

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة لحاج خيضر - باتنة

كلية الحقوق و العلوم السياسية



مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية

فرع : قانون دستوري

الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري

إشراف الأستاذة الدكتورة:

قصير مزياني فريدة

إعداد الطالبة:

نسرین ترفاس

لجنة المناقشة

عضوا

مشرفا

عضوا

عضوا

السنة الدراسية

2014-2013

الفصل الأول

الإطار النظري و المفاهيمي للوزير الأول

المبحث الأول

مفهوم الوزير الأول

المبحث الثاني

السلطة التنفيذية من رئيس الحكومة إلى الوزير الأول

الفصل الثاني

الإطار التطبيقي للوزير الأول

المبحث الأول

صلاحيات الوزير الأول وعلاقته برئيس الجمهورية والبرلمان

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على أعمال الوزير الأول

فقه رفس

المراجع

مقدمة

خاتمة

قال تعالى في قرآنه الكريم

بسم الله الرحمن الرحيم :

" وَاجْعَلْ لِّي وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِي (29) هَارُونَ

أَخِي (30) أَشَدُّ بِهِ أَزْرِي (31) وَأَشْرِكُهُ فِي

أَمْرِي (32) "

سورة طه

مقدمة :

يختلف وضع السلطة التنفيذية من دولة الى أخرى حسب النظام السياسي المطبق ، فوضع السلطة التنفيذية في دولة تطبق النظام البرلماني يختلف عن وضعها في دولة تطبق النظام الرئاسي ، ونظرا لارتكاز هذه الأنظمة على السلطة التنفيذية أصبحت الأنظار كلها تتجه نحو تنظيم هذه الأخيرة ، وتوزيع السلطات فيها ، وهنا نجد نوعان من الأنظمة في هذا المجال :

أنظمة تتخذ مبدأ أحادية السلطة التنفيذية شكلا وموضوعا و نقصد هنا بالنظام الرئاسي فرئيس الدولة فيه منتخب من طرف الشعب يجمع بين صفة رئيس الدولة و رئيس الحكومة ، فلا وجود لفكرة التمييز بين هذين المنصبين فرئيس الدولة هو رئيس الجهاز التنفيذي و المسئول عنه أمام الشعب .

و أنظمة تقوم على ازدواجية السلطة التنفيذية و هي الأنظمة البرلمانية ، ويكون فيها توزيع حقيقي للصلاحيات بين المنصبين فهي تقوم على مبدأ الازدواجية بمعنى وجود شخصين على رأس السلطة التنفيذية هما رئيس الدولة ملكا كان أو رئيس جمهورية حسب طبيعة النظام ، ملكي كان ،أو جمهوري ، و الملك أو رئيس الدولة في النظام البرلماني من غير سلطة ،صلاحياته شرفية و ليست ذات أهمية حاسمة فيما يتعلق بتسيير البلاد ،أما الوزير الأول فهو السلطة الأولى في البلاد ونظير رؤساء الجمهورية .

و الجزائر كغيرها من الدول عرفت على مدار الـ 52 سنة من الاستقلال مراحل تطويرية مختلفة تخللتها عدة أحداث تداخلت في تحديد المسار السياسي للبلاد ، وكان لها الأثر البالغ في ضبط السياسات العامة التي تبنتها الدولة سواء لمعالجة الأزمات التي عصفت بها أو في اطار التقييم الوطني و تعزيز المكاسب الديمقراطية التي تحققت للشعب الجزائري مع نهاية عقد الثمانينات ، لتصل اليوم الى مرحلة تعميق الإصلاحات السياسية .

و قد ظل النظام السياسي الجزائري يتأرجح منذ الاستقلال بين الأحادية و الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية ، حيث لم يعرف أي ثنائية على مستوى هذه الأخيرة في دستور 1963 ، رغم النص عليها في دستور 22 نوفمبر 1976 الذي استلهم من التجربة الدستورية للجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958 منصب الوزير الأول ، هذا المنصب الذي لم يتم تفعيله في تلك الفترة وذلك برغبة من

الرئيس الراحل هواري بومدين في الاستغناء عن تعيين أي شخصية في هذا المنصب الذي لم يكن يرى له ضرورة ، وبعد أحداث أكتوبر 1988 التي دفعت بالسلطة آنذاك الى إحداث تغييرات جذرية على مستوى السلطة التنفيذية تم استحداث منصب رئيس الحكومة ، وأصبح هناك مؤسسة متميزة على مستوى السلطة التنفيذية لها رئيس غير رئيس الجمهورية ، له سلطات مستمدة من الدستور يمارسها باستقلالية عن رئيس الجمهورية ، وقد حافظت السلطة التنفيذية على استقرارها بعد الأخذ بمبدأ الثنائية التنفيذية الى غاية 2008 تاريخ إعلان رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة عن رغبته في إدخال تعديلات على مستوى السلطة التنفيذية ، وذلك بالتخفيف من حدة الازدواجية على مستوى هذه الأخيرة من خلال إلغاء منصب رئيس الحكومة و استبداله بمنصب الوزير الأول ، حيث أعاد التعديل الدستوري لسنة 2008 تسمية الوزير الأول الى القاموس السياسي الجزائري، وبذلك انتهى زمن رئيس الحكومة .

و بالنظر الى الحكومة في النظام السياسي الجزائري نجدها تختلف عن الحكومة في الحالتين السابقتين ، فهي بطبيعة الحال بعيدة كل البعد عن الوزارة الأولى في النظام البرلماني ، وعنها في النظام الرئاسي ، الأمر الذي يجعلها قريبة من الحكومة في النظام شبه الرئاسي ، و يرجع هذا الخلط أو الدمج بين النظامين إما نتيجة الرغبة من مشرعي الدساتير في بعض الدول بإحداث نوع من التزاوج لمبادئ و أصول تنتمي الى أكثر من نظام ، و إما نتيجة وجود ظروف واقعية تحيط بالدول فتخرجها عن المحاور الرئيسية للنظام المطبق الأمر الذي يؤثر على وضع السلطة التنفيذية و يسفر عن تغيير في أوصافها التقليدية ، فيكون هناك توزيع شكلي للسلطة بين الجهازين ، إذ تكرر بصورة خفية غلبة مركز رئيس الدولة على حساب مركز الوزير الأول .

فقد كانت للتركيبة الانتخابية لبرنامج رئيس الجمهورية من خلال الانتخابات الرئاسية لسنة 1999 و 2004 الدور الأساسي في الدفع برئيس الجمهورية الى المبادرة بتعديل دستوري يقضي على الازدواجية، ومن ثم "إعادة تنظيم وتدقيق و توضيح الصلاحيات و العلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية دون المساس بالتوازنات الأساسية للسلطات و ذلك بجعل السلطة التنفيذية قوية موحدة ومنسجمة"¹.

أهمية الدراسة: و عليه و نظرا لأهمية موضوع الدراسة سنحاول إبراز مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري في ظل التعديلات الدستورية الأخيرة لسنة 2008 من خلال القيام بدراسة تحليلية

1_ من كلمة رئيس الجمهورية عند افتتاحه للسنة القضائية 2008-2009 بتاريخ 29 أكتوبر 2008 الذي أكد فيه الرئيس التعديل بصفة جزئية.

لنصوص الدستورية وفق آخر تعديل لها ، وإسقاط هذه النصوص على واقع الممارسة السياسية ، محاولين من خلال ذلك التعرف على المركز الحقيقي للوزير الأول و علاقته بالوزراء من جهة و برئيس الجمهورية و البرلمان من جهة أخرى، كما نبين دور الوزير الأول في جميع الاختصاصات السياسية و التنفيذية و التشريعية .

أسباب اختيار الموضوع : هناك أسباب ذاتية و أخرى موضوعية ففيما يخص الأسباب الذاتية و انطلاقا من أن الباحث ابن قومه و مرآة عصره كما يقال ، وعليه فإنه يتأثر لا محالة بقضايا عصره ووطنه و يؤثر فيها، حيث تكمن الأسباب الذاتية في الرغبة في معرفة أحد جوانب النظام السياسي الجزائري الذي يجمع الكثيرون على غموضه خاصة و أن مؤسسة الوزارة الأولى من المؤسسات غير الواضحة المعالم في النظام الجزائري ، ومن جهة آخر تجد هذه الدراسة دافعها في معرفة المركز الدستوري و الواقعي للوزير الأول و الحكومة ككل خصوصا في ظل الدعوات المتزايدة لتعديل الدستور المرتقب في الأيام القليلة المقبلة .

كما أن هناك دافع موضوعي يتمثل في معرفة مدى فرص تطبيق النظام البرلماني في النظام الجزائري من حيث أن الثنائية المعتمدة على مستوى السلطة التنفيذية هي في الأصل أحد ثوابت النظام البرلماني.

الإشكالية :

إذا كان الدستور الجزائري وفق آخر تعديل له قد اعتمد مبدأ الثنائية الشكلية في إطار السلطة التنفيذية المجسدة في شخص كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول فما هي مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري ؟.

يندرج تحت هذه الإشكالية مجموعة من الإشكاليات الفرعية نذكرها :

- ما هي الأسباب و الدوافع التي أدت برئيس الجمهورية لإجراء مثل هذه التعديلات باستبداله منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول ؟.

- ما هي الصلاحيات التي يتمتع بها الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري الأخير ؟.

- ما هي طبيعة العلاقة القائمة بين الوزير الأول و بين رئيس الجمهورية و البرلمان ؟ .

- هل يحاسب الوزير الأول جنائيا عن الأخطاء التي تصدر عنه أثناء أداء مهامه ؟.

المنهج المتبع :

تضمنت هذه الدراسة أكثر من منهج ، منها المنهج التاريخي الذي جعلها أكثر امتدادا من الناحية التاريخية بالتطرق لنشأة منصب الوزير الأول ، و مكانته في الدولة الإسلامية كما اعتمدنا أيضا المنهج الوصفي و ذلك من خلال وصف العلاقة الدستورية بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية من جهة و الوزير الأول و البرلمان من جهة أخرى، إضافة الى المنهج الوصفي اعتمدنا المنهج التحليلي لتحليل هذه العلاقة .

الدراسات السابقة :

في حدود البحث و التقصي لإنجاز هذا المذكرة تبين أن الموضوع ورغم أهميته لم تفرد له دراسة خاصة به فمختلف الدراسات السابقة لموضوع الوزير الأول تتناول الموضوع في شكل دراسة مقارنة بينه وبين رئيس الجمهورية يكون التركيز فيها على مكانة رئيس الجمهورية أكثر من الوزير الأول ، حيث لا توجد دراسة علمية متخصصة أفردت لموضوع الوزير الأول فقط ، ما عدا المقالات المنشورة في المجلات العلمية القانونية .

محتوى المذكرة :

أما محتوى المذكرة فقد قسم الى فصلين تناولنا في **الفصل الأول** منها الإطار المفاهيمي و النظري للوزير الأول ، ويتناول مفهوم الوزير الأول لغة و اصطلاحا ، ثم البحث عن مكانة الوزير و الوزارة في الدولة الإسلامية ، نميز بعدها بين مصطلح الوزير الأول و غيره من المصطلحات المشابهة له لنتقل بعدها لدراسة الشروط الواجب توفرها في متولى هذا المنصب ، ثم نتقل بعد ذلك لنسرد مبررات التعديل الدستوري لسنة 2008 السياسية منها و الدستورية ، و نهي الفصل بالعرف على كيفية تعيين الوزير الأول و أعضاء حكومته وأخيرا مصالح الوزارة الأولى .

أما **الفصل الثاني** فقد خصصناه للجانب التطبيقي للوزير الأول من خلال التعرف على صلاحياته قبل و بعد التعديل الدستوري ، ثم نتقل لمعرفة علاقة الوزير الأول برئيس الجمهورية وما الجديد الذي جاء به التعديل في هذا الخصوص ، فالعلاقة المتبادلة بينه و بين البرلمان بغرفتيه ، لنختم الفصل بموضوع الرقابة القضائية على أعمال الوزير الأول .

أما **الخاتمة** فتتضمن النتائج التي توصل إليها الباحث، و جملة من التوصيات و المقترحات .

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي و النظري للوزير الأول

ينصرف معنى السلطة السياسية بشكل عام الى ذلك النفوذ المعترف به لجهة عليا داخل الدولة و هي في غالب الأحيان السلطة التنفيذية التي يوكل اليها تنفيذ قوانين الدولة ووضع السياسة العامة لها موضع التنفيذ، ويختلف تنظيم السلطة التنفيذية و هيكلتها من نظام دستوري الي نظام دستوري آخر بل قد يختلف داخل الدولة الواحدة من فترة حكم الى أخرى حسب طبيعة نظام الحكم وما تمليه الظروف السياسية السائدة في تلك المرحلة .

والجزائر كغيرها من الدولة عرفت تغييرات عديدة على مستوى السلطة التنفيذية فقد تبنت منذ الاستقلال مبدأ أحادية السلطة التنفيذية القائم الى مبدأ الشرعية الثورية و الحزبية حيث كان رئيس الحزب هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة في نفس الوقت و هو المسيطر على زمام الحكم و السلطة دون منازع، هذه السيطرة فرضتها الظروف السائدة في تلك الفترة ،و بقي الأمر كما هو عليه الى غاية أحداث أكتوبر 1988 التي فرضت على السلطة الحاكمة و ضع تغييرات جذرية على نظام الحكم السائد و القائم على فكرة هيمنة الرجل الواحد، فتم استحداث منصب رئيس الحكومة الى جانب رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات واسعة يستمدّها مباشرة من الدستور لكن بصدر التعديل الدستوري لسنة 2008 تغير الوضع و استبدل منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول، هذا الأخير الذي أضحي تابعا لرئيس الجمهورية، ويعمل تحت سلطته

وأمام هذا التوجه الجديد من جانب المشرع الجزائري في إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل، فقد خصصنا الفصل الأول لدراسة الجانب النظري و المفاهيمي للوزير الأول وفقا للخطة التالية ، حيث قسمنا الفصل الى مبحثين :

المبحث الأول : مفهوم الوزير الأول .

المبحث الثاني : السلطة التنفيذية من رئيس الحكومة الى الوزير الأول .

المبحث الأول

مفهوم الوزير الأول

نتطرق في هذا المبحث لبعض التعاريف المتعلقة بالوزير الأول، و مكانته و الوزارة في الدولة الإسلامية وعن الشروط الواجب توافرها في من ينبغي أن يتولى هذا المنصب، و نشأته في (المطلب الاول)، في المطلب الثاني نعرض جملة المبررات التي استند إليها رئيس الجمهورية و المؤيدون له لتبرير التعديلات الدستورية لسنة 2008 خاصة منها المتعلقة بإعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل و استبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول.

المطلب الأول:

التعريف بالوزير الأول ونشأة المنصب:

نتناول في هذا المطلب الذي قسمناه الى فرعين لتعريف مصطلح الوزير لغة واصطلاحا (الفرع الاول)، ثم نتعرف بعد ذلك على أهمية الوزارة و الوزير في الدولة الإسلامية، و نميز بين مصطلح الوزير و غير من المصطلحات المشابهة له (الفرع الثاني)، و خصصنا الفرع الثالث لتبيان كيفية نشأة هذا المنصب، و عن الصفات التي يجب أن يتصف بها الوزير الأول حتى يكون أهلا للمنصب الذي يسيره، (الفرع الثالث) .

الفرع الأول:

تعريف الوزير الأول

أولا - لغة : في تعريف كلمة الوزير أو الوزارة اتفق علماء اللغة على أن الكلمة مشتقة من ثلاث دلالات لغوية فهي : وزر (بالكسر و الفتح) بمعنى تحمل الأثقال و الوزير هو خاصة الملك الذي يحمل عنه أثقاله¹، و الثاني من الوزر: بمعنى الملجأ، و الوزير هو الملجأ لأن الأمير يلتجأ الي رأيه وتديره فهو ملجأ إليه ومفزع ، و الثالث : من الأزر بمعنى الظهر، لأن الملك يقوي بوزيره كما يقوي البدن بالظهر²، و الوزير هو خاصة الملك الذي يحمل ثقله و يعينه برأيه³ .

و قيل لوزير السلطان وزير، لأنه يزر عن السلطان أثقال ما أسند إليه من تدبير شؤون المملكة، وقال العلماء في هذا "صلاح الدنيا بصلاح الملوك، و صلاح الملوك بصلاح الوزراء ولا يصلح الملك إلا لأهله

¹ - الفيروز أبادي ، القاموس المحيط ، الجزء الأول الطبعة الأولى ، بيروت ، دار الكتب العلمية ، 1995 ، ص 75 .

2 - الفيروز أبادي ، القاموس المحيط ، مرجع سابق، ص 75 .

3 - القاموس المحيط ، نفس المرجع ، ص 76 .

ولا تصلح الوزارة إلا لمستحقيها " وقيلا أيضا أن "السلطان في المثل كالدار ، و الوزير بابها ، فمن أتى الدار من بابها ولج ومن أتاها من غير بابها انزعج " ¹ .

ثانيا : اصطلاحا : الوزير هو رجل سياسة الذي يختاره رئيس الدولة للمشاركة في ادارة شؤون البلاد مختصا بجانب منها ، ويتحمل مسؤولية وزارة معينة ، كوزير العدل ، وزير الماليةالخ ² .

وفي الحديث الشريف الذي روته السيدة عائشة رضي الله عنها عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه قال (إذا أراد الله بالأمر خيرا جعل له وزير صدق إذا نسي ذكره ، وإذا ذكره أعانه وإذا أراد الله به غير ذلك جعل له وزير سوء إن نسي لم يذكره و إن ذكر لم يعنه) .

و الوزير عرف في المجتمعات الإنسانية قبل الإسلام، وقد وردت في القرآن الكريم كلمة الوزير بدلالاتها و وظيفتها وذلك على لسان نبي الله موسى عليه السلام في قوله تعالى (وَأَجْعَلْ لِي وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِي * هَارُونَ أَخِي * اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي) ³ .

الفرع الثاني:

مكانة الوزير في الدولة الإسلامية وتمييز المصطلح عن غيره من المصطلحات المشابهة له:

أولا : مكانة الوزير في الدولة الإسلامية :

لقد كرم الله الإنسانية برسالة الإسلام ، وكرم العرب بشرف النسب إليها، وخدمتها و الدعوة لها، و العمل فيها فالرسالة الإسلامية هي رسالة سماوية وهي نظام كلي شامل جمع بين سياسة الدين و سياسة الدنيا فسياسة الدين ما أدت إلى سياسة الفرض وسياسة الدنيا ما ترتب عليها عمارة الأرض وتلك هي خصوصية الإسلام على سائر الحضارات و الديانات وكلا الأمرين يرجع الي العدل الذي فيه سلامة السلطان وعمارة البلدان فمن ترك الفرض ظلم نفسه ومن خرب الأرض ظلم غيره ⁴ .

ونظام الوزارة من مكونات هذه السياسة المعنية بنظام الدولة فالقاضي ابن العربي - رحمه الله - يقول وهو بصدد الحديث عن وزارتي المشورة و المشاركة ، إن الوزارة كما وردت في القرآن الكريم في سورة طه على لسان نبي الله موسى عليه السلام في الآيات الكريمة (29-30) هي على بندين إما وزارة مشاورة، أو

1 - بهاء الدين محمد حسين العاملي ، الكشكول ، الطبعة الأولى ، بيروت ، دار الكتب العلمية ، 1998 ، ص 310 .

2 - القاموس المحيط ، نفس المرجع ، ص 81 .

3 - سورة طه الآيات 29-30 ، 31 ، 32 .

4 - صلاح الدين بسيوني رسلان ، الوزارة في الفكر السياسي - دراسة مقارنة - ، دون ذكر الطبعة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، دون ذكر السنة ، ص 38 .

وزارة مشاركة ، فلو سكت موسى عليه السلام عند قوله تعالى (وأجعل لي وزيرا من أهلي هارون أخي أشدد بهي أزرعي) لكانت وزارة مشورة لكنه تأدب مع أخيه لسنه وفضله وحلمه وصبره فقال (وأشركه في أمري) أي سأل الله له وزارة مشاركة¹ ولذا كانت وزارة المشاركة في أصل النبوة التي كانت من نبي الله هارون عليه السلام لأخيه النبي و الرسول موسى عليه السلام في نطاق ما يراه و يأمر به سيدنا موسى عليه السلام كمستئول عن الرسالة وهي هبة من الله و استجابة لطلبه بعد السنة الأولى من فوزه بالنجاة على فرعون بأمر الله².

وقد أشار محمد أسد - رحمه الله - الي أن الرسول صلى الله عليه وسلم ما كان يستخدم في حديثه كلمة وزير إلا ويقصد بها الشخص الذي يؤازر رئيس الدولة ويحمل عنه أعباء مسؤولياته الجسام فالشريعة الإسلامية إذا كان ثلثها معنيا بالعبادات فان الثلثين منها معني بالأحكام و المعاملات التي يقوم عليها تنظيم أمور الدولة في الإسلام فالوزارة في الإسلام وجدت لتعذر قيام الخليفة بجميع شئون الدولة و الدين فكان لابد له من الإنابة عنه فيمن يستخلصهم من أعوانه، و هو ما قصده الماوردي رحمه الله في أن يعين الإمام من ينوب عنه قصد مساعدته حتى لا ينفرد في الأمور بنفسه ويقع في الزلل ، وبالإنبابة هذه يكون بعيدا عن الزلل وأمنع من الخلل فالأعمال لا تستطاع إلا بالوزراء و الأعوان³.

و الوزارة هي المنصب الثاني في الدولة الإسلامية بعد الخلافة، حيث تطور منصب الوزير في الدولة الإسلامية من منصب الكاتب و أخذ منه كثيرا من مفاهيمه.

و الرسول صلى الله عليه وسلم اتخذ من صحابته وزراء له خاصة منهم ابي بكر الصديق (رضي الله عنه) عندما قال له الرسول صلى الله عليه وسلم ألا ترضي أن تكون مني بمثلة هارون من أخيه موسى ، وعند وفاة الرسول الكريم أصبح خليفته أبو بكر رضي الله عنه فاستوزر لنفسه عمر رضي الله عنه ، وكذلك أستوزر عمر عثمان رضي الله عنه ، وعلى هذا النهج سار الأمويون من بعد الراشدين ، ومن وزراء الأمويين عرف عبد الحميد الكاتب كوزير لمروان ابن محمد⁴، وتطورت الوزارة في العهد العباسي و أصبحت تقليدا متبعا ، حيث اشتهرت أسر معينة بهذا المنصب كالبرامكة في عهد هارون الرشيد⁵.

1 _ جاء الدين محمد بن حسين العاملي ، مرجع سابق ، ص 315 .

2 _ جاء الدين محمد بن حسين العاملي ، نفس المرجع ، ص 316 .

3 _ صلاح الدين بيسيوني رسلان ، مرجع سابق ، ص 316 - 317 .

4 _ جاء الدين محمد بن حسين العاملي ، مرجع سابق ، ص 318 .

5 _ أبو عبد الله المغربي ، مواهب الجليل ، الطبعة الثانية ، الجزء السادس ، بيروت ، 1398 هـ ، ص 279 .

و الوزارة على قسمين ، وزارة تفويض ووزارة تنفيذ ، أما وزير التفويض فهو الذي ينوب عن الخليفة
تسيير أمور الدولة ، وهو يماثل اليوم رئيس مجلس الوزراء ووزارته لا يصح فيها التعداد، وهو يقوم مقام
الخليفة في إدارة وتسيير أمور البلاد إلا في ثلاثة أمور وهي " تعيين ولي العهد، و عزل من يعينه الوزير، و
استعفاء الخليفة من منصبه، ويشترط في وزير التفويض كونه نائب الخليفة ، الإسلام و العدالة والعلم و
الكفاءة و الكفاية الجسمية و النفسية و الأمانة والصدق و الشهامة، وتعيين وزير التفويض يكون بتقليد من
الخليفة سواء عن طريق الكتابة أو شفها بتصريح أمام الشهود،¹ أما وزارة التنفيذ فالتعداد فيها جائز أي
يصح أن يكون فيها أكثر من وزير ذلك أن مهمته هي تنفيذ ما يأمر به وزير التفويض و الخليفة وهي
وزارة مقيدة، وكون وزير التنفيذ معني بتنفيذ ما يأمر به الخليفة فالواجب عليه أن يتحلى بالأمانة و صدق
اللهجة ، وقلة الطمع ، وخلو قلبه من العدا للناس وأن يكون من أهل الفطنة و الذكاء ، و في فترة حكم
العباسيين اتضحت معالم الوزارة وتحدت قواعدها وكان الوزير بمثابة المساعد الأيمن للخليفة ويطلق عليه
لقب معاون الخليفة الأول على غرار ما هو معروف اليوم في بلاد المغرب العربي ودول أخرى بالوزير الأول
(كالجزائر ، بريطانيا ايطاليا)، على اختلاف في الصلاحيات كل حسب النظام السياسي للدولة ، فكان له
الحق في تعيين العمال ، و فصلهم و القيام على موارد الدولة و مصاريفها ، و الإشراف على ديوان
الرسائل ومع ذلك كان مركز الوزير يتردد بين القوة و الضعف بحسب قوة الخليفة و ضعفه كما يظهر لنا
التاريخ من أن العهد الأول من الخلافة العباسية كان مركز الوزير فيه ضعيفا لقوة الخلفاء في ذلك العهد ،
لاسيما فترة أبي العباس السفاح، وفترة أبي جعفر المنصور، على عكس العهد الأخير من الخلافة العباسية²
كما تطور نظام الوزارة في العهد العباسي ، وأصبح للوزير نائب أو نائبان، حيث يستفاد منهما عندما
يخلع الخليفة الوزير ، فيقومان مقامه، وفي العهد العثماني كان يوجد وزير فوق العادة وهذا يكون عادة
لمعالجة قضية طارئة ، فيخلع عليه السلطان العثماني هذا اللقب حتى يتصرف من نفسه دون الرجوع الى دار
السلطنة³.

¹ _ أبو عبد الله المغربي ، مرجع سابق ، ص 61 .

² _ صلاح الدين بيسيوني رسلان ، مرجع سابق ، ص 40 .

³ _ صلاح الدين بيسيوني رسلان ، مرجع سابق ، ص 41 .

ثانيا : تمييز مصطلح الوزير الأول عن غيره من المصطلحات المشابهة له

من التسميات المختلفة التي اعتمدت في النظام السياسي الجزائري، نجد رئيس المجلس ورئيس الحكومة و الوزير الأول ، حيث ظهرت تسمية رئيس المجلس في حكومة الرئيس أحمد بن بلة المستمدة من دستور 1946 الفرنسي¹ التي نجد أصلها في الجمهورية الثالثة ، و قانون 1934/12/3² ، وهي التسمية التي رغم تبنيها عمليا إثر موافقة المجلس الوطني التأسيسي على أول حكومة برئاسة أحمد بن بلة ، إلا أننا لا نجد لها أثر في دستور 1963 ، الأمر الذي دفع بالمؤسس الدستوري سنة 1976 لإعادة النظر في هذه التسمية بالنظر الى الانتقادات التي وجهت لها ، وتم استعمال تسمية الوزير الأول التي يعود تاريخها الى النظام البريطاني، ثم تداولتها العديد من الدساتير ومن بينها الدستور الجزائري ، ليأتي بعدها دستور 1989 وعلى خلاف دستور 1976 ليتبنى تسمية رئيس الحكومة في تعديل 1988³.

ويصعب تحديد مفهوم لمصطلح الحكومة، لأنها تنطوي على عدة مدلولات فيمكن أن تعني مجموع الأجهزة الحكومية للدولة ومن ضمنها البرلمان، كما يمكن أن تعني جهاز حكومي خاص يتطابق مع مفهوم السلطة التنفيذية في النظرية الليبرالية المتعارض مع البرلمان، الذي يجسد السلطة التشريعية⁴ ، كما تطلق تسمية الحكومة على ذلك الجهاز الجماعي المتألف من وزراء و الذي يرأسه رئيس الحكومة⁵ .

وهناك أنواع عديدة من الحكومات نذكر منها :

1/ **الحكومة الائتلافية:** هي الحكومة التي تضم ممثلين لتشكيلات سياسية مختلفة قصد التوصل إلى أغلبية مساندة لتلك الحكومة في البرلمان في إطار النظام البرلماني⁶ .

2/ **حكومة قانونية :** هي الحكومة التي تتشكل طبقا لدستور الدولة .

3/ **حكومة المنفي :** حكومة تلتجأ إلى بلاد أجنبية حليفة عند اجتياح جيش أجنبي لترابها وذلك بهدف محاربة ذلك المحتل ، ومثال ذلك :

1 _ كانت التسمية المستعملة الى حين صدور دستور 1946 هي الوزير المكلف برئاسة المجلس . أنظر سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، عين مليلة ، دون ذكر السنة ، ص 286 .

2 _ سعيد بو الشعير ، نفس المرجع ، ص 286 .

3 _ سعيد بو الشعير ، نفس المرجع ، ص 286 - 287 .

4 _ مورييس دوفرجه، ترجمة (جورج سعد)، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري - الانظمة السياسية الكبرى - الطبعة الاولى ، بيروت لبنان ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، 1992 ، ص 111 .

5 _ إيتسام القرام ، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، البلدية ، دون ذكر السنة ، ص 144 .

6 _ إيتسام القرام ، نفس المرجع ، ص 144 .

* الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية .

* إنشاء حكومة فلسطين في المنفي¹.

وحسب رأي الدكتور سعيد بو الشعير أن لقب رئيس الحكومة هو أوسع وأشمل من لقب الوزير الأول لأنه لا يفيد التمايز بينه و بين الوزراء في الرتبة فقط، وإنما يعني أيضا أنه رئيس الحكومة الذي تتشكل منه ومن الوزراء الذين اختارهم ويوزع الصلاحيات بينهم، ويرأس مجلس الحكومة، وبإبعاده تتغير الحكومة²، وهذا النهج هو الذي حافظ عليه المؤسس الدستوري الي غاية التعديل الدستوري لسنة 2008 ، حيث أعاد العمل بمنصب الوزير الأول، وألغي منصب رئيس الحكومة، وهي إشارة من المؤسس الدستوري الي تبني النظام الرئاسي .

الفرع الثالث

نشأة منصب الوزير الأول و الشروط الواجب توافرها في متولي المنصب

أولا : نشأة منصب الوزير الأول:

في عام 1714توفيت الملكة " آن " دون ترك وريث لها حيث كان شقيقها "جاك ستوارث " كاثوليكي الأمر الذي يمنعه من تربع العرش وفقا لتقاليد المملكة ، وفي عام 1715 اعتلي جورج الأول العرش³ وكان الملك جورج الأول لا يتقن اللغة الإنجليزية، و لا يهتم بقضايا المملكة وشؤون السياسة ولضمان عدم مسؤوليته وحصانته كان لزاما إيجاد شخص يتحمل مسؤولية وتبعات أعماله السياسية، فتم إنشاء منصب وزير أول تقع على عاتقه مسؤولية مقاليد الحكم مقابل أن يترك له الملك سلطة قيادة الأمة⁴

4

و يعتبر " ول بول " أول وزير أول بريطاني دامت فترة حكمه من 1721 الى غاية 1742 ونظرا لتعاضد سلطاته ظهر "وول بول " و كأنه القائد الفعلي للدولة وهو حسب تعبير السيدة "مونيكا شارلوت

1 _ إبتسام القرام ، نفس المرجع ، ص 145 .

2 _ سعيد بو الشعير ، مرجع سابق ، ص 288 .

3 _ جورج الأول أمير الماني وهو أحد أقارب الملكة " آن " ، فانتقلت بذلك السلطة الي أسرة " هانوفر " الألمانية . أنظر : مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، دار بلقيس ، 2010 ، ص 233 .

4 _ في بريطانيا الملك يملك و لا يحكم و لا يقوم بعمل ضار ، فالملك لا يخطئ و ذاته لا تمس ، والملك في الأنظمة البرلمانية غير مسئول جنائيا جنائيا أو مدنيا ، أما اذا تضرر احد الأفراد من عمل ينسب الي الملك فليس له الا أن يتقدم بطلب استرحام للتعويض عليه . أنظر مولود ديدان ، نفس المرجع ، ص 235-237 .

"ملك مؤقت"، فتشكيل الحكومة وحياتها بين يديه، ليس له فقط حق تسمية أعضائها، وإنما بإمكانه أن يوزع الحقائق الوزارية كيفما يشاء، وأن يطلب إلى أحد الوزراء الاستقالة، أو يقدم استقالة الحكومة بكاملها إلى الملك.

و أصبح الوزير الأول مسئولاً عن سياسته أمام البرلمان الذي يمنحه الثقة أو يحجبها عنه عملاً بالمبدأ القائل "حيث تكون السلطة تكون المسؤولية"، فالبرلمان بعد الثورة الجلية و بانتزاعه السلطة التشريعية من الملك بدأ يفرض رقابته على الوزراء عن طريق المسؤولية الجنائية ¹impeachment باعتبارهم مسئولون عن أخطاء الملك، وكان مجلس العموم و مجلس اللوردات يتقاسمان الرقابة على أعمال الوزير الأول و وزرائه، فمجلس العموم يتهم الوزير و مجلس اللوردات يحاكمه، فلكل المجلسين مطلق الحرية في تحديد نوع الجريمة و العقوبة التي تقابلها، ونظراً لخطورة الأمر ابتكر البرلمان الإنجليزي نوع آخر من المسؤولية وهي المسؤولية السياسية وهي فردية، وتضامنية ²، ومن هنا أصبحت الوزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان عن جميع أعمالها و ظهر مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية (الملك و الوزير الأول) في النظام البرلماني، وفقد الملك سلطته في اختيار الوزير الأول و الوزراء، وأصبح مضطراً لتعيين زعيم الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية وزيرا أول، يترك له اختيار أعضاء وزارته بما يتفق و إمكانية التعاون معهم وبينهم ³.

ثانيا : الشروط الواجب توافرها في شخص الوزير الأول

يمكن تعيين الوزير الأول من الاختيار الحر من بين الكثير من الشخصيات، لكن الوزير الأول المعين، لا يمكن له أن يقوم بدوره على أحسن وجه دون دعم من البرلمان ورئيس الجمهورية باعتباره حامياً الدستور ومجسد وحدة الأمة، وبالتالي ضامن استقرار المؤسسات الدستورية عليه أن يراعي لدى البحث عن الشخص المناسب للمنصب العديد من الاعتبارات :

1 - شرط الكفاءة و السمعة: في ظل مجتمع أصبح يتمتع بدرجة لا بأس بها من الوعي السياسي و الثقافي وفي ظل وجود تعددية حزبية تقتضي وجود معارضة قوية مراقبة للنشاط الحكومي، وجب على

1 - هي طريقة لمتابعة الوزراء من أجل فعل قد يعتبره البرلمان جريمة، وكان الوزراء يجدون أنفسهم متهمين بسبب أي سلوك للملك قد يشاركون فيه عن طريق التوقيع لآزواجي. أنظر، مولود منصور، بحوث في القانون الدستوري، دون ذكر الطبعة، الجزائر، موفم للنشر، 2010، ص 164، 165.

2 - تجلت المسؤولية السياسية في البداية على صورة مسؤولية جنائية تتحصل في تحريك مجلس العموم للاتهام الجنائي للوزير الذي ارتكب الجريمة ويتولى مجلس اللوردات محاكمته، فبات الوزراء مسئولين فرادى بوصفهم موظفي الملك، وتعتبر حكومة "نورث" سنة 1782 أول حكومة سقطت نتيجة المسؤولية التضامنية بعد حجب الثقة عنها من طرف مجلس العموم. أنظر مولود ديدان، نفس المرجع، ص 234.

3 - ماجد راغب الحلو، النظم السياسية و القانون الدستوري، الطبعة الأولى، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2000، ص 248.

الوزير الأول أن يكون شخصية مؤهلة علميا وسياسيا لتولى تلك المهمة¹ ومما لاشك فيه أن الكفاءة لا تقتصر على تحصيل شهادة جامعية تؤهل حاملها لتولى ذلك المنصب ، وإنما هي نتيجة الخبرة و الممارسة و التجربة ، وبعد النظر وقدرة الشخص على مواجهة المشاكل وإيجاد الحلول في الوقت المناسب و بأقل التكاليف.

و الممارسة جعلت من الاسم الشخصي للوزير الأول ينتقل أليا الي الطاقم الحكومي و بالتالي تنتقل معه كفاءته و سمعته ، فنقول في الجزائر مثلا حكومة " أو يحيى " حكومة " بلخادم " وفي مصر نقول حكومة " أحمد نضيف " ².

أما عن شرط السمعة فهو شرط مكمل لشرط الكفاءة و لا يمكن إغفاله لأن من يتولى تلك الوظيفة سيكون في مواجهة الكافة (حزبه إذا كان من الشخصيات المتحيزة، المعارضة الشعب ورئيس الجمهورية لأن حسن أو سوء اختيار الوزير الأول سيعود بالسلب أو بالإيجاب على شخص رئيس الجمهورية صاحب الاختيار و المكلف بضمان استقرار المؤسسات الدستورية).

2 - شرط الانتماء السياسي: من الناحية الدستورية رئيس الجمهورية غير ملزم بتعيين الوزير الأول من الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية، إلا أن الوزير الأول ملزم دستوريا بعرض مخطط عمله على البرلمان لينال ثقته حتى يتمكن من الشروع في تنفيذ مخطط عمله الرامي إلى تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية³ وتتوقف موافقة البرلمان على مدى توافق مخطط عمل الوزير الأول مع سياسة الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان، وأن عدم موافقة هذا الأخير قد يؤدي إلى تقديم الوزير الأول استقالته الي رئيس الجمهورية أو حل البرلمان في حالة ما إذا رفض البرلمان مخطط عمل الوزير الأول الجديد ،واللجوء الي إجراء الحل قد يؤدي الي عودة نفس الأغلبية البرلمانية وبذلك يكون الرئيس في موقف حرج ⁴.

لهذا ومن الناحية العملية على رئيس الجمهورية ممارسة اختصاصه في تعيين الوزير الأول بمراعاة القوى السياسية الممثلة في البرلمان إلا أنه غير ملزم دائما مراعاة هذا الشرط ، ولكن تحرزا من وقوع أزمات وزارية

1 _ سعيد بو الشعير ، مرجع سابق ، ص 288 .

2 _ زينب عبد اللاوي ، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في ظل دستور 1996 ، مذكرة ماجستير ، غير منشورة فرع قانون دستوري ، جامعة باتنة ، 2004 ، ص 113 .

3 _ سعيد بو الشعير ، مرجع سابق ، ص 288 .

4 _ نزيهة بن زاغو، رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري ، رسالة ماجستير غير منشورة ، فرع قانون دستوري و علم النظم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2002 ، ص 19 .

متكررة وحل البرلمان (وجوبا أو بإرادة الرئيس)، و التي تؤثر على كامل النظام السياسي الجزائري¹ ، فعلى رئيس الجمهورية أن يأخذ بعين الاعتبار الأوضاع السائدة و القوى المؤثرة في النظام السياسي ليكسب على الأقل دعم الأغلبية².

3 - شرط التأيد : نتيجة للمهمة الصعبة المسندة لرئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول يتعين عليه البحث و التقصي قصد العثور على الشخص المناسب الذي يحظى بالتأييد من قبل الأغلبية البرلمانية أو على الأقل لا يلقى معارضة واسعة ، ويكون مؤهل لاستمالة الأغلبية البرلمانية الي جانب قدرته على لم الشمل و المرونة في التعامل مع مختلف التشكيلات السياسية ، و إلا فقد القاعدة التي لم تتخذ منه موقفا في الأول .

و يمكن أن تجري الانتخابات التشريعية مرة أو أكثر في ولاية رئيس الجمهورية ، إما نتيجة حل المجلس الشعبي الوطني ، أو انتهاء الدور التشريعي ، وعليه ستكون نتيجة هذه الانتخابات وفقا لثلاث حالات ، وعلى أساس هذه الحالات الثلاث يتم اختيار وزير الأول يلقي تأييد البرلمان لضمان بقاء حكومته :

*** التوافق بين رئيس الجمهورية و الأغلبية البرلمانية :**

إلى جانب ذلك يجب على الوزير الأول أن يبدي إخلاصه وولائه لرئيس الجمهورية حيث كان رؤساء الجمهورية يختارون الشخصيات التي لها علاقة طيبة معهم ومخلصة لهم وقادرة على تنفيذ برنامج الإجماع .

المطلب الثاني

مبررات التعديل الدستوري لسنة 2008

أعلن رئيس الجمهورية عند افتتاحه للسنة القضائية 2008-2009 عن رغبته في ادخال تعديلات جزئية على دستور 1996 مؤكدا خلال الكلمة التي القاها أمام القضاة عن رغبته القديمة في تعديل الدستور إلا أن الظروف حالت دون ذلك نظرا لثقل الالتزامات وتراكم الأولويات³ كما أكد الرئيس أن هذه المبادرة ليست سوى تعديل جزئي استعجالي أملاه تداخل السلطات في ممارسة مهامها، فمنذ تولى الرئيس مقاليد الحكم منفك يكرر في العديد من المناسبات أن الدستور الذي جاء من خلاله الي سدة الحكم

1 _ زينب عبد اللاوي ، مرجع سابق ، ص 117 .

2 _ بن زاغو نزيهة ، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي ، ص 284 .

3 _ جاء في كلمة رئيس الجمهورية عند افتتاحه للسنة القضائية 2008-2009 " إن القناة كانت قوية بحتمة مراجعة الدستور في أقرب فرصة تتيحها الظروف ، إلا أن ثقل الالتزامات و تراكم الاولويات وتعدد الاستحقاقات حالت دون تجسيد هذا الهدف ، وفرضت مزيدا من التريث و الانتظار " .

هو دستور هجين، لا يضبط و لا يحدد مسؤوليات من لهم مهمة إدارة الدولة وشؤونها بشكل دقيق ، فالكل مسؤول و لا أحد مسؤول¹ .

و دعم رئيس الجمهورية رغبته في تعديل الدستور بجملة من المبررات منها ما هو سياسي(الفرع الأول)، ومنها ما هو دستوري (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

المبررات السياسية

رغم كل ما جاء به دستور 1996 من تعديلات سدة الثغرات التي كانت موجودة في الدساتير السابقة ، ورغم تأكيده على المبادئ التي يقوم عليها النظام الدستوري الجزائري و تأكيده على الأولوية التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية سابقا² ، ورغم وجود آليات المسؤولية السياسية للحكومة إلا أنه لم يسلم من الانتقادات بعد مرور 12 سنة من صدوره، فمنذ تولى رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة سنة 1999 مقاليد الحكم ما أنفك يكرر في العديد من المناسبات أن الدستور لم يعد يتماشى و تطور مؤسسات الدولة و المرحلة التي تعيشها البلاد .

وبصرف النظر عن بعض النقائص التي قد يتوقف عليها بعض المتخصصين في القانون الدستوري عند أحكام دستور 1996، إلا أنه وبدون شك يمثل تطورا ايجابيا بالنسبة للدساتير الجزائرية السابقة ومنها دستور 1976، حيث أعاد ادراج مؤسسات الدولة الجزائرية وممارسة السلطة الي الأطر الدستورية و الفضل في ذلك يرجع الي الرئيس " اليامين زروال"³ .

1 _ أكد رئيس الجمهورية على أن التعديل الدستوري المقترح هو تعديل جزئي استعجالي سيتبع بمراجعة دستورية عميقة وشاملة.....وعلى ضوء التجربة المعيشة منذ سنوات ومعاينة تداخل السلطات في ممارستها لمهامها من حين الي آخر فقد برزت ضرورة ادخال تصحيحات مستعجلة على بعض أحكام الدستور لضمان مزيد من التحكم في تسيير شؤون الدولة ، صادق مجلس الوزراء على مشروع التعديل الدستوري في اجتماعه المنعقد في 3/11/2008 ، قام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري قصد ابداء رأيه في مشروع التعديل الدستوري طبقا للمادة 176 من الدستور ، أصدر المجلس الدستوري رأيه في 07/11/2008 .

2 _ مولود منصور ، مرجع سابق ، ص 235 .

3 _ بعد توليه رئاسة المجلس الأعلى للدولة كمؤسسة مؤقتة لإدارة الدولة بادر الرئيس اليامين زروال بالإعلان يوم 31 أكتوبر 1994 عن تنظيم انتخابات رئاسية في نهاية 1995 لتمكين البلاد من استرجاع مؤسساتها الدستورية ، تمت هذه الانتخابات في 16/11/1995 ، وفاز فيها الرئيس زروال بالأغلبية المطلقة منذ الدور الأول ، أعلن الرئيس عن تنصيب لجنة من أجل إعادة صياغة الدستور ، وتم عرض مشروع الدستور الجديد على الاستفتاء الشعبي يوم 28 نوفمبر 1996 .

أولا : مبررات النخب السياسية المؤيدة لرئيس الجمهورية :

بادرت العديد من الشخصيات السياسية المقربة من الرئيس بوتفليقة تمهيدا منها للتعديل الدستوري الذي منفك الرئيس يطالب به الي تنظيم حملة ضد دستور 1996، كان أولها حزب جبهة التحرير الوطني على لسان أمينه العام السيد عبد العزيز بلخادم ، حيث أعلن يوم 18 أفريل 2006 في ملتقى نظمه الاتحاد الوطني للشبيبة الجزائرية في كلية الحقوق بين عكنون أن حزب جبهة التحرير الوطني يساند مسعى رئيس الجمهورية الرامي الي تعديل الدستور وأنه في هذا الإطار يملك مشروعاً متكاملًا يتضمن هذا التعديل و أن من أهم ما يتضمنه هذا التعديل أنه يكرس نظاماً رئاسياً على نمط النظام الرئاسي الأمريكي¹، وأن هذا النظام هو الذي يتفق مع المعطيات التاريخية و الحضارية للمجتمع الجزائري، وينسجم مع متطلبات و مقتضيات المرحلة التي تعيشها البلاد و التي تقتضي وجود سلطة سياسية على رأس الدولة لها قدرة اتخاذ القرارات المناسبة، وبقي السيد عبد العزيز بلخادم ينادي بذلك وهو رئيس للحكومة منذ ماي 2006 وكان يستعمل في تصريحاته مصطلح " منسق للحكومة " من أجل تنفيذ البرنامج الرئاسي².

أيضا من بين الشخصيات التي دعمت مسعى رئيس الجمهورية في تعديل الدستور الأمين العام لحزب التجمع الوطني الديمقراطي السيد أحمد أويحيى الذي صرح بموافقة على التعديل الدستوري مقترحا الطريقة التي تنص عليها المادة 176 من الدستور ، أي التعديل دون اللجوء الي الاستفتاء الشعبي وإنما عن طريق البرلمان بموافقة المجلس الدستوري³.

إن التناقض الذي كان دستور 1996 يحمله في طياته ، خاصة في تنظيمه للسلطة التنفيذية دفع برئيس الجمهورية الي المبادرة بتعديل دستوري جزئي، حاول من خلاله إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل

1_ مولود منصور ، نفس المرجع ، ص 236 .

2_ احمد بورابوا ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية ، رسالة دكتوراه في القانون العام 2010 ، جامعة الجزائر 1 ، كلية الحقوق ، ص 175 .

3 _ المرسوم الرئاسي رقم 08-357 المؤرخ في 2008/11/8 المتضمن استدعاء البرلمان بغرفتيه ، الجريدة الرسمية عدد 62 بتاريخ 2008/11/9 ، وكذلك اخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري بتاريخ 2008/11/3 المسجل بالأمانة العامة للمجلس الدستوري تحت رقم 08/119 بغرض ابداء رأيه الملل طبقا للمادة 176 من الدستور في تعديل المواد (5- 62- 74- 77- 79- 80- 81- 83- 84- 85- 86- 87- 90- 91- 116- 118- 119- 120- 125- 129- 137- 158) من الدستور

من خلال إلغاء منصب رئيس الحكومة، واستبداله بمنصب الوزير الأول وتقليص دوره ليصبح جهازاً مساعداً لرئيس الجمهورية يسهر على تنفيذ برنامج هذا الأخير¹.

إن هذا النمط من الحكم يحدد مسؤولية مؤسسات الدولة أمام ممثلي الشعب المنتخبين، ويطور النظام السياسي الجزائري تدريجياً من نظام له خصائص النظام الرئاسي إلى نظام يقترب من النظام البرلماني بإقرار مسؤولية الحكومة و رئيسها أمام البرلمان.

و السؤال الذي يطرح نفسه بإلحاح، هل أصبح النظام الذي أنتجه دستور 1996 عقيماً حتى تتوالى الأحزاب السياسية التي استفادة منه للوصول إلى السلطة بانتقاده و المناذاة بتغييره و الخروج منه و العودة إلى نظام يكرس من جديد أحادية السلطة، وعدم مسؤوليتها كما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية في التعديلات التي تم إقرارها سنة 2008، و كأن حزب جبهة التحرير الوطني الذي حكم البلاد منذ الاستقلال باسم الشرعية الثورية و الشرعية التاريخية ومعه أحزاب الائتلاف الرئاسي لم تعد تتأقلم مع التعددية السياسية وكأنها تحن من جديد للرجوع بالبلاد إلى عهد الشرعية الثورية².

الفرع الثاني

المبررات الدستورية

للقوف على هذه المبررات حاولنا الرجوع إلى الأسباب التي اعتمدها المجلس الدستوري في الرأي الذي أبداه حول المشروع المتضمن التعديل الدستوري حيث شمل التعديل مجموعة من المواد وعددها 22 مادة، مع إضافة مادة جديدة للمادة 31 مكرر، وبندين إلى المادة 77 و بند إلى المادة 178.

و استعرض رأي المجلس الدستوري مختلف المواد التي طرأ عليها التعديل وحدد طبيعة هذا التعديل ثم استعرض المبررات التي كانت سبباً في إحداث هذا التعديل وما يهمننا هنا هو رأي المجلس الدستوري فيما يخص التعديل الذي طرأ على منصب رئيس الحكومة و استبداله بمنصب الوزير الأول من وجهة نظر المجلس الدستوري أن تغيير تسمية رئيس الحكومة وجعله وزيراً أول وتكييف صلاحياته ومهامه وفق رؤية جديدة، وكذا علاقة رئيس الجمهورية مع الحكومة وأعضائها من حيث التعيين والمسئولية، يمثل إعادة تنظيم و تدقيق و توضيح الصلاحيات و العلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية، دون المساس بالتوازنات الأساسية

1 _ عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة، وفي النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، الجزائر، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، 2010، ص 126.

2 _ أحمد بورايو، مرجع سابق، ص 176.

للسلطات بغرض جعل السلطة التنفيذية قوية و موحدة و منسجمة¹، كما أنه لا يؤثر على صلاحيات السلطات الأخرى ، ولا يمس بالآليات الدستورية التي يقوم على أساسها توازن السلطة التنفيذية و التشريعية، من جهة أخرى يرى المجلس الدستوري أن إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب وزير أول يعود الى عدم إمكانية الجمع بين رئيس منتخب على أساس برنامج حائز على ثقة الأغلبية المطلقة للناخبين يلزم رئيس الجمهورية دستوريا بتنفيذه ورئيس للحكومة مطالب بتطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية² التي ينتمي اليها، مع أن الشرعية الانتخابية لهذه الأغلبية مهما كانت لا يمكن أن تتجاوز شرعية الرئيس الممثل لكل الجزائريين³، و أنه اعتبارا لذلك فإن هذا البرنامج هو برنامج رئيس الجمهورية الذي حظي بموافقة الشعب عن طريق الفعل الانتخابي معبرا بذلك عن إرادته بكل سيادة و حرية ، ويتولى تنفيذه الوزير الأول الذي يستمد مهامه من رئيس الجمهورية وفق مخطط عمله ، وحسب الكيفيات و الإجراءات المقررة في أحكام الدستور⁴.

كما أن مشروع التعديل الدستوري لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان و المواطن و الحريات العامة ، و لا يمس بالتوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية⁵.

المبحث الثاني

السلطة التنفيذية من رئيس الحكومة الي الوزير الأول

عاد التعديل الدستوري لسنة 2008 ليأخذ من جديد بمنصب الوزير الأول بعد غيابه في دستوري 1989 و 1996 مرحلة تبني ازدواجية السلطة التنفيذية ، وهذا في محاولة من المؤسس الدستوري تنظيم العلاقة بين مكونات السلطة التنفيذية ، وتأكيد من جديد على أحاديثها ، ويملك رئيس الجمهورية وحده اختصاص تعيين الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) بموجب مرسوم رئاسي، و إعمالا لقاعدة توازي

1 _ احمد بوراوي ، مرجع سابق ، ص 177 .

2 _ ارتأى المجلس الدستوري بأن السير العادي للنظام الديمقراطي التعددي ، مثلما يستنتج من الدستور يقتضي بأن رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساس برنامج سبق وأن حظي بموافقة الشعب من واجبه أن يجسد هذا البرنامج طبقا لليمين التي يؤديها أمام الشعب . من رأي المجلس الدستوري رقم 01-08، المؤرخ في 07/11/2008 ، الجريدة الرسمية عدد 63 المؤرخة في 16/11/2008 وهو ما أكدته أيضا مجلس الوزراء عقب مصادقته على مشروع التعديل الدستوري .

3 _ عمار عباس ، مرجع سابق ، ص 128 .

4 _ رأي المجلس الدستوري رقم 01-08 المؤرخ في 07 نوفمبر 2008 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 63 بتاريخ 16/11/2008 .

5 _ رأي المجلس الدستوري رقم 01-08 المذكور أعلاه .

الأشكال وبما أن رئيس الجمهورية هو من يملك حق التعيين فهو يملك أيضا حق العزل (المطلب الأول) ،
و قد منح الدستور سلطة تعيين و إنهاء مهام أعضاء الحكومة لرئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول
(المطلب الثاني) ، كما سنبين لاحقا .

المطلب الأول

تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه

إذا كان الدستور سواء في نصوصه الأصلية أو بعد تعديلات سنة 2008 لم يضع شروطا يتقيد بها
رئيس الجمهورية عند اختياره للوزير الأول (الفرع الأول) ، فهل وضع شروطا تقيد به عند اعفائه من مهامه
(الفرع الثاني) .

الفرع الأول

تعيين الوزير الأول

إن الإمام بالجوانب المتصلة بمنصب الوزير الأول في الجزائر يقتضي منا في المقام الأول البحث عن
الضوابط الدستورية التي تحكم التعيين في هذا المنصب عبر الدساتير الجزائرية المختلفة .

أولا : في ظل أحادية السلطة التنفيذية

1 - في ظل دستور 1963 : بعد وضع دستور 1963¹ من قبل المجلس التأسيسي وعرضه على
الشعب للاستفتاء عليه بتاريخ 1963/09/08 وإصداره في نفس الشهر، ظهر بذلك أول دستور للبلاد
مكرسا تفوق المكتب السياسي بقيادة الرئيس أحمد بن بلة وعمل على إقامة نظام حكومي دستوري يعتمد
على قوة الحزب الحاكم² .

و المتأمل لدستور 1963 يرى أن مسألة التعيين الرئاسي لرئيس الحكومة أو الوزير الأول حاليا غير
مطروحة تماما لأنه وبكل بساطة منصب غير منصوص عليه فقد اختفي منصب رئيس الحكومة و أصبح
رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة ، فهو الجسد للسلطة التنفيذية دون أي منازع وفقا لأحكام المادة
10/39 من الدستور³ ، فقد كرس دستور 1963 صراحة مبدأ وحدة السلطة التنفيذية و أسندها الى
رئيس الجمهورية حصريا الذي يملك صلاحية اختيار جميع أعضاء الحكومة، وقد قيدته المادة 47 من

¹ - صادق عليه المجلس الوطني في 28 أوت ووافق عليه الشعب فب استفتاء 8 سبتمبر 1963 .

² - عبد الحميد بن لغوييني و عبد المالك الدح ، التطور الدستوري الجزائري واشكالية بناء دولة القانون ، الملتقى الدولي الثاني حول
التعديلات الدستورية في البلدان العربية جامعة عمار ثلجي بالأغواط ، الجزائر ، أيام 07/06/05 ماي 2008 ، ص 337 .

³ - المادة 1/39 من دستور 1963 تنص " تسند السلطة التنفيذية الى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية " .

الدستور بضرورة اختيار ثلثي (2/3) الوزراء على الأقل من بين نواب المجلس الوطني¹ ولم تكن للحكومة في ظل دستور 1963 أي وجود قانوني منفصل عن الرئيس، و لم يكن لها أي كيان سياسي مستقل، ولم تكن موجودة إلا من خلال الرئيس صاحب مفتاح قبة النظام السياسي².

إلا أن هذا الدستور لم يعمر طويلا نظرا للظروف التي عايشتها الجزائر والتي غلب عليها طابع الصراعات السياسية داخل هياكل الحزب فبتاريخ 1963/10/03 ونتيجة لبروز توتر سياسي و عسكري لجأ رئيس الجمهورية الراحل أحمد بن بلة الى تطبيق نص المادة 59³ من الدستور و التي قضت بتوقيف العمل بالدستور بعد أقل من شهر من صدوره هذا ما جعل الجزائر تدخل في مرحلة استثنائية وتنتهي على إثرها فترة الحكم العادية ، و استمرت الحالة الاستثنائية الى غاية حلول 1965 تاريخ ظهور حركة 19 جوان 1965 التي قادها الرئيس الراحل هواري بومدين و التي كیفها القائمون بها على أنها حركة تصحيحية ، على الرغم من أن الباحث في مدى شرعيتها يجدها غير قانونية لأن القائمين عليها لم يلجؤوا الى الطريقة الدستورية الشرعية لإبعاد الرئيس أحمد بن بلة عن سدة الحكم ، وإنما لجأوا لاستعمال العنف بواسطة الجيش للوصول الى الحكم⁴.

ومن هذا فإن ما حصل في 19 جوان 1965 ما هو إلا تصرف يتمشى وتعريف الانقلاب .
الانقلاب: هو حركة ذات طابع عنفي تقوم به جهة من السلطات ذات نفوذ مستعملة في ذلك وسائل القوة بهدف الاستيلاء على السلطة، واستبدال النظام السياسي القائم رغم وحدته الإيديولوجية بنظام قانوني آخر دون مشاركة الشعب⁵.

1 _ بصدد التعليق على هذه المادة أشار الدكتور أمين شريط أن الغرض من هذا القيد هو مراقبة الحزب للرئيس عن طريق النواب ، وأنه بعد مؤتمر 1964 الذي أصبح بمقتضاه رئيس الجمهورية هو الأمين العام للحزب فقد هذا القيد مفعوله .

2 _ سعيد بو الشعير ، مرجع سابق ، ص 216 .

3_ المادة 59 من دستور 1963 تنص على أنه " في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة و مؤسسات الجمهورية ، ويجتمع المجلس الوطني وجوبا " .

4 _ سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق ، ص 63-64 . تم هذا الانقلاب باستعمال القوة العسكرية حيث تم اعتقال رئيس الجمهورية أحمد بن بلة و رئيس المجلس الوطني الحاج بن علة بالإضافة الي وزيرين ، وبالتالي لا يمكن وصف هذا الاجراء بالانقلاب العسكري الذي يعبر عن حركة ذات طابع عنفي قام بها الجيش بغرض الاستيلاء على السلطة ، في حين كیف القائمون بالحركة التي اطاحت بالنظام القائم على أنها حركة تصحيحية أعادت الثورة الي مجراها الصحيح .

