> - المادتان 35 و36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادتان 17 و18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. - "المجموعة البرلمانية" في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لا تقل عن 10 نواب، ولا يمكن للنائب أن ينظم لأكثر من مجموعة برلمانية واحدة، كما يمكنه أن لا يكون عضوا في أي مجموعة برلمانية. ولكل حزب أن ينشئ مجموعة برلمانية واحدة وكذلك النواب والأعضاء الأحرار، ولا تؤسس المجموعات البرلمانية على أساس مصلحي، فئوي أو محلي، وأعضاء مجلس الأمة المعينون في الثلث الرئاسي ملزمون بالبقاء في مجموعته البرلمانية، وهذا حسب المواد 51-53 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي لسنة 2000، والمواد 56-61 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وذلك وفق شروط وإجراءات تضمنتها هذه المواد.

<sup>2</sup> - يتم إعداد نظام داخلي جديد على مستوى المجلس الشعبي الوطني ولم تنته الأشغال بشأنه لحد كتابة هذه الأسطر، شهر جوان 2018.

تنص: (تتكون لجنة المالية والميزانية من 30 إلى 50 عضوا على الأكثر في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من 20 إلى 30 عضوا على الأكثر).

لكن ما هو معمول به منذ سنة 2012، أن كل لجنة تتكون من 36 عضوا على الأقل، بينما عمليا تجاوز عدد أعضاء لجنة المالية 70 عضوا إلى حدود 100 عضو، هذه المسألة حسب رأينا تطرح من جانبها الدستوري، وحول مدى شرعية عمل اللجان بهذا العدد الزائد من الأعضاء، وشرعية دراستها وفحصها للنصوص، ومدى صحة التصويت داخلها، خاصة ونحن نعلم أن النظام الداخلي يخضع للمطابقة الدستورية من طرف المجلس الدستور ؟

أما النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 23 منه، فقد حدد أعضاء كل لجنة من 10 إلى 15 عضوا، مع استثناء لجنتي الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية اللتين تتكونان من 15 إلى 19 عضوا؛ وسبب هذا التصنيف هو أن العمل داخل هاتين اللجنتين كثير، فاللجنتان تستحوذان على حصة الأسد من ناحية النصوص القانونية التي تحال عليهما.<sup>1</sup>

في حين أن المشرع المغربي قد حدد النواب في كل لجنة دائمة من لجان مجلس النواب بـ 44 عضوا وتتساوى في ذلك جميع اللجان ما عدا لجنة مراقبة المالية العامة حدد عدد أعضائها بـ 43 عضوا،<sup>2</sup> وإن كان في الظاهر يبين العدل في توزيع النواب على اللجان، لكن الحقيقة أن عمل اللجان يختلف من لجنة إلى أخرى حسب أهمية كل لجنة وطبيعة وحساسية المجالات التي تدخل في دائرة اختصاصها، وعليه فإننا نرى أن ما قام به المشرع الجزائري هو عين الصواب، في المفاضلة والتميز في عدد أعضاء اللجان حسب أهمية كل لجنة، وحسب كثافة الأعمال التشريعية التي تحال عليها، أما مجلس المستشارين فقد كان أكثر ليونة بترك عدد مقاعد جميع اللجان مفتوحا على أن لا يقل عدد أعضاء اللجنة الواحدة عن 15 ولا يزيد عن 45 عضوا.<sup>3</sup>

أما النظام الداخلي للبرلمان التونسي فقد سقف عدد أعضاء كل لجنة في مجلس نواب الشعب بـ 22 عضوا، ولم يمنع تخفيض عدد أعضاء كل لجنة وترك الأمر للمكتب التنفيذي للمجلس لتقديره بقرار معلل بأغلبية ثلثي أعضائه.<sup>4</sup> وهذه المرونة من المشرع التونسي مقبولة ومحبذة، لأنها تسمح بتوزيع النواب على اللجان حسب أهمية كل لجنة، والنشاط الذي تقوم به، ومرجع ذلك مجالات ودائرة اختصاص كل لجنة، وهو ما يعود بالفائدة على استقرار العمل في المجلس، وعلى كفاءة وفعالية كل لجنة الذي ينعكس بالضرورة على أداء المجلس عموما.

<sup>1</sup> - لزهاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 78.

<sup>2</sup> - المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017.

<sup>3</sup> - المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>4</sup> - المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

## ثانيا: اعتماد رغبات البرلمانين في الانتماء إلى اللجان الدائمة

يتم الترشيح لمقاعد اللجان في الآجال المحددة بتقديم الطلبات لرئيس المجلس عن طريق رؤساء الفرق البرلمانية، ويراعى في ذلك رغبة البرلمانى أو بصورة مباشرة بالنسبة للأعضاء غير المنتمين إلى الفرق البرلمانية،<sup>1</sup> ويراعى أيضا في تعيينهم تخصصاتهم بقدر الإمكان، وهي نقطة جوهرية أضافها النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 لم يكن يتضمنها نظامه السابق.<sup>2</sup>

إن مراعاة رغبات البرلمانى وتخصصه، يرجع إلى منحه الفرصة لإبراز قدراته في اللجنة التي يعرف مجالاتها، بحكم تخصصه وخبرته أو عمله قبل دخوله البرلمان، وهو ما يتيح للبرلمان الاستفادة من كل الطاقات الموجودة داخله، دون إهدارها في مجالات بعيدة عن تخصصهم أو ميولاتهم، ويحفز البرلمانى للحضور إلى جلسات البرلمان وأعمال اللجنة واجتماعاتها.

كما تجب الإشارة في هذه النقطة إلى أن هناك درجات التفاوت في العمل وحجم المشاريع أو مقترحات القوانين المدروسة في كل لجنة برلمانية على حدى وفي نفس المجلس، وتفاوت أيضا بين اللجان البرلمانية على مستوى المجلسين، وهذا الاختلال في التوازن والمساواة بين اللجان في العمل البرلمانى قد يواكبه اختلال على مستوى ضمان المساواة من حيث تطوير قدرات أعضاء البرلمان، لأن التفاوت في دراسة النصوص القانونية هو في حد ذاته تفاوت بين أعضاء البرلمان في اكتساب الخبرة والمهارة والكفاءة وتفاوت أيضا من حيث توفير الحوافز القوية للأداء،<sup>3</sup> لهذا نجد أن الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية للدول محل الدراسة، قد أولت أهمية لجعل البرلمانى ينتمى إلى اللجنة التي يبرز فيها قدراته ويقدم فيها الإضافة.

وعملنا نجد أن البرلمانين الذين مارسوا العمل النيابي لفترات تشريعية متعددة، يتم الارتكاز عليهم في بناء تشكيلة اللجان الدائمة التي ألفوا العمل فيها، لما تحصلوا عليه من خبرة خلال سنوات عملهم الطويلة داخل المجالس، وهذا لقدرتهم على تبسيط الإجراءات، وتسهيل عمل اللجنة على زملائهم أعضاء اللجنة في ظرف وجيز، مما ينعكس إيجابيا على عمل اللجان وأداء البرلمان.

<sup>1</sup> - يلعب رئيس المجلس دورا هاما في تقاسم مناصب مكاتب اللجان الدائمة بين الفرق والمجموعات البرلمانية وذلك بتقريب وجهات النظر، وتسهيل التوافق بينها، هذا بالإضافة إلى الصلاحيات المسندة له بنص النظام الداخلي لكل مجلس، والقانون العضوي رقم 16-12، وكذلك الدستور الذي أسند صلاحيات لكل رئيس محددة على سبيل الحصر.

للمزيد حول هذه الصلاحيات انظر: - عمار عوابدي، رئاسة البرلمان في القانون البرلمانى الجزائري، مجلة الفكر البرلمانى، العدد 05، ديسمبر 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص 107.

<sup>2</sup> - المادة 18 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 نصت أنه " يراعى مكتب المجلس في تعييناته رغبات وتخصصات الأعضاء المعنيين بقدر الإمكان."

<sup>3</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلمانى بالمغرب، الجزء 01، مرجع سابق، ص 262.

في حالة فقدان العضو عضويته بقوة القانون في حالة الاستقالة أو الإبعاد من المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها يتم استخلافه بنفس الإجراءات المتبعة في تكوين اللجان، المشار إليها أعلاه.<sup>1</sup>

بمعرفة المبادئ التي تحكم العضوية في اللجان الدائمة التي اعتمدها المشرعون المغاربة في الفرع السابق، يتم الانتقال إلى دراسة تشكيل مكاتب اللجان الدائمة وأهميتها في الفرع الموالي.

## الفرع الثاني: تشكيل مكاتب اللجان الدائمة وأهميتها

اللجان الدائمة تشكل مجالا لأعضاء البرلمان للتعبير عن آرائهم وأفكارهم واقتراحاتهم أثناء دراسة مشاريع أو مقترحات القوانين، كما تمكن أعضاء البرلمان من الوقوف على مختلف أوجه القصور التي تعتري هذه النصوص القانونية موضوع الفحص والدراسة، كما أن طبيعة العمل في اللجان تمكن أعضاء البرلمان من اكتساب الخبرة والمهارة في سلوكهم وأدائهم، بفعل عملية تبادل المعلومات والآراء والأفكار والتجارب، وبالتالي قيام أعضاء البرلمان بأدوار وأنماط من الأداء تخدم العمل البرلماني بالدرجة الأولى.<sup>2</sup> وفي هذا السياق تسعى الفرق البرلمانية للتأثير في العمل البرلماني سواء التشريعي أو الرقابي بمحاولة التواجد في كل المناصب الحساسة داخل هيئات المجلس.

ونظرا لأهمية اللجان الدائمة تسعى الأحزاب ليس لتواجد عناصرها من البرلمانيين في اللجان كأعضاء، بل السيطرة على مكاتب اللجان لما يمنحها ذلك من نفوذ داخل اللجنة وداخل المجلس، يسهل لها تمرير رؤيتها السياسية أو الأيديولوجية بمناسبة دراسة وفحص النصوص القانونية الممنوحة لها، وأيضا محاولة التأثير على بعض قرارات واجتهادات الحكومة، وخاصة وأن بعض جلسات اللجان يحضرها بعض أعضاء الحكومة أو ممثليهم، لذا فالفرق البرلمانية تشتغل بينها المنافسة لتمثيل نفسها داخل مكاتب اللجان الدائمة.

طموح البرلمانيين ينصب على اختيارهم في تشكيلة مكتب اللجنة الدائمة (الفقرة الأولى)، وهذا نظرا لأهمية التواجد في مكتب اللجنة لما يتمتع به أعضاؤه من مكانة سياسية وامتيازات (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: اختيار مكاتب اللجان الدائمة

يلزم اللجنة الدائمة لكي تباشر عملها أن تشكل مكتبا لها يتألف غالبا من رئيس ونائب له ومقرر، ومكتب اللجنة هو الذي يوكل إليه أمر تسييرها، بدء من وضع جدول الأعمال إلى تسيير الجلسات

<sup>1</sup> - المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب 2015، المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014، المادة 86 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، المادة 36 فقرة 04 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، المادة 22 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 أضافت أن العضو الذي فقد عضويته في لجنة دائمة يمكن أن يقدم طلبا لمكتب المجلس يبت فيه في أجل 15 يوما من إيداعه، ويمكنه الانضمام إلى اللجنة ذاتها أو غيرها بصفة "عضو غير منتمي".

<sup>2</sup> - عثمان الزياتي، المرجع ذاته، ص ص 260، 261.

والإشراف على دراسة المواضيع المحالة عليها، ودراسة التعديلات والموافقة عليها، وإعداد التقارير وغيرها من الأعمال المرتبطة بمهام اللجنة وفي دائرة اختصاصها.

بمجرد تشكيل اللجان الدائمة وتحديد أسماء أعضائها يتم تنصيب مكاتبها، والأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية لا تخرج في ذلك عن واحدة من الطرق الثلاثة التالية:

1. الطريقة الأولى: بالاتفاق بين رؤساء الكتل البرلمانية المتواجدة على مستوى المجلس الواحد ومكتب المجلس.

2. الطريقة الثانية: بالرجوع إلى الجلسة العامة للفصل في ذلك عن طريق التصويت على الترشيحات المقدمة.

3. الطريقة الثالثة: بأن يتم الفصل في الترشيحات لمناصب مكتب اللجنة على مستوى أعضاء اللجنة عن طريق الانتخاب.

يتفق رؤساء المجموعات في البرلمان الجزائري في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، على توزيع مهام مكاتب اللجان المكونة من رئيس ونائب رئيس ومقرر، حيث يعين المرشحون وينتخبون طبقاً للاتفاق المتوصل إليه، وفي حالة عدم الاتفاق على مستوى مجلس الأمة يتم انتخاب مكتب اللجنة من طرف أعضائها،<sup>1</sup> أما في حالة عدم الاتفاق على مستوى المجلس الشعبي الوطني فيتم انتخاب رؤساء مكاتب اللجان، ونواب رؤسائها، ومقرريها، من طرف الجلسة العامة أي بنفس الكيفية المتبعة لانتخاب مكتب المجلس الشعبي الوطني المذكورة في المادة 13 من نظامه الداخلي،<sup>2</sup> في حالة شغور أي منصب أو مسؤولية في مكتب اللجنة، يتم تعويضه وفق نفس الأحكام عملاً بقاعدة توازي الأشكال.

أما في مجلس نواب الشعب التونسي فمكتب اللجنة أيضاً مشكل من رئيس ونائب رئيس ومقرر ومقررين مساعدين اثنين، فيعتمد نظامه الداخلي على الطريقة الأولى مع اختلاف بسيط وعالج هذه المسألة في مواده 70 إلى 73 وتوزع المناصب حسب قاعدة التمثيل النسبي،<sup>3</sup> واللجنة في أول اجتماع لها يترأسها رئيس المجلس وبمساعدة نائبيه وتصادق على مكتبها الذي يتولى تسيير أعمالها. ويمكن أن

<sup>1</sup> - المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>2</sup> - المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تنص على أن " يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي. تعرض القائمة على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها. في حالة عدم الاتفاق وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه، يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية الممثلة للأغلبية طبقاً لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في مكتب المجلس. تعرض القائمة على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها. في حالة عدم الاتفاق وفق الشروط المنصوص عليها في هذه المادة، يتم انتخاب نواب الرئيس بالاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد. في حالة تساوي الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سناً."

<sup>3</sup> - نصت المادة 70 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب بأن (يضبط مكتب المجلس حصة كل كتلة نيابية من المسؤوليات في مكاتب اللجان من نفس الصنف، مع مراعاة قاعدة التمثيل النسبي، ويتم توزيعها على اللجان بالتشاور مع رؤساء الكتل، وفي حالة الاختلاف يسند مكتب المجلس أولوية الاختيار انطلاقاً من الكتلة التي تضم العدد الأكبر من الأعضاء. ويتم إسناد رئاسة اللجان من نفس الصنف بحسب التمثيل النسبي للكتل).



يعاد تشكيل مكاتب اللجان، في مفتتح كل دورة نيابية، علما أن لمجلس نواب الشعب التونسي دورة واحدة في السنة، أي بإمكان تغيير مكاتب اللجان خمس مرات في الفترة التشريعية الواحدة.

أما في المغرب فيشترط نظاما مجلس النواب ومجلس المستشارين انتخاب رؤساء اللجان الدائمة في جلسة عامة، عن طريق الاقتراع السري في مستهل الفترة النيابية، ثم في سنتها الثالثة عند دورة أفريل لما تبقى في الفترة النيابية وذلك من طرف الجلسة العامة، على أن تخصص رئاسة لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان ولجنة أخرى على الأقل للمعارضة حسب المادتين 10 و 69 من الدستور، ولا يترشح لرئاستهما إلا نائب في المعارضة؛ أما باقي مكتب اللجنة الدائمة في مجلس النواب المكون من 04 نواب للرئيس، مقرر، نائب مقرر، وأمناء، وهو عدد معتبر، ويرجع ذلك للعدد الكبير لأعضاء اللجنة المقدر بخمسين (50) عضوا، وينتخبون من طرف أعضاء اللجنة في مستهل الفترة النيابية، ثم في سنتها الثالثة عند دورة أفريل لما تبقى في الفترة النيابية؛ أما مكتب اللجنة الدائمة في مجلس المستشارين فيتكون من 06 خلفاء للرئيس وأميناء ومساعداء له، ومقرر ومساعد له، فيعينون على أساس تمثيل الفرق والمجموعات البرلمانية.<sup>1</sup> يتم استخلاف أعضاء مكاتب اللجنة الدائمة بسبب وفاة أو استقالة من المجلس أو تجريد من عضوية المجلس بنفس الكيفية حسب المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس النواب مع اشتراط إعلان المحكمة الدستورية شغور المقعد.

تتنافى رئاسة اللجنة الدائمة مع العضوية في مكتب المجلس، بحسب المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة 31 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، كما اشترط المشرع المغربي في مجلس النواب مراعاة تمثيل النساء لرئاسة اللجان والعضوية في مكاتبها،<sup>2</sup> وهو ما أغفله كل من المشرع التونسي، والمشرع الجزائري رغم الخطوات المعتبرة التي اتخذها منذ التعديل الدستوري لسنة 2008 في تمكين المرأة من دورها في البرلمان الجزائري، ومنحها حق التمثيل في ثلث المقاعد في المجالس التشريعية والمحلية.

### الفقرة الثانية: أهمية العضوية في مكاتب اللجان الدائمة

لكل لجنة رئيس يتكلف بتوجيه أشغالها ويتسلم هذا المنصب عن طريق الانتخاب أو التعيين، وتوزع رئاسة اللجان بين تشكيلات الأغلبية والأقلية البرلمانية حسب التمثيلية النسبية للفرق،<sup>3</sup> إلا أن أول شرط توافقت عليه أنظمة المجالس البرلمانية المغاربية هو عدم جواز الجمع بين رئاسة لجنتين.

رئيس اللجنة الدائمة يتمتع بسلطة واسعة داخل اللجنة أو على مستوى المجلس، فهو منصب سياسي محترم، وما تثيره رئاسة اللجنة من جاذبية وحساسية واستثارة لطموح الكثيرين من أعضاء

<sup>1</sup> - المواد 89 - 91 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، المادة 56 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>2</sup> - المادتان 78، 79 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017.

<sup>3</sup> - Union Interparlementaire, Le Parlement dans le Monde, op.cit, PP 713-716.

المجلس، تدفع مكونات البرلمان للتنافس الشديد لو ترك بابها مفتوحاً،<sup>1</sup> لذا فالتشريع الجزائري والتونسي أخضعها لمبدأ التمثيل النسبي للفرق البرلمانية، فبحسب حضور الفريق البرلماني وكثرة مقاعده ينال النصيب الأوفر من الرئاسة، والجدول التالي المتعلق بالمجلس الشعبي الوطني الجزائري يوضح ذلك.

**جدول رقم 08: توزيع مناصب مكاتب اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني على المجموعات البرلمانية المشكلة في بداية الفترة التشريعية الثامنة (2017 - 2022)**<sup>2</sup>

| الرقم | المجموعة البرلمانية                    | عدد أعضاء المجموعة | رئاسة لجنة دائمة | نيابة رئيس لجنة دائمة | مقرر لجنة دائمة |
|-------|----------------------------------------|--------------------|------------------|-----------------------|-----------------|
| 1     | جبهة التحرير الوطني                    | 165                | 05               | 05                    | 05              |
| 2     | التجمع الوطني الديمقراطي               | 102                | 04               | 04                    | 04              |
| 3     | تحالف حركة مجتمع السلم                 | 34                 | 01               | 01                    | 01              |
| 4     | كتلة الأحرار                           | 30                 | 01               | 01                    | 01              |
| 5     | تجمع أمل الجزائر                       | 20                 | 01               | 01                    | 01              |
| 6     | الاتحاد من أجل النهضة والعدالة والبناء | 15                 | /                | /                     | /               |
| 7     | جبهة المستقبل                          | 14                 | /                | /                     | /               |
| 8     | القوى الاشتراكية                       | 14                 | /                | /                     | /               |
| 9     | الحركة الشعبية الجزائرية               | 13                 | /                | /                     | /               |
| 10    | حزب العمال                             | 12                 | /                | /                     | /               |
| /     | النواب غير المنتمين لأي مجموعة         | 43                 | /                | /                     | /               |
|       | <b>المجموع</b>                         | <b>462</b> نائبا   | <b>12</b>        | <b>12</b>             | <b>12</b>       |

يتضح جليا من الجدول السابق أن المجموعات البرلمانية الأكثر تمثيلا داخل المجلس الشعبي الوطني هي التي تحوز العدد الأكبر من المناصب في مكاتب اللجان الدائمة.

إن المجلس الشعبي الوطني في عهده الثامنة يضم في حقيقته 34 حزبا سياسيا، إضافة إلى عدد من النواب الأحرار، وتشكلت بذلك عشرة 10 مجموعات برلمانية داخل المجلس، لكن نجد أن خمسة 05 مجموعات برلمانية فقط تحتكر مجموع المناصب في مكاتب اللجان الدائمة، ونجد من بينها مجموعة برلمانية واحدة هي كتلة جبهة التحرير الوطني بمجموع 165 نائبا من أصل 462 نائبا بنسبة 35 % من مقاعد المجلس لكنها تحوز خمس رئاسات للجان، ونفس العدد من النواب والمقررين بنسبة تقارب 42 % من عضوية مكاتب اللجان وهو ما يقارب النصف.

<sup>1</sup> - فرئيس لجنة المالية في المغرب مثلا حسب الممارسة البرلمانية يتمتع بسلطة على باقي أعضاء اللجنة في التأثير على مسار أعمالها، وما استقر عليه العرف في المغرب في هذا الإطار، هو أن رئاسة لجنة المالية تستهوي البرلمانيين، وأن هذا المنصب يسند إلى الفريق الذي يتمتع بأكثر عدد من المقاعد البرلمانية، وعن طريقه تتم الاستعلامات وطلب المعلومات والوثائق الموجهة للحكومة. انظر: عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي، دراسة مقارنة، رسالة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، أكاد، الرباط، سنة 2003، غير منشورة، ص 107.

<sup>2</sup> - تجميع شخصي، نقلا عن الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الشعبي الوطني: [www. Ap.n.dz](http://www.Ap.n.dz)

تبقى خمس (05) مجموعات برلمانية غير ممثلة إطلاقاً داخل مكاتب اللجان رغم أنها تمثل مجتمعة 68 نائبا ونضيف إليها 43 نائبا غير منتم لأي مجموعة برلمانية، كل هؤلاء لا يمثلون في مكاتب اللجان، والأمر غير منصف في حقهم، فهناك خلل واضح في اعتماد نظام التمثيل النسبي في المجلس الشعبي الوطني بالشكل الحالي.

كان من الأجدر اعتماد الطريقة التي تسمح لأكثر عدد ممكن من الكتل البرلمانية المشاركة في تسيير اللجان الدائمة في إطار ديمقراطية تشاركية داخل المجلس الواحد، كالرجوع إلى الجلسة العامة للفصل في ذلك عن طريق التصويت على الترشيحات المقدمة أمامها، أو بأن يتم الفصل في الترشيحات لمناصب مكتب اللجنة على مستوى أعضاء اللجنة عن طريق الانتخاب.

كما يمكن أيضا حل الإشكال بزيادة أعضاء مكاتب اللجان باستحداث منصب نائب المقرر،<sup>1</sup> وبالتالي توسيع دائرة المشاركة في تسيير اللجان لتشمل المجموعات والنواب غير الممثلين داخلها، فمجموع المناصب في اللجان الدائمة اثنا عشر للمجلس هو 36 منصبا، وهو عدد قليل في مجلس يضم 462 نائبا.

والأمر لا يثار بنفس الحدة في مجلس الأمة، ففي نفس الفترة التشريعية (2017-2018) تشكلت داخله ثلاثة مجموعات برلمانية فقط، مما أتاح لها تقاسم عضوية مكاتب اللجان الدائمة بحسب تمثيلها.

أما في مجلس الشعب التونسي تونس فالأمر مشابه لنظيره الجزائري، فباستناد نظام التمثيل النسبي يضبط مكتب المجلس حصة كل كتلة نيابية من المسؤوليات في مكاتب اللجان من نفس الصنف، ويتم توزيعها على اللجان بالتشاور مع رؤساء الكتل، وفي حالة الاختلاف يسند مكتب المجلس أولوية الاختيار انطلاقاً من الكتلة التي تضم العدد الأكبر من الأعضاء، ويتم إسناد رئاسة اللجان من نفس الصنف بحسب التمثيل النسبي للكتل.

أفرزت هذه الطريقة في السنة التشريعية الرابعة لهذا المجلس عن تمثيل ست 06 كتل برلمانية من أصل ثمانية 08، وهو نسبة مقبولة، ويرجع السبب إلى أن كل لجنة يسيّر مكتبها 05 أعضاء، أي أن مجموع المناصب في اللجان الدائمة التسعة هو 45 منصبا، وهو عدد مرتفع في مجلس يضم 217 نائبا، لكن في المقابل نجد أن كتلتين ومجموعة من النواب غير المنتمين لأي كتلة بمجموع 35 نائبا ليس لهم أي تمثيل في مكاتب اللجان، والجدول التالي يوضح ذلك.

<sup>1</sup> - جاء في المادة 42 فقرة 2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "تقدم الأشغال إلى المجلس الشعبي الوطني من قبل مقرّر اللجنة، وفي حالة غيابه يعيّن رئيس اللجنة من ينوب عن المقرر." فلو اعتمد النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان الجزائري نائبا أو نائبين للمقرر بشكل رسمي، يمكن السماح بتوسيع مجال مشاركة المجموعات البرلمانية في مكاتب اللجان، ومعالجة حاسمة لمسألة غياب المقرر عن اجتماعات اللجنة، أو أثناء تقديم تقاريرها في الجلسات العامة.

**جدول رقم 09: توزيع مناصب مكاتب اللجان الدائمة في مجلس نواب الشعب التونسي بين الكتل البرلمانية في السنة التشريعية الرابعة (2017-2018)، الفترة النيابية الأولى (2014-2019).<sup>1</sup>**

| الرقم | الكتلة البرلمانية            | عدد أعضاء المجموعة | رئاسة لجنة دائمة | نيابة رئيس لجنة دائمة | مقرر لجنة دائمة | مقرر مساعد أول | مقرر مساعد ثان |
|-------|------------------------------|--------------------|------------------|-----------------------|-----------------|----------------|----------------|
| 1     | حركة النهضة                  | 68                 | 03               | 04                    | 02              | 05             | 01             |
| 2     | حركة نداء تونس               | 56                 | 02               | 00                    | 03              | 04             | 03             |
| 3     | حركة مشروع تونس              | 20                 | 01               | 01                    | 01              | 00             | 02             |
| 4     | الجهة الشعبية                | 15                 | 02               | 01                    | 01              | 00             | 01             |
| 5     | الكتلة الديمقراطية           | 12                 | 01               | 01                    | 01              | 00             | 01             |
| 6     | الاتحاد الوطني الحر          | 11                 | 00               | 02                    | 01              | 00             | 01             |
| 7     | الكتلة الوطنية               | 10                 | /                | /                     | /               | /              | /              |
| 8     | كتلة الولاء للوطن            | 10                 | /                | /                     | /               | /              | /              |
| /     | النواب غير المنتمين لأي كتلة | 15                 | /                | /                     | /               | /              | /              |
|       | المجموع                      | 217 نائبا          | 09               | 09                    | 09              | 09             | 09             |

أما البرلمان المغربي فلجانه غير معروفة لمن تؤول رئاستها، إلا رئاسة لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان في مجلس النواب فهي مضمونة للمعارضة بنص المادة 10 من الدستور المغربي الجديد، وفي المادة 62 منه اشترطت على مجلسي البرلمان في إعدادهما لنظامهما الداخلي تخصيص رئاسة لجنة أو لجتنتين للمعارضة، وهو ما سارت عليه المادة 70 فقرة من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي بأن خصصت وجوبا رئاسة لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان وبالأسبوعية لجنة مراقبة المالية العامة أخرى على الأقل للمعارضة حسب المادتين 10 و 69 من الدستور.<sup>2</sup>

بصفة عامة فمجلس النواب المغربي ينتخب رؤساء اللجان البرلمانية في جلسات عامة مخصصة حسب المادة 89 فقرة 01 من نظامه الداخلي جاء فيها، بينما ينتخب باقي أعضاء مكتب اللجنة الدائمة من أعضاء اللجنة، في نفس توقيت انتخاب رئيس اللجنة كما تشير إليه المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

والجدول التالي يبين توزيع عضوية مكاتب اللجان الدائمة على الفرق والمجموعات البرلمانية في مجلس النواب المغربي في فترة معينة.

<sup>1</sup> - تجميع شخصي بالاعتماد على الموقع الرسمي لمجلس نواب الشعب التونسي: [www.arp.tn](http://www.arp.tn) ومرصد مجلس نواب الشعب التابع لمنظمة بوصلة [www.albawsala.com](http://www.albawsala.com)

<sup>2</sup> - يتجلى منح المشرع المغربي للمعارضة تأثره بالوضع السياسي للمغرب في تلك الفترة، وأيضاً تأثره بالتعديل لسنة 2008 للدستور الفرنسي، والذي كانت مراجعته الدستورية مسكونة بهاجس إعادة تهيئة مكانة البرلمان بين المؤسسات والاكتراث بتوازن السلطات، وأيضاً بتقوية حقوق المعارضة انطلاقاً من تحسين النقاش البرلماني وتطويره وجودة التشريع.

انظر:- محمد أتركين، نظام المعارضة البرلمانية، مجلة الحقوق، سلسلة الدراسات والأبحاث، الإصدار 08، جويلية 2014، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 44.

جدول رقم 10: توزيع مناصب مكاتب اللجان الدائمة في مجلس النواب المغربي بين الفرق البرلمانية في السنة التشريعية (2017-2018) في الفترة النيابية العاشرة (2016-2021).<sup>1</sup>

| الرقم                            | الفرق البرلمانية                     | عدد أعضاء الفريق أو المجموعة | رئاسة لجنة دائمة | نائب الرئيس الأول | نائب الرئيس الثاني | نائب الرئيس الثالث | نائب الرئيس الرابع | المقرر | نائب مقرر | أمين | أمين |
|----------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------|-----------|------|------|
| 1                                | فريق العدالة والتنمية                | 125                          | 3                | 03                | 03                 | 04                 | 03                 | 03     | 03        | 03   | 03   |
| 2                                | فريق الأصالة والمعاصرة               | 104                          | 02               | 02                | 02                 | 02                 | 02                 | 02     | 02        | 01   | 03   |
| 3                                | فريق التجمع الدستوري                 | 62                           | 01               | 01                | 02                 | 01                 | 01                 | 01     | 01        | 01   | 01   |
| 4                                | الفريق الاستقلالي للوحدة والتعادلية  | 49                           | 01               | 01                | 01                 | 01                 | 01                 | 01     | 01        | 02   | /    |
| 5                                | الفريق الحركي                        | 27                           | 01               | 01                | /                  | /                  | 01                 | 01     | 01        | 01   | 01   |
| 6                                | الفريق الاشتراكي                     | 22                           | 01               | 01                | 01                 | /                  | 01                 | 01     | 01        | 01   | 01   |
| 7                                | المجموعة النيابية للتقدم والاشتراكية | 13                           | /                | /                 | /                  | /                  | /                  | /      | /         | /    | /    |
| 8                                | الحزب الاشتراكي الموحد               | 2                            | /                | /                 | /                  | /                  | /                  | /      | /         | /    | /    |
| 9                                | التقدم والاشتراكية                   | 1                            | /                | /                 | /                  | /                  | /                  | /      | /         | /    | /    |
| 10                               | الوحدة والديمقراطية                  | 1                            | /                | /                 | /                  | /                  | /                  | /      | /         | /    | /    |
| مجموع مناصب مكاتب اللجان الدائمة |                                      |                              |                  |                   |                    |                    |                    |        |           |      |      |
|                                  |                                      |                              | 09               | 09                | 09                 | 09                 | 09                 | 09     | 09        | 09   | 09   |

الواضح من الجدول أن المناصب في اللجان الدائمة تتوزعها الفرق والمجموعات البرلمانية بنوع من العدالة، فمن مجموع 07 فرق برلمانية نجد أن ستة 06 منها تتوزع رئاسات اللجان، وتتوزع باقي المناصب حسب ثقلها داخل المجلس، ولا نجد إلا مجموعة واحدة لم تمثل بأي منصب والأمر يرجع إلى اعتبارات أخرى وليس إلى تقاسم الكتل للمناصب، وهي نفس الحال بالنسبة للنواب غير المنتمين لأي فريق أو مجموعة، لكن بالعموم كثرة المناصب في مكاتب اللجان الدائمة التسعة في مجلس النواب البالغ مجموعها 54 منصبا يتيح توسيعها لتشمل الجميع أغلبية ومعارضة.

والحقيقة أن رئاسة اللجان تبقى محل تنافس بين الكتل والمجموعات والأحزاب المشكلة للمجلس، ولكن تخصيص رئاسة لجنتين للمعارضة الذي جاء به المشرع المغربي لا نجد له أساسا قانونيا متعارف عليه، بل له كل ما في الأمر أن له مبررات سياسية مبدأها الحفاظ على التوازنات داخل البرلمان،<sup>2</sup> ومحاولة جعل المعارضة شريكا في العملية التشريعية، وخاصة بمنحها رئاسة لجنة بأهمية اللجنة المكلفة بالتشريع، لكن هذا الأمر يثير السؤال التالي: هو كيف تكون المعارضة غير قابلة لبرنامج الحكومة -

<sup>1</sup> - تجميع شخصي بالاعتماد على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب المغربي: [www.chambredesrepresentants.ma](http://www.chambredesrepresentants.ma)، والموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة العلاقات مع البرلمان المغربي: [www.mcrcp.gov.ma](http://www.mcrcp.gov.ma)

<sup>2</sup> - لتقديم قراءة حول تولي رئاسات اللجان الدائمة في مجلس النواب المغربي، ربما فيه نوع من التبرير لما يدور داخل المؤسسة التشريعية المغربية من تهاجمات سياسية للحفاظ على التوازنات والامتيازات، والتي جعلت المؤسس الدستوري يمنح رئاسة لجنتين للمعارضة تقول الدكتور وفاء الفيلاي: (إن استقراء هيكل مجلس النواب خلال الولاية التشريعية الخامسة (1993-1997) يفضي إلى استنتاج الملاحظات العامة التالية حول دور النخبة ضمن هيكل المجلس: الملاحظة الأولى: استمرار نفس الأحزاب في نفس المناصب طيلة دورات المجلس مثلا: رئاسة المجلس، منصب النائب الأول والرابع والسادس والسابع والثامن، المحاسبون، رئاسة اللجان الدائمة، منصب الأمناء... فريق الحزب الوطني الديمقراطي لم يضم سوى 24 نائبا، وعلى الرغم من ذلك ترأس لجنتين من أهم اللجان وهما لجنتا الداخلية والفضاء، في حين أسندت للفريق الاستقلالي لجنتي التربية والإعلام في الوقت الذي كان يضم فريقه 51 نائبا، وهو أكثر من ضعف عدد أعضاء فريق الحزب الوطني الديمقراطي.. انظر: - وفاء الفيلاي، البرلمان في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية الخامسة من 1993-1997، مرجع سابق، ص 281.

ولهذا سميت معارضة- وفي نفس الوقت رئاستها مثل هذه اللجنة، وبالضرورة قبولها لمشاريع القوانين والاقترحات الصادرة عن الحكومة أو الأحزاب والكتل المشكلة لها ؟

بالنسبة لرئاسة اللجان ومما يساعد على تقوية دور اللجان، هو انتخاب رؤساء أكفاء قادرين على بناء شبه إجماع في الأداء عبر مختلف الأحزاب حول القرار الموضوعي، مع ضرورة أن يترأس بعض اللجان أعضاء من المعارضة، وهذا لإعطاء صبغة تشاركية في قيادة العمل البرلماني.<sup>1</sup>

يبقى من المناصب الهامة في اللجنة بل في المجلس عموما مقرر اللجنة ومساعدوه، وينتخب مقرر اللجنة ومساعدوه كباقي أعضاء مكتبها في كل تجديد لها، ويعتبر المقرر من بين الأعضاء الأكثر أهمية داخل اللجان الدائمة، ويلعب دورا مهما في التأثير على مجريات النقاش سواء في اجتماعات اللجان الدائمة أو أثناء الجلسات العامة، فهو من يتولى مهمة إعداد التقارير التي تتم على أساسها مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين، ويظهر تأثيره خاصة أثناء صياغة هذه التقارير فهو صاحب الاختصاص الوحيد في ذلك.<sup>2</sup> كما يقوم بطبع التقرير وتسليمه لمكتب المجلس الذي يوزعه على النواب قبل بداية المناقشة في الجلسات العامة، ويقوم المقرر بتلاوة التقرير في الجلسة العامة، ويمتد دوره إلى المشاركة في المناقشة ويتولى إعطاء التوضيحات الضرورية، ويحق له التدخل في أي لحظة.

ولا يقل دور المقرر في الأنظمة البرلمانية المغربية داخل اللجان عن نظيرها الفرنسي، خصوصا أثناء صياغة التقارير التي يجب أن تتضمن كل النقاشات والقرارات التي تم اتخاذها داخل اللجان وتكون التقارير موقعة باسمه إلى جانب رئيس اللجنة. ففي فرنسا يلعب المقرر دورا مهما، فهو الجهاز المحرك للمناقشة ويتم انتخابه من طرف اللجنة الدائمة، ويشترط فيه الكفاءة المهنية والتخصص.<sup>3</sup>

على خلاف الجزائر وتونس، فإن العرف المستقر عليه في الممارسة البرلمانية في المغرب هو أن مقرر لجنة المالية يتمتع باحترام كبير، ويتضح ذلك جليا من خلال اعتباره المحاور الفعلي للحكومة إلى جانب رئيس اللجنة، بل يعتبر أهم شخصية فيها على الإطلاق، يشتغل بجانبه مجموعة من المقررين الخاصين، وهم غالبا ينتمون لفرق الأغلبية باعتبار المعارضة تستفيد بشكل كبير أثناء تولي أحد أعضائها لهذا المنصب، إذ يقوم بعرض وجهات نظرهم في الجلسات العامة أثناء المناقشة، رغم رفضها من طرف الأغلبية الحزبية داخل اللجنة المختصة.<sup>4</sup>

عموما بالرغم من أهمية دور المقرر إلا أن هذا المنصب يعد أقل إقبالا من طرف البرلمانيين، فهو يتطلب تقنيات ودراية خاصة، إضافة إلى صعوبة إعداد التقارير وصياغتها، مما جعل البعض يقترح

1 - عبد الباسط محمد محسن السلمي، عوامل ضعف أداء البرلمان في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 246.  
2 - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، مرجع سابق، ص 58.  
3 - لطيفة محمودي، المرجع ذاته، ص 59.  
4 - لطيفة محمودي، المرجع ذاته، ص 59.

التخلي عن منصب المقرر الدائم وإعطاء الحرية للجان في اختيار أحد أعضائها كمقرر وتكليفه بمهمة صياغة وإعداد التقرير كلما عرض عليها نص جديد.<sup>1</sup>

في سياق المهام الموكلة لأعضاء مكتب اللجنة الدائمة، فقد تضمنت المادة 57 من نظام المستشارين حكما بغاية الأهمية في حالة رفض أحدهم أداء مهامه وخاصة في الأوقات الحرجة مما يتسبب في تعطيل عمل اللجنة أو عمل المجلس، فقد جاء في نصها أنه " عند رفض مقرر اللجنة، أو أحد أعضاء مكتب اللجنة القيام بالمهام الموكلة إليه يشعر رئيس المجلس بذلك فورا، والذي يتعين عليه اتخاذ الإجراءات الاستعجالية اللازمة لضمان استمرارية عمل اللجنة الدائمة، لا سيما عرض تقاريرها على الجلسة العامة في الوقت المحدد." وقد تظن واضعوا هذه المادة لخطورة المسألة، وهذا حتى لا يكون عمل مكتب اللجنة المرتبط بالعمل التشريعي أو شبه الرقابي رهينة أو وسيلة لعمل ابتزازي أو تسجيل موقف سياسي، وفي المقابل لم تشر إليها باقي الأنظمة الداخلية في المجالس النيابية المغربية.

بالحديث عن العضوية في اللجان الدائمة، وجبت الإشارة أن المشرع المغربي في وضعه للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان أشار إلى حالات التنافي مع العضوية في اللجنة الدائمة، وهي مسألة ذات أهمية بالغة، ويتعين على عضو المجلس التنحي التلقائي من عضوية اللجنة أو الهيئة التشريعية أو الرقابية المعنية كلما تواجد في حالة تضارب بين مصلحته الخاصة أو الفئوية والمصلحة العامة، ولرئيس المجلس، بمبادرة منه وبناء على طلب من له مصلحة، الاستفسار الكتابي للعضو المتواجد في حالة تضارب مصالح، ودعوته في حالة التأكد من هذه الواقعة إلى التنحي من عضوية اللجنة أو الهيئة المعنية،<sup>2</sup> وهذه المسألة مسكوت عنها في الأنظمة الداخلية لباقى المجالس النيابية المغربية، إلا ما يخص الأحكام التي تحت عضو المجلس للتخلي بروح المسؤولية، وتغليب المصلحة العامة.

بالحديث عن توزيع أعضاء المجالس على اللجان الدائمة، وتشكيل مكاتبها وانتخاب رؤسائها والأهمية التي يوليها المشرعون لهذه المسألة لارتباطها بالتواجد السياسي للفرق والمجموعات البرلمانية داخل هذه المجالس، وللمكانة السياسية التي يحظى بها من يشغل هذه المناصب، تنتهي دراسة تنظيم اللجان الدائمة داخل البرلمانات المغربية، ليأتي الحديث عن نظام عمل اللجان الدائمة وقواعد اشتغالها.

<sup>1</sup> - Abdelkader Habibi, Les Commissions Parlementaires au Maroc (essai d'analyse de la qualification du régime parlementaire), Mémoire pour l'obtention des DES en droit public, Rabat, 1987, P 89.

<sup>2</sup> - المادة 291 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2015، وأشارت المادة 362 من النظام الداخلي لمجلس النواب لنفس الأحكام مع اختلاف في الإجراءات الواجب اتباعها.

## المبحث الثاني

### نظام عمل اللجان الدائمة في برلمانات دول المغرب العربي

تتجلى أهمية اللجان البرلمانية في تأثيرها على الأداء البرلماني، فهي بمثابة الأجهزة داخل البرلمان التي لا تتوقف عن العمل، بحيث توصف بأنها بمثابة البرلمان الحقيقي الذي يعرف استمرارية في المناقشات وتحضير النصوص والقواعد القانونية،<sup>1</sup> وعرضها على الجلسات العامة للفصل فيها، إضافة لقيامها بمهام أخرى مسندة لها في إطار القيام بدور شبه رقابي أو في التعاون مع الحكومة.

فالبرلمان يحتاج وهو بصدد ممارسته لوظيفته الرئيسية المتمثلة في التشريع ومراقبة العمل الحكومي، إلى الاطلاع على ملفات ودراسة نصوص وقضايا، وأمام تعقد المواضيع وتقنياتها، وكثرة عدد البرلمانيين داخل الجلسة العامة، فإن اللجان الدائمة تعد الأداة الرئيسية لتمكين المجلس من التعرف على سياسة الحكومة، ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين قبل تحديد الموقف السياسي منها في الجلسة العامة،<sup>2</sup> لذا فكثر أدوار اللجان الدائمة تفرض على المشرع وضع قواعد تضبط نظام عمل اللجان.

وفي غياب التنصيب على حق اللجان الدائمة في وضع نظام داخلي خاص بها وحدها في المجالس التشريعية لدول المغرب العربي، يبقى الاختصاص معقودا للأنظمة الداخلية للمجالس لتنظيم عملها، وطريقة اشتغالها.

إن تنظيم اللجان الدائمة هو من اختصاص هذه الأنظمة الداخلية للغرف، والتي تُعد مجموعة قواعد تنظيمية تعمل على السير الداخلي للبرلمان، والأساليب المتبعة أثناء المناقشات والمداولات، وانضباط أعضائها، كما تحدد هياكله وأجهزته وطريقة اشتغالها وصلاحياتها وكذا علاقتها فيما بينها، ومع المؤسسات الأخرى سواء داخل الدولة أو خارجها.<sup>3</sup>

وضع نظام عمل اللجان الدائمة يتسم بالسهولة والفعالية في قواعد قانونية محددة، يتطلب جهدا معتبرا من المشرع ودراية كاملة بانعكاساته على واقع العمل البرلماني، وإننا نراها مسألة بغاية الأهمية، فلها تأثيرها المباشر على البرلمان، من ناحية تطوير وتفعيل الأداء البرلماني في المجالس التشريعية لدول المغرب العربي.

لهذا تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، سيتطرق فيهما إلى القواعد المنظمة للعمل داخل اللجان الدائمة (المطلب الأول)، ثم تنسيق العمل بين اللجان الدائمة (المطلب الثاني).

<sup>1</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، مرجع سابق، ص 254.

<sup>2</sup> - محمد أوراغ، اللجان البرلمانية الدائمة في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، وجدة، غير منشورة، سنة 2000، ص 06.

<sup>3</sup> - Pierre Avril, Jean Gicquel, Droit Parlementaire, op.cit, P 08.



## المطلب الأول

### القواعد المنظمة للعمل داخل اللجان الدائمة

غالبا ما يزود المشرع اللجان الدائمة للقيام بعملها بآليات ووسائل وفق الصلاحيات الممنوحة لها للقيام بدورها، وذلك حتى تضبط سير أشغالها حسب مقتضيات الحال، وإن كانت اللجان الدائمة في الأصل تخضع لنظامها الداخلي، إلا أنه في مجالس التشريع في دول المغرب العربي هذا النوع من الأنظمة الداخلية لم ير النور سابقا، وعليه يُكتفى بالأنظمة الداخلية لهذه المجالس والقوانين الناضمة للسلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية.

وإن كانت الحاجة ماسة وضرورية لنظام داخلي للجان الدائمة لتسيير أشغالها بصورة أحسن، لكن رغم ذلك فالنظام الداخلي لكل غرفة وضع قواعد تنظم سير أشغالها، ومنحها مجموعة من الوسائل والتقنيات التي تسهل لها طريقة عملها وعقد اجتماعاتها، مع وضع آليات وشروط تنظم عقد جلساتها، بمناسبة ما يحيله عليها مكتب المجلس من مسائل ومواضيع تدخل في دائرة اختصاصها.

لذا سيتناول (الفرع الأول) انعقاد اجتماعات اللجان الدائمة، وفي (الفرع الثاني) الشروط المتعلقة باجتماعات اللجان الدائمة.

### الفرع الأول: انعقاد اجتماعات اللجنة الدائمة

تعتبر اللجان الدائمة هيئات داخلية تعمل طيلة الفترة التشريعية، وهي تقوم بممارسة اختصاصاتها بصفة دائمة ونشاطها يتواصل بين الدورات البرلمانية، إن اقتضى الأمر ذلك، وهي أجهزة متخصصة، باعتبار كل لجنة مختصة في فحص ودراسة مشاريع ومقترحات القوانين التي تدخل في إطار محدد لنشاط الدولة،<sup>1</sup> وتغطي منه ميادين قانونية تشمل قطاعات وزارية محددة.

المجالس النيابية المغربية إن كانت تعمل بمبدأ الدورات النيابية في السنة الواحدة، والتي لا تخرج عن إطار أن تكون دورة واحدة طويلة في السنة مدتها عشرة أشهر كما هو الحال في الجزائر وفي تونس، أو تكون لها دورتان في السنة، دورة خريفية ودورة ربيعية مدة كل دورة أربعة أشهر كما هو الحال في المغرب، إلا أن اللجان فيها دائمة الاشتغال، فهي تعمل طيلة السنة، وحتى في عطلة البرلمان حسب الاقتضاء؛ إنها تعقد اجتماعاتها بمناسبة إحالة نصوص تشريعية عليها لتقوم بفحصها ودراستها، أو بناء على جدول أعمالها الذي سطرته وحددت فيه تواريخ اجتماعاتها، لذا نجد مثلا أن المشرع المغربي اشترط على مكتب اللجان الدائمة لمجلس النواب المغربي عقد اجتماعات دورية، وذلك مرة واحدة على

<sup>1</sup> - Mohamed Karami, La Fonction Législative en Droit Marocain, op.cit, P 117.

الأقل في الشهر وهذا لضبط جدول أعمالها وتنظيمه، وفق مقتضيات محددة مع تضمينه على حسب النشاط المحال على اللجنة. لذا في (الفقرة الأولى) من هذا الفرع سنتناول دعوة اللجنة الدائمة للاجتماع، و(الفقرة الثانية) نتكلم عن مدى إلزامية حضور اجتماعات اللجنة الدائمة، أما (الفقرة الثالثة) فنتناقش إمكانية حضور غير أعضاء اللجنة لاجتماعاتها.

### الفقرة الأولى: دعوة اللجنة الدائمة للاجتماع

تتداول اللجان الدائمة، في إطار مجال اختصاصها، حول مشاريع أو اقتراحات القوانين المحالة عليها من قبل رئيس المجلس وحول كل المسائل المحالة عليها، أو تلك التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمالها، حيث يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجان الدائمة جميع المشاريع أو الاقتراحات التي تدخل في إطار اختصاصاتها، مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها، وفي المقابل ينص النظام الداخلي لمجلس الأمة على وجوب السرعة في القيام بهذا الإجراء من طرف رئيس مجلس الأمة.<sup>1</sup>

كما يمكن استدعاء اللجان الدائمة من أجل المداولة في الموضوع محل الدراسة، أو من أجل إبداء الرأي، إذ يمكن كل لجنة دائمة أن تطلب من مكتب المجلس عرض مشروع أو اقتراح قانون محال عليها على لجنة دائمة أخرى، لتبدي رأيها فيه حسب المادة 45 والمادة 41 من النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي فكلّف رئيس المجلس أن يحيل على اللجنة الدائمة المختصة كل مشروع أو مقترح قانون تم إيداعه لدى مكتب المجلس، وفي حالة تنازع لجنتين أو أكثر حول الاختصاص فمكتب المجلس هو الذي يفصل في المسألة، وبنفس الطريقة في مجلس المستشارين.<sup>2</sup> النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي أسند لكل لجنة دائمة دراسة ما يحيله عليها مكتب المجلس من مشاريع أو مقترحات قوانين ومواضيع تدخل في نطاق اختصاصها، كما كلفها بالنظر في المسائل التي قررت الجلسة العامة إحالتها عليها.<sup>3</sup>

إن إحالة النصوص التشريعية على اللجان الدائمة تؤدي إلى بعض الصعوبات خاصة في تحديد اللجنة المختصة، غير أنه باختلاف الأنظمة الداخلية للمجالس تقترح الحلول المختلفة لمشكلة الاختصاص، ومن بينها أنه يرجع لرئيس المجلس أو لمكتبه تعيين هذه اللجنة سواء كانت دائمة أو مؤقتة، أما مشكلة تنازع الاختصاص بين لجنتين أو أكثر سواء كان إيجابيا أو سلبيا فقد عالجته بعدة طرق، أهمها أن يضطلع مكتب المجلس حل هذا النزاع وفق ما يراه مناسبا ويفصل في النزاع بتعيين

<sup>1</sup> - المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادة 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>2</sup> - المادة 179 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 135 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>3</sup> - المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2005.

اللجنة المختصة،<sup>1</sup> أو يقترح الرئيس على المكتب تشكيل لجنة مؤقتة، أو يتم عرض مشكلة الاختصاص على المجلس ليفصل فيها برأي ملزم النفاذ.

### أولاً: الأطراف التي لها حق استدعاء اللجان الدائمة للاجتماع

يدخل استدعاء اللجان الدائمة أثناء الدورة ضمن الصلاحيات التقليدية لرئيس اللجنة، وهذا في إطار دراسة النصوص أو المسائل المحالة عليها، غير أنه يمكن استدعاء اللجان في عطلة البرلمان الجزائري، من قبل رئيس كل غرفة في إطار جدول أعمالها.<sup>2</sup>

أما في المغرب فتعقد لجان مجلس المستشارين اجتماعاتها خلال الدورات باستدعاء من طرف رؤسائها 48 ساعة قبل موعد الاجتماع، أما خارج الدورات فتستدعى من طرف رئيس مجلس المستشارين بمبادرة منه أو بطلب من الحكومة، أو رئيس اللجنة المعنية بمبادرة منه وبموافقة مكتب اللجنة، أو بطلب من ثلث أعضائها بعد استشارة مكتب اللجنة، ويمكن إخبار أعضاء اللجنة بجميع وسائل الاتصال الحديثة، وبصفة خاصة بالبريد الإلكتروني والرسائل الهاتفية، على العناوين والأرقام الموضوعة رهن إدارة اللجنة؛<sup>3</sup> أما في مجلس النواب فالإجراءات متشابهة، مع إتاحة طلب عقد الاجتماعات أيضاً لأعضاء اللجنة أو رؤساء الفرق البرلمانية من أجل دراسة موضوع يرتبط بالقطاعات التي تدخل في نطاق اختصاصها، ويوجه الطلب لرئيس اللجنة ويقرر في شأنه مكتبها قبل إحالته على رئيس المجلس.

اللجان الدائمة لمجلس نواب الشعب التونسي حسب المادة 78 لنظامه الداخلي، تعقد اجتماعاتها بعد أن يدعوها رئيسها بأي وسيلة تترك أثراً كتابياً، ويمكن أن يحل نائب رئيس اللجنة محله في حالة غيابه، ويبلغ رئيس المجلس بتاريخ انعقاد اجتماع اللجنة.

يتضمن الاستدعاء الموجه لأعضاء اللجنة جدول الأعمال، ولا يمكن تأجيل اجتماعات اللجنة إلا وفق إجراءات خاصة، فمثلاً يشترط نظام مجلس النواب المغربي لسنة 2017 في المادة 103 أن تكون مبادرة التأجيل بطلب من رئيس المجلس أو مكتب المجلس، أو بمبادرة من رئيس اللجنة أو من نصف أعضاء مكتبها، أو بطلب من نصف أعضاء اللجنة الحاضرين.

### ثانياً: توقيت اجتماعات اللجان الدائمة

تجتمع اللجان الدائمة في أغلب البرلمانات في العالم حينما لا تكون المجالس منعقدة في جلسة عامة، وهذه الإمكانية التي تعطى للجان حق الاجتماع خارج الدورة تعد مسألة إيجابية، ذلك أنها تخفف

<sup>1</sup> - لمكتب المجلس الفصل في مسألة تعيين اللجنة الدائمة المختصة، وهذا ما أقرته المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>2</sup> - المادة 39 فقرة 01 و 02 النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادة 34 فقرة 01، 02 النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.

<sup>3</sup> - المادة 60 فقرة 01، 02 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

من مهام اللجان وتمدد عملها زمنيا وتسمح لها كذلك بالدراسة المعمقة للمشاكل بعيدا عن ضغوطات الجلسات العامة.<sup>1</sup>

تجتمع اللجان الدائمة بمجرد إخطارها في برلمان الجزائر، حسب جدول زمني تصادق عليه عموما أثناء اجتماعاتها الأولى، ولا يحدد النظام الداخلي لكل من المجلسين أياما مضبوطة لعقد الاجتماعات، غير أن القاعدة المعمول بها في المجلس الشعبي الوطني تجيز اجتماع اللجان الدائمة في حالة الضرورة حين انعقاد جلسات المجلس بموافقة مكتبه؛ والأمر بالنسبة لمجلس الأمة يختلف فلا يمكن للجان الدائمة أن تجتمع عند انعقاد الجلسات العامة، إلا بغرض المداولة في مسائل أحالها عليها المجلس قصد دراسة مستعجلة؛<sup>2</sup> ويتجلى الفرق في أنه في مجلس الأمة يشترط أن ينصب اجتماع اللجنة الدائمة والتداول في هذه الحالة حول مسائل ذات طبيعة استعجالية، وأن تكون الإحالة من طرف المجلس المنعقد في جلسة عامة، ولا يشترط في ذلك موافقة مكتب المجلس.

بالنسبة لاجتماعات اللجان الدائمة في مجلس النواب المغربي، نجدها ممكنة خلال الدورات كل أيام الأسبوع، ما عدا صبيحة اليوم المخصص للأسئلة الشفوية أو أثناء انعقاد الجلسات العامة، إلا إذا أحال عليه المجلس مسائل قصد الدراسة المستعجلة،<sup>3</sup> هذا النظام لعقد جلسات اللجان توخى من خلاله المشرع المغربي تفادي وتجنب من أن تتزامن مع الجلسات العامة للمجلسين، بهدف ضمان مشاركة أعضاء البرلمان بفعالية في اللجان البرلمانية والجلسات العامة.<sup>4</sup>

تعقد اللجان الدائمة في البرلمان التونسي جلساتها خارج أوقات انعقاد الجلسات العامة إلا استثناء، للنظر في مواضيع مستعجلة أو متأكدة أو طارئة، بناء على طلب من رئيس المجلس أو الجلسة العامة.<sup>5</sup>

### الفقرة الثانية: إلزامية حضور اجتماعات اللجان الدائمة

لا تكون أعمال البرلمان صحيحة إلا باحترام الإجراءات التي تضبط أعماله، واجتماعات اللجان الدائمة من أهم الأعمال التي تدور تحت قبة البرلمان لذا فقد أحاطها المشرع بجملة من الإجراءات التي تمنح أشغالها المصادقية، ومن أهمها النصاب القانوني لصحة أعمال اللجنة ومدى ارتباطه بعامل حضور البرلمانين لهذه الاجتماعات، ومدى تصدي المشرع لمعالجة ظاهرة الغياب عن أعمال المجلس.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> - Union Interparlementaire, Le Parlement dans le Monde, op.cit, P 776.

<sup>2</sup> - المادة 39 فقرة 3 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادة 33 فقرة 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>3</sup> - المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017. المادة 61 فقرة 03، 04 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>4</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، المرجع السابق، ص ص 262، 263.

<sup>5</sup> - المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 20015.

<sup>6</sup> - المادة 116 من الدستور الجزائري بعد تعديله سنة 2016 نصت أنه " يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كليا لممارسة عهده. ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجود المشاركة الفعلية لأعضائها في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب."

## أولاً: نصاب اجتماعات اللجان الدائمة

تعقد اللجنة الدائمة في المجلس الشعبي الوطني اجتماعاتها وتتداول في المسائل المحالة عليها مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، لكن يشترط في التصويت حضور أغلبية الأعضاء، فإذا استحال ذلك تعقد جلسة ثانية في أجل 06 ساعات، ويكون الاجتماع والتصويت صحيحا بمن حضر، (وهذه شروط ذات طابع إيجابي، نظرا لكون أشغال اللجان الدائمة ذات أهمية بالغة بالنسبة لحسن سير الجلسات).<sup>1</sup>

تقع مسؤولية مراقبة النصاب على مكتب اللجنة في مجلس الأمة وخصوصا رئيسها، وتحسب الوكالات المكتوبة ضمن تعداد الحضور. (ولا تصح المناقشات و/ أو التصويت في اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 24 ساعة على الأقل بمن حضر، وفي حالة الغياب يمكن التصويت بالوكالة على أن تكون مكتوبة في حدود توكيل واحد).<sup>2</sup> فالتداول والتصويت لا يصحان إلا بحضور أغلبية أعضاء اللجنة الدائمة في مجلس الأمة، على خلاف نظيرتها في الغرفة السفلى.

أما في المغرب فقد تناول النظام الداخلي للغرفة الثانية مسألة الحضور والغياب في اللجان الدائمة في ثلاث مواد،<sup>3</sup> وأكد على وجوب حضور أعضائها لاجتماعاتها والمشاركة في أشغالها بما يتطلبه القيام بالمهمة البرلمانية على أحسن وجه ولا يقبل التغيب إلا بعذر مبرر، ولسات اللجنة تكون صحيحة بوجوب حضور الأغلبية المطلقة لأعضاء اللجنة، وفي صورة عدم توفر النصاب القانوني فيؤخر الاجتماع إلى جلسة مwalية ويعقد بمن حضر من الأعضاء، ولم يُحدد أجل لهذه الجلسة.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي نصت المادة 99 في فقرتها الأولى والثالثة منه، أن اللجان الدائمة تعقد جلساتها أثناء الدورة كل أيام الأسبوع، باستثناء صباح اليوم المخصص للأسئلة الشفوية بالجلسة العامة، ولم تتضمن أحكامه مسألة النصاب القانوني اللازم لانعقاد جلسات اللجان الدائمة، لكن أوجب على جميع أعضاء اللجنة حضور اجتماعاتها تحت طائلة العقوبة، إلا من له عذر مقبول،<sup>4</sup> وأوردت المادة 60 فقرة 05 من نظام الغرفة الثانية أنه يمكن تقديم طلب اجتماع اللجنة أو تأخيرها أو إلغاؤه بمبادرة من رئيسها، أو بطلب من أعضاء مكتبها، أو بطلب من أغلبية أعضاء اللجنة، أو بطلب من رئيسي فريقين على الأقل يودع بكتب اللجنة لدراسته، وذلك قبل 24 من موعد الاجتماع.

النصاب القانوني لصحة اجتماعات اللجان الدائمة وفق النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي هو الأغلبية المطلقة لأعضاء اللجنة، وفي صورة عدم توفر النصاب القانوني تنعقد جلساتها

<sup>1</sup> - المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000. وانظر أيضا: - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013، ص 65.

<sup>2</sup> - المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>3</sup> - المواد 64 - 66 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>4</sup> - المادة 105 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، المادتان 64، 65 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

صحيحة بعد نصف 1/2 ساعة من موعدها بمن حضر، والمشرع التونسي كان أكثر تشدد في هذه المسألة بأن ترك الموعد بين الجلستين قصيرا جدا، وهو بذلك يركز على أولوية إنجاز الأشغال المدرجة في جدول أعمال اللجنة، دون أن يربط ذلك بالغيابات أو تأثيرها على أعمال اللجنة وتعطيل العمل البرلماني. لقد أحسن المشرع الجزائري والتونسي بصفة عامة ضبط هذه المسألة، بإعطاء مدة قصيرة للمتغييبين للالتحاق بقاعة اجتماعات اللجنة وانطلاق أشغالها بمن حضر، وذلك لإعطاء جدية أكبر لعمل اللجان، وعدم تعطيل أشغالها، لما في ذلك من تأثير كبير على أداء اللجنة ومردود البرلمان، وهما بذلك يعالجان مشكلا عويصا تعاني منه مجالسهم التشريعية، وهو ظاهرة الغياب المتكرر للبرلمانيين عن الجلسات العامة واجتماعات اللجان.

### ثانيا: ظاهرة الغياب عن أعمال اللجان الدائمة

إن العدد المحدد لأعضاء اللجان الدائمة يفرض حضورهم لاجتماعاتها حتى لا تكون قاعات الاجتماع فارغة من الأعضاء القانونيين، لذلك فإنه أثناء الاجتماع يوقع أعضاء اللجنة على ورقة لإثبات الحضور،<sup>1</sup> والملاحظ عمليا هو كثرة الغيابات داخل اللجان سواء أثناء المناقشات أو حتى التصويت.

ولعل من بين الأسباب التي جعلت هذه الظاهرة تستفحل هي اللجوء إلى الوكالة المكتوبة وحتى قبول الوكالة الشفوية، كما هو الحال في مجلس الأمة الجزائري،<sup>2</sup> وإن كان اللجوء إليها مهما في بعض الأحيان لتسهيل العمل داخل اللجان في غياب النصوص التي تعالج هذه الظاهرة بصفة نهائية، وقد يكون السبب قد يرجع لقواعد النظام الداخلي، فاللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني يمكن أن تجتمع وأن تناقش مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، حسب المادة 40 من نظامه الداخلي،<sup>3</sup> فهذه المادة وكأنها تقنن غياب النواب عن اجتماعات اللجان، والتي يعتبر حضور أشغالها من صميم العمل النيابي.

والغياب لا يمس اللجان البرلمانية فحسب، بل يمس حتى الجلسات العامة أثناء المناقشات خاصة أو أثناء التصويت، والمتابع لجلسات البرلمان على التلفاز يسجل هذا بكل أسف، وهذه الظاهرة تعرفها الكثير من المجالس البرلمانية رغم تعدد وسائل إرغام أعضائها على الحضور.

ظاهرة غياب البرلمانيين عن أعمال اللجان والجلسات العامة، تعد أحد الأسباب التي تشوش على مصداقية المؤسسة البرلمانية لدى أكثر المواطنين، وتفسر من جهة ثانية أنها أحد الأسباب غير المباشرة في العزوف المتزايد عن المشاركة في الانتخابات التشريعية؛ وقد حاول المشرعون المغاربة في كثير

<sup>1</sup> - العربي بن المير، مصلحة اللجان لدى مجلس المستشارين، منشورات مجلس النواب المغربي، الرباط، سنة 2000، ص 04.  
<sup>2</sup> - الحقيقة أن الوكالة القانونية المقبولة في مجلس الأمة بتص النظام الداخلي هي الوكالات المكتوبة، غير أن الدكتور لزهاري بوزيد العضو السابق بمجلس الأمة ذكر أن الوكالة الشفوية كانت تقبل على مستوى مجلس الأمة. انظر: - لزهاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 85. غير أن الدكتور علاوة العايب قد نبهني باعتباره أمينا عاما سابقا لمجلس الأمة أن مسألة الوكالة وإن كان ينظمها أساسا القانون المدني بقواعد خاصة، إلا أنه على مستوى المجلس كانت تقبل الوكالات الممضاة من طرف أصحابها دون التشديد في هذه المسألة.  
<sup>3</sup> - المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لسنة 2000، تتعارض ضمنا مع المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي توجب على عضو البرلمان المشاركة الفعلية في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة.

من المناسبات التصدي لهذه الظاهرة بوسائل مختلفة، كاستعمال الوسائل المتطورة كالبطاقة الالكترونية لتسجيل الحضور، أو تسجيل حالات الغياب ونشرها في الجرائد الرسمية للمجالس، أو باستعمال أسلوب أشد وهو الحكم بالاستقالة من عضوية اللجنة في حالة تكرار الغياب غير المبرر، أو استعمال وسائل مادية كالإقتطاع من المنح المقدمة للبرلماني المتغيب، لكن كل هذه الأساليب لم تستطع معالجة مشكل غياب البرلمانيين من جذوره.<sup>1</sup>

الجدول الموالي يقدم فيه نسبة الحضور لأعضاء إحدى اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني، يمكن من خلالها رصد هذه الظاهرة ومدى أثرها على سير أعمال البرلمان، فنسبة الحضور في أحسن الأحوال لم تتجاوز 60%، وغالبا ما هي أقل من 40%.

جدول رقم 11: مشاركة أعضاء لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات في الفترة التشريعية الرابعة<sup>2</sup>

| نشاطات الأعضاء   |    |      |       |                  |    |       |       |                  |    |    |       |                  |    |      |       | اللجنة                                   |
|------------------|----|------|-------|------------------|----|-------|-------|------------------|----|----|-------|------------------|----|------|-------|------------------------------------------|
| دورة الخريف 1997 |    |      |       | دورة الربيع 1998 |    |       |       | دورة الخريف 1998 |    |    |       | دورة الربيع 1999 |    |      |       | لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات |
| ع                | أ  | ج    | م     | ن                | ع  | أ     | ج     | م                | ن  | ع  | أ     | ج                | م  | ن    | ن     |                                          |
| 30               | 34 | 14.5 | 48.5  | 30               | 73 | 12.33 | 39.75 | 30               | 08 | 9  | 29.17 | 30               | 20 | 17.5 | 57.85 |                                          |
| 30               | 16 | 10   | 31.75 | 30               | 05 | 15    | 50.5  | 30               | 14 | 12 | 39.72 | 30               |    |      |       |                                          |
| 30               | 16 | 10   | 31.75 | 30               | 05 | 15    | 50.5  | 30               | 14 | 12 | 39.72 | 30               |    |      |       |                                          |
| 30               | 16 | 10   | 31.75 | 30               | 05 | 15    | 50.5  | 30               | 14 | 12 | 39.72 | 30               |    |      |       |                                          |

ع أ = عدد الأعضاء ج = عدد الاجتماعات م = معدل الحضور ن = نسبة الحضور

لقد تدارك المشرع الجزائري الفراغ الذي تركه سابقا في معالجة هذه الظاهرة إذ نصت المادة 116 من التعديل الدستوري 2016، واستجابة لهذه القاعدة الدستورية صدر النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، متضمنا مجموعة من الأحكام في ذات السياق، محددة لواجبات أعضاء مجلس الأمة، ومعالجة لظاهرة غيابهم عن الأشغال البرلمانية بما فيها أعمال اللجان، فالمادة 114 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 أوجبت على عضو المجلس حضور أشغال المجلس على مستوى لجانه الدائمة وجلساته العامة، والمشاركة الفعلية فيهما، وأوجبت المادة 115 من نفس النظام على عضو اللجنة في حالة تعذر حضوره لأشغال اللجنة أن يوجه لرئيس اللجنة إخطارا، والذي بدوره يوجهه لرئيس المجلس، وحددت نفس المادة الحالات القانونية التي يعد فيها الغياب مبررا، كما لجأ النظام الداخلي الجديد لمجلس

<sup>1</sup> - نصت المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2017 أنه " إذا تغيب عضو أكثر من ثلاث اجتماعات متتالية، وبدون عذر مقبول، عن اللجنة التي ينتمي إليها خلال نفس الدورة، فإن رئيس اللجنة التي يعينها الأمر يحيط رئيس المجلس علما بتغيباته وكذا رئيس الفريق أو المجموعة التي ينتمي إليها. يتولى رئيس المجلس استفسار المستشار المعني، كما يمكنه بعد استشارة المكتب توجيه إنذار له في حالة عدم التزامه بواجب الحضور بعد ذلك. كما يعلن هذا القرار في الجلسة العامة، وينشر في الجريدة الرسمية للبرلمان، وفي وسائل التواصل الداخلية للمجلس. يتم الاقتطاع من مبلغ التعويضات الشهرية الممنوحة لعضو اللجنة بحسب عدد الأيام التي وقع خلالها التغيب بدون عذر، ويقدر الاقتطاع عن كل يوم بما يعادل نسبة التعويض البرلماني اليومي." وعلى نفس الأحكام تقريبا نصت المادتان 105 و106 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

<sup>2</sup> - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة ( 1997-2002)، الجزء الأول، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، بدون سنة نشر، ص ص 81، 82.

الأمة لاستعمال عقوبات خاصة، في حق الأعضاء المتغيبين دون مبرر للحفاظ على انتظام أعماله ودوام أشغاله سواء على مستوى اللجان.<sup>1</sup> يسجل المقرر في محاضر اللجنة حضور، غياب واعتذار أعضائها.

### الفقرة الثالثة: إمكانية حضور غير أعضاء اللجنة لاجتماعاتها

من يحق لهم حضور اجتماعات اللجان الدائمة في برلمانات المغرب العربي من غير أعضائها يمكن إجمالهم في الأشخاص الآتي ذكرهم: أعضاء الحكومة- رئيس كل غرفة ونوابه - أعضاء المجلس.

#### أولا : حضور أعضاء الحكومة

في إطار التعاون بين الحكومة والبرلمان منح المؤسس الدستوري الجزائري امتيازاً (لأعضاء الحكومة دون ممثلين عنهم، حضور أشغال اللجان، والاستماع إليهم إذا طلبوا الكلمة، دون أن يكون لهم حق التصويت).<sup>2</sup>

ولحضور الوزراء أشغال اللجان البرلمانية والاستماع لهم، قيمة علمية وسياسية وتشريعية كبيرة، وتزويد البرلمان بالمعلومات المهمة والقيمة،<sup>3</sup> إضافة إلى دورهم في تنشيط المناقشات بداخلها، فدستور المغرب 2011 نص على ذلك صراحة في المادة 67 وبإمكان الوزراء أن يستعينوا بمندوبين يعينونهم لهذا الغرض، وهو ما أشار إليه النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة 70 منه، وهو ما نصت عليه المادة 67 فقرة 4 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

المشرع التونسي في النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب في المادة 81 منه بالإضافة إلى تمكين أعضاء الحكومة أو ممثلين عنها من حضور أشغال اللجان الدائمة، فإنه تميز بفتح المجال أيضاً لإمكانية حضور ممثل عن رئاسة الجمهورية، وهو ما نراه مساعداً على تعميق فحص ودراسة النصوص المحالة عليها، وجعل العملية التشريعية بسلاسة وفي توافق تام بين البرلمان والحكومة ورئاسة الجمهورية.

المشرعون المغاربة لم يقتصروا على حضور الوزراء للمجلسين، كما فعل المشرع الدستوري الفرنسي في المادة 31 من دستور فرنسا الذي ترك لنظامي الغرفتين تنظيم وتأويل الشق المتعلق

<sup>1</sup> - أما المادة 116 من النظام الداخلي لمجلس الأمة نصت أنه إذا تغيب عضو مجلس الأمة عن أشغال اللجان الدائمة أو الجلسات العامة لثلاث (03) مرات متتالية خلال الدورة، بدون عذر مقبول، يقع تحت طائلة العقوبات التالية: يوجه إليه تنبيه كتابي، تنشر قائمة الأعضاء المتغيبين عن أشغال جلسات المجلس في الجريدة الرسمية للمناقشات، وفي الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس. تدون أسماء الأعضاء المتغيبين عن أشغال اللجان الدائمة في محاضر اجتماعات اللجنة، وتبلغ نسخة من ورقة حضور أعضاء اللجنة إلى كل من نائب الرئيس المكلف بالتشريع، ورؤساء المجموعات البرلمانية. يخصم مبلغ مالي من التعويض البرلمانية التي يتقاضاها العضو، بعدد الأيام التي تغيب فيها عن أشغال اللجان الدائمة، وأشغال الجلسات العامة. إذا تكرر غياب العضو لثلاث (03) مرات متتالية أخرى خلال الدورة نفسها بدون عذر مقبول، يحرم من الترشيح لأي منصب في أجهزة وهيئات المجلس بعنوان التجديد المقبل. تركت نفس المادة لمكتب المجلس كليات تطبيق هذه المادة.

<sup>2</sup> - المادة 151 فقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016. يوجه طلب حضور أعضاء الحكومة لأشغال اللجنة الدائمة إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة.

<sup>3</sup> Les commissions assurent l'information du parlement en procédant à des auditions dans le cadre ou en dehors de la procédure législative. - Abderrazak Naou, L'information, Élément stratégique de la gouvernance parlementaire, Gouvernance parlementaire: Quelle pratique au 21<sup>ème</sup> siècle ? Revue Marocaine d'audit et de Développement, N° 23-24, Année 2007, P 40.



باللجان، حيث نصت المادة 45 في فقرتها الأولى والثانية من النظام الداخلي للجمعية الوطنية على أن "للوزراء الحق في حضور أشغال اللجان ويتعين الاستماع إليهم إذا ما طلبوا ذلك. ويمكن لمكتب اللجنة الاستماع لأي عضو في الحكومة."

وإذا كانت الممارسة التشريعية الفرنسية قد أفرزت تأويلا خاصا للمادة 31 المشار إليها أعلاه، فقد قضى الأمر في النهاية بأن يكون الأصل هو إجراء جل المناقشات التشريعية أمام اللجان البرلمانية في غياب الوزراء المعنيين بالنصوص، وأن يصبح الأمر ماثرا للانتقاد من طرف أعضاء المجلسين في فرنسا لأن البرلمانيين بدأوا يفقدون حماسهم بسبب عدم مشاركة الحكومة في أشغال اللجان، فإن العكس هو الذي استقر عليه العرف في النظام البرلماني في دول المغرب العربي، فأعضاء مختلف اللجان في هذه البرلمانات يتمسكون بشكل قوي بضرورة حضور الوزراء لأشغال هاته الأخيرة، وقد أصبح هذا عاملا مؤثرا في كثير من الأحيان على السير العادي للجان، فتكون في معظم الحالات مضطرة لتأجيل أعمالها إذا تعذر على الوزير المعني بالنص المشاركة في أشغالها.

كما أن العرف والممارسة قضيا بأن الوزير الذي يتعذر عليه متابعة مراحل دراسة النص الذي يعنيه، يمكنه أن ينيب عنه أحد زملائه الوزراء في جميع مراحل العملية، دون أن يكون هذا الأخير ملزما بفتح نقاش مباشر مع اللجنة، حيث يصبح الدور في ذلك موكولا إلى الإطارات العليا الممثلين للقطاع الحكومي المعني بالنص، دون أن يثير ذلك أي نقاشات وانتقادات من طرف أعضاء اللجنة.

حضور الوزراء غالبا ما يكون عندما تعقد اللجنة جلساتها الأولى بمناسبة إحالة نص عليها، فإذا ما انتهت المناقشة العامة الأولى للنص والتي تتميز عادة بطابعها السياسي، يصبح بالإمكان مواصلة دراسة أي مشروع نص قانوني ولو في غياب الوزراء،<sup>1</sup> الذين قد يكون حضورهم في وقت لاحق أمرا ضروريا، من أجل إقناع أعضاء اللجنة ببعض الاختيارات السياسية، التي ربما كانت وراء سن بعض المقترحات التي تضمنها المبادرة التشريعية المعروضة.

### ثانيا: حضور رئيس المجلس ونوابه

في برلمانات كل من الجزائر والمغرب وتونس (يعتبر حضور رئيس المجلس النيابي ونوابه لأشغال اللجان الدائمة حق، غير أن لهم المشاركة في مناقشاتها دون التصويت)،<sup>2</sup> فحضورهم يعتبر إضافة مهمة، لما لمكتب المجلس من علاقات داخل المجلس وخارجه، وما يملكه من دراية بالمواضيع قبل إحالتها على اللجان. وبمفهوم المخالفة فاللجان الدائمة يحق لها أن تطلب منهم حضور جلساتها، إذا ارتأت أن حضورهم يساعد اللجنة في أداء مهامها، والغالب أن هذا الحضور مرتبط بأهمية الموضوع

<sup>1</sup> - ما استقر عليه العمل البرلماني في الجزائر أن الوزير المعني يحضر مرة واحدة أمام اللجنة المختصة لتقديم النص محل الدراسة والنقاش.

<sup>2</sup> - المادة 41 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

المعروض على اللجنة المعنية، ورئيس المجلس ونوابه بما يتمتعون به من مكانة سياسية تتيح لهم توسيع علاقاتهم مع أعضاء السلطة التنفيذية ومدراء المؤسسات والمرافق العمومية، واتجاه المنظمات المهنية والمدنية، ما يمكنهم من تقديم معلومات قيمة للجان الدائمة.

### ثالثاً: حضور أي عضو من أعضاء المجلس

حضور اجتماعات اللجان لا يقتصر على الأعضاء القانونيين، حيث بإمكان باقي أعضاء البرلمان حضور اجتماعاتها، ويتمتع أعضاء الحكومة أيضاً بنفس الحق في الحضور بالإضافة إلى موظفي البرلمان التابعين للجان والفرق،<sup>1</sup> ولكن وفق شروط حددتها الأنظمة الداخلية.

هذه الإمكانية غير متاحة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني الجزائري مطلقاً، غير أن النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري سمح (لأي عضو أن يوجه إلى مكتب المجلس طلب الإذن بالحضور لجلسات وأشغال لجنة لا ينتمي لها، وحضوره يعطيه إمكانية المشاركة في المناقشات دون حق التصويت).<sup>2</sup>

باقي المجالس النيابية في دول المغرب العربي سمح بعضها لغير عضو اللجنة الحضور والمشاركة في مناقشات اللجنة، وإبداء وجهة نظره حول الموضوع قيد الدرس وفق ما يسمح به الوقت المخصص، دون المشاركة في التصويت كما هو الحال في مجلس نواب الشعب التونسي ومجلسي النواب والمستشارين المغربيين،<sup>3</sup> وهذا يعتبر تطوراً ملموساً في أسلوب عمل اللجان الدائمة في هذه المجالس، فهو يوسع ويثري النقاش داخل اللجان، ويتيح لها الاستفادة من الخبرات الموجودة في المجلس.

أضاف المشرع التونسي في المادة 77 من النظام الداخلي للمجلس أن لكل عضو لا ينتمي إلى اللجنة حق إبداء رأيه كتابياً في أي موضوع معروض عليها، وتقديم اقتراحات في شأنه في مذكرة توجه إلى رئيس اللجنة ورئيس المجلس قبل الموعد المحدد للنظر في الموضوع المعني، وعلى رئيس اللجنة إعلام أعضاء اللجنة بها، وتستعرض اللجنة الآراء والاقتراحات الواردة في المذكرة.<sup>4</sup> إن هذه المشاركة في عمل اللجان دون حضور أشغالها، تثري عملها، وتسمح ببناء جسور التعاون بين مختلف أعضاء المجلس، وتحملهم المسؤولية بخصوص ما يعرض عليه من نصوص، وتوسيع مجال المشاركة الفعالة في الإخراج التشريعي، ولذلك أثر إيجابي على اللجان بصفة خاصة، وعلى أداء المجالس بصفة عامة.

إن السماح لأي عضو من المجلس لا ينتمي إلى اللجنة بحضور اجتماعاتها، ثم منعه من المشاركة في مناقشاتها وإبداء آرائه كما هو الحال في مجلس الأمة الجزائري يفقد الفائدة من حضوره، ويصبح حاله كحال بقية المتابعين لجلسات اللجان الدائمة في البرلمانات التي تسمح بنقل وقائعها للجمهور،

<sup>1</sup> - عثمان الزباني، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، المرجع السابق، ص 263.

<sup>2</sup> - انظر: - المادة 37 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>3</sup> - المادة 88 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 55 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014، المادة 77 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

<sup>4</sup> - المادة 77 فقرة 2 و3 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

والأحرى كان السماح لعدد معين من أعضاء مجلس بحضور اجتماعات اللجان، بالمشاركة في المناقشات وفق شروط محددة دون حق التصويت، وبالتالي الاستفادة من خبرات بعض أعضاء المجلس وإيجاد منفذ من القيد الموضوع عليهم بعدم الانتماء لأكثر من لجنة واحدة.

نشير في هذا السياق أيضا إلى إمكانية حضور رؤساء المجموعات والفرق النيابية أو ممثلي الفرق المنتدبين لهذا الغرض لأشغال اللجنة الدائمة، وتعطى لهم الأولوية في أخذ الكلمة كما هو الحال في مجلس النواب المغربي،<sup>1</sup> وإمكانية حضور هؤلاء الرؤساء أو ممثليهم لاجتماعات اللجنة غير متاحة بصفتهم تلك في باقي المجالس النيابية المغربية، فلم أن يقدموا طلباتهم كباقي الأعضاء غير المنتمين.

القاعدة أنه لموظفي المجلس التابعين للجنة المعنية حضور جلساتها تحت إشراف ومسؤولية رئيسها وهو المعمول به في كثير من المجالس النيابية ومنها البرلمانات المغربية، وأجاز النظام الداخلي لمجلس المستشارين دون غيره من أنظمة المجالس البرلمانية المغربية لموظفي المصالح التشريعية، وموظفي اللجان الدائمة الأخرى، وموظفي الفرق والمجموعات البرلمانية، حضور اجتماعات اللجان السرية بإذن صادر على التوالي من رئيس المجلس ومن رئيس اللجنة المعنية، بناء على طلب في مستهل كل دورة موقع من رئيس الفريق أو المجموعة التي ينتمون إليها.<sup>2</sup>

#### رابعا: حضور من تستدعيه اللجنة لاجتماعاتها

إضافة لمن ذكروا ولهم إمكانية حضور أشغال واجتماعات اللجان، يمكن اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري وفي إطار ممارسة أشغالها، أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها،<sup>3</sup> كما يمكن اللجنة المختصة أن تستدعي إلى اجتماعاتها مندوبا عن أصحاب اقتراح القانون أو التعديل للاستماع إليه.<sup>4</sup>

ولللجان الدائمة في البرلمان المغربي حسب نص المادة 102 من دستور المغرب لسنة 2011، أن تدعو مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية لطلب الاستماع، وذلك بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم.<sup>5</sup>

إن الإمكانية التي منحها المشرعون المغربية للجنة للسماح بحضور اجتماعاتها وأشغالها لغير أعضائها من نفس المجلس، ولرئيس المجلس أو نوابه أو رؤساء الكتل البرلمانية، أو السماح لأطراف أخرى سواء بصفتهم من ذوي الخبرة أو كل من ترى أنه يفيدها ويحمل هذه الصفة، أو من مسؤولي الإدارات

<sup>1</sup> - جاء في المادة 93 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017 أنه في اجتماعات اللجنة ( تعطى الكلمة بالأسبقية لرؤساء الفرق ورؤساء المجموعات النيابية الحاضرين، ثم لباقي ممثلي الفرق والمجموعات المنتدبين من قبلها والمسجلين لدى رئاسة اللجنة قبل الاجتماع، ثم تعطى الكلمة بعد ذلك لأعضاء اللجنة ثم لباقي أعضاء المجلس الحاضرين.)

<sup>2</sup> - المادة 67 الفقرتين 5، 6 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2014.

<sup>3</sup> - المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>4</sup> - المادة 44 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المادتان 68 فقرة 01 و 73 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>5</sup> - المادة 98 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 67 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2014.

والمؤسسات العمومية، وأيضا أعضاء الحكومة وممثليهم، يوضح جليا رغبة المشرعين في منح هذه اللجان الوسيلة التي تتيح لها القيام بأشغالها على مستوى عال من الدراية والخبرة والجودة والموضوعية، وفي ذلك قطعا أثره الإيجابي والفعال على أداء مجالسها النيابية.

### الفرع الثاني: الشروط المتعلقة باجتماعات اللجان الدائمة

في الوقت الذي تفرض فيه مجموعة قواعد على الجلسة العامة من أجل السماح لأكبر عدد من البرلمانيين بالمشاركة في المناقشات، فاللجان حرة في إدارة مناقشاتها، ولأعضائها إمكانية التدخل بحرية وبارادتهم في جلساتها بمجرد الحصول على إذن من الرئيس، وبالتالي فهناك حرية كبيرة تميز مناقشات اللجان الدائمة، فكل عضو يمكنه إبداء رأيه ويستطيع أن يتدخل في العديد من المرات.

غير أن هناك بعض القواعد والشروط التي تنظم اجتماعات اللجان الدائمة وتتعلق بسرية الاجتماعات (الفقرة الأولى) والتصويت (الفقرة الثانية) وأجال البت في النصوص (الفقرة الثالثة).

#### الفقرة الأولى: سرية اجتماعات اللجان الدائمة

تكتسي اجتماعات اللجان أهمية كبيرة على صعيد دراسة المبادرات التشريعية المحالة عليها، لما لها من أثر في الدور التشريعي للبرلمان، ولارتباطها الوثيق بالإنتاج التشريعي المسند للبرلمان، وبذلك فآثرها واضح على العمل البرلماني، غير أن هذه الاجتماعات أحاطها المشرعون المغاربة بنوع من السرية المفرطة، فأشغال اللجان ليست علنية ولكنها تنفتح شيئا فشيئا على الصحافة لإعلام الرأي العام.<sup>1</sup>

تبقى مسألة سرية جلسات اللجان محط انتقاد وتشكيك دائم من طرف الرأي العام، وتحتمل وجهين متناقضين، الأول يمكن اعتباره إيجابيا من حيث ما يترتب عنها من تأثير إيجابي على السلوك البرلماني والأداء بصفة عامة، لأنها تشكل ضمانا أكيدا لحرية أعضاء البرلمان في الانتقاد وتقديم مختلف المعطيات والمعلومات التي تدين قصور الحكومة في أدائها، خصوصا وأن إجراءات المناقشة في اللجان لا تخضع للضوابط المعمول بها أثناء الجلسات العامة، فعضو البرلمان يملك حرية التدخل وفق إرادته ورغبته وتترك له مساحات واسعة للمناقشة ولا يخضع لقيود الوقت، وهي إجراءات وعوامل محركة للسلوك وتمنح الدافعية للأداء أكثر بمعزل عن الرأي العام.

أما الجانب المتعلق بما هو سلبي فيتضمن افتقاد السلوك البرلماني والأداء للشرعية، التي تتجسد من خلال انعدام حلقة التواصل بين عضو البرلمان والرأي العام، وعدم اطلاع وسائل الإعلام على أعمال اللجان والخوض في جل نقاشاتها المستفيضة وتقديم مالها وما عليها، وقيامها بدور الكشف عن

<sup>1</sup> - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد 02، سنة 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 12.

سلوك أعضاء البرلمان وأدائهم وتقييمه وفق ما هو قائم وما يجب أن يكون، وبالتالي يجب التعامل مع سرية جلسات اللجان بنوع من النسبية.

إن ما يحدد شرعية السلوك البرلماني والأداء وشرعية البرلمان في حد ذاته في نظر الرأي العام هو درجة الشفافية في أعماله، وانفتاحه على مؤسسات المجتمع والجمهور، فلا برلمان بدون شفافية، ولا شفافية بلا حرية الدخول إلى البرلمان، والقدرة على تداول المعلومات وعلنية أعمال البرلمان.<sup>1</sup>

إن علنية أعمال وجلسات اللجان يجب أن يراعى فيها مختلف الأمور التي تدخل في مجالات قد تهدد أمن الدولة ونظامها كاستثناء، دون ترك مبدأ العلنية، لأن (مبدأ سرية جلسات اللجان قد يتناقض مع اعتبار البرلمان ممثلاً للإرادة الشعبية، فكيف للبرلمان الذي هو مفوض في ممارسة مهامه أن يحجب عن مفوضه وهو الشعب، طرق وآليات تصريف أموره والتعبير عن تطلعاته؟)<sup>2</sup>

فاجتماعات اللجان المفتوحة للعامة تتيح متابعة المناقشات الدائرة في اللجان عن قرب، والتي تهم العامة متابعتها، ويتعلم منها الجمهور أيضاً كيفية تصويت أعضاء اللجان على التشريعات وما يقولونه أثناء المناقشات، على الجانب الآخر فإن حضور العامة لاجتماعات اللجان له بعض المخاطر التي تؤثر على عمل اللجان، منها أن حضور العامة قد يمنع أعضاء اللجان من التعبير عن آرائهم وتصوراتهم بحرية تامة، أو يمنعهم من الوصول إلى حلول وسط أو توافق بينهم بمثل السهولة التي يصلون إليها في الاجتماعات المغلقة.<sup>3</sup>

يرى اتجاه أن جلسات اللجان الدائمة يجب أن تكون عمومية، لأن كل ما يتعلق بالعمل البرلماني يجب أن يتعرف عليه الجمهور، ويرى اتجاه آخر أن هذه الجلسات يجب تكون سرية وتعد عادة بصفة مغلقة وهذا الاتجاه موجود في عدة دول، وبعض الدساتير تنص على حق العامة حضور اجتماعات اللجان، مما يعطي للمواطنين والصحافة حق الحضور، وفي دول أخرى لم تنص دساتيرها على ذلك، لكن عادة ما تسمح تقاليد المجلس البرلمانية، أو اللجنة بفتح الأبواب لحضور العامة.

قد سائر مجلس نواب الشعب التونسي هذا التطور بجعل الجلسات علنية إلا إذا اشترط أغلبية أعضائها سريتها لغايات معينة،<sup>4</sup> وهذا عكس جلسات اللجان الدائمة في الجزائر فهي سرية بشكل مطلق،<sup>5</sup> وفي المغرب فهي أيضاً ليست عمومية مع بعض الاستثناءات، فتعقد اجتماعاتها في غرف مغلقة

<sup>1</sup> - علي الصاوي، مستقبل البرلمان العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2000، ص 114.

<sup>2</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، المرجع السابق، ص 264.

<sup>3</sup> - علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص 11. رابط المقال من الموقع الرسمي للبرنامج: [www.undp-pogar.org/publications/legislature/sawila/](http://www.undp-pogar.org/publications/legislature/sawila/)

<sup>4</sup> - المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015.

<sup>5</sup> - المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

بعيدة عن الجمهور والصحافة، وهي بذلك تعمل بالمبدأ التقليدي للقانون البرلماني الفرنسي،<sup>1</sup> والذي تغير بعد تعديل النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية شهر نوفمبر سنة 2014، حيث أقر في المادة 46 في فقرتها الأولى علنية أشغال اللجان.

إن سرية جلسات اللجان في مجلس المستشارين المغربي التي أقرتها المادة 61، لم تمنعها من عقد بعض منها بصفة علنية بخصوص قضايا وطنية وجهوية تستأثر باهتمام الرأي العام الوطني، وهذه القضايا لا تتعلق بالأمن الداخلي أو الخارجي للدولة، وتتم بناء على طلب معل من رئيس المجلس، أو مكتبه، أو رئيس فريق، أو من الحكومة، أو من ثلث أعضاء اللجنة، أو بمبادرة من مكتبها؛ والنظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017 في المادة 96 منه سار على نفس المنوال، بأن جعل اجتماعات اللجان الدائمة سرية، ولكن أجاز أن تكون علنية بطلب ممن ذكر باستثناء رؤساء الفرق، إذا كانت تخص موضوعا طارئا عاجلا يقتضي إلقاء الضوء عليه، أو نص تشريعي يهم شريحة واسعة من المواطنين والملمزمين، أو موضوع رقابي يستأثر باهتمام الرأي العام الوطني.

نظام مجلس النواب في المادة 111 منه ونظام مجلس المستشارين في المادة 74 منه، كسرا طوق السرية على أعمال اللجان الدائمة، حين سمحا لجميع النواب/ المستشارين بالحق في الإطلاع على أصول محاضر اجتماعات اللجان في عين المكان، وكذا على تقريرها وكل وثائقها ومستنداتها التي تبقى محفوظة لدى اللجنة، وهو ما أيده المجلس الدستوري المغربي في ملاحظاته حين أقر بعدم مخالفة مقتضيات هذه المادة للدستور، عندما أدرجت في النظام الداخلي لمجلس النواب السابق لسنة 2013.<sup>2</sup>

عموما البرلمان الجزائري جعل السرية قاعدة لعمل اللجان بدون أي استثناء وتسري حتى على محاضرها وتقاريرها، والبرلمان المغربي اعتمد مبدأ السرية ووضع لها استثناءات مهمة، لكن وجب على المشرعين الجزائري والمغربي إعادة النظر في هذه المسألة، والتقدم بخطى حقيقية مثل البرلمانات المقارنة، وكشف ما يدور داخل لجانها، وجعل العلنية أساسا والسرية استثناء.

### الفقرة الثانية: التصويت داخل اللجان الدائمة

التصويت داخل اللجان في تونس وفي المغرب يعتبر حقا شخصيا لا يمكن تفويضه، وهذا بخلاف اللجان الدائمة الفرنسية، حيث يمكن لأعضائها سواء داخل الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ من أن

<sup>1</sup> - Patrick Loquet, Les Commissions Parlementaires Permanentes de la Vème République, Presses Universitaires de France, Paris, 1981, P 40.

- ( جلسات لجان البرلمان سرية ويحدد النظام الداخلي لمجلسي البرلمان الحالات والضوابط التي يمكن أن تتخذ فيها اللجان بصفة علنية.) نص المادة 68 فقرة 03 من دستور المغرب لسنة 2011.

<sup>2</sup> - المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2013، ملاحظات المجلس الدستوري حول هذه المادة حسب القرار رقم 2013-924 بشأنها: "حيث إن ما تضمنته هذه المادة من مقتضيات تتعلق بمحتويات التقارير المنجزة بشأن المواضيع التي تدرس داخل اللجان ونشرها، ليس فيه ما يخالف الدستور مع مراعاة عدم الإخلال بالصيغة السرية الواجبة كأصل عام لاجتماعات تلك اللجان طبقا للفقرة الثالثة من الفصل 68 من الدستور." انظر: - قرار المجلس الدستوري رقم رقم 2013-924 المؤرخ في 22 أوت 2013، بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 للدستور، الرباط، المملكة المغربية، منشور في الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة الدستورية.

يفوضوا هذا الحق لغيرهم من أعضاء اللجنة، وهو ما تأثر به المشرع الجزائري فيبقى التصويت في اللجان شخصيا من حيث المبدأ، لكن يجيزه القانون بالوكالة في حدود توكيل مكتوب واحد.<sup>1</sup>

منع استعمال الوكالة الذي أقره الدستور المغربي والدستور التونسي نرى أنه الأقدر على إلزام أعضاء اللجان بالحضور لأشغال اللجان ومحاربة ظاهرة التغيب عن جلساتها، (فالتصويت حق شخصي للبرلماني، فينبغي أن يباشر هذا الإجراء وفقا لمبادئ التمعن والتبصر، من أجل صدور تشريع لخدمة الصالح العام؛ وتقييم صدق عملية التصويت ينبغي أن يقاس بمدى الحرية الممنوحة للبرلماني لمباشرة هذا الحق الدستوري، أي أن يصوت البرلماني دون أن يكون عرضة لأي نوع من أنواع الضغط).<sup>2</sup>

ويتخذ نظام التصويت في اللجان أشكالا مختلفة، باستعمال صناديق الاقتراع، أو يمكن التصويت مغلقا إذا طلب ذلك أحد الفرق باللجنة المعنية، كما أن عملية التصويت تقتضي وجود وتوافر النصاب القانوني، الذي هو الأغلبية، على أن يجري التصويت في الجلسة الموالية مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين في حالة عدم توفر هذه الأغلبية عند التصويت الأول.<sup>3</sup>

تعددت طرق التصويت، فقد يكون إما علانية برفع الأيدي، أو الوقوف، أو استعمال الجهاز المعد لذلك، أو سريا باستعمال صناديق الاقتراع، والنظام الداخلي لمجلس النواب المغربي في المادة 157 فقرة 01 منه حدد نمط التصويت بأن " يكون التصويت علنيا برفع اليد أو بواسطة الجهاز الإلكتروني المعد لذلك، غير أن التصويت يكون سريا إذا تعلق الأمر بتعيينات شخصية".

في البرلمان الجزائري لا يوجد تقييد بالنسبة لأسلوب التصويت داخل اللجان، فالأمر اختياري حسب القراءة الظاهرية للأنظمة الداخلية، إلا أنه يمكن أن يسري على جلسات اللجان القاعدة العامة للتصويت في الجلسات العامة، والتي يقرها مكتب كل غرفة، وهي لا تخرج عن ثلاثة أنماط حددها القانون وهي التصويت برفع الأيدي في الاقتراع العام، التصويت بالمناداة الاسمية، أو بالاقتراع السري،<sup>4</sup> أما في الواقع (فالتصويت في اللجان الدائمة بالبرلمان الجزائري يتم برفع اليد).<sup>5</sup> وبإمكان اللجان الدائمة استعمال الوسائل التقنية الحديثة في التصويت -في حال توفرها- والتي تعتبر وجها من أوجه الاقتراع السري.

والحقيقة أن طرق ضبط النصاب والتصويت المعتمدة في البرلمان الجزائري، وخاصة بالنسبة للجلسات العامة، لم يتم تغييرها رغم التطور التكنولوجي الذي تستغله البرلمانات المقارنة، وهو ما يسبب

<sup>1</sup> - الدستور التونسي في المادة 61 منه نص صراحة أن (التصويت في مجلس نواب الشعب شخصي ولا يمكن تفويضه)، و نص الدستور المغربي في المادة 60 أيضا منه على نفس المقترضات.

<sup>2</sup> - نعمان محمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 1999، ص ص 212، 213.

<sup>3</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، مرجع سابق، ص ص 264، 265.

<sup>4</sup> - المادتين 30، 31 على التوالي من القانون العضوي رقم 16-12

<sup>5</sup> - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 51.

تأخرا في عمليات المصادقة على المواد والنصوص التي قيد الدراسة، ويعرقل سلاسة العمل البرلماني، ويؤثر على أدائه بصفة عامة،<sup>1</sup> وعلى الرغم من توفر هذه الوسائل على مستوى المجالس النيابية إلا أنها لا تستغل بشكل دائم وسليم، ويتم الاستعاضة عنها بالوسيلة التقليدية وهي التصويت برفع الأيدي.

### الفقرة الثالثة: آجال البت في النصوص المحالة على اللجان الدائمة

يعتبر وضع مدة زمنية لعمل اللجنة الدائمة ذا أهمية كبيرة لسير عمل البرلمان، ويعكس جديته والتزامه في أداء مهامه الدستورية، لأن اشتراط المدة التي تستلزمها دراسة النصوص والمبادرات التشريعية، يضمن وتيرة وسلاسة العمل التشريعي، فالمشرع الجزائري ألزم اللجنة الدائمة أن تنهي أشغالها الأولية وتقدم تقريرها التمهيدي في أجل أقصاه شهران (02)، تحسب من تاريخ تكليفها بدراسة النص المحال عليها، وهذا تحت طائلة تسجيل النص في جدول الأعمال للمجلس بطلب من الحكومة، وموافقة مكتب المجلس في حال انتهاء الأجل من دون استكمال دراسته.<sup>2</sup>

تتقلص مدة الشهرين الممنوحة للجنة المالية على مستوى كل غرفة حين دراستها لمشروع قانون المالية، فالدستور حدد للبرلمان مدة 75 يوما لإتمام دراسة المشروع، تحسب من تاريخ إيداعه من طرف الحكومة إلى آخر إجراء وهو مصادقة مجلس الأمة،<sup>3</sup> حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على المشروع في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه، ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه 20 يوما وفي حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 08 أيام للبت في شأنه، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر.<sup>4</sup>

في المغرب لم تكن الأعمال التشريعية للجان البرلمانية خلال الولايات التشريعية السالفة وإلى حدود الفترة التشريعية الرابعة (1984-1992) محددة بآجال، مما نتج عنه تأخير المناقشات وكذا البت في مشاريع النصوص القانونية المرتبطة بها.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - (إن ما يميز جلسات التصويت على النص القانوني هو توفر النصاب لتصح عملية التصويت، وهذه أكبر معاناة بالنسبة للإداريين المشرفين على تنظيم عقد الجلسات فإذا كانت مثلاً جلسة التصويت مبرمجة لتبدأ في الساعة 9 و30 دقيقة صباحاً فإن بدايتها الفعلية تكون ما بين الساعة 11 صباحاً والساعة منتصف النهار، أي يتأخر يفوق ساعة ونصف ساعة إلى غاية توفر العدد المطلوب قانوناً من النواب ليصبح التصويت. وخلال هذا التأخر يقوم الإداريون عدة مرات بتعداد النواب الحاضرين داخل قاعة الجلسات وخارجها بينما وهنا الأمر الغريب توجد في قاعة الجلسات تجهيزات إلكترونية تم تركيبها سنة 1997 تمكن في أقل من دقيقة من تبيان الحضور على الشاشات المركبة في القاعة بمجرد قيام كل نائب حاضراً بالضغط على زر متوفر أمام مقعده. هذه التجهيزات الإلكترونية الحديثة لم يتم استعمالها منذ أن وضعت بالرغم من تكلفتها العالية.) انظر:

- مراد بولعراف (موظف سابق بالمجلس الشعبي الوطني)، العمل التشريعي في المجلس الشعبي الوطني، الجزء الثاني، جريدة أخبار اليوم، الصادرة بتاريخ أول أوت 2015، الجزائر.

<sup>2</sup> - المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-12.

<sup>3</sup> - المادة 138 فقرة 09 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>4</sup> - المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12.

<sup>5</sup> - محمد بوعزيز، القانون البرلماني المغربي (مسطرة التشريع)، مطبعة فضالة، الرباط، سنة 2006، ص 164.



لقد تدرج المشرع المغربي في تقليص آجال بت اللجنة الدائمة في مشاريع واقتراحات القوانين المعروضة عليها فور التوصل بها، ففي النظامين الداخليين للمجلسين لسنة 1994 كان يتعين البت فيه في أجل أقصاه 06 أشهر من تاريخ الإحالة، وتم تقليص المدة من 06 أشهر في النظامين الداخليين لمجلس المستشارين وللمجلس النواب لسنة 1998 إلى 03 أشهر لتكون جاهزة لعرضها في الجلسة العامة مع الاحتفاظ بنفس المقتضيات الأخرى التي وردت في النصوص السابقة، على أن ذلك سيكون سببا في تحفيز مختلف اللجان البرلمانية على الإسراع بالبت في مشاريع النصوص المحالة إليها.<sup>1</sup>

وفي النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004 في المادة 100 منه تم تحديد مدة النظر في النصوص المعروضة على اللجان في أجل أقصاه 60 يوما، وفي حالة تجاوز المدة المحددة يرفع رئيس اللجنة تقريراً إلى رئيس المجلس يشعره بأسباب التأخير، ويقترح عليه الأجل الذي يراه مناسباً لإنهاء دراسة النص على أن لا يتجاوز ثلاثين (30) يوما، وهو ما استقر عليه العمل به وفق النظامين الداخليين الحاليين،<sup>2</sup> غير أن الممارسة أثبتت أن رؤساء اللجان الدائمة لم يسبق لأي منهم أن رفع تقريراً إلى رئيس المجلس المعني يشعره بالأسباب التي كانت وراء تأخير أي نص.<sup>3</sup>

أما في تونس فالأمر تقديري يخضع للتشاور، بين مكتب المجلس ومكتب اللجنة لتحديد آجال استكمال دراسة النصوص المحالة عليها، وفق مقتضيات المادة 89 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي، لهذا نجد أن المدة التي تستغرقها اللجان لدراسة النصوص تختلف حسب نوعية النصوص والظروف المحيطة به وأيضاً كثافة العمل التشريعي المسند للجنة وغيرها من الأسباب،<sup>4</sup> غير أن المادة 64 فقرة 02 أكدت أنه لا يعرض مشروع القانون الأساسي (العضوي) على مداولة الجلسة العامة بمجلس نواب الشعب إلا بعدما يمضي 15 يوما من إحالته على اللجنة المختصة.

وباستكمال الحديث عن آجال البت في النصوص المحالة على اللجان الدائمة، نكون أنهيينا آخر الشروط المتعلقة باجتماعات اللجان الدائمة في الدول محل الدراسة، لننتقل بعدها إلى دراسة نقطة مهمة لها تأثيرها على العمل البرلماني، تتعلق بتنسيق العمل بين اللجان الدائمة، وهذا في المطلب الموالي.

<sup>1</sup> - محمد بوعزيز، المرجع ذاته، ص 167.

<sup>2</sup> - المادة 183 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والمادة 189 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>3</sup> - محمد بوعزيز، المرجع ذاته، ص 167.

<sup>4</sup> - أحيل مشروع القانون الأساسي المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة رقم 55-2014 على لجنة الحقوق والحريات بمجلس نواب الشعب التونسي بتاريخ 18 أوت 2015، وأنهت أشغالها وأنجزت تقريرها بتاريخ 23 فيفري 2016 أي بما يقارب الستة 06 أشهر من العمل، في المقابل أحيل شهر أبريل 2016 على لجنة التشريع العام مشروع قانون يتعلق بنزع الملكية من أجل المصلحة العمومية رقم 80-2016 وانطلقت اللجنة في أشغالها بتاريخ 27 أبريل 2016، وأنهت أشغالها وأنجزت تقريرها الذي قدمته بتاريخ 05 جوان 2016، أي بما يقارب الشهرين وعشرة أيام.

انظر: - تقرير لجنة الحقوق والحريات حول مشروع القانون الأساسي المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة رقم 55-2014، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس نواب الشعب التونسي.

- تقرير لجنة التشريع العام حول مشروع قانون يتعلق بنزع الملكية من أجل المصلحة العمومية رقم 80-2016، بتاريخ جوان 2016، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس نواب الشعب التونسي.

## المطلب الثاني

### تنسيق العمل بين اللجان الدائمة

غالبا ما تثير إحالة النصوص التشريعية على اللجان بعض الصعوبات، خاصة في تحديد اللجنة المختصة، وفي بعض المجالس النيابية يرجع الفصل في هذه المسألة لرئيس المجلس أو مكتبه، فيتم تعيين اللجنة الدائمة المختصة، وفي حالة النزاع بين لجنتين أو أكثر يتم اقتراح إسناد الموضوع إلى لجنة دائمة أو يتم اقتراح لجنة مؤقتة، وإذا تم رفض هذا الاقتراح تعرض مشكلة الاختصاص على المجلس.<sup>1</sup> وقد عرفت البرلمانات المغربية في أنظمتها الداخلية السابقة، وفي مراحل متتالية معالجة مسألة الاختصاص بين اللجان الدائمة وفق طرق وأساليب تقترب مما ذكر.

إن المرحلة الأولية من العملية التشريعية والتي تتم داخل اللجان البرلمانية الدائمة، أوجدت نوعا من التنسيق فيما بين هذه الأخيرة، ذلك أن اللجنة الدائمة التي يحال عليها النص لأول مرة لا تحتكر لوحدها دراسته، بل يمكنها أن تتعاون مع لجنة أخرى أو عدة لجان في المجلس الواحد.

هذا التعاون والتشارك بين اللجان يفرضه تعقد المسائل والقضايا المطروحة على اللجنة الدائمة، ففي حالات معينة تعجز لجنة واحدة عن الإحاطة بالموضوع لوحدها، مما يحتم عليها استشارة اللجان الأخرى لها صلة به، بحكم امتداد فروع الموضوع وتشعبه ليشمل عدة قطاعات.

أما في إطار المجلسين، فهناك تنسيق آخر يتم بين اللجان الدائمة والتي لها نفس الاختصاص، أو تتضمن في اختصاصاتها قطاعات مشتركة بينها، فتنشئ لجانا تسمى اللجان المتساوية الأعضاء، أو تسمى باللجان المختلطة أو اللجان المشتركة، ويرتبط سبب إنشائها عند تعذر الاتفاق بين المجلسين حول نص معروض عليهما للفصل فيه.

لذا سيتطرق هذا المطلب للأنشطة المشتركة بين اللجان الدائمة للمجلس الواحد (الفرع الأول)، ثم يخصص الكلام عن اللجان المختلطة بين المجلسين واللجان المتساوية الأعضاء (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: الأنشطة المشتركة بين اللجان الدائمة للمجلس الواحد

في إطار أداء فعال للبرلمان بواسطة اللجان الدائمة في مجال التشريع، وحتى يصدر القانون مستوفيا لكل شروط الجودة والإتقان، من ناحية بناء أحكامه وانسجامه مع بقية النصوص القانونية

<sup>1</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، مرجع سابق، ص 256. انظر : المادة 181 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2004، والمادة 210 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 1998 في ظل دستور المغرب لسنة 1996 .

السارية المفعول، وتقليل الطعن بعدم دستورية هذه النصوص،<sup>1</sup> أمكن للجان الدائمة على مستوى المجلس الواحد طلب الاستشارة من بعضها البعض حول النصوص التي تقع تحت طائلة اختصاصها، أي عند إحالة النص المعروض على لجنة أخرى لإبداء رأيها فيه (الفقرة الأولى)، وعند دراسة مشروع قانون المالية من طرف لجنة المالية ومشاركة باقي اللجان في هذه المسألة (الفقرة الثانية)، وأيضا هناك إمكانية أن تقوم اللجان بالتنسيق بينها بعقد جلسات حول قضايا ذات شأن مشترك (الفقرة الثالثة).

### الفقرة الأولى: إبداء الرأي أو طلب الاستشارة بين اللجان الدائمة

على الرغم من الإشكالات التي تطرح على مستوى الاختصاص في البرلمان في بعض الأحيان، فإن اللجان غالبا ما تقوم بأدوار تنسيقية، ومهام تعاونية فيما بينها من أجل القيام بعملها التشريعي، سواء على مستوى لجان المجلس الواحد أو لجان المجلسين.

لقد أقر النظام الداخلي للبرلمان المغربي حالتين للتعاون بين لجان المجلس الواحد وهما: أولا عند الإحالة إلى لجنة لإبداء رأيها، ثم عند دراسة مشروع قانون المالية من قبل اللجنة الدائمة المختصة، لكن إذا رأت لجنة أخرى أنها مختصة لأجل النظر في كل أو جزء من المشروع أو المقترح، فيمكن لها أن تطلب الإحالة لإبداء رأيها، وبالتالي لتقدم ملاحظاتها بخصوصه.<sup>2</sup>

إن فتح المناقشات العامة حول مشروع نص ما أمام اللجنة المختصة لا يحول دون قيام لجنة برلمانية أخرى بالتعبير عن رغبتها في إبداء رأيها حوله، سواء بشكل جزئي أو كلي،<sup>3</sup> فإبداء الرأي حول مشروع نص ما يتم بعد استشارة مكتب المجلس، الذي يرسل المشروع للجنة الثانية، والتي يخول لها أن ترسل رأيا مكتوبا للجنة التي أحيل عليها النص، أو تبعث لها بمقرر عنها أو بعض أعضائها، لبيان رأيها في الموضوع. والذي استقر عليه الأمر في ممارسة في البرلمان المغربي سابقا، هو أن تقوم اللجنة المطلوب رأيها بعقد اجتماع مستقل لها تستدعي من أجله الوزير المعني بدراسة النص قصد إعطاء بيانات حوله، والإجابة عن تساؤلات واستفسارات أعضائها، ويحضر هذا الاجتماع مقرر اللجنة المعنية المحال عليها النص لدراسته.<sup>4</sup>

وإن كان البرلمان التونسي أغفل مسألة التنسيق بين لجان المجلس الواحد في نظامه الداخلي الحالي، وتراجع عنها شيئا ما المشرع المغربي حاليا، فآلية استشارة اللجان لبعضها البعض أصبحت

<sup>1</sup> - الدور الرئيسي للجان البرلمانية في العملية التشريعية هام وحيوي، لقيامها بدراسة الموضوع المعروض عليها من كافة جوانبه الواقعية والدستورية؛ ويرى البعض إن إنشاء كل مجلس نيابي لجنة خاصة منفصلة هي "لجنة الشؤون الدستورية" تقوم بفحص النصوص المعروضة على اللجان الدائمة الأخرى، يكون من أهم اختصاصاتها مدى مطابقتها للدستور، لتجنب كثرة الطعون بعدم الدستورية وكثرة الأحكام الصادرة عن القضاء الدستوري. انظر في ذلك:- عبد الحميد محجوب السقعان محمد، اللجان البرلمانية، رسالة دكتوراه، الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، بدون سنة مناقشة، غير منشورة، ص ص 270-278.

<sup>2</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، مرجع سابق، ص 256.

<sup>3</sup> - المادة 45 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>4</sup> - محمود امكيتير، دور اللجان الدائمة في العمل البرلماني، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المغرب، السنة الجامعية 2007-2008، غير منشورة، ص 44.

فعالة مع ترسيخ الممارسات البرلمانية في الجزائر وفي المغرب، وكثيرا ما تلجأ إليها اللجان بدل إثارة تنازع الاختصاص بغرض سحب مشروع معين من لجنة ما وتحويله إليها.

لذا استقر الاتجاه بتفادي دخول اللجان في خلاف فيما بينها من أجل دراسة نص قانوني ما، وللجنة الدائمة المطلوب رأيها في شأن نص ما دراسته قبل انعقاد الجلسة العامة وتقديم رأيها واقتراحاتها، ودمج رأيها في تقرير اللجنة المختصة بالموضوع، ويرفع للمجلس للفصل النهائي فيه. ورغم ذلك فإن مثل هذا الحديث يظل في الحقيقة نظريا لا ارتباط له بالممارسة، ذلك أن اللجان البرلمانية لم تتمكن بعد كمؤسسات من ترسيخ تقاليد، تجعلها لا تتردد في المطالبة بممارسة اختصاصاتها كاملة، فطلب إبداء الرأي الذي تم إثارته مازال يرتبط أكثر بالأشخاص خاصة رؤساء اللجان.

### الفقرة الثانية: التنسيق بين اللجان الدائمة عند دراسة مشروع قانون المالية

يتفرد برلمان المغرب حاليا عن برلمانات الجزائر وتونس بميزة خاصة عند عرض الحكومة مشروع قانون المالية السنوي، حيث يودع لدى مكتب مجلس النواب وتعد لأجله جلسة عامة مشتركة بين مجلس النواب ومجلس المستشارين وفق مقتضيات المادة 68 من الدستور المغربي الحالي، وتبقى لمجلس النواب الأسبقية في دراسة المشروع والتصويت عليه.<sup>1</sup>

كما يتفرد البرلمان المغربي وبوجود نوع آخر من التنسيق بين اللجان الدائمة على مستوى المجلس الواحد عند دراسة مشروع قانون المالية، ذلك أن إحالة هذا الأخير يتم إلى لجنة المالية والتنمية الاقتصادية في مجلس النواب وإلى لجنة المالية والتجهيزات والتخطيط والتنمية في مجلس المستشارين. أما اللجان الأخرى فهي تدرس مشاريع الميزانيات الفرعية للوزارات التي ترتبط باختصاصاتها، وتقوم بعد ذلك بتقديم تقرير خاص، وتدمج التقارير الجزئية في التقرير العام الذي ترفعه لجنة المالية إلى المجلس، وهي بذلك تقوم بدراسة أفقية لمشاريع الميزانيات المرتبطة بدائرة اختصاصاتها، في حين تقوم لجنة المالية بدراسة عمودية لمجموع التوصيات والمقررات التي تقدمها باقي اللجان.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - في دستور 1996 المغربي لم يشر إلى وجوب عقد جلسة عامة تضم المجلسين عند عرض مشروع قانون المالية، لكن نظامي المجلسين آنذاك وفق مقتضيات (المادة 125، والمادة 255 على التوالي) قد قررا بشكل صريح ما يفيد أن يعقد كل مجلس جلسة خاصة تقدم فيها الحكومة مشروع قانون المالية قبل إحالته على اللجنة المختصة، وهو ما أثار انتقاد بعض الأساتذة والباحثين عندما اعتبروا إلى أن هذا الأمر لا يجد له مبرر لغيب أي سند قانوني يجيز ذلك، بالإضافة إلى غياب مقتضيات شبيهة في نظامي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بفرنسا. وربما يعود السبب وراء تبني ذلك لمرحلة معينة من تاريخ التشريع المغربي، حيث لم يكن البرلمان فيها يعرف نشاطا تشريعا مكثفا، فقد كانت عندما تبادر الحكومة إلى إيداع مشروع قانون المالية للسنة يتم توظيف ذلك سياسيا في جلسة عمومية، ما دامت مقتضيات المشروع تتضمن الخطوط العريضة للسياسة العامة للحكومة خلال السنة في مختلف المجالات. أما في الظروف الحالية خاصة وأن نفس التقديم يعاد أمام اللجنة المعنية بدراسة المشروع، فإنه لم يعد هناك ما يبرر الإبقاء على هذه الإجراءات، خاصة أن مشروع القانون المالي للسنة يظل في آخر المطاف مجرد مبادرة تشريعية لفها الدستور بضمانات متميزة، بالإضافة إلى أن المشروع لم يعد يثير نفس الاهتمام لدى الفاعلين البرلمانيين كما كان الشأن من قبل بالمقارنة مع ما أصبح يعرض على البرلمان من نصوص أخرى ذات طبيعة تشريعية متميزة أصبحت تستأثر باهتمام البرلمانيين بشكل أكبر.

<sup>2</sup> - محمد بوعزيز، القانون البرلماني المغربي (مسطرة التشريع)، مرجع سابق، ص 161.  
<sup>2</sup> - عبد القادر تيعلاتي، المالية العامة، الجزء الأول (قانون الميزانية)، منشورات المعهد المالي للدراسات القانونية والجبائية والتطبيقية، الرباط، سنة 1995، ص 205.

يناقش مشروع المالية في مرحلته الأولى داخل اللجان البرلمانية المختصة وهي لجنة المالية، بينما يبقى دور اللجان النيابية الأخرى مقتصرًا على دراسة الميزانيات الفرعية للوزارات التي لها صلة باختصاصها.<sup>1</sup> تفصيل دراسة مشروع قانون المالية في البرلمان المغربي يكون على مستوى اللجنة الدائمة المختصة بالمالية، ثم على مستوى اللجان الدائمة الأخرى.

### أولاً: مشروع قانون المالية على مستوى لجنة المالية

تتولى لجنة المالية دراسة مشروع القانون المالي، ويمكن لكل لجنة أخرى أن تنتدب عضواً للمشاركة بصفة استشارية لا تقريرية في أشغال لجنة المالية عند دراسة مقتضيات القانون المالي، ويتعين على مقرر لجنة المالية أن يشير في تقريره إلى حضور وملاحظات الأعضاء المنتدبين من طرف اللجان الدائمة بصفاتهم الاستشارية،<sup>2</sup> كما يجوز لمقرر لجنة المالية أن يستدعي عضو اللجنة المعنية بالميزانية المعروضة للدراسة، ويجب أن يتضمن التقرير جميع ملاحظات الأعضاء المدعويين.

تبدأ في لجنة المالية المناقشة العامة ومناقشة مواد المشروع في ضوء العرضين المقدمين من طرف وزير المالية في الجلسة العامة للمجلس وأمام لجنة المالية نفسها، إضافة إلى المذكرة التقديمية والتقرير الاقتصادي والمالي حول الأوضاع الاقتصادية والمالية وآفاق تطورها، بالنسبة للمدى القصير والمتوسط المرفقين بالمشروع المذكور.

وفي إطار المناقشة العامة يطرح النواب أو المستشارون ملاحظاتهم وتساؤلاتهم واقتراحاتهم، بخصوص مختلف جوانب مشروع القانون المالي، ويتولى وزير المالية الإجابة عن القضايا العامة والسياسية وبعض القضايا الأخرى التي سيتم التعمق فيها خلال مناقشة مواد المشروع، في حين يقوم مساعدو الوزير بتقديم بيانات مدققة لمختلف تلك الجوانب، وموضحة لجميع التدابير الواردة في المشروع، وللنواب أو المستشارين أن يطلبوا من الحكومة كل وثيقة لها صلة ببنود هذا المشروع لم يتم إيداعها ضمن المرفقات.<sup>3</sup>

أما في إطار المناقشة التفصيلية لمواد المشروع، فإن اللجنة المعنية تناقش بحضور وزير المالية كل مادة على حدى، حيث يبدي النواب آراءهم بخصوص مقتضيات كل مادة، ثم يقدم وزير المالية التوضيحات والشروحات المتعلقة بها وبعدها تنتقل اللجنة إلى دراسة المادة المالية وهكذا، كما تقوم الفرق والمجموعات النيابية بتقديم اقتراحات التعديلات التي ترى ضرورة الأخذ بها، قصد تحسين وإغناء المشروع المقدم من طرف الحكومة، ويحضر مقررو اللجان الدائمة وجوبا عند تقديم التعديلات،

<sup>1</sup> - منصور عسو، قانون الميزانية العامة، مطبعة دار النشر المغربية، عين السبع، الدار البيضاء، سنة 2005، ص 90.  
<sup>2</sup> - المادة 213 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس النواب 2017، المادة 218 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014،  
<sup>3</sup> - المادة 212 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 216 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2014.

ويتحتم على مقرر لجنة المالية أن يشير في تقريره إلى ملاحظاتهم.<sup>1</sup> تختتم لجنة المالية أشغالها بالتصويت على التعديلات المقترحة واحدا تلو الآخر، وعلى مواد المشروع مادة مادة، ثم على المشروع برمته.<sup>2</sup>

### ثانيا: مشروع قانون المالية على مستوى اللجان الدائمة الأخرى

تناط بكل لجنة من اللجان الدائمة التي يتكون منها المجلس، مسؤولية دراسة مشاريع الميزانيات الفرعية للوزارات التي ترتبط باختصاصاتها، بموازاة مع أعمال لجنة المالية، ويتوجب على كل وزير تقديم ميزانية القطاع الذي يسيره أمام اللجنة المختصة كما يتعين عليه أن يضع لدى رئاسة اللجنة وبحسب أعضائها ملفا يتضمن على وجه التحديد ما يلي: - مشروع الميزانية الفرعية بكل تفاصيلها في مجالي التسيير والتجهيز - التقديم الكتابي للميزانية - الوثائق والبيانات التي توضح مقتضيات الميزانية وبندوها - الوثائق والبيانات التي يطلبها النواب/ المستشارون بخصوص بند أو مقتضى في الميزانية الفرعية،<sup>3</sup> ومناقشة النواب للميزانية الفرعية تنطلق بمناقشة عامة للميزانية وسياسة الحكومة المرتبطة بالقطاع موضوع الميزانية الفرعية، تتلوها مناقشة أبواب الميزانية ومقتضياتها التفصيلية. ويقوم الوزير المعني بالإجابة على ملاحظات واستفسارات النواب.

وهكذا فإذا كانت كل لجنة من لجان البرلمان بمجلسيه تتكفل بدراسة جزء من مشروع الميزانية الذي يهم دائرة اختصاصها، فإنها تقدم تقريرا خاصا وتدمج التقارير الجزئية في التقرير العام الذي ترفعه لجنة المالية إلى المجلس، وهي بذلك تقوم بدراسة أفقية لمشاريع الميزانيات المرتبطة بدائرة اختصاصاتها. في حين تقوم لجنة المالية بدراسة عمودية لمجموع التوصيات والمقررات التي تقدمها باقي اللجان،<sup>4</sup> مع وجوب التنبيه إلى أن اللجان الدائمة الأخرى لا يمكنها أن تصوت على الميزانيات الفرعية إلا بعد أن يتم التصويت في لجنة المالية على الموارد والنفقات العامة.

الحقيقة أن الأهمية التي يوليها المشرع المغربي لدراسة قانون المالية وإشراكه جميع اللجان الدائمة في دراسة المشروع، وهذا المستوى المتعدد من الفحص والدراسة والتمحيص في اللجان الدائمة، والديناميكية والفعالية التي تضيفها هذه الدراسة المتشعبة والمتأنية، تعطي للبرلمان مصداقية كبيرة أمام الأحزاب والمجتمع المدني والرأي العام على جدية العمل التشريعي داخله، ويبرز حرصه على إقرار قانون ميزانية الدولة تشارك فيه جميع الفعاليات على مستوى البرلمان وبصفة جماعية على مستوى جميع لجانه، كل ذلك يعكس مصداقية البرلمان والتأثير الحقيقي لهذه اللجان في عملها على تفعيل دوره، ورفع مستوى أداء البرلمان التشريعي، من ناحية جودة التشريع ونوعيته، وإتقان إخراجها، وتفادي النقائص في حال إسناد قانون يمثل أهمية قانون المالية إلى لجنة واحدة.

<sup>1</sup> - المادة 157 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2013.

<sup>2</sup> - منصور عسو، قانون الميزانية العامة، مرجع سابق، ص 91.

<sup>3</sup> - المادة 216 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 221 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>4</sup> - عبد القادر تيعلاطي، المالية العامة، الجزء الأول (قانون الميزانية)، مرجع سابق، ص 205.

الأسلوب المتبع في البرلمان المغربي عند دراسة مشروع قانون المالية جدير بأن تتبعه باقي برلمانات دول المغرب العربي وفق خصوصياتها وخصوصيات المجالس النيابية المشكلة لبرلماناتها، فالأنظمة الداخلية الحالية التي تسند دراسة مشروع هام بحجم قانون المالية السنوي للجنة واحدة تجعلها تحت ضغط كبير، لأنها ملزمة بإنجازه في أجال محددة غالبا ما تكون قصيرة، نظرا لكثرة المواد والفصول التي يحويها مشروع قانون المالية وتشعبها.<sup>1</sup> إن الغاية من تقليد النموذج المغربي في دراسة قانون المالية على مستوى اللجان الدائمة، هي تحسين الأداء البرلماني، وتطوير مخرجات ونوعية الإنتاج التشريعي لهذه المجالس.

### الفقرة الثالثة: الاجتماعات المشتركة للجان الدائمة في المجلس الواحد

بخلاف البرلمان الجزائري والتونسي، سمح المشرع المغربي في المادة 68 في الفقرة 07 من الدستور للجان الدائمة للبرلمان أن تعقد اجتماعات مشتركة، للاستماع إلى بيانات تتعلق بقضايا تكتسي طابعا وطنيا هاما.

فحسب المادة 104 من النظام الداخلي الحالي لمجلس النواب المغربي فإنه "لرئيس المجلس إما بمبادرة منه أو بطلب من رؤساء الفرق أو المجموعات البرلمانية أن يأذن في اجتماع مشترك بين لجنتين أو أكثر من اللجان الدائمة للمجلس، وفي هذه الحالة يرأس الاجتماع رئيس المجلس أو أحد نوابه، وساعده رؤساء اللجان المعنية." وهذا النص قريب من نص المادة 62 من نظام مجلس المستشارين مع اختلاف بسيط في بعض المقترضيات. فالاجتماع المشترك بين لجان المجلس الواحد، لا يخرج عن الإطار الذي حددته المادة السالفة من الدستور المغربي، وهي الاستماع إلى بيانات تتعلق بقضايا تكتسي طابعا وطنيا هاما، وإن كان النظامان الداخليان لم يحددا نوع هذه البيانات ولا مصدرها، وأيضا لم يبينا الجهة التي لها امتياز القول بأن هذا الموضوع أو هذه القضية لها طابعها الوطني الهام.

تبقى عبارة "بيانات تتعلق بقضايا تكتسي طابعا وطنيا هاما" التي استعملها الدستور المغربي فضفاضة، وكان الأجدر توضيح هذه المسألة وتحديد معناها ومجالها ولو على سبيل المثال لا الحصر. غير أن منح رئاسة هذه الجلسات المشتركة لرئيس المجلس بمساعدة رؤساء اللجان المشاركة، يعطي للجلسة الأهمية التي تستحقها من ناحية مضمونها أو إجراءات انعقادها.

إن تنسيق العمل بين لجان المجلس الواحد تبرز أهميته من خلال ما أشرنا إليه من تطوير العمل التشريعي وتحسين جودته ومخرجاته، ونرى أن التنسيق الجيد الذي أقره المشرع الجزائري بين لجان

<sup>1</sup> - منحت المادة 138 من الدستور في فقرتها 9 و10 للبرلمان الجزائري مدة 75 يوما للمصادقة على قانون المالية من تاريخ إيداعه، وإذا انقضت المدة من دون مصادقة البرلمان، فلرئيس الجمهورية أن يصدر مشروع الحكومة بأمر.

الدائمة،<sup>1</sup> إضافة إلى الطرق التي يعتمدها البرلمان المغربي في عقد الاجتماعات المشتركة بين اللجان، كقيلة بأن ترتقي بالجهد البرلماني في المجلس الواحد على الأقل، إلى مستوى من الفعالية والأداء التشريعي يقارب مثيلاتها من المجالس النيابية العريقة.

بنهاية الكلام عن الأنشطة المشتركة بين اللجان الدائمة للمجلس الواحد في هذا الفرع، يمكن الحديث عن الأنشطة المشتركة بين اللجان الدائمة للمجلسين في الفرع الموالي.

## الفرع الثاني: الأنشطة المشتركة بين اللجان الدائمة للمجلسين

يمكن التفريق بين نوعين من الاجتماعات المشتركة بين لجان الغرفتين من ناحية الموضوع، فهناك لجان اجتماعات مشتركة أساس موضوعها التشريع كما هو الحال في البرلمان الجزائري، وسببها عدم اتفاق غرفتي البرلمان حول النص المعروض عليهما، وهذا نظرا لاستبعاد نظام الذهاب والإياب المعمول به في كثير من برلمانات الدول التي تعتمد الثنائية.

والنوع الثاني من هذه اللجان المشتركة يكون موضوعه قضايا أخرى بعيدة عن الخلاف حول نص تشريعي كما هو الحال في برلمان المغرب، والذي لا يعرف النوع الأول نظرا لاعتماده على نظام الذهاب والإياب للنص بطريقة خاصة ويعود لمجلس النواب التصويت على النص النهائي،<sup>2</sup> أما البرلمان التونسي فهو لا يعرف اللجان المشتركة من هذا النوع لسبب بسيط، فهو مكون من غرفة واحدة، وسيتم شرح هذه الأنشطة المشتركة بين اللجان الدائمة للمجلسين في الفقرتين الموالتين.

### الفقرة الأولى: الاجتماعات المشتركة بين لجان الغرفتين بسبب خلاف تشريعي

سعى لجودة الصياغة والتشريع في البرلمان البيكاميرالي، تمر المبادرة بالتشريع على الغرفتين ويتم دراستها بتأني وتمعن، وتفتح حولها المناقشات وتقدم التعديلات، ثم يتم التصويت والمصادقة على النص الواحد المتفق عليه، غير أنه في حالات عديدة يتوقف النص عند الغرفة الثانية ولا يحدث التوافق نتيجة اختلاف الصياغة، أو عدم الاقتناع ببعض الأحكام في مضمون المبادرة، أو إدراج تعديلات على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى، (فالعلاقة الواحدة قد تقدم تعديلات لا توافق عليها الغرفة الأخرى والعكس صحيح، وبالتالي تطرح مسألة كيفية حل هذا الخلاف)،<sup>3</sup> وقد عهدت بعض الدساتير لحل هذه الإشكالات لنظام "الذهاب والإياب" بين المجلسين، بنوعيه، النظام المفتوح والذي يسمح بتنقل

<sup>1</sup> - لم ينص النظام الداخلي لمجلس الأمة ولا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على الاجتماعات المشتركة بين لجانها الدائمة، لكنهما حسب المادتين 53، و49 منهما على التوالي، استحدثا هيئة الرؤساء والتي تتكون من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة، وتختص تحت سلطة الرئيس بالمهام التالية: إعداد جدول أعمال الدورة العادية للمجلس، تحضير الدورة العادية للمجلس وتقييمها، تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها، تنظيم أشغال الجلسات العامة للمجلس، وهي تجتمع بطلب من الرئيس كلما اقتضى الأمر ذلك.

<sup>2</sup> - انظر المادتين 168، 169 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة 84 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

<sup>3</sup> - لزهاري بوزيد، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، مجلس الأمة، الجزائر، ص 37.



النص بين المجلسين دون توقف حتى تحل جميع الخلافات والوصول نص توافقي، أو النظام المقيد الذي يعهد إلى غرفة معينة سلطة الفصل إذا استمر الخلاف بعد تنقل النص بين الغرفتين لعدد مرات محددة، كما هو حال البرلمان الفرنسي<sup>1</sup> والبرلمان المغربي.

المؤسس الدستوري الجزائري منذ التعديل الدستوري سنة 1996، وإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، عالج مسألة وقوع خلاف تشريعي بينهما حول نص معين، باستبعاد نظام "الذهاب والإياب" بين المجلسين،<sup>2</sup> وإسناد الأمر إلى لجنة مشتركة بينهما سماها "اللجنة المتساوية الأعضاء" مهمتها حل الخلاف التشريعي بينهما، وتقديم نص توافقي للمصادقة عليه.

لقد نظمت المادتان 137 و 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مسألة دراسة المبادرات المحالة على البرلمان، وبيّنت الفقرات من 05 إلى 08 من نفس المادة مسألة وقوع خلاف تشريعي بين الغرفتين، وطريقة معالجته عن طريق "اللجنة المتساوية الأعضاء" ودور الحكومة في ذلك؛ لذا سيأتي الحديث عن تشكيلها، وإجراءات عملها، ونتائج عملها في النقاط الموالية.

#### أولاً: تشكيل اللجنة المشتركة بسبب خلاف تشريعي

لقد ضبط المشرع الجزائري في تعديله الدستوري الأخير لسنة 2016، والقانون العضوي رقم 12-16 المتعلق بالعمل البرلماني وعلاقته بالحكومة، مسألة تنظيم هذه اللجنة من ناحية التشكيل والأجال، على خلاف ما كان عليه الأمر في التعديل الدستوري لسنة 1996 والقانون العضوي رقم 99-02 الملغى، فحالياً تتدخل الحكومة بين غرفتي البرلمان في دراسة النصوص المعروض عليها، حيث منحها الدستور الحق في أن تعرض على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى لمناقشته والمصادقة عليه،<sup>3</sup> وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، أيضاً تتدخل الحكومة بأن يطلب

<sup>1</sup> - في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان الفرنسي حول نص ما، يعاد إلى الغرفة التي درسته لإعادة النظر فيه، وإعطائها فرصة لتصحيحه من خلال قراءتين أو بعد قراءة واحدة في حالة الاستعجال، وهذا ما يعبر عنه بنظام الذهاب والإياب المقيد "Navette des Lois"، فإن لم يتم تدارك مواطن الخلاف فيه، تشكل لجنة مختلطة (مشتركة) متساوية الأعضاء "CMP Commission Mixte Paritaire"، مكونة من 07 نواب و07 من أعضاء مجلس الشيوخ مهمتها اقتراح نص موحد حول الحكام الخلافية يعرض على الغرفتين لإقراره.

انظر: - علاوة العايب، العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة، مرجع سابق، ص 58. يذهب الأستاذ مسعود شيهوب مؤيداً لنظرية المؤسس الدستوري الجزائري، بقوله: (الدستور الجزائري يذهب في اتجاه أكثر عقلانية، لأنه ينص على حق رئيس الحكومة (الوزير الأول) في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لمجرد حدوث حالة الخلاف الأولى والوحيدة). انظر: - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مرجع سابق، ص 13.

<sup>2</sup> - يرى الدكتور لزهاري بوزيد (أن الفقرة الأولى من المادة 120 من التعديل الدستوري 1996 توحى للوهلة الأولى بأن الدستور يسمح بنظام الذهاب والإياب بين غرفتي البرلمان، لكن الفقرة الثانية من نفس المادة توضح الأمر. وبالتالي الفقرتان معا تغلقان الباب على نظام الذهاب والإياب). انظر: - لزهاري بوزيد، المرجع نفسه، ص 40.

<sup>3</sup> - المادة 42 من القانون العضوي رقم 12-16 تنص على أن "يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون 10 أيام، ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقاً بنسخة من ذات النص". وهذه المادة تخالف في مقتضياتها للمادة 138 فقرة 03 من التعديل الدستوري التي تجعل من يعرض النص المصوت عليه على الغرفة الأخرى هو الحكومة، وليس بإرساله مباشرة من رئيس الغرفة التي صوتت على النص إلى الغرفة الأخرى، حيث تنص "تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه". ونطرح سؤالاً كيف مرت المادة 42 من القانون العضوي دون فحص لمحتواها ومطابقتها مع نص المادة 138 فقرة 03 أثناء مطابقة المجلس الدستوري لمدى دستورية القانون العضوي رقم 12-16 في رأيه رقم 04/ر.ق.ع/م.د/16 المؤرخ في 11 أوت 2016 ؟ =

الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوما، من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه 15 يوما؛ غير أنه في حالة دراسة قانون المالية وفي وجود خلاف بين غرفتي البرلمان حول بعض أحكامه، فقد قيد المؤسس الدستوري عملها في أجل ثمانية (08) أيام وليس لها أن تتعدها.

لم يوضح الدستور الجزائري في تعديله الأخير، كيفية تشكيل هذه اللجنة وترك التفاصيل للقانون العضوي والأنظمة الداخلية، فحددت المادة 89 من القانون العضوي رقم 16-12 عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة 10 أعضاء، يضاف إليهم إلى 05 أعضاء احتياطيين.<sup>1</sup>

تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء يتوجب أن تراعي مجموعة من المعايير حسب المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة وهي:

1. مكتبتا المجلسين لهما سلطة تعيين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، مع الإبقاء على حصة اللجنة الدائمة المختصة بقوة القانون، ويراعي مكتب مجلس الأمة الاتفاق مع المجموعات البرلمانية والأخذ بمبدأ التمثيل النسبي، بينما سلطة مكتب المجلس الشعبي الوطني في تعيين ممثلي المجلس في اللجنة، ليس عليها أي قيد من هذا النوع.

2. لكل لجنة دائمة مختصة بالنص محل الخلاف في كل مجلس 05 أعضاء على الأقل من بينهم رئيسها من مجموع أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، ويشترط أن تكون لهم الدراية الكافية بالنقاط محل الخلاف التشريعي.

3. يعرض مكتب مجلس الأمة قائمة ممثليه العشرة في اللجنة مع الخمسة الاحتياطيين في الجلسة العامة للموافقة عليها، وهذا الإجراء ليس موجودا أصلا على مستوى المجلس الشعبي الوطني حسب نظامه الداخلي لسنة 2000.

4. يراعي مكتبتا المجلسين الأجل القصيرة التي حددها الدستور لعمل اللجنة المتساوية الأعضاء، وبالتالي وجوب الإسراع بتحديد قائمة أعضائها في مدة أقصاها 15 يوما من تاريخ استدعاء الحكومة للجنة، للسماح لها بالانطلاق في أشغالها، وأجل تشكيل اللجنة يتقلص كثيرا في حال الخلاف بالنسبة لقانون المالية.

انظر: - رأي المجلس الدستوري رقم 04/ ر.ق.ع.م.د/ 16 المؤرخ في 11 أوت 2016، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016.

<sup>1</sup> - المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والمادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000. الحقيقة أن المادة 89 من القانون العضوي 16-12 لم تشر إطلاقا إلى الأعضاء الاحتياطيين.

5. أشار الأستاذ "الطاهر خويضر" إلى معيار آخر يرتبط بتواجد أعضاء اللجنة وحضورهم (فغالبا ما يدرج في هذه اللجان أعضاء مجلس الأمة المتواجدين في العاصمة).<sup>1</sup> والظاهر أن الغاية من ذلك هو تسهيل التواصل بين أعضاء اللجنة وتقليل الغياب عن أعمالها.

كل هذه المعايير الغاية منها في تقديرنا (تسهيل مهمة اللجنة للوصول إلى نص موحد حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف في أقصر وقت).<sup>2</sup>

بتشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء تجتمع في أجل 15 يوما من تاريخ تبليغ الطلب لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الاختلاف، وذلك بالتنسيق بين مكثبي المجلسين، واشترط القانون العضوي أن يعقد الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء بدعوة من أكبر أعضائها سنا، وتنتخب مكثبا لها من بين أعضائها يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقررين اثنين.<sup>3</sup> والمعمول به في ممارسة البرلمان الجزائري أن يتم تقاسم هذه المناصب بين أعضاء المجلسين، حفاظا على توازن التمثيل داخل اللجنة. وليحافظ المشرع أيضا على هذا التوازن بين المجلسين، أوجب في المادة 90 من القانون العضوي أن تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء بشأن كل نص قانوني، بالتداول، إما في مقر المجلس الشعبي الوطني، وإما في مقر مجلس الأمة.

#### ثانيا: إجراءات عمل اللجنة المشتركة بسبب خلاف تشريعي

يتخلل عمل اللجنة المشتركة القيام ببعض الإجراءات المهمة لتحقيق الغاية من وجودها، تضمنتها النصوص القانونية المتفرقة بين الدستور والقانون العضوي رقم 16-12 الناظم لعلاقات الحكومة بالبرلمان، وكذلك النظامين الداخليين لكل من غرفتي البرلمان، ويمكن أن نوجزها في ما يلي:

##### 1- حصر طلب اجتماع اللجنة المشتركة بيد الوزير الأول:

ينحصر استدعاء اللجنة المشتركة المختصة بحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان الجزائري بيد السلطة التنفيذية، وبالتحديد لدى الوزير الأول، وهذا حسب الفقرة الرابعة من المادة 138 من الدستور الجزائري، ويتم استدعاؤها في أجل 15 يوما من وقوع الخلاف. ويوجه طلب الاجتماع لرئيسي الغرفتين، وتجتمع اللجنة وجوبا خلال 15 يوما الموالية لتاريخ تبليغ الطلب، ويترأس أول اجتماع الأكبر سنا، وتنتخب فيه مكتبها، وتمنح اللجنة مدة أقصاها 15 يوما تعقد فيها اجتماعاتها وتتداول للفصل في الخلاف.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، أبريل 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص 91.

<sup>2</sup> - انظر: مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، مجلس الأمة، الجزائر، ص 33.

<sup>3</sup> - المادة 91 من القانون العضوي رقم 16-12.

<sup>4</sup> - المادة 88، والمادة 91 من القانون العضوي 16-12.

لقد منح المؤسس الدستوري صلاحية برلمانية خالصة للسلطة التنفيذية، بحصره استدعاء اللجنة المشتركة بسبب خلاف تشريعي للوزير الأول دون مبرر قانوني واضح، رغم أنه امتياز يتقرر أصلا للسلطة التشريعية، (فهو جزء من صلاحيات السلطة التشريعية الذي ينتقل إلى السلطة التنفيذية)<sup>1</sup> وكان بالإمكان ترك استدعاء اللجنة بنفس الإجراءات للتنسيق بين رئيسي المجلسين، مع ضرورة إشعار الحكومة بذلك.

لقد عالج التعديل الدستوري الأخير الآجال الملزمة لدعوة الوزير الأول للجنة للانعقاد، وأيضا آجال فصلها في النقاط محل الخلاف، وقد تسبب سكوت المشرع سابقا عن هاتين المسألتين في تعطيل كثير من النصوص القانونية، فاللجنة المتساوية الأعضاء التي ينبغي عليها الفصل في نقاط الخلاف المتصل بالقانون المتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان، لم يتم استدعاؤها إلا بعد سنتين من رفض مجلس الأمة للنص.<sup>2</sup>

## 2- إجراءات الحضور والتصويت في اللجنة المشتركة بسبب خلاف تشريعي:

يستدعي الوزير الأول أعضاء اللجنة وفق الإجراءات المحددة قانونا، وتعد أول اجتماع لها برئاسة العضو الأكبر سنا، ويجوز حضور الوزير المعني بالنص، أو من ينوبه من الوزراء، وتنطلق أشغال اللجنة وفق الكيفيات المعهودة في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي يعقد بها الاجتماع.<sup>3</sup>

تباشر اللجنة عملها بدراسة النقاط محل الخلاف بين الغرفتين دون سواها، ويفتح مجال النقاش والتداول بخصوصها، ولها أن تطلب من رئيس الغرفة المنعقد فيها اجتماع اللجنة الاستماع لأي شخص ترى أنه مفيد لأشغالها. وللوصول إلى فض الخلاف بشكل نهائي يتم التصويت،<sup>4</sup> الذي لم يحدد القانون نوعه ولا أسلوبه،<sup>5</sup> فلم ينص القانون العضوي ولا الأنظمة الداخلية بصفة عامة على قواعد تنظم بشكل دقيق أشغالها، أو إمكانية اعتمادها على نظام داخلي خاص بها لتنظيم عملها.

## ثالثا: نتائج عمل اللجنة المشتركة بسبب خلاف تشريعي

يدور النقاش والمداولات بين أعضاء اللجنة والوزير المعني حول المسائل التي حول النقاط والأحكام محل الخلاف بين غرفتي البرلمان دون سواها، فاللجنة ملزمة قانونا ووفق جدول أعمالها باقتراح نص حول الحكم أو الأحكام التي لم يتوافق عليها المجلسان.

<sup>1</sup> - الطاهر خويضر، مرجع سابق، ص 93.

<sup>2</sup> - الطاهر خويضر، المرجع ذاته، ص 93.

<sup>3</sup> - المادة 91 من القانون العضوي رقم 16-12.

<sup>4</sup> - وفي رأي الأستاذ بوزيد لزهاري: (لا بد من التفكير في نظام داخلي للجنة ليحدد كيفية التصويت، وأسلوب التصويت السري). انظر: - بوزيد

لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مقال سابق، ص 45.

<sup>5</sup> - لا تخرج أنماط التصويت عن ثلاثة أنماط حددها القانون العضوي رقم 16-12 في المادة 30-31 وهي: التصويت برفع الأيدي في الاقتراع العام، التصويت بالمناداة الاسمية، أو بالاقتراع السري.

وتعد اللجنة إثر ذلك تقريرها تضمنه اقتراحها واستنتاجاتها، ويسلم لرئيس الغرفة المنعقد بها اجتماعات اللجنة، والذي بدوره يسلمه للوزير الأول. تعرض الحكومة النص المقترح على المجلس الشعبي الوطني وبعد التصويت عليه يعرض على مجلس الأمة للمصادقة ويرفع الخلاف نهائيا. في حالة عدم الاتفاق على ما قدمته اللجنة واستمرار الخلاف، (تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا بالنص الذي قدمته اللجنة، وإذا تعذر عليه ذلك يأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه؛ و يسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني).<sup>1</sup> كل هذه الإجراءات كان يمكن ترك تسويتها بين الغرفتين فهو من اختصاصها دون تدخل السلطة التنفيذية.

إن الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان من نتائج نظام الثنائية البرلمانية، وحل الخلاف باقتراح نص الصلح عن طريق لجنة مشتركة بينهما يعتبر مخرجا ملائما، لكنها في الجزائر أخذت نوعا من التعقيد بإدخال الحكومة في مجمل الخطوات والإجراءات التي تنظم هذه العملية التشريعية البحتة، وكان بالإمكان حصرها بيد رئيسي الغرفتين مع شرط إعلام الحكومة.

منذ الأخذ بالنظام البيكاميرالي في الجزائر واعتماد اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف التشريعي بين الغرفتين، اعترضت البرلمان صعوبات كثيرة اضطرت المؤسس الدستوري إلى تغيير الإجراءات المتعلقة بها، لكنها لم تخرج عن سيطرة الحكومة على مقتضياتها، ولم تستطع هذه اللجان القيام بدورها بل لم تستطع حتى الاجتماع أصلا في بعض الأحيان، ما انعكس سلبا على أداء البرلمان وأبانت عجزه في عدة مرات بعدم القدرة على حل خلافات تشريعية، بعضها يبدو بسيطا مرتبطا بالصياغة، وعلى رأي بعض الأساتذة والذين نشاطهم الرأي يتعين إدراج نظام الذهاب والإياب،<sup>2</sup> والذي أثبت فعاليته في عدة أنظمة مقارنة.

في الفترة التشريعية السابعة (2012-2017) لم يعرف البرلمان الجزائري تشكيل أية لجنة متساوية الأعضاء لعدم وجود أي خلاف تشريعي بين غرفتي البرلمان، ولكن في فترات أخرى أنشأ مجموعة قليلة من اللجان المتساوية الأعضاء لدراسة بعض الخلافات بين الغرفتين؛ فمثلا في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002 أنشأ خمس لجان مشتركة لحل الخلافات التشريعية، والجدول الموالي يوضح الصورة أكثر، حيث بالإمكان حساب فارق المدة بين تحفظ مجلس الأمة واستدعاء اللجنة، والمواد المتحفظ عليها من النصوص محل الدراسة، ونتائج عمل اللجنة:

<sup>1</sup> - الفقرة 8 من المادة 138 من الدستور الجزائري. المواد 95، 96، 97 من القانون العضوي رقم 12-16.

<sup>2</sup> - الطاهر خويضر، المرجع ذاته، ص 97.

**جدول رقم 12: بعض النصوص التي استلزمت تشكيل لجان متساوية الأعضاء ونتائج أعمالها على مستوى البرلمان الجزائري**

| نص القانون محل الخلاف                                                                           | تاريخ مصادقة المجلس | النقاط المتحفظ عليها                                      | تاريخ استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء | نتائج عمل اللجنة                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| نص المبادرة المتعلق بالطاقة                                                                     | 24 نوفمبر 1998      | مضمون المادة 41                                           | 12 جوان 1999                           | تغيير عبارة (رسم خاص) بعبارة (رسم يحدده التشريع)                                                                                       |
| نص القانون الأساسي لعضو البرلمان                                                                | 01 أوت 1998         | التحفظ على المواد:<br>25-24-16-07-04<br>43-42-38-33-32-31 | 08 أوت 2000                            | الإبقاء على المواد: 4، 7، 16، 24، 25، 32، 38 كما صوتت عليها الغرفة الأولى. إعادة صياغة وتعديل المواد: 31-33-42 دون غيرها. <sup>1</sup> |
| نص القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي                                                      | 13 جانفي 1999       | التحفظ على خمس مواد: 24-27-34-35-40                       | 15 جانفي 2003                          | إلغاء المواد: 34-35-40 إعادة صياغة المادتين: 27-24                                                                                     |
| نص القانون المعدل والمتمم للقانون رقم 83-14 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي | 20 جويلية 1999      | التحفظ على المادة 03                                      | 19 أفريل 2003                          | الإبقاء على المادة 03 وإضافة فقرة لها. <sup>2</sup>                                                                                    |
| نص القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء                                                | 11 ديسمبر 1999      | التحفظ على خمس مواد: 117-74-32-19-01                      | 03 سبتمبر 2002                         | إلغاء مادة واحدة                                                                                                                       |

حسب الجدول، فإن نتائج عمل هذه اللجان المتساوية الأعضاء لم تخرج عن: (إلغاء 04 مواد - تعديل 08 مواد وذلك بحذف كلمة أو تدقيق عبارة - الاحتفاظ بـ 11 مادة كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني).<sup>3</sup> كما وصل فارق المدة أحيانا بين عدم مصادقة مجلس الأمة واستدعاء اللجنة إلى حوالي 04 سنوات، كما هو الحال بالنسبة نص القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، والسبب يرجع لأن الخلاف كان شديدا وجوهريا حول مسائل أساسية، لتضمنه إحداث محاكم للأحوال الشخصية، وهو الأمر الذي اعتبره مجلس الأمة غير ملائم للوضعية الراهنة في الجزائر.<sup>4</sup> ويبين الجدول أن مدة الخلاف تطول بينما لا يعدو الأمر ارتباطه بمسائل تقنية كترتيب الأحكام من حيث الشكل والصياغة اللغوية، أو تغيير عبارة، أو إعادة صياغتها، أو تعديل أو إلغاء مادة... الخ وقد أفادت التجربة أن الوزير الأول بادر باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في الحالات التي كانت الخلافات بسيطة، حيث كانت اللجنة قادرة على تجاوز الخلافات، أما في حالة ما إذا تبين أن الخلاف ذو طابع جوهري، فإن الوزير الأول غالبا ما يتجاهل استدعاء اللجنة.<sup>5</sup> غير أننا نرى أمر استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لو أسند إلى رئيسي المجلسين بدل الوزير الأول لعولج الأمر في مدة قصيرة.

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 05، السنة الثالثة، الدورة الخريفية لسنة 2000، مجلس الأمة الجزائري، ص ص 04-09.  
<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 03، السنة الأولى، الدورة الخريفية لسنة 2004، مجلس الأمة الجزائري، ص ص 17-19.  
<sup>3</sup> - أحمد طرطار، دور اللجان في تفعيل الأداء البرلماني، مرجع سابق، ص 53.  
<sup>4</sup> - عبد السلام سالم، فعالية اللجان المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 08، عدد 14، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، ص ص 245، 246.  
<sup>5</sup> - عبد السلام سالم، المرجع نفسه، ص 246.

## الفقرة الثانية: الاجتماعات المشتركة بين اللجان الدائمة للغرفتين بسبب قضايا أخرى

الدستور التونسي الجديد لسنة 2014 أوكل المهمة التشريعية لمجلس تشريعي واحد متبنيا بذلك نظام الأحادية البرلمانية، ولذلك فالحديث عن الاجتماعات المشتركة بين لجان الغرفتين لا يعنيه من قريب ولا من بعيد،<sup>1</sup> لكن أمكنت دساتير الجزائر والمغرب أن تعقد اللجان الدائمة اجتماعات مشتركة بصفة عامة، و النظام البرلماني في تطبيقاته للنائية البرلمانية يختلف بين برلمان الجزائر وبرلمان المغرب، فهذا الأخير يعتمد نظام الذهاب والإياب لحل الخلاف بين المجلسين، بينما يفتقد البرلمان الجزائري لهذه الآلية ويعتمد على اللجنة المتساوية الأعضاء وهي لجنة مشتركة لحل الخلاف التشريعي.

غير أن سماح الدستور المغربي للجان برلمانه على مستوى الغرفتين بعقد اجتماعات مشتركة معاً، لا يمكن أن يكون سببه ومرجعيته حل خلاف حول نص تشريعي،<sup>2</sup> لهذا فقد جاء في نص المادة 237 فقرة 01 من نظام مجلس النواب لسنة 2017 أنه "طبقاً للفقرة الأخيرة من الفصل 68 من الدستور يمكن للجان الدائمة بمجلس النواب أن تعقد اجتماعات مشتركة مع اللجان الدائمة بمجلس المستشارين، إما بمبادرة من رئيس أحد المجلسين أو هما معاً، أو من الحكومة، للاستماع إلى بيانات تتعلق بقضايا تكتسي طابعاً وطنياً هاماً." تضمنت نفس المادة مقتضيات إجرائية بخصوص عقد هذه الاجتماعات المشتركة، ومنها أن يحدد مكتب المجلسين تاريخ انعقاد الاجتماع المشترك للجان المعنية ببناء على مداولات مكنتي المجلسين، ويصدران بلاغاً مشتركاً يحدد جدول أعمال الاجتماع، ويبلغ إلى أعضاء اللجان المعنية بمجلسي البرلمان تاريخ انعقاد الاجتماع.

في حالة انعقاد الاجتماع بمبادرة من الحكومة أو من مجلس النواب أو بمبادرة مشتركة من المجلسين يتولى رئيس مجلس النواب رئاسة الاجتماع المشترك، في حالة انعقاد الاجتماع المشترك بمبادرة من مجلس المستشارين يتولى رئيس مجلس المستشارين رئاسة الاجتماع المشترك، وتنعقد الاجتماعات المشتركة للجان بمقر المجلس صاحب المبادرة، أو المكان المتفق عليه بين رئيسي المجلسين في حالة انعقادها بطلب من الحكومة، يتولى رئيساً أو رؤساء اللجان المعنية بمساعدة رئيس الاجتماع، ويقدمون جدول الأعمال وجميع التوضيحات الضرورية عند الاقتضاء، تجري المناقشة بعد عرض البيانات المذكورة أمام اللجنتين، ويقوم بمهمة المقرر عضو من كل مجلس، ويعد تقريراً مشتركاً في هذا الشأن؛ المشرع المغربي لضبط هذه المسألة أكثر، نص في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017

<sup>1</sup> - في ظل الدستور التونسي لسنة 1959، وبعد تعديله في 10 جوان 2002، تم استحداث الغرفة الثانية فأصبح البرلمان التونسي يتشكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، وفي حالة خلاف تشريعي بينهما، في صورة مصادقة مجلس المستشارين على نص قانون صوت عليه مجلس النواب مع إدخال تعديلات عليه، يحيله رئيس المجلس فوراً إلى رئيس الجمهورية، ويعلم بذلك رئيس مجلس النواب ويكون الإعلام مرفقاً بالنص المعدل، وتتكون إثر ذلك "لجنة مشتركة متناصفة" بين أعضاء المجلسين باقتراح من الحكومة، يحدد أعضاؤها بستة 06 عن كل مجلس يعينهم رئيسا المجلسين، وتعد اللجنة نصاً موحداً في خلال أسبوع يعرض على مجلس النواب للفصل فيه، وفي حالة عجز اللجنة عن تقديم نص موحد، وبعد يومين من انقضاء الأجل، يرسل رئيس مجلس النواب النص الذي صوت عليه مجلس النواب لرئيس الجمهورية. وهذا حسب ما تضمنته أحكام القانون الأساسي الذي يتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما ببعضهما، في المواد 16-30.

- Naceur Agrebaoui, L'Adoption de La Loi par les deux Chambres en Tunisie, op.cit, PP 49- 58.

<sup>2</sup> - المادة 68 الفقرة الأخيرة، من دستور المغرب لسنة 2011.

في المادة 237 في فقرتها 08 على إحداث لجنة برلمانية مشتركة تسمى "لجنة التنسيق" بين مجلسي البرلمان المغربي، تنتظر في القضايا التي تهم العمل المشترك، سواء في نطاقه التشريعي أو الرقابي أو تقييم السياسات العمومية، أو الدبلوماسية البرلمانية عملاً بأحكام المادة 69 من الدستور.

بنهاية الحديث عن اللجان المشتركة بين اللجان الدائمة في المجلس الواحد، أو بين المجلسين في قضايا مختلفة، أو لسبب خلاف تشريعي ينتهي الفصل الأول من الدراسة، والذي تناول تنظيم اللجان الدائمة داخل البرلمان لدول المغرب العربي من خلال تسميتها، اختصاص كل منها، تشكيلتها، رئاستها، وسلطة اللجان الدائمة في العمل التشريعي بالحديث عن نظام عمل اللجان الدائمة.

### خلاصة الفصل الأول:

برلمانات دول المغرب العربي منذ استقلالها أسندت دساتيرها تحضير العمل التشريعي، بدراسة وفحص وتمحيص جميع المبادرات التشريعية إلى اللجان الدائمة، واستثناء يتم الاعتماد على اللجان المؤقتة ولكن لظروف خاصة وفي مجالات ضيقة، وهذا للحفاظ على استقرار العمل التشريعي وديمومته، ولم تفرض الدساتير على المجالس النيابية عدد اللجان الدائمة ولا تسمياتها، فذلك يبقى اختصاصاً أصيلاً وتقديرياً للمجلس يقره في نظامه الداخلي، ولا يخضع عند إقراره للرقابة الدستورية، وهذه التسمية تبقى مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمجالات المحددة ضمن الدستور للسلطة التشريعية، ومتوافقة إلى حد ما مع القطاعات الوزارية، وتراكم الخبرة عند البرلمانات المغربية، استقر بها على عدم الإكثار من اللجان الدائمة، لأن كثرتها تثير عدة إشكالات من ناحية توزيع المجالات المخصصة للتشريع عليها ونوعية وحجم العمل الذي تقوم به، وتغيير الأنظمة الداخلية أو تعديلها غالباً ما يؤثر على اللجان البرلمانية بهدف تحسين جودة العمل التشريعي، ورفع أداء البرلمان.

العضوية في اللجان الدائمة وتشكيل مكاتبها في المجالس التشريعية المغربية وتوزيع الأعباء بين أعضاء المجلس، يخضع لمبدأ التمثيل النسبي للفرق البرلمانية، ومبدأ المساواة البرلمانيين في عضوية اللجان مع تلبية رغباتهم، مع التفاوت بينها في إلزامية العضوية؛ والمشرع الجزائري ميز بين عدد أعضاء اللجان الدائمة، حسب أهمية واختصاص كل لجنة، وكثافة الأعمال التشريعية المسندة إليها، والدستور المغربي تميز بمنح المعارضة البرلمانية الحق في ترأس لجنتين دائمتين في كلا المجلسين.

مبدأ علنية جلسات اللجان الدائمة في البرلمان التونسي هو الأصل والسرية استثناء، عكس جلسات اللجان الدائمة في الجزائر والمغرب التي مازالت تعمل بمبدأ السرية التقليدي، كما أن التصويت



داخل اللجان في تونس والمغرب يعتبر حقا شخصيا لا يمكن تفويضه، لذا تم منع استعمال الوكالة لتأثيرها على أداء البرلمان، كما تمتلك اللجان الدائمة حق استدعاء من تشاء لجلساتها، وفي ذلك إثراء للموضوع وينعكس على العمل التشريعي وجودته.

آلية استشارة اللجان لبعضها البعض التي رسختها الممارسة البرلمانية في الجزائر والمغرب تساهم في تطوير وتفعيل العمل التشريعي ، كما أقر المشرعون المغاربة عقد اللجان الدائمة اجتماعات مشتركة، فالمشرع الجزائري عالج مسألة الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان بعقد لجنة متساوية الأعضاء وبذلك كان أكثر عقلانية وتجنب اعتماد طريقة الذهاب والإياب التي تستهلك جهدا ووقتا ويصعب التوافق من خلالها؛ والمشرع المغربي أولى أهمية بالغة لدراسة مشروع قانون المالية وإشراكه جميع اللجان الدائمة، وهذا المستوى المتعدد من الفحص والدراسة والتمحيص في اللجان الدائمة، تعطي البرلمان مصداقية أكبر في مجال التشريع المالي.

الفصل الموالي مخصص لدراسة الدور المحوري للجان البرلمانية الدائمة لدول المغرب العربي في العمل البرلماني سواء من ناحية التشريع أو ممارسة الرقابة على الحكومة أو التعاون معها، وتأثير هذا الدور على فعالية وتطور العمل البرلماني، ويتناول الإمكانيات المتاحة لهذه اللجان للقيام بهذا الدور.

## الفصل الثاني

### دور اللجان الدائمة لدول المغرب العربي في العمل البرلماني

للجان الدائمة في المجالس النيابية دور محوري في العمل التشريعي من ناحية، دراسة، تنقيح، تعديل، وإعادة صياغة المبادرات التشريعية المعروضة على البرلمان، واستشارة بعضها في ذلك، وأيضا لها دور هام في العمل البرلماني من ناحية التعاون مع الحكومة، أو ممارسة شبه رقابة عليها في المجالات القطاعية الوزارية التي تتبع كل لجنة، كما يتجلى دورها في الاستعلام والاستخبار لتزويد البرلمان بمعلومات صحيحة وموثوقة، لتمكنه من أداء وظائفه الرقابية على أعمال الحكومة عن طريق الآليات الدستورية الممنوحة له، من أسئلة وتحقيق واستجواب وملتمس رقابة وتصويت بالثقة.

المهمة الأساسية للجان أنها أجهزة مساعدة للبرلمان، ما منحها اختصاصات متعددة، تشريعية، واستشارية، واختصاصات ذات طابع رقابي، وأخرى ذات طابع استعلامي.<sup>1</sup>

لذا تتجلى أهمية اللجان البرلمانية في التأثير على الاتجاهات والآراء والسلوك البرلماني، ودورها أيضا في تفعيل الأداء البرلماني من خلال حجم الاختصاصات التي أسندت إليها سواء على مستوى التشريع أو الرقابة، فعلى المستوى التشريعي يمكن القول بأن اللجان بمثابة مختبرات تشريعية،<sup>2</sup> ذلك أن العمل التشريعي الأساسي يتم داخل اللجان الدائمة.

عمل اللجنة الدائمة له قدر كبير من الصدق، ويرتد ذلك إلى أنه مؤسس في غالبية الأحوال على الموضوعية، ويرجع ذلك إلى أن دراسة النص التشريعي تجري في عدد من الجلسات، وما يقترن بذلك من وقت يسمح للبحث في محتوى المبادرة، وما في ذلك من تدقيق في الجزئيات الواردة في صلب المواد،<sup>3</sup> الواردة في نص المشروع أو الاقتراح.

يمكن القول بأن اللجان الدائمة تقوم بالعديد من الوظائف، وتمد البرلمان بالطاقة لزيادة فعاليته وخبراته، وعلاوة على ذلك فإن أعضاء البرلمان يصبحون متخصصين عن طريق الخدمة في لجنة معينة ويكتسبون الخبرة فيها،<sup>4</sup> ما ينعكس إيجابا على فعالية الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان.

لذا فهذا الفصل سيتناول دور اللجان الدائمة في العمل النيابي وتأثيره على أداء وفعالية برلمانات دول المغرب العربي في مبحثين مهمين، يتكلم الأول عن دور اللجان الدائمة في العمل التشريعي وتأثيره

<sup>1</sup> - محمد أحمد عبد النعيم، لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب المصري بين الواقع والمأمول، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2005، ص 48.

<sup>2</sup> - Philippe Adrant, Manuel Institutions Politique et Droit Constitutionnel, 4 édition, L.G.D.J, Paris, 1992, P 557.

<sup>3</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 157، 158.

<sup>4</sup> - علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، مرجع سابق، ص 145.

على الأداء البرلماني (المبحث الأول)، ثم دور اللجان الدائمة في مجالي الرقابة والتعاون مع الحكومة وتأثير ذلك على البرلمان والحكومة معا (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### دور اللجان الدائمة في العمل التشريعي وتأثيرها على الأداء البرلماني

إن سن القوانين عملية طويلة وصعبة إلى أبعد الحدود، ذلك أنها تمر بجملة من الإجراءات والمراحل الجوهرية والمعقدة، والتي تتطلب الدقة والتأني أثناء القيام بها، وأولى هذه المراحل هي مرحلة المبادرة بالقوانين، التي تتطلب جهدا وكفاءة من أجل تقديم مشروع أو اقتراح واضح وتقني.<sup>1</sup> وقبل أن تصل مشاريع واقتراحات القوانين إلى اللجنة المختصة لفحصها ودراستها وجب معرفة من أين تأتي هذه المبادرة ؟ وما هي المبادرات التي يمكن للجنة دراستها؟

تبدأ العملية التشريعية بالمبادرة باقتراح القانون أو مشروع القانون، ثم إحالته إلى اللجنة في البرلمان، والتي تقوم بدراسته، ورفع تقرير عنه إلى رئيس المجلس، الذي يقوم بعرضه على المجلس لمناقشته والتداول فيه والتصويت عليه وإقراره، ثم رفعه إلى رئيس الدولة لإصداره ونشره.<sup>2</sup>

إنه من الصعب فهم دور اللجان في دراسة المبادرة التشريعية دون المعرفة الدقيقة لمفهوم المبادرة التشريعية، ومن لهم الحق القانوني فيها، ومعرفة المسار الذي تسلكه حتى تصل بين يدي اللجان الدائمة لتقوم بفحصها ودراستها وإعداد تقاريرها بشأنها، وصولا إلى الجلسات العامة وتقديم التعديلات ثم دراستها والتصويت عليها، وإمكانية سحب المبادرة وتأثيره على عمل اللجنة أو إقرار المبادرة لتصير قانونا قابلا للتنفيذ. لذا سنتتبع هذا المسار على مستوى كل مجلس من البرلمان وذلك لاختلاف مسارات المبادرات بحسب مصدرها، و لاختلاف آليات عمل المجالس المكونة للبرلمان.

إن دور اللجان الدائمة يتجلى في مراقبة المبادرات التشريعية وجعلها تنسجم مع الدستور والمنظومة القانونية القائمة وهي عملية صعبة وتحتاج لجهد كبير، فمن أهم آثار قوة اللجان البرلمانية التشريعية أن لا تجعل القوانين الصادرة من البرلمان تصطدم برفض القضاء الدستوري لها.

فاللجان البرلمانية تقوم بعملية الرقابة السابقة للمبادرات التشريعية، فهي تعتبر خط الدفاع الأول لمطابقة القانون الذي سيصدر للدستور؛ بل أصبح مؤشر قوة وضعف اللجان البرلمانية الرقابة الدستورية بقلّة أو بكثرة الأحكام التي تصدر عن القضاء الدستوري؛ وتعاون اللجان البرلمانية بدراسة القانون

<sup>1</sup> - مصطفى أبوزيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الدار الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 1975، ص 477.  
<sup>2</sup> - نعمان عطا الله الهيتي، تشريع القوانين -دراسة دستورية مقارنة، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سنة 2007، ص 20.

ومتابعة تنفيذه ومدى مطابقته للبيئة التشريعية ومدى حاجة المجتمع إليه، قبل إصداره ولحظة دراسته وقت الإصدار، ومشاكله في الواقع العملي داخل المجتمع ومدى تقبله، هذا هو صلب العملية التشريعية والرقابة البرلمانية في آن واحد.<sup>1</sup>

من هذا المنطلق تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، (المطلب الأول) يتناول سلطة اللجان الدائمة على المبادرات التشريعية وتأثير ذلك على البرلمان، و(المطلب الثاني) يدرس مدى فعالية الاختصاص التشريعي للجان الدائمة في برلمانات الدول المغاربية.

## المطلب الأول

### سلطة اللجان الدائمة على المبادرات التشريعية وتأثيرها على عمل البرلمان

من خلال الإطلاع على عمل المجالس التشريعية في بلدان المغرب العربي وأدائها التشريعي، فإننا نلاحظ أن مشاريع القوانين تمثل النسبة العالية من المبادرات التشريعية، لذا فلها الأولوية على مستوى مكاتب المجالس، وأيضاً لها نوع خاص من التعامل معها من خلال إلغاء الرقابة الشكلية أو الموضوعية عليها وتقييم مدى قابلية مشروع القانون المودع لديها للمناقشة.

يتم إحالة المبادرة التشريعية المستوفية الشروط القانونية على اللجنة الدائمة المختصة لتقوم بدراستها، كما تختص اللجنة الدائمة بالنصوص التي تم التصويت عليها في المجلس الثاني والتي تدخل في دائرة اختصاصها، وتقوم اللجان الدائمة بالأعمال التحضيرية في المجال التشريعي، ويكون النقاش داخلها موسعاً حول مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة عليها حسب الاختصاصات، والمحالة عليها من طرف مكتب المجلس، ومهمة هذا الأخير في هذه المرحلة هي توفير الوسائل المادية والموارد البشرية للإعداد الجيد لهذه المناقشات.

تمارس اللجنة الدائمة صلاحياتها التي كفلها لها القانون على النصوص المحالة عليها أيما كان مصدرها، وهي بذلك تقوم بتقييم المبادرة وصلاحياتها للنقاش والدراسة، ثم يتبع ذلك تقديمها للتعديلات عليها، وأيضاً دراسة التعديلات التي يقدمها البرلمانين وتقييمها، ولها أن تقبلها ولها أيضاً حق رفضها، وهي بذلك تمارس سلطة فعلية على المبادرة والنصوص المحالة عليها، لكن تبقى سلطتها مقيدة بسلطة الجلسة العامة التي لها أن تؤيد ما تبنته اللجنة أو ترفضه.

تضمن اللجنة رأيها والقرارات التي اتخذتها بخصوص النصوص والمبادرات التي قامت بفحصها في تقارير تمهيدية وتكميلية تعدها لهذا السبب، وتعرض هذه التقارير على الجلسة العامة، وتتجلى فائدتها في أنها تسهل على أعضاء المجلس الفصل فيما يعرض عليهم بشأن النصوص محل الدراسة.

<sup>1</sup> - عبد الحميد محجوب السقعان محمد، مرجع سابق، ص 277.

وحين تقوم اللجنة الدائمة بدراسة ما أحيل إليها من نصوص ومبادرات، تمارس سلطتها عليها من ناحية التعديل والصياغة والإلغاء والإضافة، وتخضع لقواعد تنظم سير أشغالها، وهذا حتى تتسم أعمالها بالشرعية والمصادقية.

لذا قسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، يكون الكلام فيها عن المبادرات والنصوص التشريعية التي تختص بها اللجان الدائمة (الفرع الأول)، ثم عن سلطة اللجنة الدائمة على صياغة النص والتعديلات المتعلقة به في (الفرع الثاني)، ثم عن نتائج أعمال اللجان الدائمة بخصوص التقارير المتعلقة بالمبادرات التشريعية وأهميتها في عمل البرلمان (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: المبادرات والنصوص التشريعية التي تختص بها اللجان الدائمة

من أهم خصائص السلطة التشريعية قيامها بالمبادرة بتشريع القوانين، وإن كانت في بداية نشأة البرلمان حكرا على النواب، لكن تحول الأمر إلى أن صار للسلطة التنفيذية دور مهم فيها، فهذه العملية تعتبر من أهم المراحل التي تميز صناعة التشريع بصفة عامة، فالمبادرة بالتشريع هي: (العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه).<sup>1</sup> فهي تعكس تحويل الأفكار واحتياجات المجتمع والدولة إلى برامج وقوانين ضمن إطار السياسة العامة التي تنتهجها، لذا تعرف أنها: (حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان).<sup>2</sup> فالحق القانوني للمبادرة بالتشريع تحدده الدساتير، ويودع صاحب الحق المبادرة في البرلمان، لتقوم اللجان المختصة بدراستها وفق إجراءات مضبوطة.

فالمبادرات التشريعية المقدمة للبرلمان تخضع إلى قيود فيما يتعلق بمصدر المبادرة ومآلها، فمنها ما يشترك في بعض الجوانب والمراحل بين البرلمانات محل الدراسة، ومنها ما يختص به برلمان دون آخر، وهو ما سيتم شرحه في الفقرتين الموالتين، نتكلم (الفقرة الأولى) عن الذي يملك أحقية تقديم مبادرة التشريع أمام البرلمان، وتتناول (الفقرة الثانية) الشروط المتعلقة بهذه المبادرة.

#### الفقرة الأولى: أحقية تقديم المبادرة بالتشريع أمام البرلمان

تعني المبادرة البرلمانية لأعضاء السلطة التشريعية حقهم المطلق في اقتراح القوانين، في جميع الموضوعات وفي أي وقت كان،<sup>3</sup> لكن البرلمان في دول المغرب العربي لا ينفرد بالمبادرة بالقانون، بل تشاركه فيه الحكومة وبدرجة معتبرة، إذ يعود حق المبادرة بالقوانين في الجزائر في التعديل الدستوري

<sup>1</sup> - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1980، ص 11.

<sup>2</sup> - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، سنة 1990، ص 365.

<sup>3</sup> - قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1995، ص 250.

لسنة 2016 حسب المادة 136 لكل من الوزير الأول، أو 20 نائبا من نواب المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضوا من أعضاء مجلس الأمة،<sup>1</sup> وقد كان أعضاؤه محرومون من هذا الحق منذ إنشاء مجلس الأمة. أما في المغرب فنصت المادة 78 فقرة 01 من دستور 2011 أن حق التقدم باقتراح القوانين يقتصر على رئيس الحكومة وأعضاء البرلمان على السواء.

وفي تونس تم توسيع هذا الحق ليشمل رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، وأعضاء مجلس نواب الشعب على أن لا يقل عددهم عن 10 نواب.<sup>2</sup>

وبذلك استبعد المشرعون المغاربة في المبادرات التشريعية مظاهر الديمقراطية المباشرة، بأن تقدم الاقتراحات مباشرة من الشعب أو يتم اعتراضه مباشرة عليها، كما هو الحال في بعض برلمانات العالم، لذا فقد قصروا المسألة على أعضاء البرلمان ورئيس الحكومة وفق شروط محددة، غير أن المؤسس المغربي منح للمواطنين حق تقديم ملتمسات في مجال التشريع، لكنه لم يبين ماهيتها ولا شروطها لعدم صدور القانون الذي يحدد شروطها وكيفياتها.

المشرع الدستوري الجزائري ونظيره التونسي، لم يسمحا لنائب واحد أن يتقدم باقتراح قانون، ولكنهما اعتمدا طريقة الاقتراح الجماعي،<sup>3</sup> وهذا بخلاف المشرع الدستوري المغربي الذي أعطى حق المبادرة لكل من رئيس الحكومة ولكل عضو من أعضاء البرلمان بغرفتيه.<sup>4</sup> لكن اتفق المشرعون الثلاثة على أن اقتراحات البرلمانين تودع وتدرس أولا في المجالس التي ينتمون إليها.

ولم تسمح دساتير هذه الدول للجان الدائمة المختصة بحق المبادرة باقتراح القوانين بصفتها الخاصة، غير أنه يبقى لأعضاء اللجان الدائمة في هذه المجالس الحق في القيام باقتراحات القوانين، بشكل مستقل عن اللجنة، وفق القواعد القانونية المقررة لذلك. ولم تساير هذه الدساتير بعض التجارب المقارنة للبرلمانات التي سمحت للجانب الدائم بتقديم اقتراحات قوانين شأنها شأن أعضاء المجالس، كما منحتها حق الدفاع عن مقترحها طيلة المراحل التشريعية التي يمر بها الاقتراح،<sup>5</sup> وهذه التجارب جديرة بأن تأخذ بها هذه البرلمانات في ظل عجز أعضائها ومجموعاتها عن تقديم مبادرات تشريعية متكاملة، فتبقى اللجنة الدائمة بحكم التخصص هي الأقدر على معرفة مكامن الخلل أو النقص في المنظومة القانونية في القطاع الذي تشرف عليه.

<sup>1</sup> - المادة 136 من الدستور الجزائري بعد تعديله سنة 2016.

<sup>2</sup> - المادة 62 من دستور تونس لسنة 2014.

<sup>3</sup> - أحمد وافي، إدريس بوكرا، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، مرجع سابق، ص 280.

<sup>4</sup> - المادة 78 فقرة 01 من الدستور المغربي لسنة 2011 " لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين." والمادة 172 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والمادة 175 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>5</sup> - المادة 62 فقرة 01 من الدستور التونسي لسنة 2014 " تمارس المبادرة التشريعية بمقتراحات قوانين من عشر نواب على الأقل، أو بمشاريع قوانين من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة."

<sup>5</sup> - سمح مجلس الشعب المصري في المادة 47 من نظامه الداخلي لسنة 1979، المعدل في 03 جانفي 2005، للجانب الدائم بحق المبادرة التشريعية إذ نصت على ما يلي " مع مراعاة حكم المادة 166 من هذه اللائحة لكل لجنة حق اقتراح القوانين، ويقدم رئيس اللجنة الاقتراح كتابة لرئيس المجلس، ويعرض الاقتراح على المجلس، فإذا قرر جواز نظره أحاله مباشرة على اللجنة النوعية المختصة أو على لجنة خاصة."

كل مشاريع القوانين في الجزائر يودعها الوزير الأول حسب الأولوية على مستوى مكتب الغرفة السفلى، ماعدا مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي فيودعها بمكتب مجلس الأمة،<sup>1</sup> ويقابل ذلك في التشريع المغربي أن تودع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، غير أن مشاريع القوانين المتعلقة على وجه الخصوص بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية وبالقضايا الاجتماعية، تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين،<sup>2</sup> ويترتب عن عدم احترام هذا الإجراء تعريض المشروع إلى الرفض على مستوى المجلس الذي وقع خطأ إيداع المشروع على مستواه، لكن يمكن للحكومة تصحيح الخطأ وإعادة عرضه على مكتب الغرفة المعنية، وإن كان هذا الأمر غير مفترض وقوعه نظرا للخبرة التي تتمتع بها الحكومة في هذه المسائل.

يختص رئيس الحكومة التونسي حصرا بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات ومشاريع قوانين المالية حسب المادة 62 فقرة 02 من الدستور، وإن كان دستورا الجزائر والمغرب لم يشير إلى ذلك، فإنه عمليا هذا النوع من المبادرات التشريعية المتعلقة بالموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وما يتعلق بالميزانية العامة وما يدخل في القطاع المالي كقانون المالية السنوي، وقانون (غلق) تسوية الميزانية السنوي المتعلق بتنفيذ قانون المالية مصدرها الحكومة، وتعرضها على البرلمان للمصادقة.

### الفقرة الثانية: الشروط الخاصة بالمبادرة بالتشريع أمام البرلمان

إن التشريع في مجال معين يقتضي الإلمام بما تراكم من نصوص قانونية في هذا المجال، فقلما يتم التعرض لتشريع ما بداية من طاولة جرداء، لذلك وحتى يكتسب هذا التشريع الدقة الموضوعية لا بد وأن يتوافق وينسجم والمنظومة القانونية القائمة سلفا، وإن يحترم الأعراف العامة ومصلحة المجتمع، ولكي يتأتى ذلك لا بد من الاعتناء بالجانب التوثيقي بشكل سليم وحديث، حتى يتم تبويب وتصنيف تلك المنظومة لتيسير عمل المشرع لإنتاج قاعدة قانونية عامة ومجردة، لها قابلية للتطبيق لوضوحها وموضوعيتها.<sup>3</sup>

المشرعون المغاربة حتى وإن حددوا الجهات التي يحق لها المبادرة، لكنهم وضعوا لها شروطا خاصة، فالمبادرة يجب أن لا تخرج عن مجال اختصاص القانون المحدد دستوريا للنشاط التشريعي للبرلمان، وهذه المجالات محددة سلفا في المواد 140، 141 في الدستور الجزائري والتي حددت للبرلمان 35 ميدانا، ويقابل ذلك المادة 71 في الدستور المغربي والتي حددت للبرلمان 30 ميدانا، والمادة 65 من الدستور التونسي التي حددت للبرلمان 30 ميدانا للتشريع فيه. بالإضافة بعض الميادين التي لم تذكرها المواد أعلاه والمنتشرة في هذه الدساتير، فإن مجالات تشريع البرلمان في هذه الدول محصورة

<sup>1</sup> - المادة 137 من التعديل الدستوري 2016.

<sup>2</sup> - المادة 78 من الدستور المغربي لسنة 2011.

<sup>3</sup> - الصديق نخلي، الحكامة التشريعية ضمانات استقلالية المؤسسة البرلمانية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 23، 24، سنة 2007.

