



جامعة 8 ماي 1945 قالمة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



تخصص قانون عام (منازعات إدارية)

قسم العلوم القانونية والإدارية

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون

المكانة الدستورية للوزير الأول في الجزائر

تحت إشرافه:

الدكتورة: العايب سامية

إعداد الطلبة:

1- معلا عائشة

2- خلايفية بشرى

تشكيل لجنة المناقشة

الرقم	الأستاذ	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
1	د/ العايب سامية	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر	مشرفا
2	د/ فنيديس أحمد	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر	رئيسا
3	د/ حسون محمد علي	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2015-2016.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وقل رب أدخلني مدخل صدق وأخرجني مخرج صدق واجعل لي من
لذاتك سلطانا نصيرا «

الإسراء 80.

شكر وتقدير

الحمد لله العظيم العلي الكبير، الذي ليس كمثل شئء وهو السميع البصير، تبارك الذي بيده الملك وهو على كل شئء قدير، نحمده حمد عبد معترف بالعجز والتقصير، ونشكره على ما أمان عليه من قصد ويسر من عسير ونشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له ولا ظهير ولا وزير، وأن سيدنا محمداً عبده ورسوله البشير النذير.

كما نتقدم بالشكر إلى الأستاذة المشرفة الدكتورة "سامية العايبة" على خالص النصح وكرم التأطير جعلهما الله في ميزان حسناتها، يوم لا ينفع مال ولا بنون إلا من أتى الله بقلب سليم.

إهداء

إلى "أمي" الحبيبة زهرة حياتي أطل الله عمرها وأحسن عملها

إلى روح "أبي" الطاهرة أسكنه الله فسيح جناته

إلى أخواني وأخواتي

إلى أبنائهم وبناتهم

إلى أساتذتي وزملائي وزميلاتي

إلى ابن أخي بدر الدين

عائشة

إهداء

الحمد لله أولاً و آخراً

اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك ولك الحمد على ما يسرت
ولك الشكر على ما وفقته.

إلى نبي الرحمة ونور العالمين محمد صلى الله عليه وسلم

إلى من أدين لهما بوجودي إلى أملي في الحياة "والدي" أطال الله في عمرهما.

إلى إخوتي الأبناء أدامهم الله ووفقهم إلى كل ما يحبه ويرضاه.

إلى كل الأهل والأقارب من قريب أو من بعيد

إلى كل من جمعني بهم الدراسة بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة 8 ماي 1945

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع.

بشرى

أهم المختصرات:

1-باللغة العربية:

ج ر: الجريدة الرسمية

ص: الصفحة.

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ط: الطبعة.

ف: الفقرة.

م: المادة.

م.ش.و: المجلس الشعبي الوطني.

د. د . ن: دون دار نشر.

2- DES ABREVIATIONS :

OP.CIT : OUVRAGE Précité.

P : PAGE.

R.D.P : REVUE DE DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

EN France ET A L'ETRANGER.

L.G.D.J : LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ART : ARTICLE.

المقدمة

تأخذ الأنظمة السياسية في العالم صورا وأشكالا متعددة من خلال مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث: التشريعية، التنفيذية و القضائية، ترتكز إحداها على الفصل المرن وذلك عن طريق التعاون والتأثير المتبادل بين السلطات في الدولة وهذا ما يجسد النظام البرلماني، وصورة أخرى ترتكز على الفصل التام بين السلطات الثلاث مجسدة بذلك النظام الرئاسي القائم على أحادية السلطة التنفيذية، وصورة ثالثة جاءت مزيجا بين النظامين، وبالتالي جمع هذا النوع من الأنظمة بين مظاهر النظام البرلماني و مظاهر النظام الرئاسي، مما جعله ذو طبيعة مزدوجة ومعقدة في نفس الوقت. (1)

لما كان تحديد النظام السياسي مرتبط بممارسات القوى المشكلة للسلطة السياسية والمتمثلة في السلطات الثلاث، عبر المؤسسات التي أقامها الدستور والصلاحيات المخولة لها وشكل العلاقة القائمة بينها، خاصة فيما تعلق بالسلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة، وبين قطبي السلطة التنفيذية من جهة أخرى.