5 _ مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، مرجع سابق، ص 354

فقد تميزت هذه المرحلة بتولي الرئيس الراحل **هوارى بو مدين** مهام رئيس الحكومة ومجلس الثورة ومهام الدفاع الوطني مما مكنه من سيطرة لا مثيل لها ، فأصبح الأمر الناهي¹ ، فقد أنشأ بموجب ما يسمى الدستور الصغير أربعة مواد من (3-6) مجلسا للثورة ، وحكومة ، يعتبر مجلس الثورة الهيئة التشريعية التي حلت محل المجلس الوطني ، والحكومة الهيئة التنفيذية التي حلت محل رئيس الجمهورية غير أن الجهازين يرأسهما شخص واحد يحمل لقب رئيس مجلس الثورة و الوزراء .

ولالإشارة يعد الرئيس الراحل أحمد بن بلة أول رئيس حكومة في تاريخ الجزائر المستقلة قبل وضع دستور 1963 .

2 - في ظل دستور 1976 : جاء دستور 22 نوفمبر 1976 في ظل ظروف متميزة عايشها النظام السياسي الجزائري حيث تم وضعه استجابة لحل أزمة التمثيل و الشرعية الدستورية الغائبة منذ 19 جوان 1965 فقد تم اعتماده عن طريق استفتاء 19 نوفمبر 1976، وعلى كل حال هناك العديد من الملاحظات و المميزات التي انفرد بها الدستور خصوصا منها ما تعلق بتنظيم المؤسسات الدستورية في الدولة (وهو ما يهمنا في الموضوع) فقد قسم السلطات الثلاث إلى وظائف سميت كل منها بالوظيفة التشريعية ، الوظيفة القضائية ، الوظيفة التنفيذية هذه الأخيرة التي نص الدستور على أنها من مهام رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 104 من الدستور التي تقضي بأن (يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية وهو رئيس الدولة)، كما حولت المادة 113 في فقرتها الثانية من الدستور رئيس الجمهورية إمكانية تعيين وزير أول فالرئيس هنا يملك سلطة تقديرية واسعة في التعيين من عدمه حيث استعمل المؤسس الدستوري كلمة يمكن التي لا تفيد الوجوب ، الأمر الذي جعل الرئيس الراحل هوارى بومدين لا يعين وزير أول ضمن أول حكومة شكلها في 2 أبريل 1977، غير أن الوضع تغير بعد تعديل 1979 و انتقل حق تعيين الوزير الأول من حق تقديري لرئيس الجمهورية الى حق الزامي² .

وهذا ما يستخلص من المادة 6 من القانون رقم 06/79 التي تقضي بأن تعدل المادة 113 و تعاد صياغتها على النحو التالي " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ومن بينهم وزيرا أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وتطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء ، ويمارس الوزير الأول اختصاصاته في

1 _ سعاد بن سريّة ، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، الدار البيضاء ، دار بلقيس للنشر ، 2010 ، ص 113 .

2 _ مولود بركات ، التعديلات الدستورية في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ماجستير ، تخصص قانون دستوري ، جامعة بسكرة 2010 ، ص 68 .

نطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية طبقا للمادة 15/111 من الدستور فالوزير الأول يمارس اختصاصاته في إطار الصلاحيات التي يفوضها له رئيس الجمهورية هذا ما دفع ببعض الكتاب بوصفه بالوزير الأخير أو آخر الوزراء وخير دليل على ذلك تفضيل السيد عبد العزيز بوتفليقة عندما كان وزيرا للخارجية في عهد الرئيس هواري بومدين الاحتفاظ بمنصبه الوزاري الذي كان حسب رأيه أهم من منصب الوزير الأول ، ضف الى ذلك المسؤولية التي يخضع لها الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية¹ ، فمهمة الوزير الأول هنا تقتصر على الإشراف الإداري و التنسيق بين القطاعات ، ويرى الأستاذ " العيفا أويحيى " أن مهام الوزير الأول تتعدى هذه الاختصاصات، فبالإضافة الى الاعتبار الوظيفية هناك اعتبارات شخصية تدخل في مدى تحديد العلاقات بينهما فنجد أن الوزير الأول له وزارته الخاصة به (الوزارة الأولى) تعمل باتصال مع رئيس الجمهورية² ، ويضيف قائلا أن الوزير الأول يمثل رئيس الجمهورية في العديد من التظاهرات في الداخل و الخارج بتفويض من هذا الأخير و إرساله كمبعوث خاص له، كما يباشر الوزير الأول المبادلات البروتوكولية مع نظرائه في العالم و يستقبل الشخصيات و الوزراء الأجانب ، كما يقوم بالمباحثات و المبادلات التجارية مع الدول الأجنبية باعتباره عضو في الحكومة وذلك عن طريق إصغائه للعروض الوزارية³ المقدمة في اجتماعات مجلس الوزراء ، وكذا التقارير المنشورة و الموزعة على أعضاء الحكومة حول نشاطات الوزراء في الخارج، وكذا استقبال السفراء و الممثلين الأجانب المعتمدين في الجزائر من قبل بلدانهم المختلفة .

ثانيا : التعيين في ظل ازدواجية السلطة التنفيذية وتعديلات 2008

بدأت القطيعة مع دستور 1976 في عهد الرئيس الأسبق الشاذلي بن جديد بواسطة تبني مجموعة من القوانين التي تتعد عن روح الدستور⁴ وتشكل تحليا واضحا عن أهم الأسس الاقتصادية للنظام الاقتصادي

1 _ سعاد بن سريّة ، مرجع سابق ، ص 114 . ذلك الذي جعل بعض الشخصيات التي اقترح عليها منصب الوزير الاول ترفض ذلك المنصب نظرا للدور الرمزي الذي يتمتع به و الذي يقتصر علي التنسيق و المساعدة دون الرقي الي درجة منصب يتمتع بنوع من الاستقلالية في الوظائف و اتخاذ القرارات ففضلت اغلب الشخصيات الاحتفاظ بحقائبها كما يري الدكتور سعيد بو الشعير ان السبب في ذلك ايضا يرجع الي ان اختيار اعضاء الحكومة يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية هذا الخضوع جعل من الوزير الاول مجرد عضو حكومي لا يعلو مرتبة عن غيره من الوزراء ، كما لا يرقى الي مرتبة رئيس حكومة حقيقي بجرمانه من مركزه القانوني وصلاحيات محددة .

2 _ أويحيى العيفا ، النظام الدستوري الجزائري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر دار العثمانية للنشر و التوزيع ، 2004 ، ص 244 .

3 _ أويحيى العيفا ، نفس المرجع ، ص 245 .

4 _ تمثلت هذه القوانين في صدور قانون 1981 المتضمن التنازل عن أملاك الدولة ، و صدور قانون 1987 حول المستثمرات الفلاحية الذي يسجل بداية التحلي عن نظام التسيير الذاتي و الثورة الزراعية في قطاع الفلاحة ، و صدور قانون 1988 المتضمن استقلالية

أدت هذه الإصلاحات الاقتصادية الى انعكاسات خطيرة على الوضع الاجتماعي حيث مست بالأسس الاجتماعية للنظام الدستوري المتمثلة في مبدأ المساواة وضمن حق العمل المنصوص عليهما في الدستور¹ . وعرفت هذه الفترة درجة كبيرة من الاحتقان الشعبي و الغليان الاجتماعي، سجلت ترسبات كبيرة زادة من حجمها الأوضاع المزرية التي آلت اليها البلاد في مختلف نواحي الحياة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، و التي كانت في أغلبها نابعة من وجود أزمة في النظام السياسي القائم آنذاك*.

وكان لانخفاض سعر البترول ، وزيادة الطلب على الشغل في ظل تدهور القدرة الشرائية للمواطن ، أن نشأة حرب كلامية² حول الحالة الاقتصادية المتردية للبلاد عقب خطاب الرئيس الشاذلي بن جديد في 19 ديسمبر 1988 حيث انتقد الرئيس كل من الحزب و الحكومة بسبب التقصير في أداء المهام الضرورية لمعالجة المشاكل التي يتخبط فيها المجتمع ، ولحالة التسيب التي شملت كل من المسؤول و المواطن على حد سواء ، فعمت حركة من الاضطرابات وجاءت مظاهرات يوم 05 أكتوبر 1988 لتعبر عن ردود فعل الشارع الجزائري حيال هذه الأوضاع فقرر الرئيس الشاذلي بن جديد إعلان حالة الحصار طبقا للمادة 119 من الدستور في اليوم الموالي للأحداث الأليمة ، و التي سمحت للجيش بدخول العاصمة و المضي قدما بالإصلاحات العميقة التي وعد بها الرئيس، فجاء بذلك التعديل الدستوري بتاريخ 03 نوفمبر 1988 بواسطة الاستفتاء الشعبي .

جاء التعديل الدستوري بالكثير من الإصلاحات منها إحداث ثنائية على مستوى السلطة التنفيذية فأنشأ بذلك مركز لرئيس الحكومة، الخروج من هيمنة الحزب الواحد الى التعددية الحزبية وقيام نظام الفصل بين السلطات الى غيرها من الإصلاحات .

=المؤسسات وبذلك يتم التخلي عن نظام التسيير الاشتراكي ، انظر، بوكرا ادريس ، التطورات الدستورية و حالات الازمة في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 07 ، ديسمبر 2004 ص 14.

1 _ جاء في المادة 41 من دستور 1976 (تكفل الدولة المساواة لكل المواطنين ..) المادة 42 (يرتكز المجتمع على العمل وينبذ التطفل ..) * يري دافيد أستون (ان الازمة تكمن اسبابها اساسا في حصول خلل بين النظام السياسي و المحيط ، فالنظام السياسي عبارة عن علبة سوداء نتجاهل كل ما يحصل بداخلها ونركز على تحليل العلاقات التي تنشأ بين المحيط و النظام ، وان كانت الاسباب التي تشكل الازمة وتظهر على الصعيد السياسي بشكل واضح تكون في اصلها موزعة بين جوانب اقتصادية ، اجتماعية ، ثقافية ، لكن هيمنة السياسة على الحياة العامة هو الذي اعطي لدراسة الازمة السياسية اسبقية على الجوانب الأخرى) . أنظر : فقير محمد ، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الاول في النظامين الجزائري و المصري - دراسة مقارنة - مذكرة ماجستير ، فرع قانون عام و مالية ، جامعة أحمد بوقرة بومرداس ، دون ذكر السنة ، ص 50 .

2 - عيسى طيبي ، علاقة التعديل و التبديل الدستوريين في الجزائر بالأزمات في ظل مرحلة التعددية الحزبية ، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية ، جامعة عمار ثلجي الاغواط ، الجزائر ، أيام 05-06-07 ماي 2008 ، ص 10 .

بعد إنشاء منصب رئيس الحكومة بات من الطبيعي و ككل الأنظمة الدستورية أن رئيس الجمهورية هو من يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه، وقد عرف التعديل الدستوري لسنة 2008 عودة الى العمل بمنصب الوزير الأول فما هو الجديد الذي جاء به التعديل فيما يتعلق بالتعين في هذا المنصب .

1- في ظل ازدواجية السلطة التنفيذية: تميز دستور 1989 عن دستوري 1963 و 1976 في كونه أنشأ مؤسسة بجانب رئيس الجمهورية أطلق عليها اسم الحكومة لها رئيسها و أعضائها (الوزراء) و تعد الحكومة هي الطرف الثاني في المؤسسة التنفيذية ، تجتمع الحكومة في مجلس واحد متجانس و متضامن يسمى " مجلس الحكومة "، و ينفرد رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الحكومة حسب ما جاءت به الفقرة الرابعة من المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 1988 بقولها (يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه) ، ورؤساء الجمهورية في الجزائر عند تعيينهم لرؤساء الحكومات ليس لديهم منطق يتسم بالثبات ويتجسد ذلك في عدم الاستقرار على قاعدة معينة في التعيين¹، ومن ذلك يمكن أن نجد التصنيفات التالية لطرق التعيين :

أ- تغليب الانتماء الحزبي: بالنسبة لرئيس الجمهورية السيد اليامين زروال بعد الانتخابات التشريعية لسنة 1997 لم يكلف أحد الشخصيات التي تنتمي الى أحد الأحزاب الممثلة في المجلس الشعبي الوطني بتشكيل الحكومة ، بل أبقى رئيس الحكومة السابق **أحمد أويحيى** و كلفه بتشكيل حكومة ائتلافية بالرغم من أن السيد **أويحيى** لم يكن ينتمي في هذه الفترة الى أي حزب وبعد إعلان رئيس الجمهورية السيد اليامين زروال عن تقليص عهده الرئاسية وإجراء انتخابات مسبقة واستقالة السيد **أحمد أويحيى**، قام رئيس الجمهورية بتكليف السيد **إسماعيل حمداوي** بتشكيل حكومة انتقالية ، ويعود اختياره لهذه الشخصية لعدة اعتبارات ، أهمها عدم ارتباطه السياسي الواضح ، الى جانب تكوينه التكنوقراطي ، وحنكته الدبلوماسية² . أما بالنسبة لرئيس الجمهورية السيد **عبد العزيز بوتفليقة** فإنه لم يختار لرئاسة الحكومة الأولى في عهده الرئاسية شخصية من بين أحزاب الائتلاف التي كانت أطرافها في التحالف السياسي الذي دعم ترشحه أثناء حملته الانتخابية، وإنما عين شخصية غير متحزبة وهو السيد **أحمد بن بيتور**² .

1 _ محمد فقير ، مرجع سابق ، ص 53 .

2 _ محمد فقير، نفس المرجع ، ص 54 .

ب- تغليب الإنتماء الحزبي : كما هو الحال بالنسبة لحكومتي مولود حمروش و قاصدي مرباح حيث كانا ينتميان الى حزب جبهة التحرير الوطني الحائز على الأغلبية البرلمانية في ذلك الوقت¹.

ج- الإنتماء الى الأقلية البرلمانية : تعيين السيد علي بن فليس رئيسا للحكومة أحد الرجال البارزين في حزب جبهة التحرير الوطني في أوت 2000 في ظل أغلبية برلمانية تابعة لحزب التجمع الوطني الديمقراطي المسألة التي خلقت امتعاضا لدى الأغلبية وكادت أن تؤدي لاصطدام حاد لو لم يحدث الإنقسام الى كتلة مؤيدة وأخرى معارضة الأمر الذي ساعد على مرور الحكومة بسلام أمام ممثلي الشعب و حصول التعايش بين الأغلبية البرلمانية وإرادة رئيس الجمهورية، ثم تم تطبيق نفس السيناريو لنفس الرئيس وذلك بإقالة السيد علي بن فليس في ماي 2003 و تعيين السيد أحمد أويحيى الأمين العام لحزب التجمع الوطني الديمقراطي على رأس حكومة تتمتع بأغلبية 199 مقعد لصالح حزب جبهة التحرير الوطني².

هذه الحقائق تؤكد الموقع الممتاز لرئيس الجمهورية، الذي بإمكانه فعل أي شيء حتى خرق ما جرت عليه العادة وما أستقر عليه العرف.

ونلاحظ أنه ورغم عدم استقرار قاعدة التعيين لم يشهد النظام السياسي الجزائري سقوط أي حكومة منذ تبني ازدواجية السلطة التنفيذية حتى التخلي عنها، والتي اختتمت بتقديم استقالة الحكومة المعينة لدواعي دستورية قصد تنصيب حكومة جديدة على رأسها وزير أول بدل رئيس الحكومة، فما هو الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري فيما يخص التعيين في هذا المنصب ؟ وهذا ما سنتطرق له في العنصر الموالي.

2 - التعيين في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008: في إطار إعادة العلاقة بين مكونات السلطة التنفيذية وتحديثها وضبطها وتوضيحها جاء تحويل منصب رئيس الحكومة الى منصب الوزير الأول بموجب

1 _ سعاد بن سريّة ، مرجع سابق ، ص 118. ان تعيين الوزير الأول أو حتي رئيس الحكومة سابقا في النظام السياسي الجزائري يتميز بقاعدة خاصة تتمثل في تجنب تعيينه من الحزب الحائز على الاغلبية البرلمانية وهي القاعدة التي اكدها الواقع العملي في اكثر من مرة ، ومن هنا يثار اشكال مفاده ماهي الاثار البعيدة المدى لهذه القاعدة ؟ هي الخشية الفعلية من التأثير عن طريق الاغلبية البرلمانية التي يمكن ان توظف في غير صالح الرئيس ؟ ام انها اعتبارات اخرى ؟ وحسب وجهة نظرنا تقول الاستاذة عقيلة خرباشي ان الامر كله لا يرقى الي درجة الفرضية الاولى نظرا لاعتبار الاغلبية البرلمانية في الجزائر صارت مساندة لرئيس الجمهورية بطريقة مباشرة صريحة خاصة عن طريق احزاب التحالف الرئاسي .

2 _ عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، ص 108 . كان السيد أحمد بن بيتور وقت تعيينه رئيسا للحكومة عضوا في مجلس الامة ضمن الثلث المعين من رئيس الجمهورية وليس كممثل لحزب أو تشكيلة سياسية .، وتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي بتاريخ 1999/12/23 .

القانون رقم 08-19¹ حيث أصبح نص الفقرة 5 من المادة 77 بعد التعديل ينص على أن " يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول و ينهي مهامه "، كما استحدث التعديل منصب نائب الوزير الأول الذي يتولى مهمة مساعدة الوزير الأول في أداء مهامه، ولم ينص التعديل الدستوري على أية شروط في متولي منصب الوزير الأول، ويعتبر هذا امتدادا لما كان معمولاً به في الدساتير السابقة، كما نلاحظ في ذات السياق أن التعديل الدستوري جاء خالياً هو الآخر من أي نص يلزم رئيس الجمهورية بضرورة تعيين الوزير الأول من الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية، غير أن اعتبارات المصلحة العامة و المحافظة على استقرار المؤسسات الدستورية تقتضي ضرورة ذلك وهو الأمر الذي من شأنه أن يسهل العمل ويقلل التوتر بين الأجهزة و السلطات.

لكن الواقع الدستوري في بعض الدول كثيراً ما يظهر عدم تقيد الرئيس برأي الأغلبية البرلمانية بل أن سلطته التقديرية في هذا الخصوص دعت في أحيان كثيرة إلى تعيين وزير الأول لا يحظى بتأييد الأغلبية النيابية، وقد ضربنا المثال سابقاً في هذه الحالة عند تعيين السيد **علي بن فليس** المنتمي لحزب جبهة التحرير الوطني على رأس حكومة الغلبة فيها لحزب التجمع الوطني الديمقراطي و في الوقت الحالي حيث عين الرئيس **عبد العزيز بوتفليقة** السيد **عبد المالك سلال** خلفاً للسيد **أحمد أويحيى** و يعد سلال من الشخصيات غير المتحيزة ، أيضاً ما حصل في فرنسا عند تعيين كل من " جورج بومبيدو " و " ريمون بار " و " جان بيار رافاران " رؤساء للوزراء مع أنهم لم يكونوا رؤساء أحزاب كما أن أسمائهم لم تكن معروفة لدى الرأي العام²، نفس الشيء حصل في مصر حين قام الرئيس الأسبق **حسني مبارك** بتعيين الدكتور **علي لطفي** خلفاً لرئيس الوزراء **كمال حسن علي** حيث قال أنه ظل يفكر مدة شهرين متتاليين تفكيراً ذاتياً في من يجعله رئيساً للوزراء فوق اختياره على الدكتور **علي لطفي** دون مقدمات يعرفها المواطنون ، أو حتى أعضاء الحزب الحاكم بل دون انسجام مسبق بين شخص رئيس الوزراء الجديد و الوزراء

1 - القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية ، عدد 63 مؤرخ في 2008/11/16 .

2- محمد فقير ، مرجع سابق ، ص 101.

الموجودين في الوزارة قبله مما عصفت بالتضامن الوزاري و أظهر الوزارة بمظهر الضعيف¹ ، وبين هذا وذاك ذهب البعض الى القول أن رئيس الوزراء يأتي وهو غريب عن وزارته أو كالتيم فيها² .

ونظرا لأهمية منصب الوزير الأول وموقعه داخل السلطة التنفيذية فإن المشرع الجزائري جعله من ضمن الاختصاصات الحصرية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره للقيام بها وهو ما قضت به المادة 1/87 بقولها " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم " .

كما نص التعديل على إمكانية تعيين رئيس الجمهورية لنائب أو أكثر للوزير الأول بغرض مساعدته في ممارسة وظائفه وله أن ينهي مهامهم وفقا للمادة 7/77³ ويعتبر هذا توجهها جديدا لم يكن معروفا من قبل باستثناء دستور 1976 ، هذا ولم يبين النص الحالات التي يلجأ فيها رئيس الجمهورية الى تعيين النائب أو النواب ، فيما إذا كان يطلب من الوزير الأول أو برغبة شخصية من رئيس الجمهورية ، وتظهر تبعية نواب الوزير لرئيس الجمهورية أكثر منها للوزير الأول ، من حيث سلطة التعيين و العزل التي تعود لرئيس الجمهورية ، بل حتى اختيارهم لا دخل للوزير الأول فيه عكس الوزراء الذين نص التعديل الدستوري على استشارة رئيس الجمهورية للوزير الأول عند تعيينهم ، وإن كان لا شيء يمنع رئيس الجمهورية من استشارة الوزير الأول في الأسماء التي ينوي تعيينها نوابا له، مع العلم أن أول حكومة معينة بعد التعديل الدستوري لم تشمل هذا المنصب⁴ .

وللوزير الأول مسئولية مزدوجة أمام كل من رئيس الجمهورية و المجلس الشعبي الوطني لذا وجب عليه أن ينال ثقة رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة تعيينه وكذا عزله إعمالا لقاعدة توازي الأشكال، كما

1 _ فؤاد عبد الغني فرج ، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري ، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة مصر ، 1995 ، ص 288

2 _ علي يوسف الشكري ، ساجد محمد الزاملي ، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء و موقف دساتير الدول حيالها ، مجلة الكوفة للقانون و العلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، عدد 04 ، ص 59 .

3 _ المادة 7/77 من دستور 1996 بعد التعديل تنص على " يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة الى السلطات التي تخولها اياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات و الصلاحيات الآتية : 7- يمكنه ان يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الاول بغرض مساعدة الوزير الاول في ممارسة وظائفه ، وينهي مهامهم " .

4 _ عمار عباس ، المرجع السابق ، ص 131 .

يجب أن ينال ثقة المجلس الذي يمكنه رفض التصويت على مخطط الحكومة أو سحب الثقة منها عن طريق رفض التصويت لها بالثقة التي يطلبها ، وهو ما سنبيّنه في (الفرع الثاني) .

الفرع الثاني

إنهاء مهام الوزير الأول

إن قرار إنهاء مهام الوزير الأول يعد قرارا سياسيا بالدرجة الأولى يمارسه رئيس الجمهورية اعتمادا على الصلاحيات التي يمنحها له الدستور وهو لا يخضع لأي شروط أو إجراءات .
ومن خلال دراستنا لمواد الدستور يمكن أن نستشف منها حالتين لإنهاء مهام الوزير الأول، وهي الاستقالة (أولا) ، الإقالة (ثانيا) ، وهناك حالة أخرى لم ينص عليها الدستور وهي الوفاة (ثالثا)

أولا - الاستقالة :

تأخذ استقالة الوزير الأول شكلين هما :

1- الاستقالة الوجوبية : و يقصد بها الاستقالة التي يكون مبنائها تطبيق أحكام الدستور وهي الحالات التي يتوجب فيها على الوزير الأول تقديم استقالة حكومته ، وذلك حسب الأوضاع التالية :

* الاستقالة بسبب عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الوزير الأول : فلدخول هذا الأخير وحكومته العمل لا بد من تصويت البرلمان بالموافقة على مخطط عمله، وفي الحالة العكسية يتعين على الوزير الأول تقديم استقالته لرئيس الجمهورية وهذا ما نصت عليه المادة 1/81 من الدستور (يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حال عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله ، يعين رئيس الجمهورية وزير أول حسب الكيفيات نفسها)¹ .

* الاستقالة بسبب التصويت على لائحة ملتزم الرقابة : إذا صوت نواب المجلس الشعبي الوطني على لائحة ملتزم الرقابة بأغلبية ثلثي النواب يقدم الوزير الأول استقالته و حكومته لرئيس الجمهورية، حيث تقضي المادة 84 من الدستور على أنه (للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة و في حال عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته) .

1 - شوقي يعيش تمام ، مكانة الوزير الاول في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلة متخصصة في القضايا و الوثائق البرلمانية ، يصدرها مجلس الأمة ، عدد 82 ، نوفمبر 2011 ، ص 135 .

*الاستقالة عقب الانتخابات التشريعية و الرئاسية ، وهي نوع من الاستقالة البقية حيث يعطي الوزير الأول للرئيس حرية تشكيل الحكومة الجديدة¹ .

*الترشح لرئاسة الجمهورية : إذ يترتب على ذلك تعيين أحد أعضاء الحكومة لممارسة وظيفة الوزير الأول من طرف رئيس الدولة طبقا لأحكام المادة 90 في فقرتها الثانية من الدستور بموجب القانون رقم 08-19 التي تقضي بأن يستقيل الوزير الأول وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية ، ويمارس وظيفة الوزير الأول حينئذ أحد أعضاء الحكومة الذي يعينه رئيس الدولة.

*مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية : على اعتبار أن من يملك حق التعيين يملك حق العزل و الملاحظ أنه منذ شهر نوفمبر 1988 الى نوفمبر 2008 لم تسقط أي حكومة من الحكومات المتعاقبة على الحكم لا من خلال رفض برنامجها أو مخطط عملها، ولا عبر تقرير مسؤوليها السياسية بواسطة وسائل الرقابة المتاحة للنواب و إنما بقرار شخصي من رئيس الجمهورية .

2- الاستقالة الإرادية : وتتم هذه الاستقالة بمحض إرادة الوزير الأول فقد تحدث إذا ما كانت هناك ظروف أو مشاكل يصعب معها على الوزير الأول مواصلة تنفيذ مخطط عمله، إما لأنه أصبح لا يمثل الأغلبية البرلمانية، أو أصبحت هذه الأخيرة لا توافق على مشاريع القوانين التي يبادر بها أو رفض منحه اعتمادات مالية ، وإما أن رئيس الجمهورية يصدر أوامر لا تتماشى مع مخطط عمل الوزير الأول ، أو اذا تعرض لضغوطات أو انتقادات شديدة سواء من طرف الرأي العام أو من طرف رئيس الجمهورية² .

ثانيا - الإقالة :

يخول الدستور لرئيس الجمهورية أن ينهي مهام الوزير الأول بمرسوم رئاسي إعمالا لقاعدة توازي الأشكال، وسلطة رئيس الجمهورية في إقالة الوزير الأول مطلقة، و في هذا الصدد نلاحظ تباين بين

1-Philippe Ardent , **Institutions politiques et droit constitutionnel** , 8eme édition Delta LGDG, France ,1980 , p 81 .

2 _ وقد عرفت حكومة بن بيتور هذه الوضعية ، حيث وجه رئيس الجمهورية بوتفليقة في عدة مناسبات انتقادات لرئيس الحكومة ، واعتبره مجرد سكرتير أو وزير مكلف بالسهرة على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية دون صلاحيات ، وغيرها من الاختلالات لدور رئيس الحكومة والتي أثرت على هيئته ليس فقط أمام الرأي العام ، بل حتى داخل حكومته ، و بالاستناد الى المادة 86 من الدستور قدم السيد بن بيتور استقالته في رسالة ضمنها رفضه الواضح لرؤية رئيس الجمهورية فيما يتعلق بمهامه و صلاحياته ، كما علل استقالته بعدم تمكنه من ممارسة اختصاصاته الدستورية ، في اختيار أعضاء حكومته ، واقدام رئيس الجمهورية على التشريع بواسطة أوامر في مجالات اعتبرها تندرج ضمن عمل حكومته دون استشارته ، كما هو الشأن بالأوامر المتعلقة بتسيير القيم المنقولة للدولة . و قد قبل رئيس الجمهورية استقالة رئيس الحكومة فوراً ، وهي الحالة الوحيدة للاستقالة في سجل النظام السياسي الجزائري ، كما شهدت فرنسا أيضا هذه الوضعية حين قدم الوزير الأول شيراك استقالته للرئيس جيسكار ديستان عام 1976 .

النظامين الجزائري و الفرنسي، حيث يشكل النظام الجزائري الشكل الصريح و الواضح لصورة الإقالة الرئاسية ، في حين يشكل النظام الفرنسي الصورة المعاكسة التي تفيد الطابع المختفي أو المستتر للإقالة الرئاسية ، نتعرض لفكرة الإقالة الرئاسية في النظامين الفرنسي و الجزائري ، مبرزين من خلال ذلك في أيهما تظهر فكرة الإقالة بشكل أوضح في النظام الفرنسي (أولا) أم النظام الجزائري (ثانيا) .

1- الإقالة الرئاسية في النظام الفرنسي : ويطلق عليها الدكتور عبد الله بوقفة مصطلح الإقالة المبطنة بالاستقالة¹، وهي مستخلصة من الواقع العملي في النظام السياسي الفرنسي الذي يصنف على أنه نظام شبه رئاسي ، وهذا الاستخلاص مبني على فكرتين يحكمهما معياران ، الأول سياسي و يقضي بعدم إمكانية مواجهة الإرادة الرئاسية التي تصر على الرفض في حين يتمسك الوزير الأول بالمنصب ، أما المعيار الثاني وهو معيار دستوري يجمع بين آلية المسؤولية الحكومية و الحل الرئاسي، ويكون ذلك في حالة تطابق الأغلبية البرلمانية مع الأغلبية الرئاسية فلا يعقل أن يتمسك الوزير الأول بقيادة الحكومة إذا طلب منه رئيس الجمهورية التقدم باستقالته لأنه ببساطة لا يستطيع أن يستند الى البرلمان في مواجهة رئيس الجمهورية ، هذا الأخير الذي يكون مساندا من قبل الأغلبية البرلمانية² ، ومن هنا يجد الوزير الأول نفسه مجبرا على الاستقالة لأن أي معارضة منه قد تكون عديمة الجدوى قبل أن تكون عديمة الفعالية .

ومن ناحية أخرى يمكن لرئيس الجمهورية الضغط على الوزير الأول لتقديم استقالته في حال رفض ذلك ، بأن يطلب من البرلمان حجب الثقة عن الحكومة ، وفي هذه الحالة يكون البرلمان مجبرا على التنفيذ ، و إلا تمت مواجهته بإجراء الحل الرئاسي ومثال ذلك حكومة بومبيدو التي حجبت منها الثقة عام 1966³ .

و هناك وضع آخر مختلف يتمثل في حالة تواجد ائتلاف بين الأغلبية البرلمانية و الوزير الأول ورئيس الجمهورية هنا لا يستطيع إقالة الوزير الأول دون أن يثير حفيظة البرلمان ، فلا يجد حلا يخرجه من هذه الوضعية سوى اللجوء الى استخدام الحل الرئاسي للمجلس فيحل بذلك الجمعية الوطنية ، هذا الوضع عرفه الرئيس الفرنسي جيسكار دستان باصطلاح⁴ Indéboulonnable .

1 _ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، دار هومة للنشر و التوزيع ، 2009 ، ص 265.

2 _ سعاد بن سريّة ، مرجع سابق ، ص 123 .

3 _ سعاد بن سريّة ، نفس المرجع ، ص 125 .

4 _ عبد الله بوقفة ، النظم الدستورية - السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد - ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، عين مليلة ، دار الهدى للطباعة و النشر ، 2010 ، ص 266 .

2- الإقالة الرئاسية في النظام الجزائري: إن إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا هو سلطة تقديرية مخولة لرئيس الجمهورية في مقابل سلطة التعيين حيث تقضي المادة 5/77 من الدستور على أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول وينهي مهامه، ذلك أن إنهاء مهام الوزير الأول أو رؤساء الحكومات سابقا أمر طبيعي يدخل في صميم اختصاص رئيس الجمهورية الذي يمارسه دون قيد أو شرط قانوني ، فهو يمارس هذا الحق كلما رأى ضرورة لذلك .

و المتتبع للنظام السياسي الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 يلاحظ حالتين لإنهاء المهام أثارتا جدلا واسعا في الأوساط السياسية ، ويتعلق الأمر بإنهاء مهام كل من **قاصدي مرباح** في عهد الرئيس الراحل **الشاذلي بن جديد**، و**علي بن فليس** في عهد الرئيس **عبد العزيز بوتفليقة** فقد انتقد قاصدي مرباح طريقة إنهاء مهامه من طرف رئيس الجمهورية بدعوى مخالفة هذا الأخير لنص الدستور، حيث ذهب الى القول أن صاحب السلطة الوحيد في إنهاء مهامه هو المجلس الشعبي الوطني، وأن رئيس الجمهورية تقتصر مهمته في اختيار رئيس الحكومة وتعيينه¹، ذلك أن المجلس الشعبي الوطني قد منح الثقة سابقا لهذه الحكومة أثناء تقديم برنامجها أمامه، وعليه تكون استقالة الحكومة في حال سحب المجلس الثقة منه حتى تكون الاستقالة بطريقة دستورية في ظل الشرعية الدستورية².

وقد علل رئيس الجمهورية آنذاك أن سبب اقالته لرئيس الحكومة هو عدم نجاعة سياسته في مواجهة المشاكل التي يعاني منها المجتمع ومؤسسات الدولة ، وقد ذهب قاصدي مرباح الى رفض إنهاء مهامه من طرف رئيس الجمهورية قائلا " هنا يموت قاسي "، غير أنه في الأخير ترك منصبه لخليفته مولود حمروش ليتقنه من تبعيته لرئيس الجمهورية الذي له وحده سلطة إنهاء مهامه³.

في حين أكد السيد علي بن فليس أن قرار إنهاء مهامه من طرف رئيس الجمهورية كان قرارا سياديا *Une decision Souveraine* ، وقد صرح بن فليس بأنه لم يستقل من منصبه، بل أنه كان

1 _ سعيد بو الشعير ، مرجع سابق ، ص 296 .

2 _ عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري ، دون الطبعة ، الجزائر ، دار الخلدونية، دون السنة ، ص 231 .

3- Nezzaar (KH) et Marifa (m) : Un procès pour Une Vérité , édition ANEP .Marimor Alger 1992 , p59 .

مرغما على الاستقالة، حيث أبلغه رئيس الجمهورية عن رغبته في تعيين فريق حكومي جديد¹، فغادر رئيس الحكومة بغير رضاه، وهنا تظهر لنا صورة الإقالة المبطنة بالاستقالة باعتبار انعدام صورة الاستقالة بالإرادة الحرة.

وتقول الأستاذة عقيلة خرباشي أن قرار رئيس الجمهورية بعزل السيد علي بن فليس عصف بكل الأعراف الدستورية خاصة تلك التي تقضي بأن تعين رئيس الحكومة يكون من الأغلبية البرلمانية، عندما عين أحمد أويحي الأمين العام لحزب التجمع الوطني الديمقراطي على رأس حكومة الغلبة فيها لحزب جبهة التحرير الوطني، ومن هنا تتساءل الأستاذة عقيلة خرباشي حول النظرة التي ينظر بها الرئيس للأغلبية البرلمانية؟

أهي فكرة يمكن تجاوزها، و ما التجمع الوطني الديمقراطي و حزب جبهة التحرير الوطني سوى وجهان لعملة واحدة؟ أم أن الاعتبار الحفية تكون عكس ذلك؟².

ويرى البعض أن استقالة السيد بن بيتور التي تعتبر حالة الاستقالة الوحيدة في سجل النظام السياسي الجزائري، هي الأخرى إقالة رئاسية مبطنة بالاستقالة، ذلك أن المبررات التي قدمها بن بيتور لتبرير استقالته ليست كافية لتبرير مثل هذه الواقعة، بل يمكن اعتبارها مجرد إجابة دبلوماسية يطغى عليها الطابع السياسي لأنها تخلو من أي تبرير قانوني منطقي من الناحية الدستورية³.

ومن نافلة القول يتضح لنا أن هناك بيئة صارخة أن سلطة رئيس الجمهورية في البلدين (فرنسا والجزائر) فاعلة تجاه تأسيس الحكومة واستمرارها في العمل من عدمه ولا شك أن المعيار البرلماني التقليدي القاضي بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان يجعل الرئيس متمكنا من إقالة الحكومة دون قيد أو شرط دستوري، فإذا لم

1 _ بيان رئاسة الجمهورية الصادر في 06 ماي 2003 الذي اعتبر قرار الإقالة مجازفة على اعتبار أن رئيس الحكومة المقالة يشغل منصب أمين عام حزب جبهة التحرير الوطني الحائز على الأغلبية المطلقة للمقاعد الامر الذي من شأنه خلق انسداد سياسي . الموقع الالكتروني

لرئاسة الجمهورية www.elmouradia.dz

2 _ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 106 .

3 _ "مناسبة التجمع الجماهيري الذي تم تنظيمه في ولاية وهران بتاريخ 2000/6/6 عبرتم صراحة عن رفضكم لأحكام المادة 77 من الدستور المتعلقة بتعيين رئيس الحكومة وتجاهلا بمقتضيات أحكام المادة 79 من الدستور قمتم باختيار جميع أعضاء الحكومة وحرمانا بذلك من أهم الصلاحيات التي يمنحها لي الدستور". نص استقالة السيد بن بيتور، جريدة المجاهد بتاريخ 2000/08/27. حول هذه الاستقالة علق السيد مولود منصور " يبدو أن رئيس الحكومة غاب عنه أنه عندما قبل مهمة رئيس الحكومة بوجود الرئيس بوتفليقة على رأس الدولة فإنه ضمينا قبل أن السلطة الحقيقة في النظام الدستوري الجزائري تنحسد في شخص رئيس الجمهورية سواء في المجال التشريعي أو المجال الحكومي " .

يكن في وسع الرئيس الفرنسي دستوريا إقالة الحكومة إلا في حالة تقديم الوزير الأول استقالته¹، إلا أنه بوسعه عمليا فعل ذلك ، وفي المقابل يتمتع الرئيس الجزائري بسلطة إقالة الوزير الأول دون قيد أو شرط. إن التوجه الجديد للنظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير أعاد تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل باستبداله منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول لم يشكل قاعدة استثنائية عما سبقه من تجارب دستورية فيما يتعلق بمجال عزل أو إنهاء مهام الوزير الأول فقد تفتنت الدساتير الجزائرية المتعاقبة في تولية رئيس الجمهورية مكانة سامية منذ عهد الحزب الواحد من خلال تركيز كم هائل و ترسانة من الصلاحيات في يده منها تلك المتعلقة بالوزير الأول ومن هذا المنطلق لا يمكن تصور مصطلح الاستقالة إذا تعلق الأمر بالوزير الأول²، بل أنها تأخذ بعدها النظري في تكييفها على أنها إقالة رئاسية أو إنهاء للمهام وخير دليل على ذلك المادة 5/77 من الدستور بعد التعديل والتي تقضي بأن (يعين الوزير الأول وينهي مهامه) ، كما تمتد صلاحية الرئيس في إنهاء المهام و العزل الي نائب أو نواب الوزير الأول .

ثالثا : الوفاة:

لم يتعرض الدستور لهذه الحالة كما أنها لم تحدث من قبل، ولكن بداهة إذا توفي الوزير الأول فإن رئيس الجمهورية يصدر مرسوما رئاسيا بانتهاء مهام الوزير الأول بسبب الوفاة. إن نهاية مهام الوزير الأول ليست مرتبطة بنهاية مهام رئيس الجمهورية، فقد تنتهي مهام رئيس الجمهورية ، وتبقى الحكومة تؤدي عملها ، وهو ما جاءت به المادة 90 في فقرتها الأولى من القانون رقم 19-08 بعد تعديلها و التي تقضي بأنه (لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول مانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته حتى يشرع الرئيس الجديد في ممارسة مهامه). إذا كانت السمة البارزة للدولة المعاصرة أن وظائفها تعددت ، بصرف النظر عن طبيعة نظامها السياسي و الاقتصادي فإن هذا التعدد يفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتشكيل كل هيئة ما يسمى بالوزارة ، يعهد إليها القيام بعمل معين تحده القوانين و التنظيمات وتجدر الإشارة أن الوزير الأول لا يمكنه أداء مهامه بمفرده لذا كان من الضروري وجود مصالح مساعدة له في أداء مهامه .

1_ المادة 81 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 تقضي بأن " رئيس الجمهورية يعين الوزير الاول ، وينهي مهامه بناء على تقديم هذا الاخير استقالته حكومته .

2 _ سعاد بن سريّة ، مرجع سابق ، ص 126 .

فكيف يتم تعيين أعضاء الحكومة أي الوزراء ؟ ، وكيف يتم تحديد تشكيلتها وما هي المهام التي يقوم بها الوزير؟ وكيف تنتهي مهام الوزير أو الوزراء جميعا ؟ وهو ما نتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

تعيين الحكومة وتنظيم مصالح الوزارة الأولى

إذا كانت المادتين 47 و 113 من دستوري 1963 و 1976 قد منحتا رئيس الجمهورية السلطة الكاملة في اختيار أعضاء الحكومة فإن المادة 1/79 من دستور 1989 وتعديل 1996 قد مكنت رئيس الحكومة من اختيار أعضاء حكومته، لتعود نفس المادة بموجب القانون رقم 08-19 لتعيد هذا الاختصاص من جديد ضمن الصلاحيات التي ينفرد بممارستها رئيس الجمهورية، ويتم إصدار مرسوم تعيين أعضاء الحكومة وفقا لتشكيلة خاصة تتكون من عدة أصناف يختلف عددها و تواجدتها من حكومة الى أخرى، وبما أن رئيس الجمهورية هو من يملك حق التعيين فمن المنطقي أن يملك حق العزل عن طريق إصدار مرسوم رئاسي (الفرع الأول)، وتجدر الإشارة أن للوزير الأول مصالح مساعدة له في أداء مهامه (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

تعيين أعضاء الحكومة وتحديد تشكيلتها و إنهاء مهامها

نتعرف من خلال هذا الفرع عن كيفية اختيار أعضاء الحكومة عبر الدساتير الجزائرية المختلفة وهل هذا الاختيار يخضع للسلطة التقديرية الكاملة لرئيس الجمهورية أم أن للوزير الأول أو ما كان يعرف سابقا برئيس الحكومة دور في ذلك ؟ (أولا)، و نتعرف بعد ذلك عن التسميات المختلفة لأعضاء الحكومة (ثانيا) و عن صلاحيات الوزراء (ثالثا)، وكيفية إنهاء مهام أعضائها (رابعاً).

أولاً: تعيين أعضاء الحكومة: لم تقيد دساتير الجزائر رئيس الجمهورية بوجوب توافر شروط معينة في عضو الحكومة لهذا فان الشروط المطلوبة في هذا الأخير لن تخرج عن الشروط العامة المألوفة من جنسية وسن وتمتع بالحقوق المدنية و السياسية لذا يمارس اختصاصه في اختيار أعضاء الحكومة بكل حرية ، أما بشأن الاختصاص فقد أجمعت دراسات علم الإدارة أنه لا يشترط في الوزير أن يكون خبيراً أو فنياً في

الأعمال المنوطة بوزارته ،¹ وهذا ما أكدته الممارسة و الواقع العملي في العديد من الدول ، فعمل الوزير ليس فنيا بل هو عمل سياسي إداري ، فنجد نفس الوزير يمكن أن يتولى أمر عدة حقائب وزارية مختلفة ، من أمثلة ذلك السيد يوسف يوسف في حكومة إسماعيل حمادي كان وزيرا للطاقة و المناجم ، وفي حكومة أحمد بن بيتور وزيرا للشؤون الخارجية² ، وحاليا يشغل منصب وزير أول بالنيابة خلفا للسيد عبد المالك سلال الذي يتولى إدارة الحملة الإنتخابية للمرشح عبد العزيز بوتفليقة لرئاسيات 2014 .

و اختصاص رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة من المفروض ألا يمارس باستقلالية تامة إذ عليه أن يأخذ بعين الاعتبار مختلف التشكيلات السياسية الموجودة في الساحة خاصة الأحزاب السياسية ذات النفوذ في البرلمان.

1- التعيين في ظل أحادية السلطة التنفيذية: إن أول حكومة في تاريخ الجزائر المستقلة تم تعيينها من طرف المجلس التأسيسي³ ، كان المجلس يعين رئيس الحكومة الذي يتكفل بدوره بتشكيل حكومته عن طريق لائحة للأشخاص المقترحين كأعضاء للطاقت الحكومية ، ويقوم بعرضها على المجلس التأسيسي للتصويت عليها.

حيث تقدم بهذا المقترح السيد بو معزة البشير الذي ، يقضي بأن "يتولى المجلس تعيين رئيس الحكومة الذي يشكل قائمة وزرائه، ويقدمها الي المجلس، ويقترح برنامجا لموافقة المجلس " وقد ثار جدال أثناء المناقشة حول ما إذا كان المجلس سيتولى وفقا للاقتراح الموافقة مرتين الأولى على رئيس الحكومة، و الثانية على الحكومة بمجموعها، إلا أن رئيس المجلس فرحات عباس استطاع أن يقنع النواب بأن المجلس بتعيينه لرئيس الحكومة، إنما يقوم مقام رئيس الجمهورية غير الموجود، ثم تأتي المرحلة الثانية التي يناقش و

1 _ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، دار الريحانة للنشر و التوزيع ، 1999 ، ص 94 .

2 _ زينب عبد اللاوي ، مرجع سابق ، ص 127 .

3 _ سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري على ضوء دستوري 1963 و 1976 ، مرجع سابق ، ص 63 . تقدم البشير بو معزة بتاريخ 1962/9/25 باقتراح توصية الي المجلس التأسيسي اعتمادا على مبدأ القيادة الجماعية ، يقضي في مادته الثانية "بأن " رئيس الحكومة و الوزراء مسؤولون أمام المجلس الذي يمكنه أن يسحب الثقة من الحكومة بمجموعها أو أحد أو عدد من الوزراء ، ويمكنه أيضا قبول استقالة الحكومة أو أحد وزرائها أو أكثر " .

و بتحليل الاقتراح نلاحظ أن مقدمه كان يهدف الي إقامة نظام حكومة الجمعية (و هو النظام المعتمد في سويسرا)، حيث تصبح الحكومة جهاز في يد المجلس بحسب رئيس الحكومة ووزرائه كمجموعة أو كأفراد ، كما يملك سلطة عزلهم مما يحول الحكومة برئيسها الي مجرد منفذين لتوجيهات المجلس ، ومن ثم القضاء على احتمال وجود زعامة ، وتكريس مبدأ القيادة الجماعية ، وما ينتج عن ذلك من اضمحلال لدور المكتب السياسي وبعض أعضائه أصحاب السلطة الفعلية ، غير أن مقدم الاقتراح قام بسحبه ، فتناه آيت أحمد في جلسة 09/26 لكنه رفض بسبب التفتن لأخطار ذلك الاقتراح الذي يكرس القيادة الجماعية .

يوافق فيها المجلس على الحكومة و برنامج رئيس الحكومة ، وفقا لذلك وافق المجلس على اللائحة القضائية بتعين الحكومة ، وقد كان بن بلة مهياً لها بحكم موقعه و القوة التي و رائه خارج و داخل المجلس، فترشح لرئاسة الحكومة ، ونال موافقة المجلس ، كما حاز ثقته لدى تقديمه لحكومته و برنامجها¹ .

*التعين في ظل دستور 1963 :

في ظل دستور 1963 كان رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة والمجسد الوحيد للسلطة التنفيذية ، حيث يختار أعضاء الحكومة من بين ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الوطني ، ليعينوا أعضاء في الحكومة طبقا للمادة 47 من الدستور التي تنص على أن (رئيس الجمهورية هو المسئول الوحيد أمام المجلس الوطني يعين الوزراء الذين يجب أن يختار الثلثين منهم على الأقل من بين النواب و يقدمهم إلى المجلس)² .

وليس للمجلس الوطني أي سلطة في الموافقة أو الرفض على التعيين لأن الوزراء مسئولون أمام رئيس الجمهورية، الذي يتحمل المسئولية أمام المجلس الوطني وهذه آليات الطريقة البرلمانية سواء بالنسبة لتعيين الوزراء أو المسئولية السياسية للرئيس³ .

ولم يعترف دستور 1963 بأي وجود قانوني للحكومة منفصل عن رئيسها، إذ لم تكن للحكومة كيان سياسي مسئول، ولم تكن موجودة إلا من خلال الرئيس الذي أنيطت به السلطة التنفيذية⁴ ، كما نص الدستور على إمكانية الجمع بين النيابة و الوزارة⁵ ، فأغلبية أعضاء المجلس يعتبرون ممثلين للشعب معينين من طرف رئيس الجمهورية ، ويكون للنواب الوزراء الحق في حضور جلسات المجلس و المساهمة في مناقشة القوانين و التصويت عليها ما عدى العضوية في اللجان الدائمة .

1 _ وافق المجلس التأسيس على تعيين بن بلة رئيسا للحكومة بتاريخ 1962/09/26 ، بـ 111 صوتا ، ضد 13 صوت ، و الغاء 31 صوت ، تولى بن بلة تعيين حكومته بتاريخ 09/27 بموجب مرسوم ، وقدم برنامجه بتاريخ 09/28 ، ونال ثقة المجلس في اليوم الموالي ، الشيء الذي يؤكد أن الامر كان محسوما من قبل ، ويعود ذلك الى التحالف القوي الموجود بين المكتب السياسي و الجيش اللذين فرضا سيطرتهما على المجلس .

2 _ لم يظهر مبدأ الفصل بين السلطات بوضوح في النظام السياسي الجزائري إلا من خلال دستوري 1989 و 1996 حيث أن فكرة الفصل بين السلطات لم تجد مكانة لها في دستوري 1963 و 1976 ، وذلك بالنظر الى طبيعة النظام السياسي القائم آنذاك على الايديولوجية الاشتراكية و الاحادية الحزبية على الرغم من ان النصوص الدستورية التي كانت تنظم الهيئات المؤقتة للدولة الجزائرية أكدت على ان هذا المبدأ يعتبر ركنا اساسيا لكل نظام ديمقراطي . عمار عباس ، مرجع سابق ، ص 26 .

3 _ سعيد بو الشعير ، مرجع سابق ، ص 81 .

4 _ سعاد بن سريّة ، مرجع سابق ، ص 113 .

5 _ أعتبر منع الجمع بين الوظيفتين النيابية و الوزارية من أهم التحديدات التي جاء بها الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، خلافا للنظام البريطاني الذي يقوم على مبدأ التعاون بين السلطات ، ومن أهم مظاهر التعاون هو امكانية الجمع بين الوظيفتين على خلاف النظام الرئاسي الذي لا وجود فيه لمبدأ ممارسة الوظيفتين في نفس الوقت . أنظر: عمار عباس ، مرجع سابق ، ص 34 .

* التعين في ظل دستور 1976

ركز دستور 1976 السلطات أكثر في يد رئيس الجمهورية ولم يلزمه بتعيين وزير أول الأمر الذي جعل رئيس الجمهورية في ذلك الوقت لم يستعمل هذا الحق ، فاستحوذ بذلك على جميع الاختصاصات ومن بينها اختصاص تعيين أعضاء الحكومة حيث نصت المادة 113 من الدستور في فقرتها الأولى على أن (يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ...)¹ ، و الحكومة في هذا ظل الدستور لا تتمتع بأي سلطة مستقلة عن رئيس الجمهورية وهو ما أكدته المادة 114 من الدستور (تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية) ويحدد رئيس الجمهورية صلاحيات أعضاء الحكومة، كما يرأس مجلس الوزراء، وبالتالي فهو الذي يحدد جدول أعماله وينظم أشغاله كما يسمح له بأن يتعدى إطار الرئاسة لمجلس الوزراء الى ميدان تنظيم العمل الجماعي و الفردي لأعضاء الحكومة ، مما يحولهم الى مجرد مساعدين للرئيس يتوقف مصير بقائهم في مناصبهم أو عزلهم على تصرف منه ، وهذا معناه ارتباط أعضاء الحكومة التام بالرئيس ، و التقيد بما يقرره ، و العمل في إطار توجيهاته ، و الرجوع اليه كلما استدعي الأمر ذلك ، وأعضاء الحكومة مسئولون أمام رئيس الجمهورية وليس أمام البرلمان حيث تقضي المادة 115 من الدستور أن(نائب أو نواب رئيس الجمهورية و الوزير الأول و أعضاء الحكومة مسئولون أمام رئيس الجمهورية)².

2- التعين في ظل ثنائية السلطة التنفيذية و تعديلات سنة 2008:

استحدث دستور 1989 منصبا جديدا على مستوى السلطة التنفيذية وهو منصب رئيس الحكومة ، فلم يعد رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة أو الوزير الأول كما كان الأمر عليه سابقا مع تفوق ملحوظ لرئيس الجمهورية على هذا الأخير، حيث منح دستور 1989 و تعديل 1996 رئيس الحكومة سلطة اختيار أعضاء حكومته حسب المادة 1/79 من الدستور التي تنص بأن "يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم"، وسلطة رئيس الحكومة في اختيار أعضاء

1 - المادة 1/113 (-) يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة - يمكن لرئيس الجمهورية ان يعين وزيرا أول).

*يري الاستاذ محمد ابراهيمي أن دستور 1976 يؤسس نظاما سياسيا يقوم على حكومة الحزب الذي لا يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات . محمد ابراهيمي ، حق الحل في دستور 1989 ، الجزء الأول ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية ، رقم 4 ، 1993 ، ص 682 .

2- سعيد بو الشعير ، مرجع سابق ، ص 277 .

الحكومة ليست مطلقة¹ ذلك أن رئيس الجمهورية بإمكانه أن يرفض تعيين أي وزير لا يراه مناسباً لأسباب سياسية أو لأسباب أخرى ، بالإضافة لذلك فإن صياغة هذه المادة تعتريتها عيوب من الناحية التطبيقية ، بالنظر الى رئيس الجمهورية باعتباره المسئول عن الدفاع الوطني عادة ما يحتفظ لنفسه بهذا المنصب²، فكيف يقترحه رئيس الحكومة باعتباره عضو في الحكومة ، الى جانب وزارت السيادة كوزارتي الداخلية و الخارجية الذين يتم اختيارهما من طرف رئيس الجمهورية وهو ما أثبتته الممارسة³ ، ورغم أن الدستور نص في مادته 79 على أن رئيس الحكومة هو الذي يختار أعضاء حكومته كونه هو الذي يحدد برنامج عمل حكومته ويقوم بتنفيذه ، وهو المسئول عليه أمام البرلمان ، مما يستدعي حريته في اختيار من يراه مناسباً و كفتاً لذلك ، إلا أن الممارسة جعلت من هذا الاختصاص الدستوري مجرد إجراء شكلي سابق لتعيين أعضاء الحكومة من طرف رئيس الجمهورية هذا الأخير الذي استحوذ على الاختصاصين (الاختيار والتعيين) بالرغم من أن النص واضح وصريح⁴ ، إلا أن رؤساء الجمهورية في الجزائر كانوا دوماً يختارون و يعينون أعضاء الحكومة لأنهم يرون في اختيارهم و تعيينهم و إنهماءهم لمهام رئيس الحكومة في أي وقت دون أي قيد أو شرط يجعل من هذا الأخير مجرد تابع لهم مستحويين بذلك على اختصاصاته⁵ .

وكانت هذه الممارسات واضحة في السنوات الأخيرة ، حيث لم تكن تعطي فرصة لرؤساء الحكومات في اختيار فريقهم الوزاري ، فعند تشكيل أول حكومة في نهاية 1999 كان هناك وزراء قد شرعوا في العمل حتى قبل أن يتم تعيينهم رسمياً ، وهم الذين كانوا يسمون بوزراء الرئيس⁶.

وفي سنة 2000 تم تعيين الأصدقاء المقربين من الرئيس في الحكومة ، ومنحهم أهم الحقائب الوزارية التي كانت في الحكومة السابقة تعود لأحزاب الائتلاف الحكومي، الأمر الذي خلق نوع من الاستياء لدى التشكيلات الحزبية ودفعهم الى طرح تساؤلات حول مصير التنسيق الذي كان قائماً بين الأحزاب السبعة

1_ إن أحكام دستور 1996 في صياغته القديمة لا تمنح رئيس الحكومة سلطة تجعل منه مركز قوة الى جانب رئيس الجمهورية كما هو الحال في النظام الفرنسي .

2 _ تنص المادة 77 في فقرتها الاولى و الثانية و الثالثة من دستور 1996 على أن (رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني ويقرر السياسة الخارجية للأمة) .

2-C. ; HChalabi , **métamorphose d une constitution , de la constitution programme a la constitution loi** , revue Sou al , N 10, 1989 , pp.30 31 .

4 _ زينب عبد اللاوي ، مرجع سابق ، ص 130 .

5 _ ليلي بن بغيلة ، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة ماجستير ، فرع قانون دستوري ، جامعة باتنة ، 2003-2004 ، ص 14 .

6 _ محمد فقير ، مرجع سابق ، ص 60 .

07 التي يتشكل منها الائتلاف ولاحظت أن تواجدها في الائتلاف الحكومي يتناقض من تغير لأخر ، ولم تكن الأحزاب السبعة مقتنعة بالحقائب الوزارية المسندة إليها خاصة ، حزب التجمع الوطني الديمقراطي صاحب أغلبية المقاعد في البرلمان ، وكذا حركة مجتمع السلم التي لم تكن مقتنعة بالحقائب الوزارية المسندة إليها قياسا بحجمها و مكانتها على الساحة السياسية¹.

وفي سنة 2006 تم تكليف السيد عبد العزيز بلخادم بتشكيل حكومته و إجراء مشاورات واسعة مع الأحزاب لهذا الغرض ، وكان ذلك في حدود منتصف النهار ليفاجئ بلخادم نفسه في نشرة الثامنة من ذلك اليوم بالإعلان عن قائمة الوزراء ، وهو ما أعطى انطباع أن الأمر كان محسوما من قبل، نفس الشيء بالنسبة لحكومي بن فليس و بن بيتور، حيث صرح هذا الأخير أن حكومته المكونة من 07 أحزاب و مجموعة من التقنوقراط كل أعضائها اختارهم وعينهم الرئيس كما شكل منهم حكومتين متوازيتين ، الأولى تملكها الأحزاب السياسية و التي كانت في الواجهة يشرف عليها رئيس الحكومة ، و الثانية كانت مكونة من تقنوقراطي² الرئيس يشرف عليهم هذا الأخير بقصر المرادية ، من بينهم وزير الطاقة و المناجم السيد شكيب خليل ، وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات السيد حميد تمار ، ووزير المالية السيد عبد اللطيف بن آشنهو ، وكان هذا الاختزال في اختصاصات رئيس الحكومة من أهم الأسباب في استقالته³.

غير أن التعديل الدستوري لسنة 2008 قد قام بالتنسيق بين الممارسة الواقعية و النص الدستوري ، إذ جعل و بصريح النص اختصاص اختيار و تعيين أعضاء الحكومة حق خالص لرئيس الجمهورية وذلك حسب المادة 1/79 بعد تعديلها (يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول) ، و الملاحظ هنا أن نص المادة قصر دور الوزير الأول على الاستشارة و الأخذ بالاستشارة غير ملزم لرئيس الجمهورية ، له أن يأخذ بما أو الاستغناء عنها .

فقد مكن هذا التعديل من تجسيد وحدة الحكومة من حيث انتمائها السياسي، فالحكومة التي يتم تعيينها هي حكومة الرئيس ، تنتمي الى الأحزاب المسيطرة على الساحة السياسية التي تم تنظيمها في شكل تحالف رئاسي مهمته الأساسية تطبيق برنامج رئيس الجمهورية .