ومقيدة ولا تتعدى في أحسن الأحوال 40 ميدانا، بمعنى آخر فالمبادرة التشريعية لا تمتد لتمس مجال التشريع الفرعي بواسطة اللوائح، أو ما يسمى بالتنظيمات الممنوح للسلطة التنفيذية.<sup>1</sup>

للحكومات أن تدفع بعدم قبول كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون، وفي المغرب إذا لم يتوصل إلى اتفاق حول الاقتراح، يرفع رئيس المجلس المسألة إلى المحكمة الدستورية للفصل فيها حسب أحكام المادة 79 من الدستور،<sup>2</sup> وفي الجزائر لمكتب المجلس سلطة الفصل في تقدير قبول الاقتراح للدراسة؛ فالحكومة تتوفر على وسائل دستورية تمكنها من حماية مجالها التنظيمي من أي تدخل برلماني، ومقابل ذلك لا يتضمن الدستور أية ضمانات من شأنها حماية المجال المحجوز للسلطة التشريعية ضد أي تطاول محتمل على اختصاصها.<sup>3</sup>

دساتير الدول المعنية لم تسمح بقبول اقتراحات القوانين من قبل النواب، إذا كان إقرارها يخل بالتوازنات المالية للدولة التي تم ضبطها في قوانين المالية، هذا حسب المادة 63 من الدستور التونسي، وهو ما يطابق ما جاء في المادة 77 من الدستور المغربي، ويقابلها في الدستور الجزائري المادة 139 التي نصت أنه لا يقبل أي اقتراح قانون يكون مضمونه، أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات وتوفير النفقات. وهذا شرط تعجيزي وليس سهلا على النواب ضمانه.<sup>4</sup>

الهدف من هذا القيد الموجود في الكثير من الدول الديمقراطية هو الحفاظ على الميزانية، باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة، وتجنب إعادة النظر فيها عن طريق مبادرات فوضوي،<sup>5</sup> غير أن هناك من يرى أن هذا الشرط يجمد نهائيا المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين، حيث يستحيل تقريبا وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية إذا ما تعلق خاصة بالدولة وتسييرها، بل هناك من رأى أن هذا القيد من شأنه التقليل وبشكل كبير من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي، خاصة وأنه لا يوجد أدنى شك في أن تنفيذ أي قانون بحاجة إلى اعتماد مالي، بمعنى أن القيد المالي يعد بحق "مقصلة" تعمد فيها اقتراحات القوانين،<sup>6</sup> غير أن هناك من الباحثين المغاربة من أعطى تكييفا لاعتراض

<sup>1</sup> - هذا القيد في تحديد المبادىء التي يشرع فيها البرلمان وترك باقي المجالات للسلطة التنفيذية لتشريع فيه عن طريق التنظيمات يجد مصدره في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958، باعتبار أن المشرع المغربي قد اقتبس تقنيات "العقلنة البرلمانية" من تجربة الجمهورية الفرنسية الخامسة وقيد البرلمان في مجال عمله بواسطة وضمنها في دساتيره المتعاقبة.

<sup>2</sup> - المادة 188 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والمادة 196 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>3</sup> - عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين البرلمان والحكومة في النظام الدستوري المغربي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 06، ديسمبر 2005، مطبعة الرسالة، الرباط، ص 184.

<sup>4</sup> - العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2003، مجلس الأمة، الجزائر، ص 67.

<sup>5</sup> - هذا القيد موجود أيضا في بريطانيا وفرنسا وهو ما نصت عليه المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل. انظر: -مسعود شيهوب، المبادرة بالمبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، المرجع سابق، ص 11.

<sup>6</sup> - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، ص 267.



الحكومة أو مكتب المجلس على مثل هذه الاقتراحات، باعتبار الاعتراض قرار إداري يمكن الطعن فيه أمام الجهة المختصة.<sup>1</sup>

إن رفض هذا النوع من اقتراحات القوانين يتم على مستوى مكتب المجلس المعني بالاقتراح في الجزائر، وكذلك الأمر في تونس، أما في المغرب فالرفض يكون من قبل الحكومة بعد بيان الأسباب، وكل خلاف في هذا الشأن ثبت فيه المحكمة الدستورية في أجل ثمانية أيام بطلب من أحد رئيسي المجلسين أو من رئيس الحكومة.<sup>2</sup> أما في تونس فعند الإحالة على اللجنة الدائمة لاقتراح قانون وفي صورة إثارة عدم توفر هذا الشرط من طرف أغلبية أعضاء اللجنة المعنية، يبت في الموضوع مكتب المجلس بعد أخذ رأي لجنة المالية.<sup>3</sup>

لقد وضعت المادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12 قيدا آخر على جميع مبادرات القوانين في البرلمان الجزائري، إذ نصت أنه " لا يقبل مشروع قانون أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثنتي عشر (12) شهرا" ويقابل هذه الأحكام بالنسبة للرفض دون السحب، ما جاء في المادة 126 فقرة 04 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي من "أن كل مقترح قانون رفضه المجلس لا يمكن إعادة تقديمه إلا بعد مضي سنة تشريعية على الأقل". والنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي أيضا تبني هذا القيد، إلا أنه أنقص في الأجل ونص في المادة 136 أنه " لا يجوز إعادة تقديم مشروع قانون تم رفضه في الجلسة العامة إلا بعد مضي ثلاثة (03) أشهر من تاريخ الرفض." وصياغة هذه المادة تشير إلى مشاريع القوانين فقط.

أما إيداع المبادرات التشريعية فيكون على مستوى مكاتب المجالس المعنية، وعليه باعتبار مبدأ الأولوية كل غرفة تشرع بدراسة الاقتراحات الصادرة من أعضائها، وإذا كان مقترح قانون على مستوى مجلس يماثل مضمون مقترح قانون آخر مودع لدى المجلس الآخر فتتم دراسة القانون بالأسبقية من لدن المجلس الذي أودع لديه أولا، كما يمكن أن تودع الحكومة مشاريع القوانين على مستوى مكتب الغرفة المعنية التي تشرع في دراستها والتصويت عليها، ثم تحيله على الغرفة الثانية التي تناقش وتدرس ما أحيل إليها ثم تصوت عليه، وفي حالة الخلاف يلجأ إلى لجنة متساوية الأعضاء في الجزائر، وفي حالة استمرار الخلاف يمكن أن تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني؛ أما البرلمان في المغرب فيعتمد نظام الذهاب والإياب بين

<sup>1</sup> - " القرار الناتج عن أعمال المادة 51 من دستور 1996، يقابلها المادة 77 من دستور المغرب 2011، يعتبر قرارا إداريا مؤثرا في مركز الأشخاص المطبق عليهم، وهم الشعب بدرجة أولى، وصادر عن سلطة وطنية تتمثل في الحكومة عن طريق وزير الاقتصاد والمالية، وهو لا يعتبر في جميع الأحوال من القرارات الملكية أو من القرارات ذات الارتباط بمجال السيادة." انظر: - نجيب جيري، السلطة المالية للبرلمان المغربي (قراءة في مقتضيات الدستور الجديد)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، نوفمبر- ديسمبر 2012، ص 71.

<sup>2</sup> - المادة 79 من دستور المغرب لسنة 2011.

<sup>3</sup> - المادة 135 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي لسنة 2015.

الغرفتين بخصوص ما اختلف عليه من أحكام النص فقط لحل الخلاف، ويعود لمجلس النواب أخيرا التصويت النهائي على النص الذي تم البت فيه.<sup>1</sup>

كما اشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا أن يرفق بعرض الأسباب وبكل الوثائق المهمة المرتبطة به، وأن يحرر النص في شكل مواد، وهذا يعد من الأعراف البرلمانية التي تم تقنينها. بإيداع المبادرات في المجالس التشريعية لا يتوقف الأمر عند هذا الحد، فمناقشة أي مشروع أو اقتراح قانون والتصويت عليه في الجلسة العامة لا يجوز قبل عرضه على إحدى اللجان الدائمة أو المؤقتة عند الاقتضاء، وإعداد تقارير بشأنه من طرف اللجنة المعنية،<sup>2</sup> وهذا باستثناء الحالات الخاصة كعرض مشروع قانون المالية المغربي على الجلسة العامة قبل إطلاع لجنة المالية عليه.

وعلى هذا الأساس، فلا تحال المبادرات بمجرد وصولها إلى مكاتب مجالس البرلمان على اللجان المعنية، بل لهذه المكاتب سلطة عليها تختلف حسب مصدر المبادرة. لكن النصوص التي تم التصويت عليها في المجلس الأول والمحالة على المجلس الثاني، فليس لمكتب هذا الأخير أية سلطة عليها من خلال تقدير قابليتها للدراسة أم لا، فهذا النوع من النصوص يحال مباشرة إلى اللجنة الدائمة المختصة.

لا تعرف المبادرات الحكومية المودعة في البرلمان الجزائري قيودا مثل نظيرتها المودعة من طرف أعضاء البرلمان، والإجراءات لا تشكل عبئا عليها، ولا تحد من قدرتها لا كمّا ولا كيفا في تنويع مبادراتها بمشاريع القوانين لتطبيق برنامجها، وهذا نظرا لعامل التخصص الذي تملكه الوزارات، كما أن لديها خبراء ورجال قانون يحسنون صناعة وإعداد المشاريع التمهيدية للقوانين المراد إيداعها لدى البرلمان.<sup>3</sup> فيودع الوزير الأول مشروع القانون لدى مكتب المجلس المعني، ولا يتمتع المكتب بحق تقييم قابلية المشروع للمناقشة،<sup>4</sup> ويتلقى المجلس الآخر مشروع القانون للإطلاع عليه وللوزير الأول أن يلح عند الإيداع على استعجالية النص، ومما يلاحظ في هذه المراحل أن الأمانة العامة للحكومة هي التي تضمن العلاقة بين الحكومة وبين الأطراف الأخرى.<sup>5</sup> كما تودع اقتراحات القوانين في مكتب المجلس المعني، بنفس الشروط والكيفيات المتعلقة بإيداع مشاريع القوانين المشار إليها أعلاه، لكن لمكتب

<sup>1</sup> - نص المادة 138 الفقرتين 7 و 8 من الدستور الجزائري بعد تعديل 2016، المادة 84 من الدستور المغربي لسنة 2011.

<sup>2</sup> - المادة 191 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.  
<sup>3</sup> - قبل عرض المشروع التمهيدي للقانون على مجلس الوزراء - للمداولة واتخاذ قرار إيداعه - يتم أخذ رأي مجلس الدولة حوله (المادة 136 فقرة 03 من دستور الجزائر المعدل سنة 2016)، ويتم إرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة الذي يبدي رأيه بشأنها. طلب رأي مجلس الدولة وجوبي، وتخلفه يؤسس سببا لرفض القانون، وهذا ما أكدته رأي المجلس الدستوري بمناسبة نظره في مدى دستورية القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، أما عن أخذ الحكومة برأي مجلس الدولة فلها أن تأخذ به، ولها أيضا أن لا تلزم نفسها به والأمر يخضع لسلطانها التقديرية.  
- انظر : عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007، ص ص 25، 26.

- انظر أيضا حول صلاحيات وحدود استشارة مجلس الدولة مقال : مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مرجع سابق، الجزائر، ص 11.

<sup>4</sup> - أحمد وافي، إدريس بوكرا، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، مرجع سابق، ص 279.

<sup>5</sup> - العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 66.

المجلس سلطة تقديرية للبت في مدى قبول اقتراحات القوانين وله كامل الصلاحيات في قبولها أو رفضها من حيث الشكل، وذلك باحترام القيود الدستورية والقانونية المشار إليها أعلاه.<sup>1</sup> وترسل نسخة من الاقتراح المقبول إلى مكتب المجلس الآخر للاطلاع عليه، أو يتم إحاطته علماً بها، ويبلغ فوراً للحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله، وتبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس خلال أجل لا يتجاوز شهرين (02)، وإذا لم تفعل عند انقضاء هذا الأجل يحيل رئيس المجلس اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته.

لا يختلف الأمر في المغرب حيث تودع مشاريع واقتراحات القوانين أو المحالة من الغرفة الأخرى لدى مكتب المجلس المعني ويحيط رئيس المجلس علماً رئيس المجلس الثاني بحالة الإيداع. الأصل أن مكتب المجلس يقتصر عمله على إحالة المشروع أو الاقتراح على أعضاء المجلس واللجنة المختصة حسب ما أقرته المادة 80 من الدستور، والنظام الداخلي لمجلس النواب لم تتضمن مواده سلطة مكتب المجلس على المبادرات المعروضة عليه وخاصة فيما تعلق بمشاريع القوانين، إلا أن اقتراحات النواب يعرضها مكتب المجلس على الحكومة 20 يوماً قبل إحالتها على اللجان الدائمة المختصة.

وتتسع سلطة مكتب مجلس المستشارين في أنه يبت بقرار نهائي في حالة اندرج النص المعروض في اختصاص أكثر من لجنة، أو في حالة وجود بعض العيوب الشكلية في صيغة النص، وله أن يطلب من المستشار واضح اقتراح القانون ملاءمته من حيث الشكل أو المضمون مع مقتضيات الدستور والنظام الداخلي، في الحالات التي يتضح فيها أنه لا يندرج ضمن اختصاص القانون، أو أنه له انعكاس سلبي على الميزانية.

تعرض اقتراحات المستشارين المقبولة على الحكومة والفرق البرلمانية والأعضاء غير المنتمين للفرق 40 يوماً قبل إحالتها على اللجان، ويتعين على الحكومة موافاة مكتب المجلس برأيها حول هذه الاقتراحات كتابة خلال 30 يوماً من تاريخ إبلاغ الحكومة بها، ما لم تبادر الوزارة المعنية إلى مراسلة رئيس المجلس لطلب عقد اجتماع اللجنة حول الاقتراح، وتبلغ هذه الآراء وجوباً إلى مقدمي الاقتراح وإلى اللجان المعنية والتي تحيلها بدورها إلى الفرق البرلمانية، وعلى مستوى مجلس النواب، يحيل رئيسه اقتراحات القوانين المقدمة من لدن النواب إلى الحكومة عشرة 10 أيام قبل إحالتها على اللجان الدائمة المختصة، وبعدما ينتهي الأجل يمكن للجنة الدائمة برمجة دراستها، ويحيط رئيس المجلس الحكومة علماً بتاريخ وساعة المناقشة في اللجنة.<sup>2</sup>

أما في تونس فتودع مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى مكتب المجلس والذي يحيلها في أجل 15 يوماً على اللجنة الدائمة المختصة، وليس للمكتب أية سلطة لمناقشة قابلية المبادرة للدراسة لا

<sup>1</sup> - الفقرة 10 من المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.  
- في الفترة التشريعية الرابعة، رفض مكتب المجلس الشعبي الوطني أربعة 04 اقتراحات قوانين تقدم بها أصحابها. انظر : - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة، مرجع سابق، ص 260.  
<sup>2</sup> - المواد من 176 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي 2017، والمواد 175، 176، 177 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين 2014.

من الناحية الشكلية ولا من الناحية الموضوعية، إلا عند إحالة اقتراح قانون على اللجنة الدائمة، وفي صورة إثارة أغلبية أعضاء اللجنة عدم توفر شرط تخفيض الموارد العمومية أو إضافة أعباء جديدة، حيث يبت في الموضوع مكتب المجلس بعد أخذ رأي لجنة المالية.<sup>1</sup>

إسناد تقدير مدى صلاحية المبادرة التشريعية للدراسة والمناقشة للجنة الدائمة المختصة مسألة محبذة وإيجابية بالنسبة لهذه المرحلة، فاللجنة يمكن أن تكون الأقدر على ممارسة هذه الصلاحية بكفاءة واقتدار، لما تتمتع به من تخصص وخبرات ومؤهلات، وللجنة أن تستشير مثيلاتها من اللجان بخصوص بعض المسائل كلجنة المالية إذا تضمن الاقتراح مساسا بميزانية الدولة، واستبعاد مكاتب المجالس من هذه المسألة التشريعية المحضة، يجعلها تتفرغ لقضايا أخرى مرتبطة بصلاحياتها المتعددة والمتشعبة.

يمكن سحب المبادرة التشريعية قبل وصولها إلى اللجنة الدائمة المختصة، أو أثناء دراستها على مستواها، فالحكومة الجزائرية لها وحدها حق سحب مشاريعها من القوانين في أي وقت، قبل أن يصوت أو يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها ويعلم المجلس الآخر والحكومة بذلك، ويترتب على السحب توقف إسناد النص إلى اللجنة المختصة، ولا يكون بالتالي ضمن جدول الأعمال.<sup>2</sup>

وفي تونس يحق للجهة المبادرة بالتشريع سحب مبادرتها ما لم تعرض على الجلسة العامة، واشترط المشرع أن يكون السحب معللا.<sup>3</sup>

أما في المغرب فيختلف إجراء السحب بين المجلسين، لكن بالعموم فللحكومة أن تسترجع أو تسحب مشاريع القوانين المقدمة من لدنها متى شاءت، وفي أي مرحلة من مراحل المناقشة قبل الموافقة التامة على المشروع في الجلسة العامة، ولأعضاء المجلس نفس الإمكانية بالنسبة لمقترحات القوانين التي تقدموا بها، وذلك قبل عرضها على التصويت بالجلسة العامة، وإذا وقع السحب خلال المناقشة في الجلسة العامة وعبر أحد النواب عن تبنيه للاقتراح تستمر المناقشة، وإذا وقع السحب خلال اجتماع اللجنة المختصة يشعر رئيسها رئيس المجلس كتابة بذلك لاتخاذ الإجراءات اللازمة وإخبار الحكومة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - الفقرة 3 من المادة 135 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015.

<sup>2</sup> - المادة 21 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12 المتعلق بالبرلمان

- سحبت الحكومة الجزائرية بتاريخ 05 و 25 أبريل 1999 مشروع القانونين المتعلقين بتعديل وتنظيم الأمرين المتضمنين قانون الإجراءات المدنية والقانون المدني دون أن تشرع اللجنة في دراستهما، كما سحبت الحكومة الجزائرية أيضا بتاريخ 20 أوت 2000 مشروع القانون المتعلق بضبط شروط وكيفية بيع أو إيجار الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية المحال على اللجنة المختصة بتاريخ 05 سبتمبر 1998 بعد أن درسته اللجنة وأعدت فيه تقريرها التمهيدي، وتم السحب دون إكمال إجراءات الفحص والدراسة والتعديل على مستوى اللجنة. انظر: حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 258، 259.

- في الفترة التشريعية السابعة (2012-2017) سحبت الحكومة الجزائرية مشروع قانون واحد فقط، بتاريخ 18 سبتمبر 2013 وهو مشروع القانون الذي يحدد القواعد المطبقة على نشاطات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وتلك المرتبطة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الذي تم إيداعه بتاريخ 05 فيفري 2013. انظر: - حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة (2012-2017)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، بدون سنة نشر، ص 05. الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة العلاقات مع البرلمان،

<sup>3</sup> - المادة 137 من نظام مجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015.

<sup>4</sup> - المادة 177 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، المادة 179 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

بعد التعرض للمبادرات والنصوص التشريعية التي تختص بها اللجان الدائمة، سواء كانت في صورة مشاريع أو اقتراحات قوانين، وإمكانية سحبها في هذا الفرع الأول، سيتم التطرق إلى سلطة اللجنة الدائمة على صياغة النص والتعديلات المتعلقة به في الفرع الموالي.

## الفرع الثاني: سلطة اللجنة الدائمة على صياغة النص والتعديلات المتعلقة به

يتبع انطلاق اللجنة الدائمة في أشغالها الشروع في المداولات بين أعضائها، فالأعمال التحضيرية الحقيقية لمناقشات النواب وآرائهم في مشروعات القوانين واقتراحاتها هي مناقشة اللجان في جلساتها، وليست في مناقشات النواب في الجلسات العامة للبرلمان،<sup>1</sup> فداخل اللجان تتسم المناقشات بنوع من الحرية الكاملة في التعبير وعدم تحديد لزمان التدخلات، وبالتالي دون تحديد لعدد الجلسات التي تخصص للمناقشات بداخلها، الشيء الذي قد يؤدي إلى عقد جلسات مطولة.<sup>2</sup>

يتمحور عمل اللجان الدائمة حول تهيئة أشغال المجالس، فهي تقوم بفحص ومناقشة النصوص التشريعية، سواء كانت في شكل مشاريع أو مقترحات قوانين، كما أنها تقوم بالتوضيح للبرلمانيين دلالات ومضمون النصوص أثناء المناقشات.

تتصارع الآراء وتتقارع الحجج داخل اللجان التي يمكن أن تستعين بالكتب والمؤلفات القانونية والدستورية، بغية العثور على الحلول السليمة لتسهيل عمل أعضاء اللجنة أثناء دراستهم وفحصهم لمبادرات القوانين، ويرافق اللجنة طاقم إداري تشريعي يملك خبرة في تحضير الملفات الوثائقية الضرورية للعملية، وكذا الاستعانة بالإنترنت إذا لزم الأمر،<sup>3</sup> وتتكفل المجالس محل الدراسة بذلك عن طريق أقسام إدارية ذات اختصاص في ذلك مع توفرها على مكتبات عامرة تحوي المئات من المصنفات القانونية والاقتصادية والثقافية، التي تساعد البرلمانيين على توسيع مداركهم ومعلوماتهم، إضافة إلى توفير إمكانية الولوج إلى الإنترنت في كل القاعات والفضاءات في مقراتها.

تقوم اللجنة الدائمة المختصة وبمجرد شروعا في عملها بدراسة أولية للنص المعروض عليها وتختتم تلك الدراسة بتقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها ويتم عرضه على الجلسة العامة (الفقرة الأولى). تأتي بعد ذلك الدراسة النهائية والتي يتم فيها مناقشة التعديلات المقدمة على النص داخل اللجنة واتخاذ القرارات بشأنها وإعداد تقرير تكميلي حولها ويعاد عرضها على الجلسة العامة مرة أخرى للفصل فيها

<sup>1</sup> - قائد محم طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المرجع السابق، ص 154.

<sup>2</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، المرجع السابق، ص 256.

<sup>3</sup> - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مرجع سابق، ص 12.

- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 66.

- يوجد في كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة كباقي المجالس النيابية في دول المغرب العربي، مديرية التشريع، يتولاها مدير التشريع وتحت إشراف نائب رئيس المجلس المكلف بالتشريع، تتوفر على طاقم ذو خبرة وكفاءة عالية في مجال التشريع، يقدم لأعضاء المجالس واللجان الدائمة كل التسهيلات والدعم للقيام بمهامهم.

وسلطة اللجنة الدائمة على صياغة النص والتعديلات المتعلقة به تختلف بحسب المجالس التشريعية محل الدراسة وهو ما ستتطرق إليه (الفقرة الثانية)، ثم يأتي التعرض إلى دور اللجنة الدائمة في متابعة النص والتعديلات الملحقة به في الجلسة العامة في (الفقرة الثالثة).

### الفقرة الأولى: الدراسة الأولية للنصوص من قبل اللجنة الدائمة المختصة

تودع لدى اللجنة الدائمة المختصة المشاريع والاقتراحات أو النصوص المصوت عليها في الغرفة الأخرى مرفقة بالوثائق اللازمة المتعلقة بها، وأهمها عرض لأسباب تقديم المبادرة والظروف المحيطة بها، وتشترع إثر ذلك اللجنة في ضبط جدول أعمالها لعقد اجتماعاتها والشروع في الدراسة والتداول، حيث يكون النقاش داخلها موسعا، وفي مداولاتها يتم التعبير عن نية المشرع حول النص لأن عبارات هذا الأخير يتم تحليلها وتحديد القصد منها.<sup>1</sup>

تفتح المناقشة العامة الأولية وهذه مرحلة ترتبط بالتقديم المباشر للنص المعروف عليها، وهي عادة ما تتعلق بالظروف التي صاحبت تحضيره، وكذا طرح تساؤلات بخصوص العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي كانت وراء تقديمه، مع ما قد تتضمنه من إبداء أعضاء اللجنة من تحفظات حول الانعكاسات المحتملة التي ترافق تطبيق النص،<sup>2</sup> ومدى توافقه مع المنظومة القانونية السارية المفعول، وعدم وجود تعارض مع نصوص أخرى، وانسجامه مع برنامج الحكومة الذي صادق عليه البرلمان، وتتوسع المناقشة لتشمل بنية النص من ناحية جودة صياغته وترابط مواده وقواعده القانونية.

عادة ما تكون هذه المرحلة مجالا لتعبير كل فريق برلماني عن موقفه العام من مضمون النص إما بقبوله أو رفضه من أول مناقشة، ولأجل ذلك فإن العرف والممارسة استقرا على أن يعطى حق التعقيب لصاحب المبادرة التشريعية خصوصا الحكومة،<sup>3</sup> والتي يحضر ممثلها اجتماعات اللجنة من أول عرض للنص على اللجنة ليقدم تصور الحكومة ويدافع عن المشروع أمام أعضاء اللجنة.

وهذه المرحلة الأولية تختلف من برلمان لآخر، ففي الجزائر وبعد تأكد مكتب المجلس من صلاحية النص للدراسة وفق ما تقرر من قواعد قانونية تحكم الموضوع، يتم إحالة المبادرات أو النص المصوت عليه في المجلس الثاني مرفقة بالوثائق المتعلقة بها إلى اللجنة الدائمة المختصة في المجلس، لتتولى دراستها دراسة مفصلة بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح، كما يمكنها

<sup>1</sup> - العربي بن المير، مصلحة اللجان لدى مجلس المستشارين، مرجع سابق، ص 01.

<sup>2</sup> - محمد بوعزيز، القانون البرلماني المغربي (مسطرة التشريع)، مرجع سابق، ص 163.

<sup>3</sup> - محمد بوعزيز، المرجع نفسه، ص 164.

الاستعانة بالخبرات المختصة الخارجية،<sup>1</sup> أو أي شخصيات ترى أنها كفيلة بتقديم توضيحات حول النص موضوع المبادرة، أو حتى الاستفادة من رأي لجنة دائمة أخرى في أي وقت من إحالة المبادرة إليها.

هذه الدراسة الأولية تتم عبر عقد عدة جلسات تدون محاضرها، وعلى إثرها وبموافقة أعضاء اللجنة يتم إعداد التقرير التمهيدي من طرف مقرر اللجنة وبمتابعة وإشراف مباشر من مكتبها وخاصة من الرئيس، وبذلك تكون اللجنة المختصة في الموضوع قد أنهت المرحلة الأولى من دراسة النص.

تتحدد مهمة اللجنة المختصة أثناء دراستها الأولية في النص في المسائل التالية :

1. تقرير مدى صلاحية النص للمناقشة ومن ثم تنتقل للنواب الغاية من المبادرة المقدمة.<sup>2</sup>
  2. إمكانية اللجنة طلب كل وثيقة من الحكومة لها صلة ببنود المشروع والتي لم يكن قد تم إيداعها ضمن المرفقات الخاصة به ويتجلى ذلك عند دراسة مشروع قانون المالية خاصة، وهو ما استقرت عليه الممارسة ويوافق بعض الأنظمة البرلمانية المقارنة التي جاءت عامة في هذا المجال.
  3. بالنسبة لاقتراحات القوانين، تقوم اللجان بإبداء رأيها أو اقتراحاتها التي ترفع للجلسة العامة للمناقشة، هذه الآراء والاقتراحات لها تأثير كبير في هذه العملية كما أكده واقع الحال، خصوصا عندما لا تكون هذه الاقتراحات في صالح المبادرة المودعة من النواب.
  4. اقتراح تعديلات على المبادرات المقدمة وصياغتها ضمن تقريرها التمهيدي الذي يعرض إلى جانب المبادرة على الجلسة العامة للمناقشة.<sup>3</sup>
- يطبع التقرير التمهيدي للجنة ويوزع على أعضاء المجلس، ويعرض بالجلسة العامة حيث يتم الاستماع إلى مقرر اللجنة المختصة بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة أثناء عرض مشروع القانون، أو بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة إذا كان النص اقتراح القانون،<sup>4</sup> أي أن كلمة الحكومة مسموعة جبرا رغم أن هذا الإجراء هو إجراء تشريعي محض،<sup>5</sup> ويعقب ذلك مداخلات أعضاء المجلس حسب تسجيلهم، وتقدم إثر ذلك تعديلات الأعضاء في أجل 24 ساعة من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.<sup>6</sup>

أما في المغرب فالأمر مغاير، فمنذ سنة 2004 لا تتم مناقشة أي نص داخل الجلسات العامة للمجلس قبل أن يكون محل دراسة داخل لجنة من اللجان الدائمة، وهذا خلافا لمشروع قانون المالية الذي

<sup>1</sup> - المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، المادة 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

انظر : - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، سنة 2009، ص 95.

<sup>2</sup> - محمد سعيد جعفر، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، سنة 2002، ص 154.

<sup>3</sup> - سعاد عمير، المرجع ذاته، ص 95.

<sup>4</sup> - المادتان 33 و39 من القانون العضوي رقم 12-16.

<sup>5</sup> - لمزيد من التفاصيل حول دور الحكومة في هذه المرحلة انظر : - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، السنة الثانية، العدد الرابع، سنة 2004، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 30.

<sup>6</sup> - المادة 61 فقرة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

تعقد له جلسة عامة مشتركة بين مجلسي البرلمان وفق مقتضيات المادة 68 من الدستور المغربي، لكن تبقى أسبقية دراسة المشروع والتصويت عليه في مجلس النواب، وتتم إحالته إلى لجنة المالية واللجان الدائمة القطاعية الأخرى لدراسته وإثرائه، ويأمر رئيس المجلس بتعميم مشاريع ومقترحات القوانين على الأعضاء قبل عرضها على اللجنة المختصة، أما النصوص المصوت عليها في المجلس الآخر فتحال مباشرة بصيغتها الورقية والإلكترونية مرفقة بالتقارير على اللجنة المختصة.<sup>1</sup>

في بداية اجتماع اللجنة الدائمة يعلن رئيسها عن النصوص التي أحييت على اللجنة وكذا البرمجة الزمنية التي قررها مكتب اللجنة لدراسة ومناقشة تلك النصوص. وتبرمج دراسة مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة عليها خلال أسبوع من تاريخ إحالتها عليها ويتم إخبار الحكومة بذلك. يؤخذ بعين الاعتبار وحدة الموضوع بين النصوص المعروضة للمناقشة.<sup>2</sup>

تبدأ اللجنة في جلسة واحدة المناقشة الأولية لمشروع أو مقترح القانون بتقديمه من قبل الجهة التي قامت بالمبادرة التشريعية، ممثل الحكومة بالنسبة لمشروع القانون، وواضع مقترح القانون أو ممثله إن كان المقترح تم في المجلس المعني، مقرر اللجنة المختصة بالنسبة لمقترح القانون المحال من المجلس الآخر، وفي حالة غياب المعنيين بالنسبة للحالتين الأخيرتين يمكن أن توكل المهمة لأحد أعضاء اللجنة وذلك حتى لا تتعطل اللجنة في عملها.<sup>3</sup>

لقد استقر في عرف البرلمان المغربي أن تسبق المبادرة مرحلة تمهيدية، تتمثل في تقديم عرض يتضمن شرحا للأسباب وراء وضع المشروع والجدوى من سنه، يتقدم بها عادة الوزير المعني بمشروع القانون، أما بالنسبة لتقديم مقترحات القوانين فإنه عادة ما يتميز بالإيجاز الذي لا يتعدى أحيانا تلاوة الأسباب المختصرة التي كانت وراء إيداع المبادرة التشريعية،<sup>4</sup> والتي عادة ما تنصدر المقتضيات التي يتضمنها النص المقترح.

في هذه المرحلة يتدخل ممثلو الفرق النيابية للمطالبة بتوضيحات تكميلية أو وثائق تساعد على التقرب أكثر من النص المعروض على الدراسة، خاصة بالنسبة لمشروع قانون المالية، وبذلك فالمشرع أعطى الحق لأعضاء البرلمان طلب كل وثيقة من الحكومة لها صلة ببنود المشروع، والتي لم يكن قد تم إيداعها ضمن المرفقات الخاصة لمشروع قانون المالية،<sup>5</sup> لكن النظامين الداخليين لم ينصا صراحة في

<sup>1</sup> - المادة 173 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، المادة 176 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>2</sup> - المادة 180 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، المادة 180 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>3</sup> - المادة 182 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، المادة 181 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>4</sup> - محمود امكثير، دور اللجان الدائمة في العمل البرلماني، المرجع السابق، ص 44.

<sup>5</sup> - بخصوص الوثائق التي تقدم للجنة المختصة فيما يتعلق بمشروع قانون المالية، جاء في المادة 221 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين "يقدم كل وزير ميزانية القطاع الذي يسيره، وعليه ان يضع لدى رئاسة اللجنة بعدد أعضائها ملفا يتضمن في نطاق ما يحدده القانون التنظيمي لقانون المالية على الخصوص: تفاصيل مشروع الميزانية الفرعية في مجالي التسيير والتجهيز، التقديم الكتابي للميزانية، الوثائق والبيانات الموضحة لمقتضيات الميزانية وبنودها، الوثائق الأخرى التي يطالب بها المستشارون في شأن بند أو مقتضى في الميزانية الفرعية."



الباب المتعلق بالأعمال التشريعية للجان الأخرى على نفس الإمكانية، رغم استقرارها في الممارسة إذا ما تعلق الأمر بدراسة مشاريع قوانين أخرى.<sup>1</sup>

يشرع في الدراسة بمناقشة عامة للنص، ثم يشرع في المناقشة التفصيلية حيث يتم تقديم مواد النص ومناقشتها مادة مادة، وعند الاقتضاء مناقشة الفصول والأبواب، وتعطى الكلمة لأعضاء اللجنة للمناقشة والاستفسار؛ وعلى صاحب المبادرة الرد والتوضيح إلى أن تنتهي دراسة جميع المواد، ويبقى للجهة صاحبة النص حق التعقيب في النهاية،<sup>2</sup> وبذلك تنتهي مرحلة الدراسة الأولية للنص دون أن تقدم اللجنة في ذلك أي تقرير، ويأتي بعد ذلك مرحلة تقديم التعديلات لتتظر فيها اللجنة.

أما في تونس فما أن تحال مشاريع واقتراحات القوانين على اللجنة المختصة في الأجل المحددة حتى تباشر دراستها، ولها أن تطلع على جميع الملفات وكذلك الحصول على كل الوثائق التي تطلبها؛ ويلزم النظام الداخلي لمجلس النواب كل الإدارات والمؤسسات العمومية توفير الوسائل اللازمة لها لتيسير قيامها بمهامها.<sup>3</sup>

لم تحدد طريقة معينة للدراسة الأولية للنصوص ولكن بالرجوع للعرف السائد في البرلمان التونسي فإنها لا تختلف عما يحصل في لجان المجالس التشريعية في كل من الجزائر والمغرب، حيث بحضور الأغلبية يفتح رئيس الجلسة الاجتماع فيذكر زملاءه بالمواضيع المدرجة، ثم تحال الكلمة لصاحب المبادرة لتلاوة شرح الأسباب، ويستعرض حيثياتها، وأسباب التشريع في المسائل التي تعالجها، ثم تلاوة نص المشروع.

يدرس المشروع درسا كاملا بكل دقة مع التعرض إلى جميع الاعتبارات، فتبحث اللجنة كمثلياتها في المجالس التشريعية المغربية عن الأسباب التي دعت إلى عرض المشروع، وتقارن بين النصوص السابقة والنص المقترح وما يماثله من تشريعات أجنبية إن أمكن ذلك، ثم يشرع في المناقشة التفصيلية، وتقدم مواد النص لمناقشتها مادة مادة بحسب الترتيب من قبل أعضاء اللجنة والحاضرين، ولصاحب المبادرة التعقيب على ملاحظاتهم وتختتم الجلسات بكلمة نهائية لصاحب المبادرة.

إثر ذلك تطرح اللجنة الدائمة في البرلمان التونسي مجموعة من الأسئلة والاستيضاحات وتقدم عددا من الاقتراحات و(التعديلات)، ويمكن للجنة لهذا الغرض أن تستعين بمن ترى للاستئارة برأيه في موضوع معروض عليها للبحث، ويحق لها أن تطلب الاستماع إلى ممثل الحكومة فيحضر لديها

<sup>1</sup> - محمود امكيتير، المرجع السابق، ص 45.

<sup>2</sup> - المادة 182 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي 2014.

<sup>3</sup> - المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015.

- نصت المادة 74 من نفس النظام أن مجلس الشعب "يسن قانونا يحدد بموجبه صلاحيات لجانه اتجاه السلطات والجهات خارج المجلس"، ولحد كتابة هذه الأسطر لم يصدر هذا القانون.

الوزراء، أو من يمثلهم للإدلاء بوجهة نظر الحكومة ولتبادل الرأي مع أعضاء اللجنة،<sup>1</sup> كما يحق لكل عضو لا ينتمي إلى اللجنة حق الحضور في اجتماعاتها وبيان وجهة نظره للجنة حول موضوع قيد الدراسة، والمشاركة في النقاش وفق ما يسمح به الوقت المخصص، ولا يجوز له المشاركة في التصويت، ويحق له إبداء رأيه كتابيا وتقديم اقتراحات في مذكرة توجه إلى رئيس اللجنة، وتستعرض اللجنة الآراء والاقتراحات الواردة عليها.<sup>2</sup>

تعد اللجنة إثر ذلك تقريرها وتصادق عليه، وتتميز الممارسة البرلمانية في تونس بأن يتم نشر التقرير في الموقع الإلكتروني للمجلس قبل 12 يوما على الأقل من البدء بمناقشته في الجلسة العامة، ويوزع التقرير والمشروع أو المقترح على أعضاء المجلس في نفس الأجل وذلك لتقديم التعديلات.<sup>3</sup>

وجبت الإشارة أن المادة 124 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب قد منحت سلطة للجنة الدائمة لرفض أي مشروع أو اقتراح، وهو امتياز خاص لها، وتعد في ذلك تقريرا يحال على الجلسة العامة، والتي يقع التصويت فيها دون نقاش بالأغلبية المطلوبة على مبدأ مناقشة المشروع أو الاقتراح من عدمه، فإذا تم القبول تتم مناقشته وفق الإجراءات العادية بما في ذلك مقترح التعديل.

#### الفقرة الثانية: الدراسة النهائية للنص وسلطة اللجنة الدائمة في اقتراح التعديلات وتقييمها

إن للجنة الدائمة دور هام في تمكين أعضاء البرلمان من فحص ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين، والذي من شأنه أن يكون لديهم صورة واضحة حول طبيعة هذه القوانين ومضمونها، ومختلف الجوانب السلبية والإيجابية المرتبطة بها، وهذا نظرا لما تتمتع به اللجنة من ميزات وظيفية ترجع إلى تخصصها، ودوامها، تعطيها الأفضلية على باقي أعضاء المجالس في تقديم ودراسة التعديلات، و بما تقدمه لهم من معلومات هامة بخصوص النصوص المعروضة عليها.<sup>4</sup>

وغالبا ما يتغير سلوك أعضاء البرلمان على مدار هذه المناقشة، فكم من عضو برلماني تتكون لديه أحكام مسبقة على هذه النصوص القانونية سواء من حيث قبولها أو الاعتراض عليها، إلا أن هذه القناعة سرعان ما تهتز وتتبدل بفعل هذه المناقشة وتتحول إلى نقيضها، أو بإمكانها أن تؤدي إلى الاستمرارية في تبني الموقف المسبق و الاقتناع به بصورة مطلقة.<sup>5</sup> هذه القناعات تترجمها مداخلات الحاضرين في الجلسة الأولى للجنة حول النصوص محل الدراسة، ثم في جلسات عرض التعديلات المقدمة على النص المعروض ومناقشة هذه التعديلات.

<sup>1</sup> - البشير بوعلي، مجلس النواب 1956-1992، مرجع سابق، ص 150.

<sup>2</sup> - المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015.

<sup>3</sup> - المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015.

<sup>4</sup> - Fatiha Benabou-Kirane, Droit Parlementaire Algerien, tome 2, OPU, 2009, P 38.

<sup>5</sup> - عثمان الزياني، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، المرجع السابق، ص 260.

فمن يحق له تقديم اقتراح التعديل ؟ وما هو مضمون اقتراح التعديل؟ وما هي الشروط والإجراءات الواجب توفرها لقبول التعديل ؟ وما هي سلطة اللجنة على التعديلات المقدمة؟

### أولاً: من يحق له تقديم اقتراح تعديل اللجنة المختصة

التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016 لم يقر صراحة إمكانية تعديل مشروع أو اقتراح القانون، لكن بالرجوع للمادة 28 من القانون العضوي 16-12، وبمقتضى ما تضمنه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادتين 61 و 62 منه، وما تضمنه النظام الداخلي لمجلس الأمة الجديد في المواد من 71 إلى 73 فإنهما منحنا للجنة الدائمة المختصة، ولعشرة 10 نواب على الأقل من المجلس الشعبي الوطني وللحكومة ولعشرة 10 أعضاء على الأقل مجلس الأمة حق اقتراح التعديلات على مشروع أو اقتراح القانون المحال على اللجنة المختصة لدراسته،<sup>1</sup> ويستثنى أعضاء مكتب المجلس، وأعضاء اللجنة المختصة، وأصحاب اقتراح القانون حسب الحالة من التوقيع على اقتراحات التعديلات أو إيداعها.<sup>2</sup>

هذا الحق لم يكن مكفولاً لأعضاء مجلس الأمة قبل التعديل 2016 حيث كان مسموحاً لهم بإبداء الملاحظات فقط، واللجان الدائمة في مجلس الأمة بإبداء التوصيات، وتم استثناء الأوامر الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية في عطلة البرلمان حيث يصوت عليها البرلمان دون مناقشة ولا تعديل. فاللجنة الدائمة لها أن تبادر باقتراح تعديلات، سواء تعلق الأمر بذلك بالشكل أو المضمون، ومن ذلك، يتولى مكتبها عرض ما انتهت إليه اللجنة في شكل صياغة جديدة على الجلسة العامة.<sup>3</sup> لقد خطى المشرع الجزائري خطوة مهمة بالتصريح للجنة الدائمة بتقديم اقتراحات التعديل، فاللجنة هي صاحبة الاختصاص، وهي بما تملكه من خبرة واطلاع ودراية تامة بجميع النصوص القانونية والبرامج الحكومية التي تشمل القطاع الذي يدخل في دائر اختصاصها، يجعلها القادرة وحدها على تصويب أي خلل في النصوص المعروضة عليها، وجعلها تتلاءم وتتناسب مع ما هو مطبق وساري المفعول، مما يساعد على تجنب الوقوع في الخطأ، أو تكرار حلول أثبتت فشلها في الواقع. هذه المميزات تجعل اللجان الدائمة تساهم بجدية وفعالية في جودة مخرجات الإنتاج التشريعي.

لكن في مقابل هذه الحرية الممنوحة للجان نجد أن تحديد مبادرة التعديل من طرف عشرة نواب أو أعضاء على الأقل، وهو نصاب مرتفع ويعتبره تقييداً من المشرع لحق النائب في هذا الخصوص؛ فحرمان النائب من المبادرة الفردية في اقتراح القوانين، واتباع ذلك بالحرمان أيضاً من المبادرة الفردية في تقديم التعديلات مع وضع شروط وإجراءات يصعب تخطيها بالنسبة لأي عمل تشريعي يقدمه

<sup>1</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 33.  
<sup>2</sup> - المادة 61 فقرة 07 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، المادة 71 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.  
<sup>3</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري-دراسة مقارنة- العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة، الجزائر، سنة 2009، ص 156.

النواب، هو تقييد للعمل التشريعي والدفع باتجاه أن يكون البرلمان واجهة لتسجيل مشاريع الحكومة، وتمييل الكفة لصالحها في مجال هو اختصاص أصيل للبرلمان، ويدخل في صميم عمل نواب الشعب، وإن هناك من يرى أن المشرع الجزائري توجه صوب اعتماد مبدأ المبادرة الجماعية، وكأنه أراد بذلك أن يدمج التعديل، وهو عمل تشريعي، بالموضوعية والدقة وما في ذلك من جدية،<sup>1</sup>

لقد أحسن المشرع في إقراره لحق اللجان في التعديل، بل هو عين الصواب، وتجلى ذلك في تفوقها الدائم على النواب في تقديم التعديلات، ففي الفترة التشريعية الرابعة درس المجلس الشعبي الوطني ما مجموعه 76 نصا تشريعيا منها 61 مشروعا و 04 اقتراحات، وبلغ مجموع ما قدمته اللجان من التعديلات 2675 تعديلا في مقابل 1912 تعديلا للنواب و 21 تعديلا للحكومة.<sup>2</sup>

أما دستور المغرب لسنة 2011 في المادة 83 منه فأجاز لأعضاء مجلسي البرلمان وللحكومة حق التعديل دون منح هذا الحق للجنة المختصة، هذه المادة التي تقابلها المادة 57 من دستور المغرب 1996 جعلت الحق في التعديل وإن كان بالأساس مخولا لجميع أعضاء البرلمان وممنوح للحكومة، فإنه مخول أيضا بامتياز للجنة البرلمانية المختصة، وهو ما أقره النظامان الداخليان للمجلسين آنذاك.<sup>3</sup>

بالعودة إلى قواعد الأنظمة الداخلية الحالية للمجلسين المتعلقة بالتعديلات على المبادرة التشريعية، نرى أنها لا تشير لا من قريب ولا من بعيد لحق اللجنة في تقديم تعديلات باسمها على النصوص التي تدرسها، وهو ما يعتبر تفسيراً واضحاً لما جاء في المادة 83 من الدستور المغربي، وكل تفسير آخر لا تحتمله القاعدة الدستورية المذكورة أعلاه، بل هو خروج عن النص الدستوري؛ ونتيجة لما تقرر فاللجان الدائمة في مجلسي البرلمان المغربي ليس لها الحق في تقديم التعديلات على النصوص المحالة عليها، إلا استثناء قرره مجلس المستشارين بخصوص اللجان الفرعية المنبثقة عن اللجان الدائمة.<sup>4</sup>

نفس الوضع بالنسبة للبرلمان التونسي أين قصر تقديم التعديلات على خمسة نواب على الأقل،<sup>5</sup> دون أن يمنح الدستور أو النظام الداخلي هذا الحق للجان الدائمة.

لقد تميز المشرع المغربي بتمكين عضوا واحدا فقط في المجلس من تقديم تعديل على النص المعروض للجنة، لكنه والمشرع التونسي تعمد حرمان اللجنة من تقديم تعديلات باسمها على النص المعروض عليها، وفي هذا حسب رأينا انتقاص من دورها، وإجحاف في حقها وهي التي لها سلطة جزئية في تقدير قبول التعديل أو رفضه، فرأيها له تأثير مباشر على قرار أعضاء المجلس في الجلسة

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، نفس المرجع، ص 169.

<sup>2</sup> - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة، مرجع سابق، ص 52.

<sup>3</sup> - النظام الداخلي السابق لمجلس النواب لسنة 2004 عندما نص على حق اللجان في التعديل في المادة 99، وكذلك المادة 203 من نظام مجلس المستشارين السابق لسنة 1998، جعلا حق التعديل امتيازاً للجنة البرلمانية المختصة وذلك بإعطاء تفسير موسع للمادة 57 من دستور 1996.

<sup>4</sup> - لم يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 ولا النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014 إطلاقاً، أية قاعدة قانونية تسمح للجان الدائمة بتقديم تعديلات باسمها، لكن المادة 59 فقرة 01 من نظام مجلس المستشارين سمحت عند الاقتضاء، بإنشاء لجان فرعية تنبثق عن اللجنة الدائمة من بين أعضائها، يعهد إليها بتعميق دراسة النصوص القانونية المحالة عليها، أو بإعداد مقترحات، أو صياغة تعديلات تتعلق بالنصوص المعروضة عليها؛ والمادة 94 فقرة 01 من نظام مجلس النواب أمكن أيضاً اللجان الدائمة من استحداث لجان فرعية بهدف تعميق دراسة النصوص القانونية المحالة عليها والتعديلات المقدمة بخصوص النصوص المعروضة عليها، لكن لم تسمح لها بصياغة أية تعديلات.

<sup>5</sup> - المادة 121 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015.

العامّة، فكثير من القرارات المتعلقة بالتعديلات المدخلة على النصوص، تتوافق فيها إرادة أعضاء المجلس مع ما تقرره اللجنة بالنسبة لهذه التعديلات.

### ثانياً: مضمون التعديلات المقدمة للجنة المختصة

إن أهم مرحلة للعمل التشريعي والتي تميز السلطة التشريعية، هي تدخلها وإثراء النص المعروض عليها عن طريق إدخال التعديلات عليه، فهو حق تابع لها وعنصر من عناصر العمل التشريعي وحقاً من الحقوق اللصيقة به.

وفي الواقع العملي، فإن حق التعديل هو وسيلة لضمان المشاركة الفعلية لنواب الشعب في العمل التشريعي، فإذا كانت مبادراتهم بالتشريع محدودة، فإنهم يعوضون هذا النقص عن طريق التعديلات التي يقدمونها على النصوص المقترحة من الحكومة، وقد دلت التجارب المقارنة على أن أهم التعديلات تأتي من اللجان المختصة ومن الأغلبية البرلمانية، أما المعارضة فحظوظ تعديلاتها في الفوز قليلة، ففي فرنسا مثلاً واحد بالمائة.<sup>1</sup>

وفي البرلمانات المغاربية، لا تُقبل التعديلات على ما يعرض على اللجان الدائمة من الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الجزائر، ومراسيم القانون التي تصدرها الحكومة في المغرب خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، أو أثناء العطلة البرلمانية، ولا على مواد المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

إن حق التعديل هو لب المبادرة بالقانون، وهو الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين،<sup>2</sup> وحق التعديل قد يشمل اقتراح حذف مادة أو أكثر من النص المعروض على اللجنة، أو إضافة مادة أو عدة مواد له، أو تغيير صياغة مادة أو عدة مواد منه، وإن اتفق المشرعون المغاربة على هذا المعنى لحق التعديل، فإن المشرع التونسي أكد على عدم صحة التعديلات المقدمة من طرف النواب التي تحذف مادة أو أكثر.<sup>3</sup>

والصياغة المقصودة هنا بالمفهوم الفني الضيق هي الأساليب اللغوية وغيرها من الأساليب التي يستخدمها الصائغون لصياغة مشروعات قوانين واضحة وغير مثيرة للالتباس، خلافاً لمفهومها العام الذي تعرف به الصياغة القانونية على أنها " تترجم السياسة إلى قانون يمكن تطبيقه بفعالية، ومن المرجح أن يشجع في ظل الظروف الفريدة للبلد على حدوث التحولات الاجتماعية والسياسية

<sup>1</sup> - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، المرجع السابق، ص 12.

<sup>2</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص 33.

<sup>3</sup> - نصت المادة 121 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب لسنة 2015 أنه " لا يصح شكلاً تقديم مقترح في حذف فصل (مادة) "

والاقتصادية المنشودة.<sup>1</sup> أو بالمعنى الذي يقصد به "عملية تحويل القيم التي تكون مادة القانون إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق عمليا، أي أن الصياغة القانونية من أهم الوسائل الفنية اللازمة للإنشاء القواعد القانونية وتفسيرها وتطبيقها."<sup>2</sup>

### ثالثا: الشروط والإجراءات الواجب توفرها في اقتراح التعديل لصحة دراسته أمام اللجنة المختصة

لعل الشرط العام الواجب توافره في التعديلات المقدمة هو نفسه المشترط في المبادرة التشريعية، كما يجب أن يكون معللا وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية،<sup>3</sup> وأن تتم صياغتها صياغة قانونية صحيحة.

وبالتالي لا يجب أن يفتقر التعديل إلى العلاقة مع النص موضوع المناقشة، ولا يجب أن يكون له مدلول واسع جدا فلا يجب أن يستعمل حق التعديل على وجه متعسف بشكل ظاهر.

التعديلات المقترحة من طرف النواب تخضع لقاعدة الجزء يتبع الكل، فلا يمكن اقتراح تعديلات من قبل النواب ترفع من قيمة النفقات العامة أو تخفض الموارد العمومية،<sup>4</sup> إن عدم القبول يتحدد بتطبيقه على النصوص التشريعية العادية سواء كانت ذات طابع مالي أو غير مالي وبالتالي فهو يمنع الاقتراحات والتعديلات التي تخفض من الموارد العمومية أو ترفع من التكاليف العمومية،<sup>5</sup> ومراقبة عدم قبول هذه التعديلات يتم العمل به طيلة الحياة البرلمانية في فترة الإيداع والتسجيل في جدول الأعمال أو من خلال المناقشة في الجلسة العامة،<sup>6</sup> ورفض هذا النوع من التعديلات تسري عليه إجراءات رفض اقتراحات القانون المتضمنة نفس العلة.

ويتم الرفض على مستوى مكتب المجلس المعني بالاقتراح في الجزائر، أما في تونس فعند الإحالة على اللجنة الدائمة لاقتراح تعديل قانون وفي صورة إثارة عدم توفر هذا الشرط من طرف أغلبية أعضاء اللجنة المعنية يبت في الموضوع مكتب المجلس بعد أخذ رأي لجنة المالية؛<sup>7</sup> أما في المغرب الرفض من قبل الحكومة خلال جميع مراحل المناقشة بعد بيان الأسباب وكل خلاف في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الدستورية في أجل ثمانية أيام بطلب من أحد رئيسي المجلسين أو من رئيس الحكومة.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> - أن سيدمان، روبرت سيدمان، نالين ابيسيكيري، الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي، ترجمة مكتب صبرة للتأليف والترجمة، جمهورية مصر العربية، سنة 2005، ص 31.

<sup>2</sup> - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية (الشكل والإجراء)، بدون دار نشر، الجزائر، سنة 1996، ص 150.

<sup>3</sup> - الفقرة 3 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، المادة 71 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017

<sup>4</sup> - عقيلة خرباشي، نفس المرجع، ص 34.

<sup>5</sup> - عبد القادر تيعلاطي، المالية العامة، الجزء الأول (قانون الميزانية)، مرجع سابق، ص 210.

<sup>6</sup> - Abdelkibir Fikri, Le Parlement Marocain et les Finances de l'Etat, Afrique Orient, Casablanca, 1988, P 139.

<sup>7</sup> - المادة 135 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

<sup>8</sup> - المادة 79 من دستور المغرب لسنة 2011، انظر أيضا: المادة 188 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 96 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2014.

نشير في هذا السياق إلى رسالة الإحالة التي رفعتها الفرق البرلمانية المعارضة إلى المجلس الدستوري، والتي اعتمدت في إحدى دفعاتها الدفع في اتجاه قضاء المجلس الدستوري بعدم دستورية قانون المالية رقم 01.44 للسنة المالية 2002، نظرا للاستعمال التعسفي والمنحرف للفصل 51 من الدستور من طرف الحكومة، في دفعها بعدم قبول مقترحات التعديلات البرلمانية، وهذا ما يشكل في نظر المعارضة خرقا صريحا للدستور فالتمسوا

وهذه الامتياز بالجوء للقضاء الدستوري للفصل في دستورية هذا النوع من المبادرات والتعديلات، يمكن أن يوقف الحكومة من التعسف في استعمال حقها في رفض اقتراحات البرلمانين، لكنه للأسف هو غير متاح للنواب واللجان البرلمانية في الجزائر وتونس.

كما لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي، إلا إذا أدرج في مشروع أو اقتراح قانون يكتسي طابعا عضويا، والعكس صحيح حسب المادة 57 النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وذلك بسبب الفروق الجوهرية بين القوانين العضوية ذات الطبيعة الدستورية والقوانين العادية، ولم يشر كل من المشرعين المغربي والتونسي إلى هذا الشرط حين تقديم التعديلات رغم تباين الفروق بين القوانين التنظيمية أو القوانين الأساسية والقوانين العادية في كلا النظامين الدستوريين.

وتفرد المشرع الدستوري المغربي بأن عزز موقف الحكومة وأعطاه آلية دستورية تستعملها في أي وقت تريده للدفع بعدم قبول أي تعديل يكون مصدره البرلمانين، فبموجب المادة 79 من دستور 2011 " للحكومة أن تدفع بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون. كل خلاف في هذا الشأن تثبت فيه المحكمة في أجل ثمانية أيام بطلب من أحد رئيسي المجلسين أو من رئيس الحكومة." مما قد يمكن الحكومة من التعسف في استعمال المادة 79 وتفسيرها، واتخاذها كوسيلة ضغط مستمرة ودائمة لكسر عزيمة أعضاء البرلمان وبالتالي تراجعهم عن معاودة تقديم التعديلات التي قد تترك العمل الحكومي.<sup>1</sup> فالحكومة تتوفر بواسطة هذا النص الدستوري على وسائل فعالة لحماية امتيازاتها التنظيمية، وبالتالي فكل تعديل يدخل في المجال المخصص للحكومة يخضع لعدم القبول وخاصة وأن المشرع قيد ميادين تشريع البرلمان وترك المجال واسعا للتشريع الفرعي الحكومي مجارة للمشرع الفرنسي. لم يشترط المشرع المغربي في التعديلات أن تكون وفق نمط أو نموذج خاص، واكتفى بأن تكون مكتوبة وموقعة وفي نسخ بعدد أعضاء اللجنة، وأما تقدير قبول التعديل في البرلمان المغربي من ناحية الشكل والموضوع فهو اختصاص أصيل للجنة المختصة.

في تونس اشترط النظام الداخلي مجلس نواب الشعب في المادة 121 أن يقدم اقتراح التعديل إلى مكتب اللجنة في أجل أقصاه 04 أيام من نشر المشروع وتقرير اللجنة على الموقع الإلكتروني للمجلس دون اعتبار يوم النشر، واشترط أن يكون اقتراح التعديل في صيغة مضبوطة ومكتوبة، ويحدد في ورقة الاقتراح من سيتناول الكلمة دفاعا عنه أو من ينوبه عند الاقتضاء.

= من المجلس قبول الرسالة من حيث الشكل (يقتضي قبول رسالة الإحالة على المجلس الدستوري كشرط شكلي توقيع 82 عضوا حسب المادة 81 من الدستور المغربي السابق لسنة 1996)، ومن حيث الموضوع التصريح بأن رفض مقترحات التعديلات المقدمة من طرف النواب على مشروع قانون المالية وإيقاف المناقشة بشأنها ومنع التصويت عليها بناء على المادة 51 من دستور 1996 بشكل خرقا صريحا له وبالتالي التصريح بعدم مطابقة قانون المالية لسنة 2002 للدستور، غير أن قرار المجلس الدستوري رقم 2001-467، المؤرخ في 31 ديسمبر 2001 قد قضى بمطابقة هذا القانون للدستور.

نقلا عن : لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، مرجع سابق، ص 129. انظر لمزيد من التفصيل : - قرار المجلس الدستوري رقم 2001-467، المؤرخ في 31 ديسمبر 2001، بخصوص مطابقة قانون المالية للدستور، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 4966، المؤرخة في 03 جانفي 2002.

<sup>1</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، المرجع السابق، ص 267.

البرلمان المغربي في مجلسيه على السواء، بعد انتهاء المناقشة في الجلسة الأولى للجنة الدائمة، يحدد مكتب اللجنة موعد الجلسة الموالية لتقديم التعديلات على النص كتابة وفي نسخ بعدد أعضاء اللجنة، وتقدم التعديلات مباشرة إلى رئاسة المجلس، وتجتمع اللجنة بعد 24 ساعة على الأقل من تاريخ تقديم التعديلات، أو أقل من ذلك إذا تم الاتفاق بين أعضاء مكتب اللجنة، وتوزع التعديلات في نفس الجلسة نفسها وينظر فيه.<sup>1</sup>

أما في الجزائر فتكتب التعديلات باللغة العربية مثل نص المبادرة، وفي شكل مادة قانونية، مرفقة بعرض الأسباب، وأن يخص مادة واحدة من مواد مشروع أو اقتراح القانون المودع أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة جديدة،<sup>2</sup> ولا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من الغرفة الأخرى.<sup>3</sup> وحسب نظامي الغرفتين (يوقع اقتراح التعديل من قبل جميع أصحابه ويودع من قبل مندوب أصحابه، أو من ينوب عنه من الموقعين، لدى مكتب المجلس المعني في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة لمشروع أو اقتراح القانون محل التعديل).<sup>4</sup> ومنع المشرع أعضاء اللجنة الدائمة المختصة من إيداع تعديلات كتابية بصفته الخاصة، أو التوقيع مع أصحابها فيما يخص مشروع أو اقتراح القانون المحال على اللجنة لدراسته.<sup>5</sup>

وقد كان من الأفضل أن يمنح أعضاء البرلمان مدة أطول تحسب من تاريخ تسلمهم لتقرير اللجنة الدائمة المختصة، كما كان معمولاً به سابقاً.<sup>6</sup> فالمدة الممنوحة لا تتيح لأعضاء البرلمان الدراية التامة بمضمون المبادرة ودراسة رأي اللجنة الدائمة المختصة من خلال تقريرها التمهيدي المرفق مع المبادرة وعرض الأسباب، وهو ما يقف عائقاً أمام تقديمهم لاقتراحات تعديل في مضمونها ذات جودة وفائدة، أو يضطرون للوقوع في أخطاء شكلية، تصطدم بحاجز مكتب المجلس الذي له سلطة رفض تلك المبادرات. فقد منح المشرع مكتب المجلس في كل غرفة سلطة تقديرية من الناحية الشكلية دون المضمون لقبول أو رفض اقتراحات تعديل أعضاء البرلمان على المبادرات. فيراقب المكتب مقترحات التعديل للتأكد من عدد الموقعين، صحة التوقيعات، أجل الإيداع، تحديد نوع القانون (قانون أو قانون عضوي)، صياغة التعديل في شكل مواد، وتحديد المواد وفقراتها المعنية باقتراح التعديل بدقة، دون أن تمتد سلطته للنظر في مضمون التعديل. (فيبيت مكتب المجلس في قبول التعديلات أو رفضها شكلاً، وفي حالة عدم

<sup>1</sup> - المادة 182 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، المادة 185، المادة 200 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين 2014.

<sup>2</sup> - المادة 71 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>3</sup> - المادة 28 فقرة 02 من القانون العضوي رقم 16-12.

<sup>4</sup> - الفقرة 03 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، الفقرة 01 من المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>5</sup> - الفقرة 8 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، الفقرة 02 من المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>6</sup> - المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 كانت تمنح للنواب 03 أيام لتقديم التعديلات من تاريخ توزيع تقرير اللجنة الدائمة المختصة.



قبول التعديل يكون قرار المكتب معللا ويبلغ إلى مندوب أصحابه.<sup>1</sup>

التعديلات التي قبلها المكتب تجد طريقها إلى اللجنة المختصة للبت فيها، وتبلغ الحكومة بها، وتوزع على أعضاء المجلس،<sup>2</sup> ويتم الفصل النهائي في تلك التعديلات في الجلسة العامة بوصفها المجلس التشريعي وفق كفايات وإجراءات خاصة.

الحقيقة أن إدخال مكتب المجلس في دراسة اقتراحات التعديلات إجراء زائد، حيث كان بالإمكان إسناده إلى اللجنة المختصة ومنحها سلطة كاملة على اقتراح التعديل لقبوله أو رفضه من ناحية الشكل أو المضمون، وفي رأينا أنها الأقدر والأجدر للقيام بذلك، وفي ذلك اختصار للإجراءات وإعفاء لمكتب المجلس من هذه المهمة التشريعية المحضة، والسماح له بالتفرغ لمهامه الأخرى وخاصة أن القانون قد أثقل كاهله بالمسؤوليات الملقة على عاتقه.

إن التعديلات على المبادرة بالتشريع تتقاطع فيها الرؤى بين الأغلبية البرلمانية والأقلية، وبين السياسة الحكومية وما تطمح إليه المعارضة، ويتجلى فيها ممارسة النواب لاختصاصهم التشريعي، فالتعديلات المقبولة شكلا تختلف إذا كانت تنصب على اقتراح قانون أو مشروع قانون، فحق تعديل مشروع قانون ثابت لأعضاء البرلمان أو اللجنة المختصة، لكن ليس من حقهما التعديل الكلي للنص الوارد من الحكومة.<sup>3</sup> كما أن كثرة تعديلاتهما إذا مست جوهر المشروع، أو كان نتيجتها عدم تماثل بنية بعض التعديلات - أحيانا - في خطوطها الأساسية مع مضامين المشروع الحكومي،<sup>4</sup> وبالنتيجة عدم قبول الحكومة لهذه التعديلات يدفعها إلى سحبه قبل أن يصوت عليه أو يصادق عليه حسب الحالة.<sup>5</sup> ويختلف الأمر بالنسبة لاقتراح قانون، فلأعضاء البرلمان واللجنة المختصة نظريا تقديم جميع أنواع التعديلات التي يرون أنها مفيدة وتخدم موضوع الاقتراح، بشرط عدم وجود معارضة من الحكومة أو أصحاب المبادرة، فالمشرع أيضا قد منح مندوبيهم حق سحب اقتراح قانون قبل التصويت أو المصادقة.<sup>6</sup>

#### رابعاً: دراسة اللجنة للتعديلات المقدمة وتقييمها

سلطة اللجنة المختصة على اقتراح التعديل في المغرب متشابهة في المجلسين، لكن النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي كان أكثر وضوحاً وتفصيلاً من النظام الداخلي لمجلس النواب في طريقة تعامل اللجنة الدائمة مع التعديلات، فاللجنة تصوت على مواد المشروع حسب ترتيبها حفاظاً على

<sup>1</sup> - المادة 61 الفقرتين 05، 06 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، المادة 12 بند 03، والمادة 72 الفقرتين 03، 04 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>2</sup> - المادة 61 الفقرتين 07 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، المادة 73 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>3</sup> - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، المرجع السابق، ص 12.

<sup>4</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 125.

<sup>5</sup> - المادة 21 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 12-16.

<sup>6</sup> - المادة 21 فقرة 02 من القانون العضوي رقم 12-16. يرى الأستاذ عبد الله بوقفة أن في هذه الحالة (إن كان يجوز لصاحب الاقتراح قانوناً أن يتولى أمر سحبه، ولكن على ما يبدو لن يفعل ذلك، حيث العبرة من ذلك أن البرلمان يادر باقتراح قانون). - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 158

وحدة النص، وتصوت أولا على المواد التي لم يقدم بشأنها أي تعديل كما جاءت في مشروع أو اقتراح القانون، وتقدم تعديلات الحذف عن التعديلات الأخرى بالنسبة للمادة الواحدة، ثم باقي التعديلات حسب إيداعها.

يقدم التعديل أحد واضعيه، وفي حالة غياب مقدمي التعديلات عن اجتماع اللجنة، يمكن للجنة إنابة أحد أعضائها لقراءة هذه التعديلات، ولها أن ترفض ما ورد فيها من مقترحات، ويشار إلى ذلك في تقرير اللجنة، وتعطى الكلمة في مناقشة التعديلات بالإضافة إلى أحد مقدميها، للحكومة، ورئيس اللجنة المعنية أو لمقررها، وعند الاقتضاء لمتكلم واحد معارض وآخر مؤيد للتعديل. يعرض التعديل بعد تعقيب الحكومة على التصويت، ما لم يقر صاحبها بالإعلان عن سحبه. تطبق نفس الإجراءات على باقي التعديلات المقترحة على نفس المادة، ليصوت على المادة في الأخير كما عدلت أو كما جاءت في مشروع أو مقترح القانون؛ يتم التصويت على كل تعديل على حدة، ثم التصويت على المادة كما عدلت أو كما جاءت في مشروع أو مقترح قانون ثم على النص التشريعي برمته.<sup>1</sup>

لا تكتفي اللجان الدائمة في الجزائر بما تضمنته وثائق اقتراح التعديل، بل تقوم باستدعاء أصحابها، وتفتح معهم باب النقاش، وللجنة أن تثير الأسئلة حول مبررات التعديل وأهدافه، وكل ما يتعلق بالقيمة التي يضيفها للنص، ولممثل الحكومة أخذ الكلمة متى طلب ذلك وله أن يقدم رأي الحكومة بقبول التعديل المعروض على اللجنة أو رفضه مؤيدا أو مفندا حجج أصحاب اقتراح التعديل ومدافعا عن رأي الحكومة التي يمثلها.

ولا تقتف صلاحيات اللجنة بخصوص التعديلات إلى إدارة النقاش حولها، بل إن العرف البرلماني في المجلس الشعبي الوطني منحها حق إعادة صياغة بعض مقترحات التعديلات لتتلاءم مع النص المعروض عليها ومع التشريع القائم، وللجنة بعد كل تلك المناقشات التداول فيما بينها، ثم التصويت والفصل بقبول التعديل أو رفضه. (وتدون استنتاجات اللجنة حول التعديلات المحالة عليها في التقرير التكميلي الذي تعده عند الاقتضاء، لهذا الغرض)،<sup>2</sup> ويضمن أسباب قبول التعديل والغاية منه، ثم يعرض على الجلسة العامة، حيث يتم الفصل في قبوله أو رفضه نهائيا، وللجنة أن تدافع عن اختياراتها أمام الجلسة العامة.

أما في حالة رفض اللجنة لاقتراح التعديل لسبب من الأسباب القانونية أو الموضوعية المرتبطة بالنص، فقد أتاح لها العرف البرلماني أيضا أن تناقش أسباب رفض التعديل مع صاحبه، فإذا اقتنع بصواب رأي اللجنة لا يقدم التعديل للمناقشة العامة والتصويت في المجلس، وإذا لم يقتنع فعليه أن يدافع

<sup>1</sup> - المادة 182 بند 04 التعديلات، بند 05 التصويت، من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، المواد 186، 187 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>2</sup> - المادة 62 فقرة 01 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

عن اقتراحه في الجلسة العامة عند عرض التعديل على التصويت، ويبقى للجلسة سلطة الفصل في موضوع التعديل بالرفض أو القبول.<sup>1</sup>

أما على مستوى مجلس الأمة فقد منحه أخيرا التعديل الدستوري 2016 حق المبادرة بالتشريع، وحق اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137 من الدستور وهي المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي،<sup>2</sup> مع الإبقاء على حرمانه من حق التعديل على النصوص المصوت عليها والمحالة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني،<sup>3</sup> في المقابل تم منحه حق تقديم الملاحظات والتوصيات حولها حسب أحكام المادتين 78 و 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وأفرغ بذلك هذا المجلس الموقر من لعب دور تشريعي أساسي يساير ما عليه المجالس المماثلة، وذلك بعدم السماح له بممارسة حق التعديل على جميع النصوص التي هو بصدد دراستها.<sup>4</sup>

إن مسألة التعديلات على المبادرة بالتشريع تعد أكثر القضايا حساسية من حيث ممارسة النواب لهذا الاختصاص التشريعي،<sup>5</sup> بل إن اقتراح التعديل على مبادرات التشريع هو ممارسة فعلية للتشريع، وسحب هذا الحق من مجلس الأمة يفقده مكانته والغاية المرجوة من وجوده ضمن السلطة التشريعية، فحسب رأي الأستاذ لمين شريط فإن (من الأهداف الرئيسية لإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية كان ضمان جودة العمل التشريعي، باعتبار أن مجلس الأمة مصفاة للتدقيق في فن الصياغة التشريعية الواضحة، الهادفة، المرتبة، المكيفة مع عناصر المحيط السياسي والاقتصادي والاجتماعي للمجتمع الجزائري ودولته، وبهذا يعد ضمانه كثيرة تؤدي إلى صدور قوانين أكثر دقة وعناية مع استبعاد ما يشوبها من غموض قانوني).<sup>6</sup>

ما يلاحظ أن تلك الملاحظات المكتوبة المقدمة من طرف أعضاء مجلس الأمة عوملت تقريبا بنفس الطريقة التي تعامل بها التعديلات في المجلس الشعبي الوطني، فملاحظات الأعضاء المكتوبة

<sup>1</sup> - المادة 35 بند 03 من القانون العضوي رقم 12-16.

<sup>2</sup> - المادة 136 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 منحت لعشرين 20 عضوا في مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع في المسائل التي نصت عليها المادة 137 من الدستور، كما نصت المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 أنه تقدم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137 من الدستور من قبل الحكومة و/أو اللجنة المختصة، و/أو عشرة 10 من أعضاء المجلس.

<sup>3</sup> - إشكالية حق مجلس الأمة في القيام بالتعديل على النصوص القانونية من عدمه: لم تثر مسألة الجدل بين أساتذة القانون والباحثين فيما يخص النظام البرلماني المستحدث بناء على التعديل الدستوري لسنة 1996، ما أثارته مسألة حق التعديل من طرف مجلس الأمة "أعضاء ولجان دائمة" على النصوص المصوت عليها والمحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني. - انظر : صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول " نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة " يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، سنة 2002.

<sup>4</sup> - نصت المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 أنه " يمكن أعضاء المجلس تقديم ملاحظاتهم كتابيا حول النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، بعد توزيع اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي عن النص وقيل إعداد التقرير التكميلي. تودع الملاحظات لدى مكتب اللجنة المختصة، التي يمكنها أن تستمع عند الاقتضاء إلى أصحاب هذه الملاحظات. " أما المادة 79 فنصت " يمكن اللجنة المختصة أن تقدم توصيات في ضوء استنتاجاتها وملاحظات أعضاء المجلس في تقريرها التكميلي. "

<sup>5</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، ص 124.

<sup>6</sup> - الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مرجع سابق، ص 33.

يمكن أن تشكل إذا قبلت من طرف اللجنة المختصة أساس التوصيات التي تضعها تلك اللجنة، وهذه التوصيات لا يمكن أن تكون إلا اقتراحات تعديلات تقدم للجنة المتساوية الأعضاء.<sup>1</sup>

الحقيقة أن (توصيات اللجان المختصة في مجلس الأمة، لم تخرج التنويه بالنص المعروض لأنه يملأ فراغا في القانون الجزائري، أو أنه يطور موضوعا سبق التشريع فيه لكن ذلك التشريع لا يواكب التغيرات الحاصلة بسبب نظام العولمة، أو الإشارة إلى الصعوبات التي يمكن أن تعترض تطبيق النص عمليا، وبالتالي توجيه نظر الحكومة إلى ضرورة أخذ الإجراءات الضرورية لضمان تنفيذ النص، أو حث الحكومة على التشريع في مواضيع أو مجالات تمس النص محل الدراسة والتي تم إغفالها أثناء إعداد النص).<sup>2</sup> لكنها في جميع الحالات لا ترقى إلى مستوى منح المجلس سلطة تعديل حقيقة.

تقوم اللجان الدائمة في برلمانات الدول محل الدراسة بعد الانتهاء من عملية المداولات المتعلقة بالنصوص التشريعية بوضع تقرير، وتُسند هذه المهمة إلى مقرر اللجنة، الذي يقوم بإعداد تقرير شامل،<sup>3</sup> يعتمد فيه على محاضر الجلسات التي استغرقتها دراسة النص،<sup>4</sup> ليعرض في الجلسة العامة.

يعرض في الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني التقرير التكميلي، وهو التقرير الثاني الذي تقدمه اللجنة حول نفس النص الذي أعدته ووافقت عليه، ويتضمن مناقشاتها، قراراتها، واستنتاجاتها بالنسبة للتعديلات التي درستها، المقبولة منها والمرفوضة، والتي تمسك بها أصحابها لتفصل فيه الجلسة. أما في المغرب فتجري المناقشة في الجلسة العامة حول مشاريع أو اقتراحات القوانين بناء على تقارير اللجان المختصة التي تقدم إلزاميا إلى المجلس، ويحرر بشأن كل مشروع أو اقتراح قانون تقرير واحد، وإذا قررت اللجنة دراسة أكثر من نص تشريعي دفعة واحدة، فيمكن جمعها في تقرير واحد يضم النصوص الأصلية والتعديلات المقترحة عليها، وكذا الصيغة التوفيقية التي توصي اللجنة باعتمادها.<sup>5</sup>

العمل الذي استقرت عليه الممارسة في النظام البرلماني في الجزائر مشابه للممارسة البرلمانية في فرنسا، التي استقرت على عدم مساس اللجنة البرلمانية بالنصوص الأصلية لمشاريع القوانين، بينما أجازتها بالنسبة لاقتراحات القوانين، حيث تصبح الصيغة النهائية للاقتراح المعروض على الجلسة العامة هي التي انتهت إليها اللجنة البرلمانية بعد التعديل وليست صيغة الاقتراح الأصلي الذي تقدم به صاحبه.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> - لزهاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 84.

<sup>2</sup> - لزهاري بوزيد، نفس المرجع، ص 84.

<sup>3</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، مرجع سابق، ص 256.

<sup>4</sup> - في المجلس الشعبي الوطني حسب المادة 55 فقرة 03 من نظامه الداخلي يتم توزيع تقرير اللجنة قبل 03 أيام من تاريخ الجلسة العامة المقررة لدراسة النص، أما في المغرب فيطبق ويوزع التقرير على أعضاء المجلس قبل الشروع في مناقشات الجلسة العامة قبل 48 ساعة على الأقل وتقلص المدة بالتشاور بين رؤساء الفرق البرلمانية ورئيس المجلس، وذلك بموجب المادة 184 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، المادة 190 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2014.

<sup>5</sup> - المادة 191 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2014.

<sup>6</sup> - Bruno Boufaume, Le droit d'amendement et la constitution sous la Vème république, bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 77, avril 1993, P 315 et suite.

لكن الممارسة البرلمانية في المغرب استقرت ومنذ الفترة التشريعية السادسة، أن اللجان البرلمانية عندما تفصل بالقبول في إحدى التعديلات فإنها تدمجها ضمن المقتضيات الأصلية للنص، لدرجة يمكن معها تأكيد أن النائب البرلماني أو المستشار الذي لم يتمكن من متابعة جميع مراحل مناقشة مشروع أو مقترح قانوني أمام اللجنة المختصة، ولم يطلع على التقرير الذي أعدته اللجنة بشأنه، لن يكون بمقدوره معرفة ما إذا كان يصوت على النص الأصلي أو النص المعدل.<sup>1</sup>

### الفقرة الثالثة: متابعة اللجنة المختصة للنص والتعديلات الملحقة به في الجلسة العامة

إن لاستنتاجات اللجنة الدائمة وقراراتها بالنسبة للتعديلات التي درستها أكبر تأثير على مسار النص داخل الجلسة العامة، وهو ما دلت عليه التجارب المقارنة، فعمل اللجنة يتميز بالمصادقية والمهنية، وذلك يرجع لطبيعة تكوينها، فأعضاؤها ينتمون لمعظم الفرق البرلمانية، وأيضاً لوجود عناصر فيها من ذوي الخبرة القانونية بحكم تخصصهم وبحكم خبرتهم البرلمانية التي اكتسبوها من خلال تجديد عهدهم، وأيضاً للاحتكاك المباشر خلال عقد جلساتها مع أعضاء الحكومة أو ممثليها، ومع شخصيات من ذوي الخبرة والتخصص من ممثلي المؤسسات العمومية والخاصة وممثلي المجتمع المدني؛ كل هذا يجعل من عمل اللجنة الدائمة يتسم بالرزانة والدقة والاحترافية، ولذلك بالغ الأثر على القرارات التي تتخذ في الجلسات العامة بل في المجلس بصفة عامة.

فاللجنة المختصة لا ينتهي دورها بمجرد تقديم تقريرها وتوزيعه وعرضه في الجلسة العامة، بل مكنها المشرع من عدة تقنيات تسمح لها بالتأثير المباشر في قرارات أعضاء المجلس، فلها أن تدافع عن آرائها واستنتاجاتها وما ضمنتها في تقريرها فيما يخص التعديلات في الجلسة العامة أثناء تلاوة تقريرها، أو بعد ذلك في الجلسات العامة المخصصة للنص المعروض، كما يمكنها تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة في الجلسة العامة للمجلس، وهي نفس الإمكانية المتاحة للحكومة.

تقدم اللجنة الدائمة المختصة في البرلمان الجزائري استنتاجاتها كتابياً متضمناً في تقريرها، لكن يمكن أن تقدمها شفويًا في الجلسة العامة إذا قدمت الحكومة تعديلاتها بعد إنجاز اللجنة لتقريرها.

أما المشرع المغربي قد حرم اللجنة من هذه الإمكانية، فالمادة 83 من الدستور المغربي سمحت لأعضاء مجلسي البرلمان والحكومة فقط، تقديم التعديلات بعد افتتاح المناقشة في الجلسة العامة، وأعطى للحكومة سلطة معارضة أي تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة المختصة التي يعينها الأمر.

القواعد المشتركة لمجلسي البرلمان الجزائري تسمح لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة إذا تبين أن التعديل المقدم في الجلسة العامة على النحو المشار إليه يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس المجلس

<sup>1</sup> - محمود امكيتير، المرجع السابق، ص 54.

توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من التداول في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل، كما يمكن توقيف الجلسة العامة وجوبا بناء على طلب مكتب اللجنة المختصة، أو بناء على طلب ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون،<sup>1</sup> ويقابل ذلك نفس الأحكام في البرلمان المغربي مع اختلاف في بعض الإجراءات، لكن عند إرجاع مجموع النص أو جزء منه مع التعديلات المتعلقة به إلى اللجنة المختصة يتعين عليها أن تنجز بشأن ذلك تقريراً جديداً.<sup>2</sup> أما المشرع التونسي فأجاز للمجلس أن يعود لمناقشة أي مادة من النص سبق إقرارها إذا طلب ذلك ممثل جهة المبادرة أو رئيس اللجنة المعنية أو مقررهما، وذلك بناء على ظهر عناصر جديدة تهم الموضوع قبل انتهاء المداولة حول المشروع المعروض.<sup>3</sup>

التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي، لكن يمكن للجنة المختصة في البرلمان الجزائري إذا رأت أن المناقشة العامة قد تجر إلى نقاشات عقيمة، أو أن النص لا يحتمل ذلك النوع من النقاش الموسع، أو نظراً لكثرة النصوص المعروضة على المجلس في وقت قصير، أو بسبب استعجالية النص، أو لغيرها من الأسباب أن تطلب التصويت مع المناقشة المحدودة، ولمكتب المجلس اتخاذ القرار،<sup>4</sup> وفي البرلمان المغربي يمكن للجنة المختصة أو الحكومة أن تطلب إرجاء البت في مادة أو تعديل من شأنه أن يؤدي إلى تعطيل أو تغيير مجرى المناقشة.<sup>5</sup>

لقد أضاف المشرع الجزائري قيوداً على عضو اللجنة بحرمانه من التدخل في المناقشة العامة، وهذا في رأينا حفاظاً على تماسك ووحدة قرارات اللجنة أمام الجلسة العامة مما يعزز مصداقية أعمالها.

بنتج حق اللجان الدائمة في اقتراح التعديلات أو منحها سلطة في دراسة التعديلات من ناحية قبولها أو رفضها، وفي بعض الحالات إشراك بعض هيئات المجلس في ذلك، يظهر أن المشرع الدستوري وإن كان قد خول اللجان البرلمانية مكانة متميزة داخل النظام البرلماني، فإن الذي يمكن قوله أنها رغم ذلك تظل أجهزة ذات دور محدود يقتصر على التحضير لمداولات المجلسين، لتبقى بذلك هياكل للدراسة والاقتراح لا يمكنها اتخاذ أي قرار ملزم للمجلس المعني في جلساته العامة،<sup>6</sup> ما دام المجلس يمكنه أن يلغي جميع قراراتها بما في ذلك التعديلات التي قد تكون ضمنيتها داخل المقترحات الأصلية لمشروع أو اقترح القانون المحال عليها، وهذا رغم ما تمت الإشارة إليه من الصلاحيات التي أفرزتها الممارسة لفائدتها.

<sup>1</sup> - المادة 34 فقرة 01، 02 من القانون العضوي رقم 12-16.

<sup>2</sup> - المادة 190 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، المواد 193، 194 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>3</sup> - المادة 123 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015.

<sup>4</sup> - المادة 36 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 12-16.

<sup>5</sup> - المادة 191 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017.

<sup>6</sup> - Paralaix Dupas, Paul Cahouna, Olivier Ehabors, Jean-Pierre Bloch, Les commission a l'assemblée 5, connaissance de l'assemblée, brochure, Mai 1992, P 08.

الحقيقة أن للجنة تأثير على أعضاء المجلس من خلال آرائها وتقاريرها، ويمتد ذلك إلى قرارات المجلس، لكن سلطتها على التعديلات من ناحية قبولها أو رفضها جزئية، لأنها تصطدم بقرار المجلس في الجلسة العامة، الذي له وحده حق البت بقبول أو رفض النص الأصلي والتعديلات المدخلة عليه.

رغم ذلك فاللجان الدائمة تبقى لاعبا محوريا في العمل التشريعي لا يمكن الاستغناء عنه، وهو ما أكدته الممارسة في برلمانات دول المغرب العربي. فإن كانت محرومة من ناحية المبادرة بالتشريع، فإن لها الكلمة المسموعة أثناء النظر في التعديلات المدرجة على المبادرات، وهو نفس الحال في البرلمانات العريقة، وحسب بعض الباحثين فقد (دلت التجارب المقارنة على أن التعديلات التي تحظى غالبا بالموافقة هي تعديلات الحكومة، واللجنة المختصة ونواب تشكيلات ذات التمثيل النسبي المعتبر، وأحيانا التشكيلات المشاركة في الحكومة الائتلافية).<sup>1</sup>

يبقى للجان الدائمة دور عملي وتقني مهم في فحصها للمبادرات التشريعية، تدونه في تقاريرها مع إبداء ملاحظاتها، خلاصاتها، استنتاجاتها، وقراراتها بخصوص ما عرض عليها من تعديلات، أو آراء استعرضها أصحابها أثناء مناقشتها ومداولاتها، وهو ما سيتطرق له في الفرع الموالي.

### الفرع الثالث: تقارير اللجان الدائمة المتعلقة بالتشريع وأهميتها في عمل البرلمان

يعرف تقرير اللجنة أنه: (مستند رسمي تعرض فيه اللجنة نتيجة دراستها للموضوع المكلفه ببحثه) أو يعرف أنه: (العمل الرسمي الذي بموجبه تحيل لجنة إلى المجلس نتيجة أعمالها ونتائجها النهائية).<sup>2</sup>

يدون العمل البرلماني في وثائق رسمية لها أهميتها البالغة في الحياة التشريعية، ومن أهم هذه الوثائق (الوائح، التقارير..) وتكتسي التقارير دورا بارزا في كافة الأنشطة البرلمانية، سواء ما ارتبط منها بالتشريع أو الرقابة أو غيرها، وهي ذات أهمية قانونية يترتب عليها الكثير من العمل البرلماني الرسمي، (تضطلع هذه التقارير باختزان المعلومات والحقائق البرلمانية، ونقلها وإعلانها وتبليغها وتوظيفها في أهم مراحل وإجراءات تحضير وإنجاز العمليات البرلمانية الرسمية، بهدف ترشيد الأداء البرلماني بكفاءة وفعالية).<sup>3</sup> لذا نجد المشرع اشترط أن تختم بعض الأعمال البرلمانية بإعداد تقارير يتم عرض بعضها على الجلسات العامة وتقييمه وتقديره، وقد يترتب عليه بعض التبعات والإجراءات القانونية بناء على ما تتضمنه كما هو الحال مع تقارير لجان التحقيق، وتقارير لجنة الحصانة البرلمانية، وتقارير اللجان الدائمة بخصوص دراستها النهائية للنصوص المعروضة عليها.

<sup>1</sup> - العبد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 69.  
<sup>2</sup> - محمد محسن علي العالي، التحقيق البرلماني كأحد صور الرقابة البرلمانية - دراسة مقارنة بين البحرين ومصر والكويت، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بنها، مصر، سنة 2014، غير منشورة، ص 282.  
<sup>3</sup> - هيئة التحرير لمجلة الفكر البرلماني، التقارير البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، عدد 02، مارس 2003، مجلس الأمة، الجزائر، ص 198.

لقد أثبتت الممارسة البرلمانية السابقة في دول المغرب العربي، أن مضمون المناقشات التي تجري داخل اللجان لا يتم معرفة الكثير عنها عدا البلاغ الصحفي الذي يعقب أشغال اللجنة، والتقارير الذي يعده مقررها بعد انتهائها من دراسة المشروع، أو ملخص التقرير والذي يتلوه في الجلسة العامة عند بداية كل مناقشة، كما أن محاضرها ووثائقها تحظى بالسرية حيث يتم الاحتفاظ بها لدى اللجنة.

اشتدّت الأنظمة الداخلية على اللجان طبع تقاريرها وتوزيعها قبل الجلسات العامة، نظرا لتأثيرها الكبير في القرارات التي تصدر عن أعضاء المجلس استنادا وتأثرا بها، مما يحتم على اللجان بعد الانتهاء من عملية المداولات المتعلقة بالنصوص التشريعية أن تضع تقريرا؛ هذا الأخير يرجع تحريره حسب ما تقرره الأنظمة الداخلية للبرلمانات في العالم، فهناك من اللجان من تعطي هذا الحق لرئيس اللجنة أو مقررها أو لموظفي المجلس.<sup>1</sup>

ترجع مسؤولية إنجاز تقرير اللجنة الدائمة في الجزائر إلى المقرر بإشراف مكتب الجنة ويعرض لموافقة أغلبية أعضاء اللجنة، أما اللجان الدائمة في تونس فيعد مقررها التقارير ويمضيها مع رئيس اللجنة، وفي المغرب (تعطي هذه الصلاحية لمقرر اللجنة التي ينتمي إليها، حيث يضع عرضا موجزا وكاملا بخصوص جميع مداولات وقرارات اللجنة المعنية وتترك له كامل الحرية لكتابة هذا التقرير).<sup>2</sup> لذا يتعين تناول هذه التقارير من ناحية أنواعها (الفقرة الأولى) ثم من ناحية صياغتها ومضمونها وحجيتها (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: أنواع تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية

اللجان الدائمة في غرفتي البرلمان الجزائري بمناسبة دراستها لنص تشريعي تعد تقريرين منفصلين، الأول تقرير تمهيدي ويكون قبل عرض النص على الجلسة العامة والثاني تقرير تكميلي تعدّه اللجنة بعد تقديم التعديلات ودراستها والفصل ويعرض أيضا على الجلسة العامة لتتخذ قرارات بشأنها.

البرلمان المغربي في كلا غرفتيه، وبمناسبة دراسة اللجنة المختصة لمشروع أو اقتراح قانون، يتم تحرير محضر مفصل عقب انتهاء اجتماع كل لجنة، ومن مجموع تلك المحاضر يحرر ويقدم مقرر اللجنة تقريرا واحدا فقط (لا يسمى تمهيديا ولا تكميليا) موقع باسم المقرر، يراعي فيه هذا الأخير الدقة والموضوعية والأمانة ونقل جميع المجريات التي حدثت بمناسبة دراسة النص المعروض على اللجنة يعرض تقرير اللجنة على الجلسة العامة باعتباره يمثل وجهة نظرها.

المشرع التونسي بنفس الكيفية أسند إعداد التقرير الوحيد للجنة الدائمة لمقررها ومساعداه، ويمضي

<sup>1</sup> - Union Interparlementaire, Le parlement dans Le Monde, op.cit, P 596.

<sup>2</sup> - محمود امكيتير، المرجع السابق، ص 56.



التقرير مع رئيس اللجنة، ويحال على مكتب المجلس، ليُدْرَج في جدول أعمال الجلسة العامة.<sup>1</sup>

القاعدة العامة أنه في حالة تم اتخاذ قرار في الجلسة العامة بإرجاع مجموع النص أو جزء منه مع التعديلات المتعلقة به إلى اللجنة المختصة، يتعين عليها أن تنجز بشأن ذلك تقريراً جديداً.<sup>2</sup>

باستقراء مجمل النصوص القانونية حول تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية في البرلمانات محل الدراسة، يمكن تقسيمها إلى تقارير تمهيدية، وتقارير تكميلية، وتقارير ذات طبيعة خاصة.

### أولاً: تقارير اللجان الدائمة التمهيدية والتكميلية

تعرف اللجان الدائمة في الجزائر بمناسبة دراستها لمبادرات التشريع نوعان من التقارير، وهي التقارير التمهيدية والتقارير التكميلية. التقرير التمهيدي تعدّه اللجنة المختصة بعد اطلاعها على نص مشروع القانون أو اقتراح القانون، وعرض الأسباب المرفق به، وبعد الاستماع للأصحاب المبادرة ورأي الحكومة، فهذا التقرير يلخص آراء اللجنة ودراساتها الأولية لنص المعروض عليها.<sup>3</sup> وقد عرفه الأستاذ لز هاري بوزيد أنه (التقرير التشريعي الأولي الذي يتضمن عرض المشروع أو اقتراح القانون بإيجاز مركز، ووقائع ونتائج سائر مراحل عملية دراسة اللجنة البرلمانية المختصة، وملاحظاتها واستنتاجاتها الأولية عن ذلك، وفيه تقدم محتوى النص وتدخل وعرض الوزير الأول والأسئلة التي طرحت على الوزير من طرف أعضاء اللجنة ورده عليها وأيضاً رأي اللجنة حول النص بصفة عامة).<sup>4</sup>

يعرض مقرر اللجنة التقرير التمهيدي في الجلسة العامة الأولى لمناقشة نص المبادرة بالتشريع.

عند استكمال المناقشات الأولية في الجلسة العامة (أو الجلسات) التي تعرض فيها مبادرة التشريع، سواء كانت اقتراحاً أو مشروع قانون، يفتح المجال لإيداع اقتراحات التعديلات على مواد النص المعروض، تقوم نفس اللجنة المختصة بدراسة التعديلات وفتح النقاش مع أصحابها ثم تعد تقريراً يسمى تقريراً تكميلياً، يتناول هذا التقرير بصفة مدققة، القرارات المعللة التي اتخذتها اللجنة بخصوصها والتي أدخلتها على النص، أثناء المرحلة الثانية من الدراسة.<sup>5</sup> وقد جرت الممارسة البرلمانية أن يتضمن التقرير التكميلي (بالإضافة إلى عناصر مضمون التقرير التمهيدي، حوصلة عن المناقشات العامة من طرف أعضاء المجلس، وموقف كل من اللجنة المختصة والحكومة، بالإشارة إلى عرض الوزير المقدم في الجلسة العلنية حول النص ورده على أهم النقاط التي أثارها أعضاء المجلس، وكذلك بلورة أهم

<sup>1</sup> - المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015.

<sup>2</sup> - المادة 34 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بالبرلمان الجزائري وعلاقاته الوظيفية، وتقابلها المادتان 190 و 191 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادتين 193 و 194 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>3</sup> - المادة 47، المادة 55 فقرة 02 بند 3، 4 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>4</sup> - لز هاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 85.

<sup>5</sup> - المادة 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادتان 41 و 78 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

الآراء والمواقف والتوصيات والتعديلات حول النص.<sup>1</sup> يعرض مقرر اللجنة التقرير التكميلي على الجلسة العامة، حيث يتم فيها الفصل في التعديلات والتغييرات التي أدخلتها اللجنة على النص، بالتصويت أو المصادقة عليه حسب الحالة.

أما في تونس فتعد اللجان الدائمة بمناسبة دراسة المبادرة المحالة عليها من اقتراح قانون أو مشروع قانون تقريراً واحداً، ويتم نشر التقرير مرفقاً بالمبادرة على الموقع الإلكتروني للمجلس بعد مصادقة اللجنة عليه وقبل 12 يوماً على الأقل من البدء في مناقشته في الجلسة العامة، وهذا حسب المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

ونظراً لإقرار النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي إنشاء تسع 09 لجان خاصة مرتبطة بمواضيع ومسائل لها علاقة بالتحول السياسي الذي عرفته تونس منذ سنة 2011، فقد اشترط على سبعة لجان منها إعداد تقاريرها في نهاية كل دورة نيابية يتضمن نتائج أشغالها وتوصياتها بخصوص الملفات والتشريعات المتعلقة بمجالات اختصاصها، ومدى تنفيذ البرامج والإجراءات الحكومية بخصوصها؛ ترفع هذه التقارير إلى مكتب المجلس الذي يعرضه وجوباً على الجلسة العامة للمناقشة.<sup>2</sup>

وفي المغرب تكتفي اللجنة الدائمة بتقرير واحد مرتبط بالتشريع أثناء دراسة ومناقشة مشاريع القوانين واقتراحات القوانين، لكن إذا أقر المجلس مناقشة ثانية حول مجموع النص أو جزء منه، يتم إرجاع النص إلى اللجنة التي يتعين أن تقدم تقريراً جديداً بخصوصه.<sup>3</sup> كما ألزم المشرع المغربي في المادة 113 من النظام الداخلي لمجلس النواب رئيس اللجنة عند نهاية السنة التشريعية إعداد تقرير مفصل عن حصيلة عملها، والنصوص التي بقيت قيد الدراسة ويحيله على مكتب المجلس.

## ثانياً: تقارير اللجان التشريعية ذات الطبيعة الخاصة

يدخل ضمن صلاحيات اللجان البرلمانية القيام بعمل تشريعي خاص، يختلف عن الدراسة العادية لمبادرات التشريع من اقتراحات ومشاريع قوانين، وتعد هذه اللجان إثر ذلك تقارير وحيدة، وهي تشمل تقرير اللجنة المشتركة، تقرير اللجنة المتعلق بالأمر الرئاسي ومرسوم القانون، وتقرير اللجنة المتعلق بمشروع التعديل الدستوري.

### 1- تقرير اللجنة المشتركة

يوجد هذا النوع من التقارير البرلمانية التشريعية في النظام البرلماني المزدوج أي البرلمان ذي المجلسين فقط، وهو يتعلق بدراسة الحكم أو الأحكام محل الخلاف بين المجلسين من النص التشريعي

<sup>1</sup> - هيئة التحرير لمجلة الفكر البرلماني، التقارير البرلمانية، مقال سابق، ص 199.

<sup>2</sup> - المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

<sup>3</sup> - المادة 197 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017.

المصوت عليه من طرف الغرفة الأولى وحدد القانون دور اللجنة أن تضع تقريراً يتضمن اقتراحها نصاً حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف<sup>1</sup>. وتضبط إجراءات ومراحل تحضير وتقديم هذا التقرير في البرلمان الجزائري أحكام المواد 40، 94، 95 من القانون العضوي 12-16، وأحكام المادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وأحكام المادة 67 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

## 2- تقرير اللجنة الدائمة المتعلق بالأمر الرئاسي ومرسوم القانون:

منح الدستور الجزائري المعدل في مادته 142 استثناءاً لرئيس الجمهورية بأن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية. وتعرض هذه النصوص على البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها، وتعد اللجنة الدائمة المختصة تقريراً بشأن نص الأمر دون أن يحق لها تعديله، ويسلم التقرير ويعرض في الجلسة العامة، أين يتم التصويت على نص الأمر. بالموافقة أو الرفض ودون مناقشة<sup>2</sup>. يقابل هذا النوع من التقارير في البرلمان المغربي، والبرلمان التونسي ما تعدّه اللجنة المختصة بمناسبة دراستها لـ "مراسيم القوانين" التي تصدر عن الحكومة خلال الفترات الفاصلة بين دورات البرلمان<sup>3</sup>.

## 3- تقرير اللجنة البرلمانية المتعلق بمشروع التعديل الدستوري:

لقد حدد الدستور الجزائري ثلاث طرق لتعديل الدستور في المواد من المادة 208 إلى المادة 211، وفي الحالة التي يشترط فيها أن يعرض مشروع التعديل على البرلمان الجزائري المجتمع بغرفتيه، يتم استدعاؤه من طرف رئيس مجلس الأمة، وهو من يترأس هذا الاجتماع<sup>4</sup>.

يتم تشكيل لجنة مشتركة من مكثبي الغرفتين يترأسها العضو الأكبر سناً، تتكفل بإعداد النظام الداخلي لتسيير البرلمان في هذه الحالة. يجتمع البرلمان بغرفتيه في جلسة عامة تفتح وفق الأعراف المعمول بها، وتصادق على النظام الداخلي الذي أعدته اللجنة<sup>5</sup>، وقد جرى العرف البرلماني أن يتم توسيع اللجنة المشتركة لتشمل أعضاء من لجنتي الشؤون القانونية لغرفتي البرلمان، ثم تحيل الجلسة العامة مشروع التعديل على اللجنة المشتركة لدراسة المشروع وإبداء رأيها وتقديم تقريرها، ويتضمن هذا التقرير كما جرت عليه الممارسة عرض الوزير الأول حول مشروع التعديل أمام اللجنة، مداخلات أعضاء اللجنة، رد الوزير الأول حول النقاط التي تم إثارتها، ويختم التقرير بمطالبة نواب البرلمان المصادقة على مشروع التعديل. وباستكمال أشغالها يعرض مقرر اللجنة تقريرها على الجلسة العامة.

<sup>1</sup> - لزهاري بوزيد، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 43.

<sup>2</sup> - المادة 38 من القانون العضوي رقم 12-16. يتضمن تقرير اللجنة ( عرض للأمر، وعرض للوزير ممثل الحكومة ورأي اللجنة وفي بعض

الحالات توصيات عامة). انظر:- لزهاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 86.

<sup>3</sup> - المادة 81 من الدستور المغربي لسنة 2011، المادة 70 من الدستور التونسي لسنة 2014.

<sup>4</sup> - المادة 210 من التعديل الدستوري، المادة 99 فقرة 03 من القانون العضوي رقم 12-16.

<sup>5</sup> - المادة 101 من القانون العضوي رقم 12-16.

لقد عرفت الجزائر ثلاث تعديلات دستورية بهذه الكيفية وذلك سنوات 2002، 2008 و2016، ويمكن الاطلاع على تقرير كل لجنة برلمانية متعلق بمشروع التعديل الدستوري حول هذه التعديلات في الجريدة الرسمية للمداولات للمجلس الشعبي الوطني.<sup>1</sup>

البرلمان المغربي عند دراسته للتعديل الدستوري أو ما يسمى بالمراجعة الدستورية، لا يسند الأمر إلى أي نوع من اللجان لتقدم تقارير في ذلك، بل يتم حسم ذلك في الجلسة العامة لغرفتي البرلمان وفق إجراءات تضمنها الدستور والنظامين الداخليين.<sup>2</sup>

أما مجلس نواب الشعب التونسي إذا تلقى مبادرة تعديل الدستور فإنه يشكل لجنة خاصة للتعهد بها، تتحل بالمصادقة على مشروع القانون الدستوري أو عدم إقراره،<sup>3</sup> فهذه اللجنة الخاصة المكلفة بدراسة مشروع مبادرة تعديل الدستور وفي غياب النصوص المتعلقة بإمكانية إعداد تقرير خاص بالموضوع، وغياب الممارسة الفعلية، فإنه تسري عليها الأحكام العامة للجان الدائمة واللجان الخاصة في إعداد تقريرها بمناسبة فحص ودراسة نص تشريعي محال عليها.

لا تعد اللجان الدائمة التقارير المتعلقة بالتشريع فقط، فاللجنة المكلفة بالحصانة في كل مجلس تقوم بإعداد تقرير في ذات المسائل بما يخص أعضاء المجلس المعني. كما أن المشرع التونسي سمح للجان الدائمة بعد إطلاعها من قبل المجلس على التقارير السنوية لبعض الهيئات الاستشارية أو هيئات الحوكمة الوطنية أن تعد تقريراً في ذلك، يعرض في جلسة عامة سنوية مفتوحة للنقاش مع الهيئة المعنية.<sup>4</sup> بنهاية الحديث عن أنواع التقارير التشريعية للجان، سيتم التعرض لصياغتها وحجيتها في الفقرة الموالية.

### الفقرة الثانية: صياغة تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية وحجيتها

أحد الضوابط العامة للعملية التشريعية هو الهيكل البنائي لتقرير اللجنة عن التشريع، فمن المفترض أنه وفق هذا التقرير سيبنى أعضاء البرلمان في مجموعهم رأيهم حول مشروع القانون أو الاقتراح، سواء بالقبول أو بالرفض،<sup>5</sup> لما لهذه التقارير من قوة تأثير على قناعاتهم.

<sup>1</sup> - تقرير اللجنة البرلمانية المشتركة حول مشروع القانون المتضمن دسترة اللغة الأمازيغية كلغة وطنية، الجريدة الرسمية للمداولات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 339، المؤرخة في 22 أبريل 2002، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 11، 12.

<sup>2</sup> - تقرير اللجنة البرلمانية المشتركة حول التعديل الدستوري لسنة 2008، الجريدة الرسمية للمداولات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 93، المؤرخة في 03 ديسمبر 2008، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 9-12.

<sup>3</sup> - تقرير اللجنة البرلمانية المشتركة حول التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية للمداولات للمجلس الشعبي الوطني، عدد خاص، السنة الرابعة، المؤرخة في 07 مارس 2016، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 26-32.

<sup>4</sup> - انظر المواد 241، 242 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمواد 273، 274 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

<sup>5</sup> - المادة 95 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015.

<sup>6</sup> - المواد من 159 إلى 162 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015.

<sup>7</sup> - علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية (الخبرات المقارنة والدروس المستفادة)، أوراق الندوة البرلمانية العربية لتطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، 04-06 فيفري 2003، مجلس النواب اللبناني، بيروت، سنة 2003، ص 71.

وإن كان المشرع الجزائري لم يشترط كيفية كتابة تقارير اللجان وأعطائها الحرية في ذلك، وهو ما نلمسه من اختلاف بنيتها ومحتواها عند اطلاعنا على تقارير من اللجان المختلفة، بل نسجل اختلافها على مستوى اللجنة الواحدة.

غير أن المشرع المغربي ألزم اللجنة أن تعد تقريرها وفق شروط تراعى فيه الدقة والموضوعية والأمانة، وأن يشمل ما يلي : النصوص الأصلية والوثائق الموزعة داخل اللجنة من قبل الحكومة، ملخص المناقشة العامة، ملخص مناقشة مواد النص التشريعي المقدمة أمام اللجنة، التعديلات المقدمة ونتائج التصويت عليها وعلى النص برمته، الرأي الاستشاري الذي تبديه بعض المؤسسات المنصوص عليها في الدستور، إحصاء عدد الجلسات وساعات العمل الخاصة بكل اجتماع، حضور وغياب واعتذار كل عضو من أعضائها مع الإشارة إلى النواب غير الأعضاء الذين شاركوا في الأشغال.<sup>1</sup>

والمشرع المغربي في سعيه لتوحيد تقارير لجانه في بنيتها الهيكلية أناط لمكتب المجلس بأن يضع تقارير بمثابة قواعد استرشادية تعمم على مقرري اللجان. غير أن المحكمة الدستورية قدمت ملاحظاتها بالنسبة لتطبيق هذا البند ولم تحكم بمخالفته للدستور.<sup>2</sup>

ما لا ينبغي غض الطرف عنه أو إغفاله هو أن هيكل تقرير اللجنة البرلمانية وبنيتها التفصيلية يسيران خطوة بخطوة مع مراحل دراسة الموضوع المطروح، وهو بمثابة سجل توثيقي ورؤية تحليلية لرحلة اللجنة في دراسة الموضوع.<sup>3</sup>

يشمل الهيكل البنائي لتقرير اللجنة أربعة أجزاء رئيسية هي: الديباجة، المقدمة، الموضوع والنتيجة.

## 1- ديباجة التقرير :

تتضمن الديباجة التقرير بعض المعلومات التي تم مراعاتها عند إعداد التقرير، ومنها موضوع التقرير ومضمونه إذا تعلق بمبادرة تشريع ومصدرها، وعلاقته بالنصوص القانونية الأخرى، وتحديد بعض التواريخ المهمة، كتاريخ التقرير، وتاريخ إحالة الموضوع على اللجنة، والاجتماعات التي عقدت بشأنه ولسات الاستماع وتواريخها، وعدد الجلسات مع المعنيين بالموضوع، وعدد ساعات العمل التي خصصت للدراسة والمناقشات، وحضور الوزير المعني أو من ينوبه من الوزراء ومشاركته في

<sup>1</sup> - المادة 112 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، يقابل ذلك المادة 190 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.  
<sup>2</sup> - البند الأخير من المادة 112 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017. جاء في قرار المحكمة الدستورية رقم 17- 37 بشأن مقتضيات هذا البند : (حيث إن مانص عليه البند الأخير من هذه المادة أن "يضع مكتب المجلس تقارير بمثابة قواعد استرشادية تعمم على مقرري اللجان." ليس فيه ما يخالف الدستور، شرط أن تقتصر على تقديم قواعد استرشادية لتوحيد وتحسين طريقة تحرير تقارير اللجان، وألا تتضمن مقتضيات جديدة تتعلق بعمل اللجان، يمكن أن تشكل من حيث إجراءاتها أو موضوعها جزء من النظام الداخلي الذي يخضع لمراقبة المحكمة الدستورية قبل الشروع في تطبيقه.) انظر:- قرار المحكمة الدستورية رقم 17-37 م.د، المؤرخ في 11 سبتمبر 2017، بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 للدستور.

3 - جعفر علي المجذوب، منى إبراهيم العيد، تطوير أداء مداخلات تقارير اللجان البرلمانية، مجلس شورى البحرين، قسم البحوث والدراسات، بدون سنة نشر، ص 05، رابط المقال : [www.shura.gov.bh](http://www.shura.gov.bh)

مناقشات اللجنة، وعدد الخبراء والمسؤولين الذين استمعت إليهم أو غيرهم، والاستشارات التي قامت بها، ومدى إبداء آراء اللجان الأخرى إن اقتضى الأمر ذلك... فالديباجة تتضمن معلومات مهمة تعتبر تمهيدا لما يتضمنه التقرير في محتواه.

## 2- مقدمة التقرير:

يعد مقرر اللجنة التقرير بناء على محاضر اجتماعات اللجنة حول الموضوع محل الدراسة، فإذا كان مبادرة تشريع كإقتراح أو مشروع قانون، فإن مقدمة التقرير غالبا ما تبدأ بالغاية والحكمة منه، فتستند إلى عرض الأسباب الذي قدمه المبادر بالتشريع، لتقدم وجهة نظرها بخصوصه، مؤيدة ومضيفة ما تراه مناسباً، ثم ينتقل المقرر إلى تحليل عام موضوعي للمبادرة، بمناقشة مجموع الأفكار التي تضمنتها المبادرة، انطلاقاً من تقسيمات النص من ناحية أبوابه وفصوله ومواده، شارحاً الغاية منها ومعتمداً محاضر اجتماعات اللجنة بما احتوته من عرض لصاحب المبادرة أمام اللجنة، ورأي الحكومة ومشاركتها وردودها على مناقشات الأعضاء(كل هذه الحصيلة تمكن من وضع مقدمة التقرير التي تتناول حكمة التشريع على وجه أعم وأدق وأشمل بطبيعة الحال).<sup>1</sup> فمقدمة التقرير تعتبر مدخلا مهماً وخطوة أساسية في التقرير، لما تتضمنه من تقديم وتحليل موضوعي للأفكار الأساسية التي تصبو إلى تحقيقها المبادرة بالتشريع.

## 3- متن التقرير:

ينطلق مقرر اللجنة في متن التقرير إلى مناقشة مضمون مبادرة التشريع، حسب ترتيب المواد، مبدئياً حرص اللجنة على تكامل النص مع المنظومة القانونية السارية المفعول، بحيث (يجري التعرض إلى مواد النص من حيث تأسيسها ومالها من حجج، ومن أجل ذلك، يستند على برنامج الحكومة وما هو متواجد من تشريعات، لكي لا يكون هناك تضارب بين النصوص، وعلى ضوء ذلك، تبرز المواد التي هي محل إثارة، ومن ذلك يقترح العلاج لها).<sup>2</sup> وتدوّن الملاحظات والتعديلات التي اقترحت على نص كل مادة، على أن يتم الفصل بين النص الأصلي، وإقتراح التعديل، ويناقش عرض أسباب التعديل، ثم رأي اللجنة فيه تأييداً أو رفضاً، وتدوّن وجوباً الآراء التي حظيت بالقبول لدى اللجنة، والآراء المخالفة والتي تمسك بها أصحابها أمام اللجنة ليتمكنوا من الدفاع عنها أمام الجلسة العامة، وأما التي اقتنع أصحابها بعدم جدواها بعد رفض اللجنة لها، فغالبا لا تجد طريقها في متن التقرير.<sup>3</sup> ويتضمن التقرير أيضاً آراء الخبراء والشخصيات واللجان الأخرى التي أبدت رأيها في الموضوع وموقف اللجنة منها،

<sup>1</sup> - علي موسى، المرجع ذاته، ص 72.

<sup>2</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 165.

<sup>3</sup> - أشار المشرع التونسي بصراحة لوجوب تدوين نقاط الخلاف في تقرير اللجنة، وهذا حسب المادة 84 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب لسنة 2015، وهذه المسألة لم يشر إليها بوضوح كلا المشرعين الجزائري والمغربي.

ويحرص مقرر اللجنة في متن التقرير على الإلمام بكل جوانب الموضوع وتفاصيله، عارضا ذلك في تسلسل منطقي دون أن يغفل وجوب الصياغة الجيدة وبساطة ووضوح التعبير.

#### 4- نتيجة التقرير:

تتضمن النتيجة مجمل الخلاصات التي توصلت إليها اللجنة، وتعرض فيها آراءها ومواقفها، والآراء المخالفة داخل اللجنة، والملاحظات والتوصيات التي تبنتها وترى أنها تفيد العمل التشريعي، وتسهل لأعضاء البرلمان اتخاذ القرارات في الجلسة العامة.

(يحرر التقرير ويطلع ويوزع، وذلك قصد إحالته على المناقشة في الجلسة العامة للمجلس التشريعي، ولهذا الغرض يتعين الحصول أولا على تسجيله في جدول الأعمال الخاص بالجلسة العامة).<sup>1</sup> دائما حسب تراتيب الاستعجال والأولية التي تراهما الحكومة، و(ينتهي التقرير بطلب رأي البرلمان على تقرير اللجنة إما بالموافقة وإما بالرفض أو إرجاء النظر، ورأي اللجنة ليس ملزما للمجلس).<sup>2</sup>

#### الفقرة الثالثة: أهمية التقارير التشريعية للجان البرلمانية في العمل البرلماني

لتقارير اللجان ذات الصبغة التشريعية أهمية بالغة سواء على مستوى العمل البرلماني، أو على مستوى العمل التشريعي ككل، باعتبار سن التشريع تتقاطع فيه عدة جهات من حكومة، وبرلمان، وأغلبية ومعارضة، لذا تحفظ هذه التقارير وتنتشر أو تحاط بالسرية، وأهميتها تتجلى باعتبارها من الأعمال التمهيديّة للعملية التشريعية التي تبين الغاية والحكمة من التشريع، وعوامل وأسباب مبادرة التشريع والظروف التي أوجبت إعدادها وتقديمها، وموقف كل من الأطراف المعنية بالتشريع حولها، ومدى توافق الآراء واختلافها حول مضمونها، لذا (تحرص المجالس النيابية على معاونّة اللجان في أدائها لمهمتها، عن طريق تزويدها بكافة الوثائق والبيانات والمعلومات والدراسات والأبحاث، التي تضمن نجاحها في دراسة ومناقشة كافة جوانب الموضوعات التي انعقدت لبحثها، وتساعد على إعداد التقارير التي تقدمها للمجلس).<sup>3</sup>

فتقارير اللجان البرلمانية تشكل قاعدة بيانات مهمة، وخزانا ثميناً للمعلومات يدعم رصيد البرلمان (فالوظيفة الأساسية لتقارير اللجان البرلمانية إسناد المجلس التشريعي من خلال قاعدة معلومات نوعية مرجعية).<sup>4</sup> فالمعلومات القيمة التي تخزنها التقارير، توظف من طرف نواب المجالس في مختلف الأعمال البرلمانية التشريعية والاستعلامية وحتى الرقابية، ومن طرف المعارضة في تتبع سياسة

<sup>1</sup> - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، المرجع السابق، ص 12.

<sup>2</sup> - علي موسى، المرجع ذاته، ص 72.

<sup>3</sup> - علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، المرجع السابق، ص 15.

<sup>4</sup> - جعفر علي المجذوب، نفس المرجع، ص 01.

الحكومة، أو من طرف الحكومة نفسها في الدفاع عن سياستها التشريعية، كما تعتبر مرجعا قيما وثمانيا بالنسبة للباحثين المتخصصين في إعداد الدراسات والأبحاث القانونية وغيرها.

وعليه فإن إنجاز التقارير التي تتوفر فيها مواصفات الدقة والوضوح وعدم التناقض والانسجام من حيث مضامينها واتساق أفكارها وتسلسلها بشكل منطقي، يعتبر أحد المقومات الأساسية لإنجاح وتيسير عمل البرلمان خلال الجلسات العامة، ومعاونة أعضاء البرلمان على أداء مهامهم التشريعية بكفاءة أكبر على خلاف ما نجده في المغرب، حيث تقارير اللجان تعاني من عدم التوحيد فكل لجنة تضع تقريرها بطريقتها الخاصة بها، وهي أيضا تعرف تناقضا بينها وبين ملخصاتها التي توجه للجلسات العامة والتي تعد أحسن تنظيما وصياغة من التقارير ذاتها،<sup>1</sup> وهو ما يلاحظ في تقارير لجان البرلمان الجزائري؛ بالتالي يتوجب الانفتاح أكثر على الاستشارات العامة والخبراء بصورة ممنهجة ومنظمة لإعداد التقارير التي يمكن أن تكون لها فائدة عملية على الأداء البرلماني، وعدم الاكتفاء فقط بالموظفين البرلمانيين في إنجاز التقارير.<sup>2</sup>

بختام الحديث عن تقارير اللجان، تنتهي دراسة المطلب الأول حول سلطة اللجان الدائمة على المبادرات والنصوص المحالة عليها وتأثيرها على عمل البرلمان، ويتم الانتقال إلى المطلب الموالي والذي يتعرض إلى تقييم الاختصاص التشريعي للجان الدائمة لبرلمانات دول المغرب العربي.

## المطلب الثاني

### تقييم الاختصاص التشريعي للجان الدائمة

إذا كانت طريقة عمل البرلمانات في دول المغرب العربي تبين جليا تأثر المشرع الدستوري بالاتجاه العام في النظام البرلماني بفرنسا، الذي قضى بالتقليص من أهمية الدور الذي تقوم به اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، فإن الممارسة التي استقرت عليها هذه البرلمانات بشكل عام تتجه بعكس ذلك، فقد سعى دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي إلى تقليص سلطة اللجان تقليصا جذريا، من التحكم الكامل بالعملية التشريعية إلى الاكتفاء بإسداء النصائح إلى الجمعية التشريعية، بخصوص الخط الذي يجب أن تتبعه تجاه مشروع القانون عامة والقضايا المتنوعة؛ أما اليوم فقد تم تقليص عدد اللجان الدائمة التي تملك سلطة نسبيا في الجمعية الوطنية ووصفت أنها بالكاد تتعدى كونها عناصر لنقل القرارات التشريعية،<sup>3</sup> والسبب يرجع لاعتماد الدستور الفرنسي ما عرف بـ "البرلمانية العقلانية" أو "العقلنة البرلمانية" « parlementarisme rationalisé » أدت إلى فرض قواعد صارمة على البرلمان.

<sup>1</sup> - محمد أوراغ، اللجان البرلمانية الدائمة في المغرب، مرجع سابق، ص 52.

<sup>2</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، مرجع سابق، ص 268.

<sup>3</sup> - ديفيد أولسن، ديفيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية، مرجع سابق، ص 07، 08.



والمشروع الفرنسي بانتهاجه فكرة البرلمانية العقلانية،<sup>1</sup> أراد تقييد دور وتأثير اللجان الدائمة وذلك بتحديد عددها ومنع تشكيل لجان فرعية لها والحد من فعاليتها وقوتها، وهنا يلاحظ القطيعة مع ممارسات ما كان في الجمهورية الرابعة والتي أحصت 18 لجنة دائمة قوية، ساهمت بشكل كبير في التحكم البرلماني تشريعا ورقابة، كانت من نتائجه عدم الاستقرار الحكومي والذي حملت مسؤوليته، مما جعل البعض يؤكد أن عددها الكبير ومنحها القوة، يتعارض مع النظام البرلماني.<sup>2</sup>

لا شك أن قيام اللجان الدائمة بأداء دورها التشريعي وسعيها لتحقيق الأهداف المنشودة والمأمولة، ودورها في إحداث تغيير نمط السلوك التشريعي والرقابي لأعضاء البرلمان، يصطدم بالعديد من العوائق والعراقيل وعلى رأسها طبعاً مختلف مظاهر العقلنة البرلمانية،<sup>3</sup> فعمل اللجان داخل مجالس البرلمانات يعد محور النشاط البرلماني ومركزه، لكنه لا يساعد البرلمان على تجاوز عقلنة محددة دستوريا تجعل منه المشروع الاستثنائي أمام الحكومة، بل تجعله في بعض الأحيان جهازاً تابعاً للحكومة أكثر منه سلطة قائمة بذاتها، لها من الامتيازات والصلاحيات ما يخولها القيام بواجباتها في إطار تطبيق سليم لمبدأ الفصل بين السلطات.<sup>4</sup>

إن الممارسة البرلمانية قد أبانت على أن الجزء الأهم من العمل البرلماني يتم إنجازه داخل اللجان وليس داخل الجلسات العامة، التي تكفي فقط بما يدور في إطار اللجان، فهذه الأخيرة من خلال تركيبها وفعالية المجموعات البرلمانية بداخلها، والجدل بين المعارضة والأغلبية، تشكل فعلاً المحك الحقيقي لطبيعة العلاقات بين المعارضة والأغلبية المساندة للحكومة. وبناء على هذا تتجلى لنا القيود التي تعاني منها اللجان الدائمة في تفعيل دورها التشريعي والتي هي من جهة قيود قانونية (الفرع الأول) ومن جهة أخرى قيود سياسية (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - تعد العقلنة البرلمانية تقنية أوروبية ابتدأت جهودها منذ 1919 مستهدفة البحث عن التوازن بين المجالس والحكومة، وبالتالي المحافظة عليه، ثم تطورت ليصبح هدفها فيما بعد يتمثل في البحث عن الاستقرار الحكومي، محدثة بالتالي خلافاً بين الحكومة التي هي قوية بامتيازاتها وبين البرلمان الذي أصبح مقيداً في ممارسته لوظائفه. وإذا كانت العقلنة البرلمانية تعني حسب "ميشال أملر" دسترة النظام البرلماني، والتي ميزت الدساتير الأوروبية منذ بداية الحرب العالمية الأولى، فإنها أخذت معنى آخر أثناء وضع دستور الجمهورية الخامسة حينما قيل لـ "ميشال ديبري" إنكم تنقصون من قيمة البرلمان أمام السلطة التنفيذية، فقال: "إننا بصدد عقلنة النظام البرلماني، وليس الإنقاص من قيمة البرلمان". راجع في ذلك:

- موريس دوفرجيه، مرجع سابق، ص 243.

- عبد المجيد طيبي، آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة النظام الجزائري نموذجاً، مرجع سابق، ص 361.

<sup>2</sup> - Jean-Pierre Bloch, Paul Cahoua, op cit; P 08.

<sup>3</sup> - بناء على مظاهر "العقلنة البرلمانية" ليست الوظيفة التشريعية من احتكار البرلمان بقدر ما هي ميدان مقسم ومرتبطة أيضاً بالسلطة التنفيذية، يأتي رئيس الدولة على رأسها، إنه التوجه الذي أخذت به الدساتير المغربية مع بعض التحويرات الجزئية، لم تخرج عن الفلسفة العامة التي أطرت توزيع السلطة، مكرسة محورية ومركزية مؤسسة رئيس الدولة. انظر:

- البشير المتافي، إشكالية توزيع السلطة في النظام الدستوري والسياسي المغربي، دراسة في مستجدات دستور 2011، أعمال الندوة الوطنية المنظمة يوم 29 نوفمبر 2012، الدستور الجديد 2011: وثيقة جوهريّة للانتقال الديمقراطي في المغرب، مجموعة البحث حول الإدارة والسياسات العمومية، سلسلة المؤتمرات والندوات، العدد 40، سنة 2013، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، ص 169.

<sup>4</sup> - تعاني البرلمانات المغربية من هيمنة شبه كلية للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي وفي هذا يقول أحد الباحثين بخصوص البرلمان المغربي: (سوء حظ البرلمان المغربي يبدأ من الدستور الذي لا يعترف إلا بالملك، فهذا الخضوع يتمظهر في المقام الأول على مستوى الشرعية القانونية، ذلك أن قراءة قانونية وسياسية للدستور توضح "تعاشي" شرعيتين: شرعية برلمانية دورية وجزئية، هي أضعف من أن تعبر عن نفسها في مواجهة الشرعية الكلية للملك، وهي شرعية ملكية كلية ودائمة). - خالد فريد، تطور مكانة البرلمان ضمن التجربة الدستورية المغربية: قراءة في بعض إمكانيات تفعيل العمل البرلماني على ضوء الدستور الجديد، سلسلة المؤتمرات والندوات، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، العدد 40، سنة 2013، ص 209.

## الفرع الأول: القيود القانونية على اللجان الدائمة

إن تدخل اللجان الدائمة في العمل التشريعي يعد ذا أهمية أساسية في المرحلة الأولية، لأنها تقوم بتهيئة العمل التشريعي للمجالس. لكن إذا كان المجلس البرلماني يقوم باستكمال ما أنجزته اللجنة وذلك داخل الجلسات العامة،<sup>1</sup> فهذا لا يعني انتقال السلطة التشريعية من المجالس لصالح اللجان الدائمة فلا يوجد شيء من هذا القبيل، لأن دورها يقتصر على مجرد الفحص والتحضير، فهي إذن دراسة فنية، في حين تبقى الكلمة الأخيرة للمجلس بكامله.<sup>2</sup>

لا يُعترف للجان الدائمة إلا بدور محدود على مستوى العمل التشريعي، ويقتصر على مجرد فحص ودراسة النصوص التشريعية وتحضيرها للتصويت عليها داخل الجلسات العامة، ذلك أن التشريع غالبا ما يأخذ وقتا كافيا ويدرس بعمق، ثم تعاد مناقشته داخل الجلسات العامة للبرلمان وكأن شيئا لم يحدث، وبالتالي فإن اقتصار الدور التشريعي للجان في مجرد الفحص والتمحيص والتدقيق، يجعله يكتسي طابعا تقنيا فقط، ذلك أن سلطة التقرير لا تملكها اللجان بل البرلمان من خلال جلساته العامة، حيث يبقى عمل اللجان غارقا في التقنية والشكليات،<sup>3</sup> وهو ما يجعلها أجهزة تابعة للجلسة العامة أكثر منها مؤثرة عليها بفرض آرائها التي تقدمها لها.

إن عقلنة العمل البرلماني وتقييده هو ما جعل النظام الدستوري في دول المغرب العربي لا يعترف للجان الدائمة إلا بدور محدود على مستوى العمل التشريعي، ويجب التسجيل بأن هذه الوضعية تدخل في إطار حركية عامة لتقليص سلطات المجالس، وأنها تسير في اتجاه لا يسمح للجان ممارسة تأثير كبير على صناعة التشريع،<sup>4</sup> أو ممارسة تأثير كبير على العمل التشريعي كله، وهو ما يحد من دورها، وأول نتائجه الحد من فعالية هذه المجالس، فتتجلى محدودية دور اللجان الدائمة في التشريع على صعيد مبادراتها التشريعية (الفقرة الأولى) وكذلك في عدم استغلالها لصلاحياتها القانونية (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: تقييد المبادرة التشريعية للجان الدائمة

إن اختزال الدور التشريعي للجان الدائمة في مجرد دراسة النصوص التشريعية، وتهيئتها للجلسة العامة التي تبقى لها سلطة القرار يجعل منها أجهزة تقنية محدودة المبادرة في المجال التشريعي، وهذه المبادرة المقيدة للجان تتجلى على الخصوص في عدم الاعتراف لها بالمبادرة لاقتراح القوانين، وكذلك من خلال تقييدها من ممارسة حق التعديل.

<sup>1</sup> - Paul cahoua, Les Commissions Lieu de Travail Législative, Pouvoirs, Revue Francaise d'Etudes Constitutionnelles et Politiques, n° 34, Septembre 1985, P 44.

<sup>2</sup> - Mohamed Karami, La Fonction Législative en Droit Marocain, op.cit , P 119.

<sup>3</sup> - عثمان الزباني، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، نفس المرجع، ص 265.

<sup>4</sup> - محمد أوراغ، اللجان البرلمانية الدائمة في المغرب، نفس المرجع، ص 48.

## أولاً: عدم الاعتراف للجان الدائمة بالمبادرة باقتراح القوانين

البرلمانات في دول المغرب العربي لا تنفرد بالمبادرة بالقوانين، بل تشاركها فيه الحكومة وبدرجة معتبرة، إذ يعود حق المبادرة في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 وحسب المادة 136 منه لكل من الوزير الأول، ونواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة وبذلك اقتصر المشرع على المبادرة الجماعية، أما في المغرب فنصت المادة 78 فقرة 01 من دستور 2011 أن حق التقدم باقتراح القوانين يقتصر على رئيس الحكومة وأعضاء البرلمان على السواء دون اشتراط لعدد معين منهم وبذلك فتح المجال للمبادرة الفردية. أما في تونس فتم توسيع هذا الحق ليشمل رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وأعضاء مجلس نواب الشعب.<sup>1</sup>

وإذا كان دور اللجان الدائمة هو دراسة هذه المبادرات سواء كانت في شكل مشروع قانون أو اقتراح قانون وبالتالي قيامها بتحضير العمل للمجالس، فإن السؤال الذي يطرح هو معرفة ما إذا كانت هذه الدساتير تعترف للجان الدائمة بحق اتخاذ المبادرة لاقتراح القوانين وذلك بإيداع مقترحات تشريعية لدى مكتب المجلس كما هو الشأن بالنسبة للحكومة وأعضاء البرلمان؟

بالرجوع للدساتير المغاربية فإننا لا نجد ما يشير لذلك، فهي تختلف عن بعض الدساتير المقارنة التي لا تحرم اللجان الدائمة من المبادرة بالتشريع، حيث تعترف لها بحق تقديمها نصوصاً تشريعية لدى مكتب المجلس الذي تنتمي إليه، من أجل أن تكون موضوع مناقشة وتصويت برلماني؛ وهذه القاعدة مثلاً نجدها مطبقة في اللجان الدائمة الإيطالية حيث تمارس سلطة تشريعية حقيقية وخالصة، وذلك بتبنيها نصوص قوانين بمبادرة منها، لكن دون أن تتدخل في تعديل الدستور والقانون الانتخابي وقوانين المالية والمصادقة على المعاهدات الدولية؛<sup>2</sup> إذ يمكن لها أن تذهب إلى حد الاعتماد النهائي لبعض النصوص التي لا تدخل في مجال التشريع المخصص للجمعية العامة، فضلاً على أن التدخل الكامل للغرفة المعنية بالأمر يبقى وارداً بناء على طلب الحكومة أو عشر أعضاء الجمعية أو خمس أعضاء اللجنة فهذه الآلية شملت ما يقارب ثلث الإنتاج التشريعي أي ما يعادل 33%.<sup>3</sup>

كما أن اللجان في بعض الدول يتم الاعتراف لها بحق المبادرة التشريعية لكن في بعض المسائل المحددة، وهو حال النمسا، حيث لا يمكن للجائنه البرلمانية امتلاك هذا الحق إلا بخصوص المسائل التي تدخل في اختصاصاتها.<sup>4</sup> وفي الدول العربية نجد أن مجلس الشعب المصري في المادة 47 من لائحته الداخلية السابقة الصادرة وفق دستور 1971 سمح للجائنه الدائمة بحق المبادرة التشريعية.

<sup>1</sup> - المادة 62 من دستور تونس لسنة 2014.

<sup>2</sup> - Yves Meny, Politiques Comparé, op.cit, P 250.

<sup>3</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، مرجع سابق، ص 124.

<sup>4</sup> - Union Interparlementaire, Le Parlement dans le Monde, op.cit, P167.

لم تسمح الدساتير ولا الأنظمة الداخلية في برلمانات الدول محل الدراسة للجان الدائمة المختصة بحق المبادرة باقتراح القوانين بصفقتها الخاصة، غير أنه لأعضاء اللجان الدائمة في المجالس المغاربية الحق في القيام باقتراحات القوانين بشكل مستقل عن اللجنة، وفق القواعد القانونية المقررة.

تبقى نسبة المبادرات المودعة من طرف الحكومات أعلى من اقتراحات النواب في جميع البرلمانات محل الدراسة، فدور البرلمانات في المبادرة بالتشريع يتناقص في مقابل تعاظم دور الحكومة، وهو ما يعرف بأزمة البرلمان،<sup>1</sup> وهو أيضا يلوح بظلاله على برلمانات دول المغرب العربي؛ في الجزائر كما في فرنسا مصدر القانون هو أولا وقبل كل شيء الحكومة، بنسبة 90% من الحالات، ووجود أغلبية برلمانية يحول البرلمان إلى مطية لنقل الإرادة الرئاسية،<sup>2</sup> فمن خلال التجربة البرلمانية التعددية في الجزائر، نلاحظ أن هناك تراجعاً كبيراً للوظيفة التشريعية للبرلمان لصالح الحكومة،<sup>3</sup> وهو ليس بنفس الحدة في المغرب وتونس بعد تبنيهما لدساتير جديدة، والجدولين التاليين يبينان ذلك:

**جدول رقم 13: حصيلة مبادرات التشريع في الجزائر وتونس والمغرب في فترات تشريعية معينة.**<sup>4</sup>

| البرلمان | الفترة التشريعية | الدورة التشريعية          | مشاريع القوانين المودعة | اقتراحات القوانين المودعة |
|----------|------------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|
| الجزائر  | 2012 - 2017      | دورة الخريف 2013          | 14                      | 00                        |
|          |                  | دورة الربيع 2014          | 08                      | 00                        |
| المغرب   | 2011 - 2016      | السنة التشريعية 2013-2014 | 117                     | 61                        |
| تونس     | 2014-2019        | أكتوبر 2014 - جويلية 2015 | 53                      | 02                        |
|          |                  | أكتوبر 2015 - جويلية 2016 | 58                      | 25                        |

**جدول رقم 14: الحصيلة التشريعية للبرلمان المغربي من النصوص ذات المصدر الحكومي وذات المصدر البرلماني في فترات تشريعية معينة.**<sup>5</sup>

| الفترة التشريعية    | مشاريع القوانين ذات المصدر الحكومي |               | اقتراحات القوانين ذات المصدر البرلماني |               |
|---------------------|------------------------------------|---------------|----------------------------------------|---------------|
|                     | المسجلة                            | المصادق عليها | المسجلة                                | المصادق عليها |
| الرابعة 1984 - 1992 | 202                                | 199           | 131                                    | 15            |
| الخامسة 1993 - 1997 | 147                                | 139           | 110                                    | 14            |
| السادسة 1997 - 2002 | 185                                | 176           | 143                                    | 20            |
| السابعة 2002 - 2007 | 228                                | 215           | 187                                    | 10            |
| المجموع             | 762                                | 729           | 440                                    | 59            |

<sup>1</sup> - مجال التشريع المخصص للسلطة التشريعية يبقى ضيقاً بالمقارنة مع ما تتمتع به السلطة التنفيذية، فالبرلمان تحول إلى مشروع استثنائي، والحكومة أصبحت مشرعا عاديا، فالحكومة مازالت تتحكم في البرلمان بدءا بالتحكم في تهيئة جدول أعماله إلى إنهاء دوراته. انظر في ذلك: - محمد زين الدين، البرلمان المغربي بين دستوري 1962 و 1996، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 46، سنة 2002، الرباط، ص 19.

<sup>2</sup> - جون جيكال، جودة القانون (ترجمة)، مجلة الوسيط، العدد 05، السداسي الأول لسنة 2007، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص 24.

<sup>3</sup> - ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، منشورات جامعة 8 ماي 1945، قالمة، بدون سنة نشر، ص 191.

<sup>4</sup> - تجميع شخصي من عدة مصادر أهمها:

- حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة الربيع 2014، العهدة التشريعية السابعة 2012-2017، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص 02.

- حصيلة عمل الحكومة المغربية في علاقتها مع البرلمان الولاية التشريعية التاسعة، السنة التشريعية الثالثة 2013-2014، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الرباط، المغرب، ص ص 15 - 19.

- التقرير السنوي لمنظمة "البوصلة" حول أشغال مجلس نواب الشعب، الدورة البرلمانية الثانية أكتوبر 2015 - سبتمبر 2016، تونس، ص 46.

<sup>5</sup> - رشيد المدور، تعثر مسطرة المبادرات التشريعية ذات المصدر البرلماني، ندوة بعنوان التشريع ودولة القانون في المغرب، المنعقدة بتاريخ 29 نوفمبر 2007، منشورات كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، ص 08.

إن الملاحظة الأساسية التي تنطق بها هذه الأرقام والإحصائيات، هي تفوق المبادرة التشريعية الحكومية على المبادرة التشريعية البرلمانية سواء من حيث عدد المبادرات أو من حيث التي تصل إلى مرحلة المصادقة النهائية عليها من لدن البرلمان، وأيضا نلاحظ ضعف الإنتاج التشريعي لبرلماننا المغربي مقارنة بالبرلمان الفرنسي في نفس الفترات، فما تدرسه الجمعية الوطنية الفرنسية من مشاريع واقتراحات قوانين في فترة تشريعية واحدة يفوق ما تنتجه برلمانات الدول المغربية في عدة فترات، فخلال سنة تشريعية واحدة من أول أكتوبر 2015 إلى 30 سبتمبر 2016 عرض على لجان الجمعية الوطنية الفرنسية 90 مشروع قانون، و 319 اقتراح قانون.<sup>1</sup>

إن حركية اقتراحات القوانين في البرلمان التونسي والمغربي سببها التغييرات البنوية التي عرفت هذه البلدان في أنظمتها السياسية، ومحاولة الأحزاب السياسية إبراز نفسها من خلال نوابها، واستغلال المشهد السياسي لصالحها؛ ولأمر أسباب سياسية واقتصادية واجتماعية أخرى ليس هذا مجال عرضها جميعا، أما في الجزائر فإن ممارسة البرلمان لحقه في اقتراح القوانين تشهد تراجعاً رهيباً رغم قلتها منذ نشأة البرلمان الجزائري، فتمر الدورات التشريعية دون أن تكون هناك الجراءة للبرلمانيين أو الفرق البرلمانية في تقديم اقتراح قانون واحد مع الأسف.

تبقى مبادرات البرلمانيين تصطدم بحق الأسبقية والترتيب التي تمتاز بها النصوص التشريعية ذات المصدر الحكومي، لتدخلها في وضع جدول أعمال البرلمان بفرضها لأولوية النصوص التي يجب دارستها وإمكانية تعطيل اقتراحات النواب،<sup>2</sup> ويتجسد ذلك في النسبة التي تحتلها القوانين التي صادق عليها البرلمان في صيغة مشاريع قوانين، ففي السنة التشريعية 2013 - 2014 في البرلمان المغربي، بلغ مجموع اقتراحات القوانين عددا معتبرا بـ 61 اقتراحا، إضافة إلى 97 اقتراحا مودعا في السنتين السابقتين لم يتم الفصل فيها، تمت المصادقة نهائيا على 07 منها فقط، وأحيل 02 إلى المجلس الآخر، بينما سحب 11 اقتراحا؛ في حين أنه في نفس السنة أودعت الحكومة 117 مشروع قانون تمت المصادقة النهائية على 81 مشروعا وتبقى 36 مشروعا للسنة الموالية.<sup>3</sup>

فهذا يجعل الحكومة صاحبة السيادة في التحكم في عمل اللجان الدائمة شكلا ومضمونا، وفي جدول أعمال المجلس، فمثلا بلغ مجموع اقتراحات القوانين التي تم عرضها خلال العهدة التشريعية السادسة (1997-2002) على لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان في مجلس النواب المغربي حوالي

<sup>1</sup> - Statistiques 2015-2016, XIVème législature ( 1<sup>er</sup> Octobre 2015- 30 septembre 2016), Assemblée-Nationale, France , 2016, P 21.

<sup>2</sup> - المادة 17 من القانون العضوي رقم 12-16 تنص "يُضبط مكتب كل غرفة، باستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها." الفقرة 03 المادة 62 من الدستور التونسي لسنة 2014 تنص "ولمشاريع القوانين أولوية النظر."، المادة 82 من الدستور المغربي لسنة 2011 "يضع مكتب كل من مجلسي البرلمان جدول أعماله، ويتضمن هذا الجدول مشاريع القوانين ومقترحات القوانين بالأسبقية الذي تحددها الحكومة. يخصص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسة مقترحات القوانين ومن بينها تلك المقدمة من المعارضة."

لجدول أعمال البرلمان أهمية كبرى، وتحضيره ليس بالمهمة السهلة، فهو الذي يقرر مصير أي نص تشريعي من خلال إحالته للمناقشة أو إبعاده وإهماله مما يؤدي إلى اندثاره. للمزيد من التفصيل انظر: - نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 24، 25.

<sup>3</sup> - حصيلة عمل الحكومة المغربية في علاقتها مع البرلمان، السنة التشريعية الثالثة 2013-2014، مرجع سابق، ص 15-19.

27 مقترحاً، لم تتم دراستها لعدم جدول أعمال المجلس، وقد راسلت اللجنة الوزير الأول والوزراء المعنيين بقصد تحديد مواعيد لدراستها لكنها لم تتلق أي جواب في هذا الشأن.<sup>1</sup>

إن ظاهرة غلبة التشريع الحكومي هي ظاهرة عالمية تعرفها جل الأنظمة البرلمانية في العالم، فهي نتيجة طبيعية بالنظر لتراجع الدور الذي يلعبه البرلمان في النظام السياسي، وميل ميزان القوى لصالح الجهاز التنفيذي، الذي أصبح يتحكم في العمل التشريعي مسخراً ما يملكه من إمكانيات مادية وقانونية ليكون سيد العمل التشريعي من المبادرة إلى التصويت،<sup>2</sup> كما أن استبعاد اللجان الدائمة من المبادرة بالتشريع، والتي تعد من الحقوق الأصلية للبرلمان وتنازل عنها لصالح الحكومة، له تأثيره البارز على فعالية البرلمان من ناحية اقتراح القوانين أو اقتراح التعديلات على مبادرات التشريع.

### ثانياً: تقييد اللجان الدائمة في ممارسة حق التعديل

يستعمل التعديل كحق برلماني، والذي يبدو له ارتباط إلى حد ما بفكرة الرقابة البرلمانية المسبقة على مشاريع القوانين بما يلائم المجتمع،<sup>3</sup> وحق التعديل الذي يتمتع به أعضاء البرلمان واللجان بصفة خاصة يتم اللجوء إليه للمساهمة في النشاط التشريعي، لتجاوز الحصار المفروض على المبادرة الأصلية والتي تتجلى في اقتراح القوانين، فحق التعديل هو غطاء يسترجع النواب من خلاله الحق في المبادرة،<sup>4</sup> بعد أن تم تقييدهم في ممارسة حقهم الأصل في المبادرة التشريعية بكل حرية.

التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016 لم يقر صراحة إمكانية تعديل مشروع أو اقتراح القانون، لكن بالرجوع للمادة 28 من القانون العضوي 16-12، فإنهما منحت اللجان الدائمة حق التعديل؛ بينما أجاز الدستور المغربي في المادة 83 منه لأعضاء مجلسي البرلمان وللحكومة حق التعديل، لكن بالعودة إلى قواعد النظامين الداخليين الحاليين نرى أنها لا تشير لحق اللجنة في تقديم تعديلات باسمها على النصوص المحالة عليها، وهو ما يقدم تفسيراً ضيقاً للقاعدة الدستورية وإن كانت الممارسة البرلمانية والعرف البرلماني المغربي يقران غير ذلك؛ أما الدستور التونسي والنظام الداخلي للمجلس فلم يشيرا إطلاقاً لأحقية اللجنة المختصة في تقديم اقتراحات التعديل، وهذا السكوت يفسر على أنه منع ضمني لها من استعمال وسيلة هامة تسمح للبرلمان ممارسة حقه في المبادرة ولو بطريق غير مباشر.

لقد خطى المشرع الجزائري خطوة مهمة بالتصريح للجنة الدائمة بتقديم اقتراحات التعديل، وهو ما يدفع باللجنة صاحبة الاختصاص وما تملكه من خبرة وإشراف على القطاع الذي يدخل في دائرة اختصاصها، ودرايتها التامة بجميع النصوص القانونية والبرامج الحكومية التي تشملها، يجعلها

<sup>1</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، مرجع سابق، ص 125. انظر المادة 51 من دستور 1996 المغربي المتعلقة بالتوازنات المالية للدولة.

<sup>2</sup> - عبد الخالق الشماسي، التجربة البرلمانية المغربية الرابعة (1984، 1992)، دراسة في وظيفتي التشريع والمراقبة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الأول، السنة الجامعية 1996 - 1997، ص 67.

<sup>3</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 178.

<sup>4</sup> - محمد الغالي، التدخل البرلماني في مجال السياسة العامة في المغرب (1984 - 2002)، الطبعة الأولى، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، سنة 2006، ص 168.

القادرة وحدها على تصويب أي خلل في النصوص المعروضة عليها، وجعلها تتلاءم وتتناسب مع المنظومة القانونية السارية المفعول؛ فاللجنة الدائمة في البرلمان الجزائري لها أن تبادر باقتراح تعديلات، سواء تعلق الأمر ذلك بالشكل أو المضمون، ومن ذلك، يتولى مكتبها عرض ما انتهت إليه اللجنة في شكل صياغة جديدة وفق مبررات مدروسة على الجلسة العامة.<sup>1</sup>

إن جعل اللجان البرلمانية تعمل في النطاق المحدد لها دستوريا ومن خلال الأنظمة الداخلية للبرلمان كما أشرنا سابقا، يؤدي بشكل أو بآخر إلى شل حركتها وفقدان مصداقيتها ومحدودية دورها، فالمشرع لم يكتف فقط بحرمان اللجان البرلمانية من حق المبادرة التشريعية، وكذلك حرمانها من حق اقتراح التعديلات، وحتى إن سمح لها بحق التعديل فقد وضعت عليها قيود في ممارسته، فعلى الرغم من الأهمية التي تعرفها التعديلات التي تفتقرها اللجان لاستفادتها من حق الأسبقية حيث تخضع للمناقشة بعد تلك التي تقدمها الحكومة، فهي لا تسلم من القيود القانونية التي تحد من ممارسة حق التعديل.<sup>2</sup>

فحق التعديل يخضع لمجموعة من الشروط الشكلية قد تطرقنا إليها سابقا لعل الشرط العام الواجب توافره في التعديلات المقدمة هو نفسه المشترك في المبادرة التشريعية، كما يجب أن يكون مكتوبا ومعللا وبإيجاز، وأن يخص مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية.<sup>3</sup> بمعنى أن تتم صياغته صياغة قانونية صحيحة، ولا يجب أن يفتقر التعديل إلى العلاقة مع النص موضوع المناقشة، ولا يجب أن يكون له مدلول واسع جدا، أو أن يستعمل حق التعديل على وجه متعسف بشكل ظاهر.

إذا كانت التعديلات التي تقدمها الحكومة لا تخضع لأي قيود، فإن تعديلات اللجنة تخضع أيضا لشروط موضوعية تم التنصيص عليها دستوريا، تقيد حق التعديل الذي تقدمه منها مراقبة الاختصاص، ومعناه صدور القرار أو التصرف عن جهة غير مختصة قانونيا، بأن يكون الاقتراح خارج مجال القانون،<sup>4</sup> والمشرعون وضعوا قاعدة عامة بحيث يجب أن لا يخرج اقتراح التعديل عن مجال اختصاص القانون المحدد دستوريا للنشاط التشريعي للبرلمان،<sup>5</sup> بمعنى آخر فالمبادرة باقتراح التعديل لا تمتد لتمس مجال التشريع الفرعي بواسطة اللوائح الممنوح للسلطة التنفيذية، فالتعديلات التي تقدمها اللجنة ولا تعجب الحكومة لها أن ترفضها بحجة أنه يشوبها عيب عدم الاختصاص.

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 156.

<sup>2</sup> - محمد أوراغ، اللجان البرلمانية الدائمة في المغرب، المرجع السابق، ص 51.

<sup>3</sup> - الفقرة 3 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

<sup>4</sup> - لطيفة محمودي، نفس المرجع، ص 128.

<sup>5</sup> - هذه المجالات محددة سلفا في المواد 140، 141 في الدستور الجزائري والتي حددت للبرلمان 35 ميدانا، ويقابل ذلك المادة 71 في الدستور المغربي والتي حددت للبرلمان 30. والمادة 65 من الدستور التونسي التي حددت للبرلمان 30 ميدانا للتشريع فيه. وبإضافة بعض الميادين التي لم تذكرها المواد أعلاه والمنشرة في هذه الدساتير فإن مجالات تشريعها محصورة ومقيدة ولا تتعدى في أحسن الأحوال 40 ميدانا. هذا القيد في تحديد الميادين التي يشرع فيها البرلمان وترك باقي المجالات للسلطة التنفيذية لتشريع فيه عن طريق التنظيمات يجد مصدره في الدستور الفرنسي لسنة 1958، باعتبار أن المشرع المغربي قد اقتبس تقنيات العقلنة البرلمانية من تجربة الجمهورية الفرنسية الخامسة، الذي قيد البرلمان في مجال عمله بما يعرف (بالعقلنة البرلمانية) وضمنها في دساتيره المتعاقبة.

كما أن للحكومة تملك تقنية أخرى ترتبط بالجانب المالي، فلها أن تراقب أثناء تقديم التعديلات مدى ملاءمتها لقانون المالية الذي أودعته ووافق عليه البرلمان، فكما هو الحال بالنسبة لاقتراحات القوانين من طرف النواب واستنادا لقاعدة الجزء يتبع الكل، فلا يمكن اقتراح تعديلات من قبل النواب ترفع من قيمة النفقات العامة أو تخفض الموارد العمومية،<sup>1</sup> والحقيقة أنه قليلة هي التعديلات يتقدم بها النواب أو اللجنة المختصة دون أن يكون لها تأثير على ميزانية الدولة خاصة بالنسبة لمشاريع القوانين المرتبطة بالمجالات الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فالتعديلات التي تقدمها اللجنة وتمس بالجانب المالي، للحكومة أن ترفضها بحجة أنه يشوبها عيب عدم الملاءمة مع قانون المالية.

فالحكومة برفضها هذا النوع من الاقتراحات، يمكنها السيطرة على السلوك البرلماني في المجال التشريعي، وتوجيهه أكثر لما يكفل لها تمرير مشاريع قوانينها كما هي دون إحداث أي تغييرات تمس جوهرها، وبالتالي فإن تعديلات اللجان الدائمة لا تستفيد من أي امتياز مع تلك المقدمة من طرف البرلمانين، فهي تخضع لنفس القواعد المتعلقة بعدم القبول فيما يخص تقسيم مجال التشريع والتنظيم أو في المجال المالي.<sup>2</sup> إن هذا الشرط، يجمد نهائيا المبادرة البرلمانية وتقديم اقتراحات التعديلات، حيث يستحيل تقريبا وضع قانون ليس انعكاسات مالية خاصة ما تعلق بالتسيير والتجهيز.

أخيرا إن كان قبول التعديلات من ناحية الشكل في البرلمان الجزائري والبرلمان التونسي يقرره مكتب المجلس، ومن ناحية الموضوع تقرره اللجنة الدائمة المختصة، فإن تقدير قبول التعديل في البرلمان المغربي من ناحية الشكل والموضوع هو اختصاص أصيل للجنة الدائمة المختصة، وهو امتياز تنفرد به هذه اللجان وهو ما نرى أنه الأفضل في تطوير الأداء التشريعي لهذه البرلمانات.

### الفقرة الثانية: عدم استغلال اللجان لبعض صلاحياتها القانونية

اللجان الدائمة غالبا ما يقتصر دورها على العمل التقني المرتبط بدراسة المبادرات التشريعية وإعدادها للفصل بشأنها في الجلسات العامة، لكنها يمكن أن تتجاوز هذا المستوى فتمنح سلطة على التشريع بدء من حق الاقتراح إلى التعديل وحتى رفض المبادرات التي لا تستوفي شروطا معينة، فهي بذلك تملك سلطة تشريعية حقيقية. فاللجان الدائمة في البرلمانات المغاربية رغم ما تملكه من سلطة في المجال التشريعي، فإن الصلاحية المخولة لها محدودة، فالعمل التحضيري للجلسة العامة والذي تقوم به اللجان بواسطة تقاريرها له تأثير على قرار المجلس داخل الجلسة العامة، لكن المحدودية التي تعرفها اللجان بعدم توظيفها لصلاحياتها القانونية كاملة، تحد من توجيه المناقشات داخل المجلس.

وباعتبار أن اللجان الدائمة تشغل حتى في العطلة البرلمانية وبين الدورات، عند الاقتضاء، فقد منح لها المشرع المغربي وبدرجة أقل المشرع الجزائري سلطة على التشريع الحكومي الذي يصدر في

<sup>1</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص 34.

<sup>2</sup> - محمد أوراغ، اللجان البرلمانية الدائمة في المغرب، نفس المرجع، ص 51.



هذه الفترة، وليس ذلك للجان البرلمان التونسي الحالي والذي كانت لها سلطة تقريرية حقيقية على مراسيم رئيس الجمهورية ذات الطابع التشريعي أثناء عطلة البرلمان في الدستور السابق لسنة 1959 قبل تعديله سنة 2002؛<sup>1</sup> للحكومة المغربية أن تصدر خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر مراسيم قوانين، يجب عرضها بقصد المصادقة أثناء الدورة العادية التالية للبرلمان. ولرئيس الجمهورية الجزائري أن يصدر أوامر تحت ظرف الاستعجال تعرض على البرلمان للمصادقة عليها في أول دورة، لكن اللجان الدائمة في كلا البرلمانين تعرف محدودية في استغلال صلاحياتها في هذا الشأن على مستويين، الأول على مستوى توجيه اللجان لمناقشات المجلس، والثاني على مستوى سلطة القرار الممنوحة للجان أثناء عطلة البرلمان.

### **أولاً: محدودية اللجان على مستوى توجيهها لمناقشات المجلس**

إن لاستنتاجات اللجنة وقراراتها في دراستها وفحصها للنص أو للتعديلات الملحقة به، أن يؤثر حول اتجاه قرار المجلس وعلى مسار النص داخل الجلسة العامة، وهذا التأثير يمارس من خلال التقارير التي تعدها اللجان وهو ما دلت عليه التجارب المقارنة. فعمل اللجنة يتميز بالمصادقية والمهنية وذلك يرجع لطبيعة تكوينها، فأعضاؤها ينتمون لمعظم الفرق البرلمانية، وأيضاً لوجود عناصر فيها من ذوي الخبرة القانونية بحكم تخصصهم وبحكم خبرتهم البرلمانية التي اكتسبوها من خلال تجديد انتخابهم، وأيضاً للاحتكاك المباشر خلال عقد الجلسات مع الحكومة، ومع شخصيات من ذوي الخبرة والدراية من ممثلي المؤسسات العمومية أو الخاصة أو ممثلي المجتمع المدني وغيرهم، كل هذا يجعل من عملها يتسم بالرزانة والدقة والاحترافية، وهو ماله بالغ الأثر على القرارات التي تتخذ في الجلسات العامة.

لكن من ناحية الممارسة العملية في إعداد تقارير اللجان الدائمة في المغرب، فالمقررون لهم ميل لتكليف موظفي اللجان التابعين للمجلس بتحضير تقاريرهم، وإذا كان من الطبيعي وحتى في جميع البرلمانات في العالم أن يساعد الموظفون البرلمانيين في وضع التقارير، لكن هذا لا يعني بالذهاب إلى غاية التحرير الكامل للتقرير، مما سيؤدي إلى نقل حقيقي للاختصاص التشريعي لصالح موظفي البرلمان.<sup>2</sup> وهذه المسألة غير مطروحة بشدة في البرلمان الجزائري أو التونسي لكنها تثار عند كل انتخاب للمجالس، ودخول نواب جدد للبرلمان لا يعرفون أصول إعداد التشريع، فتلجأ اللجان إلى التنازل إلى المساعدين البرلمانيين للقيام بهذه المهمة كلها أو جلها، وهذه المسألة في غاية الأهمية لما لها من أثر على مضمون التقارير ومحتواها، فكثير من النواب الجدد وبسبب انعدام عامل الخبرة أو لضيق الوقت، يعتمدون على هذه التقارير في تحديد خياراتهم بالنسبة للنصوص المعروضة عليهم.

<sup>1</sup> - بخصوص المادة 31 من دستور تونس سنة 1959 "لرئيس الجمهورية أن يتخذ خلال عطلة المجلس باتفاق مع اللجنة القارة (الدائمة) مراسيم يقع عرضها على مصادقة المجلس في دورته العادية." من الناحية الدستورية كانت وظيفة هذه اللجنة ليست مجرد وظيفة استشارية بل هي مشاركة في الوظيفة التقريرية حسب ما تقتضيه هذه المادة. انظر في ذلك: - نجلاء عبد الدائم، تطور السلطة التشريعية في نص الدستور التونسي، مجلة دراسات قانونية، العدد 10، كلية الحقوق، جامعة صفاقس، تونس، ص ص 180، 181.

<sup>2</sup> - Abdelkader Habibi, Les Commissions Parlementaires au Maroc, op.cit, p 122.

وتقارير اللجان الدائمة عمليا تفتقر أيضا إلى بعض المكونات الأساسية الواجب توفرها، فهي لا تقتصر إلا على عروض أصحاب المشروع، كما أنها لا تشير في كثير من الأحيان إلى الآراء المعارضة إلا بصفة وجيزة دون ذكر أسماء أصحابها، بالإضافة إلى هذا، فتقارير اللجان الدائمة تعاني من عدم التوحيد، فكل لجنة تضع تقريرها بطريقتها الخاصة بها، وهي أيضا تعرف تناقضا بينها وبين ملخصاتها التي توجه إلى الجلسات العامة والتي تعد أحسن تنظيما وصياغة من التقارير ذاتها،<sup>1</sup> كل هذه النقائص التي تسجل على تقارير اللجان وإن كانت بصفة غير متعمدة، تجعلنا نستنتج أن اللجان الدائمة تتنازل عن بعض صلاحياتها في القيام بدورها في دفع البرلمان لأداء بأكثر فاعلية.

وإن كانت اللجنة المختصة لا ينتهي دورها بمجرد تقديم تقريرها وتوزيعه وعرضه في الجلسة العامة، بل مكنها المشرع من عدة تقنيات تسمح لها بالتأثير المباشر في قرارات أعضاء المجلس، لكن استعمالها يبقى قليلا أو منعما، وذلك لأسباب لا تتعلق باللجان فقط بل بهيكله البرلمان والصلاحيات الممنوحة له في سن التشريع مقابل الحكومة.

ومن هذه التقنيات أن اللجنة المختصة يمكنها الدفاع عن آرائها واستنتاجاتها وما تضمنته في تقريرها فيما يخص التعديلات في الجلسة العامة أثناء تلاوة تقريرها، أو بعد ذلك في الجلسات الأخرى المخصصة للنص المعروض، وإن كان المعمول به واقعا هو الاختصار على تلاوة ملخص للتقرير يفقد التقرير مضمونه وأهميته، مع إمكانية رئيس المجلس تحديد الوقت المخصص لذلك، أو توجيه المقرر إلى وجوب التلخيص أكثر بحجة أن التقرير موزع على الأعضاء.

وفي أحيان أخرى يلجأ إلى القراءة الكاملة للتقرير، وغالبا ما تكون قراءة مملة تغرق في التفاصيل والتي لا يكون لها أي تأثير على المناقشة العامة، ومثال ذلك مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2012 أين استعرض مقرر لجنة المالية ملخص التقرير، لكنه كان مطولا وملينا بالأرقام والإحصائيات والتفاصيل والملاحظات والتوصيات، مما جعل النواب يعزفون عن متابعتها، ولم تقدم اللجنة أو النواب أي تعديلات على نص هذا المشروع، وتم التصويت عليه كما هو.<sup>2</sup>

نسجل أيضا أن اللجان الدائمة منحها القانون خاصية أخرى، فإذا تبين للجنة المختصة أن التعديل المقدم على هذا النحو يؤثر في فحوى النص يقرر رئيس المجلس توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من التداول في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل، واستنتاجاتها الجديدة لها بالغ الأثر في توجيه الجلسة العامة؛ وعند الاقتضاء لمكتب اللجنة المختصة أن يتدخل خلال المناقشة مادة ومادة وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، كما يمكن لمكتب اللجنة المختصة أن يقدم تعديلات شفوية، كما يمكن توقيف الجلسة

<sup>1</sup> - Abdelkader Habibi, op.cit, p 124.

<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، السنة الثالثة، رقم 153، المؤرخة في 09 فيفري 2015، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص ص 09 - 19. لقد دأب المجلس الشعبي الوطني أن يناقش مشاريع قوانين تسوية الميزانية لسنوات 2008، 2009، 2010، 2011، دون تقديم تعديلات عليها.

العامة وجوبا بناء على طلب مكتب اللجنة المختصة ويقابل ذلك نفس الأحكام في البرلمان المغربي مع اختلاف في الإجراءات؛<sup>1</sup> والبرلمان التونسي في المادة 119 من نظامه الداخلي منح للجنة حق القراءة الثانية وتقديم تقرير جديد في حالة إقرار الجلسة العامة إعادة المشروع إليها.

كل هذه الميزات في الممارسة العملية نادرة الاستعمال من قبل اللجنة المختصة، خاصة وأن أغلب التعديلات يشترط أن تمر عليها، ولا يعرض في الجلسة العامة غالبا إلا التعديلات التي تقدمها الحكومة أو التعديلات الشفوية التي تقدمها اللجنة نفسها.

واللجنة المختصة إذا رأت أن المناقشة العامة قد تجر إلى نقاشات عقيمة، أو أن النص لا يحتمل ذلك النوع من النقاش الموسع، أو نظرا لكثرة النصوص المعروضة على المجلس في وقت قصير أو استعجالية النص أو لغيرها من الأسباب الأخرى أن تطلب التصويت مع المناقشة المحدودة، ولمكتب المجلس اتخاذ القرار في ذلك،<sup>2</sup> والحقيقة أن الحكومة بالتنسيق مع مكتب المجلس هي من كانت تلجأ إلى هذا الإجراء وليس اللجان.

من خلال تتبعنا لإمكانية اللجان الدائمة في توجيه مناقشات الجلسة العامة أثناء دراسة نص ما، فالمشروع الدستوري في دول المغرب العربي وإن كان قد خول اللجان البرلمانية مكانة متميزة داخل النظام البرلماني، فإن الذي يمكن قوله هو أنها رغم ذلك تظل أجهزة ذات دور محدود، يقتصر على التحضير لمداولات المجلسين، لتظل بذلك هياكل للدراسة والاقتراح لا يمكنها اتخاذ أي قرار ملزم للمجلس المعني في جلساته العامة،<sup>3</sup> وإن كان السبب يرجع في جانب منه إلى النقص الذي تعانيه النصوص القانونية كما أشرنا سابقا.

إنه من الجدير الاعتراف أن اللجان الدائمة في برلمانات دول المغرب العربي، ما زالت غير قادرة على توظيف جميع تلك الامتيازات والاختصاصات الممنوحة توظيفا فعالا، يساهم في الرفع من مستوى أداء البرلمان، وتطويره على مستوى توجيه المناقشات في الجلسات العامة، التي يميزها غالبا صراع سياسي مصلحي أكثر منه قانوني يخدم جودة التشريع ونجاعته.

#### **ثانيا: محدودية اللجان الدائمة على مستوى سلطة القرار الممنوح لها أثناء عظة البرلمان**

مكن المشرع الدستوري رئيس الجمهورية في الجزائر أن يشرع بأوامر رئاسية في المسائل المستعجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بشرط أخذ رأي مجلس

<sup>1</sup> - المواد 34 - 36 من القانون العضوي رقم 12-16، المادتان 190، 191 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، المادتان 193، 194 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>2</sup> - المادة 36 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 12-16.

<sup>3</sup> - Paralaix Dupas et les autres , Les Commission a L'Assemblée 5, op.cit, P 08.

الدولة، وأن تعرض على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها،<sup>1</sup> والأمر الرئاسي لا يخضع للمناقشة العامة في المجلس، واللجنة الدائمة المختصة ليس لها أن تقدم أي تعديلات عليه أو إضافة مواد للنص أو حذف أو تحويل أو تبديل أو إعادة صياغة أي جزء منه، بل ولا تصحيح الأخطاء المادية إن تضمنها، وتعد اللجنة تقريرها الذي يتضمن عرض محتوى الأمر وعرض الوزير ممثل الحكومة ورأي اللجنة، وفي بعض الحالات توصيات عامة،<sup>2</sup> فهي تقدم تقريراً واحداً فقط من أجل المصادقة عليه في الجلسة العامة.<sup>3</sup>

الدستور المغربي لسنة 2011 في المادة 81 منه مكن الحكومة أن تصدر بين الدورات وباتفاق مع اللجان "مراسيم قوانين"، فالحكومة لا تطلب من مجلسي البرلمان أي إذن خاص أو تفويض يخولها سلطة التشريع بمرسوم قانون، فيكفي أن تحصل على موافقة اللجان المعنية، وهذه الموافقة لا تعد مسألة شكلية فهي تلزم اللجنة ذاتها خاصة في فترة المصادقة على مرسوم قانون، ويبقى للمجلس أن يتدخل بعد أن تتم مناقشة مشروع القانون للمصادقة عليه أثناء الدورات العادية للبرلمان،<sup>4</sup> وما يستنتج منه بأن الحكومة تحتفظ بهذه الوسيلة في هذه الحالة، وخاصة إذا كانت هذه المراسيم المصوت عليها مصدرها توجيهات ملكية، وبالتالي تضعها حيز التطبيق مع الحد الأقصى من سرعة الإنجاز.<sup>5</sup>

يودع مشروع "مرسوم القانون" لدى مكتب مجلس النواب وتناقشه بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين بغية التوصل داخل أجل 06 أيام إلى قرار مشترك بينهما في شأنه، وإذا لم يحصل هذا الاتفاق فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب دون اللجوء إلى لجنة مشتركة لفصل الخلاف بينهما. ولم يحدد النظامان الداخليان للمجلسين كيف يتم تقسيم المدة القصيرة بينهما، لكن عملياً تعالج هذه المسألة بالتنسيق بين مكنتي المجلسين، ويبدأ العمل الفعلي حين يستدعي رئيس مجلس النواب أعضاء اللجنة المعنية في أجل أقصاه 24 ساعة من إيداع مشروع المرسوم وتشريع في دراسته باتباع إجراءات دراسة المبادرات التشريعية الأخرى المنصوص عليها في النظام الداخلي، من تقديم ومناقشة وتقديم تعديلات وتصويت. وبنفس الإجراءات تتم دراسة مشروع المرسوم في اللجنة المعنية بمجلس المستشارين للنص المحال عليها من مجلس النواب، وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق بين اللجنتين المختصتين في المجلسين، يعاد المشروع إلى اللجنة المختصة في مجلس النواب لتفصل فيه نهائياً.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> - المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تنص أنه ( لرئيس الجمهورية في الجزائر أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لائحة الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء).

<sup>2</sup> - المادة 37 من القانون العضوي رقم 12-16.

<sup>3</sup> - مصطفى دريوش، مرجع سابق، ص 35.

<sup>4</sup> - Fouzia Zhiri, Les Fonctions de Législation et de Contrôle de la Chambre des Représentants (étude de la législative de 1977-1983), thèse pour le doctorat d'état en droit public, Université Mohamed V, Rabat, P 88.

<sup>5</sup> - Abdelkader Habibi, op.cit, p 120.

<sup>6</sup> - المادة 182، والمواد 230-233 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والمواد 81، 82، 83 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

تتولى اللجان الدائمة مهمة مناقشة مختلف مواد مشاريع مراسيم القوانين، كما يمكنها استدعاء الوزير المعني بالأمر لتقديم الإيضاحات اللازمة لذلك، ويمكنها إدخال التعديلات الضرورية حول النص المعروض عليها، وأثناء موافقة اللجنة يتولى المقرر مهمة إعداد التقرير وإحالته على رئيس المجلس المعني بالأمر.

إن هذا الامتياز الممنوح للجان الدائمة يجعلها المسؤول الأول عن الوظيفة التشريعية ما بين الدورات إذ تتحول هذه الوظيفة لفائدتها باعتبارها تتمتع بالديمومة والاستمرارية، فهي تملأ الفراغ التشريعي عند غياب البرلمان،<sup>1</sup> إن هذا الامتياز الذي تتوفر عليه اللجان البرلمانية يعتبر تفويضا حقيقيا مؤقتا للسلطة التشريعية لصالح الحكومة<sup>2</sup> واللجان، حيث تتمتع هذه الأخيرة بسلطة قرار حقيقية.

إن للجنة الدائمة المعنية يمكنها أن تقبل أو ترفض مرسوم القانون، وفي حالة الرفض فهذا يعني أن الحكومة عليها انتظار الدورة البرلمانية المقبلة أو اللجوء إلى عقد دورة استثنائية.

من ناحية الممارسة العملية لم تستغل اللجان الدائمة هذا الامتياز الممنوح لها للتأثير بشكل فعال في التشريع الذي مصدره الحكومة، حيث يظهر ضعفها جليا، فتدخلها في مراسيم القوانين يعد محدودا، فهي تعطي موافقتها لكل ما يأتي من الحكومة مقتنعة بعدم إدخال تعديلات إلا على التفاصيل، كما أنه توجد أغلبية للحكومة داخل اللجان فهذه الأخيرة تعطي قبولها لجميع مقتضياته وبالأغلبية.

إن موافقة اللجان الدائمة على مراسيم قوانين بين الدورات يؤدي إلى التساؤل لماذا لا يتم الاعتراف للجان الدائمة بالاختصاص التشريعي في هذه الفترة إلى غاية اجتماع المجلس في الدورة الموالية؟ والجواب هو أن هذا الحل لا يعقل إلا إذا أبان المشرع عن اعتداله وأظهر إرادة في التخفيض من تفوق الحكومة، هذا التفوق الذي يدخل في إطار اتجاه عالمي لعقلنة اختصاصات البرلمان.<sup>3</sup>

إن التفويض للحكومة بالتشريع في مكان البرلمان عرفه المشرع الجزائري في دستور 1963، لكن التفويض يكون من المجلس وليس من اللجان،<sup>4</sup> كما عرفه الدستور التونسي الحالي لسنة 2014، فلقد أمكن لمجلس نواب الشعب، دون لجانه، أن يفوض بقانون لمدة محدودة لا تتجاوز الشهرين، ولغرض معين، لرئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون باستثناء النظام الانتخابي، تعرض حال انقضاء المدة المذكورة على مصادقة المجلس،<sup>5</sup> لذا فاللجان الدائمة ليس لها حق التفويض الممنوح

<sup>1</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، المرجع السابق، ص 121.  
<sup>2</sup> - تفويض التشريع هو ترخيص يمنحه البرلمان للحكومة لممارسة الوظيفة التشريعية في مجال محدد، لتحقيق هدف معين، وينبغي أن يكون التفويض محددا بأجال معقولة تتسجم مع الغاية والغرض الذي منح التفويض من أجله. انظر : - عزيزة الغداني، اختصاصات الحكومة في دستور 2011: قراءة في النص، سلسلة بدائل قانونية وسياسية (02)، دستور 2011 النص والبيئة السياسية، مختبر الدراسات القانونية والسياسية لدول البحر الأبيض المتوسط، الكلية المتعددة التخصصات، الناظور، المغرب، سنة 2014، ص 43.

<sup>3</sup> - Mohamed Karami, La Fonction Législative en Droit Marocain, op.cit, P 121.

<sup>4</sup> - المادة 58 من دستور الجزائر لسنة 1963.  
<sup>5</sup> - نصت المادة 70 من دستور تونس لسنة 2014 أنه " في حالة حل مجلس نواب الشعب، يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة، تعرض على مصادقة المجلس في الدورة العادية التالية. يمكن لمجلس نواب الشعب بثلاثة أخماس أعضائه 5/3 أن يفوض بقانون =

لنظيرتها في المغرب، بل وليس لها أي دور في ذلك، حتى من خلال توجيه الجلسة العامة لقبول تفويض الحكومة للتشريع مكان البرلمان أو رفضه.

إذا كانت اللجان الدائمة في الدول المغربية تعرف قيودا قانونية وعملية تحد من تأثيرها في فعالية البرلمان وأدائه، فإن الإطار السياسي الذي تعمل فيه يجعلها تعكس الوجود السياسي المتواجد بالمجلس، وبالتالي تصبح أداة في يد الأغلبية، وهو ما سيوضح في الفرع الثاني من هذا المطلب.

## الفرع الثاني: القيود السياسية على اللجان الدائمة

إذا كان المشرعون باعتمادهم العقلنة البرلمانية قد ضيقوا من الإطار القانوني للعمل التشريعي للجان الدائمة، فليس ذلك السبب الوحيد لضعفها في المجال التشريعي، فالإطار السياسي الذي تتواجد فيه والذي تستمد سلطتها منه والمتمثل في المجموعات البرلمانية بالمجلس التشريعي، يضع عدة عوائق أمامها، تتمثل في هيمنة الأغلبية المساندة للحكومة على تكوين اللجان الدائمة وعملها (الفقرة الأولى) وأيضا طبيعة النصوص التشريعية المعروضة عليها للدراسة والفحص (الفقرة الثانية) وأيضا وجود عوامل أخرى مرتبطة بالإطار السياسي كتأثير حضور النواب وغيابهم، ومستوى تكوينهم، والترحال السياسي (الفقرة الثالثة) وهي عوامل لها تأثيرها البالغ على الدور التشريعي للجان.

### الفقرة الأولى: هيمنة الأغلبية على تشكيل وعمل اللجان الدائمة

إن تطبيق مبدأ التمثيل النسبي للفرق لتعيين أعضاء اللجان الدائمة يؤدي إلى الهيمنة الثابتة للأغلبية على معظم اللجان، والمعارضة تصبح أقلية وضعيفة بدون أي تأثير بداخلها، وتتجلى هيمنة الأغلبية خاصة على مناصب مكاتبها أي على مستوى رئاستها ومقرريها، وهيمنة الأغلبية البرلمانية المالية للحكومة على عمل اللجان الدائمة.

### أولا: هيمنة الأغلبية على مكاتب اللجان الدائمة

لمكتب اللجنة الدائمة دور رئيسي يلعبه على مستوى المجلس، ورئيس اللجنة يتميز بأن له منصبا سياسيا بارزا له أهميته وحساسيته، لما يتمتع به من سلطات واختصاصات داخل البرلمان وخارجه، لذا فهو يثير تنافسا بين مختلف مكونات الفرق والكتل البرلمانية، لذلك يتم توزيع مناصب مكاتب اللجان الدائمة بين المجموعات البرلمانية وفق قاعدة التمثيل النسبي، مما يؤدي إلى حصول أكبر مكونات المجلس على العدد الأكبر من المناصب في مكتب اللجان ورئاساتها، وبالتالي سيطرة الأغلبية عليها. وتعد مسألة توزيع رئاسات اللجان الدائمة بين مكونات الأغلبية والأقلية ذات أهمية بالغة، ففي الدراسة

= لمدة محدودة لا تتجاوز الشهرين ولغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون، تعرض حال لانقضاء المدة المذكورة على مصادقة المجلس. يستثنى النظام الانتخابي من مجال المراسيم.

التي شملت 20 برلمانا في العالم أثبتت أن الممارسة الجاري بها العمل هي أن رئاسات اللجان على العموم موزعة بين مختلف الفرق باعتماد نظام التمثيل النسبي، وفي 17 برلمانا منها كل رؤساء اللجان ينتمون إلى الأغلبية، وأنه في برلمانين اثنين من البرلمانات التي شملتها الدراسة أغلب الرئاسات ترجع إلى الأغلبية أيضا، وتبقى بقية برلمانات يتم توزيع رئاسات اللجان فيها باتفاق بين الفرق أو على ضوء نتائج الانتخابات التي تمت داخل كل لجنة.<sup>1</sup>

الدستور المغربي لسنة 2011 قدم استثناء على قاعدة التمثيل النسبي،<sup>2</sup> بالسماح بتخصيص رئاسة لجنة أو لجنتين للمعارضة من ثمانية لجان دائمة على مستوى كل مجلس لخلق التوازن داخله، وحتى لا تهمش المعارضة، وهو توجه جديد للمشروع المغربي؛ ولقد سبق له رفع عدد اللجان إلى 12 لدى مجلس النواب المغربي في التجارب السابقة، وكان هدفه من ذلك إرضاء جميع الفرق البرلمانية، وذلك بخلق أقصى مناصب المسؤولية داخل مكاتب اللجان الدائمة.<sup>3</sup>

أما في الجزائر وتونس فقد أبقى المشرعان على تطبيق نظام التمثيل النسبي دون استثناء، فأغلب رؤساء اللجان ونوابهم تابعون للأغلبية المسيطرة على المجالس والمؤيدة للحكومة، وذلك طيلة الفترات التشريعية المتعاقبة.

ويمكن ملاحظة هذه الهيمنة للأغلبية على مناصب المسؤولية في اللجان أيضا على مستوى نواب رئيس اللجنة ومقرريها، وبما أن قاعدة التمثيل النسبي هي الغالبة في تكوين مكاتب اللجان فإن تعيين مقرر لأي لجنة يكون منتما في غالب الأحيان للأغلبية المتواجدة بداخل اللجان.

ونظرا لمسؤولية المقرر داخل اللجنة التي تسيطر عليها الأغلبية، فإن إعداد التقارير يغلب عليه إرادة هذه الأخيرة، وسيطرة الأغلبية على إعداد التقارير يتيح لها توجيه المناقشات داخل الجلسات العامة وفق إرادتها، فسيطرة الأغلبية على مكاتب اللجان هو سيطرة على عمل البرلمان.

وفي الجمعية الوطنية الفرنسية تمثل التقارير التي تقدمها فرق الأغلبية 90% من مجموعها، وهو ما ينتج عنه إقصاء الأقلية داخل اللجان.<sup>4</sup> فوعي فرق الأغلبية داخل اللجان الدائمة بخصوص أهمية دور المقرر فهي تعمل جاهدة حتى تمنع وصول أعضاء فرق الأقلية لاحتلال هذه المناصب، وأصبحت

<sup>1</sup> - Union Interparlementaire, op.cit, P 745.

<sup>2</sup> - القاعدة المطبقة هي سيطرة الأغلبية على مراكز المسؤولية في أجهزتها خاصة على مستوى رئاستها، لكنها تجد استثناء فريدا في المغرب يتمثل في إسناد بعض اللجان للمعارضة وتمثيلها داخل مكاتبها، وهذا بخلاف فرنسا حيث تستحوذ الأغلبية على رئاسات اللجان، وبالتالي توجيهها لعمل اللجان في اتجاه يسائر سياسة حكومتها. انظر:- محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11، أبريل - جوان 1995، ص 12.

<sup>3</sup> - Mohamed Jalal Essaid, Le Role des Commissions parlementaires et du Bureau de la Chambre des Représentants, (trente années de vie constitutionnelles au Maroc), ouvrage collectif, LGDJ, 1993, P 494.

<sup>4</sup> - Patrick Loquet, Ibid, PP 80, 81.

بالتالي الأغلبية تحتكر إعداد تقارير اللجان، ولا يبقى لأعضاء الأقلية سوى أن تبدي تدخلاتها داخل اللجنة والتي تبقى رسالة ميتة، ذلك أنها أصبحت غير مجدية ومتأخرة.<sup>1</sup>

لذا فإن تهذيب نظام التمثيل النسبي بالسماح للمعارضة بالوصول إلى بعض المسؤوليات في مكاتب اللجان، كفيل بأي يتيح للبرلمان بأن يستفيد من جميع الطاقات الموجودة فيه، وتوظيفها بما يخدم الأداء البرلماني ويحسن من فعاليته ويسمح للجميع بالمشاركة الإيجابية في العمل البرلماني.

### ثانيا: هيمنة الأغلبية على عمل اللجان الدائمة

سيطرة الأغلبية على العضوية في اللجان الدائمة وعلى مكاتبها، يلوح بظلاله على أعمالها فهو من قبيل تحصيل الحاصل، برغم أن للأقلية كما للأغلبية الحرية في التداول وإجراء المناقشات داخل اللجنة، دون الخضوع للقيود المفروضة على التدخلات في الجلسة العامة، غير أنه في غياب تام لأنظمة داخلية للجان الدائمة في برلمانات الدول محل الدراسة والبحث، فإنه لا يوجد ما يؤطر حقوق المعارضة ووضعيتها بخصوص التدخلات والاقتراحات وتقديم التعديلات داخل اللجان،<sup>2</sup> إلا ما تقرر في بعض المجالس التي دأبت على ذكر مواقف المعارضة وتضمينها في تقارير اللجان الدائمة.

وإذا كانت هذه الحرية في المناقشات داخل اللجنة لها إيجابيات في إعطاء حق التدخل لجميع أعضاء اللجنة وبارادتهم الخاصة، فإن لها سلبياتها، حيث أنها لا تمنع من أن تكون سلاحا بأيدي الأغلبية والتي تمثل نسبة عالية من أعضاء اللجنة، وبالتالي فهي تتحكم في المناقشات أثناء فحصها للمبادرات مما يجعل الحكومة تستفيد من هذه الوضعية،<sup>3</sup> فتحكم الأغلبية في مناقشات اللجنة وامتيازات الحكومة داخل اللجنة لهما تأثير كبير على دور اللجنة ومدى تأثيرها على الأداء البرلماني.

### 1. تحكم الأغلبية في مناقشات اللجان الدائمة:

إن تقوية الأغلبية المساندة للحكومة وتهميش دور المعارضة البرلمانية، يظهر محدودية اللجان الدائمة في القيام بمهامها في فحص ودراسة التشريع، حيث من غير الممكن تمرير اقتراح قانون أو اقتراح تعديل دون موافقة الحكومة، فيمكن لهذه الأخيرة اللجوء إلى الوسائل القانونية التي تملكها من أجل أن تهزم المعارضة داخل البرلمان،<sup>4</sup> لهذا فإن الانضباط وتطبيق تعليمات الحكومة، ومسايرة الخط الذي ترسمه الحكومة للأغلبية، ينقل المناقشات في أحيان كثيرة من إطارها القانوني إلى عملية شد وجذب سياسي نتيجة تباين الآراء والتوجهات السياسية بين الأغلبية والمعارضة.

<sup>1</sup> - محمود امكيتير، المرجع نفسه، ص 76.

<sup>2</sup> - Abdelkader Habibi, op.cit, P 45.

<sup>3</sup> - محمود امكيتير، المرجع نفسه، ص 77.

<sup>4</sup> - Abdelkader Habib, ilbid, P 124.



إن حدة المناقشات وأيضاً فائدتها تختلف حسب اللجان الدائمة، وخاصة حسب النصوص محل المناقشة، لذلك فإن فترة دراسة النصوص التشريعية داخل اللجان قد تؤدي إلى إحداث وضعية حقيقية للصراع وذلك حينما يكون العامل السياسي للنقاش له أهمية أكثر من الجانب التقني.<sup>1</sup> لكن وبفعل تواجد الأغلبية داخل اللجان فإنه يصعب تصور وجود أي نقاش لا يليب رغبتها وإرادتها، ولا يبقى للمعارضة في هذه الحالة إلا استعمال الوسائل القانونية التي يمنحها الدستور والأنظمة الداخلية من خلال تأخير أو تعطيل المناقشات، وذلك بالإكثار من التعديلات، أو من خلال المراقبة الآلية بأن جميع مقتضيات النظام الداخلي المتعلقة باجتماع اللجنة يتم احترامها بصرامة.<sup>2</sup> لكن رغم توظيف المعارضة لهذه الوسائل، فإن عمل اللجان والمناقشات الدائرة داخلها تبقى في عمومها تسائر السياسة التي رسمتها الحكومة.

إن المعارضة تبقى ضعيفة لأنها لا تتوفر على أي وسيلة لرد تحركات الأغلبية التي هي قوية عددياً وبالامتيازات التي يمنحها إياها النظام الداخلي، ومنها إمكانية توقيف المناقشات في أي وقت لعدم حضورها، وحين تكون أغلبية قوية في مواجهة معارضة ضعيفة داخل اللجان، هذا يسمح للحكومة بامتلاك امتيازات مهمة في هذه المحطة الحاسمة من سن التشريع،<sup>3</sup> وذلك بفعل تضامن الأغلبية معها، ويجعل منها مسيطرة بشكل كامل على سن التشريع داخل البرلمان.

## 2. امتيازات الحكومة في عمل اللجان الدائمة:

تحكم الأغلبية في عمل اللجان يجعل الحكومة في وضع يمكنها دائماً من الاعتماد على هذه الأغلبية وتوظيفها بما يخدم مصالحها، وبذلك فهي تفرض على البرلمان التجاوب مع كل مبادرة في مشاريع قوانين أو تعديلات هي مصدرها، مقابل رفض أي اقتراح أو تعديل يخالف سياستها العامة.

فاحتكار اللجان الدائمة من طرف الأغلبية يتم ترجمته من خلال التضامن مع الحكومة، وبهذا الخصوص فالعمل البرلماني حسب رأي بعض الأساتذة هو مثل "جبل جليدي" وأنه لا يجب الانخداع من خلال الجلسة العامة فهي لا تشكل إلا الجزء المرئي، وأنها لا تمثل إلا عرضاً يتم تقديمه للرأي العام بعد أن تكون الأغلبية والحكومة قد اتفقتا داخل اللجان الدائمة حول المقتضيات التشريعية التي سيتم تبنيها.<sup>4</sup>

كما أن مشاركة الوزراء بطلب منهم أو بدعوة من اللجنة نفسها في جلسات اللجان وأشغالها، وبما يقدمونه من شروحات وأرقام، وإمكانية التدخل في كل وقت للإجابة على أسئلة الحضور والتعقيب في نهاية الجلسات، يمارس ضغطاً قانونياً وسياسياً على أعضائها، ويجعل الحكومة وبمساندة الأغلبية

<sup>1</sup> - Ahmed Belhaj, Le parlement marocain (1977 - 1983), édition La porte, Rabat, 1984, p 467.

<sup>2</sup> - محمود امكيتير، المرجع نفسه، ص 77.

<sup>3</sup> - Abdelhamid Makhoukhi, op.cit, P 167.

<sup>4</sup> - Patrick Loquet, op.cit, P 13.

- محمود امكيتير، المرجع نفسه، ص 77.

المساندة لها تفرض منطقتها ورأيها وتوجهاتها على اللجنة، في مقابل معارضة ضعيفة لا تملك من الإمكانات ما تملكه الحكومة أو الأغلبية.

وإذا كان العمل الذي تقوم به اللجان الدائمة لا تتجلى أهميته إلا إذا تم أخذه بعين الاعتبار من طرف المجلس بكامله، فإنه بالنسبة لمشاريع القوانين توصي اللجنة بقبولها أو رفضها بالجلسة العامة، غير أنه بالنسبة لمقترحات القوانين فمآلها داخل اللجنة يتوقف على مصدرها، لأنه من الناحية العملية من غير الممكن تمرير اقتراح قانون أو تعديل دون موافقة الحكومة، حيث يمكن لهذه الأخيرة اللجوء إلى الوسائل القانونية التي تملكها من أجل أن وضع حد للمعارضة داخل اللجان، لهذا فإن الانضباط وتطبيق تعليمات الحكومة تفرض نفسها.<sup>1</sup> بالنتيجة فالعلاقات داخل اللجان تعكس ميل كفة الأغلبية الحكومية التي تعترض على الاقتراحات والتعديلات المقدمة من طرف المعارضة، وبدون شك فاللجان لا تملك أي حق للاعتراض حول مشاريع القوانين فهي تدرسها وفي نفس الوقت توافق عليها.<sup>2</sup>

إن تحكم الأغلبية في عمل اللجان، والامتيازات التي منحها المشرعون للحكومة في تعاملها مع اللجان الدائمة، أثرت في سلوك أعضاء البرلمان بصفة خاصة والأداء البرلماني بصفة عامة، حيث جعل استجابة أعضاء البرلمان لإرادة الحكومة أكثر تجليا ووضوحا، حيث تكاد تنعدم الرغبة في بلورة سلوك يحاول من خلالها عضو البرلمان التغلب على الصعوبات أو العوائق التي تقف حيل تحقيق أهدافه المرتبطة بأداء عمله البرلماني وتحقيق الصالح العام، حيث يظل دائما يتهج سلوكا لا يخرج عما تفرضه الحكومة، والذي تجد فيه هذه الأخيرة عناصر القابلية لدى أعضاء البرلمان للتكيف معه والاستسلام للأمر الواقع،<sup>3</sup> وبالنتيجة يفقد عضو البرلمان روح المبادرة والإبداع، وهو ما نراه متجليا في الأداء البرلماني لأعضاء المجالس التشريعية محل الدراسة.

### الفقرة الثانية : تأثير العوامل الأخرى المرتبطة بالعامل السياسي

إن ضعف المبادرة التشريعية للجان الدائمة لا يقتصر فقط على العوامل القانونية، بل تصل إلى عوامل ذاتية موضوعية تتجلى بالأخص في ظاهرة غياب أغلب أعضاء اللجان الدائمة أثناء مناقشة النصوص التشريعية، مما يفقد المؤسسة التشريعية مصداقيتها كممثل للأمة إضافة إلى عامل الاحترافية البرلمانية، فلا يكفي بأن يكون العضو داخل اللجان الدائمة أو البرلمان يتوفر على مستوى دراسي عال، حتى يكون قادرا على اكتساب صفة الاحترافية داخل المؤسسة التشريعية، بل لا بد من تحقيق سبل الانضباط والتحلي بالجدية في ممارسة العمل التشريعي وذلك بحضور مختلف جلسات المناقشة

<sup>1</sup> - Abdelhamid Makhoukhi, Ibid, P 169.

<sup>2</sup> - محمود امكيتير ، المرجع نفسه، ص 79.

<sup>3</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، مرجع سابق، ص 269.

والمساهمة في نقاشاتها بشكل إيجابي،<sup>1</sup> إضافة إلى متابعة سيرها ونتائج أشغالها، مما يعكس حقيقة العمل البرلماني ومدى فعالية أدائه.

لعل أهم هذه العوامل هي عامل حضور أشغال اللجنة، عامل مستويات تكوين البرلمانيين، عامل الانضباط الحزبي، فضلا عن عامل الأجل القانوني المحدد لعمل اللجنة الدائمة لتقديم تقريرها النهائي.

### أولاً: عامل الحضور والغياب لأشغال اللجنة

إن العدد المحدد لأعضاء اللجان الدائمة يفرض حضورهم لاجتماعاتها حتى لا تكون قاعات الاجتماع فارغة من الأعضاء القانونيين، لذلك فإنه أثناء الاجتماع يوقع أعضاء اللجنة على ورقة لإثبات الحضور،<sup>2</sup> ويسجل ذلك في محضر الجلسة وتتم مراقبة النصاب في بداية كل جلسة من جلسات اللجنة الدائمة؛ والملاحظ عمليا هو كثرة الغيابات داخل اللجان سواء أثناء المناقشات أو حتى التصويت، وهذا ما جعل اللجوء إلى الوكالة وسيلة مهمة لتسهيل العمل داخل اللجان؛<sup>3</sup> والغياب لا يمس اللجان البرلمانية فحسب بل يمس حتى الجلسات العامة أثناء المناقشات خاصة أو أثناء التصويت، والمتابع لجلسات البرلمان العلنية يسجل هذا بكل أسف. والأنظمة الداخلية في برلمانات دول المغرب العربي تلزم أعضاءها بواجب الحضور وتقديم مبررات لغيابهم، لكن السماح باستعمال الوكالات في الحضور والتصويت ربما يعتبر عاملا مساعدا في كثرة هذه الظاهرة ويفاقمها.

فالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يلزم النائب بحضور أشغال اللجنة التي ينتمي إليها وتحسب الوكالات ضمن تعداد الحضور، أما في مجلس الأمة فيسمح صراحة باللجوء إلى الوكالة الكتابية في حالة الغيابات سواء في جلسات المناقشة أو جلسات التصويت في اللجان.<sup>4</sup>

إن ظاهرة الغياب تعرفها الكثير من البرلمانات العالمية وتشكو منها جميع المؤسسات التشريعية رغم تعدد وسائل إرغام أعضائها على الحضور. فظاهرة الغياب لم تعد استثناء بل باتت ظاهرة جديّة يجب معالجتها، فهي تتسبب في تعطيل اجتماعات اللجان ودراسة النصوص مما يؤثر على أداء البرلمان، كما تعد أحد الأسباب التي تشوش على مصداقية المؤسسة البرلمانية لدى أكثر المواطنين، وتفسر بشكل غير مباشرة العزوف المتزايد عن المشاركة في الانتخابات التشريعية.

لقد تصدى المشرعون في دول المغرب العربي في كثير من المناسبات لهذه الظاهرة بوسائل متعددة، كاستعمال الوسائل المتطورة كالبطاقة الالكترونية لتسجيل الحضور، أو تسجيل حالات الغياب ونشرها في الجرائد الرسمية للمجالس، أو حتى استعمال وسائل ردعية كالإقتطاع من المنح المقدمة

<sup>1</sup> - محمد الغالي، التدخل البرلماني في مجال السياسة العامة في المغرب (1984-2002)، مرجع سابق، ص 168.

<sup>2</sup> - العربي بن المير، مصلحة اللجان لدى مجلس المستشارين، مرجع سابق، ص 04.

<sup>3</sup> - لزهارى بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 85.

<sup>4</sup> - المادة 64 فقرة 01 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

للبرلماني المتغيب، إلا أنها لم تستطع معالجة هذا المشكل من جذوره، بل استسلمت هذه المجالس وتم التخلي عن بعض هذه الوسائل في النهاية وأبقت على بعضها في أنظمتها الداخلية.

هذه الظاهرة مرتبطة بمستوى وعي البرلمان لدوره النيابي، وأيضا لها علاقة بارتباطاته السياسية ونشاطه الحزبي والذي يتزامن في أحيان عدة مع أشغال اللجان أو المناقشات في الجلسات العامة، وأيضا لها علاقة بفكرة لمسناها عند الكثير من البرلمانيين، وهي أن الكتلة البرلمانية التي ينتمي إليها البرلمان تعبر عن الأفكار التي يحملها أعضاؤها والمواقف التي سيتخذونها، فلا داعي حسب وجهة نظرهم لحضور جميع أعضائها لأشغال اللجنة وللجلسات العامة، لأن الأمر سيكون تحصيل حاصل، فيكفي حضور بعضهم لاجتماعاتها لتوضيح موقف الكتلة من نص تشريعي معروض عليها أو غيرها من المسائل، وفيما جدول يبين نسبة الحضور لأعضاء إحدى لجان المجلس الشعبي الوطني الدائمة في الجزائر في فترة معينة، يمكن من خلالها رصد هذه الظاهرة ومدى أثرها على سير أعمال البرلمان، فالنسبة في لم تتجاوز 60% وغالبا ما هي أقل من 40% من مجموع أعضائها:

**جدول رقم 15 : مشاركة أعضاء لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات في الفترة التشريعية الرابعة<sup>1</sup>**

| اللجنة                                                         | الدورة           | نشاطات أعضاء اللجنة |                |                               |
|----------------------------------------------------------------|------------------|---------------------|----------------|-------------------------------|
|                                                                |                  | عدد الأعضاء         | عدد الاجتماعات | متوسط الحضور<br>نسبة الحضور % |
| لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني | دورة الخريف 1997 | 30                  | 34             | 48.50                         |
|                                                                | دورة الربيع 1998 | 30                  | 73             | 39.75                         |
|                                                                | دورة الخريف 1998 | 30                  | 08             | 29.17                         |
|                                                                | دورة الربيع 1999 | 30                  | 20             | 57.85                         |
|                                                                | دورة الخريف 1999 | 30                  | 06             | 10.83                         |
|                                                                | دورة الربيع 2000 | 30                  | 16             | 31.75                         |
|                                                                | دورة الخريف 2000 | 30                  | 05             | 50.50                         |
|                                                                | دورة الربيع 2001 |                     |                |                               |
|                                                                | دورة الخريف 2001 | 30                  | 14             | 39.72                         |
|                                                                | دورة الربيع 2002 | 30                  | 02             | 28.50                         |

فرغم الأهمية التي تتصف بها لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، داخل المجلس الشعبي الوطني، وذلك راجع لنوعية النصوص والمبادرات التي تختص بفحصها ودراستها وكثافة الاجتماعات التي تعقدها بخصوصها، إلا أن متوسط الحضور لا يتجاوز في أغلب الاجتماعات 15 عضوا من بين 30 عضوا مكونا، وفي هذا تأثير واضح وجلي على أشغالها وعلى نوعية وجودة التشريع.

ويشتكي أيضا مجلس نواب الشعب التونسي من الظاهرة، وإن كانت أقل حدة من البرلمان الجزائري، لكن هذا لم يمنع توجيه الانتقادات للنواب نظرا لتعطل الكثير من المشاريع بسبب ذلك، وتفاعل الرأي العام مع الموضوع بعدما تناولته الصحف التونسية، خاصة بعد نشرت منظمة "البوصلة"

<sup>1</sup> - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ص 81، 82.

تقريراً حول غياب النواب من نوفمبر 2015 إلى مارس 2016 وتأثيره على العمل البرلماني، وفيما يلي جدول يبين بعض المعطيات حول هذه الفترة:<sup>1</sup>

جدول رقم 16: النسبة المئوية ( %) للحضور في اللجان الدائمة في مجلس نواب الشعب التونسي من نوفمبر 2015 إلى مارس 2016، حسب الكتلة البرلمانية.

| النسبة المئوية للحضور في اللجان الدائمة |             |            |            |           | الكتلة البرلمانية             |
|-----------------------------------------|-------------|------------|------------|-----------|-------------------------------|
| نوفمبر 2015                             | ديسمبر 2015 | جانفي 2016 | فيفري 2016 | مارس 2016 |                               |
| 69                                      | 69          | 79         | 72         | 73        | كتلة حركة النهضة              |
| 53                                      | 44          | 49         | 51         | 60        | كتلة حركة نداء تونس           |
| 52                                      | 55          | 67         | 51         | 66        | الكتلة الحرة                  |
| 61                                      | 50          | 58         | 44         | 62        | كتلة الجبهة الشعبية           |
| 59                                      | 60          | 55         | 64         | 66        | كتلة الاتحاد الوطني الحر      |
| 49                                      | 41          | 58         | 39         | 60        | كتلة أفاق تونس                |
| 69                                      | 44          | 83         | 54         | 66        | الكتلة الاجتماعية الديمقراطية |

#### ثانياً : جودة عمل اللجان وارتباطها بمستويات تكوين البرلمانيين

ليس بإمكان عضو البرلمان الدخول في نقاش وحوار مع نظرائه حول مسائل قانونية بحتة، خاصة منها التي لها علاقة ببعض المجالات المتخصصة التي تحتاج إلى سعة إطلاع، ومعلومات وافية لا تقبل مجرد التخمين قد تكون شديدة التعقيد فتحتاج إلى متخصصين وخبراء. ففي زمن التخصص يصعب التكهن بنتائج مرضية في أي مجال ممن يفتقرون للتكوين الدقيق المؤسس على قواعد مضبوطة. ويعد عامل التكوين الذي يكسب القدرة على معالجة المسائل بشكل سليم، أمراً مهماً في الميدان التشريعي، لأن مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة وتنظيم كل الشؤون في الدولة مسألة دقيقة جداً، وتحتاج إلى مختصين أكثر منها إلى رجال يحوزون ثقة ناخبي دائرتهم الانتخابية.<sup>2</sup>

وبرلمانات الدول المعنية قد عرفت تطوراً في مستوى البرلمانيين في مختلف الفترات التشريعية. فبعد خروج الاستعمار والآثار المدمرة على المستوى الثقافي والتعليمي المتدني التي خلفها على شعوب هذه الدول، ترك أثره ذلك المباشر على مستويات التكوين في هذه البرلمانات الناشئة، فمثلاً في الفترة التشريعية الأولى في المغرب لسنة 1963 كانت نسبة الذين يعرفون القراءة والكتابة وذوي المستوى الابتدائي يمثلون الغالبية المطلقة في المجالس التشريعية مع وجود عدد قليل جداً من ذوي المستوى العالي وهو ما كان له انعكاس مباشر على العمل التشريعي، وجودة التشريع والتبعية الكاملة في ذلك للسلطة التنفيذية. ثم شهدت الفئة الأولى انحساراً تدريجياً لتصل في سنة 1993 وما يليها إلى نسبة

<sup>1</sup> - تقرير خاص حول خمسة أشهر من أشغال الدورة البرلمانية الثانية لمجلس نواب الشعب التونسي، من نوفمبر 2015 إلى مارس 2016، منظمة البوصلة، تونس، ص 37-57.

<sup>2</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 32.

الصفير، في حين ارتفعت في الفترات المئوية أيضا فئة البرلمانيين من ذوي المستوى العالي لتصل إلى حدود 60 بالمئة،<sup>1</sup> هذه الفئة وخاصة من ذوي التكوين القانوني العالي كان لها دور كبير في تطوير عمل اللجان وتحسين فعاليتها، بل مازالت هذه الفئة هي الدعامة الأساسية للعمل التشريعي داخلها، بل لا يوجد أفضل منها لتقلد المناصب الأساسية في مكاتب اللجان من رئاسة أو نيابة أو إعداد التقارير، فهذه الفئة ساهمت حقيقة في تفعيل وتطوير الأداء التشريعي، وجودة واحترافية المخرجات التشريعية.

الفئات الأخرى من أعضاء المجالس الذين كانوا نشطاء في المناقشات البرلمانية بصفة عامة، قد اعتمدوا على جهودهم الخاصة والمبادرات الفردية للحصول على المعلومات، وفي ذلك صعوبات جمة نظرا لمستواهم التعليمي أو انعدام عامل التخصص القانوني لديهم، بحيث يلزم وجود فريق متخصص لدعمه بالمعلومات والبيانات والتقارير، وتحليل هذه المعطيات يستقطع من وقت البرلماني الكثير.

إن المساعدة التي يتلقاها البرلماني بهذا الخصوص قد تكون متأتية من الحزب الذي ينتمي إليه وهو في ذلك يتحمل العبء الأكبر، أو من خلال الجهاز الفني بالبرلمان، أو من خلال مراكز البحوث المتخصصة وهذه الأخيرة قليلة في الدول محل الدراسة، بل تكاد تكون منعدمة. لذا تبقى الحاجة إلى بيوت خبرة برلمانية يشرف عليها أساتذة وخبراء متخصصون وبرلمانيون سابقون أكثر من هامة.

إن من العوامل التي تؤثر في أداء البرلمان، وتعتبر مشكلة ملازمة لعمل اللجان البرلمانية هي وجود أعضاء غير مؤهلين في العديد من اللجان<sup>2</sup> للقيام بدورهم، وهذا بغض النظر عن مستواهم التعليمي أو الثقافي، والسبب هو غياب التكوين القانوني والدراسة الكاملة بسن التشريع لدى معظمهم.

الجدول التالي يعكس تطور مستويات تكوين النخبة البرلمانية في مجلس النواب المغربي في فترات معينة، وهي تعبر عن نفس المستويات تقريبا في المجالس التشريعية في كل من تونس والجزائر، لكنها لا تعكس بالضرورة تطور الثقافة القانونية للنواب داخل المجالس النيابية:

**جدول رقم 17: مستويات تكوين النخبة البرلمانية في مجلس النواب المغربي في فترات تشريعية متعاقبة.**<sup>3</sup>

| مستويات التكوين         | الفترة التشريعية 1963 |       | الفترة التشريعية 1970 |       | الفترة التشريعية 1977 |       | الفترة التشريعية 1984 |       | الفترة التشريعية 1993 |       | الفترة التشريعية 1997 |       |
|-------------------------|-----------------------|-------|-----------------------|-------|-----------------------|-------|-----------------------|-------|-----------------------|-------|-----------------------|-------|
|                         | النسبة %              | العدد | النسبة %              | العدد | النسبة %              | العدد | النسبة %              | العدد | النسبة %              | العدد | النسبة %              | العدد |
| يعرفون القراءة والكتابة | 48,86                 | 129   | 26                    | 64    | 12,20                 | 32    | 17,64                 | 54    | 00                    | 00    | 00                    | 00    |
| المستوى الابتدائي       | 14                    | 37    | 20,83                 | 50    | 15,53                 | 41    | 09,47                 | 29    | 12,01                 | 40    | 15,20                 | 49    |
| المستوى الثانوي         | 12,87                 | 34    | 27,91                 | 67    | 23,86                 | 63    | 22,87                 | 70    | 27,33                 | 91    | 29,19                 | 94    |
| المستوى العالي          | 24,24                 | 64    | 24,58                 | 59    | 48,48                 | 128   | 50                    | 153   | 60,66                 | 202   | 55,59                 | 179   |
| بدون معلومات            |                       |       |                       |       |                       |       |                       |       |                       |       | 0,30                  | 01    |
| المجموع                 | 264                   |       | 240                   |       | 264                   |       | 306                   |       | 333                   |       | 333                   |       |

<sup>1</sup> - عزيزة حاجي، النخبة البرلمانية في المغرب، المؤسسة البرلمانية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 23، سنة 2000، ص 14.

<sup>2</sup> - عبد الباسط محمد محسن السلمي، عوامل ضعف أداء البرلمان في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 248.

<sup>3</sup> - عزيزة حاجي، المرجع نفسه، ص 14، 15.

إن تطور مستويات التكوين في البرلمان المغربي شهد ارتفاعا ملموسا عبر الفترات التشريعية، وما يعكسه أيضا حديثا ما أظهرته في الانتخابات التشريعية لسنة 2011 من تجدد للنخبة البرلمانية نتيجة عوامل من بينها أن هناك تحولا على مستوى طبيعة المرشحين وفئاتهم ومستوياتهم المعرفية، وفيما يلي توزيع المرشحين في الانتخابات التشريعية في المغرب لسنة 2011 حسب المستوى الدراسي:<sup>1</sup>

**جدول رقم 18: مستويات تعليم المرشحين في الانتخابات التشريعية في المغرب لسنة 2011**

| مستويات التعليم | مستوى عالي | مستوى ثانوي | مستوى ابتدائي | بدون مستوى | المجموع |
|-----------------|------------|-------------|---------------|------------|---------|
| عدد المرشحين    | 3297       | 2743        | 862           | 200        | 7102    |
| النسبة          | % 46.42    | % 38.62     | % 12.14       | % 02.82    | % 100   |

أما مستويات تكوين النخبة البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني الجزائري فيوضحها الجدول الموالي:

**جدول رقم 19: مستويات تكوين النخبة البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الرابعة.<sup>2</sup>**

| مستويات التكوين             | عدد النواب | النسبة % |
|-----------------------------|------------|----------|
| مستوى ما بعد التدرج الجامعي | 80         | 21.16    |
| مستوى التدرج الجامعي        | 201        | 53.17    |
| مستوى الثانوي               | 78         | 20.63    |
| مستوى المتوسط               | 17         | 4.50     |
| مستوى الابتدائي             | 02         | 0.53     |
| بدون مستوى تعليمي           | 02         | 0.53     |
| بدون معلومات                | 09         |          |
| <b>المجموع</b>              | <b>389</b> |          |

إن تطور مستويات التكوين والتعليم لدى النخبة البرلمانية، شهد تطورا ملحوظا من خلال سيطرة النخبة الجامعية على الأغلبية في هذه المجالس التشريعية، وهو ما تشهده حاليا المجالس التشريعية في الدول الثلاث بزيادة مضطردة لهذه الفئة، لكنها في المقابل لا تعكس بالضرورة تطور الثقافة القانونية للنواب داخل المجالس النيابية.

إن عدم توفر أغلبية أعضاء البرلمان على الكفاءة القانونية والتعليمية والتقنية الضرورية يحد من قدرات لجانه الدائمة، ويؤثر على أداء البرلمان، ذلك أن الانتخابات التشريعية تحمل إلى البرلمان أعضاء لا يتوفر معظمهم على المؤهلات العلمية الكافية، التي تمكنهم من دراسة مشروع قانون المالية مثلا أو مشروع تصفية الميزانية ذي الطبيعة التقنية المعقدة، الأمر الذي يؤثر بشكل كبير في قدرتهم على ممارسة صلاحياتهم الدستورية في المناقشة المالية والرقابة والمساءلة، فضعف التكوين السياسي والتقني

<sup>1</sup> - إدريس لكريني، النخبة الحزبية وأثرها على العمل البرلماني بالمغرب، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد المزدوج 21، 22، سنة 2012، الرباط، ص ص 104، 105.

<sup>2</sup> - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 12.

للموارد البشرية يجعلها في تبعية دائمة، وفي حالة استلاب مطبق أمام المبادرات الحكومية.<sup>1</sup>

### ثالثا : عامل الانضباط الحزبي

تؤثر الأحزاب السياسية في النظام السياسي، إذ تشارك في صنع القرارات ورسم السياسات العامة، من خلال تواجدها وتمثيلها في مؤسسات النظام السياسي، ومن بينها البرلمان بغرفتيه والأجهزة واللجان والكتل البرلمانية التي يتشكل منها.<sup>2</sup>

وتعتبر مناقشات اللجان ساحة مهمة جدا للأحزاب لفرض آرائها وطرح أفكارها وفق برامجها وإيديولوجياتها عن طريق ممثليها، فهي تحشد كل ما لديها لتحقيق هذا الهدف، مما يجعل اختلاف الرؤى والمناقشات بين أعضاء اللجنة لا تدور حول أفكار يحملها الأعضاء ويعتقدونها في الجملة، بقدر ما هي أفكار يفرضها الانضباط الحزبي، والخضوع لأوامر الحزب الذي كان له الشأن في وصول البرلماني لقبة البرلمان، وخاصة في ظل تخلي الأحزاب عن التكوين القاعدي واعتماد معايير أخرى غير الكفاءة، فعوض البرلمان لا يستطيع مخالفة إرادة ما يراه رئيس الحزب مناسبا، أي إحلال الأوامر الصادرة من قادة الأحزاب وزعمائها محل التفكير الحر لممثلي الشعب في البرلمان، كما أن جلسات المناقشة لا تعتبر مجدية باعتبار أن النصوص في الغالب تكون قد نوقشت في اجتماعات الحزب، واتخذت مواقف بشأنها إما بالوافقة أو الرفض، الأمر الذي عبر عنه نائب بريطاني بقوله: ( لقد استمعت في مجلس العموم إلى خطب عظيمة غيرت رأيي، ولكنني لم أسمع خطبة واحدة غيرت صوتي).<sup>3</sup>

فالأحزاب سواء في الجزائر أو تونس أو المغرب تعيش اختلالات على مستوى تجدد النخب، لا هي في صالح المجتمع ولا في صالح الدولة ولا في صالح الأحزاب السياسية نفسها، ولذلك فالأمر يتطلب جرأة سياسية وإرادة حقيقية، كي يفرض اتخاذ مجموعة من المبادرات والتدابير المرتبطة، باعتماد الديمقراطية الداخلية للأحزاب، واعتماد أساليب قانونية داعمة لفئات كالنساء والشباب داخل الأحزاب، وانفتاح الأحزاب على مختلف مكونات المجتمع وكفاءاته، وتحولها إلى مدارس للتنشئة السياسية، بهدف إعداد نخب قادرة على تدبير الشأن العام بكفاءة واقتدار؛ علاوة على اعتماد الدولة على أنظمة ومعايير انتخابية مؤسسة على الكفاءة والمحاسبة والمصادقية، ومحاطة بضمانات سياسية وإدارية وقانونية وميدانية... تكفل احترام إرادة المواطنين واختياراتهم.. ودعم استقلالية القضاء، بما يحمي العملية الانتخابية ويوفر شروط نزاهتها.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات : أية علاقة وظيفية على ضوء الوثيقة الدستورية والتجارب المقارنة، ندوة المالية العامة في المغرب العربي تحديات ورهانات المساءلة والشفافية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 37، سنة 2014، الرباط، ص 99.

<sup>2</sup> - ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية مرجع سابق، ص 178.

<sup>3</sup> - بالجيلالي خالد، بالجيلالي محمد، العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، جوان 2017، جامعة عمار تليجي، الأغواط، ص 149.

<sup>4</sup> - إدريس لكروني، النخب الحزبية وأثرها على العمل البرلماني بالمغرب، المرجع السابق، ص 105.



## رابعاً: الترحال السياسي

الترحال السياسي داخل البرلمان، من حزب أو فريق إلى آخر يعبر عن سلوك انتهازي، تتحكم فيه المصلحة الشخصية. كما انه عمل مستفز يميّع العمل السياسي وينمي العزوف الانتخابي، وبسبب بالدرجة الأولى إلى المواطن الناخب، وإلى عمل الأحزاب بما فيها تلك التي تعتبر نفسها محسوبة على الصف الديمقراطي، التي لم تعد قادرة على إنتاج نخب ملتزمة ومؤمنة ببرامجها وأفكارها، ومستعدة للتضحية في سبيل مبادئها وأهدافها، في مواجهة كل إغراء أو تهديد، وكونه يسبب إلى مؤسسة البرلمان، التي يفترض أن تضم من يستحضرون مصالح الأمة قبل أي شيء آخر.<sup>1</sup>

لقد سكنت الدساتير المغربية السابقة والأنظمة الداخلية عن الانتقال من مجموعات برلمانية إلى أخرى وما يتبعها من تغير الانتماء الحزبي للعضو البرلماني، ولذلك أسباب عديدة ترتبط بالنفوذ والمصالح والطموحات السياسية، وكانت من نتائج الترحال السياسي تقوية الأغلبية وإضعاف المعارضة، مما انعكس بشكل مباشر على عمل اللجان والبرلمان. لقد أصبح صوت المعارضة داخل المجالس خافتاً، وليس لها من القوة والإمكانات من أن تفرض رأيها ولو كان صواباً في ظل أغلبية موالية للحكومة، وصارت بذلك المجالس التشريعية بشكل أو بآخر وكأنها جهاز تابع من أجهزة السلطة التنفيذية، يقتصر دورها على تلبية رغباتها بالموافقة على مجمل المشاريع التي تقدمها، مع بعض التغييرات والرتوشات عليها والتي لا تغير من مضمونها شيئاً، مع الاعتراض على ما تقدمه الأقلية مهما كان انتماءها السياسي ما دامت تعارض الأغلبية داخل المجالس، في ظل غياب الديمقراطية التشاركية داخل هذه المجالس أو ما يعرف بالديمقراطية البرلمانية.<sup>2</sup>

ولحل هذا المشكل في تلك الفترات التشريعية السابقة، سارعت بعض الأصوات السياسية والقانونية لتقديم اقتراحات لإيجاد حل لهذا المشكل الذي أفرغ المجالس من طابعها التعددي الفعال، فمنهم من نبه البرلمانيين لخطورة ذلك،<sup>3</sup> ومنهم من رأى أن تتضمن الأنظمة الداخلية للأحزاب بندا يشترط على من يطلب التزكية ليتشرح باسم الحزب الانتماء للفريق البرلماني للحزب طيلة الولاية التشريعية، وإذا أراد الانسحاب من الفريق عليه تقديم استقالته من النيابة البرلمانية ويمكنه أن يتشرح باسم حزب

<sup>1</sup> - إدريس لكريني، المرجع ذاته، ص 101.

<sup>2</sup> - يقصد عادة بـ "الديمقراطية البرلمانية" أو "الديمقراطية التشاركية" مدى ما يتمتع به أعضاء البرلمان بصفة عامة من حقوق وحريات وصلاحيات وإمكانات قانونية وغيرها، لممارسة النشاط البرلماني على أحسن وجه ممكن، كما يقصد بذلك أيضاً وفي نفس السياق، مدى ما تتمتع به الأقلية في مواجهة الأغلبية، أو التعامل معها من أجل التعبير عن طروحاتها، والعمل على تمريرها إلى التطبيق، إن أمكن ذلك.

انظر: - الأمين شريط التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، مجلس الأمة، الجزائر، ص 112.

<sup>3</sup> - نبه الملك المغربي بمناسبة افتتاحه للولاية التشريعية السادسة 1997-2002 إلى مخاطر ظاهرة الترحال البرلماني حيث جاء في خطابه: ( أرجو منكم وبإلحاح حضرات النواب والمستشارين بعدما يتم انتخاب رئيسي ومكتني المجلسين أن لا تنتقلوا من فريق إلى فريق ومن مجموعة إلى مجموعة، فإذا كان حق التنقل حقاً مضموناً بالدستور فمثل هذا العمل بين الفرق البرلمانية من شأنه أن يشتت عاجلاً أو آجلاً أو قريباً من العاجل كيانات الأحزاب الموجودة بالبرلمان.) انظر: - وفاء الفيلاي، البرلمان في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية الخامسة من 1993-1997، مرجع سابق، ص 178.

آخر بعد ذلك،<sup>1</sup> أو التعهد لصالح الحزب اقتطاع مبلغ معين طيلة عهده البرلمانية، لكن رغم تبني بعض هذه الحلول لكنها كلها باءت بالفشل لعدم وجود الردع القانوني المتبوع بالجزاء، وبقيت ظاهرة الترحال البرلماني تلوح بتأثيراتها السلبية على المشهد السياسي في الدول المعنية. لذا تدخل المشرعون في نهاية المطاف للحد من هذه الظاهرة، فقد حرص المشرع الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 117 منه على التقليل من آثار هذه الظاهرة، وتنظيم العمل السياسي للحفاظ على قيمة ومكانة المؤسسة التشريعية، حين حكم بتجريد عضو البرلمان المنتمي إلى حزب سياسي من عهده الانتخابية إذا غير الانتماء السياسي الذي انتخب على أساسه، ويعلن المجلس الدستوري شغور مقعده ويستخلف وفق الآليات والإجراءات التي حددها القانون، وفرق المشرع بين هذه الحالة والحالة التي يستقيل أو يبعد فيها النائب من الحزب الذي انتخب على أساسه، حيث احتفظ له بصفة النائب غير المنتمي طيلة عهده.

ومر تدخل المشرع الدستوري المغربي الجديد لسنة 2011 في هذا الإطار أيضا على الحد من تلك الظواهر والسلوكيات، التي كانت وما زالت تشوش على مصداقية البرلمان وتسبب إلى سمعته وصورته لدى الرأي العام، والتي تحولت بسبب تواترها والتسامح غير المبرر تجاهها إلى ثقافة تستوطن مختلف مفاصل العمل البرلماني،<sup>2</sup> فقد نصت المادة 61 من الدستور المغربي الجديد أنه "يجرد من صفة عضو في أحد المجلسين كل من تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات أو عن الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليه، وتصرح المحكمة الدستورية بشغور المقعد".

أما المشرع التونسي سواء على مستوى الدستور أو النظام الداخلي لمجلس الشعب لم يتطرق مطلقا لمسألة الترحال السياسي، وذلك يرجع لعدم تجربة مخاطره، نظرا لحدثة المشهد السياسي منذ إقرار الدستور التونسي الجديد سنة 2014، وأيضا لعدم معاناة الأحزاب السياسية من الظاهرة، ويتجلى سكوت المشرع عن هذه الظاهرة في المادة 34 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي لسنة 2015 والتي تنص أنه "يمكن لكل عضو من أعضاء المجلس الانتماء إلى الكتلة التي يختارها". وفي هذا النص دلالة على السماح بتغيير الانتماء الحزبي وتغيير الانتماء إلى الكتل النيابية دون أن يتبع ذلك فقدان العضو لأي من الامتيازات التي نالها بسبب انتمائه الأول، كالعضوية في مكاتب اللجان.<sup>3</sup>

بنهاية الكلام عن العوامل التي تضعف الدور التشريعي للجان الدائمة، ينتهي المبحث الأول، ليخصص المبحث الموالي لتأثير اللجان الدائمة على البرلمان في مجالي الرقابة والتعاون مع الحكومة.

<sup>1</sup> - وفاء الفيلاي، المرجع ذاته، ص 178.

<sup>2</sup> - ميمون الطاهري، المؤسسة البرلمانية بالمغرب بعد دستور 2011 (عودة السلطة في انتظار الفعالية)، سلسلة بدائل قانونية وسياسية (02)، دستور 2011 النص والبيئة السياسية، مختبر الدراسات القانونية والسياسية لدول البحر الأبيض المتوسط، الكلية المتعددة التخصصات، الناظور، المغرب، سنة 2014، ص 26.

<sup>3</sup> - شهد مجلس نواب الشعب التونسي هذه الحالة في السنة الثانية لهذا المجلس الناشئ، عندما انقسم حزب "نداء تونس" صاحب على الأغلبية في المجلس، وانسحب جزء من نوابه وشكلوا كتلة جديدة وبذلك انتقلت أغلبية المجلس إلى حزب النهضة، وتجلّى تأثير ذلك على الاستقرار الحكومي.

## المبحث الثاني

### دور اللجان الدائمة في مجالي الرقابة والتعاون مع الحكومة

أنشئت اللجان الدائمة أساسا للدراسة التحضيرية لمشاريع واقتراحات القوانين، وبهذه المناسبة فهي تصبح على علاقة مستمرة بالوزارات، ويتميز بعض أعضائها بالخبرة والتجربة نتيجة انتخابهم لعدة مرات سابقة، وبذلك فهم يقدمون آراءهم واقتراحاتهم للوزراء حسب مجالات تخصص هذه اللجان. على هذا الأساس ينشأ تعاون بين اللجان والوزارات يشكل أفضل أنواع الرقابة الوقائية، فتأخذ الرقابة طابع المشاركة في العمل الحكومي عبر اللجان.<sup>1</sup>

ويمكن القول أن جميع الإجراءات المتبعة داخل اللجان الدائمة والمتعلقة بدراسة النصوص التشريعية، تجعل من اللجان الدائمة برلمانات مصغرة مختصة في تحليل النصوص وفحصها قبل التصويت عليها في الجلسة العامة للمجلس، وهي كذلك لا يقتصر دورها على الدراسة التشريعية، لكن أيضا تقوم بالاستعلام والحصول على المعطيات والبيانات، لممارسة شبه رقابة على الحكومة.

فإلى جانب الاختصاص التشريعي للجان الدائمة فهي تلعب دورا غير مباشر في مراقبة الحكومة، ذلك أن محاولة فصل عملها في التشريع عن المراقبة هو إجراء لن يؤدي إلى نتيجة تتضمن ما ينبغي من التدقيق والتفصيل، ما دام أن مجالي التشريع والمراقبة متداخلان في اللجان ويصعب فصلهما. فوضع الدستور والأنظمة الداخلية لقاعدة وجوب إحالة النصوص التشريعية على اللجان، ومناقشتها من طرفها قبل إحالتها على الجلسة العامة، سينجم عنه في الممارسة انبثاق دور رقابي للجان على السياسة الحكومية وهي تناقش مشروع القانون،<sup>2</sup> ويتجلى ذلك بوضوح في مناقشتها لمشروع قانون المالية.

يحتاج البرلمان في ممارسته لوظيفة التشريع ومراقبة أعمال الحكومة إلى الإعلام الجيد والكافي، لأجل هذا فاللجان الدائمة تقوم بمهمة البحث وإنتاج المعلومات الضرورية من أجل تأدية وظائفه على أحسن وجه،<sup>3</sup> ولأنه لا يمكن أن تكون هناك مراقبة بدون معلومات، فإنه من المنطقي أن تكون اللجان الدائمة كأجهزة مألوفة في البرلمان تسمح بإعلام المجلس، بالتالي فهي تقوم بدور أساسي في تزويد البرلمان بالمعلومات والأخبار للقيام بدوره التشريعي والرقابي؛ ومن الطبيعي أن تبحث اللجان الدائمة عن المعلومات التي تبدو لها ضرورية لمراقبة الحكومة، وهذا باستقلال عن المداولات التشريعية، وهذا الدور يمكن أن تمارسه بصفة دائمة ومستمرة سواء خلال الدورات العادية أو الدورات الاستثنائية.<sup>4</sup> كما

<sup>1</sup> - Bernard Chantebout, Gilles Boiteut, Le Contrôle Parlementaire, Revues de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Document d'études N° 01, 14ème édition, 1998, P 04.

<sup>2</sup> - محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة...، المرجع السابق، ص 13.

<sup>3</sup> - Patrick Loquet, Les Commissions Parlementaires Permanentes de la V<sup>ème</sup> République, op.cit, P 97

<sup>4</sup> - Ahmed Belhaj, Le Parlement Marocain (1977 - 1983), op.cit, P 132.

أن الحوار الذي يبدو ضروريا بين أعضاء الحكومة والبرلمانيين لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال مرور المعلومات والأفكار إلى قبة البرلمان، وتعمل اللجان الدائمة للحصول على جمع هذه المعلومات من المصادر الحكومية عن طريق جلسات الاستماع، من خلال مساءلتهم وهم بصدد حضور اجتماعات اللجان، أو بطلب حضور الخبراء الفنيين والأخصائيين،<sup>1</sup> كما أنه يمكنها أن تقوم ببعثات استعلامية، وزيارات ميدانية، داخل البلاد أو خارجها لاستقاء المعلومات من مصادر لها الأصلية والأولية.<sup>2</sup>

يتم تفصيل هذه المعطيات والأفكار من خلال مستويين أساسيين، يتناول المستوى الأول تحليل مساهمة اللجان الدائمة في وظيفة الإعلام والرقابة على الحكومة وانعكاس ذلك على الأداء البرلماني وتفعيله وتطويره (المطلب الأول)، أما المستوى الثاني فيتناول محدودية مبادرة اللجان الدائمة في مجالي الرقابة والتعاون مع الحكومة وتأثير ذلك على فعالية الأداء البرلماني (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### مساهمة اللجان الدائمة في وظيفة الإعلام والرقابة على الحكومة

في مجال السياسة من يملك المعلومة يملك القرار، لكن سهولة حصول البرلمان على المعلومات وكفاءة استخدامها، يشكل دعامة أساسية لتحفيز أعضاء البرلمان على البذل والعطاء أكثر، والقدرة على الإدراك السليم لطبيعة العمل التشريعي والرقابي، والتعامل معه بإيجابية وتحمل المسؤولية وتقديرها.

ويؤدي عدم توفر المعلومات وقتلها إلى وجود مجموعة من السلبيات تكون لصيقة بالعمل البرلماني، وتقف سدا منيعا في تطويره والارتقاء به، ذلك أن نقص المعلومات يؤثر في نظرة عضو البرلمان إلى دوره الذي يسوده نوع من الضبابية والغموض، كما تساهم في تنمية مشاعر الاتكالية واللامبالاة في سلوك أعضاء البرلمان،<sup>3</sup> وهو ما يبرر السلبية التي تطبع عمل البرلمانيين في تعاملهم مع بعض الملفات والنصوص القانونية.

فالحديث عن الدور التشريعي للجان البرلمانية لا يمكن أن يحجب عنا الدور الرقابي الذي تقوم به، والذي يشكل نمط العمل داخل اللجان سبيلا لتفعيل أداء أعضاء البرلمان وتعزيز سلوكهم الرقابي؛ وبفعل انتماء أعضاء البرلمان إلى هذه اللجان التي غالبا ما تكون متخصصة في مجالات معينة دون غيرها، وبفعل احتكاكهم اليومي بأعضاء الحكومة فإنه يترتب عن ذلك دراية واسعة بطبيعة عمل

<sup>1</sup> - محمد أحمد عبد النعيم، لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب المصري بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص 60.

<sup>2</sup> - المادة 134 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>3</sup> - عثمان الزياتي، البرلمان المغربي وإشكالية الحصول على المعلومات، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 09، أكتوبر 2008، مطبعة الرسالة، الرباط.

الحكومة، والتعرف أكثر عن نواياها وتوجهاتها السياسية والتي تساهم بدون شك في إقرار رقابة فعالة.<sup>1</sup> هذا النوع من الرقابة يجد مشروعيته في جلسات الاستماع للوزراء المخصصة بمناسبة دراسة نص معين أو بغير مناسبة، وأيضاً ما تتمتع بها اللجان الدائمة من إمكانية الاستعلام بالوسائل المشروعة في إطار ممارسة نشاطها التشريعي، يمكن أن تتحول إلى رقابة فعالة على العمل الوزاري.

هناك أيضاً عمل ضروري تقوم به اللجان الدائمة هي البعثات الاستعلامية، وهي بمثابة هيئات تعني تنقلات أعضاء اللجنة في داخل وخارج حدود البلاد، ذلك أن اللجان الدائمة تعين هذه البعثات الإخبارية من أجل دراسة مشكل خاص، وكذلك للسماح لها بأن تقوم بإخبار المجلس ومراقبة السياسة الحكومية، خاصة فيما يتعلق بظروف تطبيق تشريع معين.<sup>2</sup>

للبرلمان في إطار دوره التمثيلي أن يقوم بأعمال تدعم نشاطه التشريعي والرقابي وأيضاً في مجال التعاون مع الحكومة، ويبرز ذلك بشكل أكبر في قيامه بالدبلوماسية البرلمانية، التي تعتبر من أرقى أنواع التنسيق والتعاون بين البرلمان والحكومة.

إن استعمال اللجان الدائمة لجلسات الاستماع وقيامها بالزيارات الميدانية والاستعلامية وباعتبارهما وسيلتين هامتين، يمكن توظيفهما في اتجاهين مختلفين، فيمكن أن يستغل البرلمان المعطيات المحصل عليها في تعزيز تعاونه مع الحكومة من خلال دعم مواقفها، أو توجيهها وتقديم التوصيات والملاحظات لها، كما يمكن أن تستغل في تفعيل الوسائل الرقابية المشروعة دستورياً للبرلمان كالأسئلة والاستجواب وملتمس الرقابة ولجان التحقيق.

يبقى أحد صور وأوجه الرقابة من طرف اللجان، هو الدور المحوري الذي تقوم به لجنة المالية أثناء قيامها بمهام دراسة القانون المالي وتعديله، حيث يعهد للجنة المالية القيام بالمراقبة القبلية للنشاط المالي للحكومة، ويبقى الاختصاص معقوداً لها بمراقبة تنفيذ قوانين المالية التي سبق التصويت عليها أثناء دراستها لمشروع تسوية الميزانية، وهو ما يعتبر بمثابة مراقبة واسعة للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل.<sup>3</sup>

لقد سبقت الإشارة إلى دور اللجان الدائمة المتخصصة في ممارستها الرقابة القبلية على مشروع قانون المالية الذي تقدمه الحكومة، أو الرقابة البعدية على مشروع تسوية الميزانية فلن يتم العودة للحديث عنهما في هذا المطلب تفادياً للتكرار؛ لذا قُسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع تتناول جلسات الاستماع في اللجان الدائمة وأثرها على الأداء البرلماني (الفرع الأول)، ثم دور المهام الاستطلاعية للجان الدائمة

<sup>1</sup> - محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة...، نفس المرجع، ص 14.

<sup>2</sup> - عثمان الزياتي، البرلمان المغربي وإشكالية الحصول على المعلومات، نفس المرجع، ص 259.

<sup>3</sup> - محمد معتصم، المرجع ذاته، ص 13.

- عثمان الزياتي، المرجع ذاته، ص ص 258، 259.

وأثرها على الأداء البرلماني (الفرع الثاني)، وأخيرا أنشطة اللجان الداعمة للعمل البرلماني والعمل الحكومي (الفرع الثالث)

## الفرع الأول: جلسات الاستماع في اللجان الدائمة وأثرها على الأداء البرلماني

زيادة عن الدور التشريعي والرقابي هناك أيضا الاختصاص الإخباري والاستعلامي الذي لا يخلو بدوره من أهمية، حيث يمكن للجان الدائمة أن تحصل على الأخبار عن طريق أعضاء الحكومة أثناء الاستماع إليهم، وذلك ليس فقط بمناسبة فحصها لمشروع قانون حكومي، ولكن حول أي مشكل خاص،<sup>1</sup> وتتمتع اللجان بحق أن تطلب الاستماع إلى أي عضو من أعضاء الحكومة من طرف رئيسها الذي يوجه الطلب إلى الوزير الأول بواسطة رئيس المجلس.<sup>2</sup>

تعرف البرلمانات المقارنة في العالم، ثلاث صور رئيسية للقيام بآلية الاستماع وهي: عن طريق اللجان الدائمة، ومن خلال لجان الزيارات الميدانية وتقصي الحقائق، وعن طريق لجنة خاصة للاستماع يتم تشكيلها خصيصا لهذا الغرض، ويكون هدف البرلمان منها هو القيام بالبحث الدقيق واستعراض مختلف وجهات النظر المتعلقة بالموضوع المثار،<sup>3</sup> واستعمال آلية الاستماع في جلسات واجتماعات اللجان الدائمة، هي إحدى مظاهر التطور التي عرفت البرلمانات المغاربية، فهذه الوسيلة المهمة تمكن البرلمان من الحصول على المعلومات التي يحتاجها للقيام بمهامه التشريعية الأساسية، كما يوظفها في علاقته مع الحكومة سواء من حيث التنسيق والتعاون معها أو من حيث تفعيل آليات الرقابة على أعمالها. يناقش هذا الفرع الأساس القانوني لجلسات الاستماع التي تعدها اللجان الدائمة (الفقرة الأولى)، ثم تحليل أهمية هذه الجلسات وأثرها على الأداء البرلماني من ناحية تطويره وفعاليتها في (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: الأساس القانوني لجلسات الاستماع في اللجان الدائمة

لقد أجمع المشرعون المغاربة على أنه يحق للجان الدائمة بالبرلمان أن تستعمل في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها، آلية الاستماع في جلساتها واجتماعاتها التي تعدها بمناسبة فحصها ودراساتها للنصوص المحالة عليها.<sup>4</sup>

وتتفاوت المجالس التشريعية فيمن يتم استدعاؤهم، فيمكن للجان الدائمة أن تحصل على الأخبار من أعضاء الحكومة أثناء الاستماع إليهم وذلك ليس فقط بمناسبة فحصها لمشروع قانون حكومي ولكن

<sup>1</sup> - محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة...، المرجع نفسه، ص 13.

<sup>2</sup> - Ahmed Belhaj, Le parlement marocain (1977 - 1983), op.cit, P 52.

<sup>3</sup> - علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، مرجع سابق، ص 15.

<sup>4</sup> - المادة 151 فقرة 2 من دستور الجزائر المعدل سنة 2016، المادة 102 من دستور المغرب لسنة 2011، المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015.

حول أي مشكل خاص،<sup>1</sup> فاستدعاؤها للوزراء قصد الحضور أمامها هو حق معترف به في غالبية البرلمانات في العالم،<sup>2</sup> كما يمكنها الاستماع لممثل عن الحكومة أو ممثلي المؤسسات والهيئات العمومية، ومندوبي أصحاب اقتراح القانون أو اقتراح التعديل، أو دعوة أشخاص مختصين ذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها أو ممثلي المجتمع المدني.

إن كان الأصل الذي يحكم آلية الاستماع في فعاليتها هو المناقشات، وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة في العمل البرلماني التي تعتبر البرلمان ككل بمثابة ساحة للكلام، أو بالأدق مؤسسة للمناقشات والمداولات الشفهية، حتى لا يتحول العمل البرلماني إلى جهة إدارية تعمل وفقاً لمذكرات مكتوبة مسبقاً،<sup>3</sup> فإن جلسات الاستماع التي تقوم بها اللجان الدائمة لها طابعها الخاص، وهي تختلف عن العروض العامة التي يقدمها الوزراء أو ممثليهم أثناء الجلسات العامة، أو أثناء الإجابة عن الأسئلة المقدمة من طرف أعضاء البرلمان، فجلسات الاستماع تجري داخل القاعة المخصصة للجنة المعنية بموضوع الجلسة، ومما يزيد من فعاليتها، قلة عدد أعضاء اللجنة وتخصصهم، وكذلك سرية مداولاتها، حيث أن هذه السرية أثناء الاستماع للوزراء تسمح لهم بالإدلاء بجميع المعلومات دون تحفظ.<sup>4</sup>

وإن كان التنصيب على حق اللجان الدائمة في استعمال هذه الوسيلة المهمة يعود في المغرب إلى الدستور، وكذلك في الجزائر، في المادة 151 فقرة 02 منه، التي أمكنت اللجان البرلمانية أن تستمع إلى أعضاء الحكومة، فإن القانون العضوي رقم 16-12 الناظم للبرلمان الجزائري وعلاقاته هو الذي وضع آليات توظيفها، بينما في البرلمان التونسي يخضع استعمال آلية الاستماع للنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب بعد سكوت الدستور.

توظيف اللجان الدائمة لآلية الاستماع في الجزائر نظمته أحكام المادة 26 من القانون العضوي رقم 16-12، حيث أقرت أنه يحق للجان الدائمة بالبرلمان أن تستمع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها، إلى ممثل الحكومة وإلى أي عضو في الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، ويتم هذا الإجراء بتبليغ رئيس كل من الغرفتين الطلب إلى الوزير الأول، ففي خضم دراسة اللجنة الدائمة النص القانوني المعروض عليها، تشارك الحكومة في ذلك بصورة جلية، خاصة إذا تعلق الأمر بمشروع قانون، إذ تشرع اللجنة الدائمة في دراسة النص بالاستماع إلى عرض ممثل الحكومة، ليتبع بمناقشة تدور بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة، هذا الأخير الذي يحاول الإجابة على كل تساؤلات الموجهة له مدافعاً بذلك عن وجهة نظر الحكومة بخصوص الموضوع؛ وحتى إذا تعلق الأمر باقتراح قانون فلا

<sup>1</sup> - Ahmed Belhaj, Le Parlement Marocain (1977- 1983), op.cit, P 133.

<sup>2</sup> - Union Interparlementaire, Le Parlement dans le Monde (recueil de données comparatives), op.cit, P 801.

<sup>3</sup> - علي الصاوي، المرجع نفسه، ص 15.

<sup>4</sup> - Patrick Loquet, op.cit, P 99.

يوجد ما يمنع تواجد الحكومة في جلسات اللجان الدائمة على أساس نفس المادة،<sup>1</sup> لذا فاللجان الدائمة في الجزائر يمكنها: الاستماع إلى ممثل الحكومة أو أي عضو في الحكومة بدعوة منها أو بطلب منه.

والحقيقة أن اللجان الدائمة استغلت الإمكانية التي تفتحها المادة 26 للاستماع إلى الوزراء حتى خارج نطاق دراسة النصوص وكلما دعت الضرورة إلى ذلك، حيث استمعت عدة لجان إلى مجموعة من الوزراء حول مواضيع مختلفة لم تكن محل نصوص معروضة عليها،<sup>2</sup> وذلك في مجال عرضهم السياسات القطاعية لوزاراتهم أمامها؛ كما يمكنها الاستماع بمناسبة فحص ودراسة النصوص التشريعية المحالة عليها، لمندوب أصحاب اقتراح القانون أو اقتراح التعديل لتقديم مضمون وأهداف اقتراحه، والاستماع أيضا إلى أشخاص مختصين ذوي خبرة، ويبقى الأمر تقديريا حسب ما تراه اللجنة.

طرح إشكالية بخصوص المقصود بأشخاص مختصين من ذوي الخبرة المذكورين في المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة؛ هل هم أشخاص المجتمع المدني من جمعيات ونقابات وهيئات مهنية وغيرها؟ وهل آلية الاستماع هذه تفتح المجال لمنظمات المجتمع المدني الجزائري للمشاركة في العمل التحضيري لمشاريع القوانين على مستوى لجان البرلمان؟ أم أن المقصود بهم الأشخاص العاديون الذين يملكون الخبرة والاختصاص في مجال معين؟

للإجابة عن هذه الأسئلة يجب أن نشير إلى أن التجربة الفرنسية تحط بظلالها على التشريع الجزائري في هذه المسألة، فإذا كان المجتمع المدني الفرنسي لا يتوفر من الناحية القانونية والشكلية على القدرة على التدخل في العمل التشريعي، فإن هذا لا يمنعه من ممارسة تأثير غير مباشر على مجمل الديناميكية البرلمانية، حيث غالبا ما يحرص البرلمانيون على معرفة آراء الخبراء والمعنيين داخل المجتمع المدني اتجاه أي مشروع أو ميزانية سنوية،<sup>3</sup> وفي نفس السياق فالمادتان 43، 40 من النظامين الداخليين المذكورتان أعلاه تفتحان المجال لمنظمات المجتمع المدني الجزائري، للمشاركة في العمل التحضيري للنصوص القانونية على مستوى اللجان وبالتالي التأثير على قرارات البرلمان.

غير أنه هناك من يرى أنها غير معنية بتلك الدعوة من باب أنها غير مقصودة بلفظ أشخاص ذوي خبرة، وأن المقصود بهذه المادة هو الخبير كشخص لا كمنظمات المجتمع المدني بمختلف أشكالها التنظيمية؛ وهو ما تترجمه ممارسة اللجان المتخصصة بدعوتها لخبراء من مختلف التخصصات للاستماع لأرائهم، فلا يبقى إذاً من إمكانيات التدخل أمام جمعيات المجتمع المدني إلا العمل من خارج الهيئة التشريعية، كقوة ضغط في غياب نص قانوني يقنن مساهمة هذه القوى المنظمة من الداخل على

<sup>1</sup> - عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 44.

<sup>2</sup> - لز هاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 81.

<sup>3</sup> - حسن طارق، المجتمع المدني والبرلمان، أية تقاطعات وظيفية؟ ملاحظات أولية حول مساهمة المجتمع المدني في العمل التشريعي، مجلة فكر ونقد، العدد 93، الرباط، ص 95.



صعيد كل مؤسسات البرلمان بغرفتيه، يساعدها في ذلك وجود صحافة مكتوبة مستقلة جزئيا ومستوى تجنيد متفاوت القوة، حسب متغيرات الظرف السياسي والأمني المتقلب خلال هذه الفترة.<sup>1</sup>

بينت الممارسة البرلمانية في الجزائر أن المقصود بعبارة "أشخاصا مختصين وذوي خبرة" تشمل في حقيقة الأمر الأفراد الطبيعيين والمعنويين الذين لهم الصفة القانونية، وتتجسد فيهم صفات التخصص والخبرة، من مؤسسات، جمعيات، نقابات ورابطات مهنية وغيرها.

هذه الإشكالية في فهم نص المادتين، وفي غياب نص قانوني صريح يسمح بإمكانية مشاركة منظمات المجتمع المدني البرلمان في عمله التشريعي، سمح رغم ذلك بوجود ممارسات تشاركية، حيث لعبت لجان المجلسين دورا مهما في خلق التواصل بين البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني والنقابات المهنية والمؤسسات التعليمية من جامعات ومعاهد، وذلك من خلال ورش العمل الخاصة بمشاريع القوانين وجلسات الاستماع الخاصة بالقضايا الرقابية التي عقدتها هذه اللجان على مدى سنوات. لقد سمحت هذه الممارسة بالاستماع إلى رؤساء الجمعيات الوطنية في الغالب باعتبارهم "خبراء" لنجد أنفسنا أمام نوع من الاختزال يتم بموجبه حصر الجمعية في رئيسها، وتحويل هذا الأخير إلى "خبير" لتتمكن اللجنة المتخصصة من الاستماع له.<sup>2</sup>

المشرع التونسي كان أكثر انفتاحا في استعمال هذه الوسيلة المقررة للجان الدائمة، فقد مكنها في نطاق تعميق النظر في المواضيع المعروضة عليها أن تستنير بمن ترى الاستفادة برأيه، وذلك إما عن طريق طلب تقارير كتابية في نقاط محددة، أو بدعوتهم لحضور جلسات استماع بمقر المجلس، وأيضا يمكن للجان طلب الاستماع إلى ممثل رئاسة الجمهورية أو ممثل عن الحكومة أو أحد مسيري المؤسسات والهيئات العمومية، كما يمكن للممثل عن رئاسة الجمهورية أو ممثل عن الحكومة طلب حضور جلسات اللجان لتوضيح مسألة ما.

1- هذا النوع من العمل من الخارج لجأت إليه وبمناسبة اقتراب الانتخابات التشريعية في الجزائر (ربيع 2007) المنظمات النسوية الجزائرية، للمطالبة بحصول المرأة على نسبة تواجد لا تقل عن 30 % في قوائم الترشيحات للانتخابات. لقد تطلب الأمر من هذه المنظمات النسوية، القيام بدراسة مغاربية مقارنة، حول مشاركة المرأة في العمل السياسي العمومي والهيئات السياسية الرسمية كالبرلمان والحكومة؛ مما سمح لها بوضع مذكرة، تتضمن عدة اقتراحات، للوصول إلى تمثيل عادل للمرأة على مستوى المؤسسات السياسية؛ وقد تم إرسال نسخ من هذه المذكرة إلى المسؤولين السياسيين، وعلى رأسهم السيد رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ووزير الخارجية، وبالطبع رئيسي المجلس الوطني الشعبي ومجلس الأمة. الدراسة تمت بمبادرة من مركز الإعلام والتوثيق حول حقوق الطفل والمرأة وبمساعدة مالية من UNIFEM وقد تم الإعلان عن نتائجها خلال يوم دراسي في 25 مارس 2006 بالمعهد الوطني للصحة العمومية، بحضور ممثلين عن بعض الأحزاب السياسية ومؤسسات رسمية وطنية. - يمكن الرجوع إلى ملخص عن الدراسة في الموقع الإلكتروني للجمعية الجزائرية المعنية بحقوق الطفل والمرأة "CIDDEF" المبادرة بالمشروع <http://www.ciddef-dz.com/> أو على صفحات مجلة حقوق الطفل والمرأة الصادرة عن الجمعية.

-CIDDEF, Revue des Droits de l'Enfant et de la Femme, n 09, avril/juin 2006, Alger

انظر - عبد الناصر جابي، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر (الواقع والأفاق)، نوفمبر 2006، منشور في موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الخاص بالجزائر، ص ص 19، 20. رابط المقال على الموقع: [www.dz.unpd.org](http://www.dz.unpd.org)

- لقد استطاعت هذه المنظمات النسوية وبممارسة الضغط على السلطة، من تحقيق مبتغاها إثر التعديل الدستوري الأخير في نوفمبر 2008، حيث أضيفت مادة تتعلق بالتمثيل النسوي في القوائم الانتخابية هي المادة 31 مكرر التي تنص: (تعمل الدولة على ترقية حقوق الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، يحدد قانون عضوي كيفية تطبيق هذه المادة). وأثمرت نتائج ذلك في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب لسنة 2012، والقانون العضوي رقم 03-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المحدد لكيفية توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، إذ نص القانون على تمكين المرأة من ثلث المقاعد في المجالس المنتخبة، وهي نسبة مرتفعة لا تسجلها حتى في البلدان الأكثر عراقة في الديمقراطية، وعزز التعديل الدستوري لسنة 2016 هذه المكتسبات في قواعده الدستورية.

2 - عبد الناصر جابي، المرجع نفسه، ص 20.

فالبرلمان التونسي عبر لجانه لا يكتفي بالمعلومات والأخبار التي تقدمها له الحكومة، فله أن يتصل مباشرة برئاسة الجمهورية لتأكيد تلك المعلومات أو الاستزادة أو طلب توضيح أو استفسار بخصوص موضوع معين أو مبادرة تشريعية معروضة عليه، واللجان الدائمة بذلك تبني جسور علاقة وظيفية جديدة بين البرلمان والسلطة التنفيذية لها انعكاسها الحقيقي والمباشر على البرلمان لتحسين أدائه والقيام بدوره بفعالية وكفاءة، كما تسعى اللجان الدائمة في مجلس نواب الشعب التونسي إلى التفاعل مع مقترحات المجتمع المدني المقدمة إما كتابة أو بالحضور في جلسات استماع اللجنة.<sup>1</sup>

أما في البرلمان المغربي فللوزراء أن يحضروا اجتماعات اللجان سواء كانت سرية أو علنية، ولهم أن يستعينوا بمندوبين يعينونهم لهذا الغرض ويستمع إليهم إذا طلبوا ذلك حسب المادة 67 من الدستور،<sup>2</sup> فالنظام القانوني المغربي يسمح للجان الدائمة الحصول على الأخبار والمعلومات من الحكومة ليس فقط أثناء فحصها لمشروع قانون تقدمت به أمامها، بل حول أي مشكل خاص<sup>3</sup> أو قضية معينة.

وتبين التجربة البرلمانية في المغرب بأن الوزراء يلبون طلبات اللجان باستمرار، باستثناء بعض الوزراء أو بعض الحالات التي لا يجتمع فيها الوزير المعني بأعضاء اللجنة إلا بتوجيه من الحكومة أو ضغط أعضاء اللجنة ومساندة المجلس الذي تنتمي إليه، وفي كل الأحوال فالاستجابة لطلب اللجنة أو الحكومة قد تطول أو تقصر مدتها حسب طبيعة الموضوع المطلوب الاجتماع بشأنه وحسب جدول الأعمال والتوقيت،<sup>4</sup> وأيضا حسب رزنامة ارتباطات الوزراء بأعمالهم الإدارية والتفقدية.

غير أن القيد الدستوري المفروض على اللجان الدائمة في المغرب على خلاف نظيراتها في الجزائر وتونس، يظهر جليا عند استماعها إلى الموظفين السامين كمسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية باشتراط حضور الوزراء المعنيين لتلك الجلسات وتحت مسؤوليتهم،<sup>5</sup> بحجة أن هذا يتماشى مع مبدأ كون البرلمان يراقب الحكومة ولا يراقب الإدارة.<sup>6</sup> إذ يجعل هذا الشرط هؤلاء المسؤولين لا يخرجون في إجاباتهم على تساؤلات أعضاء اللجنة عن الإطار المرسوم لهم مسبقا من طرف الوزارات التابعة لها، بل مجرد حضور الوزراء يعتبر تهديدا مبطنا لهم، لأنه في حالة كانت إجاباتهم لم تنل رضا وقبول الوزير، فهذا يعرضهم لعقوبات قد تصل إلى العزل من مناصبهم.

هذا القيد يفهم منه وكأن المشرع الدستوري في المغرب جعل من آلية الاستماع في نفس مرتبة وسيلة من

<sup>1</sup> - المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015.

<sup>2</sup> - المادة 98 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017.

<sup>3</sup> - Ahmed Belhaj, op.cit, P 133.

<sup>4</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، مرجع سابق، ص 151.

<sup>5</sup> - نصت المادة 102 من الدستور المغربي لسنة 2011 أنه ( يمكن للجان المعنية في كلا المجلسين أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم).

<sup>6</sup> - عبد الخالق الشماسي، مرجع سابق، ص 224.

وسائل الرقابة البرلمانية المقررة على عمل الحكومة ويجب عقلنتها والحد من خطورتها، بينما في الحقيقة يبقى هدفها الأساسي الاستعلام والاستخبار، وإن كانت تلك المعلومات يمكن أن توظف في الوسائل الأخرى للرقابة كالأسئلة والاستجواب وغيرها؛<sup>1</sup> والحقيقة إن هذا القيد يفقد الجدوى من آلية الاستماع التي نراها من أهم الوسائل الضرورية التي من المفروض أن تمارسها اللجان الدائمة المغربية في حرية كباقي مثيلاتها في برلمانات الدول المجاورة.

### الفقرة الثانية: أهمية جلسات الاستماع وأثرها على الأداء البرلماني

تؤدي جلسات الاستماع وظائف عدة، فهي تمكن الهيئة التشريعية من الاستعانة بخبرة أشخاص من قطاعات مجتمعية مختلفة، والاستفادة من آرائهم؛ ففي جلسات الاستماع العامة، يصغي أعضاء اللجنة إلى مجموعة واسعة من وجهات النظر، بما فيها آراء مسؤولي السلطة التنفيذية، والخبراء الأكاديميين أو القانونيين المستقلين، وممثلي المصالح المهنية، والنقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية، والمواطنين الأفراد الذين قد يتأثرون بالمسألة الخاضعة للمناقشة.

وتوفر جلسات الاستماع كذلك منتدى لتبادل الأفكار، فيطرح أعضاء اللجنة على المدعويين أسئلة تتعلق بمواقفهم وتوكيداتهم، كما يدفعونهم إلى الانخراط في نقاشات تتراوح من القضايا العامة إلى المشاكل المحددة،<sup>2</sup> ويمكن لجلسات الاستماع أن تمنح البرلمانيين وخاصة الأقليات منهم والمعارضة، فرصة طرح الأسئلة السياسية المباشرة على الوزراء أو غيرهم من الموظفين الحكوميين.<sup>3</sup>

تسمح جلسات الاستماع لأعضاء البرلمان، بإتباع نمط أسئلة أكثر تفصيلا مع الوزراء، مقارنة بالأسئلة الشفوية والكتابية، التي تتطلب من عضو البرلمان المبادر بها، المرور بإجراءات خاصة تمس الشكل والموضوع، تمتد من إيداعها، إلى انتظار الرد عليها من طرف السلطة التنفيذية عن طريق ممثلها أو الوزير المعني مباشرة، وهذا دون أن يكون هناك مجال لعضو البرلمان للمناقشة المتبادلة والمستفيضة مع الوزير المعني، وهنا تظهر محدودية هذه الوسيلة الرقابية في مقابل جلسات الاستماع وإن كانت دستوريا لا تعتبر وسيلة رقابية.<sup>4</sup>

تعقد اللجان البرلمانية الدائمة جلسات استماع خاصة لأعضاء السلطة التنفيذية، فيدور النقاش مع ممثل الحكومة أو أحد أعضائها، فيستمع إلى الآراء المختلفة لأعضاء اللجان، ويناقش معهم تلك الآراء،

<sup>1</sup> - المعلومات لا يمكن أن تؤدي دورها إذا لم تستغل بالطريقة المثلى، فهذه المعلومة يجب معرفة قيمتها وطريقة التعامل معها للحصول على أفضل النتائج لارتباط المعلومات بصنع القرار، وهي وسيلة هامة للتواصل بين البرلمان والحكومة وعلى هذا الأساس فهي تستخدم كسلاح بين الطرفين من أجل المواجهة وتأكيد سيطرة وهيمنة طرف على الآخر. انظر: - عثمان الزباني، البرلمان المغربي وإشكالية الحصول على المعلومات، مرجع سابق، ص 118.

<sup>2</sup> - دافيد أولسن، دافيد كلوز، مرجع سابق، ص 13.

<sup>3</sup> - جون وايلي، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، ترجمة نور الأسعد، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI، واشنطن، سنة 2004، ص 21.

<sup>4</sup> - حمزة يحيوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، رسالة ماجستير، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2009-2010، ص ص 161، 162.

ويقدم رأي الحكومة مدعما ردوده بمعطيات وأدلة ووثائق، و يتبع ذلك بطرح الأسئلة المختلفة من طرف أعضاء اللجنة.<sup>1</sup> وكلما كانت عملية توجيه الأسئلة منظمة ومنهجية، كان من المرجح زيادة نسبة تحقيق الأهداف المرجوة منها، وبناء قنوات جديدة.

تتجلى في خضم المناقشة التي تدور بمناسبة جلسات الاستماع التي تعقدها اللجان الدائمة الحقائق، وتنتضح الصورة، ويصل الحضور إلى قنوات معينة، و تقدم توصيات تدرج في تقرير تعدده اللجنة ويسلم إلى رئيس المجلس، يمكن أن يكون التقرير مرجعا للبرلمان أثناء مناقشته لسياسات الحكومة، أو قيامه بدراسة مبادرات تشريعية تأتي من الحكومة أو البرلمانيين.

جلسات الاستماع لها تأثيرها الكبير والهام على أداء البرلمان وبناء القنوات داخله لما لذلك من تأثير على جودة وفعالية الإنتاج التشريعي، ففي هذه الجلسات فقط تتمكن منظمات المجتمع المدني من طرح وجهات نظرها حيال النصوص المطروحة أمام اللجان للدراسة، كما تمكنها من معرفة الأسباب الرئيسية لإصدار هذه النصوص، سواء من طرف الحكومة أو من طرف أصحاب الاقتراح، وبالتالي فلمنظمات المجتمع المدني فرصة للتأثير في دراسة الموضوع من خلال ملاحظاتها والتي قد تتحول إلى تعديلات تضمنها اللجنة في تقريرها وتقدمها للمجلس إذا ما اقتنعت بها.<sup>2</sup>

قد ينظر البعض إلى مشاركة منظمات المجتمع المدني في جلسات استماع اللجان، على أنها مجرد شكليات لا تغير من الأمر شيء، بحجة أن آراء هذه المنظمات وملاحظاتها داخل اللجنة غير ملزمة، وأن للأمر جانبه السياسي المفيد للسلطة أكثر منه مشاركة فعلية للمجتمع المدني في العمل التشريعي. لكن حرمان منظمات المجتمع المدني أو عدم مشاركتها في جلسات استماع اللجان قد تكون له انعكاساته ربما على هذه المنظمات، مثال ذلك ما ذكرته المحامية "بهية الجشي" عن عدم استجابة الجمعيات السياسية في البحرين لدعوة من اللجان المختصة حيث تقول: "عندما تم طرح قانون الجمعيات السياسية على مجلس النواب، ثم على مجلس الشورى، تمت دعوة جميع الجمعيات السياسية لحضور اجتماعات اللجان، ولم يحضر منها سوى أربع جمعيات فقط، ساهمت في النقاش وطرح رؤيتها، وتم التوافق معها بشأن القانون، وعندما صدر القانون اعترضت عليه الجمعيات المعارضة، بحجة أنه جاء مقيدا لعمل الجمعيات، وكان بالأحرى لها أن تستجيب لدعوة المجلس، للإدلاء بآرائها من داخل اللجان، والمساهمة في تعديل القانون."<sup>3</sup>

إن جلسات الاستماع، إذا ما تكرست واقعيًا، وفق برامج محددة وطروحات متميزة، يمكن أن توثق الصلة بين الجهاز التنفيذي وأجهزة التمثيل الشعبي أيما توثيق، بل وتنمي الروح الجماعية، وروح

<sup>1</sup> - أفرزت الممارسة البرلمانية في الجزائر أن اللجان الدائمة تعرف نوعا معينا من جلسات الاستماع، غير تلك المتعلقة بعرض مشاريع أو اقتراحات قوانين، وهذه الجلسات تشمل الوزراء أو مسؤولي المؤسسات والهيئات العمومية في مجال عرض السياسات القطاعية أمام اللجان الدائمة.

<sup>2</sup> - حمزة يحيوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، المرجع نفسه، ص 122، 124.

<sup>3</sup> - بهية الجشي، التجربة البرلمانية في البحرين وعلاقتها بمؤسسات المجتمع المدني، مداخلة في المؤتمر البرلماني حول تعزيز قدرات البرلمانيين العرب، 22 سبتمبر 2005، مجلس الأمة، الجزائر، ص 04.

المسؤولية، وآلية التشاور بما يمكن من اجتياز أية عقبات، أو أحداث قد تصادف العمل الحكومي في إطار تلك الدائرة الوزارية المعنية، وهكذا يتكرس العمل بفعالية عبر هذه البوابة البسيطة والسهلة بل المتاحة في آن واحد،<sup>1</sup> فتأثيرها واضح وجلي على الأداء البرلماني وعلى الاستقرار السياسي والحكومي إذا تم توظيفها واستعمالها بفعالية وعقلانية، كرفع طابع السرية عنها وخاصة عند الاستماع لأعضاء السلطة التنفيذية والدوائر المحيطة بها من مسيري المرافق والمؤسسات العمومية، لما له من جانب إيجابي في رفع الملابس والضبابية عن بعض القضايا والمسائل التي تشغل الرأي العام، والتي يمكن أن تستغلها بعض الأطراف لزرع البلبلة وعدم الاستقرار؛ والحقيقة أن البرلمان الجزائري قد وظف هذه الآلية، بما يخدم أهدافه، ويحقق مبتغاه، فقد بلغ العدد الإجمالي لاستتماعات لجان المجلس الشعبي الوطني خلال العهدة التشريعية الرابعة 438 استماعا سواء لأعضاء من الحكومة أو لهيئات أو لمختصين.<sup>2</sup>

من خلال هذه الإحصائية يتجلى توظيف آلية الاستماع، وهو ما يعطي فعالية أكثر للبرلمان في طرح إشغالاته وانشغالات المواطنين على أعضاء الجهاز التنفيذي، والوصول للحلول للمشاكل العالقة أو الحصول على إجابات لاستفساراته، كل هذا بعيدا عن أسلوب التهديد أو الاتهام الذي تحمله وسائل رقابية أخرى مشابهة لآلية الاستماع مثل الاستجواب، كما تظهر جلسات الاستماع مدى التنسيق والتعاون بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية لتذليل الصعوبات واجتياز العقبات.

قامت اللجان الدائمة للبرلمان على مستوى الغرفتين بصدد تحضيرها للنصوص المحالة عليها، بدعوة منظمات المجتمع المدني على اختلاف أطرافها بداية بعض الجمعيات الكبيرة كنقابة الاتحاد العام للعمال الجزائريين، وبعض نقابات أرباب العمل، والاتحاد العام للفلاحين الجزائريين وحتى بعض نقابات بعض المهن الحرة، كالمحامين والصيادلة والمهندسين المعماريين، للاستماع لهم عند مناقشة بعض النصوص القانونية ذات العلاقة بتمثيلهم الاجتماعي، وحتى عند مناقشة قانون الميزانية العامة سنويا.<sup>3</sup>

ففي حصيلة أشغال البرلمان الجزائري في دورة الربيع لسنة 2015 قامت لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، بمناسبة دراستها مشروع تسوية الميزانية لسنة 2012 بعقد 15 جلسة استماع شملت عدة وزراء، ومدراء عامون، كما عقدت لجنة الشؤون الاقتصادية بنفس المجلس 17 جلسة استماع بمناسبة مشروع قانون يعدل ويتم الأمر رقم 03-04 المتعلق بالقواعد المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها،<sup>4</sup> والحقيقة أن أهمية المبادرة هي التي تفرض توسيع دائرة الاستماع.

<sup>1</sup> - أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مرجع سابق، ص 48.  
<sup>2</sup> - انظر:- جدول تلخيص لأشغال اللجان الدائمة خلال الفترة التشريعية الرابعة، حصيلة المجلس الشعبي في الفترة التشريعية الرابعة، مرجع سابق، ص 54.  
<sup>3</sup> - عبد الناصر جابي، مرجع سابق، ص 21.  
<sup>4</sup> - حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة الربيع 2015، العهدة التشريعية السابعة 2012-2017، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص ص 06، 07، 14، 15.

اللجان الدائمة الجزائرية على مستوى الغرفتين، طورت من استعمال آلية الاستماع، ولم تجعلها مقيدة بوجوب دراسة نص قانوني محال إليها، بل استعملت هذه الآلية خارج هذا الإطار، بما يمكنها من توظيف هذه الآلية في تزويدها بالمعلومات الدقيقة من الحكومة، وتناول أي من الموضوعات التي تدخل في دائرة اختصاصها، والاستماع في ذلك للوزير المعني، أو مدير وكالة أو مؤسسة أو قطاع، والاستفسار منه حول أي قضية تتبع قطاعه المشرف عليه، وتشغل بال أعضاء اللجنة، بمبادلة وجهات النظر معه، ومناقشته في السياسات المتبعة في القطاع الذي يشرف عليه، ويشترط في هذا النوع من جلسات الاستماع أن يكون الموضوع في دائرة اختصاص اللجنة المعنية، وأن تكون جلسة الاستماع مدرجة في جدول أعمالها الذي يطلع عليه رئيس الغرفة التي تنتمي إليها اللجنة، حتى يباشر إجراءات استدعاء عضو الحكومة المعني بجلسة الاستماع. والجدول التالي يقدم مثالا على ما تقدم.

جدول رقم 20 : جلسات الاستماع أمام اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني خارج دراسة النصوص القانونية، في دورة خريف 2015، من العهدة التشريعية (2012-2017).<sup>1</sup>

| اللجنة الدائمة                         | الشخصية المعنية                              | الموضوع                                                   | تاريخ الاستماع |
|----------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------|
| لجنة الثقافة والاتصال والسياحة         | وزير الاتصال                                 | عرض حول القطاع                                            | 01 ديسمبر 2015 |
| لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية | وزير الشؤون الدينية والأوقاف                 | الاطلاع على أوضاع المساجد والجالية بأوربا بعد أحداث باريس | 01 ديسمبر 2015 |
|                                        | المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي | بخصوص علاقة الضمان الاجتماعي بالجالية في الخارج           | 13 جانفي 2015  |
| لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي   | وزير الاتصال                                 | بخصوص برنامج عمل القطاع                                   | 22 ديسمبر 2015 |

أما في المغرب فقد بلغ مجموع الطلبات التي تقدمت بها اللجان الدائمة لعقد جلسات استماع سواء بمناسبة دراسة نصوص محالة عليها أو بغير مناسبة، لمختلف الفاعلين في القطاعات الحكومية والوزارات عدد معتبرا في السنة التشريعية 2014-2015 بلغ مجموعها 105 طلبات تم الاستجابة بعقد 44 جلسة منها، والجدول التالي يلخص ذلك:

جدول رقم 21 : طلبات عقد جلسات الاستماع أمام اللجان الدائمة في البرلمان المغربي للسنة التشريعية 2014-2015، في الفترة التشريعية التاسعة (2011 - 2016).<sup>2</sup>

| المجلس          | عدد الطلبات المقدمة | الطلبات المستجاب لها | طلبات ظلت قيد الدراسة |
|-----------------|---------------------|----------------------|-----------------------|
| مجلس النواب     | 78                  | 37                   | 41                    |
| مجلس المستشارين | 27                  | 07                   | 21                    |
| المجموع         | 105                 | 44                   | 62                    |

<sup>1</sup> - حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة الخريف 2015، العهدة التشريعية السابعة 2012-2017، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص 23.

<sup>2</sup> - حصيلة عمل الحكومة المغربية في علاقتها مع البرلمان، السنة التشريعية الرابعة 2014-2015، من الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الرباط، ص 57.

أما في تونس في الثلاثية الأولى أكتوبر نوفمبر ديسمبر لسنة 2017، بلغ مجموع جلسات الاستماع للجان الدائمة واللجان الخاصة في مجلس نواب الشعب 85 جلسة استماع، وفي الثلاثية الثانية جانفي فيفري مارس 2018 بلغ 90 جلسة استماع، منها ما كان بمقتضى فحصها للنصوص المعروضة عليها، ومنها ما كان خارج هذا الإطار،<sup>1</sup> وهذا التوظيف لجلسات الاستماع خارج إطار دراسة النصوص القانونية، قد عرف توسعا في ذلك، فقد تم رصد خلال الدورة البرلمانية الثانية لمجلس نواب الشعب، الممتدة من أكتوبر 2015 إلى سبتمبر 2016، عقد اللجان الدائمة 09 اجتماعات مخصصة للاستماع إلى أعضاء الحكومة، أو ممثلين عنهم حول مواضيع مختلفة، فمثلا تم الاستماع لوزير الصحة ورؤساء المؤسسات المعنية حول دواء الالتهاب الكبدي، ولوزير التربية حول الإصلاح التربوي ولوزير الفلاحة والمؤسسات المعنية حول إنتاج الحليب ومشتقاته،<sup>2</sup> وبذلك فقد استطاعت هذه اللجان أن تتطرق للقضايا الوطنية المطروحة، وأن تجعل البرلمان التونسي يتجاوب ويتفاعل مع القضايا التي تشغل بال المواطنين. في الحقيقة ليس هناك أية موانع قانونية تحول دون استخدام اللجان الدائمة آلية الاستماع، فهي آلية هامة في العمل البرلماني، ومع ذلك يلاحظ أنها غير موظفة بالقدر الكافي، ولا تحتل أهميتها المناسبة في العمل البرلماني المغربي ويعود هذا لأسباب منها:

1. ما يتعلق بحساسية مسألة الاستماع، والانكشاف الشديد الذي قد تؤدي إليه، عندما يتم تفعيلها إلى مداها الطبيعي والمتصور، من حيث تنوع واختلاف الآراء التي يمكن أن تحتويها، والتعامل مع المعارضين الراضين بكل تنويعاتهم المحتملة، وأوجه النقد التي يمكن أن يطرحوها أمام البرلمان لا سيما الموضوعات المثيرة للجدل.<sup>3</sup>

2. صعوبة مجازاة أعضاء اللجنة الدائمة للمستمع إليه، خاصة إذا كانت المسائل المعروضة ذات طبيعة خاصة، أو تتسم بالتخصص، في ظل عدم توفر المعلومة لأعضاء اللجنة بسبب عدم توفر قاعدة للبيانات في البرلمان تسهل الأمر عليهم، فيؤثر عدم تحضير الموضوع جيدا قبل عقد الجلسة على مجرياتها، وبالتالي نتائجها، مما يحولها إلى محاضرة تسير في اتجاه واحد.<sup>4</sup>

3. يتطلب تفعيل آلية الاستماع مهارات وقناعة مشتركة بين أطرافها لكي تنتج آثارها، وهي الاستنارة بآراء الغير والقدرة على تغيير المعتقدات الذاتية والمواقف السياسية بناء على التفاعل الإيجابي مع معلومات لم تكن متاحة أو آراء لم تكن معروفة أو لم تكن مقبولة.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - حصيلة العمل البرلماني للثلاثية الثانية من الدورة النيابية الرابعة جانفي، فيفري، مارس 2018، مجلس نواب الشعب، تونس، ص 20. منشورة على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس نواب الشعب التونسي. [www.arp.tn](http://www.arp.tn)

<sup>2</sup> - التقرير السنوي الخاص بأشغال مجلس نواب الشعب، الدورة البرلمانية (أكتوبر 2015 - سبتمبر 2016)، مرجع سابق، ص 50، 51.

<sup>3</sup> - علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، مرجع سابق، ص 16.

<sup>4</sup> - حمزة يحيوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، المرجع السابق، ص 163.

<sup>5</sup> - علي الصاوي، المرجع ذاته، ص 16.

4. الاستماع للأفراد العاديين غير مسموح به إطلاقاً في المغرب، إلا أنه من أجل استكمال المعلومات التي ترغب فيها اللجان الدائمة نجد أن النظام الداخلي الفرنسي للجمعية الوطنية يعتبر اللجان الدائمة سيدة نفسها،<sup>1</sup> ومن ثم فهي تكون منفتحة على الخارج ويمكنها الاستماع حتى للأفراد العاديين حتى ولو كانت شخصيات أجنبية رسمية أو غير رسمية، كما تتلقى الرسائل المختلفة التي يتم جمعها وتسليمها للمقرر ليدرج مضمونها في تقريره.<sup>2</sup>

ما يمكن قوله في الجلسات التي تنظمها اللجان للاستماع لأعضاء الحكومة هو أنها إجراء إعلامي، لتنسيق عمل الحكومة مع البرلمان، لا تترتب عنه أية مسؤولية، ولا يلزم الحكومة في شيء من تقديم معلومات لا ترغب في تقديمها، بل وحتى رفض حضور أحد أعضائها، وإن كان الرفض يترتب عنه تشنج العلاقات بين اللجنة ووزير القطاع من جهة، وبين رئيس الغرفة والوزير الأول، إلا أن النظام التسلسلي المعتمد يقضي على استمرار التوتر، ويكون دائماً وباستمرار لصالح الحكومة.<sup>3</sup>

تبقى وسيلة الاستماع في الجلسات الخاصة من أهم الوسائل التي يجب على البرلمانات المغربية توظيفها بشكل جيد لتقديم أداء برلماني، يعكس الأهمية الدستورية والسياسية لهذه المؤسسة، لكن هذه الوسيلة لا تكفي وحدها للاستبيان وجمع المعلومة، فيجب أن ترافقها وسيلة أخرى لها أيضاً أهميتها ومكانتها في العمل البرلماني، وهي قيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية.

## الفرع الثاني: المهام الاستطلاعية للجان الدائمة وأثرها على الأداء البرلماني

الاستطلاع وسيلة من وسائل جمع المعلومات والبيانات التي تقدم للمجلس عن طريق الاستماع إلى أطراف متعددة وآراء مختلفة، يدلي بها أصحابها أمام اللجنة في الموضوع المعروض عليها والذي يشترط فيه أن يكون داخلاً في اختصاص المجلس،<sup>4</sup> وتعتبر المهام الاستطلاعية من بين أهم الوسائل التي يبني عليها البرلمان جسوره في التواصل مع مختلف فئات المجتمع، وتحسس انشغالاته، وقضاياه ميدانياً، ولها مسميات أخرى تختلف من مجلس لآخر فتسمى البعثات الاستطلاعية، البعثات الاستعلامية، البعثات الإعلامية، البعثات الإخبارية، الزيارات الميدانية، المهام الاستطلاعية. من تسميتها تظهر الغاية منها وهي الاستعلام واستقاء الأخبار من مصادرها، فإعلام المؤسسات البرلمانية حول عمل الحكومة يتم في أغلب الدول عبر اللجان الدائمة ولجان تقصي الحقائق وأداة الأسئلة.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - المادة 40 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية بعد تعديله في 04 مارس 1994.

<sup>2</sup> - لطيفة محمودي، المرجع السابق، ص 155.

<sup>3</sup> - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، مرجع سابق، ص 187.

<sup>4</sup> - محمد محسن علي العالي، التحقيق البرلماني كأحد صور الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 35.

<sup>5</sup> - Emmanuelle Longuet Claire, Le Congrès des Etats-Unis, Que sais-je ?, 1<sup>ère</sup> édition, Press Universitaires de France, Paris, 1989, P 40.



فالمهام الاستطلاعية تقوم بها اللجنة الدائمة كلها أو بعضها، وتعني هذه الهيئات تنقلات اللجنة في داخل أو خارج حدود البلاد، ذلك أن اللجان الدائمة تعين هذه البعثات الإخبارية من أجل دراسة مشكل خاص، وكذلك للسماح بإخبار المجلس ومراقبة السياسة الحكومية خاصة فيما يتعلق بظروف تطبيق تشريع معين،<sup>1</sup> أو للحصول على المعلومات المتعلقة بالمسائل التي تهم مجال الميزانية والمالية،<sup>2</sup> أو أي موضوع آخر تقدر اللجنة الدائمة أهميته وتنشئ لأجله لجنة منها مكلفة بالقيام بمهمة استطلاعية،<sup>3</sup> تستمع خلالها للمعنيين بالأمر من مسؤولين ومواطنين، ولا تكتفي بذلك بل تقوم بالمعينة الميدانية وتتلقى الشروح والتوضيحات وتطرح خلالها الأسئلة والاستفسارات، وقد يدوم ذلك عدة أيام ويشمل عدة جهات، ويدون كل ذلك في تقرير يسلم إلى اللجنة الدائمة المعنية، ويطلع عليه مكتب المجلس، وقد يتم عرضه على المجلس ومناقشته في جلسة عامة،

تعتبر المهام الاستطلاعية أداة في يد البرلمان للحصول على المعلومة، وأحد الحلول التي يمكنه اللجوء إليها، إذا اصطدم بالعوائق القانونية التي تمنعه من تشكيل لجان التحقيق، كوجود متابعة قضائية في الوقائع المشمولة بالتحقيق.

تقوم اللجنة المكلفة بهذه المهام خاصة فيما يتعلق بشروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة، بإعداد تقريراً في الموضوع من أجل عرضه على اللجنة الدائمة قصد مناقشته أو إحالته على المجلس برمته، وتُعد البعثات الإخبارية في المجال الخارجي كثيرة لارتباطها بالدبلوماسية البرلمانية.<sup>4</sup>

البرلمان يحتاج إلى الاطلاع على الملفات والاستخبار حول القضايا، في ظل ممارسته لوظيفته الرئيسية المتمثلة في مراقبة العمل الحكومي، وأمام تعقد المواضيع وتقنياتها وكثرة عدد النواب في الجلسة العامة، فإن اللجان تعد الأداة الرئيسية لتمكين المجلس من الاطلاع على سياسة الحكومة ومناقشتها قبل تحديد الموقف السياسي منها في الجلسة العامة.<sup>5</sup>

وعليه، في هذا الجزء من الدراسة سيتم التطرق إلى الأساس القانوني لاستحداث العمل بتقنية المهام الاستطلاعية المعقودة للجان الدائمة وأثرها على البرلمان (الفقرة الأولى) وأهمية عمل اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية وأثرها على الأداء البرلماني (الفقرة الثانية).

<sup>1</sup> - Yves Guéhenet, Le droit parlementaire, op.cit, P 52.

<sup>2</sup> - Ahmed Belhaj, Le parlement marocain (1977 – 1983), op.cit, P 133.

<sup>3</sup> - L'objectif de la mission d'information s'élargit de plus en plus : IL s'agit, non seulement, de suivre l'application des lois adoptées, mais également d'obtenir des renseignements et des précisions sur des sujets d'actualité placés sous les feux des projecteurs, qui peuvent échapper aux commissions parlementaires d'enquête, qui restent, faut-il le dire, enfermées dans des carcans juridiques qui en limitent l'utilisation.

- Fatiha Benabou-Kirane, Droit Parlementaire Algerien, op.cit, P 170.

<sup>4</sup> - محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، المرجع السابق، ص 14.

<sup>5</sup> - محمد معتصم، المرجع ذاته، ص 13.

## الفقرة الأولى: الأساس القانوني لاستحداث العمل بتقنية المهام الاستطلاعية

رغم عدم تمكين الدساتير الجزائرية المتعاقبة اللجان الدائمة القيام برقابة حقيقية فعالة بمقتضى مواد صريحة وواضحة، إلا أننا نجد أن البرلمان الجزائري استبدل الإشراف البرلماني والرقابة المباشرة بالسماح للجانه بالعمل بتقنية المهام الاستطلاعية، فالتجربة البرلمانية الجزائرية سبق لها أن عرفت العمل بتقنية المهام الاستطلاعية لأول مرة في لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989،<sup>1</sup> وأسندتها للجان الدائمة بأن تكلف أعضاءها بالقيام بجولات استطلاعية في الميدان حول مواضيع مطروحة في دراسة القوانين أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحياتها.

ولم ينص التعديل الدستوري لسنة 1996 على تقنية المهام الاستطلاعية ولا القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، ولا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان على حق اللجان الدائمة في استعمال آلية المهام الاستطلاعية أو البعثات الاستعلامية،<sup>2</sup> لكن غرقتي البرلمان الجزائري رغم ذلك طورتا من أسلوب العمل بتقنية المهام الاستطلاعية بمشاركة رئيس كل غرفة ومكتبها ولجان المجلس الدائمة والتنسيق التام مع الحكومة، مستمدة سندها القانوني من نص المادة 100 من الدستور التي تحت عضو البرلمان على أن يبقى وفيما ثقة الشعب وأن يظل يتحسس تطلعاته، وأيضا مستندة إلى برنامج الحكومة (أو مخطط عملها) المعروض على البرلمان الذي كثيرا ما يشير إلى ضرورة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على تطبيق برنامج الحكومة.<sup>3</sup>

الحقيقة أن السماح للجان الدائمة بتوظيف تقنية المهام الاستطلاعية المؤقتة وبتوافق تام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في غياب النص الدستوري الصريح، يعتبر عرفا دستوريا أثمر نتائج متميزة على فعالية البرلمان الجزائري في الفترة السابقة، وهو بذلك يحسب في صالح إيجابيات النظام السياسي الجزائري.

بعد تجربة دامت أكثر من عشرين سنة من استعمال هذه التقنية وما حققته من تطوير في الأداء البرلماني، جعلت المشرع الدستوري في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 يقوم بدسترتها في المادة 134 منه في فقرتها الثانية " يمكن كل لجنة دائمة من لجان الغرفتين تشكيل بعثة استعلام مؤقتة

<sup>1</sup> - نصت المادة 49 في فقرتها الثانية من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 29 أكتوبر 1998 أنه يمكن للجان الدائمة كذلك " أن تكلف أعضاءها بالقيام بجولات استطلاعية في الميدان حول مواضيع مطروحة في دراسة القوانين أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحياتها."

<sup>2</sup> - نقصد بذلك النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1999، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

<sup>3</sup> - لزهاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 81.

حول موضوع محدد أو وضع معين." وأسندت نفس المادة الأحكام التي تخضع لها البعثة الاستعلامية للنظاميين الداخليين للغرفتين،<sup>1</sup> إذا يمكن لأية لجنة من اللجان الدائمة للبرلمان بغرفتيه، وبالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة أن تقوم في سياق المهام المنوطة بها، بزيارات ميدانية تستطلع من خلالها واقع وآفاق التنمية في قطاعات بذاتها ومناطق بعينها.<sup>2</sup>

ينتقل أعضاء من اللجنة وليس كل أعضاء اللجنة إلى الولايات لمعاينة مدى تطبيق سياسات معينة أو قوانين سبق للبرلمان أن صادق عليها، وهذا يدخل في إطار التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على تطبيق برنامج الحكومة المصادق عليه من طرف البرلمان.<sup>3</sup> ويشترط في ذلك موافقة رئيس ومكتب الغرفة التي تنتمي إليها اللجنة المعنية بالقيام بالمهمة الاستطلاعية، وأن يتم ذلك بالتنسيق التام مع الحكومة، ممثلة في الوزارة التي يرجع القطاع المعني بالزيارة في اختصاصها، ويحدد أجل عملها بدقة فهي ذات طبيعة مؤقتة بنص الدستور.

وحرى بالذكر أن هذه التقنية إن كانت في ظاهرها تشير إلى أنها شكل من أشكال الرقابة على أعمال الحكومة، غير أن الحقيقة غير ذلك، فهي ليست من وسائل الرقابة المقررة للبرلمان الجزائري على الحكومة فهذه الوسائل محددة بدقة في الدستور ولا مجال للاجتهاد فيها،<sup>4</sup> وإن كانت بعض الأنظمة البرلمانية تعد المهام الاستطلاعية من وسائل الرقابة على الحكومة.<sup>5</sup>

تقنية البعثات الاستعلامية أو المهام الاستطلاعية بالكيفية المعتمدة في البرلمان الجزائري الحالي، تعتبر وسيلة من وسائل التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لأنها تساهم في تسهيل عملية الرقابة من خلال الأسئلة الكتابية والشفوية،<sup>6</sup> وهذا الأسلوب الذي يعبر به البرلمان عن اهتمامه وتكفله سواء بقضايا المواطنين أو المجموعات المحلية، هو نموذج لما يمكن أن يتحقق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من تعاون وتكامل وتناسق.

<sup>1</sup> - في رأي المجلس الدستوري، المتعلق بمراقبة الدستور بخصوص القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وبخصوص المادة 15 منه والتي كان نصها "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجائهما الدائمة في إطار نظامهما الداخلي. يمكن كل لجنة دائمة تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين. يحدد النظام الداخلي لكل غرفة عدد اللجان الدائمة واختصاصاتها والأحكام التي تخضع لها بعثة الاستعلام وفقا لأحكام المادة 134 من الدستور". رأي المجلس الدستوري أن هذه المادة غير مطابقة للدستور، باعتبار المشرع أدرج ضمن القانون أحكاما تعود دستوريا لمجالات نصوص أخرى (النظاميين الداخليين)، واعتبارا أن نقل بعض أحكام الدستور إلى هذا القانون العضوي حرفيا لا يشكل في حد ذاته تشريعا..." انظر: رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ق.ع.م.د/16، المؤرخ في 11 أوت 2016، يتعلق بمراقبة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

<sup>2</sup> - أحمد طرطار، مرجع سابق، ص 49.

<sup>3</sup> - لزهاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، نفس المرجع، ص 81.

<sup>4</sup> - حدد الدستور الجزائري المعدل وسائل الرقابة البرلمانية على سبيل الحصر وهي : مناقشة مخطط عمل الحكومة، الأسئلة الكتابية والأسئلة الشفوية، الاستجواب، لجان التحقيق، وبعد تقديم الحكومة بيان السياسة العامة السنوي الإلزامي أمام المجلس الشعبي الوطني، يمكن للمجلس أن يتبعه بتقديم لائحة، أو ملتصق الرقابة، أو تطلب الحكومة التصويت بالثقة.

<sup>5</sup> - يركز جل الفقه الدستوري في بيانه لطبيعة ومدى الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، على ماتم تقنيته والنص عليه في صلب الوثيقة الدستورية والقوانين المكمل لها والصادرة بناء على الإحالة الصريحة والواردة بالدستور إليها. انظر: - سعد ممدوح نايف الشمري، الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة بين مصر والكويت، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، سنة 2010، غير منشورة، ص 19.

<sup>6</sup> - لزهاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص ص 81، 82.

تختلف المهام الاستطلاعية عن لجان التحقيق، في أنها لا تنشأ بلائحة تودع مكتب المجلس وتخضع للتصويت، لكن النظام الداخلي لمجلس الأمة منح لمكتب المجلس سلطة البت بقبول أو رفض طلب البعثات الاستعلامية الذي تقدمه اللجنة الدائمة، والذي يتضمن موضوع المهمة الذي يجب أن يكون محددا وليس عاما، وفي حالة قبول الطلب يبلغ الوزير الأول ببرنامج البعثة<sup>1</sup> تشكل اللجنة الدائمة صاحبة الطلب وفدا من أعضائها للقيام بالبعثة، لتؤدي مهمتها في أجل قصير مقارنة بأجل لجنة التحقيق فهي حسب الممارسة لا تدوم إلا أياما قليلة لا تتجاوز الأسبوع، تعد خلاله البعثة الاستعلامية تقريرها، حيث يقدم صورة لما يحدث في الواقع بالنسبة للموضوع، وكثيرا ما يتضمن توصيات للمجلس والحكومة؛ يسلم رئيس البعثة تقريره للجنة الدائمة، ويرفعه لرئيس المجلس<sup>2</sup> وتحل البعثة وجوبا.

لم تدستر آلية المهام الاستطلاعية في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011، لكن مازالت اللجان الدائمة في البرلمان المغربي تقوم بزيارات ميدانية للمؤسسات الحكومية المرتبطة بالقطاعات التابعة لاختصاصاتها، حيث تنظم هذه اللجان باتفاق مع الوزارات المعنية زيارات لبعض المرافق والمؤسسات العمومية من أجل الاطلاع على المجهودات المبذولة مباشرة من عين المكان، وهي بذلك تستند إلى ما نص عليه النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان، في ما يخص اختصاصات اللجان الدائمة<sup>3</sup> حيث يجوز للجان الدائمة في مجلس النواب المغربي أن تكلف عضوين أو أكثر من أعضائها القيام بهمة استطلاعية مؤقتة حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين أو موضوع يهم المجتمع وتستأثر باهتمام الرأي العام المغربي، أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة والإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بناء على طلب من رئيسها وبعد موافقة مكتب اللجنة أو طلب رئيس فريق أو ثلث أعضاء اللجنة، ويشتترط الاتفاق مع مكتب المجلس في كل حالة، ولا يمكن القيام بالمهمة إلا بإذن من رئيس المجلس وباتفاق معه؛ أما في مجلس المستشارين فتعهد هذه المهمة إلى لجنة فرعية منبثقة من أعضائها<sup>4</sup>.

يتراوح عدد أعضاء المهمة الاستطلاعية في مجلس النواب بين 02 و 13 عضوا، من ذوي الخبرة والتخصص، وتمثل جميع المجموعات البرلمانية في هذه المهام الاستطلاعية، التي إذا كان عدد أعضاء المكلفين بالمهمة الاستطلاعية يساوي عدد هذه المجموعات، ويُلجأ إلى قاعدة التمثيل النسبي في حالتي المقاعد المتبقية، أو كان عدد المجموعات يفوق عدد المقاعد في المهمة الاستطلاعية المؤقتة،

<sup>1</sup> - المادة 12 بند 07 والمادة 50 الفقرتين 01 و 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.  
<sup>2</sup> - المادة 50 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. أشارت هذه الفقرة لوجوب تسليم تقرير البعثة الاستعلامية لرئيس المجلس، لكنها لم تشر إلى تسليمه لرئيس اللجنة الدائمة، لكن يتضح جليا سكوت هذه المادة عن هذه المسألة لأنها تحصيل حاصل، فالبعثة الاستعلامية مشكلة من بعض أعضاء اللجنة، وقد درج العرف البرلماني في الجزائر أن يترأس البعثة رئيس اللجنة المعنية، أو أحد نواب رئيس المجلس.  
<sup>3</sup> - وضع النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017 فرعا من الباب الثامن المتعلق باللجان الدائمة بعنوان الدور الاستطلاعي للجان الدائمة، خصص له ثلاث مواد 107- 109، بينما خصص لها النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014 المادة 59 منه فقط.  
<sup>4</sup> - المادة 107 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، المادة 59 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

ويجوز للفرق النيابية أن تنتدب عنها ممثلاً أو ممثلين من خارج اللجنة التي شكلت المهمة الاستطلاعية،<sup>1</sup> ويتميز مجلس النواب المغربي بتخصيصه منصب رئيس أو مقرر مهمة استطلاعية لفرق المعارضة، وتعطى لها الأسبقية في الاختيار ما بين هذين المنصبين حسب المادة 68 بند (ج)، وتعطى الأسبقية في اختيار الرئيس والمقرر لطالب المهمة الاستطلاعية مع مراعاة مبدأ التناوب.<sup>2</sup>

ألزمت المادة 362 من النظام الداخلي لمجلس النواب، ويقابلها المادة 291 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين مع اختلاف الإجراءات، كل نائب له مصلحة شخصية ترتبط بمهمة استطلاعية، ويوجد في حالة تضارب مصالح قد تؤثر على تجرده واستقلالته أن يخبر رئيس المجلس قبل الشروع في المهمة حتى لا يكون من بين أعضائها، أو دعوته للتحني من قبل رئيس المجلس.

يسعى رئيس كل غرفة أن يوفر لأعضاء المهمة كل الوسائل الضرورية للقيام بمهامهم بما في ذلك السعي لحصولهم على الوثائق والبيانات اللازمة لذلك؛ وللمهمة أجل قصير باعتبار طابعها الاستعلامي لا يتعدى 60 يوماً من بدء أول إجراء، وتقدم اللجنة المكلفة بالمهمة الاستطلاعية لمكتب المجلس وللجنة الدائمة المعنية تقريرها بعد انتهاء أشغالها. تجري مناقشة تقرير المهمة الاستطلاعية داخل اللجنة وتستدعي الحكومة لحضور المناقشة، وتتولى اللجنة الدائمة إعداد ملخص حول المناقشة العامة لتقرير المهمة الاستطلاعية، ويحال ملخص اللجنة رفقة تقرير المهمة الاستطلاعية على مكتب المجلس الذي يقوم بدراسته لاتخاذ قرار رفعه إلى الجلسة العامة من عدمه، في حالة رفع تقرير اللجنة إلى الجلسة العامة لمناقشته يمكن للحكومة حضور الجلسة للإجابة عن التساؤلات والاستفسارات المرتبطة بمناقشة التقرير المذكور.<sup>3</sup>

يحق لكل فريق أو مجموعة نيابية في مجلس النواب حسب المادة 68 في بندها الأخير من نظامه الداخلي، أن تتقدم بمذكرة توضح موقفه من القضايا موضوع المهمة الاستطلاعية، وتلحق هذه المذكرة بالتقرير دون أن تكون جزء منه.

وهذه اللجان المنبثقة عن اللجنة الدائمة اعتبرها النظام الداخلي لمجلس المستشارين بمثابة لجان فرعية ونظام مجلس النواب لم يعطها هذه الصفة قانونياً، ولكن سماها مهمة استطلاعية مؤقتة، وكلا النظامين قصر دورها على الأعمال الاستطلاعية المحضة، والاستعلام، وجمع المعلومات، مرتكزة في ذلك على الزيارات الميدانية، دون أن تتحول واقعيًا إلى مهام لتقصي الحقائق.

<sup>1</sup> - المادة 108 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، بينما سكنت المادة 59 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014، بخصوص عدد مقاعد اللجنة الفرعية المكلفة بالمهمة الاستطلاعية وطريقة توزيعها، وترك الأمر للجنة الدائمة المعنية، مع وجوب احترام المكانة المخصصة لأعضاء فرق المعارضة ومجموعاتها البرلمانية.

<sup>2</sup> - في مجلس المستشارين "يتأسس اللجنة المكلفة بالمهمة الاستطلاعية رئيس اللجنة أو أحد نوابه، وإن اقتضى الحال أحد الأعضاء المعيّنين من طرف اللجنة، مع مراعاة المكانة المخصصة لأعضاء فرق المعارضة ومجموعاتها البرلمانية." المادة 59 فقرة 02 من نظامه الداخلي.

<sup>3</sup> - المادة 109 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017. لم تذكر المادة 59 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014، استدعاء الحكومة لحضور مناقشة تقرير المهمة الاستطلاعية.

يمكن أن تنشأ في مجلس المستشارين المغربي بعثة استطلاعية عندما تتقدم مجموعات العمل الموضوعاتية، - وهي لجان خاصة مهمتها تحضير الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية في مجلس المستشارين- بطلب عن طريق مكتب المجلس، بتكليف لجنة دائمة معنية بموضوع السياسة العمومية المراد تقييمها، القيام بمهمة استطلاعية أو إخبارية.<sup>1</sup>

أما البرلمان التونسي ممثلاً في مجلس نواب الشعب وتقديرًا منه لأهمية هذه الوسيلة في تزويده بالمعلومات والبيانات التي يحتاجها، فقد منح لنفسه عن طريق نظامه الداخلي الحق في القيام بالزيارات الاستطلاعية، فيحق لأي لجنة أن تؤدي زيارات ميدانية سواء في إطار متابعة سير قطاعات النشاط الداخلة في دائرة اختصاصاتها أو دراستها لموضوع محدد، ويراعى في تلك الزيارات إشراك أعضاء المجلس المنتخبين بالجهة المعنية بالزيارة، وتعد اللجنة تقريراً خلال الأسبوع الذي يلي الزيارة ترفعه إلى مكتب المجلس الذي يضعه على ذمة من يطلبه من الأعضاء.<sup>2</sup>

ومنح المشرع التونسي للجانه امتيازاً بمناسبة قيامها بمهامها لا تملكه نظيراتها في الجزائر والمغرب، بأن سمح لها بحق الاطلاع على جميع الملفات، وكذلك الحصول على جميع الوثائق التي تطلبها، وألزم كل الإدارات والمؤسسات والمنشآت العمومية توفير الوسائل اللازمة لها لتيسير قيامها بمهامها، لكن هذه الصلاحيات الواسعة للجان تجاه السلطات والجهات خارج المجلس تستوجب سن قانون من مجلس نواب الشعب، لكنه لم يصدر بعد.<sup>3</sup>

هذا الامتياز الممنوح للجان البرلمانية التونسية في الحصول على الوثائق والمستندات، بمناسبة فحص النصوص المحالة عليها، أو أثناء قيامها ببعثات الاستعلام يعتبر سلطة في الأصل تعهد للجان التحقيق فقط، وهو ما يخلط الصورة في التمييز بينهما، رغم وجود فروق جوهرية من حيث الأهداف وآليات العمل والنتائج والمآلات، وخاصة في ظل عدم صدور قانون ينظم هذه المسألة، وأيضاً في ظل عدم وجود قانون خاص بلجان التحقيق التي ينشئها البرلمان في تونس.

لقد أجمعت برلمانات دول المغرب العربي على أهمية استعمال وتوظيف آلية القيام بالمهام الاستعلامية والاستطلاعية وما يرافقها من زيارات ميدانية، لكنها أظهرت اختلافاً من ناحية الإجراءات من حيث تشكيل اللجنة للوفد الذي يقوم بالمهمة وشروط العضوية فيه، وكذلك من ناحية آجال القيام بالأشغال وتقديم التقارير وأيضاً من ناحية مآل التقارير واستفادة البرلمان منها، وهو ما كان له انعكاس مباشر على الدور الاستطلاعي للجان الدائمة وأثره على الأداء البرلماني؛ وهذا ما سنتناوله الفقرة الموالية بالدراسة والتحليل.

<sup>1</sup> - المادة 266 فقرة 07 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>2</sup> - انظر المادة 86 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

<sup>3</sup> - المادتان 74 و75 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

## الفقرة الثانية: الدور الاستطلاعي للجان الدائمة وأثره على الأداء البرلماني

الحصول على المعلومة من أهم الأولويات التي يجتهد نواب البرلمان سعيًا في تحصيلها، وبما أن الحكومة غالبًا هي مصدر المعلومة للبرلمان، فقد كان من واجب البرلمان البحث عن مصادر أخرى لتنويع الحصول عليها ولمقارنتها بما تقدمه الحكومة، فهذا التنوع هو ما يضمن أداء مميزًا للبرلمان من ناحية التشريع أو الرقابة، وإن كان القانون لم يفرض على الحكومة والإدارة العامة تزويد البرلمان بجميع المعلومات حول نشاطها وبرامجها ومدى تطبيقها للقوانين التي صوت عليها البرلمان، فإن الزيارات الميدانية والعمل الاستطلاعي يعتبر من أهم الوسائل لوقوف البرلمان على حقائق الأمور خارج الإطار الرقابي الذي له وسائله.

فهذه الزيارات والمهام الاستطلاعية تتيح متابعة الجهد التنموي سواء على المستوى الوطني أو المحلي، ومعاينة بعض المرافق، الوقوف على نجاح أو فشل بعض السياسات والبرامج الحكومية، والاستماع المباشر للمواطنين في مختلف القضايا والمسائل التي تشغلهم، (فتمكن هذه الزيارات أعضاء البرلمان من متابعة جهود التنمية على أرض الواقع، وهي أيضًا فرصة لهم للتعرف على مختلف الصعوبات التي تعترض المجموعات المحلية في أدائها لمهامها، وتقديم اقتراحات بشأنها والسعي لإبلاغ الانشغالات إلى الجهات المركزية المعنية، وإن اقتضت الضرورة، تقديم توصيات بشأن إعادة النظر في جوانبها القانونية والتشريعية).<sup>1</sup> فهي تتيح للبرلمان التزود بالمعلومات وإنشاء قاعدة بيانات حول المناطق المشمولة بالزيارة وخصوصياتها الجغرافية والبيئية والاجتماعية والاقتصادية، ومدى إمكانية تدعيمها ببرامج تنموية خاصة، كما تساعد البرلمان في تسليط الضوء على النقائص والتي قد تكون تشريعية أو تنظيمية مرتبطة بالبرامج الحكومية، والتي يمكن إثارتها مع الحكومة بوسائل البرلمان الخاصة.

وعلى مستوى آخر تقدم الزيارات الميدانية لنائب البرلمان بعدد آخر لدوره التمثيلي، وحسب الأستاذ أحمد طرطار فهي (تترجم فعليًا التمثيل الوطني للنائب أو لعضو البرلمان، لأنها تتيح له إمكانية الاحتكاك بمواطني ولايات أخرى غير ولاية دائرته الانتخابية، كما تمكن المواطن الناخب من التواصل مع كل أعضاء البرلمان ونقل انشغالاته ومشاكله مباشرة إلى قبة البرلمان، مما يفضي المسحة الوطنية على تلك الانشغالات والهموم).<sup>2</sup>

الزيارات الميدانية وإن كانت في ظاهرها استعلامية لا يقف أثرها على البرلمان، بل يمتد إلى الحكومة، فهي تعتبر شكلا غير مباشر من التعاون بين البرلمان والحكومة، وذلك بتثمين البرلمان لعملها الإيجابي، وتنبهها إلى مكامن النقص في سياساتها التنموية المرتبطة أساسًا بسياساتها التشريعية.

<sup>1</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998 - جانفي 2007)، صادر عن مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للطباعة والإشهار، روية، جانفي 2007، ص 111.

<sup>2</sup> - أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مرجع سابق، ص 49.

الزيارات الميدانية التي قامت بها الوفود البرلمانية خلال الفترة التشريعية السابعة 2012-2017 في البرلمان الجزائري بلغت 35 زيارة موزعة حسب الجدول التالي:

جدول رقم 22 : عدد الزيارات الميدانية التي قامت بها الوفود البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السابعة (2012-2017).<sup>1</sup>

| السنوات                                                   | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | المجموع |
|-----------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|---------|
| عدد الزيارات الميدانية للجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني | 01   | 15   | 06   | 07   | 05   | 01   | 35      |

ما قام به المجلس الشعبي الوطني عن طريق لجانه من بعثات استعلام خلال السنوات المذكورة في الجدول أعلاه يعتبر مقبولا نوعا ما، بمعدل 06 زيارات في السنة، بينما قام مجلس الأمة خلال سنة 2012 عن طريق لجانه الدائمة بـ 08 مهام استطلاعية، قادها رؤساء اللجان شملت ثمانية ولايات، وفي قطاعات مختلفة؛<sup>2</sup> والحقيقة أن اللجان البرلمانية الدائمة بمجلس الأمة الجزائري كانت دائما أكثر نشاطا وفعالية، فخلال الفترة الممتدة من جانفي 1998 إلى جانفي 2007 قامت لجانه بـ 32 مهمة استطلاعية، ثلاثة منها مهام مست قطاع الدفاع الوطني، تمت بالاشتراك مع وفود لجان دائمة من المجلس الشعبي الوطني شملت ثلاثة جوانب مهمة هي: - متابعة الجهد التنموي الذي تقوم به الولايات عبر الوطن- الاتصال بالجلية الجزائرية في الخارج- معاينة بعض المرافق في: قطاع العدالة، قطاع الدفاع الوطني، قطاع التربية، قطاع الفلاحة والتجهيز وقطاع الصحة والشؤون الاجتماعية.<sup>3</sup>

أما لجان البرلمان التونسي فقد ألفت القيام بالمهام الاستطلاعية، فمنذ سنة 1988 إلى سنة 2005 بلغ مجموعها 151 مهمة، وهو عدد ضئيل بالمقارنة بطول هذه الفترة والجدول التالي يوضح ذلك:

جدول رقم 23 : تطور أداء الزيارات الميدانية لمجلس النواب التونسي من سنة 1987 إلى سنة 2004.<sup>4</sup>

| السنوات                | 1987-1988 | 1988-1989 | 1989-1990 | 1990-1991 | 1991-1992 | 1992-1993 | 1993-1994 | 1994-1995 | 1995-1996 | 1996-1997 | 1997-1998 | 1998-1999 | 1999-2000 | 2000-2001 | 2001-2002 | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 | المجموع |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| عدد الزيارات الميدانية | 00        | 00        | 01        | 04        | 05        | 04        | 02        | 02        | 02        | 07        | 12        | 11        | 10        | 22        | 05        | 21        | 26        | 16        | 151     |

<sup>1</sup> - حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة (2012-2017)، مرجع سابق، ص 28. في نفس هذه الإحصائية الصادرة عن الوزارة سجلت أن عدد البعثات الاستطلاعية التي قامت بها لجان مجلس الأمة خلال نفس الفترة بلغت زيارة واحدة فقط، والحقيقة أن هذا غير صحيح فقد قامت لجان المجلس بعدد معتبر منها، وهو ما تكشفه أعداد مجلة "مجلس الأمة" الصادرة في تلك الفترة.

<sup>2</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة خلال سنة 2012، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، سنة 2012، ص ص 31-40.

<sup>3</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998-جانفي 2007)، المرجع ذاته، ص ص 112، 113.

<sup>4</sup> - فؤاد الميزع، مرجع سابق، ص 28.



ومجلس نواب الشعب التونسي في بيانه الصحفي لشهر أوت 2017 حول نشاط المجلس في دورته العادية الثالثة (2016-2017) لفترته التشريعية الحالية، أعلن عن 30 زيارة ميدانية قامت بها اللجان البرلمانية، كانت أهم مخرجاتها إحداث نواة جهوية للسياحة بولاية باجة، ورصد مبالغ مالية لتطوير المنظومة الفلاحية بولاية سليانة، وتهيئة شبكة مياه الري بولاية جندوبة،<sup>1</sup> وفي حصيلة نشاطاته في الثلاثة أشهر الأولى لسنة 2018 عرف نشاطا مكثفا فقد قامت لجانه بـ 15 زيارة ميدانية،<sup>2</sup> وهي نسبة مرتفعة تبين تقدير مجلس نواب الشعب التونسي لهذه الآلية المتميزة والتي لها تأثير مباشر على فعاليته.

أما في المغرب فيمكن التثمين بتحفظ المجالات التي بدأ يطالها عمل هاته اللجان في السنوات الأخيرة بزيارتها الميدانية لإدارة الدفاع الوطني، وسجون المملكة، والاستطلاعات حول شروط وظروف تطبيق قانون المالية،<sup>3</sup> ومثال ذلك في الفترة التشريعية التاسعة (2011-2016) وقبل السنة التشريعية الثالثة وخلالها، تقدمت الفرق البرلمانية المختلفة ومكاتب اللجان الدائمة بعدة طلبات للقيام بمهام استطلاعية على مستوى اللجان الدائمة المختلفة لمجلس النواب، وقد بلغ مجموعها 24 طلبا، وتنوعت مواضيعها بحسب اللجنة والموضوع المقترح، وشملت قطاعات مختلفة؛ وقد تم الاستجابة في نفس السنة التشريعية لـ 08 مهام استطلاعية، تم برمجتها وتحديد تاريخها، لكن تم تأجيل أربعة منها، وأنجزت أربعة مهام استطلاعية قامت بها وفود من اللجان الدائمة المختصة وتوزعت على القطاعات الوزارية التالية: الاقتصاد والمالية، التجهيز والنقل، الطاقة والمعادن والماء والبيئة، القطاعات الاجتماعية.<sup>4</sup>

في نفس السنة التشريعية (2013-2014) تنوعت الطلبات المقدمة على مستوى مجلس المستشارين المغربي للقيام بزيارات ميدانية، وبلغ مجموعها 04 طلبات تم برمجتها وإنجازها كلها، وقد تقدم بهذه الطلبات بعض الفرق البرلمانية، أو أعضاء اللجنة أو رئيسها وحتى الوزارات المعنية مثل ما تقدمت به وزارة النقل للجنة المالية لمشاركتها في زيارة ميدانية لورشات الأشغال بمطار مدينة فاس وغيرها، وشارك فيه أيضا وفد مشترك من المجلسين بتاريخ 08 فيفري 2014.<sup>5</sup>

الكثير من هذه الزيارات والبعثات الاستعلامية التي تقوم بها وفود من اللجان الدائمة في دول المغرب العربي، قد كشف عن بعض الجوانب المعيقة لجهود التنمية، والتي ما كان من الممكن، تداركها أو معرفتها عند سن التشريع، وسمحت في ذات الوقت بتقديم اقتراحات وحلول لها، ولعل جزء هاما من

<sup>1</sup> - بيان صحفي لمجلس نواب الشعب التونسي حول نشاط المجلس في الدورة العادية (2016-2017)، التلغزة التونسية الرسمية، 02 أوت 2017.

<sup>2</sup> - حصيلة العمل البرلماني للثلاثية الثانية من الدورة النيابية الرابعة جانفي فيفري مارس 2018، مرجع سابق، ص 10.

<sup>3</sup> - طه لميداني، البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 08، صيف 2012، الرباط، ص ص 127، 128.

<sup>4</sup> - حصيلة عمل الحكومة المغربية في علاقتها مع البرلمان، السنة التشريعية الثالثة (2013-2014)، من الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الرباط، ص 118.

<sup>5</sup> - المرجع ذاته، ص 119.

التعديلات والنتيـمات التي قد أدخلت على بعض النصوص القانونية، كانت قد انبثقت من مثل هذه الزيارات والبعثات،<sup>1</sup> والتي كشفت القصور في تلك البرامج التنموية والنصوص القانونية المرافقة لها.

ما تقوم به وفود من اللجان في المهمات الاستطلاعية، بجمعها حصيلة مهمة من البيانات والمعلومات والمعاينات والاحتكاك المباشر بالواقع، بعيدا عن المعلومات والأرقام التي تقدمها الحكومة للبرلمان، يساعدها على عملها عند دراسة مواد المبادرات التشريعية المعروض عليها، ليكون متفقا مع متطلبات جموع المواطنين تأكيدا لحق الشعب في الإدلاء بالرأي في الموضوعات العامة، والتي ستخرج في النهاية في صورة قانون يتعامل معه المواطنون ويخضعون له، فهذه الزيارات الميدانية، تمكن النواب من حصر بعض المشاكل القاعدية، وبالتالي المبادرة باقتراح مشاريع القوانين، التي من شأنها تأطير هذه المشاكل أو الحد منها أو حلها.<sup>2</sup> وهو ما تجلى في نتائج وتوصيات المهمة الاستطلاعية حول ثمن الدواء في المغرب سنة 2009 والذي ضمنته تقريرها، والأثر الكبير الذي تركته على مستوى العلاقة بين البرلمان والحكومة المغربية،<sup>3</sup> وسعي هذه الأخيرة لتصحيح الخلل الكبير الذي كان موجودا في تسيير هذا الملف على مستوى إنتاج الأدوية، واستيرادها، وتسويقها.

وفود اللجان التي قامت بالزيارات الاستطلاعية تنهي عملها بتقديم تقرير تضمن فيه عملها والملاحظات التي سجلتها والتوصيات التي رأت تقديمها، وبالنظر في مجمل التقارير التي أعدتها اللجان البرلمانية الدائمة، عن طريق أعضائها التي أوفدتهم للقيام بالمهمة الاستطلاعية، فإن تتضمن ثلاث نقاط مهمة، يمكن استخلاصها من مجمل التقارير التي قدمتها وفود اللجان الدائمة للبرلمان في كل من الجزائر والمغرب، والتي لا تخرج عن تسجيل أسباب القيام بالمهمة الاستطلاعية وتحديد أهدافها والإجراءات القانونية المتبعة على مستوى اللجنة والمجلس لإنشائها، ثم تدوين مجريات الزيارة، وتسجيل الخلاصات والملاحظات، وتقديم التوصيات ويمكن شرح هذه النقاط كما يلي:

<sup>1</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة ( جانفي 1998 - جانفي 2007)، مرجع سابق، ص ص 111، 112.

<sup>2</sup> - أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مرجع سابق، ص 49.

<sup>3</sup> - على مستوى تحديد المسؤوليات في غلاء الأدوية فإن التقرير ينحو باللائمة على الحكومة في شخص وزارة الصحة بشكل أساسي، فرغم إشارته إلى مسؤولية مصنعي الأدوية، فإن التقرير يعزي أسباب غلاء ثمن الأدوية بالأساس إلى: عدم تمكن وزارة الصحة على مدى عقود من الدفع بأثمان الأدوية نحو الانخفاض، نظرا لتطبيقها لنصوص تنظيمية متجاوزة تعرف عدة ثغرات تستغلها شركات الأدوية للحصول على أثمان مرتفعة، عدم استعمال الدولة لقدرتها التفاوضية باعتبارها أهم مشتر مباشر وغير مباشر للأدوية، معاملة الأدوية كباقي المنتجات الصناعية الأخرى باعتماد مفاهيم حرية الاختيار والمنافسة وحرية الأسواق وهو لا ينسجم مع هدف ضمان حصول المرضى على الدواء.

انظر: - تقرير المهمة الاستطلاعية حول ثمن الدواء في المغرب، عرض على لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب المغرب بتاريخ 09 نوفمبر 2009، ص 07. منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب المغربي.

لقد شكلت نتائج تقرير المهمة الاستطلاعية حول ثمن الدواء بالمغرب صدمة كبرى للرأي العام بالمغرب، حيث تصدرت خلاصات التقرير عناوين الصحف الوطنية الحزبية والمستقلة على حد سواء، وإذا كان العنوان الرئيسي للتقرير هو الغلاء غير المعقول وغير المبرر للأدوية بالمغرب فإن القراءة المتأنية للتقرير تبين أن الغلاء ليس سوى الشجرة التي تخفي غابة الاختلالات التي يعيشها قطاع صناعة، إنتاج، وبيع الأدوية بالمغرب والتي تتحمل الدولة مسؤوليته حسب التقرير. يخلص التقرير إلى أن أثمان الدواء تبقى مرتفعة بالمغرب وذلك كيفما كانت المعايير المعتمدة لتحديد مفهوم الغلاء، حيث يتراوح الفرق بين 30 بالمئة و180 بالمئة بالمقارنة مع تونس بالنسبة للأدوية الأصلية، وبين 20 بالمئة و70 بالمئة مقارنة مع فرنسا. ولمزيد من التفاصيل حول الموضوع انظر: - محمد الهاشمي، السلطة التنفيذية لمغرب 2009-2010 أية حصيلة؟ سلسلة دراسات إستراتيجية، حالة المغرب 2009-2010، منشورات مجلة وجهة نظر، السنة 2009، 2010، ص 10 وما بعدها.

## 1- تسجيل مجريات البعثة الاستعلامية:

حيث يسجل كل ما يتعلق بتاريخ وتوقيت ومجريات المعاينة الميدانية بالوقوف على الواقع، فيسجل في التقرير إجراء اللقاءات، الاستماع للشروح، الإنصات لمسؤولي المصالح المختصة ولانشغالات المواطنين، وكل ما هو مرتبط بموضوع الزيارة وترصده البعثة في عين المكان.

## 2- تسجيل الملاحظات والخلاصات:

تسجل في هذه التقارير الخلاصات التي توصل إليها الوفد وتدوين الملاحظات الإيجابية التي شددت وفد اللجنة إليها والتنويه بها، وأيضا الملاحظات السلبية وذلك عند الوقوف على بعض النقائص<sup>1</sup>، ومن هذه الملاحظات النقص المسجل في تطبيق التشريعات، أو البطء في تنفيذ بعض البرامج المسطرة، أو تسجيل غياب التشريع في مجالات معينة، وغيرها من النقائص التي يرصدها وفد اللجنة والتي لا يمكن للبرلمان معرفتها ولا التأكد منها إلا بهذه الوسيلة الفعالة، التي تستطيع جمع كم هائل من المعلومات في ظرف وجيز، قد يتطلب ذلك من البرلمان انتظار مدة طويلة للحصول عليها بنفس الدقة والوضوح - بعيدا عن تزييف الحقائق والمغالطات - لو طلب ذلك من جهة أخرى، ولو كانت الحكومة نفسها.<sup>2</sup>

## 3- تقديم التوصيات:

تحرص اللجنة الدائمة التي قام وفدها بالمهمة الاستطلاعية على تقديم توصيات عامة من شأنها التقليل من النقائص وتصحيح الخلل، أو الإشادة ببرامج معينة لاقت نجاحا والمطالبة بتنميتها،<sup>3</sup> وهذه التوصيات في مجملها تصب في :

أ- إعادة النظر في بعض السياسات المتبعة مثل ما سجله وفد لجنة الفلاحة والتنمية الريفية لمجلس الأمة أثناء مهمته الاستطلاعية لولاية تيبازة بتاريخ 21 ماي 2003 التي طالبت بإعادة النظر في سياسة الدعم الموجه لقطاع الفلاحة بمراجعة قائمة المواد المدعمة.

ب- تثمين برامج متبعة حققت نتائج جيدة: كمطالبة وفد عن نفس اللجنة أثناء زيارته لولايتي سيدي بلعباس وعين تموشنت في الفترة من 03 إلى 07 ماي 2003 بتمديد برنامج التشغيل الريفي نظرا للنتائج التي حققها في مجال تشغيل أبناء الريف.

ج- المطالبة بتسهيل بعض الإجراءات: كمطالبة وفد عن لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة أثناء زيارته لولاية تيارت في 05/06 أكتوبر 2004 بتسهيل القروض الموجهة للمشاريع الفلاحية.

<sup>1</sup> - سجل تقرير المهمة الاستطلاعية المؤقتة حول حريق المحطة الحرارية لتوليد الطاقة بالوطية بإقليم طانطان أكثر من 24 ملاحظة دمجت مع التوصيات لعدم تكرار الأخطاء التي أدت لحادث الحريق في المحطة.

انظر: - تقرير المهمة الاستطلاعية المؤقتة حول حريق المحطة الحرارية لتوليد الطاقة بالوطية بإقليم طانطان، بتاريخ 6، 7، 8 جوان 2012، التي قام بها وفد من لجنة البنيات الأساسية والطاقة والمعدن والبيئة بمجلس النواب المغربي، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب.

<sup>2</sup> - حمزة يحيوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مرجع سابق، ص 157.

<sup>3</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998 - جانفي 2007)، مرجع سابق، ص ص 114 - 136 .

د- توجيه أنظار الحكومة والبرلمان إلى بعض السياسات التي تعود بالنفع على الدولة والمواطن: مثل ما تضمنه تقرير وفد اللجنة السالف ذكرها، إذ طالب بتشجيع التنازل على أكبر المساحات الفلاحية في الولاية للمستثمرين عن طريق الامتياز وفق شرطين هما إنشاء مناصب شغل لأبناء الريف وتوجيه جزء من المنتج للسوق المحلي لتحقيق الاكتفاء الذاتي.

هـ- التوصية بتعديل بعض القوانين والمراسيم: كما كان الحال في تقرير وفد عن لجنة التجهيز والتنمية المحلية لمجلس الأمة أثناء زيارته لولاية وهران بتاريخ 14/13 جوان 2000 الذي أوصى بالتماس تعديل القانون لإدخال مرونة أكثر في بيع العقار الموجه للاستثمار والتقليل من المضاربة وضرورة إعادة النظر في المرسوم الرئاسي 02-250 المنظم لقانون الصفقات، وهو ما تم فعلا بعد ذلك.

مما سبق ذكره تتجلى أهمية استعمال تقنية المهام الاستطلاعية أو البعثات الاستعلامية في تنوير البرلمان، وتقريبه من الحياة اليومية والواقع الذي يعيشه المواطن، وقياسه لمدى تنفيذ القوانين التي وافق عليها، ونجاعة سياسات الحكومة التي أقرها، وبالتالي تفعيل دوره سواء من ناحية التشريع أو التعاون مع الحكومة وحتى رقابتها، وفق رؤية واضحة مبنية على معطيات تحصل عليها، عن طريق لجانه الدائمة التي ألف المتتبعون اقتصار عملها داخل قاعات المجلس وتحت قبة البرلمان.

### الفرع الثالث: أنشطة اللجان الداعمة للعمل البرلماني والتعاون مع الحكومة

اهتمام البرلمان بالجوانب الفكرية والعلمية والثقافية للمجتمع إلى جانب عمله التشريعي والرقابي، يدخل في إطار تفتحه على محيطه وتفاعله معه، وانشغاله بمختلف قضايا المجتمع، وينبثق هذا التفتح من قناعة بأهمية الدور الموكل إليه في تمثيل مختلف أطياف الشعب، والحفاظ على الاستقرار المؤسسي والتوازن بين السلطات وترقية الممارسة الديمقراطية من جهة، وفي إبراز الخصائص التاريخية والاجتماعية والثقافية للمجتمع من جهة أخرى.

وكذلك انعكاس هذا الاهتمام على مساهمته في جودة الإنتاج التشريعي وتطوير وتحسين النصوص التشريعية، وجعلها مواكبة لكل المستجدات والتطورات التي تبرز على الساحة الوطنية أو الدولية خاصة في ظل العولمة.

الحديث عن توسع اهتمام البرلمان خارج مهامه التقليدية، يجرنا ونحن في سياق تناولنا للجانه البرلمانية إلى وجوب التساؤل عن موقع هذه اللجان من هذا النشاط ومدى تأثيره على عمل البرلمان وتفعيل أدائه.

الحقيقة التي يحب بيانها هي أن نشاط اللجان خارج المجالين التشريعي والرقابي للبرلمان يعتبر شيئا جديدا على العمل البرلماني التقليدي، لكنه في المقابل يساهم في دعم النشاط الرئيسي للعمل

البرلماني، بل أصبح من ضمن النشاطات المهمة، ويمتد أثره في أنه يساهم أيضا في دعم العمل الحكومي في إطار التعاون بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية من جانب آخر.

وهذا النشاط يشمل نقطتين هامتين هما أنشطة اللجان الداعمة للعمل التشريعي والرقابي (الفقرة الأولى) ومساهمة اللجان في النشاط الدبلوماسي (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: تنظيم اللجان الدائمة للأنشطة الفكرية الداعمة للعمل البرلماني

تتمثل أنشطة اللجان الدائمة لدعم العمل التشريعي والرقابي للبرلمانات في تنظيمها للمحاضرات والندوات الفكرية والأيام الدراسية، أو المشاركة فيها بفعالية، سواء ممثلة في شخص رئيسها أو بحضور أعضاء منها، وجل المواضيع المدرجة في هذا النشاط الفكري ترتبط بعمل البرلمان وواجباته كمؤسسة تشريعية ورقابية ممثلة للشعب، وأيضا التحولات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تمر بها المجتمعات، وتعتبر في ذات الوقت عن انشغالات بالقضايا الإقليمية الجهوية والدولية.

الممارسة والعرف في البرلمان الجزائري وضعا أسسا لهذا النوع من النشاط، بالرغم من أنه لا يوجد أي نص قانوني يلزم اللجان الدائمة بتنظيم هذه النشاطات أو وجوب المشاركة فيها، غير أنها تكرست في البرلمان الجزائري إيمانا بأهميتها، وباعتبارها رافدا مهما في تطوير العمل البرلماني والأداء التشريعي والرقابة والتعاون مع الحكومة؛ وقد كان لتنسيق اللجان مع الوزارات المعنية أو المنظمات المهنية أو المؤسسات المهمة في تنظيم هذه الندوات، تحقيق الرؤية التي توخاها المؤسس الدستوري من وجوب تحسس البرلمان لتطلعات الشعب،<sup>1</sup> وذلك بمعالجة العديد من المسائل والقضايا المهمة، بحسب أهميتها وظرفيتها، وارتباطها بالظروف المحيطة.

المشرع التونسي ترك هذا النشاط الفكري للعرف البرلماني، أما المشرع المغربي فقد سار في اتجاه تقنين النشاط الفكري الذي تنظمه اللجان، فالنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 كسابقه، أمكن لجانه الدائمة أن تنظم أياما دراسية حول موضوعات تدرج ضمن اختصاصاتها، بعد موافقة مكتب المجلس، بمبادرة من مكتبها أو بناء على طلب ثلث أعضائها أو من رئيس فريق أو مجموعة نيابية.<sup>2</sup>

الواقع أن لجان البرلمان في اعتمادها للنشاط الفكري تستند في نظرتها إلى الفلسفة العامة للبرلمان التي تركز على النقاط التالية:

1. المقاربة الاستشرافية في تناوله ومعالجته للقضايا الهامة في البلاد، والسعي إلى الدرع المسبق والتنبية إلى تداعياتها من خلال الاستفادة من آراء وتوصيات الخبراء والباحثين.

<sup>1</sup> - المادة 115 من دستور الجزائر المعدل سنة 2016.  
<sup>2</sup> - المادة 95 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017،

2. مد جسور التواصل مع الهيئات العلمية ومراكز البحث العلمي والمؤسسات الثقافية والاقتصادية، والسعي لإقامة تعاون معها.

3. الحرص على ذلك الرصيد الفكري والعلمي، بما يجعل منه قوة اقتراحية يمكن لها بالتنسيق مع الجهات المعنية أن تساهم بتقديم حلول ملائمة للمشاكل المطروحة.

4. فتح العديد من قنوات الاتصال والاحتكاك بشرائح المجتمع المدني، لربط وتحسين العلاقة بين البرلمان والمواطن.<sup>1</sup>

5. المساهمة في رفع مستوى الكفاءات البرلمانية من برلمانيين وإطارات عاملة وموظفة داخل البرلمان، وذلك بتواصلهم المباشر مع الخبراء والأساتذة والباحثين في تلك الندوات الفكرية.

6. الاستفادة من الخبرات والتقنيات التي تعتمد عليها البرلمانات المقارنة، والتي يستعرضها خبراء من ذوي الاختصاص في القانون البرلماني ممن ينشطون تلك الجلسات الفكرية، وأيضا توظيف التوصيات والاقتراحات التي تتوج بها تلك النشاطات دعما لعمل البرلمان التشريعي والرقابي.

على مستوى الواقع فلقد احتضن مجلس النواب التونسي على امتداد السنوات (1956-2006) عددا من التظاهرات البرلمانية الدولية والإقليمية الداعمة لنشاطه البرلماني بلغ مجموعها 38 تظاهرة،<sup>2</sup> بينما حصيلة مجلس نواب الشعب في الثلاثية الأولى جانفي فيفري مارس لسنة 2018، من هذه النشاطات بلغت 08 أيام دراسية شملت مواضيع متنوعة كان هدفها جودة العمل التشريعي.<sup>3</sup>

في المغرب ينظم البرلمان الأنشطة الداعمة من محاضرات وندوات وأيام دراسية وتشارك فيها اللجان الدائمة ومدعويين من الخارج، أو بشراكة بين المجلسين أو بشراكة مع مؤسسات ومعاهد دولية متخصصة.

وقد تنوعت هذه الأنشطة حسب مواضيعها؛ فمثلا نظم مجلس المستشارين يوم 03 ماي 2017 ندوة حول "آليات دعم العمل البرلماني"، ونظم ملتقى حول "البنوك التشاركية في المغرب" يوم 19 أفريل 2017؛ أما مجلس النواب فكان له أيضا نشاط في نفس المجال فقد نظم مؤتمرا دوليا حول "دور البرلمانات في تمكين المرأة وصلتها بالتنمية المستدامة" في 09/10 مارس 2016، كما نظم ندوة دولية يوم 01 جوان 2016 حول موضوع "الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية من أجل إرساء

<sup>1</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998 - جانفي 2007)، ص ص 139، 140.

<sup>2</sup> - فؤاد لمبزغ، المرجع السابق، ص 63.

<sup>3</sup> - حصيلة العمل البرلماني للثلاثية الثانية من الدورة النيابية الرابعة جانفي فيفري مارس 2018، المرجع السابق، ص 19.

آليات الديمقراطية المواطنة والتشاركية"، وفي ذلك استجابة ودعم للإصلاحات التي تضمنها الدستور المغربي الجديد في مجال الديمقراطية التشاركية.<sup>1</sup>

أما اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني الجزائري فلا تمر دورة تشريعية إلا ونظمت مجموعة من الندوات والأيام الدراسية نذكر منها:

جدول رقم 24 : النشاط الفكري للجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني الداعم للعمل البرلماني بين سنة 2014- وبداية سنة 2018<sup>2</sup>

| النشاط الفكري للجان الدائمة الداعم للعمل البرلماني بين سنة 2014 وسنة 2018 |               |                                                                                       |                  |                         |                                   |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| اللجنة الدائمة                                                            | نوع النشاط    | موضوع النشاط                                                                          | التاريخ          | المكان                  | التنسيق                           |
| لجنة الشؤون القانونية الإدارية والحريات                                   | يوم برلماني   | الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمرأة                                                  | 05 مارس 2014     | مقر المجلس              |                                   |
|                                                                           | يوم برلماني   | التجربة البرلمانية الجزائرية في دائرة الضوء                                           | 27 سبتمبر 2017   | مقر المجلس              |                                   |
| لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجلالية                                   | ملتقى دولي    | التمثيل البرلماني للجلالية المقيمة بالخارج لدول البحر الأبيض المتوسط                  | 19 / 20 ماي 2014 |                         |                                   |
| لجنة المالية والميزانية                                                   | يوم برلماني   | المقاولات الجزائرية أمام البنك تحديات وإصلاحات                                        | 04 مارس 2014     | مقر المجلس              |                                   |
|                                                                           | يوم برلماني   | حسابات التخصيص الخاص للخزينة                                                          | 04 مارس 2015     | مقر المجلس              |                                   |
| لجنة الدفاع الوطني                                                        | يوم برلماني   | مكافحة الإرهاب الدولي الجديد: القواعد والآليات                                        | 09 جوان 2015     | مقر نادي الجيش الوطني   | وزارة الدفاع الوطني               |
| لجنة التربية والتعليم العالي ...                                          | منتدى برلماني | البرامج والمناهج التربوية في ضوء الإصلاحات الجديدة                                    | 17 أفريل 2016    | مقر المجلس              | وزارة التربية                     |
|                                                                           | يوم برلماني   | إصلاح النظام التربوي في الجزائر وتطويرة                                               | 24 مارس 2015     | مقر المجلس              | وزارة التربية                     |
| لجنة الثقافة والاتصال والسياحة                                            | يوم برلماني   | دسترة الثقافة : المنطلقات والأبعاد                                                    | 11 أفريل 2016    | مقر المجلس              |                                   |
| لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية ....                                        | يوم دراسي     | تحديات العولمة ودور الأسرة في الحفاظ على القيم الجزائرية                              | 18 ماي 2015      | مقر المجلس              |                                   |
|                                                                           | يوم برلماني   | دور ومكامة القابلة في المنظومة الوطنية للصحة                                          | 05 ماي 2014      | مقر المجلس              | الاتحاد الوطني للقبائل الجزائريات |
| لجنة النقل والمواصلات والاتصالات ...                                      | يوم برلماني   | التوقيع والتصديق الإلكترونيين                                                         | 28 جانفي 2015    |                         |                                   |
|                                                                           | يوم برلماني   | دور قطاعي النقل والبريد والاتصالات في تنمية الاقتصاد الوطني                           | 26 فيفري 2018    | المركز الدولي للمؤتمرات |                                   |
| لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي                                      | يوم برلماني   | دور الرياضة في ترسيخ قيم المواطنة                                                     | 19 مارس 2014     |                         |                                   |
|                                                                           | يوم برلماني   | الشباب الإفريقي فاعل جوهري من أجل الرقي الاجتماعي والنمو الاقتصادي والتنمية المستدامة | 15 نوفمبر 2015   | مقر المجلس              | وزارة الشباب والرياضة             |
|                                                                           | يوم برلماني   | الرياضة النسوية في الجزائر... الممارسة والتعظيم                                       | 08 جانفي 2018    | مقر المجلس              |                                   |

حسب الجدول ففي الفترة بين سنة 2014- وبداية 2018، قامت 09 لجان من أصل 12 لجنة دائمة في المجلس الشعبي الوطني بتنظيم يوم برلماني أو ملتقى؛ تنوع مواضيعها يعكس اهتمام البرلمان الجزائري بمسايرة حركية المجتمع الجزائري وتطوره، والتحديات التي تواجهه على عدة مستويات. والحقيقة أنه لا توجد إحصاءات دقيقة للأنشطة الداعمة للعمل البرلماني، ومدى مقدرة اللجان الدائمة على تنظيمها أو المشاركة فيها على مستوى البرلمان الجزائري ، والأمر أيضا يمكن تعميمه على البرلمان المغربي والتونسي.

<sup>1</sup> - تضمن الدستور المغربي لسنة 2011 في المادتين 14 و 15 منه بعض الأحكام الدستورية التي تشير إلى بعض مظاهر الديمقراطية المباشرة، كإعطاء الحق للمواطنين في تقديم ملاحظات في مجال التشريع، وحق المواطنين في تقديم عرائض للسلطات العمومية.  
<sup>2</sup> - ترتيب وتنظيم شخصي لمعلومات منشورة في الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الشعبي الوطني.

لا يقتصر دور اللجان الدائمة خارج النشاط التشريعي على جلسات الاستماع الخاصة والقيام بالبعثات الاستعلامية، فلجان الدائمة دور بارز بمساهمتها في دعم العمل الدبلوماسي، الذي يعد اختصاصا أصيلا للسلطة التنفيذية، وهو ما سيتم توضيحه في الفقرة الموالية.

### الفترة الثانية: مساهمة اللجان في النشاط الدبلوماسي

إن دور البرلمان في مجال ممارسة السياسة الخارجية، أثار الكثير من النقاش والصراع وسوء الفهم من طرف السلطة التنفيذية، التي ظلت تدافع بقوة عن اختصاصها في المجال بذريعة أنها "شأن الأمراء وليس شأن الشعوب"، أي أن الممارسة الدبلوماسية تظل خارج اختصاص البرلمان، إلا أن سياق التطور الدولي للعلاقات الخارجية والمبادلات وتنامي ظاهرة العولمة، منح نوعا من الانتعاش لممثلي الأمة للمشاركة في السياسة الخارجية.<sup>1</sup>

من الثابت اليوم أن المجالس النيابية إلى جانب وظائفها التشريعية والسياسية تقوم بوظائف أخرى لا تقل أهمية عن تلك الوظائف تتمثل أنشطتها على الصعيد الخارجي الثنائي والإقليمي والدولي والتي تعرف بـ "الدبلوماسية البرلمانية"، واليوم هذه الدبلوماسية متقدمة على الدبلوماسية الرسمية أو الحكومية لأنها غير مقيدة بأنماط بروتوكولية مألوفة، ويمارس هذا النشاط البرلماني على المستوى الثنائي والمتعدد الأطراف، في إطار تبادل الزيارة بين الوفود ومجموعات الصداقة البرلمانية، إلى جانب المشاركة في أنشطة المنظمات والاتحادات البرلمانية، الدولية العالمية والإقليمية القارية.<sup>2</sup>

فالدبلوماسية البرلمانية ارتبطت بالتغيرات التي حصلت على المستوى العالمي في علاقاته الدولية متأثرة في ذلك بالأبعاد التي فرضها التقارب بين الدول، نتيجة التطورات على مختلف المستويات وفي شتى المجالات، تدفعها تكنولوجيا الإعلام والاتصال والانفتاح التجاري والاقتصادي وتأثيراتها الواسعة على مستوى الدول والمجتمعات، لتدفع البرلمانات في العالم للانخراط هذه الحركية الدبلوماسية الجديدة (لتعزيز التشاور والتعاون بين الشعوب وممثليهم، وتبادل الأفكار والتجارب والخبرات، ونشر ثقافة الديمقراطية، إضافة إلى تدعيم التعاون الدولي والإقليمي من أجل التنمية المستدامة واستتباب السلام والأمن الدوليين).<sup>3</sup> فهذه الدبلوماسية بما تملكه من مرونة، تجعل البرلمان مشاركا ومساندا مهما للسلطات العليا في تحقيق أهداف ما رسمته لسياستها الخارجية.

<sup>1</sup> - المصطفى منار، الدبلوماسية البرلمانية والإصلاح الدستوري، مجلة الاقتصاد والمجتمع، العدد 12، جانفي 2012، مطبعة الفضيلة، الرباط، ص 31.

<sup>2</sup> - صالح الطبرقي، تعزيز العلاقات الدولية والتعاون بين الشعوب (دور الدبلوماسية البرلمانية ومكانتها)، مداخلة في الأيام الدراسية حول "الدبلوماسية البرلمانية" المنعقدة يومي 28 و 29 أكتوبر 2007، منشورات لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 94.

- يوسف أزروال، الدبلوماسية البرلمانية - دراسة في دور البرلمان الجزائري-، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، جوان 2017، جامعة عمار تليجي، الأغواط، ص 201.

<sup>3</sup> - هيئة التحرير، مجلة الفكر البرلماني، الدبلوماسية البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر 2007، مجلس الأمة، الجزائر، ص 177.



الدبلوماسية البرلمانية قوة اقتراح فاعلة، وأداة ناجعة في توفير سبل الاتصال، ونقل المعلومات وتليين المواقف بين الأطراف المتنازعة في أوقات الأزمات، ولقد عرفت الممارسة الدبلوماسية البرلمانية ازدهارا كبيرا في الآونة الأخيرة على من خلال تبادل الزيارات بين المجالس النيابية، ولجان الصداقة، والمواضيع التي تصدر جداول وبرامج أعمالها، أو في المحافل الدولية في العديد من المجالات السياسية والتنمية، وتبوأ مكانة مرموقة تؤهلها للقيام بدور معتبر في نسج قواعد وأخلاقيات العلاقات الدولية.<sup>1</sup>

لقد شاركت لجان المجالس التشريعية لدول المغرب العربي بفعالية في النشاط الدبلوماسي البرلماني وذلك من خلال طرح القضايا الخارجية داخل لجانها الدائمة المتخصصة، أو من خلال مشاركة الوفود التي أرسلتها إلى الخارج، أو بواسطة نشاط رؤساء اللجان واستقبال الضيوف والوفود الخارجية، وهي في ذلك تقوم بتمثيل برلماناتها ودولها، كواجهة حقيقية للدبلوماسية في هذه البلدان، وهو ما سيوضح بالتفصيل كما يلي:

#### أولا : مناقشة القضايا الخارجية داخل اللجنة الدائمة المختصة بالشؤون الخارجية

خصصت الأنظمة الداخلية في المجالس التشريعية في دول المغرب العربي من بين لجانها الدائمة لجانا تتولى المسائل الخارجية، لكنها إن اتفقت على إعطائها الحق في فحص ودراسة المبادرات ومشاريع القوانين المرتبطة بالمصادقة على اتفاقيات ومعاهدات دولية أبرمتها ووقعتها دولها - بحسب الصلاحيات التي منحتها الدساتير للبرلمانات في ذات المجال - لكنها تباينت فيما بينها من ناحية الاختصاصات الأخرى.

في الجزائر تختص لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمجلس الشعبي الوطني بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والاتفاقيات والمعاهدات، وبالتعاون الدولي، وبقضايا الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج، تدرس المعاهدات والاتفاقيات الدولية المحالة عليها وتقدمها إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها، وتقدم عرضا في مجال اختصاصاتها في الجلسة التي يخصصها المجلس لمناقشة السياسة الخارجية، وتشارك في إعداد برنامج النشاط الخارجي للمجلس، ومتابعة تنفيذه من خلال اللقاءات والاجتماعات البرلمانية الدولية الثنائية والإقليمية والجهوية، كما يتم تشكيل وإرسال الوفود البرلمانية، وكذا استقبال الوفود البرلمانية الأجنبية، بالتنسيق بين رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس اللجنة ورؤساء المجموعات البرلمانية،<sup>2</sup> بينما لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج في مجلس الأمة تختص بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والتعاون الدولي،

<sup>1</sup> - سعيد مقدم، مداخلة حول الدبلوماسية البرلمانية، أيام دراسية يومي 28 و29 أكتوبر 2007، حول "الدبلوماسية البرلمانية - السلم - الديمقراطية - التعاون"، جنان الميثاق، الجزائر، تنظيم لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمجلس الشعبي الوطني، منشورات المجلس الشعبي الوطني، ص 124.

<sup>2</sup> - المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، وقضايا الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج،<sup>1</sup> بما سبق يتضح أن دور هذه اللجنة الدائمة في البرلمان الجزائري لا يستهان به ويتجلى ذلك من خلال نشاطها.

أما في المغرب نشير أنه لا توجد مادة دستورية تخص البرلمان في الممارسة الوظيفية لدبلوماسية الدولة، بل إن تنظيم العمل الدبلوماسي البرلماني يتم من خلال النظام الداخلي للبرلمان،<sup>2</sup> وإن كان كل من النظامين الداخليين الحاليين لمجلسي البرلمان المغربي غير دقيقين في تحديد اختصاصات هذه اللجنة واقتصرها على الشؤون الخارجية، وهو ما تم ملاحظته أيضا في الأنظمة الداخلية التي واكبت الدستور المغربي لسنة 1996، فلقد خصص مجلسا البرلمان من بين لجانها الدائمة لجنة للشؤون الخارجية، ولكن أضافا إليها قطاعين آخرين هما الدفاع الوطني والأوقاف والشؤون الإسلامية، وفي المجال الخارجي أوكل إليها الشؤون الخارجية والتعاون وشؤون الجالية المغربية.<sup>3</sup>

لكن من خلال ما قامت به هذه اللجنة من نشاطات، فهي لا تخرج عن توطيد العلاقات مع البرلمانات الأجنبية والاتصال مع الدبلوماسيين المعتمدين، ومساءلة وزير الشؤون الخارجية المغربي عن طريق استدعائه من قبل اللجنة لاطلاع النواب على تطورات القضايا الخارجية للمغرب؛ ومن هنا يمكن القول أن اختصاص هذه اللجنة يغلب عليها الطابع الدبلوماسي، فهي تستخبر فقط عن ممارسة الحكومة الخارجية أكثر من أن تراقبها.<sup>4</sup>

النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي أوكل الشؤون الخارجية والتعاون الدولي للجنة الدائمة للحقوق والحريات والعلاقات الخارجية، ويتضح جليا أن المشرعان المغربي والتونسي لم يخصصا لجنة دائمة تنفرد بالشؤون الخارجية والدبلوماسية كما فعل نظيرهما الجزائري، الذي أولى لهذا القطاع أهمية خاصة لما له من مكانة متميزة في العمل البرلماني، واستشعارا منه للدور الذي يمكن للبرلمان أن يلعبه في مساندة الحكومة ومآزرتها في سياستها الخارجية.

## ثانيا: مشاركة وفود اللجان في العمل البرلماني الدبلوماسي

في إطار الحركة الدبلوماسية التي تلعبها البرلمانات، تسعى اللجان البرلمانية أن تجد لها موقعا داخل هذه الدبلوماسية، وذلك بإرسال وفود عنها لتلتقي بنظيراتها من لجان البرلمانات الأخرى، أو استقبال وفود خارجية عنها، وذلك برأينا يسهم في الاستفادة من الخبرات والتجارب في العمل البرلماني،

<sup>1</sup> - المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>2</sup> - الممارسة الدبلوماسية للبرلمان المغربي غير مستمدة مباشرة من الدستور، بل تتحدد انطلاقا من توجيهات ملكية ومن مواقف جرت العادة اتخاذها من قبل البرلمان إزاء قضايا دولية، ومن دور البعثات البرلمانية.

انظر: - المختار مطيع، نظام البرلمان ذي الغرفتين، المغرب في محيطه الدولي، مرجع سابق، ص 128.

- أحمد سعد عبد الله البوعيين، دور السلطة التشريعية في السياسة الخارجية، مجلة الاقتصاد والمجتمع، العدد 12، جانفي 2012، مطبعة الفضيلة، الرباط، ص 60.

<sup>3</sup> - المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

<sup>4</sup> - التنجيد خلد، تحليل الدبلوماسية البرلمانية المغربية 1993-1997، أطروحة دكتوراه في العلاقات الدولية، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003 - 2004، غير منشورة، ص 73.

وفي تبادل الآراء والأفكار حول مجمل القضايا التي تخص الجانبين، والسعي إلى تعميق العلاقات الثنائية، وتوحيد الرؤى حول مجمل القضايا التي تخصهما. وتوضيح سياسة بلدانها الخارجية، ومساندة مواقفها في القضايا الدولية، والدفاع عن مصالحها المختلفة.

إضافة إلى هذا المستوى من مشاركة البرلمان في العمل الدبلوماسي، ودائما في إطار الدبلوماسية البرلمانية، يشكل كل مجلس مع برلمانات الدول الشقيقة والصديقة مجموعات للتعاون والصداقة، تتبادل الزيارات وتلعب دورا هاما في ترسيخ العلاقات بين هذه الدول على مستوى الرسمي أو الشعبي.<sup>1</sup>

ومشاركة وفود اللجان في العمل البرلماني الدبلوماسي قد يكون باستقبال وفود برلمانية أجنبية أخرى داخل مجالسها، وعقد جلسات عمل معها، ويعتبر ذلك من بين أبرز مظاهر المشاركة المباشرة للجان الدائمة في العمل الدبلوماسي، أو بإرسال وفود منها إلى الخارج تمثل في ذلك نفسها والمجالس التابعة لها ودولها، وتعد البعثات في المجال الخارجي كثيرة لارتباطها بالدبلوماسية البرلمانية، ولأن هذه الأخيرة تلعب دورا لا يستهان به في الدفاع عن القضايا الوطنية فإنها تشهد إقبالا عليها من طرف البرلمانيين،<sup>2</sup> فهي تقوم بالتعريف بالقضايا الوطنية وتجربتها الديمقراطية أمام الرأي العام الوطني والدولي وأمام المنظمات الدولية.

الأمثلة على مشاركة وفود اللجان في العمل البرلماني الدبلوماسي كثيرة، ويكفي أن المواقع الإلكترونية الرسمية لبرلمانات دول المغرب العربي لا تفوت أي نشاط في هذا المجال إلا ونشرته على صفحاتها، لما له من أهمية كبرى في إطار دعم دبلوماسيتها خدمة لأهداف سياستها الخارجية.

في الجزائر مثلا سجل لقاء برلماني بين لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة، وأعضاء الوفد البرلماني عن اللجنة المالية والاقتصادية لمجلس الشعب الصيني، يوم 09 ديسمبر 2009، تم فيه استعراض مختلف مجالات التعاون الاقتصادي بين البلدين وسبل بعث هذا التعاون لمستويات أفضل،<sup>3</sup> ولقاء جمع رئيس لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط برفقة أعضاء اللجنة، والسفير الإسباني في الجزائر، الذي أدى لهم زيارة بتاريخ 21 فيفري 2018.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - للبرلمان حق إنشاء مجموعات الصداقة مع برلمانات الدول الصديقة، ونصت المادة 113 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 2017 "يمكن مجلس الأمة إنشاء مجموعات صداقة مع الغرف النظيرة؛ كما يمكن مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني معا إنشاء مجموعات صداقة مشتركة مع البرلمانات أحادية الغرف. يحدد مكتب المجلس كليات تطبيق هذه المادة." ويشكل مجلس النواب المغربي مجموعات الأخوة والصداقة البرلمانية بمقتضى المادة 303 من نظامه الداخلي لسنة 2017، وتنتج المادة 174 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2014، في أن يستغل مجلس المستشارين المغربي هذه المجموعات إضافة إلى توطيد العلاقات مع نظرائه في تنظيم الندوات والمنديات معها تحت إشراف مكتب المجلس، أما مجلس نواب الشعب التونسي فيشكل مجموعات الصداقة البرلمانية وفق أحكام المادة 164 من نظامه الداخلي لسنة 2015، ويراعى في ذلك مجموعة من الشروط والضوابط بخصوص إنشائها والانضمام إليها.

<sup>2</sup> - محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، مرجع سابق، ص 14.

<sup>3</sup> - هيئة تحرير مجلة مجلس الأمة، لقاءات اللجان البرلمانية، مجلة مجلس الأمة، العدد 41، جانفي 2010، مجلس الأمة، الجزائر، ص 67.

<sup>4</sup> - هيئة تحرير مجلة أخبار المجلس، التجربة الاقتصادية الإسبانية محل اهتمام اللجنة الاقتصادية، مجلة أخبار المجلس، العدد 04، فيفري 2018، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 37.

### ثالثا: استقبالات رؤساء اللجان الدائمة للوفود الخارجية

يلعب رؤساء اللجان الدائمة أدوارا مهمة في تسيير اللجان والإشراف عليها، كما لهم مهام أخرى مساهمة في إبراز دور البرلمان في الجانب الدبلوماسي ومساعدة الحكومة والتعاون معها في علاقاتها الخارجية مع الدول وانفتاحها على المنظمات الدولية، من أجل تحقيق المصالح المشتركة وتعزيز التعاون في مختلف الجوانب معها، وأيضا من أجل المساهمة في إرساء السلام والأمن في المنطقة والعالم.

ومن هذه النشاطات المسجلة على مستوى البرلمان الجزائري وهي كثيرة: استقبال رئيس لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة وفدا عن صندوق النقد الدولي يوم 18 نوفمبر 2007، واستقبال رئيس لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمجلس الشعبي الوطني، يوم 15 جوان 2015 بمقر المجلس الشعبي الوطني، وفدا برلمانيا بقيادة رئيسة لجنة الشؤون الخارجية بالجمعية الوطنية الفرنسية وذلك في إطار الزيارة الرسمية التي يقوم بها الرئيس الفرنسي إلى الجزائر،<sup>1</sup> واستقبال رئيس لجنة المالية لوفد من خبراء صندوق النقد الدولي يوم 08 مارس 2018، واستقبال رئيس لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمجلس الشعبي الوطني سفير فيدرالية سويسرا لدى الجزائر بمقر المجلس يوم 07 مارس 2018.<sup>2</sup> ويلعب رئيس لجنة الشؤون الخارجية الدور البارز في هذه اللقاءات، وكثيرا ما يترأس وفود المجلس المعني في زيارته الخارجية، مثل زيارة وفد عن مجلس الأمة لجمهورية إيران الإسلامية خلال الفترة الممتدة من 30 ديسمبر 2012 إلى غاية 02 جانفي 2013.<sup>3</sup>

والأمر مشابه على مستوى باقي المجالس النيابية في الجزائر وتونس والمغرب، حيث لا يتوقف رؤساء اللجان الدائمة عن المساهمة بفعالية في دعم الدبلوماسية البرلمانية لأنها تعتبر واجهة خارجية حقيقية للمؤسسات التشريعية، وداعما مهما للدبلوماسية التي ترسمها السلطات العليا في بلدانهم.

إن امتداد الدبلوماسية التي يمارسها البرلمان بصفة عامة، ولجانه بصفة خاصة في الدول المقارنة، توسعت بشكل جعل وزير الخارجية الفرنسي الأسبق " HUBERT VEDRINE " يصرح أن السياسة الخارجية الأمريكية، هي نتيجة مفاوضات معقدة تجري باستمرار بين البيت الأبيض، ووزارة الدفاع الوطني، والمجلس الوطني للأمن، وهيئات أخرى والكونغرس، وقال أنه لا يمضي إلى واشنطن دون أن يمضي نصف الوقت بالكونغرس، من أجل ملاقة رؤساء اللجان وأعضاء مجلس الشيوخ،

<sup>1</sup> - الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الشعبي الوطني في صفحة الدبلوماسية البرلمانية:

<http://www.apn.dz/AR/plus-ar/diplomatic-cooperation-parlementaires>

<sup>2</sup> - هيئة تحرير مجلة أخبار المجلس، رئيس لجنة المالية لوفد من صندوق النقد الدولي: مساهمة النواب في التقليل من آثار الأزمة على الجزائر، مجلة أخبار المجلس، العدد 05، مارس 2018، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 29.

<sup>3</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة خلال سنة 2012، مرجع سابق، ص 47.

وتكون المحادثات غالبا مفعمة بالحياة ومباشرة، والكونغرس كان يلعب دورا منميا ومطورا للعلاقات بين البلدين.<sup>1</sup>

بنهاية حديثنا في هذا المطلب عن الدور الهام والبارز للجان الدائمة خارج النشاط التشريعي والذي له تأثير بالغ الأثر على فعالية المجالس النيابية لبرلمانات الدول المغاربية، ننتقل إلى المطلب الموالي الذي ستركز الدراسة والتحليل فيه حول محدودية مبادرة اللجان الدائمة في مجالي الرقابة والتعاون مع الحكومة.

## المطلب الثاني

### محدودية مبادرة اللجان الدائمة في مجالي الرقابة والتعاون مع الحكومة

تعتبر اللجان البرلمانية الدائمة إحدى الوسائل التي بواسطتها يستطيع أعضاء البرلمان ممارسة شبه رقابة على أعمال الحكومة، ذلك أنها تعد لجانا متخصصة في أحد المجالات التي تخص العمل المشترك بين أعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان، وفي خضم هذه العملية تستطيع هذه الأخيرة التعرف على نوايا الحكومة، والأعمال التي تريد القيام بها مما يساعد البرلمان على مراقبة أعمال الحكومة.

فاللجان تعتبر البنيات الفرعية الأكثر حيوية في حياة البرلمان، ويتفق الفقه الدستوري على أن اللجان تمارس رقابة فعلية على عمل الحكومة، بما تخوله من إمكانية الاستخبار حول موضوع معين، أو التحقيق وجمع المعلومات حول قضية ما.<sup>2</sup>

كما أن امتداد عمل اللجان طوال السنة عملا بمبدأ استمرار اشتغالها بين الدورات عند الاقتضاء، يشكل فرصة لمراقبة السياسة الحكومية مراقبة دقيقة لا تحدّها الدقائق القصيرة المتعلقة بالأسئلة الشفوية، ولا التقيد بالموضوع الوارد في مجال التشريع، وذلك بتوظيف جلسات الاستماع وتقارير المهام الاستطلاعية والزيارات الميدانية؛ إضافة إلى أن مشاركة نواب متخصصين يجعل منها وسيلة للإعلام ومن ثمة للمراقبة، وبالتالي تعتبر من أنجع الوسائل المستعملة إذا أحسن البرلمانون توظيفها لمراقبة العمل الحكومي. وإذا كان التشريع هو أحد الوسائل التي تمارس عبره نوع من الرقابة، فإن فترة دراسة النصوص داخل اللجان تشكل لحظة قوية لممارسة شبه رقابة على مجمل السياسة الحكومية.<sup>3</sup>

إن كافة النصوص التشريعية التي تختص بها السلطة التشريعية، يجب عرضها على اللجان البرلمانية المختصة لدراستها قبل عرضها على الجلسة العامة، ومناقشة اللجان لهاته النصوص لا يمكن

<sup>1</sup> - هيبير فيدرين Hubert Vedrine، الدبلوماسية البرلمانية ودبلوماسية الدولة (مقال مترجم)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر 2007، مجلس الأمة، الجزائر، ص 181.

<sup>2</sup> المصطفى بنعلي، البرلمان المغربي الآن، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، سنة 2001، ص 113.

<sup>3</sup> - محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، مرجع سابق، ص 13.

أن تتم دون التوفر على ما يكفي من المعطيات ( إحصائية، مالية، أمنية، إستراتيجية، وثائق، تقارير اقتصادية...) تقدم أثناءها الحكومة أمام اللجنة المعنية بالحيثيات وعرضا للأسباب، مرفقة بالمشروع ثم تأتي مرحلة المناقشة العامة داخل اللجنة تركز فيه على مراقبة دقيقة للقطاع موضوع التشريع، وكل ذلك في حرية من جميع القيود التي تعرفها الجلسات العامة، وباستغلال اللجنة لإمكانية الاستعلام التي تمتلكها في إطار ممارسة نشاطها التشريعي يمكن أن تتحول إلى رقابة فعالة للعمل الوزاري،<sup>1</sup> وهذا وفق مفهوم الرقابة التي تمارسها اللجنة على النص المعروض عليها بقبول أو رفض مواده من خلال إدخال التعديلات عليها، والذي يمتد إلى مساءلة الوزراء أو ممثليهم في جلسات الاستماع المخصصة لفحص ودراسة النص، كما يشكل طلب إبداء الرأي من قبل لجنة بصدد مشروع أو مقترح قانون معروض على لجنة أخرى أحد وسائل المراقبة،<sup>2</sup> التي يمكن أن توظفها اللجنة على مشاريع القوانين.

وتلعب لجان الدائمة للمالية في المجالس المعنية دورا مهما على صعيد المجلس التشريعي، فإليها ترجع دراسة القانون المالي وتعديله وإليها تعود مراقبة النشاط المالي للحكومة وليست وحدها في ذلك قطاعا؛ وإذا كان مشروع القانون المالي يعتبر تجسيدا عمليا لبرنامج الحكومة، فإنه يأخذ من لجنة المالية وباقي اللجان الدائمة وقتا طويلا، ويكون مناسبة سنوية لمراقبة السياسة الحكومية.<sup>3</sup>

وإلى جانب مراقبتها لمشروع قانون المالية، فلجنة المالية تعد كذلك مختصة بمراقبة تنفيذ قوانين المالية التي سبق أن تم التصويت عليها وذلك من أجل استخراج الفروق بين النتائج المحصل عليها وتوقعات قانون المالية الذي تم تطبيقه، ويعتبر بالتالي "قانون تسوية الميزانية " أحد الوسائل المستعملة من قبل اللجان لمراقبة تنفيذ قانون المالية، بالرغم مما يحيط بمناقشته من تأخر فإنه يشكل مناسبة لمناقشة ومراقبة واسعة للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل.

إن دور اللجان الدائمة في برلمانات المغرب العربي بالنسبة لوظائف البرلمان التشريعية والرقابية عامة، لا يمكن فهمه فقط من خلال الإطار القانوني، فهذا الأخير لا يشكل إلا الجانب النظري الذي تعمل فيه اللجان؛ وإنما ينبغي معرفة واقعها من خلال الممارسة خاصة في علاقتها بالحكومة، ذلك أن عدم التوازن الذي أحدثته الدساتير لصالح الحكومات قد أضعف اللجان الدائمة من ممارسة وظائفها بفعالية، وهي بذلك تعرف محدودية في أدوارها التشريعية والإخبارية والرقابية.

لذا سيتطرق هذا المطلب إلى تحليل ثلاث نقاط أساسية، الأولى محدودية اللجان في الإشراف البرلماني وتقييم السياسات العمومية (الفرع الأول)، والثانية محدودية حصول اللجان الدائمة على المعلومة (الفرع الثاني)، وفي النقطة الثالثة مسألة محدودية رقابة اللجان الدائمة (الفرع الثالث).

<sup>1</sup> - Fouzia Zhiri, Les Fonctions de Législation et de Contrôle de la Chambre des Représentants (étude de la législative de 1977-1983), op.cit, P 237.

<sup>2</sup> - محمد معتصم، المرجع نفسه، ص 14.

<sup>3</sup> - Abdelkibir Fikri, Le Parlement Marocain et Les Finances de l'Etat, op.cit, P 25.

## الفرع الأول: محدودية اللجان في الإشراف البرلماني وتقييم السياسات العمومية

فضلا عن إعداد مشاريع القوانين ومراجعتها، تدقق اللجان في كيفية تطبيق السلطة التنفيذية للقانون وهي ممارسة تسمى "الإشراف البرلماني" أو "التحكم البرلماني"، وتقوم اللجنة الدائمة في نطاق القطاع الذي يدخل في اختصاصها بمراقبة إدارة البرامج التي تسن كقانون ومراقبة فعاليتها، أي رقابة تطبيق القانون الذي ساهمت في إعداده وصياغته، وبعض البرلمانات العريقة تقر صراحة للجانها الدائمة الإشراف على القطاعات الداخلة في دائرة تخصصها،<sup>1</sup> والذي يهدف إلى فحص سير المرافق العامة والمؤسسات العمومية ومراقبة مدى تطبيقها للقوانين الصادرة عن هذه البرلمانات وتسجيل الصعوبات والنقائص التي تسجل في ذلك.

والبرلمانات محل الدراسة لم تنص صراحة في أنظمتها على حق اللجان في القيام بالإشراف على قطاعاتها (الفقرة الأولى)، ولتعويض هذا النقص اعتمد بعضها لجانا لمراقبة وتقييم السياسات العمومية، لكنها تعرف محدودية في أدائها (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: منع اللجان الدائمة من القيام بالإشراف البرلماني

لعل الإشراف على أعمال السلطة التنفيذية هو الوظيفة الأهم لأية هيئة تشريعية،<sup>2</sup> وتتجلى أهمية وظيفة الإشراف التي تقع على عاتق اللجان، في أن اللجان تؤدي دورا قيما في مراجعة أداء الوزارات وتقييمها... وليس من الضروري أن تتسم العلاقة بين اللجان والوزارات البرلمانية بالعداوة. في الواقع، يمكن وصف هذه العلاقة بأنها نظام لتبادل المعلومات حول السياسة والمسائل الإدارية... وهي تستند إلى الحاجات المشتركة؛<sup>3</sup> فالحكومة تبحث عن الاستقرار والهدوء في علاقتها مع البرلمان لتمرير مشاريع قوانينها وبرامجها، والبرلمان عبر لجانه يبحث عن المعلومات والمعطيات حتى يمارس اختصاصاته من ناحية التشريع والرقابة على الحكومة.

فبعد أن تشارك الهيئة التشريعية في وضع القوانين، يتحول دورها الأساسي إلى التحقق من تطبيق القوانين الفعال وعنايتها بالمشاكل التي تناولها محررو المسودة وحلها،<sup>4</sup> فلا يقتصر عمل اللجان الدائمة

<sup>1</sup> - كما هو الحال في فرنسا، بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. في البرلمان البريطاني تراجع اللجان الخاصة مسودات التشريعات، وتختار تلك اللجان الموازية للوزارات كي تؤدي وظيفتها في مجال الإشراف، وتلعب اللجان التابعة للكونغرس الأمريكي دورا هاما في مراجعة نشاطات السلطة التنفيذية، فإشراف اللجان هو وسيلة يتمكن فيها الكونغرس من "مراقبة إدارة البرامج التي تسن كقانون ومراقبة فعاليتها"، وغالبا ما يتضمن الإشراف جلسات الاستماع التي يدلي فيها موظفو السلطة التنفيذية بشهاداتهم حول التقدم والمشاكل المرتبطة بمراجعة البرنامج، ويمكن للجان أن تطالب المسؤولين في السلطة التنفيذية الإدلاء بالشهادات وتقديم الوثائق، لكنها نادرا ما تلجأ إلى التدابير الرسمية، لا سيما وأن السلطة التنفيذية تتعاون عادة مع الكونغرس؛ من الأرجح أن هذا التقليد المتبع في التعاون بين السلطة التنفيذية ولجان الهيئة التشريعية يستمد جذوره من سلطة المال التي يتمتع بها الكونغرس. فالكونغرس، وعلى وجه الخصوص اللجان التي تتولى مسائل الإنفاق إجازة التمويل المناسب لعمليات السلطة التنفيذية. انظر: - دايفيد أولسون، دايفيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية (تقسيم العمل)، سلسلة الأبحاث التشريعية، مرجع سابق، ص 09.

<sup>2</sup> - جون وايلي، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، مرجع سابق، ص 17.

<sup>3</sup> - تعليق أورده النائب الأمريكي السابق "جايمس شانون" حول أهمية وظيفة الإشراف التي تقع على عاتق اللجان. انظر: - دايفيد أولسون، دايفيد كلوز، المرجع السابق، ص 09.

<sup>4</sup> - جون وايلي، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، مرجع سابق، ص 18.

على مجرد دراسة مشروعات القوانين ومقترحاتها أو التقدم بها، بل يتجاوز الأمر إلى تقصي وقياس الآثار المترتبة على تطبيق القوانين العامة التي تمس مصالح الجماهير الأساسية والتي تتعلق بنطاق اختصاصها، والوقوف على مدى اتفاق القرارات المنفذة مع أهداف القانون.<sup>1</sup>

في الجمعية الوطنية الفرنسية وبعد ستة (06) أشهر من دخول القانون الصادر عن البرلمان حيز التنفيذ، يقدم مقرر اللجنة المعنية تقريراً حول مدى تطبيق هذا القانون، وعن النصوص التنظيمية والتعليمات المرافقة لتنفيذ القانون، وأيضاً عرضاً عن معوقات التطبيق الحسن له، وفي حالة وجود صعوبات أو معوقات تعترض تنفيذ القوانين تنتظر اللجنة تقريراً ثانياً بعد مرور ستة (06) أشهر أخرى.<sup>2</sup> هذا الدور شبه الرقابي للجان البرلمانية الفرنسية يخدم هدفاً واحداً، هو تزويد البرلمان بالمعلومات، حتى يتسنى له ممارسة رقابته حول سياسة الحكومة بالأساليب الدستورية، إذ تبقى الحكومة مسؤولة أمام البرلمان حسب المواد 20، 49، 50 من الدستور الفرنسي وفق آليات الرقابة المقررة له.

بمراجعة الدساتير والقوانين والأنظمة الداخلية لبرلمانات دول المغرب العربي لم يمنح المشرعون صراحة للجان الدائمة سلطة الإشراف في نصوص واضحة المعنى والمبنى، ربما ذلك يرجع لتخوفهم من تقوية اللجان الدائمة وبالتالي تقوية السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية، رغم الأهمية البالغة لهذه الوسيلة في تقدير تنفيذ القوانين وضبط المنظومة القانونية والتحكم في الإنتاج التشريعي، والرفع من جودته، وتقوية العلاقة الوظيفية بين السلطتين، وأيضاً لما لها من تأثيرها البالغ في فعالية البرلمان للحصول على المعلومة الصحيحة التي يبني عليها قراراته فيما يخص التشريع أو الرقابة؛ وسكوت المشرعين عن منح اللجان الدائمة سلطة الإشراف، رغم دورها الكبير في العلاقة بين السلطتين، له تأثيره البالغ في فعالية البرلمان للحصول على المعطيات والمعلومات التي يبني عليها قراراته مستقبلاً فيما يخص التشريع والرقابة.

إن تمكين اللجان الدائمة من وسيلة الإشراف كما هو الحال في البرلمانات المقارنة يسهل من التحكم في المنظومة القانونية في القطاع الذي تشرف عليه اللجنة الدائمة، وإزالة عدة إشكاليات تستغرق وقتاً طويلاً لمعالجتها بغير طريق الإشراف مثل: إشكالية القوانين التي تم سنّها ولم تجد طريقها إلى التنفيذ لأسباب متعددة، أو إشكالية التعارض بين القوانين، أو تعطل تنفيذ بعض البرامج التنموية لارتباطها بوجوب استصدار قوانين أخرى، وأيضاً يمكن إشراف اللجان الدائمة من التحكم في التضخم

<sup>1</sup> - محمد أحمد عبد النعيم، لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب المصري بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص 56.

<sup>2</sup> - المادة 86 فقرة 08 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية. - هناك من الأساتذة من يرى أن الإشراف الذي تقوم به اللجان الدائمة في الجمعية الوطنية الفرنسية يعتبر من الوسائل الرقابية، لكن الحقيقة غير ذلك لأن الدستور الفرنسي حدد وسائل رقابة البرلمان على الحكومة بدقة ولم يذكر من بينها رقابة اللجان الدائمة. ومن الذين يناصرون هذا الرأي ما ذكره "Emmanuelle Longuet Claire" الذي قال: (تسمح الوظيفة الرقابية للجهاز التشريعي عبر اللجان الدائمة بمراقبة تنفيذ الحكومة للقوانين التي تم تشريعها من قبل). انظر: Emmanuelle Longuet Claire, Le congrès des Etats-Unis, op.cit, P 41.



التشريعي، وإن كانت البلدان المغاربية في الفترة الحالية لا تعاني من هذا المشكل، لكن سيطرح على المدى المتوسط نظرا لما تعرفه هذه البلدان والمجتمعات من حركية وتطور في مختلف مجالات التنمية.

المشرع المغربي لم يساير نظيره الفرنسي، وبقي ساكنا عن منح اللجان الدائمة سلطة الإشراف، ولم يمنح اللجان وسيلة أخرى تسمح للبرلمان بمتابعة تنفيذ السياسات العامة للحكومة، وخاصة بعد موافقته على البرامج في القطاعات المختلفة والتي تم صياغتها في قوانين؛ وربما فضل بسكوته الاكتفاء بتوسيع دائرة جلسات الاستماع بغير مناسبة لدراسة مشروع قانون، كما هو الحال في البرلمان الجزائري، أو تقنيه استعمال البعثات الاستعلامية وتوسيع مجالات نشاطها حيث أسند لها ضمينا جزء من الإشراف البرلماني، كما هو الحال في البرلمان الجزائري حسب نص المادة 134 فقرة 02 من الدستور، أو البرلمان المغربي حسب نص المادة 63، والمادة 59 من نظامي مجلس النواب المغربي ومجلس المستشارين على التوالي،<sup>1</sup> وإن كان النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي لم يتناول إطلاقا مسألة متابعة تطبيق القوانين وآليات تنفيذها التي صادق عليها المجلس لا بشكل مباشر ولا بشكل غير مباشر، باستعمال وسيلتي الاستماع أو البعثات الاستعلامية.

لكن الحقيقة أن هاتين الوسيلتين لا يمكنهما أن تعوضا تقنية الإشراف المستعملة بفعالية، ذلك أن الإشراف يختزل فيه الاستماع للوزراء المعنيين أو ممثليهم، وإعداد التقارير المرتبطة بتنفيذ القوانين والبرامج التي سنّها البرلمان وقامت بفحصها اللجنة المعنية، ومطالبة الوزارة المعنية بكل الوثائق والقرارات التي تسهل تنفيذ تلك البرامج والقوانين، وكل ذلك خلال أجل معين تعلمه اللجنة الدائمة والوزارة، لأنه محدد سلفا بموجب النظام الداخلي للمجلس التشريعي المعني.

وبالتالي فالإشراف البرلماني طريقة استعلامية أكثر دقة وفاعلية، تجعل الوزارات المعنية لا تتراخى في بذل جهدها من أجل أن تظهر للبرلمان عبر لجانه الجدوى من سن القانون، وحرصها على تنفيذه وموافاته بالآليات التي اعتمدتها في ذلك، وإظهار الصعوبات والمعوقات التي تعترضها لتذليلها وذلك في تعاون كامل بين الحكومة والبرلمان.

فالإشراف لا يتعلق بالسياسة الحكومية، فحسب بل يستطيع أن يمكن أعضاء البرلمان مستقبلا من التشريع بطريقة حساسة بالنظر إلى نجاح التشريع السابق أو فشله، كما يمكن من تطبيق التشريع كما

<sup>1</sup> - المادة 134 فقرة 02 من الدستور نصت " يمكن كل لجنة من لجان الغرفتين تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين". استعمال المادة المذكورة لعبارة "موضوع محدد" أو "وضع معين" يتيح للجنة الدائمة تأويل هذه العبارة لجعل البعثة الاستعلامية تدقق في كيفية تطبيق السلطة التنفيذية لقانون ما، أو تنفيذ برنامج، فحصته اللجنة الدائمة ووافق عليه البرلمان. المادة 107 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي كانت أكثر وضوحا بإسناد جزء من الإشراف البرلماني للجنة المقترعة عن اللجنة الدائمة والمكلفة بالمهمة الاستعلامية، إذ نصت "يجوز للجان الدائمة أن تكلف ... عضوين أو أكثر من أعضائها، بمهمة استعلامية مؤقتة حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع، أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة والإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية باتفاق مع مكتب مجلس النواب". وبنفس الصياغة تقريبا جاء نص المادة 59 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

خطط له وضمان فعاليته، وبقاء سياسة الحكومة مفتوحة على حاجات الشعب وهمومه، وأخيرا تحديد القوانين التي تعتبر (مشكلة) وتغييرها.<sup>1</sup>

لذا يجب أن يدرك المشرع المغربي أنه حان الوقت لمنح اللجان الدائمة في البرلمانات حق استعمال هذه الوسيلة التي تمثل جوهر العمل البرلماني، لارتباطها بالتشريع والرقابة والتعاون في آن واحد، كل ذلك في حدود الصلاحيات الموضوعة للبرلمان.

وإن كان المشرع المغربي لم يمنح لجان البرلمان سلطة الإشراف لمتابعة تنفيذ الحكومة القوانين التي درستها وصادق عليها البرلمان، فإنه كذلك كان بين منعها أو وضع حدود لها في تقييم مدى فعالية وجدوى القوانين والبرامج التي وافقت عليها مجالسه التشريعية، فاللجان البرلمانية تعرف محدودية في أدائها في مراقبة وتقييم السياسة العمومية وعدم مسايرة التطور الذي تعرفه البرلمانات المقارنة.

### الفقرة الثانية: محدودية اللجان في مراقبة وتقييم السياسات العمومية

وضع السياسة العامة من اختصاص السلطة التنفيذية، إلا أنه يلزم عرض هذه السياسة على البرلمان، سواء لإقرارها أو مناقشتها أو إبداء ملاحظات عليها،<sup>2</sup> وأيضا لتقييمها، وإذا كان إشراف اللجان أو التحكم البرلماني يختص في آجال محددة بمراقبة مدى تنفيذ وتطبيق البرامج والقوانين التي صادق عليها البرلمان، ومعرفة الوسائل والطرق التي استعملتها الحكومة في ذلك، فإن مراقبة وتقييم السياسة العمومية تشمل تقدير مدى جدوى بعض البرامج والقوانين، وفعالية تلك التشريعات واستجابتها لحل المشكلات التي جاءت لمعالجتها، وإلى أي حد حققت الأهداف المرجوة منها بالنسبة لفئات المجتمع المعنية بتلك البرامج والتشريعات أو القطاعات التي شملتها، فمراقبة وتقييم السياسات العمومية تجد مكانها ضمن رقابة الملاءمة.