1 _ زينب عبد اللاوي ، مرجع سابق ، ص 293 .

2 _ تقنوقراط بمعنى كفاءات أي حكومة كفاءات .

3 _ زينب عبد اللاوي ، نفس المرجع ، ص 130 .

ثانيا : تشكيل الحكومة و التسميات المختلفة لأعضائها

لا يوجد نص دستوري أو قاعدة عرفية تحدد عدد أعضاء الحكومة حيث يختلف العدد من حكومة الى أخرى ، كما تختلف التسميات من حكومة الى أخرى ، من خلال ضم و إنشاء و إلغاء وزارات أو مصالح وزارية أو انتقالها من صنف لأخر، هذه المرونة وعدم التحديد أمر ضروري من الجانب التقني يمكن من متابعة تطور وظائف الدولة¹ ، كما يمكن من تحقيق مبدأ المشاركة و التداول على السلطة، و يمنح للأحزاب السياسية إمكانية المشاركة في تسيير شؤون الدولة².

وقد عرفت الوزارات في الجزائر تغيرا كبيرا من مرحلة لأخرى ، فالحكومة المؤقتة لسنة 1958 كانت تضم عشرة 10 وزارات ، و أربعة 04 وزراء دولة، وثلاث 03 كتاب دولة ، وفي سنة 1963 بلغ عدد الوزارات 19 وزارة ، وفي نفس السنة عمدت السلطة الى دمج بعض الوزارات فوزارة الاقتصاد الوطني أصبحت ضمن حقائب وزارية كثيرة ومتنوعة هي وزارة المالية ، الصناعة الطاقة و التجارة ، كما ضمت وزارة التوجيه الوطني وزارتي التربية و الإعلام ، ووزارة الشؤون الاجتماعية ، ويعود السبب في ذلك الى التشابه و التداخل الموجود في الاختصاصات بينها.

ويلازم التغير في الحكومات التغير في الوزارات فنجد أصناف من الوزارات توجد بنسب متفاوتة وقد لا توجد في كل حكومة أهمها :

1 - وزير الدولة : يعبر لقب وزير الدولة عن مرتبة شرفية لهذا يمنح لبعض الوزراء مراعاة الى شخصياتهم ، أو أنهم يمثلون داخل الحكومة حساسيات سياسية دقيقة .

لا يوجد منصب وزير الدولة في كل الحكومات وإن وجد فإنه يوضع على رأس قائمة التشريفات لتشكيل الحكومة ، و بصفة عامة لا يستفيد صاحب هذا المنصب من صلاحيات خاصة تميزه عن نظرائه

1 - عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، جسر للنشر و التوزيع ، 2010 ص 89 .

2 - قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر باتنة ' مطبعة عمار قرفي ، 2001 ، ص 171 .

الوزراء¹، و إذا لم يمنح وزير الدولة حقيبة وزارية ، يزود بديوان ، يتشكل من رئيس الديوان ، و 04 مكلفين بالدراسات و ملحقين 02 بالديوان ، طبقاً لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 330-06² .

حكومة السيد علي بن فليس الأولى منحت هذا اللقب لثلاث وزراء هم السيد أحمد أويحي وزير الدولة وزير العدل ، السيد نور الدين زرهوني وزير الدولة وزير الداخلية و الجماعات المحلية السيد عبد العزيز بلخادم وزير الدولة وزير الشؤون الخارجية .

حكومة السيد أحمد أويحي في عهد السيد اليامين زروال ضمت وزير دولة واحد، ومنح اللقب للسيد مقداد سيفي وزير الدولة في رئاسة الجمهورية ، وكذا حكومته الثانية في عهد السيد عبد العزيز بوتفليقة ضمت وزير دولة واحد ممثل شخصي لرئيس الجمهورية .

2 - الوزراء المنتدبون : يجوز لرئيس الجمهورية ونظراً لتشعب مهامه أن يقوم بتفويض شخصية ما للقيام ببعض المهام و عادة ما يكون هذا الوزير معيناً من أجل المهام الخارجية و على الوزير المنتدب أن يتصرف في إطار التفويض الممنوح له دون أن يتعده ، وهو مسئول أمام رئيس الجمهورية³ .

في ظل دستور 1989 استعملت تسمية وزير منتدب بموجب المرسوم الرئاسي رقم 178-89 المؤرخ في 1989/11/16 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة⁴ ، واستمر الوضع هكذا في تشكيل الحكومات المتعاقبة من حكومة حمروش الى حكومة غزالي وحكومة عبد السلام بلعيد⁵، فحكومة رضا مالك ، وحكومة مقداد سيفي..... الى غاية حكومة أويحي .

ولا تسمح التجربة في الجزائر بتحديد النظام القانوني للوزراء المنتدبين ، فهم ككتاب الدولة يمارسون عملهم تحت سلطة وزير آخر، وتارة أخرى يشرفون على دوائر وزارية مستقلة وكذلك الأمر بالنسبة لمشاركتهم في مجلس الوزراء ، ويقترح الأمين العام للحكومة قبل اجتماع مجلس الوزراء على رئيس الجمهورية (مدير الديوان) أسماء الوزراء المنتدبين المعنيين بالمشاركة بسبب اختصاصاتهم .

1 - مبروك حسين ، تحرير النصوص القانونية ، الطبعة الرابعة ، الجزائر ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2010 ، ص 71 .

2 _ المرسوم الرئاسي رقم 330-06 المؤرخ في 2006/11/20 المتضمن تحديد تشكيلة ديوان وزير الدولة بدون حقيبة وزارية ، الجريدة الرسمية عدد 58 المؤرخ في 2006/09/20 - المرسوم الرئاسي 99-299 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 المتضمن حكومة أحمد بن بيتور المرسوم الرئاسي 2000-256 المؤرخ في 26 أوت 2000 المتضمن حكومة علي بن فليس .

3 _ كلود غيو ، النظام السياسي و الإداري في بريطانيا ، ترجمة : عيسى عصفور ، الطبعة الأولى ، بيروت ، منشورات عويدات ، 1983 ، ص 25 .

4 _ المرسوم الرئاسي رقم 178-89 المؤرخ في 1989/11/16 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة المؤرخ في 1989/11/20 .

5 _ شغل السيد عبد السلام بلعيد منصب وزير منتدب للشؤون الاقتصادية في عهد الرئيس الراحل هواري بومدين .

وليس هناك مرسوم تنفيذي ، بل ليس هناك أي نص يحدد صلاحيات أو هيكلية الدوائر التي يشرف عليها الوزراء المنتدبون ، وتعود الى الوزير المسؤول عن القطاع عملية توزيع المهام بين الوزراء المنتدبين ، ذلك ما أكدته المرسوم التنفيذي رقم 08-246¹ .

و من بين الحكومات التي ضمت في تشكيلتها وزراء منتدبون نجد ، حكومة السيد علي بن فليس التي ضمت 04 وزراء منتدبين ، حكومة السيد عبد العزيز بلخادم ضمت أكبر عدد من الوزراء المنتدبين وصل الى 07 وزراء منتدبين² .

3 - كتاب الدولة: عرفت الجزائر لأول مرة عضوين في الحكومة المشكلة بموجب الأمر رقم 70-53 المؤرخ في 21 يوليو 1970 يحملان تسمية كتاب الدولة ، وقد استعملت هذه العبارة منذ ذلك التاريخ الى يومنا هذا³ ، غير أن درجة تنظيم كتابة الدولة اختلفت من مرحلة الى أخرى فممنذ إدخالها الى غاية سنة 1988 ، كان كاتب الدولة يشرف على إدارة كتابة الدولة ، ويتمتع بصلاحيات مثله مثل الوزراء الآخرين ، كما كان يشارك في مجلس الوزراء ، و المجالس الجماعية التداولية الأخرى .

كما تعود الى الوزير المسؤول عن القطاع عملية توزيع المهام بين كتاب الدولة فيما يراه مناسباً حسب ما أكدته المرسوم التنفيذي رقم 92-157 المؤرخ في 21 أفريل 1992 المتضمن تنظيم المصالح الخاصة بكتابة الدولة لدى الوزير في مادته الثانية (أن كاتب الدولة يستعمل في ممارسة مهامه زيادة على مصالح الديوان ، هياكل الوزارة المرتبط بها ، لا سيما المصالح التابعة مباشرة لمجال اختصاصه ، ويؤدي مهامه في إطار التوجيهات التي يحددها الوزير المسؤول عن القطاع)⁴ .

من بين الحكومات التي ضمت كتاب الدولة نجد حكومة بن بيتور التي ضمت كاتب دولة واحد (01) لدي وزير الشؤون الخارجية مكلف بالجالية الوطنية في الخارج و التعاون الجهوي ، في حين ضمت حكومة إسماعيل حمداي ثمانية كتاب دولة لدى وزراء .

1_ المرسوم التنفيذي رقم 08-246 المؤرخ في 3 أوت 2008 المحدد لتشكيلة ديوان الوزير المنتدب لدى وزير الدولة ، ج ر عدد 10 المؤرخة في 6 فيفري 2005 .

2_ الجريدة الرسمية عدد 54 سنة 2000 و الجريدة الرسمية عدد 37 لسنة 2007 .

3_ كلود غبّو ، مرجع سابق ، ص 27.

4_ في بعض الدول (بريطانيا ، فرنسا مثلاً) تحدد بمرسوم صلاحيات منتدبة لكاتب الدولة و الوزير المنتدب ، تستخرج هذه الصلاحيات المنتدبة من صلاحيات الوزير الذي يرتبط به كاتب الدولة او الوزير المنتدب ، كما يحدد نفس المرسوم الترخيص بتفويض الامضاء باسم الوزير على جميع الوثائق و المقررات و القرارات الادارية في حدود الصلاحيات المفوضة اليه . نقلاً عن : حسين مبروك ، مرجع سابق ، ص 77.

4- نائب الوزير الأول : أضاف التعديل الدستوري الذي صادق عليه نواب الشعب و أعضاء مجلس الأمة في البرلمان منصب نائب الوزير الأول المنصب الذي ظهر مع دستور 1976 ليغيب مع دستوري 1989 و 1996 ليعود للظهور من جديد في التعديل الأخير لسنة 2008، إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائب أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدته في أداء مهامه¹

5- الوزير: الوزير هو الرئيس الأعلى في الوزارة يتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة و يقوم بتنفيذها و يتولى عملية التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لوزارته و يساهم الوزير في مداولات مجلس الوزراء².

ومن الناحية النظرية و القانونية يتساوى الوزراء فيما بينهم ، لكن التجربة المعيشة و الواقع العملي يؤكدان أن وزن الوزير يقابل وزن و ثقل الوزارة التي يشرف عليها.

وعند تشكيل الحكومة يرتب نظام التشريفات أعضائها حسب أهمية كل وزارة . بموجب مرسوم رئاسي يتضمن تعيين أعضاء الحكومة ، و يحدد الترتيب مكان جلوس كل وزير على طاولة مجلس الوزراء ، أو في التظاهرات الرسمية ، إلا أن هذا الترتيب لا يمنحهم أي صلاحيات أو امتيازات قانونية خاصة³.

وعدد الوزراء يختلف من حكومة الى أخرى فقد ضمت حكومة أحمد بن بيتور تسعة وعشرون 29 وزيرا ، في حين ضمت حكومة علي بن فليس 23 وزيرا ، أما حكومة أحمد أويحيي المنصبة بعد التعديل الدستوري فقد ضمت 26 وزيرا .

يعين في بعض الحكومات "وزراء دون حقيبة وزارية" أي بدون صلاحيات محددة ولا يقومون بأي عمل سوى المشاركة في المداولات الجماعية للحكومة.

ويعمارس الوزراء صلاحيات عديدة يحملها فيما يلي:

ثالثا - صلاحيات الوزراء

1_ المادة 7/77 من دستور 1996 بعد التعديل تنص " يمكنه أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الاول بغرض مساعدة الوزير الاول في أداء مهامه " .

2_ عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري - دراسة مقارنة لأسس و مبادئ القانون الإداري و تطبيقها في مصر - دون ذكر الطبعة ، مصر ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1991 ، ص 129 .

2- المرسوم الرئاسي رقم 99-299 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 المتضمن تعيين حكومة أحمد بن بيتور الجريدة الرسمية رقم 93 لسنة 1999 . المرسوم الرئاسي رقم 2000-256 المؤرخ في 26 أوت 2000 المتضمن تعيين حكومة علي بن فليس ، الجريدة الرسمية رقم 54 لسنة 2000 . المرسوم الرئاسي رقم 09-129 المؤرخ في 27 افريل 2008 ، المتضمن تحديد مهام الحكومة ، الجريدة الرسمية رقم 25 لسنة 2008 .

يتمحور النظام الأساسي للوزراء حول ثلاث مهام أساسية وهي:

1 - المشاركة في المداولات الجماعية للحكومة :

باعتباره رجل سياسة بالدرجة الأولى ، يشارك الوزير في المداولات الجماعية للحكومة لتنسيق عمل الحكومة ، حيث يساهم في تحديد توجهاتها السياسية ، و من حق الوزير أن يتدخل في كل المواضيع المدرجة قيد الدراسة على مستوى مجلس الوزراء ، وفي كل المداولات الوزارية المشتركة التي يشارك فيها سواء المتعلقة مباشرة باختصاصاته أو التي لها صلة بها أو حتى المواضيع التي ليست لها علاقة بصلاحياته ، ويرى ضرورة ذلك للمصلحة العامة و العمل الجماعي وهذا ما يقتضيه روح الدستور¹.

2 - سلطة الوزير داخل وزارته :

يملك الوزير الأول سلطة التوجيه التي بواسطتها يطلب من أي عضو في الحكومة القيام بتحضير مشاريع حكومية ، ولا يملك أن يقوم بعمل يعود الى صلاحيات الوزير أو يعوضه في ذلك لأن الوزير هو المسؤول بصفة أساسية على تحضير قرارات رئيس الجمهورية وتنفيذها على مستوى مصالح وزارته، وتعود للوزير المبادرة بالنص و تحضيره في مصالحه و إعداد و التشاور مع زملائه الوزراء لجمع مواقفهم و آرائهم وملاحظاتهم أو موافقتهم ، إذا كان مشروع النص يمس بصلاحياتهم ، كما يعود له عرضه على اللجان الوزارية المشتركة² ومجلس الوزراء ، و يمكن أن يعني النص الواحد عدة وزراء ، غير أن عدد الوزراء المعنيين بالتنفيذ أكثر من أولئك المعنيين بالإعداد والوزراء المعنيون بالتنفيذ أولئك الذين تؤهلهم صلاحياتهم اتخاذ تدابير تنظيمية و فردية يتطلبها تنفيذ النص .

3 - سلطة الوزير في اتخاذ القرار :

يمكن للوزير اتخاذ بعض القرارات في مجال صلاحياته ، و المتمثلة في ثلاث سلطات هي :

أ- **السلطة السلمية** : باعتبار الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى في وزارته فإنه يباشر بهذه الصفة السلطة السلمية العليا في قطاعه ، وهو ما يؤهله الى صدار قرارات فردية (التعيين ، التثبيت، النقل، الترقية،

1 _ بيار باكتيت ، ترجمة عيسى عصفور ، النظام السياسي و الإداري في فرنسا ، الطبعة الأولى ، بيروت ، منشورات عويدات ، 1983 ، ص 6 .

2 _ تنشأ هذه اللجان عندما تريد الحكومة وضع مواضيع في مقدمة اهتماماتها ، وتعقد لدراسة الكيفيات الملائمة لتنفيذ سياسة الحكومة و تكون برئاسة الوزير الأول بتفويض من رئيس الجمهورية ، و اللجان الوزارية في التجربة الجزائرية تنشأ و تحل دون أي تنظيم خاص فلا يمكن تحديد قاعدة عامة لتنظيم عملها.

التأديب) ، سواء تعلق الأمر بالنسبة لموظفي الوزارة أو المؤسسات التابعة لها ¹ ، كما يملك الوزير سلطة الحلول محل موظفيه التي تمكنه من تغيير و إلغاء القرارات المتخذة من طرف المرؤوسين ² .

ب- السلطة التنظيمية : يضطلع الوزير بسلطة تنظيم المصالح الموضوعة تحت مسؤوليته ، وهو لهذا الغرض يملك إصدار القرارات و التعليمات و المناشير لتنظيم ميادين ومجالات مختلفة في وزارته (تنظيم الدخول الى المرافق المختلفة تحديد قائمة الأعوان المعنيين بالمداومة عند إعلان إضراب) ³ .

لا يمارس الوزير سلطة عامة مستقلة في التنظيم سوى في الميادين التي يسمح له صراحة بذلك لان الاجتهاد القضائي يرفض أن يمنح للوزراء سلطة تنظيمية عامة.

ج- سلطة الوصاية : يمارس الوزير سلطة الوصاية على الهيئات غير الممركزة التابعة له تتمثل في الرقابة على الأجهزة و على أعمال الأشخاص في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري ⁴ و بعض المؤسسات الاقتصادية التي لم تحصل بعد عن الاستقلالية ، خاصة بالنسبة لوزارة الداخلية .

و لا تقتصر مهام الوزير على الشؤون الداخلية للدولة، بل قد تكون له مهام خارجية أو دولية ليمثل بذلك الدولة لا الوزارة ⁵ .

و يستثني في تحديد صلاحيات الوزراء وزارتي الدفاع الوطني و الخارجية اللتان تخضعان لاختصاصات رئيس الجمهورية باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو من يقرر السياسة الخارجية للدولة، وهذا ما ورد صراحة في المادة 77 من الدستور في فقراتها الأولى و الثانية و التاسعة (1-2-9).

عند الانتهاء من تشكيل الطاقم الحكومي يطلب الوزير الأول من أعضاء الحكومة الابتعاد عن اتجاهاهم وميولهم السياسية مؤقتا ما داموا أعضاء في الحكومة من أجل تسهيل تلاحم الفريق الحكومي ، فالمطلوب

1 _ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 95 . المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 يتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، الجريدة الرسمية رقم 13 ، ص 443 .

2 _ ناصر لباد ، مرجع سابق ، ص 112 .

3 _ عبد الغني بسيوي عبد الله ، مرجع سابق ، ص 130 .

4- على سبيل المثال ، المرسوم التنفيذي رقم 98-61 المؤرخ في 11/02/1998 الذي يخول لوزير التعليم العالي و البحث العلمي السلطة الوصائية على المعهد الوطني للتجارة ، الجريدة الرسمية رقم 07 ، ص 19 .

5- عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 95 . المرسوم التنفيذي رقم 01-338 المؤرخ في 28 أكتوبر 2001 المحدد لصلاحيات وزير العمل و الضمان الاجتماعي نص في مادته السادسة 06 ان للوزير المعني المشاركة في جميع المفاوضات الدولية الثنائية و المتعددة الاطراف و المرتبطة بالأنشطة التابعة لجال اختصاصه ، ويقدم مساهمة في ذلك ، كما يتولى تطبيق الاتفاقيات الدولية في قطاع نشاطه .

من الوزراء هو تكريس كامل وقتهم و جهدهم لوظائفهم الوزارية ويتضامنون تضامنا فعليا من أجل تجسيد برنامج رئيس الجمهورية فالحكومة هي هيئة منفذة لسياسة رئيس الجمهورية .

كما يلتزم الوزراء بالدفاع عن السياسة العامة التي أقروها في مجلس الوزراء أمام الرأي العام و البرلمان ، فإذا لم يقرها هذا الأخير تعين على أعضاء الحكومة بكامل هيئتها أن تستقيل وهذا ما يطلق عليه بالمسؤولية التضامنية لأعضاء الحكومة ، و الوزير الذي لا يعطي موافقته على السياسة العامة للحكومة ويخشى أن يتحمل المسؤولية أمام الرأي العام يجب أن يقدم استقالته ، إلا أننا في الجزائر لا نملك رأي عام بالقوة التي تجعل من الوزير يقدم استقالته خوفا من مواجهتها¹ .

كما أن دستور 1996 لم يمنح للوزراء حق التوقيع المجاور على المراسيم التي تعينهم و التي يتم التداول بشأنها على مستوى مجلس الوزراء و اجتماعات الحكومة ، وهذا يجعل من أعضاء الحكومة غير مستقلين و تابعين للوزير الأول يمارسون نشاطهم في حدود الصلاحيات التي يحددها الوزير الأول ، في حين يتمتع الوزير في فرنسا بحق التوقيع المجاور في أسفل القرارات التي تعطي الضمانات بأن لا يتخذ أي إجراء يمس مباشرة الوزير دون موافقة الوزير نفسه² ، فالدستور يفرق بين المراسيم المتداولة في مجلس الوزراء الممضاة من قبل رئيس الجمهورية³ ، والتي يجب أن تمضي من قبل الوزراء المسؤولين والمراسيم البسيطة الممضاة من قبل الوزير الأول و التي يجب أن تمضي من قبل الوزراء .

رابعا : إنهاء مهام أعضاء الحكومة:

إن مسؤولية أعضاء الحكومة مسؤولية جماعية أمام البرلمان و لم ينص دستور 1996 على المسؤولية الفردية لعضو الحكومة أمام البرلمان ، وانتقل الاختصاص في هذا الشأن لرئيس الجمهورية بإصدار مرسوم رئاسي بذلك .

بالإضافة لحالة الوفاة التي لم ينص عليها الدستور تنتهي مهام عضو الحكومة في حالتين هما :

1- الإقالة: يمكن للوزير الأول أن يقترح على رئيس الجمهورية إقالة أحد أعضاء الحكومة بموجب إصدار مرسوم رئاسي، أو بإيحاء من رئيس الجمهورية، ويرجع ذلك إما لتقاعس بعض أعضاء الحكومة في

1 _ لم ينص دستور 1996 على المسؤولية الفردية للوزراء ماعدا أشكال الرقابة التي يتولى البرلمان ممارستها على الوزراء فرادي ، وهي السؤال بنوعيه الكتابي و الشفوي ، و الاستجواب و التي لا ترتب أي مسؤولية على الوزير (133-134) .

2 _ عبد الله بوقفة ، النظم الدستورية - السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد - مرجع سابق ، ص 245 .

3 _ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري - دون الطبعة ، الجزائر ، دار العلوم للنشر ، 2002 ، ص 88 .

تطبيق برنامج رئيس الجمهورية¹ ، وفي هذه الحالة يمكن للوزير الأول أن يقترح على رئيس الجمهورية إقالتهم وتعويضهم بأعضاء آخرين يضمنون بذلك تحقيق الأهداف المنوطة بهم² ، وإما أن أحد أعضاء الحكومة يواجه تيارا عنيفا داخل البرلمان بسبب أعمال اتخاذاها ، لذلك يستبعد ذلك العضو بإجراء تعديل وزارى لإنقاذ الحكومة من المسؤولية الجماعية أمام البرلمان وقد تكون إقالة الحكومة باتفاق مشترك بين رئيس الجمهورية والوزير الأول بإحداث تغيير حكومي يترجم إقالة كل الفريق الحكومي مع احتفاظ الوزير الأول بوظائفه على رأس الحكومة الجديدة .

2- الاستقالة: و هي نوعان إما وجوبية وإما إرادية

أ) **الاستقالة الوجوبية:** وتكون عند إقالة أو استقالة الوزير الأول على النحو الذي بيناه سابقا .
 ب) **الاستقالة الإرادية:** يمكن لكل عضو في الحكومة أن يقدم استقالته من الحكومة بإرادته و يجب أن تقدم الاستقالة لرئيس الجمهورية باعتباره صاحب سلطة التعيين و بالتالي يملك سلطة قبول الاستقالة، ويصدر رئيس الجمهورية مرسوم رئاسي بذلك وحسب المادة 87 من الدستور لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في تعيين و إنهاء مهام أعضاء الحكومة³ .

إن إنهاء مهام عضو الحكومة لا يعني إبعاده نهائيا عن شغل أي منصب آخر من مناصب الحكومة فقد يكون وزير لقطاع في حكومة ما ، ويكون وزير في قطاع آخر في حكومة أخرى أو يكون رئيس حكومة أو وزير أول على رأس حكومة أخرى ، كما هو الحال بالنسبة للسيد أحمد أويحي الذي شغل عدة مناصب وزارية مختلفة ، و شغل منصب رئيس حكومة لثلاث مرات ومنصب و وزير أول ضمن أول حكومة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 .

الفرع الثاني:

مصالح الوزارة الأولى:

1 _ كرّس رئيس الجمهورية قراءة خاصة لأحكام الدستور باعتباره الرئيس الفعلي للحكومة و أنه لا يسمح لأي وزير أن يستمر في الحكومة تكون له وجهة نظر مخالفة لوجهة نظر الرئيس في المسائل السياسية كما جرى للسيد رحابي وزير الثقافة السابق الذي تمت تنحيته أثناء انعقاد مجلس الوزراء لأنه عبر عن وجهة نظر مخالفة للرئيس ، أيضا ، و السيدة ليلي عسلاوي وزيرة التضامن في حكومة السيد مقداد سيفي سنة 1994 .

2 _ بوكرا ادريس ، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، المؤسسة الجزائرية للطباعة ، 1992 ، ص 288 .

2_المادة 87 من الدستور تنص على أنه " لا يجوز بأي حال من الاحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الاول و أعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم " .

ليتمكن الوزير الأول من إدارة جهازه الإداري و مصالحه حسب التصور الذي في مخطط عمله وضع التنظيم بين يديه ديوان حدد المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 7 فبراير 2009 المنشور في الجريدة الرسمية رقم 10 المؤرخة في 11 فيفري 2009 مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، وقد صدر هذا المرسوم لاغيا بموجب المادة 9 منه المرسوم التنفيذي 03-176 المؤرخ في 15 أبريل 2003 المتضمن مهام رئيس الحكومة وتنظيمها و المنشور في الجريدة الرسمية رقم 27 لسنة 2003 .

ويضم ديوان الوزير الأول كل من :

أولا - مدير الديوان :

المهام المخولة لمدير الديوان تتمثل في:

- * متابعة النشاط الحكومي والاتصال مع الأجهزة المعنية والمهاكل بتفويض من الوزير الأول.
- * يتولى دراسة كل المسائل المرتبطة بتنفيذ مخطط عمل الحكومة .
- * يتابع نشاطات القطاعات و التنسيق بين الدوائر الوزارية .
- * يسهر على إعداد وتوزيع وحفظ الوثائق الصادرة عن اجتماعات الحكومة .
- * يحضر أعمال التلخيص و التحليل و التقييم و الاشراف و يضعها بين يدي الوزير الأول . يساعد مدير الديوان للقيام بمهامه مديرو دراسات، ومديرون¹ .

ثانيا- رئيس الديوان :

ينص المرسوم التنفيذي رقم 09-63 في مادته الخامسة على أن مهام رئيس الديوان تتمثل في

القيام بأعمال البحث و الدراسات و الاستشارة المرتبطة :

* العلاقات مع المحيط السياسي و المؤسساتي و النقابي و الجمعوي .

* الاتصال الحكومي و العلاقات مع أجهزة الإعلام .

* تسيير الإطارات السامية في الدولة .

* تسيير الشؤون الخاصة.

* تسيير التشريفات .

* تسيير ادارة الوسائل و الممتلكات .

1 - أنشأ منصب مدير الديوان بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-188 الذي ألغى المرسوم الرئاسي رقم 97-01 المؤرخ في 4 جانفي 1997 المتعلق بوظيفة الامين العام للوزارة ، ج ر رقم 1 ، ص 5 ، حيث حل منصب مدير الديوان محل منصب الامين العام للوزارة .

* تسير أمن مقر ديوان الوزير الأول¹ .

وقد أملت المادة 6 من المرسوم لكل من مدير الديوان ورئيس الديوان التوقيع باسم الوزير الأول على كل الوثائق و المقررات و القرارات باستثناء المراسيم التنفيذية² .

ثالثا - الأقسام و الفروع :

ويتولى ادارتها مكلف بمهمة ويساعده عند الحاجة مديرو دراسات ومديرون و مكلفون بالدراسات ونواب مديرون ورؤساء دراسات ، وتم تفريعها إلى :

* قسم يهتم بالنشاط الحكومي .

* قسم عهد اليه تسير الإطارات السامية في الدولة .

* قسم يهتم بالنشاط القانوني .

* قسم يهتم بالنشاط الحكومي³ .

رابعا - المكلفون بمهمة :

بينت المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي 09-63 مهامهم كما يلي

* متابعة تحضير الأعمال القطاعية المسطرة في إطار النشاط الحكومي و تنفيذها .

* دراسة الملفات و السهر على تنفيذ تعليمات الوزير الأول .

* السهر على تنفيذ تعليمات الوزير الأول .

* تحضير اجتماعات الحكومة و متابعة تنفيذ مقرراتها .

* القيام بكل أعمال الدراسة و التلخيص المتصلة بالعمل الحكومي .

* القيام بكل ملف يكلفون به من جانب الوزير الأول⁴ .

وهناك مجموعة أخرى من الهياكل مرتبطة بإدارة الوزير الأول ونعني على الخصوص (المديرية العامة للتوظيف العمومي ، مندوبية التخطيط ، مندوبية الإصلاح الاقتصادي ، المدرسة الوطنية العليا ، للإدارة و التسير و المعهد العالي للتسيير والتخطيط) .

2_ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 85 .

1-A-BOULSANE , **LES SERVICES DU CHEF DU GOUVERNEMENT** , revue de l'école nationale d'administration IDARA . Volume 04 n01 ,Alger 1994, p20.

3_ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 85 .

4_ حسين مبروك ، مرجع سابق ، ص 68 .

خامسا - الأمانة العامة للحكومة:

لتسهيل إنجاز وظائفه المتعددة يتصرف رئيس الجمهورية في عدد من الأجهزة التي ترتبط به مباشرة ، وتتغير طبيعة وأهمية هذه الأجهزة حسب توزيع المهام بين الرئيس وأعضاء الحكومة من جهة ، وبعض الظروف خاصة السياسية منها من جهة أخرى ¹ ، وطبقا للمرسوم الرئاسي رقم 01-197 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها ² ، فإن أبرز الأجهزة الإدارية المساعدة لرئاسة الجمهورية هي (الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية ، ديوان رئيس الجمهورية — المستشارون لدى رئاسة الجمهورية ، و الأمانة العامة للحكومة ، وهي ما يهمننا في هذا المقام).

تعتبر الأمانة العامة للحكومة جهاز دائم لرئاسة الجمهورية مكلف أساسا بتنسيق النشاط القانوني للحكومة ، وتمثل أساس التنظيم للنشاط المعياري للدولة ، وقد تم استحداثها مباشرة بعد الاستقلال ، حيث أوضح جليا أنه من الضروري إنشاء جهاز لدى رئاسة المجلس يكلف بتنسيق النصوص ودراستها وتنظيم العمل الحكومي ومتابعته، إثر ذلك عين السيد أحمد بجاي أميناً عاماً للحكومة بتاريخ 23 أكتوبر 1962.

ويحدد المرسوم 01-197 الذي يعد الأحدث في هذا المجال مهام وصلاحيات وتنظيم مصالح رئاسة الجمهورية و التي من بينها الأمانة العامة للحكومة ³ .

- صلاحيات الأمانة العامة للحكومة :

للأمانة العامة للحكومة صلاحيات عديدة أهمها

- * مراقبة مدى مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات و التنسيق القانوني لنشاط الحكومة .
- * التحضير رفقة المصالح المعنية بالأمر جدول أعمال اجتماعات مجلس الوزراء و الحكومة.
- * يشارك في اجتماعات مجلس الوزراء و اجتماعات الحكومة .
- * يعد خلاصة نقاشات مجلس الوزراء و النتائج التي تسفر عنها و يتولى المحافظة عليها و توزيع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة .

1 _ ناصر لباد ، مرجع سابق ، ص 102 .

2 _ مرسوم رئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 يتضمن صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية و تنظيمها ، الجريدة الرسمية عدد 40 ص 18 .

3 - www.Joradp.dz

يتابع كل مراحل الإجراء التشريعي و لا سيما ما يخص :

* إرسال مشاريع قوانين الحكومة الى البرلمان

* استلام اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان ومعالجتها .

* تنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية الدستورية في مجال إخطار المجلس الدستوري ¹ .

و ليتمكن الأمين العام للحكومة من أداء مهامه على أحسن وجه كان لابد من وجود مصالح مساعدة له ، ومن بين هذه المصالح (مكلفون بمهمة ، مديرو دراسات ، مديرون مكلفون بالدراسات و التلخيص ، نواب مديرون) ² .

وبما أن مجال المبادرة باقتراح القوانين من اختصاص أعضاء الحكومة و الوزير الأول وكذا رئيس الجمهورية ، كان لزاما على كل وزارة إرسال مشروع النص المقترح للأمانة العامة للحكومة في أربعين 40 نسخة باللغة العربية وتكون مترجمة الى اللغة الفرنسية كما يرفق النص بعرض الأسباب لإبراز المنطلقات و الأهداف و الوسائل ، لتوجه بعدها الملاحظات و الآراء للأمانة العامة للحكومة و تبلغ أيضا للقطاع صاحب المشروع ، و الغرض من اشتراط هذا العدد الكبير من النسخ يكمن في توزيع النص على أعضاء الأمانة العامة للحكومة ، وكذا السلطات و المؤسسات العامة التي يكون رأيها مطلوبا .

يأمر الأمين العام بدراسة المشروع التمهيدي في مصالحه المختصة التي تعطي رأيها القانوني في مدى مطابقة المشروع التمهيدي للدستور و آثاره عند تنفيذه ومدى انسجامه مع النصوص الأخرى حيز التنفيذ ، ويبلغ كل عضو في الحكومة نسخة من المشروع التمهيدي للقانون لإبداء رأيه و ملاحظاته في أجل 15 يوما تقلص الى 08 أيام عند الاستعجال بعد استلام آراء و ملاحظات أعضاء الحكومة ، تعد الأمانة العامة للحكومة مذكرة تلخص فيها كل الاقتراحات و الآراء والملاحظات و تبلغها الى الوزير الأول و الي الوزير صاحب المبادرة بالمشروع والى رئاسة الجمهورية .

إذا اختلفت الآراء جوهريا وتفاوتت يأمر الوزير الأول بعقد اجتماع لجنة وزارية مشتركة أو مجلس مصغر للإعداد النهائي للمشروع التمهيدي للنص ¹ .

1 _ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 70 .

2 _ هوارى خشعي ، مقال منشور في مجلة "إدارة" الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة ، بعنوان " Le S.G.G ce qu'enseigne la pratique " العدد الأول ، 1991 المجلد الاول ، ص 34 .

تراجع الأمانة العامة للحكومة عند الاقتضاء المشروع التمهيدي ثم تقره نهائيا فيصبح مشروعا وترسل نسخة نهائية منه الى الوزير الأول ، رئاسة الجمهورية ، أعضاء الحكومة ، مدير الديوان ، يرسل الأمين العام للحكومة نسخة الى مجلس الدولة ، وبعد إجابة مجلس الدولة² ، يقترح الأمين العام للحكومة على الوزير الأول ورئيس الجمهورية تسجيله في جدول أعمال مجلس الوزراء³ ثم يودعه الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني ، و يبقى الأمين العام للحكومة على اتصال دائم مع البرلمان لمتابعة مناقشات النواب ، واستدعاء أعضاء الحكومة أصحاب المشروع للحضور للجان البرلمانية لدراسة المشروع ، وتبليغ التقارير التمهيديّة و التكميلية المعدة في اللجان الى أعضاء الحكومة ، وحضور جلسات التصويت و استلام القانون الذي صوت عليه البرلمان وإصداره ثم نشره في الجريدة الرسمية ، حيث يعود للأمين العام للحكومة نشر النصوص في الجريدة الرسمية ، و تخضع كل النصوص التي ترسل الى الأمانة العامة للحكومة قبل نشرها لدراسة قانونية لمطابقة شكلها ومضمونها ومدى احترام الإجراءات الضرورية لاتخاذها كالاستشارات الإجبارية⁴ .

خلاصة الفصل الأول

كما سبق تبيانّه فإن التعديلات التي أحدثتها مبادرة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة على دستور 1996 دون الالتجاء الى الاستفتاء الشعبي تمت في إطار ما تسمح به المادة 176 من الدستور حيث شمل التعديل بشكل أساسي إعادة ترتيب السلطة التنفيذية من الداخل باستبداله منصب رئيس الحكومة له سلطة فعلية - نظريا - على أعضاء حكومته الذين يختارهم بنفسه الى مجرد مساعد برتبة وزير أول أو أول وزير على رأس حكومة يرأسها رئيس الجمهورية ليست له عليهم سلطة التعيين و العزل ، فالحكومة هي حكومة الرئيس تنتمي الى الأحزاب المسيطرة على الساحة السياسية و التي تم تنظيمها في شكل تحالف رئاسي

1 _ يرأس الوزير الأول اللجان الوزارية المشتركة بناء على تفويض صريح من رئيس الجمهورية ، يشارك الوزراء بصفة خاصة في هذه اللجان ، يمكن أن يصحبهم بعض مساعديهم ، كما يمكن أن يعوضهم الامناء العامون في الاجتماع ، أنظر : حسين مبروك ، مرجع سابق ، ص 97 .

2 _ المرسوم التنفيذي رقم 98- 261 المؤرخ في 21 أوت 1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات و كيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة .

3 _ المادة 119 من الدستور في فقرتها الثالثة (تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ، ثم يودعها الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني) .

4 _ نزيهة بن زاغوا ، مرجع سابق ص 69 .

مهمته الأساسية تطبيق برنامج رئيس الجمهورية فالتعديلات الدستورية لسنة 2008 لم تأت بجديد وإنما كرسست الواقع العملي ووضعت في إطاره الدستوري .

الفصل الثاني

الإطار التطبيقي للوزير الأول

إذا كان دستور 1996 قد أكد على ازدواجية السلطة التنفيذية على غرار دستور 1989 ، فإن التعديل الدستوري لسنة 2008 تراجع عن هذه الازدواجية من خلال التخفيف منها ، وذلك بإعادته تنظيم السلطة التنفيذية من جديد من خلال إلغاء منصب رئيس الحكومة و استبداله بمنصب وزير أول كما بينا سابقا ، يقتصر دوره على تنسيق عمل الحكومة المطالبة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، و إذا كانت التسمية لا تهم ، فإن الأمر الذي من شأنه أن يطرح التساؤل يتعلق بطبيعة العلاقة القائمة بين كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول قبل و بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 ، ورغم أن الوزير الأول أصبح مجرد مساعد ومنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2008 أبقي على مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان بصفة عامة و المجلس الشعبي الوطني بصفة خاصة ، فما الفائدة من التأكيد على تنفيذ الحكومة لبرنامج رئيس الجمهورية إذا كان هذا البرنامج خاضعا لرقابة المجلس الشعبي الوطني .

وعليه سنتعرف من خلال الفصل الثاني عما أحدثته التعديلات الدستورية من تغيير في مكانة الوزير الأول من خلال التعرف على صلاحيات الوزير الأول و ما إذا كانت هذه التعديلات تصب في صالح تدعيمها ؟ أم أن الأمر عكس ذلك ؟ ، وهل امتد أثر هذه التعديلات الي علاقة الوزير الأول برئيس الجمهورية ؟ وإذا كان الوزير الأول كما أشرنا في الفصل الأول لم يعد يملك برنامجا خاصا به وإنما هو مجرد منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية هل يبقى في ظل هذه التعديلات مسؤولا أمام البرلمان عن هذا البرنامج ؟ ، و باعتبار الوزير الأول هو موظف إداري فهل تخضع الأعمال الصادرة عنه للرقابة القضائية ؟ ، وهل يحاسب عن الجرائم التي يقوم بها أثناء أدائه لمهامه ؟.

و لمعرفة كل هذا قسمنا الفصل الثاني الي مبحثين :

المبحث الأول : صلاحيات الوزير الأول و علاقته برئيس الجمهورية و البرلمان .

المبحث الثاني : الرقابة القضائية على أعمال الوزير الأول .

المبحث الأول

صلاحيات الوزير الأول و علاقته برئيس الجمهورية و البرلمان

أدخلت التعديلات الدستورية لسنة 2008 تعديلات على صلاحيات الوزير الأول وعلاقته برئيس الجمهورية و مركزه داخل السلطة التنفيذية (المطلب الأول)، كما تربط الوزير الأول علاقة مباشرة بالبرلمان بغرفتيه، فهل كان للتعديل الدستوري أثر على علاقة الوزير الأول بالبرلمان أم أن العلاقة بينهما بقيت دون تغيير (المطلب الثاني).

المطلب الأول

صلاحيات الوزير الأول و علاقته برئيس الجمهورية

باعتباره مساعد رئيس الجمهورية و المنفذ لبرنامجها يتمتع الوزير الأول بمجموعة من الصلاحيات أوكلتها إياه صراحة أحكام مختلفة في الدستور، فهل يتمتع الوزير الأول بالحرية المطلقة في القيام بمهامه و صلاحياته الدستورية ؟ أم أنه مقيد بتعليمات و توجيهات رئيس الجمهورية (الفرع الأول) ، و بما أن الوزير الأول وحسب التعديلات الدستورية أصبح مجرد مساعد لرئيس الجمهورية فمن الطبيعي أن تربطه علاقة بهذا الأخير ، فما هو نوع العلاقة، هل هي علاقة تعاون و تكامل ؟ أم هي علاقة تبعية وخضوع (الفرع الثاني).

الفرع الأول

صلاحيات الوزير الأول

يعتبر الوزير الأول مسئولاً عن تنفيذ السياسة الحكومية، وهو لهذا الغرض يملك مجموعة من الصلاحيات تمكنه من تحقيق ذلك ، وهي الصلاحيات التي نص عليها دستور 1996/11/28 ليأتي تعديل 2008 ليؤكددها مع إدخال تعديلات على البعض منها ، ويمكن تقسيم هذه الصلاحيات إلى صلاحيات سياسية (أولاً)، و صلاحيات تنفيذية (ثانياً) ، و صلاحيات أخرى نصت عليها أحكام متفرقة من الدستور.

أولا-صلاحيات سياسية

1- تنفيذ وتنسيق برنامج رئيس الجمهورية

لقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2008 ليضع حدا للتساؤل الذي كان مطروحا من قبل والمتمثل في أي البرنامجين أولى بالتطبيق ؟ أهو برنامج رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب على أساس هذا البرنامج ؟ أم هو برنامج رئيس الحكومة صاحب الأغلبية البرلمانية ؟ .

وقد طرح الرئيس بوتفليقة عند توليه مقاليد الحكم نفس التساؤل : أي البرنامجين أولى بالتطبيق في حالة وجود رئيس للحكومة نابع من أغلبية برلمانية تنتمي الى تيار سياسي معارض لرئيس الجمهورية، أو حتى رفض نفس الأغلبية لبرنامج رئيس الحكومة المستوحى من برنامج رئيس الجمهورية¹ .

الأمر الذي دفع برئيس الجمهورية الى المبادرة بتعديل دستوري يقضي على الازدواجية ومن ثم تنظيم وتدقيق وتوضيح الصلاحيات و العلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية الأمر الذي أكدته رئيس الجمهورية في خطابه الذي ألقاه أمام القضاة (إن الغاية من استبعاد الازدواجية الحقيقية هي حتى يكون في إمكان السلطة التنفيذية تحمل المسؤوليات و اتخاذ القرارات الناجعة ، بما يمكنها من تجنب الازدواجية و التعارض و تجاوز سلبيات التوفيق بين برامج مختلفة تؤدي في النهاية الى تشتيت و تمييع المسؤوليات ، وتضارب القرارات مما يعطل تنفيذ البرامج و إنجاز المشاريع ويضر لا محالة بمصالح البلاد و العباد)² .

و عليه جاءت الإجابة واضحة في نص المادة 79 في فقرتها الثانية و الثالثة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008³ لتؤكد صراحة على أن الأمر يتعلق ببرنامج رئيس الجمهورية ،ومادور الوزير الأول سوى تنسيق عمل الحكومة وضبط مخطط عمله ، و تحديد الآليات الكفيلة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع⁴ ، الأمر الذي سيضفي المزيد من الوضوح على مهمة الحكومة وهو ما أكدته المجلس الدستوري

1-عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 126.

2- من كلمة رئيس الجمهورية عند افتتاحه للسنة القضائية 2009/2008 بتاريخ : 29 / 10 / 2008 ، مجلة الوسيط (مجلة دورية تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان) عدد 06 ، السادس الثاني سنة 2008 (ملف العدد ، التعديل الجزئي للدستور ص 01-24)
3- المادة 2/79-3 من دستور 1996 بعد التعديل (ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية ، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة -يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ، ويعرضه في مجلس الوزراء) .

4- عمار عباس ، نفس المرجع ، ص 127 .

عندما ارتأى بأن هذا البرنامج هو برنامج رئيس الجمهورية الذي حظي بموافقة الشعب عن طريق الفعل الانتخابي معبرا عن إرادته بكل سيادة.

(وستكلم عن مخطط عمل الوزير الأول وعلاقته ببرنامج رئيس الجمهورية بالتفصيل عند تطرقنا لعلاقة الوزير الأول برئيس الجمهورية) .

2 - رئاسة اجتماعات الحكومة

منذ مجيء دستور 1989 أصبح هناك تمييز على مستوى السلطة التنفيذية بين مجلس الوزراء و مجلس الحكومة ، تميز نجم عن ثنائية السلطة التنفيذية¹ ، وهناك فروق بين المجلسين من حيث التشكيلة و الاختصاصات، فمجلس الحكومة يضم أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الحكومة من دون وزير الدفاع، خاصة إذا كان وزير الدفاع هو رئيس الجمهورية نفسه، ويعتبر مجلس الحكومة هو الإطار التنظيمي الذي يعمل فيه رئيس الحكومة من أجل تنفيذ برنامجه، ويمتاز مجلس الحكومة بانتظام أعماله حيث يعقد أسبوعيا، وتدرس خلال اجتماعاته كل النقاط المدرجة في جدول الأعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية داخل مجلس الوزراء² ، وهو ما جاءت به الفقرة الثانية من المادة 2/85 من دستور 1996 قبل التعديل " يمارس رئيس الحكومة زيادة على السلطات التي يخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية : "يرأس مجلس الحكومة " .

أما مجلس الوزراء فهو يضم جميع أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الجمهورية ، وهو إطار للتوجيه و التقرير و البت في القضايا التي لم يفصل فيها على مستوى مجلس الحكومة ، فمجلس الوزراء هو بحق جهاز للدراسة ، و المناقشة ، و المراقبة ، و التقرير .

كما يقوم رئيس الحكومة (سابقا) بعرض برنامج حكومته على مجلس الوزراء قبل عرضه على المجلس الشعبي الوطني حسب م المادة 2/79 من دستور 1996 قبل التعديل (يضبط رئيس الحكومة برنامج

1-اقتبست هذه التجربة من التنظيمين المغربي و الإسباني ، حيث يعتبر مجلس الحكومة مؤسسة تجمع كل أعضاء الحكومة برئاسة رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء ، وقد نصت عليه أحكام المادة 2/81 من دستور 1989 ، وأحكام المادة 2/85 من دستور 1996 في النظام الدستوري الجزائري .

2-لا يتمتع مجلس الحكومة بأي استقلالية عن رئيس الجمهورية لأنه يعمل في إطار التوجيهات و البرامج التي يحددها هذا الأخير ، و أن أي خروج عن هذه التوجيهات يعرض الحكومة للسلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية و التي من خلالها يمكنه إنهاء مهام الحكومة و استبدالها بحكومة جديدة ، فمجلس الحكومة ليس سوى أداة من الأدوات التي يسخرها رئيس الجمهورية لخدمة السياسة التي يريد تنفيذها .

حكومته و يعرضه في مجلس الوزراء) هذا الأخير الذي يتحكم فيه رئيس الجمهورية كلية لما له من الدور القيادي فيه ، وترتبا عليه لرئيس الجمهورية أن يعدل أو يغير أو يضيف ما يراه مناسبا لأرضية عمل الحكومة¹.

ليأتي التعديل الدستوري لسنة 2008 و يلغي معه مجلس الحكومة في إطار التأكيد على مبدأ أحادية السلطة التنفيذية ، حيث أضاف التعديل فقرة جديدة للمادة 77 وهي الفقرة السادسة التي تنص على إسناد رئاسة اجتماعات الحكومة للوزير الأول بتفويض من رئيس الجمهورية² (يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة)

وما يلاحظ على النص أنه ألغى مجلس الحكومة و أبقى مجلس الوزراء مع إمكانية ترأسه من طرف الوزير الأول على ألا تتجاوز صلاحياته الأحكام المنصوص عليها في المادة 87 من الدستور التي تمنعه من أن يمارس صلاحيات تعد من المجال الخاص برئيس الجمهورية .

تختتم المناقشات في اجتماعات الحكومة بتدخل الوزير الأول للتحكيم و الفصل النهائي ، ويعود لموظف سام في الوزارة الأولى إعداد محضر اجتماع الحكومة ، يمثل وثيقة عمل ترسل باللغتين العربية و الفرنسية الى كل أعضاء الحكومة ، و توزع على كافة المصالح المركزية دون استثناء³، و يعد البلاغ الصحفي على مستوى الوزارة الأولى و تقوم بتوزيعه خلية الاتصال التابعة للوزارة الأولى الى الصحافة المكتوبة و المسموعة و المرئية ، و يطلب الوزير الأول من أعضاء الحكومة الذين قاموا بعرض مواضيع في الاجتماع الاستعداد لقبول طلبات الصحافة المنطوقة و المرئية لاسيما بصفة مدعوا في نشرة الأخبار لمعالجة هذه المسائل⁴.

3- توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة : لم يفرض الدستور حدا أدنى من الوزارات، ومن هنا فإن تنظيم الطاقم الوزاري هو من صلاحيات الوزير الأول، فبعد تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة،

1_ مولود ديدان، مرجع سابق، ص 65.

2 _ فوض رئيس الجمهورية الوزير الأول أحمد أويحيى اجتماعات أول حكومة معينة بعد التعديل الدستوري مباشرة تطبيقا للمادة 77 /6 من دستور 1996 المعدل سنة 2008 ، أنظر المرسوم الرئاسي رقم 08-368 المؤرخ في 2008/11/15 المتضمن تفويض الوزير الأول ترأس اجتماعات الحكومة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 64 المؤرخ 2008/11/17 ، ص 07 .

3_ حسين مبروك، مرجع سابق، ص 107.

4_ حسين مبروك، نفس المرجع، ص 108.

يتولى الوزير الأول بموجب مرسوم تنفيذي رسم صلاحيات كل وزير ضمن الطاقم الحكومي¹، ماعدا وزير الدفاع و وزير الخارجية اللذان يخضعان لاختصاصات رئيس الجمهورية كما بينا ذلك سابقا. وفي هذا الإطار فإن الوزير الأول مؤهل لحل الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين الوزراء أثناء ممارسة صلاحياتهم كما يقوم بتنسيق النشاطات الحكومية ، ويتلقى تقارير عن نشاطات مختلف القطاعات الحكومية²، و يستمد الوزير الأول هذه السلطة من المادة 85 من الدستور في فقرتها الأولى التي تقضى بأن " يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية"³.

ثانيا: صلاحيات تنفيذية:

1- التوقيع على المراسيم التنفيذية: ظهرت هذه الفئة من المراسيم مع تأسيس ثنائية السلطة التنفيذية في نوفمبر 1988 كما رأينا سابقا⁴، و مجال التنظيم يشمل شقين تنظيم مستقل، يمارسه رئيس الجمهورية لتقنين المواضيع التي لا تندرج ضمن مجال التشريع ، و تنظيم يتعلق بتنفيذ القوانين يمارسه الوزير الأول طبقا للفقرة الثانية من المادة 125 " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

من ناحية المضمون ، تتمثل ممارسة هذه الصلاحية في وضع نصوص توضح القوانين و تكملها وتبين كيفية تطبيقها ، وهو ما يعرف بوضع نصوص تطبيقية للقانون لأن القوانين تتضمن قواعد عامة لا شخصية تكون في الكثير من الأحيان غير قابلة للتطبيق بصيغتها التشريعية ومن أجل تطبيقها تحتاج الى عمل تقني إضافي يبين طرق تنفيذها في الوضعيات القانونية المتنوعة و الملموسة التي تشملها يقوم بهذا الوزير الأول

1_عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 89 .

2_ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 106 .

3_ وهناك العديد من المراسيم التنفيذية التي صدرت تنفيذا لهذه السلطة منها " المرسوم التنفيذي رقم 96-257 المؤرخ في 26 يوليو 1996 المحدد لصلاحيات الوزير المنتدب لدي رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط .

*المرسوم التنفيذي رقم 94-269 المؤرخ في 07 سبتمبر 1994 المحدد لصلاحيات وزير إعادة الهيكلة الصناعية و المساهمة .

4_ بالنسبة للدستور 1963 فان رئيس الجمهورية بوصفه رئيس السلطة التنفيذية يختص لوحده بممارسة السلطة النظامية ، كما يختص أيضا بسلطة توقيع مرسومات التطبيق حسب المادة 1/49 من الدستور (يقصد بمرسوم التطبيق المراسيم التنفيذية) .

- أما دستور 1976 : فانه من خلال نص المادة 10/111-11 منح رئيس الجمهورية بوصفه رئيس الوظيفة التنفيذية الوحيد في الدولة سلطة السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات ، حيث ينفرد باختصاص إصدار المراسيم التنظيمية أي المراسيم ذات الطابع التنظيمي (المراسيم الرئاسية) .

- كما منح دستور 1989 في مادته 4/81 وكذا دستور 1996 في مادته 4/85 اختصاص توقيع المراسيم التنفيذية لرئيس الحكومة.

عن طريق أدوات قانونية تسمى "المراسيم التنفيذية" ، نعت تنفيذية مستمد من طبيعة هذه النصوص التي ترمي الى تنفيذ القوانين و التنظيمات¹ ، أي تنفيذ قوانين البرلمان و النصوص التي يصدرها رئيس الجمهورية من أوامر و مراسيم تنظيمية ومن خصائص المراسيم التنفيذية أنها في مرتبة أدنى من القوانين و التنظيمات في تدرج القواعد ومن ثم فهي ملزمة بعدم مخالفتها².

وقد أصبحت المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول بعد التعديل الدستوري الحالي تخضع للموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية. بما فيها مراسيم التعيين (المراسيم الفردية التي تصدر عنه ، هذا بالمقارنة مع المراسيم التنفيذية الصادرة قبل التعديل الدستوري وهذا ما أكدته الفقرة الثالثة من المادة 85 بعد التعديل يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور :

— يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك .

ويعتبر شرط الموافقة المسبقة قيد من القيود التي وضعها التعديل الدستوري على الوزير الأول فهذا القيد من شأنه إعدام المرسوم التنفيذي فلا يخرج للوجود إذا لم يتم باستيفائه كإجراء جوهري " فالموافقة الرئاسية المسبقة ودون أي منازع قيد"³.

وبإجراء مقارنة بين المراسيم التنفيذية الصادرة قبل التعديل نلاحظ أنه لم ترد فيها عبارة بعد موافقة رئيس الجمهورية و على سبيل المثال :المرسوم التنفيذي رقم 90-174 المؤرخ في 09 يونيو 1990 المتضمن كفاءات تنظيم مصالح التربية بالولاية .

* المرسوم التنفيذي رقم 08-157 المؤرخ في 28/05/2008⁴ ، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 07/125 المؤرخ في 05/05/2007.

1_ نعيمة عمير ، الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية ، بن عكنون ، الجزائر عدد 04 سنة 2008 ، ص 10-11 .

2_ يعد هذا الصنف من المراسيم عملا تنفيذيا يستند على قوانين معينة ، ولهذا يجب أن يتطابق المرسوم التنفيذي مع القانون الذي يركز عليه وتتجلى أوجه التفرقة بين المرسوم التنفيذي و القانون فيما يلي : من حيث الشكل يصدر المرسوم التنفيذي من قبل الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية ، أما القانون يسمه ويصوت عليه البرلمان ، ويصدر وينشر من طرف رئيس الجمهورية ، كما أن القانون هو أعلى مرتبة من المرسوم التنفيذي فهو تابع للقانون و متمم له، ولا يجوز أن يكون المرسوم مخالفا للقانون من حيث المضمون. بمعنى لا يخرج عن الموضوع الذي يتناوله القانون أنظر : عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ص 252 .

3_ سعاد بن سريّة ، مرجع سابق ، ص 145

4_ مرسوم تنفيذي رقم 08/157 المؤرخ في 28/05/2008 يتضمن إنشاء الحظيرة الثقافية للأطلس الصحراوي و تعيين حدودها الجريدة الرسمية عدد 28 مؤرخ في 01 يونيو 2008 .

الذين لم ترد فيهما عبارة بعد موافقة رئيس الجمهورية ، وهذه سمة كل المراسيم التنفيذية الصادرة قبل التعديل الدستوري ، في حين نرى أن المراسيم التنفيذية الصادرة بعد التعديل الدستوري كلها تتضمن عبارة بعد موافقة رئيس الجمهورية على سبيل المثال:

*المرسوم التنفيذي رقم 04-08 المؤرخ في 19 جانفي 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين التابعين للأسلاك المشتركة للمؤسسات و الإدارات العمومية ، وبعد موافقة رئيس الجمهورية..... يرسم مايلي¹.

و الغرض من إقرار هذه السلطة للسلطة التنفيذية هو أن القانون غالبا ما يقرّر الأحكام العامة لا التفصيلية ، و التي قد لا يمكن الإلمام بها مسبقا و لهذا فوضع هذه اللوائح يساعد السلطات العامة على تنفيذ مهمتها في تنفيذ القوانين².

2- التعيين في وظائف الدولة العليا: في دستور 1989 انقسمت سلطة التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية بين رئيس الجمهورية³ ورئيس الحكومة نتيجة ظهور ثنائية على مستوى السلطة التنفيذية ، قبل ذلك الوقت كانت سلطة التعيين بيد رئيس الجمهورية وحده وبعد إنشاء مؤسسة الحكومة أصبح من الضروري أن يكون لرئيسها صلاحية تعيين مساعديه واختيار الأشخاص الملائمين في تقديره للمهام المدرجة ضمن عملية تنفيذ برنامج الحكومة⁴ إلا أن الدستور لم يعدد ولم يحصر المجالات التي يعين فيها رئيس الحكومة فقد جاءت المادة 5/81 تقضي بأن يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 الذين هما مجال محصور لرئيس الجمهورية ، ونتيجة ذلك بقيت سلطة رئيس الحكومة في التعيين غامضة لأنه لا قيد على رئيس الجمهورية الأمر الذي يمكنه من مد اختصاصه في التعيين الى مختلف وظائف الدولة دون قيود⁵ ، و هو ما يطرح إشكالية التنازع الإيجابي خاصة وأن المادة 47 لم تبين بدقة

1_ راجع على سبيل المثال المراسيم التنفيذية الصادرة في الجرائد الرسمية بعد التعديل منها ، الجريدة الرسمية عدد 03 مؤرخ في 14 يناير 2009 ، ج.ر عدد 02 المؤرخ في 22 فبراير 2009 ، ج.ر عدد 06 المؤرخ في 25 يناير 2009

2_ نعيمة عمير ، مرجع سابق ، ص 12 .

3_ المادة 47 من دستور 1989 تنص " يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة الى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات و الصلاحيات ... يعين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة " .

4_ نزيهة بن زاغوا ، مرجع سابق ، ص 35 .

5_ سعيد بوالشعير ، مرجع سابق ، ص 302 .