الملاحظ أن الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية في البرلمانات المغربية قد اختزلت لجانها في عدد محدود من لجان قطاعية دائمة، بينما فرنسا قد نهجت مسلكا آخر يمنح للبرلمان القيام بدور أكثر رقابة، وفي هذا الصدد شمل إصلاح الدستور الفرنسي لسنة 2008 تكريس دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية، وهو ما تم تفعيله في النظام الداخلي للجمعية الوطنية شهر ماي 2009 من خلال إنشاء لجنة تقييم ومراقبة السياسات العمومية،<sup>3</sup> ويرجع هذا التوجه إلى المادة 24 من الدستور الفرنسي

<sup>1</sup> - جون وإيلي، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، مرجع سابق، ص 18.

<sup>2</sup> - صبري محمد السنوسي محمد، الدور السياسي للبرلمان في مصر في ضوء نظم الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2005، ص 60.

<sup>3</sup> - تتكون لجنة المراقبة وتقييم السياسات العمومية في فرنسا طبقا للمادة 146 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، من رئيس المجموعة الوطنية الذي يرأسها، ورؤساء اللجان الدائمة، ورئيس لجنة الأشغال الأوروبية الذي يمكن تعويضه بعضو من مكتب اللجنة، والمقرر العام للجنة المالية والاقتصاد العام ومراقبة الميزانية، وكذا نائب الرئيس أو النائب الأول لرئيس مكتب البرلمان لتقييم الاختيارات العلمية والتكنولوجية، ورئيس المندوبية البرلمانية لحقوق المرأة والمساواة بينها وبين الرجل، ومن رؤساء الفرق (والذين يمكن تعويضهم)، كما تتكون اللجنة أيضا من خمسة عشر نائبا يعينون من طرف الفرق، ووفقا للإجراءات المشار إليها في المادة 37 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، وهي التعيينات التي تعكس التركيبة=

التي تنص أن " البرلمان يصوت على القانون، يراقب العمل الحكومي، ويقيم السياسات العمومية." وأقرت أيضا في المادة 48 منه بأن يخصص أسبوع واحد من الجلسات من أصل أربعة أسابيع حسب الأولوية وبالترتيب الذي يضعه كل مجلس، لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية.<sup>1</sup>

والمرشح التونسي نجده قد اقتبس من النموذج الفرنسي جلسات الحوار وذلك في المادة 147 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، والتي أقرت أن " المجلس يخصص جلسة للحوار مع أعضاء الحكومة حول التوجهات العامة، والسياسات القطاعية، مرة كل شهر وكلما دعت الحاجة، بطلب من المكتب أو بأغلبية أعضاء المجلس." وإن كان الدستور التونسي لم يشر إطلاقا لتنظيم مناقشة سياسات الحكومة في البرلمان، فإن واضعي النظام الداخلي استندوا إلى نص المادة 95 من الدستور "الحكومة مسؤولة أمام مجلس نواب الشعب." لكن في المقابل فالنظام الداخلي لم يعط لجان المجلس التشريعي التونسي أي دور، لا من قريب ولا من بعيد، في تقييم توجهات الحكومة وسياساتها في القطاعات التي تشملها تخصصاتها اللجان الدائمة.

أما الدستور الجزائري والدستور المغربي فقد نصا على أن تبرمج جلسة سنوية لتقييم السياسات العمومية،<sup>2</sup> ولم يشر القانون العضوي رقم 16-12 ولا النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان الجزائري إلى أي دور للجان الدائمة في متابعة السياسة العمومية التي تنتهجها الحكومة في القطاع الذي يدخل في اختصاصها، أو أثناء عرضها بيان سياستها العامة السنوي طبقا للمادة 98 من الدستور، والحقيقة أن المشرع الجزائري أغفل الدور الهام الذي يمكن أن تلعبه اللجان في هذه المسألة، فهو إن كان لم يسمح بالتداول فيما يخص السياسة العامة التي تخص القطاع الذي ينتمي مجاله إليها، فقد حرّمها تماما من تقييم

---

=السياسية للأخيرة. أما مكتب اللجنة فيتكون بالإضافة إلى رئيس المجموعة الوطنية، ورؤساء الفرق، من أربع نواب للرؤساء، من بينهم عضو ينتمي إلى فريق المعارضة، وأربع كتاب معينين من طرف أعضاء اللجنة؛ ونظرا للأهمية الفائقة لهذه اللجنة فإنها تعتمد على نظام داخلي ينظم بشكل صريح طريقة عملها وتشكيلها وتأثيرها على العمل الحكومي، وذلك طبقا لما هو منصوص عليه في المادة 146 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

تحدد بدءا هذه اللجنة برنامج أشغالها لكل سنة تشريعية، باقتراح من مكتبها وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 146 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، وتشغل هاته اللجنة في حدود لا تتجاوز اختصاصات اللجان الدائمة؛ وللتذكير فإن فشل المكتب البرلماني للتقييم الذي أنشئ سنة 1995 كان سببه تعارض اختصاصاته مع اختصاصات اللجان الدائمة، وعطفا على ذلك فكل لجنة معينة بموضوع دراسة تقييم معين عضوا أو عدة أعضاء منها للمشاركة في اللجنة.

تعمل هذه اللجنة على إعطاء رأيها، في الوثائق التقريرية لدراسة المرفقة لكل مشروع قانون مقدم من طرف الحكومة، ووفق الشروط المنصوص عليها في المادة 146 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي للجمعية الوطنية. يصادق على إبداء الرأي من قبل اللجنة أو من قبل مكتبها في حالة الاستعجال.

إذا تم التأمل في النظام الداخلي للأخيرة، فللمعارضة نظريا اختيار موضوع تقييم السياسات العمومية مرة في كل دورة، كما لها حق أن يكون أحد المقررين منها، كما لها الاستعانة بخبراء خارج الجمعية الوطنية تنتهي مهمتهم بعد انقضاء مدة اثني عشر شهرا من تعيينهم، تقدم لجنة المراقبة وتقييم السياسات العمومية تقريرا كما تقدم توصيات إلى الحكومة يجب عنها الوزراء المعنيون داخل أجل ثلاثة أشهر. وبعد انقضاء مدة ستة أشهر من تاريخ نشر التقرير يقدم مقرر اللجنة تقريرا حول متابعة تطبيق خلاصاتهم من قبل الحكومة.

أكد الفصل 47 من الدستور الفرنسي ذاته في فقرته الثانية على أن ديوان المحاسبة يساعد البرلمان في مراقبة تنفيذ قوانين الموازنة وتطبيق قوانين تمويل الضمان الاجتماعي، وكذا في تقييم السياسات العامة ويساهم في إعلام المواطنين من خلال التقارير التي يتم نشرها.

<sup>1</sup> - طه لحميداني، البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية، مرجع سابق، ص 128 - 130.

<sup>2</sup> - جاء في المادة 98 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 " يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة" ونص الدستور المغربي لسنة 2011 في المادة 101 فقرة 02 منه أن " تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها."

وتقدير تلك السياسة، بل حرماها حتى من مجرد من إبداء رأيها وعرضه على الجلسة العامة السنوية التي يناقش فيها بيان السياسة العامة للحكومة.

والنظام الداخلي لمجلس النواب المغربي إن حدد للجان الدائمة في من ناحية الاختصاص والتأليف والقواعد المتعلقة بسير أشغالها، فإن هذا النظام الداخلي لم يستطع النهوض بمكانة اللجان من موقع التفاوض والتداول حول السياسات العمومية إلى موقع وسلطة التقييم، وحتى المادة 48 من النظام الداخلي المعدل لسنة 2012، التي نصت على أن " للجان الدائمة تخصيص اجتماعات لتقييم السياسات العمومية للقطاعات التي تدخل ضمن اختصاصاتها" أقر المجلس الدستوري بعدم دستوريته، بدعوى أن "مناقشة السياسات العمومية تتم من قبل مجلسي البرلمان في جلسات عمومية تعقد في نفس الفترة، وليس في نطاق اللجان البرلمانية"<sup>1</sup> وهو تبرير لم يراع لا روح الدستور، ولا التجارب الدستورية المقارنة.<sup>2</sup>

فأعضاء مجلس النواب المغربي بوضعهم المادة 48 حتى وإن اصطدموا برفض المجلس الدستوري لها والحكم بعدم دستوريته، كانوا أكثر جرأة في المطالبة بافتكاك هذه الآلية، وذلك لتقديرهم لمدى أهميتها في التعامل مع الحكومة من ناحية رقابتها والتعاون معها في تقييم سياساتها، إما بنتائجها إذا حققت الأهداف المتوقعة وتحديد العوامل التي أدت إلى بلوغ تلك النتائج، أو توجيهها إلى اعتماد سياسات أكثر نفعاً في حالة تحقيقها لنتائج سلبية، وقياس تأثير كل ذلك على الفئات المعنية وعلى المجتمع.

عموماً يقتصر دور اللجان في مجلس النواب المغربي لسنة 2013 على تحضير الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسة العامة، فتقوم بإعداد تقارير متعلقة بالأراء والدراسات التي يطلبها المجلس من المؤسسات الدستورية الأخرى، والمؤسسات الاستشارية، ومؤسسات الحكامة، مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وغيرها، وتعرض هذه التقارير على الجلسة العامة لمناقشة السياسة العمومية التي تنتهجها الحكومة،<sup>3</sup> صحيح ليس في الدستور ما ينص صراحة على وجوب عرض هذه التقارير على اللجان، لكن تصور ذلك لا يصطدم بما يجعل من ذلك مخالفاً لنصوص الدستور.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - قرار المجلس الدستوري المغربي رقم 829 / 12 م.د/ بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب للدستور، المؤرخ في 04 فيفري 2012، المجلس الدستوري، الرباط، المملكة المغربية، منشور في الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة الدستورية.

<sup>2</sup> - طه لحميداني، البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية، مرجع سابق، ص 127، 128.

- عبد الحق بن سعدي، دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة من خلال آليات الرقابة البرلمانية في كل من الجزائر والمغرب، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 11، جوان 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، ص 220، 221.

<sup>3</sup> - المادة 212 و 214 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2013.

<sup>4</sup> - تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي المصوت عليه في 12 جانفي 2012 في المادة 182 منه، وجوب تقديم هيئات الحكامة والهيئات الاستشارية، أمام مجلس النواب مرة واحدة على الأقل في السنة تقريراً عن أعمالها، وأن هذه التقارير "تودع لدى مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان الدائمة المختصة التي تتولى مناقشتها بحضور رؤساء المؤسسات والهيئات المعنية وإعداد تقارير تحال على الجلسة العامة لمناقشتها). واعتبر قرار المجلس الدستوري المغربي رقم 829 / 12 م.د المتعلق بالبث في مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب للدستور، بأن ما تضمنته المادة 182 مخالف للدستور، وحيثيات تفسير هذه المخالفة تجلت فيما يتعلق بالفقرة الأولى من المادة 182، (إن الفصل 160 من الدستور، لأن كان يوجب على المؤسسات والهيئات المشار إليها تقديم تقرير عن أعمالها مرة واحدة في السنة على الأقل، فإنه ينص على أن هذا التقرير يكون "موضوع مناقشة من قبل البرلمان"، ولا ينص على أن هذه المؤسسات تقدم تقريرها "أمام مجلس النواب" كما تقتضي ذلك الفقرة الأولى من هذه المادة مما يعني أن مناقشة هذا التقرير داخل مجلسي البرلمان تكون بين أعضاء كل منهما فيما بينهم وبمشاركة الحكومة، وليس مباشرة مع المسؤولين عن هذه المؤسسات والهيئات). وبهذا القرار تم قطع أي صلة للجان الدائمة بمناقشة تقارير هذه المؤسسات والهيئات. =

لكن بعد تغيير النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي سنة 2017، ألغى هذه المهام والامتيازات التي كانت للجان الدائمة وسائر النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014 وأحال كل ما تعلق بتحضير الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسة العامة على لجان خاصة أسماها "مجموعات العمل الموضوعاتية"، التي يمكنها في مجلس المستشارين أن تطلب عقد اجتماع اللجنة أو اللجان الدائمة المعنية بموضوع السياسة العمومية المراد تقييمها.<sup>1</sup>

بإقرار النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، يكون المشرع المغربي قد أخرج اللجان الدائمة تماما، من القيام بأي دور فعال في مناقشة وتقييم السياسة العامة أو حتى القيام بدور ثانوي من قبيل تحضير الجلسة السنوية المخصصة لذلك.

الحقيقة أن المشرع الجزائري عليه أن يفعل ويجسد مراقبة وتقييم السياسات العمومية بآليات أكثر وضوحا تشارك فيه اللجان الدائمة، لما تتوفر عليه من معطيات وبحكم تخصصها وإلمامها بما يدور في القطاع التابع لها، وللمشرع في ذلك أن يتخذ من الأساليب والآليات ما يشاء، كالسماح بعقد جلسات الحوار الشهرية وإعطاء اللجان الدائمة دورا بارزا فيها، أو الاكتفاء بالجلسة السنوية لكن مع الاعتماد في ذلك على بيان السياسة العامة للحكومة وتقديم تقرير من اللجان المعنية متضمنا الآراء والتحليل والأرقام التي تحصلت عليها من خلال إطلاعها ومناقشتها لتقارير أجهزة الرقابة الدستورية، كمجلس المحاسبة، أو الأجهزة الاستشارية الأخرى كالمجلس الإسلامي الأعلى أو المجلس الوطني لحقوق الإنسان أو المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، ويكون ذلك في شراكة كاملة بين الحكومة ممثلة للسلطة التنفيذية والبرلمان ممثلا للسلطة التشريعية والهيئات الرقابية والاستشارية الأخرى.

## الفرع الثاني : محدودية حصول اللجان الدائمة على المعلومة

نظرا للتقييد الذي تعرفه اللجان أثناء ممارستها لدورها التشريعي، والذي يرجع أساسا للضعف الذي تعرفه البرلمانات عموما بفعل عقلنة عمل البرلمان، وتحول جزء مهم من سلطته التشريعية لصالح الحكومة، فالمجالس التشريعية أوجبت على نفسها تغيير طرق عملها للإبقاء على دورها في التشريع وفي مراقبة أعمال الحكومة، وإسناد ذلك للنواب للقيام بفحص ودراسة المبادرات والقيام بدور الاستعلام والإخبار وإجراء التحقيقات البرلمانية وتزويد البرلمان بالمعلومات ، وبفضل تواجد اللجان الدائمة في نقطة الاتصال بين أعضاء البرلمان من جهة والحكومة من جهة أخرى، جعلت من العلاقات التي

=انظر : - حسن طارق، هيئات الحكامة والبرلمان بين الاستقلالية والمساءلة (تأملات حول حالة توتر معن بين شرعيتي التمثيل والاقتراح)، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 09، شتاء 2013،

<sup>1</sup> - يحدد البرلمان المغربي جلسة سنوية خلال النصف الأول من دورة أفريل لمناقشة السياسة العمومية وتقييمها، ويسند تحضير هذه الجلسة السنوية لـ "مجموعات موضوعاتية"، يتم إحداثها خلال دورة أكتوبر تحت إشراف مكتب مجلس المستشارين، بحسب عدد مواضيع السياسات المحددة، تتألف هذه المجموعات من ممثل عن جميع الفرق عاى الأقل والمجموعات البرلمانية عند الاقتضاء، ويتراوح عدد أعضائها بين 10 و 20 عضوا كحد أقصى، تراعي الفرق مبدأ التخصص في اختيار أعضائها للعضوية في هذه المجموعات. لمزيد من التفاصيل حول تقييم السياسة العامة انظر: المواد 264 - 269 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014، المواد 287-293 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

تأسست فيما بينهما ناتجة عن تطلعات مختلفة ومتناقضة؛ فالحكومة ترى أنه من الضروري أن تبقى سيدة الإعلام الذي تمتلكه في مواجهة المجلس النيابي الذي يعبر خاصة بواسطة صوت المعارضة عن رغبته في الحصول على الحد الأقصى من المعلومات وفيما يخص جميع المواضيع، لأجل هذا فوسائل الإخبار المتاحة للجان الدائمة تبقى غير كافية، فالحكومة تبقى قوية بحقوقها وهي ليست ملزمة بإخبار البرلمان؛<sup>1</sup> في حين أن اللجان الدائمة لا تملك سوى وسائل قليلة عند مبادرتها للحصول على المعلومات.

لا يمكن أن تكون هناك مراقبة بدون استعلام، لأن إمكانية الاستعلام التي تتمتع بها اللجان الدائمة في إطار ممارسة نشاطها التشريعي يمكن أن تتحول إلى رقابة فعالة للعمل الوزاري،<sup>2</sup> وذلك بتفعيل وسائل الرقابة التي أقرها الدستور لصالح البرلمان، وباعتبار اللجان البرلمانية الدائمة أجهزة عادية تسمح بإعلام المجلس، فما هي الوسائل المتوفرة للمجالس من خلال الدستور والنظام الداخلي التي تسمح للجان الدائمة من ممارسة وظيفتها الإعلامية والرقابية على أعمال الحكومة؟ وما هي حدودها في ذلك؟ الإجابة عن هذين السؤالين تشمل الامتيازات الخاصة بالحكومة في منحها المعلومة للبرلمان (الفقرة الأولى)، وتقييد مبادرة اللجان في جمع المعلومات (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: امتيازات الحكومة في منح المعلومة للبرلمان

إن صعوبة الحصول على المعلومات الرسمية والموثقة بالنسبة للبرلمان من جهة غير الحكومة تمثل عائقا كبيرا لا يمكن تجاوزه، فتبقى الحكومة هي المصدر الأساسي لتزويده بالمعلومات وتمكين البرلمانين من البيانات الضرورية لأداء مهامهم، وهي تقدم لهم من هذه المعلومات ما يساعدها في تمرير سياستها وبرامجها، كما أنه لا يوجد أي نص قانوني في الجزائر والمغرب ما يلزمها بتقديم أي نوع من هذه المعلومات للجان الدائمة، إلا ما تحصل أثناء جلسات الاستماع، أو استثناء ما أقره المشرع التونسي بتمكينها من الوثائق المهمة والضرورية لدراسة وفحص المبادرات المعروضة عليها، لتسهيل أداء مهمتها. لذا يتجلى احتكار الحكومة للمعلومات الضرورية بالنسبة للجان على مستويين، الأول أثناء الاستماع للوزراء وتذرعهم بسرية المعلومات، والثاني من خلال ضعف تواصل الحكومة مع البرلمان.

#### أولا: حجة سرية المعلومات أثناء الاستماع لممثلي الحكومة

بمناسبة فحص اللجنة الدائمة لمشروع قانون معين يمكنها استدعاء الوزير المعني أو ممثل الحكومة للاستماع إليه، وقد يكون حضوره بغير هذه المناسبة، أو بطلب منه لتقديم شرح أو تفسير لموضوع معين، لكن يبقى في الأخير نظام الاستماع خاضعا لإرادة الوزير بالحضور أو الامتناع عن الحضور أمام اللجنة. صحيح أن وضعية الوزراء وارتباطاتهم لا تجعلهم ميسرين دائما للحضور

<sup>1</sup> - محمود امكيتير، مرجع سابق، ص ص 79، 80.

<sup>2</sup> - Fouzia Zhiri, op.cit, P 237.

لجلسات الاستماع، لكن عدم التنسيق بين البرلمان والحكومة قد يتسبب في غياب الوزراء ويحرم اللجان من الحصول على المعلومة، فقد يستدعي البرلمان الوزراء للإدلاء بشهاداتهم أو للإجابة عن الأسئلة بدون إشعار سابق، أو لعدم تمتع أعضاء البرلمان بفهم المسارات الرسمية المناسبة لتعاملهم مع الهيئة التنفيذية،<sup>1</sup> وأيضا لغياب أي نص قانوني يسمح للجان بالزام الوزراء المجيء إلى اللجنة أو إجبارهم على تقديم معلومات أو توضيحات معينة، لكن حاجة البرلمان للمعلومة تُبقي على ارتباطه الوثيق بالحكومة، لإعلام اللجان حول تسيير مختلف الوزارات والإدارات والهيئات، لأنها أحسن تموقعا منه.

حين يقوم أعضاء الحكومة بإعلام البرلمان عبر لجانها أو في الجلسات العامة حول إحدى جوانب السياسة الوطنية، فغالبا ما تخفي الحكومة العديد من الأخبار والمعطيات، باعتبارها تتحكم في القنوات الأساسية للمعلومات، وباعتبارها سيده المعلومات يمكنها أن تثير مبدأ السرية في أية لحظة، فقانونيا تتم حماية المعلومات ذات الطابع القضائي من الإطلاع عليها بواسطة أجهزة سياسية تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات،<sup>2</sup> وهذه الحماية توفرها القوانين الجنائية وغيرها في الدول المعنية.

كما أن الحكومات تكون شديدة الحساسية في المجالات والمواضيع التي ترتبط بالسياسة الخارجية والدفاع الوطني والقضايا الاستراتيجية، ويظهر ذلك جليا على مستوى العلاقة بين البرلمان والحكومة حيث يسود فيها مبدأ السرية،<sup>3</sup> والحكومة في هذين المجالين لا تقدم للجان الدائمة من المعلومات إلا تلك التي لا تشكل حسب رؤيتها أي خطر في الجانب الأمني أو الاستراتيجي.

وإن كان حاجز السرية شاملا عند الاستماع للوزراء لأنه يتم داخل القاعات المخصصة لاجتماعات اللجان ودون حضور الإعلام أو الجمهور، لأن هذه السرية تساعد المشرعين على التفاوض بشأن السياسات، إلا أنها تحرم الشعب من فرصة المشاركة في العملية التشريعية، كما تلغي فرصة المشرعين الآخرين لاسيما أولئك الذين يمثلون أحزاب الأقليات في إثارة القضايا الحرجة عامة.<sup>4</sup>

للوزير أيضا أن يتمسك بعدم الرد عن أسئلة أعضاء اللجنة المرتبطة بهذه القضايا، أو أي أسئلة لا يريد الجواب عنها لأنه لا يوجد في القانون ما يلزمه بذلك، وهذه السرية تمتد إلى أعضاء المجلس الواحد فحضور غير أعضاء اللجنة يتم وفق إجراءات مسبقة بالتنسيق مع رئيس اللجنة أو مكتب المجلس.

كما تمتد هذه السرية المفرطة لتشمل تقارير اللجان البرلمانية، فباستقراء معظمها نجد أنها لا تنقل كل التفاصيل من أسئلة وإجابات في الحوار الدائر بين أعضاء اللجان والوزير أو ممثل الحكومة وخاصة

<sup>1</sup> - جون وايلي، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، مرجع سابق، ص 25.

<sup>2</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، مرجع سابق، ص 165.

<sup>3</sup> - Ahmed Belhaj, Le parlement marocain (1977 - 1983), op.cit, P 133.

<sup>4</sup> - جون وايلي، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، مرجع سابق، ص 16.

في شقها المعارض للسياسات الحكومية، ثم يتسع حازر السرية أكثر ليشمل منع الإطلاع على هذه التقارير من غير أعضاء المجلس كما هو الحال في الجزائر.

اللجان الدائمة في فرنسا لا يمكن لها الاستماع إلى أي موظف بدون موافقة رئيسه، أما في المغرب فالأمر أشد تقييداً، فلا يتم الاستماع إلى مدراء الهيئات والمؤسسات العمومية إلا بحضور الوزير المعني بالقطاع، وهو ما يشكل حاجزاً أمام هؤلاء للإجابة عن جميع أسئلة اللجنة، ويجعلهم يتحفظون عن تقديم المعلومات والتوضيحات بشأن المسائل التي يثيرها أعضاؤها، فحصول اللجنة الدائمة على المعلومات يشهد قيوداً غير مبررة في كثير من الأحيان.

والحقيقة أن مسألة السرية قد تجاوزتها الكثير من البرلمانات، لذا وجب رفع القيود عنها للحصول على المعلومات والبيانات الضرورية من الحكومة، وقد آن الأوان لتفتح جلسات الاستماع في لجان برلمانات دول المغرب العربي للإعلام شيئاً فشيئاً، ونقل الوقائع والمحاورات فيها لأعضائها وللجمهور مثلها مثل اللجان الدائمة في الكونغرس الأمريكي، حيث تتم جميع الاستماعات التي تقوم بها بصفة عمومية باستثناء اللجان المكلفة بالمسائل التي تهتم أمن الدولة،<sup>1</sup> وفي بعض المسائل فقط، وهذا ما هو معمول به في كثير من البرلمانات المقارنة.

#### ثانياً: ضعف التواصل المعلوماتي بين الحكومة والبرلمان

تتواصل الحكومة مع اللجان الدائمة بشكل مباشر في معرض دراسة المبادرات التشريعية، أو بغير هذه المناسبة، ويعتبر هذا التواصل من أهم المحطات التي تزود البرلمان بالمعلومات الكافية والحديثة حول أي موضوع يدخل في مجال من مجالات اللجان الدائمة. ويبقى من بين آليات تزود البرلمان بالمعلومات والأخبار في تواصله مع الحكومة، عرضها لبرنامجها أمام البرلمان لمناقشته وإجراء التعديلات ثم الموافقة عليه، وتعتبر هذه المرحلة مهمة بالنسبة للبرلمان للتزود بالمعلومات حول السياسات التي ستتبعها الحكومة في المستقبل، والتي على ضوءها توضع البرامج وتسن القوانين.

وتبقى الحكومة في اتصال دائم بالبرلمان لتزويده بالمعطيات والمعلومات في سياق المستجدات التي تمس مختلف القطاعات المرتبطة بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخارجية، كاشتراط الدستور الجزائري تخصيص جلسة سنوية من قبل الغرفة الأولى لمناقشة السياسات العمومية للحكومة، وهو ما نص عليه الدستور المغربي،<sup>2</sup> ولكن بمبادرة من رئيس الحكومة أو بطلب من ثلثي أعضاء مجلس النواب أو المستشارين.

<sup>1</sup> -Mac Saporta, Le Congrès des États-Unis, Fonctionnement du Pouvoir Législatif Américain, édition Nouveaux Horizons, Paris, 1996, P 65.

<sup>2</sup> - المادة 101 من الدستور المغربي لسنة 2011.



لكن عادة ما تلجأ الحكومة لإخفاء العديد من الأخبار والمعلومات، بحيث أن تقنية التواصل هذه مرتبطة برغبة الحكومة حتى وإن ألزمتها القانون بتقديم تلك العروض، وأيضا لعدم متابعتها بأي إجراء يمس بها، وقد تتحول من تقنية للاتصال إلى وسيلة ضغط من الحكومة على البرلمان، وعلى أغليبيتها خاصة عندما تسعى إلى تمرير سياستها حول نص معين.<sup>1</sup>

من تقنيات التواصل بين الهيئتين، إدلاء الحكومة بالتصريحات والبيانات المختلفة حول وضعية أو سياسة معينة، وهذا التصريحات تسمح للبرلمان بمعرفة جوانب العمل الحكومي، إلا أنه ليس هناك ما يلزمها قانونيا بالإدلاء به، كما أن لها الحرية الكاملة بأن يعقب هذا التصريح مناقشة أو لا؛ وهذا النوع من التصريح نادرا ما يتم اللجوء إليه، حيث مارسته الحكومة المغربية مرة واحدة في الولاية الثانية والرابعة، كما أقدم الوزير الأول خلال الولاية التشريعية السادسة بالإدلاء بتصريح حول الخطوط العريضة لحصيلة الأداء الحكومة منذ توليها.<sup>2</sup>

من بين تقنيات تزويد البرلمان بالمعلومات حين تواصله مع الحكومة أن تقدم هذه الأخيرة في كل سنة عرض قانون التسوية المتعلق بتنفيذ (تسوية أو تصفية) الميزانية للسنة السابقة،<sup>3</sup> إلا أن هذا القانون دائما ما يعرض متأخرا بسنوات مما يفقد الفائدة المرجوة منه. حيث يجد البرلمان نفسه في دراسته لميزانية الدولة والقطاع المالي المتعلق بها غير مساير للتحويلات التي يشهدها الاقتصاد الوطني المرتبط بما تشهده الاقتصاد العالمي من تقلبات، وهو ما يكون لها انعكاسه المباشر على عمل اللجان عند دراسة مشروع قانون المالية للسنة المقبلة.

في فرنسا يمنح النظام الداخلي للجمعية الوطنية في المادة 146 منه لكل المقررين الخاصين للجان الدائمة الحصول على الوثائق، التي تهدف إلى تمكين ممارسة الرقابة على ميزانية الإدارات الوزارية، أو مراجعة حسابات الشركات العامة والشركات شبه الحكومية، وتنفيذ الاعتمادات المالية حول التسيير المالي التي سجلت في قانون المالية، وتمكينهم من إعداد تقارير استعلامية تستعملها اللجان حين مناقشة مشروع قانون المالية، أو قانون تسوية الميزانية، وهذا ما لا نجد له أي أثر في غرفتي البرلمان الجزائري،<sup>4</sup> أو البرلمان المغربي أو التونسي، إلا فيما تعلق بمنح المشرع التونسي للجانه بمناسبة قيامها بمهامها السماح لها بحق الاطلاع على جميع الملفات، وكذلك الحصول على جميع الوثائق التي تطلبها، وألزم كل الإدارات والمؤسسات العمومية توفير الوسائل اللازمة لها لتيسير قيامها بمهامها.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - لطيفة محمودي، نفس المرجع، ص 164.

<sup>2</sup> - لطيفة محمودي، المرجع نفسه، ص 163.

<sup>3</sup> - المادة 179 من التعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، المادة 77 من الدستور المغربي لسنة 2011.

<sup>4</sup> - خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2000-2001، غير منشورة ص 82.

<sup>5</sup> - المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب لسنة 2014. المشرع التونسي لم يبين الجزاءات التي تفرض على الهيئات أو الشخصيات التي تمتنع عن تسليم الوثائق والبيانات التي تطلبها اللجنة الدائمة، وهو ما يفقد هذه القاعدة الأمرة قوتها.

ومن نقاط التواصل أيضا ما تعلق بالسياسة الخارجية، فيمكن للبرلمان الجزائري أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين، ويمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية.<sup>1</sup> يحضر هذه المناقشات وزير الخارجية وحتى الوزير الأول، وهي فرصة للبرلمان للاطلاع على مسار السياسة الخارجية، لكن الحقيقة أن البرلمان الجزائري لم يعقد أبدا مثل هذه الجلسات. أما في مجلس النواب المغربي خلال الولاية التشريعية الخامسة، فقد قدم وزير الشؤون الخارجية وباقي إدارات هذه الوزارة أمام اللجان الدائمة 11 عرضا فقط، في حين كان مجموع عروض الوزراء أمام اللجان ما يعدل 133 عرضا.<sup>2</sup> فاهتمام النواب بالمجال الدبلوماسي محدود بالمقارنة باهتمامهم بالمسائل الداخلية، ولم يرق بعد إلى المستوى المطلوب، كما أن هذه المحدودية ساهم فيها الوزراء، فقلما يستجيب الوزير المسؤول نفسه لالتماسات أعضاء المجلس لاطلاعهم عن آخر مستجدات القضايا الخارجية.

كما تتواصل الحكومة مع البرلمان لإعلامه وتزويده بالأخبار عن المرافق العامة والمؤسسات العمومية التي تشرف عليها، فيتم إعلام أعضاء اللجان من خلال الوثائق التي تقدمها الإدارة والتي لا تتضمن إلا معلومات جزئية، كما أنه بسبب عدم وضوحها وعموميتها تحول دون إدلائها بحد أدنى من الأخبار،<sup>3</sup> وهو ما يفقد هذه الحلقة من التواصل الفائدة المرجوة منها.

وبصفة عامة فالحكومة حينما تتواصل مع البرلمان أو لجانه سواء بمبادرة منها أو من هذه الأخيرة، فهي لا تدلي لها بالمعلومات التي تنتقيها، فالعديد من الكتاب والباحثين يعتبرون التصريحات التي تقدمها الحكومة تشكل مناطق ظل وذلك في مجالين: في مجال السياسة الخارجية والدفاع... وفي المجال العلمي والتقني؛ ذلك أن الإدارة عمليا هي التي تفرض دراستها واختياراتها، وأعضاء البرلمان لا يقومون إلا بالموافقة عليها بعد الاستماع إلى الحجج المقدمة من طرف الخبراء، والتي تكون أحيانا سطحية، لأن معارف البرلماني تكون أحيانا محدودة أمام تعقد المشاكل الحالية،<sup>4</sup> فاحتكار الحكومة للمعلومات الضرورية يجعل من اللجان الدائمة تتخذ المبادرة بنفسها من أجل الحصول على المعلومات، لكن هذه المبادرة بدورها تعرف العديد من المعوقات.

### الفقرة الثانية: عدم كفاية مبادرة اللجان الدائمة في جمع المعلومات

الحصول على المعلومات يبقى هدفا للجان الدائمة، فإن كانت المعلومات التي تحصل عليها من الحكومة لا تعد كافية، فإن القانون والعرف البرلماني مكنها كما أشرنا سابقا من وسائل أخرى تسمح لها بتنويع مصادر أخبارها، لكنه من ناحية الممارسة فاللجان الدائمة تجد مبادراتها في جمع المعلومات

<sup>1</sup> - المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>2</sup> - التنجية خلد، تحليل الدبلوماسية البرلمانية المغربية 1993-1997، مرجع سابق، ص 74.

<sup>3</sup> - Abdelkibir Fikri, Le parlement marocain et les finances de l'Etat, op.cit, P 22.

<sup>4</sup> - Abdelkader Habibi, Les commissions parlementaires au maroc, op.cit, P 134.

محدودة، لأنها تصطدم بمحدودية الوسائل والتجهيزات التي يوفرها البرلمان من أجل تمكين أعضاء اللجان من التزود بالمعلومات الضرورية، ثم من جهة أخرى قلة البعثات الاستعلامية والزيارات الميدانية التي تبقى وسيلة مهمة تمكن من الحصول على البيانات والمعلومات من مصادرها الأصلية.

### أولاً: نقص وسائل العمل لدى اللجان الدائمة

بالإضافة إلى نقص المعلومات، هناك عوامل أخرى تساهم في عرقلة أداء أعضاء البرلمان وتحد من فعالية سلوكهم وهي مرتبطة بندرة الوسائل المادية والبشرية لعمل اللجان، فدور اللجان الدائمة يزداد في مجال الاستعلام وجمع الأخبار عن النشاط الحكومي والمجالات الداخلة في اختصاصها بحسب الوسائل الممنوحة لها، لذلك فوضعية اللجان الدائمة تجعل من البرلمانين يعتبرون أن تزايد امتيازاتهم وتأثيرهم يتكيف مع وسائل العمل التي هي موضوعة رهن إشارتهم.<sup>1</sup> لأجل هذه الغاية فاللجان الدائمة في كثير من البرلمانات المقارنة، أصبحت تستفيد من مجموعة من الامتيازات والوسائل المادية والبشرية، من خلال المصالح الموجودة بالبرلمان.

في فرنسا تطورت هذه الامتيازات بتفوق خلال الجمهورية الخامسة، ذلك أن المجلسين ضاعفا من عدد موظفي مصلحة اللجان، وأحدثت مصلحة للدراسات تتكلف بتزويد البرلمانين بجميع المعلومات المتعلقة بوظيفتهم النيابية، بالإضافة إلى توفرها على نظام معلوماتي للحصول على الوثائق القانونية والاقتصادية،<sup>2</sup> تسهيلا لعمل البرلمانين. فالحصول على قدر كاف من المعلومات يساعدها في القيام بدورهم التشريعي أو شبه الرقابي على النشاط الحكومي.

في المقابل فإن اللجان الدائمة في برلمانات دول المغرب العربي تعاني من نقص وسائل العمل البشرية والمادية، مما يعيقها على التزود بالمعلومات خارج البيانات والمعطيات التي تقدمها الحكومة. فإدارة هذه البرلمانات مازالت عاجزة عموما عن توفير الإمكانيات وتزويد أعضاء اللجان بالوثائق الكافية، والمراجع والبيانات والخبرة الضرورية للحسم بمعرفة فيما يعرض على اللجان من مسائل.

فاللجنة الدائمة في البرلمان المغربي مثلا تتوفر على عدد قليل من الأطر التي لا تتجاوز اثنين 02 وكاتبة وعون، كما أن العمل الذي يمارسونه يشبه عمل كتابة الضبط لدى رؤساء اللجان أكثر منه عمل منتج بالنسبة للبرلمانين، وبالتالي فإن اللجان ليست مجهزة بما فيه الكفاية للقيام بعملها على أحسن وجه، وبيئتها الداخلية ليست مرتعا لتفعيل السلوك البرلماني والأداء، فهي لا تملك أدوات ملائمة أو ميزانية كافية للقيام بممارسة مختلف اختصاصاتها.<sup>3</sup> وفي ظل نقص هذه الوسائل تعتبر الكفاءة المهنية والخبرة

<sup>1</sup> - Etienne Sallenave, Un Renforcement des Moyens d'Action du Parlement, l'Administration du Parlement, Revue Française d'Administration Publique, N° 68, Décembre 1993, P 547.

- محمود امكينير، مرجع سابق، ص 85.

<sup>2</sup> - Patrick Loquet, op.cit, P 79.

<sup>3</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، مرجع سابق، ص 273.

العملية داخل اللجان الدائمة عاملا مهما في تفعيل دورها الاستخباري حول الأنشطة الوزارية المختلفة، نظرا للاختصاصات الصعبة والمعقدة التي تضطلع بها المؤسسة التشريعية أثناء المراقبة والتشريع.<sup>1</sup>

رغم أهمية الكفاءة والخبرة يبقى تنظيم مصالح المجالس النيابية عاملا مهما في تسهيل العمل البرلماني، وله تأثير مباشر على عمل أجهزة المجالس وعلى لجانه بشكل خاص، لأنها مدار العمل التشريعي فحاجتها إلى الإسناد من المصالح والأقسام التقنية في المجلس تبقى أساسية، على هذا الأساس منح المشرع الجزائري لكل غرفة تنظيم مصالحها بما يحقق الغاية والأهداف، فمجلس الأمة مهكل بحيث يحتوي على الأمانة الخاصة لرئيس مجلس الأمة، وديوان رئيس المجلس وفيه عدة أقسام، والأمانة العامة لمجلس الأمة وتتبعها عدة مصالح تقنية وإدارية هي المديرية العامة للمصالح المالية وشؤون أعضاء مجلس الأمة، المديرية العامة لمصالح الإعلام الآلي والسمعي البصري، والمديرية العامة للمصالح التشريعية هي العمود الفقري الذي يركز عليه تقديم الدعم التشريعي سواء لمكتب المجلس أو لجانه أو أعضائه، وهي مقسمة لثلاث مديريات هي مديرية الجلسة، مديرية الدراسات والبحث، مديرية الطبع والنشر والتوثيق وبدورها تنقسم إلى مديريات فرعية.<sup>2</sup>

وفي مجلس نواب الشعب التونسي عدة مصالح تساهم في العمل التشريعي وتقدم المساعدة للنواب واهم هذه المصالح التي يشرف عليها طاقم إداري مدرب ومهكل مصالح شؤون التنسيق والمتابعة وهياكل التسيير النيابي، مصالح شؤون الجلسات العامة، مصالح متابعة المسار التشريعي والعلاقة مع السلطة التنفيذية، مصالح اللجان التشريعية، مصالح اللجان الخاصة ولجان المتابعة والتحقيق، مصالح متابعة أنشطة المؤسسات العمومية، مصالح مركز البحوث والدراسات والتوثيق، مصالح الأنظمة المعلوماتية والخدمات الرقمية.<sup>3</sup>

لمصالح مجلس النواب في المغرب دور مهم في أشغال المجلس حيث لا تستوعب سوى 139 موظفا من أصل 261 موظفا أي بنسبة 53.25 % فقط، فهذا العدد غير كافٍ مقارنة مع مجموع عدد أعضاء مجلس النواب والذي يقدر بـ 325 عضوا في ظل دستور 1996، مما يوضح عدم التوازن الكمي بين الموارد البشرية السياسية والموارد البشرية التقنية. عكس الدول العريقة في الديمقراطية كفرنسا وأمريكا حيث يمكن للعضو البرلماني أن يجد تحت تصرفه عشرات الموظفين المقتدرين من ذوي الاختصاصات المتعددة يساعده في أداء مهامه التشريعية والرقابية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، نفس المرجع، ص 167.  
<sup>2</sup> - المقرر رقم 01/09/ الديوان/ مجلس الأمة، المؤرخ في 11 جانفي 2009، المتضمن تنظيم المصالح الإدارية والتقنية لمجلس الأمة، مجلس الأمة، الجزائر.  
<sup>3</sup> - مجلس نواب الشعب التونسي في تنظيمه لمصالحه الإدارية بقي معتمدا على نفس التنظيم الذي أقره المجلس الوطني التأسيسي إلا ما تعارض مع اختصاصاته التأسيسية، وهذا وفق قرار المجلس التأسيسي بتاريخ 06 نوفمبر 2012 المتعلق بتنظيم المصالح الإدارية للمجلس الوطني التأسيسي.  
<sup>4</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، نفس المرجع، ص 167.

مسألة الموارد البشرية التقنية ذات المستوى العالي لم تكن من أولويات البناء البشري داخل المؤسسة التشريعية سابقا،<sup>1</sup> لكن الحقيقة أن هناك اهتماما متزايدا بتوظيف الكفاءات القانونية العالية في السنوات الأخيرة، حيث تم إدماج مجموعة من الموظفين الحاملين للشهادات الجامعية كأعوان متخصصين داخل مختلف المصالح البرلمانية في الدول المعنية، وهذه الكفاءات كان لها أثرها الإيجابي على عمل اللجان، فمصلحة التشريع في المجلس الشعبي الوطني الجزائري أصبح عندها كفاءات قانونية ذات مستوى عالي، وهي تقوم بأدوار مهمة كفحص اقتراحات النواب ووضع ملاحظاتها عليها قبل أن يفصل فيها مكتب المجلس بقبولها أو رفضها من ناحية الشكل، كما تقدم الاستشارات للنواب والكتل إذا طلبوها، وتزودهم بالمعلومات المتعلقة بأي تشريع موضوع للدراسة.

يتم في فترات معينة برمجة تكوينات متخصصة، وإقامة تربصات خاصة للطواقم الإداري، وحتى لأعضاء المجالس للرفع من مستويات أدائهم، فمجلس الأمة في الفترة الممتدة من 22 جانفي إلى 12 أفريل 2012، نظم بالتنسيق مع "المركز البين مؤسساتي للتكوين الإداري والمحاسبي" التابع لوزارة المالية دورة تحسين للمستخدمين المكلفين بأشغال السكرتارية، كما استفاد 12 إطارا تابعين لمختلف هيكل المجلس بتربص قصير المدى بكوريا الجنوبية، بين 11 و25 نوفمبر 2012، تكفلت به الوكالة الكورية للتعاون الدولي K.O.I.C.A، وواصل المجلس تقديم دروس الإنجليزية التي افتتحها منذ 2006، وشملت سنة 2012 عددا من إدارات وأعضاء مجلس الأمة بلغ عددهم 27.<sup>2</sup>

كما تم تزويد هذه البرلمانات بمصالح الأرشفة والمكتبة التي تتوفر على عدد معتبر من الكتب والجرائد والدوريات، يتم تزويدها بعناوين جديدة دوريا، فمجلس الأمة بعنوان سنة 2011 قامت مكتبته باقتناء عدد من المؤلفات بلغ 76 مؤلفا بالعربية، و648 بالفرنسية، وعددا من العناوين بلغ 37 بالعربية وبالفرنسية 548 عنوانا.<sup>3</sup>

تساهم المصلحة التي تشرف على المواقع الإلكترونية لهذه المجالس في توفير المعلومة المحينة والحديثة التي ساهمت في تسهيل عمل البرلماني، وضبط البرمجة وجداول عمل اللجان والجلسات العامة وتوفير الجهد وإيصال المعلومة، بالإضافة إلى تدعيم هذه المواقع بمراصد كما هو حال موقع مجلس نواب الشعب التونسي تقدم فيها الإحصائيات الدقيقة حول عمل المجلس، ومتابعة مراحل التشريع في المجلس بدء من تقديمها إلى التصويت عنها، وعرض نسخ من المبادرات التشريعية الأصلية والتعديلات المدخلة عليها وتقارير اللجان المتعلقة بها، وحضور وغياب النواب بدقة، ومشاركتهم الشخصية في العمل البرلماني، وتعرض هذه المواقع للمتصفح عليها مجموعة أرشيفية كبيرة من التقارير، وحصيلة

<sup>1</sup> - محمد الغالي، التدخل البرلماني في مجال السياسة العامة في المغرب (1984-2002)، مرجع سابق، ص 389.

<sup>2</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة خلال سنة 2012، مرجع سابق، ص 66، 67.

<sup>3</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة خلال سنة 2012، المرجع ذاته، ص 74.

عمل البرلمان في دوراته التشريعية السابقة، وهي ذات أهمية بالغة بالنسبة لتقدير نشاط النواب واللجان والبرلمان وتقييم الأداء والعمل التشريعي والرقابي بصفة عامة.

إن ما توفره هذه المصالح والمواقع الإلكترونية وما يقدمه الحزب أو المجموعة البرلمانية، وما يتحصل عليه عضو اللجنة باجتهاده الشخصي من معلومات، يبقى غير كاف للتشريع في الأمور والمسائل المستحدثة، خاصة ما تعلق منها بالاقتصاد والتجارة والاستثمار والبنوك والتقنيات المتطورة والتي تتطلب نوعا دقيقا من المعرفة والتمكن من الإحصائيات الحديثة، فهي محتكرة من طرف هيئات ومصالح تابعة للحكومة أو هيئات تعالج المعلومات لها، وهي لا تسمح لعضو اللجنة الدائمة من الدخول إلى مصالحها المختصة وتجعل القيود والعراقيل أمامه للحصول على المعلومة، وهو ما يدفع بأعضاء اللجان الدائمة بالبحث عنها من المصادر خارج البرلمان، وذلك من خلال الاستماع لممثلي التنظيمات المهنية، وأيضا الخبراء المستقلين عن الحكومة بخصوص الجوانب التقنية للمشاريع وتأثيرها، وهو ما يسمح في هذه المرحلة من المسلسل التشريعي من تدخل جماعات الضغط.<sup>1</sup>

فلمسايرة الحكومة ومواكبة عملها، على البرلمان أن يعتمد إلى إنشاء نظم متكاملة لخدمات المعلومات والبحوث، وربطها بشبكة أوسع من مصادر المعلومات الوطنية كالمكتبات الوطنية والبرلمانات والهيئات الدولية وغيرها من الروابط ذات العلاقة بالبرلمان، إضافة إلى بناء قاعدة بيانات داخلية خاصة بكل مجلس مصنفة وفق أسماء اللجان المتخصصة واحتياجاتها، مع القيام أيضا بتحليل ومعالجة البيانات وتقديمها بأشكال تقارير، مقارنات، جداول إحصائية وغير ذلك لأعضاء المجلس ولجانته وإداراته المختلفة.<sup>2</sup>

كما يجب العناية بمكتبة البرلمان من ناحية موقعها وهيكلها، وتزويدها وتحسينها بالمراجع والدراسات والمؤلفات في الميادين المختلفة، وإبرام اتفاقيات تعاون مع الوزارة ذات التجربة الرائدة في صياغة القوانين، خاصة الأمانة العامة للحكومة ووزارة المالية، والاستفادة من الأبحاث والدراسات المتوفرة لدى الجامعات، والاتصال المستمر مع الجمعيات والمنظمات والهيئات والمراسد غير الحكومية للحصول على المعطيات الضرورية.<sup>3</sup>

إن الدراسات التي أعدت في هذا الشأن أثبتت تأثير غياب المعطيات والمعلومات لاختلاف مستوى النواب الدراسي والمعرفي، وبالتالي لا يقوم النائب بدوره على أكمل وجه في المبادرة والمناقشة مما يؤثر على جودة النصوص، وأن النائب الذي يرغب في تكوين نفسه، وفي تعميق مداركه وثقافته

<sup>1</sup> - Abdelkibir Fikri, op.cit, P 23.

<sup>2</sup> - عثمان الزياني، البرلمان المغربي وإشكالية الحصول على المعلومات، مرجع سابق، ص 126.

<sup>3</sup> - محمد الأنصاري، الحكامة ومتطلبات التشريع، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 23، 24، سنة 2007، الرباط، ص 48.

التشريعية الخاصة يعتبر مكتبة المجلس من أهم مصادر معلوماته وبحثه، غير أن نفس الدراسات سجلت اعتماد عدد قليل من النواب على الوثائق و المراجع الهامة التي تتوفر عليها مكتبة المجلس.<sup>1</sup>

## ثانيا: قلة البعثات الاستعلامية والزيارات الميدانية

تعتبر البعثات الاستعلامية من اهم الروافد التي تمد البرلمان بالمعلومات والطاقة لأداء مهامه المنوطة به وتوظيفها على مستوى التشريع أو الرقابة وحتى التعاون مع الحكومة، فهي بذلك من الوسائل الخاصة والأصيلة التي يمكن للبرلمان أن يستعملها في استقاء المعلومة من مصادرها، ليقارنها بمعلومات الحكومة، وتبرز فعالية المهام الاستعلامية التي تقوم بها اللجان الدائمة من أجل الحصول على المعلومات الضرورية في كونها تلعب دورا مشابها للجان التحقيق، ولكن مع ذلك يبقى طابعها مؤقتا وإخباريا للمجلس من أجل ممارسته للرقابة على أعمال الحكومة،<sup>2</sup> وفق الوسائل المقررة لكل مجلس.

يسجل على اللجان الدائمة في دول المغرب العربي في الدورة التشريعية الواحدة قلة استعمالها للبعثات الاستعلامية المرتبطة بالشأن الداخلي للاطلاع على سير المرافق العامة، وتقييم البرامج الحكومية المتنوعة، ومدى كفاية التشريع في المجالات التي تشملها الزيارات، وذلك مقارنة بالبعثات في المجال الخارجي لارتباطها بالدبلوماسية البرلمانية، فهي تشهد إقبالا عليها من طرف البرلمانيين وبرمجة لها من طرف المجلس.<sup>3</sup> وبالتالي فهي تغطي على البعثات الداخلية التي تعد أكثر جدوى للبرلمانيين في مراقبة العمل الحكومي.

وكما هو الشأن في فرنسا فإن البعثات الخارجية ينظر إليها على أنها عبارة عن رحلات طويلة مكلفة ويبقى هدفها سيحي فقط. كما أنه وبالنظر إلى إمكانيات دول المغرب العربي وميزانيات برلماناتها ومقارنة مع البعثات التي تقيمها الجمعية الوطنية الفرنسية بالخارج فإنه في الوقت الذي تنظم فيه هذه الأخيرة بعثتين إخباريتين إلى الخارج فالبرلمان المغربي مثلا ينظم 14 بعثة خارجية في السنة،<sup>4</sup> والبرلمان الجزائري والتونسي على نفس المنوال لكن في إطار مجموعات الصداقة.

إن التركيز على البعثات الاستعلامية الداخلية، وتنويع المجالات التي تشملها، والإكثار منها عن طريق تكوين اللجان الدائمة لوفود تقوم بمهام استطلاعية له أبلغ الأثر على العمل البرلماني، وفي علاقة البرلمان بالواقع السياسي وتحديات التنمية وعلاقته بالمجتمع المدني ومحيطه الاجتماعي والاقتصادي، وتأثير ذلك في علاقته الوظيفية مع الحكومة من ناحية التعاون والرقابة، وهو ما يضع هذه المجالس

<sup>1</sup> - لمزيد من المعلومات القيمة حول الموضوع انظر: - كمال بوربيعة، استخدام نواب المجلس الشعبي الوطني المكتبة أثناء النشاط التشريعي - دراسة تحليلية، مجلة علم المكتبات، العدد 01، المجلد 06، كلية العلوم الإنسانية، جامعة الجزائر 2 أبو القاسم سعد الله، ص 32.

<sup>2</sup> - Yves Guchet, Le droit parlementaire, op.cit, P 58.

<sup>3</sup> - محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، مرجع سابق، ص 14.

<sup>4</sup> - Abdelkader Habibi, op.cit, P 136.

المنتخبة أمام مسؤولياتها في تأديتها لمهامه الدستورية، ويرتقي بالعمل البرلماني إلى مستويات من الأداء لم تعهدها برلمانات هذه الدول من قبل.

### الفرع الثالث: محدودية رقابة اللجان الدائمة

تعتبر الرقابة التي يمارسها البرلمان على العمل الحكومي اختصاصا أصيلا في النظام البرلماني، ولقد كان في فترات زمنية معينة للجان الدائمة مساهمة في ذلك، وتوسع دورها لحد أنها صارت تهدد بقاء الحكومة أو وزراء منها بما امتلكته من سلطة ونفوذ، فقد كانت تمارس وصاية حقيقية على الأنشطة الوزارية التي تدخل في اختصاصاتها، وخاصة في دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة أين كان لها تأثير قوي في مراقبة الحكومة، بل حتى أن منظري الجمهورية الخامسة حملوها عدم الاستقرار الحكومي في تلك الفترة السابقة من التاريخ السياسي الفرنسي. لذا عمد المشرع الدستوري في الجمهورية الخامسة إلى الحد من قوة البرلمان في ما تعلق بالرقابة على الحكومة، والتخفيف من الوسائل الرقابية التي يملكها وتشديد إجراءاتها بحيث لا تهدد الحكومة، وذلك في إطار العقلنة البرلمانية، وامتد أثر هذا التيار الجديد إلى اللجان الدائمة أين قلص دورها الرقابي إلى حد إنهائه تماما في بعض الدساتير التي اعتمدت تقنيات النظام البرلماني، والتي تأثرت بخيارات المشرع الدستوري الفرنسي.

لقد تأثر المشرع المغربي بالمشرع الفرنسي في وضع القيود على البرلمان، وخاصة على لجان، ووصل في بعض الأحيان إلى حد حرمانها من ممارسة أية رقابة مباشرة على عمل الحكومة حتى في إطار الاختصاص التشريعي الممنوح لها، وهذا عن طريق عقلنة الإطار القانوني لرقابة اللجان الدائمة ووضع الحدود والقيود عليها (الفقرة الأولى)، وأيضا تدخل المجالس الدستورية في منع أي محاولة لتملص المجالس عن طريق أنظمتها الداخلية وتأويلها النصوص الدستورية بما يخدم الجانب الرقابي للجانها الدائمة، أي بممارسة العقلنة عن طريق الرقابة الدستورية (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: عقلنة الإطار القانوني لرقابة اللجان الدائمة

إن واقع الدور الرقابي للجان في دول المغرب العربي مطوق بقيود العقلنة البرلمانية، وهو الأمر الذي يعيقها عن المساهمة في الرقابة البرلمانية. فالنظام القانوني الذي تعمل في إطاره اللجان الدائمة لا يعترف لها صراحة بممارسة أي دور رقابي، وهذا النظام يحصر وسائل الرقابة على الحكومة في الوسائل التقليدية المعروفة والتي هي من اختصاص المجلس دون لجانه، فلا الدستور ولا القوانين العضوية أو الأساسية ولا الأنظمة الداخلية تُجيز للجان الدائمة ممارسة أي نوع من الرقابة الحقيقية على أعمال ونشاط الحكومة.



## أولاً: عقلنة رقابة اللجان الدائمة على مستوى الدستور

ينطلق اعتماد العمل باللجان الدائمة على ما تضمنته الدساتير المغاربية المتلاحقة والتي غالباً ما تشير إلى توليها مسألة دراسة وفحص المبادرات التشريعية وذلك بشكل فيه من العمومية، ودون الإشارة إلى قيامها لدور شبه رقابي كالإشراف البرلماني، وإمكانية متابعتها للنصوص التي قامت بدراستها بعد التصديق عليها وسريان مفعولها، فتقييد سلطة التنظيم الذاتي للجان البرلمانية الدائمة ليست واضحة جداً في الدستور، فيجب الاعتراف بأن هذا الأخير لم يأت في أي وقت ليحدد عددها الواجب تشكيله أو تكوينها أو دورها،<sup>1</sup> وهذه نتيجة يمكن التوصل إليها بدراسة جميع الدساتير التي عرفتھا الدول المغاربية.

الظاهر أن العمومية التي تناولت بها الدساتير اللجان الدائمة، في الأصل أنها تخدم البرلمان في توسيعه لاختصاصاتها، إلا أن ذلك سرعان ما يصطدم بعقلنة دور اللجان الدائمة في الرقابة، والذي يتجلى على الخصوص في عدم إشارة الدستور لحقها في ذلك، وعدم إعطائها ظاهرياً وحرفياً أي اختصاص رقابي، إذ يكفي بالإشارة فقط إلى دورها التشريعي.<sup>2</sup>

هذه الدساتير تذكر في أبواب خاصة وسائل الرقابة على سبيل الحصر، ومنها الوسائل الممنوحة للمجالس التشريعية في رقابتها لأعمال الحكومة، لكنها في المقابل لا تمنح أي امتياز للجان الدائمة في مراقبة الحكومة، وإن نصت على حقها في الاستماع لأعضاء الحكومة المرتبط بعملها التشريعي، أو قيامها بالبعثات الاستطلاعية التي تنسم بطابعها الاستعلامي وليس الرقابي، وإن كان يحمل في طياته مراقبة ضمنية للحكومة.

عموماً فإن اللجان الدائمة من خلال دراسة النصوص التشريعية وهي بصدد ممارستها لسلطاتها الضمنية في المراقبة، وإن سلمنا أنها تقوم بدور رقابي، فهي لا تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة التي حددتها الدساتير بدقة.<sup>3</sup>

فالدساتير المغاربية وإن حددت بدقة وسائل الرقابة على الحكومة التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة والتي لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة، وقامت بحصرها بحيث لا تقبل التأويل، في المقابل لم تعترف للجان الدائمة بأي دور رقابي، فهي بذلك تحد من مشاركتها في العملية الرقابية، وتحد من اختصاصها الرقابي الذي كانت تتمتع به سابقاً، على الرغم مما تتميز به من امتلاك المعلومات الوفيرة عن النشاط الحكومي بحكم احتكاكها الدائم به، وهذه المحدودية يمكن ملاحظتها أيضاً على صعيد القوانين المتعلقة بالمجالس النيابية وأنظمتها الداخلية.

<sup>1</sup> - Abdelkader Habibi, op.cit, P 157.

<sup>2</sup> - محمد معتصم، المرجع السابق، ص 14.

<sup>3</sup> - محمود امكينير، مرجع سابق، ص 90.

## ثانيا: عقلنة رقابة اللجان الدائمة على مستوى القوانين المتعلقة بالبرلمان

تستغل البرلمانات سكوت الدستور في مسائل معينة، أو غموض بعض القواعد الدستورية، لتقوم بتأويل ذلك السكوت أو تلك القواعد لتوسيع صلاحياتها وتضمينها في أنظمتها الداخلية، غير أن هذا الأمر متعذر على البرلمانات المغاربية نظرا لخضوع القوانين المتعلقة بها وأنظمتها الداخلية للرقابة الدستورية، وهو ما انعكس على احتوائها على أحكام تظهر محدودية رقابة اللجان الدائمة لأعمال الحكومة، فهي لا تشير إطلاقا إلى أي دور رقابي صريح تمارسه اللجان الدائمة على العمل الحكومي، ويكاد ينحصر تخصيص بعض الأحكام فيها لدور شبه رقابي للجان الدائمة.

فجلسات الاستماع التي تخصص لمساءلة أعضاء الحكومة رغم الإيجابيات الكثيرة لها، إلا أنها تنتم بالمحدودية من الناحية العملية، بحكم أن هذه الجلسات غالبا ما تتحول إلى محاضرات باتجاه واحد يسيطر عليها الوزير لامتلاكه جميع المعطيات وافتقار أعضاء اللجنة لها، ما يحد من فعالية هذه الوسيلة شبه الرقابية، ولا يتيح توظيفها بالشكل الذي يسمح بتنفيذ رقابة البرلمان في علاقته مع الحكومة.

كما يعتبر قيام اللجنة بالبعثات الاستعلامية والزيارات الميدانية من الأعمال شبه الرقابية المهمة للعمل البرلماني، وقد يمكنها من الحصول على معطيات وبيانات مخالفة لما تقدمه الحكومة تضمنه في تقريرها، ما يثير مسألة السماح للجنة بإثارة المسؤولية السياسية للوزير أو الحكومة بناء على ما توصلت إليه من نتائج وأدرجته في تقريرها؛ وهو ما يتعارض مع القوانين الناضجة للعمل البرلماني والأنظمة الداخلية، بل إن محاولة توظيف هذا التقرير في هذا السياق يعتبر غير قانوني، بحكم أن تحريك المسؤولية السياسية في البرلمانات المغاربية مقيد بوسائل محددة<sup>1</sup> وفي أوقات وظروف محددة دستوريا لا يجوز الاجتهاد خارجها.

كما يعتبر دراسة وفحص المبادرات التشريعية التي مصدرها الحكومة من طرف اللجنة الدائمة، من قبيل الرقابة الضمنية التي تمارس على الحكومة ومحاولة التأثير عليها في إعداد التشريعات الخاصة ببرامج معينة، إلا أن في حالة إحساس الحكومة بعمق التغييرات التي ستحدثها اللجنة على مشروع القانون الذي عرضته، فإن لها أن لا تدرجه في جدول الأعمال للمجلس أو أن تسحبه، بحسب أحكام القوانين المتعلقة بالبرلمان والأنظمة الداخلية للمجالس، وهو ما يظهر محدودية ممارسة هذا الاختصاص وتقييدها لهذا الدور شبه الرقابي على مبادرة التشريع الذي مصدره الحكومة.

<sup>1</sup> - لا يمكن تحريك المسؤولية السياسية للحكومة الجزائرية إلا من قبل المجلس الشعبي الوطني فقط، وبمناسبة تقديم الحكومة للبيان السنوي للسياسة العامة، ويتم تحريك مسؤوليتها عن طريق ملتصق الرقابة، أو بالتصويت بالثقة وفق إجراءات خاصة ومشددة. انظر المادتين 98، 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016. الحكومة التونسية أيضا مسؤولة أمام مجلس نواب الشعب، ويتم تحريك مسؤوليتها عن طريق التصويت على لائحة اللوم، أو التصويت بسحب الثقة من أحد أعضائها، أو التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، وذلك بإجراءات خاصة منها اشتراط التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس. انظر المواد 95-99 من الدستور التونسي لسنة 2014. في المغرب لمجلس النواب فقط تحريك المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق ملتصق الرقابة ووفق شروط وإجراءات خاصة حددتها المادة 105 من الدستور المغربي لسنة 2011، وللحكومة أن تطلب التصويت بالثقة ويؤدي سحب الثقة منها إلى استقالة جماعية للحكومة، وذلك وفق الشروط التي قررتها المادة 103 من الدستور.

كما أن تخويل لجنة المالية مراقبة تنفيذ قوانين المالية لا تنبثق عنها رقابة فعلية،<sup>1</sup> حيث أن تأخير تقديم الحكومة لمشاريع قوانين تسوية الميزانية للبرلمان لا يساعده ولجانه على تتبع تنفيذ قوانين المالية، وبالتالي فهي تبقى رقابة متأخرة ولا تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة في المجال المالي،<sup>2</sup> كما أن التصويت على هذه القوانين غالبا ما يتم بالأغلبية المطلقة، بحكم أن ما فيها صار من الماضي ولا جدوى من معارضة ما جاء فيها، وبالتالي تفقد البرلمانات وسيلة رقابية هامة على العمل الحكومي، وتفقد الغاية الأساسية من تقديم هذه القوانين ودراستها في اللجان المختصة.

لقد منحت القوانين المتعلقة بالبرلمان والأنظمة الداخلية للجان الدائمة من الوسائل ما يسمح لها بأداء دورها التشريعي، وتمكينها من الحصول على المعلومات بآليات أخرى تدور في فلك الإخبار والاستعلام ولا تتعداه لممارسة رقابة فعلية على أعمال الحكومة، فهذه الرقابة أسندت دستوريا إلى لجان مؤقتة مهمتها التحقيق والتقصي، تخضع لشروط مضبوطة في اقتراح إنشائها وتشكيلها وطريقة عملها.

إن القيود القانونية ليست وحدها التي تحد من سعي البرلمان لتوسيع الدور الرقابي للجان الدائمة، فغالبا ما يصطدم هذا المسعى بوسيلة أخرى للعقلنة البرلمانية والمتمثلة في إلزامية خضوع القوانين المتعلقة بالبرلمان للمراقبة الدستورية، وأيضا برقابة دستورية على أعمال اللجان الدائمة.

### **الفقرة الثانية: عقلنة رقابة اللجان الدائمة بواسطة المراقبة الدستورية**

الرقابة الدستورية عن طريق القضاء الدستوري جاءت لتعالج مسألة عدم دستورية القوانين، لكن توظيفها في سياق الحد من صلاحيات البرلمان جاء مع الجمهورية الفرنسية الخامسة كوسيلة لعقلنة البرلمان عن طريق المجلس الدستوري الفرنسي، حتى يتم تقييده بعدم السماح له بتجاوز النصوص الدستورية التي تمس من صلاحياته الأصلية أو تحد من تأثيرها، لذا فقد لعب القضاء الدستوري في دول المغربية وعلى فترات مختلفة دوره في عقلنة عمل اللجان الدائمة الرقابية، ويتضح ذلك من خلال إلزامية خضوع القوانين المتعلقة بالبرلمان لرقابة الدستورية، وكذلك من خلال فرض هذه الرقابة الدستورية على أعمال اللجان الدائمة.

### **أولا: خضوع القوانين المتعلقة بالبرلمان للمراقبة الدستورية**

البرلمان في دول المغرب العربي يضع القوانين العضوية المتعلقة به وبالعلاقتها مع الحكومة بمشاركة هذه الأخيرة، لكنه ينفرد لوحده في إعداد أنظمتها الداخلية واضعا في حسابه انسجامها مع الدستور، وتكيف أحكامها لتنظيم أجهزة البرلمان مع العمل البرلماني وحسن سير أعماله، لكنه في

<sup>1</sup> - بالرجوع لأحكام القانون العضوي الناظم لغرفتي البرلمان وعلاقتهما، لا نجد أحكاما تتعلق بتنظيم عملية تقديم قانون تصفية الميزانية، والمناقشة والنتائج المترتبة عن الموافقة والتحفظات وحتى الرفض، ما يعني بأن النية لم تتوفر بعد لمنح البرلمان صلاحية الرقابة المالية الفعلية لأوجه صرف أموال الدولة.

انظر: - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، مرجع سابق، ص 190.

<sup>2</sup> - محمود امكينير، المرجع السابق، ص 91.

المقابل ملزم وفق مقتضيات الدستور عرض النسخة الأولية التي صادق عليها على المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية، حسب الحالة، قصد التثبت من دستوريته، وقبول كل الأحكام الصادرة عن القضاء الدستوري بخصوصها، وتضمينها في هذه الأنظمة الداخلية، وذلك قبل الشروع في تطبيقها.

إن كل المقتضيات الدستورية والتنظيمية في هذه الدول تشير إلى إلزامية خضوع النظام الداخلي للمطابقة الدستورية، وهدفها الحد من أي جنوح للبرلمانيين من الاندفاع بقوة للإفلات من العقلة البرلمانية المفروضة عليه والتخفيف من وطأتها، ويحول أيضا دون تعزيز اللجان البرلمانية لدورها الرقابي على أعمال الحكومة وهو ما يجعلها تخضع لرقابة دستورية.<sup>1</sup>

فقد أسند المشرع التونسي المراقبة الدستورية للنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب للمحكمة الدستورية، وفق أحكام المادة 120 البند الخامس من دستور 2014.

أما المؤسس الدستوري المغربي في المادة 69 من دستور 2011 فقد نص أنه " يضع كل من المجلسين نظمه الداخلي ويقره بالتصويت، إلا أنه لا يجوز العمل به إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقته لأحكام الدستور." وكذلك الفقرة الثانية من المادة 132 على أن " تُحال على المحكمة الدستورية القوانين التنظيمية، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين قبل الشروع في تطبيقها لتتبع في مطابقتها للدستور." وكذلك ما تضمنه القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية المغربية وخاصة في المادة 23 منه، يصب في عقلة الإطار الذي يعمل فيه البرلمان. ويتجلى تشدد المحكمة الدستورية المغربية بخصوص ذلك، في مطابقتها للنظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، بتقديم ملاحظاتها حول مسألة شكلية لا تمس جوهر العمل البرلماني، تتعلق (بوضع مكتب المجلس تقارير بمثابة قواعد استرشادية تعمم على مقرري اللجان).<sup>2</sup> حيث قالت: "أن هذا البند ليس فيه ما يخالف الدستور، شرط أن تقتصر على تقديم قواعد استرشادية لتوحيد وتحسين طريقة تحرير تقارير اللجان، وألا تتضمن مقتضيات جديدة تتعلق بعمل اللجان، يمكن أن تشكل من حيث إجراءاتها أو موضوعها جزء من النظام الداخلي الذي يخضع لمراقبة المحكمة الدستورية قبل الشروع في تطبيقه."

أما في الجزائر فتشترط المادة 186 فقرة 03 من التعديل الدستوري 2016، أن النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان يُعرضان على المجلس الدستوري الذي يفصل في مطابقتها للدستور.

ووفق نفس مقتضيات الرقابة الدستورية المشددة على البرلمان الجزائري، جاء في مشروع القانون الأساسي لعضو البرلمان سنة 2000 في المادة 07 منه أن " النائب أو عضو مجلس الأمة

<sup>1</sup> - محمد معتصم، المرجع السابق، ص 14.

- محمود امكيتير، المرجع السابق، ص 92، 93.

<sup>2</sup> - انظر: قرار المحكمة المغربية الدستورية رقم 17-37، المؤرخ في 11 سبتمبر 2017، مرجع سابق.

يمارس الرقابة الشعبية على عمل الحكومة ومدى تنفيذ برنامجها وعلى مختلف الهيئات العمومية"، وكان رأي المجلس الدستوري أن توسيع نطاق الرقابة ليشمل الهيئات العمومية مخالف لأحكام المادة 99 من الدستور المعدل في 1996،<sup>1</sup> والتي يقابلها في نفس أحكامها المادة 113 من التعديل الدستوري 2016.

وتضمنت المادة 13 من نفس مشروع القانون الأساسي حكماً "يلزم السلطات الولائية والبلدية بأن تضع تحت تصرف عضو البرلمان المعلومات والوثائق التي يحتاجها"، وجاء اعتراض المجلس الدستوري والذي سبب رأيه بأن "المشرع لم يحدد الأساس الدستوري الذي اعتمد عليه، وبالتالي فإنه قد تجاوز صلاحياته الدستورية"،<sup>2</sup> وحكم بعدم دستورية هذه المادة.

يتجلى تشدد الرقابة الدستورية في الجزائر على القوانين المنظمة لأعمال البرلمان في كثير من الأوجه نذكر منها، أن النظام الداخلي الحالي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، لم يتضمن حق المجلس إنشاء لجان خاصة، وهذه نتيجة لرأي المجلس الدستوري حين مراقبته لمطابقته للدستور في أن "إنشاء هذا النوع من اللجان مخالف للدستور".<sup>3</sup> وحكم بأن المادة 49 من النظام الداخلي التي تسمح للمجلس بإنشاء لجان خاصة غير مطابقة للدستور؛ في حين أن النظام الداخلي السابق لسنة 1997 تضمن حق المجلس الشعبي الوطني في إنشاء اللجان الخاصة في المادة 59 منه، وعند مطابقة المادة طرف المجلس الدستوري حين إجراء المطابقة الدستورية للنظام الداخلي السابق لم يشير إطلاقاً لمخالفتها للدستور، وذلك في رأيه رقم 03 ر.ن.د/م د/97 المؤرخ في 31 جويلية 1997.

كما لم يتضمن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 الإشارة إلى حقه في تشكيل لجان مؤقتة، وقد كانت هناك محاولات لمجلس الأمة في ذلك غير أنه اصطدم برفض المجلس الدستوري،<sup>4</sup> وبالرجوع

<sup>1</sup> - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 12/ر.ق/م د/01 مؤرخ في 13 جانفي 2001، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان، المصادق عليه من قبل مجلس الأمة في 25 ديسمبر سنة 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخة في 04 فيفري 2001.

حددت المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 1996 المجالات التي يراقب فيها البرلمان يفرقت أعمال الحكومة بدقة في المواد 80، 84، 133 و134 من الدستور، وما يستقل به المجلس الشعبي الوطني من رقابة على أعمالها في المواد 135 إلى 137 من الدستور.

- انظر: عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، بدون سنة نشر، ص 180.

<sup>2</sup> - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 12/ر.ق/م د/01.

- انظر: عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص ص 181، 182.

<sup>3</sup> - "إن المجلس الشعبي الوطني حين أضاف حالة أخرى يمكنه فيها إنشاء لجان خاصة غير تلك المنصوص عليها صراحة في المادتين 117 و161 من الدستور يكون قد خالف أحكام الدستور".

أنظر : - رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د/م د/2000 مؤرخ في 13 ماي سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000.

<sup>4</sup> - رأي المجلس الدستوري رقم 09/ر.ن.د/م د/99 المؤرخ في 22 نوفمبر 1999 يتعلق بمراقبة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

= في ذلك يقول الدكتور لزهاري بوزيد عضو مجلس الأمة السابق: (كانت هناك محاولة من مجلس الأمة لإدخال الحق في إنشاء اللجان المؤقتة، وقد شاركت شخصياً إلى جانب الدكتور عمار عوابدي رئيس اللجنة القانونية آنذاك، وبموافقة من رئيس المجلس آنذاك السيد بشير بومعزة في هذا الاقتراح، والحقيقة أن المحاولة في تلك الفترة استغلت صمت الدستور عن الموضوع، وخصوصاً أعطت تفسيراً واسعاً للمادة 10 من القانون العضوي الناظم للعلاقة (القانون 99-02). لكن المجلس الدستوري رفض السير في هذا الاتجاه، وبنى موقفه على النحو الآتي (اعتبار أن المؤسس الدستوري قد أمر، بمقتضى المادتين 117 و161 من الدستور، أنه من اختصاص كل غرفة من البرلمان تشكيل لجان دائمة ولجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، دون سواها) واعتباراً بالنتيجة، أن المجلس الأمة، حين استند إلى المادة 10 من القانون العضوي المذكور أعلاه لإنشاء اللجان المؤقتة، فإنه بذلك قد خالف أحكام المادة 161 من الدستور. "والحقيقة أن هذا الرأي كان متشدداً، حيث أغلق الباب أمام منفذ، قد يحتاجه المجلس والبرلمان بغرفتيه، للتعامل مع بعض القضايا التي تكون من الأهمية بمكان، بحيث لا تستطيع لجنة واحدة التعامل معه). انظر: - لزهاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 74.

إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 نجده يقر للمجلس الحق في إنشاء هذا النوع من اللجان المؤقتة "يمكن مجلس الأمة أن ينشئ لجاناً مؤقتة في المسائل ذات المصلحة العامة عند الضرورة بناء على لائحة يصادق عليها المجلس وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامه الداخلي".<sup>1</sup>

وعليه فيحق لنا التساؤل عن طبيعة آراء المجلس الدستوري أثناء معالجته لمطابقة الدستورية للنظام الداخلي لمجلس الأمة، وكيف أنه سمح له في نظامه الداخلي الأول لسنة 1998 بإنشاء اللجان المؤقتة دون أن يعترض على ذلك بل أكد مطابقتها للدستور،<sup>2</sup> ثم نلاحظ اعتراضه المطلق على تشكيلها في النظام الداخلي الحالي المعدل والمتمم الصادر سنة 1999، واعتبار ذلك مخالفاً لأحكام الدستور.

تجب الإشارة أن الفرق يكمن في صدور القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، قبل صدور النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والذي ارتكز عليه المجلس الدستوري في رأيه لإبطال حق المجلسين في اللجوء لإنشاء لجان مؤقتة أو خاصة، وهل ظهور القانون العضوي هو الذي يحدد الفارق في مدى مطابقة النظام الداخلي لكل مجلس للدستور؟ أم هي مطابقة للأنظمة الداخلية مع القانون العضوي، مع العلم أنها كلها تخضع للمطابقة الدستورية، وأن الدستور قد وزع الاختصاصات بينهما؟

غير أن الثابت أنه قد تدفع ظروف معينة في دراسة قضايا خاصة داخل البرلمان إلى معالجتها في لجان مؤقتة تنشأ لهذا الغرض، والمثال الحي، هو لجوء مجلس الأمة إلى لجنة خاصة للتعامل مع قانون الانتخابات في بداية سنة 2004، بحيث أن الموضوع طرح مباشرة بعد التجديد الجزئي لمجلس الأمة، مما أدى إلى الكثير من اللجان فقدت كل مكتبها وأحياناً أغلبية أعضائها، بالإضافة إلى أن موعد تجديد هياكل المجلس لم يحن بعد، فكان الحل هو اللجنة المؤقتة، وهو إخراج ذكي للتعامل مع موضوع كان يشغل بال كل المجتمع، خاصة والبلاد كانت على موعد انتخابات رئاسية في 08 أبريل 2004.<sup>3</sup>

لم يحاول مجلس الأمة في نظامه الداخلي لمجلس الأمة الحالي لسنة 2017 تضمين حق تشكيل لجان مؤقتة أو خاصة، ولا توسيع المجال شبه الرقابي للجان الدائمة، ولعل ذلك يرجع إلى تخوفه من سلطة المجلس الدستوري التي أبان عنها في مرات سابقة، لذا ساير تقريباً ما جاء في نظامه الداخلي السابق، مع تكييفه مع المتطلبات التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2016، من منح بعض الامتيازات للمعارضة، وعلاقة المجلس بالمؤسسات الاستشارية المحدثّة، وعلاقته بالمجلس الدستوري.

<sup>1</sup> - المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 08، المؤرخة في 18 فيفري 1998.  
<sup>2</sup> - رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د.م.د. 98/د.م.د. المؤرخ في 10 فيفري 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 08، المؤرخة في 18 فيفري 1998.  
<sup>3</sup> - لزهاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 75.

في المقابل اكتفى النظام الداخلي لمجلس الأمة الحالي في المجال التشريعي بالسماح لأعضاء المجلس تقديم التعديلات في المسائل المنصوص عليها 137 من الدستور دون سواها، وبذلك تنازل المجلس عن مطلب شرعي سابق بمنحه حرية التعديل على مشاريع القوانين واقتراحات القوانين والنصوص المحالة عليه من الغرفة الأولى، ولم يتضمن النظام الداخلي المصادق عليه في جويلية 2017 أية محاولة في هذا الصدد،<sup>1</sup> رغم أن المتأمل في المادتين 136 و137 من الدستور تكلمتا عن المبادرة باقتراح القوانين، ولم تشير إطلاقا إلى اقتراحات التعديل على النصوص، كما لم يتضمن الدستور على أي منع لمجلس الأمة، بل المتأمل لنص المادة 112 من الدستور يجدها تدعم حقه في التعديل.

عدم مبادرة مجلس الأمة بافتكاك بعض الوسائل والتقنيات التي تعينه في مجالات التشريع والرقابة والتعاون مع الحكومة رغم وجود هامش المناورة، وذلك بالاعتماد على نصوص الدستور وما تحمله من "سلطة ضمنية" ممنوحة له خاصة في المادة 112 منه، أكد تخوف مجلس الأمة من سلطة المجلس الدستوري، وهو ما نرى أنه يضعف من دوره وأدائه، ويعيق ارتقاء هذا المجلس الموقر إلى مستوى أمثاله في البرلمانات المقارنة كمجلس الشيوخ الأمريكي ومجلس الشيوخ الفرنسي.

#### ثانيا: رقابة دستورية على أعمال اللجان الدائمة

اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي منذ سنة 1959 بأنه على اللجان الدائمة الامتناع عن ممارسة أية رقابة برلمانية، وأن دورها هو مجرد دور إعلامي للمجلس،<sup>2</sup> وعلى خطى تشدد المجلس الدستوري الفرنسي سار القضاء الدستوري والمشرع المغربي في رسم حدود لأعمال اللجان الدائمة وتقييد مساهمتها في تفعيل الدور الرقابي للبرلمان، والحفاظ على دور متقدم للحكومة في علاقتها مع البرلمان.

يتجلى تشدد المجلس الدستوري الجزائري في رقابة ممارسة اللجان الدائمة لأعمالها التي منحها الدستور، عند مطابقته للنظام الداخلي لمجلس الأمة 2017، باعتراضه حتى على استعمال المشرع في المادة 52 منه (يقابلها حاليا المادة 50) مصطلح "إيفاد" بدل مصطلح "تشكيل"، وذلك في إجراء تقديم اللجنة الدائمة طلب "إيفاد" بعثة استعلامية مؤقتة لمكتب المجلس؛ مستندا في رأيه أن "مصطلح إيفاد لم يعبر بأمانة عن مصطلح "تشكيل" المكرس دستوريا، وبذلك يكون قد أضفى معنى مغايرا لما ورد في المادة 134 فقرة 02 من الدستور، الأمر الذي يعتبر سهوا يتعين تداركه".

كما اعترض المجلس الدستوري على إحالة المادة 52 في فقرتها 04 لمكتب المجلس تحديد كفاءات تطبيق الفقرات السابقة، والمتعلقة بتشكيل بعثة الاستعلام المؤقتة باعتبارها مخالفة للمادة 134

<sup>1</sup> - انظر النظام الداخلي الذي أعده وصادق عليه مجلس الأمة في جلسته العلنية بتاريخ 20 جوان 2017. وانظر أيضا : رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.د.ن/ المؤرخ في 25 جويلية 2017، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 49، المؤرخة في 22 أوت 2017.

<sup>2</sup> - Patrick Loquet, op.cit, P 175.

فقرة 03 من الدستور، التي أحالت صراحة للنظام الداخلي لكل غرفة الأحكام التي تخضع لها البعثة الإعلامية وليس لمكاتبها.<sup>1</sup>

المجلس الدستوري المغربي في قراره الصادر بموجب إحالة القانون الداخلي لمجلس النواب لسنة 1995 اعتبر أن " السماح بصورة استثنائية للجان البرلمانية بعقد جلسات علنية غير مطابق للمادة 41 من الدستور، التي تنص في فقرتها الأولى على علنية جلسات المجلس وحده دون اجتماعات لجانته." وبذلك يكون المجلس الدستوري قد أكد على السرية المطلقة لأعمال اللجان الدائمة؛<sup>2</sup> كما أنه رفض المقترحات التي تضمنها نفس النظام الداخلي والمتعلقة بدراسة قانون المالية وقانون تصفية الميزانية، بتمكين اللجان الدائمة المختصة من الاطلاع على المستندات والإرشادات المتعلقة بتنفيذ القوانين المالية، وحسابات المؤسسات العمومية والشركات التي للدولة فيها أسهم، مخالف لأحكام القانون التنظيمي للمالية،<sup>3</sup> ومن الملاحظ أن مضمون هذا المادة ظل مثار رقابة شديدة منذ عهد الغرفة الدستورية التي قضت بعدم دستوريته لأكثر من مرة في القانونين الداخليين لعامي 1977 و1985 وهو ما يعني أن الغرفة الدستورية والمجلس الدستوري كانا صارمين في منع رقابة تنفيذ القانون المالي من قبل لجان مجلس النواب، وتقييد أعمال اللجنة المختصة في تنفيذ هذه الرقابة.

لقد كان للمجلس الدستوري المغربي حساسية من ناحية تولي اللجان الدائمة لأي دور رقابي، وتقييد عملها بل يعتمد إثارة ذلك من تلقاء نفسه، وهو ما لا حظناه في قراره رقم 829/12 بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2012 مع دستور المغرب لسنة 2011 عند تناوله للمادة 40 من النظام. فقد جاء في قراره أن "ما تضمنته هذه المادة من مقترحات تتعلق بالمهام الاستطلاعية المؤقتة التي تكلف بها اللجان بعض أعضائها ليس فيها ما يخالف الدستور، شريطة أن تقتصر مهام هؤلاء الأعضاء على القيام بأعمال استطلاعية محضة وأن لا تتحول واقعيًا إلى مهام التقصي، التي عهد بها الدستور وفق شروط مسطرية وجوهرية محددة في فصله 67 إلى لجان نيابية لتقصي الحقائق".<sup>4</sup>

وقد اعتمد المجلس الدستوري على مسألة جوهرية مرتبطة باختلاف المنهجية المتبعة بين الوسيطتين، فالاستطلاع يكتفي باستظهار الحقائق بالاعتماد على خطة عمل، قد توفق بين الاجتماع والاستماع والمطالبة بالوثائق والزيارة التفقدية، غير أن التقصي يعتمد على التتقيب في المعلومات

<sup>1</sup> - رغم أن المجلس الدستوري في رأيه المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 للدستور، شدد على النظام الداخلي وألزمه في استعمال المصطلحات، فإنه في نفس الرأي بخصوص مصطلح "بعثة استعلام مؤقتة" المكرس دستوريا بنص المادة 134 من الدستور المعدل، وقع في خطأ باستعماله مصطلحات أخرى للدلالة عليها وهي: "بعثة استعلامية مؤقتة"، "البعثات الاستعلامية المؤقتة"، "البعثة الإعلامية". انظر في ذلك: - رأي المجلس الدستوري رقم 02/د.ن. في المؤرخ في 25 جويلية 2017، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، المرجع نفسه.

<sup>2</sup> - محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، المرجع السابق، ص 20.  
<sup>3</sup> - تقضي أحكام القانون التنظيمي للمالية أن "قانون المالية يرفق فقط بتقرير يتضمن الخطوط الكبرى للتوازن المالي والتغييرات المدخلة فيما يرجع للمداخل والنقائص بالوثائق المتعلقة بنقائص الميزانية العامة وعمليات الميزانية الملحقه والحسابات الخصوصية، وأن مشروع قانون تصفية الميزانية يرفق بتقرير المجلس الأعلى للحسابات وتوجه لمجلس النواب ملحقات تفسيرية بشأنها إن دعت الحاجة إليهما".

<sup>4</sup> - قرار المجلس الدستوري المغربي رقم 829/12 م د، بتاريخ 04 فيفري 2012 بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب مع الدستور.



وتعميق البحث في الوقائع وعمليات التسيير ولمدة أطول، وقد يكون الاستطلاع جزء من عمل لجنة تفصي الحقائق، وهو في مرحلة وسط بين هذه الأخيرة وتقنية الاستماع.<sup>1</sup>

وحتى المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس النواب الذي صادق عليه المجلس في سنة 2013 التي نصت على أن للجان الدائمة تخصيص اجتماعات لتقييم السياسات العمومية للقطاعات التي تدخل ضمن اختصاصاتها، أقر المجلس الدستوري المغربي بعدم دستوريته رغم عدم وجود نص دستوري صريح بالمنع، بحجة أن "مناقشة السياسات العمومية تتم من قبل مجلسي البرلمان في جلسات عمومية تعقد في نفس الفترة وليس في نطاق اللجان البرلمانية الدائمة." وهو تبرير لم يراع لا روح الدستور ولا التجارب الدستورية المقارنة، وعموما فأقصى ما يمكن فعله من طرف اللجان هو ممارسة الدور الاستطلاعي المؤقت،<sup>2</sup> وفي حدود رسمها المشرع الدستوري والقضاء الدستوري بدقة.

غالبية البرلمانات الحديثة إضافة إلى اختصاصاتها التشريعية التقليدية، فإن لديها أدوات تحكم ملائمة للرقابة، لتمكنها من نقد وتصويب عمل الحكومة والإدارات التابعة لها، ما يتيح لها بإعادة اكتشاف مهمتها الأساسية، بأنها مساحة للمناقشات، والتزود بالمعلومات والمساءلة، وتقييم السياسات العامة، والقيام بالتحقيق البرلماني.<sup>3</sup>

بالحديث عن رقابة المجلس الدستوري على عمل اللجان الدائمة نهي الفصل الثاني والباب الأول، والموسوم بالدور المحوري للجان البرلمانية الدائمة في العمل التشريعي وتأثيره على الأداء البرلماني.

<sup>1</sup> - أحمد حضارني، الرقابة البرلمانية للعمل الحكومي وفقا للدستور الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مارس/جوان 2013، الرباط، ص 21.

<sup>2</sup> - طه لحميداني، البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية، مرجع سابق، ص ص 127، 128.

<sup>3</sup> - Najib Ba Mohamed, Le Parlement dans La Constitution de 2011, La Nouvelle Constitution du Royaume du Maroc, Etudes Sélectionnées, Revue Marocaine d'Administration Local et Développement, N° 82, Rabat, P111.

## خلاصة الفصل الثاني:

يعتبر عمل اللجان أثناء دراسة وفحص النصوص المحالة عليها هو لب العملية التشريعية، وأثبتت الممارسة البرلمانية في دول المغرب العربي أن الأعمال التحضيرية الحقيقية لمناقشات البرلمانين وآرائهم في مشروعات واقتراحات القوانين، هي مناقشة اللجان في اجتماعاتها، وليست في مناقشات النواب في الجلسات العامة للمجلس، فداخل اللجان تنسم المناقشات بنوع من الحرية الكاملة في التعبير وعدم تحديد لزمان التدخلات، وبالتالي دون تحديد لعدد الجلسات التي تخصص للمناقشات.

المشرعون في دول المغرب العربي وإن كان لم يسمحوا للجان الدائمة بحق تقديم اقتراحات قوانين، لكنهم في المقابل سمحوا لها بفرض نوع من السلطة على المبادرات التي تختص بدراسة، فاللجان الدائمة في البرلمان التونسي تميزت عن مثيلاتها في الجزائر والمغرب بمنحها سلطة قبول أو رفض أي مشروع قانون أو اقتراح قانون محال عليها، وتعد في ذلك تقريراً يعرض على الجلسة العامة والتي لها الفصل النهائي في المسألة، أما في المغرب والجزائر فليس للجنة ولا لمكتب المجلس أي سلطة لرفض مشاريع القوانين، بينما لمكتب المجلس رفض اقتراحات القوانين فقط، والتي لا تتوفر على الشروط الشكلية المقررة قانوناً، وفي سياق التعديلات على النصوص فالمشرع الجزائري وحده من سمح للجنة الدائمة بتقديم اقتراحات التعديل وسلطة على قبول اقتراحات أعضاء المجلس أو رفضها بعد إقناعهم بوجهة نظرها، وهي خطوة مهمة وإيجابية لها تأثيرها على العمل التشريعي البرلماني.

عمل اللجنة الدائمة في المجالس التشريعية المغربية له تأثير البالغ على مناقشات الجلسات العامة وعلى قناعات النواب كبير، ويتجلى أنه في أغلب الأحيان توافق الجلسات على ما جاء في تقارير اللجنة.

إن الامتياز الممنوح للجان الدائمة في المغرب في عطلة البرلمان يجعلها المسؤول الأول عن الوظيفة التشريعية، هذا الامتياز يعتبر تفويضاً حقيقياً مؤقتاً للسلطة التشريعية لصالح الحكومة واللجان، حيث تتمتع هذه الأخيرة بسلطة قرار حقيقية، بينما اللجنة الدائمة في البرلمان الجزائري والبرلمان التونسي ليس لها أي سلطة على "الأمر الرئاسي" أو "مرسوم القانون" الصادر عن رئيس الجمهورية، أو رئيس الحكومة على التوالي، واللجان الدائمة في مجلس النواب المغربي لها أيضاً دور مميز في تحضير الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسة العامة، فتقوم بإعداد تقارير متعلقة بالآراء والدراسات التي يطلبها المجلس من المؤسسات الدستورية الأخرى والمؤسسات الاستشارية ومؤسسات الحكامة، وتعرض هذه التقارير على الجلسة العامة لمناقشة السياسة العمومية التي تنتهجها، بينما هذا الأمر يشهد محدودية كبيرة على مستوى البرلمان الجزائري والتونسي، فليس للجانبين الدائمة دور يذكر في المناقشة السنوية للسياسة العامة، وهذا ما يدفع إلى وجوب مراجعة هذه المسألة بنصوص واضحة وإشراك اللجان الدائمة في تقييم السياسة العامة القطاعية التابعة لكل لجنة، والتفكير في استحداث لجنة مختصة بتقييم

السياسات العمومية على مستوى كل مجلس وتزويدها بالوسائل والآليات التي تسمح لها بأداء مهامها، لما لها من فائدة كبيرة على العمل البرلماني من ناحية التشريع والرقابة والتعاون مع الحكومة.

اللجان الدائمة في المجالس النيابية المغربية لم تكتف بدور تشريعي صرف، بل امتد دورها ليشمل الجانب الاستعلامي وقيامها بدور شبه رقابي حين عقدها لجلسات الاستماع الخاصة، واعتماد آلية البعثات الاستعلامية والاستطلاعية وما يرافقها من زيارات ميدانية، لكنها أظهرت اختلافا من ناحية الإجراءات، وكذلك من ناحية آجال القيام بالأشغال وتقديم التقارير، وأيضا من ناحية مآل التقارير واستفادة البرلمان منها، وهو ما كان له انعكاس مباشر على الدور الاستطلاعي للجان الدائمة وأثره على الأداء البرلماني تشريعا وتعاونيا ورقابة. لم يقتصر عمل البرلمان عن طريق لجانه الدائمة على العمل التشريعي وما يرافقه من دور شبه رقابي، بل امتد نشاطه بواسطتها خارج هذا الإطار باعتباره يمثل الأمة ويتحسس قضاياها ومشاكلها، فانخرط في النشاط الفكري، ودعم تمثيل الدولة بالنشاط الدبلوماسي، مما ساهم في دعم النشاط الرئيسي للعمل البرلماني، على صعيد إبراز دور البرلمان، وتعميق علاقاته بالمجتمع المدني والفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين.

لكن العمل الذي تقوم به اللجان الدائمة في تفعيل وتطوير العمل البرلماني لمجالسها النيابية، يتسم بالمحدودية التي مرجعها للنصوص القانونية المؤطرة لعمل ونشاط اللجان، وللرقابة الدستورية المفرطة من القضاء الدستوري وأيضا للواقع السياسي وتركيبية المجالس النيابية.

بنهاية هذه الخلاصة يكون الباب الأول عن اللجان الدائمة وتأثيرها على فعالية البرلمان قد اكتمل، ليكون الحديث في الباب الثاني حول دور لجان التحقيق في تفعيل الأداء البرلماني في الدول المغربية.

## الباب الثاني

### لجان التحقيق البرلمانية وسيلة لتفعيل الأداء الرقابي للبرلمان

تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية، تنظم العلاقة بين الحكومة والبرلمان وترتب على أساس التعاون والتوازن بينهما وفقاً لمفهوم مرّن لمبدأ الفصل بين السلطات.<sup>1</sup> تعاون منطلقه أن البرلمان يمثل إرادة الشعب، مصدر كل السلطات مما يبرر أن تتعقد له الاختصاصات التشريعية والمالية، والحكومة بدورها صانعة السياسة العامة للدولة والمنوط بها تنفيذها، وهذا في ذاته يمثل مسوغاً لأن تشاركه تأدية تلك الاختصاصات، أكان ذلك في المجال التشريعي أم المجال المالي، وتوازن حاصله أن السلطة توقف السلطة وتحد من طموحها، ومبتغاه التوقي من طغيان السلطة إذا تركزت، أو استبدادها إذا أطلقت.<sup>2</sup>

فأغلب الدساتير تولي عناية فائقة لمسألة ضبط وتنظيم العلاقات القائمة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية، حيث تعتمد إلى تحديدها بكيفية تتوخى تفادي أي فراغ أو ثغرات، يمكن أن تمثل مصدراً لأزمات سياسية ودستورية غير محمودة العواقب، ولم تشذ الدساتير المغاربية المتعاقبة عن هذه القاعدة، بل إن هذا الهاجس كان حاضراً بقوة في أغلب الوثائق الدستورية... من هنا كان لابد من الاعتراف لكل سلطة بوسائل تمكنها من أن تمنع الأخرى من الاستبداد أو الطغيان.

فالرقابة البرلمانية تتميز عن باقي أنواع الرقابة الأخرى بأنها رقابة حتمية يمارسها البرلمان ولا تحتاج إلى النص عليها، والحجج في فرضها والاعتراف بها نابع من اعتبارات المنطق وطبيعة الأشياء ويفرضها القانون الطبيعي، ومن بعد صارت هذه الرقابة دستورية وقانونية، وهي رقابة واسعة المدى، وقوية ومتنوعة الأثر، وهي متعددة الوسائل، وتشمل رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، فهي رقابة وقائية علاجية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - مبدأ الفصل بين السلطات يقصد به توزيع السلطات، الصلاحيات والاختصاصات بين مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية بشكل مناسب ومتناسق لتحقيق طموحات ومطالب الشعب المختلفة. انظر:- علاوة العايب، العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة، مرجع سابق، ص 20.

على الرغم من انقضاء عدة قرون على ظهور مبدأ الفصل بين السلطات، وما نشأ عنه من توزيع السلطة بمظاهرها المختلفة فيما بين العديد من الهيئات الحاكمة في الدولة، وفي إطار من الالتزام بتطبيق مبدأ الرقابة التبادلية بينها حماية وصيانة للحقوق والحرّيات، إلا أن هذا المبدأ لا يزال حتى يومنا هذا يحظى بالأهمية القصوى بسبب ارتباطه الوثيق، الذي لا يقبل الانفصام بحقوق وحرّيات الإنسان التي تعرضت ولا تزال لألوان من صور الانتهاك لها والاعتداء عليها.

انظر:- سعد ممدوح نايف الشمري، الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة بين مصر والكويت، مرجع سابق، ص 09.

<sup>2</sup> - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2012، ص 05.

<sup>3</sup> - محمد شهاب محمد أمين، دور الرقابة البرلمانية في تقويم عمل السلطة التنفيذية -دراسة تحليلية مقارنة على ضوء الدساتير العراقية-، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، غير منشورة، سنة 2016، ص ص 13-16.

فالبرلمان عبر مراقبته للعمل الحكومي لا يهدف فقط مراعاة فعالية السياسة الحكومية، بل أيضا مدى ملاءمتها لتطلعات المواطنين ومدى احترامها لحقوقهم وحرياتهم،<sup>1</sup> وبذلك انتقل البرلمان من رقابة المشروعات والأداء إلى رقابة الملاءمة التي تفرض قرارا سياسيا في زمن محدد، فالمراقبة عملية متطورة وغير جامدة، تمكن البرلمان فعليا من اتخاذ القرار الصائب.<sup>2</sup>

لا جدال أن رقابة البرلمان على أعمال الحكومة هي فكرة تبنتها الدساتير المقارنة سواء كانت عرفية كما هو الحال بالنسبة للمملكة المتحدة، أو دساتير مكتوبة كما هو الحال في فرنسا،<sup>3</sup> ففي النظام البرلماني أو الأنظمة التي أخذت ببعض تقنياته تجد الرقابة البرلمانية أساسها ومستقرها وأوسع تطبيقاتها، فهي بذلك تعتبر أهم معيار يميز هذا النظام عن غيره من الأنظمة، وتعرف حسب الفقيه "هوريو" بأنها "دراسة الأعمال التي تقوم بها الحكومة أو دراسة السياسات التي تقوم بها، دراسة لاحقة، مع حق البرلمان في أن يصدر أحكاما قيمية من شأنها أن تؤدي إلى عقاب." فهي الوظيفة البرلمانية الثانية التي تنصب على العمل الحكومي.<sup>4</sup>

وعلى هذا الأساس فإن الرقابة البرلمانية في التقليد البرلماني الغربي كانت لها صبغة الجزاء، الذي كانت قوته تظهر في إمكانية إنهاء ولاية الحكومة إذا ثبتت مسؤوليتها، وهذا ما ساهم فيما كان يطلق عليه بعدم التوازن الحكومي الذي عرفته الجمهوريتين الثالثة والرابعة على المستوى الفرنسي، والذي كانت فيه الرقابة البرلمانية بجميع أنواعها وقوتها على مستوى التأثير على العمل الحكومي.<sup>5</sup>

إن البرلمانات في عصورها الذهبية كانت تملك آليات المراقبة السياسية التي يكون لها جزاء وأثر إيجابي أو سلبي على العمل الحكومي خاصة قبل العقلة البرلمانية، إلى أن جاءت هذه الأخير بميكانيزمات وآليات فاعلة من أجل إنهاء وضعية عدم التوازن الحكومي التي كانت تسببها الرقابة البرلمانية السياسية، وعلى هذا الأساس تقوّت على حسابها آليات المراقبة التي لا يكون لها جزاء أو أثر من شأنه أن يحرك مسؤولية الحكومة، وهي آليات المراقبة بالإخبار والتي تتميز بأنها آلية لإخبار البرلمانيين دون أن تتجاوز ذلك إلى مراقبة فعلية للعمل الحكومي، ولا يكون لها أي جزاء أو أثر

<sup>1</sup> - Bernard Chantebout, Gilles Boiteut, Le contrôle Parlementaire, op.cit, 1998, PP 02, 03.

للمزيد انظر: - عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، المرجع السابق، ص ص 52، 53.  
<sup>2</sup> - المنتصر السويني، البرلمان المغربي والرقابة على المال العام، مجلة وجهة نظر، عدد مزدوج 26/25، صيف 2005، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، ص 46.

<sup>3</sup> - عبد العزيز محمد المطيري، الوسائل الدستورية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - في النظام الدستوري الكويتي والمقارن، رسالة دكتوراه، قسم الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، سنة 2014، ص 01.

<sup>4</sup> - Jean Laporte : (Il s'agit de l'autre grande fonction de parlement celle par laquelle en régime parlementaire, le pouvoir législatif peut faire pression sur le pouvoir exécutif en surveillant son action, en critiquant celle-ci, voir en la sanctionnant par le renversement du gouvernement.) - Jean Laporte, Marie José Tulard, Le droit parlementaire, que sais-je ? Presses Universitaires de France, 1986, P 102

<sup>5</sup> - يتجلى الهدف الأساسي للرقابة البرلمانية في ضمان حسن تطبيق السياسات العامة وبرنامج الحكومة المصادق عليه من طرف البرلمان، وكذا الحرص على حسن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المجسدة لهذه السياسة والبرنامج الحكومي، ناهيك على الحرص على التطبيق السليم والشرعي لقوانين المالية المصادق عليها من طرف البرلمان.  
للمزيد انظر: - عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، مجلس الأمة، الجزائر، ص 52.

سياسي.<sup>1</sup> وعلى هذا الأساس قسمت الوسائل والآليات الرقابية التي يستعملها البرلمان في مراقبته للحكومة إلى آليات رقابية ترتب المسؤولية السياسية للحكومة وآليات رقابية لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، بمعنى آخر وسائل الرقابة البرلمانية منها ما هو ذو طبيعة جزائية ومنها ما هو ذو طبيعة إخبارية إعلامية،<sup>2</sup> الغاية منها تزويد البرلمان بالمعلومة دون إحراج الحكومة.

ويقصد بالمسؤولية السياسية "الأداة القانونية لمراقبة الحكومة على أساس الوثيقة الدستورية." ولقد ارتبط ظهورها بالنظام البرلماني من خلال التجربة الدستورية والسياسية البريطانية.<sup>3</sup>

ترتبط قوة أي برلمان وفعاليته وسلطته في المراقبة الشاملة للنشاط السياسي والإداري للحكومة، لذلك يتم وضع مجموعة من الوسائل والآليات رهن إشارة المجالس البرلمانية للقيام بهذه المهام ومنها التحقيق البرلماني؛<sup>4</sup> ذلك أن التحقيق البرلماني وإنشاء لجان التحقيق هو حق أصيل للسلطة التشريعية يستمد وجوده من طبيعة النظام البرلماني نفسه.

تعتبر اللجان البرلمانية للتحقيق من الوسائل الضرورية التي تستعملها المجالس النيابية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إذ يمكن للبرلمان من خلالها أن يحقق في أية مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة في الدولة ناتج عن النشاط الحكومي، فهي تقوم بممارسة مهام جمع المعلومات والمراقبة، وتعد هذه اللجان مؤقتة وخاصة، تعتمد على التحري الميداني لاستيفاء المعلومات المباشرة حول قضايا محددة، وللوقوف على حقائق التسيير،<sup>5</sup> وغالبا ما تتشكل بعد ظهور فضائح سياسية ولكن موضوعها قد يرتبط بمسائل اقتصادية، سياسية، انتخابية مالية... الخ

لجان التحقيق هي لجان خاصة ومؤقتة يشكلها البرلمان للوقوف على متابعة الأداء الحكومي إزاء

<sup>1</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مجلة القانون المغربي، عدد 18، سنة 2012، مطبعة دار السلام، الرباط.

Jean Laporte : " Les techniques de rationalisation du parlementarisme alors mise en place passé également par un amoindrissement des possibilités de censure du gouvernement par le parlement. Ainsi le contrôle parlementaire connaît-il aujourd'hui une nouvelle orientation caractérisée par un renforcement des moyens d'information et par un développement des procédures d'investigation pourtant strictement canalisées au début de la 5ème république, tandis que le « contrôle sanction » a peut perdu de son influence." - Jean Laporte, Marie José Tulard, Ibid, p 103.

<sup>2</sup> - (Le contrôle parlementaire peut être stricto sensu ou lato sensu, le premier aspect, présente un caractère simplement sanctionnateur. Quand au second, il présente un caractère simplement informatif.)

- Fatiha Benabou-Kirane, Droit Parlementaire Algérien, op.cit, P 151.

<sup>3</sup> - لمزيد من التفصيل حول تطور المسؤولية السياسية للحكومة انظر :

- عبد الغني اعبيزة، المسؤولية السياسية للحكومة بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، سلسلة مواضيع الساعة بعنوان (المؤسسة البرلمانية بالمغرب)، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 23، سنة 2000، الرباط، ص 34.

- بول سيلك، كيف يعمل البرلمان؟، ترجمة علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، سنة 2004، ص 86.

<sup>4</sup> - حق البرلمان في إجراء تحقيق هو حق أصيل له في كافة النظم القانونية، وإذا رغب البرلمان في مباشرة هذا الحق، فإنه يكون أمام عدة اختيارات، الاختيار الأول أن يقوم بالتحقيق وهو في كامل هيئته، والاختيار الثاني أن يعهد بذلك إلى إحدى لجانه النوعية، والاختيار الثالث أن يتولى التحقيق لجان نوعية مشتركة، والاختيار الرابع أن تشكل لجنة خاصة، أو تعهد بذلك لعضو من أعضاء البرلمان ليتولى التحقيق وهذا باختلاف الأنظمة ممارسة الرقابة على الحكومة.

انظر في ذلك : - سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني-دراسة مقارنة، بدون دار نشر، وبدون بلد النشر، سنة 2009، ص 62.

<sup>5</sup> - أحمد حضاراني، الرقابة البرلمانية للعمل الحكومي وفقا للدستور الجديد، مرجع سابق، ص 19.

قضية ما من أجل كشف الأخطاء والتأكد من حدوث واقعة معينة بحد ذاتها،<sup>1</sup> ولتزويده بالمعلومات حول مسألة أو مسائل معينة، وهي في ذلك لا تعتمد على البيانات والمعلومات المقدمة من الحكومة فقط، وإنما تستقيها من مصادرها الأصلية، لذلك فهي طريقة عملية للغاية للكشف عن عيوب التسيير، كما أن مجالها في التحقيق يمتد ليشمل المسائل السياسية والإدارية والاقتصادية وحتى المسائل العسكرية.<sup>2</sup> ويعود الأخذ بهذه الوسيلة الرقابية إلى وقت بعيد، حيث كان أول ظهور لها في بريطانيا سنة 1889 لتنتشر بعد ذلك في الدول الديمقراطية، لكن البدايات الأولى لهذه اللجان كانت عرفية فقط، ولم تقرها الدساتير والقوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية للمجالس إلا في فترات متلاحقة.<sup>3</sup> وقد عرفت تطورا كبيرا داخل البرلمان البريطاني، منها صدور "قانون جرنفيل" عام 1870 والقانونين رقم 34، 35 سنة 1883 الذي منحها حق إجبار الشهود على الحضور وتقديم المعلومات والمستندات.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية وعلى الرغم أن تكوين البرلمان للجان التحقيق يتعارض مع مبدأ الفصل التام بين السلطات، ولم ينص عليها الدستور الأمريكي، إلا أن حق الكونغرس الأمريكي في تكوين لجان التحقيق قد وجد مبرراته بنظرية "السلطة الضمنية" التي قررت المحكمة العليا في قضية "McCulloch v. Maryland" عام 1819.<sup>4</sup> فالحكم الذي تلاه القاضي جون مارشال تضمن تفسيراً واسعاً للمقصود بالسلطة التنظيمية، والتي مؤداها أنه "طالما كانت الأهداف مشروعة، فإن كل الوسائل التي توصل إليها تكون مشروعة، ومطابقة كحرفية وروح النصوص الدستورية." و "الكونغرس يملك كامل الحق في سن القوانين الضرورية التي تمكنه من مباشرة اختصاصاته." وبذلك أوجدت المحكمة العليا الأمريكية مبرراً لحق الكونغرس في تكوين لجان التحقيق،<sup>5</sup> استناداً إلى "السلطة الضمنية" "Implied Power" الممنوحة للهيئات الفيدرالية في الدستور الأمريكي، ومن ضمنها الكونغرس. وعلى هذا الأساس توسعت سلطة الكونغرس في تكوين لجان التحقيق، حيث شهدت الحياة البرلمانية

<sup>1</sup> - وسيم حسام الدين الأحمد، اللجان البرلمانية العربية والأجنبية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2010، ص 05.  
<sup>2</sup> - "لجنة ترومان" المشكلة في مجلس الشيوخ الأمريكي برئاسة السيناتور "هاري ترومان" قبل توليه منصب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية تعتبر مثالا عن لجان التحقيق في الشؤون العسكرية، وقد شكلت للتحقيق في مجهودات الدفاع القومي الأمريكي لعام 1941 التي أنفق فيها ما يقارب العشرة مليارات من الدولارات والمرتبطة بالنفقات العسكرية للولايات المتحدة الأمريكية في الحرب العالمية الثانية. ففي يوم 01 مارس 1941، أنشأ مجلس الشيوخ بالإجماع ما ثبت أنه واحدة من أكثر لجان التحقيق فعالية في تاريخها وخلال ثلاث سنوات من رئاسة ترومان، عقدت اللجنة المئات من جلسات الاستماع، وسافرت آلاف الأميال لإجراء عمليات التفتيش الميدانية، استجوبت المئات من الأشخاص، والكثير يعتبر هذه اللجنة طريق وصول ترومان إلى رئاسة البيت الأبيض. انظر مقال: لجنة التحقيق الخاصة في البرنامج القومي للدفاع (لجنة ترومان) Special Committee to investigate the National Defense Program (The Truman Committee), رابط المقال على الموقع الرسمي لمجلس الشيوخ الأمريكي:

[www.senate.gov/artandhistory/history/common/investigations/Truman.htm](http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/investigations/Truman.htm)

<sup>3</sup> - يمينه هكو، المراقبة غير المباشرة للبرلمان على الحكومة، نموذج المغرب والجزائر، دراسة مقارنة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 71، نوفمبر ديسمبر 2006، دار المغربية للطباعة والنشر، الرباط، ص 148.  
<sup>4</sup> - تعود وقائع القضية إلى إنشاء الكونغرس الأمريكي بنكا اتحاديا ليساعد الحكومة الفيدرالية على تمويل أنشطتها وسياستها، فقامت حكومة ولاية ميريلاند بفرض ضريبة على فرع هذا البنك في الولاية، فقام المحاسب الرئيس بالبنك برفع دعوى قضائية ضد حكومة ميريلاند يرفض فيها دفع الضريبة، وحكمت محكمة ولاية ميريلاند لصالح حكومة الولاية؛ لكن عند استئناف الحكم في المحكمة العليا الاتحادية، قرر كبير القضاة جون مارشال، بأنه إذا كان البنك يدعم الحكومة الفيدرالية من أجل تمكينها من خدمة المواطنين، وتحسين الاقتصاد الوطني فإنه من حق الكونغرس تأسيس البنك بالاستناد إلى "السلطة الضمنية" "Implied Power" التي نص عليها الدستور الأمريكي، حين أعطى الحكومة الفيدرالية حق التدخل في شؤون الولايات وعمل أي شيء في سبيل المصلحة العامة. انظر: عبد الفتاح محمد ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان الأردن، سنة 2011، ص 92، 93.  
<sup>5</sup> - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2008، ص 149.

هناك عددا كبيرا من لجان التحقيق، بل إن تكوين لجان التحقيق في الكونغرس الأمريكي طغى في بعض الأحيان على اختصاصه التشريعي.

أما في فرنسا فدستور الفرنسي الجمهورية الخامسة لم ينص على لجان التحقيق البرلمانية، لكن وجودها القانوني أساسه الأمر الجمهوري رقم 58-1100 المؤرخ في 17 نوفمبر 1958 المتعلق بعمل غرفتي البرلمان وخاصة في مادته السادسة، والذي عدل سنة 1991.<sup>1</sup>

لجان التحقيق البرلماني إذا تنتمي إلى تقليد برلماني عريق، يكرس حق البرلمان في الاطلاع على كل الأحداث والوقائع التي تستلزم تدخل الجهاز التنفيذي، وهي تسعى عموما لتحقيق غايتين هما: الأولى هي الاطلاع على حقيقة بعض الوقائع والأحداث التي تهم البرلمان وذلك عبر دراستها بعين المكان أو من خلال جمع الشهادات والمعطيات المتعلقة بها وتحليلها فيما بعد، والثانية هي مراقبة التسيير الإداري والمالي والتقني للمرافق والمؤسسات العمومية وإخبار البرلمان بفحواها والنتائج المتوصل إليها.

وبهذا المفهوم الذي يدمج بين البحث والتحري وتقصي الحقائق، وممارسة الرقابة على الهيئات والدوائر الحكومية وجمع المعلومة عرفت لجان التحقيق انتشارا كبيرا، وأصبحت وسيلة ضرورية للمجالس النيابية في تنشيطها لدورها الرقابي والاستزادة من المعلومات في كل موضوع تنشئ من أجله لجنة تحقيق برلمانية، وصارت أعمالها والنتائج التي تتوصل إليها وتضمنها تقاريرها أداة في مواجهة الحكومة، لهذا تعتمد عليها كثير من البرلمانات في عدة دول ومن ضمنها دول المغرب العربي.

تأسيسا على ما تم ذكره بخصوص دور هذه اللجان في ربط علاقة متميزة بين برلمانات هذه الدول وحكوماتها، سيتم في (الفصل الأول) مناقشة وتحليل دور ونشاط هذه اللجان وتأثيرها في الأداء البرلماني للمجالس النيابية التابعة لها، بمعرفة الأساس القانوني لنظام لجان التحقيق في الأنظمة الدستورية المغاربية، باستقراء دساتيرها السابقة والحالية والقوانين والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية التي تنظم تأليف وتشكيل وسير عمل هذه اللجان، ودراسة تطور ذلك من ناحية تزويده بميكانيزمات الفعالية على مستوى النصوص القانونية ومدى تأثير ذلك على قيام هذه البرلمانات بدورها الرقابي. أما (الفصل الثاني) فمخصص لتحليل واقع لجان التحقيق في دول المغرب العربي من ناحية الواقعية والفعالية والتأثير على العمل البرلماني.

<sup>1</sup> - تنص المادة 06 الفقرة 02 من الأمر الجمهوري رقم 58-1100 الصادر في 17 نوفمبر 1958، بعد تعديلها بالقانون رقم 91-698 الصادر في 20 جويلية 1991 :

( Les commissions d'enquête sont formés pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions a l'assemblée qui les a créées.)



## الفصل الأول

### الأساس القانوني لنظام لجان التحقيق في برلمانات دول المغرب العربي

إذا كانت الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي تعد أحد أهم مقومات الأنظمة البرلمانية وشرطا أساسيا لتحقيق الديمقراطية، ووسيلة لمشاركة الأقلية في الحياة السياسية، وأداة فعالة للحد من استفراد الأغلبية بالسلطة واحتكارها، فإن تطبيقها بالشكل المتعارف عليه في الأنظمة العريقة في الممارسة البرلمانية يختلف كثيرا عن واقع الرقابة المعتمدة في الدول غير الديمقراطية والدول التي تعيش حالة تحول ديمقراطي.<sup>1</sup>

برلمانات دول المغرب العربي حين ممارستها لدورها الرقابي على الحكومات من أجل الاستعلام أو من أجل الرقابة والتحقيق، اعتمدت على الوسائل المتعارف عليها بأنواعها من أسئلة ولجان تحقيق خاصة وحتى لجانها الدائمة، ولم تسند هذا الأمر إلى تقنية المفوض البرلماني المعتمدة في بعض الأنظمة المقارنة، كالنظام السويدي.

إن إعلام المؤسسات البرلمانية حول عمل الحكومة يتم في أغلب الدول عبر اللجان الدائمة ولجان التحقيق وأداة الأسئلة، كما تسمح الوظيفة الرقابية للجهاز التشريعي عبر اللجان بمراقبة تنفيذ الحكومة للقوانين التي تم تشريعها من قبل.<sup>2</sup>

والبرلمان أثناء قيامه بعمله الرقابي على الحكومة وفق السلطة القانونية الممنوحة بإنشائه للجان التحقيق أو ما يعرف بلجان تقصي الحقائق، يسند لها القيام بالتحقيق البرلماني، الذي ذكر الفقهاء والباحثون تعاريف كثيرة ونحن نقتصر على تعريف نرى أنه أشملها فهو: " وسيلة رقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة منه، لتستظهر بنفسها ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص، وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - أحمد مفيد، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، الدستور الجديد للملكة المغربية دراسات مختارة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 82، سنة 2013، ص 11.

<sup>2</sup> - Emmanuelle Longuet Claire, Le Congrès des Etats-Unis, op.cit, P 40.

<sup>3</sup> - أهم مقومات التحقيق البرلماني العناصر التالية: أنه وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية - أن التحقيق يجريه البرلمان بنفسه أو عن طريق لجانه النوعية أو عن طريق لجنة تشكل خصيصا لهذا الغرض ويحدد ذلك في الغالب النص الدستوري والأنظمة الداخلية للبرلمانات - أن موضوع التحقيق يدور حول أنشطة الحكومة - أن التحقيق إجراء يستقي فيه البرلمان المعلومات مباشرة عن طريق أعضائه ويعتبر من الحقوق التي منحها المشرع لأعضاء البرلمان - أن الهدف من التحقيق الكشف عن المخالفات والتجاوزات داخل الأجهزة الحكومية - أن للجنة التحقيق كافة الصلاحيات والسلطات التي تخولها النصوص الدستورية واللائحية - أن اللجنة تضع ما توصلت إليه من حقائق في شكل تقرير يحتوي على ما يجب اتخاذه حيال المسألة موضوع التحقيق ترفعه للبرلمان صاحب القرار - أن اللجنة تنتهي مهمة بانتهاء التقرير الذي ترفعه اللجنة للبرلمان خلال الفترة المحددة، ويكون للمجلس الحق في إصدار قراره النهائي نتيجة التحقيق وما توصلت إليه اللجنة من معلومات وحقائق عن الموضوع الذي عهد إليها. انظر:

=

- محمد محسن علي العالي، التحقيق البرلماني كأحد صور الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 29.

ولهذا التعريف مزايا يمكن إجمالها في العناصر التالية: اعتبار التحقيق البرلماني إحدى وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة وبيان أن لهذه اللجنة سلطات لإنجاز مهمتها؛ أن اللجنة تعتمد على نفسها في استيضاح الحقائق الإدارية كانت أو اقتصادية أو مالية أو سياسية... الخ؛ أنها تضع ما توصلت إليه في صورة "تقرير استشاري" تعرضه على البرلمان ليصدر قراره النهائي في هذا الشأن.<sup>1</sup> يمكن اختزال أهمية لجان تقصي الحقائق حسبما تقدم في أن البرلمان لا يستطيع بغير طريق التحقيق أن يقف على عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية الإدارية أو المالية أو السياسية.<sup>2</sup>

وبهذه الصورة لدور لجان التحقيق في تأثيرها على الأداء البرلماني بصفة عامة، وعلى العلاقة بين البرلمان والحكومة بصفة خاصة، يتبادر إلى أذهاننا موقع البرلمانات المغربية في التأصيل الدستوري والقانوني لحقها في إنشاء هذا النوع من اللجان في دساتير هذه الدول، وفي الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية أو في القوانين الأخرى المتعلقة بها، وخاصة ونحن نعلم اعتماد أنظمتها السياسية على الوسائل التي تنظم العلاقة بين السلطتين وفق ما تقرر من وآليات ووسائل في النظام البرلماني.

وعليه ففي هذا الفصل يتم الحديث في (المبحث الأول) عن لجان التحقيق البرلمانية بين تغييبها وإقرارها في الدساتير السابقة، وتحليل مسألة اعتماد البرلمانات المغربية على لجان التحقيق من عدمها كوسيلة لرقابة العمل الحكومي، ومناقشة حضورها وغايتها على مستويين، المستوى الأول دستوري قانوني، والمستوى الثاني عملي فعلي، وتأثير ذلك على العمل والأداء البرلماني وعلى علاقة البرلمان والحكومة بوجه عام، ومدى انعكاس ذلك على الحياة السياسية والرأي العام بوجه خاص.

أما (المبحث الثاني) فقد خصص لتشكيل لجان التحقيق واختصاصاتها في دساتير دول المغرب العربي السارية المفعول، بدء من التنصيب على حق البرلمانات المغربية كغيرها من برلمانات العالم في استعمال لجان التحقيق كوسيلة مشروعة وفعالة لمراقبة الحكومة، ودراسة الضمانات الدستورية والقانونية التي أحاط بها المشرع هذه الآلية، بدء من تشكيلها وانتهاء بتقديم تقاريرها، والأثر الذي يتأتى من ذلك كله على العمل البرلماني والحكومة والنظام السياسي ككل.

= فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، سنة 2008، ص 30.

<sup>1</sup> - المصطفى الكبا، التحقيق البرلماني بالمغرب، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 37، سنة 2014، الرباط، ص 145.

<sup>2</sup> - محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، سنة 1979، ص 979.

## المبحث الأول

### لجان التحقيق البرلمانية بين تغييبها وإقرارها في الدساتير السابقة

تختلف أهمية لجان التحقيق باختلاف الأنظمة السياسية والدستورية، ففي الأنظمة البرلمانية مثلا تعد لجان التحقيق وسيلة للمراقبة البرلمانية لا يمتد أثرها إلى حد تحريك المسؤولية السياسية، وهذا ما يطبعها بالمحدودية، أما في الأنظمة الرئاسية فتكتسي هذه اللجان أهمية كبرى خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال السلطات الواسعة الممنوحة لها، وذلك بالتحقيق مع الوزراء ورئيس الدولة واستدعاء الخبراء لاستكمال المعلومات،<sup>1</sup> وعرض ما توصلت إليه هذه اللجان على المجلس المنشئ لها ليتخذ قراره في ما توصلت إليه تحقيقاتها من نتائج.

إن كانت نشأة هذا النوع من اللجان في الأنظمة المقارنة يرجع إلى زمن بعيد كما أشرنا إليه سابقا، فإن نشأتها في برلمانات دول المغرب العربي عرف صعوبات وتأخرا لعدة عوامل مشتركة، لعل من بينها أن هذه الدول كانت مستعمرة ولم تسترجع سيادتها واستقلالها إلا منذ زمن قريب، وأيضا الفترة التي تلت خروج الاستعمار شهدت زوال مؤسساته التي كانت تحكم وتسير، كما أن صعوبة وحساسية تلك المرحلة لم تترك للسياسيين وأصحاب القرار آنذاك طرح مسألة إنشاء لجان التحقيق برلمانية في صلب النقاش الوطني الدائر على عدة مستويات، بل إن وجود برلمان منتخب في تلك الفترة اعتبر انتصارا كبيرا لشعوب غيب صوتها لمدة طويلة، وأيضا تدخلت عوامل سياسية أخرى كان لها علاقة بحجم التحديات المرتبطة بالتنمية التي واجهتها الأنظمة السياسية لتلك الدول غداة استقلالها، وعوامل ارتبطت ببنية تلك الأنظمة السياسية وتوزيع السلطة فيها.

فالأنظمة السياسية الناشئة في دول المغرب العربي، لشرعة إيديولوجيتها وما تقتضيه نظرتها للبرلمان ضمنت ذلك في قواعد محددة في دساتيرها المتعاقبة، لذا فهذه الدساتير سجلت غيابا وحضورا متفاوتا للمراقبة البرلمانية على أعمال الحكومة، وكرست في بعضها غيابا تاما للتنصيص على حق البرلمان في إنشاء لجان تحقيق، وفي بعضها الآخر أكدت على حق المجالس النيابية في القيام بالتحقيق البرلماني والمراقبة البرلمانية عن طريق لجان ينشئها، لكن بتسميات مختلفة وشروط متباينة من دستور لآخر لكن في إطار عقلنة برلمانية محددة سلفا.

لهذا فإن هذا المبحث مقسم إلى مطلبين، يأتي فيه الكلام أولا عن غياب أو تغييب لجان التحقيق في الدساتير السابقة، والأسباب التي دعت إلى ذلك والمغزى منه وأثره على العلاقة بين الحكومة والبرلمان وهذا في (المطلب الأول)، ثم يأتي الحديث من بعد ذلك عن إقرار لجان التحقيق في الدساتير الحالية

<sup>1</sup> - يمينه هكو، المراقبة غير المباشرة للبرلمان على الحكومة، نموذج المغرب والجزائر، مرجع سابق، ص 149.

ونقوم بتحليل ظروف وملابسات ذلك ومدى السلطة التي منحت للبرلمان عن طريق هذه اللجان للقيام برقابة فعلية على الحكومة، وهذا في (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### تغيب لجان التحقيق في الدساتير السابقة

تعتبر لجان التحقيق البرلمانية آلية من الآليات الأكثر فعالية في مجال مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، والتحقيق مع أجهزتها وأعوانها، وذلك بكافة الوسائل لاستظهار الحقائق داخل أجل محدد ينتهي بإعداد تقرير يرفع إلى البرلمان.

إن إنشاء لجان التحقيق في برلمانات الدول المغاربية كان صعب التحقيق، لذلك لم تشكل هذه اللجان إلا في مرات قليلة إذا لم نقل أنها نادرة، ذلك أن عدم التنصيص بشكل صريح ضمن الدساتير السابقة على المراقبة البرلمانية للحكومة عبر هذه اللجان، قد ترتب عنه في الممارسة التباس كبير، تراوحت مظاهره بين السماح للبرلمان بإنشاء هذا النوع من اللجان وبين المنع لذلك فيما بعد.

لقد كان منع تشكيل مثل هذه اللجان مرتبطا أساسا للنظر إليها كوسيلة عدائية بيد البرلمان في مقابل الحكومة، وخاصة وأن الشخصيات التي كانت تحكم هي نفسها التي استطاعت تحقيق الاستقلال لشعوبها، لذا فممارسة رقابة على أعمالهم كان يعتبر في نظرهم انتقاصا من قدرهم، وتشكيكا في قدرتهم على حسن تسيير البلاد.

لقد كانت المطالبة بهذا الحق البرلماني وتضمينه في الدستور يعتبر ضربا من الخيال في ظل شمولية الحكم في الفترة التي تلت الاستقلال، وهي الحقيقة التي سادت مدة طويلة من الزمن وما زالت تلوح بظلالها على العمل البرلماني في هذه الدول.

لكن غياب القواعد الدستورية المشكلة للجان التحقيق، بل وغياب القواعد الدستورية المنظمة للعمل الرقابي البرلماني في الدساتير السابقة لم يكن عائقا أمام بعض المجالس النيابية المغاربية لتقوم بدورها في إنشاء لجان تحقيق للرقابة والتقصي على العمل الحكومي في مسائل معينة، حتى وإن تم ذلك خارج الإطار الدستوري.

لذا يتناول هذا المطلب مسألة غياب التنصيص عن التحقيق البرلماني في الدساتير السابقة وهي فترة طويلة مقارنة بعمر هذه البرلمانات في (الفرع الأول).

ثم تأتي مناقشة الاجتهاد خارج النص الدستوري لتشكيل لجان التحقيق، وهي مسألة بغاية الأهمية، تظهر فيها ملامح الجرأة لدى البرلمانات التي استطاعت إنشاء لجان للتحقيق دون الرجوع للنص الدستوري، وعلاقتها في ذلك بالسلطة التنفيذية والظروف والملابسات لمثل هذا الاجتهاد، في (الفرع الثاني)

## الفرع الأول: غياب التنصيص عن التحقيق البرلماني في الدساتير السابقة

لقد كان لغياب قواعد دستورية صريحة تقرر حق البرلمانات المغربية في إنشاء لجان التحقيق أثره المباشر على سلطة هذه البرلمانات والقيام بدورها كاملا تشريعا ورقابة، وكذلك في علاقتها مع الحكومات المتعاقبة، وإبراز هذه البرلمانات بأنها سلطة قائمة بذاتها لها من الصلاحيات والوسائل ما يخولها القيام بمهامها وأدوارها كاملة غير منقوصة أمام الطبقة السياسية والرأي العام في تلك الفترة.

لقد تم تغييب هذه الوسيلة من قبل المشرعين المغربية، وعدم السماح للبرلمانات المغربية باستعمالها في فترات تاريخية متعاقبة، فالجزائر لم تعرف في دستورها الأول لسنة 1963 السماح لمجلسها التشريعي إنشاء لجان التحقيق، وبقي الانتظار لغاية صدور دستور سنة 1976 وهذه الفترة ستم مناقشتها في (الفقرة الأولى) من هذا الفرع.

أما المغرب فهو لم يدستر لجان التقصي والتحقيق إلا في دستور 1992، والفترة التي قبل ذلك كان ممنوعا على البرلمان المغربي العمل بهذه الوسيلة وهو ما يتم التطرق له في (الفقرة الثانية).

أما تونس فقد انتظرت طويلا لغاية صدور دستور 2014 ليكون لمجلسها التشريعي الحق في ممارسة رقابة فعالة عن طريق لجان التحقيق على النشاط الحكومي، والفترة التي قبلها أي منذ صدور دستور 1959 لم يسمح المشرع التونسي للبرلمان باستعمال هذه الوسيلة حتى بعد منحه وسائل رقابة على العمل الحكومي بعد تعديله للدستور، وللأمر أسبابه سيتم بيانها في (الفقرة الثالثة) من هذا الفرع.

### الفقرة الأولى: لجان التحقيق في الجزائر قبل دستور 1976

بعد استرجاع الجزائر لسيادتها، تم انتخاب مجلس وطني تأسيسي أنيط به إعداد أول دستور للجزائر، وهي المهمة الأساسية له وحدد له الإطار الزمني الذي لا يتجاوز فيه السنة، بالإضافة إلى سلطة التشريع وانتخاب حكومة مؤقتة يعهد لها تسيير البلاد في تلك الفترة.<sup>1</sup>

وبحكم أن الحكومة كانت تنبثق من المجلس فقد وضع آليات رقابية عليها وفق لائحته الداخلية، لكنها لم تتضمن الإشارة إلى حق المجلس في إنشاء لجان التحقيق والرقابة، ولكن نصت في المادة 48 في فقرتها الأولى أنه "يمكن للمجلس الوطني التأسيسي أن ينشئ لجانا خاصة لدراسة مواضيع معينة." لكن باستقراء المادة نجد استعمال المشرع لعبارة "دراسة" تشير إلى الطابع التشريعي لهذه اللجان الخاصة، وأيضا استعمال عبارة "مواضيع معينة" تعطي نفس الدلالة؛ فلو أراد المشرع المدلول الرقابي

<sup>1</sup> - جاء في الأمر رقم 62-011 المؤرخ في 7 جويلية 1962 المتعلق باستفتاء الشعب الجزائري حول مدة وسلطة المجلس الوطني التأسيسي : " أن المجلس الوطني التأسيسي : يعين الحكومة المؤقتة - يشرع باسم الشعب الجزائري - يعد الدستور الجزائري- تحدد أقصى مدة لهذا المجلس بعام كامل."

لاستعمل عبارات تشير إلى ذلك من قبيل "قضايا" أو "وقائع"، فما نستنتج أن المشرع الجزائري أراد استبعاد إنشاء لجان للرقابة والتحقيق وحتى الاستعلام أو الاستيضاح.

إن حرمان المجلس الوطني التأسيسي من حقه في إنشاء هذا النوع من اللجان، يرجع أيضا إلى الأولوية التي أسس من أجلها وهي وضع دستور للبلاد، ثم التشريع لكي يتم تسيير شؤونها في تلك الفترة الحرجة. فقد كان الهدف إرساء مؤسسات الدولة بوضع دستور للدولة والحفاظ على الاستقرار، لذا لم يشأ المشرع استعمال هذه الوسيلة الرقابية لما تثيره من حساسية كبيرة لدى الطبقة السياسية.

بوضع دستور 1963 دخلت الجزائر عهد دسترة مؤسسات الحكم فيها، لكن هذا الدستور لم يشر مطلقا إلى حق المجلس الوطني في إنشاء لجان التحقيق ولو تحت أي مسمى آخر، ولم يستطع النظام الداخلي للمجلس من أن يبادر بوضعها في نظامه ويفتك حقه الرقابي بواسطتها، وخاصة أن المجال كان مفتوحا أمامه في ظل عدم وجود هيئة رقابية على دستورية القوانين قائمة فعليا.

لكنه في المقابل أشار إلى حق إنشاء اللجان الخاصة في المجلس الوطني في المادة 48 من النظام الداخلي بنفس الشروط والأحكام التي كانت في النظام الداخلي للمجلس التأسيسي. ولبعض الأساتذة رأي في اختصاص اللجان الخاصة من حيث أنها تمتد إلى قيامها بالرقابة حيث يقول: "أقرت المادة 48 من نظام المجلس هذا الرقابة على النحو التالي (يستطيع المجلس الوطني أن يتخذ قرارا بإنشاء لجان خاصة لدراسة مواضيع معينة) واستنادا لذلك يمكن للبرلمان أن يؤسس لجانا للتحقيق في القضايا ذات الصالح العام المشترك للوقوف على حقائق الأمور".<sup>1</sup> إلا أن الحقيقة تخالف هذا الرأي للأسباب التالية :

1. عدام ذكر التحقيق البرلماني في دستور 1963 والاكتفاء بمراقبة النشاط الحكومي عن طريق الوسائل الثلاث المذكورة في المادة 38 من الدستور،<sup>2</sup> وسحب الثقة في المادتين 55-56 من الدستور.

2. تأسيس اللجان الخاصة بنفس طريقة اللجان الدائمة، وعدم وضع القيود على شروط المبادرة بإنشائها ولا على العضوية فيها، في هذا إشارة ضمنية إلى طابعها التشريعي في بعض المسائل الخاصة، مع إمكانية استعمالها وسيلة للاستماع إلى الوزراء في أي موضوع تراه يخصها.

3. الملاحظات التي ذكرناها سابقا بخصوص المصطلحات التي استعمالها المشرع من قبيل "دراسة"، "مواضيع معينة" التي تشير إلى الطابع التشريعي لهذه اللجان.

لم تكن للمجلس الوطني الجراءة والشجاعة على تفعيل المادة 48 وتوظيفها في السياق الذي يسمح للبرلمان بممارسة رقابته الفعلية على الحكومة، ولأمر أسبابه السياسية في تلك الفترة الحساسة.

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأة - تشريعا- فقها، مرجع سابق، ص 148.

<sup>2</sup> - نصت المادة 38 من دستور الجزائر لسنة 1963 أنه : (يمارس المجلس الوطني مراقبته للحكومة بواسطة: الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، السؤال الكتابي، السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها).

وأيضاً هناك سبب وجيه آخر وهو أن عمر هذا المجلس كان قصيراً فقد تم حله بانقلاب 19 جوان 1965 بما عرف بالتصحيح الثوري، لتدخل الجزائر في مرحلة غاب عنها البرلمان إلى غاية صدور دستور سنة 1976، والذي سيمنح الهيئة التشريعية المقبلة الحق في التشريع والرقابة بوسائل مختلفة.

### الفقرة الثانية: لجان التحقيق في المغرب قبل دستور 1992

لقد سار النظام السياسي المغربي إلى النص على العديد من الآليات الرقابية البرلمانية منذ أول دستور عرفه المغرب عام 1962، وقد انحصرت هذه الوسائل في ملتصق الرقابة، وطرح الحكومة لمسألة الثقة بصدد التصويت على نص وبشأن التصريح بالسياسة العامة، والأسئلة البرلمانية الكتابية والشفوية، وهو ما تم تكريسه في الوثائق الدستورية الثلاثة اللاحقة (1962، 1970، 1972) لكن مع شيء من العقلنة وال ضبط، وعلى وجه التحديد ما تعلق بالتي ملتصق الرقابة وطرح ثقة الحكومة، دون أي ذكر للجان التحقيق كأداة للرقابة البرلمانية.

كان طلب إنشاء لجان التحقيق في المغرب مطلباً قديماً، حيث لم تنص أي من الدساتير الثلاثة (1962، 1970، 1972) على إمكانية إنشاء هذه اللجان باستثناء الأنظمة الداخلية للبرلمان التي كانت تنص على وظائفها مما ترك أمرها عرضة للجمود والإهمال.<sup>1</sup> فدستور 1962 لم ينص على تشكيلها لا بشكل صريح ولا بشكل ضمني، ولكن أقرها النظام الداخلي للبرلمان. فخلال التجربتين الأولى والثانية كان النظامان الداخليان للبرلمانين يتضمنان بعض النصوص التي تخول لهما حق تشكيل لجان للتحقيق وجمع المعلومات ولم يثر أي اعتراض من أي طرف ضد هذا الحق،<sup>2</sup> وهو ما سمح بإنشاء لجان تحقيق خارج السياق الدستوري المقرر للبرلمان في قيامه بدوره الرقابي.

ظاهرياً وحرفياً، لم تعط الدساتير المغربية خلال ثلاثين سنة الممتدة بين 1962 و1992 أي دور رقابي للجان، إذ اكتفت بالإشارة إلى دورها التشريعي في ثلاثة فصول، يضع أولها مبدأ اشتغالها حتى بين الدورات لأجل النظر في مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها، ويخولها ثانية حق التصويت على مراسيم قوانين خلال الفترة الفاصلة بين الدورات، ويمنح ثالثها الحكومة بعد افتتاح المناقشة أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر، وعدا هاته الإشارة إلى دور اللجان في التشريع فإن الدساتير المغربية لما قبل 1992 لم تكن تحدد عدد اللجان، ولا تشير لطريقة انتخابها أو اختصاصاتها، كما أنها لم تشر لإمكانية إنشاء لجان خاصة أو لجان تحقيق ومراقبة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - عبد النبي الصاغير، التحقيق البرلماني لجان نقصي الحقائق في التجربة السياسية والدستورية المغربية، رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2001-2002، ص 11.

<sup>2</sup> - عباس بوعالم، لجان نقصي الحقائق على ضوء تجربة البرلمان المغربي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، السنة الجامعية 1999-2000، ص 04.

<sup>3</sup> - محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، مرجع سابق، ص 11.

لذا فقد كان المنع الدستوري عن استحداث لجان التحقيق بادرة لصراع قانوني طويل بين البرلمان المغربي والهيئة المكلفة بمراقبة دستورية القوانين المتمثلة آنذاك في "الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى" استمر لمدة طويلة، ذلك أن هذه اللجان المؤقتة نشأت عندما نص عليها صراحة مجلس النواب في نظامه الداخلي سنة 1964 في المواد 110، 111، 112 وباقي الأنظمة البرلمانية اللاحقة، فالنشأة بدأت في القانون البرلماني قبل أن تتطور في النص الدستوري، فالضغط العملي الذي مارسه مجلس النواب على الفاعل السياسي من أجل تبني هذه الوسيلة الرقابية أعطى ثماره في التعديل الدستوري لسنة 1992.<sup>1</sup>

إن نشأة لجان التحقيق في المغرب لم يتم التنصيب عليها لا في دستور ولا في نصوص قانونية تنظيمية، فالنواب البرلمانيون عملوا على تضمين الأنظمة الداخلية للبرلمان نصوص تخول لهم حق تشكيل مثل هذه اللجان، وهو ما يبين رغبة المؤسسة التشريعية في استرجاع الاختصاصات التي حرمتها منها الوثيقة الدستورية، الأمر الذي يعكس حالة الصراع الخفي لخلق التوازن في العلاقة بين الجهازين التشريعي والتنفيذي،<sup>2</sup> وهو الأمر الذي لا ينطبق على المغرب فقط .

إن موقف النواب في المغرب في تلك الفترة نابع من اعتقاد عميق أنه لا رقابة للبرلمان بدون حق إنشاء لجان التحقيق، وهذا الأمر لا يحتاج أن يقرره دستور أو قانون، وهو ينسجم مع الرأي الذي يقول أن أغلب رجال القانون الدستوري يرون أن حق المجالس النيابية، في إجراء التحقيق يثبت لها دون حاجة إلى نص دستوري يقرره باعتباره وسيلة لازمة للمجلس حتى يتمكن من مباشرة صلاحياته الدستورية.<sup>3</sup> فغياب النص الدستوري على هذا الرأي لا يبرر غياب رقابة برلمانية فعلية، فإشياء لجان تحقيق يعتبر من صميم صلاحيات المجالس النيابية، التي لا ينبغي أن تتنازل على حقها في ذلك.

### الفقرة الثالثة: لجان التحقيق في تونس في ظل دستور 1959

لقد عرفت تونس دستوران فقط في حياتها السياسية منذ استقلالها، ودستورها الأول لسنة 1959 لم يتضمن أية إشارة إلى لجان التحقيق والمراقبة، فقد ألغى المجلس القومي التأسيسي بطلب من "الباهي الأدغم" رئيس الحكومة السابق المادة 50 من المشروع الأصلي للدستور، التي منحت مجلس الأمة حق تأليف لجان البحث بحجة أن التحقيق يتعارض مع مبدأ النظام الرئاسي الذي أقره مشروع الدستور.<sup>4</sup>

ولم يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي أية إشارة صريحة للجان التحقيق والرقابة، وقد كان من المنتظر أن يطور المجلس إجراء البحث والرقابة بعد التعديل الذي شمل الدستور ومكن

<sup>1</sup> - عبد الغني اعبيزة، مراقبة العمل الحكومي بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 167، سنة 2007، الرباط، ص 122.

<sup>2</sup> - عباس بوغالم، نفس المرجع، ص 11.

<sup>3</sup> - زهير المظفر، مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية 1959-1986)، المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات الإدارية للمدرسة القومية للإدارة، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، سنة 1989، ص 211.

<sup>4</sup> - زهير المظفر، المرجع ذاته، ص 210.

انظر أيضا:- عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 30.



المجلس من مراقبة الحكومة، إلا أن تعديل النظام الداخلي في 06 مارس 1979 لم يواكب هذا الاتجاه وسكت عن الموضوع، وإن طالب العديد من النواب بالتنصيص على إحداثها، واعتبروا عدم إقرار مشروع تعديل النظام الداخلي للمجلس بحقه في تكوين لجان تحقيق هو انتقاص من سيادة المجلس، وطالب البعض الآخر بتخصيص باب جديد في النظام الداخلي لضبط إجراءات المراقبة وذلك بتحديد الميادين الخاضعة لمراقبة المجلس وطرق القيام بإجراءاتها، خاصة عن طريق الاطلاع على الوثائق الإدارية اللازمة وبعث لجان دراسة وتحقيق عند الحاجة، لكن لم يؤخذ برأيهم.<sup>1</sup>

وبغير هذه المناسبة أصبح النواب يتحينون الفرصة لإثارة بعث لجان تحقيق ومراقبة خلال مناقشاتهم لمشاريع القوانين، وهو ما أظهر اهتماما متزايدا ورغبة ملحة لدى النواب وحتى اللجان الدائمة في إشراك المجلس للتحقيق في بعض القضايا التي تشغل بال الرأي العام.<sup>2</sup>

وفي تلك الفترة يمكن أن نميز بين ثلاثة أساليب يستعملها مجلس النواب التونسي لمراقبة الحكومة، وهي طرق عادية للرقابة الهدف منها متابعة العمل الحكومي، دون أن يكون سببها أزمة أو فقدان الثقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية وهي: المصادقة على القوانين والموافقة على المعاهدات الدولية، طريق الأسئلة وجلسات الحوار مع الحكومة،<sup>3</sup> ولم تكن من ضمنها وسائل الرقابة الأخرى الأكثر فعالية كملتصم الرقابة، أو التصويت بالثقة، أو إنشاء لجان التحقيق.

فالمادة 30 من دستور 1959 تنص فقط على اللجان الدائمة، لكن الإطار القانوني الوحيد الذي يمكن أن تستند إليه لجان البحث والاستقصاء في التجربة التونسية يتمثل فيما تضمنه النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي، الذي ينص على إمكانية تكوين لجان خاصة في مادته 36 التي تنص على ما يلي: "للمجلس انتخاب لجان أخرى غير قارة لدرس شؤون خاصة كتتنقيح الدستور أو النظام الداخلي أو غير ذلك." وعلى هذا الأساس يمكن أن نخلص إلى أن لجان البحث غير منصوص عليها دستوريا وأيضاً على مستوى النظام الداخلي بصفة مباشرة، اللهم ما يمكن استفادته من تعبير "أو غير ذلك".<sup>4</sup>

وفي ظل تقييد سلطة البرلمان، سرعان ما يتراجع المشرع التونسي عن هذا النوع من اللجان في تعديله للنظام الداخلي لمجلس النواب في جويلية 2004، فقبل هذا التاريخ كان مجلس النواب عندما يرغب في الاطلاع على بعض المسائل أو مزيد من المعلومات حول بعض القطاعات أو القضايا، كان

<sup>1</sup> - زهير المظفر، الرجع ذاته، ص 211.

- انظر: مداولات مجلس النواب التونسي جلسة يوم 06 مارس 1979 ص 846.

<sup>2</sup> - مداولات مجلس النواب التونسي عدد 18، جلسة يوم الأربعاء 29 ديسمبر 1982. تضمنت تدخل كل من النائبتين "رؤوف بوبكر" و"سالم عبد المجيد" أثناء مناقشة ميزانية وزارة الاقتصاد الوطني، وإثارتهما لمسألة إنشاء لجان التحقيق وتقديم اقتراح للتحقيق البرلماني في قضية "البترول الأزرق" الذي يستعمله التونسيون للتدفئة والمآسي التي سببها بانفجاره في البيوت وما خلفه من قتلى وجرحى.

انظر أيضا : - مداولات مجلس النواب التونسي عدد 02، جلسة يوم الجمعة 5 نوفمبر 1982. أوصت خلالها لجنة المالية والتخطيط ولجنة الفلاحة والصناعة والتجارة بتكليف لجنة بالبحث وزيارة عين المكان للإطلاع على تطوير شركة تربية الدواجن في مدينة طبرقة.

- انظر أيضا: زهير المظفر، الرجع ذاته، ص 211.

<sup>3</sup> - رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي، النظام الحالي)، مرجع سابق، ص 292.

<sup>4</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 30، 31.

بإمكانه أن يكلف لجنة خاصة من بين أعضائه تتولى جمع المعلومات في القضية المثارة ووضع تقرير على ذمة المجلس يتخذ على ضوءه النواب ما يرونه مناسباً من الإجراءات.<sup>1</sup>

بعد مصادقة المجلس على تعديلات النظام الداخلي في 20 جويلية 2004 أصبح بالإمكان اعتبار أن صلاحية مجلس النواب في إحداث لجان خاصة صلاحية محدودة، ذلك أنه وقع حذف عبارة "أو غير ذلك" من المادة 36 من النظام الداخلي، وبالتالي لم يبق للبرلمان التونسي أي مجال للمناورة أو التأويل لإنشاء لجان التحقيق والمراقبة تحت مسمى لجان خاصة، حتى وإن كانت الممارسة البرلمانية التونسية لم تكشف عن استعمال مضمون المادة 36 قبل تعديلها إلا في حالة واحدة ونادرة ولها أسبابها الخاصة.

وبذلك يساير الدستور التونسي دساتير كل من الجزائر والمغرب التي وضعت غداة استقلالها، في عدم إخضاع الحكومة للرقابة البرلمانية بواسطة لجان التحقيق، وهذا في إطار هيمنة شبه تامة للسلطة التنفيذية على المشهد السياسي وتغيب صريح للبرلمان للقيام بمهامه الأساسية وخاصة الرقابية، وكان على البرلمان التونسي أن ينتظر تغيير الدستور، وحينها فقط تفتك المؤسسة التشريعية التونسية حقها في القيام برقابة فعلية على أعمال السلطة التنفيذية.

وعليه فالبرلمان التونسي مثل البرلمان الجزائري لم تكن له الجرأة على للدفاع عن حقه في اعتماد مثل هذه اللجان والتنصيص عليها في نظامه الداخلي كما كان الحال في البرلمان المغربي، وذلك لاختلاف الظروف وخاصة من ناحية السيطرة الكلية على العمل السياسي والتشريعي من طرف السلطة التنفيذية متمثلة في شخص رئيسها، وعدم وجود تعددية حزبية حقيقية في تونس والجزائر، وأيضاً لحسن حظ البرلمان المغربي بوجود نخبة برلمانية مغربية متشعبة بأفكار سياسية وقانونية، ترجع إلى تجذر الأحزاب السياسية المغربية وذلك لتواجدها وحضورها القوي حتى قبل نيل المغرب لاستقلاله.

إن غياب النص الدستوري لنشأة هذه اللجان في المغرب لم تكن عائقاً من إحداثها، كما لم يكن عائقاً لنشأة لجان التحقيق في فرنسا، فهذه اللجان غير منصوص عليها دستورياً، ولكن انعدام أساسها دستورياً لم يمنع المشرع الفرنسي من اعتمادها قانونياً بالأمر الجمهوري لـ 17 نوفمبر 1958 تحت رقم 1100-58 المعدل، وبذلك منح البرلمان الفرنسي وسيلة من أهم الوسائل الرقابية التي تعتبر علامة فارقة في الأداء البرلماني الرقابي لمجلسي البرلمان الفرنسي.

يظهر مما سبق ملامح العقلنة التي تضمنتها التجربة البرلمانية الفرنسية وقد لاحت بظلالها على التجربة البرلمانية الفتية في هذه الدول، ولكن بعقلنة مفرطة وصلت إلى حد حرمان هذه البرلمانات من أبسط حق لها في إنشاء مثل هذه اللجان ولو على سبيل الاستعلام، وحتى وإن كانت في أصلها وفي أغلب تجارب الأنظمة البرلمانية لا تثير المسؤولية السياسية للحكومات. ففي الأنظمة البرلمانية مثلاً تعد

<sup>1</sup> - رافع بن عاشور، المرجع ذاته، ص 292.

لجان التحقيق وسيلة للمراقبة البرلمانية لا يمتد أثرها إلى حد تحريك المسؤولية السياسية، وهذا ما يطبعها بالمحدودية.<sup>1</sup> لكن رغم ذلك بقيت المجالس التشريعية المغربية تحاول افتكاك حقها في القيام بدورها الرقابي، ولو بالاجتهاد خارج النص الدستوري.

## الفرع الثاني: الاجتهاد خارج النص الدستوري لتشكيل لجان التحقيق

في الجزائر لم تسجل الفترة منذ الاستقلال إلى غاية صدور دستور 1976 أية محاولة لإنشاء لجنة تحقيق في أي موضوع، وذلك يرجع لأسباب سياسية أكثر منه لأسباب قانونية، ومنها السيطرة التامة للسلطة التنفيذية على مقاليد الحكم، وامتداد ذلك إلى التشريع في مجالات البرلمان وبوجوده، والظروف السياسية المتقلبة التي سادت في تلك الفترة، ثم غياب البرلمان بصفة نهائية عن المشهد السياسي الجزائري لفترة طويلة امتدت من جوان 1965 حتى أول انتخابات تشريعية للمجلس الشعبي الوطني وفق مقتضيات دستور نوفمبر 1976.

أما في المغرب قبل دستور 1992، وإن لم تنص أي من الدساتير الثلاثة (1962، 1970، 1972) على إمكانية إنشاء هذه اللجان باستثناء الأنظمة الداخلية للبرلمان، إلا أن التجربة المغربية البرلمانية قد أفرزت خلال الممارسة إمكانية قيام لجان البحث وتقصي الحقائق ولو في غياب نص دستوري، لكن تشكيلها بقي مع ذلك محصوراً، أي أنه جاء تحت ضغط الضرورة والواقع ولم يتمحور إلا حول قضايا تتسم بالاستثنائية المطلقة.<sup>2</sup> فتشكيل مجلس النواب المغربي لجان تقصي الحقائق قبل دسترتها، كان إيماناً منه بأن متابعة أو مراقبة العمل الحكومي في تسيير الشأن العام يتطلب إيجاد آليات ووسائل جديدة لوضع الحكومة أمام مسؤولياتها السياسية فيما بعد، ذلك أن لجان تقصي الحقائق تعتبر محطة أساسية نحو تحريك المسؤولية السياسية للحكومة إذا ما تصدعت أو توترت العلاقة بين مجلسي النواب والحكومة.<sup>3</sup> لكن كيف لهذا المجلس أن ينشئ لجان التقصي والتحقيق خارج الإطار الدستوري؟

أمام السكوت الدستوري الذي كان يجسد في واقع الأمر عقلنة برلمانية محضة، لم تكف الأنظمة الداخلية المتعاقبة ومنذ سنة 1963 عن الإشارة والنص على الدور الهام لهذا النوع من المراقبة، حيث جاء أول نظامين داخليين 1963 و1970 بمقتضيات هامة حول لجان البحث والمراقبة، تناولت طريقة التشكيل والعمل وكذا الاختصاصات؛ ومع النظام الداخلي لسنة 1977 أصبحت هذه اللجان تسمى "لجان

<sup>1</sup> - يمينه هكو، المراقبة غير المباشرة للبرلمان على الحكومة، نموذج المغرب والجزائر، مرجع سابق، ص 149.

<sup>2</sup> - عباس بوغالم، لجان تقصي الحقائق على ضوء تجربة البرلمان المغربي، مرجع سابق، ص 04.

<sup>3</sup> - عبد الغني اعبيزة، مراقبة العمل الحكومي بالمغرب، مرجع سابق، ص 127.

البحث والتقصي" (المواد من 110 إلى 112 من النظام الداخلي لبرلمان 1963، والمواد من 95 إلى 97 من النظام الداخلي لبرلمان 1971 والمادة 101 من النظام الداخلي لبرلمان 1977).<sup>1</sup>

والبرلمان المغربي كان يرى فيما قرره أنه ينبع من صميم اختصاصاته التي لا يحق لأي كان التصرف فيها من غيره، فأغفال النص عليها لا يحجب حق البرلمان في الاستعانة بها،<sup>2</sup> وأيضاً استغلاله لسكوت "الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى" التي تمثل هيئة دستورية مهمتها رقابة دستورية القوانين، التي أناط بها دستور 1962 رقابة دستورية القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية قبل تطبيقها. لكن في مقابل ذلك كانت الغرفة الدستورية تقف موقف المعارض الصارم لتلك المقتضيات وحين تطبيقها، ذلك أن لجنة البحث التي بادر النواب إلى تأسيسها سنة 1965 حول قضية "الزيوت المسمومة" لم تتمكن في أداء مهامها بسبب معارضة الغرفة الدستورية لها.<sup>3</sup>

نفس الشيء مع النظام الداخلي لسنة 1977 الذي نص على تشكيل هذه اللجان فقضت الغرفة الدستورية بعدم دستورية هذا المقتضى لأنه لا يدخل في عداد وسائل المراقبة التي منحها الدستور والقوانين التنظيمية للبرلمان،<sup>4</sup> وذلك في قراءة حرفية للدستور المغربي دون سماح بأي تأويل لنصوصه. لكن محاولات البرلمان المغربي التملص من القيود الدستورية على دوره الرقابي لم تتوقف، فأتى تعديل النظام الداخلي في مشروعه المقدم سنة 1984، وضع النواب المغاربة مشروع نظام داخلي قنن صراحة دورها، وذلك بدء بتحويل النواب (...حق إنشاء لجان مؤقتة للبحث وتجميع المعلومات في قضية لها اهتمام وطني لكشف الحقيقة وتحديد المسؤوليات، وتنوير الرأي العام ...) في المادة 44 من المشروع، ورغم أن المشرع البرلماني المغربي قد استحضر المراقبة اللاحقة للغرفة الدستورية لنظامه الداخلي، فتبنى المبدأ التقليدي للقانون البرلماني الفرنسي المتمثل في سرية أعمال اللجان، فإن الغرفة الدستورية لم تسايهه في توسيع الدور الرقابي للجان.<sup>5</sup>

جنوح البرلمان المغربي لتوسيع الدور الرقابي للجان عن طريق نظامه الداخلي سيتم وضع حد له بواسطة الوسيلة الأخرى للعقلنة والمتمثلة في مراقبة الغرفة الدستورية لدستوريته، وهكذا وضمن موقف حذر بالغ وتأويل حرفي لنصوص الدستور، قضت الغرفة الدستورية ضد إجماع البرلمان سنتي 1972 و1984 بعدم دستورية النص على حق البرلمان في تكوين لجان التحقيق، لأنها لا تدخل ضمن عداد

<sup>1</sup> - يمينة هكو، المرجع ذاته، ص 149.

<sup>2</sup> - فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر دراسة نقدية تحليلية، شركة ناس للطباعة، القاهرة، سنة 2004، ص 472.

<sup>3</sup> - يمينة هكو، المرجع ذاته، ص 149.

<sup>4</sup> - يمينة هكو، المرجع ذاته، ص 150.

- مقرر الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى الصادر سنة 1977 بمناسبة البت في مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1977 بعد مراجعته.

<sup>5</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 31.

وسائل المراقبة التي منحها الدستور والقوانين التنظيمية للبرلمان،<sup>1</sup> وبذلك أحكمت الغرفة الدستورية قبضتها على البرلمان وحرمته من أهم الوسائل التي لها تأثير بالغ على أداء وظائفه، وخاصة في علاقته مع الحكومة ومع الرأي العام الذي يمثله.

وبالعموم فالدارسين للإطار القانوني لرقابة اللجان في الممارسة البرلمانية السابقة على سنة 1992 قد لاحظوا العقلنة المتشددة لهذا الإطار، بدءًا بعدم إشارة الدستور لها، ومرورا بوضع النظام الداخلي للبرلمان لقيود على قاعدة إقراره لها، وانتهاء بتقييد الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى لها ومنعها البرلمان من التوسع فيها،<sup>2</sup> ومنعه من أي تأويل للنصوص الدستورية إلا وفق ما تقرر.

ورغم ممانعة الغرفة الدستورية في وجود لجان تحقيق برلمانية في نظامي 1977 و 1984، فإن الحاجة الملحة إليها كأداة للعمل النيابي في بعض القضايا التي تستأثر باهتمام الرأي العام قد جعلت الحكومة والبرلمان وبتعليمات ملكية ينشئانها مرتين.<sup>3</sup> فقد أنشأت في تلك الفترتين لجننتين لتقصي الحقائق، "لجنة تسرب مواضيع امتحانات البكالوريا" والتي أنشئت بعد إلحاح من المعارضة في 30 ماي 1979، و"لجنة أحداث فاس" على إثر الإضراب العام الذي دعت إليه الكونفدرالية الديمقراطية للشغل والاتحاد العام للشغالين يوم 14 ديسمبر 1990.<sup>4</sup> وسنأتي ملابسات إنشاء هاتين اللجنيتين في معرض الحديث عن فعالية لجان التحقيق في الواقع السياسي لدول المغرب العربي في الفصل الموالي.

أما في تونس وبغياب قواعد دستورية في دستور 1959 تمنح للبرلمان حق مراقبة الحكومة أو إثارتها مسؤوليتها، وأيضا في غياب مقتضيات لإنشاء لجان التحقيق في النظام الداخلي للبرلمان التونسي، وعدم الاستجابة لطلبات النواب وحتى اللجان الدائمة للسماح لتكوينها في قضايا محددة، وفي ظل هذه الأجواء القانونية والسياسية كان من المستحيل أن تظهر للعلن لجنة برلمانية للمراقبة فضلا عن التحقيق، لكن حتى في ظل هذه الظروف والأوضاع غير المريحة لمجلس النواب، أنشأ في سنة 1969 لجنة تحقيق هي الوحيدة في ظل دستور 1959، تمحورت حول تصرفات كاتب الدولة للتخطيط والتصميم آنذاك السيد "أحمد بن صالح"، وقد تأول المجلس في ذلك المادة 28 من النظام الداخلي للمجلس التي تنص على أنه "يمكن للمجلس انتخاب لجان أخرى غير قارة لدرس شؤون خاصة كتنقيح الدستور والنظام الداخلي وتحقيق صحة النيابات وغير ذلك."

<sup>1</sup> - قرار الغرفة الدستورية رقم 182 المؤرخ في 22 أوت 1985، بمناسبة البت في مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1984، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 3807 الصادرة في 16 أكتوبر 1985.

للمزيد من التفاصيل حول هذه المسألة، انظر:

- محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، مرجع سابق، ص 12.

- Mohamed Madani, Les Commissions Parlementaires d'Enquête, Publication de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Série( Thème actuels), N° 23, année 2000, PP 159-161.

2 - محمد معتصم، المرجع ذاته، ص 10.

3 - محمد معتصم، المرجع ذاته، ص 15.

4 - يمينة هكو، نفس المرجع، ص 150.

وعليه فقد كان لهذا الإخراج الذكي من قبل البرلمان التونسي بتأويل نص المادة 28 وخاصة بتضمنها على عبارة "وغير ذلك" السبيل الوحيد لاستحداث لجنة برلمانية للتحقيق، هي الوحيدة منذ انبعاث البرلمان التونسي في ظل دستور 1959 إلى غاية إلغاء العمل به سنة 2011، وسيتم مناقشة أسباب إنشاء هذه اللجنة، وطريقة عملها وكيفية قيامها بمهامها ونتائج تحقيقاتها، في الفصل الموالي عند الحديث عن فعالية لجان التحقيق في الواقع السياسي لدول المغرب العربي.

إن ما يتم استنتاجه في تلك الفترات التاريخية من المسار السياسي لهذه الدول، ونظرا لظروف واختيارات سياسية معينة جعلت تقييد الرقابة البرلمانية شيئا طبيعيا ولازما في اختيارات تلك الأنظمة السياسية ضمنته دساتيرها السابقة، وحصرت تلك الرقابة في بعض وسائلها التي ليس لها أي تأثير مباشر على قيام المجالس النيابية بدور رقابي حقيقي على النشاط الحكومي، من قبيل الأسئلة التي يتهاافت عليها البرلمانيون والتي لا تعيرها الحكومة الكثير من الاهتمام.

إن إلغاء حق البرلمان في إنشاء لجان التحقيق بقيت علامة فارقة في التجربة البرلمانية في دول المغرب العربي، لكن نتيجة المطالبات الكثيرة وتغير الأوضاع ووعي البرلمانيين و السياسيين بأهمية هذه الوسيلة في إرساء قواعد جديدة للعلاقة بين البرلمان والحكومة، سرعان ما انعكس ذلك على التعديلات الدستورية اللاحقة، بتضمينها لقواعد دستورية تسمح بدور رقابي برلماني أكثر انفتاحا على المحيط السياسي تتم فيه المقاربة بالأنظمة البرلمانية المقارنة ومن ضمنها استحداث لجان التحقيق، وهذا ما يتناوله المطلب الموالي.

## المطلب الثاني

### إقرار لجان التحقيق في الدساتير السابقة

ازدادت أهمية لجان التحقيق في الحياة السياسية نظرا لتأثيرها على العلاقة بين السلطتين التشريعية والسلطة التنفيذية بشكل شبه مباشر، وكذلك الاهتمام المتزايد للرأي العام بهذه الوسيلة الرقابية ومسار تحقيقاتها وترقب تقاريرها والنتائج التي توصلت إليها، خاصة في وقت صار فيه تداول المعلومة يجري في وقت قصير نظرا لتزايد مصادرها في ظل توسع إعلامي كبير شمل مختلف الوسائط الإخبارية المختلفة، وأيضا تبني وسائل الإعلام لقضايا وأحداث تفرض على البرلمان باعتباره مرآة لانشغالات الرأي العام، أن يعمل كل ما في وسعه للتحقيق بشأنها وتنوير المواطنين بانعكاساتها، وتعطينا الولايات المتحدة في هذا الإطار مثالا واضحا وذلك من خلال التحقيقات التي قام بها الكونغرس

الأمريكي في بعض القضايا التي تجاوزت انعكاساتها الحدود الأمريكية،<sup>1</sup> رغم أن لجان التحقيق الأمريكية نشأتها كانت قضائية بقرار من المحكمة العليا، وممارسة الكونغرس لهذا الحق كان دون أي نص دستوري، وأيضاً في فرنسا ممارسة البرلمان لحقه الرقابي بواسطة لجان التحقيق مازال يتم بالاستناد إلى القانون في غياب دسترة لهذا الحق رغم تعديل الدستور الفرنسي.

الأمر يختلف نوعاً ما في البلدان المغاربية ذلك لحدثة تكوينها لمؤسساتها النيابية، وطبيعة الأنظمة السياسية فيها، وأيضاً عدم نضج فكرة مراقبة البرلمان لأعمال الحكومة على المستوى السياسي لدى الأفراد الذين يتولون المسؤوليات المركزية في هذه الحكومات، أضف إلى ذلك عدم استقرار المعاملات بين البرلمان والحكومة لتسمح بنشوء أعراف تتطور من خلالها فكرة الرقابة البرلمانية، وذلك بسبب الاضطرابات والأحداث التي عرفت هذه البلدان والتي في كل مرة تدفع إلى تعديل في الدساتير أو حل البرلمان أو إجراء تغييرات حكومية.

بدسترة حق البرلمانات في دول المغرب العربي في استحداث لجان للتحقيق، تحقق لبرلماناتها أحد أهم المكاسب في تاريخها لتطوير وتفعيل دورها الرقابي وذلك في سعيها لتحسين أدائها، لذا سيتم الكلام في الجزء الأول من هذا المطلب ما افتكته هذه البرلمانات من صلاحيات رقابية بعد دسترة حقها في إنشاء لجان التحقيق، وتأثير ذلك على الأداء البرلماني في شقه الرقابي بصفة خاصة، في (الفرع الأول). ثم في الجزء الثاني يأتي الكلام عن الإطار التنظيمي للجان التحقيق لدراسة مدى كفاية النصوص القانونية في تلك الفترة لقيام المجالس بالرقابة بواسطة لجان التحقيق بفاعلية وذلك في (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: دسترة حق البرلمانات المغاربية في إنشاء لجان التحقيق

إن عدم التنصيص بشكل صريح ضمن الدساتير السابقة لدول المغرب العربي على حق تشكيل لجان التحقيق من طرف البرلمان، قد ترتب عنه في الممارسة التباس كبير تراوحت مظاهره بين السماح للبرلمان بإنشاء هذه اللجان خارج النص الدستوري وبين المنع فيما بعد.

ونظراً لعدم استقرار أعراف دستورية برلمانية حول هذه المسألة، كان التنصيص على لجان التحقيق في الدساتير المالية قد وضع حداً للغموض والجدل السياسي والقانوني المفتوح الذي طال 30 سنة في المغرب وأكثر من ذلك في تونس، وكان مكسباً للبرلمان الجزائري بعد عودته من غياب دام أكثر من 13 سنة.

ولمزيد من التوضيح في هذه المسألة قسم هذا الفرع إلى فقرتين، الأولى نخص بها لجان التحقيق في البرلمان الجزائري في ظل دستورها لسنة 1976 (الفقرة الأولى)، ثم الحديث عن لجان تقصي

<sup>1</sup> - عباس بوغالم، لجان تقصي الحقائق على ضوء تجربة البرلمان المغربي، المرجع السابق، ص 30.

الحقائق في البرلمان المغربي وفق ما تضمنه دستورا 1992، و1996 السابقين (الفقرة الثانية)، ونستثني تونس بحكم أنها لم تعرف دستورا سابقا نص على حق مجلسها النيابي في إنشاء لجان التحقيق.

### الفقرة الأولى: دسترة لجان التحقيق في دستور الجزائر لسنة 1976

بصدور دستور 1976 عادت الحياة البرلمانية في الجزائر، وذلك ببعث المجلس الشعبي الوطني كمؤسسة ممثلة للشعب مهمتها التشريع والرقابة أيضا، حتى وإن كان هذا المجلس ليس هيئة تكتمل فيها صلاحيات السلطة التشريعية، ذلك أن الدستور لم يعطها صفة السلطة، بل نعتها بالوظيفة التشريعية وذلك في السياق السياسي الذي يحكم البلاد، أخذا بمبادئ النظام الاشتراكي وسيطرة الحزب الواحد على مفاصل الدولة، لكن هذا لم يمنع المؤسس الدستوري الجزائري أن تكون له الجرأة في أن يسمح للمجلس الشعبي الوطني في القيام بالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بعدة وسائل أهمها إنشاء لجان التحقيق.

لهذا فقد تضمن دستور 1976 فصلا خامسا سمي بـ "وظيفة الرقابة" حددت له المواد من 183 إلى المادة 190 وذلك في نسق ترتيبى منطقي، يبدأ من بيان أهمية الرقابة وإطارها وانسجامها مع السياسة العامة المنتهجة، ثم تحديد نطاقها وأهدافها، وانتهاء بمنح المجلس الشعبي الوطني الحق في إنشاء "لجان التحقيق والمراقبة".

حيث بينت المادة 183 أهمية الرقابة وممارستها في إطار منظم، وأنه يترتب عليها جزاء حيث نصت أن "وظيفة الرقابة عامل رئيسي في الثورة، وهي تدرج في التنظيم المنسجم الذي تتميز به الدولة الاشتراكية، وتمارس المراقبة في إطار منظم، ويترتب عنها الجزاء."

في نفس السياق الذي سار عليه المشرع الدستوري في استعمال المصطلحات أثناء توصيفه للسلطات على منوال الوظيفة التنفيذية، الوظيفة التشريعية، استعمل مصطلح "وظيفة الرقابة" في المادة السالفة الذكر ولكن بإدماجها في سياق الخط السياسي الاشتراكي للدولة المتبع في تلك الفترة، وهذا يعطي لها معنى يشمل كل أنواع الرقابة السياسية، والرقابة الشعبية، والرقابة الإدارية وحتى القضائية، مع اشتراط ممارستها بشكل منظم ووفق أجهزة خاصة.

هذه الرقابة حسب نص المادة السابقة يترتب عنها الجزاء وهي نقطة تثير اللبس، من ناحية أن القرارات المتخذة في الحكومة كانت تتم خارج مؤسساتها ومن طرف الحزب الواحد آنذاك، وما السلطات في الدولة ومنها الحكومة إلا وظائف في يده، فالجزء إذا يقع على المنفذ لا على المقرر الذي يبقى خارج دائرة المراقبة وفق هذا المفهوم.

تتجلى أهداف الرقابة ومهامها المادة بما وضحته 184 حيث جاء فيها "تستهدف المراقبة ضمان تسيير حسن للأجهزة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد. مهمة الرقابة هي



التحري في الظروف التي يتم فيها استخدام الوسائل البشرية والمادية من طرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة، وكذا تدارك النقص والتقصير والانحراف، والتمكين من قمع الاختلاس وكل الأعمال الإجرامية ضد الثروة الوطنية، وبالتالي ضمان تسيير البلاد في إطار النظام والوضوح والمنطق. تستهدف المراقبة أخيراً، التحقق من التطابق بين أعمال الإدارة والتشريع وأوامر الدولة."

لقد كانت هذه المادة شاملة في تحديد نطاق الرقابة الذي يشمل تسيير الموارد في مؤسسات الدولة الإدارية والاقتصادية، وأيضاً كانت شاملة في تحديد أهداف الرقابة حتى لا تخرج عن مسارها، وحصرها في محاربة كل مظاهر الفساد في مؤسسات الدولة، وضمان تسيير حسن للأجهزة في نطاق احترام القانون، والتحقق من التطابق بين أعمال الإدارة والتشريع وأوامر الدولة.

أما المادة 188 فقد نصت على إنشاء لجان التحقيق وتركت للقانون تحديد سير هذه اللجان، حيث جاء فيها "يمكن للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة. يعين المجلس الشعبي الوطني أعضاء لجنة التحقيق من النواب . يحدد القانون تسيير هذه اللجنة."

منحت هذه المادة للبرلمان الجزائري ولأول مرة منذ نشأته بعد الاستقلال حق إنشاء لجان التحقيق، وبدسترة هذه اللجان يكون المشرع قد أضاف لبنة في البناء البرلماني وهو موقف يحسب له.

منح دور رقابي موسع للبرلمان الجزائري يستعمل فيها وسيلة لجان التحقيق، لم يكن نتيجة صراع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، أو بين البرلمان وهيئة المراقبة الدستورية، بل كان نتيجة طبيعية للمشاورات الموسعة التي قامت بها السلطات قبل وضع دستور 1976، والتي كانت فضاء ديمقراطياً لحرية الرأي والتعبير في الجزائر، اشترك فيها كل أطراف المجتمع، حيث كانت الخطوة الأولى للعودة إلى الشرعية الدستورية،<sup>1</sup> وامتد تأثيرها الكبير على مضمون الميثاق الوطني ثم في على صياغة الدستور بعد ذلك.

فنشأة لجان التحقيق ودسترتها كانت حقيقة بإرادة سياسية من السلطات آنذاك، ولكن بإرادة شعبية أيضاً، فلم تكن السلطات بعيدة عن التأثير بتلك المناقشات داخل الحزب الواحد، والتي شملت المنظمات الجماهيرية للحزب والقطاعات الحكومية، وحتى المعارضين للسياسات والتوجه الحكومي من داخل الحزب وخارجه، لذا كانت الأحكام التي جاءت تحت الفصل الخامس من الدستور الموسوم بالرقابة كانت

<sup>1</sup> - القيادة السياسية في البلاد وعلى رأسها الرئيس الراحل هواري بومدين، أصدرت تعليمات لمختلف هيئات الحزب الواحد آنذاك والمجالس المنتخبة ومؤسسات الدولة بضرورة (فتح فضاءات ومنابر للنقاش للمواطنين، حتى يعبروا بكل حرية عن النقائص الموجودة في مختلف المجالات والتوجهات الكبرى للمستقبل). ... وقد كانت التصورات والرؤى التي طرحت من قبل مكونات المجتمع تصب نحو (بلورة مشروع مجتمع يزواج الحاضر والمستقبل وكذا إقامة مؤسسات الدولة التي تكون في خدمة الشعب). انظر :

- نذير كريمي، مناقشات الميثاق الوطني 1976... فضاء واسع لحرية التعبير والرأي، جريدة المسار العربي، عدد 1628، بتاريخ 10 جويلية 2012.

دقيقة من ناحية صياغة مصطلحاتها وعباراتها، وعميقة في محتواها ومضامينها، وهو ما لم تعرفه التعديلات الدستورية اللاحقة.

### الفقرة الثانية: دسترة لجان التحقيق في دستوري المغرب لسنتي 1992 و1996

في الفترة ما قبل 1992 اكتفت الدساتير المغربية بالإشارة إلى الدور التشريعي للجان دون إعطاء أي دور رقابي للجان تقصي الحقائق، ولم تشر إلى إمكانية إنشائها.<sup>1</sup> وهذا ما أثار في فترات متباعدة صراعا بين مؤسستين دستوريتين هما مجلس النواب المغربي والغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى في أحقية البرلمان المغربي في إنشاء هذه اللجان.

فإشكالية دستورية تنصيب المشرع البرلماني على لجان تقصي الحقائق كانت في عمق الجدل القانوني والسياسي المغربي، وقد صرحت الغرفة الدستورية بعدم دستورية تلك اللجان البرلمانية المؤقتة لعدم تنصيب المشرع الدستوري عليها صراحة في الدستور المغربي، غير أن المشرع الدستوري سيحسم هذا الخلاف في الحياة الدستورية المغربية بالتنصيب عليها صراحة في صلب الوثيقة الدستورية لسنة 1992 في الفصل 40 منه،<sup>2</sup> وهذا استجابة للأوضاع السياسية والدستورية التي ما فتئت تعرف تغييرات وتعديلات مهمة تماشيا مع تبني المبادئ الديمقراطية.

غياب المرتكز الدستوري للجان تقصي الحقائق في التجربة المغربية وجد نهايته في حدود 1992 التي كانت مرحلة حاسمة في دسترة هذا النوع من اللجان بعد التنصيب عليها في الدستور، لفتح المجال أمام إمكانية تشكيل لجان بمبادرة من الملك أو بطلب من الأغلبية، تناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة وإطلاع المجلس على النتائج التي انتهى إليها عملها، على أن تكون هناك متابعات قضائية وتنتهي مهمتها فور فتح تحقيق قضائي.<sup>3</sup> جاء هذا التنصيب بعد استجابة الملك للعديد من المطالب التي تضمنتها مذكرة "الكتلة الديمقراطية" الممثلة لأحزاب المعارضة آنذاك،<sup>4</sup> التي سلمت له بتاريخ 19 جوان 1992 والمطالبة بتضمين الدستور الجديد "لجان البحث والتقصي" كآلية برلمانية لمراقبة الحكومة.

تضمنت المادة 40 من دستور 1992 من الدستور المغربي ما نصه "...علاوة على اللجان الدائمة المشار إليها في الفقرة السابقة، يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية مجلس النواب لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، وإطلاع مجلس النواب على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها، ولا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع

<sup>1</sup> - يمينه هكو، المراقبة غير المباشرة للبرلمان على الحكومة، نموذج المغرب والجزائر، مرجع سابق، ص 149، 150.

<sup>2</sup> - عبد الغني اعبيزة، مراقبة العمل الحكومي بالمغرب، مرجع سابق، ص 121.

<sup>3</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 28.

<sup>4</sup> - الأحزاب المغربية التي كانت في الكتلة الديمقراطية صاحبة المذكرة هي: الاتحاد الوطني للقوات الشعبية، حزب الاستقلال، منظمة العمل الديمقراطي الشعبي، حزب التقدم والاشتراكية، الاتحاد الاشتراكي. انظر:- مذكرة الكتلة الديمقراطية بتاريخ 19 جوان 1992، منشورة بجريدة "الاتحاد الاشتراكي"، بتاريخ 26 مارس 2003، الرباط.

متابعات قضائية ما دامت هذه المتابعات جارية، وتنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق سبق تكوينها فور فتح بحث قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها. لجان تقصي الحقائق مؤقتة بطبيعتها وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها. يحدد قانون تنظيمي طريقة تسيير لجان تقصي الحقائق."

هذه المادة فتحت المجال أمام البرلمان لتفعيل وسيلة من أهم وسائل الرقابة البرلمانية لكن قيدتها بشروط، فإن كان شرط عدم جواز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية يجد عند المؤيدين لهذا الشرط تبريرا بحجة ضمان احترام مبدأ الفصل بين السلطات، فإن هذا التبرير يزول بالسماح للملك وهو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية أن يطلب من البرلمان إنشاء لجنة لتقصي الحقائق وفق سلطته التقديرية،<sup>1</sup> في مقابل أن مبادرة أعضاء أحد مجلسي البرلمان تبدو صعبة ومعقدة، حيث أن الدستور اشترط على أغلبية المجلس لتشكيلها، وتحقيق هذا الشرط تتجلى صعوبته في حالة وجود انسجام بين الحكومة وأغليبتها التي تستمد منها شرعية وجودها.

وأیضا أضافت المادة قيودا آخر على لجان تقصي الحقائق وهو حصر مهمتها في جمع المعلومات في وقائع معينة وإطلاع مجلس النواب - وهو الغرفة الوحيدة للبرلمان في تلك الفترة- على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها، وبالتالي فدورها الرئيسي والمحوري جمع المعلومة فقط حول تلك الوقائع المعينة، دون أن يمنح لها الحق في رقابة التسيير التقني والمالي للهيئات العمومية،<sup>2</sup> وليس لها سلطة الرقابة بمفهومها الفعلي والعملي أي القيام برقابة المشروعية، أي رقابة مدى موافقة الأعمال الحكومية أو نشاط المؤسسات العمومية التابعة لها مع النصوص القانونية، أو تقدير مدى مخالفتها للبرامج والنصوص التي وافق عليها البرلمان، كما أنه ليس من صلاحياتها القيام برقابة الملاءمة وهذا تحصيل حاصل لغياب رقابة المشروعية.

وإن كان دستور 1992 المغربي سمح للبرلمان بإنشاء لجان التحقيق في إطار حقه المشروع في القيام بدوره الرقابي في إطار الرقابة السياسية التي يمارسها على أعمال الحكومة، لكن هذا الحق كان حقا ناقصا لا يساهم فعليا - بسبب هذا الإطار الدستوري الضيق- من قيام مجلس النواب بتوسيع نشاطه الرقابي باستعمال هذه الآلية لينعكس على فعالية وأداء البرلمان، وبالتالي بقدر ما كان التنصيص على هذه اللجان انتصارا للبرلمان الذي ناضل طويلا من أجل دسترتها، بقدر ما كانت الشروط التي تضمنتها المادة 40 منه بمثابة قيود تحد من الاستعمال الفعال لهذه الوسيلة. غير أن الإحالة إلى قانون تنظيمي

<sup>1</sup> - حق الملك المغربي في الدعوة إلى تشكيل لجنة لتقصي الحقائق في وقائع أو قضايا معينة، لعله يجد سنده فيما تقتضيه المادة 19 من الدستور السابق لسنة 1992 من رعاية مصالح الأمة من طرف الملك إذ نصت على: "الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي حمى الدين والساهر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات. وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة." في حين أن حق أعضاء مجلس النواب في القيام بمبادرة لتشكيل لجان لتقصي الحقائق يعتبر من الحقوق التي يمارسها مجلس النواب المغربي بموجب نيابته عن الأمة وفق دستور 1992 في ما نصت عليه المادة 36: "يستمد أعضاء مجلس النواب نيابتهم من الأمة..."

<sup>2</sup> - Mustapha Khattabi, L'Evolution des Compétences du Parlement, Publication de la revue marocaine d'administration locale et de développement, Série( Thème actuels), N° 23, année 2000, P 50.

طريقة تسيير لجان تقصي الحقائق كانت ربما من شأنها تجاوز تلك العقلة والقيود الموجودة في نص المادة 40 من الدستور.

أبقى دستور 1996 على نفس المقتضيات الخاصة للجان تقصي الحقائق في المادة 42 منه، ولم يأت بجديد في هذا الشأن باستثناء تخويل حق تشكيل هذه اللجان للغرفة الثانية ممثلة في مجلس المستشارين - المشكل بموجب نفس الدستور - وذلك منصفة مع مجلس النواب،<sup>1</sup> وهذا ما يفسر الإبقاء على نفس الشروط والقيود على البرلمان المغربي لاستحداث لجان تقصي. وفق مقتضيات نفس المادة فحق المبادرة الممنوح للملك بقي يخضع دائما لسلطته التقديرية، حيث يستنتج من نص المادة أن مبادرة الملك غير مقيدة بأي شرط و من غير الواضح إذا ما كان ملزما بتشكيلها من أعضاء البرلمان أو من خارجه، أو منهما معا، وحتى القانون التنظيمي المنظم لهذه اللجان 95-05 لم يتطرق سوى لما يتعلق بمبادرة الأغلبية البرلمانية مما يعني ضمنا أن المبادرة الملكية تظل مجالا خاصا.<sup>2</sup> كما أن إبقاء شرط الأغلبية لتقديم مقترح تشكيل اللجنة يعتبر حجرة عثرة أمام البرلمان المغربي بغرفتيه للنهوض بالأداء الرقابي وتوظيف هذه الآلية.

## الفرع الثاني: الإطار التنظيمي للجان التحقيق في ظل الدساتير السابقة

إن دسترة حق البرلمان الجزائري في إنشاء لجان التحقيق جاء في وقت مبكر مقارنة بتأخر دسترة حق البرلمان المغربي في ذلك، بينما البرلمان التونسي بقي عليه أن ينتظر أطول من ذلك ليحصل في دستور سنة 2011 على حقه في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة.

لكن مجرد اعتماد البرلمانات على ما جاء في الدساتير يعتبر غير كاف لتفعيل الرقابة بواسطة لجان التحقيق، ذلك أن الدساتير المغربية في تنصيبها عليه، وكعادة الدساتير من ناحية عمومية نصوصها، لم تقدم كل التفاصيل المتعلقة بها من ناحية إجراءات إنشائها، وعدد أعضائها، وآليات عملها، ومضمون تقاريرها... الخ، لذا أحالت كل هذه التفاصيل والإجراءات التنظيمية على القانون.