الوظائف الخاضعة لتعيين الرئيس¹، وتجنباً لاستمرار الغموض صدرت عدة مراسيم تحدد مجال التعيين لكل منهما منها المرسوم الرئاسي رقم 99-44² حددت فيه الوظائف المدنية والعسكرية المنصوص عليها في الدستور التي يعود اختصاص التعيين فيها لرئيس الجمهورية المصنفة وظائف عليا، وهناك وظائف يعين فيها أصحابها بموجب مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، وما عدا ذلك فقد خول المرسوم بموجب المادة 5 منه لرئيس الحكومة التعيين في الوظائف المدنية الأخرى تطبيقاً الأحكام المادة 5/85 من الدستور، وقد أصدر الرئيس عبد العزيز بوتفليقة مرسوم رئاسي بتاريخ 27 أكتوبر 1999 ألغى بموجبه المرسوم الرئاسي رقم 99-44، وجميع النصوص ذات الصلة لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 91-307³ وأصدر المرسوم الرئاسي رقم 99/240⁴ الذي يتضمن قائمة الوظائف التي يخضع التعيين فيها لمرسوم رئاسي ومن ضمنها الوظائف التي كانت من اختصاص رئيس الحكومة سابقاً، وبذلك تحول اختصاص تعيين الموظفين السامين في الدولة بشكل كامل إلى اختصاص رئيس الجمهورية على حساب رئيس الحكومة، الوزير الأول حالياً، حيث أفرغ هذا المرسوم المادة 79 و المادة 5/85 من الدستور المتعلقة بإنجاز برنامج الحكومة والأدوات التي يمنحها له من محتواها الحقيقي⁵، وجرّد رئيس الحكومة من صلاحياته الدستورية التي منحها له الدستور و حرمانه من آخر اختصاص أبقاه الدستور لفائدته ألا وهو حقه في تعيين الموظفين الساهرين على تنفيذ سياسة الحكومة التي يتولى الإشراف عليها، وهو ما أكدته لاحقاً التعديلات التي أدخلها رئيس الجمهورية على الدستور حيث كرس التعديل الدستوري لسنة 2008 نفس التصرف مع إضافة قيد آخر هو شرط الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية على هذه التعيينات وهو ما جاءت به الفقرة الرابعة من المادة 85 من الدستور التي تقضي بأن (يعين الوزير الأول في وظائف الدولة العليا بعد موافقة رئيس الجمهورية ودون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 السالفتين الذكر) ما يفرض على الوزير الأول إحالة ملف التعيين على رئيس الجمهورية.

1_ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 52.

2_ المرسوم الرئاسي رقم 99-44 المؤرخ في 10 أبريل 1989 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

3_ المرسوم الرئاسي رقم 91-307 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يحدد كفايات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة وظائف عليا.

4_ المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر رقم 76 ص 03.

5_ أحمد بورايو، مرجع سابق، ص 102.

3- السهر على حسن سير الإدارة العمومية

لم يتضمن دستور 1989 هذه الفقرة ، ثم وردت في تعديل 1996 و2008 في الواقع من المحتمل أن يكون قد تم إغفالها سهوا في دستور 1989 ، لأن السلطة المكلفة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وتسيير السياسة الداخلية في جميع الميادين لا بد أن يكون تحت تصرفها كل الوسائل اللازمة لذلك¹ فالوزير الأول هو السلطة الإدارية العليا في الدولة بعد رئيس الجمهورية² ، ويستثنى من هذه الصلاحية قطاع الدفاع الوطني و القوات المسلحة التي ينفرد بها رئيس الجمهورية .

ويستمد الوزير الأول هذه السلطة من المادة 85 من الدستور في فقرتها الخامسة³ ، و يتولى الوزير الأول إصدار المراسيم التنفيذية المتعلقة بتنظيم الإدارات المركزية للوزارات، وكذا تنظيم المصالح الخارجية للوزارات أو ما يعرف بالمديريات التنفيذية⁴ ، كما يتولى تنظيم مصالح الوزارة الأولى⁵، و مهمة التعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح .

ومن ثم يعود للوزير الأول أمر تنظيم جهاز الإدارة و إصدار التعليمات بما يضمن حسن أداء العمل الإداري في شتى قطاعات النشاط المختلفة .

4- المبادرة بمشاريع القوانين :يحتاج الوزير الأول من أجل تنفيذ وتنسيق مخطط عمله الى نصوص

تشريعية لذا منحه الدستور سلطة المبادرة بمشاريع قوانين وتقديمها الى البرلمان لمناقشتها و يستمد هذا الحق من المادة 119 من الدستور التي تقضي بأن " لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين " غير أن ما ينبغي تبياناه من خلال عملية المقارنة بين المبادرات بالقانون ذات الأصل الحكومي ، والأخرى ذات الأصل البرلماني، هو أن مشاريع القوانين المقدمة من طرف الوزير الأول تحظى بامتيازات عديدة تجعلها في

1_ أحمد محيو ، (ترجمة محمد عرب صاصيلا) ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية ، الجزائر، دار المجد للنشر و التوزيع 1979 ص 108 .

2_ كانت هذه المهمة من صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل دستور 1976 (المادة 111 / 11 و المادة 1/125) ، و في ظل دستور 1963 (المادة 49 و 52) .

3_ المادة 5/85 من دستور 1996 : "يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية - يسهر على حسن سير الإدارة العمومية " .

4- المرسوم التنفيذي رقم 94-248 المؤرخ في 10 أوت 1994 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة و الإصلاح الإداري الجريدة الرسمية رقم 53 ، ص 20 .

5- المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 07 فبراير 2009 يتضمن مهام ديوان الوزير الأول، الجريدة الرسمية رقم 10، ص 6 .

وضع المنافس القوي لاقتراحات القوانين الضعيفة سواء لأسباب داخلية تخص البرلمان ، أو لأسباب خارجية تكمن في جملة القيود اللازم توافرها فيها و إلا تعرضت لعدم القابلية¹، يعرض المشروع المقدم من طرف الوزير الأول على مكتب المجلس الشعبي الوطني مرفقا بعرض الأسباب ومحرا باللغة العربية الرسمية في شكل مواد² ، وقبل ذلك تتولى الحكومة من خلال دوائرها الوزارية المختصة مهمة إعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمه للبرلمان ليعرض على مجلس الدولة³ ، حيث يتم إرسال جميع عناصر القانون وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة الى الأمانة العامة لمجلس الدولة لإبداء رأيه بشأنها ، وهنا نميز بين حالتين :

الأولى : إذا لم يكن مشروع القانون استعجاليا فإن مجلس الدولة يتداول في شكل جمعية عامة يترأسها رئيس مجلس الدولة (المادة 3/37 من القانون 01/98 المتعلق بمجلس الدولة) وتضم نائب الرئيس ، ومحافظ الدولة ، ورؤساء الغرف و خمسة من مستشاري الدولة ، مع إمكانية مشاركة الوزراء بأنفسهم أو تعيين من يمثلهم في الجلسات للفصل في القضايا التابعة لقطاعهم ، ولا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد الجمعية العامة على الأقل⁴.

الثانية : وهي الحالة التي يلح فيها الوزير الأول على استعجالية مشروع القانون عندها يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون الى رئيس اللجنة الدائمة المشكلة من رئيس غرفة و أربعة من مستشاري مجلس الدولة على الأقل ، يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات و المداولات ، ويقدم مذكراته وفقا لنص المادة 38 من القانون العضوي 01/98⁵.

1- عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 25 .

2_ المادة 20 من القانون العضوي 99-02 تنص على " زيادة على الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور ، يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا ، أن يرفق بعرض أسباب ، و أن يحرر نصه في شكل مواد " .

3_ المادة الرابعة من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، ج ر رقم 37 سنة 1998 ، و المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات و كيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ، ج ر 64 ، المؤرخة في 30 أوت 1998 .

4_ يلس شاوش بشير ، صانعو القانون، مداخلة أقيمت في المنتدى الوطني حول إمكانية تطبيق المادة 120 من دستور 1996 ، يومي

07/06 ديسيمبر 2004 ، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، ص 20 .

5_ يلس شاوش بشير ، مرجع سابق ، ص 21 .

يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل الى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة " طلب رأي مجلس الدولة وجوبي وتخلفه يؤسس سببا لرفض القانون " ¹.

ثم يعرض على مجلس الوزراء ، فإن حاز الموافقة يودعه الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني مقابل إشعار الاستلام ، كما ترسل الى مكتب مجلس الأمة للاطلاع لا غير وتجتمع اللجنة المختصة تحت رئاسة رئيسها أو من ينوب عنه لمناقشة المشروع ، ولا يشترط نصاب معين لصحة المناقشات ويمكن للجنة في إطار جدول أعمالها وممارستها لصلاحياتها أن تستمع الى ممثل الحكومة كلما دعت الضرورة لذلك ، كما لا يقبل أي مشروع قانون يكون موضوعه نظير مشروع و اقتراح قانون هو بصدد الدراسة في البرلمان، أو تم سحبه ، أو رفضه منذ أقل من 12 شهر حسب المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02 التي "تنص على أنه لا يقبل أي مشروع قانون أو اقتراح قانون مضمونه نظير موضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر 12 شهرا "، كما يمكن للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت المجلس الشعبي الوطني عليها ، و يترتب على سحب مشروع القانون توقف إسنادة للجنة المختصة لدراسته ، و عدم إدراج النص في جدول الأعمال ².

يرسل مشروع القانون الى مكتب مجلس الأمة للاطلاع لا غير ، وتجتمع اللجنة المختصة تحت رئاسة رئيسها أو من ينوب عنه لمناقشة المشروع ولا يشترط نصاب معين لصحة المناقشات ، فالحكومة تمتلك من خلال الوزير الأول حق المبادرة بمشاريع القوانين لأنها مكلفة بتجسيد السياسة العامة للدولة و تحوز لأجل ذلك الإمكانيات المادية و البشرية .

¹ _ هذا ما أكدته رأي المجلس الدستوري.مناسبة نظره في مدى دستورية القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء ، ج 76 مؤرخة في 24 نوفمبر 2002 ، ص 04-05

2-المادة 22 الفقرة 1 من الدستور تنص على " يمكن للحكومة ان تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل ان يصوت عليها ".

أ- انفراد الحكومة بإعداد قانون المالية

قانون المالية تقليدياً هو قانون ميزانية الدولة ، وعرف مصطلح قانون المالية في فرنسا في أمر 19 جوان 1956 ، ليتحول بذلك الى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في 2 جانفي 1959¹، وتعرف الميزانية بأنها وثيقة تحدد ما تعتزم الدولة إنفاقه ، وبيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق ، ومصادر الحصول عليها ، والميزانية تحدد بوضوح السياسة المالية للدولة و مشروعاتها ، وهي تعد وسيلة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية ، وتنفيذ مخططات و توجهات الدولة².

كما عرفها الأستاذ عبد المجيد جبار بأنها وثيقة يتم بمقتضاها ترخيص النفقات و الإيرادات السنوية للدولة ، و الميزانية تحدد بصفة عامة ما ستكون عليه سياسة الدولة بالنسبة لسنة ما³.

و إعداد مشروع قانون المالية يبقى من اختصاص البرلمان دون سواه ، وهذا ما أكدته القانون العضوي 99-02 في مادته 44 من خلال الصياغة⁴.

و تبدأ عملية تتبع التقديرات للنفقات و الإيرادات من أسفل لأعلى ، إذ تبدأ بالوحدات الى أن تنتهي بالوزارات التي ترفعها الى وزارة المالية ، حيث تقوم هذه الأخيرة بدراسة الموازنة المرفوعة إليها للتأكد من صحة التقديرات ، وكذا سلامة الأسس التي بنيت عليها ، وعدم المغالاة أو الإنقاص في عناصر الإنفاق أو الإيرادات المقترحة ليطم عرضها في مجلس الوزراء⁵.

ويتم إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أقصى تاريخ وهو 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية حسب ما قضت به المادة 67 من القانون 89/24 ليحال بعدها الى اللجنة المختصة لدراسته و " تدعى بلجنة المالية و الميزانية " ، والتي تحدد في أول اجتماع لها جدول أعمالها ، وكذا منهجية الدراسة و الاستماع ، حيث تعقد اللجنة عدّة جلسات تكون بحضور ممثل الحكومة المتمثل

1-Jean Claud Martinez /Pierre Dimalta , **Droit budgétaire**, 3^e édition ,L.I.T.E.C,(librairie de la cour de cassation), paris ,1999 ,pp.3- 158.

2-Frédéric Colard, **La transformation du rôle de l'Etat**, 27-03-2003
http://perso.wabado.fr./.

³ الجريدة الرسمية لمداوالات مجلس الأمة ، العدد 04 ، الفترة التشريعية الأولى ، السنة الخامسة ، الدورة الحرفية 10 ديسمبر 2002 ، ص 4.

⁴ _ تنص المادة 44 من القانون العضوي 99/02 على أن " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدّة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) يوما ".

⁵ _ عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 160 .

في وزير المالية لعرض مشروع القانون ، كما يمكن للجنة الاستماع لأي عضو في الحكومة ، وكذا الاستعانة بأشخاص مختصين وذوي خبرة في إطار ممارسة أشغالها¹.

تنتهي أعمال اللجنة بتقديم تقرير الى مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف مقرر اللجنة أو من ينوبه لتبدأ بعدها جلسات المجلس الشعبي الوطني و تنطلق الأشغال عادة بعرض ممثل الحكومة وزير المالية لمشروع قانون المالية ، ثم تتدخل لجنة المالية و الميزانية لتقديم تقريرها ، لتبدأ بعدها تدخلات النواب حول مشروع القانون و حول التعديلات المقترحة عليه إن وجدت ليأتي رد ممثل الحكومة عنها.

و قيد الدستور البرلمان بمدة زمنية محددة للمصادقة على مشروع قانون المالية وفق المادة 7/120 التي تقضي بأن " يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه ، ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال 20 يوما"².

وفي حال عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل المحدد يصدره رئيس الجمهورية بأمرله قوة قانون المالية حسب ما تقضى به المادة 8/120 من الدستور التي تنص على "في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"³.

و القاعدة العامة أن مصادقة البرلمان على قانون المالية يعتبر قيد لا تستطيع الحكومة بموجبه إجراء أي تعديل فيه ، غير أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية و المالية الداخلية منها و الدولية تمكن من إحداث تعديل على قانون المالية ، ويكون التعديل من خلال تقنيتي قانون المالية التكميلي ، و تحويل الاعتمادات .

ب- قانون المالية التكميلي: يهدف الاستجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانيا و التي عادة لا يتعرض لها مشروع قانون المالية ، تلجأ الحكومة الى قانون المالية التكميلي لتغيير الاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي ، وتطبق نفس الإجراءات المتبعة في مناقشة قانون المالية السنوي أثناء مناقشة قانون المالية التكميلي⁴.

¹ نقلا عن الموقع الإلكتروني : www.APn0.dz.ORG.

² تنص المادة 1/44 من القانون العضوي 02/99 على أن " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور " .

³ المادة 5/44 من القانون العضوي 99-02 " في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية " .

⁴ _ حسين مصطفى حسين ، المالية العامة ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1987 ، ص 80.

ج- تحويل الاعتمادات: تحويل الاعتمادات المالية يعني نقل مبلغ مالي من موضع الى آخر، و تكشف الممارسة أن الحكومة كثيرا ما تلجأ لهذه الآلية التي تعبر عن فشل قانون المالية الرئيسي في إحداث التوازنات الأساسية بين الاحتياجات و الإيرادات الخاصة ببعض القطاعات¹.

5 - تنفيذ القوانين و التنظيمات

أ- مجال للائحة و مجال للقانون: إن الدستور هو الوثيقة الأساسية التي تتولى تنظيم السلطات العامة في الدولة ، فهو يمثل التوزيع السياسي الفني²، ولعل من أدق المهام المسندة إليه ما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، و الملاحظ أن غالبية الدساتير المعاصرة تبني في سبيل تحديد مجال تطبيق القانون و اللائحة المستقلة إحدى الطريقتين التاليتين :

الطريقة الأولى:وهي طريقة تقليدية ، تتمثل في تعداد و حصر و تحديد موضوعات السلطة اللائحية المستقلة على سبيل الحصر ، و ترك موضوعات و مسائل القانون بدون حصر أو تحديد عملا بالقاعدة الدستورية القائمة على أساس أن القانون يمثل الإرادة العامة التي تسود و تسمو على كافة الأعمال و السلطات العامة في الدولة ، و من بين الدساتير التي تبنت هذه الطريقة في توزيع الاختصاص نذكر الدستور المصري لسنة 1971 ، الدستور الجزائري لسنة 1963 ، الدستور الفرنسي لسنة 1958³

الطريقة الثانية:وهي طريقة حديثة تتمحور في تحديد السلطة التنظيمية المستقلة و علاقتها بالقانون عن طريق تحديد و حصر الموضوعات و المسائل الداخلة في مجال القانون ، و خارج هذا المجال يندرج في إطار السلطة التنظيمية المستقلة ، وهكذا نكون أمام "اختصاص مغلق" من زاوية المجال التشريعي "واختصاص مفتوح" من زاوية المجال التنفيذي⁴.

¹ _ يتم تحويل الاعتمادات المالية بموجب مراسيم رئاسية وهذا مانصت عليه المادة 32 من القانون 17/84 ، التي أشارت الى كلمة مرسوم دون التمييز بين الرئاسي و التنفيذي وذلك لعدم وجود منصب رئيس الحكومة في تلك الفترة إلا بعد 1989 و بالتالي فكلية مرسوم آنذاك تشير الى المرسوم الرئاسي .

² _ Franci Hamon et Celine Wiener . **La loi sous surveillance** . Ed odil jacop . Paris 1999 , P 23.

³ _ أدحمين محمد الطاهر ، **السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لسنة 1996** ، رسالة ماجستير فرع إدارة و مالية ، جامعة الجزائر 2002 ، ص 32 .

⁴ _ محسن خليل ، **القانون الدستوري والدساتير المصرية** ، دون ذكر الطبعة ، الإسكندرية ، دار الجامعة المصرية ، 1996 ، ص 408 .

فالسطة التنظيمية في تطورها الدستوري من ابتكار النظام السياسي الفرنسي باعتبارها سلطة ذات استقلالية ، فبال المؤسس الدستوري الفرنسي من سلطة البرلمان فأصبحت الهيئة التنفيذية تنازعه فيما له من اختصاصات تشريعية ، وما يثير الغرابة في النظام الدستوري الجزائري هو عدم مراعاة أصول الاختصاص التنظيمي التي ترجع أساسا الى مجال القانون¹ الأمر الذي أدى الى تضخم سلطة رئيس الجمهورية في الاضطلاع بهذا الاختصاص التنظيمي عن طريق التنظيمات المستقلة فتوسعت بذلك الدائرة التشريعية للرئيس².

ب- سلطة التنظيم المستقل اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية : في ظل وحدة السلطة التنفيذية في عهد الحزب الواحد احتفظ المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية بالاختصاص التقليدي المتمثل في تنفيذ القوانين الذي يندرج في إطار السلطة التنظيمية غير المستقلة وذلك بدليل المادة 53 من دستور 1963³ و المادة 152 من دستور 1976⁴.

ففي هذه الفترة نشأة قاعدة الأحادية التنفيذية التي تقابلها الأحادية التنظيمية الرئاسية ، و في ظل الشائبة التنفيذية تم تبني ازدواجية المجالين ، التنظيم المستقل وغير المستقل حسب المادة 116 من دستور 1989 والمادة 125 من دستور 1996 ،وهنا نشأة قاعدة أخرى مفادها الازدواجية التنفيذية و الازدواجية التنظيمية التنفيذية بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة⁵.

بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 ، نلاحظ استمرارية العمل بمبدأ الازدواجية التنظيمية داخل السلطة التنفيذية ، و المجال التنظيمي ينقسم الى نوعين ، الأول يسمى المجال التنظيمي المستقل والثاني يسمى المجال التنظيمي المشتق ، هذا الأخير الذي يعود للوزير الأول، فإذا كان التشريع من اختصاص البرلمان و التنظيم من اختصاص رئيس الجمهورية ، فإن الدستور أوكل مهمة تنفيذ العمليين للوزير الأول⁶

1_ مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، دار النجاح للكتاب ، 2005 ، ص 375

2_ راجي أحسن ، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة دكتوراه في القانون ، جامعة الجزائر ، 2006 ، ص 400 .

3_ المادة 53 من دستور 1963 تنص (تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية) .

4_ المادة 152 من دستور 1976 تنص (- يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي - كل المسائل ، ماعدا تلك التي يختص بها القانون ، هي من المجال التنظيمي) .

5_ سعاد بن سريّة ، مرجع سابق ، ص 157 .

6_ المادة 125 من دستور 1996 في فقرتها الثانية " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول " .

فهو يسير وفق ما شرعه البرلمان من جهة ، وما نظمه الرئيس من جهة أخرى ، إن سلطة التنظيم التي يستقل بها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية تتجسد في المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية دون الارتكاز أو الاستناد الي نص قانوني ، بل يستمد مرجعيته من الدستور ، إن المرسوم الرئاسي التنظيمي يمثل أداة تعبر عن استقلالية رئيس الجمهورية وعن هيمنته على جميع مؤسسات الدولة بحكم أنه يستمد سلطة التنظيم المستقل من الدستور ، الذي يمنحه إمكانية التدخل في جميع المجالات التي أخرجها المؤسس الدستوري من دائرة القانون و سلطة التوقيع على المراسيم التنظيمية ، هذه السلطة سمحت للرئيس باحتلال مركز سام داخل السلطة التنفيذية¹ و لا يمثل الوزير الأول بعد التعديل الدستوري الأخير سوى مشرف و منسق للعمل الحكومي من الناحية الوظيفية ، أما من الناحية العضوية فهو مجرد موظف سام تتحكم فيه الإرادة الرئاسية في التعيين وإنهاء المهام ، فالوزير الأول وإن كان لا يزال يتمتع باختصاص اتخاذ المراسيم التنفيذية المدرجة ضمن السلطة التنفيذية غير المستقلة رغم إخضاعها في التعديل الأخير للموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية ، فإنه بالمقابل محروم من ممارسة أي سلطة تنظيمية مستقلة².

و سنبين النتائج الناجمة عن التوزيع الخاص بالسلطة التنظيمية فيما إذا كانت تبرز إمكانية حدوث تصادم بين المرسوم الرئاسي و المرسوم التنفيذي بحكم التفوق الرئاسي هذا التأثير يمكن تصوره أو تكيفه حسب المناخ الحزبي الذي يسيطر على صاحبي صنف الاختصاص التنظيمي³.

***حالة التجانس الحزبي :** في هذه الحالة يمكن تصور انتماء كل من الوزير الأول ورئيس الجمهورية الي نفس الحزب السياسي ، في هذه الحالة من المنطقي تصور عدم حدوث أي تعارض أو أي نوع من التصادم بين المرسوم التنفيذي و المرسوم الرئاسي ، فلا يعقل تصور مخالفة مرسوم تنفيذي لمرسوم رئاسي⁴

***حالة التعايش الحزبي :** يكون فيها اختلاف في الحزب الذي ينتمي إليه كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول ، ويكون الوزير الأول منتميا الي الأغلبية البرلمانية ، أو زعيما لتلك الأغلبية ، حيث يعد مركز قوة ، إلا أن ذلك غير ممكن في ظل التعديل الدستوري الحالي فالوزير الأول أصبح مجرد عون حكومي

1_ المادة 125 الفقرة الأولى من دستور 1996 (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون).

2- HARTANI.AK. Le pouvoir présidentiel dans la constitution de 1996 , thèse de doctorat d'Etat , Alger 2003 .p 963

3_ سعاد بن سريّة ، مرجع سابق ، ص 106 .

4_ سعاد بن سريّة ، نفس المرجع ، ص 106 .

دون أن يكون له دور فاعل داخل الجهاز التنفيذي ، فلا يكون في وسعه إلا تكييف أعماله وفقا للبرنامج الرئاسي¹، أما إذا كان الوزير الأول ينتمي إلى الأقلية ، فإن مركزه عديم الجدوى ، نفس القاعدة كانت مطبقة في ظل ازدواجية التنفيذية قبل التعديل الدستوري ، حينما كان رئيس الحكومة عضو له مكانته داخل السلطة التنفيذية ، لكنه و بالمقابل لم يكن يخالف الإرادة الرئاسية عن طريق اتخاذ مرسوم تنفيذي يناقض مرسوم رئاسي² .

ثالثا- صلاحيات استشارية:

يتلقى الوزير الأول الاستشارة من جانب رئيس الجمهورية في الحالات التي بينها الدستور فهو من الجهات التي يلزم الدستور رئيس الجمهورية باستشارتها قبل تقرير:

1- حالة الطوارئ و الحصار : المادة 91 الفقرة الأولى " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس مجلس الأمة ، و الوزير الأول ، ورئيس المجلس الدستوري ، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الأمن" وتكمن حكمة المشرع في مزج الحالتين معا في نفس النص الدستوري ، نظرا للصلة المشتركة في إعلانهما وفي حالة الضرورة الملحة³ .

2- قبل حل المجلس الشعبي الوطني : حسب أحكام المادة 91 فقرة 1 من الدستور يعتبر حق حل المجلس الشعبي الوطني من أخطر الأسلحة التي تملكها الحكومة في مواجهة البرلمان ، ويقصد به إنهاء الفترة النيابية للمجلس النيابي قبل الميعاد المحدد له دستوريا ، وتقنية الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني اعتمدها المؤسس الدستوري منذ أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة عام 1963 في المادة 56 منه⁴ ،

1_ راجحي أحسن ، مرجع سابق ، ص 412 .

2_ سعاد بن سريّة ، نفس المرجع ، ص 161.

3_ حالة الحصار تفرض، في حالة خطر داهم ناتج عن حرب أجنبية أو ثورة مسلحة ، ولعل الظروف التاريخية التي عرفتتها فرنسا في ذلك الوقت قد لعبت دورا هاما في بلورة هذه النظرية وإرسائها ، أما حالة الطوارئ : هذه الحالة تتعلق أساسا بالخطر الداهم الوشيك الوقوع الناتج عن المساس الخطير بالنظام العام ، وتتخذ هذه الحالة إشكالا عديدة ، وهي ورغم اشتراكها مع حالة الحصار في العديد من الأحكام إلا أنها تعتبر أخف منها من حيث التأثيرات وإنشاء المراكز القانونية . أنظر فوزي أو صديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية 2006 ، ص 69-75 .

4_ المادة 56 من دستور 1963 " التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني بوجوب استقالة رئيس الجمهورية و الحل التلقائي للمجلس ... " .

وكرسها دستور 1989 في المادة 78 و دستور 1996 في المادة 82¹، ويكون الحل وفق طريقتين الأولى تشير الى الحل الوجوبي المرتبط بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان في حال رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج الحكومة المعروض عليه للمرة الثانية وذلك لوضع حد لتعسف المجلس الشعبي الوطني في ممارسته لهذا الحق ، أما الطريقة الثانية وهي التي قمنا والتي جعلت من الحل تقنية دستورية بطابع قانوني و سياسي لتدعيم تدخل رئيس الجمهورية في الحياة السياسية ، والحل يكون بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فقط و لا يمتد الي مجلس الأمة.

3- قبل تقرير الحالة الاستثنائية: أو إعلان الحرب يجوز لرئيس الجمهورية أن يعلن الحالة الاستثنائية وأن يتخذ جميع الإجراءات الاستثنائية التي تتطلبها الحالة كلما كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية و استقلالها أو سلامة تراها ، حسب المادة 93 من الدستور " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة تراها و لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ، المجلس الدستوري و رئيس مجلس الأمة و الوزير الأول و الاستماع الي المجلس الأعلى للأمن مجلس الوزراء " . والاستشارة هذه للإعلام فقط فرئيس الجمهورية غير ملزم بفحوى و نتائج ومضمون الاستشارة².

رابعا- طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء:

إن اتفاق مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني أمر مستحب، إلا أنه ليس بالأمر الأبدي حيث يطرح نظام الغرفتين على عكس نظام الغرفة الواحدة مشكلة الخلاف الذي يمكن أن يقوم بين غرفتي البرلمان. ومسألة الخلاف تبناها المؤسس الدستوري الجزائري، وصاغ لها من الآليات ما هو كفيل بحلها مراعيًا بذلك مبادئ التكامل و التوازن و المساواة المقررة بين المجلسين³.

حيث تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين بسبب عدم مصادقة مجلس الأمة على النص المعروض عليه الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني حيث تنص المادة 4/120 من الدستور على أنه " في حال حدوث خلاف بين الغرفتين يجتمع بطلب من الوزير

1_المادة من دستور 1996 تنص " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ، ينحل المجلس وجوبا " .

2_ بدر الدين شبل ، شهيرة بولحية ، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية ، مخبر أثر الاجتهاد القضائي ، جامعة بسكرة ، عدد 04 دون ذكر السنة ، ص 287 .

3_ عمار عباس ، مرجع سابق ، ص 152 .

الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

فقد حول المشرع الدستوري حق المبادرة بتأسيس اللجنة المتساوية الأعضاء للوزير الأول الذي يقوم بتبليغ طلبه الى رئيس كل غرفة من غرف البرلمان ، لتجتمع اللجنة خلال العشرة 10 أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب¹ فيكون بذلك الوزير الأول صاحب الاختصاص الوحيد في المبادرة بدعوة اللجنة للانعقاد، ويكون مقر الاجتماع بالتناوب بين غرفتي البرلمان².

يعقد الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء بدعوة من أكبر أعضائها سنا ، وبحضور عشرة (10) أعضاء ممثلين عن كل غرفة ، وتجتمع اللجنة عن كل نص قانوني بالتناوب إما في مقر المجلس الشعبي الوطني وإما في مقر مجلس الأمة .

تدرس اللجنة النص محل الخلاف الذي أحيل إليها وفقا للإجراءات المتبعة في سير اللجان الدائمة³ يتوج عمل اللجنة بإعداد تقرير يضمن اقتراح نص جديد حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف . تقوم الحكومة بعرض النص المقترح على الغرفتين قصد المصادقة عليه أما في حالة استمرار الخلاف فإن ذلك يؤدي الى سحب النص من طرف الحكومة .

ومن المفروض أن دور الوزير الأول ينتهي بمجرد استدعاء اللجنة لأن مهمته تتمثل في تحريك الآلية و ليس المشاركة فيها إلا أن المادة 92 من القانون العضوي 99-02 لا تقف عند هذا الحد ، إذ يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء مما يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل دراسة الأحكام محل الخلاف .

ولم يقيد القانون العضوي 99-02 الوزير الأول بمدة زمنية محددة لدعوة اللجنة للانعقاد ، بل ترك له سلطة تقديرية يمارسها متى رأى الأمر مناسبا للأوضاع السياسية لحكومته ، كما لا يوجد نص يعرض

¹ المادة 87 من القانون العضوي 99-02 "يبلغ طلب رئيس الحكومة باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء طبقا للشروط المنصوص عليها في الفقرة 04 من المادة 120 من الدستور الى رئيس كل غرفة - تتمتع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال عشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب".

² المادة 89 من القانون 99-02 "تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء عن كل نص قانوني إما في مقر المجلس الشعبي الوطني ، وإما في مقر مجلس الأمة".

³ المادة 90 من القانون العضوي 99-02 "يعقد الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء بدعوى من أكبر أعضائها سنا .

الوزير الأول للجزء بسبب تماطله أو عدم مطالبته باجتماع اللجنة¹ ، فالامتناع من جانب الوزير الأول سيؤدي حتما الى تعطيل عمل المؤسسة التشريعية و بالحصلة تعطيل عمل مؤسسات الدولة .

وللوزير الأول سلطة تقديرية واسعة في تحديد نوع الخلاف ، فإن وجد الخلاف بسيطا متعلقا بالمسائل التقنية المتعلقة بالصياغة اللغوية أو بترتيب أحكامه من حيث الشكل قام باستدعاء اللجنة وقد أثبتت التجربة العملية ذلك خلال الفترة التشريعية الأولى للمجلسين ، حين تعلق الأمر بقانون التحكم في الطاقة و القانون الأساسي لعضو البرلمان أين كانت الخلافات بين المجلسين غير جوهرية وغير ماسة بالركائز العقائدية للعمل الحكومي بل تعلق الأمر بمسائل تقنية فقام رئيس الحكومة آنذاك باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء وتمت تسوية الخلافات المتعلقة بهذه النصوص².

أما إذا كان الخلاف جوهريا يمس الركائز الأساسية لكل من الغرفتين ، ومرجعته الإنتماء السياسي للأغلبية المطلقة الموجودة ضمنها فيتجاهل الوزير الأول النص محل الخلاف بعدم تقديم طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، وخير دليل على ذلك عندما تعلق الأمر بقانون التنظيم القضائي الذي رفض مجلس الأمة المصادقة عليه بسبب نصه على إنشاء محاكم متخصصة في الأحوال الشخصية ، وكان تبرير مجلس الأمة رفضه للنص أن الوقت غير ملائم للوضعية التي تعيشها البلاد³.

وعليه كان لزاما على المؤسس الدستوري لتجنب تعطيل العمل التشريعي و ضمان سيرورته بانتظام كان لابد من تصحيح الوضع ، بتحديد أجل زمني يلزم الوزير الأول بطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ، وبانقضاء الأجل تجتمع اللجنة بقوة القانون⁴.

1_ سعاد عمير، المرجع السابق ، ص 125 .

2_ شريف كايس ، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلافات بين الغرفتين ، مقال سابق ، ص 66.

3_ أودع مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء من طرف حكومة أحمد أويحيى في 17 / 12 / 1997 بمكتب المجلس الشعبي الوطني ثم أعيد تسجيله في جدول أعمال دورة ربيع 1998 حيث تم التصويت عليه من طرف الغرفة الأولى في 12 / 01 / 1999 ثم أحيل على مجلس الأمة الذي صادق عليه بتاريخ 16 / 03 / 1999 و تحفظ على 05 مواد ليبقي القانون الأساسي للقضاء معلقا حتى 3 سبتمبر 2002 أين أعرب رئيس الحكومة عن نيته في حل الخلاف وقام باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء التي اجتمعت بمقر مجلس الأمة يوم الأربعاء 11 سبتمبر 2002 بحضور وزير العدل حافظ الأختام ووزير العلاقات مع البرلمان لدراسة المواد محل الخلاف . انظر : الجريدة الرسمية لمداوالات مجلس الأمة ، العدد 03 ، الدورة الخريفية ، 17 أكتوبر 2002 ص 22 ، 27 لكن جهود اللجنة ضاعت سدى اثر نطق المجلس الدستوري بتاريخ 12 مارس 2002 بعدم مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور.

4_ سعاد عمير ، نفس المرجع ، ص 127 .

خامسا : دعوة البرلمان الى عقد دورة طارئة:

من المقرر أن البرلمان لا يعقد بصفة مستمرة طوال مدة نيابته المقررة أي طوال الفصل التشريعي، إذ يعقد البرلمان عدد من الأشهر من كل سنة ليمارس مهامه التشريعية و الرقابية ، ويطلق على هذا الدور الانعقاد العادي السنوي ، ولكن قد تطرأ بعض الظروف الاستثنائية أثناء العطلة البرلمانية تستدعي ضرورة دعوة البرلمان للاجتماع الاستثنائي تدعوا إليه أيضا السلطة التنفيذية .

وتعطي مختلف الأنظمة الدستورية الحق لرئيس الدولة في دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادي لمواجهة الظروف الاستثنائية ، وذلك بناء على طلب الوزير الأول أو عدد من نواب المجلس يختلف باختلاف الدساتير .

يمكن للوزير الأول أن يطلب دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية بمقتضى المادة 118 الفقرة الثانية " يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية ، ويمكن كذلك أن يجتمع بإستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول " ، ولكنه لا يقوم بذلك بصفة مباشرة بل يجب توجيه الطلب الى رئيس الجمهورية ليقوم هذا الأخير بإستدعاء البرلمان ، ومن هذا المنطلق فالموافقة على طلب الوزير الأول تعود للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ، فإن وافق هذا الأخير على طلب الوزير الأول يصدر مرسوما رئاسيا لكي يعقد البرلمان في دورة غير عادية ، وضمن هذا المرسوم يتم تحديد جدول أعمال الدورة ، حيث بات بوسع رئيس الجمهورية أن يرفض انعقاد البرلمان في دورة غير عادية ، ومثال ذلك رفض الرئيس الفرنسي ديغول انعقاد البرلمان في دورة غير عادية عام 1960 ، وكذلك فعل الرئيس ميتران عام 1983¹.

و لا يقتصر دور السلطة التنفيذية على مجرد توجيه الدعوة للبرلمان للاجتماع في دورة غير عادية بل يتجاوز ذلك الى الانفراد بحق وضع و تحديد جدول أعمال هذه الدورة ، حيث تقتصر صلاحية البرلمان على النظر في الأمور التي دُعِيَ للانعقاد من أجلها، لذلك وجب أن يكون مرسوم دعوة البرلمان للانعقاد مسببا أي تذكر فيه أسباب دعوة البرلمان².

¹ _ عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري نشأة فقهاة تشريعا ، مرجع سابق ، ص 252 .

² _ علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي ، بدون ذكر الطبعة ، جامعة الكويت ، مجلس النشر العلمي ، 2006 ص 174 .

وتختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله وهو ما أكدته المادة الرابعة من القانون العضوي 99-02 التي قضت بأن يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية جدول أعمال الدورة.

الفرع الثاني

علاقة الوزير الأول برئيس الجمهورية

من خلال هذا الفرع نتعرض الى مجلس الوزراء (أولا) و المخطط الحكومي (ثانيا) ، محولين من خلال ذلك إبراز دور الوزير الأول فيهما و إبراز علاقته مع رئيس الجمهورية من خلالهما ، وهل العلاقة بينهما من خلال هاتين الآليتين هي علاقة تعاون و تكامل ، أم هي علاقة تبعية و خضوع؟.

أولا : علاقة الوزير الأول برئيس الجمهورية من خلال مجلس الوزراء

يشكل مجلس الوزراء حجر الزاوية نظرا لاعتباره إطار تتخذ فيه القرارات المهمة، ومجلس الوزراء حسب المعيار الشكلي هو ذلك المجلس الذي يضم الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، أما من الناحية العضوية فهو ذلك الاجتماع الذي يضم رئيس الجمهورية، والوزير الأول ، و الوزراء ، لدراسة أمر سياسي¹. ذلك أن مجلس الوزراء يمثل الأسلوب الأمثل المنظم لاجتماعات أعضاء الحكومة بكاملهم فهو أعلى هيئة تداولية للتعبير على إرادة جماعية رغم أن آراء أعضائه غير ملزمة لرئيس الجمهورية.

1- جدول أعمال مجلس الوزراء : يهدف اجتماع مجلس الوزراء الى دراسة و بحث قضايا تمت

دراستها على مستوى مصالح رئاسة الجمهورية و الحكومة ، ويجتمع رئيس الجمهورية بالوزير الأول قبل الاجتماع مما يسمح لهما بالتطرق لمحمل القضايا لاسيما القضايا التي قد يثور بشأنها سوء تفاهم في الرؤى فيتخذان منها موقف مبدئي ثم نهائي ورسمي في اجتماع المجلس .

* لم يتضمن دستور 1963 أي نص يخول لرئيس الجمهورية حق دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية ، أما دستور 1976 فقد منح هذا الحق لكل من رئيس الجمهورية و ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وفقا لأحكام المادة 146.

1_ رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل و الموضوع في دستور 1971 ، دون ذكر الطبعة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ،

2001 ، ص 35 .

يشرع الأمين العام للحكومة في إجراء الاتصال و التشاور مع مديري ديوان رئيس الجمهورية و الوزير الأول لإعداد جدول أعمال مجلس الوزراء على ضوء الملفات قيد الدراسة و تلك الجاهزة للنظر فيها¹.
يحتوي عادة جدول أعمال مجلس الوزراء على ثلاثة أقسام:

القسم الأول : يتعلق بمشاريع النصوص التشريعية و التنظيمية التي يتطلب إقرارها في مجلس الوزراء

القسم الثاني : يتضمن عروض الوزراء في مجال اختصاصهم و هي لا تؤدي حتما الى اتخاذ قرارات.

القسم الثالث: يتعلق بالمراسيم الفردية التي تعني التعيينات و إنهاء مهام كبار الموظفين.

وإذا كان رئيس الجمهورية يملك سلطة استدعاء مجلس الوزراء للاجتماع ، فإنه يملك أيضا الكلمة الفصل في الموافقة على المواضيع التي ستثار في اجتماع المجلس، فرئيس الجمهورية يتعدى إطار الرئاسة لمجلس الوزراء الى ميدان تنظيم العمل الجماعي و الفردي لأعضاء المؤسسة التنفيذية مما يحولهم الى مجرد مساعدين للرئيس و بما أن التعددية الحزبية سمة من سمات النظام السياسي الجزائري الأمر الذي يفترض عدم التوافق السياسي بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية مما يكون له أثر بخصوص تحديد جدول أعمال مجلس الوزراء ، فإذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بأغلبية برلمانية مواتية فإن المواضيع المسجلة في جدول الأعمال تتم بصفة آلية ، و لا يثور بشأنها أي نقاشات ، أما في حالة التعايش و هي الحالة التي تحظى فيها الحكومة بأغلبية برلمانية مواتية ، فإن تحديد جدول الأعمال يكون بعد مد وجزر بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول².

2- رئيس الجمهورية صاحب السلطة في اتخاذ القرار داخل مجلس الوزراء

لم يوضح الدستور شروط تنظيم و عمل المجلس و لا اختصاصاته مما يجعل من رئيس الجمهورية صاحب القرار النهائي فيه³، و كل ما يدور في مجلس الوزراء من نقاشات أو مداولات بنص الدستور في اتخاذ

1_ تكون أغلب المسائل المطروحة للتداول قد أعدت مسبقا و اتخذ في شأنها القرار المناسب و لا تدرج في جدول أعمال المجلس سوى للاطلاع و التنسيق و خاصة لاحترام الالتزامات الدستورية . أنظر : مبروك حسين ، مرجع سابق ، ص 122 .

2_ Hugues Portelli , **Droit constitutionnel**, édition Dalloz 1999 , p197 .

3_ نزيهة بن زاغوا ، رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق، ص 184 .

القرارات لن تؤثر على رئيس الجمهورية في صدد اتخاذ قراره لأنها تظل تتميز بالطابع الاستشاري و ليس الإلزامي¹.

حيث تنص المادة 4/77 من الدستور أن رئيس الجمهورية هو الذي "يتأمر مجلس الوزراء" إن هذا النص يمثل المرجع الدستوري الذي يؤسس هيمنة رئيس الجمهورية على الوزير الأول وحكومته ونشاطهما ، ويضمن سلطته في اتخاذ و فرض كل القرارات التي يراها على مستوى مجلس الوزراء . و ما يلاحظ على صياغة المادة أن المؤسس الدستوري تعمد صيغة الغموض و لم يضبط مضمون الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس عندما يمارس رئاسته لمجلس الوزراء كما أنه لم يحدد الطبيعة القانونية للقواعد التي تضبط سير تنظيم عمل المجلس ، وهو نفس الأمر الذي تبناه الدستور الفرنسي لسنة 1958² كما أن التعديل لم يمنح للوزير الأول أي صلاحية على مستوى مجلس الوزراء خصوصا أنه ألغى مجلس الحكومة الذي كان يرأسه رئيس الحكومة سابقا ، وكان يجتمع من خلاله بوزرائه أسبوعيا الأمر الذي زاد من تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية من جهة و أضعف من سلطته تجاه الوزراء من جهة أخرى ، فالوزير الأول لا يملك سلطة وضع سياسة حكومية باستقلال عن رئيس الجمهورية ، وإنما كل ما يملكه هو إعداد مخطط لتنفيذ و تنسيق برنامج رئيس الجمهورية وفق ما يراه أيضا ، وذلك حسب نص المادة 3/79 من الدستور " يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه و يعرضه على مجلس الوزراء " هذا المخطط الذي يمكن لرئيس الجمهورية أن يعدل فيه، أو يغير أو يضيف فيه ما يريد ، وما على الوزير الأول إلا الخضوع لتوجيهات الرئيس .

أيضا بالنسبة لمشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة و التي تتم دراستها داخل مجلس الوزراء و التي يمكن تعديلها و فق توجيهات و تعليمات رئيس الجمهورية، كما له إلغائها وعدم الموافقة عليها كل ذلك بحكم ترأسه لمجلس الوزراء.

و اجتماع رئيس الجمهورية مع الوزراء في هيئة مجلس الوزراء ليس إلا لتبادل الرأي و المشورة فرأي الوزير الأول و الوزراء استشاري ، و يبقى لرئيس الجمهورية وحده الرأي النهائي ، فهم مجرد مساعدين

1- Richard d'Moulin **Le présidentielisme et la classification des régimes politiques** , L.J.D.G , paris , 1978 .P 80.

2-Article 9 de la constitution Française d1958 l (le président de la république préside le conseil des ministres).

ومنفذين لسياسة رئيس الجمهورية في ميدان السلطة التنفيذية ، و لا يوقعون على القرارات التي تصدر منه حتى لو صدرت بناء على عرض أحدهم¹ ، وعلى عكس ما هو معمول به في النظام البرلماني الذي يعهد بالجانب الفعلي من السلطة التنفيذية للوزير الأول و الوزراء².

و في مجلس الوزراء لا يوجد تصويت، مما يثبت بوضوح قوة كلمة رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء، وفي المقابل ضعف الوزير الأول و الوزراء في مجلس تجري فيه المداولات تقتصر على موافقة الرئيس فقط³.

فمن خلال ما سلف ذكره يتضح لنا أن ضبط رئيس الجمهورية لبرنامج مجلس الوزراء و ترأسه لهذا المجلس و القدرة الكبيرة التي يتمتع بها في إحداث تغييرات جذرية وفق ما يراه هو على ما يعرض عليه من الوزير الأول، أو من أحد أعضاء الحكومة في مجلس الوزراء ، وباعتبار أن سلطة اتخاذ القرار تعود إليه بالدرجة الأولى و الأخيرة ، كل هذا جعل من الوزير الأول و الوزراء خاضعين لإرادة الرئيس ، وأن اجتماعه بهم يكون على سبيل الاستشارة فقط أو جعل القرارات الصادرة عنه قرارات الحكومة بأغليتها .

ثانيا: مخطط عمل الوزير الأول:

مجرد آلية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية

في النظم البرلمانية تقوم الحكومة مباشرة بعد تعيينها على تحضير مشروع برنامجها الذي تعمل من خلاله على تحديد أهدافها على كافة الأصعدة التي تدخل ضمن اختصاصها ، فتشكل هذه الأهداف و الرؤى المسطرة السياسة العامة التي تسعى الحكومة الي انتهائها إذا ما حظيت بموافقة المجلس الشعبي عليها ، هذه الخطة المتكاملة الأهداف و الرؤى تسمى **برنامج الحكومة** " فما هو مضمون هذا البرنامج ؟ وهل رئيس الحكومة سابقا يتمتع بكامل الحرية في إعداد برنامج حكومته ، أم أنه يخضع في ذلك لأوامر وتوجيهات رئيس الجمهورية (أولا) ؟ وهل التعديلات الدستورية لسنة 2008 جاءت بالجديد في هذا الخصوص (ثانيا).

1_ رأفت فودة ، مراجع سابق ، ص 140 .

2 _ نزيهة بن زاغوا ، مراجع سابق ، ص 148 .

3_ أبلغ دليل على ذلك تداول الرئيس الأمريكي (لينكون) مع وزرائه حول مسألة معينة فحصل فيها إجماع وزاري على خلاف رأي الرئيس إلا أن هذا الأخير لم يلتزم برأي الوزراء ، في عهد الرئيس ديغول كان هناك ما يسمى بالمائدة المستديرة ، و بموجب هذه الممارسة كان الرئيس يقوم بالاستماع الي كل عضو في مجلس الوزراء قبل ان يتخذ قراره بصفة منفردة .

أولاً: مضمون برنامج الحكومة: "هو البرنامج الذي يشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي ، أو الثقافي ، وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية محددة"¹ .

و عليه فبرنامج الحكومة يجب أن يراعي عند وضعه معياران ، الأول يتمثل في وضع تقديرات أو احتمالات تتعلق بالخطة التي يجب أن تتبع لهيكله النشاط الحكومي من جوانبه المتعددة حسب الإمكانيات المتوفرة في تلك الفترة ، في حين يتمثل المعيار الثاني في تحديد الأهداف البعيدة المدى التي يهدف التخطيط السابق بلوغها ، أو النتائج المرجوة ، ويتحدد كل ذلك في إطار زمني معين² .

و عليه فبرنامج العمل لا يقتصر فقط على تبين الوسائل الكفيلة بتنفيذه و إنما تحديد الأهداف التي ستتحقق في المستقبل ، لكن الواقع العملي في النظام السياسي الجزائري يكشف لنا عن أن بعض الحكومات كانت تقتصر عند عرض برامجها على تبين الوسائل دون تحديد الأهداف ومن أمثلة ذلك حكومة السيد أحمد بن بيتور ، حيث فضل ذكر السياسات المسطرة عوض ذكر الأهداف المحددة بالأرقام، وقد برر السيد بن بيتور ذلك أن العرض السنوي لقانون المالية يتيح الفرصة للوقوف على الأهداف و إطلاع البرلمان والرأي العام عليها³ ، وفي هذا السياق يرى رئيس الحكومة الأسبق السيد علي بن فليس " بأن الطبيعة الدستورية لبرنامج الحكومة تجعل منه الإطار العام الذي يندرج فيه عملها و يحدد الأولويات ، ويبين الأدوات الأساسية الرامية الى تجسيد الأهداف المسطرة فيه"⁴ .

و في نفس السياق و لتدعيم النظرة الرامية الى تحديد و ضبط البرنامج الحكومي بالوسائل و الأهداف قصد إطلاع الرأي العام و النواب على عرض شامل وواف عند المناقشة التزم بعض رؤساء الحكومات

1_ محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية إيماج ، سنة 2001 ، ص 86 .

2_ سعاد بن سريّة ، مرجع سابق ، ص 130 .

3_ عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص 234 ، في هذا الإطار يرى النائب عبد السلام علي راشدي أن برنامج الحكومة " هو مشروع سياسي تسطر فيه الأهداف بوضوح ، وتحدد الأعمال التي يجب القيام بها بالتدقيق في الزمان و المكان ، وتكون الوسائل اللازمة معروفة و مقاييس التقييم موجودة " .

4_ تدخل رئيس الحكومة الأسبق علي بن فليس على انتقادات النواب الموجهة الى برنامج حكومته الذي عرضه على المجلس الشعبي الوطني في 2002/09/21 و التي عابت على رئيس الحكومة خلو برنامجه من الأهداف المحددة بالأرقام ، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ، رقم 05 المؤرخة في 2002/08/05 ، ص 04 .

بموافقة كل نائب برائل المهمة الموجهة الى كل وزير و بمخططات الأعمال القطاعية لكل وزارة ومنهم السيد علي بن فليس وذلك قصد تبرير سياسة التنفيذ و أجالها¹ .

1- علاقة برنامج الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية

بعد إعدادده لبرنامج كان رئيس الحكومة مطالب دستوريا بعرض برنامجه على مجلس الوزراء²، حيث كان عرض برنامج الحكومة على مجلس الوزراء يثير نقاشا فقهيًا و سياسيًا يتمثل في مدى حرية رئيس الحكومة في إعداد برنامج حكومته أو بعبارة أخرى هل رئيس الحكومة حر في اختياراتها لسياسية التي يريد تنفيذها أم أنه مقيد ببرنامج رئيس الجمهورية أي برنامج الإجماع ؟ .

على اعتبار أن رئيس الجمهورية يكون قد حدد الأولويات ، ورسم الخطوط العريضة للبرنامج الذي على الحكومة تطبيقه عند اختياره للشخصية التي تتولى رئاستها .

من جهة يرى جانب من الفقه أنه لا يمكن اعتبار البرنامج الحكومي مجرد علاقة تعاقدية بين رئيس الحكومة و البرلمان ، بل يعتبر بالأساس علاقة تعاقدية بين رئيس الجمهورية كأصل عام و الهيئة التشريعية وتطبيقها و إفراغها في برنامج عملها و عرضها على البرلمان³ ، كون هذا البرنامج يمثل استمرارية مؤسسات الدولة ويضمن التواصل بين مختلف الحكومات التي قد تتعاقب على رئاسة الحكومة ، خاصة وأن النظام السياسي الجزائري يعرف ظاهرة عدم استقرار الحكومات ، لذا فإن أي حكومة يتم تأسيسها ملزمة بأن تقدم برنامجها الي رئيس الجمهورية من خلال مجلس الوزراء للموافقة عليه حسب المادة 2/79 من الدستور التي تؤكد يقينا أن رئيس الحكومة غير متمتع بحرية مطلقة في إعداد برنامج حكومته⁴ .

كما ذهب البعض إلى اعتبار أن عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء ليس فقط آلية تسمح من خلالها باطلاع رئيس الجمهورية على محتوى البرنامج⁵، بل ان هذا الأخير ولما له من سلطة ودور قيادي

1 _ عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص 235-236 .

2 _ المادة 75 من دستور 1989 ، و المادة 79 من دستور 1996 .

3 _ محمد فقير ، مرجع سابق ، ص 74 .

4 _ عقيلة خرباشي، مرجع سابق ، ص 105 .

5- إن هيمنة التوجهات الرئاسية حقيقة عملية حتى و إن لم يعلن بعض رؤساء الحكومات صراحة أن رئيس الجمهورية قد حدد لهم بعض الأولويات أو قام بإعطائهم بعض التوجيهات التي ترقى الي درجة الإلزام ، فلا يعقل أن يجرؤ رئيس الحكومة على معارضة الرئيس على مسألة مثل هذه ، ومن بين رؤساء الحكومة الذين لم يعلنوا صراحة عن تلقيهم توجيهات رئاسية السيد مولود حمروش . غزالي ، في حين قامت بعض الحكومات بتبني برنامج الرئيس صراحة ومنهم السيد علي بن فليس 1999 سنة ، السيد أحمد أويحي .

داخل المجلس يستطيع ان يعدل أو يغير أو يضيف ما يريده لأرضية عمل الحكومة، فمجلس الوزراء حسب رأي البعض يعد محطة لمراقبة مدى التزام رئيس الحكومة بتوجيهات رئيس الجمهورية .

خلافًا لهذا الرأي يرى اتجاه آخر أن القراءة المتأنية لأحكام دستور 1996 تؤكد على استقلالية رئيس الحكومة و حريته في تحديد و ضبط برنامج حكومته ، وأن مسألة عرض البرنامج على مجلس الوزراء يعتبر مجرد إجراء يسمح من خلاله لرئيس الجمهورية بالاطلاع عليه قبل عرضه على المجلس الشعبي الوطني للمناقشة و التصويت¹.

وبعيدا عن هذا الجدل الفقهي و السياسي فان الحكومات التي تعاقبت في ظل أحكام دستور 1989 و دستور 1996 استقرت جميعها على أن البرنامج المقدم أمام مجلس الوزراء وأمام المجلس الشعبي الوطني للمناقشة و التصويت ، هو برنامج مجسد لبرنامج رئيس الجمهورية ، انطلاقا من الفكرة السائدة أن هذا البرنامج هو برنامج رئيس الجمهورية الذي تقدم به أمام الشعب و نال على أساسه ثقة المواطنين عن طريق الاقتراع العام السري و المباشر .

وبغض النظر عن التأويلات المختلفة لأحكام الدستور حول هذا الموضوع فإن الممارسات المختلفة التي فرضها الرئيس عبد العزيز بوتفليقة منذ توليه الحكم استقرت على اعتبار البرنامج الحكومي الوحيد الذي يجب أن تلتزم به الحكومة و رئيسها أمام المجلس الشعبي الوطني و الذي على أساسه تتحدد مسؤولية الحكومة ورئيسها أمام رئيس الجمهورية أولا و البرلمان ثانيا هو برنامج رئيس الجمهورية هذه المسألة التي أكدها جميع رؤساء الحكومات ومن بينهم السيد أحمد بن بيتور الذي استقال لاحقا بسبب القضية ذاتها حيث أعلن السيد بن بيتور بمناسبة عرضه لبرنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 2000/01/16 بأن البرنامج الذي تعكف حكومته على تطبيقه لكي يجسد في الواقع هو البرنامج الرئاسي الذي زكته الأمة عن طريق الاقتراع العام المباشر².

نفس هذا الفهم تبناه السيد علي بن فليس أثناء عرضه لبرنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 2000/09/21 عندما إعتبر " أن حكومته مناطة بمهمة جسيمة تتمثل في إيجاد الحلول و اقتراح

1-Taleb Tahar : **Le Monocéphalisme de l' exécutif dans le régime politique algérien**, RASJEP, 1990 n3 p427 et 0428 .

2_ الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 180 المؤرخة في 2000/01/31 - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 2000/12/03 .

تطبيق برنامج رئيس الجمهورية ، ان استتباب الأمن في الداخل و استرجاع الجزائر مكانتها في الخارج لا يشكلا سوى مرحلة من مراحل برنامج الوئام المدني وهو المرجع الشامل لعمل الحكومة .

كما جدد السيد علي بن فليس هذا الاتجاه عند تقديمه لبيان السياسة العامة لحكومته بتاريخ 2001/11/08 بقوله " إن المسعى الذي اعتمدته حكومته يستمد فحواه و توجيهه و تناسقه من برنامج رئيس الجمهورية الذي شرع الطاقم الحكومي الذي يتشرف بقيادته في تنفيذه بالقدر اللازم من الجرأة و العزم على ضوء الأهداف الرئيسية المسطرة وهي الوئام المدني و توطيد سيادة القانون و النهوض باقتصاد البلاد بصورة مستدامة ¹ .

نفس هذا الفهم تبنته حكومة السيد أحمد أويحي الذي صرح بمناسبة تقديمه لبرنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 2003/05/31 " أن الطابع الدستوري لنظامنا السياسي هو نظام رئاسي يجعل الغاية من الحكومة هو السهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وهو الأمر الذي تعترم حكومته الخوض فيه بعد أن يفصل مجلسكم الموقر في هذا الموضوع بكل سيادة ... ² .

حول هذا الموضوع يرى الأستاذ مراد بن أشنهو " أن الحكومة ليست كيان مستقل عن رئيس الجمهورية بالرغم من ضرورة حصولها على موافقة البرلمان بمجلسيه ، إن رئيس الحكومة ليس هو رئيس السلطة التنفيذية ، كما أن برنامج رئيس الحكومة ليس هو البرنامج الذي يجب تنفيذه ، ذلك أن الدستور في صياغته (دستور 1989 و دستور 1996) يمنح رئيس الجمهورية مسؤولية السلطة التنفيذية بشكل أساسي و أن دور رئيس الحكومة يقتصر على التنسيق بين مختلف الأنشطة الحكومية ³ ، هذه الممارسات التي منفك رؤساء الحكومات يتبنونها منذ إقرار التعددية السياسية في ظل دستور 1989 و كذا دستور 1996 لم تمر مرور الكرام و لم تكن بالأمر المسلم به ، بل كانت موضوع نقاش حاد على مستوى المجلس الشعبي الوطني من قبل العديد من نواب المعارضة على وجه الخصوص من أمثلة ذلك تدخل النائب محمد جهيد يونس الذي ينتمي الى حزب حركة النهضة أثناء مناقشة برنامج حكومة السيد علي بن

1_ الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 2001/12/03 - الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 2003/06/09.

2_ الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 53 المؤرخة في 2003/06/09 ، ص 8.