لهذا سيتم التطرق إلى الإطار التنظيمي للجان التحقيق، بتتبع النصوص المتعلقة بها التي وردت في القوانين والأنظمة الداخلية للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي، في ظل أو دساتيرهما السابقة التي تضمنت التنصيب على هذه اللجان وذلك في فقرتين، والكلام في (الفقرة الأولى) عن الإطار التنظيمي

<sup>1</sup> - نصت المادة 42 من الدستور المغربي لسنة 1996 أنه " للوزراء أن يحضروا جلسات كلا المجلسين، واجتماعات لجانها، ويمكن أن يستعينوا بمندوبين يعينونهم لهذا الغرض. علاوة على اللجان الدائمة المشار إليها في الفقرة السابقة، يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية أعضاء أي من المجلسين لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة وإطلاع المجلس الذي شكلها على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها، ولا يجوز تكوين لجان لتقصي في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية ما دامت هذه المتابعات جارية، وتنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق سبق تكوينها فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها".

<sup>2</sup> - دستور المملكة المغربية لسنة 1996، الجريدة الرسمية للملكة المغربية، عدد 4420، الصادرة بتاريخ 10 أكتوبر 1996.

<sup>2</sup> - عباس بوعالم، لجان تقصي الحقائق على ضوء تجربة البرلمان المغربي، مرجع سابق، ص 33.

للجان التحقيق في ظل الدستور الجزائري السابق لسنة 1976، أما (الفقرة الثانية) فمخصصة للإطار التنظيمي للجان التحقيق في ظل دستوري المغرب السابقين لسنتي 1992 و1996.

### الفقرة الأولى: الإطار التنظيمي للجان التحقيق في ظل الدستور الجزائري لسنة 1976

كان صدور دستور 1976 إيذانا بعودة الحياة البرلمانية في الجزائر، وتم انتخاب المجلس الشعبي الوطني وأقر نظامه الداخلي الذي صدر بمسمى القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بتاريخ 15 أوت 1977، والذي تشكل من 167 مادة مقسمة إلى تسعة فصول، تناول الفصل السادس سلطات المراقبة للمجلس الشعبي الوطني في 11 مادة من المادة 134 إلى المادة 144.

وقد تضمنت هذه المواد حق المجلس الشعبي الوطني في إنشاء لجان التحقيق وفق ما قرره المادة 188 من الدستور، واشترطت أن تودع لائحة اقتراح إنشاء لجنة تحقيق أو لجنة مراقبة من طرف 20 نائبا على الأقل لدى مكتب المجلس، وتخضع لنفس الإجراءات الخاصة باقتراحات القوانين. كما اشترطت في عدد أعضاء اللجنة أن لا يتجاوز 10 يعينهم المجلس بناء على اقتراح مكتبه، وهم ملزمون بالاحتفاظ بسر تحرياتهم ومعايinatهم، واشترطت السرية في تقرير اللجنة، وأن يودع لدى مكتب المجلس ويبلغ للحكومة، وللمجلس صلاحية نشره باقتراح من المكتب بعد استشارة الحكومة.

لذا فالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يقدم كافة التفاصيل المتعلقة بها، خاصة من ناحية إجراءات ممارسة عملها، وطرق تحرياتها، وسماع الشهود، والآجال المحددة لإعداد تقريرها، والآثار المترتبة على هذا التقرير، وترك كل ذلك القانون حسب المادة 137 من نفس النظام التي نصت على أنه "يحدد القانون طرق ممارسة المراقبة وكذا الإجراءات التي قد تترتب عم نتائجها".

بقي الانتظار حتى صدور القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من خلال المجلس الشعبي الوطني المؤرخ في أول مارس 1980، الذي يحدد موضوع ومجال تطبيق وكيفيات ممارسة وظيفة المراقبة المسندة للمجلس الشعبي الوطني وفقا للميثاق الوطني والدستور في إطار التوجيهات العامة لقيادة البلاد،<sup>1</sup> وتضمن هذا القانون 42 مادة مقسمة على ثلاثة فصول، الفصل الأول تناول موضوع مراقبة المجلس الشعبي الوطني ونطاق تطبيقها في أحد عشرة مادة، الفصل الثاني تناول كيفية ممارسة مراقبة المجلس الشعبي الوطني بواسطة لجان التحقيق والمراقبة في عشرين مادة، أما الفصل الثالث فتناول نتائج أعمال لجان المراقبة والتحقيق، وهذا القانون يعتبر الأول من نوعه في مجاله، لذا فهو قانون فريد ومتميز في التاريخ التشريعي للجزائر.

<sup>1</sup> - المادة 01 من القانون رقم 80-04 المؤرخ في أول مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، المؤرخة في 4 مارس 1980.

يقرر القانون ما تضمنه الفصل الخامس من الدستور المتعلق بوظيفة الرقابة، لكنه لا يقف عند ذلك الحد بل يفسر مدلولات عباراته ومصطلحاته، ويضيف على النص الدستوري فيما تعلق بإنشاء لجان التحقيق ما لا تتضمنه ولا تشير إليه أصلا المادة 188 من دستور 1976.

لقد سمح القانون رقم 80-04 للمجلس الشعبي الوطني في إطار ممارسته للرقابة حق إنشاء نوعين من اللجان لجان التحقيق ولجان المراقبة في كثير من مواده، فالمادة 12 منه التي نصت " إن إنشاء لجنة تحقيق أو لجنة مراقبة يأتي..."<sup>1</sup>

إضافة "لجان المراقبة" يعتبر زيادة من القانون على ما قرره المادة 188 من الدستور التي نصت على حق المجلس في إنشاء "لجنة تحقيق في قضية ذات مصلحة عامة" فقط، ولعل ذلك يرجع إلى استنباط هذا الحق من قراءة موسعة لباقي القواعد الدستورية التي تضمنها مواد الدستور في فصل وظيفة الرقابة، أو يرجع إلى تبني نظرة الفقه في تفرقة بين لجان التحقيق ولجان المراقبة، وأن عمل الثانية ما هو إلا جزء من عمل اللجنة الأولى، ذلك أن لجنة المراقبة مهمتها استخبارية لا تتجاوز جمع المعلومات وتقديمها للمجلس، أما لجان التحقيق فأكثر خطورة فهي إن كانت تقوم بجمع المعلومات لكنها لا تقف عند حد الحصول عليه، بل تقوم بالتحقيق والتحري حولها، لتتوصل إلى النتائج التي تضمنها في تقاريرها لتكشف التجاوزات وتحدد المسؤوليات، وأحيانا توجيه أصابع الاتهام ولو بشكل ضمني لدفع السلطة لتحريك الدعاوى وإجراء التحقيقات القضائية.

إضافة "لجان المراقبة" هي زيادة على النص الدستوري، وإن كانت في صالح البرلمان الجزائري لتوظيفها في الاستعلام والاستخبار وهو أمر ضروري لعمله وأدائه، إلا أنها لم تكن لتوضع لو وجدت في تلك الفترة هيئة دستورية لرقابة دستورية القوانين تتمسك بحرفية النص الدستوري.

ما زاده القانون على النص الدستوري والمادة 188 بخصوص المبادرة بإنشاء لجنة التحقيق، هو تقليص عدد المبادرين إلى 10 نواب على الأقل بعد أن كان القانون الداخلي للمجلس يشترط 20 نائبا على الأقل لتقديمها. وأيضا توسيع حق المبادرة ليشمل مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو إحدى اللجان الدائمة، أو بمبادرة من رئيس الجمهورية،<sup>2</sup> على أن يبقى قرار إنشائها بيد المجلس بعد أن يصوت على اللائحة بالأغلبية بعد سماع رأي المقترحين والحكومة.

اشتراط المؤسس الدستوري على أن تكون "لجنة التحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة"، لكن نظرا لضبابية هذه العبارة وما يلحقها من تأويل، فالمادة 05 من القانون رقم 80-04 تقدم تعريفا وتفسيرا

<sup>1</sup> - المادة 12 من القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

<sup>2</sup> - المادة 13 من القانون 80-04.

محددا للمقصود بالقضية ذات المصلحة العامة وأنها "كل قضية تعني من حيث أهميتها، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، مصالح المجموعة الوطنية والمواطن، طبقا لمبادئ الميثاق الوطني".

من قراءة نصوص القانون نجد أنه قدم إضافات مهمة للمجلس تسهل عليه العمل الرقابي بواسطة لجان التحقيق أو لجان الرقابة، فقد حدد القانون نطاق الرقابة بدقة، إذ تنصب رقابة المجلس عبر لجان التحقيق على المراقبة السنوية للاعتمادات المالية التي أقرت من طرف المجلس الشعبي الوطني، والتحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة، ومراقبة المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، بما فيها الوحدات الفلاحية، دواوين ومؤسسات القطاع الفلاحي، صناديق الضمان الاجتماعي والمنح العائلية وصناديق التقاعد والتأمينات والتعاضديات، والمؤسسات التي يملك فيها القطاع العام أسهما،<sup>1</sup> ولمساعدة النواب للقيام بواجبهم الرقابي، اشترط القانون أن يتلقى المجلس الشعبي الوطني كل تقرير من شأنه أن يضمن له المعلومات الضرورية لممارسة صلاحياته في مجال المراقبة.<sup>2</sup>

إن كان القانون قد ضبط المسائل المتعلقة بموضوع ونطاق الرقابة، فإننا نجده قد أبان عن أشياء مختلفة عن النظام الداخلي والدستور، من قبيل تقليص عدد المبادرين بلائحة اقتراح لجنة تحقيق وزيادة عدد النواب المشاركين فيها، فبعد حصول الإذن بإنشاء لجنة التحقيق أو لجنة المراقبة من المجلس، يشترط أن يُنتخب أعضاء لجنة من بين النواب بناء على اقتراح من مكتب المجلس ولا يتعدى عددهم 15 عضوا، وذلك برفع عددهم الذي كان لا يتعدى 10 أعضاء حسب النظام الداخلي للمجلس.

يضيف القانون في مواده الأخرى التفاصيل التي كانت غائبة عن النص الدستوري وعن النظام الداخلي للبرلمان فيما تعلق بكيفية ممارسة لجنة التحقيق لعملها، حيث أن اللجنة بعد تعيينها تنتخب مكتبها، وتباشر أعمالها بالقيام بالتحريات في عين المكان، والاطلاع على المستندات والوثائق، والاستماع لكل من يفيدها في الموضوع، مع الاستعانة بالمصالح العمومية المختصة، عندما تتناول التحريات قضايا في المجال التقني أو المالي أو الحسابي، مع وجوب تحلي أعضائها بطابع الكتمان

1- حسب المادة 07 من القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني: "تنصب مراقبة المجلس الشعبي الوطني على المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها بصفة خاصة على ما يلي: - سلامة العمليات المالية والحسابية وشرعيتها - نجاعة تسيير المؤسسات - تنفيذ عمليات الاستثمار وبرامج الإنتاج المرسومة للمؤسسة في المخطط الوطني للتنمية الاقتصادية - كفاءات تطبيق الأحكام القانونية والتنظيمية التي تتعلق على الخصوص بتنظيم المؤسسات الاشتراكية وتسييرها وسيرها وكذا التشريع الخاص بالعمل - كفاءات تحديد الأسعار وكذا كفاءات توزيع المواد وتسويقها - الظروف التي تتم فيها تلبية احتياجات الاقتصاد الوطني والمواطنين ولاسيما عندما تمارس المؤسسة الاشتراكية احتكارا لحساب الدولة - شروط إبرام وتنفيذ الصفقات والعقود والمعاملات التجارية - نشاط أجهزة المراقبة الداخلية التابعة للمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها - النفقات المالية والنفقات غير المفيدة والباهظة وأشكال التبذير واستعمال وسائل الإنتاج وأملك المؤسسة لأغراض شخصية أو لأغراض غير مطابقة للأهداف المرسومة."

2 - حسب المادة 10 من القانون 80-04 فإن مكتب المجلس الشعبي الوطني يتلقى على الخصوص التقارير التالية: "التقرير السنوي حول تنفيذ المخطط الوطني للتنمية من الحكومة - التقرير السنوي للجنة المركزية للصفقات من الحكومة - التقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية - التقارير السنوية عن نشاط المؤسسات الاشتراكية، وكذا تقارير مجالس العمال للمؤسسات والمتعلقة بالمراقبة من قبل السلطة الوصية - تقارير المجالس الشعبية البلدية والولاية المتعلقة بالمراقبة وتبلغ من قبل رؤساء هذه المجالس- كما يمكن لأعضاء المجلس واللجان الدائمة أن يرفعوا إلى مكتب المجلس أي تقرير متعلق بمسائل المراقبة.."

والسرية أثناء القيام بعملهم؛ ويوفر القانون الحماية القانونية الكاملة لعضو اللجنة من الترهيب، أو الضغط، لجعله يتراجع عن إجراء تحقيق ما، أو لحمله على تغيير مضمون معاينة.<sup>1</sup>

وأخيرا بخصوص نتائج أعمال لجنة المراقبة والتحقيق، فالقانون رقم 80-04 يمنح للجنة مهلة 06 أشهر، والتي قد تمدد استثنائيا بشهرين 02 لتقديم تقريرها الذي تعده وتسلمه لرئيس المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة عدم إيداع اللجنة لتقريرها فرئيسها ملزم بتقديم جميع الوثائق والمستندات التي في حوزته إلى رئيس المجلس، مع تقديمه لتقرير حول أعمال هذه اللجنة إلى المجلس الشعبي الوطني ولهذا الأخير أن يتولى تجديد اللجنة أثناء جلسة مغلقة.<sup>2</sup>

ويتضمن تقرير لجنة التحقيق أو المراقبة حسب القانون 80-04 على الخصوص:

1. جميع المعاينات والملاحظات التي تتعلق بالغرض من المراقبة أو التحقيق.
2. بيان الوقائع التي تستدعي إجراءات خاصة.
3. الاقتراحات الكفيلة بتفادي تكرار النقائص ومظاهر الإهمال والانحرافات التي تمت ملاحظتها.
4. يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة إعطاء تقييم عام حول فعالية الإطار القانوني أو التنظيمي وحول ضرورة تكييفه أو إعادة النظر فيه.<sup>3</sup>

ونصت المادة 38 من القانون المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، أن تقرير اللجنة ونتائج أعمالها تكون محل مناقشة في جلسة مغلقة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ويبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني تقرير لجنة المراقبة أو التحقيق إلى رئيس الجمهورية؛ تعتبر لجنة المراقبة والتحقيق منحلة بعد أن يثبت المجلس في نتائج أعمالها، أما مسألة نشر التقرير كليا أو جزئيا فبيّنت فيها المجلس الشعبي الوطني باستشارة مسبقة من الحكومة حول ملائمة هذا النشر.

تبقى الحكومة ملزمة بما جاء في تقرير لجنة المراقبة والتحقيق، والوزير الأول يطلع المجلس الشعبي الوطني أثناء جلسة علنية على الإجراءات التي تم اتخاذها على إثر تقرير لجنة التحقيق أو المراقبة،<sup>4</sup> وهذه النقطة بالغة الأهمية في تقدير مدى الأثر الذي يتركه استعمال آلية لجان التحقيق على العلاقة بين السلطتين، وذلك بتوظيف فعال لهذه الآلية الرقابية ذات الأثر الكبير على الأداء البرلماني.

عموما تظهر أهمية الإطار التنظيمي للجان التحقيق في ظل دستور 1976، أن هذا الإطار القانوني سواء النظام الداخلي للبرلمان، أو القانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني أنه تقنين جديد بالنسبة لأعمال البرلمان الدستورية ولا يمكن الاستغناء عنه، خاصة وأنه جاء لتقرير وتأكيد ما تضمنه الدستور، ووضع إجراءات ووسائل عمل هذه اللجان وحتى

<sup>1</sup> - انظر المادة 28 والمادة 29 من القانون 80-04.

<sup>2</sup> - المادة 34 من القانون رقم 80-04.

<sup>3</sup> - المادة 37 من القانون رقم 80-04.

<sup>4</sup> - المادة 41 من القانون رقم 80-04.



تسهيلها من قبيل خفض عدد النواب المبادرين بتشكيلها، وأيضا تفسيره العبارات والمصطلحات التي استعملها المشرع الدستوري وإعطائها مفهومها ودلالاتها الحقيقية لإبعاد كل التباس أو غموض أو أي تفسيرات خاطئة، والأهم من ذلك هو الإضافات التي جاءت على النص الدستوري، مثل توسيع دائرة الرقابة من لجان التحقيق إلى لجان المراقبة، وأيضا المبادرة بإنشائها لتشمل اللجان الدائمة، وكلها تصب نظريا في صالح الرفع من الأداء البرلماني في جانبه الرقابي وتطويره.

### الفقرة الثانية: الإطار التنظيمي للجان التحقيق في ظل دستوري المغرب لسنتي 1992 و1996

تعد دسترة لجان تقصي الحقائق مكسبا للبرلمان المغربي وذلك على الرغم من أنها لجان للتحقيق في وقائع معينة، وليست لجان مراقبة.<sup>1</sup> فبعدما تراوحت إمكانية تشكيل لجان التحقيق في البرلمان المغربي لمدة طويلة بين المنع والإباحة، جاء دستور 1992 لينص في مادته 40 في فقراتها الأخيرة على إمكانية تكوين لجان للبحث والتقصي، إما بمبادرة من الملك أو بطلب من الأغلبية،<sup>2</sup> وبنفس مقتضيات جاءت المادة 42 من دستور 1996.

ومع بداية تجربة دستورية جديدة، وإبقاء البرلمان المغربي مكونا من غرفة واحدة، تم وضع نظام داخلي جديد لمجلس النواب سنة 1994 ليكون أكثر ملاءمة للدستور، خاصة وأن هناك مؤسسات جديدة جاء بها هذا الدستور، وأيضا لبروز مستجدات دعت إلى إعادة النظر في النظام القديم منها: عدم ملاءمته مع الدستور الجديد الذي تضمن تقنيات ومؤسسات غير موجودة في الدستور السابق، مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجان تقصي الحقائق، كما غيرت اصطلاحات وأسماء مؤسسات باصطلاحات وأسماء جديدة، مثل المجلس الدستوري بدل الغرفة الدستورية.<sup>3</sup>

فالبرلمان المغربي ممثلا في مجلس النواب وفي سعيه لوضع نظام داخلي جديد متجاوب مع دستور 1992، ومستلهم لتراكمات التجربة النيابية في مجال الدور الرقابي للجان،<sup>4</sup> سيعمل إلى جانب تكريس ما خوله النظام الداخلي القديم للجان من دور رقابي، على تضمين النظام الداخلي الجديد لمجلس

<sup>1</sup> - محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، مرجع سابق، ص 16.  
<sup>2</sup> - نصت المادة 40 من الدستور المغربي لسنة 1992 أنه (...علاوة على اللجان الدائمة المشار إليها في الفقرة السابقة يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية مجلس النواب لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة وإطلاع مجلس النواب على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها، ولا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية ما دامت هذه المتابعات جارية، وتنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق سبق تكوينها فور فتح بحث قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها. لجان تقصي الحقائق مؤقتة بطبيعتها وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها. يحدد قانون تنظيمي طريقة تسير لجان تقصي الحقائق).  
<sup>3</sup> - المختار مطيع، النظام الداخلي لمجلس النواب، تغيير وتطور، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11، أشهر أبريل، ماي، جوان، سنة 1995، ص 26.

<sup>4</sup> - جاء في تقرير "لجنة العدل والتشريع" بمجلس النواب بخصوص مشروع النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي سنة 1994: "أبانت الممارسة النيابية خلال الفترة السابقة أن هناك ثغرات في القانون الداخلي، تجلت من خلال مظاهر مختلفة الجامع بينها تضارب التفسير والتأويل وحمل النص على فهم آخر، وتحمله مضامين متناقضة، وفي غالب الأحيان يكون الاجتهاد السياسي مصدر كل المفاهيم المتضاربة... وبعيدا عن النصوص، تراكمات الممارسة النيابية كما وكيفا، أنتجت كثيرا من الأعراف الإيجابية أصبح تقنيها ضروريا للتقريب بالممارسة الديمقراطية إلى المصاف التي يتوخاها الجميع.. انظر في ذلك:

- تقرير "لجنة العدل والتشريع" بمجلس النواب المغربي بخصوص مشروع النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، الولاية التشريعية الخامسة، السنة التشريعية الثانية 94-95، دورة أكتوبر 1994، الأمانة العامة للمجلس، مصلحة اللجان. نقلا عن: - المختار مطيع، المرجع ذاته، ص 26.

النواب لسنة 1994 مقتضيات جديدة تتمثل في: تخصيص أربعة مواد للجان النيابية المؤقتة لتقصي الحقائق متعلقة بتشكيلها وتأليفها وسير عملها وذلك عملا بالمادة 40 من دستور 1992 وهذه المواد من 75 إلى 78، وتعزيز الدور الرقابي للجنة المالية بتمكينها أثناء دراسة مشروع قانوني المالية والتصفية من الاطلاع على المستندات والإرشادات المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية، وحسابات المؤسسات العمومية والشركات الاقتصادية التي للدولة فيها أسهم وذلك عن السنوات المنصرمة، وذلك في المادتين 73 و74، وترسيخ الدور الرقابي للجان الدائمة عامة في المادة 71، بتحويلها صلاحية تكليف بعض أعضائها بمهمة إخبار مؤقتة حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين أو موضوع يهم المجتمع أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة، ومحاولة تجاوز حاجز السرية، من خلال إحداث استثناء على قاعدة سرية أعمال اللجان الدائمة المواد 70، 72 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1994.<sup>1</sup>

المجلس الدستوري المغربي لم تكن اعتراضاته على ما جاء في النظام الداخلي فيما يخص لجان التحقيق والتقصي إلا في جزئيات قليلة، فقد اعتبر " الفقرة الأولى من المادة 70 فيما تضمنته من السماح بصورة استثنائية للجان البرلمانية بعقد جلسات علنية غير مطابق للفصل 41 من الدستور، الذي تنص فقرته على علنية جلسات المجلس وحده دون اجتماعات لجانه." وهو ما ينطبق على جميع اجتماعات اللجان بما فيها الدائمة ولجان التحقيق؛ كما كان موقف المجلس الدستوري من المواد الخاصة بلجان تقصي الحقائق من النظام الداخلي بأنها مطابقة للدستور إلا ما تعلق بالمادة 77 فقد اعتبر في قراره أن "ما تضمنته هذه المادة من أن مجلس النواب يبت باقتراح من رئيسه أو من لجنة تقصي الحقائق المعنية، في نشر تقرير هذه اللجنة كلا أو بعضا، يتعلق بتفسير لجان التحقيق الذي أحاله الفصل 40 من الدستور في الفقرة الأخيرة منه إلى قانون تنظيمي لم يصدر بعد."<sup>2</sup>

لقد أنهى الدستور وأسلوب صياغة مجلس النواب لنظامه الداخلي لمواده المتعلقة بلجان التحقيق الصراع القانوني مع المجلس الدستوري في مواقفه المتصلبة من ممارسة الرقابة بواسطة هذه اللجان، وبذلك تطوى صفحة من تاريخ التجربة البرلمانية المغربية لتسمح للبرلمان المغربي ممارسة حقه الرقابي في ظل نصوص وظروف مغايرة لما سبق، تساعد على تطوير وتعزيز أدائه وفعاليته، وبذلك يتجلى تحسن الإطار التنظيمي القانوني للدور الرقابي للجان فيما جاءت به المراجعة الدستورية لسنة 1992، وما أدخل من تعديلات على النظام الداخلي للبرلمان حاولت كلها تجنب السلبيات المتركمة.

ونظرا لعدم كفاية المواد التي تضمنها النظام الداخلي لمجلس النواب إذ لم تتطرق لتفاصيل عمل وممارسة لجان تقصي الحقائق من ناحية جمع المعلومات وسماع الشهود والمعاينات وإعدادها لتقاريرها، فقد تم الانتظار في تلك الفترة دون تفعيل مجلس النواب المغربي لتلك المقتضيات التي نص عليها

<sup>1</sup> - محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، مرجع سابق، ص 17.  
<sup>2</sup> - قرار المجلس الدستوري رقم 52/95 م.د بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب 1994 للدستور، الصادر بتاريخ 03 جانفي 1995، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 4291، الصادرة بتاريخ 25 جانفي 1995.

الدستور والنظام الداخلي، ودون إنشاء أي لجنة تحقيق لحين صدور القانون التنظيمي الخاص بتسييرها، ولقد تكرر ذلك بصدور القانون التنظيمي رقم 95-05 الخاص بتسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق في 29 نوفمبر 1995، ليتم تغيير بعض مقتضياته بالقانون التنظيمي رقم 54-00 في نوفمبر 2001،<sup>1</sup> وقد جاء هذا التعديل في إطار ملاءمة هذا القانون مع دستور 1996 الذي أقر نظام ثنائية مجلسي البرلمان.<sup>2</sup>

ينقسم هذا القانون إلى أربعة أقسام مشتملة على عشرين مادة، وقد نظم القسم الأول هيكله اللجان والقسم الثاني جمع المعلومات، أما القسم الثالث فقد أشار لمسألة تقرير اللجان، في حين أن القسم الرابع تضمن مادة واحدة ينظم من خلالها مسألة الإحالة على المجلس الدستوري في حالة الخلاف في تطبيق أحكام القانون بين أحد مجلسي البرلمان والحكومة.

ومن بين ما أكد عليه القانون التنظيمي إيداع تقرير اللجنة داخل أجل أقصاه 06 أشهر، مع إمكانية الوزير الأول الاعتراض إذا ما تعلق الأمر بوقائع تتعلق بالدفاع الوطني أو أمن الدولة الداخلي والخارجي أو علاقات المغرب ودول أجنبية،<sup>3</sup> وهي نفس المقتضيات تقريبا التي حملها القانون 80-04 في الجزائر، وكلا القانونين يظهران تأثرا بما ضمنه المشرع الفرنسي في الأمر رقم 58-1100 المتعلق بلجان التحقيق في فرنسا.

وفي ظل التغييرات التي أحدثها دستور 1996 باعتماد مجلسين للبرلمان المغربي فقد أقر مجلس النواب نظامين داخليين الأول سنة 1998 والثاني سنة 2004، وكلاهما لم يعرفا تغييرا يذكر بالنسبة لمقتضيات لجان تقصي الحقائق وأبقيا على نفس المواد التي أقرها النظام الداخلي 1994، وخصص النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004 الباب السابع لتنظيم لجان تقصي الحقائق، ويتضمن أربعة مواد من المادة 71 إلى المادة 74، أما مجلس المستشارين فقد عرف نظاما داخليا واحد لسنة 1998، خصص بابا مستقلا للجان تقصي الحقائق يضم أربعة مواد من المادة 75 إلى المادة 78.

بوجود غرفتين للبرلمان كان لزاما تعديل وتنميط القانون التنظيمي رقم 95-05 المتعلق بتسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق بالقانون التنظيمي رقم 54-00 لتتلاءم والوضع الجديد للبرلمان، وبمرور 04 سنوات على صدور دستور 1996، وليس لمجلس المستشارين أي نص تنظيمي يوطر تشكيله للجان تقصي الحقائق، وخاصة بعد تشكيل مجلس النواب للجنة لتقصي الحقائق في الوضعية المالية لمؤسسة القرض العقاري والسياحي، وعدم تمكن مجلس المستشارين من تشكيل لجنة لتقصي الحقائق في

<sup>1</sup> - القانون التنظيمي رقم 95-05 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، الجريد الرسمية للملكة المغربية، عدد 4335، الصادرة بتاريخ 29 نوفمبر 1995.

- القانون التنظيمي رقم 54-00 القاضي بتغيير وتنميط القانون التنظيمي رقم 95-05 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، الجريدة الرسمية للملكة المغربية، عدد 4950، الصادرة بتاريخ 08 نوفمبر 2001.

<sup>2</sup> - انظر: يمينة هكو، المراقبة غير المباشرة للبرلمان على الحكومة، نموذج المغرب والجزائر، مرجع سابق، ص 150.

<sup>3</sup> - لتفاصيل أكثر: - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 28، 29.

الوضعية المالية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لعدم وجود نص تنظيمي.<sup>1</sup> فكان التعديل ضرورة حتمية لتدارك الخلل الواقع على مستوى القانون رقم 95-05.

اشتمل التعديل في الجانب الشكلي استبدال عبارة "مجلس النواب" بعبارة "المجلس المعني بالأمر"، كما نص التعديل في جانبه الموضوعي على مقتضيات من شأنها تجاوز الممارسة التي تعرقل عمل اللجان البرلمانية، عندما نص على فرض غرامة مالية معتبرة مقرونة بعقوبة الحبس ما بين ستة أشهر وستين، في حق كل شخص استدعته لجنة لتقصي الحقائق وامتنع عن الحضور دون عذر مقبول، وما عدا هذا التعديل في نص القانون الذي مس جوهر القانون لم تكن هناك أية تغييرات جوهرية أخرى تذكر في مضمون 13 مادة من أصل 20 مادة التي مسها التعديل.

دسترة لجان التحقيق البرلمانية في كل من الجزائر والمغرب، وصدور القوانين التي تحدد طريقة تسييرها وعملها، بالإضافة إلى ما تضمنته الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية من مقتضيات تخص المبادرة باقتراحها وتشكيلها وتنظيمها، اعتبر مكسبا مهما لهذه البرلمانات للقيام بدورها الرقابي في إطار دستوري وقانوني منظم يحدد الصلاحيات والأدوار، بعيدا عن التجاذبات السياسية بين الحكومة والبرلمان، وبين الأغلبية والمعارضة، وأوقف الجدال القانوني بين البرلمان والمؤسسات الدستورية المسؤولة عن الرقابة الدستورية حول مدى شرعية إنشاء لجان التحقيق.

إن التأطير القانوني لهذه الوسيلة لم يكن لولا ذلك الإصرار الذي ميز البرلمان المغربي لافتكاك حقه في أداء دوره الرقابي بواسطة لجان التحقيق، ولو بغياب النص الدستوري، فكانت نشأتها برلمانية بامتياز؛ ولم تكن كذلك دسترتها في الجزائر لولا ذلك الحوار الوطني الموسع، والوعي السياسي لدى المتحاورين وجميع الفاعلين السياسيين وممثلي المجتمع المدني قبل صدور الدستور، فكانت نشأتها سياسية شعبية بامتياز.

بدسترة حق إنشاء لجان التحقيق البرلمانية وتنظيم إطارها القانوني، يسترد البرلمان في كل من الجزائر والمغرب شيئا من سلطتهما الرقابية على أعمال حكومة، وبالتنصيص على هذه الوسيلة المهمة قام المشرع بالارتقاء بالأداء الرقابي وتفعيله على المستوى التشريعي، وبقي على الممارسة البرلمانية وبتوظيف آليات اللجان في جمع المعلومة والتحقيق أن تكشف مدى استغلال هذه الوسيلة لقيام البرلمان بتطوير فعاليته وأدائه الرقابي والاستعلامي.

بوجود تأطير دستوري وقانوني للجان التحقيق في الدساتير السابقة، ونظرا لتغير المعطيات والظروف وإجراء تعديلات دستورية متلاحقة تجد البرلمانات المغاربية نفسها غير مستعدة للتنازل على حق لم تكتسبه بسهولة، لذا فقد تضمنت الدساتير الحالية نفس الحق في إنشاء هذا اللجان.

<sup>1</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، مرجع سابق، ص 213.

فهل تغيرت شروطها وإنشائها واختصاصاتها في الدساتير الحالية؟ وما مدى السلطات الممنوحة لها لقيام المجالس النيابية بدور رقابي فعال على أعمال الحكومة؟ وهو ما سنبحث له عن جواب في المبحث الثاني المتعلق بتشكيل لجان التحقيق واختصاصاتها في الدساتير الحالية.

## المبحث الثاني

### تشكيل لجان التحقيق واختصاصاتها في الدساتير الحالية

إن كانت التعديلات الدستورية شيئا طبيعيا في الحياة السياسية لأي بلد نتيجة عدم ملاءمة الدساتير القائمة للظروف المستجدة والتغيرات التي تحدث في مجتمعاتها، فإنها في المقابل تتضمن غالبا ملامح إعادة هيكلة جديدة للسلطات فيما يخص صلاحياتها، وإعادة لترتيب العلاقات بينها، وهي فرصة مهمة للبرلمان كي يستزيد من الاختصاصات والصلاحيات أو على الأقل الحفاظ على مكتسباته، لكي يتمكن من القيام بدور فعال في التشريع أو الرقابة.

حق البرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ممارسة رقابة على أعمال الحكومة بإنشاء لجان تحقيق منبثقة من مجالسهما النيابية تم التنصيص عنه في دساتيرهما السابقة، غير أن البرلمان التونسي لم يمنح هذا الحق إلا في الدستور الحالي لسنة 2014، وهو بذلك ينتظر أكثر من 55 سنة لينال حق ممارسة الرقابة على الحكومة بواسطة لجان تحقيق من إنشائه، والحقيقة أنه كان محروما من صلاحية الرقابة إجمالا إلا بمناسبة دراسته لنص تشريعي، وتلك الرقابة كانت مرنة وغير مباشرة، ذلك أن الدستور التونسي في نصه الأصلي لسنة 1959 أخذ بالنظام الرئاسي، ووقعت صياغته على المنوال الأمريكي، لذلك فإنه كان خاليا من وسائل الرقابة الجزرية، إلا بعد التعديلات التي وقعت عليه لاحقا.<sup>1</sup> فالتنصيص على حق البرلمان التونسي في إنشاء لجان تحقيق في دستور تونس الثاني لسنة 2014، هو افتكاك لحقه الطبيعي، ولم يكن لولا التغيير الثوري للنظام السياسي الذي قام به الشعب التونسي سنة 2011، فيحق لنا القول نشأة لجان التحقيق في تونس ودسترتها كان شعبية ثورية بامتياز.

تمنح كل الدساتير الحالية في دول المغرب العربي لبرلماناتها حق القيام بالتحقيق البرلماني بإنشاء لجان متخصصة منبثقة منها، مهمتها رقابية تشمل الاستعلام والتحقيق حول قضايا ومسائل معينة، فإبقاء على الحقوق المكتسبة للبرلمان الجزائري، وسيرا على منوال دستور 1976 السابق فإن دستور الجزائر الحالي لسنة 1989، المعدل أخيرا سنة 2016 نص في المادة 180 الفقرة الأولى منه على أنه "يمكن

<sup>1</sup> - بمقتضى تعديل الدستور التونسي سنة 1976 وقع انحراف عن النمط الأمريكي (الرئاسي) وتم اعتماد بعض طرق النظم البرلمانية، وأصبح بإمكان مجلس النواب إثارة مسؤولية السلطة التنفيذية بصفة عامة، إذ أصبح بإمكانه لوم الحكومة وإجبارها على الاستقالة وإجبار حتى رئيس الجمهورية على الاستقالة في صورة المصادقة على لائحة لوم ثانية، مقابل ذلك صار بإمكان رئيس الجمهورية حل مجلس النواب والدعوة إلى انتخابات تشريعية سابقة لأوانها، وبمقتضى التنتيخ الدستوري لسنة 1988 وقع التراجع جزئيا في ما وقع إقراره سنة 1976. للمزيد انظر: - رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي، النظام الحالي)، مرجع سابق، ص 291، 292.

كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.<sup>1</sup>

وكذلك الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 نص في المادة 67 من في الفقرة 02 منه "... يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين لجان نيابية لتقصي الحقائق، يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية، وإطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها."

دستور 2011 كان أكثر تقدما من دستور 1996، وذلك بسماعه لثلث 1/3 أعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين، عوض أغلبية الثلثين 2/3 بتشكيل لجان تقصي الحقائق،<sup>1</sup> فاستجابة لمطالب الأحزاب تم الاستجابة لتخفيض النصاب لطلب عقدها، ولم يعد النص يحصرها بشكل غامض فقط في جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، بل أضاف لها ما يتعلق بتسيير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية، ولم يعد مدى تدخلها يقتصر على إطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها، وإيداع تقريرها لديه، بل أصبح بإمكانها عند الاقتضاء إحالته على القضاء من قبل رئيس المجلس، علاوة على تخصيص جلسة عامة لمناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق، وفي ذلك استجابة لمطالب الأحزاب.<sup>2</sup>

أما الدستور التونسي الحالي لسنة 2014 فجاء ذكر لجنة التحقيق في المادة 59 في فقرتها الأخيرة "يمكن لمجلس نواب الشعب تكوين لجان تحقيق، وعلى كافة السلطات مساعدتها في أداء مهامها." كما أن المادة 60 تناولت حقوق المعارضة ومن بينها حق إنشاء لجان التحقيق في مجلس نواب الشعب حيث نصت أنه "... كما لها الحق في تكوين لجنة تحقيق كل سنة وترؤسها..." وهذا يندرج ضمن بعث رقابة مجلس نواب الشعب التونسي على الأعمال الحكومية، فهي مسؤولة أمامه بنص المادة 95 من الدستور التي أقرت أن "الحكومة مسؤولة أمام مجلس نواب الشعب."

وإن كانت هذه الدساتير أعطت للبرلمانات وسيلة رقابية ذات فعالية وحددت معالمها الكبرى، فإنها في مقابل ذلك لم تتكلم عن التفاصيل المتعلقة بها، فقد أحالت حرفيا أو ضمنا تلك التفاصيل على القوانين المتعلقة بها والأنظمة الداخلية للمجلس النيابية لتحديد القواعد والشروط لإنشاء وتسيير لجان التحقيق.

فالدستور الجزائري المعدل سنة 2016 قد أحال على القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتحديد وظائف الغرفتين والعلاقة بينهما وبين الحكومة بعد التعديل الذي مسهما، الذي عوض القانون العضوي السابق رقم 99-02، وهو يشتمل على كل ما يتعلق بمهام المجلسين والشروط المتعلقة بذلك في مجالي التشريع والرقابة، ويندرج تحت ذلك شروط تكوين لجان التحقيق وطريقة قيامها بمهامها ونتائج

<sup>1</sup> - البشير المقاتي، إشكالية توزيع السلطة في النظام الدستوري والسياسي المغربي، مرجع سابق، ص 174.

<sup>2</sup> - سعيد حمري، مكانة البرلمان في النظام السياسي والدستوري المغربي: مطالب الأحزاب، أجوبة الوثيقة ومؤشرات التطبيق، مرجع سابق، ص 64، 65.

أعمالها وعلاقة الحكومة بذلك، كما أحال الدستور بعض مقتضيات لجان التحقيق على النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان؛ وبخصوصهما فقد تغيّر النظام الداخلي لمجلس الأمة بتاريخ 20 جوان 2017، وبقي النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ينتظر التغيير لإحداث المواءمة والملاءمة مع كل من الدستور والقانون العضوي رقم 16-12 الصادرين سنة 2016 و2017 على التوالي عوض الاستمرار في تطبيق النظام الداخلي لسنة 2000 وما تضمن مقتضيات متعلقة بلجان التحقيق.

دستور المغرب لسنة 2011، أحال على القانون والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان تنظيم لجان تفصي الحقائق، فأقر المشرع المغربي القانون التنظيمي رقم 13-085 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتفصي الحقائق،<sup>1</sup> وألغى القانون التنظيمي السابق رقم 95-05، بالإضافة إلى إقرار نظام داخلي جديد لمجلس المستشارين في شهر جويلية 2014 خلفا لنظامه الداخلي السابق لسنة 1998.

أما مجلس النواب فقد عرف ثلاثة أنظمة في ظل الدستور الجديد، النظام الداخلي الأول المصادق عليه في جانفي 2012، والنظام الداخلي الثاني لشهر نوفمبر 2013، والنظام الداخلي الأخير لشهر أكتوبر 2017.

أما المشرع التونسي فلم يشرع قانونا خاصا بلجان التحقيق،<sup>2</sup> لذا في ظل غياب هذا التشريع يبقى الاعتماد على القواعد الدستورية ذات الشأن، والأحكام المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب المصادق عليه بتاريخ 02 فيفري 2015.

لذا سيأتي الحديث في معرض البحث في فعالية هذه اللجان عن الشروط التي تتعلق بإنشائها وأثرها على الدور الرقابي للبرلمانات المغربية وهذا في (المطلب الأول).

(المطلب الثاني) يعالج مسألة بغاية الأهمية وهي صلاحيات لجان التحقيق البرلمانية على الأشخاص والوثائق أثناء أدائها لعملها، ونتائج تحقيقاتها، وتأثير كل ذلك على عمل البرلمان وعلاقاته بغيره من مؤسسات الدولة وتوسع في ذلك إلى سلطتها على الأشخاص، والوثائق والمستندات، والمعاينات الميدانية، وحقها في إعدادها لتقريرها وتضمينه من المعلومات والنتائج والتوصيات ما يعكس قناعاتها بخصوص الموضوع محل الدراسة والتحقيق.

<sup>1</sup> - القانون التنظيمي رقم 13-085 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتفصي الحقائق، الجريدة الرسمية للملكة المغربية، عدد 6282، الصادرة بتاريخ 14 أوت 2014.

<sup>2</sup> - تم إيداع اقتراح قانون تحت رقم 55/2016، يتعلق بلجان التحقيق البرلمانية لدى مكتب مجلس نواب الشعب التونسي، وأنهت لجنة النظام الداخلي والحصانة والقوانين البرلمانية والقوانين الانتخابية دراسته ومناقشته في شهر فيفري سنة 2017، ولحد الساعة لم تكتمل دراسته على مستوى المجلس. انظر الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس نواب الشعب التونسي.

## المطلب الأول

### شروط تشكيل لجان التحقيق وأثرها على فعالية دور البرلمان الرقابي

لا يكفي أن تقرر الدساتير للبرلمان بحقه في إنشاء لجان التحقيق، بل يجب أن يتبع ذلك تحديد الشروط التي تستند عليها هذه البرلمانات للقيام في تكوينها والقيام بواجبها الرقابي، وذلك حتى لا تقع في المحظورات فتتجاوز سلطاتها الممنوحة لها دستوريا، كالتعدي على صلاحيات سلطة أخرى.

لهذا تضع القوانين الناظمة للجان التحقيق شروطا على مستوى المبادرة بإنشائها، لمنع جعل هذه الوسيلة الخطيرة عرضة للاستعمال من قبيل الخصوم السياسيين لتصفية الحسابات بينهم، كما تضع شروطا لاختيار الأشخاص الذين يحق لهم أن يكون أعضاء فيها، وكذلك تبين لها حدود عملها والوسائل القانونية التي تستعملها للوصول إلى الحقائق، خاصة وأن عمل هذه اللجان يكون في معظمه خارج قبة البرلمان، بإجراء التحقيقات في الإدارات والمرافق العمومية، والقيام بالزيارات والمعاينات الميدانية.

لا شك أن المشرع نظم تشكيل لجان التحقيق بضوابط وقيود قانونية حتى لا تصبح هذه الوسيلة الخطيرة خاضعة لرغبات كل من هو تحت قبة البرلمان، لكن شروط تكوين لجنة تحقيق نيابية تختلف من برلمان لآخر، بل تختلف داخل البرلمان الواحد من مجلس نيابي لآخر.

عموما يمكن تقسيم هذه الشروط إلى شروط شكلية، وهي ما تعلق بالإجراءات التي يجب أن تتبع لصحة قبول تشكيل لجنة منبثقة عن المجلس المعني لتقوم نيابة عنه بالرقابة والتحقيق، وشروط موضوعية ترتبط بالحدود التي رسمها المشرع للجنة والتي لا يسمح لها بتجاوزها، وهي مرتبطة ارتباطا وثيقا بموضوع التحقيق والمجالات التي يشملها.

لتوضيح ما سبق، قُسم هذا المطلب إلى شروط شكلية متعلقة بمبادرة إنشاء لجنة تحقيق نيابية في (الفرع الأول)، وشروط موضوعية مرتبطة بمبادرة إنشاء لجنة تحقيق نيابية في (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: الشروط الشكلية المتعلقة بمبادرة إنشاء لجنة تحقيق

لتكوين لجنة تحقيق منبثقة عن المجلس النيابي، اشترط المشرع جملة من الإجراءات التي إن تخلفت ترفض المبادرة التي تتضمن إنشاءها، وهذه الشروط والإجراءات موزعة بين الدستور والنظام الداخلي للمجلس والقانون المنظم لعمل لجان التحقيق، وكذلك في حالة قبول إنشاء لجنة التحقيق يضع القانون شروطا خاصة للعضوية فيها، وهذا سعيًا منه لضمان حيادها أثناء تأدية مهامها.

وعليه سيتم شرح وتحليل هذا الفرع في فقرتين، (الفقرة الأولى) تعالج الشروط المتعلقة بقبول المبادرة بإنشاء لجان التحقيق، وأما (الفقرة الثانية) فمخصصة للشروط المتعلقة بقبول العضوية في لجان التحقيق.



## الفقرة الأولى: الشروط الشكلية المتعلقة بقبول طلب إنشاء لجنة التحقيق

تختلف إجراءات تقديم مبادرة لإنشاء لجنة تحقيق بين برلمانات دول المغرب العربي، فالمشروع الجزائري منح المبادرة بتكوين لجان تحقيق لأعضاء البرلمان بغرفتيه دون غيرهم، فتكون من قبل مجموعة من البرلمانيين في أي من المجلسين، حددها القانون العضوي رقم 16-12 في مادته 78 بعشرين 20 منهم على الأقل، وبالتالي يخرج من الدائرة كل من ليس عضوا في البرلمان حتى ولو كان من أعضاء السلطة التنفيذية، ولو رئيسها ذاته؛ فحق المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق برلمانية حق أصيل للبرلمان فقط،<sup>1</sup> والمشروع الجزائري لم يمنح السلطة التنفيذية ولا السلطة القضائية أو أي هيئة أخرى تقديم مبادرة للبرلمان لتشكيل لجنة تحقيق، ولكن نظريا يمكن للسلطة التنفيذية تقديم هذا الطلب عن طريق نواب الموالاة لتحقيق هدف سياسي معين.

تقدم لائحة موقعة لإنشاء لجنة تحقيق تحدد فيها بدقة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري، وتحديد الهياكل أو المصالح التي يشملها التحقيق أو الجهة المعنية بالتحقيق،<sup>2</sup> ويشترط التوقيع على اللائحة من قبل جميع المبادرين بها، وتودع لدى مكتب المجلس المعني الذي له سلطة على دراسة وقبول اللائحة من ناحية الشكل قبل عرضها على المجلس.

في حالة اجتياز شرط نصاب المقترحين، يمكن للحكومة من منطلق حرصها على عدم قبول تحقيق قد يدينها أن تعمل على عدم إدراج اللائحة في جدول أعمال المجلس، خاصة إذا قدمها أصحابها متأخرين في نهاية الدورة، للتقليل من أهميتها، ولإطفاء جذوة الحماسة لديهم، مستفيدة في ذلك من عامل الوقت، أو تلجأ الحكومة إلى التأثير على مكتب المجلس من حيث ترتيب المواضيع التي يعالجها، لتفادي لجنة تحقيق قد تدينها أو تخرجها.

الثابت، أنه ليس كل مبادرة بلائحة رقابة لا يكتب لها النجاح، بل الكثير منها تتوفر بعد جهد المبادر بها وما يبذله من إقناع زملائه على الشرط القانوني، ومن ثم، إيداعها لدى مكتب المجلس.<sup>3</sup>

في الجلسة العامة يتم التصويت على اللائحة بنفس إجراءات التصويت على أي نص قانوني آخر، وذلك بعد الاستماع إلى رأي مندوب أصحاب الاقتراح ورأي اللجنة الدائمة المختصة بالموضوع، وهو رأي استشاري وليس تقييدي. يعتبر شرط التصويت بالأغلبية شرطا تعجيزيا في نظر بعض البرلمانيين أو الدارسين، لأنه نظريا لا يمكن تصور أن الأغلبية من أعضاء البرلمان المساندين للحكومة سيتخذون إجراء من شأنه إنشاء لجنة تحقيق حول عمل الحكومة، وبالإمكان أن تطلب الحكومة من هذه الأغلبية

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 553.

<sup>2</sup> - المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

<sup>3</sup> - عبد الله بوقفة، المرجع ذاته، ص 555.

عدم التصويت على اللائحة لإجهاض المبادرة، فشرط الأغلبية بمثابة قيد على كل مبادرة من شأنها أن تدفع بالعمل البرلماني إلى مستويات عليا من المسؤولية.

بالتصويت على اللائحة تصبح المبادرة معبرة عن المجلس وليس عن مجموعة منه، والتصويت يمنح المجلس المصادقية والشرعية للجنة، وبه يتحصن المجلس في مواجهة الحكومة، إذ هو يعبر عن قرار تبنته هيئة دستورية، ما يستلزم أن تُعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق الحكومة والغرفة الأخرى. تفعيل العمل البرلماني بواسطة لجان التحقيق مرتبط أساسا وكقاعدة عامة بأعضاء البرلمان دون أعضاء السلطة التنفيذية، وهو ما خالفه المؤسس المغربي، فقد وسع حق المبادرة باقتراح إنشاء لجان تحقيق لكل من الملك،<sup>1</sup> وثلث 1/3 أعضاء مجلس النواب، وثلث 1/3 مجلس المستشارين فحسب المادة 02 القانون التنظيمي رقم 13-085 المتعلق بلجان تقصي الحقائق نصت أنه "طبقا للفصل 67 من الدستور، يمكن أن تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو ثلث من أعضاء مجلس المستشارين، لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية قصد اطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها."

وتتوافق المادتان 284 و 77 من النظامين الداخليين لمجلسي النواب والمستشارين على التوالي مع ما تضمنته المادة السالفة الذكر، ومبرر منح الملك حق المبادرة في مطالبة البرلمان بإنشاء لجنة تحقيق في أعمال الحكومة وإن كان يظهر فيه التناقض، إلا أن ذلك يرجع حسب رأينا إلى الخلفية التاريخية لهيمنة الملك على مفاصل الحكم في البلاد، وأيضا لما تقرر في دستور 2011 بتنزله لأول مرة عن اختيار رئيس وأعضاء الحكومة والذي صار يرجع للحزب الحائز على الأغلبية في مجلس النواب، وبذلك تحول دور الملك ظاهريا من معين للحكومة ومسؤول مباشر عن أعمالها، إلى مراقب لتسييرها. لذا نجده في خطابه كثيرا ما ينتقد تقصير الحكومة وضعف أدائها، فمنحه هذا الامتياز يخدم الملك أكثر

<sup>1</sup> - صلاحيات الملك اتجاه السلطة التشريعية في دستور المملكة المغربية 2011، تظهر بوضوح الحضور المؤثر والفاعل للمؤسسة الملكية بخصوص الجانب التشريعي، فالملك في الدستور المغربي هو من يفتتح البرلمان كل سنة ويخاطب الأمة عبره، ولا تتلو خطابه أي مناقشة، وللملك أن يطلب- ولا يمكن أن يرفض هذا الطلب- قراءة جديدة لكل نص صادق عليه البرلمان، وله الحق في طلب تشكيل لجنة تقصي الحقائق، وإصدار الأمر بتنفيذ القانون خلال 30 يوما لإحالة على الحكومة بعد تمام الموافقة عليه، وللملك أن يحل مجلسي البرلمان بعد استشارة رئيس الحكومة دون أن تقيد الوثيقة الدستورية هذه الاستشارة. للمزيد انظر: - عبد الرحيم العلام، صلاحيات الملك في الدستور المغربي دراسة نقدية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، مستجدات دستور 2011 وأفاق التطبيق، محاولة في بسط سبل التنزيل الديمقراطي لمقتضياته، العدد الثاني، سنة 2014، منشورات مجلة العلوم القانونية، الرباط، ص 44.

« Il n'y a pas à dire vrai de séparation des pouvoirs/ je suis le père de tous, celui du législateur et de l'exécutant, du jeune et du l'homme âgé, du fort et du faible... » Discours prononcé par le roi, le 09 octobre 1987, lors de l'ouverture de la première session de la chambre des représentants.

- il faut noter que cette vision particulière de la séparation des pouvoirs s'inspire vraisemblablement de la tradition politique marocaine, qui consacre par une série de mécanismes institutionnels et discursifs la suprématie du roi, en tant que personnification institutionnalisée du pouvoir divin, et représentant de la souveraineté nationale profane. - Abdelhamid Benkhattab, Le Parlement: Régulation Politique et Incertitude Transitionnelle, La Nouvelle Constitution du Royaume du Maroc, Etudes Sélectionnées, Revue Marocaine d'Administration Local et Développement, N° 82, Rabat, P 130.

منه تعزيز لدور البرلمان في ممارسته الرقابية، فحق المبادرة ممنوح للملك، وغير مقيد بأي شرط،<sup>1</sup> بل إن جانبا من الفقه يؤكد على أن الموافقة الملكية تكون ضمنية، حتى ولو كانت المبادرة برلمانية.<sup>2</sup>

والمرجع المغربي في الدستور الجديد تنازل أيضا عن شرط تقديم الأغلبية في المجلس للمبادرة ليتم قبول تكوين لجنة تحقيق، وهو شرط كان متضمنا في دستوري 1992 و1996، والتخفيف من هذا القيد هو مكسب للبرلمان المغربي مما يرفع كفاءته وأدائه؛ فبتسهيل إجراءات قبول المبادرة يتشجع البرلمانيون على تحريك الدور الرقابي في مواجهة الحكومة بمناسبة تأديتها لمهامها.

تتشكل لجنة التحقيق في البرلمان المغربي فوراً إذا كانت بطلب من الملك، وإذا كانت من أعضاء المجلس فسلطة المكتب تكون في مراقبة توفر الشروط الشكلية اللازمة فقط.

أما الدستور التونسي لسنة 2014 فقد منح للبرلمان الحق في إنشاء لجان تحقيق ولكن بكيفيتين مختلفتين. الكيفية الأولى حسب ما تضمنته المادة 58 من الدستور في أن لمجلس النواب عامة حق إنشاء لجان التحقيق، وهو ما أقره النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب في مادته 97، ولكن بشرطين موضوعين على المبادرة: فالشرط الأول أن يكون الطلب من رُبع 1/4 أعضاء المجلس على الأقل، والشرط الثاني أن يصادق المجلس على إحداثها بأغلبية أعضائه الحاضرين على أن لا يقل عدد الموافقين عن ثلث 1/3 أعضاء المجلس، وهذان الشرطان في تقديرنا موضوعيان ففيهما من التخفيف على النواب لإحداث العديد من هذه اللجان وفي قضايا ومسائل مختلفة بما يسمح للبرلمان التونسي من القيام بدوره الرقابي بأكثر فعالية، والأمر يختلف قطعاً في حالة التشدد لقبول مثل هذه المبادرات.

أما الكيفية الثانية فحسب المادة 60 من الدستور التونسي التي نصت أن للمعارضة البرلمانية داخل مجلس نواب الشعب الحق في إنشاء لجنة تحقيق كل سنة نيابية، وهذا في حد ذاته من أهم المكاسب التي حققها البرلمان التونسي في عهده الجديد، لكن المادة 98 من النظام الداخلي لمجلس الشعب قيدت هذا الحق بأنه ليس لجميع أطياف المعارضة، بل لأغلبية أعضاء المعارضة فقط، وهذا الشرط موضوع ربما حتى لا تكون المسألة مصدراً للتنازع بين فرق المعارضة داخل المجلس.

ما أضافته نفس المادة أنه ليس لمكتب المجلس أي سلطة تقديرية في مبدأ إنشاء تلك اللجنة، كما لا تعرض المبادرة على مصادقة الجلسة العامة، وبالتالي فتكوين هذه اللجان يكون آلياً بمجرد إظهار رغبة أغلبية المعارضة في إنشاء لجنة تحقيق حول مسألة معينة.

<sup>1</sup> - المادة 3 في الفقرة 01 من القانون التنظيمي 13-085 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقضي الحقائق تنص "عندما تتشكل لجنة لتقضي الحقائق بمبادرة ملكية، يجب على رئيس المجلس المعني أن يقوم فوراً بتشكيل اللجنة المذكورة التي تجتمع وتشتغل وفق أحكام هذا القانون التنظيمي."

<sup>2</sup> - للمزيد انظر: - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، المرجع السابق، ص 43.

نشير أن النظام الداخلي للمجلس منح الأولوية لطلب المعارضة في تشكيل لجنة تحقيق إذا عرض طلبان أمام المجلس حول نفس الموضوع.<sup>1</sup>

إن تقديم هذه التسهيلات للمعارضة داخل البرلمان التونسي لها مبررها السياسي في نظرنا، بسبب حرمانها في الفترات السابقة من كثير من حقوقها في العمل البرلماني في إطار القيود المفروضة على البرلمان التونسي، فقد كان ولسنوات طويلة ممنوعا من ممارسة دوره الرقابي بحرية بعيدا عن سيطرة السلطة التنفيذية وتوجيهاتها. لكن رغم هذه التسهيلات للبرلمان ككل وللمعارضة خاصة فإن الممارسة البرلمانية لحد الآن لم تظهر إلا مبادرات بسيطة تشكلت بموجبها ثلاث لجان تحقيق.<sup>2</sup>

لقد استبعد المشرعون المغاربة فكرة المبادرة الفردية لإنشاء لجان تحقيق، واشتروا نصابا معيناً من أعضاء المجلس المعني لقبول المبادرة، وهم بذلك ينجحون نحو تقييد المبادرة البرلمانية بمقتضى هذا الشرط، وعلى ما يبدو، كأنهم أرادوا من وراء ذلك أن يقبروا أية فكرة تدور في ذهن فوج معارض غير متوفر على هذا النصاب القانوني.<sup>3</sup>

كما تم استبعاد اللجان الدائمة من أي دور أساسي في القيام بالتحقيق البرلماني أو المبادرة بإنشاء لجان التحقيق، وهو ما يشكل عائقاً أمام البرلمان في ممارسة الرقابة على نطاق واسع، خاصة من طرف لجانته الدائمة التي تم إبعادها عن ممارسة التحقيق،<sup>4</sup> إلا ما نص عليه القانون الجزائري من استشارة اللجان الدائمة بخصوص موضوع إنشائها في الجلسة العامة في البرلمان،<sup>5</sup> وهو في جانبه العملي مشابه لما في البرلمان الفرنسي، فللجان الدائمة في الجمعية الوطنية أن تنتظر في مدى تقدير قبول اللائحة.<sup>6</sup>

وقد كان من الأفضل فتح المجال أمام اللجان الدائمة للمجالس النيابية للتخفيف من الإجراءات والسماح لها للمشاركة بفعالية في تشكيل لجان التحقيق في القطاعات التي تختص بها، سواء بالمبادرة باقتراح إنشائها، أو إسناد أمر تشكيل تلك اللجان لها؛<sup>7</sup> وفي أقل الأحوال الأخذ برأيها في موضوع التحقيق، ومنح العضوية فيها بمشاركة أعضاء منها، لأن ذلك يساهم بقدر كبير وبفعالية في الرفع من مستوى المسؤولية الرقابية للبرلمان، وذلك في سعيه للوصول لنتائج تنعكس إيجابياً على الأداء البرلماني

<sup>1</sup> - المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي نصت أنه "لا يجوز تشكيل أكثر من لجنة تحقيق في نفس الموضوع، فإن تزامن طلبان في نفس الموضوع تكون الأولوية لطلب المعارضة."

<sup>2</sup> - لجنة التحقيق حول شبهة التعذيب سنة 2015، لجنة التحقيق حول الفساد المالي والتهرب الضريبي (فيما يخص تسريبات وثنائق بنما) سنة 2016 ولجنة التحقيق حول شبكات تسفير الشباب التونسي إلى بؤر التوتر سنة 2017.

<sup>3</sup> - عبد الله بوقفة، نفس المرجع، ص 555.

<sup>4</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 151.

<sup>5</sup> - المادة 78 فقرة 03 من القانون العضوي رقم 12-16.

<sup>6</sup> - Article 141 alinéa 01 de Règlement de l'Assemblée Nationale Française : " Les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont envoyées à la commission permanente compétente. Celle-ci vérifie si les conditions requises pour la création de la commission d'enquête sont réunies et se prononce sur son opportunité."

<sup>7</sup> - المشرع المصري في المادة 218 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979، المعدلة في 03 جانفي 2005، أقر صراحة إمكانية إسناد إجراء التحقيق إلى لجنة خاصة أو إحدى لجانته النوعية الدائمة.

والحكومي في آن واحد، والذي يدعم هذا الرأي أن اللجان الدائمة متخصصة في مجالاتها، ولها إطلاع كبير فيما يخص القطاع أو الجهة التي يشملها التحقيق، مع درايته الواسعة بمجمل القوانين والتشريعات التي تنظمه، و بما تملكه من معلومات مسبقة، تستقيها من خلال تواصلها شبه الدائم مع الحكومة بالاستماع للوزراء وحضورهم لجلساتها واجتماعاتها، وأيضا بقيام وفود منها بالمهام الاستطلاعية.<sup>1</sup>

إن كان المشرعون المغاربة قد تأثروا بالنموذج الفرنسي عند وضع دساتيرهم وفي وضع كثير من القوانين، وحتى بالعقلنة البرلمانية، إلا أنهم لم يسايروه في ما يخص قبول المبادرة الفردية بإنشاء لجنة تحقيق أو السماح للجان الدائمة بتقديم مثل هذه المبادرة.<sup>2</sup>

كل عضو في غرفتي البرلمان الفرنسي له حق تقديم لائحة اقتراح إنشاء لجنة تحقيق إلى مكتب الغرفة المراد تشكيل اللجنة فيها؛ وتحال هذه اللائحة التي تحوي تفاصيل عن موضوع التحقيق، ونطاقه والمؤسسات أو الهيئات التي يشملها، إلى اللجنة الدائمة التي يقع في دائرة اختصاصها موضوع التحقيق، حيث تدرس اللائحة وتناقشها وفق الشروط التي يحددها رئيس الغرفة، ويتم التصويت على اللائحة بالأغلبية في جلسة عامة.

ومن الشروط الشكلية المتعلقة بلجان التحقيق ارتباطها بأجال قانونية محددة فالمشرع الجزائري اشترط أن يتحدد تحقيق اللجنة بأجال قانونية لا تتجاوز 06 أشهر قابلة للتמיד لسنة أشهر أخرى، والمشرع المغربي حدد أيضا للجنة 06 أشهر، يمكن تمديدتها بالمهلة اللازمة للمحكمة الدستورية للنظر في حال حدوث خلاف بين الحكومة والمجلس المعني حول تطبيق بعض أحكام القانون التنظيمي المتعلق بتسيير لجان التحقيق والتقصي، وإذا لم يتم إيداع التقرير داخل الأجل يعلن رئيس المجلس المعني حل اللجنة بعد أن يعرض الأمر على المجلس.

أما المشرع التونسي فقد انفرد عن المشرعين الجزائري والمغربي باشتراط أن لا يتم تشكيل لجان تحقيق في الأشهر التسعة الأخيرة من المدة النيابية، لكنه لم يحدد أي أجل لتكمل فيه اللجنة تحقيقها وتقدم تقريرها، وهو بذلك يساير بعض الأنظمة التي لا تفرض على لجان التحقيق مدة زمنية معينة، حيث لا تلزم بتقديم تقريرها إلا بعد انتهاء التحقيق الذي أنشئت لأجله، كما هو الشأن في ألمانيا، حيث بلغت مدة بعض اللجان ست سنوات، ونفس الشيء في إيطاليا، أين يمكن لتحقيق اللجنة أن يمتد إلى أكثر من الفترة التشريعية، فقد بلغت مدة لجنة التحقيق حول ملف المافيا ثلاثة عشر سنة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - انظر في ذلك: - حمزة بجاوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مرجع سابق، ص 133، 134.

<sup>2</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، المرجع نفسه، ص 151.

<sup>3</sup> - المادة 06 من الأمر رقم 58-1100 المعدلة بالقانون رقم 91-698 بتاريخ 20 جويلية 1991، والمادة 137 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية، والمادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي.

<sup>3</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 133.

## الفقرة الثانية: الشروط الشكلية المتعلقة بالعضوية في لجنة التحقيق

يقصد بحق إجراء التحقيق أن يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق.<sup>1</sup> إذا فحق التحقيق هو ذلك الإجراء الذي من خلاله يتم إنشاء لجنة أعضاؤها يختارون من بين أعضاء البرلمان نفسه، يخول لها صلاحية التحري والبحث عن الحقيقة وتزويد البرلمان بالمعلومات التي تساهم في ممارسة البرلمان لوظائفه.

فطالما كنا بصدد تحقيق برلماني فمن المفترض فيه أن يستمد صفته البرلمانية من صفة الشخص القائم به، مما يستوجب أن يكون برلمانياً،<sup>2</sup> لذا ففي البرلمانات موضوع الدراسة توكل العضوية في لجان التحقيق لأعضاء المجلس المعني بها فقط.

واختلفت القوانين المنظمة للتحقيق البرلماني في الدول المقارنة في موضوع نصاب لجنة التحقيق، حيث انقسموا بشأنها إلى ثلاثة، منها ما لم تضع الحد الأدنى ولا الحد الأعلى لعدد الأعضاء الذين تتشكل منهم لجنة التحقيق، وأشارت صراحة إلى إمكانية التحقيق من قبل عضو واحد؛ ومنها ما وضع الحد الأدنى والحد الأعلى لعدد أعضائها؛ ومنها ما لم يضع حداً أقصى أو أدنى لعدد الأعضاء الذين من الممكن أن تتشكل منهم لجنة التحقيق، لكنها لم تشر صراحة إلى إمكانية التحقيق من قبل عضو واحد.<sup>3</sup>

والرأي الذي يقول أن لجنة التحقيق لا يمكن أن يقل عدد أعضائها عن ثلاثة أقرب للصواب، وذلك لسببين، الأول أن اللجنة بأي حال لا يمكن أن تتشكل من عضو واحد، والثاني هو ضرورة وجود عدد فردي من الأعضاء في اللجنة لتسهيل إصدار أي قرار من اللجنة.<sup>4</sup> على أن يزيد عددهم على حد معين، يتسبب في زيادة التكاليف، ويشتت جهد اللجنة ويغرقها في نقاشات عقيمة لا تنفع التحقيق.

يتم اختيار أعضاء هذه اللجنة، في البرلمان الجزائري، دون وضع مقاييس محددة، ولكن بنفس الكيفيات التي تتم فيها العضوية في اللجان الدائمة، أي باعتماد نظام التمثيل النسبي بين المجموعات البرلمانية.<sup>5</sup> لكن دون أن يحدد عدد أعضائها، فذلك يخضع لمشاورات المكتب والمجموعات البرلمانية. غير أنه وحرصاً على حياد اللجنة - حسب من يتبنى هذا الرأي - قيد المشرع الجزائري حق العضوية فيها، بعدم السماح للمبادرين باقتراح لائحة إنشائها بالانضمام إليها، ومن جانب آخر ولنفس السبب سمح

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، سنة 1996، ص 479.

<sup>2</sup> - فارس محمد عمران، مرجع سابق، ص 130.

<sup>3</sup> - بالنسبة للقسم الأول انظر اللائحة الداخلية الحالية لمجلس الأمة الكويتي المادة 147، واللائحة الداخلية الحالية لمجلس النواب البحريني المادة 160؛ بالنسبة للقسم الثاني انظر اللائحة الداخلية الحالية لمجلس الشعب المصري المادة 219؛ بالنسبة للقسم الثالث انظر النظام الداخلي الحالي لمجلس النواب العراقي المادة 82، والنظام الداخلي الحالي لمجلس النواب اللبناني المادة 139. راجع في ذلك : محمد شهاب محمد أمين، دور الرقابة البرلمانية في تقويم عمل السلطة التنفيذية - دراسة تحليلية مقارنة على ضوء الدساتير العراقية-، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، سنة 2016، غير منشورة، ص 201.

<sup>4</sup> - محمد شهاب محمد أمين، المرجع ذاته، ص 201.

<sup>5</sup> - اشترطت المادة 142 فقرة 01 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية أن لا يتجاوز عدد أعضاء لجنة التحقيق 30 نائباً. - المادة 79 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 16-12 نصت أن ( يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة ).

للمجموعات البرلمانية الممثلة لشتى ألوان الطيف السياسي والإيديولوجي في البرلمان، من الحصول على العضوية فيها وفق نسبة المقاعد المحصل عليها.

قد يعتبر التعيين وفق التمثيل النسبي وجها من جوه الديمقراطية البرلمانية لأنه أحد ضمانات حياد لجنة التحقيق في أدائها لعملها، لكن اشتراط القانون العضوي 16-12 في المادة 82 منه استثناء الموقعين على لائحة المبادرين بإنشاء لجنة التحقيق من العضوية فيها، يعتبر عند بعض الباحثين شرطا يخدم الموضوعية، وفيه إبعاد لأي ذاتية عند إجراء عملية التحري والبحث. فالمبادرون باللائحة حسب هذا الرأي ليس في وسعهم أن يكونوا أعضاء في اللجنة الخاصة بوصفهم طرفا في ذلك، ومن هذا المنظور، لا يجوز أن يكونوا في ذات الوقت مدّعون و قضاة، وبالتالي، تشكيلة اللجنة سوف تتكون وفق طريقة اللجان الدائمة، أي على شكل زخرفة سياسية متنوعة، ليس لها لونا سياسيا واحدا.<sup>1</sup>

وإن كان من يرى أن حياد اللجنة لا يتحقق بإبعاد المبادرين، وإنما تحققه مجموعة من الضمانات، كتعدد أعضاء اللجنة، ومراعاة التخصص فيهم، زيادة على سرية الاجتماعات، واستبعاد نواب الدائرة الانتخابية التي يجري فيها التحقيق.<sup>2</sup> ونحن نؤيد هذا الرأي لهذه المعطيات وأيضا من جهة أن استبعاد الموقعين على لائحة المبادرة، قد يتحول إلى عامل سلبي، يساهم في إبعاد عضو قد يملك المعلومات الكافية عن الموضوع، وتعويضه بعضو لا يعرف عن الموضوع إلا ما دار في الجلسة العامة حول لائحة المبادرة قبل التصويت عليها، وهذا لا يسمح بالوصول إلى نتائج هامة في القضية موضوع التحقيق، وهذا إعمالا لقاعدة الحكم على الشيء فرع من تصوره.

والحقيقة أنه كان من المتوقع إلغاء هذا الشرط أثناء دراسة القانون العضوي رقم 16-12 الناظم لوظائف المجلسين وعلاقة البرلمان بالحكومة، لأن هذا الشرط يعتبر عاملا معطلا في قيام البرلمان برقابة حقيقية بواسطة لجنة التحقيق، لكن ذلك لم يتم، وفي هذا يخالف البرلمان الجزائري نظراءه في المغرب العربي وكثيرا من البرلمانات المقارنة.

بعد تعيين أعضاء اللجنة وفق التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية على منوال اللجان الدائمة، وفور تشكيل لجنة التحقيق وفق الإجراءات المحددة، يقوم رئيس المجلس المنشئ لها باستدعائها، ويترأس جلسة تنصيبها، ويشرف على انتخاب مكتبها، الذي يتشكل من رئيس ونائب رئيس ومقرر، حيث تسند لرئيس اللجنة إدارة وتنسيق أعمالها، ويستخلفه نائبه في حالة وجود مانع، وتسند للمقرر ومساعديه مهمة تدوين أعمال اللجنة وجلساتها وإعداد تقاريرها.

جلسات لجان التحقيق واجتماعاتها غالبا ما تخضع لنظام داخلي تعده بنفسها في إطار اختصاصاتها

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، نفس المرجع، ص 560.

<sup>2</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، نفس المرجع، ص 115.

المحددة بموجب الدستور والقانون العضوي والنظام الداخلي للمجلس المنشئ لها، وهو ما جرت عليه العادة والممارسة، لأن القانون الجزائري لم يشر إطلاقاً إلى لزوم إتباع اللجنة لنظام داخلي معين، ولم يشترط عليها كيفية إعداده.<sup>1</sup>

أما في المغرب وبعد الموافقة على تشكيل لجنة تقصي الحقائق، يعين أعضاؤها من قبل مكتب المجلس مع مراعاة مبدأ التمثيل النسبي للفرق والمجموعات البرلمانية، وذلك باقتراح من هذه الأخيرة،<sup>2</sup> فهي تتألف من ممثل عن كل فريق ومجموعة برلمانية، وتوزع المقاعد المتبقية على أساس قاعدة التمثيل النسبي،<sup>3</sup> وعلى هذا الأساس فكل الفرق البرلمانية ممثلة بعضو على الأقل في لجنة تقصي الحقائق، وهو ما يفرض عليها طابع الشمولية والديمقراطية في آن واحد.

استثنى المشرع المغربي من عضوية لجنة التحقيق كل من اتخذت ضده إجراءات تأديبية لعدم احتفاظه بأسرار لجنة مماثلة، وأيضاً اشترط أثناء تعيين أعضاء لجنة التحقيق مراعاة مبدأ تعارض المصالح على الأعضاء، وذلك بعدم الإخلال بالالتزامات المترتبة عليهم في اللجان الدائمة التي ينتمون إليها. إثر ذلك يقوم أعضاء لجنة تقصي الحقائق بانتخاب رئيس اللجنة ونوابه ومقررها ونوابه. يترأس اجتماع انتخاب أجهزة اللجنة العضو الأكبر سناً ويقوم العضو الأصغر سناً بمهام المقرر ويؤول منصب رئيس اللجنة أو مقررها للمعارضة، وهذا حسب نص المادة 06 في فقرتيها 01، 02 من القانون التنظيمي رقم 13-085 المتعلق بسير لجان تقصي الحقائق، وفي ذلك امتياز صريح للمعارضة.

أما النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي فإنه لم يتناول بالتوضيح والتفصيل أي شيء بخصوص تشكيلة لجنة تقصي الحقائق إلا ما ذكرناه سابقاً بخصوص المبادرة بإنشائها، كما لم يتضمن أي إشارة إلى كيفية تشكيل مكتب اللجنة وتولي منصب الرئيس والمقرر ونوابهما، وهذا ما جعل لجنة التحقيق حول الفساد المالي والتهرب الضريبي فيما يخص تسريبات وثائق بنما سنة 2016 تقع في عدة إشكاليات لعدم وجود قانون منظم خاص بلجان التحقيق، ما دفع رئيس اللجنة بتقديم اقتراح قانون يتعلق بنظام لجان التحقيق لمجلس نواب الشعب للمصادقة عليه،<sup>4</sup> وما زال هذا الاقتراح على مستوى المجلس لحد كتابة هذه السطور.

عموماً بعد تشكيل لجنة التحقيق يضع المجلس التابعة له وحسبما ثبت من ممارسة فعلية تحت تصرفها طاقماً إدارياً، ومجموعة من الوسائل المادية والبشرية والتي تراها مفيدة لها للقيام بمهمة التحري والتحقيق والاستماع والمعاينات الميدانية، وذلك حسب الإمكانيات المتاحة للمجلس الذي أنشأها،

<sup>1</sup> - المادة 105 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>2</sup> - المادة 05 من القانون التنظيمي 13-085.

<sup>3</sup> - المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014، والمادة 285 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017.

<sup>4</sup> - اقتراح قانون رقم 55/2016 يتعلق بلجان التحقيق البرلمانية، مودع لدى مجلس نواب الشعب التونسي. وهو يشكل من 12 مادة.



ونجد التنصيص على ذلك في المادة 06 فقرة 03 من القانون التنظيمي رقم 13-085 المغربي لتسيير لجان تقصي الحقائق فقط دون غيره من القوانين والأنظمة المتعلقة ببرلمانات الدول المغربية.<sup>1</sup> بانتهاء الحديث عن الشروط الشكلية المتعلقة بمبادرة إنشاء لجنة تحقيق في البرلمانات المغربية، يأتي الحديث عن الشروط الموضوعية المتعلقة بمبادرة إنشاء لجنة تحقيق فيها وذلك في الفرع الموالي.

## الفرع الثاني: الشروط الموضوعية المتعلقة بمبادرة إنشاء لجنة تحقيق

التحقيق البرلماني بواسطة لجنة منبثقة عنه هو إجراء يفضلته النواب من الوصول إلى الحقائق بأنفسهم عن طريق التحري على أعمال السلطة التنفيذية، ومن هنا فهو يهدف إلى التحقق من فساد بعض الإدارات أو المصالح أو المؤسسات أو الشركات في القطاع العام،<sup>2</sup> لذا فإن المجالات التي يشملها التحقيق لا تخرج عن المسائل المتعلقة بالمرافق العامة والإدارة العامة أو المؤسسات التي تمتلك الدولة جزء من أسهمها، حيث ينصب التحقيق البرلماني على الأجهزة الإدارية والمصالح والهيئات العامة، ويضاف إليها حتى الأشخاص المعنوية الخاصة إذا كانت تشرف على إدارة مرفق عام.<sup>3</sup>

والمرجع يضع شروطا موضوعية ترتبط بموضوع البحث والتحقيق الذي تقوم به اللجنة، حتى لا ينحرف عملها لغير الهدف من إنشائها، وهو تزويد البرلمان بحقائق حول الموضوع، ويتاح له بذلك الفصل في تلك النتائج والتحقيقات التي توصلت إليها اللجنة.

قسمت هذه الشروط الموضوعية المتعلقة بمضمون مبادرة إنشاء لجنة التحقيق وعولجت في أربعة فقرات هي: شرط التحقيق في المواضيع التي حصرها القانون (الفقرة الأولى)، شرط عدم مساس التحقيق بالقضايا المعروضة على القضاء (الفقرة الثانية)، شرط عدم إعادة التحقيق البرلماني في قضايا سبق التحقيق فيها (الفقرة الثالثة)، شرط سرية أعمال لجنة التحقيق (الفقرة الرابعة).

### الفقرة الأولى: شرط التحقيق في المواضيع التي حصرها القانون

إن أول شرط موضوعي لإنشاء لجنة تحقيق في الجرائم هو ارتباط تشكيلها بـ "قضايا ذات مصلحة عامة".<sup>4</sup> فشرط المصلحة العامة يخرج عن دائرته المصالح الشخصية أو القضايا المرتبطة بالمصالح الفئوية والحزبية، والقضايا المحلية التي ليس فيها طابعا وطنيا تبرز فيه المصلحة العامة.

<sup>1</sup> - تنص الفقرة 03 من المادة 06 من القانون التنظيمي المغربي لتسيير لجان تقصي الحقائق على أن "يضع مكتب مجلس النواب أو مجلس المستشارين، حسب الحالة رهن إشارة لجنة تقصي الحقائق التي تم تشكيلها الوسائل التي يراها لازمة للقيام بمهامها".

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع، ص 499.

<sup>3</sup> - عباس عمار، نفس المرجع، ص 119.

<sup>4</sup> - (يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة). الفقرة الأولى من المادة 180 من التعديل الدستوري 2016.

ونشير إلى أن المشرع الجزائري سمح للمجالس الشعبية الولائية في قانون الولاية بإنشاء لجان تحقيق في القضايا المحلية التي تقع تحت اختصاص تلك المجالس،<sup>1</sup> لذا فهذا النوع من القضايا والمسائل ليس محله لجان التحقيق البرلمانية.

شرط وجود "قضية"، أي وجود مخالفة قانونية يقيد البرلمان في إنشاء لجنة تحقيق، فلا يمكنه المبادرة لتشكيلها لمراقبة حسن تسيير أي من الهيئات أو المؤسسات التابعة للدولة، فهذا النوع من الرقابة بهذه الصيغة واستنادا للدستور والقانون العضوي غير مسموح أن يكون في صلب عمل لجان التحقيق بل يصب في خانة لجان المراقبة، والتي لا تجد سندها في الدستور الجزائري ولا القوانين الحالية.

إن اشتراط قيام التحقيق بوجود مخالفة قانونية ليس ضروريا في جانب من الفقه، لأن التحقيق البرلماني بخلاف التحقيق القضائي، من الممكن أن يجري لتزويد البرلمان بالمعلومات اللازمة عن الوضع المالي أو الإداري أو الاقتصادي للجهة الحكومية التي يراد التحقيق معها،<sup>2</sup> وهذا الرأي يمكن أن يكون صائبا لأنه أقرب إلى الغاية من التحقيق البرلماني.

أما المشرع الدستور المغربي فاشتراط في موضوع لجنة التحقيق والتي سماها لجنة تقصي الحقائق "جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية" وهو ما يشير بوضوح إلى أن لجان التحقيق المشكلة تختلف في أسباب تشكيلها، فهي لا ترتبط بقضايا فساد أو القضايا التي تثيرها الصحف وتشغل بال الرأي العام فقط، بل يمكنها أيضا التحقيق في تسيير الإدارة العامة ومصالحها والمرافق العامة والمؤسسات التابعة للدولة، لذا فالمشرع المغربي من ناحية مضمون التحقيق بقي متأثرا بتقسيم دور لجان تقصي الحقائق بين التحقيق ومراقبة التسيير الذي جاء في المادة 06 من الأمر الفرنسي رقم 85-1100، المعدلة سنة 1991.<sup>3</sup>

فالبرلمان المغربي يشكل لجان تقصي الحقائق ليحقق في أمر أو حقيقة أو سياسة معينة تقوم بها الحكومة للكشف عن عيوبها وتجاوزاتها، ويندرج في هذا الإطار نوعين من اللجان: الأولى لجان التحقيق وتقوم بجمع المعلومات حول وقائع معينة والتحري حولها وتقوم بإبلاغ خلاصات أعمالها للمجلس الذي أنشأها، أما الثانية فهي لجان المراقبة فتتشكل من أجل مراقبة التسيير الإداري والمالي

<sup>1</sup> - " تنشأ لجان تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث 1/3 أعضائه الممارسين، وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، يحدد الموضوع والأجل الممنوحة للجنة التحقيق قصد إتمام مهمتها في المداولة التي أنشأتها. يخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي بذلك الوالي والوزير المكلف بالداخلية. تقدم السلطات المحلية المساعدة للجنة التحقيق لتمكينها من إتمام مهمتها. وتقدم نتائج التحقيق للمجلس الولائي وتتبع بمناقشة". - المادة 35 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 بتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.

<sup>2</sup> - محمد شهاب محمد أمين، دور الرقابة البرلمانية في تقويم عمل السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 198.

<sup>3</sup> - بخصوص مضمون التحقيق الذي تباشره لجنة التحقيق في فرنسا تنص المادة 06 الفقرة 02 من الأمر رقم 58-1100 الصادر في 17 نوفمبر 1958 بعد تعديلها بالقانون رقم 91-698 الصادر في 20 جويلية 1991 :

( Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées.)

والتقني للمرافق العامة أو المقاولات الوطنية، وتقوم بإطلاع المجلس الذي أنشأها على نتائج عملها،<sup>1</sup> حتى وإن أبقى لهما المشرع المغربي على مسمى واحد هو "لجان تقصي الحقائق".

أما المؤسس الدستوري التونسي في دستور 2014 فلم يضع أي شروط أو حدود حول موضوع لجنة التحقيق،<sup>2</sup> وهو ما سار عليه أيضا النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، وهو بذلك ترك سلطة تقدير الموضوع الذي يحتاج لإنشاء لجنة تحقيق إلى أعضاء المجلس أغلبية ومعارضة حسب الجهة المبادرة، وهذا في انتظار صدور قانون يبين ويحدد هذه مقتضيات وشروط عمل اللجان، حتى لا تنقلب من وسيلة تساعد البرلمان في أداء أفضل لأدواره الرقابية والتشريعية، إلى وسيلة للابتزاز والانتقام السياسي.

وحول هذا الشرط الموضوعي المتعلق بالتحقيق في المواضيع التي حصرها القانون، تُثار مسألة إمكانية التحقيق في أعمال قامت بها وزارة سابقة وفي عهد مجلس نيابي سابق، ويرى البعض أنه من الممكن أن ينصب التحقيق على تلك الأعمال، لأن الهدف من التحقيق إصلاح الخلل في الأجهزة الحكومية، أكثر منها الاتهام وتحريك المسؤولية السياسية والجنائية،<sup>3</sup> وهذا ما سار عليه القضاء الدستوري في الدول المقارنة وأثبتته الممارسة البرلمانية فيها.

تُثار أيضا مسألة إمكانية استخدام هذه الوسيلة الرقابية ضد رئيس الدولة (ملكا كان أو رئيس جمهورية)، فبالرجوع إلى القانون في دول المغرب العربي فهو لا يجيز استخدام هذه الوسيلة إلا في نطاق الاختصاص الرقابي البرلماني، ولم تسمح القوانين في معظم الدول المقارنة بهذا الإجراء، كما لم تسمح بالتنصيص على وسائل أخرى كنظام العزل المعتمد في الولايات المتحدة الأمريكية، من منطلق القاعدة العامة "أن الملك لا يخطئ، وذاته لا تمس".

### الفقرة الثانية: شرط عدم مساس التحقيق بالقضايا المعروضة على القضاء

كأصل عام، مجال تدخل لجان التحقيق يبقى قائما في كل القضايا ذات المصلحة العامة، متقيدة في ذلك بالقواعد القانونية السارية المفعول، والقصد من ذلك إمداد البرلمان بالمعلومات والوقائع حول موضوع التحقيق؛ غير أن هناك قيودا أخرى وضعها المشرع تتعلق بعدم المساس بصلاحيات سلطة أخرى في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، فيجب أن لا يكون محل التحقيق خاضعا لتحقيق من الجهات القضائية مازالت تمارس اختصاصها عليه، وهذا احتراما وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

فالسطة التشريعية لا يجب أن تتدخل في اختصاص السلطة القضائية، فالتحقيق البرلماني يجب أن يكون مقصورا على أعمال السلطة التنفيذية ولا يمتد لأن يأخذ سلطات السلطة القضائية بالتحقيق

<sup>1</sup> - يمينه هكو، المراقبة غير المباشرة للبرلمان على الحكومة، نموذج المغرب والجزائر، مرجع سابق، ص 148.

<sup>2</sup> - المادة 59 في فقرتها الأخيرة تنص أنه "يمكن لمجلس نواب الشعب تكوين لجان تحقيق، وعلى كافة السلطات مساعدتها في أداء مهامها".

<sup>3</sup> - محمد شهاب محمد أمين، نفس المرجع، ص 198.

والاستدعاء وطلب المستندات، إذ أن أعمال التحقيق تكون سابقة على تحقيقات النيابة العامة أو القضاء، فلا يتزامن بعدها أو معها<sup>1</sup> وبالتالي لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق برلمانية عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف، وهذا ما نصت عليه المادة 180 فقرة 02 من الدستور الجزائري "لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي." وهو ما أكدته القانون العضوي رقم 16-12.<sup>2</sup>

لهذا يبلغ رئيس الغرفة المعنية اقتراح اللائحة المقبول شكلا إلى الوزير المكلف بالعدل، قصد التأكد من أن الوقائع موضوع اقتراح اللائحة ليست محل إجراء قضائي، قبل إحالته على اللجنة المختصة بالموضوع، وفي حالة وجود متابعات قضائية في القضية موضوع التحقيق البرلماني، أو تقرر فتح تحقيق قضائي وتم البدء في الإجراءات، ترفض تشكيل لجنة التحقيق لمخالفتها لأحكام الدستور والقانون ويبلغ رئيس الغرفة المعنية الرفض مسببا لمندوب أصحاب الاقتراح.<sup>3</sup>

بنفس الكيفيات تقريبا قيد المشرع الدستوري المغربي موضوع لجنة تقصي الحقائق في الفقرة الثالثة من المادة 67 من دستور 2011 التي نصت أنه "لا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية، ما دامت هذه المتابعات جارية، وتنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق، سبق تكوينها، فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها." وزادت المادة 04 فقرة 4 من القانون التنظيمي 13-085 على ما سبق "...وتنتهي مهمة كل لجنة سبق تشكيلها، فور فتح تحقيق قضائي في وقائع معينة أو في تدبير مصلحة أو مؤسسة أو مقولة عمومية كلفت بالتقصي في شأنها."<sup>4</sup>

تتخذ على مستوى مكتب المجلس المعني إجراءات التأكد من وجود ملف قضائي مفتوح بخصوص موضوع لجنة التحقيق محل الإنشاء، بعدما يوضع طلب تشكيل لجنة تقصي الحقائق لدى مكتب الغرفة المعنية فيتم إشعار رئيس الحكومة داخل أجل 03 أيام من وضع الطلب، ويوجه رئيس الحكومة داخل 15 يوما من تاريخ تبليغه إشعارا بأن موضوع لجنة تقصي الحقائق هو موضوع متابعة قضائية جارية، وعليه طلب تشكيل اللجنة لن يكون محل مناقشة أصلا، وإذا تعدى الأجل الممنوح لرئيس الحكومة تتواصل إجراءات تشكيلها،<sup>5</sup> والأكيد أن رئيس الحكومة لن يتخذ أي قرار إلا بعد إحالة الملف على وزير العدل الذي يتأكد من عدم وجود ملف قضائي مفتوح بخصوص موضوع لجنة التحقيق المقترحة.

<sup>1</sup> - مشاري عايض حمود المطيري، دور الرقابة البرلمانية في ضبط أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة وتطبيقية على النظام الكويتي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 2015، ص 328.

<sup>2</sup> - تنص المادة 80 فقرة 01 من القانون العضوي 16-12 أنه "لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف."

<sup>3</sup> - المادة 80 فقرة 01 من القانون العضوي 16-12، المادة 101 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>4</sup> - هذه الأحكام وردت في المادة 286 فقرة 02 و المادة 79 فقرة 02 من النظامين الداخليين لمجلس النواب لسنة 2017 ومجلس المستشارين لسنة 2014 على التوالي.

<sup>5</sup> - المادة 04 من القانون التنظيمي 13-085 المتعلق بطريقة تسيير أعمال اللجنة النيابية لتقصي الحقائق.

أما المشرع التونسي فلا يمكن تفسير سكوته عن هذا الشرط في دستوره الجديد وفي النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، وبالتالي يفسر سكوته أنه لا يجد حرجا في أن يفتح في نفس المسألة والقضية تحقيق قضائي وتحقيق برلماني.<sup>1</sup>

بالنتيجة المشرع المغربي نجده يتوافق مع المشرع الجزائري في منع تشكيل لجان تحقيق في وقائع تكون محل متابعة قضائية، لكنه أضاف قيда آخر على لجان التحقيق التي شكلت وتعمل على موضوع معين بإيقافها وحلها بمجرد فتح تحقيق قضائي. لذا فإن تكوينها واحتراما لمبدأ الفصل بين السلطات مقيد بعدم وجود متابعات قضائية في القضية،<sup>2</sup> وإن كان هذا الشرط موجود في القانون المنظم للجان التحقيق في فرنسا إلا إن الممارسة البرلمانية على المستوى الفرنسي تتجاوز هذا المعطى في بعض الأحيان، إذ اعتبرت المتابعات القضائية المفتوحة حول قضية الدم الملوث، لا تشكل عائقا أمام لجنة البحث والمراقبة حول المعارف العلمية المصاحبة لانتقال داء السيدا.<sup>3</sup>

يمتد هذا الشرط، في أن لجنة التحقيق لا ينبغي أن تتخذ بما لها من سلطة، قرارات تدخل في اختصاص السلطة القضائية، ولا أن تتعرض لعمل من أعمال هذه السلطة بالنقض أو التعديل.<sup>4</sup>

#### **الفقرة الثالثة: شرط عدم إعادة التحقيق البرلماني في قضايا سبق التحقيق فيها**

منع إعادة تشكيل لجنة تحقيق في نفس الوقائع من الشروط العامة المفروضة على البرلمانات المغربية ولكن بكيفيات مختلفة. وإن كان هذا المنع يثير مسألة إمكانية توفر معطيات جديدة حول قضية تم فتح تحقيق برلماني فيها وإعادة تحريك الملف بواسطة لجنة جديدة؛ إلا أنه بصفة عامة يهدف لعدم توظيف نفس الملف لغايات خاصة، أو لتسوية خصومات سياسية أو غيرها، وفي المقابل يسمح لجهات أخرى قضائية أو إدارية بالتدخل، وبمواصلة البحث والتحري حول نفس الموضوع بناء على النتائج التي توصلت إليها لجنة التحقيق النيابية السابقة

فالقانون البرلماني المغربي لا يجيز للمجلسين تشكيل لجان لتقصي الحقائق بخصوص نفس الوقائع. والمشرع التونسي في النظام الداخلي لمجلس النواب اشترط عدم جواز تشكيل أكثر من لجنة تحقيق في نفس الموضوع، فإن تزامن طلبان في نفس الموضوع تكون الأولوية لطلب المعارضة.

<sup>1</sup> - في إطار مناقشة اقتراح القانون رقم 2016/55 المتعلق بلجان التحقيق في مجلس الشعب التونسي، صار نقاش واسع حوله في لجنة النظام الداخلي والحصانة البرلمانية والقوانين الانتخابية، وكان الاختلاف الأبرز بين أعضاء اللجنة بناء على تصريحات أعضائها حول مسألة فتح تحقيق برلماني بالتوازي مع التحقيق القضائي، واستوجب الأمر اللجوء للتصويت لصالح حل لجنة التحقيق البرلمانية آليا متى تعهد القضاء بالموضوع. انظر المقال الصحفي:- هيئة تحرير "الجريدة التونسية"، المصادقة على قانون يتعلق بإحداث لجان التحقيق البرلمانية، جريدة "الجريدة التونسية"، الصادرة يوم 20 فيفري 2017.

<sup>2</sup> - محمد معتمد، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، مرجع سابق، ص 16.

<sup>3</sup> - Pierre Avril, Jean Gicquel, Droit Parlementaire, Op-cit, P 244.

<sup>4</sup> - مشاري عايض حمود المطيري، نفس المرجع، ص 328.

المشرع الجزائري اكتفى بشرط واحد وهو أنه لا يمكن أن يعاد تشكيل لجنة التحقيق لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر 12 شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها حسب المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-12، ونحن نرى أن هذا القيد فيه من المرونة ما يسمح لنفس المجلس بإعادة التحقيق في موضوع سبق له إنشاء لجنة تحقيق بخصوصه. كما نستنتج من وجوب تبليغ المجلس الآخر بتشكيل لجنة تحقيق، هو تنبيهه لعدم لزوم إنشاء لجنة تحقيق موازية حسب نفس الموضوع، ولم يعط القانون مجالا في اشتراك الغرفتين لتشكيل لجنة تحقيق مشتركة بغرض موضوع أبدى الاهتمام به معا.

والفقه لا يمنع من إعادة تشكيل لجنة تحقيق في نفس الموضوع، فقد يكون لطلب التحقيق ثانية سببه السائق، فقد تكون هناك وقائع وأدلة جديدة لم تبصرها اللجنة السابقة تستوجب إجراء تحقيق جديد بشأنها،<sup>1</sup> أو عجز اللجنة عن أداء مهامها في المدة المقررة.

#### الفقرة الرابعة: شرط سرية أعمال لجنة التحقيق

الأصل أن التحقيق البرلماني كالتحقيق القضائي، يخضع لمبدأ عام هو السرية، باعتباره من الأمور التي يستلزم حسن سيره من جهة، والحفاظ على ما انطوى عليه من معلومات تمس مصالح الغير من جهة ثانية،<sup>2</sup> لذا فقد اشترط المشرع الجزائري في عمل لجنة التحقيق طابع السرية إذ نصت المادة 83 من القانون العضوي أنه "يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعايناتهم ومناقشاتهم." ولقد جازاه في نفس الشرط المشرع المغربي في المادة 11 في فقرتها الأخيرة من القانون التنظيمي التي نصت أنه "تكتسي أعمال لجان تقصي الحقائق وتصريحات الأشخاص الذين تستمع إليهم ومداولاتها طابعا سريا."

وأضاف المشرع المغربي لعامل السرية أن توعده بتوقيع عقوبات جزائية تتراوح بين الغرامة المالية والحبس من سنة 01 إلى خمس 05 سنوات، أو بإحدى العقوبات لكل شخص قام بنشر المعلومات التي تولت اللجنة جمعها مهما كانت الوسيلة المستعملة، وتضاعف العقوبة في حالة نشر المعلومات المتعلقة بمضمون شهادات الأشخاص الذين تم الاستماع إليهم، وذلك دون الإخلال عند الاقتضاء بالعقوبات الأشد التي قد يتطلبها تكييف الفعل الإجرامي.<sup>3</sup> وفي هذا ردع للبرلمانيين الذين تكون غايتهم الاستعراض السياسي أمام الصحافة، بتسريب معلومات حيوية وذات أهمية، قد تمس وتهدد أمن الأشخاص ومسار التحقيق الذي تباشره اللجنة المعنية.

<sup>1</sup> - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص 119.

<sup>2</sup> - محمد باهي أبو يونس، المرجع ذاته، ص 123.

<sup>3</sup> - المادة 14 من القانون التنظيمي 13-085 المتعلق بتسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

لقد حاول مجلس النواب المغربي سابقا عند وضعه لنظامه الداخلي لسنة 1994 التوصل من حاجز السرية في أعمال لجانه، لكن المجلس الدستوري المغربي في دراسته لمطابقته مع الدستور اعتبر أن "السماح بصورة استثنائية للجان البرلمانية بعقد جلسات علنية غير مطابق للفصل 41 من دستور 1992 الذي تنص فقرته الأولى على علنية جلسات المجلس وحده دون اجتماعات اللجان.." وبذلك يكون المجلس الدستوري قد أكد على السرية المطلقة لأعمال اللجان، وهذا الموقف من قبل لمجلس الدستوري حريص على الإبقاء على مبدأ تقليدي للقانون البرلماني،<sup>1</sup> تعرف البرلمانات المقارنة تراجعاً كبيراً في التمسك به.

شرط سرية أشغال لجنة التحقيق يعتبر من بين الشرط التي يشترطها الإطار القانوني المنظم لعملها ضمن شروط أخرى، تعددت بين شروط شكلية وأخرى موضوعية تناولها هذا المطلب، أما المطلب الموالي فيتناول صلاحيات لجان التحقيق البرلمانية في دول المغرب العربي.

## المطلب الثاني

### صلاحيات لجان التحقيق البرلمانية في دول المغرب العربي

إن شمول التحقيق البرلماني لجوانب واسعة من أعمال السلطة التنفيذية في مختلف المجالات السياسية والإدارية والمالية، يفرض ضرورة الاعتراف للجان التحقيق بسلطات واسعة تساعد على حسن أداء دورها، وحتى لا تظل المجالس النيابية عاجزة عن أداء رسالتها.

وقد نصت القوانين المنظمة للتحقيق البرلماني في الدول المقارنة على سلطات تتمتع بها لجان التحقيق، وعلى منوالها منحت القوانين البرلمانية الدول المغاربية سلطات للجان التحقيق تتيح لها القيام بالتحقيق وجمع المعلومات وتنظيمها وتحليلها، مما يسمح لها باستخلاص النتائج وتدوينها في تقاريرها النهائية التي تعرضها على المجلس الذي أنشأها.

وتستمد لجان التحقيق البرلمانية سلطاتها وصلاحياتها، من سلطة المجلس الذي أنشأها والتي منحها له الدستور، وكذلك من الشرعية التي تحصل عليها عن طريق الانتخاب باعتباره هيئة تمثل الشعب، لذا فحدود هذه الصلاحيات مرتبطة من الناحية القانونية بما تضمنه الدستور من توسيع أو تضيق لتلك السلطة، أما من الناحية السياسية فمرتبط بمدى توسيع قاعدة التمثيل داخل المجلس، وذلك له علاقة مباشرة بالقانون الانتخابي ومدى نزاهة الانتخابات التشريعية، لذا فلجان التحقيق البرلمانية تأخذ من سلطة ونفوذ المجالس النيابية المنشئة لها.

<sup>1</sup> - محمد معتصم، نفس المرجع، ص 20.

فبقدر ما يمنح للجنة التحقيق من صلاحيات، بقدر ما تستطيع تفعيل وسائلها للبحث والتحري في موضوع التحقيق، ومثال ذلك منحها حق الاطلاع على جميع الوثائق والمستندات وإلزام الهيئات المعنية بإحضارها، أو استدعاء الشهود من مسؤولين وغيرهم وإلزامهم بالحضور وتقديم إفاداتهم، وصلاحيات القيام بالزيارات الميدانية والمعاينات، وحق تسجيل كل ذلك بالصوت والصورة وفي محاضر خاصة، ومنح هذه اللجان الحرية في تضمين تقريرها النهائي ما تشاء من نتائج وملاحظات وتوصيات، بناء على ما قامت من دراسة وتحليل لما جمعته من معطيات وبيانات، وذلك بعيدا عن تدخل أي جهة بممارسة الضغوط أو الابتزاز على أعضائها، لذا بقدر منحها الصلاحيات وجب توفير الحماية لها.

هذه الصلاحيات الممنوحة للجان التحقيق منها ما هو مرتبط بمجال وحدود عملها وأساليب اشتغالها، ومنها ما يرتبط بإقرار النتائج التي توصلت إليه عن طريق تحليل البيانات والمعطيات التي جمعتها، وتضمينها في تقريرها النهائي.

لذا يمكن تقسيم الصلاحيات الممنوحة للجان التحقيق في دول المغرب العربي، إلى صلاحيات الاطلاع على الوثائق والمستندات، وصلاحياتها على الأشخاص والأماكن والقيام بالمعاينات الميدانية في (الفرع الأول)، وحق اللجنة في إعدادها لتقريرها النهائي وتدوين نتائج أعمالها في (الفرع الثاني).

### **الفرع الأول: صلاحيات لجان التحقيق على الوثائق والأماكن والأشخاص**

تباشر اللجنة تحقيقها وعملها معتمدة في ذلك على سلطات منحها إياها القانون تمتد إلى الإطلاع على الوثائق والمستندات، والقيام بالمعاينة الميدانية للأماكن التي تقرر زيارتها ولها علاقة بموضوع التحقيق، وعلى الأشخاص من حيث استدعائهم، واستجوابهم، وتسجيل تصريحاتهم.

لذا فللحديث عن صلاحيات لجان التحقيق لدول المغرب العربي على الوثائق والأماكن والأشخاص قسم هذا الفرع إلى ثلاث فقرات، الكلام في الأولى عن صلاحياتها على الوثائق والمستندات (الفقرة الأولى)، ثم يليها صلاحياتها على الأماكن والقيام بالمعاينات الميدانية (الفقرة الثانية)، وأخيرا صلاحيات هذه اللجان على الأشخاص (الفقرة الثالثة).

### **الفقرة الأولى: صلاحيات لجنة التحقيق على الوثائق والمستندات**

في إطار العمل المسند لها، تقوم لجنة التحقيق بطلب وثائق ومستندات لها ارتباط بموضوع التحقيق، وفي الجزائر حدد القانون العضوي رقم 16-12 سلطة لجنة التحقيق على هذا النوع من المحررات حيث نصت المادة 85 منه (تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا، يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني،



وأمن الدولة الداخلي والخارجي. يجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة أعلاه مبررا ومعللا من طرف الجهات المعنية.) فسلطة اللجنة على المحررات تشمل جميع أنواع الوثائق والمستندات التي تعني التحقيق، ويتيح لها ذلك أيضا أخذ نسخ عنها، ولا يحد سلطتها سوى الاستثناءات الواردة في المادة أعلاه.

والملاحظ أن توسيع القيد لمجال الدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، قد يجد مبررا مقبولا عند البعض، حتى وإن عرفت الكثير من الدول المتقدمة إجراء تحقيقات برلمانية حول النفقات العسكرية، أو بعض القضايا المرتبطة بتصرفات وزارات الدفاع في قضايا معينة كما هو الحال بالنسبة للكونغرس الأمريكي، لكن أن يشمل مجالات عرفها المشرع (بالمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني) دون تحديد دقيق لها، فهذا قد يمنع حصول اللجنة على وثائق هامة في تحديد مسار التحقيق، من قبيل عقود التجارة الخارجية، والصفقات الدولية، وما تعلق بوثائق تخص التصدير والاستيراد، أو وثائق مرتبطة بنظام النقد والصرف، أو ما تعلق منها بجمركة البضائع وغيرها، فكل هذه المحررات تمس المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وفق المفهوم الواسع الذي نص عليه المشرع الجزائري.

فهذا القيد الأمني يظهر إمكانية اعتراض الوزير الأول عن تسليم الوثائق، أو مجرد الاطلاع عليها، إذا قدر أن مضمونها به وقائع ومسائل ذات الطابع السري والإستراتيجي للدولة.

أما في المغرب وبما تضمنه القانون التنظيمي رقم 13-085، فإن المشرع قيّد المنع في مسائل الدفاع والأمن الداخلي والخارجي، وأضاف أيضا الوقائع والمعلومات المرتبطة بعلاقات المغرب بالدول الأجنبية، لكنه استثنى الوقائع المتعلقة بالاقتصاد، ومنح المشرع لرئيس الحكومة وحده حق الاعتراض عن تسليم الوثائق والمستندات بسبب الطابع السري دون أن يقدم مبررا أو تعليلا مسببا للجنة أو الجهة التي فتحت التحقيق،<sup>1</sup> وبذلك أعطي رئيس الحكومة سلطة تقديرية واسعة يمكنه توظيفها ضد مسار التحقيق البرلماني، وخاصة إذا كان فيه إحراج للحكومة أو إدانة لها.

أما في تونس فلا يوجد قيد قانوني موضوع على لجان التحقيق يحد من سلطتها في الاطلاع على المستندات والوثائق التي تحوزها الجهات محل التحقيق، ويبقى انتظار مآل هذه المسألة بصدر قانون ينظم عمل اللجان، والذي لا يُستبعد أن يضمنه المشرع التونسي قيودا على سلطة لجان التحقيق البرلمانية على الوثائق والمستندات مشابهة لما هو مقنن في الجزائر والمغرب.

تجب الإشارة إلى أن هذه النقطة قد أثارت الكثير من الجدل، حيث تم اعتبار أن المادة التي تنص على هذه القيود سواء في التشريع الجزائري أو المغربي مخالفة لما جاء في الدستور لأنها تحول دون

<sup>1</sup> - المادتان 08، 09 من القانون التنظيمي رقم 13-085 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

قيام اللجنة بعملها العادي،<sup>1</sup> لأن الدستور أساسا لم يضع أي قيد على عملها، ولم يشير بإحالة هذه المسألة على القانون.

يسجل من زاوية أخرى خطورة وحساسية هذه المجالات على الدولة في أن يشملها تحقيق برلماني يمكن أن تنشر نتائجه؛ ومن زاوية أخرى هناك من لا يرى الأمر بتلك الصورة من أساتذة وبرلمانيين، فكان رأيهم مخالف وطرحوا أسئلة كثيرة منها: من يحدد هذه المجالات؟ ومن له سلطة تقدير سريتها؟ وهل أعضاء البرلمان وهم ممثلو الشعب لا يدركون خطورة بعض المجالات وحساسيتها حتى توضع هذه القيود أمامهم لمنع التحقيق فيها؟

وعلى رأي أحد الباحثين (يجب التفكير في ضرورة التخفيف من حدة القيود الكبيرة، والحدود العديدة الموضوعة في طريق لجان التحقيق البرلماني، تحت مبررات المصالح الإستراتيجية للبلاد، وشؤون الدفاع والأمن، والقضايا الاقتصادية، والأمن الداخلي والخارجي، وغيرها من المبررات والأسباب الأخرى، خاصة وأن أعضاء البرلمان يمثلون الشعب والأمة، وبالتالي يفترض أنهم الأولى والأرعى للإطلاع على هذه المسائل أكثر من غيرهم بدلا من تقييدهم).<sup>2</sup> وإن كنا نشاطر الرأي الذي يرى أن (استبعاد بعض مجالات الدفاع الوطني يبقى إلى حد ما معقولا، أما المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، يشكل إخراجها من مجال تدخل لجان التحقيق تقليصا لسلطات البرلمان في رقابة الحكومة).<sup>3</sup>

فحسب هذا الرأي يجب تضيق المنع في حصول اللجنة على الوثائق والمستندات إلى حده الأدنى، ليشمل فقط الوثائق والمستندات المتعلقة بالدفاع الوطني التي تحظى بالسرية المطلقة، والتي يتحتم فيها الكتمان التام لتلك الأسرار.<sup>4</sup>

إن مسألة تقدير الوثائق بأنها سرية أو إستراتيجية مثار جدل، لكن في الحقيقة يبقى ذلك بيد من يملكها وهو غالبا الحكومة، فسلطة التقدير الممنوحة لها على الوثائق والمستندات التي تسلمها للجنة، تمكنها من تغطية سوء تسييرها وإهمالها أو حماية أشخاص معينين أو إخفاء المعلومات عن اللجنة، متذرعة بهذه الحجة ومقدمة للجنة مبررات وتعليلات تخفي بها الحقيقة عنها، لتحرم البرلمان الذي يمثل الشعب من مواصلة تحقيقه، أو تحرف مسار التحقيق عن أهدافه وغاياته، أو تجعل من التحقيق الذي

<sup>1</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 44.

<sup>2</sup> - موسى بوهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد الأول، سنة 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص ص 40، 41.

<sup>3</sup> - عقيلة خريشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، ص 154، 155.

<sup>4</sup> - القانون رقم 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، وما تنبئه مسألة بقاء سير مفعوله في غياب نص قانوني يلغي أحكامه، قيد الوثائق والمستندات التي تحظى بالسرية المطلقة ولا يجوز للجنة التحقيق الاطلاع عليها ما ارتبط منها بأسرار الدفاع الوطني والتي يتحتم فيها الكتمان التام لتلك الأسرار، فنصت المادة 19 فقرة 01 منه " مع عدم الإخلال بالأحكام الخاصة بالكتمان التام لأسرار الدفاع الوطني، يجوز للجنة التحقيق والمراقبة أن تطلب من الهيئة محل تحرياتها وكذا من الإدارات والأجهزة المختصة، تسليم أية وثيقة، وأن تطلب كل المعلومات وأن تطلع على كل المستندات المثبتة الضرورية لأداء مهمتها."

قامت به اللجنة مفرغا من الأدلة والوثائق التي يتطلبها هذا النوع من الرقابة على عمل الحكومة، وهو ما يمس أصلا بفعالية العمل البرلماني ومصادقيته.

تثار أيضا مسألة السماح للجان التحقيق بحق الإطلاع على ملفات التحقيق القضائية، فيرى كثير من الفقهاء أن هذا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات خشية التأثير السياسي على مجريات التحقيق، مما يهدد من استقلاليته ويخلق من البرلمان قوة مؤثرة على السلطة القضائية، مما يحمل في طياته مخاطر جسيمة على حقوق وحريات الأفراد.<sup>1</sup>

إن عدم حصول لجنة التحقيق في الجزائر على الوثائق والمستندات المطلوبة لإنجاز عملها، يضعها أمام خيارين هما إما مراسلة الجهات الوصية، أو رفع المسألة لرئاسة المجلس لعلها تجد منفذا، لتبحث مع الحكومة الأمر، أو تراسلها في ذلك، فإذا أصرت هذه الأخيرة على الرفض، فللجنة أن تكتب في تقريرها أسباب عدم حصولها على الوثائق، وتبريرات الجهات المعنية ورد الحكومة في ذات الشأن، وهذا كله في غياب أي نص قانوني على أية عقوبات توقع على المسؤول الذي يمتنع عن تقديم وثائق أو مستندات مرتبطة بالتحريات والتحقيق البرلماني، ليست لها صفتي السرية والإستراتيجية اللتان حددتهما المادة 85 من القانون العضوي.

أما القانون التنظيمي المغربي المتعلق بلجان تقصي الحقائق في المادة 12 الفقرة الثانية منه، فنص على "عقوبة بغرامة من 5000 درهم إلى 20000 درهم، وبالحبس من ستة أشهر إلى سنتين أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط، لكل شخص يرفض موافاة اللجنة بالوثائق والمستندات التي لا يمنعها القانون." وتتولى النيابة العامة إجراء المتابعات بناء على شكاية يوجهها إليها رئيس المجلس المعني بناء على تقرير رئيس اللجنة.<sup>2</sup> كما تطبق أحكام القانون الجنائي المغربي على كل شخص يدلي للجنة بوثائق مزورة،<sup>3</sup> والأمر مسكوت عنه في القانون البرلماني في كل من تونس والجزائر، وترك الأمر للأحكام العامة في القانون الجنائي فيما يخص جريمتي التزوير واستعمال المزور، لمن يتجرأ على تقديم وثائق أو مستندات يثبت تزويرها للجنة التحقيق.

### الفقرة الثانية: صلاحيات لجنة التحقيق على الأماكن والقيام بالمعاينات الميدانية

للجنة التحقيق حق زيارة الأماكن التي لها علاقة بموضوع التحقيق، ولها أن تجد التسهيلات والمرافقة من قبل المسؤولين للقيام بالمعاينات الميدانية، فالقانون الجزائري منحها حق أن تستمع لأي

<sup>1</sup> - (رفض سابقا بعض وزراء العدل الفرنسيين السماح للجان التحقيق بالاطلاع على ملفات التحقيق القضائي استنادا إلى أن الأسرار القضائية تمنعهم من ذلك، وقد كلف هذا الموقف من الوزراء خسارتهم لمراكزهم الوزارية، ودفعوا من جانب آخر إلى السماح للجان التحقيق بالاطلاع على ملفات التحقيق، ومع ذلك استطاع بعض وزراء العدل الاحتجاج بعدم وجود ضمانات بعدم نشر أعمال التحقيق مما يعرض الأسرار القضائية إلى الخطر.) راجع في ذلك:- وسيم حسام الدين الأحمد، اللجان البرلمانية العربية والأجنبية، مرجع سابق، ص ص 234 - 239.

<sup>2</sup> - المادة 15 من القانون التنظيمي رقم 13-085 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

<sup>3</sup> - المادة 13 من نفس القانون التنظيمي.

شخص وأن تعين أي مكان له علاقة بموضوع التحقيق،<sup>1</sup> لذا أوجب في المادة 84 فقرة 04 من القانون العضوي رقم 16-12 أن (يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها قصد المعاينة الميدانية والاستماع إليهم، عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها.) فالغاية من تقديم الاستدعاء والبرنامج مسبقا هو تحضير هذه الهيئات والمؤسسات نفسها لزيارة اللجنة، وإعداد المسؤولين كل الظروف والوثائق التي يتطلبها عمل اللجنة، ومرافقتها لمعاينة الأماكن التي تضمنها برنامج الزيارة.

هذا الطلب الغاية منه تنظيمية بحتة، فلا يمكن لهؤلاء المسؤولين الاعتراض عن زيارة اللجنة إلا بتقديم مبررات ملموسة، كارتباطها بالطابع السري أو الاستراتيجي للدولة، والسلطة المخولة بهذا الاعتراض هي الحكومة ممثلة في الوزير الأول، ولا يمكن الاشتراط على أعضاء اللجنة بالدخول لبعض الأماكن دون غيرها إلا لنفس الأسباب.

المشرع التونسي وفي عدم وجود قانون ينظم عمل لجان التحقيق، فإنه قد سكت عن تفصيل هذه المسألة على مستوى الدستور وعلى مستوى النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

حق الاطلاع على الأماكن يندرج في إطار الصلاحيات التي منحها القانون لهذه اللجنة وهو من صميم اختصاصاتها، لكن القانون المغربي لم يوضح هذه المسألة وسكت عن تنظيمها رغم أهميتها، إلا ما أشارت إليه المادة 08 من القانون التنظيمي رقم 13-08 الخاص بلجان التحقيق في أن أعضاء لجان تقصي الحقائق يمارسون مهمتهم من خلال الاطلاع على الوثائق في عين المكان عند الاقتضاء.

نص هذه المادة لا يكفي لتسهيل عمل اللجنة، ودفع الاعتراض أثناء قيامها بالمعاينة، بل إن هذا السكوت سيشل حركة اللجنة ويجعل من المسؤولين عن المرافق والمؤسسات العمومية يتذرعون بأسباب مختلفة لمنع اللجنة من الاطلاع في عين المكان على كل مما من شأنه أن يثري معلوماتها، ويزودها بالبيانات الضرورية حول الموضوع.

إن منح لجنة التحقيق صلاحية زيارة ومعاينة الأماكن مباشرة التي لها علاقة بالتحقيق، يدخل في صميم اختصاصها، لكن تنظيمها يبقى ذا أهمية حتى لا يتسبب ذلك في تعطيل عمل المؤسسات والهيئات المقصودة بالزيارة، فمراسلتها مسبقا ببرنامج الزيارة وتحديد الأماكن المشمولة بالمعاينة يعد من قبيل ذلك، غير أن طبيعة اللجنة المبنية أساسا على البحث والتحري وإجراء التحقيق بغية الوصول إلى المعلومة والحقيقة، لا يمنعها من القيام بتلك الزيارات بصفة فجائية إذا كان يقدم خدمة مباشرة للتحقيق، فغاية اللجنة هي (استكشاف الأمور في مواقعها وعلى طبيعتها، وذلك حتى تتمكن من التوصل إلى

<sup>1</sup> - المادة 84 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 16-12.

الحقائق التي تبحث عنها).<sup>1</sup> لذا يتوجب على كل من المشرعين المغربي والتونسي تنظيم هذه المسألة ومعالجتها بشكل دقيق حتى لا تثير أي إشكالات أثناء تنفيذها.

### الفقرة الثالثة: صلاحيات لجنة التحقيق المتعلقة بالأشخاص

لجنة التحقيق بما خولها القانون من صلاحيات أن تستمع لكل شخص ترى أن في شهادته خدمة لأهداف التحقيق، وبإمكانها استدعاء من تشاء للحضور أمامها وتقديم إفادته، أو التنقل إليه إذا تطلب الأمر ذلك لنظرا لأعذار صحية أو غيرها من الأعذار المقبولة، وقد توسعت هذه الصلاحية في بعض الأنظمة المقارنة الرائدة لتمنح هذه اللجان حق إلزام حضور الأشخاص أمامها تحت طائلة العقوبات المالية والجزائية،<sup>2</sup> واعتبار عدم المثل أمامها تقصيرا وحتى إهانة للبرلمان، بل تمتد الصلاحية لإنزال العقوبة والمتابعة إلى مضمون الشهادة أو الإفادة التي يقدمها الشخص، إذا تضمنت ما من شأنه تضليل اللجنة، أو الامتناع عن تقديم معلومات يملكها وتخدم التحقيق، إلا ما تعلق منها بمعلومات محمية قانونا.

نظم المشرع الجزائري آلية استماع لجنة التحقيق للمسؤولين والإطارات والأعوان في القطاعات والمؤسسات والإدارات المختلفة، وذلك بتوجيهها مباشرة استدعاء لهم عن طريق السلطة السلمية التابعين لها، أما بالنسبة للاستماع لأعضاء الحكومة فالإجراء مختلف فيجب أن يرسل رئيس لجنة التحقيق طلب الاستماع لرئيس المجلس المنشئ لها والذي بدوره يحوله إلى الوزير الأول، وتضبط وفق ذلك تاريخ جلسة الاستماع ومكان انعقادها مع الوزير الأول.<sup>3</sup> وقد أثبتت الممارسة البرلمانية في محطات عديدة، أن لجان التحقيق في الجزائر لم تواجه أي اعتراض على الاستماع لأي وزير من وزراء الحكومة السابقين أو الذين يشغلون مناصبهم أثناء إجراءاتها لتحقيقاتها.

لجنة التحقيق حق استدعاء من تشاء، والمشرع الجزائري لم يشترط قانونيا أن يؤدي الشاهد اليمين، ويمكنها أن تخصص وفدا للتنقل للأشخاص الذين لهم مبررات تمنعهم من الحضور إلى مقرها، واللجنة لها أن تطرح عليه من الأسئلة ما تراه يصب في موضوع التحقيق، وتسجل وتدون إجابات وإفادات الشهود وامتناعهم عن الإجابة لأي سبب، كما يحق للجنة إعادة استدعاء نفس الشخص مرة ثانية للاستماع له والتأكد من معلومات معينة أو تنفيذها أو لغيرها من الأسباب.

<sup>1</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 122.  
<sup>2</sup> - تملك لجان التحقيق في مجلس العموم البريطاني حق سماع شهادة الشهود والخبراء، إذ يتحتم على هؤلاء حلف اليمين، ومن يتخلف منهم عن أداء الشهادة، أو يمتنع عن الحضور، توقع عليه عقوبة جزائية. انظر : - وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 84.  
- الأمر المتعلق بعمل البرلمان الفرنسي فرض السجن والغرامة المالية لمن يرفض المثل أمام لجنة التحقيق:

" La personne qui ne comparait pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête et passible de deux ans d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende." Ordonnance n° 58-1100, article 06 alinéa 03.

- لجان التحقيق البرلمانية الأمريكية يسعها توجيه أمر بمثل أي شخص أمامها من شأنه تنويرها، وفي حالة رفض المعني، يمكن توجيه مذكرة جلب لإرغامه على المثل والحكم بعقوبات جزائية. انظر في ذلك: - مورييس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 298.

<sup>3</sup> - الفقرتان 02 و 03 من المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12.

وإذ نسجل سكوت النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي في هذه المسألة وحيثياتها، فإنه في المغرب يحق للجنة التحقيق أثناء أداء مهامها أن تستمع إلى أي شخص ترى اللجنة فائدة في الاستماع إليه، والذي يجب عليه أن يلبي الدعوة، أو إذا اقتضت الضرورة تسلم له الدعوة عن طريق محضر قضائي أو عون للقوة العمومية. أما الأشخاص الذين لا يستطيعون التنقل إلى مقر اللجنة قصد الاستماع إليهم فترسل اللجنة إليهم عضوا واحدا أو أكثر يساعده مقرر اللجنة أو أحد نوابه. يتم الاستماع بعد أداء اليمين وفقا لأحكام قانون الإجراءات الجنائية المغربي، وللأشخاص الذين تم الاستماع إليهم أن يطلعوا على محضر الاستماع إليهم قبل تذييله بتوقيعهم، ويتم هذا الاطلاع في عين المكان، ويمكن للمعني بالأمر أن يبدي ملاحظاته كتابة والتي تدرج لاحقا ضمن تقرير اللجنة.<sup>1</sup>

يعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق في الجزائر أو عدم تقديم وثائق معينة، تقصيرا جسيما، يدون في التقرير وتتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها، هذا ما نص عليه القانون العضوي الساري المفعول.<sup>2</sup> إذ يعتبر هذا التصرف بمثابة عرقلة لعمل اللجنة، ومساسا بسلطة البرلمان التي خولها إياه الدستور، وبالتالي تحمل العواقب التي تنجر إثر ذلك.

غير أنه لا القانون العضوي ولا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان حددا عقوبة هذا التصرف ولا درجة المسؤولية، لكن حسب القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني فإنه يوجب تطبيق عقوبات جزائية، مستمدة من قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية، على الذين يرفضون الامتثال أمام لجان التحقيق، أو تهديد الشهود، أو النواب المحققين.<sup>3</sup> بالتالي يسجل تراجع المشرع الجزائري في منح عمل اللجنة نوعا من السلطة التي توجب الاحترام، وتفرض الجدية، وتمنع أي تجاوز يمس حق اللجنة في الوصول إلى المعلومة، مع تقديم كل الضمانات والحماية لأعضائها، وللشهود الذين استمعت إليهم، مما يسهل قيامها بمهمتها على الوجه الأكمل.

والمشرع المغربي لم يتوان في التشديد على ما يرتبط باستماع لجنة التحقيق لشهادة الأشخاص، وإحاطتها ببعض الضمانات، فقد نص على عقوبات تتراوح بين الغرامة المالية والحبس من ستة أشهر إلى سنتين أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط، لكل شخص لم يحضر أو امتنع عن أداء اليمين دون عذر مقبول أمام لجنة لتقصي الحقائق. هذه الضمانات تصل إلى تطبيق أحكام القانون الجنائي المعاقب بها على شهادة الزور أو التأثير على الشهود، أو الإدلاء بوثائق مزورة بمناسبة الإجراءات الجارية أمام

<sup>1</sup> - المادتان 10 و 11 من القانون التنظيمي 13-085 المتعلق بطريقة تفسير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

<sup>2</sup> - الفقرة 5 من المادة 84 من القانون العضوي 16-12.

<sup>3</sup> - المواد 27-30 من القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

اللجنة، وتتولى النيابة العامة ما لم توجد مقتضيات خاصة المتابعات القضائية بناء على شكوى يوجهها رئيس المجلس المعني بناء على تقرير رئيس اللجنة.<sup>1</sup>

في حين أن للجان التحقيق في النظام الفرنسي الحق في الاستماع إلى أي شخص يفيد بها في تحرياتها، والذي يمتنع عن الحضور ممن وجه إليهم استدعاء المثل أمامها يتعرض لعقوبة مالية، ومن يمتنع عن الإدلاء بمعلومات يحوزها وتفيد اللجنة يتعرض لعقوبة جزائية، إلا من تمسك بمعلومات تنتهك أسرار الشخصية المحمية قانونا بالمادة 226 في فقرتيها 13 و 14 من قانون العقوبات الفرنسي. أما من يدلي بمعلومات خاطئة أو مضللة للجنة فإنه يقع تحت طائلة العقوبات الجزائية المحددة في الفقرات 13، 14 و 15 من المادة 434 من قانون العقوبات الفرنسي،<sup>2</sup> فالأمر بغاية الجدية في فرنسا، فقد كان للجان التحقيق سابقا من القوة أنها (استطاعت الإطاحة ببعض الوزراء، وأحيانا الحكومة كلها، لعدم تعاونها معها. ففي بعض الحالات كان الوزراء يرفضون التصريح للموظفين العاملين في وزارتهم للإدلاء بشهاداتهم أمام التحقيق، مما أدى إلى الإطاحة بهم، ودعا الوزراء الذين خلفوهم في المناصب إلى إعطاء الإذن بالإدلاء بالشهادة بدون إعاقه).<sup>3</sup>

ولجان التحقيق في الكونغرس الأمريكي تملك حق مثل أي شخص أمامها لسماعه، وإذا رفض المثل، يكون لها حق توقيع عقوبات جسيمة ضده، وهي عقوبة جريمة إهانة الكونغرس، وهي جريمة مماثلة لجريمة إهانة المحكمة.<sup>4</sup>

من خلال ما سبق يتجلى ما للجنة التحقيق البرلمانية من صلاحيات وسلطات، ولقد منحها المشرعون المغاربة سلطات متنوعة تبعا لسلطة التقصي والتحري التي تملكها في بحثها عن الحقيقة، فمكناها من الحصول على الوثائق والمستندات التي ترتبط بموضوع التحقيق، واستدعاء من ترى وجوب إدلائه شهادته، ومنحها حق الزيارات الميدانية وإجراء المعاينات، لكن في المقابل فإنه قيد تلك التحريات والمساءلات وجلسات الاستماع بطابع السرية، فنصت المادة 83 من القانون العضوي رقم 16-12: (يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعايناتهم ومناقشاتهم). وتوافق المشرع المغربي مع نظيره الجزائري في هذه المسألة.<sup>5</sup>

وهذه السرية المفروطة نجد أن البرلمانات المقارنة قد تخلت عليها، فلجان التحقيق للجمعية الوطنية الفرنسية حسب المادة 142 فقرة 1 من نظامها الداخلي مخيرة بين الحفاظ على سرية أشغالها أو السماح

<sup>1</sup> - المواد 12-115 من القانون التنظيمي رقم 13-085 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

<sup>2</sup> - Jean-Pierre Bloch, Paul Cahoua, op cit; P 45.

<sup>3</sup> - وسيم حسام الدين الأحمد، اللجان البرلمانية العربية والأجنبية، مرجع سابق، ص 237.

<sup>4</sup> - عبد الحميد محجوب السقعان، مرجع سابق، ص 420.

<sup>5</sup> - يقابلها المادة 23 من القانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، المادة 11 فقرة 02 من القانون التنظيمي المغربي رقم 13-085 يتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق نصت (تكتسي أعمال لجنة تقصي الحقائق، وتصريحات الأشخاص الذين تستمع إليهم ومداولاتها طابعا سريا).

للمواطنين بالاطلاع على تلك الأشغال بالبرث التلفزيوني لقناته العمومية، كما أن الكونغرس الأمريكي على مستوى غرفتيه، ألف أن يُطلع الرأي العام عبر البث المباشر للحوارات وجلسات الاستماع والاستجواب التي تجريها لجان تحقيقه مع مختلف المسؤولين الأمريكيين مهما كانت مكانتهم السياسية أو العسكرية، والشواهد في ذلك كثيرة.

وتجدر الإشارة بخصوص الشهادة أمام لجان التحقيق، أنه لا يمكن على الإطلاق المساواة بين القيمة القانونية للشهادة التي تعطى أمام القضاء مع تلك التي يُدلى بها أمام لجان التحقيق البرلمانية، إذ لا توجد أية ضمانات حقيقية تتمتع بها هذه اللجان، في حين أن هناك تسلسلا هرميا في الجهاز القضائي يمكنه أن يراجع الأخطاء التي تقع من قبل جهات التحقيق القضائية، أو أمام محاكم الدرجة الأولى، ولا شك أن لجان التحقيق البرلمانية تفتقر لكل ذلك.<sup>1</sup>

## الفرع الثاني: صلاحيات اللجنة في إعداد تقريرها النهائي وتدوين نتائج أعمالها

تعدّد لجان التحقيق اجتماعاتها بصورة سرية، لذا فمضمون جلسات الاستماع التي تجريها اللجنة، والمناقشات التي تدور بين أعضائها لا يتم معرفته، إلا من خلال البلاغات أو المقابلات الصحفية التي تصدر بشأن أشغالها ونشاطها؛ وتنصب هذه الأشغال منذ البداية في تنظيم عملها وتقسيم المهام، ثم تلي ذلك جلسات أخرى يتم فيها تجميع المعطيات والبيانات والمعلومات التي تحصلت عليها عن طريق شهادات من استجوبتهم، أو ما تحصلت عليه عن طريق معايناتها، أو من الوثائق والمستندات التي قامت بتجميعها طيلة مهمتها الاستقصائية المرتبطة بموضوع التحقيق.

لكن تبقى الجلسات التي تنصب حول تحليل تلك المعطيات وصياغة النتائج وتضمينها في التقرير النهائي للجنة أهم الجلسات وأشدّها حساسية لأنه فيها يتم الإحاطة بالموضوع، واستخلاص النتائج إيجابية كانت أم سلبية ثم تقييمها، وتحديد المسؤوليات، وتوجيه الاتهامات، ثم تقديم الاقتراحات والتوصيات. لذا ستعالج المسألة من شقين، أولا من ناحية السلطة الكاملة للجنة التحقيق في إعدادها لتقريرها النهائي (الفقرة الأولى)، وثانيا نتائج أعمال لجنة التحقيق وآثارها (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: حق اللجنة في إعدادها لتقريرها النهائي

تقع مسؤولية إعداد التقرير النهائي للجنة التحقيق البرلمانية على عاتق مقرر اللجنة وإشراف رئيسها، ويعد هذا التقرير بناء على محاضر الاجتماعات والجلسات التي قامت بها اللجنة طيلة مدة

<sup>1</sup> - وسيم حسام الدين الأحمد، اللجان البرلمانية العربية والأجنبية، مرجع سابق، ص 238. بخصوص مراجعة الأخطاء أو تراجع من استمعت إليهم لجنة التحقيق عن بعض تصريحاتهم، نشير أن المادة 142 من نظام الجمعية الوطنية الفرنسية لم تسمح بأجراء أي تصحيح على محاضر الاستماع التي دونتها لجنة التحقيق بعد اطلاع المستمع له على تلك المحاضر في نهاية الجلسة، لكن أجازت له تقديم ملاحظات مكتوبة، والتي يمكن للجنة إدراجها في تقريرها. مثل هذا الإجراء لم تنص عليه القوانين الناظمة لعمل لجان التحقيق في دول المغرب العربي.



عملها، والوثائق والمستندات التي تحصلت عليها، والملاحظات والخلاصات التي دونتها من خلال معايناتها، فتقوم لجنة التحقيق بإعداد تقريرها تحت مسؤوليتها وسلطانها الخاصة، وتدون فيه مشاهداتها والنتائج التي توصلت إليها والتوصيات التي ترى أنها ضرورية، ويخضع التقرير لتصويت أعضائها، ثم تقدمه للمجلس الذي شكلها، وبذلك تنهي المهمة التي شكلت لأجلها، وتحل تلقائيا باعتبارها لجنة برلمانية ذات طابع مؤقت.

واللجنة في إعدادها لتقريرها لا تخضع لأي سلطة كانت حتى ولو كان المجلس الذي أنشأها، أو الحكومة أو رئيس الدولة، بل يحتكم أعضاؤها إلى ضمائرهم وقناعاتهم التي ترجع إلى ما قاموا به من جهود لكشف الحقيقة، وليس معنى هذا استبعاد ما يجري في الواقع من ضغوطات تمارس على اللجنة من هذه الجهات أو من غيرها، لكن في دول المغرب العربي حاليا وفي غيرها من الدول المقارنة القانون والممارسة جعلتا اللجنة سيدة في إعداد تقريرها وكتابته، وتضمنيه ما شاءت من نتائج وخلاصات اقتنع بها أعضاؤها ووافقوا عليها بالأغلبية،<sup>1</sup> كما جرت العادة أن تدرج أيضا في بعض تقارير اللجان آراء الأقلية المخالفة داخل اللجنة.

بالتالي تتأثر طبيعة المعلومات التي يتم تدوينها بصيغة الأغلبية القوية داخل لجنة التحقيق، والتي بإمكانها أن تؤثر بالشكل الذي تراه مناسبا، فالنتائج والآراء المعبر عنها في هذا التقرير قد تكون مخالفة لما تراه الأقلية المعارضة داخل اللجنة.

وقد عرفت التجربة العملية في المغرب نموذجا لمثل هذه الخلافات والمتعلقة بالاختلاف حول تبني نتائج نهائية مشتركة، فالتقرير الذي أعدته لجنة تقصي الحقائق المشكلة سنة 1979 للتحقيق في مسألة تسرب أسئلة البكالوريا تضمن رأي الأغلبية ورأي الأعضاء المخالفين، حيث نفت الأغلبية حدوث تسريب للأسئلة، بينما أصر أربعة أعضاء من حزب الاستقلال المعارض على حدوثه.

إذن فصياعة التقرير غالبا ما تكون خاضعة لقرار الأغلبية الذين يكونون اللجنة، فهذه الأخيرة هي التي تحدد الاتجاه الذي يتم فيه التقرير، وإذا كان الأمر من الناحية الديمقراطية بديها فإنه يطرح إشكالات لعدم طرح التقرير لآراء الأقلية داخل اللجنة، وهو ما يمكن أن ينزع عن هذه اللجان كل قيمتها الرقابية التي يمكن أن تحظى بها.<sup>2</sup> لتجنب هذا النوع من المشاكل التي يمكن أن تعرقل عمل اللجنة عند صياغة التقرير النهائي، فإن بعض الأنظمة السياسية أوجبت على مثل هذه اللجنة أن يشمل التقرير النهائي رأي اللجنة وأسبابه، وأن يتضمن الآراء المخالفة التي يمكن أن يبديها بعض أعضاء اللجنة.

1 - الفقرة الثانية من المادة 09 من القانون التنظيمي المغربي رقم 95-05 المعدل المتعلق بلجان تقصي الحقائق الذي تم إلغاء العمل به، " تخول اللجنة عدم إدراج بعض الحقائق التي تتوصل إليها في تقريرها إذا اكتست طابعا سريا. " وهذا يعني أنه بإمكان اللجنة وفق هذا القانون الملغى أن تخفي بعض الحقائق التي توصلت إليها، ليس فقط عن المواطنين بل حتى عن باقي البرلمانيين أنفسهم.

<sup>2</sup> - Dimitri-Georges Lavrof, Le Système Politique Français et Parties Politiques, 5<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1991, P 813.

وقد أفصحت التجربة العملية في فرنسا على إقرار هذا النهج في احترام آراء الأقلية في جزء خاص مستقل عن التقرير، فبالإضافة إلى نشرها لطريقة تصويت أعضاء الفرق السياسية المكونة للجنة عملت كذلك على نشر تحفظات بعض النواب، وبالتالي أصبحت ملاحظات الأقلية تصاغ على شكل ملحق للتقرير.<sup>1</sup>

أما بالنسبة لمحتوى تقرير لجنة التحقيق، التي أدت مهمتها، واستكملت عملها فلم نجد من النصوص السارية المفعول في برلمانات دول المغرب العربي التي بين أيدينا ما يحدد مضمونها ولا خطوات إعداده، غير أنه باستقراء تجربتها وممارستها فإنه غالباً ما يتضمن أعمال اللجنة والمقابلات التي أجرتها والمعاينات التي قامت بها والأماكن التي زارتها، والوثائق التي تحصلت عليها، وعدد اجتماعاتها، والمدة الزمنية التي استغرقتها هذه الاجتماعات والاستماعاات، كما يتضمن الصعوبات التي واجهتها اللجنة، والنقائص التي سجلتها، والإشادة بمن قدم لها يد المعونة والمساعدة لإنجاز عملها.

ولا يكتفي تقرير اللجنة بهذه المعلومات، بل إن أهم ما يحتويه هو النتائج التي توصلت إليها، والتوصيات والاقتراحات التي تراها اللجنة ضرورية لإصلاح الفساد أو التقصير الذي اكتشفته من خلال تحرياتهما،<sup>2</sup> وعموما تبقى لجنة التحقيق سيدة في تضمين تقريرها ما تشاء من معلومات تراها ضرورية وتفيد موضوع التحقيق.

يعتبر القانون الجزائري رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، والذي لم يتم الفصل حول شرعية العمل به من عدمها، وخاصة أنه صدر في ظل دستور تم استبداله ودون وجود نص قانوني يلغي العمل به، هو القانون الوحيد في المغرب العربي الذي حدد بدقة ما يجب على تقرير لجنة التحقيق البرلمانية أن يتضمنه من عناصر موضوعية، فقد نصت المادة 37 منه أنه يشمل: (جميع المعاينات والملاحظات التي تتعلق بالغرض من المراقبة أو التحقيق؛ بيان الوقائع التي تستدعي إجراءات خاصة؛ الاقتراحات الكفيلة بتفادي تكرار النقائص ومظاهر الإهمال والانحرافات التي تمت ملاحظتها؛ للجنة التحقيق أو المراقبة إعطاء تقييم عام حول فعالية الإطار القانوني أو التنظيمي وحول ضرورة تكييفه أو إعادة النظر فيه).

لذا فمن الضروري ضبط هذه المسألة على مستوى النصوص القانونية في الدول محل الدراسة، وذلك بتحديد الإطار العام لما يجب أن يشملته التقرير النهائي للجنة التحقيق، والمسائل الهامة التي يجب أن يحتويها، مع ترك الحرية والسلطة للجنة في تضمينه المعلومات والبيانات التي تراها مناسبة ومفيدة في كشف الحقائق المتعلقة بموضوع التحقيق.

<sup>1</sup> - George Burdeau, Manuel de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1984, Paris, P 604.

<sup>2</sup> - عباس عمار، المرجع السابق، ص 135.

لا ينتهي دور اللجنة بإعداد تقريرها، بل يمتد ذلك إلى وجوب إيداعه في المجلس المنشئ لها، ومصير نتائج أعمال اللجنة التي تضمنها التقرير من ناحية مناقشتها في جلسة عامة أو خاصة وتبنيها من طرف المجلس أو رفضها كلياً أو جزئياً، وما يتبع ذلك من السماح بنشره كله أو نشر جزء منه.

### الفقرة الثانية: نتائج أعمال لجنة التحقيق البرلمانية

على لجنة التحقيق أن تنهي عملها في الآجال القانونية،<sup>1</sup> وبذلك تكون ملزمة قانوناً على تقديم وإيداع نتائج أعمالها للمجلس المنشئ لها، والتي دونتها في تقريرها بعد تجميع المعلومات وتحليلها استناداً لما حصلته من وثائق ومستندات، وما دونته من إفادات وشهادات الشهود في محاضر جلسات الاستماع، وما زارته من أماكن مشمولة بالتحقيق وإجراء المعاينات اللازمة فيها، فتقريرها يتوج عملها ومجهودها في التحري والتقصي، ويقدم عرضاً كاملاً لنشاطها، متضمناً ما تراه مناسباً من نتائج وملاحظات توصيات، ليبقى للمجلس دون اللجنة السلطة على التقرير وتوظيف نتائجه ومضامينه. أما في حال لم تكمل عملها في الآجال الممنوحة لها رغم التمديد، أو لغيره من الأسباب، فغالباً لا يسع اللجنة إلا تسليم ما بحوزتها من وثائق ومستندات ومحاضر وأشرطة وغيرها لرئيس المجلس.<sup>2</sup>

يأتي بعد إيداع تقرير لجنة التحقيق، إمكانية مناقشة التقرير في المجلس من عدمها، والذي له أن يقبل ما جاء في التقرير أو يرفضه، ثم إمكانية نشر التقرير كله أو جزء منه والأطراف التي لها سلطة في ذلك، وأخيراً تطرح مسألة مخرجات التحقيق وأثرها على التشريع أو على الأشخاص والهيئات التي شملها التحقيق، وهو ما سيتم التطرق إليه بشيء من التفصيل في النقاط الموالية.

### أولاً: إيداع التقرير النهائي للجنة التحقيق لدى رئيس المجلس

إن القاعدة العامة بالنسبة للجان التحقيق أنها مؤقتة، وبالتالي في حالة عدم إيداع اللجنة لتقريرها في المدة المحددة، فترجع مسألة حلها - والتي سكت عنها المشرعون المغاربة- إلى رئيس المجلس أو مكتب المجلس الذي أنشأها بعد عرض الأمر على المجلس، وذلك إعمالاً لقاعدة توازي الأشكال.

يبقى التقرير تحت مسؤولية رئيس اللجنة ومقررها لغاية تسليمه لرئيس المجلس،<sup>3</sup> (وتقوم اللجنة موازاة مع تسليمها لتقريرها وجوباً بتسليم الوثائق والمستندات التي بحوزتها، وعليه فلاعضاء مكتب المجلس في حالة أطلعهم رئيس المجلس على تقرير لجنة التحقيق، الأفضلية على باقي البرلمانيين، في الاطلاع على هذه الوثائق والمستندات ومقارنتها بالنتائج التي توصلت إليها لجنة التحقيق، وبالتالي فمبدأ

<sup>1</sup> - ينتهي عمل لجنة التحقيق بانتهاء المدة القانونية المحددة لها، أو بانتهاء الفترة التشريعية المحددة دستورياً للمجلس الذي شكلها ما لم يمدد عمله لفترة محددة، كما ينتهي عملها بحل المجلس المشكل لها، ولكنها لا تتأثر بانتهاء دورة الانعقاد العادية للمجلس. انظر في ذلك : - محمد شهاب محمد أمين، دور الرقابة البرلمانية في تقويم عمل السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 205، 206.

<sup>2</sup> - الفقرة 04 من المادة 106 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السنة 2017.

<sup>3</sup> - Mohamed Madani, op,cit, P 163.

الشفافية والعلانية وحق الاطلاع لممثلي الشعب محترم بالنسبة لنتائج التحقيق المتوصل إليها، وهو غير متاح بالنسبة لمصدر تلك النتائج، وهذا للسماح بإجراء مقارنة بين ما وصل إلى أيدي اللجنة، وما أقرته من نتائج ضمنته في تقريرها.<sup>1</sup>

تسلم لجنة التحقيق في الجزائر تقريرها النهائي الذي أعدته وصوتت عليه وما تحوزه من وثائق ومستندات حصلت عليها بمناسبة عملها، لرئيس المجلس المعني بإنشائها، الذي يقوم بتبليغ التقرير إلى رئيس الجمهورية وإلى الوزير الأول باعتباره المسؤول الأول عن النشاط الحكومي، ويوزع التقرير على أعضاء المجلس الذي فتح التحقيق.<sup>2</sup>

أما إذا لم تتمكن اللجنة من إعداد تقريرها أو من تقديمه إلى المجلس في الأجل المحدد لها سلفاً، عليها إعداد تقرير، تبين فيه كل العراقيل والأسباب التي أدت إلى تأخرها في إنهاء عملها،<sup>3</sup> هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية القانونية والعملية، فنسجل سكوت القانون العضوي السابق رقم 99-02 على معالجة المسألة، وحتى بعد استبداله بالقانون العضوي رقم 16-12، وكذلك لم يعالجها النظامان الداخليان الحاليان لكل من مجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 ومجلس الأمة لسنة 2017 رغم أهميتها.

الأهم في هذه الحالة أن القانون العضوي والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يتطرقا بتاتا إلى مصير الوثائق والمستندات التي حازتها اللجنة إثر قيامها بتحرياتها ومعايناتها والتي قد تتضمن معلومات ذات أهمية بالغة، غير أن النظام الداخلي لمجلس الأمة الحالي تدارك هذا النقص الذي كان في سابقه، وعالج في المادة 106 في فقرتها 04 المسألة بشكل جذري بأن تسلم اللجنة ما بحوزتها من وثائق ومستندات لرئيس مجلس الأمة.<sup>4</sup>

إن إغفال المشرع الجزائري في القانون العضوي رقم 16-12 لأمر بهذه الخطوة يطرح عدة تساؤلات، من باب تشدده على تشكيل لجنة تحقيق بداية، إلى تساهله في ترك الباب مفتوحا لها- في حال عدم إكمال مهمتها في الأجل القانوني المحدد لها- والتصرف في ما لديها من وثائق ومستندات وتسجيلات، فلا وجود لمانع قانوني سوى الضابط العام المذكور في القانون العضوي للتقيد بالسرية في التحريات والمعاينات والمناقشات، دون معالجته لهذه المسألة بنوع من التفصيل.

<sup>1</sup> - حمزة يحيوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، المرجع السابق، ص 152.

<sup>2</sup> - المادتان 86، 87 من القانون العضوي 16-12، والمادة 106 فقرة 01، 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. حددت الفقرة 02 من المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 المدة القصوى لتوزيع التقرير على النواب بثلاثين 30 يوما ابتداء من تاريخ استلام رئيس المجلس للتقرير، بينما أشارت الفقرة 02 من المادة 106 النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 إلى توزيع تقرير لجنة التحقيق على أعضاء مجلس الأمة ولكن دون تحديد أجل لذلك.

<sup>3</sup> - عباس عمار، المرجع نفسه، ص 119.

<sup>4</sup> - المادة 106 فقرة 04 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 تنص أنه " تسلم لجنة التحقيق وجوبا كل الوثائق والمستندات التي بحوزتها حول الموضوع، إلى رئيس المجلس، عند انقضاء المدة المحددة قانونا. " فالمدة تنتهي بتسليمها لتقريرها ولو قبل انتهاء الأجل المحدد لها، أو بانتهاء مدة 06 أشهر ومدة التمديد ولم تودع فيها تقريرها حسب المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-12.

ودائما في ظل الجدل حول شرعية العمل بالقانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، نجده قد عالج وفق إجراءات خاصة مسألتي عدم إكمال لجنة التحقيق لأعمالها بانتهاء المدة المحددة لها، ومصير الوثائق والمستندات التي بحوزتها بمناسبة ممارسة مهامها، وهذا في المادة 34 منه التي نصت أنه: " عند انقضاء مدة التمديد المنصوص عليها في المادة 33 أعلاه، وإذا لم تودع لجنة التحقيق والمراقبة تقريرها، يسلم رئيس هذه اللجنة الوثائق الموجودة في حوزته إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ولا تنتشر هذه الوثائق ولا تناقش. يقدم رئيس لجنة التحقيق أو المراقبة تقريراً حول أعمال هذه اللجنة إلى المجلس الشعبي الوطني."

بناء على ما سبق تقوم اللجنة التي لم تكمل تحقيقها، واستنفذت أجلها، بتسليم الوثائق والمستندات وكل ما حصلت عليه أثناء قيامها بمهمتها، مع جميع المحاضر والتسجيلات الخاصة بجلسات الاستماع والاجتماعات، لرئيس الغرفة المعنية، على ترفق ذلك بتقرير تشرح فيه ما قامت به من أعمال، وتبين ملائسات تعطل اللجنة عن إكمال مهمتها.

لا يوجد نص سواء في القانون العضوي رقم 16-12 أو النظامين الداخليين للمجلسين، ما يشير إلى وجوب تسليم المستندات والوثائق أو التسجيلات أو نسخ عنها إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، فكلها تبقى تحت سلطة المجلس المعني بإجراء التحقيق، وتكتسي طابع السرية، وليس من حق السلطة التنفيذية المطالبة بها لمعرفة كيفية بناء قناعات أعضاء اللجنة المتضمنة في التقرير، ولها في معرض الرد أو التعليق على مضمون التقرير أن تستند إلى مصادرها الخاصة.

في المغرب تقرر لجنة التحقيق في اجتماع خاص بها إنهاء أعمال التحقيق والتقصي، ويقدم مقررها أو نوابه فور ذلك مشروع تقرير لرئيس اللجنة قصد التداول فيه من طرف أعضائها، وتنتهي أعمال اللجنة بإيداع تقريرها لدى مكتب المجلس المعني،<sup>1</sup> ولم يشر القانون التنظيمي المتعلق بتسيير لجان تقصي الحقائق، ولا النظامان الداخليان لمجلسي النواب والمستشارين في موادهما على وجوب تسليم اللجنة للوثائق والمستندات التي حصلت عليها بمناسبة أداء مهمتها، سواء أنهت عملها أم لا، وهذه تعتبر ثغرة قانونية يجب أن يتداركها المشرع المغربي نظرا لأهميتها وخطورة النتائج المترتبة عنها.

المشرع المغربي أيضا لم يعالج مسألة نفاذ مدة عمل اللجنة وعدم استطاعتها تقديم تقريرها، لذا فقد ترك تقدير ما يترتب على ذلك للجنة ومكتب المجلس المعني، لكن في العموم فقد نص على الطابع المؤقت للجان التحقيق وأن مهمتها تنتهي بإيداع تقريرها لدى مكتب المجلس، وعند الاقتضاء بإحالاته على القضاء من قبل رئيس المجلس طبقا لمقتضيات المادة 67 من الدستور المغربي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - المادة 16 من القانون التنظيمي 13-085 يتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

<sup>2</sup> - المادة 286 فقرة 04 و المادة 79 على التوالي من النظامين الداخليين لكل من مجلس النواب لسنة 2017 ومجلس المستشارين لسنة 2014.

أما المشرع التونسي في النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، فقد نحى منحى المشرع المغربي بأن تعد لجنة التحقيق عند اختتام أعمالها تقريراً ترفعه إلى مكتب المجلس،<sup>1</sup> دون التنصيص على محتوى التقرير أو مصير الوثائق والمستندات والتسجيلات التي بحوزتها.

للإشارة فإن المادة 142 مكرر 02 في فقرتها الأولى من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية، نصت بأنه " على رئيس اللجنة أن يسلم كل الوثائق المتعلقة بالموضوع المحقق فيه إلى رئيس الجمعية الوطنية إذا انتهت مدة عملها، ولا يمكن أن تكون هذه الوثائق محل نشر أو نقاش"، وبنفس الكيفية عالج هذه المسألة القانون الجزائري رقم 80-04 في المادة 34 منه، وكذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 2017 مع عدم تطرقه لنشر هذه الوثائق أو فتح نقاش حولها، بينما سكنت عن هذه الجزئية المهمة باقي القوانين المتعلقة بلجان التحقيق والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية المغربية.

يعتبر تقرير لجنة التحقيق محور التحقيق، والوسيلة الأساسية لكشف الحقائق، لذا فهو يكتسي أهمية بالغة بالنسبة لجميع الأطراف المعنية بالتحقيق من برلمان وحكومة ورأي عام، لذا يترتب على تقديمه آثار ونتائج قد تكون اللجنة أوردتها في تقريرها وطالبت بها، أو تأتي تبعا لمدى تقدير النواب أو الحكومة لخطورة المسائل المترتبة عن نتائج التحقيق برمتها، وهذه النتائج ترتبط أساسا بإمكانية مناقشة التقرير من عدمها في المجلس الذي أنشأها ثم بإمكانية نشر هذا التقرير كليا أو جزئيا.

### ثانيا: مناقشة التقرير النهائي للجنة التحقيق في المجلس

يترتب عن تقديم لجنة التحقيق لتقريرها للمجلس مناقشة التقرير والنتائج والخلاصات التي تضمنها، لأن المجلس صاحب الولاية في فتح التحقيق وله السلطة الكاملة في تقييم عمل اللجنة.

لقد سكت المشرع الجزائري تماما عن إمكانية مناقشة عمل لجنة التحقيق وتقييم نتائجها المدونة في تقريرها النهائي من طرف المجلس الذي أنشأها وصاحب الولاية عليها، بل لزم الصمت ولو بعقد جلسة مغلقة لتعرض اللجنة فيه خلاصة عملها، فسكت عن كل ذلك القانون العضوي رقم 99-02 السابق والقانون العضوي الحالي رقم 16-12، وحتى الأنظمة الداخلية لم تتطرق لها أصلا، فمنذ التعديل الدستوري لسنة 1996 عرف المجلس الشعبي الوطني نظامين داخليين سنتي 1997 و2000 على التوالي، ومجلس الأمة ثلاث أنظمة داخلية سنة 1998، 1999، 2017، لكن ليست فيها أية إشارة إلى هذه النقطة الحيوية إلا بخصوص عقد جلسة مغلقة عند الاقتضاء للنظر في إمكانية نشر تقرير اللجنة وليس مناقشة محتواه، وفي ذلك إشارة واضحة لمنع السير في هذا الاتجاه، وعدم السماح بأي محاولة لطالب جلسة بخصوص نتائج لجنة التحقيق وفتح نقاش جدي حولها داخل المجلس واستثمار ذلك في

<sup>1</sup> - المادة 100 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

العلاقة مع الحكومة.<sup>1</sup> والقول بما سبق يعني أن التقرير يبقى سريا بين الأجهزة ولا يترتب عنه أية مسؤولية،<sup>2</sup> لعل هذا من بين الأسباب التي جعلت رئيس لجنة التحقيق في قضية تزوير الانتخابات المحلية سنة 1997 يبيقي تقرير اللجنة في حوزته، ولم تسلم نسخا منه للنواب، ما عدا تلك التي سلمت لمكتب المجلس والنسخ المبلغة لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة آنذاك.

إن عدم التنصيص على وجوب عرض التقرير في جلسة عامة حتى بدون مناقشة، يخرج البرلمان تماما من دائرة الفعل السياسي والتأثير في القرارات والسياسات العامة، ويفقده القدرة على تفعيل أدائه الرقابي وحتى التشريعي في مواجهة الحكومة.

ثمة نتيجة وحيدة محتملة بخصوص تقرير لجنة التحقيق في الجرائر، وهي صدور قرار شخصي إرادي من رئيس الجمهورية على الأشخاص المدانين، وعندها تعود النتيجة والفضل له وليس للبرلمان، ما يحول البرلمان إلى أداة لتعزيز وإضفاء المصادقية على غيره، مع أنه المتسبب بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في وقوع الخروقات التي أظهرها التقرير أثناء تنفيذ برنامج الرئيس.<sup>3</sup>

منذ البداية منح الدستور البرلمان الجزائري حق إنشاء لجان تحقيق تعمل باسمه وبإشرافه، لكن في النهاية سحب القانون منه كل حق في استثمار نتائج عمله وتوظيفها وفق الصلاحيات والمسؤوليات الممنوحة له، وذلك بعدم التنصيص على مناقشته لتقرير لجنة التحقيق، لذا نرى وجوب معالجة هذه المسألة بنص خاص في القانون العضوي والنظاميين الداخليين بتحديد آجال لعقد جلسة أو جلسات خاصة لمناقشة تقارير لجان التحقيق، وعدم تركها للنصوص المنظمة للجلسات العامة التي يمكن تأويلها.

بخلاف ذلك، المشرع المغربي قد نص في الدستور قبل القانون التنظيمي على وجوب أن تخصص جلسة عمومية داخل المجلس المعني لمناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق، وحدد القانون التنظيمي أجلا لا يتعدى الأسبوعين من تاريخ إيداع اللجنة تقريرها لعقد هذه الجلسة العامة،<sup>4</sup> وتعتبر هذه الخطوة استكمال مهم لعمل اللجنة، وتدعيم لدور البرلمان الرقابي وتفعيل وتطوير لأدائه؛ تنشر وقائع هذه الجلسة وتدخلات الحاضرين في الجريد الرسمية لمداولات المجلس المعني.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - لقد تراجع المشرع الجزائري في القوانين العضوية الناطمة لمجلس البرلمان علاقتها، والأنظمة الداخلية للمجلسين منذ سنة 1996، عن السماح للمجلس بمناقشة تقرير لجنة التحقيق في جلسة عامة أو مغلقة، وهذا خلافا للقانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الذي أقر للمجلس بسلطة التقييم لعمل لجنة التحقيق في المادة 38 في فقرتها الأولى والتي تنص على أن " يبيت المجلس الشعبي الوطني في نتائج أعمال لجان التحقيق أو المراقبة على إثر مناقشة في جلسة مغلقة."

والحقيقة أن ما تضمنته هذه المادة هو الأصل في العمل البرلماني الرقابي بواسطة لجان التحقيق، فإلى المجلس وحده يعود حق تكوين لجنة التحقيق، كما يعود إليه وحده تقييم أعمالها، إما بمحاسبتها على تقصيرها، أو تثنين عملها وتبني نتائجها، لما لذلك من تأثير في علاقة البرلمان مع الحكومة.

<sup>2</sup> - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، مرجع سابق، ص 185.

<sup>3</sup> - سعيد بوشعير، المرجع ذاته، ص 186.

<sup>4</sup> - المادة 67 فقرة 05 من الدستور المغربي 2011. والمادة 17 الفقرة الأولى من القانون التنظيمي 13-085 المتعلق بلجان تقصي الحقائق.

<sup>5</sup> - بمناسبة تقديم لجنة تقصي الحقائق التي أنشأها مجلس المستشارين تقريرها حول صندوق التقاعد المغربي في شهر جويلية 2016، وبعد إيداع اللجنة تقريرها لدى رئيس المجلس تم برمجة جلستين عامتين بخصوصه في دورة استثنائية، بتاريخ 13 مارس 2017 خلال أسبوعين من تاريخ إيداع التقرير، طبقا لمقتضيات المادة 17 من القانون التنظيمي 13-085، وتضمنت الجلسة الأولى نقطة واحدة في جدول أعمالها، وهي تقديم تقرير لجنة تقصي الحقائق حول صندوق التقاعد المغربي، واستهلقت بافتتاح الجلسة من طرف رئيس المجلس ثم أحييت الكلمة لأمين المجلس ثم تناول =

أما على مستوى مجلس نواب الشعب التونسي فقد توافق مع البرلمان المغربي في هذه المسألة، فبعدما تختتم لجنة التحقيق أعمالها، ترفع تقريرها إلى مكتب المجلس، الذي يعرضه وجوبا على الجلسة العامة لمناقشتها،<sup>1</sup> لكن دون تحديد أجل لعقد هذه الجلسة، وهو ما يجب أن يستدركه المشرع التونسي بنصوص واضحة.

إن السلطة التي مُنحت للجلسة العامة لمجلس نواب الشعب التونسي أثناء مناقشتها لتقرير لجنة التحقيق هي التي تميز هذا المجلس الناشئ، فالنتيجة المباشرة بعد عرض اللجنة تقريرها على الجلسة العامة هي حلها، لكن يمكن أن تقرر الجلسة العامة مواصلة لجنة التحقيق لعملها في اتجاه مزيد من التدقيق والبحث.<sup>2</sup>

تشير السوابق البرلمانية أن البرلمان لا يملك التغيير أو التعديل في تقرير أي من لجانها، وتقرير لجنة التحقيق ينبغي أن تكون له حصانة أكبر وعناية أحوط، إذ هو حجة المجلس فيما ينتهي إليه من قرارات وتوصيات.<sup>3</sup>

إن مناقشة البرلمان لنتائج عمل أي لجنة، انبثقت منه ووافق على موضوعها وأشرف على تنظيمها وتكوينها، نراه من صميم عمل البرلمان ويدخل في بديهيات العمل البرلماني، وفي رأينا لا يشترط فيه أصلا وجود نص قانوني لتثبيت هذا الحق، لكن تقديرا لأهمية جلسة مناقشة تقارير لجان التحقيق نرى إلزامية التنصيص عليها بمواد صريحة وواضحة تحدد فيها الأجل وعلانيتها أو سريتها، ومن يمكنه الحضور من غير أعضاء المجلس المعني.

### ثالثا: نشر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية

نشر تقرير لجنة التحقيق له أهميته على مستوى الفصل بين السلطات وتأثيره على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية سواء من ناحية التعاون بينهما أو من ناحية الرقابة، ويمكن لتأثير التقرير أن يصل مداه إلى السلطة القضائية إذا رأت أن مضمونه يوجب فتح تحقيق قضائي حول الوقائع التي شملها موضوع التحقيق البرلماني، كما لا يخفى تأثير نشر التقرير على الرأي العام وردود الفعل المصاحبة للنشر، لذا فالمشرع الجزائري في القانون العضوي الناظم للعمل البرلماني أحاط نشر تقرير

=الكلمة مقرر لجنة تقصي الحقائق لعرض مختصر حول تقرير اللجنة، وتم رفع الجلسة مباشرة من طرف رئيس المجلس، عقدت جلسة ثانية بتاريخ 14 مارس 2017 تضمن جدول أعمالها نقطة واحدة فقط، وهي مناقشة تقرير لجنة تقصي الحقائق حول صندوق التقاعد المغربي، بعد افتتاح الجلسة من قبل رئيس المجلس فتحت المناقشة حول مضمون التقرير وفق التوزيع الزمني للتدخلات حسب قاعدة التمثيل النسبي لكل فريق ومجموعة والتي استغرقت مدة طويلة، ثم تم مناقشة مسألة نشر التقرير، والتي كانت كل الآراء مؤيدة لنشره كاملا في الجريدة الرسمية للبرلمان نشرة مداولات مجلس المستشارين. للإشارة فإن الحكومة المغربية كانت غائبة عن الجلسات.

انظر: - جلستي 13، 14 مارس 2017، بخصوص تقديم لجنة تقصي الحقائق صندوق التقاعد المغربي تقريرها، الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2016-2017، الدورة الاستثنائية مارس 2017، عدد 29، المنشورة بتاريخ 03 أبريل 2017، مجلس المستشارين.

<sup>1</sup> - المادة 100 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

<sup>2</sup> - المادة 100 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

<sup>3</sup> - ملف رشيد مرزوق الرشيد، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت - دراسة مقارنة -، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، سنة 2011، غير منشورة، ص ص 203، 204.



لجنة التحقيق البرلمانية ببعض الإجراءات، فبناء على اقتراح من مكتب المجلس المعني ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة، للمجلس المودع لديه التقرير، أن يفصل في جلسة مغلقة دون مناقشة نشر التقرير أو جزء منه، بعد أن يقدم مقرر لجنة التحقيق في هذه الجلسة عرضا موجزا يبين فيه الحجج المؤيدة والمعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا.<sup>1</sup>

سكت النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 عن مسألة نشر تقرير التحقيق وكل ما يتعلق بها تماما، وهو ما يعتبر سهوا من المشرع يجب تداركه، كما لم يحدد النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 أجلا لنشر تقرير لجنة التحقيق، وسبق للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 أن حدد في المادة 77 منه أجل 30 يوما لنشر تقرير التحقيق في الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، بعد موافقته على مضمون النشر، وعمليا فإن البرلمان الجزائري قام بنشر تقرير واحد فقط من مجموع تقارير لجان التحقيق التي أنشأها البرلمان الجزائري منذ بعثته،<sup>2</sup> والتي وصل عددها إلى 09 لجان.

تحظى أعمال لجنة التحقيق بأهمية معتبرة على مستوى البرلمان والحكومة والرأي العام ونشر تقريرها له صدها الإعلامي والسياسي، ونتائج وتوصيات اللجنة تكون محل اعتبار، ما يسمح بممارسة الضغوط على الحكومة ومتابعتها في تدارك النقائص والقصور الذي سجلتها اللجنة، ومدى استجابتها لتوصياتها، فرأي الحكومة بشأن نشر التقرير مرتبط بمدى إلقاء تقرير لجنة التحقيق المسؤولية عليها، لكن ظاهرا تبقى استشارة المجلس للحكومة وجوبية في مسعاها وغير ملزمة في محتواها،<sup>3</sup> وهذا عملا بمبدأ الفصل بين السلطات.

إن صياغة الفقرة الأولى المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلقة بنشر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية تثير بعض الإشكالات، فقرار نشر التقرير بيد المجلس ظاهرا، فالمشرع استعمل عبارة (يمكن أن يقرر...) مما يجعل مسألة نشر تقرير لجنة التحقيق اختيارية وليست وجوبية، كما أن المشرع حصر حق الاقتراح بمبادرة نشر التقرير بمكتب المجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية معا، وهو بذلك يفرض الإجماع بينها، وهذا يثير مسألة التوافق بين مختلف هذه المكونات، وحالة اعتراض بعض المجموعات على نشر التقرير جزئيا أو كليا.

كما أن قرار المجلس يأتي مرتبطا برأي الحكومة، فاستعمال المشرع عبارة (بعد رأي الحكومة). ولفظ (بعد) له دلالة في النص القانوني، ويتجلى في أن هذا الرأي له اعتباره ومكانته وتأثيره في موقف

<sup>1</sup> - المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12، والمادة 106 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017  
<sup>2</sup> - نشر المجلس الشعبي الوطني تقريرا واحدا فقط من مجموع تقارير لجان التحقيق التي أنشأها، ويتعلق الأمر بتقرير لجنة التحقيق البرلمانية حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية لسنة 2011 على موقعه الإلكتروني الرسمي وطبعه أيضا في نسخة ورقية.

<sup>3</sup> - المادة 87 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 16-12 تنص أنه "يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة." يظهر من خلال صياغة النص أن رأي الحكومة غير ملزم، وإنما تستشار على اعتبار أنها طرف في التحقيق. انظر:- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 147.

مكونات المجلس من أغلبية ومعارضة.<sup>1</sup> فماذا لو لم تقدم الحكومة رأيها والذي لم يحدد له المشرع أجلا، فما هو مصير المبادرة بنشر التقرير؟

إن قراءة في نص المادة 87 في فقرتها الأولى نستشف منها أن المشرع الجزائري لا يرى نشر تقرير لجنة التحقيق إلا بوجود توافق تام بين الأغلبية والمعارضة والحكومة، وهو قرار اختياري، وبذلك فإن أي خلاف بينها سيحرم الرأي العام من الاطلاع على محتوى التقرير.

تقييد المبادرة بهذه الصفة يحرم باقي مكونات المجلس من تقديم لائحة المبادرة بنشر التقرير، فمسألة المبادرة نشر التقرير والفصل فيها ليست بيد المجلس إلا في حالة واحدة فقط وهي حالة التوافق التام، فالأحكام التي تضمنتها المادة 87 في فقرتها الأولى غير ملائمة للعمل البرلماني وقد تجاوزها الزمن وتغوق أدائه وفعاليتة، كما أنها لا تحل الإشكاليات القانونية التي يفترض أن يراعيها المشرع في هذه المسألة المهمة.

تواصل لجنة التحقيق متابعة مسار تقريرها على مستوى المجلس المنشئ لها، ويبقى آخر دور للجنة التحقيق هو تسجيل حضورها في الجلسة المغلقة للفصل في نشر التقرير من عدمه، ومحاولة التأثير في قرار المجلس بـ (عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا).<sup>2</sup> وبيت المجلس المنشئ للجنة التحقيق في قرار نشر التقرير جزئيا أو كليا في جلسة مغلقة بأغلبية الحاضرين دون مناقشة، ولكن عند الاقتضاء يفتح باب المناقشة،<sup>3</sup> وفي هذه الحالة، لرئيس اللجنة وأيضا لأعضاء اللجنة المشاركة في هذه النقاشات وتقديم وجهات نظرهم بخصوص مسألة نشر التقرير.

تبقى التعقيدات التي ترافق مسألة نشر تقارير لجان تحقيق البرلمان الجزائري، وعدم السماح للمواطنين والباحثين في الاطلاع عليه، حتى لو بعد سنين طويلة من إيداعها مكاتب مجالس تلوح بظلالها على جدية العمل البرلماني وتوظيف هذه الآلية، رغم أن الإجراءات المتبعة في نشر تقرير لجنة التحقيق في الجزائر مأخوذة بنفس الكيفية تقريبا من النظام البرلماني الفرنسي،<sup>4</sup> فملخصات تقارير لجان التحقيق

<sup>1</sup> - ترى الأستاذة عقيلة خرباشي بـ (أن تمنح السلطة التقديرية للجان التحقيق في الأخذ أو عدم الأخذ برأي الحكومة). انظر في ذلك :- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 156.

<sup>2</sup> - الفقرة 02 من المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12.

<sup>3</sup> - الفقرة 03 من المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12. الفقرة 03 من المادة 106 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>4</sup> - أوجبت المادة 143 فقرة 2 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية أن يسلم تقرير لجنة التحقيق إلى رئيس الجمعية الوطنية، حيث ينشر مضمونه في الجريدة الرسمية للجمعية، ويعلن عند افتتاح الجلسة التالية للجمعية الوطنية، ويطلع التقرير ويوزع عادة، إلا إذا كان ثمة قرار بغير ذلك من الجمعية المنعقدة بشكل لجنة سرية وفقا لشروط المادة 55 من النظام الداخلي للجمعية، وذلك إذا ما احتوى التقرير على معلومات سرية لها صلة بالأمن الوطني وقضاياها.

انظر للمزيد :- عباس عمار، نفس المرجع، ص 148.

- ملفي رشيد مرزوق الرشيد، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت - دراسة مقارنة -، نفس المرجع، ص 199، 200.

- Jean Gicquel, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Dalloz, Paris, 1988, P 113.

البرلمانية الفرنسية منشورة على الصفحات الرسمية للمجالس المنشئة لها، وبالإمكان الحصول على نسخة أصلية كاملة عنها بدفع بعض الرسوم.

أما المشرع التونسي فلم يتطرق بتاتا إلى مسألة نشر تقرير لجنة التحقيق، وفي غياب النص القانوني فإن سلطة تقدير نشر التقرير من عدمه تبقى معقودة للمجلس، ومجلس الشعب التونسي قام بنشر تقرير واحد للجنة تحقيق أكملت أعمالها وهي لجنة التحقيق في فاجعة عمدون.

نشر تقارير لجان التحقيق في المغرب يخضع لما يقرره المجلس المعني في جلسة عامة من نشر لمجموع مضمون التقرير أو بعض منه في الجريدة الرسمية للبرلمان وهذا حسب ما قرره المادة 17 من القانون من القانون التنظيمي 13-085 الذي يتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق؛ وقد تم نشر بعض التقارير النهائية في الجريدة الرسمية للمملكة المغربية<sup>1</sup>، وهذا في ظل دستور 1992 أو دستور 1996 وتطبيقا لأحكام المادة 18 الفقرة الأخيرة من القانون التنظيمي 95-05 المتعلق بلجان تقصي الحقائق الملغى؛ وفي ظل دستور 2011 تم نشر تقرير لجنة تقصي الحقائق حول صندوق التقاعد المغربي التي أنشأها مجلس المستشارين في جويلية 2016 في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس بتاريخ 03 أفريل 2017.

يبقى عمل لجنة التحقيق واستكمال أشغالها بإعداد تقريرها ذو أثر كبير على العمل البرلماني وفعاليتها، واتخاذ القرار بنشر تقرير لجنة التحقيق يمتد تأثيره على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويلوح بأبعاده السياسية والقانونية على النظام السياسي على حسب خطورة وأهمية الموضوعات التي شملها التحقيق البرلماني، فمسألة نشر تقرير لجنة التحقيق في رأي بعض الأساتذة ونشاطهم رأيهم : (قد يكون بمثابة فضح علني لبعض التقصير وكذا النقائص المسجلة في موضوع التحقيق، ويزداد تأثير النشر، إذا ما تناولت وسائل الإعلام بعض نتائج التقرير، مما قد يشكل نوعا من الجزاء ذو طابع معنوي. كما أن النشر، من شأنه أن يدفع بالحكومة إلى اتخاذ إجراءات عملية لسد النقائص المسجلة، ومتابعة المتسببين في التقصير الذي اكتشفته لجنة التحقيق).<sup>2</sup>

غير أن لبعض الأساتذة رأيا مخالفا فيرى (المسألة لا تعدو أن تكون سياسية إعلامية، أكثر مما هي قانونية ترتب آثارها المأمولة).<sup>3</sup> وهذا لا ينسجم مع ما يملكه الرأي العام والجماعات الضاغطة والصحافة من أدوار مهمة في المجتمعات المعاصرة، وتأثيرها الكبير على القرارات السياسية، فبإمكانها توظيف تقارير لجان التحقيق لمطالبة الحكومة والبرلمان بتعديل وتغيير السياسات والقوانين.

<sup>1</sup> - تم نشر تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي التي شكلها مجلس النواب في الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 5041، تاريخ النشر 23 سبتمبر 2002، ونشر تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق التي شكلها مجلس المستشارين حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 5041، تاريخ النشر 23 سبتمبر 2002.

<sup>2</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 138.

<sup>3</sup> - ميلود ذبيح الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، سنة 2007، ص 127.

إن إرادة البرلمان قد تحرم الرأي العام من حقه في الإطلاع على تقرير ونتائج لجان التحقيق تماماً، أو تسمح له بمعرفة ما تحدده من المعلومات أو النتائج والتوصيات المتضمنة في التقرير، في حالة نشر التقرير جزئياً. وفي ذلك تقييد على إرادة الشعب، وحقه في الإطلاع والمعرفة، والظاهر من ذلك التقييد الخوف من ردة فعل الشارع غير المحسوبة حيال نتائج التحقيق.

#### رابعاً: نتائج وآثار تقرير لجنة التحقيق البرلمانية

لتقرير لجنة التحقيق تأثير على العمل البرلماني فهو يعكس جديته في أداء واجبه الرقابي المكرس دستورياً، كما له تأثيره على العلاقات بين السلطات الثلاث، وذلك مرتبط بمدى قبول المجلس المنشئ لها للنتائج التي توصلت إليها، وتبنيه للتوصيات التي أقرتها، ثم اتخاذ القرارات بشأن ذلك كله، ( فلجنة التحقيق غير مخولة صلاحية اتخاذ قرارات معينة، فإن عملها لا يعدو أن يكون مجرد عمل تحضيرى، يسمح للغرفة التي أنشأتها اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة).<sup>1</sup>

بالعموم أثار ونتائج تقرير لجنة التحقيق تشمل عموماً ثلاث مسائل مهمة وهي الوقوف على نقائص المنظومة القانونية وإمكانية المطالبة بتصحيحها أو تدعيمها أو تقنين تشريع جديد، أو الدعوة إلى الإحالة على التحقيق القضائي أو الدفع لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة بوسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، وسيأتي الحديث عن هذه الآثار والنتائج بالتفصيل في النقاط الموالية.

#### 1- الوقوف على نقائص المنظومة القانونية وإمكانية التوصية للمطالبة بتشريع جديد:

العمل الذي تقوم به لجنة التحقيق من تحري وتقص ثم تحليل المعلومات التي تحصلت عليها، قد يرجع الخلل أو سوء التسيير الذي سجلته إلى (وجود نقص في القوانين القائمة، أو ثغرات تعتري هذه القوانين، أو افتقاراً كاملاً للقوانين في موضوعه)،<sup>2</sup> وقد يرتبط أيضاً باستكمال البنية القانونية في مسألة معينة لها علاقة بموضوع التحقيق، أو بوجود ثغرات من جانب الإشراف على تطبيق القانون، فتوصي بوجود إنشاء هيئات أو مؤسسات معينة تعالج القصور الموجود، وتصحح الخلل.

تُضمّن اللجنة عموماً تقريرها توصيات بوجوب سد النقص التشريعي باقتراح مشروع قانون أو اقتراح تعديل نصوص قائمة، غير أنه ليس من اختصاصها مباشرة المبادرة بهذا الاقتراح أمام المجلس المنشئ لها، فالمبادرة بالتشريع اختصاص أصيل في الدول المعنية للنواب والحكومة دون سواهم.

#### 2- الدعوة إلى الإحالة على القضاء أو إلى فتح تحقيق قضائي:

إذا ورد في نتائج لجنة التحقيق أن القصور المسجل أو الخلل في التسيير لا يرتبط بالجانب القانوني فقط، بل يمتد إلى ممارسة المسؤولين، وسوء تسييرهم، أو إخلالهم الجسيم بواجباتهم، وتعافلهم

<sup>1</sup> - عباس عمار، نفس المرجع، ص 139.

<sup>2</sup> - حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 89.

عن تطبيق الأحكام القانونية، أو التستر عن ممارسات من شأنها الضرر بالمرافق العمومية والمصالح والحقوق التي يرها القانون، فلها أن تضمن تقريرها الإشارة إلى ذلك، مدعمة رأيها بالحجج والبراهين، ولها أن تشير لوجوب فتح تحقيق قضائي، وليس لها أن تباشر إحالتهم على القضاء، ولا توجيه طلب مباشر إلى الجهات المختصة بإحالة المتسببين في ذلك على القضاء. بل إن إمكانية ذلك غير متاحة للبرلمان الجزائري والتونسي، فليس لهما حق إحالة الملف على القضاء مباشرة.

ومسألة الإحالة على القضاء تثير النقاش بين الباحثين وتعددت فيها الآراء، فمنهم من يرى أنه (في ظل سكوت المشرع يمكن أن يدعم تقرير اللجنة بالتصويت على لائحة تدعو الحكومة من خلالها برفع دعوى قضائية حول الجوانب غير القانونية التي لاحظها المحققون البرلمانيون، وهو ما جرت عليه التقاليد البرلمانية، ومن ثم يكون المجلس قد أحال المخالفين على العدالة ولو بطريقة غير مباشرة).<sup>1</sup>

ومن الباحثين من يعتقد أن عدم النص صراحة على حق البرلمان في أن يحيل مباشرة إلى جهات التحقيق القضائية من يثبت لديه مخالفته للنصوص إضعاف كبير لحق هذا البرلمان في الرقابة بشكل عام، ولسلطاته في التحقيق بصفة خاصة، وهناك من يرى أن الإحالة إلى جهات التحقيق ينبغي أن تتم عن طريق الحكومة وذلك بصفتها الجهة الرئاسية للأشخاص المطلوب إحالتهم وهذا ليس إضعافاً للدور الرقابي للمجلس أو التقليل من أثر التحقيقات، وذلك لأن على الحكومة أن تقوم بتنفيذ توصيات المجلس، وفي حالة عدم تنفيذها يمكن تحريك المسؤولية السياسية تجاهها. والرأي الأقرب للصواب أنه من حق البرلمان الذي قام بالتحقيق أن يحيل الملف على العدالة دون الرجوع إلى الحكومة، والتي يبقى لها أن تبادر بتنفيذ توصيات لجنة التحقيق وذلك بإحالة المتورطين.<sup>2</sup>

وعملياً في الجزائر وتونس على خلاف المغرب، من يملك قرار تحريك الدعوى القضائية على إثر تحقيق برلماني هي الحكومة، أو مبادرة من السلطة القضائية نفسها، أو ممن وقع عليه الضرر.

يُسجل للمؤسس الدستوري المغربي بمناسبة صدور دستور 2011 جرائته - رغم حساسية هذه المسألة- في تمكينه رئيس المجلس المعني بإحالة الملف على القضاء مباشرة،<sup>3</sup> ودون استشارة أي جهة سواء أعضاء المجلس، أو مكتب المجلس أو حتى الحكومة، لكن عملياً رئيس المجلس لن يبادر بهذا الإجراء دون أخذ الاعتبارات السياسية في الحسبان، والنتائج التي تترتب على مثل هذا الإجراء على صعيد العلاقة بين السلطات.

ترتبط دعوة البرلمان بناء على تحقيق باشره عن طريق إحدى لجانه المؤقت، إلى طلب فتح تحقيق قضائي، أو إحالة المسؤولين المتورطين على القضاء، بانعكاس ذلك على مكانته كهيئة دستورية

<sup>1</sup> - عباس عمار، نفس المرجع، ص ص 140، 141.

<sup>2</sup> - فارس محمد عمران، مرجع سابق، ص 419. - ملفي رشيد مرزوق الرشيد، مرجع سابق، ص ص 214، 215.

<sup>3</sup> - المادة 67 فقرة 04 من دستور المغرب لسنة 2011، والمادة 16 من القانون التنظيمي رقم 13-085.

عليا في الدولة، في حرصها على احترام القوانين، والحفاظ على المصالح العامة، وحماية الحقوق والحريات، والوقوف ضد الفساد، وسعيها لتحقيق أهم مرتكزات العدالة والمساواة أمام القانون.

من خلال مراجعة أغلب تقارير لجان التحقيق في برلمانات دول المغرب العربي نسجل العدد القليل منها والتي انتهت بمتابعات قضائية، في الجزائر مثلا كان من نتائج لجنة التحقيق حول قضية اختلاس 26 مليار دولار، أنه تم إحالة عدة أشخاص على العدالة من طرف الحكومة ممثلة في وزارة العدل؛ أما في تونس فكان من نتائج لجنة التحقيق في ملف التعاضد الفلاحي إحالة الوزير "أحمد بن صالح" على القضاء وإدانته بعقوبات مشددة؛ وفي المغرب ترتب عن نتائج لجنة التحقيق في تسيير مؤسسة القرض العقاري والسياحي توجيه الاتهام لـ 18 من مدراء المؤسسة بتهمة تملص في تبيد واختلاس أموال عامة وغيرها وتم إدانة بعضهم، ونفس الأمر تكرر مع صدور نتائج لجنة التحقيق في تسيير صندوق الضمان الاجتماعي، وكلتا اللجنتين قدمتا توصيات أخرى سبقت توصيتها طلب إحالة الملف على القضاء.

لكن أول توصية للجنة تفصي الحقائق التي شكلها مجلس المستشارين المغربي سنة 2011 حول مكتب التسويق والتصدير كانت بوجوب تحريك الدعوى القضائية ضد مسؤولين إداريين وسياسيين حددت درجة مسؤولياتهم، وهي جراحة لم نجد لها مثيلا في جميع تقارير لجان التحقيق في دول المغرب العربي التي وقعت بين أيدينا.

### 3- إثارة المسؤولية السياسية للحكومة:

تثار المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني أو النظام شبه الرئاسي، وفق إجراءات محددة غالبا ما تنص عليها الدساتير، ويستعملها البرلمان في مواجهة الحكومة، وحفاظا على التوازن بينهما،<sup>1</sup> وهذه المسؤولية تبنى على وقائع سياسية ترتبط بتسيير الشأن العام، ولا يدخل فيها الأخطاء المدنية والجنائية المرتكبة من طرف أعضاء الحكومة، (فالمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية تتمثل في المسؤولية الوزارية).<sup>2</sup> وفي حال نجاح إثبات البرلمان مسؤولية الحكومة وصوت بذلك، فما على الحكومة إلا أن تقدم استقالتها جماعيا إذا نص الدستور على المسؤولية التضامنية لأعضاء الحكومة، أو يقدمها الوزير المعني إذا نص على المسؤولية الفردية.

والوزراء في أغلب الدساتير متضامنون في المسؤولية، ويمكن أن تسقط الحكومة ككل بسحب الثقة منها من قبل البرلمان، أو يمكن أن يجبر الوزير منفردا على الاستقالة عند طرح الثقة فيه من قبل

<sup>1</sup> - (المسؤولية السياسية تعبير عن التقاء إرادتين، إرادة البرلمان في ممارسة الرقابة على الحكومة وإبداء رفضه لطريقة عملها في حالة اعتباره أنها غير ملائمة، وإزاء ذلك تقبل الحكومة تقديم استقالتها، في الوقت الذي يمكن لرئيس الدولة حل البرلمان). - مورييس دوفرليه، مرجع سابق، ص 127.

<sup>2</sup> - عبدالله عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 661.

البرلمان، ويكون ذلك عادة بعد السؤال أو الاستجواب أو التحقيق،<sup>1</sup> والمؤسس الدستوري في كل من الدول المغاربية أخذ بالمسؤولية السياسية في إطار التضامن الحكومي.

والحال بالنسبة لبرلمانات دول المغرب العربي من هذه مسألة ارتباط نتائج التحقيق بإثارة مسؤولية الحكومة، هو ذلك السكوت المريب للقانون، فنتائج لجنة التحقيق لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة، من جانب عدم وجود النص القانوني المؤطر لها، ومن جانب آخر أن الوسيطتين الوحيدتين لإثارة هذه المسؤولية هما: ملتزم الرقابة والتصويت بالثقة،<sup>2</sup> والمشرع الجزائري ربطهما بوجوب تقديم الحكومة للبيان السنوي للسياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني فقط، مما يطرح سؤالاً، حول إمكانية البرلمان تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، باستعمال ملتزم الرقابة بناء على نتائج لجنة التحقيق، وخارج إطار بيان السياسة العامة السنوي للحكومة ؟

في الجزائر من يرى إمكانية ذلك، حيث (أن نتائج التحقيق البرلماني قد يترتب عليها تحريك بقية آليات الرقابة البرلمانية الأخرى، فيما يتعلق بموضوع التحقيق البرلماني إذا ما اقتنع أعضاء المجلس المعني بجسامة الأخطاء والوقائع التي كشف عنها التحقيق البرلماني).<sup>3</sup>

أما في المغرب لم يفتح المجال للجنة التحقيق لتكون سببا في إثارة مسؤولية الحكومة، فنص دستور 2011 أنه يمكن لرئيس الحكومة أمام مجلس النواب أن يربط مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت منح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه،<sup>4</sup> أو بالموافقة على ملتزم الرقابة، وعلى الحكومة تحمل مسؤولياتها وفق شروط محددة في الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب،<sup>5</sup> أما مجلس المستشارين فليس له أن يثير مسؤولية الحكومة بأية وسيلة كانت.

المشرع الدستوري التونسي بدوره استبعد أيضا إثارة المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق نتائج تحقيق برلماني، وأبقى على وسيلتين فقط هما الموافقة على لائحة اللوم التي يقدمها نواب المجلس أو التصويت بالثقة إذا طلبه رئيس الحكومة أو بطلب مقدم من رئيس الجمهورية.<sup>6</sup>

لذا فالأنظمة الدستورية لدول المغرب العربي استبعدت تماما أي تأثير قانوني لنتائج لجنة التحقيق على عمل الحكومة، وفي إثارة مسؤولياتها السياسية فردية كانت أو جماعية.

<sup>1</sup> - نعمان عطا الله الهيتي، تشريع القوانين -دراسة دستورية مقارنة، مرجع سابق، ص 12.  
<sup>2</sup> - لم يعرف البرلمان الجزائري ولا البرلمان التونسي منذ نشأتها تفعيل أو استعمال ملتزم الرقابة، وفي الحياة البرلمانية المغربية تم تقديم ملتزم الرقابة في مرتين الأولى سنة 1965 ضد حكومة "بحيني"، والثانية سنة 1990 ضد حكومة "العراكي". انظر في ذلك:

-Fathallah Elrhazi, Les Attributions du Parlement, Publication de laRevue marocaine d'Administration Locale et de Développement, Série (Thème actuels), N° 23, année 2000, P 56.

<sup>3</sup> - هيئة التحرير لمجلة الفكر البرلماني، النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، جويلية 2008، مجلس الأمة، الجزائر، ص 240.

<sup>4</sup> - المادة 103 من الدستور المغربي 2011.

<sup>5</sup> - المادة 105 من الدستور المغربي 2011.

<sup>6</sup> - المواد 97، 98، 99 من الدستور التونسي لسنة 2014.

إن نتائج لجان التحقيق البرلماني ومضمون تقاريرها يتوقف على المتابعة التي تنوي الحكومة إعطاؤها لها، فبعد إعلامها بنتائج لجان التحقيق وتوصياتها تبقى الحكومة حرة في العمل بتنفيذها أو رفضها؛ وقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر أن الحكومة لم تأخذ بتوصيات لجان التحقيق في كثير من الأحيان، فقد أوصت لجنة التحقيق في قضية العقد بين شركتي "سوناطراك" و"ألبازو" بإنشاء جهاز مختص في اقتراح التصحيحات الواجب الأخذ بها، بناء على تطور سوق الطاقة، للحفاظ على مصالح الدولة الجزائرية، وعلى الرغم من أهمية هذه التوصية إلا أنها لم تؤخذ بعين الاعتبار في حينها،<sup>1</sup> وهذا في رأينا يرجع لوجود سمة عامة وهي عدم اكتساب تقارير اللجان صفة الإلزام ووجوب الأخذ بها.<sup>2</sup>

ما يستخلص مما سبق أنه بالإضافة إلى القيود الواردة على إنشاء لجان التحقيق، فإن عمل هذه الأخيرة يبقى مجردا من القوة القانونية، مما يجعل الرقابة الممارسة بواسطتها نظرية بشكل عميق،<sup>3</sup> وعليه من أجل تفعيل دور البرلمان من خلال استعمال آلية لجان التحقيق وجب استبدال النتائج الهزيلة التي لا تخرج عن وضع تقرير لا يتضمن إلا الملاحظات والتوصيات، ولا ينشر جزئيا أو كليا إلا بموافقة البرلمان، وتعويض هذه النتائج بآثار دستورية وقانونية واضحة، على غرار ما أدرجته بعض الدول في دساتيرها وقوانينها، من قبيل تحميل الوزراء والحكومات لمسؤولياتهم، وإدراج المسؤولية الفردية في النظام الدستوري، وعدم السماح لبعض أعضاء الحكومة من أثبتت لجان التحقيق فشلهم في تسيير قطاعاتهم بالتنسّر بالتضامن الحكومي والبقاء في مناصبهم.

بنهاية الحديث عن نتائج وآثار لجان التحقيق في المجالس النيابية لدول المغرب العربي ينتهي الحديث في هذا الفصل عن الأساس القانوني للجان التحقيق في برلمانات دول المغرب العربي، والذي يمكن حوصلته في الخلاصة التالية.

<sup>1</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 148.  
<sup>2</sup> - من الناحية القانونية نتائج لجان التحقيق لا تشكل قرارات، فهي لا تتعدى أن تكون مصدرا للمعلومات تستعملها المؤسسة التشريعية. انظر : Mohamed Madani, op,cit, P 167.  
<sup>3</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 136.



## خلاصة الفصل الأول:

ما تم استخلاصه من نتائج في هذا الفصل كثيرة غير أننا نكتفي بذكر بعضها، ومنها أن دول المغرب العربي تبنت أنظمة تجمع بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي في ظل إعطاء أولوية للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، فعمدت دساتيرها المتعاقبة على تقييد صلاحيات المجالس النيابية في مجال الرقابة بصفة عامة، والتحقيق البرلماني بصفة خاصة، فتراوحت بين منع البرلمان من فتح تحقيق بواسطة اللجان في فترة معينة، والسماح لها في فترات أخرى مع التضييق عليها من ناحية التشكيل وطريقة الاشتغال ونتائج أعمالها، وذلك في ظل عقلنة برلمانية مفرطة، مستمدة من النظام الدستوري للجمهورية الفرنسية الخامسة.

وكانت نشأة لجان التحقيق ودسترتها في الجزائر بإرادة سياسية من السلطات، مرتبطة بإرادة شعبية عند إعداد الميثاق الوطني ودستور الجزائر سنة 1976، ونشأتها في المغرب كانت برلمانية بامتياز، نتيجة نضال طويل من البرلمانيين وإصرارهم وتمسكهم في محطات عديدة بحق البرلمان المغربي في رقابة الحكومة وقيامه بالتحقيق، فكانت دسترتها منذ 1992، أما في تونس فلولا التغيير الثوري للنظام سنة 2011 ل بقي البرلمان التونسي محروما من أغلب وسائل الرقابة على الحكومة، فنشأة لجان التحقيق ودسترتها كانت شعبية وثرية في تونس.

عمل لجان التحقيق بكفاءة أن يحدد إطاره قانون خاص منظم لها، وهو ما يفتقده القانون البرلماني التونسي، وفي الجزائر مازالت إشكالية القانون رقم 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن ممارسة الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني تلوح بظلالها على تشكيل وعمل لجان التحقيق، فهو قانونيا مازال ساري المفعول ولم يصدر قانون يلغيه أو يعدله، رغم ما عرفته الجزائر من تغييرات دستورية وقانونية هيكلية وتنظيمية مست البرلمان أيضا، أما المشرع المغربي كان دائما حاضرا في وضع قانون خاص بلجان التحقيق يعدله في كل مرة، رغم تشديده عليها بقيود العقلنة البرلمانية.

ما تميز به المؤسس الدستوري التونسي عن نظرائه، بالسماح للمعارضة بحق تشكيل لجنة تحقيق واحدة في السنة، لكن دون توضيح الآليات، لعدم وجود قانون ينظم تشكيل لجان التحقيق النيابية في تونس، وأسند المشرع المغربي منصب رئيس لجنة التحقيق أو مقررها لفرق المعارضة، وترك المشرع الجزائري تنصيب لجنة التحقيق واختيار أعضائها لتفاهات مكتب المجلس والمجموعات البرلمانية.

المشرعون في دول المغرب العربي وتأثروا بالعقلنة البرلمانية، اشترطوا نسبة مرتفعة للمبادرين بلائحة إنشاء لجنة التحقيق، مع اشتراط تصويت الأغلبية على اللائحة هما شرطان يصعب تحقيقهما في كثير من الحالات، وكذلك تنصيب النظام القانوني للجان التحقيق في الجزائر، على شرط حرمان الموقعين على لائحة إنشاء اللجنة من العضوية فيها، بحجة تحقيق حياد اللجنة، وهو شرط ليس له مماثل

في كل من تونس أو المغرب أو حتى في فرنسا، وليس له مبرر قانوني أو واقعي، ولم يشترط المشرعان التونسي والجزائري ما يحقق حياد لجنة التحقيق، وإعفاء من هو في حالة تنافي من العضوية فيها، بسبب تضارب بين المصلحة الخاصة والفئوية لعضو لجنة التحقيق والمصلحة العامة، وعلى مستوى الشروط الموضوعية أقرت تشريعات الدول المغربية بخصوص تشكيل لجان تحقيق أن لا يكون موضوعها قيد تحقيق قضائي، أو فُتح فيه تحقيق قضائي، وهو ما يسمح للحكومة استعمال هذا الشرط لوقف أي تحقيق برلماني يمكن أن يجرها أو يثير تحفظها.

المشرعون المغربية منحوا للجنة التحقيق البرلمانية سلطة على الأشخاص والوثائق والمستندات، ولها حق المعاينة الميدانية، إلا ما تعلق بالمسائل السرية والحساسة والتي حصرها كل مشرع حسب أهميتها بالنسبة له، لكنها عموما تدخل في إطار الأمن الوطني والدفاع الوطني والاقتصاد والعلاقات الخارجية، وهذا القيد القانوني بخصوص الوثائق والمستندات التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا، يعتبر مخالفا للدستور، لأن الدساتير المغربية لم ينص أي منها بوجوب إحالة هذه المسألة للقانون أو للأنظمة الداخلية للمجالس النيابية.

لجنة التحقيق في دول المغرب العربي تتوج عملها بتقرير لها سلطة كاملة في إعدادها، تقدمه للمجلس الذي أنشأها باعتباره صاحب الولاية عليها وتنحل وجوبا، ومناقشة نتائج وتوصيات المتضمنة في تقارير لجنة التحقيق في جلسات المجلس تم التنصيص عليه بوضوح في تونس والمغرب وفي آجال محددة من تاريخ استلام المجلس للتقرير، بينما سكت المشرع الجزائري عن هذه المسألة رغم أهميتها البالغة؛ وأثار مسألة مناقشة نشر التقرير جزئيا أو كليا فقط في جلسة عامة، وجعلها محط تجاذب بين عدة أطراف هي الحكومة، ومكتب المجلس والمجموعات البرلمانية المكونة له.

بنهاية الحديث عن أهم خلاصات الفصل الأول سيتم تناول شق آخر مرتبط بلجان التحقيق باعتبارها وسيلة لتفعيل الأداء الرقابي البرلماني، ويؤثر بشكل مباشر على الأداء الرقابي لهذه المجالس والعمل البرلماني بصفة عامة يعالجه الفصل الموالي وهو أثر لجان التحقيق على واقع الرقابة السياسية لبرلمانات دول المغرب العربي.

## الفصل الثاني

### دور لجان التحقيق في التأثير على واقع الرقابة السياسية للبرلمانات المغربية

نظرا للطبيعة السياسية للرقابة البرلمانية، فإنها تتصل بمبدأ الفصل بين السلطات، أي أنها تدخل في نطاق تنظيم العلاقات الدستورية في مؤسسات دستورية قائمة على مبدأ التخصص والاستقلال العضوي، والتعاون الوظيفي المنظم دستوريا،<sup>1</sup> إلا أن الحديث عن لجان التحقيق في برلمانات دول المغرب العربي في هذا الإطار القانوني، من خلال تحليل القواعد المنشئة لها والآليات التي وضعت لتنظيم عملها، لا يقودنا إلى نتيجة إذا لم نربط ذلك بالممارسة الواقعية للمجالس النيابية في قيامها بالفعل الرقابي وتشكيلها للجان تحقيق في مسائل وقضايا معينة، ثم يلي ذلك تقدير ما قامت به من مجهودات وأشغال طيلة المدة الزمنية الممنوحة لها، و تحليل النتائج التي حققتها هذه اللجان وضمنتها في تقاريرها، وانعكاس كل ذلك على العمل البرلماني من أداء وفعالية.

ولا يتسنى ذلك إلا بدراسة وتحليل الظروف الملائمة لإنشاء لجان التحقيق في مسائل معينة، وأيضا الإطار القانوني الذي يحدد المجال الذي تعمل فيه اللجنة، والإنجازات التي حققتها اللجنة وكل ذلك في تكامل وتناسق، حتى نتجنب أن تكون دراسة نشاط لجنة معينة بعيدا عن الظروف التي ولدت فيها، فتقييم فعالية البرلمان من خلال لجان التحقيق يكون فيه نوع من القصور إذا لم نضع ذلك في السياق العام والظروف التي صاحبت إنشاء تلك اللجان.

البرلمانات المغربية عرفت إنشاء لجان تحقيق في مواضيع متفرقة ولأسباب متعددة، وفي أزمنة تختلف ظروفها وملابساتها وحتى أطرها القانونية، وبتعدد هذه اللجان وتنوع مواضيعها يمكن أن نقول أن هذه البرلمانات نوعا من الخبرة التي اكتسبتها في توظيفها للتحقيق وبتكوينها للجان، مما انعكس وفي فترات محددة على الأداء الرقابي البرلماني من ناحية جديته وتأثيره على العلاقة بين البرلمان والحكومة، أو على دور البرلمان التمثيلي، باعتباره ممثلا للشعب يتحسس قضاياهم ويستجيب لمطالبهم، ويدافع عن حقوقه ومكتسباته.

وتختلف هذه الخبرة بين برلمانات هذه الدول، بل وحتى بين مجالس البرلمان الواحد، وهذا بالنظر إلى مجموع اللجان التي أنشأتها والإجراءات التي اتبعتها والنتائج التي توصلت إليها، وتأثير ذلك على الأداء البرلماني، وهو ما سيتم الكلام عنه بإسهاب في فعالية لجان التحقيق في الواقع السياسي لدول المغرب العربي، وهذا في (المبحث الأول).

<sup>1</sup> - عبد العزيز محمد المطيري، الوسائل الدستورية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - في النظام الدستوري الكويتي والمقارن-، مرجع سابق، ص 05.

ثم يأتي الحديث عن تقييم لجان التحقيق في هذه البرلمانات، والموسومة بمحدوديتها في النهوض بتطوير الدور الرقابي لمجالسها وتفعيله بما يخدم الغاية السياسية من وجودها، ولذلك أسباب ترتبط بمحدودية لجان التحقيق على مستوى النصوص القانونية، وبمحدوديتها على مستوى عملها، وذلك كله بالرغم مما اكتسبته هذه البرلمانات من خبرة في تكوين لجان التحقيق وتأثيره المباشر على فعاليتها، وهذا ما يعالجه (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### فعالية لجان التحقيق في الواقع السياسي لدول المغرب العربي

إن كان الدور التشريعي للبرلمان لا يظهر للرأي العام إلا من خلال صدور القوانين ونشرها بعد إقرارها، فالبرلمان في أعماله التحضيرية الطويلة الممهدة لصدور تلك القوانين لا يكون محط اهتمام سياسي أو إعلامي، إلا بما تعلق بالقوانين ذات الخصوصية المعينة من قبيل قوانين المالية أو القوانين التي تمس شريحة واسعة من المجتمع.

لذا فمسألة التشريع لا تكون محط اهتمام من طرف الرأي العام والإعلام الوطني والمجتمع المدني وحتى الفاعلين السياسيين، إلا بقدر الأثر الذي سيحدثه التشريع. في المقابل نجد أن الجانب الرقابي للبرلمان يحظى بالمزيد من الاهتمام بل في بعض الأحيان يعتبر لدى المهتمين مؤشرا أساسيا لمدى فاعلية البرلمان وتقييم أدائه.

إن الدور الرقابي الذي تلعبه البرلمانات في الواقع السياسي من خلال الوسائل التي تمتلكها في مواجهة الحكومات تتيح لها الحضور على المشهد السياسي بشكل دائم، ويمكنها إن قامت به بكفاءة وفعالية أن تحقق الأهداف والغايات من استعمال هذه الآليات، فاختصاصها بإجراء تحقيقات برلمانية بتقصي الحقائق، إنما هو اختصاص مطلق، لا تحده قيود معينة طالما أنه ينضوي في إطار الوظيفة الرقابية والوظيفة التشريعية له.<sup>1</sup>

وتعتبر لجان التحقيق البرلمانية ذات أثر سياسي كبير في واقع علاقة البرلمان بالطبقة السياسية أو بالرأي العام، وذلك على خلاف وسائل الرقابة الأخرى التي لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة، وتلعب الصحافة دورا مهما في هذه العلاقة وإعطائها الصدى الإعلامي، ذلك إن هذه اللجان لا تنشأ إلا مرتبطة بفضائح سياسية أو مالية، أو في وقائع وقضايا وطنية مرتبطة بسوء التسيير والتدبير.

<sup>1</sup> - سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 148.

إن هذا الأثر يبدأ منذ إيداع اقتراح إنشائها، ويبقى مستمرا إلى إقرارها وقيامها بأشغالها ثم لا ينتهي بتبني المجلس لنتائجها وتوصياتها، بل يبقى بالتزام الحكومة بتنفيذ تلك التوصيات أو عدم تنفيذها، وتظل تلك النتائج والتوصيات تثار سياسيا وإعلاميا كلما تجددت الوقائع أو الأخطاء في التسيير، أو الظروف المشابهة التي استوجبت إنشاء لجنة التحقيق.

لذا ونظرا لأهمية ما تلعبه لجان التحقيق في الواقع السياسي لدول المغرب العربي في فترات مختلفة وما تتركه من أثر له انعكاس مباشر على فعالية البرلمانات، ارتأينا ضرورة حصر جميع لجان التحقيق التي أنشأتها، انطلاقا من معرفة الوقائع والظروف التي دفعت لتكوينها، ثم توضيح ما قامت به من أعمال والنتائج التي توصلت إليها وأثر تلك النتائج في الواقع. لذا قسم هذا المبحث إلى مطلبين، تناول القسم الأول لجان التحقيق في الواقع السياسي الجزائري وهذا في (المطلب الأول)، والقسم الثاني تناول لجان التحقيق في الواقع السياسي لكل من تونس والمغرب وهذا في (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### لجان التحقيق في الواقع السياسي الجزائري

إنه من السهل القول أن قيام البرلمان بالتحقيق يعتبر من صميم أعماله التي مردها لدوره التشريعي والرقابي، لكن في الواقع فإن اضطلاع البرلمان بهذا الدور تتجاذبه العديد من المؤثرات منها الإطار القانوني الذي تعمل فيه المجالس النيابية، والظروف السياسية المحيطة، والأطراف الفاعلة في المشهد السياسي داخل البرلمان وخارجه، والعلاقة بينها، وكذلك العلاقة بين البرلمان والحكومة.

والبرلمان الجزائري عرف صعوبة كباقي برلمانات الدول المستقلة حديثا لأخذ مكانته الطبيعية كمؤسسة تشريعية ثم رقابية لها من الوسائل ما يتيح لها القيام بالرقابة والتحقيق، وهو ما استغرق وقتا ليستقر في النظام الدستوري والسياسي الجزائري، وهذا يرجع لأنه مر بمرحلتين مهمتين في عهده.

فالبرلمان الجزائري انتقل من مرحلة برلمان أحادي يمثل حزبا واحدا إلى برلمان تعددي، فبالنظر إلى المرحلة الأولى، فالظاهر أنه لم يكن من السهل عليه أن ينعقد من سيطرة الحزب الواحد المهيمن على مؤسسات الدولة، ليتمكن من القيام بالتحقيق البرلماني في قضايا مختلفة، وحتى في مرحلته كبرلمان تعددي فإن الانتقال إليها أتى بعد مرحلة انتقالية وظروف صعبة مرت بها الدولة الجزائرية لها انعكاسها الكبير والمباشر على الجانب السياسي، مما جعل إنشاء لجان تحقيق من طرفه يواجه صعوبات كبيرة.

إن الكلام عن لجان التحقيق في الجزائر من الجانب النظري القانوني الصرف يبعدنا عن حقيقة هذه اللجان، فعملها مرتبط بوقائع وقضايا خارج البرلمان، ومهمتها تتطلب الاحتكاك بالواقع في جميع

تناقضاته، لذا فدراسة كل لجنة تحقيق تم تشكيلها والظروف التي نشأت فيها وما قامت به من أعمال وأخيرا النتائج التي توصلت إليها، وتفاعل الجهات المعنية مع تلك النتائج وأثرها عليها، بدءا من المجلس المنشئ لها، ثم الحكومة وحتى الصحافة والرأي العام، هو ما يعطينا صورة كاملة عن دور هذه اللجان في قيامها بمهمة التحقيق البرلماني، وفعالية هذه الوسيلة وانعكاس ذلك على العمل والأداء البرلماني.

لذا تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يتم التطرق فيه للجان التحقيق التي شكلها البرلمان الجزائري قبل التعددية وهذا في (الفرع الأول)، ثم الحديث عن مجموع لجان التحقيق التي شكلها البرلمان الجزائري بعد إقراره التعددية، وهذا في (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: لجان التحقيق قبل إقرار التعددية الحزبية

لم يعرف البرلمان الجزائري إنشاء لجان تحقيق برلمانية في ظل دستور 1963 وحتى الفترة التي تلت توقيف العمل به بعد 19 جوان 1965، في ظل غياب كلي للبرلمان عن المشهد السياسي الجزائري لفترة طويلة، إلى غاية إقرار الميثاق الوطني ومن بعده دستور سنة 1976، الذي أتاح للبرلمان بمجلسه الوحيد المجلس الشعبي الوطني حق إنشاء لجان تحقيق وفق ما قرره المادة 188 من الدستور.

المجلس الشعبي الوطني في دستور 1976، على رأي بعض الباحثين كان مقيدا سياسيا، نظرا لقيام النظام على الحزب الواحد وانتماء كل النواب له، وهذا ما يجعله يفتقد للسلطة اللازمة التي تمكنه من ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية المخولة له دستوريا، خاصة في مواجهة الوظيفة التنفيذية.<sup>1</sup> لكن إن كان هذا المجلس النيابي يعكس لونا حزبيا واحدا متمثلا في حزب جبهة التحرير الوطني، باعتباره الحزب الوحيد والمسيطر على السلطة في الدولة وعلى إدارتها وأجهزتها في تلك الفترة، وفي غياب التعددية الحزبية، فهذا لم يمنع النواب من ممارسة اختصاصاتهم الدستورية، ورقابتهم لعمل الحكومة بمختلف الآليات البرلمانية الممنوحة لهم وفي مناسبات متعددة.

أول مظاهر استعمال المجلس الشعبي الوطني لبعض الوسائل الرقابية ومنها التحقيق البرلماني، عندما أدى استجواب الحكومة سنة 1979 إلى إنشاء أول لجنة تحقيق برلمانية في تاريخ البرلمان الجزائري، ارتبطت بقضية العقد المبرم بين الشركة الوطنية "سوناطراك" والشركة الأمريكية "ألبازو" حول توريدها الغاز الجزائري (الفقرة الأولى)، كما أنشأ المجلس لجنة تحقيق ثانية سنة 1981 كان موضوعها حول تسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية "سوناطرام" (الفقرة الثانية).

<sup>1</sup> - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 164.

وسنحاول تسليط الضوء حول ظروف إنشاء هاتين اللجنتين في تلك الفترة المتميزة من التاريخ البرلماني الجزائري، وتأثيرهما على العمل البرلماني، وعلاقة البرلمان بالحكومة، ومدى قدرة المجلس الشعبي الوطني في ممارسة دوره النيابي في المسائل التي تشغل الرأي العام الوطني.

### **الفقرة الأولى: لجنة التحقيق حول قضية العقد المبرم بين الشركة الوطنية "سوناطراك" والشركة الأمريكية "ألبازو" حول توريد الغاز سنة 1979**

باعتبار هذه القضية تمس الاقتصاد الوطني فقد أثارت جدلا واسعا، ونالت حيزا كبيرا في الصحافة وشغلت الرأي العام في تلك الفترة، وكان للمجلس الشعبي الوطني الجراءة في تفعيل رقابته على أعمال الحكومة حول هذه القضية باستعمال وسيلتين مهمتين لأول مرة هما: الاستجواب وإنشاء أول لجنة تحقيق، لذا سنتتبع مسار القضية على مستوى البرلمان في النقاط الموالية.

#### **أولا: وقائع قضية العقد المبرم بين الشركة الوطنية "سوناطراك" والشركة الأمريكية "ألبازو"**

أبرمت الشركة الوطنية "سوناطراك" والشركة الأمريكية "ألبازو" عقدا في 09 أكتوبر 1969 بموجبه تقوم "سوناطراك" بتوريد الغاز المميع لـ "ألبازو" بمقدار 10 مليار متر مكعب، لمدة 25 سنة، ويدخل الاتفاق حيز التنفيذ ابتداء من سنة 1973، بسعر متفق عليه وقت إبرام العقد مقدر بـ 0.305 دولار للمتر المكعب الواحد. لكن تأجل دخول الاتفاقية حيز التنفيذ إلى غاية سنة 1978، وبتطبيق السعر المرجعي المتضمن في الاتفاقية تكبدت الجزائر بسببه في سنة واحدة خسارة مالية كبيرة، ويرجع ذلك للقلبات التي عرفها الاقتصاد العالمي وارتفاع أسعار المحروقات في السوق العالمية،<sup>1</sup> وهذا ما دفع وزير الطاقة والصناعات البتروكيمياوية لتقديم تصريحات وتوضيحات في الصحافة الوطنية بتاريخ 20 ماي 1979، وقد أثارت ردود فعل متباينة.

#### **ثانيا: استجواب النواب للحكومة حول القضية**

بمتابعة النواب للقضية باعتبارها من قضايا الساعة، فقد تقدم مجموعة منهم باستجواب الحكومة في الجلسة المنعقدة بتاريخ 22 ديسمبر 1979، طبقا للمادة 161 من الدستور، وكان هدف الاستجواب تزويد المجلس بالمعلومات والبيانات الكافية حول القضية وتأثير الاتفاقية على الاقتصاد الوطني، والتدابير التي قامت بها الحكومة في معالجة المسألة.

حاولت الحكومة ممثلة في وزير الطاقة والأمين العام للحكومة في ردها على الاستجواب الطعن في مدى دستوريته وشرعيته، كما تضمنت الإجابة معلومات تقنية دقيقة حول مضمون العقد والملابسات التي أحاطت به (دون تسليم النواب لنسخة أصلية عن العقد كما تم تضمين طلبهم في الاستجواب)، ومن

<sup>1</sup> - لمزيد من التفاصيل انظر :- الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني، رقم 60، السنة الرابعة، المؤرخة في 24 ديسمبر 1979، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.

بين هذه المعلومات أن السعر المرجعي المحدد في العقد غير قابل للمراجعة إلا فيما يخص خمسة 1/5 وهو يتغير وفق متغيرات مرتبطة بالاقتصاد الأمريكي، وتمسك الشركة الأمريكية بذلك دون قبول اقتراحات الطرف الجزائري الذي سجل تضاعف الأسعار 20 مرة في سوق الطاقة العالمي، وأن الطرف الجزائري لم يقبل الشروط الأمريكية، ما دفع الطرفين لتوقيع ملحق للعقد الأصلي في 19 ماي 1979 يجعل مراجعة السعر على مراحل زمنية للوصول إلى سعر السوق مما يحقق مصلحة الطرفين.<sup>1</sup> لكن الإجابات التي تقدمت بها الحكومة دفعت النواب إلى التفكير بجدية في فتح تحقيق برلماني حول المسألة لاستيضاح الحقائق.

### ثالثا: تشكيل لجنة التحقيق والنتائج المتوصل إليها حول وقائع القضية

تم إيداع لائحة طلب إنشاء لجنة تحقيق حول العقد المبرم بين الشركة الوطنية "سوناطراك" والشركة الأمريكية "ألبازو" مباشرة بعد رد الحكومة على الاستجواب الموجه لها، وفي نفس الجلسة العامة للمجلس المنعقدة في 24 ديسمبر 1979 صوت أعضاء المجلس على قبول تشكيل لجنة تحقيق وتم التصويت بعد ذلك على القائمة الاسمية لأعضاء اللجنة والمقترحين من طرف مكتب المجلس. ضمت اللجنة عشرة 10 أعضاء واشتغلت لمدة 06 أشهر وطلبت التمديد بشهرين ووافق المجلس على ذلك.<sup>2</sup> هذه الإجراءات كلها تمت طبقا لأحكام المواد المتعلقة بإنشاء لجان التحقيق التي تضمنها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، حيث لم يكن في تلك الفترة قانون خاص يضبط أحكام إنشاء لجان التحقيق والمراقبة وعملها.

قامت لجنة التحقيق بأعمالها وأشغالها طيلة الفترة القانونية المحددة لها، وجمعت الوثائق والمستندات، واستمعت إلى الكثير ممن لهم علاقة بالموضوع سواء في الحكومة أو في إدارة الشركة الوطنية سوناطراك، وأعدت تقريرها النهائي وقدمته للمجلس الشعبي الوطني، والذي قام بمناقشته في جلسة خاصة وسرية بتاريخ 24 ديسمبر 1980 أي بعد مرور عام كامل من تاريخ تشكيل اللجنة، وإن كان التقرير الأصلي بقي سريا ولم يتم نشره فإن ما تضمنته جريدة مداولات المجلس حول تلك الجلسة كشف جزء معتبرا من المعطيات والتوصيات التي تضمنها.<sup>3</sup>

وقد بارك المجلس الشعبي الوطني في جلسته التي خصصها لمناقشة تقرير اللجنة ممارسته لحق الرقابة على أعمال الحكومة، كما تبني التوصيات التي تضمنها تقريرها النهائي،<sup>4</sup> كما ثمن النواب في

<sup>1</sup> - المرجع نفسه.

<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 60، المؤرخة في 24 ديسمبر 1979، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 14 فيفري 1980، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.

<sup>4</sup> - في الجلسة العامة المخصصة لمناقشة التقرير النهائي للجنة التحقيق بتاريخ 24 ديسمبر 1980، تبني المجلس توصيات اللجنة وهي: (تحديد وتوضيح الصلاحيات والاختصاصات قصد الفصل بين كل من سلطة القرار والسلطة الوصية والهيكل المكلفة بتسويق المحروقات - اعتماد تقنين خاص في مجال تصدير المحروقات - إنشاء جهاز متخصص يتولى: اقتراح التسويات اللازمة للمحافظة على مصالحنا وذلك على أساس تطور السوق العالمية للطاقة، إعداد كل الدراسات الاستقصائية في مجال الأسعار والصفقات والطاقة البديلة، إبداء الرأي حول الاتفاقيات التجارية =



نفس الجلسة ما تقوم به القيادة السياسية لإعادة تقييم لأسعار المحروقات، ولاسيما منها سعر الغاز وفق القيمة الحقيقية، والعناية التي توليها لقطاع المحروقات باعتباره قطاعا استراتيجيا للاقتصاد الوطني.

وإن كان الأصل في لجان التحقيق تحديد مسؤوليات الأطراف حول الوقائع موضوع التحقيق، إلا أن التقرير تجنب ذلك بل أشار إلى النقائص التي سجلتها اللجنة، وإن كانت في ظاهرها تتحملها الحكومة والشركة المسيرة، وهذا في رأينا أمر طبيعي باعتبارها أول لجنة تحقيق ينشئها البرلمان الجزائري، استطاع النواب بواسطتها العمل خارج قبة البرلمان والتعامل المباشر مع ملف ثقيل وحساس وتنوير الرأي العام، وذلك في ظل وضع سياسي خاص، فأعضاء اللجنة هم أعضاء في الحزب المسيطر على مفاصل الدولة، فيكفي في نظرنا أن نتوصل إلى نتائج وتوصيات كالتى ذكرتها في تقريرها.

أما ما تركه هذا التقرير من أثر، فالحقيقة أنه لم يعمل بأغلب هذه التوصيات رغم أهميتها، وهو ما أكدته الأزمات الاقتصادية التي تعرضت لها البلاد نتيجة اعتمادها الكلي على مدخولها الطاقوي، فمثلا التوصية التي أكدت على وجوب إنشاء جهاز متخصص يتولى اقتراح التسويات اللازمة للمحافظة على مصالح الجزائر وذلك على أساس تطور السوق العالمية للطاقة... فهذا الجهاز أو المؤسسة لم يعرف النور ليومنا هذا، رغم أن قطاع الطاقة هو القطاع المحوري بل الأساسي للاقتصاد الوطني.

#### **الفقرة الثانية: لجنة التحقيق بخصوص الشركة الوطنية للأشغال البحرية "سوناطرام" سنة 1981**

لقد كان لإنشاء أول لجنة تحقيق في المجلس الشعبي الوطني دافعا حقيقيا لإصدار قانون ينظم هذا النوع من اللجان، ولتتم الرقابة في إطار قانوني منظم وحتى لا تنحرف عن مسارها، لذا صدر القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني،<sup>1</sup> والذي سمح للمجلس بإنشاء لجان تحقيق أو مراقبة، دون أن يحدد الفرق الجوهرية بدقة بينهما، وعلى ضوءه شكل المجلس الشعبي الوطني لجنة مراقبة بخصوص الشركة الوطنية للأشغال البحرية.<sup>2</sup>

---

=المبرمة لبيع المحروقات السائلة والغازية - مباشرة كل عمل من شأنه صيانة المصالح المشروعة لشعبنا على أساس المبدأ القاضي بأنه ينبغي لكل تعاون أن يأخذ المصالح المتبادلة بعين الاعتبار لكي يكون تعاونا مستمرا و مفيدا للطرفين - انتهاج سياسة طاقوية كفيلة بالتوفيق بين الاحتياجات العاجلة و الأجلة للاقتصاد الوطني و احتياجات القادمة - ضرورة أن تتخذ في إطار هيكلية مؤسسات قطاع الطاقة وبصورة مستعجلة التدابير الملأنة التي من شأنها أن تضاعف فعالية هذا القطاع وأن تحقق مردودية تسييره - ضرورة أن يقيم العمل في هذا الميدان تقييما دوريا - التأكيد على ضرورة الإعداد الجدي والدراسة المعمقة والاستغلال الواعي لكل المعطيات بغية توفير الشروط الموضوعية قبل الشروع في أية مفاوضات ضمانا لمصلحة البلاد العليا - ضرورة الحفاظ على الثروة الوطنية وتحقيقا للتطور الاقتصادي والاجتماعي لبلادنا. وباعتبار أن موارد الجزائر في مجال المحروقات محدودة وغير متجددة يتعين انتهاج سياسة لاستعمال الطاقات البديلة وسياسة توفير الطاقة على حد سواء. انظر: - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 14 فيفري 1980.

<sup>1</sup> - القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 01 مارس 1980، هو القانون الوحيد الذي صدر في الجزائر لتنظيم مسألة ممارسة البرلمان الجزائري للمراقبة بواسطة لجان التحقيق أو لجان المراقبة كما صنفها. فهو يعتبر من ناحية تبويبه وتنظيمه وتناوله لجميع التفاصيل المتعلقة بتشكيل وعمل لجان التحقيق والمراقبة أفضل من القوانين العضوية والأنظمة الداخلية للبرلمان التي جاءت بعده في هذا الشأن. وقد تضمن 41 مادة مقسمة إلى ثلاثة فصول الفصل الأول نظم موضوع مراقبة المجلس الشعبي الوطني ونطاق تطبيقها، والفصل الثاني نظم كليات ممارسة مراقبة المجلس الشعبي الوطني بواسطة لجان التحقيق والمراقبة أما الفصل الثالث فتناول نتائج لجان التحقيق والمراقبة

<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 95، السنة الرابعة، المؤرخة في 19 مارس 1981، الجلسة المنعقدة بتاريخ 19 جانفي 1981، ص ص 11-13.

## أولاً: وقائع قضية التي تخص الشركة الوطنية للأشغال البحرية "سوناطرام"

لقد كان للصحافة الجزائرية الدور البارز في إثارة القضية، عندما نشرت المشاكل التي تعرفها الشركة بناء على تصريحات العمال، وتوجيه الاتهام للمسؤولين عن الشركة والوزارة الوصية حول سوء تسيير هذه الشركة الوطنية الكبيرة والإقدام على بيعها. في ظرف قصير جداً من نشر الموضوع في الصحافة،<sup>1</sup> وبتاريخ 09 جوان 1980 تم إيداع لائحة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني تتضمن إنشاء لجنة مراقبة حول شؤون تسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية، وأطلع مكتب المجلس رئيس الجمهورية بتاريخ 14 جوان 1980 والذي لم يبد أي اعتراض على إنشائها،<sup>2</sup> كما تأكد المكتب من عدم صدور أي حكم قضائي له علاقة بالوقائع التي استوجبت التحقيق أو المراقبة عند تاريخ إيداع اقتراح اللائحة بمراسلة وزير العدل وذلك وفق أحكام المادة 14 من القانون رقم 80-04.

أحال مكتب المجلس بتاريخ 16 أوت 1980 ووفق نفس المادة اللائحة على اللجنة الاقتصادية، وهي لجنة دائمة متخصصة لتقديم رأيها في الموضوع للمجلس خلال مدة شهر، فقامت بعقد عدة اجتماعات، وقامت بدراسة لائحة اقتراح إنشاء لجنة المراقبة وتقدير مدى قبولها من ناحية الشكل والموضوع، والاطلاع على الوثائق التي تحصلت عليها والاستماع لبعض الأطراف التي لها علاقة بالملف، واستمعت اللجنة الاقتصادية بالخصوص يوم 13 سبتمبر 1980 إلى رئيس مجلس العمال في المؤسسة والأمين العام للاتحادية الوطنية لعمال البناء والخشب كما استمعت يوم 14 سبتمبر 1980 وزير الأشغال العمومية ومساعدته.<sup>3</sup> أعدت اللجنة تقريرها الاستشاري، وكباقي التقارير لم يتم نشره لكن تم عرضه في الجلسة العامة المنعقدة بتاريخ 19 جانفي 1981، وقد خلاص التقرير إلى أهم النتائج التالية حسب ما جاء في جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني التي تضمنت وقائع الجلسة:

صحة الإجراءات من ناحية الشكل في طلب إنشاء لجنة تحقيق ومراقبة بإيداع اللائحة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وذلك وفق مبادئ الميثاق الوطني، وأحكام دستور 1976، والنظام الداخلي، والقانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، أما من ناحية الموضوع تبين للجنة الدائمة أن موضوع اقتراح الرقابة متعلق بشركة وطنية التي أسست في 12 جوان 1970 تختص بالأشغال البحرية تدخل في نطاق الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني على المؤسسات العمومية وفق أحكام القانون 80-04، وأن اللجنة الاقتصادية بعد دراستها للملف والمقابلات التي أجرتها والاستماع إلى مودعي اللائحة، ممثلي العمال، الوزارة الوصية خلصت إلى أن:

1 - هيئة تحرير جريدة "الثورة والعمل"، بيع شركة وطنية بثمان بخص، جريدة الثورة والعمل، عدد 703، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1980، الاتحاد العام للعمال الجزائريين، الجزائر.

2 - اشترطت المادة 15 من القانون 80-01 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، أن يعرض اقتراح اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة تحقيق أو مراقبة على المجلس الشعبي الوطني بموافقة رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب.

3 - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 95، المؤرخة في 19 مارس 1981، مرجع سابق.

المشاكل المطروحة من قبل عمال الشركة الوطنية للأشغال البحرية "سوناطرام" تنقسم إلى جزأين: جزء يتعلق بتسيير مؤسسة "سوناطرام" ذاتها و الذي لم يعرف أية نتيجة على إثر عمليات الرقابة التي قامت بها المصالح المختصة كالوصاية مثلا. هذا من جهة و من جهة أخرى لم تتأكد اللجنة من وجود محافظ الحسابات بهذه المؤسسة كما تنص القوانين الساري بها العمل. وجزء آخر يتعلق بتسيير العقد المبرم بين الإدارة من جهة والمجموعة الجزائرية الألمانية الهولندية من جهة أخرى والذي هو تحت رقابة لجنة وزارية والمفتشية العامة لوزارة المالية.

كما توصلت اللجنة الدائمة إلى التأكد من وجود عدة مشاكل، في تسيير مؤسسة سوناطرام وتسيير مشروع إنجاز ميناء بطيوة المنبثق عن العقد المبرم بين الإدارة والمجموعة الجزائرية الهولندية الألمانية، كما تبين وجود أخطاء في التسيير معترف بها من الجانبين، وهذا رغم التبريرات التي أتت بها سلطة الوصاية حسب ما جاء في الرسالة الصادرة عن وزارة الأشغال العمومية بتاريخ 10 أوت 1980. وبالنسبة للتهمة الموجهة للإطارات الجزائرية العاملة بالمؤسسة أو المنتدبة لدى المجموعة الجزائرية الهولندية الألمانية، فإن اللجنة الاقتصادية لم تتوصل إلى معرفة مدى أهمية وصحة التهم. وختمت اللجنة الاقتصادية رأيها، في أن المشاكل المطروحة في كل من الشركة الوطنية سوناطرام ومشروع إنجاز ميناء بطيوة تتطلب عناية خاصة، وأحالت على المجلس حق اتخاذ القرار فيها.

### ثانيا: تشكيل لجنة التحقيق والنتائج المتوصل إليها حول وقائع القضية

وبعد عرض تقرير اللجنة الاقتصادية في الجلسة العامة المنعقدة بتاريخ 19 جانفي 1981، ومناقشة ما جاء فيه، وفي نفس الجلسة صوت المجلس الشعبي الوطني بالموافقة على اقتراح إنشاء لجنة مراقبة حول ملف تسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية بالأغلبية، وتلا ذلك مصادقة المجلس على قائمة من 09 أعضاء تقدموا بالترشح لعضوية اللجنة التي أسند لها مهمة المراقبة.

انطلقت أشغال لجنة التحقيق في ملف تسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية بتاريخ 20 جانفي 1981، وبعد تنصيب مكتبها، قامت بالعديد من الاستماعات للأطراف التي لها علاقة بالملف كما قام أعضاؤها بمعاينات ميدانية، وجمعت الكثير من الوثائق والمستندات ذات الصلة بالموضوع وذلك طيلة مدة 06 أشهر وهي الفترة القانونية المحددة لها حسب المادة 33 من القانون 80-04.

أعدت اللجنة تقريرها النهائي، ووضعته على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وبرمجت جلسة مغلقة لمناقشة التقرير بتاريخ 02 جوان 1981، وما تسرب من تلك الجلسة أن المناقشات كانت حادة بين النواب حول النتائج التي خلص إليها التقرير، وقد عبر المجلس عن عدم اقتناعه بالنتائج التي خلصت إليها اللجنة، ولذلك جاء قراره حاسما برفض التقرير، ولم يسمح المجلس بنشره ولو جزئيا، ولم

تتسرب معلومات حول محتواه إلا من قبيل أنه لم يتضمن تحميل المسؤولية لأي طرف في سوء تسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية.

ورغم الجراءة التي تمتع بها المجلس الشعبي الوطني في تلك الفترة بإنشاء لجنة تحقيق برلمانية موضوعها يدور حول تسيير شركة وطنية كبيرة والضجة التي أحدثها قراره هذا، ثم عدم قبول نفس المجلس للنتائج التي توصلت إليها اللجنة ورفضه لتقريرها جملة واحدة، فإنه لم يعاود المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق أخرى حول نفس الملف لتقدم نتائج تحظى بالرضا من قبله رغم أن القانون يسمح بذلك.

لقد كانت هذه الفترة رغم سيطرة الحزب الواحد على المشهد السياسي، وأعمال السلطة كانت تعتبر وظائف بنص دستور 1976، إلا أن المجلس النيابي الجزائري في تلك الفترة استطاع أن يفتك حقه في إنشاء لجان التحقيق، والتي أعطته دفعا جديدا في ممارسة الرقابة على الحكومة بشكل فعال وغير مسبوق، وهو ما برهنت عليه لجنتا التحقيق المنشأتان، والتي شكلتا فاتحة لتفعيل الدور الرقابي للبرلمان الجزائري مستقبلا.

### الفرع الثاني: لجان التحقيق البرلمانية بعد إقرار التعددية الحزبية

بانفتاحها الاقتصادي والإعلامي والسياسي عرفت الجزائر نهاية الثمانينات من القرن الماضي دستورا جديدا في 23 فيفري 1989 جاء في شكل تعديل دستوري، انعكس على حرية الإعلام والصحافة وتبني التعددية الحزبية، فتغير المشهد السياسي، وهو ما لاح بظلاله على المؤسسة التشريعية.

وبإقرار هذا التعديل الدستوري تم الإبقاء على نفس المجلس النيابي ممثلا في المجلس الشعبي الوطني ليكمل فترته النيابية الثالثة (1987-1992)، لذا بقي المجلس مشكلا من حزب واحد هو حزب جبهة التحرير الوطني إلى نهاية 1991 تاريخ إجراء أول انتخابات تشريعية تعددية، سرعان ما تم إلغاء نتائجها في الدور الأول، لتدخل الجزائر في فترة انتقالية إلى غاية تعديل الدستور سنة 1996، وإعادة بعث البرلمان من جديد وإنشاء غرفة نيابية ثانية ممثلة في مجلس الأمة.

في هذه المرحلة استطاع البرلمان الجزائري أن يمارس حقه الرقابي بتشكيل مجموعة من لجان التحقيق البرلمانية، نورها بحسب ترتيبها الزمني في فقرات متتالية، ونتكلم عن وقائع وظروف تشكيلها وتكوينها وعملها والنتائج التي توصلت إليها، وعدد هذه اللجان تسعة 09 وهي:

لجنة التحقيق حول قضية اختلاس 26 مليار دولار سنة 1990، لجنة التحقيق حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة سنة 1990، لجنة التحقيق حول قضية تزوير الانتخابات المحلية سنة 1997، لجنة التحقيق حول الإهانة والتجاوزات التي تعرض لها النواب سنة 1997، لجنة التحقيق حول الأحداث التي عرفت بعض الولايات سنة 2001، لجنة التحقيق في الممارسات غير القانونية لبعض الولاة سنة 2004،

لجنة التحقيق حول خرق الحصانة البرلمانية للنواب سنة 2004، لجنة التحقيق حول أوجه إنفاق المال العام سنة 2004، لجنة التحقيق البرلمانية حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية سنة 2011.

### **الفقرة الأولى: لجنة التحقيق حول قضية اختلاس 26 مليار دولار سنة 1990**

وفي خضم التغييرات التي عرفت الجزائر في تلك الفترة وحرية التعبير التي مورست بشكل واسع، نقلت الصحافة الجزائرية تصريحات لبعض المسؤولين الجزائريين السابقين أن الجزائر عرفت اختلاسات كبيرة بلغت مبالغ ضخمة وصلت إلى حد 26 مليار دولار وأن الفساد ينخر الاقتصاد الوطني، وطبعا في تلك الظروف والتغييرات الشديدة التي عرفها المجتمع الجزائري والضغط التي مارسها الصحافة والأحزاب السياسية الحديثة النشأة والرأي العام، في ظل أزمة اقتصادية كانت تمر بها الجزائر، كان رد فعل المجلس الشعبي الوطني التجاوب مع تلك المطالب وفتح تحقيق برلماني في القضية، رغم أن نواب ذلك المجلس كانوا من لون سياسي واحد وكلهم ينتمون إلى حزب جبهة التحري الوطني.

### **أولا: الوقائع التي تخص قضية اختلاس 26 مليار دولار**

ترجع أسباب فتح تحقيق برلماني في القضية إلى محاضرة للوزير الأول السابق "عبد الحميد الإبراهيمي"<sup>1</sup> في كلية العلوم الاجتماعية بجامعة الخروبة بالجزائر العاصمة يوم 20 مارس 1990، تناولتها الصحافة الجزائرية وقدمت جريدة "المساء" التي كانت لها مقروئية كبيرة ملخص هذه المحاضرة بتاريخ 22 مارس 1990، والتي تم التركيز فيها أن المبادلات التجارية بين الجزائر والخارج وفي مدة محددة عمرها 20 عاما من سنة 1970 إلى 1990 كانت تشوبها رشاوى نسبتها 20 % من كل عقد يبرمه الأعوان الاقتصاديون، وإن مبلغ هذه الرشاوى يقارب 26 مليار دولار .

### **ثانيا: تشكيل لجنة التحقيق حول وقائع القضية:**

في نفس يوم صدور الموضوع في جريدة "المساء" تحرك النواب على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وقاموا بإيداع لائحة اقتراح إنشاء لجنة تحقيق لدى مكتب المجلس حول القضية،<sup>2</sup> وحسب الإجراءات المعمول بها وبتاريخ 03 أبريل 1990 أحال المكتب اللائحة على اللجنة الاقتصادية بالمجلس لإبداء رأيها في الملف، وفي الفترة التي كانت فيها هذه اللجنة الدائمة تستعد لدراسة اللائحة جاءت تصريحات وزير الصناعة السابق "عبد السلام بلعيد" في جريدة "Horizons" الصادرة بتاريخ 26 أبريل 1990 حول الفضائح المالية التي أصبحت شائعة في القطاع العام الوطني، ولقد اجتمعت اللجنة

<sup>1</sup> - السيد عبد الحميد الإبراهيمي كان على رأس وزارة التخطيط من سنة 1979 إلى 1984، ثم تقلد منصب الوزير أول من سنة 1984 إلى 1988 وكان قياديا سياسيا في الحزب الواحد جبهة التحرير الوطني حيث كان عضوا في اللجنة المركزية ثم عضوا في المكتب السياسي للحزب.  
<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 138، السنة الرابعة، المؤرخة في 14 جوان 1990، المتضمنة مداولات الجلسة العامة المنعقدة في 13 ماي 1990، ص ص09-12.

الاقتصادية بتاريخ 29 أبريل 1990 لدراسة لائحة إنشاء لجنة تحقيق، وكان رأيها قبول اللائحة من ناحية الشكل لاستيفائها الشروط والإجراءات القانونية في المادة 151 من الدستور، والقانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس، والقانون 89-16 المتضمن النظام الداخلي للمجلس لاسيما المواد 105 إلى 113 منه، أما من ناحية الموضوع فبناء على التصريحات التي أدلى بها كل من الوزير الأول السابق عبد الحميد الإبراهيمي بوجود رشاًوى نسبتها 20 % من كل عقد يبرمه الأعوان الاقتصاديون وإن مبلغ هذه الرشاًوى يقارب 26 مليار دولار، وبناء على تصريحات الوزير السابق بلعيد عبد السلام، فإن اللجنة الاقتصادية ترى ضرورة تشكيل لجنة تحقيق برلمانية لغرض فتح تحقيق في الموضوع.<sup>1</sup>

في الجلسة العامة المنعقدة في 13 ماي 1990 تناول مندوب أصحاب اللائحة عرض أسباب تقديمها، ثم أحييت الكلمة لمقرر اللجنة الاقتصادية لتقديم رأيها ثم صوت المجلس بالأغلبية على إنشاء لجنة تحقيق في قضية 26 مليار دولار، وفي الجلسة العامة المنعقدة في 16 ماي 1990 وحسب المادة 17 من القانون الداخلي تقدم مكتب المجلس بقائمة ضمت 15 نائبا للعضوية في لجنة التحقيق روعي في اختيارهم الاختصاص والتمثيل الجهوي والموضوعية، وقد صادق المجلس عليها وتشكل مكتبها من باكلي عبد الوهاب (رئيسا)، بوخميس محمد (نائب الرئيس)، كنائي محمد (مقرا)، حبيب حمو (مساعد المقرر)، ووفر رئيس المجلس للجنة قاعة خاصة وكل الامكانيات اللازمة للقيام بمهامها.

### ثالثا: عمل لجنة التحقيق والنتائج المتوصل إليها

استهلت اللجنة أول اجتماع لها بتحديد مخطط العمل ورزنامة الاجتماعات، وكيفية الاستماع، وكيفية دراسة الوثائق؛ ونظرا لصعوبة وتعقيدات الملف وعدم وجود معطيات محددة فيها فكلها مبنية على مجرد تصريحات، لجأت اللجنة إلى الاستعانة بتجربة لجنة التحقيق السابقة، فتم الاتصال بمقرر لجنة التحقيق السيد "عبد العزيز بلخادم" في قضية العقد المبرم بين شركة "سوناطراك" والشركة الأمريكية "ألبازو" ليعطيهم أسلوب العمل والطريقة التي تم انتهاجها للاستئناس والاستفادة منها.

وقامت اللجنة باستدعاء كل مسؤول قام بتصريح في الموضوع إلى القاعة المخصصة لها بالمجلس للاستماع إليهم، وقد كانت الجلسات تطول لأكثر من أربع ساعات وتسجل بالصوت والصورة، وكان أولهم مفجر القضية الوزير الأول السابق السيد عبد الحميد الإبراهيمي، كما استمعت للسيد بلعيد

<sup>1</sup> - رأي اللجنة الاقتصادية حول لائحة إنشاء لجنة التحقيق في قضية اختلاس 26 مليار دولار، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 138، السنة الرابعة، مرجع سابق، ص 10.

عبد السلام الوزير السابق، والسيد لحسن السوفي وزير العدل السابق، كما استمعت اللجنة بتاريخ 14 جويلية 1990 إلى السيد مولود حمروش رئيس الحكومة.<sup>1</sup>

وعلى ضوء هذه الاستماعات، قامت اللجنة بتوسيع دائرة لقاءاتها والاستماع للمسؤولين في الدولة، لتشمل من تعاقبوا على رئاسة الحكومة ووزارة العدل ومجلس المحاسبة والمفتشيات العامة والمفتشية العامة للمالية وإطارات عليا بمصالح الأمن الثلاث الأمن الوطني والدرك الوطني مصالح الاستعلامات العسكرية والاستماع لوزير الدفاع السابق خالد نزار بمكتبه، وهكذا استمعت اللجنة لأربعين 40 إطارا من إطارات الدولة في مختلف المستويات دون استثناء بينهم وزراء ومسؤولون سياسيون وأمنيون.<sup>2</sup> وساعد اللجنة في ذلك أن البلاد كانت تعيش على وقع حرية سياسية وإعلامية غير مسبوقة، ورغبة المسؤولين كل على مستواه الإدلاء بما لديه من معلومات في هذه القضية لمساعدة اللجنة في عملها، والبحث عن الحقيقة التي شغلت الرأي العام.

لقد وجدت اللجنة نفسها في وضعية صعبة ذلك أن نطاق التحقيق يمتد من 1970 إلى 1990، وقد عرفت هذه الفترة المئات إن لم نقل الآلاف من الصفقات التي أبرمتها الجزائر في المبادلات التجارية الخارجية وفي قطاعات مختلفة، وكل صفقة تحتاج إلى تحقيق خاص وخبرة متميزة وتتطلب في بعضها السفر إلى الخارج للتأكد من المعلومات والذي يستلزم وقتا كافيا، هو ما لم يتوفر للجنة التحقيق التي كان عمرها قصيرا ومحددا بـ 06 أشهر، وأيضا صعوبة تأكيد حصول الأعوان الاقتصاديين على الرشاوى من هذه الصفقات ذلك أن الرشوة من الجرائم التي لا تترك أثرا لها.

دامت أشغال اللجنة 06 أشهر كما هو منصوص عليه قانونا، وأعدت تقريرها النهائي وسلمته لرئيس المجلس، ولم يظهر للتقرير أي أثر بعد ذلك، ولم يعرض التقرير على المجلس لمناقشته كما يقرره القانون. ولعل من أسباب ذلك هو إعلان تاريخ الانتخابات التشريعية وهو ما خلق نوعا من الاضطراب داخل المجلس، وأيضا الظروف السياسية الحاصلة في تلك الفترة، وهو الشيء الذي غطى إعلاميا عن عمل اللجنة ونتائجها.

أما ما تسرب بعد ذلك من محتوى التقرير، فحسب تصريحات مقرر اللجنة "محمد كناي" فإن التقرير سلم لرئيس الجمهورية ولرئيس الحكومة، وبسبب ما تضمنه التقرير من نتائج حول ملفات فساد أمر وزير العدل السابق علي بن فليس بفتح تحقيق قضائي حول الملفات التي توجد بها أدلة ثابتة وقد

<sup>1</sup> - انظر تصريحات محمد كناي مقرر لجنة التحقيق للصحفي محمد مسلم، حوار مع محمد كناي مقرر لجنة التحقيق في فضيحة 26 مليار دولار، الحلقة الأولى، جريدة الشروق اليومي، العدد 3954، الصادر بتاريخ 14 مارس 2013، الجزائر، ص 19.

<sup>2</sup> - تصريحات محمد كناي مقرر لجنة التحقيق، الجزء الأول، جريدة الشروق اليومي، مرجع سابق، ص 19.

فصلت العدالة فيها وتم إدانة أصحابها، غير أن الإعلام حسب رأيه لم يتابع القضية،<sup>1</sup> والأسباب تعود للأحداث والتطورات التي مرت بها البلاد بعد شهر جوان 1991.

أما عن النتائج التي توصلت إليها لجنة التحقيق في قضية اختلاس 26 مليار دولار وضمنتها في تقريرها النهائي، فقد حصرت أهم القضايا في حوالي 40 ملفا يشوبها الفساد، أو يكتنفها بعض الضبابية في قطاع استيراد المواد الغذائية وفي بعض الصفقات على مستوى قطاع السكة الحديدية.<sup>2</sup>

لم ينشر تقرير لجنة التحقيق في قضية اختلاس 26 مليار دولار لا كليا ولا جزئيا، ويبقى مضمونه وجلسات الاستماع التي قامت بها اللجنة والمعاينات والوثائق والمستندات التي تحصلت عليها، وتفاصيل النتائج التي تضمنها التقرير مجهولا لدى الرأي العام، ورغم مرور ما يقارب ثلاثة عقود على صدور هذا التقرير فإن كل محاولتنا كأغلب الباحثين لحصول على نسخة منه باءت بالفشل.

لقد قام المجلس الشعبي الوطني بإنشاء لجنة تحقيق في مرحلة جديدة مغايرة للمراحل السابقة التي عرفها وبأداء متميز، يتجلى من خلال نوعية القضية الذي تطرقت إليها اللجنة، وسرعة الاستجابة في التعاطي مع الملف بعد إثارته من قبل الصحافة، والعمل الدؤوب والكبير الذي قامت به، وكل ذلك يبرز بشكل واضح أن البرلمان الجزائري أراد أن يقدم نفسه كممثل حقيقي للشعب، وأن يتفاعل مع القضايا التي تهم الدولة، وأن يشغل الحيز المناسب له في الحياة السياسية وذلك بتفعيل دوره الرقابي بأداء مختلف وجديد أظهرته أعمال لجنة التحقيق في قضية اختلاس 26 مليار دولار، فلم تستثن أيا من أجهزة الدولة المركزية والرقابية، ولا أحدا من المسؤولين والشخصيات الذين يمكن أن ينيروها في معالجة الملف.

لقد أظهر المجلس الشعبي الوطني بعد ذلك إصراره على تفعيل دوره الرقابي، وتطوير أدائه البرلماني بإنشائه في نفس الوقت لجنة تحقيق ثانية حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة.

### الفقرة الثانية: لجنة التحقيق حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة سنة 1990

بعد تشكيل المجلس الشعبي الوطني لجنة التحقيق قضية اختلاس 26 مليار دولار بتاريخ 13 ماي 1990، وافق أيضا على تشكيل لجنة تحقيق أخرى حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة في الجلسة العامة المنعقدة بتاريخ 15 ماي 1990، وأراد المجلس الشعبي الوطني الغرفة الوحيدة في البرلمان آنذاك أن يعبر على تفاعله مع العهد الجديد الذي دخلته الجزائر، ويوسع من دوره الرقابي ويرتقي بأدائه البرلماني، وذلك بتقبل وجهات النظر والآراء المختلفة بل وتبنيها، وما تشكيل لجنتي التحقيق في خلال فترة ثلاثة أيام متوالية إلا ترجمة لهذا الدور الجديد الذي يريد أن يلعبه البرلمان في قادم الأيام.

<sup>1</sup> - انظر تصريحات محمد كناي مقرر لجنة التحقيق للصحفي محمد مسلم، حوار مع محمد كناي مقرر لجنة التحقيق في فضيحة 26 مليار دولار، الجزء الأخير، جريدة الشروق اليومي، العدد 3957، الصادر بتاريخ 17 مارس 2013. ص 19.

<sup>2</sup> - تصريحات محمد كناي مقرر لجنة التحقيق، الجزء الأخير، جريدة الشروق اليومي، مرجع سابق، ص 19.



## أولاً: الوقائع التي تخص قضية تسيير الغرفة الوطنية للتجارة

نشر مقال حول بعض الملاحظات في تسيير الغرفة الوطنية للتجارة في الجريدة الأسبوعية "الجزائر الأحداث"<sup>1</sup> وقد تطرقت جريدة اقتصادية أخرى للموضوع وهي "أحداث الاقتصاد"، وقد تضمن المقالان تصريحات لبعض المتعاملين الاقتصاديين حول استعمال المحاسبة ووسائل غير قانونية للتمييز بين المتعاملين، وأن هناك فسادا مستشرياً على مستوى الغرفة الوطنية، وقدم المقالان مثالا لأحد المتعاملين بإبعاد ملفه وتحويل نفس المشروع إلى منافس آخر تفوق التكلفة التي عرضها بـ 11 مرة وهو ما يخالف النصوص القانونية المنظمة لمثل هذه العمليات.

## ثانياً: تشكيل لجنة التحقيق والنتائج المتوصل إليها حول وقائع القضية

تقدم مجموعة من النواب لمكتب المجلس الشعبي الوطني بلائحة اقتراح إنشاء لجنة تحقيق لكشف الملاحظات حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة، وبتاريخ 29 أبريل 1990 أحال المكتب اللائحة التي وقع عليها 19 نائبا على اللجنة الاقتصادية للنظر فيها وإبداء رأيها وفق مقتضيات النظام الداخلي.

انعقدت جلسة عامة للمجلس بتاريخ 15 ماي 1990 أين تناول الكلمة مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، ثم عرضت اللجنة الاقتصادية رأيها في نفس الجلسة،<sup>2</sup> وذلك بقبول اللائحة من ناحية الشكل لاستيفائها الشروط القانونية، أما من ناحية الموضوع فقد أكد رأي اللجنة أن موضوع اللائحة الذي اعتمده الموقعون عليها يدخل في إطار القضايا ذات المصلحة العامة وفق أحكام المادة 151 من الدستور، والتي يحق للمجلس إنشاء لجنة تحقيق بشأنها بالنظر إلى أربع معطيات هامة تضمنتها اللائحة وتبنتها اللجنة هي: قاعدة توزيع رخص الاستيراد من الغرفة الوطنية للتجارة غير عادلة، تحويل مشاريع المستثمرين الذين قاموا بدراسات لصالح اعتمادات أخرى وتفضيل البعض على البعض الآخر، تقديم فاتورات باهظة الثمن واقتناء عتاد قديم وحساب تكاليفه حسب أسعار العتاد الجديد، التصريحات المكتوبة لبعض المستثمرين المتضررين من جراء سوء تسيير الغرفة الوطنية للتجارة.<sup>3</sup> وختمت اللجنة الاقتصادية رأيها بضرورة تشكيل لجنة تحقيق برلمانية حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة.

وافق المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللائحة بالأغلبية، وتم تشكيل لجنة تحقيق بنفس الكيفية السابقة، واشتغلت اللجنة لمدة 06 أشهر القانونية الممنوحة لها، وقدمت تقريرها للمجلس الشعبي الوطني الذي صادق على نتائج التقرير، وسلم أيضا لرئيس الجمهورية وأبلغ رئيس الحكومة لإحالاته للقضاء.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - هيئة تحرير جريدة "الجزائر الأحداث"، تسيير الغرفة الوطنية للتجارة، جريدة "الجزائر الأحداث"، العدد 1272، الصادر بتاريخ 01 مارس 1990، الجزائر.

<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 138، المؤرخة في 14 جوان 1990، مرجع سابق، ص ص 17، 18.

<sup>3</sup> - المرجع ذاته، ص 18.

<sup>4</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 420.

والحقيقة أننا لم نستطع الحصول على نسخة من التقرير نظرا للطابع السري لهذه التقارير، خاصة وأن المجلس لم يصرح بنشر التقرير كليا ولا جزئيا، وقد قمنا بعدة محاولات وبطرق مختلفة للحصول على نسخة منه لكن اصطدنا في كل مرة بنفس الحجة وبحاجز السرية على هذا النوع من التقارير.

### **الفقرة الثالثة: لجنة التحقيق حول قضية تزوير الانتخابات المحلية سنة 1997**

بعد فترة انتقالية صعبة مرت بها الجزائر، عادت الحياة السياسية لطبيعتها بعد تعديل الدستور سنة 1996، وباعتماد نظام الغرفتين صار البرلمان الجزائري مكون من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ونظمت انتخابات تشريعية تعددية كانت عنوانا لتكوين أول برلمان تعددي في الجزائر في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) من تاريخه، وإثر ذلك تم تنظيم انتخابات محلية تعددية، وفاز بأغلب مقاعد المجالس الشعبية البلدية والولائية حزب التجمع الوطني الديمقراطي حديث النشأة.

#### **أولا: الوقائع التي تخص قضية تزوير الانتخابات المحلية**

جرت الانتخابات المحلية بتاريخ 23 أكتوبر 1996 حيث شابها الكثير من الخروقات والتجاوزات حسب ما سجلته الأحزاب المتنافسة والصحافة، واتهمت الحكومة بتزوير الانتخابات عن طريق الإدارة لصالح حزب التجمع الوطني الديمقراطي الفائز في الانتخابات التشريعية والمحلية بالأغلبية، رغم عدم مرور سوى أشهر قليلة على إنشائه. إثر ذلك لجأ النواب في المجلس الشعبي الوطني إلى استجواب الحكومة وفق مقتضيات الدستور والنظام الداخلي للمجلس.

#### **ثانيا: استجواب النواب للحكومة حول سير الانتخابات المحلية**

تقدم النواب الموقعون على الاستجواب بطلبهم بتاريخ 15 نوفمبر 1997، وكان مضمونه أن الانتخابات المحلية شابتها مجموعة كبيرة من التجاوزات والخروقات القانونية، واستعمال وسائل غير مشروعة والتزوير في محاضر الانتخابات، وحتى شهر السلاح في وجه المترشحين... وتضمن الاستجواب قائمة طويلة من تلك التجاوزات.<sup>1</sup> وضمن الموقعون على الاستجواب في ختامه أن هذه الأعمال تمس مباشرة بمصداقية الدولة ولا تدعم الاختيار الديمقراطي ولا احترام حرية الشعب، وهو الداعي لتقديم هذا الاستجواب للحكومة في انتظار ردها.

ردت الحكومة على الاستجواب في الجلسة المنعقدة بتاريخ 23 نوفمبر 1997 عن طريق وزير العدل السيد "محمد آدمي"، الذي ذكر المجلس بأن دراسة الطعون والمنازعات المتعلقة بالانتخابات المحلية، توكل بموجب القانون إلى اللجان الولائية المشكلة من القضاة، وهي المختصة في الفصل في الطعون الانتخابية وأن الحكومة لا تملك حق التعقيب على قراراتها، احتراماً لاستقلالية السلطة القضائية.

<sup>1</sup> - للاطلاع على نص الاستجواب كاملا انظر: الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 21، السنة الأولى، المؤرخة في 15 ديسمبر 1997، المتضمنة مداورات الجلسة العامة المنعقدة في 23 و24 نوفمبر 1997، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 04، 05.

### ثالثا: تشكيل لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحلية ونتائج عملها

وعلى إثر رد الحكومة على الاستجواب والذي لم يقنع الكثير من نواب المجلس، تقدم مجموعة منهم في نفس تاريخ الرد، بإبداء لائحة اقتراح إنشاء لجنة تحقيق برلمانية حول سير الانتخابات المحلية التي جرت سنة 1997، ووافق المجلس على اللائحة في جلسته العامة المنعقدة بتاريخ 27 نوفمبر 1997، وتم تشكيل لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحلية سنة 1997، وضمت 41 عضواً، واعتمد نظام التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية للعضوية فيها، وطبعاً نال أغليبيتها حزب التجمع الديمقراطي وهو المطعون في صحة النتائج التي حققها في الانتخابات المحلية.

انطلقت اللجنة في أشغالها ودامت أعمالها 12 شهراً، بعد طلبها التمديد ستة أشهر إضافية، وقد مارست صلاحياتها الرقابية في التحقيق باستعمال الوسائل التي منحها لها القانون، فعقدت 32 اجتماعاً وقامت بزيارات ميدانية، واستمعت لـ 14 شخصية لها علاقة مباشرة بموضوع التحقيق.<sup>1</sup> وأهمهم رئيس الحكومة آنذاك السيد "أحمد أويحي" بصفته أنه كان مسؤولاً عن اللجنة الوطنية التحضيرية للانتخابات، كما استمعت للسيد "بوعلام بن حمودة" الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني المتحصل على المرتبة الثانية في الانتخابات المحلية، والذي قدم تشخيصاً لما وقع في بعض الولايات من تجاوزات وتزوير، وأفاد باقتراحات حزبه فيما يخص إعادة النظر في قانون الانتخابات والرقابة الدستورية وآليات الطعون الانتخابية،<sup>2</sup> كما جمعت اللجنة الكثير من المعطيات بسماعها لشهادات المسؤولين والمواطنين.

أعدت لجنة التحقيق في سير الانتخابات المحلية لسنة 1997 تقريرها النهائي وصادقت عليه في 26 نوفمبر 1998، وحسب ما سربته جريدة "الخبر" فقد تضمن إثبات وجود تجاوزات وخروقات قانونية مست بعمق نزاهة الانتخابات المحلية وحرية الاختيار الشعبي، وقدمت اللجنة توصياتها والتي تمثلت في: وجوب إعادة النظر في اللجان الانتخابية البلدية من حيث طبيعتها بإدماج قضاة في عضويتها، ضرورة تمكين الملاحظين من المشاركة في تدوين محاضر الفرز في المكاتب ومن محاضر الإحصاء العام في البلديات، وتقليص عدد الصناديق المتنقلة وتمكين مراقبي الأحزاب من متابعتها، يجب أن تقتصر المشاركة في اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات على المشاركين الفعليين فقط و كذا تحديد صلاحياتها بموجب قانون عضوي، وجوب تعديل قانون الانتخابات بما يضمن تعزيز دور القضاء كمؤسسة رقابة على سير الانتخابات، معاقبة المتسببين في عملية التزوير على مختلف المستويات المحلية والإدارية والحكومية.<sup>3</sup> حيث حمل التقرير الإدارة بصفة عامة مسؤولية ما حدث في الانتخابات المحلية، دون إدانة أي طرف سياسي أو هيئة أو شخصية معينة.

<sup>1</sup> - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 151.

<sup>2</sup> - انظر جريدة الخبر الصادرة بتاريخ 21 مارس 1998، ص 03.

<sup>3</sup> - المرجع ذاته، ص 03.

التقرير النهائي لهذه اللجنة سلمته لرئيس المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 08 جوان 1999، ولم تسلم منه أي نسخة للنواب كما يقتضي القانون، ولم تجر بشأنه أية مناقشة في جلسات المجلس، وهذا لاعتبارات سياسية وظرافية في تلك المرحلة، كما لم يسمح بنشره وهو ما أثار ردود فعل كبيرة لدى الطبقة السياسية، نظرا لأن محتواه كان يدين ضمنا أطرافا معينة كانت في السلطة في تلك الفترة. كما لم يستوف التقرير المسلم لرئاسة المجلس الشروط القانونية لتسليمه لرئيس الجمهورية، حيث سلم له بطريقة غير دستورية وغير رسمية، والحقيقة أن التقرير الأصلي والنهائي الذي أعدته اللجنة ووافقت عليه بقي محتكرا لدى رئيس اللجنة إلى الآن.

#### **الفقرة الرابعة: لجنة التحقيق حول الإهانة والتجاوزات التي تعرض لها النواب سنة 1997**

لقد ارتبط تشكيل هذه اللجنة بالأحداث والملاسات التي عرفت الانتخابات المحلية التي جرت في 23 أكتوبر 1997، فهناك ارتباط وثيق بين الوقائع التي أدت لتشكيل لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحلية، ولجنة التحقيق حول الإهانة والتجاوزات التي تعرض لها النواب في نفس الفترة.

#### **أولا: الوقائع التي تخص قضية الإهانة والتجاوزات التي تعرض لها النواب**

الحقيقة أنه ليس هناك حادثة معينة ارتبط بها تشكيل طلب تشكيل هذه اللجنة بل هناك عدة وقائع تعرض لها النواب بمناسبة إجراء الانتخابات المحلية، كعدم استقبالهم من السلطات المحلية والولاية مما اعتبروه إهانة في حق ممثلي الشعب، وتعرضهم للاعتداء الجسدي والمعنوي، وعدم السماح لهم بدخول مراكز الانتخاب... كل هذه الوقائع المتفرقة جعلت النواب يلتمسون فتح تحقيق برلماني في شأنها.

#### **ثانيا: استجواب الحكومة عن الإهانة والتجاوزات التي تعرض لها النواب**

تقدم مجموعة من نواب المجلس الشعبي الوطني باستجواب للحكومة وفق مقتضيات النظام الداخلي، وسجل الاستجواب بتاريخ 15 نوفمبر 1997، وهو نفس تاريخ تقديم استجواب الحكومة حول سير الانتخابات التشريعية، وتم عرض الاستجواب في الجلسة العامة المنعقدة في 24 نوفمبر 1997 وتضمن حسب ما نشر في جريدة مداولات المجلس لتلك الجلسة<sup>1</sup> ما يلي: " نظرا لتأسفنا العميق لما حصل يوم 23 أكتوبر سنة 1997 من إهانات وتجاوزات في حق النواب الشعب، فإننا نتقدم إلى الحكومة بهذا الاستجواب طالبين استفسارات الكاملة عما يأتي: التعدي الجسدي والمعنوي على النائب، إشهار السلاح في وجه النائب، امتناع السلطات المحلية عن استقبال النواب والإيحاء لهم بأنهم غير معنيين بالعملية الانتخابية، منع النواب من الدخول إلى مراكز التصويت ومتابعة عمليات التصويت والفرز، منع النائب من القيام بوظيفته النيابية المكفولة دستوريا وقانونيا." وقدمت الحكومة ممثلة في

<sup>1</sup> - انظر: - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 21، المؤرخة في 15 ديسمبر 1997، ص ص 12، 13.

وزير العدل السيد "محمد أدمي" ردها على الاستجواب في نفس الجلسة، مستندة إلى النصوص الدستورية والقانونية التي تحفظ كرامة المواطن، وختمت ردها بأن أي نائب تعرض للاعتداء أو التهديد أو الإهانة عليه التقدم بشكواه أمام القضاء، ولم يتضمن رد الحكومة تقديمها أي اعتذار أو تأسف أو تحمل أية مسؤولية.

### ثالثا: تشكيل لجنة التحقيق حول الإهانة والتجاوزات التي تعرض لها النواب ونتائج عملها

رد الحكومة على الاستجواب لم يقنع مجموعة من النواب، وفي نفس اليوم تقدم 27 نائبا منهم بإيداع لائحة إنشاء لجنة تحقيق بتاريخ 24 نوفمبر 1997، وتم المصادقة على إنشاء هذه اللجنة في الجلسة المنعقدة بتاريخ 27 نوفمبر 1997، وتشكلت من 40 عضو يمثلون الكتل السياسية الموجودة في المجلس وموزعة حسب التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية في المجلس.

انطلقت اللجنة في أشغالها، وعقدت عدة اجتماعات، واستمعت لبعض النواب والشخصيات السياسية القريبة من الموضوع، ودامت أشغالها 06 أشهر القانونية الممنوحة لها. وأعدت اللجنة تقريرها النهائي وسلمته لرئاسة المجلس، ولم تتم مناقشته أو السماح بنشره مما أضاع جهد اللجنة سدى، ولم يسفر التقرير عن أية نتيجة وبالتالي بقي مضمونه مجهولا إلا على واضعيه، أو مجموعة صغيرة من صانعي القرار الذين تسلموا نسخا منه أو تم إطلاعهم شفويا على محتواه، وإظهارا للحقيقة، فهذه اللجنة لم تحظ بالتغطية الإعلامية، لأنها تشكلت بالتزامن مع لجنة التحقيق في سير الانتخابات، التي صنعت الحدث وسلطت عليها الأضواء، لذا بقيت نتائج أعمالها في دائرة اللامبالاة وعدم الاهتمام.

### الفقرة الخامسة: لجنة التحقيق حول الأحداث التي عرفت بعض الولايات سنة 2001

إن كانت احتجاجات المواطنين في الجزائر حول ظروفهم الاجتماعية أمر طبيعي، فمصالح وزارة الداخلية تحصي ما يفوق 1000 احتجاج سنويا،<sup>1</sup> فإن ما حدث في ولايات منطقة القبائل عام 2001 اعتبر إحدى أخطر الأزمات التي واجهت الجزائر في تلك الفترة وكادت تدخل البلاد في دوامة عنف جديدة لا تعرف حدودها، وبقيت تلك الأزمة تتفاعل سياسياً رغم حلها أمنياً آنذاك إلى حدود ترسيم اللغة الأمازيغية في التعديل الدستوري الموالي.

### أولا: الوقائع التي تخص فتح تحقيق برلماني في الأحداث التي عرفت بعض الولايات

تسبب مقتل شاب على يد أحد رجال الدرك في منطقة القبائل في أكبر احتجاجات عاشتها المنطقة على الإطلاق، حيث خرج المتظاهرون مطالبين باعتذار من الدولة ومحاكمة المتسببين في ذلك،

<sup>1</sup> - انظر الإعلانات والتصريحات الصحفية الشهرية والسنوية الصادرة عن وزارة الداخلية وتنتشرها على موقعها الإلكتروني الرسمي، وتنقلها عنها الصحافة الوطنية.

وانحرفت تلك الاحتجاجات عن طابعها السلمي، مما أدى إلى سقوط قتلى وجرحى واستمرت تلك الأحداث إلى أن تم احتواؤها عن طريق فتح حوار بين الحكومة وممثلين عن المتظاهرين.

### ثانيا: تشكيل لجنة التحقيق حول الأحداث التي عرفت بها بعض الولايات

نتيجة لتلك الأحداث فقد تفاعل المجلس الشعبي الوطني معها، وقرر فتح تحقيق برلماني بشأنها، حيث تقدم مجموعة كبيرة من النواب بإيداع لائحة اقتراح إنشاء لجنة تحقيق فيما عرفت بها بعض الولايات من أحداث مؤلمة. وفي جلسته العلنية المنعقدة يوم 02 ماي 2001 وبعد الوقوف دقيقة صمت على أرواح ضحايا تلك الأحداث، أبدى رئيس المجلس السيد "عبد القادر بن صالح" حرص جميع المجموعات البرلمانية دون استثناء على إنشاء لجنة تحقيق في تلك الأحداث فقد تقدم بها أغلبية النواب.<sup>1</sup>

جاء في نص اللائحة التي قرأها مندوب أصحاب الاقتراح: "من باب الواجب الوطني والمسؤولية السياسية لنواب المجلس الشعبي الوطني في هذه الظروف الخاصة والمؤلمة التي تحاول بعض الجهات الداخلية والخارجية تغذيتها، وتفاديا للانزلاقات وتطور الأوضاع إلى ما هو أخطر، فإن المنطق يفرض علينا العمل على تحقيق الاستقرار والدعوة إلى التزام الجميع بالحكمة والتعقل وضبط النفس، وبهدف التوصل إلى معالجة ما حدث في هذه الولايات بأسلوب حضاري وسلمي، بالبحث عن أسباب ودوافع هذه الأحداث، بتحري الحقائق وتحديد المسؤوليات في الأطر المؤسساتية والقانونية، فإننا نحن نواب المجلس الشعبي الوطني الموقعون أدناه، نقترح على المجلس الشعبي الوطني التصويت على اقتراح لائحة إنشاء لجنة تحقيق في الأسباب والدوافع التي أدت إلى وقوع الأحداث المؤلمة في بعض ولايات الوطن، وتحديد المسؤوليات في سقوط ضحايا أبرياء وإلحاق أضرار بمؤسسات عمومية وخاصة".<sup>2</sup>

وبعد قراءة اللائحة دعي النواب الحاضرون للتصويت عليها فنالت الأغلبية الساحقة، وشكلت تلك اللجنة بتوافقات بين المجموعات البرلمانية، وانطلقت في أشغالها وعقدت عدة اجتماعات، ولكن للأسف لم يظهر أي أثر لتلك الأعمال التي قامت بها، فقد مرت المدة القانونية الممنوحة لها ولم تطلب التمديد ولم تسلم تقريرها، ولم يبق من أثر يدل عليها سوى محضر مداولات الجلسة العامة التي قرأت فيها لائحة اقتراح تشكيلها وذلك الإجماع شبه المطلق على وجوب التحقيق في تلك الأحداث، وتلك العاطفة العارمة التي كانت تحذو الموقعين عليها للوصول إلى معرفة ملابسات تلك الأحداث وتحديد المسؤوليات.

<sup>1</sup> - مما جاء في نص كلمة رئيس المجلس الشعبي الوطني في تلك الجلسة ما يلي: " قبل أن أحيل الكلمة إلى مندوب أصحاب اللائحة، أقول أن هذه اللائحة جاءت بمبادرة جماعية من أغلب مجموعات المجلس الشعبي الوطني، وأسندت بالاتفاق مهمة قراءتها إلى واحد منها حسب الإجراء القاضي بذلك، بل أكثر من هذا عمدت المجموعات البرلمانية إلى إجراء القرعة لأكثر أعضائها سنا ووقع الاختيار على السيد رابح مهري، فليقدم مندوبا عن كافة المجموعات البرلمانية..." انظر:- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 270، السنة الرابعة، المؤرخة في 28 ماي 2001، المتضمنة مداولات الجلسة العامة المنعقدة في 02 ماي 2001، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 03.

<sup>2</sup> - جزء من نص لائحة اقتراح إنشاء لجنة تحقيق في الأحداث التي عرفت بها بعض الولايات، الجلسة العلنية المنعقدة في 02 ماي 2001، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 270، السنة الرابعة، مرجع سابق، ص 04.

## الفقرة السادسة: لجنة التحقيق في الممارسات غير القانونية لبعض الولاة سنة 2004

التسيير المحلي في الجزائر يخضع لنظام إداري يشترك فيه نظام اللامركزية الذي تمثله المجالس البلدية والولائية المنتخبة، ونظام عدم التركيز الإداري الذي يمثله المدراء التنفيذيون المحليون، ووالي الولاية التابع للسلطة التنفيذية والمعين من قبلها، والذي له سلطة واسعة في مقابل المجالس المنتخبة، التي تخضع لوصايته في بعض أعمالها.

### أولا: الوقائع التي تخص فتح تحقيق برلماني في الممارسات غير القانونية لبعض الولاة

لقد كانت سلطة الولاية محل انتقاد من طرف بعض الأحزاب والنواب، نتيجة هيمنة الولاية على التسيير المالي والإداري وإدارة المشاريع التنموية في ولاياتهم، وزادت حدة توجيه الاتهام لبعض الولاة حين سجل بعض النواب سوء التسيير لبعضهم، وعدم التوزيع العادل للمشاريع التنموية بين مختلف البلديات، وتدخل بعضهم في الشأن الداخلي للأحزاب، ودعم مترشحين على حساب آخرين في الانتخابات الجزئية الخاصة بالتجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة التي تمت في 30 ديسمبر 2003 وذلك بأساليب مختلفة إما بالتهديد أو الابتزاز وإما بالإغراء والترغيب، وكذلك سجل النواب تعسف بعضهم في استعمال السلطة، والتجاوز في حق المنتخبين ومصادرة الصلاحيات المخولة لهم قانونا.<sup>1</sup>

### ثانيا: تشكيل لجنة تحقيق حول الممارسات غير القانونية لبعض الولاة ونتائج عملها

أودع 25 نائبا موقعا لائحة لاقتراح إنشاء لجنة تحقيق في الممارسات غير الشرعية لبعض الولاة بتاريخ 18 جانفي 2004، وعرضت اللائحة على المجلس في جلسته العلنية المنعقدة بتاريخ 25 جانفي 2004، حيث قرأ نص اللائحة كاملا مندوب الموقعين عليها، ثم طلب رئيس المجلس التصويت عليها، وكانت الأغلبية موافقة على وجوب إنشاء لجنة تحقيق برلمانية يناط بها كشف حقيقة الممارسات غير القانونية لبعض الولاة. تم تشكيل هذه اللجنة وفق الأطر القانونية وانطلقت في أشغالها وأتمت مدة 06 أشهر الممنوحة لها، ولم تتسرب أي معلومات بخصوصها أعمالها، ومدى حصولها على وثائق ومستندات لها علاقة بموضوع التحقيق أو عدد اجتماعاتها ومن استمعت لهم، والنتائج التي توصلت إليها، وبقيت كثير من الأسئلة حولها بدون إجابات، فهذه اللجنة باختصار لم تكمل أعمالها ولم تسلم تقريرها، وتم التعطيم على نتائجها، واختفى كل أثر يدل عليها وصارت كأن لم تكن.

<sup>1</sup> - لائحة من أجل طلب تشكيل لجنة تحقيق برلمانية في الممارسات غير القانونية لبعض الولاة، موقعة بتاريخ 17 جانفي 2004، ومودعة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، بتاريخ 18 جانفي 2004، تحت رقم 2004/03. وقد قرأت اللائحة في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 25 جانفي 2004. انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 94، السنة الثانية، المؤرخة في 16 فيفري 2004، المتضمنة مداولات الجلسة العلنية المنعقدة في 25 جانفي 2004، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص ص 04، 05.

## الفقرة السابعة: لجنة التحقيق حول خرق الحصانة البرلمانية للنواب سنة 2004

بدخول البرلمان الجزائري لعهد التثريعية الخامسة (2002-2007) لم تشكل في سنواتها الأولى أي لجنة تحقيق في أية قضية، ولعل من أسباب ذلك الصراعات التي دخلت بيوت الأحزاب والانشقاقات التي وقعت فيها وخاصة الأحزاب المعارضة منها، فانتقل التنافس بين الأحزاب إلى التنافس بين مكوناتها، مما أثر على أدائها وانعكس مباشرة على دور البرلمان، وقد حملت بعض هذه الأحزاب مسؤولية ما وقع لها للسلطة القائمة وهو ما دفع نواب هذه الأحزاب للتظاهر في الشارع للتنديد بها.

### أولاً: الوقائع التي تخص خرق الحصانة البرلمانية للنواب

لقد ارتبط تشكيل هذه اللجنة بالاحتجاج الذي قام به بعض النواب يوم 04 جانفي 2004 أمام مقر المجلس الشعبي الوطني في العاصمة، للتنديد بممارسات السلطة في المساس باستقرار الأحزاب والتدخل في شؤونها الداخلية، وتعرض النواب للضرب والإهانة من طرف قوات الأمن وخلف ذلك بعض الإصابات والجروح للنواب، ونقل بعضهم للمستشفيات للعلاج.

### ثانياً: تشكيل لجنة التحقيق حول خرق الحصانة البرلمانية للنواب ونتائج عملها

نظراً للتداعيات الخطيرة التي خلفها الاعتداء على النواب باستعمال العنف من طرف قوات الأمن وما تناقلته الصحافة والإعلام من صور أثرت بشكل سيء على المشهد السياسي في الجزائر، تقدم بعض النواب بإيداع لائحة اقتراح إنشاء لجنة تحقيق وقعها 20 نائباً، وحسب ما نشر في جريدة مداولات المجلس لجلسته العلنية المنعقدة في 25 جانفي 2004 فقد أحييت الكلمة لمندوب أصحاب اللائحة الذي استهل قراءة اللائحة بمقتضياتها القانونية... وذكر ما حدث يوم 04 جانفي 2004 حين قام بعض النواب بوقف سلمية أمام مقر المجلس، عبروا فيها عن احتجاجهم على السلوكات الماسة باستقرار الأحزاب، وعن رفضهم التدخل في شؤونها الداخلية، لكنهم فوجئوا باستعمال رجال الأمن العنف عليهم المدفوعين بتعليمات وصايتهم، والأضرار الجسمانية التي تعرض لها النواب، والتمس المندوب من المجلس قبول تشكيل لجنة تحقيق،<sup>1</sup> ودعي المجلس مباشرة للتصويت على اللائحة ووافق بالأغلبية.

وبذلك شكل المجلس الوطني لجنة تحقيق في خرق الحصانة البرلمانية في 25 جانفي 2004 التي اختير أعضاؤها بالتمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية، وانطلقت في أشغالها ولم تسرب للصحافة أو الباحثين أي شيء عن عملها، فقد انقضت المدة القانونية الممنوحة لها دون أن تطلب تمديداً، فهذه اللجنة لم تكمل تحقيقها، ولم تقدم حصيلة عملها، ولم تقدم تقريرها.

<sup>1</sup> - للاطلاع على نص اللائحة كاملاً انظر: جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 94، المؤرخة في 16 فيفري 2004، ص ص 12، 13.



## الفقرة الثامنة: لجنة التحقيق حول أوجه إنفاق المال العام سنة 2004

البرلمان من مهامه الأصلية رقابة مالية الدولة سنويا عن طريق دراسته مشروع قانون المالية، وله أيضا أن تعرض الحكومة على قانون تسوية الميزانية في نهاية كل سنة مالية منصرمة لمناقشته والمصادقة عليه، لكن هذان القانونان ليسا كافيان للإجابة عن كل أسئلة النواب حول ميزانية الدولة والإنفاق العمومي والاختلالات التي قد تطرأ عليها، لذا يلجأون في قضايا معينة مرتبطة بالإنفاق العمومي وصرف المال العام لوسائل رقابة برلمانية أخرى كالأسئلة والاستجواب أو إنشاء لجان تحقيق.

### أولا: الوقائع التي تخص إنشاء لجنة تحقيق في طرق إنفاق المال العام

بعد عودة الاستقرار ونتيجة لارتفاع مداخيل الجزائر من صادراتها البترولية صار الوضع الاقتصادي أفضل بكثير، و تجلّى ذلك في زيادة احتياطي الجزائر من العملة الصعبة من 04 مليارات دولار وقتها إلى 30 مليار حسب بيانات 2002،<sup>1</sup> لذلك انتعشت الخزينة العمومية وزادت الدولة من إنفاقها في جميع المجالات وخاصة الاجتماعية منها،<sup>2</sup> ورغم النتائج الجيدة التي تم تحقيقها فقد رصد النواب بعض التجاوزات في تسيير المال العام وخاصة في ظل العمل بمنظومة قانونية قديمة في مجال الصفقات العمومية، مما جعلهم يطلبون فتح تحقيق في أوجه صرف المال العام.

### ثانيا: تشكيل لجنة التحقيق حول طرق إنفاق المال العام ونتائج عملها

أودع 25 نائبا لائحة لاقتراح إنشاء لجنة تحقيق في أوجه صرف المال العام، وعرضت اللائحة على المجلس في جلسته العلنية المنعقدة بتاريخ 25 جانفي 2004، حيث تناول الكلمة مندوب أصحاب اللائحة التي جاء فيها: " نظرا إلى أن الغموض الذي يحوط عملية صرف المال العام مثير لقلق الرأي العام الوطني حول الطرق التي توزع بها الأموال دون مراعاة الإجراءات والقواعد المعتمدة قانونا، مما يفتح الباب للشكوك في سلامة استخدامها بعيدا عن الرقابة الجدية. ونظرا إلى الطريقة التي تنصرف بها بعض الدوائر الوزارية، ويتصرف بها بعض الولاة حيث يتم الإنفاق على أنشطة مشبوهة لا تخدم الصالح العام، باستخدام وسائل الدولة وإمكاناتها دون مراعاة الإجراءات والقواعد المعتمدة قانونا، ونظرا إلى لجوء بعض المؤسسات العمومية إلى تمويل جمعيات وهمية بطرق غامضة، ودون تحديد الشروط التي يتم على ضوءها هذا التمويل، ونظرا إلى غياب الإرادة السياسية لدى السلطة التنفيذية

<sup>1</sup> - التقرير الاستراتيجي العربي ( 2003- 2004)، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، سنة 2004، ص 414.  
<sup>2</sup> - ساهمت عائدات النفط الضخمة وغير المتوقعة في توطيد السلم الاجتماعي حيث تم ضخ حوالي 56 مليار دولار في أواخر عام 2005 في مشاريع تنموية عملاقة، كما رصد لها مبلغ 60 مليار دولار في الفترة الواقعة بين عامي 2005 و 2009، ثم رفع المبلغ فيما بعد إلى 150 مليار دولار فانخفض معدل البطالة بمقدار النصف بحدود 15 % من السكان العاملين، مقابل 30 % عام 1999، و زاد دخل الأسر بمعدل الربع وارتفعت مستويات النمو إلى 06 % وحافظت العملة على قيمتها بعد ضبط التضخم وانخفضت المديونية الخارجية للجزائر، ولمزيد من المعلومات انظر كتاب: - محمد بجاوي وآخرون، الجزائر آفاق 2010 التنموية والديمقراطية، دار الغرب، وهران، سنة 2003.

لمراقبة أوجه الخلل في طرق صرف المال العام. فإننا نطلب نحن النواب الموقعون أدناه إنشاء لجنة تحقيق في أوجه صرف المال العام.<sup>1</sup>

وبذلك شكل المجلس الوطني لجنة تحقيق في أوجه صرف المال العام في 25 جانفي 2004 وفق الإجراءات القانونية المعمول بها، وانطلقت في أشغالها وانقضت المدة القانونية الممنوحة لها دون أن تطلب تمديدا، فهذه اللجنة رغم أهمية وخطورة الموضوع الذي تعالجه إلا أنها لم تكمل تحقيقها فيه، ولم تقدم حصيلة عملها، ولم تقدم تقريرها، ولم يتسرب للصحافة أو الباحثين أي معلومات بخصوص مجريات عملها أو من استمعت إليهم، أو الوثائق والمستندات التي حصلت عليها، وبالتالي عتم عليها بشكل نهائي كسابقاتها من لجان التحقيق التي شكلها المجلس الشعبي الوطني.

### **الفقرة التاسعة: لجنة التحقيق البرلمانية حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية سنة 2011**

نتيجة ندرة في بعض المواد ذات الاستهلاك الواسع في الأسواق في بداية سنة 2011، وقعت أحداث مؤلمة بسبب احتجاجات وصدّامات بين المحتجين وقوات الأمن في عدة مناطق من الوطن، واستهدفت بعض المنشآت العمومية بالحرق والتخريب والنهب، وفتح تحقيق أمني وقضائي مع المتورطين في تلك الأحداث.

#### **أولا: الوقائع التي تخص إنشاء لجنة التحقيق البرلمانية**

عرفت تلك الأحداث بأحداث (السكر والزيت) خاصة بسبب ندرة هاتين المادتين الأساسيتين في السوق الوطنية، وارتفاع أسعارهما، رغم أنهما من المواد المدعمة السعر من طرف الدولة، فسعرها من المفروض أن يبقى ثابتا. كان رد المسؤولين الحكوميين في تلك القضية أنه لم يتم رفع الدعم ولم يحدث أي انقطاع لاستيراد هذه المواد، وأن القضية مفتعلة في السوق ومن قبل أطراف تريد تأجيج الجبهة الاجتماعية، وكنتيجة طبيعية لهذه الأحداث وفي ظل ظروف خارجية صعبة تعرفها بعض الدول العربية المجاورة، تقدم مجموعة من نواب المجلس الشعبي الوطني بلائحة اقتراح إنشاء لجنة تحقيق موضوعها ندرة بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع، وليس حول الأحداث المؤلمة التي وقعت بسبب ذلك نظرا لأخذ الملف مجراه مع السلطة القضائية.

#### **ثانيا: تشكيل لجنة التحقيق ونتائج أعمالها**

تم إيداع مكتب المجلس الشعبي الوطني لائحة اقتراح إنشاء لجنة تحقيق برلمانية حول موضوعها ندرة أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية بتاريخ 31 مارس 2011

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 94، المؤرخة في 16 فيفري 2004، مرجع سابق، ص 06.

تحت رقم 11-11، والتي تضمنت أهم العناصر الأساسية التي تجعل منها قضية عامة ذات بعد وطني تجد إطارها القانوني ضمن حدود صلاحيات الرقابة التي يمارسها المجلس بإنشاء لجنة تحقيق فيها.<sup>1</sup>

وقد أحال رئيس المجلس اللائحة على لجنة المالية والميزانية لإبداء رأيها بتاريخ 04 أفريل 2011، وإن كان القانون العضوي والنظام الداخلي للمجلس يشترطان مثل هذا الإجراء في هذه الحالات، لكن المادة 39 منه تسمح باستدعاء اللجنة أثناء الدورة للنظر في دراسة المشاريع والمسائل المحالة عليها من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني.

اجتمعت لجنة المالية والميزانية بتاريخ 11 أفريل 2011 لإبداء رأيها،<sup>2</sup> ووافقت على مقترح اللائحة لكن اشترطت إضافة كلمة "ارتفاع" على تسمية اللجنة، وهو ما وافق عليه المجلس، فصارت تسمية اللجنة "لجنة التحقيق حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية"، وصادق المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية في جلسته العامة المنعقدة بتاريخ 20 أفريل 2011 على إنشاء هذه اللجنة.

تم تنصيب اللجنة بتاريخ 27 أفريل 2011، وضمت 13 عضوا من مختلف المجموعات البرلمانية، برئاسة النائب "محمد كمال رزقي"، واستهلت أشغالها بوضع نظام داخلي لها بتاريخ 02 ماي 2011 لضبط أعمالها. وعقدت اللجنة 52 اجتماعا بمعدل اجتماعين في كل يوم للاستماع لمندوب أصحاب اللجنة، وأعضاء الحكومة ذوي الصلة المباشرة بموضوع التحقيق وعددهم 06 وزراء، والاستماع لمسؤولي الهيئات والمؤسسات العمومية وعددهم 15 مسؤولا، والاستماع لثلاثة خبراء، وأيضا الاستماع لستة متعاملين اقتصاديين هم أصحاب المؤسسات الخاصة المعنية بتمويل السوق

<sup>1</sup> - لقد ضمن محررو اللائحة بعض الأسس والعناصر الموضوعية لقبول لائحته وهي : " ...نقترح ما يأتي: 1- إنشاء لجنة تحقيق في الاختلالات التي عرفت السوق الوطنية في المدة الأخيرة نتيجة ندرة بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع كمادة حليب الألبان أو ارتفاع أسعار بعض المواد الأخرى كالزيت والسكر، لارتباط ذلك بالمصلحة الوطنية التي تعني مصالح المجموعة الوطنية والمواطن. 2- تتولى اللجنة تحديد مسببات الأزمة، وخلفياتها وظروفها وتداعياتها من خلال عمليات التحري مع كل الأطراف المعنية، ولا سيما قطاعات المالية والفلاحة والزراعة والتجارة والنقل، وكذا المتعاملين في هذا المجال (مستوردون، ومنتجون، وموزعون، وبائعو الجملة، وبائعو التجزئة...) وكل من له صلة بالموضوع، ويتم ذلك من خلال المعاينة الميدانية، وطلب الوثائق والمستندات والاستماع إلى الخبراء والمختصين وغيرهم. 3- يمكن للجنة تقديم الاقتراحات الكفيلة بتفادي تكرار النقائص والاختلالات والانحرافات التي تمت ملاحظتها، كما يمكن إعطاؤها تقييما عاما حول الإطار القانوني أو التنظيمي، ومدى فعاليته وحاجته إلى التكيف أو إعادة النظر. "

- النص الكامل لللائحة موجود في :- الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 219، السنة الرابعة، المؤرخة في 04 ماي 2011، المتضمنة مداورات الجلسة العلنية المنعقدة في 20 أفريل 2011، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص ص 12-14.

<sup>2</sup> - وقد خلصت اللجنة في رأيها لما يلي: (...فإن اللجنة ترى بأغلبية أعضائها: أولا- من حيث الشكل بعد تفحص مضمون اقتراح اللائحة، لاحظت أنه يشمل على جانبين أساسيين للتحقيق، يتعلق الأول بندرة بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية، ويتعلق الثاني بارتفاع أسعار بعضها الآخر، في حين جاء عنوانها مقتصرًا على ندرة بعض المواد الغذائية دون ارتفاع أسعار بعضها الآخر، ومن ثمة فإن اللجنة ترى أن تسمية اللجنة ضمن اللائحة يجب أن تكون على النحو الآتي: اقتراح اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة تحقيق في موضوع ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية، حتى يكون العنوان منسجما مع مضمون اللائحة. ثانيا: من حيث الموضوع، بالنظر إلى خطورة المسألة التي تضمنتها اللائحة ولضرورة معرفة أسبابها الحقيقية، والأطراف المتسببة في تفاقم حداثها دون المبالاة بما تقتضيه المصلحة العامة للوطن، فإنه يستوجب تشكيل لجنة تحقيق في الموضوع محل اقتراح اللائحة والمتمحورة حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية. في الأخير، تدعو لجنة المالية والميزانية، إلى ضرورة تمكين لجنة تحقيق في موضوع ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية، بالطاقات البشرية والإمكانات المادية اللازمة التي ستتمكنها من حسن أداء مهمة التحقيق المنوطة بها من خلال الاستماع والمعاينة والإطلاع على الوثائق والمستندات ذات الصلة بالموضوع، وهو ما يسهم في تسهيل مهامها بغية كشف ملامسات هذه المسألة التي استرعت اهتمام الرأي العام الوطني، ويسمح في الوقت نفسه باضطلاع النواب بمهامهم الرقابية المخولة لهم دستورا وقانونا، ويعزز صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في هذا المجال). - الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 219، المؤرخة في 04 ماي 2011، مرجع سابق، ص ص 14، 15.

الوطنية،<sup>1</sup> وقد قدم هؤلاء إفاداتهم للجنة كل حسب موقعه ومسؤوليته ووجهة نظره والزاوية التي ينظر منها للموضوع، والتي كانت ثرية تدعمها الأرقام والإحصائيات مما جعل اللجنة تبلور فكرة واضحة للإحاطة بملاسات القضية،<sup>2</sup> وإن كان بعض المدعويين لم يحضروا مثل تجار الجملة بدون تقديم سبب.

واصلت اللجنة تحقيقها فأثرت معلوماتها بحصولها على بيانات من الواقع وذات أهمية بالغة، وذلك بقيامها بزيارات ميدانية إلى الموانئ والمؤسسات العمومية والخاصة المعنية بموضوع التحقيق والاستماع في عين المكان لمسؤوليها، ولتسهيل المهمة وربحا للوقت فقد شكلت اللجنة من أعضائها ثلاثة أفواج، فوج توجه لولايات وسط البلاد والثاني لشرقها والثالث لغربها، وقدم كل فوج تقريراً عن مهمته، كما تحصلت اللجنة على وثائق ومستندات مهمة ساعدتها في بلورة النتائج والتوصيات التي ضمنتها في تقريرها النهائي.

بعد جمع كم هائل من المعلومات عن موضوع التحقيق ومن أطراف مختلفة، وقيامها قامت اللجنة بتحليل الاستماع حسب المعطيات التي قدمها كل قطاع، وتحليل وتجميع المعطيات المتأتية من الزيارات الميدانية التي بلغ مجموعها 33 معاينة ميدانية،<sup>3</sup> شملت الموانئ، المطاحن، وحدات إنتاج الحليب، وحدات إنتاج الزيت، ووحدات إنتاج السكر في كامل التراب الوطني، إضافة إلى تحليل المقالات الصحفية التي تناولت الموضوع.

وبناء على ما سبق خلصت اللجنة إلى تحديد محاور التحقيق وجمعها في عنصرين هما الأسواق العالمية والسوق الوطنية مع تقديم تحليل مستفيض عنهما، وشمل تحليل الأسواق العالمية تسجيل ارتفاع المواد الغذائية في الأسواق العالمية وارتباط ذلك بعدة عوامل منها المناخية زيادة الاستهلاك العالمي والمضاربة... أما تحليل السوق الوطنية فقد شمل بالتفصيل، مدى كفاية وفعالية النصوص القانونية، التموين، تركيبة السوق، نظام الأسعار وهوامش الربح، التوزيع، نظام الحصص، والسوق الموازية، وتحليل حقيقة ما جرى في شهر جانفي 2011.

وتوصلت اللجنة في النهاية إلى تضمين تقريرها 11 نتيجة ترجع إليها أسباب اضطرابات شهر جانفي 2011، وقدمت اللجنة 15 توصية رأت أنها تفيد في معالجة الأسباب التي أشعلت فتيل تلك الأحداث ولتفادي تكرارها مستقبلاً.

قدمت اللجنة تقريرها النهائي لرئيس المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 23 نوفمبر 2011، ومعه كل التسجيلات السمعية والبصرية لكل اللقاءات التي قامت بها منذ نشأتها، إضافة إلى جميع الوثائق

<sup>1</sup> - تقرير لجنة التحقيق حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية، المسلم لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، والمنشور سابقاً على الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني، ص ص 8-10.

<sup>2</sup> - انظر تقرير لجنة التحقيق وما تضمنه من استماعات ونقاش وحوار مع عدة أطراف فاعلة في الموضوع، ص ص 12-43.

<sup>3</sup> - تقرير لجنة التحقيق حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية...، مرجع سابق، ص ص 44-54.

والمستندات التي اعتمدت عليها في التحقيق، وسلمت نسخا منه لرئيس الجمهورية والوزير الأول والنواب، وبتاريخ 18 ديسمبر 2011 صادق المجلس الشعبي الوطني بالإجماع في جلسة علنية على قرار نشر تقرير اللجنة، وهي سابقة لم يعرفها المجلس مع تقارير لجان التحقيق التي شكلها من قبل.

ومن المؤاخذات التي سجلت في مسار لجنة التحقيق هذه عدم استجابة تجار الجملة للمواد الاستهلاكية لاستدعاء اللجنة لسماعهم حول الموضوع وعدم اتخاذ المجلس تدابير بشأن ذلك، مما يجعل حلقة من أهم حلقات الموضوع مفقودة، وأيضا رفض رئيس المجلس الشعبي الوطني، فتح نقاش حول التقرير باعتبار أن النظام الداخلي لا يسمح بذلك، ما دفع بنواب "حركة النهضة" المبادرون بطلب إنشاء لجنة التحقيق، ينسحبون من التصويت، ويصدرون بيانا في نفس اليوم أكدوا فيه أن عرض هذا التقرير للمصادقة دون فتح نقاش حوله، هو مصادرة لحق النواب في معرفة الحقيقة، ومصادرة لصلاحياتهم في قول كلمة الشعب حول ما يجري من أحداث باعتبارهم ممثلين الشرعيين<sup>1</sup>.

إن ما قامت به اللجنة خلال فترة وجودها القانوني من عقد جلسات استماع وزيارات ميدانية مكنها من التوصل بنتائج ذات أهمية بالغة وتقديم صورة كاملة عن الملف، فقد أحاطت بالموضوع من مجمل جوانبه، وهو ما ثمنه النواب وحتى المسؤولين. كما أن التوصيات التي تفضلت بها كانت انعكاسا حقيقيا لفهم دقيق من اللجنة لمختلف خلفيات وتفاصيل الموضوع.

لقد أعطت هذه اللجنة المؤقتة دفعا جديدا للبرلمان الجزائري بتفعيل دوره الرقابي عن طريق التحقيق البرلماني والذي تولى عنه دون سبب مقنع منذ سنة 2004، كما أنها بنوعية الموضوع الذي تناولته والذي يمس كل المواطنين جعلت البرلمان يلعب دوره الحقيقي في تمثيل المواطن والاهتمام بانشغالاته وهمومه، بل حتى في نتائجها سعت إلى تكريس مبادئ العدالة والمساواة في التجارة والمنافسة الشريفة، وتحقيق العدالة الاجتماعية في الاستفادة من دعم الدولة، وبذلك كانت المعبر على لسان البرلمان الجزائري في تفاعله مع القضايا الوطنية. إن هذه اللجنة تعتبر آخر لجنة تحقيق شكلها المجلس الشعبي منذ ذلك الوقت، رغم كثرة القضايا الوطنية التي تشغل بال الرأي العام، والفترة التشريعية السابعة الأخيرة (2012-2017) لم تشهد للمجلس الشعبي الوطني قبوله أية مبادرة لتشكيل لجنة تحقيق، أما مجلس الأمة وبعد مرور عقدين منذ تشكيله سنة 1997 لم يبادر بتفعيل دوره الرقابي في شقه المتعلق بالتحقيق البرلماني عبر إنشاء ولو لجنة تحقيق واحدة، وهو ما سنتناوله عند حديثنا عن محدودية لجان التحقيق البرلمانية في دول المغرب العربي.

وفيما يلي جدول يلخص لجان التحقيق التي شكلها البرلمان الجزائري، ويليه فحص واقع لجان التحقيق في المغرب وتونس وأثرها على الحياة البرلمانية والسياسية فيهما وذلك في المطلب الموالي.

<sup>1</sup> - هيئة تحرير جريدة "الخبر"، النهضة تثبّر وتصف نتائج لجنة التحقيق البرلمانية بـ"المغالطة": انتقدت عرض تقريرها للمصادقة دون فتح نقاش مع النواب، جريدة الخبر، الصادرة بتاريخ 19 ديسمبر 2011، الجزائر.

جدول رقم 25: لجان التحقيق التي شكلها البرلمان الجزائري<sup>1</sup>

| الفترة التشريعية                                                                             | تسمية لجنة التحقيق                                                                   | المجلس النيابي       | تاريخ إيداع اقتراح إنشاء لجنة التحقيق | تاريخ المصادقة على إنشاء اللجنة | مدة الأشغال            | تاريخ تسليم اللجنة تقريرها النهائي | تاريخ مناقشة التقرير | نشر التقرير |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------------------|----------------------|-------------|
| الأولى<br>1977-1982                                                                          | لجنة التحقيق حول العقد التجاري بين "سوناطراك" وشركة "ألبازو" الأمريكية               | المجلس الشعبي الوطني | 24-12-1979                            | 24-12-1979                      | 06 أشهر وتمديد بشهرين  | أوت 1980                           | 24-12-1980           | لم ينشر     |
|                                                                                              | لجنة التحقيق حول الشركة الوطنية للأشغال البحرية "سوناطرام"                           | المجلس الشعبي الوطني | 09-06-1980                            | 19-01-1981                      | 06 أشهر                | ماي 1981                           | 02 جوان 1981         | لم ينشر     |
| لم تشكل أي لجنة تحقيق في الفترة التشريعية الثانية 1982-1987                                  |                                                                                      |                      |                                       |                                 |                        |                                    |                      |             |
| الثالثة<br>1987-1992                                                                         | لجنة التحقيق حول اختلاس 26 مليار دولار                                               | المجلس الشعبي الوطني | 22-03-1990                            | 13-05-1990                      | 06 أشهر                | بعد انقضاء مدة اشتغالها            | لم يناقش             | لم ينشر     |
|                                                                                              | لجنة التحقيق حول تسيير العرفة الوطنية للتجارة                                        | المجلس الشعبي الوطني | أفريل 1990                            | 15-05-1990                      | 06 أشهر                | بعد انقضاء مدة اشتغالها            | معلومات غير مؤكدة    | لم ينشر     |
| الرابعة<br>1997-2002                                                                         | لجنة التحقيق حول قضية تزوير الانتخابات المحلية                                       | المجلس الشعبي الوطني | 23-11-1997                            | 27-11-1997                      | 06 أشهر وتمديد 06 أشهر | 08-06-1999                         | لم يناقش             | لم ينشر     |
|                                                                                              | لجنة التحقيق حول الإهانة والتجاوزات التي تعرض لها النواب                             | المجلس الشعبي الوطني | 24-11-1997                            | 27-11-1997                      | 06 أشهر                | بعد انقضاء مدة اشتغالها            | لم يناقش             | لم ينشر     |
|                                                                                              | لجنة التحقيق حول الأحداث التي عرفت بها بعض الولايات                                  | المجلس الشعبي الوطني | 30-04-2001                            | 02-05-2001                      | 06 أشهر                | لم يسلم لعدم انتهاء التحقيق        | لم يناقش             | لم ينشر     |
|                                                                                              | لجنة التحقيق في الممارسات غير القانونية لبعض الولاة                                  | المجلس الشعبي الوطني | 18-01-2004                            | 25-01-2004                      | 06 أشهر                | لم يسلم لعدم انتهاء التحقيق        | لم يناقش             | لم ينشر     |
| الخامسة<br>2002-2007                                                                         | لجنة التحقيق حول خرق الحصانة البرلمانية للنواب                                       | المجلس الشعبي الوطني | جانفي 2004                            | 25-01-2004                      | 06 أشهر                | لم يسلم لعدم انتهاء التحقيق        | لم يناقش             | لم ينشر     |
|                                                                                              | لجنة التحقيق حول أوجه إنفاق المال العام                                              | المجلس الشعبي الوطني | جانفي 2004                            | 25-01-2004                      | 06 أشهر                | لم يسلم لعدم انتهاء التحقيق        | لم يناقش             | لم ينشر     |
|                                                                                              | لجنة التحقيق حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية | المجلس الشعبي الوطني | 31-03-2011                            | 20-04-2011                      | 06 أشهر                | 23-11-2011                         | لم يناقش             | منشور كليا  |
| لم تشكل أي لجنة تحقيق في الفترة التشريعية السابعة 2012-2017                                  |                                                                                      |                      |                                       |                                 |                        |                                    |                      |             |
| لم تشكل أي لجنة تحقيق خلال الفترة التشريعية الثامنة 2017-2022، وذلك إلى غاية نهاية سنة 2020. |                                                                                      |                      |                                       |                                 |                        |                                    |                      |             |

<sup>1</sup> - تجميع شخصي من الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ومصادر مختلفة اعتمدت في كتابة هذا البحث.

## المطلب الثاني

### لجان التحقيق في الواقع السياسي لكل من تونس والمغرب

لقد مر تشكيل لجان التحقيق البرلمانية في تونس بمرحلة حذر تام في الدستور السابق ورغم ذلك فقد تم تشكيل واحدة منها، ثم جاءت مرحلة ما بعد دستور سنة 2011 حين استرجع البرلمان التونسي حقه في مراقبة الحكومة والقيام بالتحقيق البرلماني، فقام بإنشاء عدد من لجان التحقيق في قضايا مختلفة، لكن شابتها بعض الصعوبات المرتبطة بحدثة التجربة، والواقع السياسي الجديد، ومجموع النصوص القانونية المنظمة لعمل لجان التحقيق.

أما في المغرب فقد عرف البرلمان إنشاء لجان التحقيق مراحل مختلفة امتدت بين الحظر التام، والصراع مع القضاء الدستوري، وبين السماح بإنشائها خارج إطار النص الدستوري وتأويل النص القانوني، وبترخيص مباشر بإنشائها من الملك، وذلك في ظل ظروف خاصة سمحت فيه الحسابات السياسية بتجاوز النص الدستوري والقانوني، أو في مرحلة منح الحق الدستوري للبرلمان في القيام بالتحقيق البرلماني عن طريق لجان التقصي والحقائق. وفي كل المراحل ولدواع اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية كانت المجالس النيابية المغربية تبادر بإنشائها في ظل ظروف معينة. لذا كان من الواجب سرد جميع هذه اللجان لمعرفة الظروف التي نشأت فيها وتأثيرها على الفعل البرلماني، وتفاعل الجهات السياسية والاجتماعية معها، وقدرتها على القيام بمهامها وأهمية نتائجها، وتحليل تلك النتائج التي تضمنتها تقاريرها، ومدى تأثير تلك النتائج والتوصيات على البرلمان والحكومة وعلى الواقع السياسي بصفة عامة.

لذا قسم هذا المطلب إلى فرعين، تم التطرق إلى لجان التحقيق في الحياة السياسية التونسية في (الفرع الأول)، ثم الحديث عن لجان التحقيق في الحياة السياسية المغربية. وفي (الفرع الثاني)

#### الفرع الأول: لجان التحقيق في الواقع السياسي التونسي

لجان التحقيق في تونس عرفت ثلاث محطات مهمة، وهي في فترة دستور 1959، وفي فترة المجلس التأسيسي، ثم الفترة التي تلت إقرار دستور 2014؛ فالبرلمان التونسي في ظل دستور 1959 لم يكن بإمكانه إنشاء لجان تحقيق بحكم اعتماد آليات النظام الرئاسي وتأويلها وفق رغبة النظام السياسي القائم آنذاك، لكن رغم عدم وجود التنصيص القانوني على إمكانية إحداثها، فقد شكل لجنة تحقيق واحدة حول التعاضد الفلاحي وتصرفات الوزير كاتب الدولة للتخطيط والاقتصاد، كان تأثيرها بالغاً على النظام السياسي التونسي في تلك الفترة.

بعد التغيير العميق الذي عرفه النظام السياسي التونسي وفي الفترة الانتقالية، شكل المجلس التأسيسي التونسي لجنة تحقيق حول أحداث 09 أفريل 2012، وبعد صدور دستور 2014 الذي تضمنت قواعده السماح للبرلمان تشكيل لجان نيابية مؤقتة تختص بالتحقيق، مما أتاح لمجلس نواب الشعب التونسي أن يشكل ثلاث لجان تحقيق في فترة وجيزة، وهي لجنة التحقيق البرلمانية حول شبهة التعذيب سنة 2015 ولجنة التحقيق حول الفساد المالي والتهرب الضريبي ما يسمى (أوراق بنما) سنة 2016، ولجنة التحقيق حول شبكات التسفير إلى بؤر التوتر 2017

وسيمت التطرق إلى هذه اللجان بالتفصيل في الفقرتين الموالتين، تبدأ بلجان التحقيق في تونس في ظل دستور 1959 في (الفقرة الأولى)، ثم الحديث عن لجان التحقيق بعد سنة 2011 في (الفقرة الثانية).

### **الفقرة الأولى: لجنة التحقيق حول التعاضد الفلاحي وتصرفات كاتب الدولة للتخطيط والاقتصاد الوطني سنة 1969**

منذ انبعاث البرلمان التونسي سنة 1959 لم يحدث إلا لجنة تحقيق برلمانية واحدة سنة 1969 حول تصرفات الوزير "أحمد بن صالح" كاتب الدولة للتخطيط والاقتصاد الوطني آنذاك، وترجع جذور القضية إلى تراجع رئيس الجمهورية "الحبيب بورقيبة" وحكومته على اختيارات الدولة في تطبيق البرنامج الاقتصادي الذي صادق عليه الجميع بعد استقلال تونس، وكان من أبين محاوره القيام بإصلاحات عميقة في القطاع الزراعي بعد استعادة الأراضي التي تركها المعمرين وإعادة توزيعها وفق برنامج سمي "التعاضد الفلاحي"، والذي كان الرئيس الحبيب بورقيبة في مقدمة المدافعين عنه.

بتوقيف تطبيق البرنامج الاقتصادي الذي سمي بالمخطط التنموي العشري (1962-1971) لفشل أحد قطاعاته الأساسية وهو الإصلاح الزراعي وذلك بفشل "التعاضد الفلاحي"،<sup>1</sup> صار ذلك موضوع أزمة نوعية محورها شخص وزير التخطيط والاقتصاد الوطني آنذاك الدكتور أحمد بن صالح، فتسارعت الأحداث وتشكلت حول الموضوع لجنة تحقيق برلمانية بضغط من رئيس الجمهورية وتحريض من المناوئين للوزير المذكور داخل الحزب الحاكم و البرلمان التونسي.

في غياب النص الدستوري الذي يسمح بإنشاء لجان تحقيق برلمانية، والغموض الموجود على مستوى المرتكز القانوني لهذا النوع من اللجان في تلك الفترة، إلا أن مجلس الأمة ممثلاً للبرلمان التونسي قد اعتمد على المادة 28 من نظامه الداخلي التي تنص على أنه "يمكن للمجلس انتخاب لجان أخرى غير قارة لدرس شؤون خاصة كتنقيح الدستور والنظام الداخلي وتحقيق صحة النيابة إلى غير

<sup>1</sup> - حمل الرئيس الحبيب بورقيبة وضع حد لسير البرنامج الإصلاحي بإعلان مفاجئ ومرتل في ندوة اللجنة المركزية للحزب الحاكم في شهر مارس 1968 بتحديد أمد الإصلاح قبل ثلاثة أعوام من الأجل المحدد في المخطط العشري أي قبل سنة 1971. انظر:- هيئة تحرير جريدة "الشعب"، هل يتحمل أحمد بن صالح لوحده مسؤولية فشل التعاضد في تونس؟، جريدة "الشعب" التونسية، الصادرة في 22 ديسمبر 2007، الاتحاد العام للشغل التونسي، تونس.



ذلك". وعلى أساس هذه المادة مستغلا ومتأولا عبارة "إلى غير ذلك"، شكل البرلمان في سنة 1969 أول لجنة تحقيق تعرفها التجربة البرلمانية التونسية، وكان موضوعها التحقيق في ملف التعاضد الفلاحي وتوجيه المسؤولية لشخص الوزير في فشل المشروع.

بعد تشكيلها قامت هذه اللجنة البرلمانية بتحقيق شامل ووجدت كل التسهيلات من الحكومة ومن السلطات الجهوية في أداء مهمتها، فوقع مدها بعشرات التقارير، فلا يجب أن نتجاهل أن الحكومة هي التي حرصت على بعث هذه اللجنة، وبالتالي ساعدتها على القيام بمهامها حتى تدين تصرفات المسؤول السابق عن التخطيط والاقتصاد<sup>1</sup> وكان من نتائجها إحالة الملف على القضاء ومقاضاة الوزير المذكور بتهمة خطيرة، وتوجيه تهمة الخيانة العظمى له بكونه قد تعمد إفشال ذلك الإصلاح لإحداث انقلاب ضد النظام الحاكم عن طريق تعميم التعاضد الفلاحي، وكان موئل ذلك اضطهاد شديد لهذا الوزير، لم ينته بانتهاء محاكمته في ربيع 1970 بالسجن والنفي والملاحقة إلا في عهد الرئيس الثاني لتونس في سنوات الثمانينات، حين مكنه من حقه في جواز سفر والعودة إلى تونس بسقوط الأحكام الصادرة ضده<sup>2</sup>. البرلمان التونسي لم ينشر تقرير اللجنة رسميا، ولم نعثر له على أي أثر في أرشيف البرلمان التونسي.

إن استغلال هذه الآلية الرقابية البرلمانية بهذا الشكل المفضوح في تونس تقودنا إلى نتيجة مفادها، أن المراقبة عبر هذه اللجان في تونس كانت تستغل سياسيا لتصفية حسابات خصوم الرئيس، وعلى هذا الأساس تظهر محدودية لجان البحث والمراقبة، باعتبار المراقبة البرلمانية تتعارض أصلا مع النظام الرئاسي المبني على الفصل التام بين السلطات، والذي اعتمدته الدستور التونسي السابق لسنة 1959.<sup>3</sup>

في سنة 1984 تكررت نفس التجربة وشكلت لجنة مكلفة بالتحقيق إثر "أحداث الخبز" التي عرفتها تونس، لكن هذه اللجنة لم تكن برلمانية، ولكن أفضت إلى نفس النتيجة حيث أدت إلى اتهام وزير الداخلية في تلك الفترة "إدريس قيقة" بالخيانة العظمى ومقاضاته من أجل ذلك، وبقيت تداعيات ونتائج ذلك الملف لتصل إلى رئيس الوزراء آنذاك "محمد مزالي" الذي أقصي من منصبه في جويلية من عام 1986 وأصبح مطلوبا لدى السلطات والمحاكم التونسية بتهمة قلب النظام، ووجد نفسه لاجئا في الجزائر ثم في سويسرا.

<sup>1</sup> - زهير المظفر، مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية 1959-1986)، مرجع سابق، ص 212.  
<sup>2</sup> - انظر: - هيئة تحرير جريدة "الشعب"، هل يتحمل أحمد بن صالح لوحده مسؤولية فشل التعاضد في تونس؟، مرجع سابق.  
قدم الأستاذ المحامي البشير الخنتوش شهادة في حق الوزير المعني قال فيها: ( كنت في جلسة مع الرئيس زين العابدين بن علي فقلت له: سي أحمد بن صالح مظلوم، فقال لي: نعم هو مظلوم... وهو أستاذي).  
انظر: - البشير الخنتوش، مداخلته بعنوان بين المحاماة والقضاء والسياسة زمن الرئيس الحبيب بورقيبة، شهر جوان 2012، منشورات مؤسسة التميمي للبحث العلمي والمعلومات، تونس، سنة 2012.  
<sup>3</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 47.  
وعلى الرغم أن تكوين البرلمان للجان التحقيق يتعارض دستوريا مع مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقوم عليه النظام الرئاسي، إلا أن حق الكونغرس الأمريكي في تكوين لجان التحقيق، قد وجد مبرراته بنظرية السلطات الضمنية التي قررتها المحكمة العليا في قضية "Maryland v. McCulloch" عام 1819. - انظر: وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 149.

## الفقرة الثانية: لجنة التحقيق في أحداث 09 أفريل 2012

في الفترة الانتقالية التي أعقبت الأحداث التي عرفت تونس في سنة 2011، وفي فترة المجلس الوطني التأسيسي التونسي، والذي انبثقت منه حكومة مؤقتة مسؤولة أمامه، أقر هذا المجلس إنشاء لجنة تحقيق واحدة هي لجنة التحقيق في أحداث 09 أفريل 2011.

تعود الأسباب إلى ذلك اليوم حين انطلقت مظاهرات بشكل سلمي في شارع بورقيبة بالعاصمة تونس، لكنها سرعان ما انحرفت إلى العنف ووقعت عدة إصابات بين المتظاهرين وقوات الأمن التي اتهمت بالاستعمال المفرط للقوة، ونتيجة لما وقع فتح المجلس التأسيسي تحقيقا برلمانيا فأنشأ في شهر جوان من نفس السنة لجنة تحقيق وفق ما يقرره له نظامه الداخلي،<sup>1</sup> لكشف حقيقة تلك الأحداث والوقوف على ملابساتها وتحديد المسؤوليات، وسميت لجنة التحقيق في أحداث 09 أفريل 2012.

انطلقت اللجنة في أشغالها في 06 جوان 2012 وعقدت عدة اجتماعات واستمعت لبعض الشخصيات السياسية ووثقت بعض حالات الاعتداءات، لكن تحقيقها بقي يراوح مكانه ولم تستطع اللجنة أن تعد تقريرها النهائي، وعلى عكس ما كان متوقعا وبعد مرور 10 أشهر من بداية عملها وبالضبط بتاريخ 05 أفريل 2013، تقدم أعضاؤها باستقالة جماعية، وجهوها لرئيس المجلس عبروا فيها عن استحالة قيامهم بمهامهم كأعضاء في اللجنة، وذلك لعجز اللجنة في تحديد المسؤوليات الأمنية والسياسية للاعتداءات الموثقة، وأرجعوا سبب ذلك إلى نقطتين جوهريتين هما: عدم وجود تعاون من طرف الحكومة، وتسجيل غياب الآليات القانونية التي تلزم الحكومة بوجوب تعاونها مع اللجنة.<sup>2</sup>

ومن الأسباب التي أدت إلى هذه النتيجة أيضا، انتخاب "زياد العذاري" عن حركة النهضة رئيسا للجنة، في حين أن التحقيق في جانب هام منه تعلق بمساءلة وزير الداخلية التابع لنفس الحركة السياسية.

<sup>1</sup> - المادتين 73، 74 من النظام الداخلي للمجلس التأسيسي التونسي المصادق عليه بتاريخ 20 جانفي 2012.  
<sup>2</sup> - نص رسالة استقالة أعضاء لجنة التحقيق في أحداث 09 أفريل 2012 : ( تونس في 05 أفريل 2013. إلى عناية السيد رئيس المجلس الوطني التأسيسي. الموضوع : استقالة من اللجنة الخاصة للتحقيق في أحداث 09 أفريل 2012. تحية طيبة وبعد، نحن أعضاء لجنة التحقيق في أحداث 09 أفريل 2012 الموقعون أدناه، نتوجه إليكم بهذه المراسلة بعد تداولنا في نتائج أشغال هذه اللجنة بعد مرور سنة على هذه الأحداث. سيدي الرئيس، لقد طالبنا بأحداث لجنة التحقيق هذه من أجل كشف الحقيقة، إيماننا بأن مثل هذه اللجان تشكل أداة فاعلة في يد المجالس التشريعية لممارسة دورها الرقابي على الحكومة وتكريس التوازن بين السلط في نظام ديمقراطي، وبهدف المساهمة بشكل إيجابي في إصلاح المنظومة الأمنية وتكريس حيادها من أجل بناء أمن جمهوري، إلا أن لجنة التحقيق في أحداث 09 أفريل فشلت فشلا ذريعا في القيام بهذا الدور. ولعل أهم أسباب فشل هذه اللجنة، إضافة إلى عدم تعاون الطرف الحكومي في غياب أي إلزام قانوني، هو غياب الآليات القانونية التي تمنح هذه اللجنة الأدوات الضرورية للقيام بدورها الاستقصائي من أجل الوصول إلى الحقيقة وتحديد المسؤوليات فيما وقع يوم 09 أفريل 2012 في تونس العاصمة. سيدي الرئيس، إننا، أمام هذا الفشل، نعبر عن اعتذارنا لضحايا أحداث 09 أفريل بسبب استحالة القيام بالمهام المناطة بنا كأعضاء في هذه اللجنة، أمام غياب الآليات التي تسمح لنا بالتحقيق والكشف عن الحقيقة، كما نعبر عن أسفنا من فشل المجلس الوطني التأسيسي، تحت رئاستكم، في وضع أسس نظام تشريعي يسمح للنواب بالقيام بدورهم في مراقبة السلطة التنفيذية بما تفرضه عليهم مسؤولياتهم كنواب للشعب، وننتقدم لكم بصفحتكم رئيسا للمجلس الوطني التأسيسي باستقالتنا من عضوية هذه اللجنة، ونعلمكم أننا سنسعى من خارجها، كل حسب إمكانياته إلى إثارة الرأي العام حول ما سبق من أشغالها، وحول ما توصل إليه كل منا من حقائق حول أحداث 09 أفريل. مع فائق الاحترام والتقدير. الأزهر الشلمي، إياد الدهماني، أيمن الزواغي، خميس قسيلة، سامية عبو، سلمى مبروك، سليم بن عبد السلام، سهير الدردوري، نادية شعبان، نعمان الفهري.)  
- انظر : هيئة تحرير جريدة "الجريدة" التونسية، رسالة استقالة أعضاء لجنة التحقيق في أحداث 09 أفريل 2013، جريدة "الجريدة" التونسية، العدد الصادر بتاريخ 05 أفريل 2013.

وبهذه النتيجة المخيبة لكثير من المتتبعين للشأن السياسي التونسي، في بعث برلمان يمارس بشجاعة دوره الرقابي كاملا غير منقوص ويتحسس شؤون المواطنين، وجد المجلس التأسيسي نفسه عاجزا عن تفعيل دوره الرقابي نتيجة عدة مثبطات كشفت جزء منها استقالة أعضاء اللجنة، لذا فقد كان الأمل معقودا على الدستور الجديد ومنح مجلس نواب الشعب دورا رقابيا أكثر فعالية بواسطة لجانه.

كان لصدور الدستور التونسي في 2014، أثر مباشر على التمثيل النيابي ومنح البرلمان صلاحيات واسعة لمباشرة اختصاصاته الأصلية في التشريع والرقابة والتمثيل، وهو ما انعكس على تفعيل دوره في الحياة السياسية ومشاركته بفعالية في جميع الأنشطة التي تدخل في دائرة اختصاصه بواسطة لجانه الدائمة أو المؤقتة. وقد كان للغلق الطويل الذي عانى منه البرلمان التونسي في مراقبته للحكومة ومنعه من استحداث لجان تحقيق أثره المباشر على وجوب إعادة هذا الشكل من الرقابة لهذا البرلمان، بمنح الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الحق للمجلس في تشكيلها في أي وقت، ومنح المعارضة أحقية إنشاء لجنة تحقيق في كل سنة تشريعية، لذا فقد تشكلت خلال هذه الفترة لجنتين هما لجنة التحقيق حول شبهة التعذيب، ولجنة التحقيق حول ملف بنما.

### الفقرة الثالثة: لجنة التحقيق حول شبهة التعذيب سنة 2015

تعتبر هذه اللجنة أول لجنة تحقيق ينشئها البرلمان التونسي في عهده الجديد بغرفته الوحيدة مجلس نواب الشعب، وقد كان معقودا عليها كشف ملابسات القضية التي أنشئت من أجلها وإفراغ ذلك في تقرير تقدمه للمجلس الذي له أن يرى الخطوات الواجب اتباعها بعد ذلك.

#### أولا: الوقائع التي تخص إنشاء لجنة التحقيق حول شبهة التعذيب

بسبب الظروف الأمنية التي عاشتها تونس، تم اعتقال 07 أشخاص لمدة 06 أيام حامت حولهم شبهات الدعوة والانضمام إلى تنظيم إرهابي، وأحيلوا يوم 04 أوت 2015 إلى قاضي التحقيق بالمحكمة الابتدائية بتونس العاصمة، ولكن عندما لاحظ القاضي أن الملف منقوص، وأن التهم لم تكن مثبتة بأدلة، قرر إطلاق سراحهم إلى حين موعد 06 أكتوبر لإعادة الاستماع إليهم مجدداً، وأوضح محامي دفاع المتهمين أنه مباشرة بعد إطلاق سراح المتهمين، أذن مساعد وكيل الجمهورية بعرض 05 منهم ممن تعرضوا إلى التعذيب على الفحص الطبي لمعاينة آثار التعذيب، وأنه قبل عرض المتهمين على الطبيب المختص، فوجئ الحاضرون بوجود 03 سيارات أمنية حلت أمام المحكمة وأخذت المتهمين بالقوة، في حين لم يكن هناك أي إذن قضائي لإعادة توقيفهم.<sup>1</sup> القضية أخذت بعدا وطنيا، وتدخلت السلطات العليا،

<sup>1</sup> - بسمة بركات العربي، شبهة تعذيب متهمة بالإرهاب تثير جدلا في تونس، جريدة "العربي الجديد"، الصادرة بتاريخ 05 أوت 2015، لندن.  
رابط المقال: <https://www.alaraby.co.uk/politics/2015/8/5>

ونفى وزير الداخلية تعرض المتهمين للتعذيب وأنهم أوقفوا مجددا نظرا لوجود تهم أخرى ضدهم، وبسرعة كبيرة تفاعل مجلس نواب الشعب التونسي مع القضية.

### ثانيا: تشكيل لجنة التحقيق والنتائج التي توصلت إليها

استجابة لطلب عدد من النواب، أعلن رئيس مجلس نواب الشعب السيد "محمد الناصر" يوم 05 أوت 2015 عن تشكيل أول لجنة برلمانية تُعنى بالتحقيق في شبهة تعذيب لسبعة موقوفين.

انطلقت اللجنة في أشغالها وقامت بمعاينة بعض الموقوفين المعنيين بالقضية واستمعت لبعض الأطراف، لكنها بقيت عاجزة عن صياغة تقريرها وتقديمه للمجلس، فقد افتقرت إلى وثيقة إسناد قانونية تحركها للتعاطي مع الإدارات وكل الأطراف ذات العلاقة بالقضية، وذلك لأسباب قانونية مرتبطة بتشكيلها، فقد تشكلت بتصريح من رئيس المجلس،<sup>1</sup> وبالتالي خالفت القواعد الدستورية والقانونية الواجب إتباعها في تشكيل لجان التحقيق، وخاصة أحكام المادة 60 من دستور 2014، وأحكام المادتين 97 و98 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، والتي تنص أن إنشاء لجنة التحقيق يكون بطلب من رُبع 1/4 أعضاء المجلس على الأقل، وأن يصادق المجلس على إحداثها بأغلبية أعضائه الحاضرين على أن لا يقل عدد الموافقين عن ثلث 1/3 أعضاء المجلس؛ أو تنشأ لجنة التحقيق في كل سنة بطلب من أغلبية المعارضة ولها ترؤسها، وليس لمكتب المجلس أي سلطة تقديرية في مبدأ إنشاء تلك اللجنة، كما لا تعرض على مصادقة الجلسة العامة.

لقد كان لتكوين اللجنة خارج الأطر القانونية وغياب تكليف رسمي لها انعكاس على أدائها، وهو ما أضعف موقفها، حتى أن الطب الشرعي رفض تقديم تقريره لأعضائها بالرغم من المحاولات المتكررة،<sup>2</sup> والفشل في الحصول على هذا التقرير عقد عمل اللجنة وعرقل صياغتها لتقريرها النهائي.

وبتاريخ 12 أوت 2015 وهو التاريخ المفترض لتسليم تقريرها لرئيس المجلس، تغيب معظم أعضائها. ولعل من أسباب ذلك حسب رأينا أن مدة عمل اللجنة كانت أسبوعا واحدا وهي قصيرة جدا لإعداد تقرير يستوفي جميع الشروط.

المهم أن التقرير لم يعرض للمناقشة ولم يتم نشره، ومما تسرب عنه أنه احتوى على بعض التوصيات فقط، دون إثبات أو نفي مسألة تعرض الموقوفين للتعذيب، لكن ما يثير في الموضوع هو التصريحات الصحفية التي أثارها رئيسة لجنة التحقيق وبصفتها أيضا رئيسة "اللجنة الدائمة للحقوق والحريات والعلاقات الخارجية" بتاريخ 17 أوت 2015، حين وجهت سهام النقد للقضاء التونسي، وعدم

<sup>1</sup> - سرحان الشياوي، خالفت كل القوانين وعجزت عن إصدار تقريرها: أول لجنة تحقيق برلمانية وُلدت ميّنة، جريدة "الشروق" التونسية، الصادرة بتاريخ 13 أوت 2015، تونس.

<sup>2</sup> - سرحان الشياوي، المرجع نفسه.

رضاهها على أداء القضاء التونسي في القضايا الإرهابية،<sup>1</sup> وذكرت أنها بمناسبة ترؤسها للجنة التحقيق عاينت عدم كفاءة عدد من القضاة، وعدم قدرتهم على التعاطي مع ملفات القضايا الإرهابية، وفي ذلك إشارة لقاضي التحقيق بالمحكمة الابتدائية بالعاصمة تونس، الذي أمر بإطلاق سراح الموقوفين موضوع تحقيق اللجنة، واعتبرت أن هؤلاء القضاة "يمثلون ضرراً لا على القضاء فقط، بل على أمن البلاد".

وهذا في رأينا يمثل تدخلا وتجنيا على سلطة أخرى هي السلطة القضائية، وهو خطأ جسيم لا يقره ولا يسمح به الدستور التونسي، وهو مؤشر على انحراف خطير للجنة التحقيق عن الموضوع الذي شكلت من أجله وهو التحقيق في شبهة تعرض الموقوفين للتعذيب إلى الاعتداء على سلطة أخرى وكَيْل التهم المجانية للقضاة، ما يُبرز محدودية لجان التحقيق للمجلس حديث النشأة، في التعامل مع ملفات من هذا النوع، الأمر الذي كان له تأثير سلبي على دور البرلمان التونسي وأدائه وفعاليته في المجال الرقابي، على الأقل في تلك الفترة.

تصريحات رئيسة لجنة التحقيق، وبصفتها أيضا رئيسة لجنة دائمة مختصة بالحقوق والحريات، التي لم تلتزم فيها بمبدأي الحياد والسرية اللذان يميزان لجان التحقيق، كانت القطرة التي أفاضت الكأس، وفتحت الباب لتوجيه الانتقاد لمجلس نواب الشعب، وكانت سببا من أسباب فشل هذه اللجنة، فقد بينت عدم تحكم البرلمان التونسي في تسيير هذه الوسيلة الرقابية ذات الطابع السياسي البحث، وأظهرت الحاجة الماسة لوجوب سن قانون خاص ينظم عمل لجان التحقيق النيابية، يحدد لها اختصاصاتها والأطر التي تشتغل فيها، وذلك في ظل احترام مبدأ الفصل بين السلطات.

#### الفقرة الرابعة: لجنة التحقيق حول الفساد المالي والتهرب الضريبي (أوراق بنما) سنة 2016

تقدم 128 نائبا بطلب قتح تحقيق حول ما عرف بـ "أوراق بنما"،<sup>2</sup> والتي ذكر فيها تورط بعض الشخصيات التونسية في ملفات فساد، في جلسة عامة عقدها مجلس نواب الشعب التونسي يوم 08 أفريل

<sup>1</sup> - كشفت التصريحات، أن لجنة التحقيق البرلمانية ربما كانت تنهياً لإعلان براءة مصالح الأمن من تهمة احتجاز متهمين دون إذن قانوني وتعذيبهم، لكنها على العكس من ذلك تماما حولت أسهم اتهامها في اتجاه القضاء، الذي أفرج عن المتهمين بالإرهاب، بدعوى أن قرار الإفراج يعرض مصالح الوطن للخطر ويؤثر على ضعف أداء مهني.

انظر: - محمد العفيف الجعدي، فصل جديد من الحرب على الإرهاب في تونس: شيطنة القرارات القضائية بالإفراج عن متهمين به، المفكرة القانونية، مقال منشور بتاريخ 19 أوت 2015. رابط المقال:

<http://www.legal-agenda.com/article.php?id=1213&folder=articles&lang=ar>

<sup>2</sup> - وثائق بنما "Panama Papers" هي وثائق سرية تم تسريبها من مصدر مجهول إلى الصحيفة الألمانية "Süddeutsche Zeitung"، يصل عددها إلى 11,5 مليون وثيقة سرية تابعة لشركة "موساكا فونيسكا" للخدمات القانونية "Mossack Fonesca" وهي شركة رائدة في مجال الخدمات القانونية في العالم ومقرها "بنما"، هذا البلد الذي يملك منظومة مصرفية تجعله ملاذا ضريبيا مغريا؛ قامت الصحيفة الألمانية بنشر الوثائق في شهر أفريل 2016، وشاركتها مع "الاتحاد الدولي للمحققين الصحفيين"، الذي فتح تحقيقا حولها حيث وزعها على 107 مؤسسة صحفية في 78 دولة وتم تحليل تلك الوثائق التي يرجع بعضها إلى سبعينيات القرن الماضي، والتي تتضمن معلومات ووثائق حول أكثر من 214 ألف شركة خارجية، ووثائق لها صلة بأشخاص من أكثر من 200 بلد وإقليم، تكشف عن تورط شخصيات سياسية عامة في أكثر من دولة، ورجال أعمال بارزين في القطاع المالي والرياضي... الخ في أعمال غير قانونية مثل التهرب الضريبي، الفساد المالي وتبييض الأموال عبر شركات متعددة الجنسيات. انظر: - الموقع الإلكتروني ويكيبيديا الرابط: وثائق\_بنما [www.wikipedia.org/wiki/وثائق\\_بنما](http://www.wikipedia.org/wiki/وثائق_بنما)

2016 تم التصويت من أجل تشكيل لجنة تحقيق الفساد المالي والتهرب الضريبي ما يسمى (أوراق بنما) ومدى تورط تونسيين في الموضوع، حيث وافق 124 نائبا مقابل صوت واحد رافض.<sup>1</sup>

عقدت هذه اللجنة أول اجتماع لها بتاريخ 09 ماي 2016، تم خلاله انتخاب مكتب اللجنة، وقد تم اعتماد قاعدة التمثيل النسبي بين الكتل البرلمانية في تكوين اللجنة، كما هو معتمد لباقي اللجان وذلك تطبيقا لأحكام المادة 64 من النظام الداخلي. ما يثير الجدل في هذه التركيبة هو وجود تمثيل للكتلة البرلمانية "الحرّة" الممثل لحزب مشروع تونس في المجلس، رغم أن التحقيق قد شمل أحد رموز هذا الحزب وهو الأمين العام "محسن مرزوق"، وعليه يعتبر التحقيق مفرغا من الموضوعية والحيادية ومكرسا لتضارب المصالح.<sup>2</sup>

في ندوة صحفية بمقر مجلس نواب الشعب بتاريخ 30 ماي 2016، عقدها رئيس لجنة التحقيق وكان أكثر تحفظا، حيث قدم فيها برنامج عمل اللجنة، وصرح أنه تقرر عقد مجموعة من جلسات الاستماع في إطار ما يخوله لها القانون، وستنطلق في ذلك بداية من الأسبوع القادم، وأضاف أنه تقرر الاستماع إلى المسؤولين عن موقع "انكيفادا" - الذي سرب المعلومات عن الشخصيات التونسية- وسيكون ذلك في إطار السرية التامة، مع التعهد بتوفير الحماية البرلمانية إلى كل المستمع إليهم من صحفيي الموقع، وذلك بهدف الحصول على معطيات إضافية أكثر مما نشر في تحقيقاتهم، مبينا أنه سيتم الاستماع إلى المسؤولين والشخصيات التونسية الذين وردت أسماؤهم في ما يعرف بملف "أوراق بنما"، وأوضح أن خصوصية أعمال اللجنة تفرض عليها السرية إلى حد بلوغ الحقائق، وستتم إحالة تقرير في الغرض إلى السلطة القضائية، وأن مهام اللجنة تحقيقية وليست قضائية، كما أنها لن تحاسب المتورطين، بل ستقوم بدورها البرلماني الذي ينص عليه الدستور والقانون.<sup>3</sup>

ما دفع رئيس اللجنة لتوضيح هذه المسائل، هو الخوف من فشل اللجنة في عملها أو انحرافها عن مهمتها، والسبب راجع لعدم وجود قانون منظم لعمل لجان التحقيق، وللسلطات الممنوحة لها وحدود تلك السلطة، وهو ما أفشل اللجان السابقة، لذا فقد صرح في نفس الندوة بوجود مشروع قانون لتنظيم أعمال اللجان بصدد الدراسة لدى لجنة النظام الداخلي والحصانة والقوانين البرلمانية والقوانين الانتخابية بالمجلس، سيعطي صلاحيات أوسع للتحقيق أمام اللجنة، وذلك سيمكنها من العمل براحة أكثر، لكن الحقيقة أنه حتى ولو صدر هذا القانون فلن تعمل به اللجنة لأنه يخالف القاعدة العامة أن (القانون لا يسري بأثر رجعي)، فاللجنة وجدت نفسها أمام تحديات أكثر من التي وجدت فيها نفسها اللجنة السابقة.

<sup>1</sup> - مداولات مجلس نواب الشعب، عدد 46، جلسة يوم 08 أفريل 2016، الدورة العادية الثانية 2015 - 2016، مجلس نواب الشعب، تونس، ص 2182.

<sup>2</sup> - التقرير السنوي الخاص بأشغال مجلس نواب الشعب، الدورة البرلمانية الثانية (أكتوبر 2015 - سبتمبر 2016)، شبكة البوصلة، تونس، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لمنظمة البوصلة: [www.albawsala.com](http://www.albawsala.com)

<sup>3</sup> - رئيس لجنة التحقيق حول موضوع الفساد المالي والتهرب الضريبي "أوراق بنما" يقدم برنامج عمل اللجنة، ندوة صحفية، بتاريخ 30 ماي 2016، مقر مجلس نواب الشعب، تونس. رابط الندوة في الموقع الرسمي للمجلس: [www.arp.tn/site/main/AR/activites/fiche\\_act.jsp?cn=93800&t=13](http://www.arp.tn/site/main/AR/activites/fiche_act.jsp?cn=93800&t=13)

لعل من أهم ما اصطدمت به اللجنة، وصول مراسلة إلى مجلس نواب الشعب من قبل قاضي التحقيق في "القطب المالي" بالعاصمة تونس، وبيان من نقابة القضاة التونسيين، كلاهما اعتبر أن فتح تحقيق في مسألة مطروحة على أنظار القضاء من شأنه خلق "قضاء مواز"<sup>1</sup> وهو ما يتعارض حسب المراسلتين عما هو مألوف في القانون المقارن والتجارب البرلمانية، في أنه إذا تم فتح تحقيق قضائي في نفس الموضوع فإن لجنة التحقيق يتم حلها، وهذا في إطار احترام مبدأ الفصل بين السلطات.

رغم ذلك عقدت اللجنة عدة اجتماعات وتم تخصيص اجتماع في شهر جوان 2016 للاستماع إلى محافظ البنك المركزي، ووزير أملاك الدولة والشؤون العقارية، واتسمت كل الاجتماعات بالسرية حول الأشخاص الذين استمعت إليهم، وطبيعة المواضيع التي دارت حولها أسئلة اللجنة وإجابات المدعويين.

ما خلصنا إليه بخصوص هذا هذه اللجنة ولحد كتابة هذه السطور، أن اللجنة لم تكمل أشغالها، ولم تقدم تقريرها لمجلس نواب الشعب، ولم يرشح أي شيء عن الجلسات والاجتماعات التي عقدتها، نظرا لخصوصية وحساسية الموضوع الذي تعالجه.

#### **الفقرة الخامسة: لجنة التحقيق حول شبكات تسفير التونسيين إلى مناطق القتال 2017**

بسبب انخراط عدد معتبر من الشباب التونسي في مجموعات إرهابية تشارك في القتال في سوريا وليبيا وغيرها من البلدان، وبناء على التقارير التي قدمتها عدة وكالات أمنية ومخابرات أجنبية حول عددهم المرتفع، فتح البرلمان التونسي تحقيق برلمانيا بعدما تقدمت النائب "ليلى الشتاوي" بطلب إنشاء لجنة تحقيق برلمانية لكشف ملابس تسفير وتجنيد هؤلاء الشباب، والشبكات والأشخاص المتورطين في القضية. وافق مجلس نواب الشعب التونسي في جلسته المنعقدة في 31 جانفي 2017 على تشكيلها بالأغلبية المطلقة، وضمت 22 عضوا ممثلا لمختلف التيارات السياسية في المجلس.<sup>2</sup>

عقدت اللجنة أول اجتماعاتها يوم 02 مارس 2017، تلتها عدة اجتماعات استمعت خلالها لوزير الشؤون الدينية التونسي ولبعض المسؤولين السياسيين والأمنيين، لكنها سرعان ما واجهت بعض العراقيل والتحديات أرجع سببها لغياب الدعم وضعف الموارد المالية والبشرية واللوجستية،<sup>3</sup> وبتاريخ 18 ماي 2017 تم إقالة رئيسة لجنة التحقيق "ليلى الشتاوي" من منصبها بطلب رسمي من رئيس كتلة

<sup>1</sup> - ياسين نبيل، لجان التحقيق البرلمانية: هيمنة الائتلاف الحاكم وتضارب المصالح، منشور بتاريخ 27 جانفي 2017، الموقع الإلكتروني لمنظمة نواة الصحافة التونسية، رابط المقال: [www.nawaat.org/prtail/2017/01/27](http://www.nawaat.org/prtail/2017/01/27)

<sup>2</sup> - مداولات مجلس نواب الشعب، عدد 29، جلسة يوم 31 جانفي 2017، الدورة العادية الثالثة 2016 - 2017، مجلس نواب الشعب، تونس، ص 1779.

<sup>3</sup> - في تصريح للنائب "صباحي بن فرج" وهو عضو في لجنة التحقيق، أرجع سبب تعطل أداء اللجنة إلى غياب الدعم وضعف الموارد المالية والبشرية واللوجستية، وانتقد عدم تجاوب مجلس النواب مع طلب اللجنة منه مراسلة البرلمان السوري للحصول على معلومات عن الأطراف التي سهلت وصول المقاتلين التونسيين إلى سوريا.

انظر: - أمانة جبران، ضغوط سياسية تعيق التحقيق في تسفير التونسيين إلى بؤر التوتر، صحيفة "العرب"، العدد 10689، السنة 40، الصادرة يوم 12 جويلية 2017، لندن، ص 04.

حزب نداء تونس إلى رئيس مجلس النواب، لأنها قدمت استقالتها من الحزب فهي لا تمثله،<sup>1</sup> وتم تعويضها بالنائب "هالة عمران". فالخلافات السياسية، وغياب السند القانوني ودعم مؤسسات الدولة لعملها، وفي ظل عدم الإلزام القانوني للمثول أمامها، كانت تعصف بلجنة التحقيق حول شبكات تسفير التونسيين إلى بؤر التوتر، التي توقفت أشغالها عدة مرات ولم تنته لحد كتابة هذه الأسطر.

### الفقرة السادسة: لجنة التحقيق في فاجعة عمدون بولاية باجة بتاريخ 01 ديسمبر 2019

إن عدم التوفيق الذي أصاب مجلس نواب الشعب التونسي في إنشاء لجان تحقيق قادرة على ممارسة مهامها، وتمكينها من الوصول إلى نتائج تقدمها للمجلس حول قضايا معينة، وذلك لاعتبارات أشرنا إلى بعضها في معرض حديثنا عن اللجان السابقة، لم يثن المجلس عن أداء مهامه في توظيف هذه الآلية الرقابية، ولم يجعله يتنازل عن حقه في ممارسة الرقابة على الحكومة بواسطة لجان التحقيق، وقد كان الحادث الأليم بمنطقة عمدون بولاية باجة التونسية والذي هز مشاعر التونسيين، سببا لقيامه بإنشاء لجنة تحقيق عهد إليها الوصول إلى الحقيقة حول الحادث وتحديد المسؤوليات.

#### أولا: الوقائع التي تخص إنشاء لجنة التحقيق حول فاجعة عمدون

في يوم الأحد 01 ديسمبر 2019 على الطريق الوطني رقم 11 بمنطقة عمدون بولاية باجة وقع حادث أليم بانحراف حافلة للركاب في منحرج خطير، كانت تقل 46 راكبا في رحلة سياحية، وسقطت على إثرها في الوادي المحاذي على عمق تجاوز 50 مترا، مما أدى إلى وفاة 22 منهم في عين المكان بينهم سائق الحافلة، و02 خلال نقلهما من مكان الحادث، و06 توفوا في المستشفى، ، فيما أصيب 16 بجروح تفاوتت حسب خطورتها. إثر ذلك تدخلت السلطات المختصة لمعرفة ملابسات الحادث الأليم.

#### ثانيا: تشكيل لجنة التحقيق والنتائج التي توصلت إليها

تفاعل المجلس مع الرأي العام التونسي، وفي جلسة عامة بمجلس نواب الشعب بتاريخ 08 ديسمبر 2019، عرض طلب تشكيل لجنة تحقيق برلمانية في الحادث،<sup>2</sup> وبتاريخ 19 ديسمبر 2019 وتم تنصيب لجنة التحقيق حول فاجعة عمدون وتعهدت بتقديم تقريرها في أجل 03 أشهر كحد أقصى، غايتها البحث عن الحقيقة، وتحديد المسؤوليات، ودعم أسر الضحايا حسب ما جاء في تقريرها النهائي. فالمجلس أراد من إنشاء هذه اللجنة أساسا تحديد مسؤولية الدولة اتجاه السلامة المرورية، وارتباطها بحالة الطرقات والمراقبة التقنية للمركبات، وشمولية التنمية لكل الجهات وخاصة لمنطقة الشمال الغربي من الدولة التونسية موقع الحادث.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - هيئة التحرير لجريدة "الصباح نيوز"، إقالة ليلي الشتاوي من رئاسة لجنة التحقيق حول شبكات التسفير، جريدة الصباح نيوز الإلكترونية، بتاريخ 19 ماي 2017، دار الصباح، تونس. رابط الموضوع: [www.assabahnews.tn/article/150710/](http://www.assabahnews.tn/article/150710/)

<sup>2</sup> - جلسة عمل مجلس النواب التونسي رقم 5، يوم الأحد 08 ديسمبر 2019 الدورة العادية 2019-2020، ص 130، 131. منشور في الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس نواب الشعب التونسي. [www.arp.tn](http://www.arp.tn)

<sup>3</sup> - تقرير لجنة التحقيق البرلمانية حول فاجعة عمدون، ص 07 منشور في الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس نواب الشعب التونسي. [www.arp.tn](http://www.arp.tn)



انطلقت اللجنة في عملها ونصبت مكتبها وترأستها النائبة "السيدة الونيسي"، فعقدت 20 جلسة، منها 08 جلسات استماع، 12 جلسة عمل، وبلغت ساعات عملها 45 ساعة، وقامت بـ 03 زيارات ميدانية، وتم الاستماع لعائلات الضحايا والمصابين، والناشطين في المجتمع المدني في مجال السلامة المرورية، والجهات الرسمية التي لها علاقة بالحادث، و16 شهادة لأطراف تمثل الأمن، الصحة، التجهيز، النقل، السياحة ومختصي الخرائط المائية.<sup>1</sup>

اعتمدت اللجنة في وضع تقريرها على الشهادات والإفادات، وعلى عدد معتبر من التقارير التي تحصلت عليها منها تقرير الحماية المدنية بخصوص الحادث، صور عن الحادث، صور طبوغرافية وبالأقمار الصناعية لمكان الحادث، قائمة بالسلطات التي كانت حاضرة مباشرة بعد وقوع الحادث، محضر جلسة اجتماع والي بولاية باجة مع المسؤولين لاتخاذ الاحتياطات حفاظا على السلامة المرورية، تقرير لوزارة الصحة حول إدارة حادثة الحافلة السياحية، تقرير حول الحالة التقنية للحافلة قبل وبعد الحادث صادر من الوكالة الفنية للنقل البري وغيرها من الوثائق.

كما أشار التقرير إلى قيام اللجنة عن طريق رئيسها، أو عن طريق رئيس مجلس نواب الشعب بمراسلة عدة جهات واستجابت لطلبها، منها مراسلة وزارة الداخلية حول الحادث، وزارة السياحة لتسليمها معطيات حول وكالة السفر مالكة الحافلة، ومراسلة الجامعة التونسية لشركات التأمين، كما وجهت مراسلات لجهات أخرى لكنها لم تتعاون مع اللجنة، منها مراسلة وزارة العدل حول طلب تقرير متعلق بنتائج التحاليل المجراة على سائق الحافلة بعد وفاته، لكنها لم تتسلم نسخة منه، كما رفض طلبها الموجه لقاضي التحقيق بمقابلة صاحب وكالة السفر مالك الحافلة والذي كان موقوفا بالسجن. وقد تضمن تقرير اللجنة النهائي ملحقات بلغت 16 ملحقا تضمنت هذه المراسلات والتقارير.<sup>2</sup>

تضمن التقرير جملة من الاستنتاجات، وتحديدًا للمسؤوليات حول الحادث في 05 نقاط، كما ضمنت لجنة التحقيق تقديم جملة من التوصيات بلغ عددها 25 توصية.

سلمت اللجنة تقريرها، وعقدت جلسة عامة لمناقشته بتاريخ 01 جويلية 2020، وحضرها رئيس الوزراء وسبعة من الوزراء المرافقين له، واعتبرت جلسة غير مسبوقه وهي الأولى من نوعها منذ بداية العمل البرلماني التونسي، واستمع فيها النواب لرد وزراء العدل، الصحة، النقل، التجهيز، السياحة، وطرح النواب مسألة وجوب تعاون السلطة التنفيذية مع لجان التحقيق، ووجوب الأخذ بالتوصيات التي ذكرتها لجنة التحقيق وتبناها مجلس نواب الشعب.

<sup>1</sup> - تقرير لجنة التحقيق البرلمانية حول فاجعة عمدون، ص 09.

<sup>2</sup> - تقرير لجنة التحقيق البرلمانية حول فاجعة عمدون،

في الحقيقة تعتبر هذه اللجنة متميزة بما قامت به، فقد أنجزت عملها في الآجال المحددة وأعدت تقاريرها، أما تأخرها في تسليم تقريرها مرده إلى الوضعية الوبائية التي عرفت تونس نتيجة انتشار وباء كوفيد 19، فقد استطاعت هذه اللجنة أن تسطر للبرلمان التونسي حضوره واهتمامه بالانشغالات الوطنية وفعلت دوره الرقابي، وبذلك أعادت رسم العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في تونس.

إن الدارس لواقع لجان التحقيق في التجربة البرلمانية التونسية، أظهر هشاشة المنظومة القانونية التي تنظم بصفة عامة التحقيق البرلماني، وأبرز في حالات عديدة عدم اكتمال الوعي السياسي والدراية القانونية لدى الطبقة السياسية والنواب خاصة، فيما يتعلق بحدود وضوابط التحقيق البرلماني وتمييزه عن التحقيق القضائي، وما عدم استجابة الحكومة والإدارة وعدة أطراف أخرى لطلبات لجان التحقيق إلا دليل على صحة هذا الرأي، وكذلك وجود مسببات أخرى كنقص الإمكانيات المادية والبشرية، وغياب دعم مؤسسات الدولة لعملها وجهودها، أو استغلالها لتصفية الخصوم السياسيين، كل ذلك أثر على تشكيل وعمل لجان التحقيق النيابية ووصفها بالمحدودية، وهو ما انعكس على أداء البرلمان بصفة جلية في القيام بدوره الرقابي المنوط به.

العدد المحدود من لجان التحقيق الذي عرفته التجربة البرلمانية التونسية، يفسر تفريط المشرع التونسي في هذه الوسيلة المهمة، والذي انعكس بشكل جدي ومباشر على عملها وتعامل الجهات الرسمية معها، كما تجلت السطحية التي وظف بها البرلمان هذه الوسيلة الهامة في قيامه بدوره الرقابي، وانعكاس ذلك على أدائه البرلماني حتى وإن استدرك ذلك في آخر لجنة له، والجدول التالي يلخص كل ذلك.

#### جدول رقم 26: لجان التحقيق التي شكلها البرلمان التونسي<sup>1</sup>

| الفترة التشريعية                     | تسمية لجنة التحقيق                                                          | المجلس النيابي         | تاريخ إيداع اقتراح إنشاء لجنة التحقيق | تاريخ المصادقة على إنشاء اللجنة | مدة الأشغال | تاريخ تسليم اللجنة تقريرها النهائي          | تاريخ مناقشة التقرير | نشر التقرير   |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|-------------|---------------------------------------------|----------------------|---------------|
| الثالثة<br>1969-1964<br>(دستور 1959) | لجنة التحقيق حول التعاوض الفلاحي وتصرفات كاتب الدولة للتخطيط واقتصاد الوطني | مجلس الأمة             | سنة 1969                              | سنة 1969                        | غير محددة   | نهاية 1969                                  | بدون معلومات         | لم ينشر رسميا |
| الفترة التأسيسية                     | لجنة التحقيق في أحداث 09 أفريل 2012                                         | المجلس الوطني التأسيسي | شهر ماي 2012                          | بداية شهر جوان 2012             | غير محددة   | لم تكمل اللجنة أعمالها بسبب استقالة أعضائها | /                    | /             |
| الأولى<br>2019-2014<br>(دستور 2014)  | لجنة التحقيق حول شبهة التعذيب                                               | مجلس نواب الشعب        | 05 أوت 2015                           | 05 أوت 2015                     | 07 أيام     | لم تكمل اللجنة أعمالها                      | /                    | /             |
|                                      | لجنة التحقيق حول الفساد المالي والتهرب الضريبي (أوراق بنما)                 | مجلس نواب الشعب        | بداية أفريل 2016                      | 08 أفريل 2016                   | غير محددة   | لم تكمل اللجنة أعمالها                      | /                    | /             |
|                                      | لجنة التحقيق حول شبكات تسفير التونسيين إلى مناطق القتال                     | مجلس نواب الشعب        | 31 جانفي 2017                         | 31 جانفي 2017                   | غير محددة   | لم تكمل اللجنة أعمالها                      | /                    | /             |
| الثانية<br>2024-2019                 | لجنة التحقيق حول فاجعة عمدون في 01 ديسمبر 2019                              | مجلس نواب الشعب        | 08 ديسمبر 2019                        | 19 ديسمبر 2019                  | 03 أشهر     | 08 جوان 2020                                | 01 جويلية 2020       | منشور         |

<sup>1</sup> - تجميع شخصي من مصادر مختلفة.

## الفرع الثاني: لجان التحقيق في الواقع السياسي المغربي

لقد ثابر البرلمان المغربي لافتكاك حقه في القيام بالتحقيق البرلماني، وتوسيع نطاق رقابته على الحكومة، ولم يكن ذلك سهلا في ظل غياب النص الدستوري المشرع لهذا الحق، وفي ظل وجود سلطة تنفيذية قوية يقودها الملك، تستأثر باختصاصات وصلاحيات واسعة، وأيضا بوجود قضاء دستوري أغلق جميع الأبواب أمام كل مبادرة من البرلمان في تضمين هذا الحق في الأنظمة الداخلية.

لكن رغم ذلك استطاع البرلمان المغربي تشكيل لجان تحقيق في ظل هذه الظروف، وذلك في مفارقة بين الحق الطبيعي للبرلمان في قيامه بالتحقيق البرلماني، وبين المنع القانوني، وبين الترخيص السياسي من طرف الملك باعتباره المحتكر الفعلي للسلطة في المغرب للقيام بإنشاء لجان للتقصي والحقائق؛ لكن بدسترة حق البرلمان المغربي في تشكيل لجان التقصي والتحقيق منذ دستور 1992، أنشأ مجموعة من لجان التحقيق والتي سنتعرض لها بالتفصيل، لاستخلاص ظروف نشأتها والنتائج التي ضمنتها في تقاريرها وتأثير ذلك على المجلس المنشئ لها وعلى علاقة البرلمان بالحكومة، ومدى امتداد ذلك التأثير على الواقع السياسي المغربي.

هذه اللجان بمجموعها تم تفصيل دراستها في فقرات مستقلة، وذلك من ناحية ظروف نشأتها وتشكيلها، ثم الأشغال التي قامت بها، وأخيرا النتائج والتوصيات التي ضمنتها تقاريرها، والتأثير الذي تركته على واقع العمل البرلماني في المغرب، وعدد هذه اللجان 10 وهي كالآتي:

لجنة التحقيق في قضية "الزيوت المسمومة" سنة 1965، لجنة تقصي الحقائق حول تسريب الباكالوريا سنة 1979، لجنة البحث وتقصي الحقائق حول أحداث مدينة فاس ديسمبر 1990، لجنة نيابية لتقصي الحقائق في موضوع المخدرات سنة 1995، لجنة تقصي الحقائق حول وضعية مؤسسة القرض العقاري والسياحي سنة 2000، لجنة تقصي الحقائق حول وضعية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي سنة 2001، لجنة تقصي الحقائق حول أحداث مدينة سيدي إفني سنة 2008، لجنة تقصي الحقائق حول أحداث مخيم أكديم إيزيك ومدينة العيون 08 نوفمبر 2010، لجنة تقصي الحقائق حول تسيير مكتب التسويق والتصدير سنة 2011، لجنة تقصي الحقائق حول صندوق التقاعد المغربي سنة 2016.

### الفقرة الأولى: لجنة التحقيق في قضية "الزيوت المسمومة" سنة 1965

تعتبر المبادرة بإنشاء هذه اللجنة أول محاولة من البرلمان المغربي "مجلس النواب" لتوسيع حقه في المشاركة السياسية والانتقال من الدور التشريعي الكلاسيكي الذي فرضه عليه دستور 1959، والذي حمل سيطرة كاملة للملك على صنع وإدارة القرار في المغرب، إلى لعب دور رقابي أكثر تأثيرا وفعالية في الحياة السياسية عن طريق التحقيق البرلماني، باعتباره أهم الوسائل التي تسمح للبرلمان معالجة

المسائل التي تهم الرأي العام المغربي، وتفرض على الحكومة إيجاد الحلول أو تغيير سياساتها اتجاه قضايا معينة أو التعاطي معها بطرق مختلفة أكثر نجاعة.

وترجع جذور قضية الزيوت المسمومة إلى سنة 1959، عندما كانت القوات الأميركية تستعد وقتها لمغادرة المغرب بعد أن ظلت تتواجد به منذ الأربعينات من القرن الماضي في فترة الحرب العالمية الثانية، وعمدت القواعد العسكرية الأميركية المتواجدة في مناطق «سيدي سليمان» و«سيدي يحيى» و«القنيطرة» إلى التخلص من المواد غير المرغوب فيها. وكان من ضمنها زيوت صناعية من نوع «TOCP» معبأة في براميل وهي خاصة بمحركات الطائرات، وتحصل بعض المواطنين المغاربة على تلك الزيوت وتم نقلها من منطقة الغرب إلى منطقة مكناس في وسط البلاد، ومزجت مع زيت الطعام في مزارع كانت تعود ملكيتها للدولة المغربية، وبيعت في قوارير على أنها زيوت طعام عادية.<sup>1</sup> أصيب الآلاف من الأشخاص ممن تناولوا تلك الزيوت بأمراض مختلفة، وقضى كثيرون منهم، وأصيب من بقوا على قيد الحياة بأمراض مزمنة، وعانى الكثيرون من إعاقات دائمة.<sup>2</sup>

في ظل هذه الوضعية التي أخذت بعدا وطنيا، تعاطى مجلس النواب مع الملف بشكل إيجابي، ورغم عدم تنصيب الدستور المغربي على إنشاء لجان تحقيق في الوثيقة الدستورية، فإن المشرع نص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1964 أساسا في المواد 110، 111، 112 وبالرغم من المعارضة الدائمة للغرفة الدستورية، فقد أسست بمبادرة من الملك الحسن الثاني لجنة لتقصي الحقائق حول الزيوت المسمومة سنة 1965،<sup>3</sup> إلا أنها عجزت عن استكمال الملف بجميع تفاصيله، بسبب توتر العلاقات المؤسساتية في النظام السياسي المغربي خصوصا بعد تجميد الحياة البرلمانية، سنة 1965 وإعلان الحالة الاستثنائية في البلاد.<sup>4</sup>

لقد عبر البرلمان بتشكيله لهذه اللجنة في تلك الفترة المتقدمة من الحياة البرلمانية في المغرب، عن إرادته في التكفل بالقضايا الوطنية والتي تشغل الرأي العام، لكنه أظهر عجزا في تسيير الملف الذي كان مطروحا، وذلك من عدة نواحي هي:

1. انتظار مجلس النواب الطويل لمدة 06 سنوات من أجل فتح التحقيق في قضية خطيرة مازالت آثارها قائمة حتى اليوم.

<sup>1</sup> - انظر مقال: - خديجة الرحالي، قضية «الزيوت السامة» تطوف مجددا في المغرب تخلصت منها القواعد الأميركية قبل مغادرة المغرب في عقد الستينيات.. وأدت إلى وفاة آلاف المغاربة، جريدة الشرق الأوسط، العدد 12158، الصادر بتاريخ 12 مارس 2012، لندن.

<sup>2</sup> - بلغ مجموع المصابين 20 ألفا سنة 1959، وفي سنة 1971 بلغ عدد الناجين بأمراض مزمنة وعاهات دائمة 2000 ضحية، أي وفاة 18 ألف مصاب، حسب تصريحات رئيس "العصبة المغربية لضحايا الزيوت المسمومة"، وتم تعويض بعضهم بعد صدور مرسوم ملكي بذلك، ومازال الآخرون يطالبون بحقوقهم.

انظر: - محمد أحدات، ضحايا الزيوت المسمومة... خمسون سنة من المعاناة وجرح لم يندمل، الجريدة الإلكترونية "زووم بريس"، الصادرة بتاريخ 20 أوت 2012، رابط المقال: [www.zoompresse.com/news320.html](http://www.zoompresse.com/news320.html)

<sup>3</sup> - المصطفى الكبا، التحقيق البرلماني بالمغرب، مرجع سابق، ص 147.

<sup>4</sup> - المصطفى الكبا، المرجع ذاته، ص 151.

2. انتظار مجلس النواب صدور المبادرة من الملك المغربي، وعجزه عن تحريك المبادرة ذاتيا.
3. وجود تداخل بين مجلس النواب وبين القضاء الذي فتح تحقيقا في القضية، وتوابع خمسة أشخاص متورطين وتم إدانتهم.<sup>1</sup>
4. عدم توصل مجلس النواب إلى أية نتيجة نظرا لتوقف الحياة البرلمانية كما أشرنا، وعدم نشر أي معلومات بخصوص ما قامت به تلك اللجنة من اجتماعات أو استماع وخاصة في ظل طابع السرية الذي يلفها.

### الفقرة الثانية: لجنة تقصي الحقائق حول تسريب البكالوريا سنة 1979

في امتحانات البكالوريا لسنة 1979 وقعت حالات غش على نطاق واسع، وتداولت الصحف المغربية والرأي العام خبر تسريب امتحان البكالوريا، وبعد إلحاح من المعارضة، تقدم بعض النواب بملتمس إنشاء لجنة لتقصي الحقائق حول الموضوع، وفعلا صادق مجلس النواب على الملمس الرامي إلى تكوين لجنة برلمانية للبحث والتقصي في 30 ماي 1979 حول سير امتحانات البكالوريا لدورة ماي 1979، وقد تشكلت من 21 عضوا يمثلون كل الفرق البرلمانية.<sup>2</sup>

ترأس اللجنة النائب "عبد العزيز العلوي الحافظي" عن التجمع الوطني للأحرار، وباشرت عملها الذي استغرق مدة لا تقل عن 60 ساعة مستمتعة إلى 62 شاهدا، واتصلت هذه اللجنة بوزارة التربية الوطنية التي وافتها بالوثائق التالية: ملفات نيابات التعليم، محضر اجتماع عقد بالوزارة حول امتحانات البكالوريا، موضوعات امتحانات البكالوريا الدورة الأولى حسب الشعب، لائحة المشرفين على التصحيح ولائحة المفتشين القائمين على الاختبارات الكتابية، كما طلبت اللجنة موافاتها بنسخ محاضر الشرطة القضائية التي حققت في القضية في منطقة "الخميسات"، وقامت اللجنة بزيارات ميدانية لأربع مراكز جهوية للبكالوريا في: الرباط، مراكش، القنيطرة وفاس،<sup>3</sup> واستمعت للمعنيين في تلك الجهات.

وخلصت اللجنة إلى رأيين ضمنتهما في تقريرها النهائي: رأي يرى فيه 04 أعضاء أنه ليس هناك تسريب بالمرة، وأن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد أعمال غش وتدليس عادية، قصد خلق جو البلبلة والأضرار بحسن سير الإمتحان، ورأي آخر، اجتمع حوله 17 عضوا، ويقرون بوجود تسريب في امتحانات البكالوريا مع اختلاف في تحديد مداه؛ بعد عرض التقرير على مجلس النواب صوّت على

<sup>1</sup> - خديجة الرحالي، المرجع ذاته.

<sup>2</sup> - لجنة تقصي حقائق تسريب البكالوريا سنة 1979، مجلس النواب المغربي، صفحة لجان تقصي الحقائق، الموقع الرسمي للمجلس: [www.chambredesrepresentants.ma](http://www.chambredesrepresentants.ma) تاريخ الزيارة 03 نوفمبر 2017.

<sup>3</sup> - عمار شخي، المغرب يشهد تشكيل 06 لجان تقصي حقائق منذ 1979، جريدة "المغرب اليوم"، العدد الصادر بتاريخ 05 أكتوبر 2016، الرباط.

<sup>3</sup> - لجنة تقصي حقائق تسريب البكالوريا سنة 1979، مجلس النواب المغربي، المرجع نفسه.

مضمونه وعدم مناقشة الموضوع 106 نائبا، في حين رفضه 40 نائبا، وامتنع نائب واحد، أي بمجموع 147 عضوا في حين أن عدد النواب كان يبلغ 262 نائبا.<sup>1</sup>

الحكومة المغربية لم تعر اهتماما لتقرير اللجنة رغم أنه حدد المسؤوليات، فجاء بيان لوزير التربية في 12 جوان من نفس السنة مناف لما وصل إليه مجلس النواب من حقائق.. واكتفى الوزير بإقالة الرئيس المركزي للامتحانات بالوزارة على حسب الصحف،<sup>2</sup> وبالتالي نتائج لجنة البحث وتقصي الحقائق لم تتقبلها الحكومة، كما أنها لم تأخذ طريقها إلى القضاء.

محدودية هذه اللجنة تكمن في عدم وجود تغطية دستورية وقانونية تسمح بتفعيلها بالشكل المطلوب، خصوصا أمام صعوبة تحريك ملتزم الرقابة رغم محاولة البرلمان المغربي في التجربة البرلمانية لسنة (1977-1983) تحريك ملتزم الرقابة إلا أنه لم يتمكن من إدراجه في الجلسة العامة خلال هذه التجربة البرلمانية،<sup>3</sup> وبالتالي فرغم وقوف اللجنة على حقيقة التسرب فإن الأغلبية البرلمانية أثبتت عدم مسؤوليتها اتجاه الأمة،<sup>4</sup> بسبب عدم القدرة على تحريكها وسائل الرقابة البرلمانية لتضع الحكومة أمام مسؤوليتها السياسية في قضية وطنية بحجم التي حققت فيها هذه اللجنة.

#### الفقرة الثالثة: لجنة البحث وتقصي الحقائق حول أحداث مدينة "فاس" ديسمبر 1990

أحدث مجلس النواب المغربي هذه اللجنة عقب أحداث دامية وقعت في يومي 14، 15 ديسمبر 1990، على إثر الإضراب العام الذي دعت إليه نقابتان عماليتان هما "الكونفدرالية الديمقراطية للشغل" و"الإتحاد العام للشغالين"، نتيجة الرفض الشعبي للتوجهات التقشفية التي رسمتها السياسة الحكومية في التقويم الهيكلي والتي مست الكثير من القطاعات والشرائح الاجتماعية،<sup>5</sup> والتي جاءت بإملاءات صريحة من صندوق النقد الدولي، لكن الإضراب العام تحول من طابعه السلمي ولأسباب مختلفة إلى مواجهات دموية، سقط فيها القتلى والجرحى في مدينتي فاس وطنجة.

عقد مجلس النواب جلسة خاصة بتاريخ 17 ديسمبر 1990، واستمع للوزير الأول الذي قدم رؤية الحكومة حول الأحداث، وطالب بإنشاء لجنة وطنية للتحقيق تضم ممثلين عن الحكومة والبرلمان بواسطة مندوبين عن كل حزب سياسي، لكن اقتراحه رفضته فرق المعارضة وطالبت بتشكيل لجنة محايدة ونزيهة،<sup>6</sup> ونظرا لغياب السند الدستوري والقانوني لتشكيل لجنة تحقيق برلمانية تقدم رئيس المجلس آنذاك السيد "أحمد عصمان" نيابة عن كافة الأطراف والمنظمات السياسية والنقابية التي نادى بفتح

<sup>1</sup> - وحيد مبارك، محطات من الجدل من التاريخ المواكب للباكالوريا المغربية، جريدة "الاتحاد الاشتراكي"، الصادرة بتاريخ 12 جوان 2015.

<sup>2</sup> - حسام العسل، لجان تقصي الحقائق عتبة أساسية لتفعيل المؤسسة التشريعية، جريدة "الاتحاد الاشتراكي"، الصادرة بتاريخ 07 ديسمبر 2010.

<sup>3</sup> - المصطفى الكياص، التحقيق البرلماني بالمغرب، مرجع سابق، ص 147، 148.

<sup>4</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 45-47.

<sup>5</sup> - محمد بوداري، انتفاضة فاس 1990 والأسئلة المعلقة، جريدة "شعب بريس" الإلكترونية المغربية، صادرة بتاريخ 22 أكتوبر 2011. رابط المقال:

[www.chaabpress.com/m/news5607.html](http://www.chaabpress.com/m/news5607.html)

<sup>6</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، مرجع سابق، ص 237.

تحقيق برلماني في القضية،<sup>1</sup> بطلب التماس للملك للموافقة على تشكيل اللجنة، والذي رد بالإيجاب برسالة ملكية مؤرخة في 28 ديسمبر 1990، وعلى أساس موافقة الملك كون مجلس النواب المغربي لجنة للبحث تفصي الحقائق حول أحداث ديسمبر 1990، أو ما عرف إعلاميا بأحداث فاس 1990.

تشكلت اللجنة، وضمت 25 عضوا، منهم 09 أعضاء من المعارضة، وترأس اللجنة النائب "المعطي بو عبيد"، قامت اللجنة بزيارة ميدانية ومعاينة الأماكن المتضررة في فاس وطنجة، واستمعت لمن عايشوا الأحداث، وبعض المسؤولين المحليين، واستمعت بمجلس النواب لوزير العدل، وزير الصحة العمومية، وزير الداخلية، ومحافظ إقليم فاس السابق.<sup>2</sup>

وبعد اشتغال دام حوالي السنة من 16 جانفي 1991 إلى 03 ديسمبر 1991، أنجزت اللجنة تقريرها النهائي، وقدمت فيه 04 أسباب تعد في نظرها هي الأسباب الحقيقية لما جرى من وقائع وأحداث،<sup>3</sup> وأسفرت عملية إحصاء اللجنة للضحايا إلى عدم مطابقتها للبلاغات والإعلانات التي قدمتها الجهات المسؤولة، وأن عدد الضحايا بمدينة فاس بلغ 42 قتيلا منهم 01 من القوات العمومية، والجرحى 236 منهم 153 من القوات العمومية و83 من المدنيين، وبمدينة طنجة قتيلا واحد و124 جريحا، 103 منهم من القوات العمومية، وقدم التقرير إحصاء مفصلا بالخسائر المادية الجسيمة في الممتلكات، وأحصى 228 شخصا من عدة مدن مغربية أدينوا بأحكام قضائية لارتباطهم بهذه الأحداث.

وخلص التقرير إلى تقديم 05 اقتراحات لمعالجة المشاكل التي أدت للأحداث لتجنبها مستقبلا.<sup>4</sup>

أودعت لجنة البحث وتفصي الحقائق تقريرها النهائي لدى رئاسة مجلس النواب، وتقدم مقرر اللجنة بعرض لمخلص التقرير أمام مجلس النواب في جلسة 13 أفريل 1992 دون أن يعقبه أي نقاش،

<sup>1</sup> - تقرير لجنة البحث والتفصي في أحداث ديسمبر 1990 (ملخص)، ص 01. منشور بالموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب، ص 02.

<sup>2</sup> - ملخص تقرير لجنة البحث والتفصي في أحداث ديسمبر 1990، المرجع ذاته، ص 02.

<sup>3</sup> - أسباب الأحداث حسبا تضمنه ملخص تقرير لجنة البحث والتفصي (أولا : .. هيمنة جو التوتر والقلق في تلك الفترة نتيجة عوامل دولية وجهوية كآزمة الخليج، وعوامل داخلية ترجع أولا إلى عدم إفضاء الحوار بين أطراف الإنتاج والمسؤولين إلى نتائج ملموسة، تساهم في خلق جو من الثقة المتبادلة، إضافة إلى التأثير السلبي لدور البلاغات والحملة الإعلامية المكتوبة والمرئية المصاحبة . ثانيا: استغلال الدعوة إلى الإضراب العام من طرف العناصر التي لها سوابق قضائية، وآخرين ممن لهم حسابات مع قوات الأمن والذين ساهموا بشكل فعال في أعمال النهب والتدمير، ومن ثم تأكد للجنة أن تلك العناصر والمجموعات ليس لها أي تأطير، ولا علاقة لها بأي تنظيم نقابي. ثالثا: لقد تبين للجنة أن القاسم المشترك الذي يجمع بين المتظاهرين سواء في فاس أو طنجة هو نزوحهم في الغالب من الأحياء التي تنعدم فيها التجهيزات الأساسية من ماء وكهرباء، وواد حار ينتشر فيه بيوت الصفيح والسكن غير اللائق والبناء العشوائي، كل هذه الأمور لم تعالج بشكل فعال، بل تنامت في غياب وتغاضي من كانت بيدهم السلطة الفعلية... كل هذه العوامل مجتمعة أدت إلى ظهور شعور بالتذمر والاستياء، نتج عنه ما ساد من تشنج طبع العلاقات بين السلطات المحلية والسكان وهيا مناخا مناسباً لتجمع الحشود المستاءة من أوضاعها السكنية والمعيشية، واستغلت بعض العناصر المهمشة جو الغضب والتذمر للقيام بأعمال العنف والشغب. رابعا: تفاقم الأحداث في مدينة فاس راجع إلى اتخاذ بعض السلطات المحلية قرارات ظهر فيما بعد أنها لم تكن ملائمة، وكذلك عدم اتخاذ الإجراءات الأمنية الكافية والضرورية في الوقت المناسب. خامسا: من أسباب ارتفاع حصيلة القتلى والجرحى عدم توفر قوات الأمن على التجهيزات والوسائل الحديثة التي تستعمل في تفريق المتظاهرين، والحيلولة دون تطور الأمور إلى ما لا تحمد عقباه بالجوء إلى استعمال السلاح والذخيرة الحية.)