3 - Benachnou Mourad , Dépôt de Pilan et autisme politique , Le quotidien d' Oran du 10/10/1998 , p11 .

فليس حيث اعتبر النائب **جهيد يونس** " أن طريقة تعيين حكومة السيد علي بن فليس و قبولها تطبيق برنامج رئيس الجمهورية يعد سلوكا منافيا لثقافة الدولة و دولة القانون وهذا مؤشر على محاولة التراجع على المكسب الديمقراطي و التعددي في البلاد كما أن رضا الحكومة بدور دون الدور الذي منحه إياها الدستور الساري المفعول يعد مشاركة في خرق أول وثيقة من موثيق الجمهورية و أكبر عائق أمام دولة القانون " ¹ .

كما أكد ذلك أيضا النائب **محمد أرزقي** في تدخله أثناء مناقشة برنامج حكومة السيد **أحمد بن بيتور** ملاحظا أن " رئيس الجمهورية عندما طلب من الوزراء وضع برامج أحزابهم وراء ظهورهم و التنصل من ألوانهم السياسية لتصبح الحكومة بمثابة فريق تقني مكلف بمهمة لدى رئيس الجمهورية و أن هذا الطرح السياسي الشاذ يضعف الممارسة السياسية ويدوس على قواعد الديمقراطية وأعرافها ويدفع الطبقة السياسية نحو المشاشة و الوجود الشكلي الأمر الذي يفتح الباب على مصراعيه لتكريس العودة الي الأحادية في أسوء مظاهرها بواجهة التعددية " .

بعد مرور برنامج الحكومة على مجلس الوزراء كانت أهم مرحلة عليه اجتيازها قبل أن يصبح قابلا للتطبيق هي عرضه على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه ، غير أن قاعدة جديدة بدأت تترسخ في النظام السياسي الجزائري مفادها عدم إلزامية عرض الحكومة لبرنامج عملها على المجلس الشعبي الوطني وقد كان الدافع الى ذلك هو أن برنامج الحكومة هو برنامج رئيس الجمهورية الذي حاز ثقة الشعب من قبل ² . ذلك هو واقع الممارسة السياسية في الجزائر الذي يظهر هيمنة البرنامج الرئاسي على البرنامج الحكومي ، كما ينفي أي استقلالية بينهما، الأمر الذي انتقده بعض النواب بحكم تعارضه مع نص الدستور الذي نص على إعداد برنامج حكومي من طرف رئيس الحكومة و ليس برنامج تنفيذي لبرنامج رئيس الجمهورية ، و

¹ - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 226 المؤرخة في 2000/10/16 - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 181 المؤرخة في 2000/02/02 .

² - في فرنسا كانت حكومة "بومبيدو" هي أول حكومة تعبر عن تخليها عن طلب الثقة من الجمعية الوطنية قبل شروعا في العمل ، حين صرح هذا الأخير بأن دور الجمعية الوطنية هو مراقبة الحكومة و ليس تحديد سياستها .

بالتالي فالبرنامج المعروض على المجلس الشعبي للمصادقة عليه هو برنامج رئيس الجمهورية بلمسات رئيس الحكومة¹.

الأمر الذي دفع برئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة إلى تأكيد هذه الممارسة فعليا و عمليا حيث استبعد أي فكرة لوجود برنامج حكومي غير برنامجه الرئاسي وذلك من خلال التعديلات التي أدخلها على الدستور سنة 2008 .

ثانيا : البرنامج الحكومي من التبعية النسبية إلى الهيمنة المطلقة

كما بينا سابقا أن من أهم الأسباب التي أدت بالرئيس بوتفليقة إلى تعديل الدستور هو التساؤل الذي كان مطروحا من قبل و هو أي البرنامجين أولى بالتطبيق ، ليأتي التعديل الدستوري و يؤكد أن البرنامج المطبق هو برنامج رئيس الجمهورية الذي هو أيضا برنامج الوزير الأول الذي يسعى إلى تنفيذه عن طريق مخطط العمل الذي يعده.

فالتوجه الرئاسي الذي كرسه التعديل الدستوري يعلن عن قيام حكومة قائدها رئيس الجمهورية في حين يبقى الوزير الأول مجرد منسق و منفذ للبرنامج الرئاسي لا يمكنه رئاسة اجتماعات الحكومة إلا بناء على تفويض من رئيس الجمهورية ، وهي مسألة مستحدثة لم تكن مكرسة قبل التعديل الدستوري ذلك يجعل رئيس الجمهورية يبدو وكأنه هو الوزير الأول يكلف بحكم النتيجة برئاسة اجتماعاتها ولكنه يفوض صلاحيته هذه للوزير الأول².

و يعتبر مخطط حكومة أحمد أويحي المنصبة بعد التعديل الدستوري أول مخطط عمل في النظام السياسي الجزائري³ بعد تبني الأحادية التنفيذية ، وهو مجرد آلية تنفيذية للبرنامج الرئاسي مما ينفي عنه أية استقلالية⁴ و في هذا نستخلص مبررا آخر للتطابق بين البرنامجين يتمثل في تأقيت المخطط الحكومي الأول بعد التعديل

1_ لم يقدم كل من عبد العزيز بلخادم و أحمد أويحي برنامج حكومتهما إلى المجلس الشعبي الوطني خلال العهدة الثانية للرئيس عبد العزيز بوتفليقة ، رغم أن الدستور نص على ضرورة حصول الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني قبل الشروع في تنفيذه ، الأمر الذي يؤكد تبني تلك الحكومات لبرنامج رئيس الجمهورية ، وقد حدث نفس الأمر في فرنسا في ظل دستور 1958 عندما ترسخت ممارسة مفادها أن الحكومة غير ملزمة بذلك .

2_ سعاد بن سريّة ، مرجع سابق ، ص 135 .

3_ أنظر في ذلك : عمار عباس ، خطة عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، 2006 ، ص 238 .

4_ عمار عباس ، نفس المرجع ، ص 239 .

مدة 04 أشهر و هي المدة التي تفصل عن نهاية العهدة الرئاسية الثانية للرئيس بوتفليقة مما يعني نهاية العمل بالبرنامج الرئاسي الذي طرحه الرئيس لهذه العهدة الرئاسية وخير دليل على ذلك تصريح الوزير الأول أحمد أويحي الذي أكد في قوله " أن الحكومة ومن هذا المنظور لتحدها إرادة صلبة خاصة وأن مهمتها تتمثل في مواصلة تنفيذ البرنامج الرئاسي الذي سجل أشواطاً ملحوظة ، وأن مخطط العمل هذا يمتد لمدة 04 أشهر لأسباب جوهرية ..."¹.

تمت المصادقة البرلمانية على مخطط الحكومة الجديدة المنصبة بعد الانتخابات الرئاسية التي جرت في أفريل 2009 وذلك في شهر مايو 2009 ، وعلى إثر إجابة الوزير الأول على انشغالات نواب المجلس الشعبي الوطني عقب المناقشة تم الإعلان على أن مخطط العمل ما هو إلا بلورة للبرنامج الرئاسي. لذلك أصبحت مسألة الإفصاح عن الارتباط الحاصل بين البرنامج الرئاسي و البرنامج الحكومي مسألة لا جدوى منها ، اعتباراً بالنص الصريح في الدستور المعدل على أنهما "وجهان لعملة واحدة". وعليه يعتبر الوزير الأول القائم بتنفيذ البرنامج الرئاسي يعمل من أجل ذلك على تنسيق عمل الحكومة لجعله متماشياً مع أهداف ومتطلبات البرنامج الرئاسي عن طريق إعداد مخطط عمل الحكومة الذي يعتبر الإجراء البديل لبرنامج الحكومة الذي كان معمولاً به في ظل الازدواجية التنفيذية قبل التعديل الأخير². وبهذا الصدد يري الأستاذ طيبي عيسى " أن التعديل الدستوري لسنة 2008 يعد بمثابة تحول في الثنائية الشكلية العضوية السابقة للسلطة التنفيذية إلى أحاديته وظيفياً وعملياً و أن هذا التعديل أزال الغموض الذي كان يسود حول طبيعة البرنامج السياسي المطبق فعلياً ، وبهذا يكون الوزير الأول قد جرد من أهم سلطاته كقطب ثاني في السلطة التنفيذية لتصبح بذلك السلطة التنفيذية برأس واحد فقط مع العلم أنها لم تكن أبداً برأسين"³.

1 - نص كلمة الوزير الأول أحمد أويحي التي ألقاها أمام نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة يوم الأحد 14/12/2008 . للاطلاع على النص الكامل للكلمة تفحص الموقع الإلكتروني : www.ma-139.194.78.233/ar/stories.php?story=08/12/14/9897-892

2- يحتوي مخطط عمل الحكومة هذا الذي يعتبر مخططاً مؤقتاً مرتبطاً بالعهدة الرئاسية الثانية للرئيس الحالي عبد العزيز بوتفليقة على ثلاث محاور أو مجالات تتمثل باختصار في : الملف المتعلق بالوضع الأمني - الملف المتعلق بدعم النشاط الاقتصادي متبوعاً ببرنامج آخر لدعم النمو ، ويعزز هذا الأخير برنامج خاص بالجنوب ، وكذا برنامج لفائدة الهضاب -- الملف المتعلق بالأزمة المالية التي هز العالم والتي تسببت في انخفاض أسعار البترول .

3- عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008 ، المجلة الجزائرية ، عدد 04 لسنة 2010 الصفحة 07 وما بعدها .

المطلب الثاني

علاقة الوزير الأول بالبرلمان

أقام الدستور نوعاً من التعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ، وجعل بينهما قدراً من العلاقات المتبادلة المتمثلة في تدخل كل منهما في شؤون الأخرى على نحو معين ، فإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات نظرياً يعني استقلال كل سلطة عن السلطات الأخرى إلا أن الواقع يكذب ذلك فالحقيقة أن الحكومة تتحكم في عمل البرلمان حتى قيل في إنجلترا أن الحكومة هي التي تعدّ مقدماً جدول أعمال مجلس العموم بل أن السير العادي و الجيد للبرلمان يقتضي التعاون المستمر و الدائم بينهما ومن بين مظاهر تدخل الحكومة في سير العمل البرلماني تدخلها في إعداد جدول أعمال البرلمان (الفرع الأول) ، و في مقابل الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية ، أعطي الدستور للبرلمان عدد من الآليات ليستخدمها في مواجهة الحكومة ، وتعد سلطة الرقابة هي التي تبين مكانة البرلمان في النظام السياسي (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

أولوية الحكومة في ضبط جدول الأعمال

لما كانت مهمة السلطة التشريعية صعبة نظراً لكثرة انشغالاتها و المهام المنوطة بها ، كان لزاماً لتسهيل مهمتها و لتحقيق الفعالية التي يجب أن تتميز بها المؤسسة العصرية اعتماد التنظيم في المناقشة و تناول المواضيع مما يستلزم ترتيبها وفق جدول أعمال تحصر فيه المواضيع المطروحة للدراسة و المناقشة و المصادقة في وقت معين من دورتها ، ثم اختيار ذات الأهمية منها ... ، وعلى هذا الأساس سنتعرف أكثر على جدول أعمال البرلمان وكيفية تحديده من قبل الجهات المعنية ومضمونه (أولاً)، ولئن كانت القاعدة المتعارف عليها أن البرلمان هو سيد نفسه في تحديد جدول أعماله إلا أن تفوق المنفذ على المشرع في هذا المجال كانت له انعكاسات سلبية كثيرة على البرلمان (ثانياً) .

أولاً : مفهوم جدول الأعمال

سبق أن عرضنا احتكار السلطة التنفيذية لموضوع دعوة البرلمان الى عقد دورة غير عادية ، و انفرادها بتحديد جدول أعمالها ، أما فيما يتعلق بالدورات العادية للبرلمان فإن السلطة التنفيذية لا تعمد آليات

تستخدمها لمشاركة البرلمان في تحديد و ضبط سير عمله ، فلها الأولوية في وضع جدول أعمال البرلمان وتجد هذه الآلية مرجعيتها القانونية فيما قضت به المواد 16 و 17 من القانون العضوي 99-02 المنظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان ، و قبل التطرق لمضمون و إجراءات وضع جدول الأعمال نتناول أولا تحديد مفهومه .

1- تعريف جدول الأعمال

يعرف الأستاذ مورييس دو فرجيه جدول الأعمال بأنه " برنامج مناقشات البرلمان "¹. و يعرفه الفقيه دوجيه بأنه " ذلك العمل الذي يضم مجموعة المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة معينة "².

غير أن هذه التعريفات وردت عامة تنقصها الدقة لأن عمل البرلمان لا يقتصر على مناقشة المواضيع بل دراستها، ومناقشتها ثم التصويت عليها، فضلا عن العمل الرقابي للبرلمان. وعليه يرى الدكتور سعيد بوالشعير أن جدول الأعمال هو " ذلك العمل البرلماني الحكومي الذي يحدد برنامج دورة تشريعية واحدة "³.

يعرفه الأستاذ مولود ديدان بأنه " برنامج يتم بموجبه إدارة المناقشات في جلسة البرلمان العامة أو أنه برنامج العمل المحدد مسبقا لسير العمل التشريعي ابتداء من المبادرة التشريعية الي غاية المصادقة على القوانين "⁴.

2- إجراءات وضع جدول الأعمال

إن عملية وضع جدول أعمال البرلمان و اختيار مفرداته و اختيار الوقت الملائم للمناقشة وحجم العمل المراد إنجازه ، و الموازنة بين الوقت المسموح للبرلمان للانعقاد فيه و كمية العمل المنجز خلاله ليس بالأمر السهل ، بالإضافة الي ذلك يجب الأخذ بعين الاعتبار الحالات الاستثنائية التي تؤثر مباشرة على الجدول

1- مورييس دوفرجه، مرجع سابق ، ص 111 .

2- سعاد عمير ، مرجع سابق ، ص 79 .

3- سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالتنفيذية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة دولة في القانون ، الجزء الثاني ، جامعة الجزائر ، 1984، ص 254 .

4- سعاد حافطي، مدى مساهمة البرلمان في إعداد جدول الأعمال ، مجلة دراسات قانونية ، دورية فصلية تصدر عن مركز البصيرة ، دار الخلدونية للنشر عدد 14 ، 2012 ، ص 151 .

الزماني للبرلمان وعلى هذا الأساس يتولى مكتب كل مجلس قبل بداية الدورة التشريعية إعداد ما للغرفة المعنية من جدول أعمال ومن تم تحدد المواضيع و المسائل التي سوف تناقش أثناء الدورة وفق ترتيب معين .
فجدول الأعمال لا يتم بصفة تلقائية، وإنما عبر مراحل أساسية هي:

أ- **مرحلة الإعداد:** إن ضبط جدول الأعمال أمر ضروري سواء تعلق الأمر بالدورة البرلمانية ككل أو لكل جلسة، وتضم الدورة عادة عدة جلسات.

فيما يتعلق بجدول أعمال الدورة فهو يمر بمراحل تحضيرية تبدأ على مستوى هيئة الرؤساء التابعة لكل غرفة ، وتتكون هيئة الرؤساء من رئيسا الغرفتين ونوابه و رؤساء اللجان حسبما قضت به المادتين 1/49 و 1/47 من القانون الناظم¹، ويوجد على مستوى كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة هيئة تسمى هيئة التنسيق يمكن لكل من رئيسا المجلسين استشارتها حول المواضيع المراد إدراجها في جدول الأعمال عملا بنص المادة 50 و المادة 48 من القانون الناظم وتتكون هيئة التنسيق من أعضاء المكتب ، ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية ، وهذا يعني أن مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني لهما مطلق الاختصاص في الإعداد الأولي لجدول الأعمال وما سيتضمنه هذا الجدول من دراسة ومناقشة و التصويت عليه خلال دورة تشريعية معينة .

ب- **مرحلة الضبط :** وتتم هذه المرحلة في مقر المجلس الشعبي الوطني وتعد هذه المرحلة هي المرحلة النهائية في إعداد جدول الأعمال ، وتضم كل من ممثل الحكومة و مكنتا الغرفتين وتجتمع في بداية كل دورة وهو ما قضت به المادتين 16 و 18 من القانون العضوي 99-02 على التوالي " يضبط مكنتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة " .

تنص المادة 18 من نفس القانون " يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها "، ومن خلال نص المادتين يتبين لنا أنه وإن كانت الفكرة التقليدية تتجه الى إعلان أن البرلمان هو سيد جدول أعماله ، باعتباره الممثل للإرادة الشعبية، مما لا يقبل معه أن تتولى سلطة أخرى تنظيم جدول

1 _ المادة 1/49 من القانون النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المادة 1/ 47 من القانون الناظم لمجلس الأمة الصادر في الجريدة الرسمية عدد 46 ، المؤرخ في 30 جويلية 2000 " تتكون هيئة الرؤساء من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس ، وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني".

الأعمال ، إلا أن الواقع أثبت عكس ذلك ، فالحكومة بدأت بالمشاركة في جدول الأعمال حتى استحوذت عليه¹ ، و المتأمل في الدساتير الجزائرية بتعديلاتها المختلفة يلاحظ أنها لم تنص ولم تقر أصلا بأي دور للحكومة في إعداد جدول الأعمال ، بل أن التفوق الحكومي القائم تحت ستار مبدأ التعاون و التكامل بين الهيئتين أدى بالأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية الى منح هذا الامتياز في تحديد جدول الأعمال الى الحكومة ، كما كرس ذلك أيضا القانون العضوي رقم 99-02 الناظم ، للعلاقة بين غرفتي البرلمان وكذا العلاقة بينهما و بين الحكومة² ، وعليه فليس باستطاعة أي غرفة أن تضبط جدول أعمالها دون الرجوع الي استشارة الحكومة.

إن عملية تحديد وضبط جدول الأعمال ليس بالأمر الهين و البسيط فجدول الأعمال قابل للتغير و التعديل في أي لحظة، كما أنها عملية تثير جملة من المشاكل.

3- المشاكل التي يطرحها جدول الأعمال : من الوهلة الأولى ومن خلال استقراءنا للتعاريف الموضوعة لجدول أعمال البرلمان يبدو لنا " أن جدول الأعمال هو ذلك الإجماع البرلماني الحكومي حول تحديد النشاط التشريعي خلال دورة تشريعية معينة " ، إلا أن جدول أعمال البرلمان قابل للتغير و التعديل في أي وقت ، الي جانب أنه يثير جملة من المشاكل منها:

أ- مشاكل فنية:

إن طبيعة العمل البرلماني تتطلب وجود تنسيق دائم بين المجلسين و بين المجلسين والحكومة و بين اللجان الدائمة للغرفتين ، ويأتي التحكم في النشاط التشريعي على ضوء ما أحرزته الأشغال من تقدم في نطاق المجلس الشعبي الوطني³ ، وكما قلنا أن ضبط جدول أعمال البرلمان يقوم به مكتبتا الغرفتين في بداية كل

1_ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، مرجع سابق ، ص 452 ، 453 . ظل البرلمان الفرنسي السيد من حيث وضع جدول أعماله في حكم الجمهوريتين الثالثة و الرابعة لكنه بصدر دستور 1958 حدث تحول جذري بدلالة المادة 48 منه ، حيث غدت الحكومة تتدخل بصورة فاعلة في رسم و ترتيب مواضيع جدول أعمال البرلمان .

2_ قاوي إبراهيم ، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002 ، ص 31 ، 33 ، 34 .

3_ عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ، مرجع سابق ، ص 36 .

دورة بمقر المجلس الشعبي الوطني وفق الأولوية التي تراها الحكومة لأنها هي التي تبادر بالتشريع ثم يضبط مكتب كل مجلس "باستشارة الحكومة" جدول أعماله ، ما يدل على هيمنة تنفيذية تبسط سيطرتها في إعداد جدول أعمال البرلمان¹ .

وفي خضم إعداد جدول الأعمال يجب على غرفتي البرلمان و الحكومة مراعاة العامل الزمني لماله من أهمية معتبرة وذلك لقصر مدة الدورة التشريعية ، حيث استوجب الأخذ بعين الاعتبار نشاط اللجان الدائمة من حيث ما تتطلبه من وقت معقول لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين وكذا مراعاة أشغال البرلمان و ارتباطه بدائرتة الانتخابية سواء من حيث حضوره أثناء الزيارات الرسمية للحكومة أو الاتصال بالهيئات المحلية للتباحث حول مشاكل دائرته الانتخابية² الي جانب ذلك يمكن أن تحدث حالات استثنائية مباشرة على جدول الأعمال ، منها المؤتمرات الدولية ، والحالات غير العادية التي يمكن أن تطرأ داخليا و دوليا مما يتطلب الاجتماع لدراسة الوضع و الاستماع لبيان الحكومة ، أو لخطاب من قبل رئيس الجمهورية مع ما يترتب على ذلك من تغيير في جدول الأعمال وعليه توجب على المعنيين بوضع جدول الأعمال وضع كل هذه الأمور بعين الاعتبار، الأمر الذي يؤكد صعوبة تحديد جدول الأعمال بدقة³ .

ب- المشاكل السياسية : عند تحديد جدول أعمال البرلمان من قبل الجهات المعنية بذلك لا يجب مراعاة المواضيع التي يتطلب على البرلمان مناقشتها و التصويت عليها فحسب ، بل أن المسألة تأخذ أبعاد أكثر من ذلك بكثير⁴، فتحديد جدول أعمال البرلمان يعني تحديد مضمون النشاط السياسي ، كما أن اختيار موضوع النشاط أو العملية التشريعية معناه اختيار إطار سياسي معين ، ومنه توجيه النشاط البرلماني سواء تعلق الأمر بالتشريع أو المراقبة توجيهها سياسيا⁵ ، فتحديد جدول الأعمال يعتبر إما نقطة تفاهم و توازن بين المؤسستين التشريعية و التنفيذية ، وإما عامل صراع أو تأثير مؤسسة على أخرى وأيا كان الأمر فإن الحكومة و البرلمان بمجرد وضع جدول الأعمال يتوصلان الي رسم مضمون النشاط السياسي الذي

¹ _ عبد الله بوقفة ، نفس المرجع ، ص 37 .

3-Ghaouti Malki Souàad, ((**Le Parlement dans le système Politique Algérien**))
http://www.Majlisloumah.net.

³ _ عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري نشأة فقها و تشريعا ، مرجع سابق ، ص 86 .

⁴ _ سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري على ضوء دستوري 1996-1989 ، مرجع سابق ، ص 86 .

⁵ _ سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري على ضوء دستوري 1996-1989 ، مرجع سابق ، ص 68 .

سينتهج في المستقبل ، الأمر الذي يوفر الأدوات القانونية التي تخول للحكومة تطبيق برنامج عملها وفق صورة مرضية من جهة وتحديد العمل التشريعي و الرقابي خلال الدورة البرلمانية من جهة أخرى .

في ظل دستور 1989 عهد الازدواجية ، استعاد المجلس الشعبي الوطني سلطته ، ولم يعد يشترط موافقة الحكومة عند تحديد جدول أعماله من قبل مكتبه عملا بنص المادة 36 من القانون المنظم لسير المجلس ، و التي تقضي بأن " يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال كل دورة بالتشاور مع رؤساء اللجان و الحكومة " ، فبعد أن كان تحديد جدول الأعمال في ظل دستور 1976 مرتبطا بموافقة الحكومة ، وحسب الأولويات التي تبديها وذلك حسب نص المادة 99¹ من النظام الداخلي للمجلس الوطني ، نجد أن الوضع تغير في ظل دستور 1989 حيث استبدل المشرع عبارة " وباتفاق مع الحكومة " بعبارة " بالتشاور " و لا ريب أنه باستبدال عبارة " باتفاق " بعبارة " بالتشاور " غير المعني تماما كما أن حذف عبارة " حسب الأولويات التي تبديها " قد غير هو الآخر المعنى كليتا وغدت سلطة المجلس في تحديد جدول أعماله هي الأصل ، لأن اشتراط التشاور مع الحكومة يختلف عن اشتراط الاتفاق معها فالمجلس غير مجبر قانونا على التقيد برأيها الأمر الذي يجعله حرا بمجرد الاجتماع و التشاور في تحديد جدول أعماله ، وهو ما يؤكد الاتجاه في تلك المرحلة نحو تمكين المجلس من تسير نشاطه و التحكم فيه بما يجسد استقلاليته عن السلطة التنفيذية و لو نسبيا بسبب الترابط السياسي بين المجلس و الحكومة في تلك المرحلة² لكن و لاعتبارات سياسية و عملية تتصل بالعلاقة القائمة بين الحكومة و البرلمان باعتبارهما يتعاونان مع بعضهما البعض من أجل تجسيد برنامج معين تعده الحكومة و يوافق عليه البرلمان ، وتنفذه الحكومة تحت رقابة البرلمان ، الأمر الذي يتطلب إشراك الحكومة في تحديد وضبط جدول أعمال المجلس .

أما في ظل دستور 1996 فإننا نلمس تراجعا ملحوظ لصالح الحكومة ، فبقراءتنا لنصوص المواد 16 ، 17 ، 18 من القانون العضوي رقم 99-02 ، وأحكام النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان نجد أن

1_ في ظل دستور 1976 نجد الماد 99 من النظام الداخلي للمجلس الوطني من جهة تقيد المجلس فضلا عن كون رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية و المشرع فيما بين دورات المجلس و الأمين العام للحزب و كون النواب تابعين للحزب الذي يرأسه رئيس السلطة التنفيذية من جهة أخرى ، قد جعلت المجلس تابعا للمؤسسة التنفيذية في مختلف المجالات لاعتماد واحديه الحزب ووحدة و قيادة الحزب و الدولة المحسدة في شخص رئيس الجمهورية . أنظر : سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء

دستور 1989-1996 ، نفس المرجع ، ص 87 .

2_ سعيد بو الشعير ، نفس المرجع ، ص 89 .

الحكومة ممثلة في الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان¹، متحركة بشكل فعال في عصب العمل البرلماني المتمثل في جدول الأعمال باعتبارها أحد أجزاء الحكومة، فقد اكتسبت الحكومة صفة الشريك في مجال وضع وتحديد جدول الأعمال و تجاوزت حدود الاستشارة الى حدود التدخل و التأثير الفعلي عن طريق حضور اجتماعات مكتي المجلسين و الحضور يعني التأثير المباشر و القوي وذلك لما للحكومة من وسائل تأثير مباشرة وغير مباشرة و تبريرات سياسية و فنية مقنعة ووفقا للمادة 16 من القانون العضوي 99-02 فان الحكومة تتمتع بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة الأمر الذي يجعل البرلمان في موقف ضعيف ، وفي حالة خضوع شبه تام للحكومة التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه ، ذلك أن النصوص القانونية المعدة في هذا الإطار ما هي إلا أدوات قانونية لتنفيذ برنامجها ثم برنامج رئيس الجمهورية بعد التعديلات الأخيرة لسنة 2008² ومن ثم فهي أولى من البرلمان في ضبط و تحديد جدول الأعمال كما يحق للحكومة تعديل جدول الأعمال سواء بإدخال مواضيع جديدة بالإلحاح على استعجاليتها ، ومن ثم إدراجها في جدول أعمال الدورة الجارية، و بناء على طلبها وموافقة مكتبتي الغرفتين يتم تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات دون أن تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريراً³ و تعد هذه الحالة استثناء على القاعدة العامة التي تنص عليها المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و التي تقضي بعدم إمكانية تسجيل مشاريع و اقتراحات القوانين في جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني

¹ في مختلف الأنظمة البرلمانية أو المختلطة لا بد للحكومة من أداة أو قناة أو جسر يجمع بينها و بين السلطة التشريعية و قد توكل هذه المهمة الى وزارة مكلفة بهذا الغرض كما هو الحال عليه في (الجزائر ، المغرب ، إيطاليا) و لعل الشخصية التي يجب أن تسند لها مهام هذه الوزارة يجب أن تتمتع بمجموعة من الموصفات منها الإلمام بالعلم البرلماني ، كما يجب أن يكون محل تقدير من طرف مختلف القوى السياسية الفاعلة سواء من الأغلبية أو المعارضة ، ومن بين المهام الملقاة على هذه الوزارة هي التحضير الأولى لجدول أعمال البرلمان ، و لم يتناول القانون العضوي 99-02 الإشارة الى هذه الوزارة ضمن نص المادة 18 منه و اكتفى بعبارة الحكومة لا غير رغم أن تنصيب هذه الوزارة كان قبل صدور هذا القانون ، وربما السبب الرئيسي الى عدم الاهتمام هو أن القانون العضوي 99-02 تم سنه قبل سن المرسوم التنفيذي 98-04 المتضمن تحديد صلاحيات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، حيث كان القانون العضوي 99-02 مجرد مشروع قانون أرادت الحكومة تسجيله في دورة خريف 1998 أين تمت المصادقة عليه ، إلا أن الأمر بحاجة الى إعادة تنظيم حتى تتوافق مضامين و صياغات النصوص مع بعضها البعض منعا لكل تناقض أو التباس يحتمل أن يؤثر على مصداقية النصوص القانونية . أنظر عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 38-39 .

² تنص المادة 16 من القانون العضوي 99-02 " يضبط مكتبتي الغرفتين و ممثل الحكومة المحتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة " .

³ المادة 26 من القانون العضوي 99-02 " يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة الحال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته بناء على طلب الحكومة و موافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة " .

ما لم يتم توزيع تقرير اللجنة المختصة قبل ثلاثة 03 أيام عمل على الأقل من تاريخ الجلسة المعنية ، " دون تطبيق هذه الشروط على قانون المالية " .

وتهدف الحكومة من وراء هذا الإجراء الي تحقيق غرضين هما :

الأول : تمرير مالها من مشاريع بصورة سريعة حتى لا تنصب عليها التعديلات البرلمانية اللازمة ¹ .

الثاني : إعطاء الأولوية لمشاريعها في الدراسة ، لتستبعد بذلك الاقتراحات البرلمانية التي لا ترغب في صدورها كقانون أو تبقيةا في الانتظار الي أن يحين وقت دراستها في دورات لاحقة ² .

كما ويمتد التدخل الحكومي في تحديد وضبط جدول الأعمال الي تحديد مواعيد عقدها عن طريق إلزام البرلمان باستشارتها وهو ما جاءت به المادة 14 / 2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "علاوة على الصلاحيات التي يخولها إياه القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، وهذا النظام الداخلي وطبقا لأحكامهما يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بما يأتي : - ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها باستشارة الحكومة "، وكذا المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي تقضي بأن " ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة " ، وكذا المادة 18 من القانون العضوي 99-02 التي تقضي بأن " يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها " .

ولعل السبب يرجع في إلزامية هذه الاستشارة كون الأمر يتعلق بحضور ممثلي الحكومة لطرح مشاريع القوانين أو أثناء مناقشتها أو الإجابة عن الأسئلة ، وغيرها من النشاطات، إلا أن صياغة المادة تفيد إلزامية الاستشارة حتى في الحالات التي لا تقتضي الضرورة حضور ممثلي الحكومة ¹ فالواقع العملي أثبت أن كلمة الحكومة تؤخذ بعين الاعتبار كلما أرادت ذلك و أن المجلس ملزم بتقدير رأي الحكومة في هذا الشأن.

وحسب المادة 55 ³ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يكون تحديد جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني قبل 07 أيام على الأقل من تاريخ الجلسة على اعتبار أن تبليغ تاريخ الجلسة وجدول أعمالها للنواب و الحكومة يتم سبعة 07 أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية ، أما مجلس الأمة و حسب المادة

¹ _ سعاد عمير ، مرجع سابق ، ص 83 .

² _ سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري على ضوء دستوري 1989-1996 ، مرجع سابق ، ص 92 .

³ _ تنص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بأن " يبلغ تاريخ الجلسة و جدول أعمالها الي النواب و الحكومة 07 أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية " .

53 من نظامه الداخلي لتحديد جدول أعمال جلساته يتم قبل 15 يوم على الأقل من تاريخ الجلسة على اعتبار أن تبليغ تاريخ الجلسة وجدول أعمالها الي أعضاء مجلس الأمة و الحكومة ، يكون على الأقل 15 يوما قبل افتتاح الجلسة المعنية ، و المفترض أن يصحب توزيع جدول الأعمال تصويتا لكي لا يقاد البرلمان الي مسالك غير قانونية .

وكما بينا سابقا يمكن أن يتعرض النشاط البرلماني الي حالات اضطرارية تؤثر مباشرة على مجرى العمل التشريعي ، فليجأ البرلمان و الحكومة معا الي عقد دورة استثنائية أو يمدد الدور البرلماني العادي . كما وأنه في بعض الأحوال يجري النشاط التشريعي على عجلة من أجل إكمال ما تبقى في جدول الأعمال من مسائل ، فيترتب على ذلك الاستعجال صدور قوانين تشوبها شوائب لأنها لم تحصل خلال هذا الوقت القصير على الدراسة الكافية ، الأمر الذي يسمح للحكومة بتمرير مشاريعها بتعديل طفيف¹ . وفي الأخير و لئن كانت اعتبارات التعاون القائم بين الحكومة و البرلمان تستدعي ضرورة مشاركة الحكومة للبرلمان في تحديد وضبط جدول أعماله ، لكن ليس لدرجة تحول اختصاص الحكومة في هذا المجال الي الأصل ، و الاستثناء هو مشاركة البرلمان ، حيث أصبح جدول أعمال البرلمان يفصل على مقاس تنفيذي بحت .

4 - المسائل التي يتناولها جدول الأعمال:

لم يوضح الدستور و لا القانون العضوي رقم 99-02 محتوى أو مضمون جدول أعمال الدورات أو محتوى جدول أعمال الجلسات ، بينما تضمن النظام الداخلي لكل غرفة على حدي محتويات جدول أعمال الجلسات² ، وطبقا للمادة 2/55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، والمادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، يتضمن جدول الأعمال ما يلي :

المادة 2/55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " يتضمن جدول الأعمال:

* مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية .

* اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها .

* الأسئلة الشفوية.

² _ عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 150 .

² _ عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 40 .

* المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور و للقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة و لهذا النظام الداخلي.

المادة 53/2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يتضمن جدول الأعمال:

* النصوص التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية .

* الأسئلة الشفوية.

* المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور وللقانون العضوي المذكور أعلاه، والنظام الداخلي.

ونتطرق لكل نقطة بالتفصيل على حدة فيما يلي:

أ- **النصوص التي أعدت تقارير بشأنها:** يكون إعداد هذه التقارير على مستوى اللجان الدائمة حيث تختص كل لجنة بدراسة كل مشروع أو اقتراح قانون يدخل في نطاق اختصاصاتها ثم تبدي رأيها فيه و ذلك في شكل تقرير تمهيدي يقدمه مقرر اللجنة المختصة في الجلسات العامة ، وتساعد هذه التقارير المجلس على مناقشة النصوص القانونية المعروضة أمامه ، وعليه فبمجرد إحالة النص على اللجنة المختصة يسجل ضمن جدول الأعمال لتتم مناقشته في أول دورة للمجلس .

ب- **الأسئلة الشفوية:** تعتبر الأسئلة الشفوية وسيلة إعلامية و رقابية لأعضاء البرلمان حول تصرفات الحكومة¹، و يعد السؤال من ابتكار الفكر الإنجليزي²، ويعرفه الفقيه **بيردو** بأنه "ذلك التصرف الذي

بموجبه يطلب نائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة"³.

كما يعرفه جانب من الفقه بأنه طلب توضيحات حول تصرف من تصرفات الحكومة⁴.

1 _ سعاد عمير ، مرجع سابق ، ص 85 .

2 _ وجد السؤال الشفوي في دستور 1963. بمقتضى نص المادة 38 منه ، ثم اختفى في دستور 1976 ليعود للظهور في دستور 1989 في المادة 125 .

3 _ عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري نشأة فقها و تشريعا ، مرجع سابق ، ص 155 .

4 _ سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989-1996 ، مرجع سابق ، ص

لقد أتى السؤال من النائب لعضو الحكومة كنتيجة لطبيعية النظام البرلماني ، ثم عزز هذا الحق بنصوص في الأنظمة الداخلية لهذه السلطة التي أخذت تتطور مع الزمن حتى أضحي بعد صدور الدستور الفرنسي لعام 1958 لكل نائب الحق في أن يوجه الي الوزراء ما يريد من الأسئلة .

إن حق طرح السؤال يمكن النواب من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها ، أو لفت نظر الحكومة الي موضوع معين ، والمسلم به في النظام البرلماني أن السؤال هو علاقة مباشرة بين السائل و المسئول ، ومن ثم فإن السائل وحده هو الذي يستطيع أن يعقب على رد الحكومة ، إذا لم يقتنع به أو وجد أن الرد به نقص أو غموض .

وقد حذا المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي و المصري، وقرر من خلال المادة 134 من الدستور حق أعضاء البرلمان في طرح الأسئلة على الحكومة " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي الي أي عضو في الحكومة " .

وقد حول المشرع لأعضاء البرلمان نوعين من الأسئلة أسئلة كتابية و أسئلة شفوية هذه الأخيرة هي التي تمنا في هذا المقام ، وطبقا لنص المادة 69¹ من القانون العضوي 99-02 تودع الأسئلة الشفوية لدى مكتب المجلس عشرة 10 أيام على الأقل قبل يوم الجلسة العامة المخصصة لهذا الغرض وتدرج ضمن جدول الأعمال لتتم الإجابة عنها بطبعة الحال وفق نفس الشكل² ، كما يقدر مكتب المجلس مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عليه ، وتعقيبهما حسب عدد الأسئلة و مواضيعها حسب ما جاءت به المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " تطبيقا للمادة 71 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، يقدر مكتب المجلس مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عليه ، وتعقيبهما حسب عدد الأسئلة ومواضيعها .

ج- المسائل المسجلة طبقا للدستور و القانون العضوي و النظام الداخلي للمجلسين:

1_ تنص المادة 69 من القانون العضوي 99-02 على " يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة لدي مكتب المجلس الشعبي الوطني ، أو مكتب مجلس الأمة عشرة 10 أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض ، يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فورا الي الوزير الأول . "

2_ رياض دنش ، مرجع سابق ، ص 391 .

يندرج ضمن جدول الأعمال كل المسائل المنصوص عليها في الدستور و القانون العضوي والنظام الداخلي كما يمكن أن يندرج ضمن جدول الأعمال أي مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريريا بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني و مكتب مجلس الأمة .

ثانيا : الانعكاسات الناجمة عن أولوية الحكومة في ضبط جدول الأعمال

إذا كانت النسبة المرتفعة للعمل التشريعي ذو الأصل الحكومي 99 بالمئة من الأسباب التي تمنح و تبرر للحكومة حق الأولوية في ترتيب جدول أعمال البرلمان ¹ ، الأمر الذي حول البرلمان الي مجرد جهاز منتج للنصوص القانونية التي تكون الحكومة في حاجة اليها لتنفيذ مخطط عملها ² ، حتى قيل أن الإدارة من خلال الحكومة هي التي أصبحت تصنع القانون فقد حدث انتقال مزدوج للسلطة أولا من البرلمان الي السلطة التنفيذية ، ثم داخل السلطة التنفيذية من رجال السياسة (الوزراء) الي الموظفين المتخصصين ³ ، الأمر الذي نجم عنه انعكاسات سلبية و إن كانت جانبية إلا أنها تزيد من فارق الهوة بين الحكومة و البرلمان ومن بين هذه الانعكاسات نذكر ما يلي :

- 1- إن تدخل الحكومة في أدق التفاصيل عند تحديد جدول أعمال البرلمان يؤكد أن الحكومة تؤثث البرلمان على طريقته ، كما قال الأستاذ قوشيار ⁴ ، الأمر الذي يجعل البرلمان يفقد الكثير من حريته في ممارسة سيادته .
- 2- إن وضع جدول الأعمال بمقاس تنفيذي من شأنه أن يخلق نوع من الاستياء لدى البرلمانيين و الشعور بعدم أهمية حضورهم و لا ومناقشتهم ، الأمر الذي تؤكده المقاعد الشاغرة أثناء جلسات البرلمان أو الحضور و الاكتفاء بمطالعة الجرائد ⁵ .

1_ عقيلة خرباشي، مرجع سابق ، ص 41 .

2_ عمار عباس ، العلاقة بين السلطات ، مرجع سابق ، ص 160 .

3_ يلس شاوش بشير ، صانعو القانون ، مداخلة أُلقيت في الملتقى الوطني حول إمكانية تطبيق المادة 120 من دستور 1996 ، يومي 7/6 ديسمبر 2012 ، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان .

4-Guichard , Etude sur le parlement de la VE république , PUF ,Paris ,195. p 81.

5-Guichard, op .cit . p 81 .

- 3- أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال قد يؤدي الى استبعاد مواضيع يرغب البرلمان في إدراجها ضمن جدول الأعمال ، أو يرغب في تأجيلها الأمر الذي يشكل نقطة سلبية في سجل ممثلي الشعب¹.
- 4- قتل روح المبادرة لدى النواب و عدم رغبتهم في المبادرة بمقترحات القوانين بسبب عدم قدرتهم على الدفاع على اقتراحات القوانين التي يقدمونها على الأقل حتى تصل الى قاعات المناقشة ، الأمر الذي يجعلهم أكثر سلبية وحيادية ، ففاقد الشيء لا يعطيه ، وفي هذا تأثير على مستوى النقاش ومردوده ، وبالتالي على نجاعة النصوص القانونية ، وأهليتها للدخول حيز التنفيذ².
- 5- نظرا لأن دورات البرلمان محدودة ، وعلى اعتبار أنه يصعب إدارة الجلسات من دون جدول أعمال تجنباً للفوضى ، وعدم اضطراب جلسات البرلمان الأمر الذي يجعل البرلمان مضطراً لمسايرة الحكومة في كل النقاط و المسائل التي تسطرها طالما لا يوجد مخرج آخر و في هذا إعدام لمبدأ الاستقلالية الذاتية للبرلمان .
- 6- إن تحديد الدورة التشريعية يؤدي بالبرلمان أن يفقد عامل الوقت الذي يعد عنصراً هاماً بالنسبة للهيئة التشريعية حيث يتم بمقتضاه التحكم في المجال التشريعي ، وبالتالي فإن تقييد عمل المشرع بالوقت يعد نقطة في صالح المنفذ³.
- 7- إن ترتيب وضبط جدول الأعمال ليس مجرد إجراء شكلي ، بل رئيسي ، وكما وصفه الأستاذ فيليب أردون أنه مفتاح العمل البرلماني تستند عليه الحكومة لتنفيذ السياسة العامة للدولة لكنه في نفس الوقت يعد وسيلة هامة بيد الحكومة تستعمله لإدارة وتوجيه العمل البرلماني في الإطار الذي يناسبها⁴.
- وعلى هذا الأساس و ليتمكن البرلمان من فرض كلمته على جدول أعماله ، وإبراز تفوقه في هذا المجال لا بأس من الاستعانة بالتجربة الفرنسية في هذا المجال ، حيث كرس المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 3/48 من دستور 1958 حق كل غرفة من غرفتي البرلمان بجلاسة كل شهر تدرس فيها المسائل المحددة من قبل في جدول أعمال تكميلي يمثل متنفساً للعمل البرلماني الخالص ، أو على حد تعبير الأستاذين أفريل و جيكل أنه و إن لم يكن باستطاعة البرلمان ممارسة نشاطه بكل حرية و فرض إرادته على الحكومة فإن

2_ عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 41 .

2_ تمت المصادقة خلال العهدة التشريعية الرابعة (2002/1997) على 59 مشروع قانون مقابل اقتراح قانون واحد ، أنظر التقرير العام للعهدة التشريعية الرابعة 2002/1997 ، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، ص 15.

3_ عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري نشأة فقها و تشريعا ، مرجع سابق ، ص 138 .

4_ Philippe Ardant, Institutions politique .et droit constitutionle , 12 édition , LGDJ .paris ,2000 , p551.

الجلسة المخصصة كل شهر لدراسة المسائل التي يتضمنها جدول الأعمال التكميلي تعد عشا لتطوير المبادرة البرلمانية¹.

و ما يلاحظ في الختام أن السلطة الممنوحة للحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان تتجاوز في الحقيقة الحدود القانونية المشار إليها بالمواد المذكورة سابقا ، ولم يعد الأمر متعلقا بالأولوية القانونية لكن باحتكار واقعي أو يؤكده الواقع العملي .

الفرع الثاني

الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

في مقابل الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية (كما بينا ذلك سابقا) أعطى الدستور للبرلمان عددا من الأسلحة يستخدمها في مواجهة الحكومة ، ليس الغرض منها التدخل من أجل عرقلة العمل الحكومي ، وإنما الغرض هو كبح جماح السلطة التنفيذية ، ومراقبتها أثناء أداء عملها حتى لا تتعد عن السياسة العامة الواجب عليها تنفيذها.

وتعد الوظيفة الرقابية للبرلمان على أعمال ونشاط الحكومة من أقدم و وظائفه تاريخيا و أشهرها سياسيا ، و تعتبر الوظيفة الفاعلة بعد انحسار دوره التشريعي في ظل البرلمانية المعقلنة . ولم يمس التعديل الدستوري لسنة 2008 بالدور الرقابي للبرلمان بصفة عامة ، و المجلس الشعبي بصفة خاصة ، حيث أبقى الوزير الأول و حكومته مسئولاً سياسية أمام البرلمان و هو ما يثير الاستغراب ، فما الفائدة من التأكيد على تنفيذ الحكومة لبرنامج رئيس الجمهورية ، إذا كان هذا البرنامج يبقى خاضعا لرقابة المجلس الشعبي الوطني ، الأمر الذي يتنافى و انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر ، إلا إذا كانت الرقابة تنصب على مخطط عمل الوزير الأول و حكومته وليس على محتوى البرنامج في حد ذاته على اعتبار أن التعديل الدستوري نص على أن الوزير الأول يقدم مخطط عمله الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه²، وإذا كنا لا نشك في عدم إدراك رئيس الجمهورية لهذا التناقض الذي يكتنف

1- Pierre Avril / Jean Gicquel , **Droit parlementaire** , 2ème édition , Montchrestien , 1996 , p 105 .

² — تجدر الإشارة إلى أن بيان مجلس الوزراء الصادر عقب مصادقته على مشروع التعديل الدستوري وردت فيه عبارة " برنامج عمله " بينما استعملت عبارة مخطط عمله في النص النهائي لمشروع التعديل الدستوري

التعديل الدستوري إلا أنه و حسب رأي ، الدكتور **عمار عباس** رغبة من الرئيس في عدم المساس باختصاصات البرلمان حتى لا يفسر ذلك على أنه مساس بتوازن السلطات¹، وعلية بقيت سلطة البرلمان لم تتأثر بالتعديل الدستوري سواء باحتفاظه بسلطة المصادقة على مخطط عمل الوزير الأول قبل الشروع في تنفيذه، أو بمناسبة عرض الحكومة للبيان العام السنوي و الذي يمكن أن يتوج باقتراح لائحة أو ملتمس رقابة ، أو طلب الوزير الأول تصويتا بالثقة (أولا) .

و إذا كانت تركية مخطط عمل الحكومة ، وتدعيمه بالترخيص المالي ، يعتبر اللقاء الأول بين الحكومة و البرلمان ، إلا أنه ليس الأخير ، فمتابعة نشاط الحكومة في كافة أوضاعه يستوجب حصول البرلمان على المعلومات اللازمة التي تمكنه من إقامة رقابة برلمانية صارمة و حقيقية ، وفي سبيل تحقيق ذلك يمكن توجيه أي سؤال لأي عضو في الحكومة ، أو القيام باستجوابه، أو حتى اللجوء الي تشكيل لجان تحقيق إذا استدعى الأمر ذلك (ثانيا).

فإلي أي مدى يمكن أن يكون الوزير الأول وحكومته مسئولون عن الأخطاء التي ترتكب بمناسبة ممارسة صلاحياتهم الدستورية ؟.

أولا : الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية

تتأتى هذه المسؤولية من وراء الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة وهي إحدى مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، و قد نص الدستور الجزائري لسنة 1989 و 1996 وكذا تعديلات 2008 على العديد من الوسائل التي تؤدي الي تقرير مسؤولية الوزير الأول و حكومته أمام البرلمان ، وهذه الحالات هي بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني ،

1 _ كان الهدف من التعديل الدستوري لسنة 2008 هو إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل دون أن يؤثر ذلك على علاقتها بالسلطة التشريعية ، ولعل هذا ما دفع رئيس الجمهورية الى اختيار طريقة التعديل بواسطة البرلمان دون عرضه على استفتاء الشعب ، لأن التعديل لم يمس بالتوازنات الأساسية للسلطات وهو ما أكدته مجلس الوزراء " إن هذه التعديلات تبقي في الآن نفسه بتمامها وكماها على سلطة مراقبة البرلمان للحكومة في إطار تنفيذ مخطط عملها ، فعمل الحكومة سيبقى بالفعل خاضعا لرقابة المجلس الشعبي الوطني لاسيما بمناسبة عرض بيانه السنوي " من بيان مجلس الوزراء عقب مصادقته على مشروع التعديل الدستوري ، كما ارتأى ذلك أيضا ذلك أيضا المجلس الدستوري و علله في رأيه رقم 08-01 المؤرخ في 7 نوفمبر 2008 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري . أنظر : **عمار عباس، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008** ، مقال منشور في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، أبريل 2009 ، ص 15 ، 16 .

وعرض البيان السنوي للحكومة وما يترتب عنه من إيداع ملتمس الرقابة من طرف النواب ، أو طرح مسألة الثقة من طرف الوزير الأول .

قبل التعرف على أدوات الرقابة التي تقيم المسؤولية السياسية للوزير الأول وحكومته أمام البرلمان يجب أن نتعرف أولاً على معنى الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة .

1- تعريف الرقابة البرلمانية :

الرقابة البرلمانية باعتبارها نوع مستقل من أنواع النظام الرقابي في الدولة يمكن تعريفها بأنها: "الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستوريا على أعمال السلطة التنفيذية بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور، والمنظم بموجب قوانين أساسية وعضوية وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة و السارية المفعول ، وذلك لحماية المصالح العليا و الحيوية للمجتمع و الدولة ، وحقوق و حريات الإنسان و المواطن من كافة أسباب و مخاطر البيروقراطية و الفساد السياسي و الإداري"¹، أو هي " رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية أدائها للاختصاصات المخولة لها في الدستور"² .

كما يعرفها البعض " بأنها دراسة أعمال الحكومة مع حق البرلمان في أن يصدر أحكاماً قيمة عن هذه الأعمال قد تقود الى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة "، أو هي " تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسئول عن ذلك ومسائلته"³.

ولممارسة مهمة الرقابة أعطى المؤسس الدستوري السلطة التشريعية العديد من الآليات لمراقبة أعمال الحكومة ، يمكن أن تترتب عن هذه الآليات إثارة المسؤولية السياسية للوزير الأول و حكومته لكن التساؤل المطروح : من المسئول رئيس الجمهورية ، أم الوزير الأول ؟ .

ومرد ذلك أن السلطة قرينة المسؤولية ، و لا مسؤولية بدون سلطة ، ففي الوقت الذي يملك فيه رئيس الجمهورية كل السلطات نجده لا يتحمل أي مسؤولية— عدا المسؤولية الجنائية – ، في المقابل لا يملك الوزير

1_عمار عوايدي ، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق الإنسان و المواطن ، مجلة الفكر البرلماني الجزائري ، العدد الأول ، ديسمبر ، 2002 ، ص 51 .

2_ خالد سمارة الزغي ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، 2009 ، ص 99 .

3_ سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، دون ذكر الطبعة ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، بدون تاريخ ، ص 191 .

الأول أي سلطة إلا أنه يتحمل كامل المسؤولية ، فنحن أمام " سلطة رئاسية بدون مسؤولية ، وحكومة بدون سلطة تتحمل كامل المسؤولية " ¹.

أ-بمناسبة عرض مخطط عمل الوزير الأول على البرلمان

* عرض مخطط عمل الوزير الأول على المجلس الشعبي الوطني

يعد تقديم مخطط عمل الحكومة أمام البرلمان أول لقاء رسمي بين الحكومة و البرلمان ، أو كما عرفه الأستاذين " بيار أفريل " و " جون جيكار " بأنه " أول ميثاق أو اتفاق عام رسمي بين الحكومة و البرلمان يتم على أساسه و في نطاقه أداء و عمل الحكومة " ².

لم يعد للوزير الأول في ظل التعديلات التي طرأت على دستور 1996 برنامج خاص به وإنما أصبح له مخطط عمل ، وبعبارة أخرى استبدل التعديل الدستوري منصب رئيس الحكومة بمنصب وزير أول يعتبر أول وزير على رأس حكومة يشرف عليها رئيس الجمهورية واختزل مهمة الوزير الأول ليصبح مساعداً رئيس الجمهورية تتمثل مهمته في حشد الوسائل المادية و القانونية من أجل إنجاز و تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

و عليه يقدم الوزير الأول مخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني للمناقشة فالجلس لا يناقش برنامج رئيس الجمهورية، وإنما يناقش المخطط المتضمن تحديد الوسائل التي أعدها الوزير الأول لتنفيذ هذا البرنامج وهو التجديد الذي جاء به التعديل الدستوري وما قضت به المادة 1/80 من الدستور بعد التعديل " يقدم الوزير الأول مخطط عمله الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة ".

وعلى هذا الأساس تتم المناقشة العامة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني ، وعلى ضوء هذه المناقشة ، وقبل عرض مخطط عمل الوزير الأول للتصويت ، يمكن لهذا الأخير أن يكيف ليس برنامج رئيس الجمهورية في توجهاته و أهدافه، وإنما مخطط عمله أخذا بعين الاعتبار ملاحظات النواب، لكن بعد التشاور مع رئيس الجمهورية .

1 _ محمد بورايو ، مرجع سابق ، 224 .

2 _ عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 104 . يشترك البرلمان الجزائري مع نظيره الفرنسي في هامشية دوره في المجال الرقابي إذ تمثل حصة الرقابة من كل النشاطات البرلمان الفرنسي نسبة 15 بالمائة و في المقابل ترتفع نسبة مجلس العموم في بريطانيا الى 60 بالمائة .

وما يلاحظ على نص المادة 80 من الدستور قبل تعديلها أنها تفرض على رئيس الحكومة أن يقدم الى النواب برنامج حكومته أولا للاطلاع عليه ثم بعد ذلك يقدم عرضا ملخصا عن هذا البرنامج خلال جلسات المناقشة المخصصة لهذا الغرض، الأمر الذي يؤكد أن تغيير النص لم يكن عبثيا إنما القصد منه استبعاد برنامج رئيس الجمهورية من أي مناقشة ، حتى لا يكون موضع انتقادات من قبل نواب المجلس ، ذلك أن البرنامج وإن كان ظاهريا هو برنامج رئيس الحكومة ، إلا أن الواقع العملي يؤكد أنه برنامج رئيس الجمهورية¹، حيث تعرض برنامج حكومة كل من علي بن فليس وأحمد أويحي ومن ورائهم برنامج رئيس الجمهورية لانتقادات عنيفة من قبل نواب المجلس ، لهذا جاء التعديل على بعض مواد دستور 1996 في هذا الخصوص ليكرس استحالة مناقشة او إعادة النظر في السياسات التي يقرها رئيس الجمهورية في مضمونها و أهدافها .

وعليه بعد حصول الوزير الأول على موافقة مجلس الوزراء المنعقد تحت رئاسة رئيس الجمهورية صاحب البرنامج ، يقوم الوزير الأول و خلال 45 يوما المالية لتعين الحكومة بعرض مخطط عمله على نواب المجلس ، ويمنح للنواب 07 أيام على الأقل (المادة 47 من القانون العضوي 99-02) لدراسة المخطط قبل الشروع في مناقشته في جلسات عامة مخصصة لهذا الغرض² ، و التي على ضوءها قد يلجأ

1- أول برنامج حكومة في ظل دستور 1996 هو برنامج حكومة أحمد أويحي في 7 أوت 1997 ، ثم تبعه برنامج حكومة اسماعيل حمادي الموافق عليه في 19 جانفي 1999 ، ثم برنامج حكومة بن بيتور الموافق عليه في جانفي 2000 ، ثم تلاه برنامج بن فليس في سبتمبر من نفس السنة بعد استقالة سلفه ، ومنذ ذلك الحين لم يعد للحكومة برنامج خاص بها ، وإنما برنامج رئيس الجمهورية ، و خلافا لأحكام الدستور لم يقدم كل من عبد العزيز بلخادم ، و أحمد أويحي برنامج حكومتهما الى المجلس الشعبي الوطني خلال العهدة الثانية للرئيس بوتفليقة على اعتبار أن البرنامج هو برنامج رئيس الجمهورية رجل الإجماع الذي انتخب من أجله ، ذلك ما أكد السيد علي بن فليس عند تقديم برنامج حكومته بتاريخ 2001/11/08 حيث صرح " أن المسعى الذي اعتمدته حكومته يستمد فحواه و توجيهه وتناسقه من برنامج رئيس الجمهورية الذي شرع الطاقم الحكومي الذي يتشرف بقيادته ، و أن حكومته مناطة بمهمة جسيمة تتمثل في إيجاد الحلول و اقتراح تطبيق برنامج رئيس الجمهورية " . الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 2001/12/03 كما أكد هذا الطرح النائب محمد أرزقي أثناء مناقشة برنامج حكومة بن بيتور ، عندما لاحظ بأن رئيس الجمهورية طلب من الوزراء وضع برامج أحزابهم وراء ظهورهم ، و التنصل من ألوانهم السياسية ، لتصح الحكومة بمثابة فريق تقني مكلف بمهمة لدى رئيس الجمهورية " الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني ، رقم 181 ، المؤرخة في 2 فيفري 2002 ، ص 13 .

في فرنسا كانت حكومة بومبيدو هي أول حكومة تعبر عن تخليها عن عرض برنامجها على الجمعية الوطنية قبل الشروع في تطبيق برنامجها ، حيث صرح هذا الأخير بأن دور الجمعية الوطنية هو مراقبة عمل الحكومة و ليس تحديد سياستها .

2- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري في ضوء دستور 1989-1996 ، مرجع سابق ، ص 153 .

الوزير الأول لتكيف المخطط بالتشاور مع رئيس الجمهورية¹، فمن المعلوم أن مخطط العمل الذي يعده الوزير الأول ليس نهائياً لأن المهمة سياسية و بالتالي يتوقف نجاحها على التشاور مما يستتبع إمكانية تكيفه بما يتوافق مع رؤية الحكومة و النواب بالتشاور مع رئيس الجمهورية ، و القول بالتشاور لا يعني أن الاستشارة غير ملزمة فالرئيس أدرى بغيره ببرنامجه و بالوسائل الكفيلة لنجاحه .

فإذا تم الاتفاق حول تكيف مخطط العمل و فق ما يرضي الأطراف الثلاث ، يكون مآل المناقشة التي يجريها النواب لمخطط عمل الوزير الأول بالموافقة ، وتكون هذه الموافقة بمثابة منح للثقة للوزير الأول وتدعيمها للثقة التي تحصل عليها من قبل رئيس الجمهورية ، والشروع مباشرة في تطبيق برنامج رئيس الجمهورية وفق مخطط العمل الذي أعده الوزير الأول.

في مثل هذه الحالة تكون العلاقة بين الوزير الأول و المجلس الشعبي الوطني علاقة يسودها الانسجام و التوافق و التعاون ، خاصة إذا كان البرنامج الذي أعده رئيس الجمهورية ينسجم و الأهداف التي تصبوا الي تحقيقها الأغلبية البرلمانية .