<sup>4</sup> - أهم هذه التوصيات : "ضرورة الإسراع بمعالجة المشاكل المتعلقة بالسكن الصفيحي (القصديري) والسكن غير اللائق والبناء العشوائي، واتخاذ التدابير اللازمة لتحديد المسؤوليات بخصوص المخالفات والتجاوزات - النهوض بمدينتي فاس وطنجة وكل المناطق التي توجد بها أوضاع مشابهة قصد التخفيف من حدة الهجرة ومن البطالة ومن ارتفاع الكثافة السكانية - إعادة النظر في التمرکز بالنسبة لجامعة سيدي محمد بن عبد الله التي تضم 43 ألف طالب ينتمون إلى 21 إقليما مختلفا، وذلك بتوزيع الكثافة على بقية الأقاليم - عدم اتفاق اللجنة مع الأسلوب الذي تعاملت به الجهات المختصة مع الرأي العام فيما يتعلق بالتصريح بضحايا الأحداث، وعدم الكشف عن الأرقام الحقيقية ترك الباب مفتوحا أمام الدعاية للتضخيم والتهويل - دعت اللجنة الحكومة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل مساعدة الذين تضرروا في أموالهم وأملأهم من جراء الشغب، والذين ثبتت أحقيتهم في التعويض - دعت اللجنة لتزويد قوات الأمن بتجهيزات حديثة لتفريق المظاهرات..."

انظر : - تقرير لجنة البحث والتفصي في أحداث ديسمبر 1990، مرجع سابق، ص ص 12، 13.

فحتى فرق المعارضة لم تكن من المحبذين لفتح نقاش حول التقرير،<sup>1</sup> ولم يتم مساءلة الحكومة في أي مسألة من المسائل التي تطرقت إليها اللجنة، ولا حتى مناقشتها في النتائج التي توصلت إليها.

في تقريرها النهائي نلمس ترددا واضحا للجنة التقصي في تحديد المسؤوليات بشكل دقيق، وخاصة مسؤولية الحكومة في ظل ارتفاع عدد القتلى والجرحى واستعمال الذخيرة الحية ضد المتظاهرين، واعتبار أن المسؤولية موزعة ويتقاسمها الجميع الأطراف، تبدأ بغياب الحوار بين العمال والمستخدمين، الدعوة للإضراب، قرارات المسؤولين المحليين، عجز التدابير الأمنية، الصحافة، والظروف الاجتماعية.. الخ

وإذا كان تقرير اللجنة تضمن الكثير من الحقائق، لكنه لم يكشف كل الحقيقة، فبعد مرور أكثر من عقد ونصف على هذه الأحداث، أوردت "هيئة الإنصاف والمصالحة"<sup>2</sup> في تقاريرها أن عدد القتلى وصل إلى 109 ضحايا، ففي شهر مارس 2008 تم اكتشاف مقبرة جماعية بحديقة "جنان السبيل" بالمدينة القديمة بفاس لقتلى أحداث 14 ديسمبر 1990 تعود إلى هؤلاء الضحايا،<sup>3</sup> وهو ما يترك الحقيقة غائبة في جزء منها، ويبقى ملف هذه القضية مفتوحا مثل ملف قضية الزيوت المسمومة.

#### الفقرة الرابعة: لجنة تقصي الحقائق في موضوع المخدرات سنة 1995

أقر دستور المغرب لسنة 1992 في المادة 40 أن تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية مجلس النواب لجان نيابية لتقصي الحقائق، يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، وإطلاع مجلس النواب على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها، وبالتالي أسس للمرجعية الدستورية والقانونية لها، وعلى هذا الأساس تم تشكيل لجنة تحقيق حول المخدرات في المغرب دون معارضة من القضاء الدستوري المغربي كما كان يحدث سابقا.

#### أولا : الوقائع التي تخص إنشاء لجنة التحقيق

على إثر التقرير الصادم الذي أعده "المرصد الأوربي حول المخدرات"، ونشرته صحيفة «لوموند» الفرنسية حول إنتاج المخدرات بالمغرب والشخصيات السامية المتورطة فيها، والضجة الكبرى التي أثارها داخل المغرب وخارجه.. بالإضافة إلى الوقوف على شساعة المساحة المزروعة للقمح الهندي التي تجاوزت 70 ألف هكتار، قدر المرصد الأوربي أن المغرب أنتج سنة 1995 حوالي

<sup>1</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، مرجع سابق، ص 241.  
<sup>2</sup> - التقرير الختامي، الحقيقة والمسؤولية عن الانتهاكات، الكتاب الثاني، هيئة الإنصاف والمصالحة، طبع المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، سنة 2006، ص 103.

"هيئة الإنصاف والمصالحة" هي لجنة وطنية مغربية للحقيقة والإنصاف والمصالحة، استحدثت في 07 جانفي 2004 بناء على مرسوم ملكي وبالموافقة على توصية صادرة من المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، وهي ذات اختصاصات غير قضائية في مجال تسوية ملف ماضي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي وقعت منذ سنة 1956 (تاريخ استقلال المغرب) إلى غاية سنة 1999 (تاريخ وفاة الملك الحسن الثاني)، يأتي على رأس مهامها حسب نظامها التأسيسي: البحث، التحري، التقييم، التحكيم والاقتراح.

<sup>3</sup> - محمد بوداري، انتفاضة فاس والأسئلة المعلقة، الجريدة الإلكترونية "شعب بريس"، المنشورة بتاريخ 22 أكتوبر 2011.



1500 طن من الحشيش<sup>1</sup>. تقدمت أحزاب المعارضة وفي نوفمبر 1995 بعد تحقيقها للأغلبية المشروطة دستوريا، بطلب مشترك إلى رئاسة مجلس النواب من أجل تكوين لجنة لتقصي الحقائق حول المخدرات، وصادق المجلس على الطلب في 28 ديسمبر 1995، ولا بد من التذكير هنا بأن إنشاء هذه اللجنة صاحبه ظروف وملابسات لا يمكن إغفالها، فقد جاء تحريك ملف المخدرات بعد ضغوط أوروبية مارستها على المغرب، وكان الهدف من إنشاء لجنة تقصي الحقائق حول المخدرات هو توظيف الملف في السياسة الخارجية، وقد تلقى البرلمان هذه الإشارة وعلى أساسها تكونت اللجنة بمبادرة برلمانية<sup>2</sup>، ويقصد بذلك الموافقة الضمنية للملك المغربي.

### ثانيا: تشكيل لجنة تقصي الحقائق حول المخدرات والنتائج التي توصلت إليها

لقد كان إنشاء لجنة للتحقيق في العهدة التشريعية الخامسة حول مشكل المخدرات في 28 ديسمبر 1995 أول سابقة في المغرب بعد دسترة هذه اللجان<sup>3</sup>، وتزامن تشكيل هذه اللجنة مع صدور القانون رقم 95-05 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق في 29 نوفمبر 1995، وتشكلت اللجنة بعد شهرين ونصف بعد مصادقة المجلس من 20 نائبا من مختلف الفرق النيابية، ترأسها النائب "امحمد العنصر". عقدت اللجنة 14 اجتماعا، وأول اجتماع لها في 24 مارس 1996 انتخبت فيه مكتبها، وفي اجتماعها الثاني وضعت منهجية لعمل اللجنة، حيث قدمت لها ورقة عمل وقع التوافق عليها بناء على اقتراح من مكتبها بعد استشارة الفرق النيابية، الذي حدد الوقائع المطلوب تقصي الحقائق بشأنها في موضوع المخدرات، سواء على المستوى الخارجي أو المستوى الداخلي، ثم في الاجتماعات الموالية تم الاستماع لعدد من المسؤولين في الحكومة والقطاعات المختلفة الحساسة، فاستمعت اللجنة إلى وزير الداخلية، وزير الصحة العمومية، وزير الفلاحة، مدير الجمارك، وزير المالية، المدير العام لشركة التبغ، وقائد الدرك الملكي، وهذا حسب ما تضمنه التقرير النهائي للجنة.

لم يستجب وزير العدل لدعوة اللجنة والالتقاء بها رغم الموقع المركزي الذي تحتله إدارته في معالجة قضايا المخدرات، وبذلك لم تستطع اللجنة استجوابه رغم تحديد مواعدين لذلك، تم إلغاؤهما فيما بعد، ومن بين من لبوا الدعوة، وزير الفلاحة المغربي الذي اعتبر وزارته بعيدة تماما عن الموضوع وليس لها علاقة بموضوع المخدرات ورفض الخوض في الموضوع<sup>4</sup>، كما أن هناك الكثير من المسؤولين الذين كانوا يحضرون إلى اجتماعات اللجنة وهم مثقلون بالالتزامات وبمحدودية الوقت، ولذلك لم يتمكن أعضاء اللجنة من وضع أسئلتهم وملاحظاتهم.

<sup>1</sup> - حسام العسل، لجان تقصي الحقائق عتبة أساسية لتفعيل المؤسسة التشريعية، مرجع سابق.  
<sup>2</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 45-47.  
<sup>3</sup> - يمينه هكو، المراقبة غير المباشرة للبرلمان على الحكومة، نموذج المغرب والجزائر، مرجع سابق، ص 150.  
<sup>4</sup> - (أخذ وزير الفلاحة الكلمة وصرح أن وزارته لا اختصاص لها جملة وتفصيلا بخصوص جميع النقاط والوقائع المضمنة في المراسلة التي توصل بها من مجلس النواب، وأعلن أن مهمته تنتهي عند هذا الحد، وأضاف أنه ليس هناك ولو مصدر واحد يمكنه أن يضمن أي رقم بالنسبة للمساحات المزروعة بالكيف) انظر: - تقرير لجنة تقصي الحقائق حول المخدرات (ملخص)، منشور بالموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب المغربي، ص 05-11.

استغرق عمل اللجنة الفعلي 35 ساعة من الاجتماعات والاستماع، وتمكنت اللجنة من وضع تقريرها في الأجل القانوني المحدد وهو ستة أشهر بتاريخ 09 سبتمبر 1996، ثم عرضت تقريرها لمجلس النواب في جلسة عامة بتاريخ 09 جانفي 1997، محترمة في ذلك الإطار الدستوري والقانوني المنظم لها،<sup>1</sup> إلا أن هذا التقرير لم يكن في الواقع سوى ملخصا للتقرير الفعلي الذي لم يطلع عليه باقي النواب بل قدم لرئاسة المجلس، حيث تمت صياغته في حوالي ثمانين صفحة، يضم إلى جانب التقرير عددا من الجداول والإحصاءات والرسومات البيانية المتعلقة بالموضوع،<sup>2</sup> وفي التقرير نجد أن اللجنة توصلت إلى أجوبة لكثير من الأسئلة التي طرحتها في بداية عملها وإن لم تجب على أهمها، لكنها قدمت رؤيتها للموضوع من خلال الخلاصات والتوصيات التي ضمنتها تقريرها النهائي.<sup>3</sup>

من خلال قراءتنا لهذه النتائج والتوصيات التي وردت في ملخص التقرير، فإن لجنة تقصي الحقائق حول المخدرات اعترفت بخطورة الوضع، واتساع رقعة وتهديده للمجتمع المغربي، لكنها لم تضمن تقريرها أسماء للضالعين في ممارسة الزراعة الواسعة للمخدرات والمهربين الكبار، ولا الشخصيات النافذة المتورطة فيه؛ كما أنها لم تؤكد أو تنفي البيانات والإحصائيات التي قدمتها لها الجهات الرسمية، ومقارنتها بمحتوى تقارير المنظمات والمرصد الدولية المختصة، وهو ما يبين عجز هذه اللجنة في التحكم والسيطرة على موضوع كبير له أبعاد مختلفة وعلى عدة مستويات.

مجلس النواب في جلسته العامة التي عرض فيها تقرير اللجنة، لم يفتح نقاشا حول الموضوع، ولم يبادر إلى تفعيل وسائل الرقابة الأخرى لمواجهة الحكومة بالحقائق التي تضمنها التقرير، بل إن توصيات اللجنة بخصوص تحيين الترسانة القانونية ووضع قانون لمكافحة غسيل الأموال لم تجد طريقها إلا بعد

<sup>1</sup> - وفاء الفيلالي، البرلمان في النظام السياسي المغربي من 1963 إلى 2005، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد مزدوج 24/23، سنة 2007، الرباط، ص 29.

<sup>2</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، نفس المرجع، ص 247.

<sup>3</sup> - جاء في ملخص التقرير النهائي للجنة تقصي الحقائق حول المخدرات في المغرب بخصوص خلاصات وتوصيات اللجنة ما نصه :  
" - مشكل المخدرات مشكل وطني مغربي، يحتاج لحلول مغربية في إطار سياسة شمولية تضع برنامجا طويل المدى لإرساء بنيات بديل تنموي لحل مشكلة زراعة الكيف، بالتركيز على منطقة الريف بصفة عامة، والمناطق المعنية بهذه الزراعة بصفة خاصة - الإرادة السياسية لمكافحة المخدرات ومواجهة أفتاتها معبر عنها بكل وضوح وعلى أعلى مستوى، وليس هناك تواطؤ بين أجهزة إدارية مكلفة بمحاربة المخدرات وبين الضالعين في إنتاج وترويج وتهريب المخدرات، رغم ما يظهر من حين لآخر من تواطؤات ومشاركة لبعض الأشخاص من هذا الجهاز أو ذاك، وهناك لا بد وأن نسجل الجهود المبذولة من أجل محاصرة المشكل والتحكم فيه - عدم كفاية الوسائل المعبأة بشريا وتجهيزيا وقانونيا لمواجهة قضايا المخدرات بنجاح على مستوى مكافحة وعلى مستوى الوقاية والعلاج والتحسيس والتوعية - مسؤولية المحيط الخارجي كانت ولا زالت قائمة حيث أن انتشار زراعة الكيف بشكل واسع، وارتفاع إنتاجه وحجم الكميات المهربة جاءت نتيجة للطلب المتزايد من الخارج واستهداف المغرب بحكم موقعه، وهذا الضغط الخارجي لن ينتهي ولن يتقلص بسهولة - مسؤولية المحيط الخارجي قائمة بقوة، فيما يخص دعم المغرب على مستوى التنسيق الفعال والصادق فيما يخص محاصرة المهربين، ووضع حد لنشاط التهريب وتبييض أموال المخدرات، وتوفير الدعم اللوجستيكي لأجهزة محاربة المخدرات بالمغرب، وتوفير الدعم المالي الضروري للمناطق المعنية بزراعة الكيف في إطار سياسة تنموية شاملة تؤسس لبنية اقتصادية جديدة ولإنتاجات متنوعة، من خلال تشخيص دقيق لمعطيات الواقع العميق لهذه المناطق اجتماعيا واقتصاديا وثقافيا - في مجال مكافحة المخدرات الزجر وحده لا يكفي، والترسانة القانونية وحدها لا تكفي... والملاحظ أن هناك قصورا وتقصيرا كبيرين على مستوى الوقاية بما تتطلبه من مجهود جبار للتحسيس والتوعية والتأطير التربوي والصحي والنفسي للمهدين بمخاطر المخدرات أو الإدمان عليها... فالمطلوب وضع سياسة متكاملة في هذا المجال.. وأن يكون الزجر معقلنا ومنظما بفعالية في إطار القانون، الأمر الذي يطرح ضرورة مراجعة القوانين المعنية المتجاوزة وتحيينها... لذلك وجب على الحكومة أن تتقدم إلى البرلمان في أقرب وقت بمشروع قانون يتعلق بمجال تبييض أموال المخدرات الذي يشكل حجر الزاوية في اتساع النشاط المرتبط بالمخدرات- نظرا لتشعب وسعة مجال البحث والتقصي في قضايا المخدرات وجب التسليح بأدوات متنوعة وملامنة وبمصادر معلومات مختلفة، وبمجهود استثنائي وإرادة مصممة في إطار استعمال الوسائل القانونية المتاحة للجنة في كل مداها، وذلك للإحاطة بالموضوع وتشخيص الواقع بكل معطياته، وهذا ما لم يتوفر بالقدر الكافي للجنة، مما أدى إلى محدودية النتائج التي تمخضت عنها أشغالها." تقرير لجنة تقصي الحقائق حول المخدرات (ملخص)، منشور بموقع مجلس النواب المغربي، ص ص 46 - 49.

مرور عشر سنوات، وذلك بصدر قانون مكافحة غسل الأموال تحت رقم 05-45 الصادر بالجريدة الرسمية المغربية في 03 ماي 2007.

وعلى الرغم من مرور أكثر من عشرين سنة على تشكيل هذه اللجنة مازال المغرب من أكبر الدول المنتجة للمخدرات، فقد تصدر قائمة الدول المنتجة للقنب الهندي (الكيف) في العالم في الفترة الممتدة بين 2009 و2014، وفق التقرير الذي نشر في شهر مارس 2016، والصادر عن "مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة" UNODC، فقد كشف التقرير أن المغرب أنتج ما يعادل 700 طن من القنب الهندي سنة 2013، وأن 47196 هكتار هو مساحة الأراضي المزروعة بالقنب الهندي في المغرب، مشيراً إلى الجهد الضئيل للسلطات المغربية مقابل حجم المشكلة، إذ تم إتلاف نحو خمسة آلاف هكتار، من الأراضي المزروعة بالقنب الهندي.<sup>1</sup>

#### **الفقرة الخامسة: لجنة تقصي الحقائق حول وضعية مؤسسة القرض العقاري والسياحي سنة 2000**

تعتبر لجان تقصي الحقائق السابقة كلها ناشئة في ظل الأحادية البرلمانية، وذلك لوجود مجلس واحد يمثل البرلمان المغربي وهو مجلس النواب، لكن بصدر دستور 1996 تم إقرار الثنائية البرلمانية، فصار البرلمان المغربي مشكلاً من غرفتين، الغرفة الأولى مجلس النواب والثانية مجلس المستشارين، لذا عرفت هذه المرحلة تشكيل عدة لجان ومنها لجنة تقصي حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي.

#### **أولاً : الوقائع التي تخص إنشاء لجنة تقصي الحقائق**

"مؤسسة القرض العقاري والسياحي" من المؤسسات المصرفية الهامة التي دعمت القطاع السياحي والعقاري بالمغرب، وكانت للقروض التي يقدمها الأثر المباشر على تطوير المنشآت السياحية والعقارية في المغرب، لكنه عرف صعوبات هيكلية ومالية يرجع بعض ملفاتها، إلى فترة أزمة الخليج والخسائر التي تكبدتها الفنادق المغربية جراء الأزمة، وتقلص أعداد السياح في وقت كان المصرف منح قروضاً ضخمة لتمويل بعض الفنادق والمنشآت السياحية،<sup>2</sup> وهي من الأسباب الرئيسية للصعوبات التي عرفها المصرف.

تقدم وزير الاقتصاد والمالية المغربي يوم 21 أبريل 2000 بعرض أمام مجلس النواب المغربي أشار فيه إلى رواسب التسيير اللاعقلاني لبعض المؤسسات العمومية في إشارة منه لمؤسسة القرض العقاري والسياحي، وما نتج عن ذلك من تكاليف أرهقت الميزانية العمومية، وأن الوضع الحيوي لبعض

<sup>1</sup> - نبيل بكاني، تقرير للأمم المتحدة يصنف المغرب أكبر منتج للقنب الهندي في العالم متبوعاً بأفغانستان ولبنان والهند باكستان، جريدة "رأي اليوم" الصادرة بتاريخ 24 جوان 2016، الرباط.

<sup>2</sup> - محمد الشرقي، المغرب: إجراءات قانونية وقضائية لإنقاذ مصرفي "العقاري" و"السياحي" من الإفلاس، جريدة "الحياة"، لندن، العدد 13630، الصادرة بتاريخ 06 جويلية 2000.

المؤسسات من النوع المذكور، يستلزم تقويمات تنعكس كاقتراعات و كمادات من الميزانية العامة،<sup>1</sup> وأكد في لقاء آخر مع النواب، أن الحكومة قررت اتخاذ إجراءات قانونية وقضائية من أجل استرجاع الديون غير المستردة لفائدة مصرفي "القرض الزراعي" و "القرض العقاري والسياسي".<sup>2</sup>

### ثانيا: تشكيل لجنة تقصي الحقائق حول وضعية مؤسسة القرض العقاري والسياسي ونتائج عملها

في 26 ماي 2000 وبناء على بيان وزير المالية، وطبقا للفصل 42 من الدستور والمواد 75 إلى 78 من النظام الداخلي، تقدم مجلس النواب بطلب وقعه 197 نائبا من أصل 325 المشكلة للمجلس، أي بتوفر نصاب الأغلبية، لتشكيل لجنة تقصي الحقائق حول وضعية مؤسسة القرض العقاري والسياسي،<sup>3</sup> ووقع الطلب نواب من الأغلبية ومجموع نواب المعارضة.

تشكلت اللجنة لتقصي الحقائق وانتخبت بالإجماع رئيسها السيد "إدريس لشكر"، وضمت 24 عضوا حسب التمثيل النسبي للفرق البرلمانية، وشرعت اللجنة في ممارسة مهمتها في 12 جويلية 2000 بوضع برنامج لعملها خلال المدة القانونية التي يحددها لها القانون وهي ستة أشهر، وذلك بعد أن حددت المدة التي سيشملها التقصي في 15 سنة الأخيرة أي منذ 1985، لأنها السنة التي بدأت فيها هذه المؤسسة تعرف صعوبات هيكلية. دامت أشغال اللجنة من 12 جويلية 2000 إلى غاية 09 جانفي 2001، وبلغ مجموع ساعات عمل اللجنة 328 ساعة، حيث عقدت اللجنة بمجلس النواب 52 اجتماعا استغرقت في مجموعها 168 ساعة و 28 دقيقة، أنجزت فيها 52 محضرا يبلغ مجموع صفحاتها 2630 صفحة، وهذه المحاضر كانت سندا لها في إعداد تقريرها النهائي.<sup>4</sup>

لبناء على ما جاء في تقرير اللجنة، فإنه لتسهيل عملها انتدبت اللجنة مجموعتين من بين أعضائها للقيام بزيارات ميدانية إلى المقر الرئيسي لمؤسسة القرض العقاري والسياسي، كلفت المجموعة الأولى بمسائل التسيير والتدقيق، بينما كلفت المجموعة الثانية بملفات القروض، كما اطلعت اللجنة على الوثائق ذات علاقة بالموضوع وعددها 4298 وثيقة مختلفة؛ وسجلت اللجنة البطء الملحوظ في تمكين اللجنة من الوثائق التي طلبتها (89 % من الوثائق في حوزة اللجنة حصلت عليها بعد ثلاثة أشهر من شروعها في عملها)، ومصدرها عدة جهات ومؤسسات رسمية وشهود لهم علاقة بالمؤسسة محل التحقيق.

استمعت اللجنة إلى 102 شاهدا، ومنهم من استمعت إليه أكثر من مرة، وهم يمثلون كل من تعاقب على تسيير مؤسسة القرض العقاري والسياسي وأعضاء إدارتها، مسؤولين من وزارة الاقتصاد والمالية،

<sup>1</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياسي (12 جويلية 2000 - 09 جانفي 2001)، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 4874، تاريخ النشر 15 فيفري 2001، ص 478.

<sup>2</sup> - محمد الشرقي، المرجع ذاته.

<sup>3</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياسي، المرجع ذاته، ص 478.

<sup>4</sup> - المرجع ذاته، ص 478.

المفتشية العامة لوزارة المالية، مسؤولون من بنك المغرب، وشهود لهم علاقة بموضوع التحقيق.<sup>1</sup> وبعد ستة أشهر من الأشغال، صادقت اللجنة على تقريرها بالإجماع في 09 جانفي 2001، وقدمته أمام المجلس في جلسة عمومية 17 يناير 2001، كما تم توزيعه ونشره في الجريدة الرسمية.

تضمن التقرير النهائي اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي المعلومات والبيانات التي ذكرناها سلفاً، ومجموعة من النتائج والتوصيات الهامة.<sup>2</sup> لقد شمل التقرير حول وضعية مؤسسة القرض العقاري والسياحي منذ سنة 1985 إلى 1999، وقوف اللجنة على عدة خروقات للقانون، غلب عليها التجاوزات وسوء التسيير وغياب المراقبة والاختلاسات المالية.

بناء على ما تضمنه تقرير لجنة تقصي الحقائق، توبع 18 من مدراء المؤسسة أمام القضاء، بتهم تتلخص في تبديد واختلاس أموال عامة، واستغلال النفوذ، والمساهمة والمشاركة في ذلك، والتزوير في محركات بنكية واستعمالها، والإدلاء ببيانات غير حقيقية، والتزوير في محركات إدارية وعرفية، وعرفت المتابعات القضائية إصدار أحكاماً في حق المتهمين في الملف،<sup>3</sup> وبذلك طوي ملف تسيير مؤسسة القرض العقاري والسياحي بتسجيل نجاح كبير لمجلس النواب المغربي في أدائه الرقابي، يرجع الفضل للجنة تحقيق أثبتت فعاليتها.

#### الفقرة السادسة: لجنة تقصي الحقائق حول وضعية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي سنة 2001

إن كانت لجان تقصي الحقائق السابقة شكلها مجلس النواب، فإن هذه اللجنة شكلها مجلس المستشارين، الذي كان نتاج الدستور المغربي لسنة 1996 باعتماده نظام الثنائية البرلمانية.

شكل مجلس المستشارين أول لجنة تقصي حقائق على مستواه، بعدما تقدمت فرق الأغلبية بتاريخ 05 جوان 2000 بطلب لرئيس مجلس المستشارين يرمي إلى تشكيل هذه اللجنة، وساندت هذا الطلب كل فرق المعارضة والمجموعات البرلمانية المتواجدة بالمجلس،<sup>4</sup> وهو ما يؤكد اقتناع المستشارين بوجوب فتح تحقيق حول تسيير "صندوق الضمان الاجتماعي" لما عرفه من اختلالات.

<sup>1</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، نفس المرجع، ص 252.  
<sup>2</sup> - أهم النتائج والتوصيات والاقتراحات التي تضمنها التقرير هي: (تثمين الدور الفعال لهذه المؤسسة في إنعاش القطاع العقاري والسياحي - عدم استبعاد اللجنة للعوامل الخارجية المؤثرة على عمل المؤسسة - اقتراح اللجنة تحريك المتابعة القضائية ضد كل من ثبت أنه له ضلعا في الاختلالات التي عرفت المؤسسة - المطالبة بمراجعة جذرية لأساليب تسيير هذه المؤسسة - ملاحظة اللجنة للأجهزة المكلفة بتسيير وتدبير ومراقبة هذه المؤسسة تعمل خارج القانون - تطالب اللجنة بوجوب تظافر جهود الجميع من أجل تحصيل الديون المستحقة لهذه المؤسسة بتفعيل عدة إجراءات - دعوة اللجنة المساهمين لتنفيذ خطة إنقاذ المؤسسة - التعجيل بإصدار قانون للإنعاش العقاري - ضرورة تحمل الأجهزة المسيرة للمؤسسة لمسؤولياتها كاملة سواء تعلق الأمر بالتقرير أو التوجيه أو المراقبة - ضرورة قيام الجهات المكلفة بمراقبة المؤسسة بممارسة الاختصاصات المخولة لها في الوقت المناسب - تسجيل الجهود المبذولة في إطار هيكلية المؤسسة - تسجيل اللجنة الاختلالات بالإضافة إلى جوانبها التي يحكمها القانون التجاري والقانون المدني لا تخرج عن كونها ناتجة عن مخالفات مهنية، وإما عن أعمال ترقى على درجة الإجراء المالي.) انظر : - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي، مرجع سابق، ص 537-539.  
<sup>3</sup> - خديجو عليموسي، لجان للتقصي في أحداث فاس والمخدرات والقرض العقاري والسياحي والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، جريدة "المساء"، الرباط، الصادرة بتاريخ 27 ديسمبر 2010.  
<sup>4</sup> - لطيفة محمودي، المرجع ذاته، ص 253.

## أولا : الوقائع التي تخص إنشاء لجنة تقصي الحقائق

سبق وتعرض "الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي" لعمليات متعددة بقصد تدقيق ومراقبة تسييره، وأبعاد الاختلالات المالية التي عرفها من طرف 08 مكاتب للدراسات أعدت حوالي 53 تقريرا، كما قام المكتب الدولي للشغل بدراسة التوازن المالي للصندوق سنة 1998، وظل مضمون الدراسة سريا ولم يكشف عن تفاصيله، كما أن اللجنة التحكيمية الملكية في إطار مجلس الحوار الاجتماعي، كانت قدمت تقريرا مفصلا حول اختلالات الصندوق، وهو ما أكدته اللجنة الوزارية التي كلفت بإعادة هيكلة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فهل تم تشكيل اللجنة النيابية بناء على وقوف السلطة السياسية على إفلاس الاختيارات المالية لهذا الصندوق الاجتماعي الذي يتصرف في الملايير، والذي رصدت لجنة تقصي الحقائق ضياع 115 مليار من ماله بدون سند قانوني؟ أم هو جزء من مخطط استراتيجي يدفع باتجاه إعلان إفلاس ونهاية المؤسسات العمومية في إطار مسلسل الخصوصية الذي دشنه المغرب؟<sup>1</sup>

فتح تحقيق برلماني في تلك الفترة ولأول مرة من قبل مجلس المستشارين، لعل الغاية منه إعطاء مكانة لمجلس المستشارين كهيئة برلمانية مستحدثة، لأخذ مكانها الطبيعي بين مؤسسات الدولة المغربية، والسماح لها بإنشاء لجنة تحقيق في التجاوزات التي تم رصدها في تسيير هذا الصندوق وتستدعي التحقيق فيها؛ لكن حقيقة ما توصلت إليه اللجنة من معلومات حول سوء التسيير والاختلالات، ربما فاجأ الجميع بمن فيهم من كان يرى أن تقرير اللجنة لا يخرج عن سياق التقارير السابقة المعدة حول الصندوق، ولن يكون له تأثير مباشر على وضعية وتسيير هذه المؤسسة.

## ثانيا: تشكيل لجنة تقصي الحقائق والنتائج المتوصل إليها

واجه تشكيل هذه اللجنة في البداية مشكل قانوني، يتعلق بعدم التنصيب مجلس المستشارين في القانون التنظيمي رقم 95-05 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، نظرا لصدوره قبل الانتقال إلى نظام الثنائية البرلمانية، ولكن بعد تعديله بالقانون رقم 00-54، تم تشكيل لجنة تقصي الحقائق حول وضعية صندوق الضمان الاجتماعي، وضمت 21 مستشارا وفق التمثيل النسبي للفرق البرلمانية، وسمح أيضا بتمثيل مجموعتين لا تتوفران على فرق برلمانية، الأمر الذي لم يسمح بوجود هامش الفرق في اتخاذ القرارات بين ممثلي الأغلبية والمعارضة،<sup>2</sup> وتشكل مكتبها برئاسة السيد "رحو الهيلع" من 07 أعضاء، 04 من الأغلبية و 03 من الأقلية.

شرعت اللجنة في أول اجتماعاتها في تحديد إطار مهمتها والمتمثل في : الاطلاع على نتائج تدقيق الحسابات التي سبق أن أجرتها مكاتب متخصصة في المجال، مقارنة مدى مطابقة التسيير الإداري

<sup>1</sup> - حسام العسل، لجان تقصي الحقائق عتبة أساسية لتفعيل المؤسسة التشريعية، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - لطيفة محمودي، نفس المرجع، ص 253.

والمالي للمؤسسة للمبادئ القانونية المعمول بها، تحديد المسؤوليات في الخروقات المرتكبة، حصر المبالغ المالية التي صرفت بشكل غير قانوني، وتقويم الوضعية التنظيمية والمالية للمؤسسة.<sup>1</sup>

دام عمل اللجنة 173 يوما، من 29 نوفمبر 2001 إلى 21 ماي 2002، وبذلك احترمت المدة القانونية الممنوحة لها والمقدرة بستة أشهر، عقدت خلالها اللجنة 57 اجتماعا، استمعت فيه اللجنة إلى 48 شاهدا، واطلعت على حوالي 1900 وثيقة مجموع صفحاتها 88000 صفحة، وقامت بـ 13 زيارة ميدانية لمقر الصندوق وبعض المندوبيات الجهوية والإقليمية والمصحات التابعة لها، وهذا حسب الإحصائيات التي تضمنها تقريرها النهائي.

وقد لاقت اللجنة النيابية في بداية اشتغالها صعوبات في النقاش الشكلي، برزت فيه بعض المعوقات، منه مقاطعة بعض أعضاء اللجنة لأشغالها، وتغيب مسؤولين في لقاءات الاستماع للشهود وفي معظم الأحيان لا يحضر إلا ربع أعضائها،<sup>2</sup> وتسجيل التأخر أحيانا في التوصل إلى بعض الوثائق إلا بعد الإلحاح، أو أن البعض منها كان ناقصا من حيث المعلومات المطلوبة.

كان عمل اللجنة شاقا وطويلا فقد تضمن تقريرها النهائي، أنها قسمت عملها إلى ثلاث مراحل وهي : الاطلاع على الإطار القانوني المنظم لعمل الصندوق ومعرفة التقنيات المستعملة في ميدان النظام الاجتماعي للإلمام به من طرف اللجنة، الاستماع لشهادات الشهود وفحص الوثائق والاطلاع على التقارير والبيانات المحاسبية، إعادة الاستماع لبعض الشهادات بالرجوع إلى التفاصيل المحاسبية والجدول الرقمية وجزئيات القضايا الهامة لتدقيق الأمور واستنتاج الخلاصات وصياغة التقرير.<sup>3</sup>

تضمن التقرير النهائي للجنة الذي ضم 84 صفحة، تقديم عرض حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من حيث نشأته والعناصر المكونة له وطريقة تسييره، والإصلاحات التي مسته، والتركيز على الملفات الكبرى والقضايا الهامة التي أثارت انتباه اللجنة، وذلك عبر فحص أساليب الصندوق وكشف وضعيته المالية والوقوف على مكامن الاختلالات والخروقات التي سجلتها اللجنة، وحصر المبالغ التي صرفت بدون سند قانوني دون إغفال تحديد المسؤوليات، وشمل ذلك 11 فصلا، كما اشتمل على عشرات الجداول والمنحنيات البيانية والإحصائيات، يظهر من خلالها الجدية التي طبعت عمل اللجنة.

أخيرا صاغت اللجنة النتائج والخلاصات والتوصيات التي توصلت إليها خلال فترة البحث والتقصي،<sup>4</sup> كما حدد التقرير مسؤولية الأطراف التي أوصلت الصندوق إلى تلك الوضعية بدء بالمجلس

<sup>1</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (12 نوفمبر 2001 - ماي 2002)، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 5041، تاريخ النشر 23 سبتمبر 2002، ص ص 2694، 2695.

<sup>2</sup> - حسام العسل، نفس المرجع.

<sup>3</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، المرجع ذاته، ص 2694.

<sup>4</sup> - أهم النتائج التي توصلت إليها اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هي : ( أن الصندوق من مرحلة إنشائه إلى سنة 1992 تميز بانغلاقه على نفسه وسلوك التسيير العشوائي، وغياب المراقبة، ونقشي ظاهرة الرشوة والمحسوبية، وتزوير الوثائق، والتوظيف غير القانوني للمستخدمين، وتعرض النظام المعلوماتي للقرصنة. أما مرحلة ما بعد 1992 إلى 2001 فقد ميزها فتح الصندوق للمراقبة=

الإداري للصندوق، والمدير العام للصندوق، وتبديل الوصاية على الصندوق بين وزارة التشغيل ووزارة الصحة، وغياب وزارة المالية عن ممارستها الرقابة على الصندوق.

لقد خلاص تقرير اللجنة إلى تحديد وتحميل المسؤولية عن الأضرار التي تعرض لها الصندوق لعدة أطراف منها الوصاية، ولقد أرفقت لجنة تقصي الحقائق التقرير النهائي بثلاث ملاحق تضمنت لائحة المسؤولين عن التسيير، ولائحة 500 شخص الأوائل المدينين للصندوق، ولائحة المستخدمين الوهميين.

تداولت اللجنة تقصي الحقائق حول صندوق الضمان الاجتماعي بشأن تقريرها النهائي بتاريخ 15 ماي 2002، وتمت المصادقة عليه بموافقة 14 عضوا من أصل 21، ورفع إلى رئيس مجلس المستشارين في 21 ماي 2002 وبذلك احترمت اللجنة الأجل القانونية. في 24 جوان 2002 عقدت جلسة عامة لمناقشة التقرير من طرف الفرق البرلمانية لكن بحضور بعضها فقط، وقد اعتبر أحد المتدخلين بأن الغياب يعتبر بمثابة التملص من المسؤولية الملقاة على بعض المسؤولين،<sup>1</sup> وحمل بعض المستشارين المسؤولية المباشرة لوزارة المالية في عدم مراقبتها المالية للمؤسسات العمومية.

فتح التقرير جدلا واسعا في الساحة السياسية المغربية وشهد تغطية واسعة في الصحافة المغربية، فمناقشته في جلسة عمومية من طرف مجلس المستشارين، ووضعه في متناول الصحافة والرأي العام الوطني ورفع السرية عنه، جعله يحظى بتتويح الفعاليات البرلمانية والحزبية والنقابية، والرأي العام المغربي.<sup>2</sup> لقد أدى هذا التقرير إلى متابعات قضائية، وإن شهد ذلك بعض التردد والالتباس نتيجة ملفات الفساد الثقيلة التي تضمنها التقرير واختلاط وتعدد المسؤوليات، وهو ما جعل الملف عرضة لتجاذبات سياسية نتيجة لتعاقب عدة حكومات تجنب أغلبها الخوض في هذا الملف كما نشرته الصحافة آنذاك، لكن في الأخير تسلم القاضي بمحكمة الدار البيضاء الملف سنة 2006، وبلغ عدد المتابعين في القضية 43 متهما، توفي منهم 05، في حين تم الحكم على 10 بالبراءة، وتوبع 28 ضمنهم 03 في حالة فرار، ومن أبرز المتابعين مدراء سابقون للصندوق،<sup>3</sup> وهكذا تم طي ملف صندوق الضمان الاجتماعي المغربي لكن دون استرداد معظم الأموال التي نهبت منه.

=الخارجية لكن دون تقويم وتصحيح الاختلالات التي كشف عنها، استعمال حسابات خارج القانون، وعقد صفقات التراضي دون مبرر، سوء التسيير والتبذير والاختلاسات المباشرة وغير المباشرة وصل مجموعها إلى 47.7 مليار درهم مغربي، حجم الخسائر الكلية التي تكبدها الصندوق يصل إلى 115 مليار درهم مغربي. ( كما قدمت اللجنة عدة توصيات نوجزها في النقاط التالية: ( إعادة النظر في هيكلية الصندوق بشكل شامل - التركيز على المهام القانونية المتمثلة في تأطير المنخرطين، تحصيل الاشتراكات، تسديد الخدمات، وتعزيز الودائع - السهر والحرص على التوازنات المالية بترشيح النفقات والتحكم في الاشتراكات - اعتماد شامل على المعلوماتية في معالجة معطيات الصندوق وتخزينها - إسناد مسؤوليات واسعة إلى الدوائر الجهوية في إطار تعاقدية - إيجاد صيغة قانونية واجتماعية لمعالجة مشكلة المصحات التي تكون عالة على الصندوق بدون سند قانوني.)

انظر : - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مرجع سابق، ص ص 2767 - 2771 .

<sup>1</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، المرجع السابق، ص 276.

<sup>2</sup> - لطيفة محمودي، مرجع سابق، ص 277.

<sup>3</sup> - عبد الصمد الزعلي، قضايا الفساد.. هكذا تطوى ملفات نهب المال العام بالمغرب (عقوبات مخففة وأكباش فداء للتغطية على فضائح الكبار)، جريدة "المساء"، الرباط، الصادرة يوم 09 فيفري 2014.



## الفقرة السابعة: لجنة تقصي الحقائق حول أحداث مدينة "سيدي إفني" سنة 2008

توقف البرلمان المغربي لأكثر من سبع سنوات عن إجراء أي تحقيق برلماني لأسباب لا تظهر ملامحها إلا في شقها السياسي، وذلك لغياب إرادة حقيقية داخل مجلسي البرلمان لتفعيل دوره الرقابي، لكن أحداث مدينة إفني الجنوبية الساحلية سرعان ما تدفع أعضاء مجلس النواب للمطالبة لفتح تحقيق، للوقوف على حقيقة ما حدث في تلك المدينة المغربية ذات التركيبة السكانية التي يغلب عليها العنصر الأمازيغي.

### أولا : الوقائع التي تخص إنشاء لجنة تقصي الحقائق

ترجع أحداث مدينة "سيدي إفني" لعدة تراكمات، تسبب فيها حسب المراقبين إهمال السلطات للمنطقة منذ الاستقلال، فأنشأ شباب المدينة بتاريخ 25 أبريل 2005 إطارا لتنسيقيا سمي "بالسكترارية المحلية سيدي إفني آيت باعمران" وهي مشكلة من شباب بطل، وهيئات حزبية - انسحبت فيما بعد من السكترارية قبل وقوع الأحداث- ، كما ضمت وجوها نقابية، جمعوية وحقوقية، وكان هدفها المطالبة بوقف مسلسل الإقصاء والتهميش الممنهج ضد المنطقة، وذلك باللجوء إلى كل أشكال التعبير والنضال المشروعة. وقد حددت السكترارية خمسة مطالب للسلطات للاستجابة لها وهي : إحداث عمالة (محافظة) سيدي إفني آيت باعمران وإحاقها بجهة الصحراء - خلق مناصب شغل للبطالين من أبناء المنطقة على غرار الأقاليم الصحراوية - إتمام الميناء وإيجاد حل حقيقي ونهائي له - إتمام الطريق الساحلي إفني طانطان - توفير الأطر الطبية وتحسين جودة الخدمات الصحية مع إلغاء التسعيرة.<sup>1</sup>

قامت السكترارية المحلية بتنظيم عدة نشاطات ومظاهرات منذ نشأتها، لكن في يوم الجمعة 30 ماي 2008 على إثر نتائج قرعة أجريت بمقر بلدية سيدي إفني من أجل 08 مناصب شغل، احتج عليها الشباب البطل المنضوي تحت السكترارية المحلية واعتصموا بميناء المدينة وفرضوا عليه حصارا، مانعين خروج أزيد من 80 شاحنة محملة بالأسماك. توسطت السلطات المحلية والأعيان والبرلمانيون، لكن دون الوصول إلى أية نتيجة ، وفي يوم 07 جوان 2008 داهمت قوات الأمن المعتصمين بالميناء وفكت اعتصامهم بالقوة فأصيب العشرات، واعتقل الكثير منهم، وتمت المطاردات في الأحياء وداخل البيوت، وفرض حظر تجول في المدينة، ووقعت عدة انتهاكات خطيرة حسب الجمعيات الحقوقية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - جاء في تقرير "جماعة العدل والإحسان" المغربية حول أحداث مدينة سيدي إفني: "منذ استقلال مدينة سيدي إفني عام 1969 وهي تشهد تهميشا وإقصاء وحصارا ممنهجاً، أبانت فيه الدولة عن سوء نيتها من خلال التجاهل الدائم لمطالب المنطقة، فانعكست آثار هذا التهميش لتشمل كل القطاعات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والخدماتية وجل مؤسسات تدبير الشأن المحلي، فاستفحلت ظواهر اجتماعية خطيرة ما فتئت تنخر مجتمعنا: المخدرات، الدعارة، الهجرة السرية (عدد قوارب الهجرة السرية التي انطلقت من المنطقة منذ 1999 بلغت 1221 قارب)، العنف، العنوسة وارتفاع سن الزواج هذه الأوضاع ساهمت في عدم استقرار ساكنة المنطقة التي تراجع تعدادها بشكل كبير منذ الاستقلال...".  
انظر : - تقرير عام حول أحداث سيدي إفني، جماعة العدل والإحسان، الصادر يوم 24 جوان 2008، المغرب. منشور بالموقع الرسمي للجماعة: <https://www.aljamaa.net/ar/2008/06/24>

<sup>2</sup> - حنان بكور، كرونولوجيا ثلاث سنوات قبل أحداث سيدي إفني، جريدة "المساء"، الصادرة بتاريخ 09 جوان 2008.  
- تقرير حول أحداث سيدي إفني سنة 2008، أعدته لجنة تحقيق حقوقية مشكلة من 13 جمعية ومنظمة حقوقية مغربية، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لـ "المركز المغربي لحقوق الإنسان". [www.amdh.org.ma](http://www.amdh.org.ma)

اعتبر "المركز المغربي لحقوق الإنسان" أن ما جرى من هجوم عام وممنهج على سكان المدينة بخلفية انتقامية وعنصرية، ومداومة البيوت بشكل عشوائي، وتخريب محتوياتها، والسطو على الأموال واستهداف النساء من خلال التعذيب والتحرش والاغتصاب، هي جرائم ضد الإنسانية كما تعرفها الشرعية الدولية واتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب.<sup>1</sup>

لكن وزارة الداخلية نفت نفيًا قاطعًا ما ذكرته الجمعيات الحقوقية، واتهمتها بمغالطة الرأي العام وإصدار تقارير منحازة وبعيدة عن الحقيقة، كما أكدت أن قوات حفظ الأمن تدخلت للحفاظ على النظام العام، لضمان سيادة القانون وحماية أرواح وممتلكات المواطنين طبقًا لما تقتضيه الإجراءات القانونية. هذه الأوضاع والبيانات والتقارير المتباينة حول أحداث سيدي إفني، أوجدت صدى وتجاوبا لدى البرلمان المغربي الذي سارع إلى تبني الموضوع، وسعى لفتح تحقيق برلماني لكشف الحقائق.

### ثانيا: تشكيل لجنة تقصي الحقائق والنتائج المتوصل إليها

أعلنت رئاسة مجلس النواب المغربي في بيان صدر عنها يوم 12 جوان 2008، أنه تم الاتفاق بين الفرق النيابية من الغالبية والمعارضة، لإحداث لجنة تقصي حقائق حول أحداث سيدي إفني، فتشكلت اللجنة بتاريخ 18 يونيو 2008 بعد أسبوعين من وقوع تلك الأحداث،<sup>2</sup> وهو ما يعبر عن التجاوب السريع للبرلمانيين مع الموضوع، ويبين اهتمامهم الشديد بكشف حقيقة ما جرى بعيدا عن المغالطات والتصريحات، التي زادت الوضع ضبابية وغموضا.

ضمت اللجنة 15 عضوا ترأسهم السيد "نور الدين مضيان"، وباشرت أشغالها بعد مداها بكل الإمكانيات المادية والبشرية لإنجاح مهمتها، وبعد ستة 06 أسابيع من البحث والتحري والتحقيق رفعت اللجنة في 25 سبتمبر 2008 تقريرها النهائي لرئيس مجلس النواب، وتم عرض ملخص عنه في جلسة عامة بخصوص الموضوع يوم الأربعاء 17 ديسمبر 2008.

انطلقت اللجنة في عملها بعدما وضعت مجموعة من الأسئلة للإجابة عنها حول أحداث سيدي إفني وهي: ماذا وقع؟ كيف وقع؟ ولماذا وقع؟ ما حجية وصدقية ما تم تداوله بمختلف الوسائل؟

حسب ما تضمنه التقرير النهائي للجنة فقد وجهت اللجنة 54 طلب أو إخطار استماع، واستمعت اللجنة في الموضوع إلى 190 شخصا، منهم 04 مسؤولين حكوميين، 12 مسؤولا إقليميا ومحليا وجهويا، 05 ممثلين عن المجتمع المدني، 05 ممثلين محليين عن الأحزاب السياسية، 08 عناصر من قوات الأمن المشاركة في عمليات التدخل، مسؤول قضائي واحد، و 155 مواطنا من سكان مدينة سيدي إفني.

<sup>1</sup> - جزء من التقرير الأولي الصادر عن "المركز المغربي لحقوق الإنسان" بخصوص أحداث سيدي إفني، تم تقديمه خلال ندوة صحفية يوم الخميس 12 جوان 2008، بمقر هيئة المحامين بالرباط. انظر: - مصطفى الحجري، تقرير حقوقي: أحداث سيدي إفني جرائم ضد الإنسانية، مجلة "الحوار المتمدن" الإلكترونية، العدد 2330، الصادر بتاريخ 02 جويلية 2008، الرابط: [www.ahewar.org/search/Dsearch.asp?nr=2330](http://www.ahewar.org/search/Dsearch.asp?nr=2330)  
<sup>2</sup> - أحمد الأرقام، مجلس النواب المغربي يشكل لجنة تقصي الحقائق في أحداث سيدي إفني، جريدة "الشرق الأوسط"، العدد 10790، الصادرة بتاريخ 13 جوان 2008، لندن.

عقدت اللجنة 190 جلسة استماع سجلت بالصوت والصورة، وهكذا جمعت اللجنة 75 شريطا صوتيا بمجموع 112 ساعة، وجمعت اللجنة 191 قرصا مدمجا، وحصلت على 453 صورة فوتوغرافية. كما أعدت اللجنة مجموعة لوائح تنوعت بين لائحة بـ 14 سيارة للقوات العمومية ونوعية الأضرار الملحقة بها، لائحة بأسماء 36 مصابا من قوات الأمن، لائحة بـ 34 مصابا مدنيا مع بيان نوع الإصابات، لائحة بـ 12 شخصا محالا على العدالة، لائحة بخسائر 80 شاحنة لنقل الأسماك، 17 محضرا معاينة منجز من طرف محضرين قضائيين تثبت خسائر الشاحنات وتعفن حمولتها من الأسماك،<sup>1</sup> بسبب حصار الميناء من طرف الشباب المعتصمين.

تضمن التقرير أيضا تفصيلا وتقسima لمضامين الشهادات التي تم الإدلاء بها أمام اللجنة، وتوصلت اللجنة بعد تمحيص المعطيات وتحليل الشهادات والإفادات أن الأحداث هي نتيجة احتقان اجتماعي ترجع جذوره إلى سنة 2003، حيث تطورت الأحداث بشكل تصاعدي، وتسلسلت عبر سبع محطات مختلفة ذكرها التقرير، وأن التدخل الأمني لم يطرح كخيار ضروري إلا بعد نفاذ كل المساعي الودية، وفشل الوساطات التي قام بها البرلمانيون المحليون، والمنتخبون والأعيان،<sup>2</sup> وذلك يثبت تعنت المعتصمين. وتوصلت اللجنة إلى استنتاجات من خلال تحليلها للمعطيات<sup>3</sup> رأت اللجنة على أساسها صحة قرار تسخير القوات العمومية للتدخل.

وسجلت اللجنة بناء على الإفادات والمعاينات التي قامت بها أن عملية التدخل المذكورة أسفرت عن تجاوزات في حق المواطنين واستعمال العنف ضدهم والسب والشتم، وتكسير وسرقة بعض ممتلكاتهم، كما لم يثبت للجنة ما تداول من أخبار حول وقوع حالات قتل، وبالنسبة لحالتي الاغتصاب التي ذكرتهما الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، فقد التقت اللجنة بالمعنيين ونفت إحداها القضية وأكدت تعرضها للتعنيف، والحالة الثانية اصطحبها أعضاء من اللجنة وعرضت على الطبيب وسلمت لها شهادة طبية تنفي ما قيل، وأدرجت في الملف المصاحب للتقرير،<sup>4</sup> وبذلك نفت اللجنة الأخبار والإشاعات حول الموضوع.

في آخر التقرير قدمت اللجنة 10 توصيات، لم تخرج عن وجوب الاستجابة للمطالب التنموية المشروعة للمنطقة، ووجوب احترام القانون من طرف الجميع، والدعوة لمتابعة كل شخص ثبت تجاوزه

<sup>1</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول أحداث سيدي إفني يوم 07 جوان 2008 (ملخص)، المقدم في جلسة يوم الأربعاء 17 ديسمبر 2008، منشورات مجلس النواب المغربي، الرباط، ص 04، 05.

<sup>2</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول أحداث سيدي إفني يوم 07 جوان 2008 (ملخص)، مرجع سابق، ص 6-9.

<sup>3</sup> - أقرت لجنة تقصي الحقائق حول أحداث سيدي إفني في استنتاجاتها أن: "المطالب التنموية لمختلف مكونات المدينة هي مطالب مشروعة، وأقرت بعدم كفاية المجهودات المبذولة من طرف الدولة في ذلك، وسجلت أن "السكريتارية المحلية" كانت في فترة ما مخاطبا ثم تجاوزت المؤسسات وأخيرا صارت تعمل خارج القواعد والقوانين ما أضر بمصالح المواطنين وعرض المدينة لعدم الاستقرار، كما سجلت تفريط السلطات العمومية في الحزم المطلوب لفرض احترام القانون في الوقت الملائم قبل تفاقم الأوضاع، سجلت اللجنة تواتر مظاهر الاحتجاج وحالات الاحتقان المفضية إلى محاصرة الميناء وتعنت المعتصمين به لمدة أسبوع كامل وتعنتهم رفضهم الاستجابة لمختلف المبادرات والوساطات من طرف عدة جهات، ورفع سقف المطالب، ما تسبب في خسارة 850 طن من الأسماك." وهو في رأيها نتيجة ومبرر يحتم تدخل القوات العمومية.

انظر: - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول أحداث سيدي إفني يوم 07 جوان 2008 (ملخص)، المرجع ذاته، ص 12.

<sup>4</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول أحداث سيدي إفني يوم 07 جوان 2008 (ملخص)، المرجع ذاته، ص 13.

القانون من القوات العمومية أو المواطنين، مع فتح بحث معمق لتحديد المسؤوليات في ما لحق المواطنين وقوات الأمن من تجاوزات.<sup>1</sup>

لجنة تقصي الحقائق حول أحداث مدينة سيدي إفني حاولت إحاطة الموضوع من جوانبه المتعددة، رغم قصر المدة التي عملت فيها، وذلك بما تضمنته تقريرها الأصلي من بيانات وإحصائيات ولوائح وإفادات وشهادات، وأثبتت للجميع حقيقة ما جرى، وربطه في سياق الزماني بأحداث سابقة عرفتھا المنطقة وتحميل المسؤولية لعدة أطراف كان بإمكانها تجنب الجميع ما وقع في ذلك اليوم، ولكن لم يترتب على التقرير أي إجراء رقابي في مجلس النواب المغربي لتحميل الحكومة المسؤولية السياسية عما جرى.

### **الفقرة الثامنة: لجنة تقصي الحقائق حول أحداث مخيم أكديم إيزيك ومدينة العيون 08 نوفمبر 2010**

وقعت هذه الأحداث بمدينة "العيون" في الصحراء الغربية، التي هي محل نزاع بين المغرب وجبهة البوليساريو الداعية إلى استقلال الصحراء الغربية في إطار تصفية الاستعمار وتقرير الشعب الصحراوي مصيره وفق قرارات الأمم المتحدة ذات الشأن، والتي أشرفت على تنفيذ اتفاقية وقف إطلاق النار بين الطرفين في بداية تسعينيات القرن الماضي، والإعداد لتنظيم استفتاء يحدد بموجبه مصير الصحراء الغربية.

وللتذكير فقد وقعت هذه الأحداث في فترة كان فيها الاستعداد لانطلاق مفاوضات مباشرة بين الطرفين بإشراف الأمم المتحدة، وتزامنت أيضا مع زيارة الأمين العام للأمم المتحدة للمغرب.

### **أولا : الوقائع التي تخص إنشاء لجنة تقصي الحقائق**

لقد تداخلت في هذه الأحداث المطالب السياسية بالمطالب الاجتماعية، فالاحتجاجات لم تنظم في مدينة العيون بالضبط، فقد لجأ المحتجون إلى نصب الخيام خارج المدينة في عدة مرات أولها في فترة 27 و30 سبتمبر 2010 بإنشاء مخيم بـ 09 خيام على بعد 23 كم من العيون، وتم تفكيك المخيم من قبل السلطات المغربية، يومان بعدها ينشأ مخيم آخر بـ 10 خيام ويفكك أيضا، ويوم 10 أكتوبر يقيم المحتجون مخيما بـ 15 خيمة تم تفكيكه، ومخيما آخر سمي "أكديم إيزيك" بـ 30 خيمة في اليوم الأول ليصل بسرعة قياسية إلى 300 خيمة في اليوم الثاني، وفي يوم 08 نوفمبر 2010 يرتفع عدد الخيام ليصل إلى 6000 خيمة قادرة استيعاب ما يزيد عن 20000 شخص.<sup>2</sup>

الحقيقة أن السلطات المغربية وجدت نفسها في معضلة كبيرة، لعدم قدرتها على استيعاب ما يحدث أمامها بسرعة وفي مدة قصيرة، وعدم استطاعتها تحليل الموقف بشكل عقلاي مما جعلها تعتمد المقاربة

<sup>1</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول أحداث سيدي إفني يوم 07 جوان 2008 (ملخص)، مرجع سابق، ص 15، 16.  
<sup>2</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول أحداث مخيم "أكديم إيزيك" ومدينة العيون 08 نوفمبر 2010 (ملخص)، منشورات مجلس النواب المغربي، الرباط، ص 15 - 19.

الأمنية مما خلف خسائر بشرية من قتلى وجرحى، وخسائر مادية معتبرة؛ فمن جانب القانون الدولي، الأحداث وقعت في أراض مصنفة دوليا في حالة نزاع تدخل في إطار تصفية الاستعمار، ومن جانب القانون الداخلي المغربي، المخيم لم يتواجد بالمجال الحضري حتى تتهمه السلطات بالتجمع بدون رخصة، أو التجمهر المسلح والعصيان، أو عرقلة حركة المرور... الخ، بل كان يتواجد خارج نطاق المجال الحضري شرق مدينة العيون بحوالي 12 كلم، ودون أن يعرقل حركة السير بالطريق الرئيسية، أي أنه لم يكن يشكل أي تهديد للنظام العام والمصلحة العامة، أو أي تهديد للأمن والسلم بالمنظور القانوني الصرف.

### ثانيا: تشكيل لجنة تقصي الحقائق والنتائج المتوصل إليها

نتيجة للأحداث الخطيرة التي وقعت نتيجة تفكيك مخيم "أكديم إيزيك" باستعمال القوة، وما تبعها من أحداث عنف بمدينة العيون، جاءت مبادرة مجلس النواب المغربي بطلب موقع من جميع الفرق البرلمانية، مستعملة حقها الدستوري في الدعوة لتأسيس لجنة للبحث والتقصي طبقا للقانون التنظيمي المتعلق بطريقة تسيير لجان تقصي الحقائق، والنظام الداخلي للمجلس، وتم تشكيل اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول أحداث مخيم "أكديم إيزيك" بتاريخ 27 نوفمبر 2010 وضمت 13 عضوا وفق التمثيل النسبي للفرق، وترأسها النائب "رشيد الطالب العلمي"، ومقررها النائب "أحمد الزيدي".

اشتغلت اللجنة مدة 45 يوما فقط، وعقدت جلسات متواصلة استمعت فيها إلى 122 من الشهود، بما يقارب 60 ساعة استماع، من بينهم ثلاثة وزراء هم وزير الداخلية، وزير الشؤون الخارجية، وزير الاتصال الناطق الرسمي باسم الحكومة،<sup>1</sup> كما استمعت حسب ما ورد في تقريرها لمختلف الفاعلين الذين لهم علاقة بالموضوع من هيئات سياسية، نقابية، مقاولات، منظمات المجتمع المدني، شيوخ القبائل، ومواطنين عاديين.

توصلت اللجنة من منظورها لعدة نتائج قيدتها في تقريرها النهائي، وحصرت عدد القتلى والجرحى من المدنيين ومن القوات التي اقتحمت المخيم، ومجمل الخسائر المادية في تلك الأحداث والتي لم تخرج عن الإحصائيات الرسمية، وأثبتت وقوع انتهاكات من قبيل المساس بحرية الأشخاص وحرمة المساكن، وخلصت أن المطالب كانت اجتماعية تحولت إلى مطالب سياسية، وربطت اللجنة الأحداث بتخطيط وتنفيذ من الإرهابيين الانفصاليين وذوي السوابق، والدولة الجزائرية -حسب زعمها- لاستهداف المغرب، وبذلك لم تخرج اللجنة عن السياق الذي كان مرسوما لها من قبل وتأييد الرواية الرسمية للأحداث وإقحام الجزائر في الموضوع.

وقدمت اللجنة 14 توصية أثبتت فيها أن أسلوب الاحتجاج السلمي عن طريق المخيم كان بريئا، وأن تمدد المخيم واتساعه لمدة شهر كان خطأ إداريا اجتماعيا سياسيا يوجب فتح تحقيق مع المسؤولين،

<sup>1</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول أحداث مخيم "أكديم إيزيك" ومدينة العيون (ملخص)، المرجع ذاته، ص ص 08، 09.

وطالبت اللجنة العدالة المغربية بمعاقبة المتورطين في مقتل أفراد القوات الأمنية التي تدخلت لفك المخيم، كما أوصت باتخاذ تدابير أمنية لحماية القوات العمومية في مثل هذه الأحداث، وأكدت حدوث تجاوزات توجب فتح تحقيق قضائي حيالها، والمطالبة بفتح تحقيق قضائي في الخسائر الجسيمة التي وقعت بمدينة العيون لعدم توفر التغطية الأمنية وطالبت بتعويض المتضررين، كما أوصت بفتح تحقيق حول بعض القطاعات في منطقة العيون كالسكن وتوزيع العقارات والمواد الاستهلاكية، وامتيازات الصيد البحري، كما أوصت بتحفيز الاستثمار ومراجعة النظام الضريبي في المنطقة، وتحميل مسؤولية التقصير في عرض وجهة نظر المغرب للأحداث للدبلوماسية المغربية، كما حملت اللجنة الجزائر المسؤولية عما وقع في المخيم، وطالبت بإعادة النظر في السياسة الإعلامية المغربية.<sup>1</sup>

وعليه فاللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول أحداث مخيم أكديم إيزيك ومدينة العيون لم تكن منصفة لتضع الأحداث في سياق المطالب الاجتماعية والسياسية المشروعة للصحراويين في الاستفادة من خيرات بلادهم وأرضهم، وأبقت على الرواية الرسمية التي تحاول جعل هذه القضية الدولية وكأنها صراع بين المغرب والجزائر، وهو تحامل ليس له ما يبرره، وخاصة وأن القضية مسجلة في الأمم المتحدة من قضايا تصفية الاستعمار وهذا منذ فترة الاحتلال الإسباني للصحراء الغربية؛ كما يظهر انحياز اللجنة في مضمون تقريرها في جوانب عديدة، ولعل أبرزها وما يطعن في مصداقيتها وموضوعيتها هو ترحمها على من سقط من القوات العمومية المغربية، وعدم فعل ذلك مع من سقط من المدنيين، وعدم مطالبتها بمحاكمة المتسببين في مقتل المدنيين كما فعلت مع القوات العمومية، ولا محاسبة المتورطين في الانتهاكات الجسيمة التي طالت الصحراويين وممتلكاتهم.

#### **الفقرة التاسعة: لجنة تقصي الحقائق حول تسير مكتب التسويق والتصدير سنة 2011**

كثيرا ما يشوب المؤسسات العمومية ومرافق الدولة سوء تسير، أو معاملات مالية مشبوهة، أو يتهم مسيروها بالفساد المالي أو الإداري، مم يدفع الصحافة غالبا بإثارتها للرأي العام، ويحتّم على السلطات البحث عن صحة الإدعاءات، ويوجب على البرلمان إلى فتح تحقيق لكشف الملبسات.

#### **أولا : الوقائع التي تخص إنشاء لجنة تقصي الحقائق**

دواعي تشكيل لجنة لتقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير، الكائن مقره بالدار البيضاء، لم تكن بدافع من الصحافة أو الرأي العام، بل ارتبطت بمناسبة تقديم وزير التجارة الخارجية المغربي لمشروع قانون رقم 26-09 القاضي بتحويل مكتب التسويق والتصدير إلى شركة مساهمة بمجلس المستشارين، المحال عليه من طرف مجلس النواب بعد دراسته والمصادقة عليه خلال دورة أفريل

<sup>1</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول أحداث مخيم "أكديم إيزيك" ومدينة العيون (ملخص)، المرجع ذاته، ص ص 58 - 65.

2010، والذي اعترف خلاله بوجود اختلالات كبرى في تسيير المكتب، خاصة خلال الفترة الممتدة ما بين 2002 و2008، كما أقر بالصعوبات التي عانى منها المكتب خلال الفترة السابقة، وسوء التسيير الذي كان سببا مباشرا في تدهور وضعيته المالية، وعدم انعقاد مجلسه الإداري طيلة الفترة المذكورة، بالإضافة إلى التصرف في بعض ممتلكاته، وبيع بعض أصوله العقارية.<sup>1</sup>

### ثانيا: تشكيل لجنة تقصي الحقائق والنتائج المتوصل إليها

طبقا لمقتضيات المادة 42 من دستور 1996، وبناء على الطلب الذي تقدمت به بتاريخ 09 ماي 2011، خمسة فرق برلمانية في مجلس المستشارين (أغلبية ومعارضة بدون استثناء) وتوقيع 157 مستشارا، شكل المجلس لجنة نيابية لتقصي الحقائق حول "مكتب التسويق والتصدير" ضمت في عضويتها 15 مستشارا بحسب التمثيل النسبي للفرق؛ وعقدت هذه اللجنة أول اجتماع لها بتاريخ 24 ماي 2011 خصصته لانتخاب أعضاء مكتبها، تلاه 23 اجتماعا خصصت للاستماع لمجموعة من المسؤولين السياسيين والإداريين المعنيين بالموضوع، وبتاريخ 13 أوت 2012 عقد مجلس المستشارين جلسة لتقديم ومناقشة التقرير الذي أعدته اللجنة.<sup>2</sup>

لقد كان تقرير اللجنة شديد اللهجة، بناء الخروقات والاختلالات التي عاينتها، وعلى ضوء الخلاصات والاستنتاجات التي توصلت إليها، فكان أول توصياتها وأهمها هي تحريك المتابعات القضائية المسؤولين السياسيين والإداريين والأشخاص الذين ثبت تورطهم في المخالفات الخطيرة التي أثبتتها اللجنة، كما أوصت اللجنة بتحريك المتابعة القضائية في حق المسؤولين السياسيين والإداريين الذين أبدوا رفضهم القاطع لحضور جلسات الاستماع، ورفضهم كذلك تزويد اللجنة بالوثائق والبيانات المطلوبة.<sup>3</sup>

أضاف التقرير مجموعة أخرى من التوصيات المرتبطة أساسا بالسلطات الممنوحة للجان تقصي الحقائق، وذلك نظرا للصعوبات والعراقيل التي عرفتتها هذه اللجنة، ولقد لخصت هذه التوصيات أهم النقائص التي تعاني منها معظم لجان التحقيق في الدول المعنية بالدراسة، ونذكرها كاملة وهي: التوصية بإضفاء المزيد من الضمانات القانونية لعمل لجان التقصي خاصة في حالة فتح تحقيق قضائي بعد تشكيلها، بحيث ينبغي تحديد ضوابط واضحة ودقيقة لتوقيف عمل هذه اللجان وبما يمكن استمرار عملها في التقصي والتحقيق، مع استثناء الوقائع المحددة والمحصورة موضوع التحقيق القضائي، وبالتالي لا يجوز التوقيف الفوري لعمل اللجنة إلا إذا كان مضمون التحقيق القضائي يشمل كل الوقائع التي تشكل

<sup>1</sup> - الجلسة العامة لمجلس المستشارين يوم 13 أوت 2012، بخصوص مناقشة مضمون تقرير لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير، محضر الجلسة رقم 833، جريدة المداولات الرسمية للبرلمان، مداولات مجلس المستشارين، دورة أفريل 2012، المنشورة بتاريخ 13 أوت 2012، مجلس المستشارين، ص ص 01، 02.

<sup>2</sup> - حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان، السنة الأولى من الولاية التشريعية التاسعة، يناير - أكتوبر 2012، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، المغرب، سنة 2012، ص 127.

<sup>3</sup> - الجلسة العامة لمجلس المستشارين يوم 13 أوت 2012، بخصوص مناقشة مضمون تقرير لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير، نفس المرجع، ص 05.

موضوع عمل هذه الأخيرة، وذلك حتى لا يصبح فتح تحقيق قضائي ذريعة لتعطيل هذه الآلية الرقابية والتستر على الفساد؛ التوصية بتضمين القانون التنظيمي الخاص بلجان تقصي الحقائق وجوب إحالة تقارير اللجان النيابية لتقصي الحقائق على القضاء، مع تحديد أجل الإحالة من قبل رئيس المجلس المعني؛ التوصية بتحويل رئيس اللجنة النيابية لتقصي الحقائق سلطة واضحة لتسيير عمله، وذلك من خلال تحديد الإجراءات اللازمة وشروط الوصول إلى الوثائق وكيفية الاطلاع عليها، مع منحه امتيازات السلطة العامة لإجبار الأشخاص الذين يمتنعون أو يرفضون الامتثال أمام اللجنة، والتنصيص على العقوبات والجزاءات المرتبطة بذلك.<sup>1</sup>

لقد أثار تقرير لجنة تقصي الحقائق الجدل على نطاق واسع، حيث تم تسريبه كاملا ونشرته بعض الصحف، وامتد الجدل إلى مكونات المجلس وانقسمت الفرق حول تبني مضامينه، فعند عرضه على مجلس المستشارين صرح أحد المستشارين أن بعض أعضاء اللجنة كان ينبغي أن يكونوا موضوع مساءلة في الفساد المستشري في مكتب التسويق والتصدير، إذ ثبتت علاقتهم المالية بالمكتب المذكور واستفادة بعضهم من دعم وتمويلات ذات المكتب مما يضعهم في حالة التنافي، وكان الأولى بهؤلاء أن يعلنوا انسحابهم من اللجنة المذكورة حتى لا يتم الطعن في أشغال اللجنة واتهامها بالتحيز، بل والتستر على الفساد.<sup>2</sup>

لم تؤد لتوصيات تقرير لجنة تقصي الحقائق لقيام المجلس بمساءلة الحكومة، أو إثبات مسؤوليتها السياسية، وهو ما تجلّى في لجان التحقيق في دول المغرب العربي السابقة، فقد أثبتت محدودية في تأثيرها على العلاقة بين البرلمان والحكومة، منذ إنشائها، وذلك في فترات زمنية مختلفة، حيث ارتبط فيها العمل البرلماني بظروف سياسية لاحت بظلالها على النصوص التي تنظم هذه الآلية الرقابية، وبالصلاحيات الممنوحة لها في قيامها بدورها الرقابي لخلق توازن حقيقي بين البرلمان والحكومة.

### الفقرة العاشرة: لجنة تقصي الحقائق حول الصندوق المغربي للتقاعد سنة 2016

في إطار متابعة سير المؤسسات العمومية، ونظرا للاختلالات التي تعرفها بعضها في بعض المحطات، كان انشغال البرلمان المغربي بوجوب تحريك لجانته لتقصي الحقائق إذا شاب بعض هذه المؤسسات سوء تسيير أو معاملات خارج الإطار القانوني أو شبهة فساد مالي وإداري، ولجنة تقصي الحقائق حول الصندوق المغربي للتقاعد 2016 كانت داخلة في هذا الشأن، وهي آخر لجنة شكلها البرلمان المغربي قدمت تقريرها وتمت مناقشته في جلسة عامة.

<sup>1</sup> - مداخلة مقرر لجنة لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير، الجلسة العامة يوم 13 أوت 2012، بخصوص مناقشة مضمون تقرير لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير، المرجع ذاته، ص ص 05، 06.

<sup>2</sup> - مداخلة "فؤاد قديري" رئيس الفريق الاستقلالي للوحدة والتعادلية، وهو من فرق الأغلبية، الجلسة العامة يوم 13 أوت 2012، بخصوص مناقشة مضمون تقرير لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير، نفس المرجع، ص 10.



## أولا : الوقائع التي تخص إنشاء لجنة تقصي الحقائق

باشرت الحكومة المغربية إصلاحات معمقة فيما تعلق بالشؤون الاجتماعية والتي مست نظام التقاعد في المغرب، بسبب الأزمة التي يمر بها الصندوق المغربي للتقاعد ، حيث أقرت تغييرا على مقاييس المعاشات المدنية بموجب القانون 14-71، برفع نسبة مساهمات الأجراء والمشغلين في الصندوق، رفع سن الإحالة التقاعد الخاص بالموظفين إلى 63 سنة، الأخذ بالاعتبار معدل أجر السنوات الثمانية الأخيرة عوض آخر أجر... الخ، لكن فشل الحكومة في إيجاد أرضية توافقية حول إصلاحاتها أثار اهتماما مشتركا بين الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين ومكونات المجتمع المدني، فكان الموضوع محط خلاف حاد بين الحكومة وبين جل النقابات و فرق المعارضة في مجلس المستشارين، حيث بادرت إلى جمع التوقيعات قصد تشكيل لجنة لتقصي الحقائق حول صندوق المغربي للتقاعد.<sup>1</sup>

## ثانيا: تشكيل لجنة تقصي الحقائق والنتائج المتوصل إليها

بتاريخ 23 جوان 2016 تقدم 45 مستشارا بطلب إلى رئيس مجلس المستشارين تشكيل لجنة لتقصي الحقائق حول صندوق المغربي للتقاعد، طبقا للمادة 67 من الدستور المغربي 2011، والقانون التنظيمي رقم 13-085 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، والمواد 77-80 المنصوص عليها في الباب السابع من النظام الداخلي لمجلس المستشارين؛ وبتاريخ 27 تم إشعار رئيس الحكومة بهذا الطلب، وجاء رد الحكومة بتاريخ 13 جويلية 2016 وأفاد بأن الوقائع المطلوب تشكيل لجنة لتقصي الحقائق بشأنها ليست موضوع متابعات قضائية. بتاريخ 01 أوت 2016 توصل مكتب المجلس بانتداب كل الفرق و المجموعات لممثلين عنها للعضوية باللجنة المشكلة من 10 أعضاء، وترأس اللجنة بالإجماع المستشار "عبد العزيز بنعزوز".<sup>2</sup>

باشرت اللجنة أشغالها، وبلغ مجموع اجتماعاتها 37 اجتماعا، منها 20 اجتماعا مخصصا لجلسات الاستماع، بمجموع 79 ساعة و 28 دقيقة، ووجهت 30 رسالة طلب عقد جلسة استماع، و 24 طلب تزويد اللجنة بالوثائق اللازمة، وقامت اللجنة بتوثيق جميع أعمالها، من خلال تحرير محاضر مفصلة وأخرى مختصرة بخصوص كل اجتماعاتها، بالإضافة إلى التسجيل بالصوت والصورة لكل أعمالها، واستمعت إلى رئيس الحكومة وزراء حاليين وسابقين والمسؤولين السياسيين والإداريين الذين لهم علاقة مباشرة بالصندوق، أو ممن تعاقبوا على تسيير ملف المعاشات المدنية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - تقرير لجنة تقصي الحقائق حول صندوق التقاعد المغربي، الجريدة الرسمية للبرلمان المغربي، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2016-2017، الدورة الاستثنائية مارس 2017، العدد 29، بتاريخ 03 أبريل 2017، مجلس المستشارين المغربي، ص 2433.

<sup>2</sup> - تقرير لجنة تقصي الحقائق حول صندوق التقاعد المغربي، نفس المرجع، ص ص 2433، 2434.

<sup>3</sup> - عرض السيد "عدي شجري" مقرر لجنة تقصي الحقائق حول صندوق التقاعد المغربي، الجلسة العامة لمجلس المستشارين رقم 77، بتاريخ 13 مارس 2017، بخصوص عرض تقرير لجنة تقصي الحقائق حول صندوق التقاعد المغربي الجريدة الرسمية للبرلمان المغربي، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2016-2017، الدورة الاستثنائية مارس 2017، العدد 29، بتاريخ 03 أبريل 2017، مجلس المستشارين المغربي، ص ص 2399، 2400.

واجهت اللجنة عدة صعوبات على المستوى القانوني، حيث اصطدمت بواقع حكومة تصريف أعمال، بعد إجراء الانتخابات التشريعية في 07 أكتوبر 2016 والجدل الذي رافقته بين البرلمان والحكومة، بحيث امتنع عدد من المسؤولين السياسيين عن الحضور لجلسات الاستماع، فلجأت إلى دعوتهم عن طريق المفوض (المحضر) القضائي، أما على المستوى الواقعي فكان تحفظ بعض المستجوبين عن الإجابة عن تساؤلات أعضاء اللجنة خلال جلسات الاستماع، أهم المعوقات لعملها.

أكملت اللجنة أشغالها وأعدت تقاريرها الذي تضمن تحليل عددا معتبرا من الجداول والبيانات والملاحق، وانتهى متضمنا 11 خلاصة، ارتكزت على إشكالية استقلالية الصندوق وتحويله إلى مصلحة تابعة لوزارة المالية مما أفقده استقلاله المالي، تعدد الخروقات القانونية التي شابت تسييره، واتخاذ قرارات سياسية وإدارية أثرت على مسار الصندوق عبر إصلاحات ترقيعية، إخفاء الحكومات المتعاقبة للقيمة الحقيقية للديون المستحقة على الدولة لفائدة نظام المعاشات المدنية، وعدم احتساب الفوائد المستحقة على متأخرات الدولة تجاه نظام المعاشات المدنية... الخ كما تضمن التقرير على 07 توصيات تقدمت بها اللجنة بناء على النتائج التي توصلت إليها، تقدمت بها ليتمكن الصندوق من تجاوز الأزمة وتصحيح مساره، وتفعيل وسائل الحكامة والرقابة على تسييره، وتحميل الدولة مسؤولية ذلك،<sup>1</sup> دون إدانة أي طرف أو إقرار المسؤولية السياسية للحكومة أو تفعيل وسائل الرقابة الأخرى عليها، أو طلب إحالة الملف على القضاء.

توصل مكتب مجلس المستشارين بطلب موقع من طرف 89 عضوا من أعضائه بهدف جمع البرلمان في دورة استثنائية من أجل مناقشة تقرير لجنة لتقصي الحقائق حول الصندوق المغربي للتقاعد، وتمت الموافقة على عقد دورة استثنائية في مارس 2017،<sup>2</sup> وسجل البرلمان المغربي سابقة في تاريخه لعقد دورة استثنائية في موضوع يتعلق بالرقابة، وعقدت جلستين عامتين يومي 13 و14 مارس 2017 لعرض ومناقشة تقرير لجنة تقصي الحقائق حول الصندوق المغربي للتقاعد، ولم يحضر الجلستين أعضاء مجلس النواب، رغم أن الدورة الاستثنائية دستوريا تتحدث عن البرلمان بمجلسيه، كما لم تحضر الحكومة باعتبارها حكومة تصريف أعمال.<sup>3</sup>

لقد أفرزت مناقشة التقرير تباينا في وجهات نظر مكونات المجلس في تحليل مضامين التقرير، لكن كان انعكاسها عليها من خلال إبداء الفرق البرلمانية استعدادها للتعاون مع الحكومة والرقابة عليها، من أجل تدارك النقائص التي ذكرها التقرير، وذلك بتفعيل وسائل الرقابة الأخرى بتقديم أسئلة وانتظار

<sup>1</sup> - تقرير لجنة تقصي الحقائق حول صندوق التقاعد المغربي، المرجع ذاته، ص ص 2455-2256.

<sup>2</sup> - مداخلة أمين مجلس المستشارين، الجلسة العامة لمجلس المستشارين رقم 77، بتاريخ 13 مارس 2017، المرجع ذاته، ص 2398.

<sup>3</sup> - مداخلة المستشار "خديجة الزومي"، الجلسة العامة لمجلس المستشارين رقم 78، بتاريخ 15 مارس 2017، بخصوص مناقشة تقرير لجنة تقصي الحقائق حول صندوق التقاعد المغربي الجريدة الرسمية للبرلمان المغربي، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2016-2017، الدورة الاستثنائية مارس 2017، العدد 29، بتاريخ 03 أبريل 2017، مجلس المستشارين المغربي، ص ص 2403، 2404.

إجابات بشأنها، أو التحضير لجملة من الاقتراحات والتعديلات التي تمس المنظومة القانونية المتعلقة بالمعاشات المدنية، والصندوق المغربي للتقاعد.

وعموما تعتبر لجنة تقصي الحقائق حول والصندوق المغربي للتقاعد سنة 2016، آخر لجنة فتحت تحقيقا برلمانيا لتقصي الحقائق أنهت عملها وقدمت تقريرها، وبمجموع 10 لجان تحقيق أنشأها البرلمان المغربي منذ ستينات القرن الماضي إلى يومنا هذا، يتضح الدور الهزيل الذي يوليه البرلمان المغربي لهذه الوسيلة المهمة، رغم دورها الكبير في تفعيل دوره الرقابي ومده بمعلومات ومعطيات تضمنتها تقارير هذه اللجان عن طريق جلسات الاستماع والوثائق والمستندات أو عن طريق المعاينات التي قامت بها في مختلف المواضيع التي تناولتها بالتحقيق، ورغم هذا الاهتمام القليل بهذه اللجان إلا أن ما أنشئ منها، مكن البرلمان من استجلاء الحقيقة في القضايا المختلفة واتخاذ المواقف في مسائل معينة، وساعده في ذلك وفرة المعلومات والنتائج والتوصيات التي تضمنتها تقارير لجان تقصي الحقائق.

في ختام هذا التحليل المفصل لواقع لجان التحقيق في الحياة السياسية في المغرب، نأتي لعرض جدول يشمل جميع لجان التحقيق التي شكلها البرلمان المغربي منذ نشأته.

## جدول رقم 27: لجان التحقيق التي شكلها البرلمان المغربي<sup>1</sup>

| الفترة التشريعية     | تسمية لجنة التحقيق                                           | المجلس النيابي  | تاريخ إيداع اقتراح إنشاء لجنة التحقيق | تاريخ المصادقة على إنشاء اللجنة | مدة الأشغال | تاريخ تسليم اللجنة تقريرها النهائي                           | تاريخ مناقشة التقرير                         | نشر التقرير            |
|----------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------------------------|---------------------------------|-------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------|
| الأولى<br>1963-1966  | لجنة التحقيق في قضية "الزيوت المسمومة" وقائعها سنة 1959      | مجلس النواب     | مبادرة ملكية سنة 1965                 | سنة 1965                        | /           | لم تكمل اللجنة أعمالها بسبب تجميد الحياة البرلمانية سنة 1965 | /                                            | /                      |
| الثالثة<br>1977-1983 | لجنة تقصي الحقائق حول تسريب الباكالوريا                      | مجلس النواب     | نهاية شهر ماي 1979                    | 30-05-1979                      | أسبوع       | بعد انقضاء أشغالها                                           | 10-06-1979                                   | تم نشر التقرير         |
| الرابعة<br>1984-1992 | لجنة البحث وتقصي الحقائق حول أحداث مدينة فاس                 | مجلس النواب     | 17-12-1990                            | 28 ديسمبر 1990                  | سنة كاملة   | بداية أبريل 1992                                             | 13 أبريل 1992<br>عرض ملخص التقرير دون مناقشة | تم نشر التقرير لاحقا   |
| الخامسة<br>1993-1997 | لجنة تقصي الحقائق في موضوع المخدرات                          | مجلس النواب     | نوفمبر 1995                           | 28-12-1995                      | سنة أشهر    | 09-09-1996                                                   | 09-01-1997<br>عرض ملخص التقرير دون مناقشة    | تم نشر التقرير لاحقا   |
| السادسة<br>1997-2002 | لجنة تقصي الحقائق حول وضعية مؤسسة القرض العقاري و السياحي    | مجلس النواب     | 26-05-2000                            | جوان 2000                       | سنة أشهر    | 12-01-2001                                                   | 17-01-2001                                   | نشر في الجريدة الرسمية |
|                      | لجنة تقصي الحقائق حول وضعية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي  | مجلس المستشارين | 05-06-2000                            | جوان 2000                       | سنة أشهر    | 21-05-2001                                                   | 24-06-2001<br>نوقش التقرير في جلسة عامة      | نشر في الجريدة الرسمية |
| الثامنة<br>2007-2011 | لجنة تقصي الحقائق حول أحداث سيدي إفني                        | مجلس النواب     | 12-06-2008                            | 16-06-2008                      | سنة أشهر    | 25-09-2008                                                   | 17-09-2008<br>عرض ملخص التقرير               | تم نشر التقرير         |
|                      | لجنة تقصي الحقائق حول أحداث مخيم "أكديم أيزيك" ومدينة العيون | مجلس النواب     | بداية شهر نوفمبر 2010                 | 27-11-2010                      | سنة أشهر    | جانفي 2011                                                   | 12-01-2011                                   | تم نشر التقرير         |
| التاسعة<br>2011-2016 | لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير                  | مجلس المستشارين | 09-05-2011                            | 14-05-2011                      | سنة أشهر    | بداية أوت 2012                                               | 13-08-2012<br>نوقش التقرير في جلسة عامة      | لم ينشر التقرير        |
| العاشر<br>2016-2021  | لجنة تقصي الحقائق حول الصندوق المغربي للتقاعد                | مجلس المستشارين | 23-06-2016                            | 01-08-2016                      | سنة أشهر    | فيفري 2012                                                   | 13/14 مارس 2017                              | لم ينشر التقرير        |

<sup>1</sup> - تجميع شخصي بالاعتماد على جريدة المداولات الرسمية للبرلمان المغربي، ومصادر أخرى تم الاقتباس منها في هذا البحث.

## المبحث الثاني

### محدودية لجان التحقيق البرلمانية في دول المغرب العربي

لجان التحقيق البرلمانية لها خصائص تميزها، فراقبتها تنصرف إلى أعمال السلطة التنفيذية ولا تمتد إلى أعمال السلطة القضائية، وهي أيضا من أكثر الوسائل الرقابية تطبيقا لفكرة العمل الجماعي بين أعضاء البرلمان في ممارسة المهام الرقابية، ولهذا فهي تتميز بتلك الخاصية الديمقراطية، كما أنها تمارس مهامها بأسلوب عملي وفي إطار ميداني، سواء تم ذلك داخل أبنية البرلمان أو خارجه، وبهذا تنفرد هذه الآلية بهذه الخاصية الهامة في مواجهة الوسائل الرقابية الأخرى،<sup>1</sup> المتاحة للمجالس البرلمانية.

إن لجان التحقيق بهذه الخصائص تعطي فعالية للبرلمان، خاصة بتسليطها الضوء على قضية معينة، أو وقائع محددة، تفتح بشأنها تحقيقا قصد الوصول إلى الحقيقة، وبذلك تتيح للبرلمان أن يستقطب المتتبعين للشأن العام من سياسيين وصحافة ورأي عام.

إنها قادرة على خلق ديناميكية متميزة داخل البرلمان الذي تنشأ فيه، فلها تأثير مباشر على فعاليته، تظهر تجلياته على صعيد الحياة السياسية، بامتداد أثرها لإشراك السلطات الثلاث في شأن واحد من الشؤون العامة موضوع التحقيق؛ فإذا كان التحقيق البرلماني تمارسه السلطة التشريعية في إطار رقابتها على عمل السلطة التنفيذية لتقويم سلوكها، فإنه يتم إقحام السلطة القضائية أيضا بدعوتها، من خلال توصيات لجنة التحقيق، لفتح تحقيق قضائي في بعض المسائل التي تمثل انتهاكا للقوانين، ومتابعة من ثبت تورطه في مخالفات توجب عرضها على القضاء، وتقدير مدى التجاوب معها في ذلك.

فهذه الخصائص التي تميز لجان تقصي الحقائق عن باقي الوسائل الرقابية البرلمانية، كانت وراء التعامل مع لجان التحقيق في برلمانات كل من الجزائر والمغرب وتونس في الفترات السابقة، والنتائج التي توصلت إليها، والتي كانت تتراوح بين كشف الحقيقة أو جزء منها، أو السقوط في فخ الفشل تصديقا للمقولة (إذا أردت القضاء على موضوع معين فشكل له لجنة)، وهو ما يعكس محدودية لجان التحقيق.

إن عدم قدرة البرلمانات المعنية على التخلص من المعوقات التي تحد من الفعالية المرجوة من استعمال هذه الوسيلة الرقابية مثل باقي البرلمانات المقارنة، راجع لأسباب عديدة لا تخرج عن تأثير الإطار القانوني والمحيط السياسي على لجان التحقيق (المطلب الأول)، وذلك ما يعكسه العدد القليل من لجان التحقيق الذي تم تشكيلها منذ نشأة هذه البرلمانات، أو يعود لأسباب ترتبط بمحدودية اللجان على مستوى بنيتها وعملها وإعداد تقاريرها (المطلب الثاني).

<sup>1</sup> - على الصاوي، مستقبل البرلمان العربي، مرجع سابق، ص155.

## المطلب الأول

### تأثير الإطار القانوني والمحيط السياسي على فعالية لجان التحقيق

إن العمل البرلماني لا يكتمل بناؤه إلا بتفعيل الدور الرقابي إلى جانب الدور التشريعي عن طريق اللجان البرلمانية، فقد سجل دارسو القانون البرلماني وممارسو العمل النيابي أن جوهر هذا الأخير تشريعاً ومراقبة يتم في اللجان، إلى درجة أن بعضهم قد نعت الجلسة العامة للبرلمان "بالمسرح الرديء" وذلك مقارنة مع العمل النيابي الحقيقي الذي يتم في اللجان.<sup>1</sup>

لجوء برلمانات الدول المعنية بالدراسة إلى استعمال لجان التحقيق كوسيلة لتفعيل التحقيق البرلماني، يعرف محدودية وتأخراً كبيراً بالنظر إلى البرلمانات المقارنة، و لذلك مؤشرات منها مدى قبول التحقيق البرلماني بواسطة لجان مؤقتة كأصل عام، وتوفير الوسائل والحماية القانونية لها لتسهيل عملها، ثم قبول النتائج التي تتوصل إليها وفتح نقاش بشأنها، وتفعيل التوصيات والاقتراحات التي تتقدم بها سواء للمجالس التي أنشأتها أو للحكومة.

إن استعمال هذه الوسيلة الرقابية اِبْفعالية على مستوى المجالس النيابية يشوبه بعض الاختلالات، بين العزوف عن استعمالها مطلقاً كما هو حال مجلس الأمة الجزائري، أو صعوبة تشكيلها نتيجة الضوابط والقيود القانونية المحيطة بذلك، كما هو حال المجلس الشعبي الوطني أو مجلس النواب المغربي، أو عدم إنهاؤها لأشغالها واستكمال تحقیقاتها وتقديم تقريرها كما هو حالها في مجلس نواب الشعب التونسي، أو عدم اقتناع المجلس المنشئ لها أو الحكومة بالنتائج التي توصلت إليها.

هذا الوضع يرجعه الكثير من الباحثين إلى الإطار القانوني المنشئ والمنظم لهذه الوسيلة الرقابية، والذي نجده في فترات زمنية يقف حائلاً أمام البرلمانات لتكوين مثل هذه اللجان، وفي فترات أخرى مقيداً لإنشائها بشروط يصعب تحقيقها، أو عدم منحها الوسائل القانونية الكافية لتسهيل عملها، مما يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على أشغالها، والنتائج التي تتوصل إليها (الفرع الأول).

كما يرجع الباحثون تلك المحدودية إلى مدى تفاعل المحيط السياسي من حكومة وأحزاب لقبول فتح تحقيق برلماني حول وقائع معينة أو قضية ما، وتشكيل لجنة للتحقيق والمراقبة بخصوصها، ومدى جراءة هذه الأطراف إلى المبادرة والحث على إنشائها، وقبول التعاون معها، وتسهيل عملها للوصول إلى نتائج موضوعية تساعد في تقويم مسار العمل الحكومي، وتحديد مسؤوليات الأطراف كل حسب موقعه وعمله، وتعزيز التعاون بين البرلمان والحكومة على وجه الخصوص، وذلك في إطار شراكة هدفها خدمة الصالح العام (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، مرجع سابق، ص 09.

## الفرع الأول: تأثير الإطار القانوني على فعالية لجان التحقيق

بسبب الدور الفعال الذي يلعبه التحقيق البرلماني في مجال الرقابة البرلمانية، فإن معظم الفقهاء اتفقوا على أن التحقيق حق أصيل للسلطة التشريعية ولا يحتاج إلى نص دستوري أو قانوني يقرره، إنما يستمد وجوده من حق البرلمان في التشريع والرقابة،<sup>1</sup> وإن كان هذا الاتفاق من جانبه الفقهي يظهر صوابه، فواقع الممارسة على مستوى البرلمانات يعطي صورة مغايرة.

وضع الإطار القانوني الذي يحدد وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة في رأينا، هو الذي يرسم المسار الذي تكون عليه العلاقة بينهما، في ظل المبادئ الذي يقوم عليها كل نظام سياسي، فالدول المغاربية بتبنيها لنظام يجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي، وفي ظل إعطاء أولوية للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وجدت نفسها من خلال دساتيرها المتعاقبة تقيد من صلاحيات المجالس النيابية تشريعا ورقابة، وهو ما تجلّى في النصوص المنظمة للوسائل الرقابية، والتي تراوحت بين منع البرلمان من فتح تحقيق بواسطة اللجان، أو عدم تفصيل النصوص لتسهيل إنشاء لجان تقصي الحقائق ووضع إطار ملائم لعملها، أو وجود نصوص تضيق عليها من ناحية التشكيل والعمل مما يؤثر على أدائها، وذلك في ظل عقلنة برلمانية مفرطة على تقنيات المراقبة مستمدة من النظام الدستوري للجمهورية الفرنسية الخامسة.

فالبرلمان التونسي كان محروما من استعمال هذه الوسيلة الرقابية منذ نشأته،<sup>2</sup> إلا أنه في ظل دستور 2014 وجد نفسه عاجزا في عدة مرات من تفعيل هذه الوسيلة، رغم أن نفس الدستور أقر له حق إنشاء لجان تحقيق، بل كانت النصوص جريئة في منح المعارضة الحق في تشكيل لجنة تحقيق في كل سنة، وهو ما نص عليه أيضا النظام الداخلي لكن من دون تفصيل، فعدم وجود قانون مستقل ينظم لجان التحقيق، ويحدد طريقة تشكيلها، وتركيباتها، ويضع لها الإطار الزمني والمكاني لعملها، والوسائل التي يحق لها استعمالها، ومنحها السند القانوني للقيام بالتحريات والتحقيق أمام الجهات موضوع التحقيق، كل ذلك أضعف من قوتها وجعلها عاجزة عن القيام بما هو مأمول منها.

إن غياب قانون تفصيلي خاص بلجان التحقيق في تونس، جعل مجلس نواب الشعب يقع في مخالفات قانونية في تشكيل لجنة التحقيق حول شبهة التعذيب سنة 2015، الأمر الذي انعكس على أدائها

<sup>1</sup> - لا يقتصر هذا الحق على البرلمانات ذات النظام البرلماني فقط، بل يمتد هذا الحق ليشمل برلمانات الدول ذات النظام الرئاسي، والنظام المختلط. راجع في ذلك: - عبد الحميد محجوب السقّان محمد، اللجان البرلمانية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 397، 398.

- محمد شهاب محمد أمين، مرجع سابق، ص 191.

<sup>2</sup> - الدستور التونسي لسنة 1959 عند وضعه كان أكثر تشددا، فقد حرم البرلمان التونسي من استعمال أية وسيلة رقابية تثبت المسؤولية السياسية للحكومة، وحتى بعد إجراء عدة تعديلات عليه لم ينص على أية قاعدة دستورية تجيز للبرلمان التونسي تشكيل لجان تحقيق، فقد ألغى المجلس القومي التأسيسي بطلب من "الباهي الأدغم" رئيس الحكومة السابق المادة 50 من المشروع الأصلي للدستور، التي منحت البرلمان حق تأليف لجان البحث، والحجة التي قدمها الوزير أن التحقيق يتعارض مع مبدأ النظام الرئاسي الذي أقره مشروع الدستور. انظر: - زهير المظفر، مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية 1959-1986)، مرجع سابق، ص 210.

وتعامل الجهات موضوع التحقيق معها، فقد تشكلت بتصريح من رئيس المجلس، وبذلك تكونت خارج الأطر القانونية لغياب نصوص تفصيلية تزيل الغموض وتحدد بدقة كيفية تطبيق المادة 60 من دستور 2014، وأحكام المادتين 97 و98 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، وغياب السند القانوني الذي ينظم عملها على وجه الدقة، أخل بواجب التحفظ والسرية الذي يجب التزامه لأعضاء هذه اللجان في الأنظمة المقارنة، وجعل الباب مفتوحا أمام رئيسة اللجنة التي شنت هجوما لاذعا على السلطة القضائية في ندوة صحفية،<sup>1</sup> وهو ما يعتبر خروجاً عن الأعراف التي يجب أن تتقيد بها لجان التحقيق.

أما بالنسبة للبرلمان الجزائري، فإننا نلاحظ وضعاً غريباً آخر، فرغم وجود القانون العضوي رقم 12-16 الناظم للبرلمان وعلاقته مع الحكومة، ووجود الأنظمة الداخلية للمجلسين إلا أنها غير كافية لتنظيم العمل بهذه الوسيلة، فحقيقة الأمر أن لجان التحقيق مازالت إلى غاية اليوم تخضع للقانون 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن ممارسة الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني، فهو ما زال ساري المفعول لحد فهو لم يبلغ بأي نص قانوني آخر، رغم ما مر على الجزائر من أحداث ومن تغييرات دستورية وقانونية هيكلية وتنظيمية وبرلمان بغرفتين، ولكن هذا النص مازال لم يفعل ولم يكيف مع متطلبات النصوص القانونية والتشريعية وحتى الدستورية، ولذلك صرح أحد أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية التي أنشئت بغرض التحقيق فيما عرف بـ "أحداث السكر والزيت" سنة 2011 أنه وقع نقاش داخلها وطرحت أسئلة من قبيل: هل تعتمد اللجنة على هذا النص القانوني؟ أم تعتمد على نصوص أخرى؟ لكن في الأخير وجد أعضاء اللجنة أنفسهم مضطرين للاعتماد على جزء القانون رقم 80-04 رغم أن الأحداث تجاوزته في كثير من المحاور والمجالات،<sup>2</sup> لذا فهذا القانون وجب إعادة تحيينه، نظراً لتنظيمه المحكم لعمل لجان التحقيق في الجزائر.

وحتى في وجود تقنين خاص بلجان التحقيق في برلمانات الدول المغاربية، فإن الشروط التي وضعتها الدساتير أو القوانين المنظمة لها أو الأنظمة الداخلية، تحد من استعمال هذه الوسيلة بالشكل اللازم والمناسب، فرفع نسبة المبادرين بلائحة إنشائها، وشرط تصويت الأغلبية عليه الذي اعتمدته المنظومة القانونية للدول الثلاث كما في فرنسا، يقف عائقاً أما المجالس النيابية للعمل بهذه الوسيلة الرقابية ذات الأهمية الكبيرة للعمل البرلماني، وهو ما يحرم الأقلية من هذا الحق، ومعلوم أنه لقياس مدى ديمقراطية نظام معين يتعين البحث على دور الأقلية البرلمانية أو مدى تأثيرها في النظام الدستوري السياسي،<sup>3</sup> إلا أن البرلمان الفرنسي التف حول شرط الأغلبية، بعقد اتفاق بين الفرق سنة 1998 يقضي بإنشاء لجنة

<sup>1</sup> - محمد العفيف الجعدي، فصل جديد من الحرب على الإرهاب في تونس: شيطنة القرارات القضائية بالإفراج عن متهمين به، المفكرة القانونية، مقال منشور بتاريخ 19 أوت 2015. رابط المقال:

<http://www.legal-agenda.com/article.php?id=1213&folder=articles&lang=ar>

<sup>2</sup> - انظر تصريحات محمد كناي مقرر اللجنة للصحفي محمد مسلم، حوار مع محمد كناي مقرر لجنة التحقيق في فضيحة 26 مليار دولار، الحلقة الأولى، مرجع سابق، ص 19.

<sup>3</sup> - المصطفى بنعلي، البرلمان المغربي الآن، مرجع سابق، ص ص 41، 42.



مراقبة كل سنة، لكن يبقى الحسم دائما بيد الأغلبية،<sup>1</sup> فشرط الأغلبية يعقلن استعمال البرلمان للجان تقصي الحقائق كوسيلة للمراقبة، خاصة إذا كانت الأغلبية موالية للحكومة وكان من شأن لجنة تقصي الحقائق أن تكشف حقائق محرجة للحكومة، فهذا يصبح تجميع الأغلبية صعبا وبالتالي تصبح المبادرة معلقة على شرط الأغلبية،<sup>2</sup> وهو شرط يصعب تحقيقه في كثير من الحالات، ويتضح جليا بأن تكوين لجان لتقصي من قبل أحد مجلسي البرلمان تعد مبادرة محدودة الوقع وقليلة الأثر، ويرجع السبب في ذلك لرفع النسبة الواجب توفرها لتشكيل هذه اللجان.<sup>3</sup>

إضافة إلى وجود مبدأ عام على أساسه لا يمكن تشكيل لجان نيابية للبحث والتحقيق حول وقائع قد عرفت فتح متابعات قضائية، وضرورة إيقاف التحقيق في أية وقائع معينة بمجرد فتح تحقيق قضائي، مع العلم بأن استقلالية ونزاهة القضاء ما زالت مطروحة بحدة كبيرة،<sup>4</sup> في الدول محل الدراسة.

فالحكومة يمكنها على أساس هذا المبدأ فتح تحقيق قضائي في وقائع معينة لإرغام اللجنة على وقف أعمالها، أو لتضييق مجال بحثها، وقد حدث هذا فعلا بعد تشكيل "لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير" التي أنشأها مجلس المستشارين المغربي سنة 2011، فبعد استيفاء كل الشروط والإجراءات القانونية، شرعت اللجنة في عملها بتاريخ 24 ماي 2011، لكن بتاريخ 21 يونيو 2011 توصلت هذه الأخيرة برسالة من رئاسة المجلس تتضمن إحالة رسالة للسيد الوزير الأول، يخبر فيها المجلس بإيداع شكوى من طرف وزير التجارة الخارجية ومدير مكتب التسويق والتصدير أمام السيد الوكيل العام لدى محكمة الاستئناف بالدار البيضاء، يطالبونه فيها بفتح تحقيق قضائي حول بعض الاختلالات التي عرفها مكتب التسويق والتصدير، ويطلب في نفس الوقت من السيد رئيس مجلس المستشارين ترتيب الآثار القانونية المرتبطة بهذه الشكوى، لكن تمسك أعضاء اللجنة بمواصلة التحقيق والتشكيك في نوايا الحكومة، التي لم تفتح من قبل تحقيقا قضائيا في الموضوع رغم علمها بالمشاكل التي يتخبط فيه المكتب، وتقديم اللجنة الحجج الكافية جعلها تواصل عملها.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 41.

<sup>2</sup> - عادل فرج، المرجع نفسه، ص 43.

<sup>3</sup> - أحمد مفيد، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، مرجع سابق، ص 16.

<sup>4</sup> - أحمد مفيد، المرجع ذاته، ص 17.

<sup>5</sup> - وجهت لجنة المستشارين المغربية لتقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير رسالة إلى رئيس مجلس المستشارين بتاريخ 17 أوت 2011 تبين من خلالها ما يلي:

" أن الأمر يتعلق بمجرد شكاية في موضوع تدبير المكتب، وليس بفتح تحقيق قضائي كما هو منصوص عليه في المادة 67 من الدستور والمادة 11 من القانون التنظيمي رقم 05.95، وأن الشكاية التي تم إيداعها تهما فقط الفترة الممتدة من 2005 إلى 2007 بناء على التقريرين اللذين تم إعدادهما من طرف المفتشية العامة للمالية، في حين أن عمل اللجنة ينطلق من تاريخ إحداث المكتب سنة 1965 إلى 2011، وأن الشكاية تتعلق بوقائع محددة وبحالات حصرية من الاختلالات والجرائم، وبمسؤولين محددين ومعلومين، ولا تتعلق بالملف في كليته وشموليته.

لكل هذه الاعتبارات قررت اللجنة تشبثا بمتابعة أشغالها، والمضي في ممارسة وظيفتها الرقابية مع استثناء الفترة موضوع الشكاية، خاصة أن الاختصار على هذه الفترة لا يفي بالغرض المطلوب منه للوقوف على كل مظاهر تبديد المال العام بهذه المؤسسة العمومية وتقديم المسؤولين عن تدهور وضعيتها مهما علا شأنهم أمام القضاء من أجل مساءلتهم ومحاسبتهم.

انظر: - تقرير لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير، قسم الصعوبات والعراقيل التي اعترضت عمل اللجنة، على المستوى القانوني، المرجع السابق، ص ص 25، 26.

أثارت هذه القضية مسألة قانونية مهمة، من ناحية أنه إذا تم فتح تحقيق قضائي في كل الوقائع التي تحقق فيها لجنة التحقيق، فإنه عليها التوقف وجوبا عن عملها والسماح للقضاء بالتكفل التام بالملف؛<sup>1</sup> ولكن تبقى الإشكالية إذا فتح التحقيق القضائي في جزئية مرتبطة بالوقائع التي تحقق فيها لجنة التحقيق كما هي قضية الحال، فهل تتوقف اللجنة عن عملها في النطاق الذي فتح فيه التحقيق القضائي؟ أم يتوقف تحقيقها نهائيا في جميع الوقائع؟ وهي مسألة مثار جدل بين الباحثين والدارسين، ولم تتناولها الدساتير والنصوص القانونية النازمة لعمل لجان التحقيق في دول المغرب العربي، لذا يجب أن يتدارك المشرعون المغاربة معالجة هذه المسألة بنصوص القانونية دقيقة ترسم بوضوح الحدود الفاصلة بين التحقيق البرلماني والتحقيق القضائي.

إن انتظار القضاء مدة طويلة من وقوع تجاوزات معينة أو سوء تسيير لغاية إقدام البرلمان على فتح تحقيق برلماني، ثم يقدم على فتح تحقيق قضائي في نفس الوقائع أو مجملها أو في جزء منها، يعتبر تقصيرا من القضاء عن القيام بواجباته، وأيضا يمكن قراءته من باب تدخل السلطة القضائية في أعمال السلطة التشريعية المقررة لها دستوريا وقانونيا، كما أن إيقاف التحقيق البرلماني بمجرد فتح تحقيق قضائي لا يجد مبررا مسوغا له، نظرا للاختلاف الشاسع بين التحقيق البرلماني والتحقيق القضائي من ناحية إجراءاتهما وتقنيتهما ومآلات نتائجهما.

إن الاستعمال القانوني لفتح تحقيق قضائي بطلب من الحكومة لوقف التحقيق البرلماني، في كل مرة تريد فيها إجهاض الرقابة على أعمالها، يقف عائقا أمام البرلمان لتفعيل أدائه وتطوير استعمال وسائل التحقيق البرلماني، والحقيقة أنه بإمكان القضاء انتظار استكمال اللجنة لعملها وتقديم نتائجها وخلصاتها وخاصة أن مدة عملها قصيرة، ثم يفتح التحقيق القضائي ويكون عند ذلك التقرير النهائي للجنة مرجعا للقضاء للاستئناس به في تعزيز التحقيق وفتح المتابعات ضد المخالفين.

من العوائق القانونية التي تحد من فعالية الاستعمال الأمثل للجان التحقيق عائق المدة المحددة قانونا في الدول الثلاث بـ 06 أشهر قابلة للتديد، فهذه المدة غير كافية اتجاه مشاكل وقضايا أو وقائع معقدة أو التي تتداخل فيها أطراف عديدة، أو كان مجال التحقيق والتحري الذي تنظر فيه اللجنة يمتد إلى سنوات طويلة، وهو ما يؤثر بشكل كبير على عملها وقدرتها على الإحاطة بالموضوع من جميع جوانبه والتحكم في تفاصيله، وهذا العائق كان له تأثيره المباشر على لجنة التحقيق التي أنشأها البرلمان الجزائري في قضية "اختلاس 26 مليار"، عندما وجدت اللجنة نفسها عاجزة في ظرف ستة أشهر عن

المستشار "عبد الحكيم بنشماش"، رئيس لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير، صرح في مداخلته بمناسبة مناقشة تقرير اللجنة أمام المجلس أنه "بعد 04 أشهر من انطلاق اللجنة في عملها تفاجأنا بأنهم قدموا شكاية للقضاء (يقصد وزير القطاع)، وراسلنا رئاسة المجلس ومضينا في إنجاز مهمتنا، علما بأننا لم نتوصل لا من السيد رئيس الحكومة بأية مراسلة، ولا من رئاسة المجلس بأي أمر أو قرار بتوقيف عمل اللجنة". انظر: - الجلسة العامة لمجلس المستشارين يوم 13 أوت 2012، بخصوص مناقشة مضمون تقرير لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير، المرجع السابق، ص 08.

<sup>1</sup> - المادة 180 فقرة 02 من دستور الجزائر المعدل سنة 2016، المادة 67 من دستور المغرب سنة 2011، المؤسس الدستوري التونسي بقي ساكنا حول هذه المسألة، ويفسر سكوته بأنه لا يرى حرجا في أن يفتح في نفس الوقائع والقضايا تحقيق قضائي وتحقيق برلماني.

الإحاطة بموضوع يمتد فيه زمن التحقيق لأكثر من 20 سنة ويشمل مئات المؤسسات ومئات الصفقات العمومية، كما أن هذه المدة القصيرة تستهلكها اللجنة غالباً في انتظار الحصول على الوثائق والمستندات الضرورية التي تطلبها، أو في انتظار تلبية بعض الشخصيات لدعوتها للاستماع لهم في موضوع التحقيق، لذا يبقى تحديد مدة عمل اللجنة قانوناً، دون النظر في موضوعها محل نظر حسب رأينا.

إن تنصيب النظام القانوني للجان التحقيق في الجزائر، على شرط حرمان الموقعين على لائحة إنشاء اللجنة من العضوية فيها لم نجد مماثلاً له في كل من تونس أو المغرب أو حتى في فرنسا، ولم نجد له مبرراً واقعياً، ما عدا الوقوف في وجه المعارضة التي يعتبر نوابها في أحيان كثيرة هم المبادرون إلى التوقيع على لوائح إنشاء لجان التحقيق والمراقبة، حتى وإن كانت حجج كثير من الباحثين أو المدافعين عن هذا الشرط هي حياد اللجنة غير مستساغة؛ فحياد اللجنة في الحقيقة تضمنه عدة شروط وإجراءات تضمنها القانون أصلاً، من بينها قبول أغلبية المجلس فتح التحقيق البرلماني، ومشاركة الفرق البرلمانية في إجراءات العضوية فيها، كما أن اتخاذ القرارات داخل اللجنة بأغلبية الأصوات يعتبر أكبر ضمان حقيقي لحيادها. لقد كان بالإمكان الاكتفاء بمبدأ التمثيل النسبي في تشكيلتها، الذي يعتبر في رأينا شرطاً كافياً ليقف حاجزاً من انضمام أغلب الموقعين على لائحة لجنة التحقيق، وإن انضموا، فإن عددهم لا يؤثر على حياد لجنة التحقيق لأن الأغلبية البرلمانية هي المسيطرة عليها من ناحية التمثيل.

إن ما يحقق حياد لجنة التحقيق، هو عدم تواجد تضارب بين المصلحة الخاصة والفئوية لعضو لجنة التحقيق والمصلحة العامة، في الحالة التي يكون فيها عضو لجنة التحقيق، أو الجهات أو القيادات الحزبية التي ينتمي إليها هذا عضو اللجنة طرفاً في موضوع تحقيق اللجنة، أو يتبين للجنة من خلال تحرياتهما أن لهم ضلعا في الموضوع، وهو ما عالجه المشرع المغربي في أحكام خاصة في الأنظمة الداخلية للبرلمان،<sup>1</sup> و كان سبباً من أسباب فشل لجنة التحقيق التونسية حول أحداث 90 أفريل 2012 التي ترأسها عضو من حزب معين، بينما القيادات الحزبية التي ينتمي إليها رئيس اللجنة كانت طرفاً في موضوع تحقيق اللجنة، لأن المشرع التونسي كنظيره الجزائري لم يتطرق لهذه المسألة رغم أهميتها ولا الإجراءات الواجب اتخاذها في حالة ثبوت تضارب المصالح، لذا وجب عليهما تضمينها بقواعد وأحكام محددة في الأنظمة الداخلية لمجلسهما النيابية.

ومن بين ما يضمن حياد أعضاء لجنة التحقيق هو أداء اليمين من قبل أعضاء لجنة التحقيق، وإن كانت النصوص القانونية المنظمة لعمل لجان التحقيق في البرلمانات محل الدراسة لم تتضمن أية إشارة

<sup>1</sup> - تنص المادة 291 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014 أنه " يتعين على عضو المجلس، التنحي التلقائي من عضوية اللجنة أو الهيئة التشريعية أو الرقابية المعنية كلما تواجد في حالة تضارب بين مصلحته الخاصة أو الفئوية مع المصلحة العامة. ولرئيس مجلس المستشارين، بمبادرة منه أو بناء على طلب من له مصلحة، الاستفسار الكتابي للمستشار المتواجد في حالة تضارب مصالح، ودعوته في حالة التأكد من هذه الواقعة إلى التنحي من عضوية اللجنة أو الهيئة المعنية." وعلى نفس الأحكام، مع اختلاف الإجراءات تنص المادة 362 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

إلى ذلك، فإنه على مستوى الممارسة في التجربة البرلمانية المغربية نجد إشارة لهذا الإجراء في تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول أحداث مخيم "أكديم إيزيك" ومخيم العيون،<sup>1</sup> وهو إجراء كاف لضمان حياد لجنة التحقيق، دون اللجوء إلى التضييق على تشكيلتها بنصوص تعيق عملها وأداءها.

يعتري عمل لجان التحقيق أثناء ممارستها لمهامها الضعف الذي نلمسه في عدم تمكنها من الحصول على كل الوثائق التي تخدم تحقيقها، وذلك بامتناع المسؤولين المعنيين عن تسليمها للجنة، وذلك راجع لتخوفهم مما قد تحويه من معلومات قد تدينهم أو تدين من سبقهم، أو قد يكون بسبب تعليمات فورية من المسؤولين الحكوميين حتى تبقى المعلومات في يد السلطة التنفيذية ولا تنتقل إلى سلطة أخرى، تخوفا مما قد ينجر على ذلك؛ والنصوص القانونية التي عالجتها المسألة لم تكن صريحة كافية بوجوب تسليم الوثائق والمستندات، إلا ما نص عليها المشرع المغربي بوجوب تسليمها تحت طائلة العقوبة،<sup>2</sup> وحتى بافتراض تسلم الوثائق فإنه لا تسلم كلها، قد تكون ناقصة أو غير كافية مما يجعل دائما تقارير اللجان منقوصة في بعض المسائل لعدم اكتمال إحاطتها بالموضوع لافتقارها للمستندات والوثائق التي تبرر ما توصلت إليه.

وأجمع المشرعون على استثناء الوثائق والمستندات التي تحمل طابعا سريا أو مرتبطة بالدفاع والأمن الوطنيين، وإن كنا نؤيد الرأي الذي يعتبر أن هذا الشرط ليس دستوري، لكن زاد عليها المشرع الجزائري ما يمس منها المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، وفي ذلك مبالغة في رأينا بهذا الخصوص، وإخراج لمجالات عديدة من نطاق التحقيق البرلماني، مثل مجال التجارة الخارجية، والاستثمارات الخارجية في الجزائر، عقود التوريد للشركات الوطنية... الخ

ومما يعتري لجان التحقيق البرلمانية في دول المغرب العربي من ضعف مسألة عدم امتلاكها لوسائل الإلزام بالحضور لجلسات الاستماع، وخاصة إذا كان الممتنع عن الحضور للإدلاء بشهادته عضو بالحكومة أو كان بمرتبة وزير سابق، أو إطار من الأطارات السامية في الجيش أو الأمن الوطني... الخ، ونفس العوائق بالنسبة لاستلام الوثائق والمستندات التي تفيد التحقيق، فحاجز السرية يعتبر حجة يمكن بواسطتها الحكومة أن تحجب أي وثيقة مؤثرة في موضوع التحقيق ومجرياته عن عيون اللجنة.

القانون التنظيمي المغربي رقم 13-085 يضيف قيودا جديدة على صلاحيات لجان تقصي الحقائق في الاستماع إلى الأشخاص الطبيعيين الذين تفيد شهادتهم تنوير أعمال اللجنة ومقاصدها، من خلال نصه في المادة 10 على ضرورة مراعاة المادة 446 من قانون العقوبات المغربي، وتنص هذه المادة على ما يلي "الأطباء والجراحون وملاحظو الصحة، وكذلك الصيادلة والمولدات وكل شخص يعتبر شخص من الأمناء على الأسرار بحكم مهنته أو وظيفته الدائمة والمؤقتة إذا أفشى سرا أودع لديه... يعاقب

<sup>1</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول أحداث مخيم "أكديم إيزيك" ومدينة العيون (ملخص)، مرجع سابق، ص 10.

<sup>2</sup> - المادة 12 فقرة 02 من القانون التنظيمي رقم 13-085 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

بالحبس...<sup>1</sup> والاستثناء في المادة لم يجز تقديم هذه الأسرار التي يعرفها هؤلاء بحكم وظائفهم للجنة التحقيق، بينما أجازت ذلك للسلطات القضائية والسلطات الإدارية في حل ارتكاب أفعال إجرامية.

إن الأمر لا يتوقف عند مجرد تقديم لجنة التحقيق لتقريرها للمجلس الذي أنشأها بداية، بل يتعداه إلى وجوب عرضه ومناقشة مضمونه في جلسات مخصصة لذلك، لأن المجلس هو صاحب المبادرة بإنشائها وهو صاحب الولاية عليها وعلى عملها، ومن يملك الكل يملك الجزء، فمناقشة المجلس لنتائج عمل أي لجنة، انبثقت منه ووافق على موضوعها وأشرف على تنظيمها وتكوينها، نراه من صميم عمله ويدخل في بديهيات العمل البرلماني، وبالتالي فحقه طبيعي في مناقشة أعمالها، والرأي الصواب أنه لا يشترط أصلا وجود نص قانوني لتثبيت هذا الحق؛ بل إن مجرد عرض تقرير لجنة التحقيق في جلسة مخصصة لذلك بدون مناقشة محتواه، يخرج البرلمان تماما من دائرة الفعل السياسي والتأثير في القرارات والسياسات العامة، ويفقده القدرة على تفعيل أدائه الرقابي والتشريعي في مواجهة الحكومة.

مناقشة مضمون التقارير النهائية للجان التحقيق في جلسات عامة ومخصصة لذلك، واجبة بقوة القانون في كل من تونس والمغرب،<sup>2</sup> وتحضرها الحكومة أو بعض أعضائها ويمكن أن تبث مباشرة أو مسجلة على قناة البرلمان أو التلفزة الوطنية حسبما أثبتته الممارسة، بينما مناقشة النتائج والتوصيات لتقارير لجان التحقيق في الجلسات العامة بالبرلمان الجزائري سكتت عنه النصوص القانونية المنظمة لها أو لم تفصل فيها، وتركته محل جدل وتداول بين الحكومة والمجلس، أو بين المجموعات البرلمانية داخل نفس المجلس.<sup>3</sup>

إن تأثير الإطار القانوني في عمل ونتائج لجان التحقيق يمتد إلى نشر تقرير اللجنة النهائي، فإن كان نشر التقرير وإتاحته لوسائل الإعلام والرأي العام، يمثل نوعا من الجزاء ذو طابع معنوي للجهاز التنفيذي، ومن شأنه أن يدفع بالحكومة إلى اتخاذ إجراءات عملية لسد النقائص المسجلة، ومتابعة المتسببين في التقصير الذي اكتشفته لجنة التحقيق، إلا أن نشر تقارير لجان التحقيق في الجزائر جزئيا أو كلياً اتسم دائما بالحساسية المفرطة، و ساهم فيها تلك الشروط والتعقيدات التي تضمنتها النصوص القانونية المنظمة لهذه المسألة، والتي اشترطت النشر عند الاقتضاء فقط، وبطلب من مكتب المجلس

<sup>1</sup> - المصطفى بنعلي، البرلمان المغربي الآن، المرجع السابق، ص 42.

<sup>2</sup> - المادة 67 فقرة 05 من الدستور المغربي 2011. والمادة 17 الفقرة الأولى من القانون التنظيمي 13-085 المتعلق بلجان تقصي الحقائق تنص على وجوب أن تخصص جلسة عامة داخل المجلس المعني لمناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق، وحدد أجل لا يتعدى الأسبوعين من تاريخ إيداع اللجنة تقريرها لعقد هذه الجلسة العامة؛ أما في تونس وحسب المادة 100 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب "تعد كل لجنة عند اختتام أعمالها تقريراً ترفعه إلى مكتب المجلس الذي يعرضه وجوباً على الجلسة العامة لمناقشته". ولكن دون تحديد أجل.

<sup>3</sup> - رفض رئيس المجلس الشعبي الوطني السيد "عبد العزيز زباري"، فتح نقاش حول تقرير لجنة التحقيق البرلمانية حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية، باعتبار أن النظام الداخلي لا يسمح بذلك، ما دفع بنواب "حركة النهضة" صاحبة طلب إنشاء اللجنة، يصدرن بيانا أكدوا فيه أن عرض هذا التقرير للمصادقة دون فتح نقاش مع النواب حول مدى جدوى التقرير المقدم، هو مصادرة لحق النواب في معرفة الحقيقة، ومصادرة لصلاحياتهم في قول كلمة الشعب حول ما يجري من أحداث باعتبارهم ممثلين الشرعيين، وأضاف البيان أن اللجنة المحققة لم يكن لها خلفية اجتماعية للأحداث التي عاشتها البلاد، وإنما يؤكد الخلفية الإقتصادية وسياسة قطع الطريق الممارسة من قبل أحزاب التحالف المشكل من قبل مكتب البرلمان ومن حام حوله على مبادرة النواب الحرة الموقعة من 20 نائبا بتشكيل لجنة تحقيق سيادية تحقق في الخلفيات الحقيقية بأبعاد سياسية واجتماعية واقتصادية.

انظر: - سمير بطاش، تجار الجملة "يطيحون" بتقرير لجنة السكر والزيت، جريدة البلاد، الصادرة بتاريخ 18 ديسمبر 2011، الجزائر.

المعني أو رؤساء المجموعات البرلمانية، كما اشترطت أخذ رأي الحكومة، ويفصل في ذلك في جلسة عامة دون مناقشة، أو بالمناقشة ولكن في جلسة مغلقة،<sup>1</sup> وكان الأجدر ترك المسألة لجلسة عامة تخصص لمناقشة محتوى التقرير، وتكون سيدة في اتخاذ القرار بشأن نشر التقرير من عدمه، كما هو الحال في البرلمان المغربي، وهو أيضا التفسير الأقرب لسكوت المشرع التونسي في النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب عن مسألة نشر التقرير النهائي للجنة التحقيق، فسلطة النشر تبقى معقودة للمجلس المجتمع في جلسته العامة المخصصة لمناقشة تقرير لجنة التحقيق.

باستعراضنا لمعوقات تشكيل لجان التحقيق وعملها والتي تقرر بموجب نصوص قانونية، والتي تحد من فعاليتها، نصل إلى حقيقة أن واقع الدور الرقابي للجان مقيد ومطوق بقيود العقلنة البرلمانية، وهو الأمر الذي يعيقه عن أداء دوره الرقابي،<sup>2</sup> وتبرز هذه العقلنة في النتائج المترتبة عن أعمال اللجنة والتوصيات والاقتراحات التي تقدمها، وخاصة على مستوى تحديد المسؤوليات، فكما هو معلوم تتم إثارة مسؤولية الحكومة في الأنظمة الدستورية لهذه الدول من خلال ممارسة تقنيتين دستوريتين هما: طلب الثقة وملتزم الرقابة، وتضافان طبعا إلى الأسئلة ولجان التحقيق كوسائل لتأثير البرلمان على الحكومة ومراقبتها، كما تعدان من الأدوات التي يركز عليها نظام التعاون بين السلطتين أو النظام النيابي،<sup>3</sup> لذا نجد أن المشرعين المغاربة أخرجوا لجان التحقيق تماما من التأثير المباشر على الحكومة وإقامة مسؤوليتها السياسية، وهو من الأسباب الرئيسية التي أدت إلى عزوف البرلمانات المغربية عن اللجوء إلى استعمال هذه الوسيلة المهمة.

فمقابل الإجراءات الصعبة لإنشاء لجان التحقيق في هذه البرلمانات، والعمل الكبير المسند لها، والذي تترجمه الساعات الطويلة للاجتماعات وجلسات الاستماع، واقتطاعها من وقت عمل المدعويين، سواء كانوا وزراء أو مسؤولين ساميين أو غيرهم، واطلاعها على كم هائل من الوثائق لفحصها وتحليلها، وقيامها بالمعاينات والزيارات الميدانية، وما يتطلبه من مجهود معتبر، ونفقات كبيرة من الخزينة العمومية؛ في مقابل كل ذلك نجد النتائج هزيلة لا تخرج عن تقديم توصيات تبقى للحكومة سلطة الأخذ بها أم لا، ولا تثار مسؤولية الحكومة جماعية كانت أو فردية، مثل الأنظمة المقارنة.

كما أن إحالة التقرير بعد انتهاء اللجنة من عملها على أنظار الجهات القضائية المختصة لا يعد شرطا واجب الاحترام، إنما هو مجرد إمكانية يمكن اللجوء إليها، كما يمكن طي الملف ووضعه في رفوف المجلس الذي تشكلت في إطاره لجنة تقصي الحقائق، ويتم الاكتفاء فقط بعقد جلسة عمومية في المجلس المعني لمناقشة التقرير دون أن تترتب عن ذلك أية نتائج سياسية قد تهدد استمرارية الحكومة في

<sup>1</sup> - المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12 الناظم لغرفتي البرلمان وعلاقاتهما، والمادة 106 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>2</sup> - عثمان الزياتي، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء 01، مرجع سابق، ص 265.  
<sup>3</sup> - المختار مطيع، مراقبة البرلمان للحكومة من خلال إثارة مسؤوليتها، سلسلة مواضيع الساعة بعنوان (المؤسسة البرلمانية بالمغرب)، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 23، سنة 2000، ص 43.

ممارسة عملها، ويعد هذا التخوف مشروعا إذا استحضرنا ما آلت إليه العديد من التقارير التي أنجزت من قبل لجان نيابية لتقصي الحقائق في ظل الدساتير السابقة، وفي قضايا مختلفة،<sup>1</sup> وخاصة مع سماح الدستور المغربي لرئيس المجلس وحده باتخاذ قرار بإحالة الملف موضوع التحقيق على القضاء، بناء على تقرير اللجنة، وذلك دون الرجوع إلى المجلس للفصل في مسألة يمثل هذه الخطوة.

وما يساهم كذلك في تقليص فعالية الدور الرقابي للجان التحقيق، هو التمسك بمظاهر العقلنة البرلمانية التي يفرضها المجلس الدستوري أثناء النظر في دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان، وحتى وإن نجح البرلمان في تجاوز مختلف القيود القانونية والسياسية، من أجل بلورة نظام داخلي يحمل من بين مقتضياته تعزيز دور اللجان في الرقابة من خلال منح الحرية أكثر لأعضاء البرلمان ومجال أكثر للحركة والضغط على الحكومة، فإنه يجد في طريقه رقابة دستورية إلزامية يخضع لها،<sup>2</sup> تحد من رغبة البرلمانين في توسيع مجال الرقابة والتحقيق وتفعيل النتائج المتوصل إليها وإلزام الحكومة بها.

المطابقة الدستورية المفرطة على الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية للدول المعنية، بلغت حدا من التضيق عليها بسبب تمسك القضاء الدستوري بحرفية نصوص الدستور، دون النظر إلى المقاصد التي توخاها المؤسس الدستوري، والغايات التي من أجلها استحدثت هذه المجالس النيابية، وهو ما حرّمها من استعمال وسائل مشروعة لتسهيل عملها التشريعي والرقابي؛ ويجعلها تتخوف دائما من الإقدام في أنظمتها الداخلية على توسيع مجال ونشاط التحقيق البرلماني.

إنشاء لجان التحقيق في الجزائر يشمل الوقائع قضايا ذات مصلحة عامة، لكن إن حاول أي مجلس نيابي في إعداد له نظامه الداخلي تأويل هذه القضايا لتمتد إلى مراقبة تسيير المؤسسات والمرافق العمومية، فإنه قطعاً سيصطدم برفض المجلس الدستوري.

للإطار القانوني الذي ينظم عمل البرلمان أثناء أدائه لدوره الرقابي وتعمل في ظله لجان التحقيق تأثير كبير على مردود المجالس التشريعية، ولكن حتى بوجود منظومة قانونية ملائمة ومحفزة لإنشاء لجان تحقيق وتسمح لها بتقديم دعم حقيقي في للبرلمان في علاقته مع الحكومة، إلا أن ذلك يبقى غير ذي جدوى في ظل تأثير قوي للمحيط السياسي على عمل أجهزة الدولة بصفة عامة وعلى البرلمان بصفة خاصة، وهذا ما سيتم التطرق إليه في الفرع الموالي.

<sup>1</sup> - أحمد مفيد، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، مرجع سابق، ص 17.

<sup>2</sup> - محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، مرجع سابق، ص 11

## الفرع الثاني: تأثير المحيط السياسي على فعالية التحقيق البرلماني

يطرح التساؤل عما إذا كان الارتكان فقط للنصوص الدستورية كافيا لفهم العلاقات التي توجد بين الجهازين الحكومي والنيابي، أم أن الدساتير في ظل أي نظام سياسي لا تشكل سوى أداة للعمل، وبذلك ينبغي تحليل العلاقات بين الحكومة والبرلمان انطلاقا من الممارسة العملية لتوضيح طبيعة العلاقات السياسية القائمة،<sup>1</sup> فالملاحظ أن الإطار القانوني في دول المغرب العربي قد ضيق من مراقبة اللجان للعمل الحكومي بعقلنة سابقة بنص الدستور والقوانين المنظمة للعمل البرلماني، ولاحقة بواسطة الرقابة الدستورية، فإن الإطار السياسي الذي تعمل فيه البرلمانات المغاربية بصفة عامة، ولجان التحقيق بصفة خاصة تميزه بعض المظاهر والصفات التي ترجع إلى خصوصيات الأنظمة السياسية الحاكمة.

فالبعد السياسي لا يغيب عن نقص اللجوء لاستخدام آلية لجان تقصي الحقائق في مراقبة الحكومة، وخاصة أنها تملك سلطة واسعة للغاية في تحري الحقيقة بشأن الموضوع المشكلة من أجله، بما قد يثير الكثير من المتاعب،<sup>2</sup> وهو ما يؤثر في العلاقة بين البرلمان والحكومة، هذه الأخيرة التي لا تريد منه إلا أن يكون تابعا لها، فأول ما يمكن قراءته حول الأنظمة السياسية في دول المغرب العربي، إعطاؤها الأولوية للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، رغم التغييرات التي عرفتتها هذه الأنظمة، ويتجلى ذلك في ترسانة النصوص الدستورية والقوانين التي تحيطها بحصانة كبيرة تجعلها بعيدة عن الرقابة والمساءلة والمحاسبة، وهو ما جعل السلطة التشريعية في كثير من الأحيان عاجزة عن ممارسة صلاحياتها الدستورية خاصة في مجال الرقابة، وإن أقدمت على ذلك فعليها أن تضع في اعتباراتها موقف السلطة التنفيذية، فإذا كان رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة ورئيس حزب الأغلبية في البرلمان بالتالي تكون رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية هي رقابة شكلية فقط.<sup>3</sup>

إن أعضاء البرلمان الجزائري في مرحلة الحزب الواحد كان يتولد لديهم شعور بالخوف من إمكانية مضايقة الحكومة في حالة اللجوء إلى تشكيل لجان التحقيق، هذه الحكومة التي يفترض فيهم مساندتها، على اعتبار أن التحقيق على عكس الأسئلة يعتبر إشارة بعدم مساندة الحكومة، ومن هنا يمكن تفسير عزوف النواب على تشكيل لجان التحقيق، لذا تشكلت 04 لجان تحقيق فقط منذ 1976 إلى 1990، وما تشكيل لجنتي التحقيق حول "اختلاسات 26 مليار دولار"، و"الغرفة الوطنية للتجارة" بعد صدور دستور 1989، إلا نتيجة للأجواء التي عرفتتها الجزائر بالانفتاح السياسي والاقتصادي، وإنشاء الأحزاب، وحرية التعبير والصحافة المستقلة، وتوسيع دائرة المجتمع المدني؛ وعليه استغل البرلمان الأحادي تلك الظروف لتقديم صورة عنه مغايرة للصورة النمطية التي تبرزه تابعا للحكومة والحزب،

<sup>1</sup> - وفاء الفيلاي، البرلمان في النظام السياسي المغربي من 1963 إلى 2005، مرجع سابق، ص 13.

<sup>2</sup> - فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر دراسة نقدية تحليلية، مرجع سابق، سنة 2004.

<sup>3</sup> - سيد محمد إبراهيم محمد، التحقيق البرلماني - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، سنة 2014، غير منشورة، ص 537.



ويأتمر وإياها بما يصدر عن الحزب من أوامر وقرارات، لأنه الذي يجسد النظام الحاكم في الجزائر منذ الاستقلال.

بتبني التعددية الحزبية لم يخرج البرلمان الجزائري عن الدائرة التي رسمت له، فنفوذ السلطة التنفيذية في البرلمان وسيطرتها على صنع القرار داخله بما تحوزه من أغلبية، وبما تمارسه من ضغوطات على النواب التابعين لها، من أكبر المعوقات التي تقف حائلا أمام استعمال لجان التحقيق، فتدخلها واضح في إنشائها بموافقة المجموعات الموالية لها، وأيضا من خلال تبليغها بفتح البرلمان لتحقيق في موضوع أو قضية ما، فالجهاز التنفيذي يسيطر على هذه الآلية، ومن خلال نفس القيود التي بينها على مدار التجربة الفرنسية والتجارب المغاربية الأخرى، ويكفي في هذا الإطار الإشارة إلى مبادرة رئيس الجمهورية إبان الضجة التي أثارها "أحداث منطقة القبائل" سنة 2001، إلى إنشاء أو إحداث لجنة لتقصي الحقائق، رغم أن الدستور والنظام الداخلي يقصر حق إنشائها على أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة،<sup>1</sup> حسب المادة 180 من التعديل الدستوري 2016.

وما ذكرناه على مستوى الجزائر، نجد له مماثلا في البرلمان المغربي، فإن كانت الدساتير المغربية قبل دستور 1992 تمنع إنشاء لجان التحقيق البرلمانية، وهو ما أكدته الغرفة الدستورية عدة مرات، غير أن الملك أعطى أوامره بإنشائها؛ وبتشكيلها فإن الملك تجاوز بذلك قرار الغرفة الدستورية المانع لحق البرلمان المغربي في تشكيل لجان للتقصي، وأراد التأكيد على أنه وحده ودون سواه من يمتلك حق توسيع أو تقليص هامش فعل مختلف فاعلي المؤسساتيين،<sup>2</sup> وتبرز سيطرة السلطة التنفيذية على هذه الوسيلة أيضا في الدساتير المغربية اللاحقة من خلال دسترة حق الملك في إنشاء لجان التحقيق البرلمانية، رغم أنه يملك اللجوء إلى الوسائل القانونية والأجهزة المحترفة التابعة له، والتي تتيح له الوصول إلى حقائق حول وقائع وقضايا معينة، بدل فتح تحقيق برلماني غير مضمونة نتائجه. لذا تبقى هذه الوسيلة بيد الملك يستعملها ويستغلها سياسيا لإسكات الرأي العام، والأحزاب المعارضة أو عند الإحساس بضغوطات تمارس على النظام السياسي المغربي سواء كانت داخلية أو خارجية.

أما في تونس فإن اعتراض النظام الحاكم على منح وسائل الرقابة للبرلمان التونسي منذ أن وضع أول دستور لها سنة 1959، بحجة تبنيه للنظام الرئاسي، أخرج البرلمان من دائرة الفعل السياسي والتأثير في العمل الحكومي بأي وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، وجعله تابعا للسلطة التنفيذية، ينقاد لها ويخضع لإرادتها، وهذا المنع تداركه التونسيون بصدور دستور سنة 2014 الذي وزع الاختصاص بين السلطات، ومنح البرلمان التونسي حق الرقابة على الحكومة باستعمال الوسائل الرقابية المتاحة لجميع البرلمانات المقارنة، ومن بينها تشكيل لجان التحقيق، ومنح المعارضة هذا الحق أيضا؛ غير أن

<sup>1</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 48.

<sup>2</sup> - المصطفى الكبا، التحقيق البرلماني بالمغرب، مرجع سابق، ص 148.

التجربة التونسية مازالت لم تنضج، وأشرنا إلى ذلك في حديثنا عن ممارسة مجلس الشعب التونسي للتحقيق البرلماني، غير أن القوى السياسية بمختلف أطيافها أظهرت إرادة ووعيا لتفعيل دور البرلمان التونسي بواسطة لجان التحقيق، لتجعله يتحسس المشاكل والقضايا ويتفاعل معها، رغم الأخطاء التي وقع فيها الجميع لحداثة التجربة وقلة الخبرة.

يبقى تخوف السياسيين والمسؤولين لهذه البلدان من استعمال البرلمان للجان التحقيق، وعدم وعيهم بأهمية هذه الوسيلة، أحد المعوقات الكبيرة التي تقف حائلا أمام تطوير البرلمانات المغاربية في المجال الرقابي، فكثير من المسؤولين بمجرد استدعاء اللجنة له لتقديم شهادته يظن نفسه في موضع المتهم، كما حدث مع لجنة التحقيق في اختلاس 26 مليار دولار بالجزائر<sup>1</sup>، هذا التخوف كثيرا ما يقف حاجزا أمام البرلمان لإمكانية فتح تحقيق برلماني وإنشاء لجان التحقيق، والحكومة توظف هذا التخوف عن طريق الأغلبية الموالية لها، سواء في مكاتب المجالس، أو في الجلسات العامة أثناء التصويت على اللوائح لوأد الكثير من المحاولات التي تسير في هذا الاتجاه.

في العهدة التشريعية السابعة للمجلس الشعبي الوطني (2012-2017)، تمّ رفض كل مبادرات واقتراحات اللوائح المتعلقة بإنشاء لجان تحقيق، وذلك بعدم السماح بتشكيل حوالي 07 لجان تحقيق برلمانية، وهو ما يعتبر تعطيلًا للمجلس عن أداء دوره الرقابي<sup>2</sup>، وتضييقا على الأقلية البرلمانية في استعمال هذه الحق، ومصادرة لحق الرأي العام في معرفة الحقيقة في بعض المواضيع والأحداث.

لقد كان لمكتب المجلس الشعبي الوطني النصيب الكبير في رفض تلك المبادرات بحجة عدم توفرها على الشروط الشكلية، أو خروجها عن الشروط الموضوعية وأنها لا تدخل في إطار "القضايا ذات المصلحة العامة"، رغم أن هذه الفترة عرفت ملفات وقضايا وطنية ساخنة، منها الاختلاسات المالية، وقضايا الفساد والتي أثبت جزء منها بالدليل وبالأرقام مجلس المحاسبة في تقريره عن صرف ميزانية 2012، والاحتجاجات المتصاعدة في عدة ولايات، وكان أخطرها احتجاجات الشرطة،

<sup>1</sup> - عندما وجهت لجنة التحقيق في اختلاس 26 مليار دولار دعوات لبعض الشخصيات الوطنية للاستماع لهم فيما يفيد التحقيق، يروي مقرر اللجنة السيد "محمد كناي" أن: "رئيس المجلس الشعبي الوطني السيد رابح بيطاط رحمه الله لم يكن على اطلاع بهذه الدعوات، فانتظر إلى يوم الغد للاستفسار، وتفاعلت في اليوم الموالي عندما التحقت بالمجلس أن الرئيس قد أحدث استنفارا عاما بشأن اللجنة... قيل لي: إن الرئيس بانتظارك. ولم يلبث أن اتصل بي عبر الهاتف وطلب مني الحضور إليه، وقال لي بصريح العبارة: سي كناي أطلع (تعال). لما صعدت وجدته جالسا في غرفة الاستقبال وليس في مكتبه، وبين يديه كوبان من الشاي واحد له والآخر لي، بادرت بالسلام وقلت له: صباح الخير سيدي الرئيس. فرد علي وهو في قمة الغضب: هل أبقيتوني رئيسا؟ ثم تابع: قلبتم الجزائر رأسا على عقب، وأنا لا علم لي بالقضية. ثم قال: ماذا فعلتم أمس؟ فقلت اجتمعت اللجنة ووضعت خطة عمل وقررت توجيه دعوات لعدد من الشخصيات ارتأت أن الاستماع إليها مفيد في التحقيق... فقال: هذا أمر مفهوم، ولكن من وجهت لهم الدعوات فهموا أنهم متهمون، وبت الليلة بكاملها أتلقى الهاتف من هذه الجهة أو تلك، وأنا لا علم لي بالموضوع، فهل يعقل أن أبقى بعيدا عن كل هذا؟ فقلت: كنت أعتقد أن رئيس اللجنة أبلغك بالأمر. وبعد هنيهة عاد الرجل لهدوئه، ثم لم يلبث أن رن الهاتف، فقال لي: هذا واحد من أولئك... وبعدما اتضحت لديه الرؤية، سارع إلى تهدئة من اتصلوا به وأبلغهم بأن الأمر لا يتعلق باتهام، وإنما بالاستماع إليهم بغية الحصول على معلومات قد تفيد اللجنة، باعتبارهم مسؤولين سابقين عن أجهزة ذات علاقة بالملف، أو كمسؤولين سابقين يملكون أيضا معلومات بخصوص هذه القضية أيضا."

انظر: - تصريحات محمد كناي مقرر اللجنة للصحفي محمد مسلم، حوار مع محمد كناي مقرر لجنة التحقيق في فضيحة 26 مليار دولار، الجزء الأخير، جريدة الشروق اليومي، العدد 3957، الصادر بتاريخ 17 مارس 2013. ص 19.

<sup>2</sup> - بيان صحفي لنواب تكتل الجزائر الخضراء المعارض، البرلمان تحول إلى هيئة لتصفية الصراعات الحزبية والشخصية لإلهاء الرأي العام عن الفساد وانسداد سير عمل المؤسسات الدولة، بتاريخ 02 فيفري 2015، المجموعة البرلمانية تكتل الجزائر الخضراء، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.

واحتجاجات مدينة عين صالح وغيرها حول الغاز الصخري، واحتجاجات الأساتذة المتعاقدين، والفتنة  
الدموية في غرداية، وانهيار أسعار البترول وتداعياته، وقضية توزيع الإشهار العمومي، وتسريب أسئلة  
الباكالوريا، ولكن رغم كل ذلك لم تعط للبرلمان أي فرصة للاضطلاع بصلاحياته الدستورية في مجال  
الرقابة والتحقيق، وإنشاء لجان تحقيق في أية قضية منها.

إن رفض فتح تحقيق برلماني في مثل هذه القضايا الوطنية، يطرح عدة تساؤلات حول مدى وعي  
المسؤولين والنواب الموالين لأهمية دور البرلمان كهيئة مقومة لأعمال الحكومة، بل ما يثير الحيرة  
والاستغراب تلك الحجج التي يتقدم بها نواب الأغلبية الموالية في تبرير هذا الرفض،<sup>1</sup> واستعمال "سياسة  
الهروب إلى الأمام"، والمنطق الذي يقضي "أن كل شيء على ما يرام"، رغم أنه من المفروض على  
الأغلبية الموالية دعم المبادرات الجادة لإنشاء لجان التحقيق، خاصة وأن القانون منحها التمثيل الأكبر  
داخلها، وبشكل غير مباشر يكون لها السبق في كشف حقائق بعض الوقائع والقضايا، وإخراج مواضيعها  
من دائرة الصراع السياسي والحزبي الضيق، وهو ما ينعكس على تفعيل الدور الرقابي للبرلمان،  
وفرض هيبة هذه المؤسسة الدستورية السيادية.

يبقى شرط الأغلبية في إقرار المجالس النيابية لحقها في تفعيل دورها الرقابي بواسطة لجان  
التحقيق محل جدل، خاصة إذا سمح نواب الأغلبية للمجلس بممارسة حقه في التحقيق البرلماني، بهدف  
تدعيم السياسة العامة للحكومة، أو محاولة منهم لتلميع صورة النظام القائم، بدل تنوير الرأي العام ومد  
البرلمان بالمعلومات الكافية لمراقبة الحكومة.

رغم هذا الشرط الصعب، تبقى حقيقة لا يمكن تجاهلها وهي أن إنشاء لجنة تحقيق ومراقبة لا يكون  
هدفه فقط الإخبار والمعرفة، وإنما هي فعل سياسي يُرام من ورائه إحراج الخصم، بتحريك موقف أو حالة  
أو ملف يؤثر في الرأي العام، فمجرد إنشائها يعتبر نجاحا،<sup>2</sup> وهو ما تعجز عنه المجالس النيابية في الدول  
المغربية في عدد من المرات، نتيجة حق الفيتو أو الاعتراض الذي تملكه مكاتب هذه المجالس، أو وجود  
أغلبية برلمانية موالية بقوة للحكومة.

<sup>1</sup> - صرح النائب "سعيد لخضاري" عن حزب جبهة التحرير الوطني وهو حزب الأغلبية في البرلمان الجزائري معبرا عن موقف حزبه، إنه إذا لم  
يتم إنشاء لجنة تحقيق بالبرلمان منذ سنوات، فهذا راجع لعدم وجود حاجة لها لأنه لا توجد أحداث وطنية مهمة تستدعي تشكيل مثل هذه اللجنة، وهو  
النائب نفسه الذي قال بشأن تسريبات امتحانات شهادة البكالوريا وعدم تنصيب لجنة برلمانية للتحقيق في الفضيحة، أنه يجب ترك العدالة تحقق دون  
التشويش عليها ودون تدخل أي طرف آخر، معتبرا أن لجنة التحقيق البرلمانية قد تتسبب في مشاكل للعدالة.

انظر المقال: - هيئة تحرير جريدة الحياة، تسريب أسئلة البكالوريا (الأفان) يرفض تشكيل لجنة تحقيق برلمانية، جريدة الحياة، الصادرة بتاريخ 06  
جوان 2016، الجزائر. الرابط: <http://www.elhayatonline.net/article58946.html>

<sup>2</sup> - يقول «Philippe Ardant» :

« En définitive, il faut bien comprendre que la création d'une commission d'enquête ne correspond pas à un  
soucis gratuit de s'informer, de savoir. C'est un acte politique, destiné à gêner l'adversaire en exploitant un fait,  
une situation, un dossier, auquel s'intéresse l'opinion public. Le fait d'obtenir sa création est déjà un succès. »

نقلا عن: عادل فرج، نفس المرجع، ص 41.

لكن هذا لا يمنع أنه في فترات سياسية معينة قد يحدث وأن تتوافق الأقلية والأكثرية داخل المجلس النيابي الواحد للوقوف في وجه حكومة تكنوقراطية لا تشارك فيها الأحزاب الممثلة في البرلمان، أو تبادر لإحراج الحكومة بإنشاء لجان لتقصي الحقائق في قضايا ومسائل خلافية معها، كما عرفت التجربة البرلمانية المغربية قبل إقرار دستور 2011.

وبغض النظر عن مدى فعالية أو محدودية هذه اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق، فإنها كانت وسيلة بيد الأغلبية البرلمانية دون الأقلية البرلمانية لمراقبة العمل الحكومي<sup>1</sup> وذلك من خلال تتبعنا لمسار العمل بهذه الوسيلة في الدول المغاربية، وقد كان المشرع التونسي سباقا بمنح المعارضة البرلمانية حق إنشاء لجان تقصي الحقائق حسب دستور 2014، وهو ما لم تقدم عليه التعديلات الدستورية الأخيرة في الجزائر والمغرب، والإبقاء على نفس المنطق والطريقة التي تبناها المؤسسون الدستوريون سابقا سواء في طريقة تشكيلها، أو الجهات التي يحق لها تحريكها، والذي لا يساعد على تكريس ثقافة المحاسبة والمساءلة<sup>2</sup> بل يبقى الحال على حاله في البلدين، فكل المؤشرات والإحصائيات تدل على تراجع استعمال لجان التحقيق كوسيلة مفعلة لدور البرلمان الرقابي ومحفزة لتطوير أدائه.

الحقيقة التي يجب ذكرها في معرض حديثنا عن علاقة الأغلبية بالأقلية في البرلمان، وعلاقة الحكومة بالمعارضة، هي أن النظم السياسية في البلدان محل الدراسة، ما زالت لم تضع هذه العلاقة في إطارها الصحيح، كما هو الحال في الأنظمة المقارنة، التي ترى أن الديمقراطية البرلمانية تسمح بحماية المواطنين ضد تعسف السلطة، وبمراقبة التدبير الحكومي للشؤون العامة، وتقوم أساسا على الحوار بين الحكومة والمعارضة للوصول إلى حلول توافقية حول المشاركة القائمة<sup>3</sup> وفي غياب هذه العلاقة السوية، وصعوبة إقدام أعضاء البرلمان على تشكيل لجان التحقيق لأنها في الواقع وسيلة للأغلبية البرلمانية وليس للمعارضة، والأغلبية كما هو معروف تساند الحكومة لاعتبارات سياسية، فإن كل ذلك يفقد البرلمان استعمال أداة رقابية على قدر كبير من الأهمية<sup>4</sup> تساهم بفعالية في إمداده بالمعلومات، وتطويره لأدائه البرلماني.

في ظل هذا الوضعية غير المريحة التي عليها المجالس النيابية بدول المغرب العربي، ونظرا لصعوبة استعمال وسيلتي الرقابة عن طريق ملتزم الرقابة، أو إنشاء لجان مؤقتة للتحقيق، لجأ البرلمانيون لاستعمال الوسائل الرقابية السهلة المتمثلة في الأسئلة وخاصة الشفوية، حيث يستغل النواب هذه الأسئلة لفتح نقاشات لكونها فرصة لإثارة مشاكل محلية، إن لم نقل جزئية يستطيعون مناقشتها بحرية

<sup>1</sup> - المصطفى الكباص، التحقيق البرلماني بالمغرب، مرجع سابق، ص 152.

<sup>2</sup> - المصطفى الكباص، نفس المرجع، ص 152.

<sup>3</sup> - وفاء الفيلاي، البرلمان في النظام السياسي المغربي من 1963 إلى 2005، المرجع السابق، ص 06.

<sup>4</sup> - المصطفى الكباص، المرجع ذاته، ص 150.

متحدثين عن دوائرهم مبرزين لناخبيهم أنهم موجودون، بإثارتهم لمصالح محلية وغالبا فردية أكثر مما هي جماعية،<sup>1</sup> ما له من تأثير مباشر على حقيقة الدور التمثيلي والرقابي الذي يجب أن يلعبه البرلمان.

وإذا كان السؤال هو "السمة المميزة للنظام البرلماني والحقوق التي يعترف بها للمعارضة"، فهو من خلق وإنشاء وابتداع أعضاء البرلمان الوسائل والآليات الحصرية التي يمارسها عضو البرلمان بصفة حرة وبسيطة،<sup>2</sup> غير أن السؤال في السياق البرلماني المغربي له منحى آخر، وكأن لسان حال البرلماني يقول: (أنا أضع السؤال أنا موجود)، موجود من خلال الظهور الإعلامي، بصرف النظر عن أهمية السؤال وآنيته واستعجاليته وتقديم البدائل، ولسان حال الوزير يقول: (أنا موجود، أجبت أو لم أجب) بغض النظر عن صواب الجواب ومتابعته وتنفيذه، وكأننا أمام لعبة ظاهرها الحوار الديمقراطي، وباطنها تأكيد الوجود على مسرح التمثيل بمعناه المسرحي الذي لم يعد يسلي أحدا،<sup>3</sup> فالسؤال محرف عن مقاصده الأصلية في اعتماده كوسيلة للرقابة والحصول على المعلومة، إذ يذهب الأمر إلى رفض البرلمانيين إلقاء أسئلتهم عند توقف البث التلفزيوني المباشر، وهذا ما يظهر ثقافة النائب.<sup>4</sup>

في الحقيقة أن الممارسة البرلمانية في الجزائر، حسب الاتجاه العام تبدي إحجاما عن استخدام أسلوب لجان التحقيق، مقابل استخدام الأسئلة، وهذا أمر يعبر عن سياسات متعمدة متبعة وطبيعية في حتمية التكامل والتعاون، بهدف تجنب بعض الوزارات التعرض للاستجواب بحجة الحفاظ على الاستقرار المؤسساتي، والحفاظ على المناخ الاستثماري في البلاد، وهي ظاهرة لا تقف عند حدود التجربة البرلمانية الجزائرية، بل تشمل الشبه نفسه حتى في تجارب برلمانية في الدول الغربية.<sup>5</sup>

ما يعانيه الجانب الرقابي في البرلمانات المغربية، يلوح بظلاله على ممارسة البرلمان الجزائري لدوره الرقابي والتركيز على الأسئلة كأهم وسيلة رقابية، وإهمال تام لتشكيل لجان تحقيق نيابية في القضايا الهامة والتي تشغل بال الرأي العام، والجدول التالي يوضح ذلك:

**جدول رقم 28: مجموع الأسئلة ولجان التحقيق في البرلمان الجزائري في الفترة التشريعية (2012-2017)<sup>6</sup>**

| الغرفة المعنية       | الأسئلة الشفوية | عدد الأسئلة<br>المجابهة | الأسئلة الكتابية | عدد الأسئلة<br>المجابهة | لجان التحقيق |
|----------------------|-----------------|-------------------------|------------------|-------------------------|--------------|
| المجلس الشعبي الوطني | 828             | 589                     | 1783             | 1748                    | 00           |
| مجلس الأمة           | 393             | 346                     | 119              | 110                     | 00           |
| <b>المجموع</b>       | <b>1222</b>     | <b>935</b>              | <b>1902</b>      | <b>1858</b>             | <b>00</b>    |

<sup>1</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 35.  
<sup>2</sup> - علاوة العايب، السؤال البرلماني آلية من آليات الرقابة على الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخاص بمناسبة الذكرى العشرين لتأسيس مجلس الأمة، فيفري 2018، مجلس الأمة، الجزائر، ص 85.  
<sup>3</sup> - محمد مونشيج، حصيلة عمل البرلمان، حالة المغرب 2009-2010، سلسلة دراسات إستراتيجية، منشورات مجلة وجهة نظر، الرباط، سنة 2010، ص 24.  
<sup>4</sup> - عادل فرج، نفس المرجع، ص 37.  
<sup>5</sup> - بوجمعة صويح، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 25، أبريل 2010، مجلس الأمة، الجزائر، ص 31.  
<sup>6</sup> - تجميع شخصي، بالاعتماد على حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة (2012-2017)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، مرجع سابق، ص 13.

ففي الفترة التشريعية السابعة (2012-2017) كان مجموع الأسئلة الشفوية والكتابية في غرفتي البرلمان الجزائري هو 3124 سؤالاً، تقدم بها نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة بينما لم تشهد هذه الفترة التشريعية تشكيل أية لجنة تحقيق، فقد كانت في آخر اهتمامات الأغلبية البرلمانية، وهذا ما يبرز أن هناك نقصاً في الوعي السياسي بأهمية استعمال لجان التحقيق كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة وأيضاً للتعاون معها، وليس معنى هذا الكلام الانتقاص من مكانة الأسئلة في العمل البرلماني، فلأسئلة غايات هامة لتعلقها بتنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو تنظيمي معين، أو البحث عن الحل الذي قدمته بطريقة غير كافية أو ستقدمه السلطة التنفيذية عن طريق إدارتها ومؤسساتها للتصدي لمشكل معين، أولفت انتباهها لوجود مسألة عالقة تحتاج إلى تدخلها الصارم والحازم والعملية للفصل فيها ولرفع المظالم وتحقيق الصالح العام تدعيماً للثقة والمصادقية بين المواطن (الفرد) ودولته.<sup>1</sup>

في ظل عدم قدرة المجالس النيابية المغاربية على تفعيل حقها في إنشاء لجنة تحقيق في القضايا التي تشغل بال الرأي العام الوطني، بسبب المحيط السياسي وعوامل أخرى مرتبطة بالتركيبية السياسية داخل هذه البرلمانات، وجدت المجالس نفسها تستعيز عن لجان التحقيق البرلمانية بالمعاينات الميدانية، والمهام الاستطلاعية، ولو خارج الأطر القانونية،<sup>2</sup> ففي الفترة التشريعية السابعة (2012-2017) للبرلمان الجزائري قامت الوفود البرلمانية بـ 35 مهمة استطلاعية مقابل عدم تشكيل أية لجنة تحقيق.<sup>3</sup>

لذا نجد أنه في خلال الفترة التشريعية لا يستطيع المجلس إنشاء لجنة تحقيق واحدة، لكنه في المقابل يسمح لوفود من لجان الدائمة بالقيام بعدد معتبر من بعثات الاستعلام والزيارات الميدانية، باعتبارها الوسيلة القانونية المتاحة لأعضاء البرلمان للحصول على المعلومة مباشرة من مصادرها ولا تتطلب إجراءات مشددة كالتي يتطلبها إنشاء لجنة تحقيق، ولكن في المقابل لا يرقى تأثير هذه البعثات والزيارات ذات الطابع الاستعلامي إلى مستوى التأثير الذي تتركه لجان التحقيق ذات الطابع الرقابي على مستوى المجلس نفسه، أو على مستوى علاقاته مع الحكومة والصحافة والرأي العام، وعلى هذا الأساس نؤكد على أن لجان التحقيق هي الأولى برفع وتطوير أداء وفعالية الرقابة البرلمانية من دون الوسائل الأخرى. وبختم معرفة تأثير الإطار القانوني والمحيط السياسي على فعالية اللجان وامتداد ذلك إلى البرلمان، يأتي الحديث في المطلب الموالي حول محدودية لجان التحقيق على مستوى عملها، وما يشوبه من نقائص، وسبل تطوير وتفعيل التحقيق البرلماني باعتباره عاملاً مؤثراً في الأداء البرلماني.

<sup>1</sup> - علاوة العايب، السؤال البرلماني آلية من آليات الرقابة على الحكومة، المرجع ذاته، ص 85.  
<sup>2</sup> - تم تشكيل لجنة للقيام بزيارة ميدانية للاطلاع والاستعلام حول الأحداث التي عرفت ولاية غرداية سنة 2013، أوفدتها كتلة برلمانية واحدة ممثلة في المجلس الشعبي الوطني ودون مشاركة أي من اللجان الدائمة، أو استشارة مكتب المجلس، وتم التعامل معها كأنها لجنة تحقيق برلمانية حقيقية، (فيعد رفض طلب المجموعة البرلمانية التابعة لجبهة القوى الاشتراكية في المجلس الشعبي الوطني تشكيل لجنة تحقيق برلمانية في الاشتباكات التي شهدتها مدينة القارة في ولاية غرداية، أوفدت هذه المجموعة لجنة برلمانية من أعضائها لتقييم الوضع الصحي والأمني هناك والتحقيق في اتهامات مواجهة لقوى الأمن بشأن الأحداث الأخيرة في ولاية غرداية، والنظر في أسباب تجدد المواجهات بين سكان المنطقة، وعند عودتها استقبلها الوزير الأول، كما طالب رئيس المجموعة البرلمانية لقاء وزير العدل لاطلاعه على النتائج التي توصلت إليها اللجنة).  
انظر : - عاطف قدادرة، لجنة تحقيق برلمانية تكشف تجاوزات لقوى الأمن في أحداث غرداية، جريدة الحياة، بتاريخ 03 جانفي 2014.  
<sup>3</sup> - حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة (2012-2017)، المرجع ذاته، ص 28.

## المطلب الثاني

### محدودية لجان التحقيق على مستوى عملها

إن العمل الرقابي للبرلمان يتسم بمميزات لعل أهمها هو تحريكه للمسؤولية السياسية، وإن كانت القاعدة العامة في برلمانات الدول المغاربية هي عدم تفعيل هذه الآلية عند استعمالها للجان التحقيق، وذلك يعود للنصوص القانونية التي قيدت البرلمانات في إطار العقلنة التي انتهجتها دساتيرها والتي تخدم السلطة التنفيذية وتهدف للحفاظ على الاستقرار الحكومي على حساب العمل البرلماني، إلا أن ذلك لم يمنع من إعطاء صلاحيات مهمة للجان التحقيق بما تراه يفيد تحقيقاتها في إطار تنشيط العمل الرقابي، فمنحت لها سلطات على الأشخاص والوثائق وسلطة للقيام بالمعاينات الميدانية، ولعل أهم سلطة هي انفرادها بإعداد تقاريرها دون تدخل أي طرف ومن أي جهة كانت.

وإن كانت النصوص القانونية في ظاهرها، تصب لصالح تقوية مركز لجان التحقيق في مقابل ما تواجهه من صعوبات، غير أنه على مستوى الممارسة تصطدم هذه اللجان بعقبات وعوائق تحد من فعاليتها، وذلك يرجع أحيانا لعدم وضوح تلك النصوص، أو عدم معالجتها للمشاكل التفصيلية التي يمكن أن تعترض سبيلها، لكنه في أحيان أخرى ترجع هذه الصعوبات لطريقة عمل هذه اللجان وطرق إدارتها للمشاكل والمعوقات التي تعترضها.

فالنصوص القانونية مهما كانت جودتها فإنها تبقى غير قادرة على الإلمام بجميع التفاصيل، وفي حالة اعتراض لجنة تحقيق مشكلة من هذا القبيل، فالأصل هو أن تكون لها القدرة على ابتداع الحلول وحل المشاكل دون الخروج عن الإطار العام الذي وضعه لها القانون، وهذا الأمر ليس مفترضا، فبتنوع القضايا والوقائع التي تدرسها لجان التحقيق تنوعت أيضا المشاكل التي تعترضها، وهو ما لاحظناه من خلال تتبعنا للجان التحقيق التي أنشأتها البرلمانات المغاربية.

إن لجنة التحقيق قد تعجز عن استكمال التحقيق في موضوع ما والوصول إلى نتائج مفيدة، وتحديد المسؤوليات، وقد يرجع ذلك لما ذكرناه سالفًا، أو إلى عدم قدرتها على التعامل مع الموضوع، أو عجزها عن تحليل ما توصلت إليه تحليلًا كافيًا، يرجع ذلك كله إلى تركيبها وطريقة عملها. لذا سيتم التعرض إلى أوجه النقائص على مستوى عمل لجان التحقيق، في (الفرع الأول)، ثم يأتي التطرق إلى سبل تفعيل وتطوير التحقيق البرلماني، في (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: أوجه النقائص على مستوى عمل لجان التحقيق

إن من أهم النقائص التي لها تأثير مباشر على عمل لجان التحقيق ليسهل عملها وينظم جهودها، هو عدم امتلاكها لنظام داخلي مستقل، فنجاح أي لجنة تحقيق يكون مرهونا بحسن تنظيم عملها في المدة القصيرة التي تعمل فيها، وسكوت بعض المشرعين المغاربة على هذه المسألة يفهم منه السماح لكل لجنة وضع النظام الذي يساعدها في أداء مهامها، وحسب الظروف التي تنشط فيها كل لجنة، فعقد لقاءات واجتماعات اللجنة غالبا ما تكون في مقر المجلس المنشئ لها، لكن يمكنها عقدها في الأماكن التي تراها مناسبة لها بشرط أن تضمنه في نظامها الداخلي الذي تصادق عليه، لذا فوضع نظام داخلي مناسب للجنة ينعكس مباشرة على أدائها،<sup>1</sup> ويبرز جدية أعضائها في القيام بأعمال اللجنة في ظروف مناسبة لهم.

ويتبع وضع النظام الداخلي تسطير خطة العمل، وتوزيع الأدوار بين أعضاء اللجنة أو تقسيمهم لأفواج لتحقيق أكبر قدر من الكفاءة وربح الوقت، وغالبا ما تكون خطة العمل هي مدار نجاح اللجنة أو فشلها، فيقدر ضبطها وفق أسس موضوعية وفنية، بقدر ما يتم التقليل من المشاكل وتجاوزها، مما يسهل التوصل إلى النتائج والخلاصات، ثم تحليلها وتقديم التوصيات بشأنها.

ويبقى من أهم المعوقات التي تشكك في عمل اللجنة ولا يمكن تجاوزها ببساطة لأنها تدخل في بنيتها وتركيبتها، هو سيطرة الأغلبية على اللجنة، فهي التي تقرر في جميع الافتراضات اختيار مكتب اللجنة من الرئيس ونوابه والمقرر ومساعديه، وبالتالي تتحكم في نوع وطبيعة التقرير، وما دامت الحكومة منبثقة عن هذه الأغلبية فإن هذا التقرير وأعمال اللجنة يستبعد أن تقوم بكل ما من شأنه أن يعرقل عمل الحكومة أو على الأقل يجرعها،<sup>2</sup> حتى وإن قدم المشرعون المغاربة بعض الضمانات التي نراها غير كافية لتحقيق الحياد الكامل للجنة، مادام اختيار أعضاء لجنة التحقيق يتم بالتمثيل النسبي شأنها شأن اللجان الدائمة، فإن كان المشرع المغربي منح منصب رئيس اللجنة أو مقررها للمعارضة، فإن المشرع الجزائري لم يقدم ما من شأنه أن يضمن حياد اللجنة مطلقا، لا من ناحية تولي المعارضة للمسؤوليات داخلها، ولا أداء أعضائها للجنة اليمين ولا غير ذلك. في حين أن الدستور التونسي منح المعارضة حق تشكيل لجنة تحقيق في كل سنة تشريعية، لكن دون وجود قانون تفصيلي يبين طرق ووسائل تفعيل هذه الآلية.

بسيطرة الأغلبية على رئاسات اللجان ومناصب المقررين، فإنها كانت توجه عمل اللجان في اتجاه يساير سياسة حكومتها ويحول دون إحكام رقابة مشددة عليها. وحتى في حالة ممارسة اللجان لدور رقابي، فإن الأغلبية تكون بالمرصاد لانتقادات المعارضة لسياسة الحكومة، لذا تكون النتائج التي تتوصل

<sup>1</sup> - تدارك مجلس الأمة هذه المسألة في نظامه الداخلي لسنة 2017 والتي غابت عن نظاميه السابقين، حيث نصت المادة 105 منه على " تُحدد الإجراءات الأخرى لسير لجنة التحقيق وعملها ضمن النظام الداخلي الذي يعده أعضاؤها".

<sup>2</sup> - عادل فرج، نفس المرجع، ص 41.



إليها اللجنة وما تضمنه في تقريرها، غالبا ما يدور في العموميات نظرا لخضوعها للعبة الأغلبية والمعارضة والتوافق بينهما.<sup>1</sup>

كما أن لجنة التحقيق مهما أوتيت من صلاحيات وقوة، وبوجود أغلبية مسيطرة عليها فإنها لا تخرج في غالب الأمر عن السياق العام الذي ترسمه السياسة العامة للدولة، وخضوعها لإرادة الحكومة في مسائل معينة، بل وتبرير تلك السياسة، وخاصة إذا ارتبطت الوقائع والأحداث التي فتح التحقيق البرلماني بشأنها بممارسة ضغوطات خارجية على الدولة، فتعمل الحكومة على توظيف لجنة التحقيق مثل غيرها من الوسائل الأخرى لخدمة سياسة الدولة.

فاللجنة المغربية لتقصي الحقائق في المخدرات، والتي كانت رد فعل على التقارير الأجنبية التي أدانت المغرب، لم يحمل تقريرها أي إدانة للسياسات الحكومية في تلك المسألة ولا تورط مسؤولين كبارا فيها، بل ثمنت جهود الحكومات المتعاقبة لمكافحة الظاهرة وإن أشارت لعدم كفايتها، وقد كان للجنة الجرأة في تقديم جزء من الحقيقة لكنها لم تكن الحقيقة كاملة، فظاهرة زراعة المخدرات وتجارتها عرفت توسعا كبيرا في السنوات التي تلت تقديم تقرير اللجنة، لأن الغاية من وجود لجنة لتقصي الحقائق لم تكن معالجة مشكلة المخدرات، بقدر ما كانت في سياق حملة لإسكات الإدانات الدولية للمغرب حول تفاقم الظاهرة، وتشكيلها تهديدا حقيقيا لكثير من الدول الغربية التي تأثرت بها.

وهو نفس التوظيف للجنة التحقيق في أحداث مخيم "أكديم أيزيك" ومدينة العيون، عندما انسأقت لجنة تقصي الحقائق المغربية في الرواية الحكومية والملكية، وتحميل مسؤولية الأحداث لمكون غريب من (الإرهابيين، وذوي السوابق القضائية، والجزائر) دون تقديم أي دليل يصدق تلك الرواية، وفي ذلك اتهام للجزائر وهي دولة جارة وانتقاص من قدرها بدون تقديم أدلة، وهو ما لا يصح في مجال العلاقات الدولية والمسؤولية الدولية، ولا يليق بحسن الجوار بين بلدين يجمعهما أكثر مما يفرقهما، وسجلت بذلك لجنة التحقيق عدم حيادها رغم تعدد تقارير المنظمات الدولية والحقوقية وغيرها، التي حملت مسؤولية الأحداث للدولة المغربية، ووضعت تلك الأحداث في سياقها الاجتماعي داخل بعدها الحقيقي الدولي في إطار تصفية الاستعمار،<sup>2</sup> وتقرير مصير الصحراء الغربية وفقا للقانون الدولي ومقررات الأمم المتحدة.

ولم تخرج لجنة التحقيق الجزائرية في أحداث "السكر والزيت" عن رؤية الدولة للأحداث من زاوية نظر الحكومة، في تحميل المسؤولية لأطراف دون آخرين، رغم أن الخلل الحكومي كان واضحا منذ البداية بالسماح باحتكار هذه المواد الغذائية الأساسية من طرف فئة من المستوردين، وأيضا

<sup>1</sup> - تقرير لجنة التحقيق يتم الموافقة عليه من قبل الأغلبية من مناصري الحكومة. في فرنسا وبمقتضى أمر تنظيم لجان التحقيق البرلمانية والذي تأثر به المشرعون المغاربة أصبحت الحكومة هي التي تتحكم في تكوين اللجان وأغليتها، حيث تقرر أن يتم اختيار أعضاء تلك اللجان بالأغلبية المطلقة بدلا من الأغلبية النسبية مما ينهي كل معارضة يمكن أن تنشأ داخل هذه اللجان. انظر: وسيم حسام الدين الأحمد، اللجان البرلمانية العربية والأجنبية، مرجع سابق، ص 245، 246.

<sup>2</sup> - انظر التقارير السنوية للأمين العام للأمم المتحدة حول الصحراء الغربية، المقدمة لمجلس الأمن في شهر أبريل من كل سنة، والمنشورة على الموقع الإلكتروني الرسمي للأمم المتحدة.

استفادتهم الهائلة من فارق الدعم الذي تقدمه الدولة، والخلل الموجود بصفة عامة في سياسة دعم الدولة لبعض المواد الواسعة الاستهلاك، وحتى معالجة الحكومة للموضوع بعد تفجر الأحداث وحسب ما تناقلته الصحف، والسماح لأحد المستوردين باستيراد كميات معتبرة من هذه المواد دون بقية المستوردين الآخرين، في مخالفة لدفتر الشروط والأحكام السارية المفعول، جعل هذا المستورد يحقق أرباحا خيالية لم تكن محل تحقيق من طرف اللجنة، وهو ما يؤكد انسياقها وراء الطرح الحكومي، وذلك لاعتبارات خاصة، فاللجنة يسيطر عليها تحالف الأغلبية المشكل للحكومة.

كذلك من بين المعوقات التي تحد من فعالية لجان التحقيق في دول المغرب العربي، عدم استجابة بعض الأشخاص لدعوات اللجان، فلا تملك لجان التحقيق في الجزائر الحق المباشر في إجبارهم على المثول أمامها، والذي يعد تقصيرا جسيما يدون في تقريرها، وتبلغ رئيس المجلس وتحمل السلطة السلمية الوصية عنهم كامل مسؤوليتها دون تحديد لنوع هذه المسؤولية،<sup>1</sup> وقد سجلت لجنة التحقيق حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية عدم امتثال تجار الجملة لدعواتها "والذين تم اختيارهم من القوائم المرسله من طرف المديرية العامة للضرائب والمتعاملين الاقتصاديين وأنهم لم يحضروا للاجتماع المقرر لأسباب تجهلها اللجنة"، لكن ما جاء في التقرير شابه القصور لسقوطه في العمومية التي لا تفيد التحقيق، وكان على التقرير أن يذكر بدقة أسماء هؤلاء التجار وعناوينهم ومناطق امتداد نشاط عملهم، حتى يبقى تقرير لجنة التحقيق حجة ضد تقصير السلطات السلمية في حال عدم اتخاذ الإجراءات القانونية التي يفرضها القانون.

أما عدم امتثال الأشخاص لدعوات لجان تقصي الحقائق بالحضور في المغرب فقد المشرع المغربي نفس الإجراءات لكن مع السماح للنيابة العامة بالمتابعات القضائية ضد الممتنعين بناء على شكوى من رئيس المجلس المعني، وذلك بناء على تقرير مرسل من رئيس اللجنة؛<sup>2</sup> وقد تقدمت لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير بطلب توجيه شكوى إلى النيابة العامة لتحريك إجراءات المتابعة في حق وزير التجارة الخارجية المغربي ومدير مكتب التسويق والتصدير، إثر رفضهما مد اللجنة بالوثائق والبيانات المطلوبة وامتناع مدير المكتب عن تنظيم جلسة استماع رسمية بمقر مكتب التسويق والتصدير والإجابة عن أسئلة أعضاء اللجنة، وقد شاب تلك الإجراءات عدة مخالفات للقانون من طرف اللجنة المعنية ورئاسة مجلس المستشارين.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 84 فقرة 05 من القانون العضوي رقم 12-16.

<sup>2</sup> - المادة 15 من القانون التنظيمي 13-085 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، تطابقها المادة 16 من القانون التنظيمي رقم 05.95 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق كما عدل وتم بالقانون التنظيمي رقم 54.00 الملغى.

<sup>3</sup> - الحقيقة أنه كانت هناك عدة مراسلات بين اللجنة ورئيس مجلس المستشارين حول هذه المسألة على النحو التالي: وجهت لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير إلى رئاسة المجلس رسالة بتاريخ 29 سبتمبر 2011، للاستناد إليه في توجيه شكوى إلى النيابة العامة لتحريك إجراءات المتابعة في حق السيد وزير التجارة الخارجية والسيد مدير مكتب التسويق والتصدير، وبتاريخ 17 أكتوبر 2011 أحال السيد رئيس مجلس المستشارين على اللجنة رسالة جوابية للسيد رئيس الحكومة يخبر فيها المجلس بضرورة ترتيب الآثار القانونية للمادة 67 من الدستور، والتي تبين من خلالها أن رئيس المجلس راسل رئيس الحكومة بضرورة تحريك إجراءات المتابعة في حق السيد وزير التجارة الخارجية والسيد مدير مكتب =

إن رفض تجار الجملة للمواد الاستهلاكية، المثل أمام لجنة التحقيق في الجزائر حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية، وعدم متابعات جدية ضدهم، جعل الكثير من الحقائق غامضة في ظل جهل الرأي العام بأسماء هؤلاء، خاصة وأنه تم ذكرهم من قبل المسؤولين الحكوميين والمتعاملين الاقتصاديين في إفاداتهم للجنة، ما يجعل عمل اللجنة غير مكتمل نظرا لعدم استماعها لهم، فهم يعتبرون الحلقة المفقودة في تقريرها؛ وقد اعتبر رئيس اللجنة البرلمانية "محمد كمال رزقي"، "أن عدم استجابة تجار الجملة لاستدعاء اللجنة يعتبر حادثة خطيرة وتعديا على سلطة الشعب، وكل الاستفسارات حول غيابهم لم توضح السبب من وراء رفضهم للمثل أمام لجنة التحقيق البرلمانية، وأنه تم إبلاغ رئيس المجلس عبد العزيز زيارى، الذي بدوره أخطر السلطات العليا للبلاد لاتخاذ الإجراءات المناسبة والتحقيق في الدوافع التي حالت دون سماعهم، مشيرا إلى أن هذه القضية سيتم التعامل معها بكل صرامة"<sup>1</sup> ولم ترشح أي معلومات عما حدث بعد هذا الموقف، لكن الحقيقة أن غياب تجار الجملة وعدم إدلائهم بشهاداتهم لا يمكن تداركه بالنسبة لنتائج تحقيق اللجنة، وترك أسئلة كثيرة تبحث عن إجابة، مما أفقد تقرير اللجنة الكثير من الجدية والمصداقية والحياد المفترض في أعمالها، خاصة وأنهم طرف أساسي في الأحداث التي عرفتها الجزائر في جانفي 2011.

ومن معوقات عمل لجان التحقيق ما ارتبط بسماع الشهود والمكان المفترض لسماعهم، فقد شكل الاستماع للشهود خارج مقتضيات قانون يضبط هذه المسألة بدقة ضعفا في سلطة لجان التحقيق، وجعلها في موقف هشاشة أمام مخاطبيها، خاصة الوزراء، فبعض لجان التحقيق أثناء تقديم الأسئلة للشهود والإجابة عنها لم تخضع لقواعد مضبوطة، فالإجابة لم تكن تتم داخل جلسات العمل بل كانت ترسل كتابة بعد مرور فترة من الزمن،<sup>2</sup> وهذا يرتبط بطريقة عمل لجنة التحقيق المتضمن أساسا في نظامها الداخلي المفترض أن تضعه قبل شروعا في مراسلة الشهود وعقد جلسات الاستماع، وكيفية تقديم إفاداتهم.

الحديث عن عدم قدرة لجان التحقيق إلزام الشهود بالحضور والاستماع لهم يجرنا إلى الصعوبات التي تعرفها هذه اللجان في مرحلة أدائها لمهامها، مثل رفض بعض المسؤولين الإداريين على مستوى الوقائع التي أحدثت من أجلها التعاون معها،<sup>3</sup> بل في بعض يكون حضورهم دون تقديم إفاداتهم والتذرع بأسباب مختلفة، في ظل عجز اللجنة عن إلزامهم بذلك، وخاصة إذا كانوا برتبة وزراء.

التسويق والتصدير، وفي ذلك مخالفة واضحة للقانون، وذلك بإقحام مؤسسة رئاسة الحكومة في شأن لا يدخل ضمن اختصاصاتها حسب المادة 16 من القانون التنظيمي رقم 05.95 المتعلق بطريقة تفسير اللجان النيابية لتقصي الحقائق كما عدل وتمم بالقانون التنظيمي رقم 54.00 الساري المفعول في تلك الفترة، وبناء عليه قررت اللجنة إعادة توجيه رسالة إلى السيد رئيس المجلس بتاريخ 20 أكتوبر 2011 في موضوع تجديد طلب توجيه شكوى مباشرة إلى النيابة العامة، ويتجلى مخالفة اللجنة للقانون في أنه يجب أن يرسل رئيس اللجنة إضافة إلى طلب توجيه الشكوى تقريراً بخصوص الامتناع عن المثل أمامها أو تسليم الوثائق، والذي على أساسه تستطيع النيابة تحريك المتابعات.

انظر: - عرض السيد عبد المجيد المهاشي مقرر لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير، الجلسة العامة لمناقشة مضمون تقرير لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير بتاريخ 13 أوت 2012، بمجلس المستشارين، مرجع سابق، ص 02.

<sup>1</sup> - سمير بطاش، تجار الجملة "يطيحون"، بتقرير لجنة السكر والزيت، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، مرجع سابق، ص 294.

<sup>3</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 40.

فقد حدث مع اللجنة النيابية المغربية لتقصي الحقائق حول موضوع المخدرات أن رفض وزير الفلاحة المغربي تقديم إفادته بحجة عدم علاقة إدارته بالملف، رغم أن موضوع التحقيق يشمل التحقيق في زراعة المخدرات في أراض فلاحية، وحتى وزير العدل الذي لم يبد حماسا للالتقاء باللجنة رغم الموقع الذي تحتله وزارته في معالجة قضايا المخدرات،<sup>1</sup> وكذلك رفض رفض السيد "عبد المالك بن حبيلس" الإدلاء بشهادته للجنة التحقيق الجزائرية في اختلاس 26 مليار دولار التي طلبت شهادته بصفته وزيرا سابقا للعدل، لكن رفضه كان مؤسسا على أنه لن يتكلم مع اللجنة لأنه له صفة رئيس المجلس الدستوري وليس وزيرا للعدل كما طلبت اللجنة، وهو ما أخرج أعضاء اللجنة واستنفذ منهم وقتا كبيرا لإقناعه، دون الوصول إلى مبتغاهم.<sup>2</sup>

ومن بين المعوقات التي تحد من فعالية لجان التحقيق في دول المغرب العربي عدم تمكنها من الحصول على الوثائق والمستندات، أو المماثلة في تسليمها في ظل قصر المدة المخصصة لعمل اللجنة، أو صعوبة ولوجها للأرشيف، وهو مالا يتيح للجنة الاطلاع على تلك الوثائق والمستندات وتحليل بياناتها والمعلومات التي تحتويها، وبناء قناعات أعضاء اللجنة في الموضوع على أساسها، وكمثال على ذلك لقد عرفت لجنة التحقيق البرلمانية المغربية حول مكتب التسويق والتصدير هذه الإشكالية، وكشفت عن امتعاضها ومعاناتها من عدم تسليمها الوثائق التي طالبت بها، والمماثلة في ذلك، رغم المراسلات العديدة التي وجهتها للمسؤولين المعنيين والسلطات الوصية وأيضا لرئيس المجلس الذي قام بإنشائها.<sup>3</sup>

إن عدم امتلاك لجان التحقيق وبرلماناتها، الوسائل الحازمة والملزمة التي ترغب حضور الشهود والاستماع لهم خاصة الفاعلين منهم، وإلزامية تسليم الوثائق والمستندات اللازمة بخصوص الوقائع محل التحقيق، كما هو الحال في تونس، أو عدم استعمالها لتلك الوسائل القانونية المتاحة لها بشكل جدي وعقلاني، كما هو الحال في الجزائر والمغرب، يؤثر بشكل كبير على عملها، ويضعف النتائج التي تتحصل عليها، ويجعلها تسير على هامش الحقائق دون الوصول مبتغاها، وهو ما تعاني منه هذه اللجان في كثير من الأحيان. ستبقى لجان التحقيق بدول المغرب العربي غير قادرة على النهوض بالمسؤولية الملقاة على عاتقها، دون مدها بالوسائل التي تسمح لها بتحسين عملها وتطويره، أو منحها القدرة الذاتية على توظيف تلك الوسائل بنجاعة وفعالية، وهو في تصورنا سينعكس بشكل إيجابي على تطوير وتفعيل الأداء الرقابي لبرلماناتها.

<sup>1</sup> - لطيفة محمودي، نفس المرجع، ص 294.

<sup>2</sup> - محمد مسلم، حوار مع محمد كناي مقرر لجنة التحقيق في فضيحة 26 مليار دولار، الحلقة الأولى، مرجع سابق، ص 19.

<sup>3</sup> - الجلسة العامة لمجلس المستشارين يوم 13 أوت 2012، بخصوص مناقشة مضمون تقرير لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير، نفس المرجع، ص 05.

إن أعمال اللجان وتقاريرها لها أهمية باعتبار أنها تحتوي على دراسة شاملة حول موضوع إنشائها، وبصفة غير مباشرة فإنها تحتوي على اقتراحات تأخذها في الغالب الحكومة بعين الاعتبار،<sup>1</sup> لكن على مستوى البرلمانات المغربية، فعدم فتح نقاش في جلسات مخصصة حول مضمون تقارير لجان التحقيق أو عدم حضور الحكومة، أو حضور بعض الوزراء فقط، مع عدم مشاركتهم في المناقشات يبقي الكثير من الضبابية حول تعامل الحكومة مع ما جاء في تلك التقارير، إلا ما يكون من تصريحات صحفية بخصوصها، والأصل أن تشارك الحكومة بفعالية في تلك المناقشات، وتقدم تعهدات رسمية بخصوص الإجراءات التي تتخذها حول ما جاء من مسائل وقضايا ترتبط بسوء التسيير أو الفساد المالي والإداري، أو نقائص في المنظومة القانونية أو التوصيات والاقتراحات التي تضمنتها التقارير، خاصة وأن التقارير التي يتم المصادقة عليها من ناحية القانون لا تحرك مباشرة مسؤولية الحكومة، وقد كشفت الممارسة أن المعارضة والأغلبية تكون محايدة في هذه المسألة على مستوى اللجان.

إن أعمال لجان التحقيق المغربية ونتائجها، لم تسلم من بعض الانتقادات الموجهة لها بشأن عدم تعاملها مع جميع الملفات بشكل متساو وعادل، ويعاب عليها أيضا أن الإدانات التي تضمنتها تقاريرها لم تصل في معظمها إلى مستوى تحميل المسؤولية للوزير الوصي على القطاع المحقق فيه،<sup>2</sup> وهذا في حقيقته لا يرجع إلى النصوص القانونية المنظمة للرقابة البرلمانية، بقدر ما يعود إلى خلل في ممارستها، ومنها عدم امتلاك أعضاء لجان التحقيق - رغم أنهم يمثلون الشعب - القدرة على تحديد المسؤوليات بعيدا عن الحسابات السياسية، ومكانة ونفوذ الأشخاص الذين ثبتت للجنة تورطهم في المسائل التي شملها التحقيق، وهذا يرجع للبيئة السياسية في الدول المغربية التي لا تحفز على هذا النوع من الرقابة والشفافية، كما هو الحال في الأنظمة السياسية الديمقراطية المقارنة.