أما في الحالة الثانية و التي قد تطلب فيها الأغلبية البرلمانية تعديلات قد تمس بأولويات البرنامج أو بعض أسسه خاصة إذا كانت الأغلبية لا تنتمي للتوجه السياسي لرئيس الجمهورية في هذه الحالة قد يُضحي رئيس الجمهورية بالوزير الأول و يرفض التعديلات ،ومن ثم قد لا يوافق المجلس على المخطط فيضطر الوزير الأول لتقديم استقالته و حكومته لرئيس الجمهورية² ، الذي يقوم بتعين وزير أول جديد حسب الكيفيات نفسها من إعداد لمخطط و تقديمه أمام مجلس الوزراء، و المجلس الشعبي الوطني ، في هذه الحالة يكون المجلس في موقف لا يحسد عليه إذ يتعين عليه إما الموافقة على المخطط و قبول العمل به كما هو دون تغيير وإن كان قد رفضه سابقاً، أو تستمر في معارضة مخطط العمل لتواجه بإجراء الحل الوجوبي³ ، وما ينجم عن ذلك من إجراء انتخابات تشريعية جديدة و احتمال فقدان تلك الأغلبية لبعض المقاعد أو أغليبتها خاصة و أن العملية تتم في ظل حملة انتخابية تعتمد بالخصوص على محاولة تقليص أظافرها أمام الشعب من

1_ المادة 80 الفقرة الثانية من دستور 1996 بعد تعديل 2008 " يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية " .

2_ المادة 81 من الدستور " يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله - يعين رئيس الجمهورية من جديد وزير أول حسب الكيفيات نفسها " .

3_ المادة 82 من الدستور " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً " .

خلال المجاهرة بأنها ضد برنامج رئيس الجمهورية ومن ثم ضد برنامج الشعب¹، لتجد نفسها خارج السلطة مع احتمال عدم عودتها و تحولها الى أقلية معارضة .

من الناحية العملية لم يحدث في تاريخ المؤسسة التشريعية في الجزائر أن عارضت برنامج حكومة أو مشروع قرار معين باستثناء المشروع الذي تقدم به **قاصدي مرباح** كبرنامج لحكومته ، ولكن هذا يدخل في حقيقة الأمر في إطار حسابات سياسية تسببت فيها جبهة التحرير الوطني للضغط على الوزير الأول بعد تمرده عليها، وبعد ترقية المشروع الذي حافظ على روح النص أوصى الحزب البرلماني بالموافقة على مشروع أول حكومة شكلت بعد أحداث أكتوبر 1988، و ذلك قبل التعددية السياسية و الحزبية². ولما كانت المدة الزمنية المخصصة للمناقشة محدودة³ ويمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني تقليصها إذا اقتضى الأمر، وذلك بالنظر الى عدد المتدخلين ، الأمر الذي يجعل من هذه المناقشات هشة لا قيمة لها يطغي عليها الطابع السطحي دون أن تطل التفاصيل⁴ ، ضف الى ذلك منطق الأغلبية البرلمانية الذي يقضي بالضرورة مساندة نوايا لمخطط عمل الحكومة ، وعليه فإن موافقة المجلس الشعبي الوطني يصبح أمرا مفروغا منه دون الأخذ بالاعتبار تلك الانتقادات الموجهة من طرف نواب الأقلية المعارضة المستأين من لامبالاة الحكومة لملاحظاتهم⁵.

* المرور الحتمي على مجلس الأمة:

إن مخطط العمل الذي وافق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني ، وقبل الشروع في تطبيقه لابد من عرضه على مجلس الأمة للاطلاع عليه دون أي مناقشة ، فموجب المادة 80 من الدستور في فقرتها الثالثة

1_ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري في ضوء دستور 1989-1996، مرجع سابق، ص 155، 156.

2_ مفتاح عبد الجليل، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، مرجع سابق، ص 82.

3_ المادة 48 من القانون العضوي رقم 99-02 السالف الذكر فانه يتم التصويت على مخطط العمل خلال (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه الى المجلس الشعبي الوطني ، و بالتالي فتدخلات النواب ستكون لمدة محددة .

4_ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 111.

5_ تساءل أحد النواب بمناسبة مناقشة برنامج حكومة بن فليس سنة 2000 عن نية الحكومة في الأخذ بملاحظاتهم وتوصياتهم ، وهل ستجد ملاحظات النواب طريقها الى برنامج معدل ، أم سيكون مصيرها الإهمال مثلما وقع مع الحكومات السابقة المصادق سلفا على برنامجها بحكم الأغلبية المضمونة . أنظر : عقيلة خرباشي، نفس المرجع، ص 111.

و الرابعة على أن يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ، وهذا بعد عشرة (10) أيام من ذلك .

فدور مجلس الأمة هنا هو قراءة الأهداف و المحاور الكبرى التي اطلع عليها المجلس الشعبي الوطني بكل تفصيلاتها و جزئياتها بعد أن ناقشها ووافق عليها¹ ، وهنا يثور التساؤل حول هذا العرض لمجلس الأمة غير المخول باتخاذ أي إجراء حياله ؟ .

و الإجابة عن هذا السؤال ، تكون ربما للتأكد من مخطط العمل المعروض على المجلس الشعبي الوطني حيث يكون مجلس الأمة شاهدا عليه قبل أن تأتي الخطوة الموالية للمحاسبة ، أو هي رغبة للمؤسس الدستوري من وراء ذلك في تمكين المجلس من التحاور مع الحكومة باسطة نوعا من صلاحياته ، وهذا بإصدار لائحة² من 15 عضوا تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب المجلس بعد 48 ساعة من تقديم العرض ،ومن الناحية القانونية ليس للائحة مجلس الأمة أي أثر قانوني على الحكومة إذا ما تضمنت بيانا ينتقد المسعى الذي توخّته الحكومة في مخطط عملها ، وإن كان من شأنها التأثير سياسيا على مكانة الحكومة و إضعاف مركزها السياسي و استقرارها خاصة إذا كانت الأغلبية التي نالتها في الغرفة الأولى ضعيفة ، وقد حصل عمليا أن قام مجلس الأمة بإصدار لائحة حول برنامج الحكومة تحت رقم 01-2004 المؤرخة في 26 ماي 2004³ ،وقد يعبر أعضاء المجلس عن تأييدهم لعرض الوزير الأول وبذلك يشرع في تنفيذ مخطط عمله.

و النص الدستوري يؤكد أن مجلس الأمة لا يناقش مخطط العمل طالما أن هذا الأخير ليست له سلطة إسقاط الحكومة ، لكن بالرجوع الى الواقع العملي نجد أنه و بحكم العادة أصبح مجلس الأمة يناقش برنامج الحكومة بمجرد عرضه عليه وقد أثّر إشكال حول مدى دستورية الإجراء ؟.

1_ ليلي بن بغيلة ، مرجع سابق، ص 69 .

2_ المادة 2/80-3 من الدستور " يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ، ويمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة " .

3_ أنظر : مجلة مجلس الأمة ، الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري ، العدد 15 ، جويلية - أوت 2004 ، ص 07.

فمجلس الأمة بمناقشته لمخطط عمل الحكومة المعروض عليه رغم أن المؤسس الدستوري لم يخوله ذلك ، يكون قد فرض شرعيته على هذا الإجراء بحكم العادة ¹.

الأمر الذي كان محل انتقادات من جهة ، و تأييد من جهة أخرى من قبل بعض الفقهاء ، فحسب رأي الأستاذ فيليب أردون فإن الممارسات التي تتعمد إبعاد أو تجميد أو خرق حكم تكون غير مقبولة دستوريا و عديمة القيمة القانونية ، ومنه فإن تصرف مجلس الأمة عديم القيمة ².

في حين يرى الأستاذ أندري هوريو أنه يجب التمييز بين الممارسات الدستورية و الخروقات الدستورية، فالممارسة الدستورية هي التصرف الذي يعدل أحكاما دستورية مكتوبة و تحظى بقبول السلطات العامة المعنية، أما الخروقات الدستورية فهي التصرفات التي تصدر عن واحد من السلطات العامة بالرغم من رفض السلطات الأخرى المعنية بتلك التصرفات ³.

ورغم ذلك فقد تمكن مجلس الأمة من إنشاء ممارسة مكنت أعضائه من الإدلاء بآرائهم و ملاحظاتهم و تحفظاتهم حول مخطط عمل الحكومة ، و إصالتها الي الرأي العام ، و ي خطوة مهمة لتنمية وتطوير علاقات التعاون ، و مد جسور الحوار بين الحكومة و مجلس الأمة .

و عليه فحصول الحكومة على تأييد الأغلبية بالموافقة يقي مرتبط في جانب كبير منه باختيار الوزير الأول و مساعديه (الوزراء)، لأن ذلك الاختيار يقول الدكتور بوالشعير السعيد يعد الضامن الأساسي لظهور حكومة متجانسة مع البرلمان ، أو على الأقل أغلبية مستقرة ، إذ لا يعقل تصور وزير أول غير قادر على تشكيل أغلبية في شكل ائتلاف أو تحالف الي جانب مخطط عمل لا يستجيب في أطره و مبادئه العامة لتوجه الأغلبية ⁴.

1_ عرض السيد أحمد أويحي برنامج على مجلس الأمة بتاريخ 1997/03/25 بعد أن وافق عليه المجلس الشعبي الوطني في أوت 1997 بعد أن تمت مناقشته ، وقد كانت البداية لمناقشة البرامج الحكومية المعروضة على مجلس الأمة ، الأمر الذي أدخل مجلس الأمة في أزمة حقيقية مع الغرفة الأولى و عرضته لانتقادات شديدة منادية بعدم دستورية هذه المناقشة ، كون نصوص الدستور لم تتضمن أبدا ما يفيد إمكانية فتح مناقشة من طرف مجلس الأمة .

2_ Philippe Ardant ,op.cit , p 63.

3_ أندري هوريو _ترجمة علي مقلد_، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ، دون الطبعة ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، بيروت، 1977 ، ص 326 .

4_ نقلا عن : سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري في ضوء دستور 1989-1996 ، مرجع سابق ، ص 158 .

ب- بيان السياسة العامة : la déclaration de politique général

إن المسئولة السياسية للوزير الأول و الحكومة لا تقتصر فقط على مناقشة مخطط عمل الحكومة و الموافقة عليه و تكييفه بما يتوافق ورؤية الحكومة و أغلبية النواب وهذا تجنباً لإحداث أي أزمة سياسية ، إنما تمتد هذه المحاسبة الى كل الأعمال التي تقوم بها الحكومة طيلة بقائها في الحكم مما يستوجب عليه الإجابة عن جميع الأعمال التي تقوم بها ¹.

و لكي تستطيع الحكومة أن تستمر في أداء مهامها المتمثلة في تنفيذ مخطط عملها الرامي الى تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، يجب عليها أن تقدم بيانا سنويا عن السياسة العامة للحكومة، و يعد البيان وسيلة إبلاغ أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه من مخطط العمل أثناء السنة الماضية، و ما هو في طور الإنجاز، ويتم خلاله إبراز الصعوبات التي واجهت الحكومة و الأهداف المسطرة في الأمدين القريب و البعيد ².

هذه الآلية الرقابية التي لم يتضمنها دستوري 1963 و 1976 وذلك لطبيعة النظام السياسي الجزائري آنذاك القائم على وحدة السلطة و تركيزها في يد رئيس الجمهورية ، ليتم النص عليها في صلب دستور 1989 لأول مرة ، وقد بقيت الصياغة الواردة في دستور 1989 و 1996 المتعلقة بالمادة 84 بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 كما هي باستثناء تسمية الوزير الأول التي حلت محل رئيس الحكومة فقد جاء في نص المادة 84 " تقدم الحكومة سنويا الى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة " ، تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة، وغالبا ما يطبع مناقشة بيان السياسة العامة داخل المجلس الشعبي الوطني الإنتماء الحزبي للنائب مما يقلل من فعالية وموضوعية النقاش ³، ويمكن أن يصدر عن نقاش النواب حول بيان السياسة العامة لائحة كما يمكن للمجلس إيداع ملتمس رقابة ، وللوزير الأول أن يطلب من المجلس التصويت بالثقة ، وفي حال عدم موافقة المجلس على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته .

يشرف على المناقشة مكتب المجلس الشعبي برئاسة رئيسه ، وعند الانتهاء منها تختتم و تفض الجلسة دون تصويت ، إلا إذا وردت من النواب مقترحات تخص الأدوات الرقابية السالفة الذكر المتمثلة في

¹ - خدوجة خلوفي ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، رسالة ماجستير غير منشورة ، معهد العلوم القانونية و الإدارية ، جامعة الجزائر 2001 ، ص 25-26 .

² - ليلي بن بغيلة ، مرجع سابق ، ص 71 .

³ - إبراهيم بوحية ، علاقة الحكومة بالبرلمان ، الندوة الوطنية حول علاقة بين الحكومة و البرلمان ، الجزائر ، 2000 ، ص 77 .

اللائحة ، ملتزم الرقابة ، أو إذا طلب الوزير الأول التصويت بالثقة ، وتعرض لهذه الآليات كل على حدا فيما يلي :

* اللائحة: Résolution

يعد حق إصدار اللائحة عقب مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة حق لنواب المجلس الشعبي الوطني ، و يشترط لقبول اللائحة ¹ ، أن تقدم خلا 72 ساعة بعد مناقشة البيان ، وأن توقع من طرف 20 نائبا على الأقل ، وتودع من طرف مندوب أصحاب اقتراح اللائحة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني شريطة ألا يوقع النائب أكثر من اقتراح لائحة واحد ، فإن تعددت الاقتراحات تعرض للتصويت بحسب تاريخ إيداعها ويستفاد من هذا أنه يمكن تقديم عدة اقتراحات لوائح .

و أثناء مناقشة اللائحة يكون التدخل من قبل :

* الحكومة بناء على طلبها .

* مندوب أصحاب اقتراح اللوائح.

* نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة.

* نائب يرغب في التدخل لتأييد اللائحة.

و الأمر يبدوا واضحا بالنسبة للمتدخلين الأول و الثاني ، أما بالنسبة للمتدخلين الثالث و الرابع فتساءل من هو النائب المؤيد ومن هو النائب المعارض ، وكيف يكون بالإمكان معرفة موقف النائب المؤيد أو المعارض معرفة قطعية ، وعلى أي أساس يختار نائب مؤيد دون نائب آخر، ونائب معارض دون نائب معارض آخر ؟ الأمر الذي يحتاج الى تدقيق وتوضيح أكثر².

و بالرجوع الي أحكام الدستور و القانون العضوي 99-02 نجد أنها لم تشر الي مضمون اللائحة ولا الغرض منها ، لكن بالعودة الي موضوع اللائحة فإما أن يكون مؤيدا للحكومة أو منتقدا لها ، وفي ظل غياب نصوص واضحة يبقى مضمون اللائحة خاضعا للفرضيات القائمة في هذا الإطار ، إلا أن المنطق أو ما درج عليه الوضع في النظم البرلمانية أن اقتراح اللائحة يعد خطوة أولى للفت انتباه الحكومة و إنذارها

1 -ينظم القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بالعلاقات الوظيفية بين الحكومة و البرلمان في مواد من 51 الي 55 شروط و إجراءات اللائحة.

2 _ عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 122 .

بوجود معارضة لسياستها¹ قد يؤدي تجاهلها من طرف الوزير الأول و حكومته الى تحريك مسؤوليتها السياسية بموجب ملتمس الرقابة .

وتجدر الإشارة أن لائحة² المجلس الشعبي الوطني الصادرة بمناسبة بيان السياسة العامة لا ترتب أي أثر قانوني ، إلا أن الحكومة ملزمة بأخذها بعين الاعتبار حتى لا تصطدم مستقبلا بعراقيل من قبل النواب، غير أن إمكانية إصدار لائحة معارضة لبيان السياسية أمر مستبعد نتيجة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة، وعدم تحرر المجلس الشعبي الوطني من قيد الحل الرئاسي الشيء الذي يؤثر سلبا على كل محاولة جريئة من أجل إثارة مسؤولية الوزير الأول و حكومته ، التي يرتبط بقاؤها يرضى رئيس الجمهورية عنها لا غير³ ، ومن ثم فإن هذا النوع من الآليات ليس له أي أثر قانوني ، وإنما مجرد لفت انتباه الحكومة الى جوانب التقصير وعدم الالتزام بالمخطط المتفق عليه، و أن الثقة المتبقية فيها أصبحت مشروطة بالعودة الى احترام خطة العمل المتفق عليها و تجاوز مواطن التقصير ، ومثل هذا الموقف يعتبر إنذار للحكومة⁴

* ملتمس الرقابة: motion de censure

الى جانب اقتراح اللائحة يمكن للنائب أن يقدم ملتمس رقابة أو ما يسمى عادة بلائحة اللوم ، كما هو الحال بالنسبة للدستور الفرنسي ، ويعد هذا الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه النواب للضغط على الحكومة ، بل وإجبارها على تقديم استقالتها ، وأصل هذه التسمية حسب الأستاذ مزغني راجعة للدستور المغربي حيث يلتمس البرلمان من الملك حل الحكومة⁵ . وقد كرس المشرع الدستوري الجزائري هذه الآلية الرقابية في دستور 1963 في المادة 55 منه التي نصت على سحب الثقة ، لكنه عمد الى عدم الإشارة إليها و إغفالها في دستور 1976 ، غير أنه أعاد النص عليها في دستور 1988 في المادة 114 منه التي

1 _ Marcel Prélôt. Institution politique et droit constitutionnel , 5ème édition , Dalloz, Paris , 1972 , p815,816 .

2_ تعد اللائحة في الأنظمة البرلمانية شكل من أشكال الإنذار و التوبيخ ، تتخذ منها الحكومات مبررا كافيا لتقديم استقالتها الإرادية قبل أن تسحب منها الثقة بشكل صريح ، أنظر عقيلة خرباشي ، نفس المرجع ، ص 123 .

3_ عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 123 بلغ عدد لوائح التصويت 6 لوائح خلال العهود التشريعية الأربعة للمجلس الشعبي الوطني.

4_ الأمين شريط ، علاقة الحكومة بالبرلمان ، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، الجزائر 2000 ، ص 25 .

5_ طبقا لأحكام الفصل 75 من الدستور المغربي "يمكن لمجلس النواب أن يعارض مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها وذلك بالمصادقة على ملتمس الرقابة و لا يقبل هذا الملمس إلا إذا وقع ربع النواب على الأقل " أنظر : عبد الغني بسيوي عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، دون ذكر الطبعة ، لبنان ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للتوزيع و النشر ، 1995 ، ص 175 .

اكتفت بالنص على ضرورة أن تقوم الحكومة بتقديم بيان سنوي لكن دون الحديث عن ملتمس الرقابة و
اكتفت بإعطاء الحق لرئيس الحكومة بطلب التصويت بالثقة، أما بعد التعددية السياسية و الحزبية فقد تم
تبني هذه الآلية بوضوح و صراحة .

يتم اللجوء الي استخدام هذه الآلية بمناسبة عرض بيان السياسية العامة الذي ألزم الدستور الحكومة
بضرورة تقديمه سنويا الي المجلس الشعبي الوطني - كما بينا سابقا -

ويعتبر إيداع ملتمس الرقابة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني أخطر وسائل الرقابة البرلمانية الذي
يتم اللجوء إليه في حالة عدم التزام الحكومة بما تعهدت به بمناسبة عرضها لمخطط عملها أمام المجلس فتجبر
الحكومة بموجبه على تقديم استقالتها إذا ما توفر النصاب المطلوب دستوريا، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد
أحاطه المؤسس الدستوري بجملة من الشروط جعلت ممارسة شبه مستحيلة ، ويمكن إجمالها فيما يلي:

* أن يكون على إثر تقديم الحكومة لبيانها حول السياسة العامة و بعد مناقشة عمل الحكومة¹.

* أن يكون الاقتراح مقدم من طرف سُبْع النواب (7/1) على الأقل² ويودعه مندوبهم لدى مكتب المجلس
الوطني³.

* لا يحق للنائب التوقيع على أكثر من ملتمس رقابة واحد⁴.

* لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد مرور 03 أيام من تاريخ إيداعه⁵ وهي مدة تسمح للحكومة
للحكومة ومؤيديها من إجراء الاتصالات اللازمة قصد ضمان إخفاق الاقتراح عن طريق إقناع المتمردين و
الأحزاب القابلة للتعامل معها على الوقوف الى جانبها مع العلم أن المستفيد الأول من الصراعات إن
ظهرت بين الأقوياء هو الأحزاب الضعيفة .

1_ المادة 135 من الدستور " يمكن للمجلس الشعبي الوطني و لدى مناقشة بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس الرقابة ينصب على
مسؤولية الحكومة ".

2_ 57 من القانون العضوي رقم 99-02 " يجب أن يوقع ملتمس الرقابة ليكون مقبولا سبع (7/1) عدد النواب على الأقل وذلك طبقا
لأحكام المادة 135 من الدستور " خلافا للمؤسس الدستوري الفرنسي الذي جعلها (10/1) النواب .

3_ المادة 59 من القانون رقم 99-02 "يودع نص ملتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني" .

4_ المادة من القانون العضوي رقم 99-02 " لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد " و لعل اشتراط المشرع لذلك
يهدف من خلاله الي تقييد إرادة النائب في عدم اللجوء الي أكثر من ملتمس رقابة من جهة و المحافظة على الاستقرار الحكومي من جهة
أخرى.

5_ تنص المادة 136 / 2 " لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة " .

ويتم نشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني مع ضرورة تعليقه بالمجلس وتوزيعه على كافة النواب، المادة 59 من القانون العضوي 99/02، وقد تكون الغاية من النشر هي إطلاع الرأي العام على فحوى ومضمون الانتقادات الموجهة للوزير الأول و حكومته لتقصيرهم في تنفيذ مخطط العمل الذي تعهد به الوزير الأول أمام البرلمان¹.

بإنتهاء المدة المحددة قانونا لطرح ملتمس الرقابة يتم التصويت على المسؤولية السياسية للحكومة في جلسة عامة، ويسبق عملية التصويت مناقشة محدودة طبقا للمبادئ العامة التي تحكم سير المجلس الشعبي الوطني المنصوص عليها في نظامه الداخلي، خاصة المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 المتعلقة بتنظيم الجلسات.

ومن جهة أخرى نظم المشرع في المادة 60 من القانون العضوي 99-02 تدخل الأطراف المعنية بمناقشة نص ملتمس الرقابة قبل التصويت عليه و حددّها في:

* **الحكومة بناء على طلبها:** حيث يكون للحكومة الحق في المبادرة بالمناقشة لمدة قد تكون طويلة و كافية لأجل أن تأخذ حقها في الدفاع عن سياستها و ما تم تحقيقه، وما لم يتم تحقيقه و الصعوبات التي واجهت الحكومة خلال سنة كاملة، حيث تستعرض كل الحجج و البراهين التي ساعدتها و التي أعاققتها لأجل تنفيذ مخطط عملها، كما ينصب تدخلها أيضا على نقد ملتمس الرقابة من حيث الشكل و الموضوع، وبذلك تعمل الحكومة جاهدة حتى يأتي التصويت على لائحة ملتمس الرقابة بالرفض².

* **مندوب أصحاب ملتمس الرقابة:** بعد أن تنتهي الحكومة يتدخل مندوب أصحاب ملتمس الرقابة حيث يستعرض الأدلة التي تكشف عن الوجه الحقيقي لأخطاء الحكومة، و يستند هؤلاء على مضمون البيان العام الذي قدمته الحكومة محاولا من خلال ذلك إقناع باقي النواب غير الموقعين على هذه اللائحة للتصويت لصالح ملتمس الرقابة³.

1_ المادة 59 من القانون العضوي 99-02 " يودع نص ملتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ينشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، و يعلق ويوزع على كافة النواب " .

2_ المادة 60 من القانون العضوي 99-02 " لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا : - الحكومة بناء على طلبها ، مندوب أصحاب ملتمس الرقابة ، نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة ، نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة"

3_ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 214 - 216 .

و إلى جانب الحكومة ومندوب أصحاب ملتمس الرقابة يوجد نائبان ، أحدهما مؤيد للحكومة ويدافع في الاتجاه المعاكس لأصحاب ملتمس الرقابة ومعارض للتصويت على اللائحة ، وفي حالة تدخل النائب المعارض لملتمس الرقابة لا يمكن للحكومة أو أصحاب الاقتراح أن يرد أي منهما على تدخل النائب ، كما لا يمكن لأي نائب التدخل أو طلب الكلمة ، ذلك أن المناقشة محدودة .

نفس الشيء بالنسبة للنائب الذي يريد التدخل لتأييد ملتمس الرقابة ، ويمكن أن يؤثر أحدهما على أغلب النواب ، ويتحقق ذلك إذا كان التدخل مدروسا ومعللا وقائما على جملة من الحجج المقنعة .

بعد الاستماع لمداخلات الأطراف الأربعة يتم التصويت على لائحة ملتمس الرقابة وحتى يتم قبولها لابد من موافقة أغلبية ثلثي (2/3) النواب جميعا¹، وليس الحاضرين فقط ، وقد اشترط المشرع أغلبية مشددة لإقرار لائحة ملتمس الرقابة بهدف الإبقاء على الحكومة ، وكان الأقرب من ذلك إقرار الأغلبية المطلقة لأنها الأقرب للواقع العملي فهي سهلة التحقيق ، على غرار المشرع الدستور الفرنسي² وبواسطة هذا القيد أفرغ الدستور هذه الآلية من محتواها الحقيقي ذلك أن لائحة ملتمس الرقابة عموما تبادر بها المعارضة هذه الأخيرة التي لا يمكن لها أن تجمع هذه النسبة حولها كما أن المعارضة غير قادرة على ترقية العمل السياسي و البرلماني و انتقاد قرارات و نوايا و توجهات الحكومة³ ، من جهة أخرى فإن الحكومة من الناحية السياسية تنبثق من الأغلبية البرلمانية التي لا يمكن أن نتصور من الناحية العملية أنها ستصوت ضد الحكومة التي تنتمي إليها .

بعد إنتهاء المناقشة يتم اللجوء الى التصويت بتمام انقضاء ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة طبقا لأحكام المادة 136 من دستور 1996 ، و الفقرة الثانية من المادة 61 من القانون العضوي 99-02 .

ويترتب عن التصويت على ملتمس الرقابة إحدى النتيجةين :

1_ المادة 136 من الدستور " يتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (2/3) النواب " . النصاب المطلوب ثلثي النواب مأخوذ من النظام التونسي البوليسي البائد ، و البرلماني الجزائري لم يلجأ الى استخدام هذه الآلية منذ نشأته ، وليس السبب في ذلك هو النسبة المشددة ، بل أن السبب في ذلك يرجع الى اعتبارات أخرى خاصة منها إجراء الحل الرئاسي .

2_ المادة 2/49 من الدستور الفرنسي لسنة 1985 " تعارض الجمعية الوطنية في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها وذلك بالموافقة على لائحة الرقابة و لا تقبل هذه اللائحة إلا إذا وقعها على الأقل عُشر النواب .

3_ عبد الحميد جبار ، التعددية الحزبية في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني ، نشرية مجلس الأمة ، الجزائر العدد السادس أكتوبر 2003 ، ص

* إذا لم تحصل لائحة ملتتمس الرقابة على موافقة ثلثي النواب تستمر الحكومة في العمل .

* أما في حالة التصويت على لائحة ملتتمس الرقابة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية حسب ما قضت به المادة 137 من الدستور " إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتتمس الرقابة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته الى رئيس الجمهورية " ، أيضا المادة 3/61 من القانون العضوي 99-02 " إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتتمس الرقابة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته " ، وبالتالي تقام المسؤولية السياسية للحكومة و التي تعتبر مسؤولية تضامنية .

و يلاحظ أن الوزير الأول يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية وليس أمام المجلس الشعبي الوطني ذلك أن الحكومة تستمد وجودها من رئيس الجمهورية و إليه تعود سلطة تعيينها و إنهاء مهامها، لكن السؤال المطروح هل رئيس الجمهورية ملزم بقبول هذه الاستقالة ؟

بالرجوع الى النصوص الدستورية نجد أن الحكومة تستمد وجودها من رئيس الجمهورية ، كما أن مخطط عمل الوزير الأول هو مخطط عمل لتنسيق و تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، وعلية فإن أي مخطط بالحكومة يعد بطريقة غير مباشرة مساسا برئيس الجمهورية وفي هذه الحالة يكون لرئيس الجمهورية أن يختار بين قبول استقالة الوزير الأول وحكومته التي عينها و سطر برنامجها ، وبين رفض الاستقالة و اللجوء الى إعمال المادة 129 من الدستور التي تخوله حل المجلس الشعبي الوطني .

إن التجربة البرلمانية في الجزائر لم تبين أنه تم استعمال هذا النوع من الإجراءات ضد الحكومات التي تعاقبت على السلطة في ظل الدساتير الجزائرية المختلفة ما عدا حل المجلس الشعبي الوطني من قبل الرئيس الشاذلي بن جديد¹ في الظروف التي سبق و أن ذكرناها.

وعليه كما قال الأستاذ بوكرا إدريس " إن نجاح هذا الإجراء مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني ومدى انضباطها ، فإذا كانت الحكومة حائزة على أغلبية قارة ومنضبطة فان حظوظ نجاح ملتتمس الرقابة يبقى صعبا و بالتالي فان احتمال تغيير الحكومة يبقى أمرا عسيرا "².

1_ أحمد بورايو ، مرجع سابق ، ص 237 - 238 ، حيث يعتبر بعض الفقهاء أن دور البرلمان ليس إسقاط الحكومة بقدر ما يتمثل في الدفاع عنها .

2_ بوكرا إدريس ، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير ، مجلة " إدارة " العدد الأول ، أوت 1998 ، ص 15 ، 16 .

* التصويت بالثقة: Vote de Confiance

هو آلية دستورية عرفها النظام الجزائري منذ التعديلات التي أدخلت على الدستور الجزائري لسنة 1976 بتاريخ 03 نوفمبر 1988 بمقتضى المادة 114 في الفقرة الأخيرة منها التي أشارت صراحة إلى ذلك ، ومنذ ذلك التاريخ تمت المحافظة على هذه الآلية في دستوري 1989 و 1996 ، وكذا تعديلات 2008 .

و التصويت بالثقة يعني أن يطرح الوزير الأول مسئولية حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني ، و هي بمثابة تحريك للمسؤولية السياسية بطريقة غير مباشرة بمبادرة من الحكومة ، فالحكومة في النظام البرلماني تستطيع أن تطرح على البرلمان دائما موضوع الثقة بها ، وفي هذا دلالة على أن للحكومة سياستها الخاصة و أنها ليست بالتالي إلا منفذا للسياسة المحددة من طرف البرلمان¹ .

لكن السؤال المطروح هو ، متى يكون من حق الوزير الأول اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة ، أو بتعبير آخر هل للوزير الأول مطلق الحرية في اختيار الوقت المناسب لطلب التصويت بالثقة ؟

ثار جدل واسع حول هذه النقطة بسبب غموض النصوص و عدم وضوحها ، ففي الوقت الذي قرر فيه الدستور هذه الآلية في المادة 84 منه ، ربط مسألة طرح الثقة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني ، فهل فعلا هناك ارتباط بين الآليتين بحيث لا يجوز للوزير الأول طرح مسألة الثقة إلا في هذه المناسبة ؟ أم أن الربط جاء بصورة عرضية كون الآليتين من صور الرقابة المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة .

و قد برزت آراء مختلفة حول الموضوع ، فهناك من ذهب إلى القول أن مسألة التصويت بالثقة لفائدة الحكومة غير مرتبط بعرض بيان السياسة العامة للحكومة مقرر أن هناك ثلاث حالات يمكن للحكومة فيها طلب التصويت بالثقة هي :

* ظهور معارضة قوية لأعمال الحكومة و سياستها داخل البرلمان و خارجه فتتوجه للمجلس لطلب التصويت بالثقة و في حالة تصويت المجلس لمصلحة الحكومة ، فذلك يعني تفوقها على معارضتها و في الحالة العكسية تجد نفسها مضطرة لتقديم استقالتها .

1-Bernard Chantebout , **Droit constitutionnel et sciences politiques** , Paris , Economica 1978 ,p 229.

* ظهور نزاع بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية، وفي حالة حصولها على الثقة فإن ذلك يعني تدعيم موقفها تجاه رئيس الجمهورية، وفي حالة العكس تقدم استقالتها لرئيس الجمهورية.

* كما يمكن للحكومة أن تطلب التصويت بالثقة عندما تقدم عرضا عن البيان السنوي العام أمام المجلس الشعبي الوطني¹.

بينما أتجه رأي آخر الى الربط بين بيان السياسة العامة وطرح الحكومة الثقة بنفسها .
و في ظل هذا الغموض فإن الربط بين المسألتين يبقى أمر غير مستساغ .

- إجراءات التصويت بالثقة: لم يتطرق المؤسس الدستوري في موضوع التصويت بالثقة للتفاصيل الإجرائية واكتفى بتقرير المبدأ العام تاركا الأمر للقانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة رقم 99-02 .

* يتم تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني كما نصت على ذلك المادة 62 من القانون العضوي السابق " يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا بناء على طلب الوزير الأول، وفقا لأحكام المادة 84 من الدستور " ، يكون طلب التصويت بالثقة للوزير الأول وحده دون غير من أعضاء الطاقم الحكومي ، و أن عملية تسجيل الطلب في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني هي مسألة وجوبية بصريح النص .

إلا أن نص المادة لم يحدد المدة اللازمة لإجراء التصويت بالثقة وتركت الحرية في ذلك للحكومة و البرلمان .
* تتم مناقشة طلب التصويت بالثقة بتدخل الحكومة ، ويمكن أن يتدخل نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب يعارض التصويت بالثقة (المادة 63 من القانون رقم 99-02) .

* إن النصاب المطلوب لكي ينال طلب التصويت بالثقة الموافقة حددته المادة 64 من القانون العضوي 99-02 بالأغلبية البسيطة²، ويترتب على هذا التصويت إحدى النتيجتين :

إذا كانت نتيجة التصويت في غير صالح الحكومة فإنه يعد بمثابة رفض من قبل النواب لسياسة الحكومة ،
في هذه الحالة يكون الوزير الأول ملزم بتقديم استقالته لرئيس الجمهورية تطبيقا لأحكام المادة 84 فقرة 5

1_ أحمد وافي ، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989-1996 ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر المؤسسة الجزائري للطباعة ، 1991 ، ص 316 317 .

2_ وهذا عكس ما كان يقضي به النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 الذي يشترط الأغلبية المطلقة لأعضائه .

من دستور 1996 و المادة 2/64 من القانون العضوي 99-02، هذه الاستقالة التي تخضع في آخر المطاف للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي له أن يقبلها ، وله أيضا أن يرفضها وفي هذه الحالة يمكن لهذا الأخير أن يطبق أحكام المادة 129 من الدستور وهي حل المجلس الشعبي الوطني، بعد استشارة رئيسه و رئيس مجلس الأمة و الوزير الأول ، عندما يرى بأن المجلس الشعبي الوطني برفضه منح الثقة للحكومة التي هي حكومة الرئيس قد تسبب في أزمة سياسية خطيرة ، قد ينتج عنها عرقلة سير مؤسسات الدولة .

و على مستوى الممارسة فقد سبق أن لجأت حكومة مولود حمروش بشكل مباشر لاستخدام هذه الآلية بمناسبة مناقشة المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة لحكومته بتاريخ 11 ديسمبر 1990 حيث جاء في كلمته " بعد الاستماع الى التدخلات التي وردت بعد تقديم بيان الحكومة عن السياسة العامة أتشرف أن أقف أمامكم محاولا الإجابة عن استفساراتكم و تقديم التوضيحات الضرورية عنها ، فإني أطلب أمامكم التصويت بالثقة على الحكومة و برنامجها لمواصلة المسيرة ، وإذا أردتم تغيير الحكومة فليكن ..."¹

قد تستعمل الحكومة إجراءات التصويت بالثقة عندما تشعر أن ثقة النواب فيها قد تآكلت أو ضعفت من خلال المبادرات التي يتخذها النواب و التي يكون الغرض منها عرقلة نشاطها ، وهذا ما عبر عنه صراحة مولود حمروش أمام نواب المجلس عندما استشرع أن الإصلاحات الاقتصادية التي تقوم حكومته بها أصبحت موضع انتقادات من قبل بعض الأوساط السياسية خاصة في أوساط حزب جبهة التحرير الوطني ذات الاتجاهات اليسارية².

إن التعديلات التي طرأت على الدستور سنة 2008 لم تأت بأي تغيير على مركز رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) و على علاقته بالمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة . بمناسبة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة و طلب التصويت بالثقة ، ما عدى التعديلات الشكلية المتعلقة بتغيير تسمية رئيس الحكومة وجعله وزيرا أولا .

إن هذه العلاقة تخضع في آخر المطاف الى الطرف الأقوى في هذه المعادلة وهو رئيس الجمهورية الذي يبقى يتحكم في كل البناء المؤسساتي للدولة من حيث حل هذه المؤسسات أو استمرارها .

1_ حدث و أن لجأت حكومة السيد مولود حمروش في 11 ديسمبر 1990 الى المجلس الشعبي الوطني طالبة منه تصويتا بالثقة و تحصلت فعلا على ثقة 273 نائب أي الأغلبية الساحقة و غياب 11 صوتا ، و صوت نائبا ضدها .

2_ أحمد بورايو ، مرجع سابق ، ص 241 .

والي جانب هذه الآليات التي حولها الدستور لنواب المجلس لإقامة المسؤولية السياسية للوزير الأول و حكومته ، نجد أن الدستور منحهم أيضا آليات أخرى تمكنهم من رقابة الحكومة وتنبيهها إن حادت عن السياسة المرسومة لها ، لكن دون أن يترتب عن هذه الآليات المسؤولية السياسية للحكومة .

ثانيا : الرقابة التي لا تترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة

إن متابعة النشاط الحكومي في كافة أوضاعه تستوجب حصول البرلمان على المعلومات اللازمة التي تمكنه من إقامة رقابة برلمانية صارمة و حقيقية ، غير أن هذه الرقابة متعددة الأوجه و المجالات و الآثار ففي سبيل ذلك يمكن توجيه أي سؤال لأي عضو في الحكومة أو القيام باستجوابه حول أي قضية من قضايا الساعة أو تكوين لجان تحقيق ، وتندرج هذه الآليات جميعا في نطاق واحد يجمعها وهو " الآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة ، وسنحاول من خلال هذا العنصر معرفة مدى تأثير هذه الآليات على العمل الحكومي ، ومدى نجاحها في تحقيق الأهداف المرجوة منها .

1-السؤال : les questions parlementaires

يعد السؤال إحدى الآليات الرقابية المنظمة دستوريا ، وهو وسيلة إعلامية و رقابية للنواب حول تصرفات الحكومة ، وهو على حد تعريف الفقيه **بيردو** " ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب نائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة " ¹ .

كما يعرف بعض الفقهاء السؤال بأنه " استفسار أحد أعضاء البرلمان عن مسألة معينة من الوزير ، وقد يكون هدفه لفت نظر الوزير الى مسألة معينة " ² ، وعليه فالسؤال هو تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من الوزير الأول عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل لاحظه خلال أدائه لمهامه النيابية ³ .

1-Gérard Burdeau : **Le contrôle parlementaire** , Documentation d'étude de droit constitutionnel et institution politique , N 14 , 1970 ,p25

2_ أحمد بنيني ، **السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية** ، يوم دراسي حول السؤال الشفوي ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، سبتمبر 2001 ص 10 .

3 _ سامي جمال الدين ، **الرقابة على أعمال الإدارة** ، الطبعة الأولى ، الإسكندرية ، منشأة المعارف 1982 ، ص 206 .

ولقد أتى السؤال من النائب لعضو الحكومة كنتيجة لطبيعة النظام البرلماني ، ثم عزز هذا الحق بنصوص في الأنظمة الداخلية لهذه السلطة التي أخذت تتطور مع الزمن حتى أصبحت بعد صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 مُجيزة لكل نائب الحق في أن يوجه الي الوزراء ما يريد من الأسئلة¹

وقد عرف النظام الدستوري الجزائري السؤال كآلية للرقابة على أعمال الحكومة منذ دستور برنامج 1963 وذلك بمقتضى المادة 38 من الدستور التي حولت للنائب أن يمارس الرقابة البرلمانية عن طريق توجيه الأسئلة الي الوزراء² وفق شروط حددتها اللائحة النظامية للمجلس الوطني³.

و بالرجوع الي دستور 1996 نجد أنه أقر في المادة 99 منه حق البرلمان في مراقبة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية و المكتوبة وفق الشروط المحددة في المادة 134 الفقرة الثالثة من الدستور ومما سبق يتضح أن الأسئلة نوعان كتابي و شفوي :

أ- الأسئلة الكتابية: Les question écrites

يقصد بها طلب معلومات موجه من قبل برلماني الي عضو من أعضاء الحكومة، الذي يتوجب عليه أن يرد ضمن مهلة محددة - تكون طويلة نسبيا - ، يودع السؤال الكتابي لدى مكتب الغرفة التي ينتمي إليها العضو السائل في سجل خاص وقت إيداعها ، حيث يتولى رئيس الغرفة إرساله فورا الي الوزير الأول⁴، ويتم تبليغ الأسئلة الي أعضاء الحكومة من طرف الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان طبقا لأحكام المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 جانفي 1998 المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ، ويجب أن يرد عضو الحكومة المعني على السؤال كتابيا في أجل 30 يوما من

¹ - رياض دنش ، المسئولية السياسية و الجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، مرجع سابق ، ص 391.

² المادة 38 من دستور 1963 " يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة : - السؤال الكتابي - السؤال الشفوي مع مناقشة أو بدونها "

³ المادة 122 من اللائحة النظامية للمجلس الوطني " يمكن لكل نائب طرح أسئلة على الحكومة ، تكون هذه الأسئلة مكتوبة أو شفوية بمناقشة أو بدونها ، تسلم الي رئيس المجلس الوطني الذي يبلغها للحكومة ، لكي تجيب عليها " ، نلاحظ ان دستور 1976 اقتصر على السؤال الكتابي فقط .

⁴ المادة 72 من القانون العضوي 99-02 " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أسئلة كتابية الي أي عضو في الحكومة ، يودع نص السؤال الكتابي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، أو مكتب مجلس الأمة ، يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فورا للوزير الأول . "

تاريخ التبليغ ، ويبلغ الرد لصاحبه من قبل المكتب الذي يحتفظ بالجواب¹، في دستور 1963 وحسب اللائحة النظامية للمجلس الوطني فإن الإجابة عن السؤال المكتوب تكون من طرف رئيس الدولة شخصيا حسب المادة 127 من اللائحة النظامية للمجلس التي تقضي بأن " يتفضل رئيس الدولة شخصيا بالرد كتابيا على السؤال "².

و في حال لم يجب الوزير المختص في المدة المحددة معللا ذلك بمقتضيات المصلحة العامة أو استعصاء جمع عناصر الإجابة ، تحدد له مهلة إضافية للإجابة شريطة ألا تتجاوز الشهر ، ويكون الرد المكتوب موقعا من طرف الوزير المختص أو نائبه.

ب- الأسئلة الشفوية :

حول الدستور لأعضاء البرلمان بموجب المادة 134³ منه طرح أسئلة شفوية على أي عضو في الحكومة بما فيها الوزير الأول باعتباره عضو في الحكومة ، حيث يودع السؤال من طرف صاحبه لدى مكتب الغرفة التي ينتمي إليها ، ويتولى رئيس الغرفة المعنية إرساله فورا الى الوزير الأول أين يتفق المكتبان مع الحكومة على تحديد يوم طرح الأسئلة الشفوية حتى لا يقع تضارب بين برنامج جلسات الغرفتين و انـشغالات الحكومة⁴.

و الأسئلة الشفهية أنواع ، حيث أقرت بعض الأنظمة الدستورية أنواع من الأسئلة الشفوية فمنها من أقر نوعين ومنها من أقر ثلاث ، وفي النظام القانوني الجزائري تم إقرار نوعين هما :

* **الأسئلة الشفوية دون مناقشة :** يودع هذا السؤال كتابيا لدى مكتب الغرفة المعنية وتحدد جلسة طرحه بعد تبليغه للوزير الأول ، وفي هذه الجلسة يطرح السؤال شفاهة ، ويجب عنه العضو المعني مع إمكانية إنابة

1_ المادة 73 من نفس القانون " عملا بأحكام المادة 134 من الدستور ، يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وجه إليه على الشكل الكتابي خلال أجل الثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي ، يودع الجواب حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة ويبلغ الي صاحبه . " في فرنسا تتم الإجابة عن الأسئلة الكتابية في أجل شهر ، أما إسبانيا فالمدة المحددة 20 يوما ، بينما نجدها في النرويج شهران .

2_ بن ناصر بوطيب ، علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية و الممارسة الفعلية- حالة البرلمان الجزائري - الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، ص 9 .

3_ المادة 134 من الدستور " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي الي أي عضو في الحكومة .

4_ سعيد بو الشعير ، مرجع سابق ، 179 .

عضو آخر من الحكومة للإجابة عن السؤال¹، مما يترتب عليه إقامة علاقة وظيفية بين الهيئتين عن طريق ربط البرلمان بالوزير المختص²، ولصاحب السؤال حق التعقيب على الجواب، ولعضو الحكومة حق الرد في شكل مناظرة، وحينها يقفل باب المناقشة مباشرة³، وتكون مدة طرح السؤال 03 دقائق، ومدة الإجابة 07 دقائق، ويكون التعقيب للسائل والمسئول في دقيقتين 02 (بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني) أما النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد ميز في المدة الممنوحة بإعطائه لممثل الحكومة ضعف الوقت المخصص لعضو مجلس الأمة، وهذا ما نصت عليه المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، فبعد أن يعرض صاحب السؤال سؤاله في مدة يقررها رئيس الجلسة، وبعد رد الحكومة، يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود خمسة دقائق، ويمكن لممثل الحكومة الرد في عشرة دقائق، وفي هذا تفضيل للحكومة على هذا المستوى.

* السؤال الشفوي المتبوع بمناقشة: يخضع هذا النوع من الأسئلة لنفس الإجراءات المطبقة في النوع الأول، غير أنه وبعد طرح السؤال من صاحبه والإجابة عنه من عضو الحكومة المعني، يفتح باب المناقشة لأعضاء البرلمان الآخرين، فإذا لم تقتنع الغرفة المعنية بالرد الحكومي واستلزم الأمر إجراء مناقشة، تجري تلك المناقشة وفقا للشروط التي يحددها القانون العضوي 99-02⁴ شريطة أن تقتصر على موضوع

1_ في النظام الجزائري منذ إنشاء الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أصبح هذا الوزير يتحمل الإجابة عن أعضاء الحكومة الآخرين المعنيين مباشرة بالسؤال إن تعذر عليهم حضور الجلسة للإجابة عن السؤال، والذي غالبا ما يقدم إجابات عامة لا تحمل الجديد، الأمر الذي يخلق الكثير من الامتناع والاستياء لدى أعضاء الحكومة، ويؤثر سلبا على مستوى ومردود الأسئلة، بلغ العدد السنوي لتوقيع هذه الآلية في فرنسا 300 سؤال، بينما في الجزائر فالمعدل يقل عن 70 سؤال. أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 393.

2_ رياض دنش، مرجع سابق، ص 391.

3_ المادة 69 من القانون رقم 99-02 "يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة (10) أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض - يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فوراً للوزير الأول".

4_ المادة 74 من القانون العضوي 99-02 "إذا رأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة، تفتح هذه المناقشة وفقا للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، يجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة".

السؤال المطروح و لا تمتد لغيره، وهذه المناقشة لا ترتب أي مسؤولية على الحكومة غاية ما في الأمر أنها تثير مواضيع و قضايا سياسية اقتصادية و اجتماعية و ثقافية تثير الرأي العام، وتبين موقف البرلمانين منها¹

ج- شروط طرح السؤال :

توجد مجموعة من الشروط الواجب توافرها في السؤال المقدم من عضو البرلمان تضمن سلامة صحته من الناحية القانونية ، نص عليها المشرع ، كما تضمنتها الأعراف البرلمانية منها ما هو شكلي ومنها ما هو موضوعي ، وعادة ما يتم تنظيم الشروط اللازم توافرها لقبول السؤال في شكل تعليمات عامة يصدرها مكتب كل غرفة².

* يجب توجيه السؤال الى الوزير المختص ، و لا يمكن توجيه نفس السؤال الى وزيرين أو أكثر حيث يتولى مكتب الغرفتين دراسة الأسئلة قبل توجيهها الى الوزير المعني ، فإذا ثبت عدم اختصاصه توجه الى الوزير المعني ، أو يرد السؤال لصاحبه³.

* أن يكون السؤال في أمر من الأمور ذات الأهمية العامة كأن يكون حول " مشكل المياه و حالة السدود على المستوى الوطني ، موضوع الطرق و البطء في إنجاز المشاريع المخصصة لذلك..." و غيرها من الأسئلة التي تخص أمور ذات أهمية للصالح العام.

* أن يكون السؤال خاليا من العبارات غير اللائقة، وإن كان المشرع الجزائري لم ينص على مثل هذا الشرط إلا أنه هذا في ذلك حذو المشرع الفرنسي في عدم قبوله الأسئلة التي تتضمن عبارات غير لائقة⁴.

* أن يكون السؤال قائما : بمعنى ألا يكون قد تخلى عنه صاحبه ، أو تخلى عن منصبه كعضو أو نائب في البرلمان ، أو أن الحكومة قدمت استقالتها ، أو أن البرلمان قد حل ، فهذه الحالات يسقط فيها السؤال ، ويبقى السؤال قائما الى الدورات الأخرى للمجلس⁵.

1 _ في فرنسا وفي الجمهورية الثالثة و الرابعة كان السؤال الشفوي ينتهي أحيانا الى التصويت بالثقة الفعالية **un vote de confiance**، أنظر : عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري نشأة فقها و تشريعا ، مرجع سابق ، ص 392 .

2 _ أنظر المواد من 1 الى 8 من التعليمات العامة رقم 08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني المتعلقة بالأسئلة الشفوية و الكتابية .

3 _ عادل الطبطبائي ، الأسئلة البرلمانية نشأتها ، أنواعها ، وظائفها ، دون ذكر الطبعة ، الكويت ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، 1987 ص 54 .

4 _ Lavroff , **Le système politique Français** , Dalloz , Paris , 1970 , P749 .

5 _ بلغ عدد الأسئلة المتبقية من الدورة البرلمانية 2000-2001 حوالي 58 سؤالا كتابيا .

* ليس لصاحب السؤال الشفوي أن يطلب برمجة سؤاله في جلسة معينة فضبط عدد الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عنها يتم بالاتفاق بين مكتب كل غرفة و الحكومة¹ ، ويرجع الأمر الى مدى استعداد عضو الحكومة للإجابة في الجلسة المقرر عقدها لهذا الغرض و لأقدمية السؤال و لعدد الأسئلة الممكن طرحها دون مراعاة موضوع السؤال و استعجالته .

* ألا يكون موضوع السؤال نظير سؤال قد تمت الإجابة عنه خلال ثلاثة 03 أشهر .

* أن لا يمس السؤال بالمصالح العليا للبلاد ، وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في فقرتها الأخيرة .

* لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال واحد في كل جلسة وفقا لما قرّره المادة 70 من القانون العضوي 99-02 في فقرتها الثالثة.

يمكن تحويل السؤال الشفوي الى كتابي بمبادرة من صاحبه أو باقتراح من مكتب المجلس ، كما يمكن سحب السؤال من قبل صاحبه وبالتالي لا يدرج في جدول الأعمال .

د- الرد على السؤال : تكون الإجابة عن السؤال الكتابي كتابتا ، أما بالنسبة للسؤال الشفوي فتتم الإجابة عليه خلال جلسات المجلس ، حيث يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عن الأسئلة الموجهة لهم وذلك بنص المادة 2/134 من الدستور و المادة 70 في فقرتها الأخيرة من القانون العضوي 99-02، غير أن الممارسة حادت عن هذا الالتزام ، فبالرجوع الى الأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة طيلة الثلاث فترات السابقة نلاحظ أن معظمها تتم الإجابة عنه باستثناء الأسئلة المطروحة على الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) ، وكذا كل من وزير الدفاع ، وزيرا الداخلية و الخارجية، مما يدفعنا الى التساؤل عن سبب رفض ممثلي تلك القطاعات الإجابة عن الأسئلة الموجهة لقطاعهم ، فإذا كانت الأسئلة تخص قضايا حساسة لها صلة بقطاعات إستراتيجية تعين على عضو الحكومة إبلاغ المجلس بذلك لتبرير رفض الإجابة عن السؤال² ، وتزداد الأمور تأزما و تعسفا حين يرفض بعض الوزراء صراحة الإجابة على بعض الأسئلة الموجهة لهم ، كما هو الحال بالنسبة لوزارتي الدفاع و البيئة و الداخلية و التي كانت محل انتقادات

1_ لا يعني الأمر وجوب وجود أسئلة من الغرفتين فقد توجد لدى احدها دون الأخرى .

2_ حسم المشرع الدستوري الفرنسي موضوع المصلحة العامة حيث خولت للوزراء السلطة التقديرية للامتناع عن الإجابة حين يتعلق الأمر بقضايا ذات مصلحة عامة شريطة أن يعلنوا كتابة على ذلك . أنظر : فوزي أوصديق ، فصول دستورية ، مرجع سابق ، ص 25 .

من طرف نواب المعارضة كحركة الإصلاح¹ و التي صرح ممثلوها أن تلك التصرفات تعد ازدراء و استعلاء على النواب و خرق للدستور و القانون العضوي 99-02 .

تنشر الأسئلة الشفوية و الكتابية و الأجوبة المتعلقة بها حسب نفس الشروط الخاصة بنشر محاضر مناقشات كل غرفة في البرلمان (المادة 75 من القانون العضوي 99-02) .

تناول المشرع الجزائري السؤال كآلية للرقابية البرلمانية دون أن يمنحها الفعالية اللازمة من حيث الآثار التي تترتب عن الأجوبة غير المقنعة لأعضاء الحكومة حيث اكتفي بالنص فقط على المناقشة و التعقيب من طرف عضو أو نائب المجلس و لا يمكن إصدار أي لائحة تؤدي الي إقامة المسؤولية السياسية للحكومة غياب أي نص يلزم الوزير الأول أو أعضاء الحكومة بضرورة الإجابة على الأسئلة المطروحة عليهم إذ تكشف الأرقام أن الحكومة خلال الفترة التشريعية الرابعة لم تجب على حوالي 130 سؤالاً وجه لها من نواب المجلس الشعبي الوطني منها 37 سؤالاً شفويًا و 57 كتابي ، فهناك شبه إجماع من الباحثين الجزائريين على أن التجربة البرلمانية الجزائرية في استخدام آلية السؤال فاشلة لجملة من الأسباب يتعلق بعضها بالنصوص و بعضها الأخر بطبيعة منظومة الحكم " الاعتماد على النظام المهجين "²، فعدم دقة النصوص القانونية يؤدي في كثير من الأحيان الي تملص الحكومة من الإجابة عن الأسئلة ، و من ذلك عدم تحديد المدة بين تاريخ إيداع السؤال الشفوي لدى مكتب الغرفة المعنية و تاريخ مناقشته ، إذ يصل الفارق الزمني مرات لأكثر من سنة ، الأمر الذي يقلل من قيمة السؤال و فعاليته ، فالسؤال لا يمكنه أن يؤدي وظيفة الرقابة على أعمال الحكومة إلا إذا كان النظام مبنيا تماما على القواعد البرلمانية ، وهذه الخصائص

1_ صرح النائب فيلالي عويبي " أن بعض الوزراء يرفضون التزول الي البرلمان للإجابة عن أسئلة النواب التي مر على طرحها أكثر من ثلاث سنوات الفترة التشريعية 2007-2012 ، واصفا هذا التصرف بدوس الوزراء على الدستور و قوانين الجمهورية..." أنظر : جريدة الخبر 16 جانفي 2010 ، ص 7 ، كما ذهب بعض النواب الي القول بأن هناك عدد من الأسئلة التي رفعوها هم ونواب آخرون الي بعض الوزراء منذ بداية العهدة التشريعية في ماي 2007 لكنهم لم يتلقوا أي رد بشأنها حتى جانفي 2010 ، وجه النائب علي إبراهيمي سؤالاً شفويًا الي وزارة الدفاع الوطني بتاريخ 2008/4/24، وحول الي كتابي بتاريخ 2011/12/12 ، فوزارة الدفاع لم تكف بعم الرد على بعض الأسئلة الشفوية بل تخطت ذلك الي الإجابة عن بعضها كتابة مع أنها وجهت اليها في شكل شفوي

2 _ مفتاح عبد الجليل ، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات و انعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 62

البرلمانية تكاد تكون منعدمة في النظام البرلماني الجزائري¹، كما يرى البعض أن السياج من الإجراءات الموضوع حول حق السؤال لا يشجع على ممارسة الأسئلة أو الاهتمام بها²...

2- الاستجواب L'interpellation

إذا كان توظيف الأسئلة يهدف إلى الاستعلام، فإن توظيف الاستجواب يهدف إلى إتهام الحكومة أو أحد أعضائها أو تجريح سياستها³، مما يجعل منه أمضى وسائل الرقابة و أشدها بأسا وضراوة على الوزير الأول و حكومته⁴، لأنه ذو طبيعة اتهامية تتصارع فيه الأدلة و إذا رجحت هذه الأخيرة أدانت الحكومة، وقد تتمكن من تبرئة نفسها، أو قد تلقى التأييد من قبل المجلس إثر مناقشة الاستجواب.

و الاستجواب حق دستوري مقرر لعضو البرلمان، يخضع لشروط و إجراءات تحددها النصوص القانونية و ليس له أي علاقة بالحسابات الشخصية، حيث ينصب على الأعمال لا الأشخاص و قبل التعرف على تأثير الاستجواب على الحكومة و ما يرتبه عليها من أثار تُعرف أولاً الاستجواب و نحدد شروطه و إجراءاته ثم نتعرف على أثاره على الحكومة.

أ- تعريف الاستجواب و شروطه

في الممارسة البرلمانية يعنى الاستجواب "محاسبة الوزير على الأخطاء التي يرتكبها أثناء تطبيق القانون، أو لدى ممارسة العمل، فإما يرجع أو تسحب منه الثقة"⁵، كما يعرفه المشرع المصري بأنه "طلب كتابي يتقدم به أي عضو من أعضاء مجلس الشعب يحمل بين طياته اتهاما للحكومة و لومها و تجريح سياستها، أو محاسبة أحد أعضائها على تصرف ما بصدد شأن من الشؤون المتعلقة بوزارته"⁶.

¹ بوكرا إدريس، الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، مداخل في اليوم الدراسي حول هذا الموضوع المنعقد بفندق الجزائر 26 سبتمبر 2001، (الجزائر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان)، ص 19-31.

² أحمد بنيني، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 36.

³ حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 2006، ص 780.

⁴ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دون ذكر الطبعة، الإسكندرية، الدار الجامعية للنشر، 2002، ص 125.

⁵ حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، 785.

⁶ حسن مصطفى البحري، نفس المرجع، ص 785.

كما يعرفه الفقهاء بأنه " وسيلة دستورية في النظام الجزائري يستطيع بموجبها النائب أن يطلب من الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين ذي مصلحة عامة"¹.

وقد نص المشرع الدستوري صراحة على حق الاستجواب في مرحلة التعددية السياسية حيث قضت المادة 124 من دستور 1989 بأنه " يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة"، أما دستور 1996 فقد نصت المادة 133 منه على نفس الحكم " يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة"²، مع حلول كلمة برلمان محل كلمة المجلس الشعبي الوطني مراعاة للتعديل الذي طرأ على تشكيلة البرلمان، و بقي الأمر كما هو عليه مع التعديلات الدستورية لسنة 2008.

ومما تقدم نخلص أن الاستجواب يمثل إحدى آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة نص عليها الدستور الجزائري و حدّد إطارها العام، و لذلك يجب أن تتم ممارستها في حدود ما قرّره الدستور و القانون العضوي من ضوابط.

و بالرجوع الى نصوص القانون العضوي 99-02، و الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان يتبين لنا أن هناك شروط شكلية وموضوعية يجب مراعاتها لدى اللجوء الى الاستجواب، يمكن إجمالها فيما يلي * أن يكون الاستجواب الواحد حول قضية واحدة من قضايا الساعة (المادة 65 من القانون العضوي 99-02).

* أن يوقع من قبل 30 عضوا على الأقل من أعضاء البرلمان إما من نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، ولا يجوز توقيعه من مجموعة 30 بعضها من المجلس الأول وبعضها من المجلس الثاني.

* أن يقدم طلب الاستجواب كتابة الى رئيس الغرفة المعنية حسب الأحوال (المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة) وهذا ما يستفاد من نص المادة 2/65 من القانون العضوي 99-02.

* أن يبلغ الي الوزير الأول بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه.

¹ _ سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 333.

² _ إن أسئلة الساعة تجد أصلها في بريطانيا، وهي تتميز بسرعة تسجيلها و الإجابة عنها، وهي غير محددة بيوم معين، و النائب لا يتمتع إلا بدقيقتين للرد على جواب الوزير، ومنذ 1849، بدأ يخصص جزء من الجلسة العامة للأسئلة، وظهر نظام الإجابة المكتوبة سنة 1902.

* أن يحدد المكتب الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب بالتشاور مع الحكومة .

* أن لا يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون .

* أن ينصب الاستجواب على أعمال الحكومة، فالحكومة لا تسأل إلا عملاً لديها من سلطات بمقتضى

الدستور و القانون.

أما بشأن إجراءات مناقشة الاستجواب فتتم كما يلي :

إذا توافرت الشروط الشكلية و الموضوعية السابقة يبلغ طلب الاستجواب من طرف رئيس الغرفة المعنية الي الحكومة في غضون ثمان و أربعين ساعة من إيداعه (المادة 65 من القانون العضوي 99-02) على أن يتم ذلك في ظرف لا يتجاوز 15 يوما على الأكثر من إيداعه باتفاق مع الحكومة¹ ، يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا حول الموضوع أثناء جلسة المجلس المعني المخصصة لهذا الغرض² ، ثم تجيب الحكومة (إذا كان الاستجواب موجه الي الوزير الأول شخصيا يمكن أن ينوبه أحد أعضاء الحكومة أو الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان لأنه لا يوجد في النص ما يلزمه شخصيا الإجابة عن الاستجواب)³ وتنسم ردود الوزراء غالبا بالعمومية ، وترتبط السائل بالماضي و أفاق المستقبل ، وينتهي الاستجواب بعد رد الحكومة " تجيب الحكومة عن ذلك " و الانتقال غالبا الي جدول الأعمال⁴ ونادرا ما تثار مناقشة للإجابة⁵ ، وقد ينشأ عن هذه المناقشة اقتراح إنشاء لجنة تحقيق إذا لم يقتنع النواب برّد

1_ المادة 66 من القانون رقم 99-02 " يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ، بالتشاور مع الحكومة ، الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجواب فيها - تكون هذه الجلسة خلال 15 يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب " .

2_ يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لذلك .

3_ أثارة مسألة الرد الشخصي لرئيس الحكومة عن الاستجواب خلافا بين رئيس الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم و رئيس المجلس بشأن الاستجواب المتعلق تعميم استعمال اللغة العربية ، حين انسحب المبادرون بالاستجواب يوم 2003/01/09 احتجاجا على عدم الحضور الشخصي لرئيس الحكومة للرد .

4_ المادة 67 من القانون العضوي 99-02 " تجيب الحكومة عن ذلك " وهو آخر إجراء ينتهي إليه الاستجواب مما يعني عدم جواز عرض لائحة للموافقة عليها ، ولا يجوز للنواب التدخل على جواب الحكومة ، و لا يجوز لهم إيداع ملتمس رقابة على اثر الاستجواب . أنظر مولود ذبيح ، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية الاستجواب مقارنة تحليلية مقارنة ، دراسات قانونية ، دورية فصلية محكمة تصدر عن مركز

البصيرة للبحوث و الاستشارات و الخدمات التعليمية ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، العدد 14 ، ماي 2012 ، ص 103 .

5_ على إثر إجابة الحكومة عن الاستجواب المتعلق بالتجاوزات التي حدثت في انتخابات 1997 ، علق رئيس المجلس بعد انتهاء الرد عن الاستجواب بما يلي " بهذا يكون المجلس قد استمع لمنطوق طلب الاستجواب ورد الحكومة ووفقا للترتيبات القانونية المكرسة في النظام الداخلي تبقى القناعة لدى السادة النواب التي إذا حصلت يطوى الموضوع ، وإذا لم تحصل يبقى من حقهم استعمال ما يخولهم إياه النظام الداخلي للمجلس " . أنظر : الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ، رقم 12 ، بتاريخ 2007/12/15 .

الحكومة ، وتنشأ هذه اللجنة بناء على اقتراح لائحة من 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضوا من مجلس الأمة¹ ، على ألا يكون أعضائها من بين المقترحين للائحة و أن لا يتجاوز عدده أعضائها 15 نائبا ، وتُعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى .

يسلم تقرير لجنة التحقيق الي رئيس الغرفة المعنية و يبلغ الي كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول و يوزع على أعضاء الغرفة المعنية وينشر جزئيا أو كليا بعد أخذ رأي الحكومة .
وما من شك في أن تبليغ التقرير الي الأطراف المعنية سيكون له الأثر البالغ على علاقة البرلمان بالحكومة و التي يمكن أن ينجم عنها إسقاط الحكومة بقرار من رئيس الجمهورية ، و إن كان هذا الفرض صعب التحقيق .

ومنه فالاستجواب في نظر المؤسس الدستوري الجزائري مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لا أكثر و لا أقل ، في حين أنه في بعض التشريعات ومنها المصري و الكويتي تمثل المسؤولية السياسية الأثر الدستوري للاستجواب² .

3- لجان التحقيق

يمكن للبرلمان في إطار ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، و بالإضافة الي آليتي السؤال و الاستجواب القيام بلجان التحقيق³ ، وهو وسيلة رقابية متعددة الأطراف يتميز عن السؤال و الاستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة و المناقشات ، وليس مجرد سؤال وجواب ، و تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان للكشف عما وقع في نطاق الجهاز الحكومي من مخالفات و تجاوزات⁴ .

1_ المادة 161 من الدستور " يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشأ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة " المادة 76 من القانون العضوي 99-02 " طبقا لأحكام المادة 161 من الدستور ، يمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصاته و في أي وقت لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة " .

2_ يثير الاستجواب في دولة الكويت الكثير من التوتر بين سلطتي التشريع و التنفيذ ، وينتقل هذا الي المواطنين الذين ينقسمون بشأنه بين مؤيد ومعارض كما يؤدي الي الاحتقان فمن ضمن 25 استجوابا فيما بين 2001 - 2002 رتب 07 منها طرح الثقة ، و 05 حالات تسببت في سقوط الحكومة .

3_ تعد بريطانيا أسبق الدول استخداما للتحقيق البرلماني وكان ذلك عام 1689 وموضوع أول تحقيق برلماني هو سوء إدارة الحرب مع ايرلندا ، أما في فرنسا فنجد أن التحقيق كألية للرقابة البرلمانية ظهر مع بداية القرن 19 م . أنظر : إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، دون ذكر الطبعة ، القاهرة ، عالم الكتب ، 1983 ، ص 126 .

4_ عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 150 .

و لأهمية هذه الآلية الرقابية أصبح عليها المشرع الدستوري الجزائري صفة دستورية بنصه عليها في صلب الوثيقة الدستورية¹ بالمواد 151 من دستور 1989 و المادة 161 من دستور 1996 و التي قضت بإمكانية كل غرفة من غرفتي البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق " يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها ، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة " .

ونظرا لأهمية هذه اللجان فقد خصها المشرع بأحكام أوردها ضمن القانون العضوي 99-02. بما يضبط كفاءات المبادرة بإنشائها و تشكيلتها و عملها و نتائجها على الحكومة أو على أي عضو منها حيث تنشأ اللجنة بناء على اقتراح لائحة موقعة من 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضوا من مجلس الأمة (المادة 77 من القانون 99-02)، تودع لدى مكتب الغرفة المعنية التي تتولى تشكيل اللجنة من بين أعضائها ، و لا يعين في اللجنة موقعوا لائحة إنشائها لضمان حيادها² (المادة 81 من القانون العضوي 99-02) ، و تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا حيث تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها ، أو على الأكثر بانقضاء أجل 06 أشهر من تاريخ المصادقة على إنشائها ، وهي مدة قابلة للتمديد ، و لا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها حسب المادة 80 من القانون العضوي 99-02 ، مع العلم أنه يمنع إنشاء مثل هذه اللجان إذا كانت الوقائع ما تزال محل متابعة أمام الجهات القضائية بمقتضى المادة 79 من القانون العضوي 99-02 " لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت الي متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب و نفس الموضوع و الأطراف"³.

¹ _ دستور برنامج 1963 لم ينظم مسألة التحقيق البرلماني ، لهذا السبب تكفل النظام الداخلي للمجلس الوطني بذلك بناء على ما ورد في المادة 38 من الدستور " يمكن الاستماع الى الوزراء داخل اللجان " ، فجاءت المادة 48 منه بما يلي " يستطيع المجلس أن يتخذ قرار بإنشاء لجان خاصة لدراسة مواضيع معينة " ، وفي هذا السياق اعتمد المبدأ بموجب دستور 1976 بمقتضى المادة 188 التي تنص على ما يلي " يمكن للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته أن ينشأ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة " .

² _ المادة 81 من القانون 99-02 " لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقّعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة " لا يستبعد القانون المصري النواب المبادرين باقتراح اللائحة من الانضمام الي تركيبة لجنة التحقيق و لعل المشرع الجزائري ارتأى أن لا يكون الخصم هو القاضي في ذات الوقت .

³ _ ارتأى المشرع الفرنسي أن تتوقف لجنة التحقيق قانونا عن مواصلة العمل بمجرد فتح تحقيق قضائي يتعلق بالقضية بمقتضى الأمر المؤرخ في 17 نوفمبر 1958 المعدل بمقتضى القانون رقم 77-807 المؤرخ في 19 جويلية 1977 ، المتمم بالقانون رقم 91-698 الصادر بتاريخ 20 جويلية 1991 .

و نظرا لشدة و حساسية ممارسة هذه الآلية على منطق و مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات و حسن العلاقة بين البرلمان و الحكومة ، فإن أحكام الدستور و القانون العضوي تحدد بالتفصيل وبكل دقة إجراءات و خطوات هذه الوسيلة، منعا لأي احتكاك أو إرباك للحكومة و الإدارة العامة وأعمال السلطة القضائية¹.
* تتولي اللجان التحريات و المعاينة و المناقشة و لها في ذلك الاستماع الى أي شخص أو معاينة أي مكان و الاطلاع على أي معلومة لها علاقة بالموضوع ، شريطة تقيد أعضائها بالسرية² (المادة 82 من القانون العضوي 99-02 ، المادة 106 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997) و الأصل أن التحقيق البرلماني كالتحقيق القضائي يخضع لمبدأ عام هو السرية .

* يرسل رئيس الغرفة المعنية طلبات الاستماع الى أعضاء الحكومة و الوزير الأول مع ضبط برنامج لذلك بالاتفاق مع الوزير الأول (المادة 1/83-2 من القانون العضوي 99-02) .

* يتعين على جميع الجهات التنفيذية و الإدارية أن تستجيب لطلبات لجان التحقيق و توفر لها كل الإمكانيات اللازمة لتحقيق عملها (المادة 4/83-5 من القانون العضوي 99-02) .

و تنهي اللجنة عملها بإعداد تقريرها و تسليمه الى الغرفة المعنية و يوزع على أعضائها و يبلغ لرئيس الجمهورية بوصفه القاضي الأول في البلاد و الوزير الأول بصفته المشرف على الجهاز التنفيذي و الساهر على السير المنتظم و المطرد للمرافق العامة ، كما يوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة³ ،

¹ أنظر المواد 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 و المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

² فيما يخص الاطلاع على أي وثيقة أو معلومة فإن الاستثناء الوحيد على رفض تسليمها أو تقديمها هو اتسامها بالطابع السري الاستراتيجي الذي يهم الدفاع و المصالح الحيوية للاقتصاد و أمن الدولة الداخلي و الخارجي ، شرط أن يكون الرفض معللا من طرف الجهة المعنية ، إلا أن الواقع العملي الممارس يخالف ذلك تماما و أصدق دليل على ذلك فشل كل لجان التحقيق التي أنشأت في ظل دساتير 1976 ، 1989 ، 1996 و يعود السبب في ذلك الى إخفاء وثائق خاصة و معلومات ذات صلة بمهمة اللجنة ، أنظر : سعيد بو الشعير ، مراجع سابق ، ص 185 - المادة 84 من القانون العضوي 99-02 " تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أي وثيقة و أخذ نسخة منها ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريا و استراتيجيا يهم الدفاع الوطني و أمن الدولة الداخلي و الخارجي " ، كما ارتأى المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 301 المؤرخ في 15/01/1992 أن مداولات اللجنة تظل خاضعة للسرية ، حيث يتوجب على أي عضو شارك في لجنة التحقيق أن يتقيد بالسرية لمدة محددة بثلاثين سنة ، دون ذلك تنصب عليه أحكام المادة 378 من قانون العقوبات .

³ تنص المادة 85 من القانون العضوي 99-02 " يسلم تقرير الذي أعدته لجنة التحقيق الى رئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس مجلس الأمة حسب الحالة ، يبلغ التقرير الى رئيس الجمهورية و الوزير الأول ، كما يوزع على نواب و أعضاء البرلمان حسب الحالة " .

وتناقش الغرفة مدى إمكانية نشر تقرير اللجنة كليا أو جزئيا بالتشاور مع الحكومة¹ ما يعني أن التقرير الذي توصلت إليه لجنة التحقيق يبقى سريا بين الأجهزة إذا رغبت الحكومة في ذلك ، و لا تترتب عنه أي مسؤولية²، إلا في حالة صدور قرار شخصي إرادي من رئيس الجمهورية في هذه الحالة تعود النتيجة و الفضل لرئيس الجمهورية و ليس للجنة التحقيق الأمر الذي يعزز من مكانة رئيس الجمهورية و مصداقيته أمام الرأي العام³.

4- مراقبة استعمال الاعتمادات المالية :

تعتبر مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة أهم المراحل و أكثرها خطورة و يقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ و تختص بهذه المرحلة السلطة التنفيذية، وتشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري للدولة، و تمثل هذه المرحلة انتقال الميزانية العامة من المجال النظري الي حيز التطبيق العملي الملموس ، فتتولى الحكومة ممثلة في وزارة المالية تحصيل و جباية الإيرادات الواردة المقدرة في الميزانية كما تتولى الإنفاق على الأوجه المدرجة في الميزانية .

ولضمان تنفيذ الميزانية في الأوجه المحددة لها ، فقد اقتضى الأمر إيجاد وسائل مختلفة لمراقبة الميزانية للتأكد من مراعاة و احترام المكلفين بالتنفيذ كافة القواعد المالية أثناء ممارستهم لوظائفهم ، و الهدف من الرقابة هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد ووفق السياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية و إجازتها من طرف السلطة التشريعية ، بهدف ضمان تحقيقها لأقصى قدر من النفع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة .

1_ عبر السيد محمد كشود أول وزير للعلاقات مع البرلمان أنه إجراء ضروري لأن الحكومة شريك مهم للبرلمان لذا يجب عدم إخفاء أمور مثل هذه عنها إلا أنه ومن جهة أخرى يقيد البرلمان و يجعله قاصرا خاضعا لوصاية الحكومة . أنظر، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني.

2 _ لجنتي التحقيق في قضية ألبوسو عام 1979 ، وقضية الشركة الوطنية للأشغال البحرية سنة 1981 .

* قضية ارتفاع سعر السكر و الزيت و غيرها من السلع .

* _ لجان التحقيق الثلاث المنشأة خلال الفترة التشريعية (1997 - 2002) ، الأولى خاصة بسير الانتخابات المحلية ، و الثانية تخص الاعتداء على النواب و المساس بالحصانة ، و الثالثة خاصة بأحداث المؤلة التي شهدتها مناطق من الوطن . أنظر : سعيد بو الشعير ، مرجع سابق ، ص 185 .

3 _ أحمد وافي ، بوكرا إدريس ، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996-1989 ، مرجع سابق ، ص 302-303 .

لا تقل الرقابة المالية أهمية عن غيرها من آليات الرقابة الأخرى إن لم تفقها و تسبقها في النشوء فقد ولدت الرقابة المالية نتيجة للتطورات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي لحقت بالمجتمع ولما لحق بالتنظيمات الإدارية في الدولة من تطور أيضا ، وتعد الرقابة المالية إحدى نتائج مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة ، وبعد أن فوضت السلطة التشريعية جزء من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية خصوصا تنفيذ الموازنة العامة للدولة التي أقرتها السلطة التشريعية يتبع هذا التفويض التزام من جانب السلطة التنفيذية بتقديم حساب ختامي لتصرفاتها المالية للسلطة التشريعية لمراجعتها و التحقق من سلامتها¹ .

و يقصد بالرقابة المالية أنها " الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية و الكشف الكامل عن الانحرافات و مدى مطابقة التصرفات المالية للقوانين و القواعد النافذة² .

فالرقابة المالية بشكل عام هي المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال

و إذا كان عبء تنفيذ قانون المالية يقع على عاتق الحكومة ، إلا أنه لا يجب إبعاد البرلمان عن مراقبة هذا التنفيذ للتأكد من مدى مطابقة التنفيذ للشكل الذي ارتضاه ممثلي الشعب خاصة أن الجزء الكبير من إيرادات الدولة يدفعها الشعب من مداخله .

و قد أفرد المشرع الدستوري الجزائري آليات الرقابة في المجال المالي بأحكام خاصة في عدة مواد ففي دستور 1989 ورد النص في المواد 115 فقرة 13 المتعلقة بالتصويت على ميزانية الدولة ، و الفقرة 14 من نفس المادة التي تخص إحداث الضرائب و الرسوم و الحقوق المختلفة و تحديد أساسها و نسبها ، و أيضا المادة 122 في فقرتها الأخيرة التي تتعلق بضرورة موافقة المجلس الشعبي الوطني صراحة على المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة قبل أن يصادق عليها رئيس الجمهورية ، و المادة 150 المخصصة لتقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية ، و تقابلها المواد 120 فقرة 8/7 و 122 فقرة 13/12 و 123 فقرة 6 و المادة 131 في فقرتها الأخيرة ، و أيضا المادة 160 من دستور 1996 التي تنص على أن "الحكومة تقدم لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة " ، إلا أن البرلمان و لغاية الدورة الخريفية لسنة 2003 لا يزال يجهل هذا النوع من الرقابة ، ويعود

1 _ حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية - دراسة تطبيقية - ، الطبعة الأولى، عمان ، الأردن مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 1998 ، ص 128 .

2 _ معهد الإدارة العامة بالرياض ، ندوة أجهزة الرقابة المالية و الإدارية لسنة 1405 ، 1997 ، ص 16 .

السبب في ذلك الى تهرب الحكومات المتعاقبة عن تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية رغم تصريحات مسئولها¹.

و عليه سندرس هذه الآلية في نقطتين، نتكلم في النقطة الأولى عن المصادقة على قانون المالية، و في النقطة الثانية التصويت على قانون تسوية الميزانية .

أ- مصادقة البرلمان على قانون المالية

كما بينا سابقا ، يجب على الحكومة أن تتقدم بعرض مشروع قانون المالية على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي المجلس الدستوري ثم يتم إيداعه من طرف الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وتطبيقا لأحكام المادة 44 من القانون العضوي 99-02 في فقرتها الثانية يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة و أربعون يوما ابتداء من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، ثم يعرض النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة الذي منحه القانون العضوي 99-02 أجلا أقصاه عشرون يوما ابتداء من تاريخ إيداعه لدى مجلس الأمة ،ليقوم هذا الأخير بمناقشة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباعه ،و تعد هذه المصادقة واحد من بين و من أهم آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة اعتبارا لاهتمام الرأي العام بمتابعة مناقشة و معرفة مقتضيات هذا القانون فقانون المالية يمس كافة القطاعات الحيوية في البلاد ، بل هو عصب حياة الدولة ،ومصادقة البرلمان على قانون المالية يعد من آليات الرقابة القبلية على المجال المالي حتى يكون قابلا للتنفيذ².

وقد تكون هذه الرقابة معاصرة لتنفيذ الميزانية إذ تقوم لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية بالبرلمان بطلب المستندات و الوثائق اللازمة عن تنفيذ الميزانية أثناء السنة المالية وإذا تبين وجود مخالفة للقواعد المالية فيحق لهم تقديم أسئلة و استجواب الوزراء المختصين المعنيين بذلك ، كما يمارس البرلمان هذه الرقابة عند لجوء الحكومة له لفتح اعتمادات إضافية و تبرر طلبها مما يسهل مراقبتها .

1_ أعلن وزير المالية خلال الجلسة المخصصة لمناقشة مشروع قانون المالية لعام 1998 بأن مشروع قانون لضبط الميزانية هو بصدد الإعداد و التحضير وسيتم تقديمه في السنوات الثلاثة القادمة . أنظر : الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 25 الفترة التشريعية الرابعة ، الدورة العادية الأولى 24 ديسمبر 1997 ، ص 04 .

2_ من مزايا الرقابة السابقة على تنفيذ قانون المالية هي منع الوقوع في الخطأ و التأكد من مطابقة التصرف المالي قبل حدوثه وفقا لما ارتبطت به الحكومة مع ممثلي الشعب، و هي منتشرة كثيرا في نظام المملكة المتحدة البريطانية حيث يعهد البرلمان الي موظف أو شخص مسئول يسمى المراقب العام بمهمة منح الإذن بالصرف بعد التأكد من ورود المبلغ في الميزانية .أنظر : حسين مصطفى حسين ، مراجع سابق ، ص 80 .

إلا أن مجال المراقبة ينحصر في عملية عرضه بصورة و جوبية على البرلمان بغرفتيه لمناقشته و إقراره دون أن يكون هناك مجال حقيقي للاعتراض عليه أو تعديله إلا بموافقة الحكومة و الرجوع إليها . إضافة الى هذه الرقابة هناك رقابة لاحقة لتنفيذ الميزانية ، وتتعلق بعرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية لمناقشته ، و اعتماده ، و إصداره .

ب- تصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية

يعد القانون الصادر بتسوية الميزانية أو تصفيتها أو الحساب الختامي كما يسمى، وسيلة رقابية للبرلمان أقرب من أن يكون وظيفة تشريعية ، فهو وسيلة للإشراف من قبل البرلمان على مالية الدولة ، فالحساب الختامي وسيلة من وسائل و آليات رقابة البرلمان على أعمال الحكومة في المجال المالي¹ . ومن أجل تمكين البرلمان من القيام بهذه الرقابة ، أوجب المشرع على الحكومة عند تقديم مشروع ضبط الميزانية للبرلمان أن ترفقه بتقارير و بيانات توضيحية و يجب عليها استشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية المتضمنة ضبط الميزانية ، ويرسل التقرير التقييمي الى البرلمان ، وتجدر الإشارة بخصوص قانون ضبط الميزانية باعتباره الوسيلة التي تمكن البرلمان من ممارسة مهامه الرقابية الى الملاحظة التالية :

قد تمتنع الحكومة عن إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية مادامت هي التي تملك الحق في المبادرة بوضع هذا المشروع ، وطبقا لأحكام المادة 160 من الدستور، فالحكومة ملزمة بإعداد ذلك العرض بناء على المعطيات المالية المتوفرة لديها و تقديمه أمام كل غرفة من غرف البرلمان مبينة فيه المبالغ المالية المعتمدة من البرلمان و كيفية صرفها وما تبقى منها ، و أسباب عدم إنفاقها ، أو عدم كفاية الأموال المرصدة ومدى مطابقة كل هذا مع ما ورد في الميزانية العامة ، أو بتعبير آخر تقديم الحصيلة النهائية لاستعمال المبالغ المالية التي تضمنتها الميزانية .

ومنذ سنة 1984 لم تقم الحكومة بتقديم مشاريع قوانين ضبط الميزانية بالرغم من أن قانون ضبط الميزانية هو الوسيلة التي تمكن البرلمان من الاطلاع على النتائج الفعلية للحساب المالي للدولة عن السنة المالية لهذه الميزانية ، فيما يتعلق بالمبالغ التي أنفقت و الإيرادات التي حصلت فعلا . و أثناء المناقشة لا نلمس أي رقابة فعالة ، فنواب الأغلبية يكتفون بمناقشة ذات طابع عام أما نواب المعارضة فتنصب رقابتهم على التنديد بالسياسة المالية المنتهجة و التشكيك في التقديرات الحكومية المعتمدة

¹ _ مفتاح عبد الجليل ، مرجع سابق ، ص 99 .

ومنه فإن مناقشة النواب لن يكون لها أي أثر على الحكومة ، وتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان (المادة 2/160 من الدستور) .

ويتميز هذا الإجراء بالعمومية و التقنية (الأرقام) ، الي جانب أنه لا يعول عليه في تحقيق رقابة فعالة و مؤثرة على الحكومة لا من خلال مناقشة النص و أرقامه أو تطبيقاته في الميدان لانعدام الوسائل الكفيلة بذلك، و بالرجوع الي نصوص القانون العضوي 99-02 لا نجد فيه أحكاما تتعلق بتنظيم عملية التقديم أو المناقشة أو النتائج المترتبة عن الموافقة أو التحفظات و حتى الرفض ، ما يعني بأن النية لم تتوفر بعد لمنح البرلمان صلاحية الرقابة المالية الفعلية لأوجه صرف أموال الدولة .

و لهذا لا يجب التماهي في السكوت عن تقديم الحكومات لقانون ضبط الميزانية ، وعلى أعضاء البرلمان الإصرار و الإلحاح بشكل قوي و دائم من أجل وفاء الحكومة بالتزاماتها الدستورية ، وكما عبر الأمين العام للاتحاد الدولي للبرلمان السيد أندري جونسون¹ "بأن الفهم السليم لأعضاء البرلمان لدورهم كواضعي قوانين و مشرفين على عمل الحكومات هو السبيل لإعطاء البرلمان أكثر قوة و تماسكا، وما يلاحظ على هذه الآليات أنها و إن وضعت في الأصل لرقابة البرلمان إلا أن ظاهر الأمر يبين عكس ذلك² .

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على أعمال الوزير الأول

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يشكل نوعا من الرقابة السياسية التي تعني أن كل سلطة تملك الوسائل الكفيلة للحد من تعسف أو تجاوز السلطات الدستورية الأخرى ، فإن الرقابة القضائية تعتبر الوسيلة الأمثل لصيانة و حماية حقوق و حريات الأفراد .

و تعني الرقابة القضائية على أعمال الجهاز التنفيذي في الدول الاعتراف بسلطة المحاكم في الحكم على شرعية تصرفات الإدارة في مواجهة الأفراد، وبهذا المفهوم فهي تمثل ضمانا فعالا آخر من ضمانات تقييد السلوك الإداري داخل الإطار الذي يحدده القانون.

¹ - عقيلة خرباشي، مرجع سابق ، ص 211.

2-Jean Pierre Charbonneau , **le parlement de plus en plus marginalisé** , (www. Vigil . net /ds-democratie/docs/Charbonneau .htm).

ومبدأ مسؤولية الحكومة ليس حديث النشأة ، إذ عرف هذا المبدأ في عدة تشريعات قديمة بما فيها قواعد الشريعة الإسلامية، وما يميز مسؤولية الوزير الأول في الجزائر تقرير قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع في إطار المسؤولية المدنية ، امتدادا للنظرية الفرنسية المتمثلة في مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها ، وهي نفس القواعد الموضوعية و الشكلية المتعلقة بالاختصاص القضائي الفرنسي لا سيما تلك المتعلقة بأساس مسؤولية الإدارة العامة ، (المطلب الأول)، الى جانب ذلك نص الدستور الجزائري على تأسيس محكمة عليا لمحكمة الوزير الأول عن الجنايات و الجناح التي يرتكبها . بمناسبة تأديته لمهامه (المطلب الثاني).

المطلب الأول

خضوع أعمال الوزير الأول لرقابة القضاء الإداري و أعمال السيادة كاستثناء عليها

نتناول في هذا المطلب أعمال الوزير الأول الخاضعة لرقابة القضاء الإداري (الفرع الاول) بعد ذلك نتطرق لأعمال الوزير الأول الغير خاضعة للرقابة القضائية أو ما يعرف بأعمال السيادة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

مضمون الرقابة أمام القضاء الإداري

أولا : خضوع أعمال الوزير الأول لرقابة المشروعية:

إذا كانت لكل حكومة في العالم إدارة عامة تنفذ خططها وتجسد سياستها ، وتعمل على بسط سلطاتها في أرجاء البلاد ، فإنه لا يتصور أن تمارس هذه الأخيرة نشاطها دون قيد أو رقابة ، بل تخضع في ممارستها لهذه الصلاحيات لما يسمى بـ "مبدأ المشروعية" ، الذي يعني "سيادة القانون أي خضوع جميع الأشخاص بما فيهم الإدارة العامة بكل هيئاتها و أجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة"¹، فهو التزام يقع على عاتق الوزير الاول ويشكل الميزة الأساسية للأنظمة والدساتير الحديثة وأكثر من ذلك فهو يشكل ضرورة في إطار دولة القانون مقارنة مع الأنظمة القديمة الاستبدادية حيث كانت إرادة الحاكم هي السائدة دون رقيب أو حسيب .

ومن هذا المنطلق كان لزاما أن يتقرر للوزير الاول و حكومته مصادر للمشروعية تنقيد بها وتلتزم بعدم الخروج عنها ، فإذا ما خالفت بتصرفاتها أحكام القانون النافذة ، حق للقضاء إلغاؤها والتعويض عنها جزاء على مخالفة مبدأ المشروعية ، هذا الأخير وثيق الصلة بدولة القانون ، ذلك أن الوزير الأول يخضع في جميع

1_ محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2005 ، ص 8.

تصرفاته والأعمال الصادرة عنه للقانون ، فلا تكون تصرفاته منتجة لآثارها إلا بمقدار احترامها لقواعد القانون و أحكامه ، وإلا أصبحت تصرفاته في مواجهة المخاطبين بها غير مشروعة ، ومبدأ المشروعية كما يقول الأستاذ سليمان الطماوي " لا يعني أكثر من سيادة القانون"¹.

والمطابقة للقانون يجب أن يؤخذ بمعناه الواسع ويقصد بها المطابقة للتشريع سواء أكان أساسا أم فرعي وهذا المبدأ مرتبط من الناحية التاريخية بمبدأ الفصل بين السلطات وفلسفة مونتسكيو² الشهير الذي ركز على وجود ثلاث سلطات داخل الدولة بقوله أن "السلطة تحد من السلطة" وهذا المبدأ الذي نجم عنه تقسيم سلطات الدولة إلى تشريعية ، تنفيذية وقضائية. وكما ان هذا المبدأ مرتبط بالثورة الفرنسية ورجاها الذين انتزعوا شؤون الإدارة من أيدي المحاكم ، وأسسوا سلطات إدارية خاصة بذلك ، وهذا بموجب القانون الشهير الصادر في 16 و 24 أوت 1790 الذي يعتبر القاعدة الأساسية للنظام الإداري.

فإذا كان هذا المبدأ يعني وجوب خضوع جميع الأعمال الصادرة من الوزير الأول للقانون ، سواء كانت الأعمال مادية أو قانونية ، فإن ذلك يعني وجوب احترام الوزير الأول لهذا المبدأ في شقيه المادي والشكلي .

1- وجوب احترام الوزير الأول لمبدأ المشروعية في شقيه المادي والشكلي :

أ- وجوب احترام الوزير الأول لمبدأ المشروعية في شقه المادي

إن احترام مبدأ المشروعية في شقه المادي يُبنى على فكرتين وذلك حسب رأي الفقه ، فكرة منطقية وأخرى عملية ، فالأولى مصدرها القواعد القانونية ، ومعنى ذلك أن الوزير الأول ملزم بالخضوع لأحكام هذه القواعد والتي تكون واجبة النفاذ وإلا فإن مخالفة هذه القواعد هو بالنتيجة قضاء على الزاميتها ، أما الفكرة الثانية فهي الفكرة المنطقية ، ذلك أن الضرورة العملية تقتضي تطبيق هذه القواعد العامة والمجردة لتحقيق المساواة والعدالة ومنع الفوضى والمحسوبية .

1_ محمد سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، بدون تاريخ ، ص 30 وما بعدها .

2_ صور مونتسكيو مبدأ الشرعية كأحد المبادئ الأساسية للتنظيم السياسي وأحد ركائز الدولة الحديثة ، ولمنع استبداد الحكام و تفاديا لعدم التزام القائمين على السلطة بدستور مسبق فقد قدم مونتسكيو الحل المثالي لإشكاليه ممارسة السلطة وهي توزيع السلطات في الدولة بين هيئات ثلاث تفاديا للانفراد بها في يد شخص واحد ومن ثم تشكلت الفكرة في مبدأ الفصل بين السلطات . أنظر : مولود ذبيح ، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية ، دون الطبعة ، الجزائر ين مليلة ، دار الهدى للطباعة والنشر و التوزيع ، 2007 ، ص 13 .

ولذلك فإن احترام المبدأ في شقه المادي يقتضي وجوب إصدار القرارات من طرف الوزير الأول وحكومته على ضوء القواعد الموضوعة سلفا. ولا تصدر مخالفة لها طالما بقيت قائمة ولم يتم إلغاؤها أو تعديلها¹.

فالقاعدة القانونية يجب أن تحترم من الجهات الإدارية الأدنى من الجهة التي أصدرتها، فالوزير الأول يجب أن يحترم في قراراته القواعد التي قررها رئيس الجمهورية، وإلا كانت قراراته جديرة بالإلغاء. والقاعدة القانونية يجب أن تحترم أيضا من ذات السلطة التي وضعتها، ومعنى ذلك أن الوزير الأول ملزم باحترام ما وضعه بنفسه من قواعد².

والقاعدة القانونية يجب أن تحترم أيضا من الجهات الأعلى من الجهة التي وضعتها، فإذا أصدرت الجهة العليا قرارا إداريا فرديا استنادا لقاعدة تنظيمية أصدرتها الجهة الأدنى فيجب أن يكون ذلك القرار متفقا مع تلك القاعدة³ وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في دعوي Ville de clamar le 03 Juillet 1913 حيث جاء في قراره: " وإن كان الصراف في المدن الهامة يحال على التقاعد بمرسوم فإن هذا المرسوم يجب أن يراعي صندوق المعاشات الخاص بعمال البلدية فلا يصدر بالمخالفة لما تضمنه من أحكام "

ب- وجوب احترام الوزير الأول لمبدأ المشروعية في شقه الشكلي (العضوي):

إذا كان مبدأ المشروعية في شقه المادي يتعلق بعدم مخالفة القواعد القانونية من جانب الوزير الأول فإن هذا المبدأ في شقه الشكلي أو العضوي يتعلق بتعديل أو إلغاء هذه القواعد، ومفاد ذلك أن كل سلطة أو جهة تريد أن تصدر قاعدة قانونية يكون عليها أن تراعي القواعد القانونية الصادرة من السلطات أو الجهات الأخرى، ويترتب على التدرج القانوني لسلطات الوزير الأول تدرج آخر بالنسبة للأعمال القانونية الصادرة عن كل منها، فيعتبر الدستور في الدولة في المرتبة الأولى، وهذا الشق الشكلي لمبدأ المشروعية لا يجد مجاله في النطاق الدستوري فقط بل يمتد أيضا إلى نطاق الوزير الأول إذ يقضى مبدأ التدرج داخل أجهزة الإدارة وجوب اعتبار التصرف الصادر من جهة عليا في الجهاز الإداري فيما هو من اختصاصها بمثابة القاعدة الواجبة الإلتباع في مواجهة الهيئات الأدنى، فالقواعد القانونية لا تكون صحيحة

1_ إبراهيم عبد العزيز شيخا، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية، الطبعة الأولى، القاهرة، منشأة المعارف، 2006، ص 20.

2_ الموقع الإلكتروني لويكي بيدا: [http://fr.wikipedia.org/wiki/ordre_administratif\(France\)](http://fr.wikipedia.org/wiki/ordre_administratif(France))

3_ مليان فيصل، أعمال السيادة وقاضي المشروعية، محاضرات أقيمت على طلبة قسم الكفاءة المهنية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الدراسية 2009-2010، ص 05.

إلا بقدر التزامها بالقيود والضوابط التي تقررها القواعد الأعلى منها وهي تبقى مقيدة لتلك التي تصدر عن الأدنى منها.¹

فالمراسيم التنفيذية مثلا الصادرة عن الوزير الأول تكون مقيدة للوزراء ... كما أن الموظف في الوزارة الأولى لا يكون خاضعا في تصرفاته وأعماله للقانون وحده بل يخضع أيضا لكافة ما تصدره السلطات الرئاسية له من أوامر وتعليمات ... ففكرة التدرج العضوي التي تنظم الجهاز الإداري في الوزارة الأولى هي التي تملي النتيجة الأساسية في مجال المشروعية ، والتي بمقتضاها يصبح التصرف الصادر من جهة أعلى فيما هو من اختصاصها بمثابة القانون الواجب الإلتزام للهيئات الأدنى منها في الجهاز الإداري.²

2 - عناصر مبدأ المشروعية الواجب على الوزير الأول احترامها : لعل النشاط الإداري كما يقول الفقيه جيلينيك هو أقدم مظهر لنشاط الدولة ، فهو أقدم من التشريع ومن القضاء ، لأنه قد يمكن تصور دولة بلا تشريع وبلا قضاء ، ولكن لا يمكن تصورها بلا إدارة لأن الإدارة هي المكمل لحياة الدولة³ ، وقد يكون في هذا التوكيد بعض المغالاة ، ولكن ذلك يبرز أهمية الحكومة في مكانه الطبيعي ، وأصبح يخضع لرقابة شبه تامة من جانب القضاء ، وكان ذلك إثر سيادة مبدأ المشروعية الذي تقوم عليه الدولة القانونية الحديثة⁴ .

وحتى يسود مبدأ المشروعية فيها ويحقق جميع نتائجه ، يجب على الوزير الأول أن يراعي الأسس الآتية:

أ- خضوع الوزير الأول لمبدأ الفصل بين السلطات : هذا المبدأ الذي يرسم للوزير الأول حدود اختصاصه فتجده ، يقوم كضمان فعال لكفالة الحرية الفردية وسيادة مبدأ المشروعية ، لأن كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث ستعمل على إيقاف السلطتين الأخريين عند حددهما إذا ما تجاوزتا حدود اختصاصهما وفقا للحقيقة الخالدة التي أعلنها مونتيسكيو " السلطة توقف السلطة " .

ب- خضوع أعمال الوزير الأول للقانون : لما كانت وظيفة الوزير الأول - وقفا لمبدأ الفصل بين السلطات - تقتصر على تنفيذ القانون فيجب عليه أثناء أداء وظيفته الإدارية أن يحترم إرادة المشرع فلا

¹ - الموقع الإلكتروني لويكي بيديا: ([http://fr.wikipedia.org/wiki/ordre_administratif_\(France\)](http://fr.wikipedia.org/wiki/ordre_administratif_(France)))

² - فيصل ملياني ، مرجع سابق ، ص 7 .

³ - إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص 20 .

⁴ - هنية حميدة ، محاضرات ألفت على طلبية قسم الحقوق ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2007-2008 ، ص 17

يُخرج عن نصوص القانون أو يعمل على إهمالها بعدم تطبيقها أو الوقوف منها موقفا سلبيا بترك الأفراد يخالفونها دون جزاء¹.

ج- وجوب تحديد اختصاصات الوزير الأول بصورة واضحة : يترتب على هذا المبدأ نتيجة أساسية وهي بطلان التفويض المطلق والصادر عن المشرع لمصلحة الوزير الأول ، وهذا ما يتعلق بتفويض السلطة التشريعية السلطة التنفيذية في ممارسة بعض اختصاصاتها ، أما فيما يتعلق بتفويض سلطة إدارية أخرى في مزاوله بعض الوظائف الإدارية فإنه لا يجوز إلا إذا نص عليه المشرع صراحة ولذلك فإن السلطة التقديرية للوزير الأول يجب أن تحصر في ظروف ضيقة لمواجهة الظروف المتغيرة².

د- إخضاع الوزير الأول لرقابة القضاء : ذلك أن مبدأ المشروعية لا قيمة له إلا إذا التزم الوزير الأول باحترامه ، فيجب أن نضع في الاعتبار أن رقابة القضاء هي رقابة المشروعية لا رقابة الملائمة ورقابة القضاء تنصب على المجال المقيد وهو المجال الذي تكون الإدارة فيه مقيدة في حدود الضوابط التي تضعها السلطة التي تملكها تشريعية كانت أو تنفيذية ولكنها في حدود هذه الضوابط حرة التصرف إذا ما وضعت للصالح العام³.

3- مصادر مبدأ المشروعية الواجب إتباعها من الوزير الأول : إذا كان مبدأ المشروعية يقصد به سيادة القانون ، فإن القانون في هذه الحالة يقصد به جميع القواعد القانونية بمعناها الواسع مع مراعاة التدرج في قوتها، وفي هذا الإطار يقضي المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطن في مادته الرابعة أنه : " يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها⁴ .

ومصادر القانون هي المادة الأولية التي يتكون منها القانون في حد ذاته وهي التي تستخدم في إخراج القواعد القانونية إلى مجال التطبيق والتنفيذ.

يجد مبدأ المشروعية قواعده و أحكامه في مصادر متنوعة و متعددة تتمثل في مصادر مكتوبة

1- <https://fr.wikipedia.org/wiki/Ordre/administratif> (France)

² _ هنية حميدة ، مرجع سابق ، ص 12 .

³ _ سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 16 .

4- ناصربلاد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزائر سطيف ، منشورات لباد، 2006 ، ص 116 .

أ- المصادر المكتوبة (الرسمية) : إن المصادر النصية أو ما يسمى كذلك بالتشريع بمعناه العام "الدستور القانون العادي ، التشريع الفرعي ، المعاهدات ، اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية مع ملاحظة ان اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية " وهي مربوط الفرس في رسالتنا " تسمى بالتنظيم في القانون الجزائري ويقصد به التشريع الذي يصدر عن السلطة التنفيذية، تميزا له عن التشريع الصادر عن السلطة التشريعية¹ . وتعتبر اللوائح قرارات إدارية لأنها تصدر من حيث الشكل عن السلطات الإدارية في الدولة في حدود اختصاصها المين في الدستور ، لذلك فهي تخضع لرقابة السلطة القضائية لضمان اتفاقها وأحكام القانون ، وهي قرارات تنظيمية تتضمن من الناحية الموضوعية قواعد عامة مجردة تنطبق على جميع الأفراد أو طائفة منهم دون تحديد أو تعيين لشخص المخاطب على عكس القرارات الفردية التي تخاطب فردا أو أفراد محددين بذواتهم ، إلا أن اللوائح تختلف عن القانون في عدة نواحي (كما بينا ذلك سابقا)² ، وتقسم اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية إلى قسمين:

* **المراسيم** : بالرجوع إلى الدستور الجزائري فإن المراسيم هي عبارة عن قرارات تصدر عن السلطة التنفيذية وترجع إلى اختصاص رئيس الجمهورية حسب المادة 77 من دستور 1996 ، وكذا إلى الوزير الاول بمقتضى المادة 85 منه فتصدر بذلك مراسيم رئاسية عن رئيس الجمهورية ومراسيم تنفيذية عن الوزير الاول³ . بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها .

* **القرارات** : بالرجوع إلى دستور 1996 المادة 122 منه نجده قد وسع بشكل كبير نطاق التنظيم ليشمل القرارات الإدارية المتضمنة الضبط الإداري والمرافق العامة وأن هذا النوع من اللوائح يصدر عن السلطات التالية " الوزير أو عدة وزراء ، أو من الوالي ، أو رئيس المجلس الشعبي أو رئيس المندوبية التنفيذية إن كل هذه القرارات الإدارية مرتبة تسلسليا ولا يمكن لقاعدة أدنى أن تخالف القاعدة الأعلى منها وتقوم القرارات الإدارية التنظيمية بدور هام في تنظيم النشاط الإداري ، حيث تعد مصدرا من مصادر المشروعية فالإدارة العمومية ليست فقط ملزمة بالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية المختصة (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الجزائر مثلا) ، بل هي ملزمة كذلك بالقرارات الصادرة من الجهات

1_ محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 8 .

2 _ عبد العزيز شيحا، مرجع سابق ، ص 41 .

3 _ ناصر لباد ، مرجع سابق ، ص 60 .

المختصة ، فالقرارات الإدارية الصادرة من طرف رئيس الجمهورية و الوزير الاول والوزراء والسلطات المحلية أي الوالي ورئيس البلدية ، تلزم وتنظم نشاط الإدارات المرؤوسة¹.

فالقرارات الإدارية التنظيمية التي يقصد بها التشريع الفرعي تكون إذن مصدرا هاما إن لم نقل المصدر الأهم من مصادر القانون الإداري من حيث عدد هذه النصوص القانونية².

ب- المصادر غير المكتوبة :وهي لا تصدر عن سلطة مختصة بذلك وإنما تنحصر في القضاء والمبادئ العامة للقانون والعرف والفقه .

* **القضاء** : لأسباب تاريخية كان للقضاء الإداري الفرنسي (مجلس الدولة الفرنسي) دور بارز في إنشاء وابتكار ووضع نظريات وقواعد للقانون الإداري في العديد من المجالات ،المسؤولية الإدارية المرفق العام ، الموظف العام ، فعل الأمير ، المصلحة العامة ، نظرية بطلان الأعمال الإدارية³.. ولازال القضاء الإداري يلعب دورا هاما في خلق وإنشاء القواعد القانونية من خلال حله للمنازعات الإدارية التي تعرض عليه إذ من خلال إصداره للقرارات القضائية نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد توصل إلى وضع القسم الأساسي من القانون الإداري باستنباطه للقواعد القانونية التي اكتسبت درجة النظريات القانونية السالف ذكرها. ويفهم هذا من كلام الرئيس السابق للمحكمة العليا حيث قال " حالة سكوت النص أو نقصانه أعقد الحالات التي تستدعي تدخلا اجتهاديا بالمفهوم الذي يكاد يكون كاملا لخلق القاعدة القانونية .

***المبادئ العامة للقانون** : هي مجموعة من القواعد القانونية التي ترسخت في ضمير الأمة ، يتم اكتشافها بواسطة القضاء ويعلنها في أحكامه فتكتسب قوة إلزامية وتصبح بذلك مصدرا من مصادر المشروعية، وبالتالي فمجلس الدولة الفرنسي هو الذي أنشأ هذه النظرية في الأربعينيات من القرن العشرين⁴ .

***الفقه** : يقصد بالفقه مجموعة المؤلفين والفقهاء الذين يستنبطون المبادئ العامة والقواعد الأساسية المختلفة ، ولقد ساهم الفقه الإداري في استنتاج المبادئ القانونية والكشف عن عيوب النصوص القانونية

1_ ناصر لباد ، مرجع سابق ، ص 50 .

2_ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 16 .

3_ فاسي فاطمة الزهراء ، محاضرات أُلقيت على طلبة السنة الثانية حقوق ، جامعة باجي مختار عنابة ، السنة الدراسية 2002-2003، ص 06.

4_ عمار عوايدي ، دروس في القانون الإداري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، 1990 ، ص 101 .

وتناقضها وطرح الحلول للإشكالات القانونية المطروحة والتعليق على القرارات القضائية وتبيان تطور القانون والاجتهاد القضائي¹

***العرف** : يقصد بالعرف الإداري ما يجري عليه العمل من جانب الإدارة في شأن من شؤونها على نحو معين وبشكل مضطر ، بحيث يشكل ذلك قاعدة ملزمة واجبة الإلتباع ما لم تلغ أو تعدل بقاعدة أخرى شاملة² ويتكون العرف من ركنين أساسيين هما الركن المادي ، و الركن المعنوي .

ثانيا - أدوات الرقابة على المراسيم التنفيذية

1 - رقابة مجلس الدولة على أعمال الوزير الأول : إن المراسيم التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول والتي أصبحت بعد التعديل الدستوري الأخير خاضعة للموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية تدخل ضمن الاختصاصات الممنوحة له في دستور 1996 ذلك بمقتضى المادتين 2/85 و 2/125 بعد تعديلهما حيث تعد هذه المراسيم قرارات إدارية تخضع بحكم طبيعتها الى رقابة القاضي الإداري الذي له سلطة الرقابة على مشروعيتها ومدى مطابقتها لأحكام وقواعد القانون 01-98 المنظم لاختصاصات مجلس الدولة و تقضى بأن مجلس الدولة يفصل ابتدائيا ونهائيا في " الطعون بالإلغاء في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية .

- الطعون الخاصة بتفسير ومدى مشروعية القرارات التي تكون منازعتها من اختصاص مجلس الدولة³ من خلال هذا النص يتضح أن الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة لا تشمل المراسيم التنظيمية المستقلة، وإنما تشمل بالخصوص المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول. بمختلف أنواعها سواء كانت في شكل مراسيم أو في شكل لوائح الضبط الإداري ، هذه الرقابة لا تكون على القرارات التي تصدر عن الوزير الأول كأعمال إدارية إيجابية فقط و إنما تشمل أيضا الأعمال السلبية التي تأخذ شكل الامتناع عن إصدار هذا النوع من القرارات ذات الطابع التنفيذي ، وفي هذا الصدد نذكر على سبيل المثال حالتين⁴ :

الحالة الأولى : امتناع السلطة التنفيذية عن إصدار النصوص التنفيذية المتعلقة بوضعية الأجور و المنح لقضاة مجلس المحاسبة ، عملا بالنص التشريعي المتمثل في القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة كانت هذه

¹ - ناصر لباد ، مرجع سابق ، ص 70.

² - إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، 105 .

³ - الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة : <http://www.conseil-etar.fr/cde> .

⁴ - الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة ، <http://www.Conseil-etat.fr/cde> .

الحالة موضوع النزاع الذي تصدى له مجلس الدولة فيما يخص المرتبات و التعويضات المستحقة لقضاة مجلس المحاسبة بناء على أحكام المادة 14 من القانون الأساسي الخاص بقضاة مجلس المحاسبة و التي تشترط فيما يخص تحديدها صدور مرسوم تنفيذي يحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم " ¹ .

تمسك كل من مجلس المحاسبة و المديرية العامة للتوظيف العمومي بأنه لا يمكن لهما تمكين قضاة مجلس المحاسبة من هذه الامتيازات المطالب بها في غياب النص التنظيمي المنصوص عليه في المادة 14 من القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة ² ، وأن هذا النص التنظيمي يعد المرجعية القانونية الوحيدة التي توضح كفاءات تحديد المرتبات و المنح و التعويضات التي يستفيد منها هؤلاء القضاة ، وكان قرار مجلس الدولة ³ الصادر بتاريخ 2007/07/12 حول النزاع أنه عندما يكرس القانون حقا و يوقف ممارسة هذا الحق على نصوص تنظيمية فان الحكومة ملزمة بتحديدها تحت رقابة القاضي الإداري شروط تطبيق و حدود هذا الحق، إن هذا القرار يعد قرارا مهما لأنه يوضح مجموعة من المسائل المتعلقة بسلطة التنفيذ التي تتمتع بها الأجهزة التنفيذية للدولة ⁴ :

* عندما يتعلق الأمر بحق تكون ممارسته مرهونة بصدور نصوص تطبيقية فإن الحكومة ملزمة بإصدار الأدوات التنظيمية من أجل تنفيذ النص ، وتمكين المستفيدين من هذا الحق في أجل معقول .

* أن تكون هذه الإجراءات التطبيقية الواقعة على الحكومة و أجهزتها التنفيذية إجراءات تجعل الممارسة و الاستفادة من هذا الحق فعلية.

* إن الحكومة و أجهزتها التنفيذية تتمتع في هذا المجال باختصاص مقيد لا يمنحها سلطة تقديرية في اتخاذ أو عدم اتخاذ هذه الإجراءات التطبيقية .

* إن تحديد هذه الإجراءات و الشروط التي تضعها السلطة التنفيذية من أجل استفادة المعنيين بهذا الحق تخضع لرقابة القاضي الإداري ⁵ .

1_ أحمد بورايو ، مرجع سابق ، ص 86 .

2 _ المادة 14 من الأمر 95/23 المؤرخ في 1995/08/26 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة تنص " قاضي مجلس المحاسبة يتقاضى مرتبا و تعويضات يضمنان له الاستقلالية و يتناسب مع الصلاحيات المنوطة به ، تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم " .

3 _ سايس جمال ، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري - قرارات المحكمة العليا ، قرارات مجلس الدولة - منشورات كليك ، الجزائر الطبعة الأولى 2013 ، الجزء الاول ، ص 103 .

4_ أحمد بورايو ، مرجع سابق ، ص 88 .

5 _ أحمد بورايو ، نفس المرجع ، ص 88 .

الحالة الثانية : تتعلق بصدر نص في قانون المالية لسنة 2011 بناء على اقتراح من نواب المجلس الشعبي الوطني و يسمح باستيراد المواد المستعملة و خاصة منها الألبسة بعدما كانت محرمة سابقا منذ 2008 ، و تجنباً لتنفيذ هذا النص فإن الحكومة ربطت دخوله حيز التنفيذ بصدر نص تنظيمي و امتنعت بعد ذلك عن إصدار هذا النص التنفيذي ، لأنها لم تكن تتفق و رأي النواب ¹.

هذه الحالة لم تطرح على القضاء ، وبقى النص معلقاً بناء على إرادة الحكومة في عدم تنفيذه ، بالرغم من صدوره في شكل نص تشريعي ضمن قانون المالية ، بل أن هذا النص كان موضوع تعليق عنيف من قبل رئيس الجمهورية في إحدى تدخلاته في مجلس الوزراء و الذي اهتم فيه ضمناً النواب و بالخصوص نواب التحالف الرئاسي بالرضوخ للوبيات استيراد هذا النوع من السلع ².

2- دعوى الإلغاء كأهم آلية لرقابة أعمال الوزير الأول

تعد دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى الإدارية و أكثرها فاعلية وحدة في حماية فكرة الحكومة القانونية و مبدأ الشرعية ، و تأكيد حماية حقوق و حريات الإنسان في الدولة المعاصرة ، ذلك أن دعوى الإلغاء تعد الأداة و الوسيلة القانونية و القضائية الحيوية و الفعالة لتحريك و تطبيق عملية الرقابة القضائية على أعمال الوزير الأول ، لتحقيق حماية فكرة الدولة القانونية و النظام القانوني لحقوق و حريات الإنسان . حيث تؤدي عملية الرقابة القضائية إلى القضاء على أعمال الوزير الأول الإدارية غير المشروعة بصورة نهائية و هدم أثارها القانونية بأثر رجعي إلى الأبد و كأنها لم توجد.

أ- تعريف دعوى الإلغاء : دعوى الإلغاء هي " الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية و العينية التي يحررها و يرفعها ذوي الصفة و المصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة و تتحرك و تنحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية و الحكم بإلغاء هذه القرارات إذا تم التأكد من عدم شرعيتها و ذلك بحكم قضائي ذي حجة عامة و مطلقة " ³.

¹ _ أحمد بورايو، مرجع سابق ، ص 88 .

2-(pour un escploit ,c'en est Vraiment Un Bravo , Une alliance de la friperie Vous Vouez maintenant pour quoi j'ai toujours préféré légiférer par ordonnance) . propos rapportés par le journal le soir d'Algérie dans son édition du 10/08/2011 .

³ _ عمار عوايدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، دون ذكر السنة ، ص 853

ب- أوجه الإلغاء الواجب توافرها في عمل الوزير الأول محل الإلغاء

* **مخالفة الوزير الأول لقواعد الاختصاص :** والمقصود به عدم قدرة الوزير الأول على ممارسة عمل قانوني لكونه من اختصاص عضو آخر سواء تعلق بعبء عدم الاختصاص الجسيم أو عيب عدم الاختصاص البسيط .

- **عيب عدم الاختصاص الجسيم :** أو ما يسمى اغتصاب السلطة وفيه يلجأ الوزير الأول إلى إصدار مرسوم تنفيذي في موضوع هو من اختصاص رئيس الجمهورية ، مثال ذلك أن يصدر الوزير الأول مرسوم أو تعليمة تتضمن تعيين قضاة أو ولاية ، في حين هذا العمل من اختصاصات رئيس الجمهورية¹.

- **عيب عدم الاختصاص البسيط :** وهو أكثر حدوثا ويقوم على أساس مخالفة قاعدة توزيع الاختصاصات بين الهيئات الإدارية المكونة للسلطة التنفيذية ، وهذا باعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى. وبخلاف الصورة الأولى رتب القضاء الإداري كجزاء على ذلك إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الاختصاص البسيط ، وهناك أيضا عدة أنواع لعيب عدم الاختصاص مثال ذلك عيب عدم الاختصاص الموضوعي وعيب عدم الاختصاص المكاني وعيب عدم الاختصاص الزماني².

* **مخالفة الوزير الأول للقواعد والإجراءات الشكلية :** أو ما يسمى بعيب الشكل وهو مخالفة الوزير الأول للقواعد والإجراءات الشكلية التي قررها القانون بمناسبة وظيفته ويستوي أن تكون هذه المخالفة كاملة أو جزئية ، فالقانون قد يشترط صدور عمل إداري في مجال معين وفي شكل معين وأن يكون مسببا أو بإتباع إجراء معين . كاستشارة لجنة معينة قبل إصداره ، وجزاء هذه المخالفة هو إلغاء القرار إذا ما خوصم قضائيا .

* **انحراف الوزير الأول بالسلطة :** والمقصود بعيب الانحراف في استعمال السلطة وهو استخدام الوزير الأول لسلطته من أجل تحقيق غاية غير مشروعة ، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون ، والذي من أجله منحت له هذه السلطات وحسب الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي فهذا العيب هو الذي أطلق عليه المشرع في قانون مجلس الدولة

¹ - هنية حميدة ، مرجع سابق ، ص 54.

² - فاطمة الزهراء فاسي ، مرجع سابق ، ص 40.