لقد كشفت عدة تقارير للجان التحقيق في دول المغرب العربي حجم التلاعب والفساد في عدة مؤسسات وعلى عدة مستويات، فالتقريران المقدمان للذان أعدتهما لجنة التحقيق حول مؤسسة القرض السياحي والعقاري، وحول صندوق الضمان الاجتماعي المغربيين، أبرزتا الحجم الكبير للتلاعب والفساد في تدبير هاتين المؤسستين، وفي الوقت نفسه تنبيه الرأي العام إلى أهمية هذه الأداة الرقابية التي أبرزت ما لم تستطع كشفه كل الأجهزة الرقابية الأخرى، إدارية وقضائية، غير أن ذلك تم بمساعدة مناخ عام مكن من إعمال هذه الأداة الرقابية،<sup>3</sup> وما يدل على صحة هذا الرأي، تلك التصريحات التي أدلى بها رؤساء وأعضاء تلك اللجان في تلك الفترة والتي نتلمس فيها العزم والإرادة في تحمل تبعات مباشرة التحقيق البرلماني، والدفاع عن النتائج التي تتوصل إليها لجان التحقيق ولو استدعى ذلك رفع الدعاوى

<sup>1</sup> - Bernard Chantebout, Gilles Boiteut, Le Contrôle Parlementaire, op.cit, P 03.

<sup>2</sup> - عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين البرلمان والحكومة في النظام الدستوري المغربي (مقال)، ص ص 189، 190.

<sup>3</sup> - المصطفى الكبا، التحقيق البرلماني بالمغرب، المرجع السابق، ص 151.

القضائية، أو تغيير القوانين،<sup>1</sup> وهو الأساس الذي من المفروض أن تقوم عليه الرقابة البرلمانية بواسطة لجان التحقيق.

إن التحقيق الذي قامت به لجان التحقيق المغربية وضمنته تقاريرها يفيد جمع المعلومات فقط، كما يفيد أن هناك جهة أخرى من المفروض أن تواصل وتنتهي عمل اللجنة بتوقيع الجراء،<sup>2</sup> وهو الدور الذي كان من المفروض أن تلعبه السلطة التنفيذية، وبقدر أكبر السلطة القضائية، وهو ما كان غائبا في أحيان كثيرة وإلا فلا فائدة من وجود كل هذه التحقيقات والمعاينات.

فأغلبية لجان التحقيق التي شكلتها برلمانات الدول المغربية منذ نشأتها، بقيت عاجزة عن تحميل المسؤولين بشكل دقيق، وخاصة للحكومة والوزراء، كما أن نتائجها لم تخرج عن إطار الملاحظات والخلاصات العمومية، بسبب نشأة تلك اللجان في أجواء سياسية، ليس في ثقافتها بشكل عام تحميل وتحمل المسؤولية من طرف المخطئين في تسيير أو تدبير الشأن العام.

إن البيئة السياسية المساعدة هي الحاضنة الفعلية للعمل الرقابي البرلماني، كما أن الإرادة الصادقة لأعضاء لجان التحقيق في الوصول إلى الحقيقة، وكشفها للرأي العام وللسلطات المعنية، وتحميل المسؤولين دون موارد أو تعميم، هي وحدها ما يمنح المصادقية للجان التحقيق ويحفزها للارتقاء بأداء هذه البرلمانات إلى مصاف البرلمانات الديمقراطية العريقة.

## الفرع الثاني : سبل تطوير وتفعيل التحقيق البرلماني

لجعل البرلمان يمارس اختصاصاته الرقابية على أعمال الحكومة والدوائر والمرافق العامة بكفاءة وفعالية، يتوجب أولا تقييم موقعه داخل منظومة السلطة ومن ثم تطوير وسائله القانونية في القيام بالتحقيق البرلماني عن طريق لجان التحقيق، وتزويد هذه اللجان بالوسائل الضرورية التي تساعد على تأدية مهامها في أفضل الظروف، وذلك بالاستفادة من التجارب السابقة وعامل الخبرة الذي تراكم لدى المجالس النيابية المغربية، ومن تجارب البرلمانات المقارنة.

<sup>1</sup> - صرح السيد "الهيلع" رئيس لجنة تقصي الحقائق حول صندوق الضمان الاجتماعي التي أنشأها مجلس المستشارين المغربي سنة 2001 "أن مهمة لجنة تقصي الحقائق في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا تنحصر في وضع التقرير أمام الحكومة، بل ستعمل على تحريك نتائج التقرير لدى القضاء إذا اقتضى الأمر ذلك". وأضاف "إذا استعمرنا أن الحكومة لا تستجيب لإرادة اللجنة وإرادة مجلس المستشارين، سنلجأ إلى محكمة العدل الخاصة التي يشرف عليها وزير العدل باعتباره مسؤولا عن النيابة العامة". وأكد أنه "لا يمكن أن نقوم بعمل جاد يهم المواطنين المغربية والرأي العام ويبقى في الرفوف، فنحن من يشرع القوانين وإذا كان القانون مغايرا لإرادتنا سنغيره، وسنقوم بالعمل الذي انتخبنا من أجله". ومن جهته، أكد "عمر الإدريسي" عضو اللجنة أن "وجود اللجنة في هذا الطرف بالذات يعتبر معجزة، إذ أن هناك قوى ضد التغيير كانت تريد الوقوف أمام محاسبة الذين اختلسوا أموال وحقوق الطبقة العاملة". وقال "نحن نشغل مع الرئيس على أساس أن ما يهمنا ليس هو اعتقال ومحكمة المسؤولين الذين اختلسوا أموال الطبقة العاملة، وإنما المهم هو استرجاع كل الأموال لخدمة مستقبل هذه الطبقة". وقال "سعيد التلاوي" نائب رئيس اللجنة "إن كون عمل اللجنة ينحصر في الزمان والاختصاصات فإن ذلك يلزمنا نحن أعضاء اللجنة، بكشف الحقيقة ولا شيء غير الحقيقة بما أن العهد الجديد يقوم على الشفافية وخاصة في القطاع المالي، فمن وضع يده على فلس من أموال الشعب يجب أن يحاكم".

- انظر : - مراسل جريدة الشرق الأوسط بالرباط، تبين في مواقف أعضاء لجنة تقصي الحقائق حول صندوق الضمان الاجتماعي، جريدة "الشرق الأوسط"، العدد 8428، الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر 2001، لندن.

<sup>2</sup> - يمينه هكو، المراقبة غير المباشرة للبرلمان على الحكومة، نموذج المغرب والجزائر، مرجع سابق، ص 152.

إن الانتقادات الموجهة للبرلمانات المغربية في عدم قدرتها على تفعيل الرقابة البرلمانية بالشكل الذي يحقق التوازن بين السلطات، في ظل سيطرة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي، وهيمنتها الكاملة في تسيير شؤون الدولة، في ظل تسجيل ضعف المجالس النيابية في القيام بدور الرقيب عليها، وعجزها التام عن تحريك المسؤولية السياسية للجهاز الحكومي، أو قيامها بالتحقيق البرلماني بالشكل الذي يحقق الأهداف المرجوة منه، يدفعنا إلى وجوب تقييم دور هذه المجالس وطرح سؤال عميق : ماذا تريد السلطة والشعوب المغربية من البرلمان ؟

فالبرلمان في المغرب العربي مجرد تابع للسلطة التنفيذية في التشريع حتى وصف بغرفة تسجيل، بل وصف بأنه "الأم بالتبني للقوانين"، فهو لا يفصل في مشاريع القوانين الواردة من الحكومة إلا وفق إرادتها،<sup>1</sup> وهو عاجز عن تحريك المسؤولية السياسية للحكومة عجزا مطلقا، وهو ساكت عن سوء التسيير والتخطيط وهدر المال العام، والتجاوزات التي ترتكبها الهيئات الحكومية، وإلا كيف نفسر عدم قدرته على إنشاء لجنة تحقيق واحدة طويلة فترة تشريعية تمتد لخمس سنوات، وفي فترات متتالية ؟

إن موقع البرلمان ومركزه في السلطة يحدد دوره الذي يلعبه، والعمل الرقابي الذي يمارسه يستمد قوته وحيويته من ذلك الموقع وذلك الدور، فالنقائص التي تشوب لجان التحقيق وتحد من فعاليتها، تستمدّها من طبيعة ومركز المؤسسة البرلمانية ككل، كفاعل ثانوي محدود الإمكانيات والوسائل، ووسيلة تقصي الحقائق لا تخرج عن هذا الإطار.<sup>2</sup> وهذا الوضع يفرض ضرورة إعادة النظر في أدوار وصلاحيات البرلمان في مجال الرقابة على العمل الحكومي، من أجل تحقيق الحكامة الديمقراطية، وتطبيق الديمقراطية التشاركية، وضمان فعالية القوانين والسياسات العمومية التي تتولى وضعها البرلمانات السائرة في طريق البناء الديمقراطي،<sup>3</sup> كما هو معمول به في الأنظمة الديمقراطية المقارنة.

لقد حاولت الأنظمة المغربية القيام في مراحل مختلفة من تاريخها عن طريق تغيير الدساتير أو تعديلها، بإصلاح يشمل منظومة الحكم بما يحقق الفعالية والنجاعة لجميع الهيئات والسلطات، لكنها أبقت على دور ثانوي للبرلمان يتجلى تأثيره المحدود في مجال الرقابة البرلمانية بشكل عام، وهو ما يوجب إعادة النظر بجدية في مكانة البرلمان في هذه الدول وفي تراتبية السلطة، وجعل الإصلاحات تنظر بعمق لبعث دور جدي وحيوي لهذه الهيئة ذات الأهمية البالغة في الحياة السياسية للدول، فالبرلمان يعد أحد أهم محاور الإصلاح السياسي، باعتباره مؤسسة تمثيلية تعكس من خلال آليات تشكيلها وعملها مدى الانتقال إلى الديمقراطية، الذي هو نتاج بناء دولة الحق والقانون، حيث تخضع سلوكيات الحاكمين

<sup>1</sup> - Naceur Agrebaoui, L'Adoption de La Loi par les deux Chambres en Tunisie, op.cit, P 100.

<sup>2</sup> - المصطفى الكبا، التحقيق البرلماني بالمغرب، نفس المرجع، ص 151.

<sup>3</sup> - أحمد مفيد، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، مرجع سابق، ص 11.

والمحكومين لسيادة القانون،<sup>1</sup> فتحقيق دولة الحق والقانون أحد أهم وظائف الدولة الديمقراطية الحديثة.

الإصلاحات السابقة في دول المغرب العربي التي مست هذه الهيئة، لم تخرج البرلمان من إطار إعادة تنظيمه من خلال زيادة عدد أعضائه، أو تغيير أنظمتها الداخلية، وأجهزته المتعددة ومنها اللجان الدائمة، أو إنشاء غرفة ثانية، أو منح بعض الصلاحيات من قبيل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو السماح له بالقيام بالتحقيق البرلماني، أو منح المعارضة بالبرلمان وضعية متميزة وحقوقا متعددة، لكن كل ذلك في إطار عقلنة برلمانية تحد من استعمال البرلمان لتلك الوسائل المقررة له قانونا.

لذا يتوجب من كل إصلاح، أن يجعل الهدف الأساسي هو النهوض بالعمل البرلماني والرفع من جودة القوانين والسياسات العمومية التي يتولى البرلمان تشريعها وتقييمها، ورد الاعتبار للبرلمان كمؤسسة دستورية لازمة لتحقيق الديمقراطية التمثيلية الحقة وليس الشكلية،<sup>2</sup> في إطار منظومة سياسية ودستورية متكاملة، أساسها التعاون والتوازن الحقيقي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما قرره الدساتير المغربية.

ليتمكن البرلمان كجهاز تشريعي وممثل للأمة من ممارسة دوره الإعلامي والسياسي والرقابي في إطار علاقته بالجهاز التنفيذي، لا بد من تمكينه من الوسائل والضمانات القانونية، لتحقيق مظاهر السيادة البرلمانية في هذا الموضوع، حيث يصبح التحقيق حقا ينبثق من مبادئ المسؤولية الجماعية والفردية أمام البرلمان، لأن من شأن هذا أن يوازن معامل القوة المؤسساتي الذي يميل لصالح الحكومة في مجال التشريع، ويمنحه للبرلمان في مجال مراقبة الأداء الحكومي،<sup>3</sup> لذا يتوجب تطوير وتحسين الإطار السياسي والقانوني الذي يجب أن تعمل فيه لجان التحقيق (الفقرة الأولى)، وتمكين لجان التحقيق البرلمانية من الوسائل الذاتية والعملية للوصول إلى الغاية والأهداف من تكوينها وإنشائها (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: الإطار السياسي والقانوني الذي يجب أن تعمل فيه لجان التحقيق

إن الرقابة البرلمانية عموما والتحقيق البرلماني خصوصا يشترط أمرين، الأول يتعلق بالمجالس النيابية نفسها، أي توفير الإطار القانوني والإمكانات المادية والبشرية التي توضع تحت تصرف النواب للحصول على المعلومات حول أعمال السلطة التنفيذية ورغبة النواب في القيام بالرقابة، والشرط الثاني يتعلق بالظروف العامة، أي توافر الثقافة السياسية الديمقراطية الملائمة، والحياة السياسية الصحيحة التي تقوم فيها أحزاب نشيطة، وإعلام حي، وانتخابات حرة، وتداول للسلطة، ومجتمع مدني فاعل، يركز على أوضاع اجتماعية واقتصادية مناسبة،<sup>4</sup> وإن كانت هذه الشروط تظهر صعبة ولم تستطع دول

<sup>1</sup> - وفاء الفيلاي، برلمان في النظام السياسي المغربي من 1963 إلى 2005، مرجع سابق، ص 06.

<sup>2</sup> - أحمد مفيد، المرجع ذاته، ص 11.

<sup>3</sup> - لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، مرجع سابق، ص 297.

<sup>4</sup> - رغيذ الصلح، الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، سنة 2004، ص 42.



المغرب العربي تحقيقها منذ استقلالها، لكن يمكن ذلك بتوفر النية الصادقة والرغبة الحقيقية للفاعلين السياسيين، من حكام ومحكومين، في إطار إعادة صياغة عقد اجتماعي واضح المعالم والأهداف، نابع من المقومات والخصوصيات التي تميز هذه المجتمعات، يتم وضعه بالاستفادة من تجاربها، ومن تجارب المجتمعات التي مرت بنفس الوضعيات، وهي الطريق الكفيلة بتذليل الصعوبات بقدر كبير وتجاوز استنساخ تجارب أثبتت فشلها في مرات عديدة.

إن البرلمان في إطار التعاون والتوازن بين السلطتين يعد رقيا على أعمال الجهاز التنفيذي، فيجب أن لا تشل عمله الشروط المعقدة التي تجعل مراقبته شكلية ومستحيلة، أكيد لو توفرت الظروف الحقيقية أمام المؤسسة التشريعية لتؤدي عملها كممثل للشعب ومنبر لإسماع صوته، ومراقب يقظ فاعل، لن يكون هناك داع لإفراغها من محتواها الثقيل الوزن بنقل الورشات والقضايا الكبرى، والتي يراهن عليها الكل لتدرس خارج قبة البرلمان بعيدا عن أعين الشعب،<sup>1</sup> كما هو معمول به في الدول المغاربية.

إن حالة العزلة المفروضة على البرلمان سواء في تلقي الأخبار أو القيام بتحريات هي حالة لم تعد مقبولة ونحن في الألفية الثالثة، وبعد ذلك تأتي مرحلة تجديد مهمة المراقبة التي يقوم بها البرلمان وتعتمد على الانتقال من المراقبة السياسية التي يقوم بها البرلمان إلى سياسة المراقبة،<sup>2</sup> بربط البرلمان بباقي المؤسسات الموكل إليها بالرقابة المالية، وهيئات مكافحة الفساد الوطنية والمؤسسات الاستشارية، ومؤسسات الحكامة، وتلقيه للتقارير السنوية والدورية منها، وجعله في اتصال دائم بها.

لكن الحقيقة أن العمل البرلماني لا يمكن فصله عن الإرادة السياسية الفاعلة المرتبطة بالبيئة السياسية وثقافة النواب، خاصة في مجال الرقابة، فالتجارب الدولية أثبتت أن البرلمان يجب أن يزاوج ما بين أعمال التقييم والرقابة، إنه لا يكفي إعطاء الصلاحية الرقابية الضرورية للبرلمان بل يتطلب الأمر كذلك توفر الإرادة لدى البرلمانيين للقيام بهذا الدور، وممارسة الاختصاصات الموكلة إليهم، وهذا لن يتم إلا إذا تم ربط مهمة المراقبة بالمردودية الانتخابية، وهي نتائج لا يمكن تحقيقها إلا إذا تم تحسيس الرأي العام الوطني بأهمية المراقبة والشفافية وحسن التدبير، وربط هذه المهام وانعكاساتها على مستوى حياتهم المعيشية،<sup>3</sup> غير أن الواقع في برلمانات دول المغرب العربي يعطي صورة مشوهة لممارسة الديمقراطية، فمقابل وجود برلمانيين يرغبون في إعطاء الأمور حقها وتحقيق التوازن المنشود بمراقبة الحكومة، توجد أيضا أغليات مساندة ومؤيدة لهذه الحكومة تعمل على حمايتها وإبعادها عن أي تعرض

<sup>1</sup> - يمينه هكو، المراقبة غير المباشرة للبرلمان على الحكومة، نموذج المغرب والجزائر، مرجع سابق، ص 152.

<sup>2</sup> - المنتصر السويني، البرلمان المغربي والرقابة على المال العام، مرجع سابق، ص 46.

<sup>3</sup> - المنتصر السويني، المرجع ذاته، ص 46.

حقيقي لمراقبة فاعلة،<sup>1</sup> وفي هذه المسألة بالخصوص ولجعل التحقيق البرلماني أكثر فعالية وإنتاجية يجب إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة.

إن الممارسة تقتضي التخفيف من حدة الشرط السياسي المتمثل في توفر الأغلبية لتشكيل لجنة التحقيق، وذلك بتخفيض عدد المتقدمين بلائحة إنشائها، والمشرع الجزائري كان الأكثر ليونة بتقييد عدد المتقدمين باللائحة بـ 20 نائبا، وأيضا وجب تقليل النصاب القانوني للموافقة عليها بثلاث النواب أو بأغلبية من حضر جلسة التصويت، وليس بأغلبية النواب على أن لا يقل عدد الموافقين عن ثلث أعضاء المجلس كما فعل المشرع التونسي،<sup>2</sup> أو جعل المبادرة من اختصاص فريق برلماني، باعتبار الفريق يشكل خطأ سياسيا يتحمل المسؤولية السياسية،<sup>3</sup> والأخذ بالتجربة البرلمانية التونسية بالسماح دستوريا للمعارضة بإنشاء لجنة تحقيق سنوية، مع ضبط المسألة حتى لا تكون وسيلة للمزايدة السياسية.

إن الدور الرقابي للجان التحقيق لن يتقوى إلا عندما تقرر الأغلبية المساندة للحكومة مراقبة الجهاز التنفيذي بغض النظر عن الانتماء الحزبي، في هذه الحالة يمكن الحديث عن رقابة برلمانية شاملة وقوية ومتكاملة، بوجود إرادة قوية مشتركة في تقوية الدور الرقابي للبرلمان من خلال لجان التحقيق.

إن من بين المسائل التي يجب معالجتها ضبط وتحيين النصوص القانونية المنظمة للجان التحقيق بشكل دقيق، وإعادة صياغتها بما يضمن فعالية البرلمان في الرقابة والتحقيق، فمجلس نواب الشعب التونسي مازال معتمدا على نظامه الداخلي في تنظيم مسائل التحقيق البرلماني، لكن من خلال التجربة القصيرة للجان التحقيق التي أنشأها، واجهت مشاكل كثيرة تخبطت فيها ولم تجد لها حولا، وذلك راجع لعدم قدرة مواد النظام الداخلي على الإلمام بجميع التفاصيل المهمة، وظهرت الحاجة لقانون خاص ينظم بدقة تكوين لجان التحقيق، وشروط العضوية فيها، وكيفية ممارسة أشغالها، وحدود السلطة الممنوحة لها، وصياغة نتائجها وتقديم تقاريرها.

والحال مشابه بالنسبة للبرلمان الجزائري فإضافة إلى النظامين الداخليين للغرفتين، فإن القانون الجزائري رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من خلال المجلس الشعبي الوطني المؤرخ في أول مارس 1980، ما زال معتمدا عليه في بعض المسائل نظرا لأهميته وعدم الاستغناء عليه، بينما أغلب نصوصه قد تجاوزتها الأحداث، لذا وجب تحيينه وتطويره بما يحقق الغاية الأساسية من تكوين لجان التحقيق وتنظيم وتسهيل عملها، كذلك الشأن بالنسبة للقانون التنظيمي المغربي رقم 13-085 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، فيجب تطويره بما يحقق فعالية أكبر للجان على

<sup>1</sup> - يمينه هكو، المرجع ذاته، ص 152.

<sup>2</sup> - المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

<sup>3</sup> - لطيفة محمودي، نفس المرجع، ص 297.

ضوء التجارب التحقيق السابقة، وحين القيام بهذه المسألة يجب أن لا تغفل مسألة لها أهمية بالغة بالنسبة للجان التحقيق، وهي السماح لها بالاجتهاد في حدود النص دون الرجوع للمجلس الذي شكلها.

التحقيق البرلماني في الجزائر ينشأ بوجود قضايا ذات مصلحة عامة، وفي المغرب بوجود وقائع معينة أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية، بينما في تونس منح الدستور سلطة تقدير فتح تحقيق برلماني للمجالس النيابية نفسها، وبذلك رفع القيد على البرلمان التونسي ومنحه الأفضلية وحده في تقدير المسائل والقضايا التي تستوجب إنشاء لجنة تحقيق برلماني، أو اللجوء إلى غيرها من الوسائل كالقيام بالاستطلاع والاستعلام عن طريق الزيارات الميدانية، وهو المسعى الذي نؤيده ونقدره فهو إقرار للسلطة التشريعية بما أنها الممثلة للشعب للقيام بحقها الرقابي دون قيود مفروضة مسبقاً.

والمشروع المغربي مدعو للفصل في مسألة صلاحية لجان التحقيق في سلطة التحقيق، أو سلطة المراقبة، لوجود فرق شاسع بينهما، والخلط الذي تقع فيه اللجان على مستوى الممارسة، وكذلك تمييز التحقيق عن بعثات الاستعلام والمهام الاستطلاعية التي تقوم بها اللجان الدائمة، بنصوص واضحة ودقيقة، لوجود اللبس على مستوى النصوص المنظمة وعلى مستوى ممارسة بعض اللجان؛ فالتحقيق تقوم به لجان التحقيق ويتعلق بقضية أو وقائع عامة وهامة، ويستوجب تقديم كل الوثائق والمستندات وغيرها، ووجوب حضور الشهود والاستماع لهم وتسجيل إفادتهم، تحت طائلة المتابعة القانونية، وتحليل تلك المستندات والإفادات وتسجيل الملاحظات والنتائج، هذه النتائج تصل إلى حد إدانة بعض الأطراف وطلب متابعتهم قضائياً؛ أما المراقبة فتقوم بها لجنة خاصة مشكلة لهذا الغرض، فلا تخرج عن تقييم تسيير المرافق العمومية، وكفاءة التسيير والتأطير، ومدى تحقيق الأهداف للبرامج المسطرة التي أقرتها الحكومة، بمعنى آخر فالمراقبة مجالها تقدير الفعالية والنجاعة والاقتصاد في استعمال الموارد المادية والمالية والبشرية؛ وأما الاستعلام والاستطلاع فيقوم به وفد من أعضاء لجنة دائمة، غايته جمع معلومات حول موضوع معين سواء كانت مرافق عامة أو خاصة دون أن يكون هناك أية خلفية مسبقة للجنة، فليس فيه القيام بالتحريات ولا توجيه دعوات بالحضور، بل يعتمد على المعايينات وتصريحات المسؤولين بإرادتهم حول الموضوع، وتدون كل المعلومات مرفقة ببعض التوصيات وتسلم للجنة المعنية ولرئاسة المجلس.

ورغم توفر الإطار القانوني لإنشاء لجان التحقيق وتأطير عملها، إلا أننا سجلنا العدد القليل منها، بل تمر الفترة التشريعية كاملة دون تفعيل هذه الأداة وإن كنا قد تعرضنا لمسببات ذلك، إلا أن ما لا نجد له تفسيراً هو عجز بعض غرف البرلمان في دول المغرب العربي عن قيامها بفتح تحقيق برلماني واحد في أي مسألة منذ نشأتها، كما هو حال مجلس الأمة الجزائري، الذي لم يبادر لتكوين أية لجنة تحقيق منذ

إنشائه سنة 1998 إلى غاية كتابة هذه السطور<sup>1</sup>؛ ومن بين الحلول التي نراها مناسبة لهذه المعضلة، أن يسمح القانون بإنشاء لجان تحقيق مشتركة بين المجلسين، أو السماح بضم أعضاء من مجلس الأمة بنسبة معينة في لجنة تحقيق مشكلة في المجلس الشعبي الوطني والعكس، وفي ذلك تقوية لمركز اللجنة وتفعيل لأدائها، باستفادتها من الكفاءات الموجودة في كلا المجلسين ويحقق الغاية والأهداف المرجوة من فتح التحقيق البرلماني، وما يترتب عن هذا الإجراء من تطوير لفعالية وأداء البرلمان.

تجدر الإشارة أنه رغم النقائص والصعوبات التي شابت أعمال لجان التحقيق التي شكلتها برلمانات الدول المغاربية، فإن بعضها توصل إلى نتائج قيمة، لكن الكثير من خلاصات تقارير هذه اللجان والتي وقفت على وقائع فساد، لم تنتج عنها متابعات أمام الجهات القضائية المختصة، وهذا ما يطرح إشكالية طريقة الإحالة على القضاء المختص، ويجعل الكثير من التقارير بمثابة حبر على ورق لا يغير في الواقع شيئاً، وهنا من الضروري اعتماد إصلاحات تشريعية في هذا الخصوص تقضي بالإحالة المباشرة لتقارير لجان تقصي الحقائق، على المحاكم المختصة، وأن تتولى النيابة العامة تحريك المتابعة اعتماداً على التقارير في حد ذاتها في حالة عدم وجود إحالة، وهذا ما من شأنه أن يدعم إجراءات مكافحة الفساد، ويحقق سيادة القانون ويساهم في عدم الإفلات من العقاب<sup>2</sup>، وهذا يحقق الغاية من التحقيق البرلماني، ويعيد الهيبة لهذه المؤسسة، وجعلها تتحسس قضايا الوطن والأمة.

كما يجب مراعاة ربط نتائج التحقيق بتحريك المسؤولية السياسية للحكومة في حال ثبوت تقصيرها، أو سوء تسييرها؛ فالمسؤولية السياسية تبدو في النظام البرلماني كتركيب لمحاولة ممارسة العدالة السياسية، في ظل التوازن بين السلطتين<sup>3</sup>، ففي حالة ثبوت وجود اختلالات كبيرة وخطيرة في القطاع الذي يرأسه وزير ما، يجب أن يتحمل المسؤولية وهذا في إطار المسؤولية الفردية<sup>4</sup>، وإن كانت الدساتير المغاربية لم تأخذ بها واعتمدت المسؤولية الجماعية، والتي بموجبها وإعمالاً لمبدأ التعاون والتوازن بين السلطات، أن يُطالب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بتقديم تصريح أمام البرلمان يتضمن توضيحات حول الوقائع المحقق فيها، وكذا الإجراءات المزمع اتخاذها من أجل إصلاح الوضع.

والحقيقة أننا نسجل في كثير من دول العالم دفاع المسؤولين عن أنفسهم أمام المجالس البرلمانية، أو تقديمهم لاستقالتهم من مناصبهم إذا حامت حولهم الشبهات نتيجة تحقيق قامت به لجان التحقيق

<sup>1</sup> - من باب المقارنة تم في فرنسا في الفترة من سنة 1997 إلى 2002 إنشاء 16 لجنة تحقيق. انظر : - الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مرجع سابق، ص 117.

<sup>2</sup> - أحمد مفيد، سياسات وآليات مكافحة الفساد في المنطقة العربية - حالة المغرب - منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله، فلسطين، ص 22. منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للائتلاف: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

<sup>3</sup> - وفاء الفيلالي، البرلمان في النظام السياسي المغربي من 1963 إلى 2005، المرجع السابق، ص 24.

<sup>4</sup> - في النظام الرئاسي الأمريكي، على الرغم مما يملكه الكونغرس بشأن التحقيق في بعض أعمال السلطة التنفيذية لتمكينه من ممارسة عمله من خلال لجان التحقيق والتي لا تملك إصدار قرارات ملزمة في هذا الشأن بعزل المسؤولين، إلا إذا كان ما وقع يشكل جريمة من الجرائم التي يجوز للكونغرس التصرف بشأنها وعقاب مرتكبيها... فنتيجة لاستقلال رئيس الدولة بالسلطة التنفيذية، وانفراجه بتعيين الوزراء وعزلهم، فإن المسؤولية الجماعية أو التضامنية للأعضاء المعاونين للرئيس في الإدارة لا تحقق، وذلك لعدم وجود مجلس جماعي يضمهم كما هو الشأن بالنسبة للنظم البرلمانية، وإن كان من الممكن تصور المسؤولية الفردية لكل مسؤول على حدة أمام الرئيس فقط.

انظر : - صبري محمد السنوسي محمد، الدور السياسي للبرلمان في مصر في ضوء نظم الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص 50، 51.

التشريعية، فيسارعون إلى رفع الحصانة عن أنفسهم وقبولهم المثل أمام القضاء لدفع التهم عن أنفسهم، ولكن هذا المستوى من الوعي والمسؤولية مازال لم يترسخ في ثقافتنا السياسية في دول المغرب العربي.

### الفقرة الثانية: تمكين لجان التحقيق من الوسائل الذاتية لتحقيق الفعالية

إن كان إصلاح المقتضيات القانونية المنضمة لعمل لجان التحقيق يعد ضروريا، حتى يتسنى لها القيام بالمهام المنوطة بها بشكل يضمن لها النجاعة والفعالية، وذلك من خلال الاستفادة من كل الصلاحيات والإمكانات التي يخولها لها القانون، فإن هذه المقتضيات والنصوص القانونية تبقى غير ذات أهمية بل وعديمة الجدوى في حال كانت الغاية منها تقييد اللجنة ووضع الحواجز أمامها في بحثها عن الحقيقة، أو الدفع لتوفر ظروف غير ملائمة لمباشرة أعضاء اللجنة لمهامهم.

إن من المسائل التي يجب أن توكل مسألة تقديرها للجنة التحقيق هي مسألة وضع نظامها الداخلي، فلا يجب أن يقيد المشرع حرية اللجنة في تسيير أشغالها إلا فيما تقتضيه الضرورة من مسائل مهمة، ك شروط صحة جلساتها ونصاب التصويت ووجوب تقديم تقريرها وغيرها، أما ما عداها فنرى أنه يجب أن يترك المجال واسعا لاجتهاد أعضاء كل لجنة وإدراجها في نظامها الداخلي، وهذا أخذا بعين الاعتبار نوعية الموضوع، والحدود الزمانية والمكانية للملف المعروض عليها للتحقيق فيه، والمثال على هذه المسائل: طرق تبليغ استدعاءات الشهود، ومكان سماعهم، وطرق تسجيل إفادتهم، وكيفية استثمار وقت اللجنة في تقسيم العمل بين الأعضاء، وحرية دعوة من تشاء من الخبراء والفنيين لتسهيل مهامها، دون الرجوع لموافقة رئيس أو مكتب المجلس وغيرها من قبيل هذه المسائل.

أيضا تبقى مسألة سرية جلسات اللجان محط انتقاد وتشكيك دائم من طرف الرأي العام، وتحتمل وجهين متناقضين، الأول يمكن اعتباره إيجابيا من حيث ما يترتب عنها من تأثير إيجابي على السلوك البرلماني والأداء بصفة عامة، لأنها تشكل ضمانا أكيدا لحرية أعضاء البرلمان في الانتقاد وتقديم مختلف المعطيات والمعلومات التي تدين قصور الحكومة في أدائها، خصوصا وأن إجراءات المناقشة في اللجان لا تخضع للضوابط المعمول بها أثناء الجلسات العامة، فعوض البرلمان يملك حرية التدخل وفق إرادته ورغبته وتترك له مساحات واسعة للمناقشة ولا يخضع لقيود الوقت، وهي إجراءات وعوامل محركة للسلوك وتمنح الدافعية للأداء أكثر بمعزل عن الرأي العام، أما الجانب المتعلق بما هو سلبي فيتضمن افتقاد السلوك البرلماني والأداء للشرعية التي تتجسد من خلال انعدام حلقة التواصل بين عضو البرلمان والرأي العام، وعدم اطلاع وسائل الإعلام على أعمال اللجان، وبالتالي يجب التعامل مع سرية جلسات اللجان بنوع من النسبية،<sup>1</sup> وترك مسألة تقديرها للجنة نفسها.

<sup>1</sup> - علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، مرجع سابق، ص 114.

إن من المتابعين للشأن البرلماني يرى أن رفع السرية على أشغال لجان التحقيق، أو على الأقل ترك تقدير السرية أو العلانية يجب أن يرجع إلى اللجنة نفسها، أو يترك ذلك لتقدير المجلس الذي أنشئت فيه،<sup>1</sup> أو بإعادة النظر فيها ولو بصفة جزئية بحيث تشمل السرية أعمال اللجان- بصفة عامة- عندما يتصل الأمر بأمور تتعلق بالمصالح العليا للدولة،<sup>2</sup> والملاحظ لما عليه البرلمانات دول المغرب العربي في علاقتها بالحكومة خاصة، أن هذا الأمر مازال بعيد المنال في الوقت الحالي على الأقل.

إن ما يحدد شرعية السلوك البرلماني والأداء، وشرعية البرلمان في حد ذاته في نظر الرأي العام، هو درجة الشفافية في أعماله وانفتاحه على مؤسسات المجتمع والجمهور، فلا برلمان بدون شفافية، ولا شفافية بلا حرية الدخول إلى البرلمان، والقدرة على تداول المعلومات وعلنية أعمال البرلمان،<sup>3</sup> والقدرة على السيطرة على المواضيع التي تفتح بشأنها تحقيقات بواسطة لجانها، وجديتها في الوصول إلى نتائج تكشف اللبس وتظهر الحقائق، لتواجه بها السلطات المعنية وتتخذ ما تراه مناسبا، وكل هذا تحت رقابة الرأي العام والإعلام الوطني.

الأخذ بمبدأ العلانية يكون بالتدرج وشيئا فشيئا، فالنظام البريطاني أخذ بمبدأ علانية التحقيق متأخرا، والذي كان بداية إقراره ذلك عام 1957،<sup>4</sup> مع تأييدنا للشرط الذي وضعه المشرع المغربي في وجوب امتناع أعضاء لجنة التحقيق عن كل تعليق علني على مضمون التقرير المذكور قبل توزيعه على أعضاء المجلس المعني،<sup>5</sup> وهذا للسماح للمجلس أن يقرر ما يراه مناسبا، بقبول نتائج التحقيق أو رفضها كليا أو جزئيا بعيدا عن أي تشويش قد تحدثه تلك التسريبات، وخاصة لوسائل الإعلام.

في إطار السرية دائما، وجب رفع العراقيل التي كثيرا ما عانت منها لجان التحقيق أثناء جمعها للمعلومات في المرافق العمومية، مثل عدم تسليمها وثائق معينة أو المماطلة في ذلك، أو عدم السماح لها بالإطلاع على الأرشيف، أو ولوج أماكن معينة وذلك بحجة "السرية المهنية"، هذه الحجة الفضفاضة التي يبالغ في استعمالها لتقييد عمل اللجان، هي حجة غير دستورية ولا قانونية لأنها لا تدخل في المجالات ذات الطابع السري التي حددتها الدساتير.

مسألة تعذر استماع لجان التحقيق لبعض الشهود، وإن كان الأمر للبعض يرتبط بمسائل خاصة أو تعذر الظروف أو غيرها، لكن هناك من الأشخاص من لا يقدم على تقديم شهادته لعدم وجود ضمانات

1 - Yelles Chaouche Bachir, La rationalisation du controle parlementaire en algerie (l'apport du conseil constitutionnel), these thèse pour le doctorat d'état, Oran, 1994, P 320.

2 - لزهاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 87.

3 - علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، مرجع سابق، ص 114.

4 - في عام 1957، ناقشت لجنة المحاكمات الإدارية والتحقيقات بمجلس العموم، ما إذا كان يجب أن يكون التحقيق سريريا أو علنيا، وكانت حجج الذين يطالبون بالعلانية، أن أصحاب المظالم يتمكنهم العلانية من معرفة مصير التحقيق، بجانب أن النشر سوف يساعد على جعل التحقيقات الإدارية والسلطات الوزارية التي تساندها أحسن فهما وأكثر قبولا للجمهور، بالإضافة إلى أن ذلك فإن العلانية مراجعة فعالة للأفعال التحكيمية.

انظر: سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 139.

5 - المادة 16 فقرة 3 من القانون التنظيمي 13- 085 المتعلق بلجان تقصي الحقائق.

لحماية الشهود، لذا وجب تدعيم عمل اللجنة بسن النصوص التي تقدم أفضل الضمانات للشهود لحمايتهم الشخصية والعائلية، واللجنة في هذا الإطار تقدر خطورة الشهادة على صاحبها، وبالتالي تقوم بالتنسيق مع المصالح المختصة لتوفير الحماية له في إطار السرية التامة.

كذلك من بين المعوقات التي تحد من فعالية لجان التحقيق في دول المغرب العربي، عدم استجابة بعض الأشخاص لدعوات اللجان والتي لا تمتلك الحق المباشر في إجبارهم على المثول أمامها، إلا بالرجوع إلى رئاسة المجلس ووفق إجراءات خاصة كما هو في المغرب أو تحميل السلطات الوصية عنهم المسؤولية، كما هو الحال في الجزائر، بدون أن يوضح القانون حدود هذه المسؤولية أو الإجراءات اللازم اتباعها في ذلك، ولكن يبقى في الأخير أن التحقيق يبقى منقوصا في غياب شهادات هؤلاء، وخاصة إذا كانت تمثل فارقا في النتائج التي تنتهي إليها لجنة التحقيق.

في آخر هذا الجزء من البحث إن محدودية لجان التقصي في النظام المغربي وإن كانت واضحة من خلال ما سلف، فإنها تزداد وضوحا إذا ما ألقينا نظرة على السلطات الواسعة التي تتمتع بها لجان التحقيق في النظام الأمريكي، والتي لا تنتهي عملها بمجرد إعداد تقرير عن وقائع معينة عبر الاستماع إلى أشخاص وفق ضوابط مقيدة، بل يتعداه إلى استكمال البحث بمساعدة الخبراء، وإثارة المسؤولية الجنائية للرئيس، كما أن مدة عملها غير محددة زمنيا، إذ عادة ما يحول العامل الزمني دون استكمال البحث وجمع المعلومات الكافية عن القضية موضوع التحقيق، يضاف إلى ذلك أن للجان التحقيق الأمريكية حق فرض عقوبات على الأشخاص الذين يرفضون الاستجابة لطلباتها، غير أن مكن القوة عند هذه اللجان هو إمكانية مواصلة عملها حتى في حالة فتح تحقيق قضائي في موضوع بحثها، وهو ما حدث بالفعل في قضية "واترغيت" التي كان فيه عمل لجنة التحقيق مواز للتحقيق القضائي، وإذا كان للإعلام الأمريكي دور في إضفاء الهالة على دور هذه اللجان والنتائج التي تحققها، فإنه لا أحد يمكنه إنكار الدور الذي تقوم به في مواجهة السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية.<sup>1</sup>

إن تمكين اللجان البرلمانية من الاضطلاع بالمهام المكلفة بها يتطلب إفساح المجال لها كي تعمل بحرية وكي تحصل على المعلومات الكافية، فالمعلومة هي أساس أي قرار يتخذه كل مسؤول في مكانه، فيجب أن يكون هناك بنك معلومات يستقي منه الأعضاء البرلمانيون وخاصة أعضاء لجان التحقيق لتمكنهم من عملهم، والسلطة التنفيذية لن تحترم البرلمان إلا إذا كان يملك من البيانات والمعلومات الصحيحة، ما يمكنه أن يقرع الحجة بالحجة،<sup>2</sup> كما يجب توفير الدعم اللوجستي البشري والمادي لها لأهميتها البالغة في العمل البرلماني، إلا أن واقعها في برلمانات بلدان المغرب العربي يصطدم بصعوبات مرتبطة بإطارها القانوني المقيد لها، وتركيبية المجالس التشريعية المتأثرة بالمحيط السياسي

<sup>1</sup> - المصطفى بنعلي، البرلمان المغربي الآن، مرجع سابق، ص ص 42، 43.

<sup>2</sup> - سيد محمد إبراهيم محمد، التحقيق البرلماني - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 563.

غير الملائم، ورغبة أصحاب القرار في الحد من نشاطها، وبالتالي التأثير من حيوية وفعالية البرلمان ودوره التشريعي والرقابي وأنه يمثل الأمة.

بنهاية الحديث عن ضرورة تطوير وتفعيل التحقيق البرلماني، وتدعيم لجان التحقيق بالوسائل الذاتية لزيادة فعالية البرلمان في القيام بأدواره، ينتهي مضمون الفصل الثاني من الباب الثاني الذي تناولنا فيه أثر لجان التحقيق على واقع الرقابة السياسية لبرلمانات دول المغرب العربي، و تلخيص ما جاء فيه كما يلي.

### خلاصة الفصل الثاني:

رغم الإطار القانوني الذي يضيق على لجان التحقيق البرلمانية في دول المغرب العربي، بدء من تشكيلها، وانتهاء من الاستفادة من نتائج عملها، فإن هذه البرلمانات لم تتنازل عن حقها في فتح تحقيقات برلمانية في مناسبات متعددة، وشكلت لأجل ذلك لجان تحقيق وإن شابت الكثير منها بعض النقائص، إلا أنها أثبتت فعالية انعكست على أداء مجالسها النيابية، وتناولت الصحف نشاطها وتناقلت تصريحات رؤسائها وتابع الرأي العام باهتمام بالغ النتائج والتوصيات التي ضمنتها تقاريرها، وانعكس ذلك على علاقتها مع الحكومة، فالجدية التي طبعت أشغالها كانت مؤشر حقيقي أبرز رغبة البرلمانات القيام بدورها وواجبها الرقابي، باعتبارها تمثل الأمة وتتحسس قضاياها ومشاكل وانشغالات المواطنين.

إنشاء لجان التحقيق في الواقع السياسي المغربي عرف معوقات كثيرة، بدء بفشل الكثير من المبادرات لإنشائها ووقوف الأغلبية البرلمانية بإيعاز من حكوماتها في وجه كل المحاولات بداعي أن كل شيء على ما يرام، أو اصطدام ما تشكلت منها بمعوقات قانونية أو سياسية مثل حاجز السرية على الوثائق والمستندات، أو التأخر في تسليمها للجنة مما يفوت عليها دراستها وتحليلها، أو عدم امتثال من تدعوهم اللجنة لتقديم إفاداتهم بخصوص الموضوع قيد التحقيق، دون قدرتها على تفعيل الآليات التي تلزمهم بذلك فهي مسندة قانونا للمجلس أو للحكومة، مع إمكانية قطع الطريق أمامها بفتح تحقيق قضائي في موضوع التحقيق كليا أو جزئيا في ظل سكوت القانون عن تفصيل هذه المسألة، وحتى إن استطاعت بعض هذه اللجان الوصول إلى نتائج هامة تضمنتها تقاريرها، فإن مسألة مناقشة تلك اللجان في المجالس التي أنشأتها كانت ولا زالت مثار جدل ولم تتجاوزها بعض المجالس النيابية محل الدراسة إلا مؤخرا، أما عن نشر تقريرها فهي من أعقد المسائل لربطها بحاجز السرية الذي يلف أسرار الدولة، رغم أنه تقرير برلماني يختلف في مضمونه ومحتواه ومآلاته، عن التحقيقات والأحكام القضائية، أو التحقيقات الإدارية، وربما مرد هذه المعوقات والإشكاليات التي تحد من فعالية البرلمان أثناء استعماله للجان



التحقيق هو تداخل عملها في جانبه القانوني مع ما هو سياسي في علاقة البرلمان مع الحكومة، ولعل أخطر ما يهدد هذه الوسيلة الفعالة التي لا غنى للبرلمان عنها هو استغلال لجان التحقيق البرلمانية في غير الغرض المخصص لها، وتوظيفها لتصفية الحسابات السياسية أو لإزاحة الخصوم، أو كوسيلة لامتصاص غضب الرأي العام، حيث تبدأ اللجنة عملها ولا تنتهي بسبب زوال احتقان الشارع، فهذا من أهم المعوقات التي تضر بالبرلمان وتمس مصداقيته، فهي في الأصل وسيلة لتصويب وإرشاد الحكومة وتقويمها ومحاسبتها، فهي ضمانة أساسية لنزاهة الحكومة، وهي وسيلة للمحافظة على ثروات الدولة وعدم إهدارها، والمدافع عن حقوق المواطنين وحقوق الإنسان ومنع تجاوزها.

بنهاية مضمون الفصل الثاني من الباب الثاني الذي تناولنا فيه أثر لجان التحقيق على واقع الرقابة السياسية لبرلمانات دول المغرب العربي، نصل إلى نهاية بحثنا المعنون بدور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في دول المغرب العربي، والذي حاولنا فيه الإجابة عن الإشكالية المثارة في مقدمته، حول مدى مساهمة اللجان البرلمانية لدول المغرب العربي في تطوير العمل النيابي لمجالسها التشريعية وتفعيل أدائها البرلماني.

ونصل في النهاية إلى خاتمة هذا البحث، والتي تضمنت مجمل النتائج التي توصلنا إليها في إجابتنا عن الإشكالية، حول دور اللجان البرلمانية في تطوير وتفعيل الأداء البرلماني سواء في المجال التشريعي أو الرقابي أو أثناء تعاونها مع الحكومة، بدء من الإطار القانوني المنظم لها، وانتهاء بالوسائل والآليات الممنوحة لهذه اللجان ومدى كفايتها، وقدرة اللجان البرلمانية على توظيفها واستغلالها بفعالية وكفاءة، وأيضاً مدى الحاجة إلى منحها مزيد من الصلاحيات والاختصاصات وتقدير كل ذلك وتقييمه، لذلك تضمنت الخاتمة بعض التوصيات التي قدرنا أنها مفيدة للعمل البرلماني في دول المغرب العربي للرفع من أداء مجالسها النيابية والارتقاء به، تشريعاً وتعاوناً ورقابة.

## خاتمة

يقوم البرلمان بمهامه الدستورية في إطار تمثيله للسلطة التشريعية في الدولة، بدوره التشريعي والرقابي والتمثيلي؛ وتستند البرلمانات في دول المغرب العربي في ذلك على لجانها لما لها من تأثير كبير على أدائه البرلماني، فأقرت جميع الدساتير التي عرفت هذه البلدان للبرلمان اعتماد اللجان الدائمة كأجهزة أساسية لدراسة وفحص المبادرات التشريعية سواء كانت مشاريع قوانين أو اقتراحات قوانين، وكذلك النصوص المصوت عليها والمحالة على مجالسها النيابية، ومنحت لها بعض الاختصاصات والسلطة التي تمارسها على هذه النصوص والتعديلات التي تلحقها، كما منحتها بعض الصلاحيات في علاقتها مع الحكومة بالتعاون معها، أو بممارسة شبه رقابة على أعمالها بمناسبة قيامها بعملها التحضيري في مجال التشريع، وهذا ما أعطى هذه البرلمانات قدرة على تطوير وتنويع عملها البرلماني وتفعيله من خلال لجانها البرلمانية.

في الجانب الرقابي كان لمنح البرلمانات المغربية الحق في إنشاء لجان التحقيق ولو في مراحل متأخرة، الدور البارز والأساسي في تدعيم المجالس النيابية بوسيلة تعتبر من الوسائل الهامة التي تعطي البرلمان دفعا خاصا في ممارسة دوره الرقابي على أعمال وأنشطة الحكومة، وهو ما استغلته وكان له انعكاس إيجابي على صورة هذه الهيئة الدستورية لدى الرأي العام باعتبار البرلمان ممثلا للمواطنين يتحسس قضاياهم ومشاكلهم، وأيضا على تفعيل الأداء الرقابي لهذه المجالس على الدوائر الحكومية، والهيئات والمرافق العمومية ومراقبة تسييرها وفتح التحقيقات بشأن الوقائع والقضايا التي ترجع إلى سوء التسيير أو الفساد المالي والإداري أو غير ذلك، وتقديم التقارير بشأنها ومواجهة الحكومة بمضامينها ونتائجها، وهو ما ساهم في تفعيل وتطوير الدور الرقابي في علاقة البرلمان مع الحكومة.

من خلال هذه الدراسة، وإجابة عن الإشكالية المطروحة في مقدمة البحث، حول مدى مساهمة اللجان البرلمانية لدول المغرب العربي في تطوير العمل النيابي لمجالسها التشريعية وتفعيل أدائها البرلماني تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات يمكن إجمالها فيما يلي:

### أولا: النتائج

1. تنظم المجالس النيابية في أجهزة تسند لها اختصاصات معينة، وأبرزها اللجان البرلمانية بأنواعها وذلك للقيام بمهام التشريع والرقابة، وبرلمانات دول المغرب العربي منذ استقلالها أسند فيها تحضير العمل التشريعي بدراسة وفحص وتمحيص المبادرات التشريعية سواء كانت حكومية أو برلمانية إلى اللجان الدائمة، واستثناء يتم الاعتماد على اللجان المؤقتة ولكن لظروف خاصة وفي مجالات ضيقة، وكل الدساتير المغربية أقرت اعتماد اللجان الدائمة كأجهزة أساسية ومحورية للعمل التشريعي والبرلماني، وهذا للحفاظ على استقرار العمل التشريعي وديمومته، وفي ذلك تسهيل على أعضاء

المجالس في معرفة أدوارهم وتحصيل الخبرة والكفاءة، وأيضا للاستفادة من القدرات العلمية المتخصصة من النواب كل في اللجنة التي تتبع تخصصه، والدساتير المغربية لم تفرض على المجالس النيابية عدد اللجان الدائمة ولا تسمياتها، فذلك يبقى اختصاصا أصيلا وتقديرًا للمجلس يقره في نظامه الداخلي، ولا يخضع عند إقراره للرقابة الدستورية؛ وتراكم الخبرة الموجود عند البرلمانات المغربية، واستفادتها من التجارب المقارنة استقر بها على عدم الإكثار من اللجان الدائمة، لأن كثرتها تثير عدة إشكالات من ناحية توزيع المجالات المخصصة للتشريع عليها ونوعية وحجم العمل الذي تقوم به، وتغيير الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية لدول المغرب العربي أو تعديلها غالبا ما يؤثر على اللجان البرلمانية من حيث عددها أو تسميتها أو المجالات المسندة لها؛ تفاديا للنقائص المسجلة لجعل عددها متناسب ومتكافئ مع عدد أعضاء المجلس، ولتغطية معظم المجالات والميادين المخصصة لتشريع البرلمان، ولتحسين جودة العمل التشريعي، وتسريع دراسة المبادرات ضمانا لأداء جيد للبرلمان.

وتركز الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية للدول مغربية على ذكر مجالات عمل كل لجنة في إطار تخصصها بنوع من الدقة والوضوح، تفاديا للمشاكل التي تنجر عن تنازع الاختصاص بين اللجان في المجلس الواحد، وتترك المجال واسعا لمكتب المجلس في تحديد المعيار المناسب في حالة تنازع الاختصاص عند إحالة مشروع أو مقترح قانون على اللجنة المختصة؛ ومسألة عدم تطابق تسميات اللجان الدائمة بين غرفتي البرلمان، يجعل الحكومة بمناسبة مناقشة مشروع قانون ما، مضطرة للتعامل مع لجنيتين مختلفتين في التسمية تنتمي كل منها لمجلس، ما ينتج عنه خلل وارتباك في إحالة النصوص التشريعية، كما أنه يؤدي إلى عدم التوازن في توزيع الأعباء بين اللجان في كلا المجلسين.

2. العضوية في اللجان الدائمة للمجالس التشريعية المغربية تخضع لمبدأ التمثيل النسبي للفرق البرلمانية، ومبدأ المساواة البرلمانيين في عضوية اللجان مع تلبية رغباتهم، مع التفاوت بينها في إلزامية العضوية؛ وما قام به المشرع الجزائري هو عين الصواب في المفاضلة والتمييز بين عدد أعضاء اللجان الدائمة، حسب أهمية واختصاص كل لجنة، وكثافة الأعمال التشريعية المسندة إليها.

3. الدستور المغربي منح المعارضة البرلمانية الحق في ترأس لجنيتين دائمتين في كلا المجلسين، منها لجنة هامة هي لجنة التشريع والعدل، وهو مكسب كبير للمعارضة في البرلمان المغربي بجعلها شريكا في العملية التشريعية، والاستفادة من خبراتها وتجسيد للديمقراطية التشاركية داخل البرلمان.

4. للجان الدائمة في البرلمان التونسي وحدها سلطة قبول أو رفض أي مشروع قانون أو اقتراح قانون محال عليها، وتعد في ذلك تقريرا يعرض على الجلسة العامة والتي لها الفصل النهائي في المسألة، أما في المغرب والجزائر فليس للجنة ولا لمكتب المجلس أي سلطة لرفض مشاريع القوانين، بينما

لمكتب المجلس رفض اقتراحات القوانين التي لا تتوفر على الشروط الشكلية المقررة قانوناً، والاقتراحات التي لا تدخل في مجال القانون وتكون محل خلاف تفصل فيها المحكمة الدستورية المغربية، بينما لم يعالج المشرع الجزائري بنص واضح حول هذه المسألة وتركها للأحكام العامة.

5. مبدأ علنية جلسات اللجان الدائمة في مجلس نواب الشعب التونسي هو الأصل والسرية استثناء، وهو يساير التطور الحاصل في البرلمانات المقارنة ومنها البرلمان الفرنسي، عكس جلسات اللجان الدائمة في الجزائر والمغرب المغلقة أمام الجمهور والصحافة، والتي تعمل بمبدأ السرية التقليدي للقانون الفرنسي، والذي تغير بعد تعديل النظام الداخلي للجمعية الفرنسية شهر نوفمبر سنة 2014، كما أن التصويت داخل اللجان البرلمانية في تونس والمغرب يعتبر حقاً شخصياً لا يمكن تفويضه، لذا تم منع استعمال الوكالة، لأن التصويت بالوكالة يعتبر من الأسباب التي نراها تؤثر على البرلمان وأدائه، وتزيد من حدة غياب النواب عن أداء مهامهم.

6. منح المشرع التونسي للجانه امتيازاً بمناسبة قيامها بمهامها لا تملكه نظيراتها في الجزائر والمغرب، بأن سمح لها بحق الاطلاع على جميع الملفات، وكذلك الحصول على جميع الوثائق التي تطلبها، وألزم كل الإدارات والمؤسسات العمومية توفير الوسائل اللازمة لها لتيسير قيامها بمهامها.

7. الأهمية التي يوليها المشرع المغربي لدراسة قانون المالية وإشراكه جميع اللجان الدائمة في دراسة المشروع، وإعداد كل لجنة تقريرها بخصوص القطاع الذي تشرف عليه، ثم جمع تلك التقارير على مستوى لجنة المالية لتدمج في تقريرها النهائي، وهذا المستوى المتعدد من الفحص والدراسة والتمحيص في اللجان الدائمة، والفعالية التي تضيفها هذه الدراسة المتشعبة والمتأنية على العمل البرلماني، تعطي البرلمان مصداقية أكبر في مجال التشريع المالي.

8. دساتير البلدان المغربية كلها لم تسمح للجان البرلمانية الدائمة بحق المبادرة باقتراح القوانين بصفتها الخاصة؛ والمشرع الجزائري وحده من سمح للجنة الدائمة بتقديم اقتراحات التعديل، وهي خطوة مهمة وإيجابية في العمل التشريعي البرلماني، فاللجنة هي صاحبة الاختصاص، وهي بما تملكه من خبرة وإشراف ودراية تامة بجميع النصوص القانونية والبرامج الحكومية التي تشمل القطاع الذي يدخل في دائر اختصاصها، يجعلها القادرة وحدها على تصويب أي خلل في النصوص المعروضة عليها، وجعلها تتلاءم وتناسب مع ما هو مطبق وساري المفعول، مما يساعد على تجنب الوقوع في الأخطاء، أو تكرار حلول أثبتت فشلها في الواقع، هذه المميزات تجعل اللجان تساهم بجدية وفعالية في جودة مخرجات الإنتاج التشريعي، كما أن للجنة الدائمة سلطة على اقتراحات التعديل المقدمة من طرف أعضاء المجلس، فلها قبولها أو رفضها من ناحية الموضوع، أو إعادة صياغة بعضها لتتلاءم مع النص المعروض عليها، ليحصل انسجام في بنيته القانونية ونفي للتعارض

والاختلاف بين أحكام مواده، هذه السلطة تعبر عن الأهمية التي يوليها المشرعون لعمل اللجان الدائمة نظرا لتأثيره المباشر على مناقشات الجلسة العامة، غير أن إعطاء مكاتب المجالس في الجزائر سلطة تقدير قبول اقتراح التعديل من ناحية الشكل، نراه إجراء زائد يمكن إسناده للجنة، ومنحها سلطة تقدير صلاحية قبول اقتراح التعديل شكلا وموضوعا.

9. التعديلات التي تقدمها الحكومة لا تخضع لأية قيود، بينما تعديلات اللجنة تخضع لمجموعة من الشروط الشكلية، وشروط موضوعية تم التنصيص عليها دستوريا، تشبه المشترطة في المبادرة التشريعية مثل خضوعها للاختصاص التشريعي للبرلمان، وعدم المساس بالتوازنات المالية للدولة وغيرها، وهي شروط تفيد حق اللجان في التعديل ويحد من فعاليتها، واعتراض الحكومة على مبادرات البرلمانين بحجة أنها تمس الميزانية تعتبر قرارات إدارية، ليس لها علاقة بالأعمال السيادية، لذا يمكن لصاحب الشأن الطعن فيها أمام الهيئات القضائية المختصة.

10. أثبتت الممارسة البرلمانية المغربية أن الأعمال التحضيرية الحقيقية لمناقشات البرلمانين وآرائهم في مشروعات واقتراحات القوانين هي مناقشة اللجان في اجتماعاتها، وليست في مناقشات النواب في الجلسات العامة للمجلس، فداخل اللجان تتسم المناقشات بنوع من الحرية الكاملة في التعبير وعدم تحديد لزمان التدخلات، وبالتالي دون تحديد لعدد الجلسات التي تخصص للمناقشات، وتأثير عمل اللجنة الدائمة في المجالس التشريعية المغربية على مناقشات الجلسات العامة وعلى قناعات النواب كبير، ويتجلى أنه في أغلب الأحيان توافق الجلسات على ما جاء في تقارير اللجنة، لكن المحدودية التي تعرفها تحد نوعا ما من توجيه المناقشات داخل المجلس، وخاصة على مستوى التقارير التي تعدها وتقدمها، فهي عمليا تفتقر إلى بعض المكونات الأساسية الواجب توفرها، كما يمكن للجنة أن تؤثر في المناقشات بتدخلها عن طريق ممثلها في كل مرحلة من مراحل المناقشة، أو بتقديم اقتراحات تعديل شفوية، أو بطلب المجلس منها الاجتماع لدراسة أي مسألة متعلقة بالنص المعروض.

11. من أهم أدوار اللجان الدائمة في أثناء فحصها للمبادرات التشريعية، جعلها تنسجم مع الدستور والمنظومة القانونية القائمة وهي عملية صعبة وتحتاج لجهد كبير، وتتجلى أهمية اللجان البرلمانية التشريعية في أن لا تجعل القوانين الصادرة من البرلمان تصطدم برفض القضاء الدستوري له، فهي بذلك تقوم برقابة سابقة على النصوص القانونية المعروضة عليها.

12. إن الامتياز الممنوح للجان الدائمة في المغرب في عطلة البرلمان يجعلها المسؤول الأول عن الوظيفة التشريعية، هذا الامتياز يعتبر تفويضا حقيقيا مؤقتا للسلطة التشريعية لصالح الحكومة واللجان، حيث تتمتع هذه الأخيرة بسلطة قرار حقيقية، فاللجنة يمكنها أن تقبل أو ترفض "مرسوم القانون" الذي تقدمت به الحكومة، وفي حالة الرفض فهذا يعني أن الحكومة عليها انتظار الدورة

البرلمانية المقبلة أو اللجوء إلى عقد دورة استثنائية. من ناحية الممارسة العملية لم تستغل اللجان الدائمة هذا الامتياز الممنوح لها للتأثير بشكل فعال في التشريع الذي تصدره الحكومة، حيث يظهر ضعفها جليا، فتدخلها في مراسيم القوانين يعد محدودا، فهي تعطي موافقتها لكل ما يأتي من الحكومة مقتنعة بعدم إدخال تعديلات إلا على التفاصيل، واللجنة الدائمة في البرلمان الجزائري والبرلمان التونسي ليس لها أي سلطة على "الأمر الرئاسي" أو "مرسوم القانون"، فليس لها أن تقدم أي تعديلات عليه أو إضافة مواد للنص أو حذف أو تحويل أو تبديل أو إعادة صياغة أي جزء منه، بل ولا تصحيح الأخطاء المادية إن تضمنها، فعليها فقط قبوله أو رفضه، وتقديم تقرير في ذلك للمجلس.

13. الضعف الذي تعانيه بعض اللجان على مستوى القيام بدورها في الرفع من مستوى العمل البرلماني، مرده أيضا إلى بعض العوامل التي تؤثر على العمل البرلماني بصفة عامة من قبيل تكوين البرلمانيين، وحضورهم لأشغالها، وسيطرة الأحزاب على أعضائها ونوابها وتوجيههم أثناء تقديم التعديلات والمناقشة والتصويت، ومنح امتيازات للحكومة داخل مناقشات اللجان الدائمة، وفي ظل وجود أغلبية مساندة لها داخل المجلس وتحكم في اللجان يؤثر بشكل مباشر في عمل اللجان، وتجعل المعارضة عاجزة عن تقديم تصوراتها والدفاع عن آرائها، مما أثر في سلوك أعضاء البرلمان بصفة خاصة والأداء البرلماني بصفة عامة، حيث جعل استجابة أعضاء البرلمان لإرادة الحكومة أكثر تجليا ووضوحا، وهو ما يحد من فعالية ودور البرلمان بصفته يمثل سلطة مستقلة.

14. المشرع الجزائري كان أكثر عقلانية عندما تجنب حل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان بواسطة نظام الذهاب والإياب والذي يستهلك الجهد والوقت، وعالجه بإنشاء لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من بين أعضاء كلتا الغرفتين لاقتراح نص يكون محل قبول منهما.

15. اللجان الدائمة في المجالس النيابية المغاربية بالقيام لم تكثف بدور تشريعي صرف، بل امتد دورها ليشمل الجانب الاستعلامي وقيامها بدور شبه رقابي حين عقدها لجلسات الاستماع الخاصة، وهو جانب مهم في تطوير تفعيل الأداء البرلماني، فقد أجمع المشرعون المغاربة على أنه يحق للجان الدائمة بالبرلمان أن تستعمل في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها، آلية الاستماع في جلساتها واجتماعاتها التي تعقدها؛ والمشرع التونسي كان أكثر انفتاحا في استعمال هذه الوسيلة، فقد مكنها في نطاق تعميق النظر في المواضيع المعروضة عليها أن تستنير بمن ترى الاستفادة برأيه، وذلك إما عن طريق طلب تقارير كتابية في نقاط محددة، أو بدعوتهم لحضور جلسات استماع بمقر المجلس، وأيضا إمكانية طلب الاستماع إلى ممثل رئاسة الجمهورية أو ممثل عن الحكومة أو مسيري المؤسسات والهيئات العمومية، كما يمكن للممثل عن رئاسة الجمهورية أو ممثل عن الحكومة طلب حضور جلسات اللجان لتوضيح مسألة ما؛ كما أجمعت برلمانات دول المغرب العربي على أهمية

استعمال وتوظيف اللجان الدائمة لآلية البعثات الاستعلامية والاستطلاعية وما يرافقها من زيارات ميدانية، لكنها أظهرت اختلافا من ناحية الإجراءات، وكذلك من ناحية آجال القيام بالأشغال وتقديم التقارير، وأيضا من ناحية مآل التقارير واستفادة البرلمان منها، وهو ما كان له انعكاس مباشر على الدور الاستطلاعي للجان الدائمة وأثره على الأداء البرلماني تشريعا وتعاونيا ورقابة، والسماح للجان الدائمة في البرلمان الجزائري بتوظيف تقنية المهام الاستطلاعية، وبتوافق تام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في غياب النص الدستوري الصريح سابقا، يعتبر عرفا دستوريا أثمر نتائج متميزة على فعالية البرلمان الجزائري في الفترات السابقة للتعديل الدستوري سنة 2016.

16. اللجان الدائمة في البرلمانات المقارنة وفي إطار مهامها تقوم بالإشراف البرلماني في نطاق القطاع الذي يدخل في اختصاصها بمراقبة إدارة البرامج التي تسن كقانون ومراقبة فعاليتها، أي رقابة تطبيق القانون الذي ساهمت في إعداده وصياغته وذلك في آجال محددة، ولم يمنح المشرعون المغاربة اللجان الدائمة هذه السلطة، وربما ذلك يرجع لتخوفهم من تقوية اللجان الدائمة وبالتالي تقوية السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية؛ غير أن للجان الدائمة في مجلس النواب المغربي دور مميز في تحضير الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسة العامة، فتقوم بإعداد تقارير متعلقة بالأراء والدراسات التي يطلبها المجلس من المؤسسات الدستورية الأخرى والمؤسسات الاستشارية ومؤسسات الحكامة، مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الحسابات وغيرهما، وتعرض هذه التقارير على الجلسة العامة لمناقشة السياسة العمومية التي تنتهجها، بينما لجان البرلمان في الجزائر مغيبة تماما عند عرض الحكومة لبيان سياستها العامة السنوي، وليس لها حق مناقشة التقارير السنوية الصادرة عن الهيئات الاستشارية، والأمر نفسه في تونس، فلجان البرلمان الدائمة ليس لها أي دور يذكر في جلسات الحوار الشهرية التي تقدمها الحكومة بطلب من المجلس أو مكتبه حول التوجهات العامة وسياساتها القطاعية.

17. نشاط اللجان الدائمة خارج المجالين التشريعي والرقابي للبرلمان يعتبر شيئا جديدا على العمل البرلماني في دول المغرب العربي، وأصبح من ضمن النشاطات المهمة، فهو من جانب يساهم في دعم النشاط الرئيسي للعمل البرلماني، على صعيد إبراز دور البرلمان، وتعميق علاقاته بالمجتمع المدني والفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين، وذلك بتنظيم المحاضرات والملتقيات والندوات الفكرية والأيام الدراسية، ومن جانب آخر يمتد أثر هذا النشاط لدعم العمل الحكومي في إطار التعاون بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية، كمشاركة اللجان ورؤسائها بفعالية في الأعمال والنشاطات الخارجية على المستوى الإقليمي والدولي عن طريق الدبلوماسية البرلمانية، ما انعكس بإيجابية على صورة البرلمان التمثيلية للأمة في بعدها الوطني والدولي.

18. الإطار القانوني الذي يحدد وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، هو الذي يرسم المسار الذي تكون عليه العلاقة بينهما في ظل المبادئ الذي يقوم عليها كل نظام سياسي، فالدول المغاربية بتبنيها لأنظمة تجمع بين البرلمان والرئاسي وفي ظل إعطاء أولوية للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وجدت نفسها من خلال دساتيرها المتعاقبة تقيد من صلاحيات المجالس النيابية في مجال الرقابة، وهو ما تجلّى في النصوص المتعلقة بالتحقيق البرلماني، وذلك في ظل عقلنة برلمانية مفرطة على وسائل الرقابة، متأثرة في ذلك بدستور الجمهورية الفرنسية الخامسة.

19. نشأة لجان التحقيق ودسترتها في الجزائر كان حقيقة بإرادة سياسية من السلطات آنذاك، مرتبطة بإرادة شعبية عند إعداد الميثاق الوطني ودستور الجزائر سنة 1976، ونشأتها في المغرب كانت نتيجة نضال طويل من البرلمانيين وإصرارهم وتمسكهم في محطات عديدة بحق البرلمان المغربي في رقابة الحكومة وقيامه بالتحقيق، فكانت نشأتها برلمانية بامتياز وأقرها دستور 1992، أما في تونس فلولا التغيير الثوري للنظام سنة 2011 لبقى البرلمان التونسي محروما من أغلب وسائل الرقابة على الحكومة، فنشأة لجان التحقيق في تونس ودسترتها كانت شعبية وثرية بامتياز.

20. النظام القانوني الخاص بلجان التحقيق في الجزائر يشكو من إشكالية مهمة لم تعالج، فرغم وجود القانون العضوي رقم 16-12 الناظم للبرلمان وعلاقته مع الحكومة، ووجود الأنظمة الداخلية للمجلسين إلا أنها غير كافية لتنظيم العمل بهذه الوسيلة، فحقيقة الأمر أن لجان التحقيق مازالت إلى غاية اليوم تخضع للقانون 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن ممارسة الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني، فهو ما زال ساري المفعول ولم يصدر قانون يلغيه أو يعدله، رغم ما عرفته الجزائر من تغييرات دستورية وقانونية هيكلية وتنظيمية مست البرلمان أيضا، ولكن هذا النص مازال لم يفعل ولم يكيف مع متطلبات النصوص القانونية الحالية؛ وغياب قانون تفصيلي خاص بلجان التحقيق في تونس على عكس ما هو موجود في المغرب أو في الجزائر، جعل مجلس نواب الشعب التونسي يقع في مخالفات قانونية أثناء تشكيله لجان تحقيقه، ما انعكس على أدائها وتعامل السلطات الجهات المعنية معها، وأصابها بالشلل في مرات عديدة.

21. شرط العدد المرتفع للمبادرين بلائحة إنشاء لجنة التحقيق، وشرط تصويت الأغلبية على اللائحة الذي اعتمدته المنظومة القانونية للدول الثلاث، هما شرطان يصعب تحقيقهما في كثير من الحالات، ويتضح جليا تأثيرهما على استعمال هذه الوسيلة الهامة، فهذان الشرطان يعقلنان استعمال البرلمان للجان التحقيق ويحدان من فعاليتها كوسيلة رقابية.

22. تميز المؤسس الدستوري التونسي عن نظرائه، بالسماح للمعارضة بحق تشكيل لجنة تحقيق واحدة في السنة، لكن دون توضيح الآليات، لعدم وجود قانون ينظم تشكيل لجان التحقيق النيابية في تونس،



وأُسند المشرع المغربي منصب رئيس لجنة التحقيق أو مقرر لها لفرق المعارضة، وترك المشرع الجزائري تنصيب لجنة التحقيق واختيار أعضائها لتفاهمات مكتب المجلس والمجموعات البرلمانية، لكن اشتراطه حرمان الموقعين على لائحة إنشاء اللجنة من العضوية فيها، بحجة تحقيق حياد اللجنة، لم نجد مماثلاً له في كل من تونس أو المغرب أو حتى في فرنسا، ولم نجد له مبرر قانوني أو واقعي، ما عدا في شقه السياسي بالوقوف في وجه المعارضة، والتي يبادر أعضاؤها في أحيان كثيرة إلى التوقيع على لوائح إنشاء لجان التحقيق؛ والحقيقة أن حياد لجنة التحقيق، يحققه عدة شروط كأداء أعضائها لليمين، وعدم وجود تضارب بين المصلحة الخاصة والفئوية لعضو لجنة التحقيق والمصلحة العامة، كأن يكون عضو لجنة التحقيق، أو الجهات أو القيادات الحزبية التي ينتمي إليها عضو اللجنة طرفاً في موضوع تحقيق اللجنة، وهو ما أقره المشرع المغربي، وسكت عنه المشرع الجزائري والمشرع التونسي، وكان سبباً رئيسياً في إفشال عمل إحدى لجان التحقيق البرلمانية التونسية.

وبالرغم من محاولة المشرعين وضع شروط لتكريس حياد لجنة التحقيق، فإن سيطرة الأغلبية على مكتب لجنة التحقيق، نظرياً، يوجه عمل اللجان في اتجاه يساير سياسة حكومتها ويحول دون إحكام رقابة مشددة عليها، وحتى في حالة ممارسة اللجنة لدور رقابي مؤثر، فإن الأغلبية تكون بالمرصاد لانتقادات المعارضة لسياسة الحكومة، لذا تكون النتائج التي تتوصل إليها اللجنة وما تضمنه في تقريرها، غالباً ما يدور في العموميات نظراً لخضوعها للعبة الأغلبية والمعارضة والتوافق بينهما.

23. من الشروط الموضوعية التي أقرتها تشريعات الدول المغاربية بخصوص تشكيل لجان تحقيق أن لا يكون موضوعها قيد تحقيق قضائي، أو فُتح فيه تحقيق قضائي، ولكن بدون تفصيل دقيق، غير أن الاستعمال القانوني للحكومة لهذا الشرط لوقف التحقيق البرلماني، في كل مرة تريد فيها إجهاد الرقابة على أعمالها، يقف عائقاً أمام البرلمان لتفعيل أدائه وتطوير استعمال وسائل التحقيق البرلماني، عن طريق لجانه، وإن كانت بعض الأنظمة المقارنة العريقة لا ترى مانعاً من وجود تحقيق برلماني وتحقيق قضائي في نفس الموضوع لاختلاف إجراءات ومضمون ونتائج كل منهما.

24. للجنة التحقيق البرلمانية في دول المغرب العربي، سلطة على الأشخاص والوثائق والمستندات، ولها حق المعاينة الميدانية، إلا ما تعلق بالمسائل السرية والحساسية التي تدخل في إطار الأمن والدفاع الوطني والاقتصاد، ويعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق في الجزائر أو عدم تقديم وثائق معينة، تقصيراً جسيماً، يدون في التقرير وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها، والمشرع المغربي لم يتوان في التشديد على ما يرتبط باستماع لجنة التحقيق لشهادة الأشخاص، وإحاطتها ببعض الضمانات والعقوبات الجنائية التي تتراوح بين الغرامة والحبس، لكل شخص لم يحضر أو امتنع عن أداء اليمين دون عذر مقبول أمام لجنة لتقصي الحقائق، بينما سكت المشرع التونسي عن

ذلك، ما عجل بفشل لجان التحقيق التي شكلها مؤخرا، لعدم تعاون الهيئات والمؤسسات العامة والأشخاص معها بسبب غياب نصوص قانونية ملزمة في ذات الشأن؛ أما بخصوص ما تضمنته القوانين والأنظمة الداخلية حول عدم تسليم لجنة التحقيق الوثائق والمستندات التي تكتسي طابعا سريريا واستراتيجيا، فهو يعتبر قييدا مخالفا للدستور، لأنه لم تنص الدساتير المغربية بوجوب إحالة هذه المسألة للقانون أو للأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، فالتأويل الواسع لهذا القيد يحول في أحيان كثيرة دون قيام لجنة التحقيق بعملها بكفاءة واقتدار.

25. مقابل الإجراءات الصعبة لإنشاء لجان التحقيق في هذه البرلمانات، والعمل الكبير المسند لها، والذي تترجمه الساعات الطويلة للاجتماعات وجلسات الاستماع، واقتطاعها من وقت عمل المدعويين، سواء كانوا وزراء أو مسؤولين ساميين أو غيرهم، واطلاعها على كم هائل من الوثائق لفحصها وتحليلها، وقيامها بالمعاينات والزيارات الميدانية، وما يتطلبه من مجهود معتبر، ونفقات كبيرة من الخزينة العمومية، في مقابل كل ذلك نجد النتائج هزيلة لا تخرج عن تقديم توصيات تبقى للحكومة سلطة تقدير الأخذ بها، ولا تثير مسؤوليتها جماعية كانت أو فردية، مثل الأنظمة المقارنة، بل تثار عوض ذلك مسألتي مناقشة تقارير لجان التحقيق ونشرها وتأخذ بذلك الحيز الأكبر من جهد البرلمان وحتى الحكومة، فمسألة مناقشة النتائج والتوصيات المتضمنة في تقارير لجان التحقيق في الجلسات العامة للمجالس تم التنصيص عليه بوضوح في تونس والمغرب وفي آجال محددة من تاريخ استلام المجلس للتقرير، بينما سكت المشرع الجزائري عن هذه المسألة رغم أهميتها البالغة؛ فالأصل أن المجلس هو صاحب الولاية على لجنة التحقيق، وله وحده تقييم عملها برفضه أو قبوله وتبني النتائج والتوصيات التي أقرتها، ويتأسس على ذلك علاقة البرلمان مع الحكومة تشريعا وتعاونيا ورقابة؛ أما النصوص القانونية المنظمة لنشر تقرير لجان التحقيق البرلمانية في دول المغرب العربي لم تفصل في المسألة بشكل قطعي، وتركته محل جدل وتداول بين الحكومة والمجلس، أو بين المجموعات والفرق البرلمانية داخل نفس المجلس، فحق الشعب في الإطلاع على مضمونه يصطدم بتلك العوائق التي تفرضها المنظومة القانونية التقليدية التي تعمل بها هذه البرلمانات، والتي في أحيان تمنع حتى أعضاءها من الإطلاع عليها أو فتح نقاش حولها، في حين أن البرلمانات المقارنة تجاوزت مسألة السرية بخصوص نتائج عمل لجان التحقيق منذ فترة طويلة.

26. استطاعت البرلمانات المغربية رغم قيود العقلنة البرلمانية المفرطة التي وضعتها الدساتير وسابقتها فيه القوانين المنظمة لها والأنظمة الداخلية، والتي تحد من استعمال وسيلة لجان التحقيق بالشكل اللازم والمناسب، أن تمارس دورها الرقابي على الحكومة بإنشاء مجموعة من لجان التحقيق، حتى وإن أخفق بعضها، إلا أن لجانا منها اتسم عملها بالكفاءة والفعالية، وكانت لها نتائج بارزة على الصعيد السياسي، وعلى صعيد العلاقة بين السلطات الثلاث، لكن استغلال لجان التحقيق البرلمانية في

غير الغرض المخصص لها، لتصفية الحسابات السياسية أو لإزاحة الخصوم، أو كوسيلة لامتصاص غضب الرأي العام، حيث تبدأ اللجنة عملها ولا تنهيه بسبب زوال احتقان الشارع، يعتبر من أهم المعوقات التي تضر بالبرلمان وتمس مصداقيته، فهي في الأصل وسيلة لتصويب وإرشاد الحكومة وتقويمها ومحاسبتها، فهي ضمانة أساسية لنزاهة الحكومة، وهي وسيلة للمحافظة على ثروات الدولة وعدم إهدارها، والمدافع عن الحقوق ومنع تجاوزها.

27. إنه بقدر نشاط اللجان البرلمانية يمكننا القول بأن البرلمان موجود، فنشاط اللجان هو نشاط البرلمان، وقوة أي برلمان من قوة لجانه.

باستكمال أهم النتائج التي توصلنا إليها في خاتمة هذا البحث نوجز أهم التوصيات التي نرى من واجبنا تقديمها لتتوجها لجهودنا المتواضع.

### ثانيا: المقترحات

من خلال دراسة وتحليل الموضوع والنتائج المتوصل إليها، يمكن إجمال التوصيات في النقاط التالية:

1. يُفضل على مستوى الغرفتين وضع نفس العدد من اللجان الدائمة بنفس التسميات، وهو ما نرى أنه يسهل إحالة النصوص التشريعية على اللجنة المعنية دون الوقوع في إشكالية الاختصاص؛ والتنصيص على وجوب انضمام عضو المجلس إلى اللجان الدائمة وتحديد العقوبة في حالة المخالفة، مع إمكانية السماح بالانضمام لأكثر من لجنة، لأن ذلك يصب في مصلحة البرلمان ويسمح باستقرار العمل التشريعي طيلة الفترة التشريعية، وفتح المجال لحضور أي عضو في المجلس لاجتماعات أي لجنة وتقديم ملاحظاته شفهيًا، أو تقديمها كتابة، دون أن يكون له الحق في التصويت.
2. منح المعارضة في البرلمان الجزائري رئاسة لجنة دائمة أو لجنتين بقوة القانون، وتوسيع العضوية في مكاتب اللجان باستحداث منصب نائب ثان لرئيس اللجنة، ونائب مقرر، للسماح بتمثيل أكثر للمجموعات البرلمانية ومشاركتها في تسيير اللجان، وتوزيع هذه المناصب بالتوافق أو الانتخاب داخل اللجنة نفسها، وإذا تعذر ذلك، فبتوافق المجموعات ومكتب المجلس.
3. اشتراط مجلس النواب المغربي مراعاة تمثيل النساء والشباب لرئاسة اللجان الدائمة والعضوية في مكاتبها، يعتبر شيئا إيجابيا نوصي الأخذ به على مستوى باقي المجالس النيابية المغربية.
4. معالجة حالة رفض مقرر اللجنة أو أعضاء مكتب اللجنة القيام بالمهام الموكلة إليهم واستغلال ذلك لتحقيق مواقف سياسية، ووضع الإجراءات الضرورية والظرافية الواجب اتخاذها في مثل هذه الحالة.
5. الحاجة لأنظمة داخلية أصيلة للجان الدائمة على مستوى جميع المجالس المغربية تبقى ذات أهمية، لضبط أشغالها وإعطائها مزيدا من المرونة ورفع كفاءتها للقيام بمهامها.

6. علنية جلسات اللجان الدائمة المعمول به في مجلس نواب الشعب التونسي هو الذي نراه الأنسب والأصلح، فالانفتاح على الجمهور والصحافة هو القادر على تطوير التفاعل بين البرلمان وشركائه وإبراز دوره، ومسايرة التطور الحاصل في البرلمانات المقارنة العريقة.

7. على المشرع الجزائري منع استعمال الوكالة في التصويت نهائيا كنظيره التونسي والمغربي، فذلك أقدر على إلزام أعضاء اللجان بالحضور لأشغال اللجان والجلسات العامة، وإضفاء الجدية والالتزام على أعمال البرلمان، مع وجوب استعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة في مراقبة الحضور والتصويت، لأن في ذلك اختصار للجهود والوقت الذي تعرفه الطرق التقليدية كالتصويت برفع الأيدي.

8. فتح المجال لإمكانية مشاركة ممثلين عن رئاسة الدولة في أشغال اللجان كما فعل المشرع التونسي، لتعميق فحص ودراسة النصوص المحالة عليها، وجعل العملية التشريعية تسير بسلاسة وسهولة، في توافق بين البرلمان والحكومة والرئاسة.

9. المشرع الجزائري والمشرع التونسي عليهما أن يوليا مشروع قانون المالية ومشروع قانون تسوية الميزانية أهمية أكبر، بإشراك جميع اللجان الدائمة في دراستهما، على أن تكون الكلمة الأخيرة للجنة المالية، فالدراسة الأفقية والعمودية وعلى عدة مستويات تضيف على البرلمان مصداقية أكبر في مجال التشريع المالي.

10. تعتبر القواعد المنظمة لأجال معالجة اللجان الدائمة للنصوص المعروضة عليها مقبولة، لكن بالنسبة للأجال الممنوحة بالنسبة لمشروع قانون المالية في الجزائر فالأجل يتقلص، فمنح مجلس الأمة 20 يوما فقط لدراسة مشروع قانون المالية يعتبر أجلا قصيرا جدا، ونرى أنه يجب تمديد الأجل بما يتناسب وأهمية هذا القانون، باعتباره الأساس الذي تركز عليه الدولة في تسيير شؤونها.

11. السماح بعقد اجتماعات مشتركة بين اللجان الدائمة داخل المجلس الواحد أو بين لجان المجلسين، وبمشاركة الحكومة في المسائل التشريعية وفي القضايا المهمة، وجعل البرلمان يتحسس مشكل المجتمع والتفاعل معها، ما يسمح بتعميق التنسيق بين غرفتي البرلمان، والرفع من مستوى فعاليته في قيامه بدوره التشريعي والرقابي.

12. في ظل عجز أعضاء المجالس التشريعية ومجموعاتها عن تقديم مبادرات تشريعية متكاملة، تبقى اللجنة الدائمة بحكم التخصص هي الأقدر على تقديم مبادرات تتسم بالموضوعية والجدية، لذا على المشرعون المغاربة السماح لها بالمبادرة بالتشريع باسمها وتضمن ذلك في الأنظمة الداخلية.

13. استبعاد مكاتب المجالس من تقدير صلاحية المبادرة التشريعية للدراسة والمناقشة، فهي مسألة تشريعية محضة، وإسنادها للجنة الدائمة المختصة نرى أنه الأنسب، لما تتمتع به من تخصص

وخبرات ومؤهلات، تسمح بممارسة هذه الصلاحية بكفاءة واقتدار، ولجنة أن تستشير مثيلاتها من اللجان، مثل لجنة المالية إذا تضمن الاقتراح مثلاً مساساً بميزانية الدولة.

14. اللجان الدائمة المغربية تعاني ضعفاً في الحصول على المعلومة، لأنه بدون معلومة لا يمكن التشريع ولا الرقابة الفعالة من طرف البرلمان، والسبب يرجع لاحتكارها من طرف الحكومة، ولتجاوز هذا الأمر وجب تبسيط الإجراءات فيما يخص القيام بالبعثات الاستعلامية وجلسات الاستماع، وتدعيم البرلمانات بقاعدة بيانات، وربطه بمراكز الدراسات وبالمؤسسات الاستشارية ومؤسسات الحكامة، وتزويد اللجان بالتقارير الشهرية والسنوية الصادرة عنها، واستغلال هذه الوسائل بكفاءة واقتدار؛ فتنصيص الدساتير المغربية على آلية الاستماع بمناسبة عرض المبادرات التشريعية على المجالس، يجب أن تستغله اللجان الدائمة بقدر كبير للاستماع في الجلسات الخاصة للوزراء والمسؤولين والتي تعقدها بغير مناسبة فحصها لنص تشريعي، وجعل هذا النوع من جلسات الاستماع عرفاً برلمانياً دائماً، كما هو الحال في البرلمان الجزائري، لأنها من أهم وسائل الوصول إلى المعلومة والتي يجب توظيفها بشكل جيد والإكثار منها، لتأثيرها المباشر على التشريع والرقابة ومجال التعاون مع الحكومة، لتقديم أداء برلماني يعكس الأهمية الدستورية والسياسية لهذه المؤسسة.

15. المشرعون في كل من تونس والجزائر والمغرب، عليهم أن يتحلوا بالجرأة والسماح بإنشاء لجان مختصة في تقييم السياسات العمومية كما هو الحال في البرلمان الفرنسي، و تفعيل مراقبة وتقييم السياسات العمومية بآليات أكثر وضوحاً تشارك فيه اللجان الدائمة، لما تتوفر عليه من معطيات وإلمامها بما يدور في القطاع التابع لها، كالسماح بعقد جلسات الحوار الشهرية مع الحكومة وإعطاء اللجان الدائمة دوراً بارزاً فيها، وتقييم فعالية السياسة الحكومية ومدى ملاءمتها لتطلعات المواطنين، ومدى احترامها لحقوقهم وحياتهم.

16. لجان التحقيق البرلمانية في دول المغرب العربي قليلة وتعرف محدودية في المبادرة بإنشائها، لذا على المشرعين إعادة النظر في شروط المبادرة باقتراحها، بخفض نسبة المبادرين بلائحة إنشاء لجنة التحقيق، وخفض نسبة التصويت على اللائحة الذي اعتمدته المنظومة القانونية للدول الثلاث، والسماح للمعارضة بحق تشكيل لجنة تحقيق واحدة في السنة، كما فعل المؤسس الدستوري التونسي؛ وإعادة النظر في المنظومة القانونية التي تنظم عمل لجان التحقيق البرلمانية في دول المغرب العربي، بسن قانون خاص بها في تونس، وتصحيح الوضع في الجزائر وضبطه رغم وجود القانون العضوي رقم 16-12 الناظم للبرلمان وعلاقته مع الحكومة، ووجود النظامين الداخليين للمجلسين إلا أنها غير كافية لتنظيم العمل بهذه الوسيلة، فحقيقة الأمر أن لجان التحقيق مازالت إلى غاية اليوم تخضع للقانون 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن ممارسة الرقابة من طرف المجلس

الشعبي الوطني، لأنه ما زال ساري المفعول ولم يصدر قانون يلغيه أو يعدله، رغم ما عرفته الجزائر من تغييرات دستورية وقانونية هيكلية وتنظيمية مست البرلمان أيضا، ووجوب ضبط القواعد والأحكام التي تضمنها القانون الأساسي للجان النيابية تقصي الحقائق في المغرب.

17. الاختلالات التي سجلناها في تشكيل لجان التحقيق والعضوية فيها، يدفعنا للمطالبة بوضع نصوص قانونية واضحة تحدد حالات التنافي مع هذه العضوية في كل من تونس والجزائر ورفع القيد عن العضوية فيها بالنسبة لمودعي لائحة إنشاء لجنة التحقيق في البرلمان الجزائري، ولضمان حياد لجنة التحقيق، وشفافية عملها، يجب أن يشترط القانون أداء أعضائها اليمين القانونية.

18. المشرعون في الدول المغاربية مطالبون بوضع حد للبس في تأويل النصوص الدستورية بخصوص اشتراط عدم تشكيل لجان تحقيق يكون موضوعها قيد تحقيق قضائي، أو فُتح فيه تحقيق قضائي، بإضفاء المزيد من الضمانات القانونية لعمل لجان التقصي خاصة في حالة فتح تحقيق قضائي بعد تشكيلها، بحيث ينبغي تحديد ضوابط واضحة ودقيقة لتوقيف عمل هذه اللجان وبما يسمح باستمرار عملها في التحقيق، مع استثناء الوقائع المحددة والمحصورة موضوع التحقيق القضائي، وبالتالي عدم التوقيف الفوري لعمل اللجنة إلا إذا كان مضمون التحقيق القضائي يشمل كل الوقائع التي تشكل موضوع عملها، وذلك حتى لا يصبح فتح تحقيق قضائي ذريعة لتعطيل هذه الآلية الرقابية وتقييد البرلمان، وإن كانت بعض الأنظمة المقارنة لا ترى مانعا من وجود تحقيق برلماني وتحقيق قضائي في نفس الموضوع.

19. يجب على المشرع التونسي والجزائري معالجة عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق أو عدم تقديم وثائق ومستندات معينة، باعتباره تفصيلا جسيما وإهانة لهيئة دستورية هي البرلمان، والتشديد على ذلك وإحاطته ببعض الضمانات والعقوبات الجنائية، والتفكير في منح رئيس لجنة التحقيق في الدول الثلاث بعض امتيازات السلطة العامة، وإمكانية إحالة من لم يمثل للجنة إلى القضاء مباشرة؛ كما يجب أن تتضمن النصوص النازمة للجان التحقيق في دول المغرب العربي، تقديم ضمانات قانونية حقيقية بتوفير الحماية لأعضاء اللجنة والشهود ومن ساعدها في مهامها.

20. على المشرع الجزائري أن ينص بقواعد واضحة على وجوب مناقشة النتائج والتوصيات المتضمنة في تقرير لجنة التحقيق في جلسة تعقد لذلك في المجلس المعني وتحضرها الحكومة، وذلك في آجال محددة من تاريخ استلام المجلس للتقرير، ورفع الجدل نهائيا بالنسبة لنشر تقرير لجنة التحقيق بترك المجلس المعني السلطة الكاملة في تقدير نشر التقرير كاملا أو جزئيا، مع وجوب تدخل المشرع لإلغاء السرية الأبدية عن تقارير لجان التحقيق التي لم تنشر كليا أو جزئيا، بتحديد أجل قانوني معين بمروره يصبح فيه التقرير مسموحا نشره والاطلاع عليه بالنسبة للباحثين والصحافة العامة.

## قائمة المراجع

### أولاً: الكتب

#### 1. الكتب باللغة العربية:

1. أحمد وافي، إدريس بوكرا، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، سنة 1992.
2. أن سيدمان، روبرت سيدمان، نالين اببيسيكيري، الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي، ترجمة مكتب صبرة للتأليف والترجمة، جمهورية مصر العربية، سنة 2005.
3. البشير بوعلي، مجلس النواب 1959-1992، مؤسسات عبد الكريم بن عبد الله للنشر، تونس، سنة 1993.
4. بول سيلك، كيف يعمل البرلمان؟، ترجمة علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، سنة 2004.
5. جون وايلي، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، ترجمة نور الأسعد، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI، واشنطن، سنة 2004.
6. دايفيد أولسن، دايفيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية (تقسيم العمل)، ترجمة نور الأسعد، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI، واشنطن، سنة 1996.
7. رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام بتونس: الإطار التاريخي - النظام الحالي، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، منوبة، تونس، سنة 2009.
8. رغيد الصلح، الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، سنة 2004.
9. زهير المظفر، مجلس النواب بتونس: التجربة البرلمانية 1959-1986، المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات الإدارية للمدرسة القومية للإدارة، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، سنة 1989.
10. زهير شكير، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، النظرية العامة والدول الكبرى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الثالثة، القاهرة، سنة 1994.
11. سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، سنة 2009.
12. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني-دراسة مقارنة-، بدون دار نشر، وبدون بلد النشر، سنة 2009.
13. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، سنة 1990.
14. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2013.
15. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، سنة 1996.

16. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2010.
17. صبري محمد السنوسي محمد، الدور السياسي للبرلمان في مصر في ضوء نظم الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2005.
18. عبد الحميد محجوب السقعان محمد، اللجان البرلمانية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
19. عبد الفتاح محمد ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان الأردن، سنة 2011.
20. عبد القادر تيعلاتي، المالية العامة، الجزء الأول: قانون الميزانية، منشورات المعهد المالي للدراسات القانونية والجبائية والتطبيقية، الرباط، سنة 1995.
21. عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، بدون سنة نشر.
22. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري-دراسة مقارنة- العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة، الجزائر، سنة 2009.
23. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأة - تشريعا- فقها، دار الهدى، الجزائر، سنة 2005.
24. عثمان الزباني، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب الولاية التشريعية السادسة 1997-2002 نموذجا، الجزء الأول، سلسلة الدراسات والبحوث، منشورات مجلة الحقوق المغربية، الإصدار الرابع، ماي 2011، دار الأفاق للنشر والتوزيع، الرباط.
25. العربي بن المير، مصلحة اللجان لدى مجلس المستشارين، منشورات مجلس النواب، الرباط، سنة 2000.
26. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007.
27. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، سنة 2013، الجزائر.
28. على الصاوي، مستقبل البرلمان العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2000.
29. عمار الزريبي العوني، تحاليل وأرقام من المدة النيابية التاسعة 1994 - 1999، المطبعة الوراقة المركزية، تونس، بدون سنة نشر.
30. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1980.
31. العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، الدار العثمانية، الجزائر، سنة 2002.
32. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، سنة 2008.



33. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر دراسة نقدية تحليلية، شركة ناس للطباعة، القاهرة، سنة 2004.
34. فؤاد المبرز، كتاب مجلس النواب الجمهورية التونسية ذكرى 50 للاستقلال (1956 – 2006)، مجلس النواب، تونس، بدون سنة نشر.
35. فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1996.
36. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات النشر والتوزيع، بيروت، سنة 1995.
37. مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية (الشكل والإجراء)، بدون دار نشر، الجزائر، سنة 1996.
38. محمد إبراهيم الرفاعي، المؤسسات السياسية في المرحلة الانتقالية التونسية، مجمع الأطرش للكتاب المتخصص، تونس، سنة 2014.
39. محمد أتركين، نظام المعارضة البرلمانية، سلسلة الدراسات والأبحاث، مجلة الحقوق، الإصدار 08، جويلية 2014، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط.
40. محمد أحمد عبد النعيم، لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب المصري بين الواقع والمأمول، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2005.
41. محمد الغالي، التدخل البرلماني في مجال السياسة العامة في المغرب (1984-2002)، الطبعة الأولى، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، سنة 2006.
42. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2002.
43. محمد بجاوي وآخرون، الجزائر آفاق 2010 التنمية والديمقراطية، دار الغرب، وهران، سنة 2003.
44. محمد بوعزيز، القانون البرلماني المغربي: مسطرة التشريع، مطبعة فضالة، الرباط، سنة 2006.
45. محمد سعيد جعفر، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، سنة 2002.
46. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، سنة 1979.
47. مصطفى أبوزيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الدار الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 1975.
48. المصطفى بنعلي، البرلمان المغربي الآن، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، سنة 2001.
49. منصور عسو، قانون الميزانية العامة، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، المغرب، سنة 2005.
50. ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، سنة 2007.

51. ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، منشورات جامعة 08 ماي 1945، قالمة، دون سنة نشر.
52. نعمان عطا الله الهيتي، تشريع القوانين - دراسة دستورية مقارنة-، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سنة 2007.
53. نعمان محمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، سنة 1999.
54. وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2008.
55. وسيم حسام الدين الأحمد، اللجان البرلمانية العربية والأجنبية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.

## 2. الكتب باللغة الأجنبية:

1. Abdelkibir Fikri, Le Parlement Marocain et les Finances de l'Etat, Afrique Orient, Cassablanca, 1988.
2. Ahmed Belhaj, Le Parlement Marocain (1977 – 1983), Edition La Porte, Rabat, 1984.
3. Dimitri-Georges Lavrof, Le Système Politique Français et Parties Politiques, 5<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1991.
4. Emmanuelle Longuet Claire, Le Congrès des Etats-Unis, Que sais-je ? 1<sup>er</sup> Edition, Presses Universitaires de France, Paris, 1989.
5. Fatiha Benabou-Kirane, Droit Parlementaire Algerien, tome 02, OPU, Alger, 2009.
6. George Burdeau, Manuel de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1984.
7. Jean Claude Colliard, Les Régimes Parlementaires Contemporaines, Press de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, France, 1978.
8. Jean Gicquel, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Dalloz, Paris, 1988.
9. Jean Laporte, Marie José Tulard, Le Droit Parlementaire, Que sais-je ? Presses Universitaires de France, 1986.
10. Mac Saporta, Le Congrès des États-Unis, Fonctionnement du Pouvoir Législatif Américain, Edition Nouveaux horizons, Paris, 1996.
11. Mohamed Jalal Essaid, Le Role des Commissions Parlementaires et du Bureau de la Chambre des représentants, (Trente Années de Vie Constitutionnelles au Maroc), Ouvrage Collectif, LGDJ, 1993.

12. Mohamed Karami, La Fonction Législative en Droit Marocain, Edition Afrique Orient, Casablanca, 1992.
13. Paralaix Dupas, Paul Cahouna, Olivier Ehabors, Jean-Pierre Bloch, Les Commission a l'Assemblée 5, Connaissance de l'Assemblée, Brochure, Mai 1992.
14. Patrick Loquet, Les Commissions Parlementaires Permanentes de la Vème République, Presses Universitaires de France, Paris, 1981.
15. Pierre Avril, Jean Gicquel, Droit Parlementaire, Monchrestien, Paris, 1988.
16. Union Interparlementaire, Le Parlement dans le Monde (Recueil de Données Comparatives), volume 1, 2ème édition, Le Centre International de Documentation Parlementaire de L' Union Interparlementaire, Bruylant, Bruxelles, 1986.
17. Yves Guchet, Histoire Constitutionnelle de la France 1789 -1974, 3<sup>ème</sup> Edition, Economica, Pris, 1993.
18. Yves Guchet, Le Droit Parlementaire, Edition Economica, Paris, 1996.
19. Yves Meny, Politiques Comparé, Les Démocraties (Etats-Unis, France, Grand Bretagne, Italie, RFA) 2<sup>ème</sup> Edition, Montchrestien, Paris.

## ثانيا: المقالات العلمية المتخصصة

### 1. المقالات باللغة العربية:

1. أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات: أية علاقة وظيفية على ضوء الوثيقة الدستورية والتجارب المقارنة، ندوة المالية العامة في المغرب العربي تحديات ورهانات المساءلة والشفافية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 37، سنة 2014، الرباط، ص 91-129.
2. أحمد حضرائي، الرقابة البرلمانية للعمل الحكومي وفقا للدستور الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مارس/جوان 2013، الرباط، ص ص 13-27.
3. أحمد سعد عبد الله البوعينين، دور السلطة التشريعية في السياسة الخارجية، مجلة الاقتصاد والمجتمع، العدد 12، جانفي 2012، مطبعة الفضيلة، الرباط. سنة 2001-2002، ص ص 55-61.
4. أحمد طرطار، دور اللجان في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر 2007، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 39-54.

5. أحمد مفيد، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، سلسلة مواضيع الساعة، الدستور الجديد للمملكة المغربية دراسات مختارة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 82، سنة 2013، ص ص 11-19.
6. إدريس بوكرا، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 07، ديسمبر 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 130-153.
7. إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، العدد الأول، مجلد 08، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، سنة 1998، ص ص 15-49.
8. إدريس لكريني، النخب الحزبية وأثرها على العمل البرلماني بالمغرب، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد المزدوج 21-22، سنة 2012، الرباط، ص ص 97-106.
9. الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، سنة 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 109-118.
10. الأمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2003، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 77-96.
11. الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 20-36.
12. بالجيلالي خالد، بالجيلالي محمد، العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، جوان 2017، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، ص ص 143-164.
13. بوجمعة صويلح، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 25، أفريل 2010، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 20-36.
14. جون جيكال "Jean Gicquel"، جودة القانون (ترجمة)، مجلة الوسيط، العدد 05، السادس الأول لسنة 2007، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص ص 22-24.
15. حسن طارق، المجتمع المدني والبرلمان، أية تقاطعات وظيفية؟ ملاحظات أولية حول مساهمة المجتمع المدني في العمل التشريعي، العدد 93، مجلة فكر ونقد، ديسمبر 2007، الرباط، ص ص 91-100.
16. حسن طارق، هيئات الحكامة والبرلمان بين الاستقلالية والمساءلة: تأملات حول حالة توتر معلن بين شرعيتي التمثيل والاقتراح، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 09، شتاء 2013، الرباط، ص ص 07-29.

17. خالد فريد، تطور مكانة البرلمان ضمن التجربة الدستورية المغربية: قراءة في بعض إمكانيات تفعيل العمل البرلماني على ضوء الدستور الجديد، سلسلة المؤتمرات والندوات، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، العدد 40، سنة 2013، ص ص 209-220.
18. زبيري رحال، دستور 2011 بين الثابت والمتغير، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 08، صيف 2012، الرباط، ص ص 185-200.
19. سعيد خمري، مكانة البرلمان في النظام السياسي والدستوري المغربي: مطالب الأحزاب، أجوبة الوثيقة ومؤشرات التطبيق، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 08، صيف 2012، الرباط، ص ص 45-73.
20. الصديق نخلي، الحكامة التشريعية ضمانات استقلالية المؤسسة البرلمانية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 24، 23، سنة 2007، الرباط، ص ص 33-42.
21. الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، أبريل 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 83-98.
22. طه لحميداني، البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 08، صيف 2012، الرباط، ص ص 121-133.
23. عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مجلة القانون المغربي، عدد 18، سنة 2012، مطبعة دار السلام، الرباط، ص ص 04-48.
24. عبد الحق بن سعدي، دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة من خلال آليات الرقابة البرلمانية في كل من الجزائر والمغرب، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 11، جوان 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، ص ص 220، 221.
25. عبد الحليم بن مشري، حسينة شرون، الازدواجية البرلمانية بين القبول والرفض، مجلة المنتدى القانوني، العدد 04، جوان 2007، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص ص 141-153.
26. عبد الرحيم العلام، صلاحيات الملك في الدستور المغربي دراسة نقدية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، مستجدات دستور 2011 وأفاق التطبيق، محاولة في بسط سبل التنزيل الديمقراطي لمقتضياته، العدد الثاني، سنة 2014، منشورات مجلة العلوم القانونية، الرباط، ص ص 23-65.
27. عبد السلام سالم، فعالية اللجان المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 08، عدد 14، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، ص ص 236-257.
28. عبد الغني اعبيزة، المسؤولية السياسية للحكومة بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، سلسلة مواضيع الساعة بعنوان (المؤسسة البرلمانية بالمغرب)، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 23، سنة 2000، الرباط، ص ص 34-42.

29. عبد الغني اعبيزة، مراقبة العمل الحكومي بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 167، سنة 2007، الرباط، ص ص 119-131.
30. عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين البرلمان والحكومة في النظام الدستوري المغربي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 06، ديسمبر 2005، مطبعة الرسالة، الرباط، ص ص 182-192.
31. عبد المجيد طيبي، آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة النظام الجزائري نموذجاً، مجلة البدر، العدد 09، المجلد 09، سنة 2017، جامعة بشار، ص ص 355-373.
32. عبد المنعم لزعر، المؤسسة البرلمانية بالمغرب: توصيفات التردّي ورهانات الإصلاح الدستوري الجديد (سنة 2011)، مجلة وجهة نظر، عدد 50، خريف 2011، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط.
33. عثمان الزياتي، البرلمان المغربي وإشكالية الحصول على المعلومات، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 09، أكتوبر 2008، مطبعة الرسالة، الرباط، ص ص 117-130.
34. عزيزة الغداني، اختصاصات الحكومة في دستور 2011: قراءة في النص، سلسلة بدائل قانونية وسياسية (02)، دستور 2011 النص والبيئة السياسية، مختبر الدراسات القانونية والسياسية لدول البحر الأبيض المتوسط، الكلية المتعددة التخصصات، الناظور، المغرب، سنة 2014، ص ص 37-46.
35. عزيزة حاجي، النخبة البرلمانية في المغرب، المؤسسة البرلمانية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 23، سنة 2000، ص ص 23-33.
36. علاوة العايب، العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 33، ديسمبر 2013، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 19-64.
37. علاوة العايب، السؤال البرلماني آلية من آليات الرقابة على الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخاص بمناسبة الذكرى العشرين لتأسيس مجلس الأمة، فيفري 2018، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 80-93.
38. علي سلمان صايل، النظام السياسي في المملكة المغربية قراءة في عمل المؤسسات السياسية والدستورية، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، العراق، عدد 534، ص ص 21-68.
39. عمار عوابدي، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، ديسمبر 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 99-115.
40. عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 48-59.
41. العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2003، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 63-75.
42. الفحصي المهدي، أي توازن للسلط بالمغرب بعد تطبيق بعض محطات الإصلاح الدستوري والسياسي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 48-49، جانفي 2003.

43. كمال بوربيعة، استخدام نواب المجلس الشعبي الوطني المكتبة أثناء النشاط التشريعي - دراسة تحليلية، مجلة علم المكتبات، العدد 01، المجلد 06، كلية العلوم الإنسانية، جامعة الجزائر 2 أبو القاسم سعد الله، الجزائر، ص ص 19-36.
44. لزهاري بوزيد، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 37-47.
45. لزهاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، جويلية 2005، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 72-88.
46. محمد الأنصاري، الحكامة ومتطلبات التشريع، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 23-24، سنة 2007، الرباط، ص ص 43-48.
47. محمد الهاشمي، السلطة التنفيذية لمغرب 2009-2010 أية حصيلة؟ سلسلة دراسات إستراتيجية، حالة المغرب 2009-2010، منشورات مجلة وجهة نظر، السنة 2009-2010، الرباط، ص ص 09-22.
48. محمد زين الدين، البرلمان المغربي بين دستوري 1962 و1996، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 46، سنة 2002، الرباط، ص ص 13-24.
49. محمد كشود، المجلس الوطني للثورة الجزائرية: المؤسسات البرلمانية السياسية في تنظيم قيادة الثورة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، أكتوبر 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 23-40.
50. محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11، أفريل - جوان 1995، الرباط، ص ص 09-23.
51. محمد مونشيع، حصيلة عمل البرلمان، حالة المغرب 2009-2010، سلسلة دراسات إستراتيجية، منشورات مجلة وجهة نظر، الرباط، سنة 2010، ص ص 23-39.
52. المختار مطيع، النظام الداخلي لمجلس النواب، تغيير وتطور، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11، أشهر أفريل/ماي/جوان، سنة 1995، الرباط، ص ص 25-38.
53. المختار مطيع، مراقبة البرلمان للحكومة من خلال إثارة مسؤوليتها، سلسلة مواضيع الساعة بعنوان (المؤسسة البرلمانية بالمغرب)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 23، سنة 2000، الرباط، ص ص 43-49.
54. مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد 02، سنة 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص ص 08-14.
55. مسعود شيهوب، نظام الغرفتين البرلماني: النشأة والتطور، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 32-38.

56. المصطفى الكبا، التحقيق البرلماني بالمغرب، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 37، سنة 2014، الرباط، ص ص 145-152.
57. مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 30-51.
58. المصطفى منار، الدبلوماسية البرلمانية والإصلاح الدستوري، مجلة الاقتصاد والمجتمع، العدد 12، جانفي 2012، مطبعة الفضيلة، الرباط، ص ص 31-38.
59. المنتصر السويني، البرلمان المغربي والرقابة على المال العام، مجلة وجهة نظر، عدد مزدوج 26/25، صيف 2005، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، ص ص 42-46.
60. موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد الأول، سنة 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص ص 33، 42.
61. ميمون الطاهري، المؤسسة البرلمانية بالمغرب بعد دستور 2011: عودة السلطة في انتظار الفعالية، سلسلة بدائل قانونية وسياسية (02)، دستور 2011 النص والبيئة السياسية، مختبر الدراسات القانونية والسياسية لدول البحر الأبيض المتوسط، الكلية المتعددة التخصصات، الناظور، المغرب، سنة 2014، ص ص 05-36.
62. نجلاء عبد الدائم، تطور السلطة التشريعية في نص الدستور التونسي، مجلة دراسات قانونية، العدد 10، كلية الحقوق، جامعة صفاقس، تونس، ص ص 165، 197.
63. نجيب جيري، السلطة المالية للبرلمان المغربي: قراءة في مقتضيات الدستور الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، نوفمبر-ديسمبر 2012، الرباط، ص ص 61-91.
64. نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، السنة الثانية، العدد الرابع، سنة 2004، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص ص 22-38.
65. هيبار فيدرين Hubert Vedrine، الدبلوماسية البرلمانية ودبلوماسية الدولة (مقال مترجم)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر 2007، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 178-184.
66. هيئة تحرير مجلة أخبار المجلس، التجربة الاقتصادية الإسبانية محل اهتمام اللجنة الاقتصادية، مجلة أخبار المجلس، العدد 04، فيفري 2018، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص ص 37-38.
67. هيئة تحرير مجلة أخبار المجلس، رئيس لجنة المالية لوفد من صندوق النقد الدولي: مساهمة النواب في التقليل من آثار الأزمة على الجزائر، مجلة أخبار المجلس، العدد 05، مارس 2018، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 29.
68. هيئة تحرير مجلة الفكر البرلماني، التقارير البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02، مارس 2003، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 198-200.



69. هيئة تحرير مجلة الفكر البرلماني، النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، جويلية 2008، مجلس الأمة، الجزائر ص ص 233- 240.
70. هيئة تحرير مجلة الفكر البرلماني، الدبلوماسية البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر 2007، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 176- 177.
71. هيئة تحرير مجلة مجلس الأمة، لقاءات اللجان البرلمانية، مجلة مجلس الأمة، العدد 41، جانفي 2010، مجلس الأمة، الجزائر، ص ص 66- 67.
72. وفاء الفيلاي، البرلمان في النظام السياسي المغربي من 1963 إلى 2005، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد مزدوج 24/23، سنة 2007، الرباط، ص ص 05- 31.
73. يمينه هكو، المراقبة غير المباشرة للبرلمان على الحكومة، نموذج المغرب والجزائر، دراسة مقارنة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 71، نوفمبر ديسمبر 2006، دار المغربية للطباعة والنشر، الرباط، ص ص 141- 152.
74. يوسف أزروال، الدبلوماسية البرلمانية - دراسة في دور البرلمان الجزائري-، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، جوان 2017، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، ص ص 186 - 204.

## 2. المقالات باللغة الأجنبية:

1. Abdelhamid Benkhatab, Le Parlement: Régulation Politique et Incertitude Transitionnelle, La Nouvelle Constitution du Royaume du Maroc, Etudes Sélectionnées, Revue Marocaine d'Administration Local et Développement, N° 82, Rabat, PP 123- 150.
2. Abderrazak Naou, L'information, Élément stratégique de la gouvernance parlementaire, Gouvernance parlementaire: Quelle pratique au 21 ème siecle ? Revue Marocaine d'audit et de Développement, N° 23-24, Année 2007, PP 93- 110.
3. Bernard Chantebout, Gilles Boiteut, Le Contrôle Parlementaire, Revues de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Document d'études N° 01, 14ème édition, année 1998.
4. Bruno Boufaume, Le Droit d'Amendement et la Constitution sous la Vème République ,Bibliothèque Constitutionnelle et de Science Politique, tome 77, avril 1993.
5. Fathallah El Rhazi, Les Attributions du Parlement, Publication de la Rrevue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Série (Thème actuels), N° 23, année 2000.
6. Fathallah Elrhazi, Les Attributions du Parlement, Publication de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, (Thème actuels), N° 23, 2000, PP 51- 56.

7. Mohamed Madani, Les Commissions Parlementaires d'Enquête, Publication de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Série( Thème actuels), N° 23, année 2000, PP 159- 167.
8. Mustapha Khattabi, L'Évolution des Compétences du Parlement, Publication de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Série (Thème actuels), N° 23, année 2000, PP 41- 50.
9. Nadia Bernoussi Idrissi, Les Groupes Parlementaire au Maroc, Revue Marocaine d'Administration Local et de Développement, n° 40, année 2001.
10. Najib Ba Mohamed, Le Parlement dans La Constitution de 2011, La Nouvelle Constitution du Royaume du Maroc, Etudes Sélectionnées, Revue Marocaine d'Administration Local et Développement, N° 82, Rabat, PP 105- 111.
11. Paul Cahoua, Les Commissions Lieu de Travail Legislative, Pouvoirs, Revue Francaise d'Etudes Constitutionnelles et Politiques, n° 34, Septembre 1985.

### 3. المقالات المنشورة إلكترونياً:

- 1- أحمد مفيد، سياسات وآليات مكافحة الفساد في المنطقة العربية - حالة المغرب -، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله، فلسطين. [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)
- 2- جعفر علي المجدوب، منى إبراهيم العبد، تطوير أداء مداخلات تقارير اللجان البرلمانية، مجلس شورى البحرين، قسم البحوث والدراسات، رابط المقال : [www.shura.gov.bh](http://www.shura.gov.bh)
- 3- عبد الناصر جابي، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر (الواقع والآفاق)، نوفمبر 2006، منشور في موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الخاص بالجزائر. رابط المقال: [www.dz.unpd.org](http://www.dz.unpd.org)
- 4- علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، رابط المقال من الموقع الرسمي للبرنامج: [www.undp-pogar.org/publications/legislature/sawila/](http://www.undp-pogar.org/publications/legislature/sawila/)
- 5- فاطمة العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية، دراسة منشورة في موقع مجلس الأمة الكويتي، جانفي 2001. رابط المقال: <http://www.majlesalommah.net/clt/run.asp?id=750>
- 6- مجلس الشيوخ الأمريكي، لجنة التحقيق الخاصة في البرنامج القومي للدفاع (لجنة ترومان)، الموقع الرسمي لمجلس الشيوخ الأمريكي، واشنطن، الولايات المتحدة الأمريكية.
- Senate, Special Committee to Investigate the National Defense Program (The Truman Committee), Whashington dc, USA . URL: [www.senate.gov/artandhistory/history/ common/ investigations/ Truman.htm](http://www.senate.gov/artandhistory/history/ common/ investigations/ Truman.htm)
- 7- محمد العفيف الجعدي، فصل جديد من الحرب على الإرهاب في تونس: شيطنة القرارات القضائية بالإفراج عن متهمين به، المفكرة القانونية، مقال منشور بتاريخ 19 أوت 2015، رابط المقال:

## ثالثاً: الرسائل والمذكرات الجامعية

### 1. الرسائل والمذكرات باللغة العربية:

1. التنجية خلود، تحليل الدبلوماسية البرلمانية المغربية 1993-1997، أطروحة دكتوراه في العلاقات الدولية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003 - 2004، غير منشورة.
2. سعد ممدوح نايف الشمري، الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة بين مصر والكويت، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، سنة 2010، غير منشورة.
3. سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، سنة 1984، غير منشورة.
4. سيد محمد إبراهيم محمد، التحقيق البرلماني - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، سنة 2014، غير منشورة.
5. عبد الباسط محمد محسن السلمي، عوامل ضعف أداء البرلمان في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، بدون سنة مناقشة، غير منشورة.
6. عبد الحميد محجوب السقعان محمد، اللجان البرلمانية، رسالة دكتوراه، الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، بدون سنة مناقشة، غير منشورة.
7. عبد العزيز محمد المطيري، الوسائل الدستورية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - في النظام الدستوري الكويتي والمقارن، رسالة دكتوراه، قسم الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، سنة 2014، غير منشورة.
8. عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي، دراسة مقارنة، رسالة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، أكادال، الرباط، سنة 2003، غير منشورة.
9. لطيفة محمودي، الأداء البرلماني من خلال فعالية اللجان الدائمة والمؤقتة حسب دستور 1996 المغربي، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الأول، وجدة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سنة 2008، غير منشورة.
10. محمد شهاب محمد أمين، دور الرقابة البرلمانية في تقويم عمل السلطة التنفيذية - دراسة تحليلية مقارنة على ضوء الدساتير العراقية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، سنة 2016، غير منشورة.
11. محمد محسن علي العالي، التحقيق البرلماني كأحد صور الرقابة البرلمانية - دراسة مقارنة بين البحرين ومصر والكويت، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بنها، مصر، سنة 2014، غير منشورة.

12. مشاري عايض حمود المطيري، دور الرقابة البرلمانية في ضبط أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة وتطبيقية على النظام الكويتي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2015، غير منشورة.
13. ملفي رشيد مرزوق الرشدي، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت - دراسة مقارنة-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، سنة 2011، غير منشورة.
14. وفاء الفيلاي، البرلمان في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية الخامسة من 1993 - 1997، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال بالرباط، سنة 2002، الطبعة الأولى، توب بريس، الرباط، سنة 2011.
15. وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2011- 2012، منشورة على موقع الجامعة.
16. حمزة يحيياوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، رسالة ماجستير، قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2009- 2010.
17. خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2000- 2001، غير منشورة.
18. عباس بوغال، لجان تقصي الحقائق على ضوء تجربة البرلمان المغربي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، سنة 1999- 2000، غير منشورة.
19. عبد الخالق الشماسي، التجربة البرلمانية المغربية الرابعة (1984، 1992)، دراسة في وظيفتي التشريع والمراقبة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الأول، السنة الجامعية 1996- 1997، غير منشورة.
20. عبد النبي الصاغير، التحقيق البرلماني - لجان تقصي الحقائق في التجربة السياسية والدستورية المغربية-، رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكدال، الرباط، سنة 2001- 2002، غير منشورة.
21. محمد أوراغ، اللجان البرلمانية الدائمة في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، وجدة، سنة 2000، غير منشورة.
22. محمود امكينير، دور اللجان الدائمة في العمل البرلماني، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المغرب، السنة الجامعية 2007- 2008، غير منشورة.

## 2. الرسائل والمذكرات باللغة الأجنبية:

- 1- Fouzia Zhiri, Les Fonctions de Législation et de Contrôle de la Chambre des Représentants (étude de la législative de 1977-1983), Thèse pour le Doctorat d'État en Droit Public, Université Mohamed V, Rabat.
- 2- Yelles Chaouche Bachir, La Rationalisation du Contrôle Parlementaire en Algérie (l'Apport du Conseil Constitutionnel), Thèse pour le Doctorat d'état, Oran, 1994.
- 3- Naceur Agrebaoui, L'Adoption de La Loi par les deux Chambres en Tunisie, Mémoire de Mastère en droit public, Faculté de Droit, Université de Sfax, 2004- 2005.
- 4- Abdelhamid Makhoukhi , Le Pouvoir Législatif au Maroc, Mémoire pour l'Obtention du Diplôme d'Études Supérieures en Droit public, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Faculté de Droit, Fès, 1991.
- 5- Abdelkader Habibi, Les Commissions Parlementaires au Maroc (Essai d'Analyse de la Qualification du Régime Parlementaire), Mémoire pour l'Obtention du Diplôme d'Etudes Supérieures en Droit Public, Rabat, 1987.

#### رابعاً: المداخلات والملتقيات

- 1- البشير الخنتوش، مداخلة بعنوان بين المحاماة والقضاء والسياسة زمن الرئيس الحبيب بورقيبة، شهر جوان 2012، منشورات مؤسسة التميمي للبحث العلمي والمعلومات، تونس، سنة 2012.
- 2- البشير المتناقي، إشكالية توزيع السلطة في النظام الدستوري والسياسي المغربي، دراسة في مستجدات دستور 2011، أعمال الندوة الوطنية المنظمة يوم 29 نوفمبر 2012، الدستور الجديد 2011: وثيقة جوهريّة للانتقال الديمقراطي في المغرب، مجموعة البحث حول الإدارة والسياسات العمومية، سلسلة المؤتمرات والندوات، العدد 40، سنة 2013، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، ص ص 153- 174.
- 3- بهية الجشي، التجربة البرلمانية في البحرين وعلاقتها بمؤسسات المجتمع المدني، مداخلة في المؤتمر البرلماني حول تعزيز قدرات البرلمانيين العرب، 22 سبتمبر 2005، مجلس الأمة، الجزائر.
- 4- رشيد المدور، تعثر مسطرة المبادرات التشريعية ذات المصدر البرلماني، ندوة بعنوان التشريع ودولة القانون في المغرب، المنعقدة بتاريخ 29 نوفمبر 2007، منشورات كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط.
- 5- سعيد مقدم، مداخلة حول الدبلوماسية البرلمانية، مداخلة في الأيام الدراسية حول "الدبلوماسية البرلمانية" المنعقدة يومي 28 و 29 أكتوبر 2007، تنظيم لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمجلس الشعبي الوطني، منشورات المجلس الشعبي الوطني، سنة 2007، ص ص 109- 125.

6- صالح الطبرقي، تعزيز العلاقات الدولية والتعاون بين الشعوب (دور الدبلوماسية البرلمانية ومكانتها)، مداخلية في الأيام الدراسية حول "الدبلوماسية البرلمانية" المنعقدة يومي 28 و 29 أكتوبر 2007، تنظيم لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمجلس الشعبي الوطني، منشورات المجلس الشعبي الوطني، سنة 2007، ص 83-89.

7- صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول "نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة" يومي 29-30 أكتوبر 2002، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر.

8- علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية (الخبرات المقارنة والدروس المستفادة)، أوراق الندوة البرلمانية العربية لتطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، 04-06 فيفري 2003، مجلس النواب اللبناني، بيروت، سنة 2003.

9- محمد فال ولد سيدي ميله، آفاق التطوير البرلماني في الدول المغاربية - موريتانيا نموذجا-، مداخلية بالملتقى الدولي الأول حول التطوير البرلماني في دول المغاربية، يومي 15/16 فيفري 2012، مخبر الديمقراطية التشاركية في الدول المغاربية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح بورقلة.

## خامسا: المقالات والتحقيقات الصحفية

- 1- أحمد الأرقام، مجلس النواب المغربي يشكل لجنة تقصي الحقائق في أحداث سيدي إفني، جريدة "الشرق الأوسط"، العدد 10790، الصادرة بتاريخ 13 جوان 2008، لندن.
- 2- آمنة جبران، ضغوط سياسية تعيق التحقيق في تسفير التونسيين إلى بؤر التوتر، صحيفة "العرب"، العدد 10689، السنة 40، الصادرة يوم 12 جويلية 2017، لندن.
- 3- بسمة بركات العربي، شبهة تعذيب متهمين بالإرهاب تثير جدلا في تونس، جريدة العربي الجديد، الصادرة بتاريخ 05 أوت 2015، لندن: <https://www.alaraby.co.uk/politics/2015/8/5>
- 4- حسام العسل، لجان تقصي الحقائق عتبة أساسية لتفعيل المؤسسة التشريعية، جريدة "الاتحاد الاشتراكي"، الصادرة بتاريخ 07 ديسمبر 2010، الرباط.
- 5- خديجة الرحالي، قضية «الزيوت السامة» تطفو مجددا في المغرب تخلصت منها القواعد الأميركية قبل مغادرة المغرب في عقد الستينات.. وأدت إلى وفاة آلاف المغاربة، جريدة الشرق الأوسط، العدد 12158، الصادر بتاريخ 12 مارس 2012، لندن.
- 6- خديجو عليموسي، لجان للتقصي في أحداث فاس والمخدرات والقرض العقاري والسياحي والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، جريدة "المساء"، الصادرة بتاريخ 27 ديسمبر 2010، الرباط.

- 7- سرحان الشخاوي، خالفت كل القوانين وعجزت عن إصدار تقريرها: أول لجنة تحقيق برلمانية وُلدت ميتة، جريدة "الشروق"، الصادرة بتاريخ 13 أوت 2015، تونس.
- 8- عاطف قدارة، لجنة تحقيق برلمانية تكشف تجاوزات لقوى الأمن في أحداث غرداية، جريدة الحياة، الصادرة بتاريخ 03 جانفي 2014، الجزائر.
- 9- عبد الصمد الزعلي، قضايا الفساد.. هكذا تطوى ملفات نهب المال العام بالمغرب (عقوبات مخففة وأكباش فداء للتغطية على فضائح الكبار)، جريدة "المساء"، الصادرة يوم 09 فيفري 2014، الرباط.
- 10- عمار شيخي، المغرب يشهد تشكيل 06 لجان تقصي حقائق منذ 1979، جريدة "المغرب اليوم"، العدد الصادر بتاريخ 05 أكتوبر 2016، الرباط.
- 11- محمد أحداد، ضحايا الزيوت المسمومة... خمسون سنة من المعاناة وجرح لم يندمل، الجريدة الإلكترونية "زووم بريس"، الصادرة بتاريخ 20 أوت 2012، المغرب: [www.zoompresse.com/news320.html](http://www.zoompresse.com/news320.html)
- 12- محمد الشرقي، المغرب: إجراءات قانونية وقضائية لإنقاذ مصرفي "العقاري" و"السياحي" من الإفلاس، جريدة "الحياة"، العدد 13630، الصادرة بتاريخ 06 جويلية 2000، لندن.
- 13- محمد بوداري، انتفاضة فاس 1990 والأسئلة المعلقة، جريدة "شعب بريس" الإلكترونية المغربية، صادرة بتاريخ 22 أكتوبر 2011، المغرب، رابط المقال: [www.chaabpress.com/m/news5607.html](http://www.chaabpress.com/m/news5607.html)
- 14- محمد مسلم، حوار مع محمد كناي مقرر لجنة التحقيق في فضيحة 26 مليار دولار، الحلقة الأولى، جريدة "الشروق اليومي"، العدد 3954، الصادر بتاريخ 14 مارس 2013، الجزائر.
- 15- محمد مسلم، حوار مع محمد كناي مقرر لجنة التحقيق في فضيحة 26 مليار دولار، الجزء الأخير، جريدة "الشروق اليومي"، العدد 3957، الصادر بتاريخ 17 مارس 2013، الجزائر.
- 16- مراد بولعراف، العمل التشريعي في المجلس الشعبي الوطني، الجزء الثاني، جريدة "أخبار اليوم"، الصادرة بتاريخ الفاتح أوت 2015، الجزائر.
- 17- مراسل جريدة الشرق الأوسط بالرباط، تباين في مواقف أعضاء لجنة تقصي الحقائق حول صندوق الضمان الاجتماعي، جريدة "الشرق الأوسط"، العدد 8428، الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر 2001، لندن.
- 18- مصطفى الحجري، تقرير حقوقي: أحداث سيدي إفني جرائم ضد الإنسانية، مجلة "الحوار المدني" الإلكترونية، عدد 2230، بتاريخ 02 جويلية 2008: [www.ahewar.org/search/Dsearch.asp?nr=2330](http://www.ahewar.org/search/Dsearch.asp?nr=2330)
- 19- نبيل بكاني، تقرير للأمم المتحدة يصنف المغرب أكبر منتج للقنب الهندي في العالم متبوعا بأفغانستان ولبنان والهند باكستان، جريدة "رأي اليوم"، الصادرة بتاريخ 24 جوان 2016، الرباط.
- 20- نذير كريمي، مناقشات الميثاق الوطني 1976... فضاء واسع لحرية التعبير والرأي، جريدة "المسار العربي"، عدد 1628، الصادرة في 10 جويلية 2012.

- 21- هيئة تحرير جريدة "الصباح نيوز"، إقالة ليلي الشتاوي من رئاسة لجنة التحقيق حول شبكات التسفير، جريدة الصباح نيوز الإلكترونية، بتاريخ 19 ماي 2017، تونس: [www.assabahnews.tn/article/150710/](http://www.assabahnews.tn/article/150710/)
- 22- هيئة تحرير "الجريدة"، المصادقة على قانون يتعلق بإحداث لجان التحقيق البرلمانية، جريدة "الجريدة التونسية"، الصادرة بتاريخ 20 فيفري 2017، تونس.
- 23- هيئة تحرير جريدة "الجريدة" التونسية، رسالة استقالة أعضاء لجنة التحقيق في أحداث 09 أفريل 2013، جريدة "الجريدة" التونسية، العدد الصادر بتاريخ 05 أفريل 2013، تونس.
- 24- هيئة تحرير جريدة "الثورة والعمل"، بيع شركة وطنية بثمان بخص، جريدة "الثورة والعمل"، عدد 703، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1980، الاتحاد العام للعمال الجزائريين، الجزائر.
- 25- هيئة تحرير جريدة "الجزائر الأحداث"، تسيير الغرفة الوطنية للتجارة، جريدة "الجزائر الأحداث"، العدد 1272، الصادر بتاريخ 01 مارس 1990، الجزائر.
- 26- هيئة تحرير جريدة "الحياة"، تسريب أسئلة البكالوريا (الأفلاان يرفض تشكيل لجنة تحقيق برلمانية)، جريدة الحياة، عدد 06 جوان 2016، الجزائر. <http://www.elhayatonline.net/article58946.html>
- 27- هيئة تحرير جريدة "الخبر"، النهضة تتبرأ وتصف نتائج لجنة التحقيق البرلمانية بـ"المغالطة"، انتقدت عرض تقريرها للمصادقة دون فتح نقاش مع النواب، جريدة الخبر، بتاريخ 19 ديسمبر 2011، الجزائر.
- 28- هيئة تحرير جريدة "الشعب"، هل يتحمل أحمد بن صالح لوحده مسؤولية فشل التعاضد في تونس؟، جريدة "الشعب" التونسية، الصادرة بتاريخ 22 ديسمبر 2007، الاتحاد العام للشغل التونسي، تونس.
- 29- وحيد مبارك، محطات من الجدل من التاريخ المواكب للبكالوريا المغربية، جريدة "الاتحاد الاشتراكي"، الصادرة بتاريخ 12 جوان 2015، الرباط.
- 30- ياسين نبيل، لجان التحقيق البرلمانية: هيمنة الائتلاف الحاكم وتضارب المصالح، منشور بتاريخ 27 جانفي 2017، الموقع الإلكتروني للمنظمة الصحفية التونسية "نواة" [www.nawaat.org/prtail/2017/01/27](http://www.nawaat.org/prtail/2017/01/27)

## سادسا : الوثائق والبيانات الصادرة عن الهيئات الرسمية

### 1.الجزائر:

- 1- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، السنة الرابعة، المؤرخة في 24 ديسمبر 1979، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 2- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 49، المؤرخة في 14 فيفري 1980، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.



- 3- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني، رقم 95، السنة الرابعة، المؤرخة في 19 مارس 1981، الجلسة المنعقدة بتاريخ 19 جانفي 1981، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 4- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني، رقم 138، السنة الرابعة، المؤرخة في 14 جوان 1990، المتضمنة مداوالات الجلسة العامة المنعقدة في 13 ماي 1990، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 5- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني رقم 21، السنة الأولى، المؤرخة في 15 ديسمبر 1997، المتضمنة مداوالات الجلسة العامة المنعقدة في 23 و 24 نوفمبر 1997، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 6- الجريدة الرسمية لمداوالات مجلس الأمة، العدد 07، السنة الأولى، المؤرخة في 01 مارس 1999، مجلس الأمة، الجزائر.
- 7- الجريدة الرسمية لمداوالات مجلس الأمة، العدد 05، السنة الثالثة، الدورة الخريفية لسنة 2000، مجلس الأمة، الجزائر.
- 8- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني رقم 270، السنة الرابعة، المؤرخة في 28 ماي 2001، المتضمنة مداوالات الجلسة العامة المنعقدة في 02 ماي 2001، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 9- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني رقم 94، السنة الثانية، المؤرخة في 16 فيفري 2004، المتضمنة مداوالات الجلسة العلنية المنعقدة في 25 جانفي 2004، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 10- الجريدة الرسمية لمداوالات مجلس الأمة، العدد 03، السنة الأولى، الدورة الخريفية لسنة 2004، مجلس الأمة، الجزائر.
- 11- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني رقم 219، السنة الرابعة، المؤرخة في 04 ماي 2011، المتضمنة مداوالات الجلسة العلنية المنعقدة في 20 أفريل 2011، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 12- تقرير اللجنة البرلمانية المشتركة حول مشروع القانون المتضمن دسترة اللغة الأمازيغية كلغة وطنية، الجريدة الرسمية للمداوالات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 339، المؤرخة في 22 أفريل 2002، الجزائر.
- 13- تقرير اللجنة البرلمانية المشتركة حول التعديل الدستوري لسنة 2008، الجريدة الرسمية للمداوالات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 93، المؤرخة في 03 ديسمبر 2008، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 14- تقرير اللجنة البرلمانية المشتركة حول التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية للمداوالات للمجلس الشعبي الوطني، عدد خاص، السنة الرابعة، المؤرخة في 07 مارس 2016، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 15- تقرير لجنة التحقيق حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الشعبي الوطني، سنة 2012.
- 16- حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة ( 1997-2002 )، الجزء الأول، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، بدون سنة نشر.

- 17- حصيلة نشاطات مجلس الأمة ( جانفي 1998- جانفي 2007)، صادرة عن مجلس الأمة الجزائري، المؤسسة الوطنية للطباعة والإشهار، روية، جانفي 2007.
- 18- حصيلة نشاطات المجلس خلال سنة 2012، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، سنة 2012.
- 19- حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة (2012-2017)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، الموقع الإلكتروني الرسمي للوزارة [www.mrp.gov.dz](http://www.mrp.gov.dz)
- 20- حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة الربيع 2014، العهد التشريعية السابعة 2012-2017، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، الموقع الإلكتروني الرسمي للوزارة [www.mrp.gov.dz](http://www.mrp.gov.dz)
- 21- حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة الربيع 2015، العهد التشريعية السابعة 2012-2017، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، الموقع الإلكتروني الرسمي للوزارة [www.mrp.gov.dz](http://www.mrp.gov.dz)
- 22- حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة الخريف 2016، العهد التشريعية السابعة 2012-2017، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، الموقع الإلكتروني الرسمي للوزارة [www.mrp.gov.dz](http://www.mrp.gov.dz)

## 2. تونس:

1. تقرير لجنة الحقوق والحريات حول مشروع القانون الأساسي المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة رقم 55-2014، بتاريخ 25 أكتوبر 2015، مجلس نواب الشعب، تونس، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس [www.arp.tn](http://www.arp.tn)
2. تقرير لجنة التشريع العام حول مشروع قانون يتعلق بنزع الملكية من أجل المصلحة العمومية رقم 80-2016، بتاريخ جوان 2016، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس نواب الشعب التونسي. [www.arp.tn](http://www.arp.tn)
3. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية حول فاجعة عمدون، منشور في الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس نواب الشعب التونسي. [www.arp.tn](http://www.arp.tn)
4. حصيلة العمل البرلماني للثلاثية الثانية من الدورة النيابية الرابعة جانفي فيفري مارس 2018، مجلس نواب الشعب، تونس، منشورة على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس نواب الشعب التونسي. [www.arp.tn](http://www.arp.tn)
5. مداولات مجلس النواب التونسي عدد 02، جلسة يوم الجمعة 05 نوفمبر 1982، مجلس النواب، تونس.
6. مداولات مجلس النواب التونسي عدد 18، جلسة يوم الأربعاء 29 ديسمبر 1982، مجلس النواب، تونس.
7. مداولات مجلس نواب الشعب، عدد 46، جلسة يوم 08 أفريل 2016، الدورة العادية الثانية 2015 - 2016، مجلس نواب الشعب، تونس.
8. مداولات مجلس نواب الشعب، عدد 29، جلسة يوم 31 جانفي 2017، الدورة العادية الثالثة 2016 - 2017، مجلس نواب الشعب، تونس.
9. جلسة عمل مجلس نواب الشعب التونسي رقم 05، يوم الأحد 08 ديسمبر 2019 الدورة العادية 2019-2020، منشور في الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس نواب الشعب التونسي. [www.arp.tn](http://www.arp.tn)

10. تقرير ندوة صحفية، بتاريخ 30 ماي 2016، رئيس لجنة التحقيق حول موضوع الفساد المالي والتهرب الضريبي "أوراق بنما" يقدم برنامج عمل اللجنة، مقر مجلس نواب الشعب، تونس. رابط الندوة في الموقع الرسمي للمجلس: [www.arp.tn/site/main/AR/activites/fiche\\_act.jsp?cn=93800&t=13](http://www.arp.tn/site/main/AR/activites/fiche_act.jsp?cn=93800&t=13)

### 3. المغرب:

1. تقرير لجنة تقصي حقائق تسريب البكالوريا (30 ماي 1979 - 04 جوان 1979) (ملخص)، مجلس النواب المغربي، صفحة لجان تقصي الحقائق، موقع المجلس: [www.chambredesrepresentants.ma](http://www.chambredesrepresentants.ma)
2. تقرير "لجنة العدل والتشريع" بمجلس النواب المغربي، بخصوص مشروع النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، الولاية التشريعية الخامسة، السنة التشريعية الثانية 94-95، دورة أكتوبر 1994، الأمانة العامة لمجلس النواب، مصلحة اللجان، بدون سنة نشر.
3. تقرير لجنة البحث والتقصي في أحداث فاس ديسمبر 1990 (ملخص)، (16 جانفي 1991 - 03 ديسمبر 1991)، منشور بالموقع الإلكتروني لمجلس النواب المغربي: [www.chambredesrepresentants.ma](http://www.chambredesrepresentants.ma)
4. تقرير لجنة تقصي الحقائق حول المخدرات (ملخص) (28 ديسمبر 1995 - 26 سبتمبر 1996)، منشور بالموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب المغربي.
5. تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي (12 جويلية 2000 - 09 جانفي 2001)، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 4874، تاريخ النشر 15 فيفري 2001.
6. تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (12 نوفمبر 2001 - ماي 2002)، مجلس المستشارين، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 5041، بتاريخ 23 سبتمبر 2002.
7. تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول أحداث سيدي إفني (07 جوان 2008 - 17 ديسمبر 2008)، مجلس نواب الشعب، المقدم في جلسة يوم الأربعاء 17 ديسمبر 2008، منشورات مجلس النواب المغربي، الرابط.
8. تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول أحداث مخيم "أكديم إيزيك" ومدينة العيون (17 نوفمبر 2010 - 12 جانفي 2011) (ملخص)، منشورات مجلس النواب المغربي، الرابط.
9. تقرير لجنة تقصي الحقائق حول الصندوق المغربي للتقاعد (19 جويلية 2016 - 01 أوت 2017)، الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2016-2017، الدورة الاستثنائية مارس 2017، عدد 29، المنشورة بتاريخ 03 أفريل 2017، مجلس المستشارين.
10. الجلسة العامة لمجلس المستشارين يوم 13 أوت 2012، بخصوص مناقشة مضمون تقرير لجنة تقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير، محضر الجلسة رقم 833، جريدة المداولات الرسمية للبرلمان، مداولات مجلس المستشارين، دورة أفريل 2012، المنشورة بتاريخ 13 أوت 2012، مجلس المستشارين.
11. الجلساتين العامتين لمجلس المستشارين يومي 13، 14 مارس 2017، بخصوص عرض تقرير لجنة تقصي حول الحقائق صندوق التقاعد المغربي، الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة

التشريعية 2016-2017، الدورة الاستثنائية مارس 2017، عدد 29، المنشورة بتاريخ 03 أبريل 2017، مجلس المستشارين.

12. حصيلة عمل الحكومة المغربية في علاقتها مع البرلمان، السنة التشريعية الرابعة 2014-2015، من الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الرباط، المغرب.

13. حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان، السنة الأولى من الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، يناير - أكتوبر 2012، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، المغرب، سنة 2012.

14. حصيلة عمل الحكومة المغربية في علاقتها مع البرلمان الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، السنة التشريعية الثالثة 2013-2014، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الرباط، المغرب.

15. هيئة الإنصاف والمصالحة، التقرير الختامي: الحقيقة والمسؤولية عن الانتهاكات، الكتاب الثاني، هيئة الإنصاف والمصالحة بالمغرب، طبع المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، الرباط، سنة 2006.

#### 4.فرنسا:

1. Rapport N° 892, La Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation de l'Administration Générale de la République sur le Projet de la Loi Constitutionnelle N°(820) de Modernisation des Institutions de la Ve République, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 15 mai 2008, l'Assemblée Nationale, Paris, 2008. publier sur le site officiel de l'Assemblée Nationale Française: [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

#### سابعا: وثائق ونشريات أخرى

1. بيان صحفي لنواب تكتل الجزائر الخضراء المعارض، البرلمان تحول إلى هيئة لتصفية الصراعات الحزبية والشخصية لإلهاء الرأي العام عن الفساد وانسداد سیر عمل مؤسسات الدولة، بتاريخ 02 فيفري 2015، المجلس الشعبي الوطني.

2. تقرير حول أحداث سيدي إفني سنة 2008، أعدته لجنة تحقيق حقوقية مشكلة من 13 جمعية ومنظمة حقوقية مغربية، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لـ "المركز المغربي لحقوق الإنسان". [www.amdh.org.ma](http://www.amdh.org.ma)

3. التقرير الاستراتيجي العربي (2003-200)، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، سنة 2004.

4. التقرير السنوي الخاص بأشغال مجلس نواب الشعب، الدورة البرلمانية الثانية (أكتوبر 2015 - سبتمبر 2016)، منظمة البوصلة، تونس. الموقع الإلكتروني لمنظمة البوصلة: [www.albawsala.com](http://www.albawsala.com)

5. تقرير خاص حول خمسة أشهر من أشغال الدورة البرلمانية الثانية لمجلس نواب الشعب التونسي، من نوفمبر 2015 إلى مارس 2016، منظمة البوصلة، تونس. الموقع الإلكتروني: [www.albawsala.com](http://www.albawsala.com)

6. تقرير عام حول أحداث سيدي إفني، جماعة العدل والإحسان، الصادر يوم 24 جوان 2008، المغرب. منشور بالموقع الرسمي للجماعة: <https://www.aljamaa.net/ar/2008/06/24>
7. مذكرة الكتلة الديمقراطية بتاريخ 19 جوان 1992، جريدة "الاتحاد الاشتراكي"، بتاريخ 26 مارس 2003، الرباط.
8. ندوة صحفية بمقر مجلس نواب الشعب، رئيس لجنة التحقيق حول موضوع الفساد المالي والتهرب الضريبي "أوراق بنما" يقدم برنامج عمل اللجنة، تونس. رابط الندوة في الموقع الرسمي للمجلس: [www.arp.tn/site/main/AR/activites/fiche\\_act.jsp?cn=93800&t=13](http://www.arp.tn/site/main/AR/activites/fiche_act.jsp?cn=93800&t=13)
9. Statistiques 2015-2016, XIVème législature (1er Octobre 2015- 30 septembre 2016), Assemblée -Nationale, France, 2016.

## ثامنا: النصوص القانونية وقرارات وآراء القضاء الدستوري

### 1. الجزائر:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، منشور بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخة في أول مارس 1989.
4. تعديل دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، والذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
5. تعديل دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2008، الصادر بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
6. تعديل دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

7. الأمر رقم 62-10، المتعلق بتحديد طريقة انتخاب المجلس الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، المؤرخة في 17 جويلية 1962.
8. الأمر رقم 62-11، المتعلق بالاستفتاء حول مشروع القانون الذي يحدد المهام المسندة إلى المجلس الوطني ومدته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، المؤرخة في 17 جويلية 1962.
9. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 29 أوت 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998.
10. القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.
11. القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المحدد لكيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد الأول، المؤرخة في 14 جانفي 2012.
12. القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.
13. النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي لسنة 1962، المصادق عليه في 20 نوفمبر 1962، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخة في 11 مارس 1963.
14. النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964، الذي صادق عليه في 28 فيفري 1964، ترجمة غير رسمية للغة العربية للأستاذ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأة - تشريعا- فقها، دار الهدى، الجزائر، 2005.
15. لائحة المجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، المؤرخة في 29 أكتوبر 1989، المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، المؤرخة في 11 ديسمبر 1989.
16. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53، المؤرخة في 13 أوت 1997.
17. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000.
18. النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 08، المؤرخة في 18 فيفري 1998.
19. النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

20. النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، المؤرخة في 22 أوت 2017.
21. قانون رقم 01-77 يتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 15 أوت 1977، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 66، المنشورة بتاريخ 04 سبتمبر 1977.
22. القانون رقم 04-80 المؤرخ في أول مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، المؤرخة في 4 مارس 1980.
23. القانون رقم 07-82 المؤرخ في 17 أبريل 1982، الذي يعدل بعض أحكام القانون رقم 01-77 والمتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، المؤرخة في 20 أبريل 1982.
24. القانون رقم 10-87 المؤرخ في 10 مارس 1987، الذي يعدل بعض أحكام القانون رقم 01-77 والمتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 11، المؤرخة في 11 مارس 1987.
25. قانون رقم 01-01، المؤرخ في 31 جانفي 2001، يتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخة في 04 فيفري 2001.
26. القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.
27. المقرر رقم 01/09/الديوان/ مجلس الأمة، المؤرخ في 11 جانفي 2009، المتضمن تنظيم المصالح الإدارية والتقنية لمجلس الأمة، مجلس الأمة، الجزائر.
28. رأي المجلس الدستوري رقم 03 ر.ن.د/م د/97 المؤرخ في 31 جويلية 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53، المؤرخة في 13 أوت 1997.
29. رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د/م د/98، المؤرخ في 10 فيفري 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 08، بتاريخ في 18 فيفري 1998.
30. رأي المجلس الدستوري رقم 09/ر.ن.د/م د/99 المؤرخ في 22 نوفمبر 1999 يتعلق بمراقبة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.
31. رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د/م د/2000 مؤرخ في 13 ماي سنة 2000 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000.

32. رأي المجلس الدستوري رقم 12/ر.ق.م/د/01، مؤرخ في 13 جانفي 2001 يتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخة في 04 فيفري 2001.

33. رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ق.ع.م/د/16، المؤرخ في 11 أوت 2016، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

34. رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.ن.د.م/د/17 مؤرخ في 25 جويلية 2017، يتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، المؤرخة في 22 أوت 2017.

35. المرسوم التنفيذي رقم 98-261، المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، المؤرخة في 30 أوت 1998.

## 2. تونس:

1. دستور الجمهورية التونسية لسنة 1959، قانون عدد 57 لسنة 1959، المؤرخ في أول جوان 1959، في ختم دستور الجمهورية التونسية وإصداره، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 30، بتاريخ 01 جوان 1959.

2. دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص، 10 فيفري 2014.

3. التعديل الدستوري 08 أبريل 1976، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 37، لسنة 1976.

4. التعديل الدستوري 09 جوان 1981، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 47، لسنة 1981.

5. التعديل الدستوري 25 جويلية 1988، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 88 لسنة 1988.

6. التعديل الدستوري 27 أكتوبر 1997، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 65 لسنة 1997.

7. التعديل الدستوري في جوان 2002، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 51 لسنة 2002.

8. النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي، المصادق عليه في 20 جانفي 2012، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 12، المؤرخ في 14 فيفري 2012.

9. النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي، المصادق عليه في 02 فيفري 2015، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 16، المؤرخ في 24 فيفري 2015.

10. القانون الأساسي، عدد 48 لسنة 2004، يتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما ببعضهما، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 48، الصادر بتاريخ 15 جوان 2004.

11. المرسوم عدد 14، لسنة 2011 المؤرخ في 23 مارس 2011، المتعلق بالتنظيم السياسي المؤقت للسلط العمومية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 20، الصادر بتاريخ 25 مارس 2011.

12. قرار.../الديوان/ المجلس الوطني التأسيسي/ المؤرخ في 06 نوفمبر 2012، المتضمن تنظيم المصالح الإدارية للمجلس الوطني التأسيسي، المجلس الوطني التأسيسي، تونس.



### 3. المغرب:

1. دستور المملكة المغربية لسنة 1996، الجريدة الرسمية للملكة المغربية، عدد 4420، الصادرة بتاريخ 10 أكتوبر 1996.
2. دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 29 جويلية 2011 بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية للملكة المغربية، العدد 5964 مكرر، الصادرة بتاريخ 30 جويلية 2011.
3. القانون التنظيمي رقم 95-05 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، الجريد الرسمية للملكة المغربية، عدد 4335، الصادرة بتاريخ 29 نوفمبر 1995.
4. القانون التنظيمي رقم 00-54 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 95-05 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، الجريدة الرسمية للملكة المغربية، عدد 4950، بتاريخ 08 نوفمبر 2001.
5. القانون التنظيمي رقم 11-27 المتعلق بمجلس النواب، ظهير شريف رقم 1.11.165 الصادر بتاريخ 14 أكتوبر 2011، الجريدة الرسمية للملكة المغربية، العدد 5987، الصادرة بتاريخ 17 أكتوبر 2011.
6. القانون التنظيمي رقم 11-28 يتعلق بمجلس المستشارين، الجريدة الرسمية للملكة المغربية، عدد رقم 5997 مكرر، الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2011.
7. القانون التنظيمي رقم 13-085 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، الجريدة الرسمية للملكة المغربية، عدد 6282، الصادرة بتاريخ 14 أوت 2014.
8. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2012، الصادر في صيغته النهائية بتاريخ 16 فيفري 2012 بعد صدور قرار المجلس الدستوري رقم 12/838، الرباط، المملكة المغربية، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب المغربي.
9. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2013، الصادر في صيغته النهائية بتاريخ 19 نوفمبر 2013 بعد صدور قرار المجلس الدستوري الدستورية رقم 929/2013، الرباط، المملكة المغربية، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب المغربي.
10. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، الصادر في صيغته النهائية بتاريخ 30 أكتوبر 2017 بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 17-65، الرباط، المملكة المغربية، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب المغربي.
11. النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 1998، الصادر في صيغته النهائية بتاريخ 14 أفريل 1998.
12. النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2014، الصادر في صيغته النهائية بتاريخ 21 جويلية 2014، بعد صدور قرار المجلس الدستوري رقم 14/942، الرباط، المملكة المغربية، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس المستشارين المغربي.

13. مقرر الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى بمناسبة البت في مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 1977، الرباط، المملكة المغربية، منشور في الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة الدستورية.
14. قرار المجلس الدستوري رقم 2001-467، المؤرخ في 31 ديسمبر 2001، بخصوص مطابقة قانون المالية للدستور، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 4966، المؤرخة في 03 جانفي 2002.
15. قرار الغرفة الدستورية رقم 182، المؤرخ في 22 أوت 1985، بمناسبة البت في مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1984، الجريدة الرسمية المغربية، عدد 3807، الصادرة في 16 أكتوبر 1985.
16. قرار المجلس الدستوري رقم 52/95 م.د، المؤرخ في بتاريخ 03 جانفي 1995، بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1994 للدستور، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 4291، الصادرة بتاريخ 25 جانفي 1995.
17. قرار المجلس الدستوري رقم 12-829 م.د، المؤرخ في 04 فيفري 2012، بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2012 للدستور، مجلة المجلس الدستوري، العدد 12، سنة 2013، الرباط.
18. قرار المجلس الدستوري رقم 12-838 م.د، المؤرخ في 16 فيفري 2012، بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2012 للدستور، مجلة المجلس الدستوري، العدد 12، سنة 2013، الرباط.
19. قرار المجلس الدستوري رقم 2013-924 م.د، المؤرخ في 22 أوت 2013، بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 للدستور، الرباط، المملكة المغربية، منشور في الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة الدستورية.
20. قرار المحكمة الدستورية رقم 17-37 م.د، المؤرخ في 11 سبتمبر 2017، بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 للدستور، الرباط، المملكة المغربية، منشور في الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة الدستورية.
21. قرار المحكمة الدستورية رقم 17-65 م.د، المؤرخ في 30 أكتوبر 2017، بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 للدستور، الرباط، المملكة المغربية، منشور في الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة الدستورية.

#### 4.فرنسا:

1. Constitution du 04 octobre 1958, de la Ve République Française. [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)
2. L'Ordonnance n° 58-1100, du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires modifié par la loi n° 91-698, du 20 Juillet 1991. [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)
3. Règlement de L'Assemblée Nationale, déposé le 24 juillet 1958, dernière modification le 28 Novembre 2014. Site officiel de l'Assemblée Nationale Française: [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

## 5. مصر:

1. اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979، المعدلة في 03 جانفي 2005، مجلس الشعب المصري، القاهرة.

### تاسعا: المواقع الإلكترونية للهيئات الرسمية

1. الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس الشعبي الوطني [www.apn.dz](http://www.apn.dz)
2. الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس الأمة [www.mjliselouma.dz](http://www.mjliselouma.dz)
3. الموقع الإلكتروني الرسمي الدستوري الجزائري [www.conseil-constitutionnel.dz](http://www.conseil-constitutionnel.dz)
4. الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة العلاقات مع البرلمان في الجزائر [www.mrp.gov.dz](http://www.mrp.gov.dz)
5. الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس نواب الشعب التونسي [www.arp.tn](http://www.arp.tn)
6. الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب المغربي [www.chambredesrepresentants.ma](http://www.chambredesrepresentants.ma)
7. الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس المستشارين [www.chambredesconconseillers.ma](http://www.chambredesconconseillers.ma)
8. الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة الدستورية المغربية [www.cour-constitutionnelle.ma](http://www.cour-constitutionnelle.ma)
9. الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة العلاقات مع البرلمان في المغرب [www.mcrp.gov.ma](http://www.mcrp.gov.ma)

## فهرس الجداول

|     |                                                                                                                                                             |                    |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 18  | تسمية اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري في الدساتير والأنظمة الداخلية السابقة                                                                             | <b>جدول رقم 01</b> |
| 20  | اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري في ظل دستور 1989 والأنظمة الداخلية الحالية                                                                              | <b>جدول رقم 02</b> |
| 21  | تغييرات بنية البرلمان الجزائري وعدد أعضائه ولجانه الدائمة منذ نشأته                                                                                         | <b>جدول رقم 03</b> |
| 23  | تغييرات بنية البرلمان المغربي وعدد أعضائه ولجانه الدائمة منذ نشأته                                                                                          | <b>جدول رقم 04</b> |
| 24  | تسمية اللجان الدائمة في البرلمان المغربي في ظل دستور 1996 ودستور 2011                                                                                       | <b>جدول رقم 05</b> |
| 26  | تغييرات بنية البرلمان التونسي وعدد أعضائه ولجانه الدائمة منذ نشأته                                                                                          | <b>جدول رقم 06</b> |
| 27  | تسمية اللجان الدائمة في البرلمان التونسي في ظل دستور 1959 ودستور 2014                                                                                       | <b>جدول رقم 07</b> |
| 46  | توزيع مناصب مكاتب اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني على المجموعات البرلمانية المشكلة في بداية الفترة التشريعية الثامنة (2017 - 2022)                   | <b>جدول رقم 08</b> |
| 48  | توزيع مناصب مكاتب اللجان الدائمة في مجلس نواب الشعب التونسي بين الكتل البرلمانية في السنة التشريعية الرابعة (2017-2018)، الفترة النيابية الأولى (2014-2019) | <b>جدول رقم 09</b> |
| 49  | توزيع مناصب مكاتب اللجان الدائمة في مجلس النواب المغربي بين الفرق البرلمانية في السنة التشريعية (2017-2018) في الفترة النيابية العاشرة (2016-2021).         | <b>جدول رقم 10</b> |
| 59  | مشاركة أعضاء لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات في الفترة التشريعية الرابعة                                                                           | <b>جدول رقم 11</b> |
| 81  | بعض النصوص التي استلزمت تشكيل لجان متساوية الأعضاء ونتائج أعمالها على مستوى البرلمان الجزائري                                                               | <b>جدول رقم 12</b> |
| 128 | حصيلة مبادرات التشريع في الجزائر وتونس والمغرب في فترات تشريعية معينة.                                                                                      | <b>جدول رقم 13</b> |
| 129 | الحصيلة التشريعية للبرلمان المغربي من النصوص ذات المصدر الحكومي وذات المصدر البرلماني في فترات تشريعية معينة                                                | <b>جدول رقم 14</b> |
| 144 | مشاركة أعضاء لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات في الفترة التشريعية الرابعة                                                                           | <b>جدول رقم 15</b> |
| 145 | النسبة المئوية ( %) للحضور في اللجان الدائمة في مجلس نواب الشعب التونسي من نوفمبر 2015 إلى مارس 2016، حسب الكتل البرلمانية                                  | <b>جدول رقم 16</b> |
| 146 | مستويات تكوين النخبة البرلمانية في مجلس النواب المغربي في فترات تشريعية متعاقبة.                                                                            | <b>جدول رقم 17</b> |
| 147 | مستويات تعليم المرشحين في الانتخابات التشريعية في المغرب لسنة 2011.                                                                                         | <b>جدول رقم 18</b> |
| 147 | مستويات تكوين النخبة البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الرابعة                                                                            | <b>جدول رقم 19</b> |
| 162 | جلسات الاستماع أمام اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني خارج دراسة النصوص القانونية، في دورة خريف 2015، من العهدة التشريعية (2012-2017).                   | <b>جدول رقم 20</b> |
| 162 | طلبات عقد جلسات الاستماع أمام اللجان الدائمة في البرلمان المغربي للسنة التشريعية 2014-2015، في الفترة التشريعية التاسعة (2011 - 2016).                      | <b>جدول رقم 21</b> |
| 172 | عدد الزيارات الميدانية التي قامت بها الوفود البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السابعة (2012-2017)                                       | <b>جدول رقم 22</b> |
| 172 | تطور أداء الزيارات الميدانية لمجلس النواب التونسي من سنة 1987 إلى سنة 2004.                                                                                 | <b>جدول رقم 23</b> |
| 179 | النشاط الفكري للجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني الداعم للعمل البرلماني بين سنة 2014 وبداية سنة 2018                                                        | <b>جدول رقم 24</b> |
| 322 | لجان التحقيق التي شكلها البرلمان الجزائري                                                                                                                   | <b>جدول رقم 25</b> |
| 334 | لجان التحقيق التي شكلها البرلمان التونسي                                                                                                                    | <b>جدول رقم 26</b> |
| 360 | لجان التحقيق التي شكلها البرلمان المغربي                                                                                                                    | <b>جدول رقم 27</b> |
| 377 | مجموع الأسئلة ولجان التحقيق في البرلمان الجزائري في الفترة التشريعية (2012-2017)                                                                            | <b>جدول رقم 28</b> |

## الفهرس العام

|    |                                                                         |               |
|----|-------------------------------------------------------------------------|---------------|
|    | إهداء                                                                   |               |
|    | شكر وعرفان                                                              |               |
|    | قائمة المختصرات                                                         |               |
|    | قائمة لبعض المصطلحات القانونية المستعملة في كل من الجزائر، تونس والمغرب |               |
| 01 | مقدمة                                                                   |               |
| 07 | اللجان الدائمة أجهزة فاعلة في برلمانات دول المغرب العربي                | الباب الأول   |
| 10 | الأساس القانوني للجان الدائمة في برلمانات دول المغرب العربي             | الفصل الأول   |
| 12 | تنظيم اللجان الدائمة في برلمانات دول المغرب العربي                      | المبحث الأول  |
| 15 | التسمية ومجالات الاختصاص                                                | المطلب الأول  |
| 16 | تسمية اللجان الدائمة                                                    | الفرع الأول   |
| 17 | تسمية اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري                               | فقرة 1        |
| 22 | تسمية اللجان الدائمة في البرلمان المغربي                                | فقرة 2        |
| 24 | تسمية اللجان الدائمة في البرلمان التونسي                                | فقرة 3        |
| 29 | مجالات اختصاص اللجان الدائمة                                            | الفرع الثاني: |
| 29 | اعتماد المعيار الموضوعي في إنشاء اللجان الدائمة                         | فقرة 1        |
| 31 | التناسب بين مجالات اختصاصات اللجان الدائمة وعددها                       | فقرة 2        |
| 34 | العضوية في اللجان الدائمة                                               | المطلب الثاني |
| 35 | المبادئ التي تحكم العضوية في اللجان الدائمة                             | الفرع الأول   |
| 35 | مبدأ المساواة                                                           | فقرة 1        |
| 36 | إلزامية الانتماء إلى اللجان الدائمة                                     | أولا          |
| 37 | اقتصار العضوية على لجنة واحدة                                           | ثانيا         |
| 38 | مبدأ التمثيل النسبي للفرق والمجموعات البرلمانية                         | فقرة 2        |
| 40 | التمييز بين عدد أعضاء اللجان الدائمة                                    | أولا          |
| 42 | اعتماد رغبات البرلمانين في الانتماء إلى اللجان الدائمة                  | ثانيا         |
| 43 | تشكيل مكاتب اللجان الدائمة وأهميتها                                     | الفرع الثاني  |
| 43 | اختيار مكاتب اللجان الدائمة                                             | فقرة 1        |
| 45 | أهمية العضوية في مكاتب اللجان الدائمة                                   | فقرة 2        |
| 52 | نظام عمل اللجان الدائمة وقواعد اشتغالها في برلمانات دول المغرب العربي   | المبحث الثاني |
| 53 | القواعد المنظمة للعمل داخل اللجان الدائمة                               | المطلب الأول  |
| 53 | انعقاد اجتماعات اللجان الدائمة                                          | الفرع الأول   |

|    |                                                                                      |                      |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 54 | دعوة اللجنة الدائمة للاجتماع                                                         | فقرة 1               |
| 55 | الأطراف التي لها حق استدعاء اللجان الدائمة للاجتماع                                  | أولا                 |
| 55 | توقيت اجتماعات اللجان الدائمة                                                        | ثانيا                |
| 56 | إلزامية حضور اجتماعات اللجان الدائمة                                                 | فقرة 2               |
| 57 | نصاب اجتماعات اللجان الدائمة                                                         | أولا                 |
| 58 | ظاهرة الغياب عن أعمال اللجنة الدائمة                                                 | ثانيا                |
| 60 | إمكانية حضور غير أعضاء اللجنة لاجتماعاتها                                            | فقرة 3               |
| 60 | حضور أعضاء الحكومة                                                                   | أولا                 |
| 61 | حضور رئيس المجلس ونوابه                                                              | ثانيا                |
| 62 | حضور أي عضو من أعضاء المجلس                                                          | ثالثا                |
| 63 | حضور من تستدعيه اللجنة لاجتماعاتها                                                   | رابعا                |
| 64 | <b>الشروط المتعلقة باجتماعات اللجان الدائمة</b>                                      | <b>الفرع الثاني</b>  |
| 64 | سرية اجتماعات اللجنة الدائمة                                                         | فقرة 1               |
| 66 | التصويت داخل اللجنة الدائمة                                                          | فقرة 2               |
| 68 | آجال البت في النصوص المحالة على اللجان الدائمة                                       | فقرة 3               |
| 70 | <b>تنسيق العمل بين اللجان الدائمة</b>                                                | <b>المطلب الثاني</b> |
| 70 | <b>الأنشطة المشتركة بين اللجان الدائمة للمجلس الواحد</b>                             | <b>الفرع الأول</b>   |
| 71 | إبداء الرأي وطلب الاستشارة بين اللجان الدائمة.                                       | فقرة 1               |
| 72 | التنسيق بين اللجان الدائمة عند دراسة مشروع قانون المالية                             | فقرة 2               |
| 73 | مشروع قانون المالية على مستوى لجنة المالية                                           | أولا                 |
| 74 | مشروع قانون المالية على مستوى اللجان الدائمة الأخرى                                  | ثانيا                |
| 75 | الاجتماعات المشتركة للجان الدائمة في المجلس الواحد                                   | الفقرة 3             |
| 76 | <b>الأنشطة المشتركة بين اللجان الدائمة للمجلسين</b>                                  | <b>الفرع الثاني</b>  |
| 76 | الاجتماعات المشتركة بين لجان الغرفتين بسبب خلاف تشريعي                               | فقرة 1               |
| 77 | تشكيل اللجنة المشتركة بسبب خلاف تشريعي                                               | أولا                 |
| 79 | إجراءات عمل اللجنة المشتركة بسبب خلاف تشريعي                                         | ثانيا                |
| 80 | نتائج عمل اللجنة المشتركة بسبب خلاف تشريعي                                           | ثالثا                |
| 83 | الاجتماعات المشتركة بين اللجان الدائمة للغرفتين بسبب قضايا أخرى                      | فقرة 2               |
| 84 | خلاصة الفصل الأول                                                                    |                      |
| 86 | <b>دور اللجان البرلمانية الدائمة لدول المغرب العربي في العمل البرلماني</b>           | <b>الفصل الثاني</b>  |
| 87 | <b>دور اللجان البرلمانية الدائمة في العمل التشريعي وتأثيرها على الأداء البرلماني</b> | <b>المبحث الأول</b>  |
| 88 | <b>سلطة اللجان الدائمة على المبادرات التشريعية وتأثيرها على عمل البرلمان</b>         | <b>المطلب الأول</b>  |

|     |                                                                              |               |
|-----|------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 89  | المبادرات والنصوص التشريعية التي تختص بها اللجان الدائمة                     | الفرع الأول   |
| 89  | أحقية تقديم المبادرة بالتشريع أمام البرلمان                                  | فقرة 1        |
| 91  | الشروط الخاصة بالمبادرة بالتشريع أمام البرلمان                               | فقرة 2        |
| 97  | سلطة اللجنة الدائمة على صياغة النص والتعديلات المتعلقة به                    | الفرع الثاني  |
| 98  | الدراسة الأولية للنصوص من قبل اللجنة الدائمة المختصة                         | فقرة 1        |
| 102 | الدراسة النهائية للنص وسلطة اللجنة الدائمة في اقتراح التعديلات وتقييمها      | فقرة 2        |
| 103 | من يحق له تقديم اقتراح تعديل للجنة المختصة                                   | أولا          |
| 105 | مضمون التعديلات المقدمة للجنة المختصة                                        | ثانيا         |
| 106 | الشروط والإجراءات الواجب توفرها في اقتراح التعديل لصحة دراسته أمام اللجنة    | ثالثا         |
| 109 | دراسة اللجنة للتعديلات المقدمة وتقييمها                                      | رابعا         |
| 113 | متابعة اللجنة المختصة للنص والتعديلات الملحقة به في الجلسة العامة            | فقرة 3        |
| 115 | تقارير اللجان الدائمة المتعلقة بالتشريع وأهميتها في عمل البرلمان             | الفرع الثالث  |
| 116 | أنواع تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية                              | فقرة 1        |
| 117 | تقارير اللجان الدائمة التمهيدية والتكميلية                                   | أولا          |
| 118 | تقارير اللجان التشريعية ذات الطبيعة الخاصة                                   | ثانيا         |
| 120 | صياغة تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية وحجيتها                      | فقرة 2        |
| 123 | أهمية التقارير التشريعية للجان البرلمانية في العمل البرلماني                 | فقرة 3        |
| 124 | تقييم الاختصاص التشريعي للجان الدائمة                                        | المطلب الثاني |
| 126 | القيود القانونية على اللجان الدائمة                                          | الفرع الأول   |
| 126 | تقييد المبادرة التشريعية للجان الدائمة                                       | فقرة 1        |
| 127 | عدم الاعتراف للجان الدائمة بالمبادرة باقتراح القوانين                        | أولا          |
| 130 | تقييد اللجان الدائمة في ممارسة حق التعديل                                    | ثانيا         |
| 132 | عدم استغلال اللجان لبعض صلاحياتها القانونية                                  | فقرة 2        |
| 133 | محدودية اللجان على مستوى توجيهها لمناقشات المجلس                             | أولا          |
| 135 | محدودية اللجان الدائمة على مستوى سلطة القرار الممنوح لها أثناء عطلة البرلمان | ثانيا         |
| 138 | القيود السياسية على اللجان الدائمة                                           | الفرع الثاني  |
| 138 | هيمنة الأغلبية على تشكيل وعمل اللجان الدائمة                                 | فقرة 1        |
| 138 | هيمنة الأغلبية على مكاتب اللجان الدائمة                                      | أولا          |
| 140 | هيمنة الأغلبية على عمل اللجان الدائمة                                        | ثانيا         |
| 142 | تأثير العوامل الأخرى المرتبطة بالعامل السياسي                                | فقرة 2        |
| 143 | عامل الحضور والغياب لأشغال اللجنة                                            | أولا          |
| 145 | جودة عمل اللجان وارتباطها بمستويات تكوين البرلمانيين                         | ثانيا         |

|     |                                                                      |               |
|-----|----------------------------------------------------------------------|---------------|
| 148 | عامل الانضباط الحزبي                                                 | ثالثا         |
| 149 | الترحال السياسي                                                      | رابعا         |
| 151 | دور اللجان الدائمة في مجالي الرقابة والتعاون مع الحكومة              | المبحث الثاني |
| 152 | مساهمة اللجان الدائمة في وظيفة الإعلام والرقابة على الحكومة          | المطلب الأول  |
| 154 | جلسات الاستماع في اللجان الدائمة وأثرها على الأداء البرلماني         | الفرع الأول   |
| 154 | الأساس القانوني لجلسات الاجتماع في اللجان الدائمة                    | فقرة 1        |
| 159 | أهمية جلسات الاستماع وأثرها على الأداء البرلماني                     | فقرة 2        |
| 164 | المهام الاستطلاعية للجان الدائمة وأثرها على الأداء البرلماني         | الفرع الثاني  |
| 166 | الأساس القانوني لاستحداث العمل بتقنية المهام الاستطلاعية             | فقرة 1        |
| 171 | الدور الاستطلاعي للجان الدائمة وأثره على الأداء البرلماني            | فقرة 2        |
| 176 | أنشطة اللجان الدائمة للعمل البرلماني والتعاون مع الحكومة             | الفرع الثالث  |
| 177 | تنظيم اللجان الدائمة للأنشطة الفكرية الداعمة للعمل البرلماني         | فقرة 1        |
| 180 | مساهمة اللجان في النشاط الدبلوماسي                                   | فقرة 2        |
| 181 | مناقشة القضايا الخارجية داخل اللجنة الدائمة المختصة بالشؤون الخارجية | أولا          |
| 182 | مشاركة وفود اللجان في العمل البرلماني الدبلوماسي                     | ثانيا         |
| 184 | استقبالات رؤساء اللجان للوفود الخارجية                               | ثالثا         |
| 185 | محدودية مبادرة اللجان الدائمة في مجالي الرقابة والتعاون مع الحكومة   | المطلب الثاني |
| 187 | محدودية اللجان في الإشراف البرلماني وتقييم السياسات العمومية         | الفرع الأول   |
| 187 | منع اللجان الدائمة من القيام بالإشراف البرلماني                      | فقرة 1        |
| 190 | محدودية اللجان في مراقبة وتقييم السياسات العمومية                    | فقرة 2        |
| 193 | محدودية حصول اللجان الدائمة على المعلومة                             | الفرع الثاني  |
| 194 | امتيازات الحكومة في منح المعلومة للبرلمان                            | فقرة 1        |
| 194 | حجة سرية المعلومات أثناء الاستماع لممثلي الحكومة                     | أولا          |
| 196 | ضعف التواصل المعلوماتي بين الحكومة والبرلمان                         | ثانيا         |
| 198 | عدم كفاية مبادرة اللجان الدائمة في جمع المعلومات                     | فقرة 2        |
| 199 | نقص وسائل العمل لدى اللجان الدائمة                                   | أولا          |
| 203 | قلة البعثات الاستعلامية والزيارات الميدانية                          | ثانيا         |
| 204 | محدودية رقابة اللجان الدائمة                                         | الفرع الثالث: |
| 204 | عقلنة الإطار القانوني لرقابة اللجان الدائمة                          | فقرة 1        |
| 205 | عقلنة رقابة اللجان الدائمة على مستوى الدستور                         | أولا          |
| 206 | عقلنة رقابة اللجان الدائمة على مستوى القوانين المتعلقة بالبرلمان     | ثانيا         |
| 207 | عقلنة رقابة اللجان الدائمة بواسطة المراقبة الدستورية                 | فقرة 2        |



|     |                                                                         |                      |
|-----|-------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 207 | خضوع القوانين المتعلقة بالبرلمان للمراقبة الدستورية                     | أولا                 |
| 211 | رقابة دستورية على أعمال اللجان الدائمة                                  | ثانيا                |
| 214 | خلاصة الفصل الثاني                                                      |                      |
| 214 | <b>لجان التحقيق البرلمانية وسيلة لتفعيل الأداء الرقابي للبرلمان</b>     | <b>الباب الثاني</b>  |
| 221 | <b>الأساس القانوني لنظام لجان التحقيق في برلمانات دول المغرب العربي</b> | <b>الفصل الأول</b>   |
| 223 | <b>لجان التحقيق البرلمانية بين تغييبها وإقرارها في الدساتير السابقة</b> | <b>المبحث الأول</b>  |
| 224 | <b>تغيب لجان التحقيق في الدساتير السابقة</b>                            | <b>المطلب الأول</b>  |
| 225 | <b>غياب التنصيص عن التحقيق البرلماني في الدساتير السابقة</b>            | <b>الفرع الأول</b>   |
| 225 | لجان التحقيق في الجزائر قبل دستور 1976                                  | فقرة 1               |
| 227 | لجان التحقيق في المغرب قبل دستور 1992                                   | فقرة 2               |
| 228 | لجان التحقيق في تونس في ظل دستور 1959                                   | فقرة 3               |
| 231 | <b>الاجتهاد خارج النص الدستوري لتشكيل لجان التحقيق</b>                  | <b>الفرع الثاني</b>  |
| 234 | <b>إقرار لجان التحقيق في الدساتير السابقة</b>                           | <b>المطلب الثاني</b> |
| 235 | دسترة حق البرلمانات المغاربية في إنشاء لجان التحقيق                     | <b>الفرع الأول</b>   |
| 236 | دسترة لجان التحقيق في دستور الجزائر لسنة 1976                           | فقرة 1               |
| 238 | دسترة لجان التحقيق في دستوري المغرب لسنتي 1992 و 1996                   | فقرة 2               |
| 240 | <b>الإطار التنظيمي للجان التحقيق في ظل الدساتير السابقة</b>             | <b>الفرع الثاني</b>  |
| 241 | الإطار التنظيمي للجان التحقيق في ظل الدستور الجزائري لسنة 1976          | فقرة 1               |
| 245 | الإطار التنظيمي للجان التحقيق في ظل دستوري المغرب لسنتي 1992 و 1996     | فقرة 2               |
| 249 | <b>تشكيل لجان التحقيق واختصاصاتها في الدساتير الحالية</b>               | <b>المبحث الثاني</b> |
| 252 | <b>شروط تشكيل لجان التحقيق وأثرها على فعالية دور البرلمان الرقابي</b>   | <b>المطلب الأول</b>  |
| 252 | <b>الشروط الشكلية المتعلقة بمبادرة إنشاء لجنة التحقيق</b>               | <b>الفرع الأول</b>   |
| 253 | الشروط الشكلية المتعلقة بقبول طلب إنشاء لجنة التحقيق                    | فقرة 1               |
| 258 | الشروط الشكلية المتعلقة بالعضوية في لجنة التحقيق                        | فقرة 2               |
| 261 | <b>الشروط الموضوعية المتعلقة بمبادرة إنشاء لجنة تحقيق</b>               | <b>الفرع الثاني</b>  |
| 261 | شرط التحقيق في المواضيع التي حصرها القانون                              | فقرة 1               |
| 263 | شرط عدم مساس التحقيق بالقضايا المعروضة على القضاء                       | فقرة 2               |
| 265 | شرط عدم إعادة التحقيق البرلماني في قضايا سبق التحقيق فيها               | فقرة 3               |
| 266 | شرط سرية أعمال لجنة التحقيق                                             | فقرة 4               |
| 267 | <b>صلاحيات لجان التحقيق البرلمانية في دول المغرب العربي</b>             | <b>المطلب الثاني</b> |
| 268 | <b>صلاحيات لجنة التحقيق على الوثائق والأماكن والأشخاص</b>               | <b>الفرع الأول</b>   |
| 268 | صلاحيات لجنة التحقيق على الوثائق والمستندات                             | فقرة 1               |

|     |                                                                                                                      |                      |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 271 | صلاحيات لجنة التحقيق على الأماكن والقيام بالمعاينات الميدانية                                                        | فقرة 2               |
| 273 | صلاحيات لجنة التحقيق المتعلقة بالأشخاص                                                                               | فقرة 3               |
| 276 | <b>صلاحيات لجنة التحقيق في إعداد تقريرها النهائي وتدوين نتائج عملها</b>                                              | <b>الفرع الثاني</b>  |
| 276 | حق اللجنة في إعدادها لتقريرها النهائي                                                                                | فقرة 1               |
| 279 | نتائج أعمال لجنة التحقيق البرلمانية                                                                                  | فقرة 2               |
| 279 | إيداع التقرير النهائي للجنة التحقيق لدى رئيس المجلس                                                                  | أولا                 |
| 282 | مناقشة التقرير النهائي للجنة التحقيق في المجلس                                                                       | ثانيا                |
| 284 | نشر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية                                                                                    | ثالثا                |
| 288 | نتائج وأثار تقرير لجنة التحقيق البرلمانية                                                                            | رابعا                |
| 293 | خلاصة الفصل الأول                                                                                                    |                      |
| 295 | <b>دور لجان التحقيق في التأثير على واقع الرقابة السياسية للبرلمانات المغربية</b>                                     | <b>الفصل الثاني</b>  |
| 296 | <b>فعالية لجان التحقيق في الواقع السياسي لدول المغرب العربي</b>                                                      | <b>المبحث الأول</b>  |
| 297 | <b>لجان التحقيق في الواقع السياسي الجزائري</b>                                                                       | <b>المطلب الأول</b>  |
| 298 | <b>لجان التحقيق قبل إقرار التعددية الحزبية</b>                                                                       | <b>الفرع الأول</b>   |
| 299 | لجنة التحقيق حول قضية العقد المبرم بين الشركة الوطنية "سوناطراك" والشركة الأمريكية "ألبازو" حول توريد الغاز سنة 1979 | فقرة 1               |
| 301 | لجنة تحقيق بخصوص الشركة الوطنية للأشغال البحرية "سوناطرام" سنة 1981                                                  | فقرة 2               |
| 304 | <b>لجان التحقيق بعد إقرار التعددية الحزبية</b>                                                                       | <b>الفرع الثاني</b>  |
| 305 | لجنة التحقيق حول قضية اختلاس 26 مليار دولار سنة 1990                                                                 | فقرة 1               |
| 308 | لجنة التحقيق حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة سنة 1990                                                               | فقرة 2               |
| 310 | لجنة التحقيق حول قضية تزوير الانتخابات المحلية سنة 1997                                                              | فقرة 3               |
| 312 | لجنة التحقيق حول الإهانة والتجاوزات التي تعرض لها النواب سنة 1997                                                    | فقرة 4               |
| 313 | لجنة التحقيق حول الأحداث التي عرفت بها بعض الولايات سنة 2001                                                         | فقرة 5               |
| 315 | لجنة التحقيق في الممارسات غير القانونية لبعض الولاة سنة 2004                                                         | فقرة 6               |
| 316 | لجنة التحقيق حول خرق الحصانة البرلمانية سنة 2004                                                                     | فقرة 7               |
| 317 | لجنة التحقيق حول أوجه إنفاق المال العام سنة 2004                                                                     | فقرة 8               |
| 318 | لجنة التحقيق حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية سنة 2011               | فقرة 9               |
| 323 | <b>لجان التحقيق في الواقع السياسي لكل من تونس والمغرب</b>                                                            | <b>المطلب الثاني</b> |
| 323 | <b>لجان التحقيق في الواقع السياسي التونسي</b>                                                                        | <b>الفرع الأول</b>   |
| 324 | لجنة التحقيق حول التعااضد الفلاحي وتصرفات كاتب الدولة للتخطيط والاقتصاد الوطني سنة 1969                              | فقرة 1               |

|     |                                                                              |                      |
|-----|------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 326 | لجنة التحقيق في أحداث 09 أفريل 2012                                          | فقرة 2               |
| 327 | لجنة التحقيق حول شبهة التعذيب سنة 2015                                       | فقرة 3               |
| 329 | لجنة التحقيق حول الفساد المالي والتهرب الضريبي (أوراق بنما) سنة 2016         | فقرة 4               |
| 331 | لجنة التحقيق حول شبكات تسفير التونسيين إلى مناطق القتال سنة 2017             | فقرة 5               |
| 332 | لجنة التحقيق في فاجعة عمدون بولاية باجة 01 ديسمبر 2019                       | فقرة 6               |
| 335 | <b>لجان التحقيق في الواقع السياسي المغربي</b>                                | <b>الفرع الثاني</b>  |
| 335 | لجنة التحقيق في قضية الزيوت المسمومة سنة 1965                                | فقرة 1               |
| 337 | لجنة تقصي الحقائق حول تسريب الباكالوريا 1979                                 | فقرة 2               |
| 338 | لجنة البحث وتقصي الحقائق حول أحداث مدينة فاس ديسمبر 1990                     | فقرة 3               |
| 340 | لجنة تقصي الحقائق في موضوع المخدرات سنة 1995                                 | فقرة 4               |
| 343 | لجنة تقصي الحقائق حول وضعية مؤسسة القرض العقاري والسياحي سنة 2000            | فقرة 5               |
| 345 | لجنة تقصي الحقائق حول وضعية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي سنة 2001         | فقرة 6               |
| 349 | لجنة تقصي الحقائق حول أحداث سيدي إفني سنة 2008                               | فقرة 7               |
| 352 | لجنة تقصي الحقائق حول وضعية أحداث مخيم أكديم إيزيك ومدينة العيون نوفمبر 2010 | فقرة 8               |
| 354 | لجنة تقصي الحقائق حول تسيير مكتب التسويق والتصدير سنة 2011                   | فقرة 9               |
| 356 | لجنة تقصي الحقائق حول الصندوق المغربي للتقاعد سنة 2016                       | فقرة 10              |
| 361 | <b>محدودية لجان التحقيق البرلمانية في دول المغرب العربي</b>                  | <b>المبحث الثاني</b> |
| 362 | <b>تأثير الإطار القانوني والمحيط السياسي على فعالية لجان التحقيق</b>         | <b>المطلب الأول</b>  |
| 363 | <b>تأثير الإطار القانوني على فعالية لجان التحقيق</b>                         | <b>الفرع الأول</b>   |
| 372 | <b>تأثير المحيط السياسي على فعالية التحقيق البرلماني</b>                     | <b>الفرع الثاني</b>  |
| 379 | <b>محدودية لجان التحقيق على مستوى عملها</b>                                  | <b>المطلب الثاني</b> |
| 380 | <b>أوجه النقائص على مستوى عمل لجان التحقيق</b>                               | <b>الفرع الأول</b>   |
| 386 | <b>سبل تطوير وتفعيل التحقيق البرلماني</b>                                    | <b>الفرع الثاني</b>  |
| 388 | الإطار السياسي والقانوني الذي يجب أن تعمل فيه لجان التحقيق                   | فقرة 1               |
| 393 | تمكين لجان التحقيق من الوسائل الذاتية لتحقيق الفعالية                        | فقرة 2               |
| 396 | خلاصة الفصل الثاني                                                           |                      |
| 398 | <b>خاتمة</b>                                                                 |                      |
| 411 | <b>قائمة المراجع</b>                                                         |                      |
| 440 | <b>فهرس الجداول</b>                                                          |                      |
| 441 | <b>الفهرس العام</b>                                                          |                      |