تسمية "إساءة استعمال السلطة"¹، ويقصد بهذا العيب حسب هذا الأستاذ أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له ، فهو عيب موضوعي يشارك في هذه الخاصية عيب مخالفة القانون مثال ذلك أن يهدف الوزير الأول إلى تحقيق غرض أجنبي عن المصلحة العامة مخالفا لقاعدة تخصيص الأهداف أو الانحراف بالإجراءات².

* **مخالفة الوزير الأول للقانون** : يكون عمل الوزير الأول معيبا في محله متى تعارض هذا المحل مع قاعدة قانونية ويستوي الأمر فيما إن كانت تلك القاعدة القانونية مكتوبة أو غير مكتوبة فالعبرة بمضمون القاعدة وليس بشكلها و أن خالف الوزير الأول القانون بصفة مباشرة وصريحة كأن يمتنع الوزير الأول عن القيام بعمل يستلزمه القانون فالمخالفة المباشرة للقاعدة القانونية من طرف الوزير الأول تتجسد بإتيان عمل تمنعه هذه القاعدة أو الامتناع عن عمل تستلزمه أي مخالفتها للقاعدة القانونية أو عندما يخرج الوزير الأول عن مبدأ تدرج القواعد القانونية³.

* **عدم تسبب الوزير الأول لأعماله الإدارية** : تسبب العمل الإداري هو العنصر القانوني أو الواقعي الذي يحدو بالوزير الأول إلى إصداره ، فهو حالة واقعية أو قانونية تحمل الوزارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين هو محل القرار ابتغاء تحقيق الصالح العام الذي هو غاية القرار.

الفرع الثاني

أعمال السيادة كاستثناء من المسؤولية

أولا - مدلول أعمال السيادة أو أعمال الحكومة

1_تعريف أعمال السيادة : اختلف الفقه و القضاء في تعريف أعمال السيادة ، وهي في حقيقتها قرارات إدارية تصدر عن السلطة التنفيذية و تتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء سواء كان بالإلغاء أو التعويض⁴، و نظرية أعمال السيادة و التي يطلق عليها أيضا أعمال الحكومة تمثل سلاحا خطيرا في يد السلطة التنفيذية في

¹ سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 32.

² ملياني فيصل ، مرجع سابق ، ص 15 .

³ فاطمة الزهراء فاسي ، مرجع سابق ، ص 35 .

⁴ مازن ليلو راضي ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، الدنمارك ، منشورات الأكاديمية العربية المفتوحة بالدنمارك ، 2003 ،

مواجهة حقوق و حريات الأفراد ، ولهذا هاجمها فقه القانون العام بشدة و طالب بإدخالها تحت رقابة القضاء ، وعدم تحصين هذه الأعمال ضد الرقابة القضائية¹ .

2- موقف القانون و القضاء الجزائري من أعمال السيادة :

أ- موقف القانون الجزائري :رجوعا الى الدساتير الأربعة التي عرفت الجمهورية الجزائرية " 1963 ، 1976 ، 1989 ، 1996 ، نجدها قد خلت من الإشارة لأعمال السيادة و هذا خلافا لدساتير دولة عربية كثيرة فالمؤسس الدستوري و كذلك قانون الإجراءات المدنية لم يحصن بصريح النص نوعا معينا من الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية ضد الرقابة القضائية ، و هكذا لا نجد لنظرية أعمال السيادة أساسا في الدستور أو القانون في الجزائر مما يدفعنا للبحث عن موقف القضاء بشأنها² .

ولكن قد نجد ذلك في حالات أخرى خصوصا عندما تدعو بعض النصوص إليها ، مثال ذلك المادة 234 من الأمر المتعلق بالثورة الزراعية تقضى بأنه "لا تصبح قرارات التأميم والمنح نهائية إلا بعد المصادقة عليها بموجب مرسوم غير قابل للطعن"³ .

إذن يبدو أن هذا المرسوم يستفيد من الحصانة التي تحولها إلى عمل من أعمال الحكومة .

ب- موقف القضاء الجزائري من أعمال السيادة :رغم عدم النص على أعمال السيادة في المنظومة القانونية الجزائرية إلا أن القضاء الجزائري ممثلا في الغرفة الإدارية تأثر بهذه النظرية أسوة بالقضاء الفرنسي ، من هذه القرارات نذكر:

1 _ نظرية أعمال السيادة أو أعمال الحكومة، نظرية قضائية من عمل مجلس الدولة الفرنسي الذي قبل بها في أوائل القرن الماضي لتحصين بعض أعمال السلطة التنفيذية من كل رقابة قضائية، رغبة في المحافظة على وجوده بمهادنة سلطة معادية كانت تضيق برقابته وتمثل أعمال السيادة مظاهرا من مظاهر السياسة القضائية المرنة الحكيمة لمجلس الدولة، فعلى إثر عودة الملكية في فرنسا سنة 1814، بيتت الحكومة النية على إلغاء المجلس للتخلص من رقبته، فلجأ إلى التصالح مع الحكومة مقابل الاطمئنان على مصيره ، وضمان بقائه رقبيا على سائر الأعمال الإدارية وهو رأي العلامة موريس هوريو وأول حكم طبقت فيه هذه الفكرة هو قرار المجلس الصادر في مايو سنة 1822 في قضية "Laffitte"، وابتداء من 1872 في ظل الجمهورية الثالثة كانت الأوضاع قد استقرت ، ومبدأ مشروعية أعمال الإدارة قد رسخ دعائمه، فتدخل المشرع ليسجل تشريعا كل ما أحرزه المجلس من تطور، وختم كل ذلك بأن جعل للمجلس سلطة القضاء النهائي أو المفوض، ولهذا أخذ الفقهاء بهاجمونها، ويجاولون الحد منها قدر الإمكان، والبعض الآخر يرى أن يتخلى المجلس عن هذه النظرية مقابل منح الإدارة سلطة تقديرية واسعة بالنسبة لبعض التصرفات التي تحيط بها اعتبارات خاصة . أنظر :حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري - قضاء مجلس الدولة - ، دون الطبعة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، 1987 ، ص 136 .

2 _ عمار بوضياف ، الوجيز في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 72 .

3 _ أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1992 ، ص 160 .

قرار صادر بتاريخ 07 جانفي 1984 ، في هذا القرار أعلنت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا عن تبنيتها لفكرة أعمال السيادة في قضية. ب ضد وزير المالية بقولها " متى ثبت أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج و كذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل خارج الأجل هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة " .

ورغم أن الطاعن أثبت في القضية وجوده خارج الوطن لأسباب صحية في الفترة التي حددتها وزارة المالية لإرجاع الأوراق النقدية للبنوك و هذا أيام السبت و الأحد والاثنين 10 و 11 و 12 أبريل 1982 و دخل المعني أرض الوطن يوم 13 أبريل بعد انتهاء مدة التبديل ، إلا أن الغرفة الإدارية قضت بما يلي " و حيث أن إصدار وتداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة الوطنية حيث أن القرار المستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن فيه بأي طرق الطعن" ، أصدر بذلك المجلس الأعلى قرارا بعدم اختصاص الغرفة الإدارية ¹ .

- وفي قرار آخر حول طعن ضد قرار صادر من وزير العدل ، كان قد رفض طلب أحد القضاة المتعاقدين الرامي في اعتماد هذا الأخير كخبير قضائي ، عملا بقرار وزارة العدل الصادر في 1966/06/08 المتعلق باعتماد الخبراء القضائيين ، قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا يوم 1984/10/24 مصرحة حيث أن المادة 4 من المقرر المذكور تنص على أن " قائمة الخبراء لا تصير نهائية إلا بعد صدور قرار بالمصادقة عليها من طرف وزير العدل حافظ الأختام " .

وحيث أن الوزير لم يصادق على تسجيل السيد ع.م في قائمة الخبراء ، وأن هذا القرار يدخل ضمن ما للوزير من سيادة في اتخاذ القرار ² .

إذن نستنتج أن القضاء الجزائري ، ممثلا في الغرف الإدارية سابقا انتهج منهج القضاء الفرنسي واستبعد عن رقابته كل ما يتعلق بأعمال السيادة أو الحكومة ، فمتى تقررت صفة عمل السيادة فليس للقضاء إلا الحكم بعدم الاختصاص أيا كانت طلبات المدعي في دعواه سواء تعلقت بالإلغاء أم التعويض.

1_ المجلة القضائية ، العدد الثاني ، لسنة 1995 ، ص 170 .

2_ مجلة مجلس الدولة ، العدد الثامن 08 لسنة 2006 ، ص 84 .

ثانيا : مجال أعمال السيادة : إن استعراض أحكام القضاء يرينا بأن أعمال الحكومة تجتمع في أنشطة الحكومة و بالاتصال إما مع البرلمان او مع السلطات الأجنبية أو سير عمليات الحرب .

1- العلاقات بين الحكومة و البرلمان : كل أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بعلاقتها مع السلطة

التشريعية تعتبر من أعمال السيادة ، و تنجو بالتالي من رقابة القضاء ، خصوصا بالنسبة للأعمال التالية
* الأعمال التمهيدية للانتخابات التشريعية : فكل عملية انتخابية تتطلب استعمال لوائح كالمراسيم التي تدعو الناخبين أو التي تحدد الدوائر الانتخابية ، و اللوائح منطقيا خاضعة للطعن أمام القاضي الإداري إلا أنه يصرح بعدم اختصاصه و يرفض النظر فيها .

* الأعمال التي توضع موضع التنفيذ لسلطات استثنائية ، مثال ذلك القرار باللجوء الي المادة 16 من دستور 1958 هو من أعمال السيادة الغير قابلة للطعن .

* الأعمال المتعلقة بمبادرة الحكومة في المجال التشريعي ، فإذا رفضت الحكومة إيداع مشروع القانون فلا قبل الطن فيه ، مثال ذلك لا يقبل القاضي الطعن ضد رفض إيداع الحكومة مشروع قانون "بتعويض المرحلين من الجزائر" .

* الأعمال المتعلقة بإصدار قانون ، فمرسوم إصدار قانون لا يمكن أن ينازع فيه أمام القاضي ، ولو احتج صاحب الطعن بأن النص الصادر ليس هو المصادق عليه من طرف البرلمان .

2- علاقة الحكومة مع الخارج : يمتنع القاضي عن قبول الطعن في القرارات ذات الصلة بالأنشطة الدولية خاصة الاتفاقيات و المعاهدات وكذلك نشاط المرافق الدبلوماسية، فكل نشاط يتصل بالتحضير و بتفسير و تطبيق المعاهدات و الاتفاقيات يعتبر من قبيل أعمال الحكومة ، فقد قيا أن وزارة الشؤون الخارجية ذات النشاط الموجه أساسا للخارج هي جنة أعمال الحكومة ، مثال ذلك المادة 37 من قانون الجنسية الجزائرية بتاريخ 1970/12/15 تنص " و عندما يقتضي الأمر تفسير أحكام الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالجنسية بصدد وقوع نزاع ، فإن النيابة العامة هي التي تطلب هذا التفسير من وزارة الخارجية ، وتلتزم المحاكم بهذا التفسير " ، أيضا المرسوم التنفيذي المؤرخ في 1979/12/01 المحدد لصلاحيات وزارة الشؤون الخارجية يذكر بأن تفسير المعاهدات الدولية هو من اختصاصها .

الي جانب ذلك فإن الإجراءات و العمليات الخاصة بسر الحرب هي الأخرى تصنف في فئة أعمال السيادة ، وبالتالي لا تقبل الطعن فيها ، على سبيل المثال " في حرب التحرير حولت سفينة ايطالية بصورة

تعسفية و أخضعت للتفتيش لأن السلطات الفرنسية كانت تشك في نقلها للأسلحة لجهة التحرير الوطني ، وقد رفعت الشركة المالكة للسفينة دعوى و اصطدمت برفض القاضي لأن إجراء التحويل و التفتيش متصل بعمليات عسكرية هي بطبيعتها غير قابلة للطعن فيها .

و في الأخير تبقى نظرية أعمال السيادة أو أعمال الحكومة تمثل بقايا الفكرة القديمة القائمة على المصلحة الدولة ، و لاعتبارات متصلة بالملائمة ، و لا يرغب القاضي بالتدخل في بعض الأنشطة الحكومية ذات الصلة الوثيقة بالسياسة و لا حتى إعاقة عملها سواء اتصل منها بالنظام الداخلي أو الخارجي .

المطلب الثاني

المسؤولية الجنائية للوزير الأول و أعضاء حكومته

هناك مبدأ عام وهو مبدأ منطقي قبل أن يكون مبدأ سياسي وهو مبدأ تلازم السلطة و المسؤولية ، فحيث توجد السلطة تقوم المسؤولية و العكس صحيح ¹.

ولمواجهة ذلك أوجدت الديمقراطيات الدستورية قضاء خاصا لجانب القضاء العادي موصوف بالقضاء السياسي نسبة الى الغاية التي وجد من أجلها ، وهي محاكمة كل من رئيس الدولة ملكا كان أو رئيسا ومحاكمة الوزراء ، وفي بعض الدول تمتد أيضا لمحاكمة بعض الموظفين السياسيين في حالة ارتكابهم جرائم تكون سياسية بماهيتها لاتصالها بأمن الدولة و استقلالها ².

نتناول في هذا المطلب الذي قسمناه الى فرعين المسؤولية الجنائية للوزير الأول (الفرع الأول) ، ثم مسؤولية أعضاء الحكومة عن الجرائم و الجنح التي يرتكبونها أثناء أداء مهامهم (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

المسؤولية الجنائية للوزير الأول

تنص المادة 158 من الدستور على أن تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى و الوزير الأول عن الجنایات و الجنح التي يرتكبها بمناسبة

1 _ مفتاح عبد الجليل ، مرجع سابق ، ص 177 .

2- إدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، الطبعة الثانية ، بيروت ، دار العلم للملايين 1971 ، ص 606.

تأديتهما مهامهما¹، يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة و تنظيمها و سيرها وكذا الإجراءات المطبقة ، وعليه فالوزير الأول يكون مسئول جنائيا عن الجنايات و الجنح التي يرتكبها أثناء تأديته لمهامه² ، غير أن الغموض يبقى سائدا حول كيفية محاكمته ، و الغريب في الأمر تأخر صدور القانون العضوي المنظم للمحكمة العليا للدولة على اعتبار أن الدستور نص صراحة على أن تشكيلها وتنظيمها وسيرها و الإجراءات المطبقة أمامها تحدد بقانون عضوي الأمر الذي حدث في التجربة الدستورية الفرنسية في ظل دستور 1958 حيث صدر الأمر المتضمن القانون العضوي للمحكمة العليا المختصة بمحاكمة كل من رئيس الجمهورية و أعضاء الحكومة بعد مرور ثلاثة أشهر فقط على وضع دستور 1958 ، في حين أن عشر سنوات لم تكن كافية لإصدار هذا القانون في الجزائر .

و إذا كان المؤسس الدستوري قد فصل في تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الجرائم و الجنح التي يرتكبها الوزير الأول بمناصفة تأدية مهامه ، إلا أن الإشكال المطروح هو في تحديد مفهوم الخيانة العظمى ، وكيفية الفصل بينها و بين الجريمة الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات ، فالمبدأ العام ينص على أنه لا عقوبة و لا جريمة إلا بنص ، لأجل ذلك فإنه يصعب متابعة الوزير الأول كون عناصر جريمة الخيانة العظمى غير محددة بدقة لأن مبدأ الشرعية يطبق على المحكمة العليا للدولة كما يطبق على بقية الجهات القضائية³.

¹ _ هناك ثلاث طرق يتم بمقتضاها محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية تتمثل :

- محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية من طرف جهات قضائية عادية سواء كانت أعلى محكمة في الدولة أو محكمة دستورية ، في حين يبقى الاتهام من اختصاص البرلمان ، وقد أخذت بهذا الاتجاه كل من ألمانيا و اليابان و بلجيكا و اسبانيا و الدنمارك و إيطاليا .
- تولي البرلمان توجيه الاتهام الجنائي لأعضاء السلطة التنفيذية و محاكمتهم ، حيث عادة ما توجه غرفة النواب الاتهام و تتولى الغرفة الأخرى المحاكمة ، و أحسن مثال على ذلك ما أخذ به دستور الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث يوجه الاتهام للرئيس و يتولى مجلس الشيوخ محاكمته .

- إنشاء محكمة خاصة تختص بمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية . أنظر : عمار عباس ، العلاقة بين السلطات ، مرجع سابق ، ص 186

² _ كانت المسؤولية الجنائية سابقة في الظهور على المسؤولية السياسية ، حيث كان يترتب عليها الحكم على الوزير بعقوبة جنائية تمسه في شخصه أو حريته أو ماله كالسجن و الغرامة ، إلا أن هذا النوع من المسؤولية الذي تبنته كثير من الأنظمة السياسية قد أثار جدلا سياسيا و قانونيا و فلسفيا ، ولو أنه يعتبر تجسيدا لمبدأ المساواة بين المواطنين ، وترسيخا لمبدأ خضوع دولة القانون . عمار عباس العلاقة بين السلطات ، مرجع سابق ، ص 187 .

³ _ عمار عباس ، نفس المرجع ، ص 188.

الفرع الثاني

مسئولية أعضاء الحكومة عن الجرائم و الجنح المرتكبة أثناء أداء مهامهم

يترتب على هذه المسؤولية محاكمة الوزراء جنائيا¹ بسبب ما يرتكبونه من جرائم نص عليها قانون العقوبات أو قوانين خاصة بمحاكمة الوزراء أثناء تأدية مهامهم (كالرشوة ، الاختلاس ، التلاعب بأموال الدولة ...) ، وقد نص المشرع الجزائري على ذلك بمقتضى أحكام المادة 573² من القانون رقم 24/90 المؤرخ في 18 أوت 1990 في الباب الثاني منه على أنه إذا كان عضو من أعضاء الحكومة قابلا للاتهام بارتكاب جناية أو جنحة أثناء مباشرة مهامه أو بمناسبةها.

فعند تحريك الدعوي العمومية من أي جهة كانت يتم إخطار وكيل الجمهورية بها فيقوم هذا الأخير بتحويل الملف عن طريق احترام السلم الرئاسي الى النائب العام لدى المحكمة العليا إذا تبين أن الأفعال المنسوبة لأحد أعضاء الحكومة تستدعي متابعته وفقا للنصوص الجزائية ، فتقوم المحكمة العليا بتعيين أحد أعضائها للقيام بإجراءات التحقيق ضمن الأشكال و الأوضاع المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية و المتعلقة بالتحقيق الابتدائي في الجرائم مع مراعاة المادة 574 من ق.إ.ج، وعند الانتهاء من التحقيق يصدر القاضي المكلف بالتحقيق حسب ما يقتضيه الحال أمرا بعدم متابعة المتهم أو قرار بإحالته الى الجهة المختصة³.

خلاصة الفصل الثاني

ما يمكن أن نستخلصه ، أن استبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الاول ليس مجرد استبدال لغوي شكلي ، وإنما يمثل في حقيقة الأمر تغييرا جوهريا في صلاحيات الوزير الاول الذي لا يمنحه الدستور إلا القليل من الصلاحيات و التي لا يتم أغلبها إلا بالموافقة المسبقة لرئيس التي تعدا قيда على هذه الصلاحيات ، ولم يعد للوزير الأول من خلال هذه التعديلات برنامج ، وإنما أصبح له مخطط عمل يحشد من خلاله الوسائل المادية و القانونية الكفيلة بإنجاز برنامج رئيس الجمهورية الذي يعرضه للمناقشة أمام

¹ - أمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل و المتمم بالقانون رقم 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 ، الجريدة الرسمية عدد 84 الصادرة في 24 ديسمبر 2006 .

² - مفتاح عبد الجليل ، مرجع سابق ، ص 180.

³ - محمد فقير ، مرجع سابق ، ص 211.

النواب ، وتحمله مسؤولية هذا التنفيذ أمام رئيس الجمهورية و النواب ، رغم أنه لا يملك أي مسؤولية حتى يتحمل المسؤولية .

كما أن هذه التعديلات لم تحدث أي آثار قانونية على نوعية العلاقة بين مجلس الأمة و الوزير الأول و لم تأسس لأي نوع من أنواع الرقابة التي قد يمارسها مجلس الأمة على أعمال الوزير الأول و حكومته ، و لم تغير في طريقة عرض مخطط العمل و في الإجراءات التي تتم من خلالها مناقشة هذا العرض كما لم تغير في طبيعة اللائحة التي قد يصدرها مجلس الأمة بعد تقديم هذا العرض ، والتي ليس لها أي أثر دستوري أو سياسي على الوزير الأول و حكومته ، و في ظل غياب ممارسة الوسائل الرقابية التي يتيحها الدستور لأعضاء البرلمان لتقرير المسؤولية السياسية للحكومة¹، فلا يمكن الحديث عن إمكانية توجيه الاتهام الجنائي للوزير الأول .

¹ على الرغم من تبني المسؤولية السياسية للحكومة في معظم النصوص الدستورية الجزائرية باستثناء دستور 1976 فإنه لم يحدث و أن أثبتت مسؤولية أي عضو في الحكومة طيلة المدة التي طبقت فيها النصوص القانونية السالفة الذكر .

خاتمة:

بالرغم من أن التعديلات الدستورية التي أدخلت على دستور 1996 سنة 2008 لم تكن بذلك العمق الذي كان منتظرا على اعتبار أنها كانت مستعجلة ، إلا أن أهم ما يميزها محاولتها إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل و تقوية مكانتها بالنسبة للسلطات الأخرى ، إلا أن هذه التعديلات لم تكن في صالح الوزير الأول و عليه فإن البحث في مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري و عن علاقته بالسلطات الأخرى في الدولة وفق آخر تعديل ، ينتهي بنا الى القول أن رئيس الحكومة لم يعد رئيسا للحكومة ، وإنما وزيراً أولاً له صفة أول وزير في الحكومة التي يرأسها رئيس الجمهورية مهمته السهر على ضبط وتنسيق و تنفيذ السياسات و البرامج التي يقرها هذا الأخير ، إن علاقة التبعية التي تربط الوزير الأول برئيس الجمهورية تبدأ منذ اللحظة الأولى باعتبار أن المادة 77 من الدستور تجعل وجود الوزير الأول من اختصاص رئيس الجمهورية الذي له وحده دون غيره قدرة التعيين والعزل في هذا المنصب الغير مقيّد بأي ظرف أو شرط .

و عليه يمكن أن نصل من خلال هذه الدراسة الى عدة نتائج نذكر منها :

أولاً : إن سلطة رئيس الجمهورية المطلقة في تعيين الوزير الأول ومن ثم الحكومة ككل ، وإنهاء مهامها يفقد الوزير الأول أي استقلالية عضوية تجاه رئيس الجمهورية ، خصوصاً وأن رئيس الجمهورية ليس مضطراً في اختياره للوزير الأول بالأغلبية البرلمانية ، ذلك أن الأحزاب السياسية في الجزائر لم تصل بعد الى مستوى التأثير على العلاقة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول و الحكومة ككل ، بل أن أغلب برامج الأحزاب هي نسخ مكررة لبرنامج رئيس الجمهورية الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية متركزة في شخصه و تدور حوله.

ثانياً : من الناحية الدستورية تبدو أن علاقة الوزير الأول بالبرلمان تعمل حسب النظام البرلماني ، غير أن الواقع يظهر خلاف ذلك ، حيث أن الحكومة تجدد في رئيس الجمهورية أساس وجودها ، و لا تجده في الأغلبية البرلمانية غير المتناسكة ، فأصبحت الحكومة بقيادة الوزير الأول تبحث عن دعم رئيس الجمهورية

ليوفر لها البقاء والاستمرار، وبذلك ساهم الوزير الأول والحكومات في تقوية دور رئيس الجمهورية لأنهم مدينون بمنصبهم له ويفقدون هذا المنصب في حالة فقدهم لثقتهم ، لهذا فالوزير الأول يخضع لمشئته رئيس الجمهورية الذي يقرر له حدود صلاحياته وسياسته التي يجب عليه اتباعها لتنفيذ برنامجه.

ثالثا : غياب شبه كلي للوزير الأول في ممارسة السياسة الداخلية والخارجية للدولة والدفاع الوطني في ظل هيمنة رئاسية كلية على هذا المجال .

رابعا : لا يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية بمفرده كما هو الحال بالنسبة لنظيره الفرنسي ، حيث جعل الدستور هذه السلطة متقاسمة بين الوزير الأول رئيس الجمهورية ، هذا الأخير الذي يستحوذ على الجزء الفاعل من سلطة التنظيم وهو إصدار اللوائح التنظيمية المستقلة التي تأتي مستقلة عن التشريعات التي يصدرها البرلمان وبواسطتها يمكن لرئيس الجمهورية أن يحد من سلطة الوزير الأول خاصة في مرحلة التعايش إذ قد تأتي هذه اللوائح متناقضة مع مخطط السياسة التي تنتهجها الحكومة ، وهذا يؤدي إلى إعاقة الوزير الأول في تنفيذ مخطط حكومته المسئول عليه أمام البرلمان.

خامسا : من أهم مبادئ الفقه الدستوري المبدأ القائل " أين توجد السلطة توجد المسؤولية " ، وقد تبني الدستور الجزائري هذا المبدأ إلا أنه لم ينظمه بطريقة تتوافق وتوزيع السلطة بين قطبي الجهاز التنفيذي فبالرغم من أن الوزير الأول هو الأقل حظا في ممارسة السلطة إلا أنه الواجهة في العلاقة مع البرلمان وهو المسئول أمام نواب الشعب وأمام رئيس الجمهورية ، هذا الأخير الذي هو في مأمن من رقابة البرلمان حيث جعلت نصوص الدستور من الوزير الأول الدرع الواقى لرئيس الجمهورية من رقابة البرلمان ، وكبح فداء أمام الرأي العام.

سادسا : تقييد صلاحيات الوزير الأول فيما يخص التعيين في الوظائف العليا للدولة والتوقيع على المراسيم التنفيذية للموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية الأمر الذي يفرغ هذه الصلاحيات من محتواها ذلك أن شرط الموافقة المسبقة يعتبر قييدا على هذه الصلاحيات .

سابعا : غياب شبه كلي للوزير الأول في ظل الظروف غير العادية كحالة الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية و حالة الحرب .

ثامنا : تضع النصوص الدستورية في يد رئيس الجمهورية أهم الآليات التي تمكنه من التحكم في سلطة التشريع في الظروف العادية و غير العادية ، وفي المقابل إضعاف و تبعية للوزير الأول في هذا المجال .

تاسعا : إن نظام المسؤولية السياسية للوزير الأول ورغم أهميته كأحد وسائل الرقابة على أداء الوزير الأول و حكومته تعتريه أزمة تعكس قلة إعماله على أرض الواقع ، بل إنعدام إعماله في كثير من الأحيان و عليه أصبح دور الوزير الأول في إطار السلطة التنفيذية لا يزيد عن كونه واجهة يُدير بها رئيس الجمهورية العلاقات مع البرلمان ، و مجرد مساعد لرئيس الجمهورية .

ومن أجل تفعيل مكانة الوزير الأول كان لزاما توضيح نصوص الدستور التي كانت دوما تفسر لصالح رئيس الجمهورية على حساب الوزير الأول ، إذ لا بد من وضع نصوص دستورية تتماشى مع تغيير المنظومة السياسية سواء في حال اتفاق أو اختلاف بين الأغليتين (الرئاسية و البرلمانية) أو في حال تعيين الوزير الأول من الشخصيات غير المتحيزة .

و من ثم فأننا نضع بعض الاقتراحات التي نرى بأنها قد تعمل على تدعيم مكانة الوزير الأول كرئيس لسلطة تنفيذية فعلية يتولى المسؤولية الكاملة على الحكومة :

أولا : إعطاء الوزير الأول الحق في مشاركة رئيس الجمهورية عند تعيين و عزل الوزراء حتى يكون له عليهم نوع من التفوق و التميز و يكونون مرتبطين به و يجدون علاقة تبعية مباشرة معه و البقاء في إطار سلطته و أوامره.

ثانيا : إعطاء الوزير الأول حق التوقيع المجاور على كل القرارات التي يتم التداول بشأنها في مجلس الوزراء حتى يصبح الوزير الأول صاحب قرار سياسي فاعل ، وبالتالي إعطائه المكانة التي يستحقها كرئيس ثاني للسلطة التنفيذية ، كما يتحقق بذلك المبدأ القائل " أين توجد السلطة توجد المسؤولية " .

ثالثا : وضع شروط محددة في الدستور يستند إليها رئيس الجمهورية عند إنهاء مهام الوزير الأول و ألا يترك الأمر للسلطة التقديرية لهذا الأخير ممارستها كما يشاء الأمر الذي يستتبعه التغيير المستمر للحكومات

رابعاً : عدم مسألة الوزير الأول أمام البرلمان مادام هذا الأخير مجرد منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية .

خامساً : إعطاء الوزير الأول الحق في مشاركة رئيس الجمهورية في رسم السياسة العامة للدولة و الدفاع الوطني وكذا السياسة الخارجية للدولة .

سادساً : توسيع حق الإخطار ليشمل الوزير الأول إلى جانب رئيس الجمهورية و رئيسا غرفتي البرلمان وذلك بالنظر الى مكانة الوزير الأول في السلطة التنفيذية .

إن هذه المقترحات تمكننا من تعزيز وتقوية مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري وتمنحه سلطات فاعلة تجعل منه بحق الرأس الثاني للسلطة التنفيذية دون أن يمس ذلك بسلطات و صلاحيات رئيس الجمهورية التي تبقى دائما في منأى عن أي رقابة.

و في الختام لا يسعني إلا أن أردد ما كتبه عماد الدين الأصفهاني " لا يكتب أحد كتابا في يومه إلا قال في غده : لو غيرة كذا لكان أحسن ، ولو زدت كذا لكان يستحسن ، ولو قدّمت هذا لكان أفضل و لو تركت هذا لكان أجمل ، وهذا من أعظم العبر وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر".

تم بعون الله وحمده

فهرس المراجع

● المراجع باللغة العربية

* القرآن الكريم

أولا : الكتب

أ- الكتب المتخصصة و العامة حسب الترتيب الأبجدي

(أ)

- 1- أبو عبد الله المغربي ، مواهب الجليل ، الطبعة الثانية ، الجزء السادس ، بيروت ، 1398 هـ.
- 2- إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الاداري - مبدأ المشروعية - الطبعة الأولى ، القاهرة ، منشأة المعارف ، 2006 .
- 3- أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الدستورية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، الطبعة الثانية الجزائر ، دار المجد للنشر و التوزيع ، 1997 .
- 4- أحمد وافي و بوكرا أدريس ، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، المؤسسة الجزائرية للطباعة ، 1991 .
- 5 - إدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، الطبعة الثانية ، بيروت ، دار العلم للملايين ، 1971 .
- 6- العيفا أويحي ، النظام الدستوري الجزائري ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، دار العثمانية للنشر و التوزيع ، 2004 .
- 7- أوصديق فوزي ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2006 .
- 8- أوصديق فوزي ، فصول دستورية ، دون ذكر الطبعة الجزائر ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع 2012
- 9- إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، دون ذكر الطبعة ، القاهرة ، عالم الكتب ، 1983 .
- 10- أندري هوريو ، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ، ترجمة علي مقلد ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، 1977 .

(ب)

- 11- بيار باكتيت ، ترجمة عيسى عصفور ، النظام السياسي و الاداري في فرنسا ، الطبعة الاولى ، بيروت ، منشورات عويدات ، 1983.
- 12- بهاء الدين محمد حسين العاملي ، الكشكول ، الطبعة الاولى ، بيروت ، دار الكتب للعلوم 1998
- 13- بوكرا أدريس ، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر المؤسسة الوطنية للطباعة ، 1992 .

(ج)

- 14- حسين مصطفى حسين ، المالية العامة ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1987
- 15- حمدي سليمان سحيمات القبيلات ، الرقابة الادارية و المالية على الاجهزة الحكومية في المملكة الاردنية - دراسة تطبيقية - ، الطبعة الاولى ، عمان الاردن ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 199
- 16- حمدي ياسين عكاشة ، القرار الاداري - قضاء مجلس الدولة - دون ذكر الطبعة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، 1987 .

(د)

- 17- رأفت فوده ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل و الموضوع في دستور 1971 ، دون ذكر الطبعة القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2001

(س)

- 18- سامي جمال الدين ، الرقابة على اعمال الادارة ، دون ذكر الطبعة ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، دون ذكر السنة .
- 19- سعاد بن سريه ، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، الدار البيضاء ، دار بلقيس للنشر ، 2010 .
- 20- سعاد عمير ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، عين مليلة ، دار الهدى ، 2009.
- 21 - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، عين مليلة ، دار الهدى ، دون ذكر السنة .

- 22- سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1963 و 1976 ، الجزء الاول ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013 .
- 23- سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989 ، الجزء الثاني ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013 .
- 24- سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ، الجزء الرابع ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013 .
- 25- سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري ، الجزء الاول ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، دون ذكر السنة .
- 26- سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، دون ذكر الطبعة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، 1976 .

(ص)

- 27- صلاح الدين بسيوني رسلان ، الوزارة في الفكر السياسي - دراسة مقارنة - ، دون ذكر الطبعة ، القاهرة ، دار الرشيد العربي ، دون ذكر السنة .

(ع)

- 28- عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة و مسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، دون ذكر الطبعة ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للنشر و التوزيع ، 1995 .
- 29- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الاداري - دراسة مقارنة لأسس و مبادئ القانون الاداري و تطبيقها في مصر ، دون ذكر الطبعة ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، 1991 .
- 30- عبد الله بوقفة ، النظم الدستورية - السلطة التنفيذية بين القيد و التعسف - دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، عين مليلة ، 2010 .
- 31- عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري - نشأة فقها و تشريعا - ، الطبعة الاولى ، الجزائر ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2010 .
- 32- عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2009 .
- 33- عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، 2007 .

- 34- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، دار الريحانة للنشر و التوزيع ، 1999 .
- 35- عمار بوضياف ، التظيم الاداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، الطبعة الاولى ، الجزائر ، جسور للنشر و التوزيع ، 2010 .
- 36- عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، دون ذكر السنة .
- 37- عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الانظمة السياسية المعاصرة و في النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الاولى ، الجزائر ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، 2010 .
- 38- عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984 .
- 39 - عمار عوابدي ، دروس في القانون الاداري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، دون ذكر السنة .

(ف)

- 40- فريدة مزياي ، مبادئ القانون الاداري الجزائري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، مكتبة عمار قرفي ، 2001 .

(م)

- 41- ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، الطبعة الاولى ، الاسكندرية منشأة المعارف ، 2000 .
- 42- مازن ليلو راضي ، الوجيز في القانون الاداري ، الطبعة الاولى ، الدنمارك ، منشورات الأكاديمية العربية المفتوحة ، 2003 .
- 43- مبروك حسين ، تحرير النصوص القانونية ، الطبعة الرابعة ، الجزائر ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2010 .
- 44- محسن خليل ، القانون الدستوري و الدساتير المصرية ، دون ذكر الطبعة ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، 1996 .
- 45- محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، 2001 .

- 46- محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري - التنظيم الاداري - دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، باتنة دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2002 .
- 47- محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الادارية ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، باتنة ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2002 .
- 48- محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري و الكويتي ، دون ذكر الطبعة ، الاسكندرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2002 .
- 49- مورييس دوفرجيه ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري ، ترجمة جورج سعد ، الطبعة الاولى ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات ، 1992 .
- 50- مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، الدار البيضاء ، دار بلقيس ، 2010 .
- 51- مولود ذبيح ، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، عين مليلة ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، 2007 .
- 52- مولود منصور ، بحوث في القانون الدستوري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، موفم للنشر ، 2010 .

(ن)

- 53- ناصر لباد ، الوجيز في القانون الاداري ، الطبعة الرابعة ، الجزائر ، سطيف ، دار المجد للنشر و التوزيع ، 2010 .

(ك)

- 54- كلود غيو ، النظام السياسي و الاداري في بريطانيا ، ترجمة : عيسي عصفور ، الطبعة الاولى ، بيروت ، منشورات عويدات ، 1983 .

ثانيا : الرسائل الجامعية

(أ) أطروحات الدكتوراه

- 1- أحسن راجحي ، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، جامعة الجزائر ، 2006 .
- 2- أحمد بورايو ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الشئانية ، رسالة دكتوراه منشورة ، جامعة الجزائر 1 ، 2010 .

- 3- سعيد بو الشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالتنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه غير منشورة دولة في القانون ،الجزء الثاني ، جامعة الجزائر ، 1984 .
- 4- عبد الحليل مفتاح ، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات و انعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر ، رسالة دكتوراه غير منشورة في القانون العام ، جامعة بسكرة ، 2008 .
- 5- فؤاد عبد الغني فرج ، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة 1995 .
- 6- مصطفى حسن البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، 2006 .

ب (مذكرات الماجستير

- 1- إبراهيم قاوي ، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري مذكرة ماجستير ،جامعة الجزائر ، 2002 .
- 2- مولود بركات ، التعديلات الدستورية في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ماجستير غير منشورة ،تخصص قانون دستوري ، جامعة بسكرة ، 2010 .
- 3- نزيهة بن زاغوا ، رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، فرع قانون دستوري ، جامعة الجزائر ، 2002 .
- 4- زينب عبد اللاوي ، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996 ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، فرع قانون دستوري ، جامعة باتنة ، 2004 .
- 5- ليلي بن بغيلة ، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة ماجستير ، منشورة ، جامعة باتنة ، 2004 .
- 6- خدوجة خلوفي ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، رسالة ماجستير غير منشورة ، معهد العلوم القانونية و الإدارية ، جامعة الجزائر 2001 .

ثالثا : المجلات

- 1-المجلة القضائية ، العدد الثاني ، لسنة 1995 .
- 2- بدر الدين شبل ، شهيرة بو لحية : العلاقة الوظيفية الرقابية علي ضوء مبدأ الشرعية ، مخبر أثر الاجتهاد القضائي ، جامعة بسكرة ، عدد 04 دون ذكر السنة .

- 3- بوكرا أدريس ، التطورات الدستورية و حالات الازمة في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 07 ، ديسمبر 2004 .
- 4- بوكرا ادريس ، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير ، مجلة " إدارة " العدد الاول ، أوت 1998.
- 5- سعاد حافظي ، مدى مساهمة البرلمان في اعداد جدول الاعمال ، مجلة دراسات قانونية ، دورية فصلية تصدر عن مركز البصيرة ، دار الخلدونية للنشر عدد 14
- 6- شوقي يعيش تمام ، مكانة الوزير الاول في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني مجلة متخصصة في القضايا و الوثائق البرلمانية ، يصدرها مجلس الأمة ، عدد 82 ، نوفمبر 2011.
- 7- جمال سايس، مجلة الاجتهاد الجزائري في القضاء الدستوري - آراء المجلس الدستوري - منشورات كليك ، الجزائر ، الطبعة الاولى 2014 .
- 8- خالد سمارة الزغي ، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ، مجلة العلوم الادارية ، العدد الثاني 2009 .
- 9- رياض دنش ، المسؤولية السياسية و الجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996 مخبر أثر الاجتهاد القضائي ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الرابع 04 ، 2006 .
- 10- رفعت عبد الحميد عطيفي ، الاستجواب و أثره على الاداء البرلماني ، مجلس الامة الكويتية عدد 15 جانفي 2003 .
- 11- عادل الطبطبائي ، الأسئلة البرلمانية نشأتها ، أنواعها ، وظائفها ، دون ذكر الطبعة ، الكويت ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، 1987.
- 12- عبد الحميد جبار ، التعددية الحزبية في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني ، نشرية لمجلس الامة ، الجزائر ، دون ذكر العدد ، أكتوبر 2003 .
- 13- علي يوسف الشكري ، ساجد محمد الزاملي ، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء و موقف دساتير الدول حياها ، مجلة الكوفة للقانون و العلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، عدد .
- 14- عمار عباس ، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008 ، مقال منشور في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، أبريل 2009 .
- 15- عمار عوابدي ، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق الانسان و المواطن ، مجلة الفكر البرلماني الجزائري العدد الاول ، ديسمبر ، 2002 .
- 16- عيسي طيبي ، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008 ، المجلة الجزائرية ، عدد 04 لسنة 2008 .

- 17- محمد ابراهيمي ، حق الحل في دستور 1989 ، الجزء الاول ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية ، رقم 4 ، 1993.
- 18- مولود ذبيح ، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية الإستجواب مقارنة تحليلية مقارنة ، دراسات قانونية ، دورية فصلية محكمة تصدر عن مركز البصيرة للبحوث و الإستشارات و الخدمات التعليمية ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، العدد 14 ، ماي 2012
- 19- نعيمة عميمر ، الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية ، بن عكنون ، الجزائر ، عدد 04 سنة 2008 .
- 20- هوارى خشعي ، مقال منشور في مجلة ادارة الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد الاول 1996 .

رابعا : الملتقيات

- 1- إبراهيم بو لحية ، علاقة الحكومة بالبرلمان ، الندوة الوطنية حول علاقة بين الحكومة و البرلمان ، الجزائر ، 2000.
- 2- أحمد بنيني ، السؤال الشفوي كألية من أليات الرقابة البرلمانية ، يوم دراسي حول السؤال الشفوي الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، سبتمبر 2001 .
- 3- المنظمة العربية للعلوم الادارية ، توصيات المؤتمرات و الندوات العلمية خلال عشر سنوات (1971-1980) ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، عمان الاردن ، 19.
- 4- بن ناصر بوطيب ، علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية و الممارسة الفعلية - حالة البرلمان الجزائري - ، الملتقي الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، أيام 13/12/11 ماي 2005 .
- 5- عبد الحميد بن لغوييني و عبد المالك الدح ، التطور الدستوري الجزائري واشكالية بناء دولة القانون الملتقي الدولي الثاني حول ، التعديلات الدستورية في البلدان العربية جامعة عمار ثلجي بالأغواط ، الجزائر ، أيام 07/06/05 ماي 2008 .
- 6- عيسى طيبي ، علاقة التعديل و التبديل الدستوريين في الجزائر بالأزمات في ظل مرحلة التعددية الحزبية ، الملتقي الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية ، جامعة عمار ثلجي الاغواط ، الجزائر ، أيام 07-06-05 ماي 2008 .

- 7- شريف كايس ، اليوم الدراسي المنظم من قبل الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان حول موضوع ، القانون العضوي بين النص و الممارسة، يوم 23 اكتوبر 2001 ، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.
- 8- بشير يلس شاوش ، صانعو القانون ، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول إمكانيات تطبيق المادة 120 من دستور 1996 ، يومي 6 ، 7 ديسمبر 2012 ، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان
- 9- الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الانظمة المقارنة ، الجزء الثاني .

خامسا : القواميس

- 1- الفيروز أبادي ، القاموس المحيط ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، بيروت ، دار الكتب العلمية 1995
- 2- إيتسام القرام ، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري ، دون ذكر الطبعة ، الجزائر ، قصر الكتاب دون ذكر السنة .

سادسا : النصوص القانونية

أ) الدساتير

- . دستور 1963/10/28 .
- . دستور 1976/11/19 .
- . دستور 1989/02/23 .
- . دستور 1996/11/28 .

La constitution Française du 04Octobre 1958 avec sa dernier mais à jour de 20 aout 2008 .

ب) القوانين

- 1- القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 21 فبراير 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة ، وعملهما ، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة .
- 2- القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الامة و تنظيمه و عمله .
- 3- القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله .

4- القانون العضوي رقم 79 - 06 يتضمن تعديل الدستور مؤرخ في 07-07-1979 ، الجريدة الرسمية عدد 28 ، مؤرخ في 10/07/1979.

ج) المراسيم الرئاسية

1- المرسوم الرئاسي رقم 08-357 المؤرخ في 08/11/2008 المتضمن استدعاء البرلمان بغرفتيه الجريدة الرسمية عدد 62 بتاريخ 09/11/2008.

2- المرسوم الرئاسي رقم 06-330 المؤرخ في 20/11/2006 المتضمن تحديد تشكيلة ديوان وزير الدولة بدون حقيبة وزارية ، الجريدة الرسمية عدد 58 المؤرخ في 20/09/2006.

3- المرسوم الرئاسي 99-299 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 المتضمن تعيين حكومة أحمد بن بيتور.

4- المرسوم الرئاسي 2000-256 المؤرخ في 26 أوت 2000 المتضمن تعيين حكومة علي بن فليس .

5- المرسوم الرئاسي رقم 09-129 المؤرخ في 27 أبريل 2009 يتضمن تحديد مهام أعضاء الحكومة الجريدة الرسمية عدد 25 المؤرخ في 29 أبريل 2009 .

6- المرسوم الرئاسي رقم 89-178 المؤرخ في 16/11/1989 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة المؤرخ في 20/11/1989

7- مرسوم رئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 يتضمن صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية .

8- المرسوم الرئاسي رقم 08-368 المؤرخ في 15/11/2008 المتضمن تفويض الوزير الاول ترأس اجتماعات الحكومة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 64 المؤرخ 17/11/2008.

9- المرسوم الرئاسي رقم 99-44 المؤرخ في 10 أبريل 1989 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة .

10- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة . الجريدة الرسمية رقم 76.

د- المراسيم التنفيذية

1- المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 يتعلق بسلطة التعيين و التسيير الاداري بالنسبة للموظفين و اعوان الادارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري ، الجريدة الرسمية رقم 13 ، ص 443 .

2- المرسوم التنفيذي رقم 98-61 المؤرخ في 11/02/1998 الذي يخول لوزير التعليم العالي و البحث العلمي السلطة الوصائية على المعهد الوطني للتجارة ، الجريدة الرسمية رقم 07 .

- 3- المرسوم التنفيذي رقم 01-338 المؤرخ في 28 أكتوبر 2001 المحدد لصلاحيات وزير العمل و الضمان الاجتماعي نص في مادته السادسة 06 ان للوزير المعني المشاركة في جميع المفاوضات الدولية الثنائية و المتعددة الاطراف و المرتبطة بالأنشطة التابعة لمجال اختصاصه ، ويقدم مساهمة في ذلك ، كما يتولى تطبيق الاتفاقيات الدولية في قطاع نشاطه .
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 7 فبراير 2009 المنشور في الجريدة الرسمية رقم 10 المؤرخة في 11 فيفري 2009 مهام ديوان الوزير الاول وتنظيمه.
- 5- المرسوم التنفيذي 03-176 المؤرخ في 15 أبريل 2003 المتضمن مهام رئيس الحكومة وتنظيمها و المنشور في الجريدة الرسمية رقم 27 لسنة 2003 .
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 90-188 الذي ألغى المرسوم الرئاسي رقم 97-01 المؤرخ في 4 جانفي 1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام للوزارة ، الجريدة الرسمية رقم 01 ، ص.05
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 21 أوت 1998 الذي يحدد أشكال الاجراءات و كيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة .
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 96-257 المؤرخ في 26 يوليو 1996 المحدد لصلاحيات الوزير المنتدب لدي رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط .
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 94-269 المؤرخ في 07 سبتمبر 1994 المحدد لصلاحيات وزير اعادة الهيكلة الصناعية و المساهمة .
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 90-174 المؤرخ في 09 يونيو 1990 المتضمن كفاءات تنظيم مصالح التربية بالولاية .
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 157/08 المؤرخ في 28/05/2008 يتضمن انشاء الحضيرة الثقافية للأطلس الصحراوي و تعيين حدودها ، الجريدة الرسمية عدد 28 مؤرخ في 01 يونيو 2008 .
- 12- مرسوم تنفيذي رقم 125/07 المؤرخ في 05/05/2007 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 236/98 المؤرخ في 82 يوليو 1998 و المتضمن القانون الاساسي لدور الثقافة ، الجريدة الرسمية عدد 29 مؤرخ في 06 مايو 2007 .
- 13- مرسوم تنفيذي رقم 91-307 المؤرخ في 7 سبتمبر سنة 1991 يحدد كفاءات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة وظائف عليا .
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 94-248 المؤرخ في 10 أوت 1994 يتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة و الاصلاح الاداري الجريدة الرسمية رقم 53 .

- 15- المرسوم التنفيذي رقم 94-248 المؤرخ في 10 أوت 1994 يتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة و الاصلاح الاداري الجريدة الرسمية رقم 53 .
 - 16- المراسيم التنفيذية الصادرة في الجرائد الرسمية بعد التعديل منها ، الجريدة الرسمية عدد 03 مؤرخ في 14 يناير 2009 ، ج.ر عدد 02 المؤرخ في 22 فبراير 2009 ، ج.ر عدد 06 المؤرخ في 25 يناير 2009 .
 - 17- المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 جانفي 1998 الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان الصادر في الجريدة الرسمية رقم 04 المؤرخة في جانفي 1998 .
 - 18- المرسوم التنفيذي 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال الاجراءات و كفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ، ج ر 64 ، المؤرخة في 30 أوت 1998 .
- ه- الجرائد الرسمية**
- 1- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني رقم 25 الفترة التشريعية الرابعة ، الدورة العادية الاولى 24 ديسمبر 1997.
 - 2- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني ، رقم 12 ، بتاريخ 2007/12/15 .
 - 3- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني رقم 173 لسنة 1990
 - 4- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 2001/12/03 .
 - 5- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني عدد 09 مؤرخ في 1989/10/10
 - 6- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني رقم 180 المؤرخة في 2000/01/31 .
 - 7- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 2000/12/03.
 - 8- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 2001/12/03.
 - 9- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 2003/06/09.
 - 10- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني رقم 226 المؤرخة في 2000/10/16 .
 - 11- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني رقم 181 المؤرخة في 2000/02/02 .
 - 12- الجريدة الرسمية لمداوالات مجلس الامة ، العدد 03 ، الدورة الخريفية ، 17 أكتوبر 2002 .
 - 13- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 2001/12/03 .
 - 14- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني ، رقم 181 ، المؤرخة في 2 فيفري 2002.

• المراجع باللغة الأجنبية

LES OUVRAGES EN FRANÇAIS :

LES LIVRES :

- 1- Bernard Chantebout , **Droit constitutionnel et sciences politiques** , Paris , Economica ,1978 .
- 2-Gérard Burdeau : **le contrôle parlementaire** , Documentation d'étude de droit constitutionnel et institution politique , N 14 , 1970
- 3-Guichard , **étude sur le parlement de la VE république** , PUF ,Paris ,1995 .3 Jean Claud Martinez /Pierre Dimalta ,**droit budgétaire** ,3^e édition ,L.I.T.E.C,(librairie de la cour de cassation) - paris ,1999 ,pp.3-158
- 4- Lavroff , **le système politique Français** , Dalloz , Paris 1970 , P749.
- 5- Marcel Prélôt , **institution politique et droit constitutionnel** , 5^{ème} édition , dalloz, Paris.
- 6- Nezzaar (KH) et Marifa , (m , **Un procès pour Une Vérité** ,édition ANEP , Marimor Alger 1992 .
- 7- Philip Ardent ,**Institutions politiques et droit constitutionnel** , 8^{ème} édition Delta LGDG, France ,1980
- 8-Taleb Tahar , **Le Monocéphalisme de l' exécutif dans le régime politique algérien** RASJEP 1990 n3.

THESES :

- 1- HARTANI.AK., **le pouvoir présidentiel dans la constitution de 1996** , thèse de doctorat Alger 2003 .

LES ARTICLES EN FRANÇAIS :

- 1- Abdelkade Boulsane , **les services du chef du gouvernement** IDARA revue de l'école nationale d'administration Volume 04 n01 ,Alger 1994 .

2- Tahar Taleb , **Monocéphalisme de l'escécutif dans le régime politique algérien** , revue algérienne des sciènes juridiques et économiques , lere partie , n03 , Alger, Septembre 1990 .

3-Voir /Frédéric Colard **la transformation du rôle de l'Etat**, 27-03-2003 , <http://perso.wabado.fr/> Frédéric Colard /Etat/transo.27-03-2003. HIM)

خطابات:

- 1- خطاب السيد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة " بمناسبة افتتاحه للسنة القضائية 2008-2009 بتاريخ : 29 أكتوبر 2008 الذي أكد فيه التعديل الدستوري بصفة جزئية .
- 2- كلمة السيد الوزير الاول أحمد أويحي التي ألقاها أمام نواب مجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة يوم 14 ديسمبر 2008 .

محاضرات:

- 1- فاطمة الزهراء فاسي ، **محاضرات القية على طلبة السنة الثانية حقوق**. جامعة باجي مختار عنابة، السنة الدراسة 2002-2003 .
- 2- فيصل ملياني ، **أعمال السيادة و قاضي المشروعية** ، محاضرات ألقيت على طلبة قسم الكفاءة المهنية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2008 - 2009 .
- 3- هنية حميدة ، محاضرات القيت على طلبة قسم الحقوق ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2007-2008 .

المواقع الالكترونية:

[http ;// Www.elmouradia.dz](http://Www.elmouradia.dz)
[http ;// Www. Joradp .dz](http://Www.Joradp.dz)
[http ;// fr.Wikipeddia.org /wiki/ordre administratif \(France\)](http://fr.Wikipeddia.org/wiki/ordre_administratif_(France))
[http ;// www. Apn .dz](http://www.Apn.dz)
[http ;// www.majlesalommah .ORGwww.APn0.dz](http://www.majlesalommah.ORGwww.APn0.dz)

Ghaouti Malki Souàad, **((Le Parlement dans le système Politique Algérien))**. <http://www.Majlisloumah.net>

Jean Pierre Charbonneau , le parlement de plus en plus marginalisé ,
16-01-2001 ,(www. Vigil . net /ds- democratie/docs /charbonneau .
htm).

.....	مقدمة
02	الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للوزير الأول.....
03	المبحث الأول : مفهوم الوزير الأول
03	المطلب الأول : التعريف بالوزير الأول ونشأة المنصب
03	الفرع الأول : التعريف بالوزير الأول
03	أولا : لغة
04	ثانيا : اصطلاحا :.....
	الفرع الثاني : مكانة الوزير الأول في الدولة الإسلامية و تمييز مصطلح الوزير الأول عن
04	غيره من المصطلحات المشابهة له
04	أولا : مكانة الوزير الأول في الدولة الإسلامية
07	ثانيا : تمييز مصطلح الوزير الأول عن غيره من المصطلحات المشابهة له
08	الفرع الثالث : نشأة منصب الوزير الأول و الشروط الواجب توافرها في متولي المنصب.....
08	أولا : نشأة منصب الوزير الأول
09	ثانيا : الشروط الواجب توافرها في متولي المنصب
11	المطلب الثاني : مبررات التعديل الدستوري لسنة 2008
12	الفرع الأول : المبررات السياسية
14	الفرع الثاني : المبررات الدستورية
15	المبحث الثاني : السلطة التنفيذية من رئيس الحكومة الى الوزير الأول

16	المطلب الأول : تعيين الوزير الأول و إنهاء مهامه
16	الفرع الأول : تعيين الوزير الأول
25	الفرع الثاني : إنهاء مهام الوزير الأول
25	أولا : الاستقالة
26	ثانيا : الإقالة
30	ثالثا : الوفاة
31	المطلب الثاني : تعيين الحكومة وتنظيم مصالح الوزارة الأولى
31	الفرع الأول : تعيين أعضاء الحكومة و تحديد تشكيلتها و صلاحياتها و إنهاء مهامها
31	أولا : تعيين أعضاء الحكومة
36	ثانيا : تشكيل الحكومة
40	ثالثا : صلاحيات الوزراء
43	رابعا : إنهاء مهام أعضاء الحكومة
44	الفرع الثاني : مصالح الوزارة الأولى
45	أولا : مدير الديوان
45	ثانيا : رئيس الديوان
46	ثالثا : الأقسام و الفروع
46	رابعا : المكلفون بمهمة
47	خامسا : الأمانة العامة للحكومة

51.....	الفصل الثاني : الإطار التطبيقي للوزير الأول
52.....	المبحث الأول : صلاحيات الوزير الأول و علاقته برئيس الجمهورية و البرلمان
52.....	المطلب الأول : صلاحيات الوزير الأول و علاقته برئيس الجمهورية
52.....	الفرع الأول : صلاحيات الوزير الأول
53.....	أولا : صلاحيات سياسية
53.....	1- تنفيذ وتنسيق برنامج رئيس الجمهورية
54.....	2- رئاسة اجتماعات الحكومة
55.....	3- توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة
56.....	ثانيا : صلاحيات تنفيذية
56.....	1- التوقيع على المراسيم التنفيذية
58.....	2- التعيين في وظائف الدولة العليا
60.....	3- السهر على حسن سير الإدارة العمومية
60.....	4- المبادرة بمشاريع القوانين
65.....	5- تنفيذ القوانين و التنظيمات
68.....	ثالثا : صلاحيات استشارية
69.....	رابعا : طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء
72.....	خامسا : دعوة البرلمان الى عقد دورة طارئة
73.....	الفرع الثاني : علاقة الوزير الأول برئيس الجمهورية

175

المبحث الثاني : الرقابة القضائية على أعمال الوزير الأول	133
المطلب الاول : خضوع أعمال الوزير الأول لرقابة القضاء الإداري و أعمال السيادة كاستثناء عليها ..	134
الفرع الأول : مضمون الرقابة على أمام القضاء الإداري	134
أولا : خضوع أعمال الوزير الأول لرقابة المشروعية	134
1- وجوب احترام الوزير لمبدأ المشروعية في شقيه المادي و الشكلي	135
أ- وجوب احترام الوزير الأول لمبدأ المشروعية في شقه المادي	135
ب- وجوب احترام الوزير الأول لمبدأ المشروعية	136
2- عناصر مبدأ المشروعية الواجب على الوزير الأول احترامها	137
أ- خضوع الوزير الأول لمبدأ الفصل بين السلطات	137
ب- خضوع أعمال الوزير الأول للقانون	138
ج- وجوب تحديد اختصاصات الوزير الأول بصورة واضحة و صريحة	138
د- إخضاع الوزير الأول لرقابة القضاء	138
3- مصادر مبدأ المشروعية الواجب إتباعها من الوزير الأول	138
أ- المصادر المكتوبة	139
ب- المصادر غير المكتوبة	140
ثانيا : أدوات الرقابة على المراسيم التنفيذية	141
1- رقابة مجلس الدولة على أعمال الوزير الأول	141
2- دعوي الإلغاء كأهم آلية لرقابة أعمال الوزير الأول	143

أ - تعريف دعوي الإلغاء	143
ب- أوجه الإلغاء الواجب توافرها في عمل الوزير الأول محل الإلغاء	144
* مخالفة الوزير الأول لقواعد الاختصاص	144
* مخالفة الوزير الأول للقواعد و الإجراءات الشكلية	145
* انحراف الوزير الأول بالسلطة	144
* مخالفة الوزير الأول للقانون	145
* عدم تسبب الوزير الأول لأعماله الإدارية	145
الفرع الثاني : أعمال السيادة كاستثناء من المسؤولية	145
أولا : مدلول أعمال السيادة أو أعمال الحكومة	145
1- تعريف أعمال السيادة	145
2- موقف القانون و القضاء الجزائري من أعمال السيادة	146
* موقف القانون الجزائري	146
* موقف القضاء الجزائري	146
ثانيا : مجال أعمال السيادة :	148
1-العلاقات بين الحكومة و البرلمان :	148
2- علاقة الحكومة مع الخارج :	148
المطلب الثاني : المسؤولية الجنائية للوزير الأول و أعضاء حكومته	149
الفرع الأول : المسؤولية الجنائية للوزير الأول	149

151.....	الفرع الثاني : مسئولية أعضاء الحكومة عن الجرائم و الجنح المرتكبة أثناء أداء مهامهم
153.....	خاتمة
157.....	فهرس المراجع
172	فهرس الموضوعات