مرت الدولة الجزائرية بعدة مراحل في حياتها السياسية عرف خلالها القطب أو الرجل الثاني للسلطة التنفيذية العديد من التسميات من رئيس المجلس، الوزير الأول إلى رئيس الحكومة، وكانت الصلاحيات تتسع و تضيق حسب المراحل (2)، وتجلت هذه المراحل في المرحلة الانتقالية التي أعقبت الاستقلال "1962-1963"، ثم دخلت الجزائر مرحلة جديدة تبنت فيها النهج الاشتراكي مع وضع ميثاق وطني بديلا عن الدستور، وعرفت هذه المرحلة تركز السلطتين التشريعية و التنفيذية بيد رئيس الدولة آنذاك، الذي يمثل في نفس الوقت رئيسا للحكومة وهو "ما يجسد الطابع الرئاسي المغلق للنظام السياسي الجزائري" (3).

بعد وضع دستور 1976 لم يتغير الوضع السياسي كثيرا، حيث ظهر لأول مرة مصطلح "الوزير الأول" في الدستور الجزائري «المادة 113 من الدستور»، و بعد أحداث أكتوبر 1988 و محاولة منها لإدخال إصلاحات على النظام السياسي في مختلف المجالات استجابة للتغيرات الجيوستراتيجية التي تعرضت لها العلاقات الدولية (4)، دخلت الدولة الجزائرية مرحلة جديدة متبينة بذلك ازدواجية السلطة التنفيذية، وفيها تبنى المؤسس الدستوري موقفا وسطا بين النظام البرلماني و النظام الرئاسي عبر إحداث هيئات مستقلة ومتوازنة، تتميز بالتعاون والتنسيق و الأخذ بالتعددية الحزبية و التراجع عن نظام الحزب الواحد.

عرفت الدولة الجزائرية أربع دساتير عبر كامل مراحلها السياسية مع أربع تعديلات، ولم تعرف الجزائر عبر كامل منظومتها الدستورية نظاما يترك فيه رئيس الجمهورية الحكومة لتقوم بوظائفها دون تدخل بشكل مباشر في نشاط

¹ - العايب سامية، المسؤولية في القانون الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2015، ص15.

² - فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، السلطات الثلاث، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص141.

³ - المرجع السابق، ص141.

⁴ - بن أحمد نادية، تنظيم السلطة السياسية في الجزائر منذ 1989، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2013، ص09.

هذه الحكومة وفي صلاحياتها، وذلك من خلال الوسائل الممنوحة عبر أحكام الدستور ومن خلال الممارسات التي فرضها رؤساء الجمهورية الذين تعاقبوا على السلطة منذ الاستقلال⁽¹⁾، وتتجلى هذه الهيمنة من خلال توزيع الاختصاصات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بالدرجة الأولى.

وقد عرفت السلطة التنفيذية في الجزائر مرحلتين:

المرحلة الأولى والمتمثلة في أحادية السلطة التنفيذية: وهي مرحلة الأحادية الحزبية التي يبرز فيها دور رئيس الجمهورية على رأس الجهاز التنفيذي إذ يعتبر الركن الجوهري و حجر الأساس فيه ، نظرا للصلاحيات المطلقة المخولة له حتى في وجود وزير أول ، وهنا تتجلى الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري⁽²⁾، بوجود قطب واحد مع وزير أول يأخذ شكل كاتب الدولة كما في النظام الرئاسي، و دوره لا يتعدى مساعدة الرئيس في تنسيق النشاط الحكومي وتطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء.

وقد جاء في القرآن الكريم ما يتطابق مع هذه الحالة، حيث قال تعالى على لسان موسى عليه السلام «واجعل لي وزيرا من أهلي هارون أخي أشدد به أزري و أشركه في أمري»⁽³⁾.

المرحلة الثانية والمتمثلة في ازدواجية السلطة التنفيذية: إن تبني المؤسس الدستوري لمبدأ الثنائية منذ دستور 1989 لم يغير من الوضع القائم الذي كانت ترجوه وتتأمله الطبقة السياسية و النخب العامة في البلاد ، سواء من الناحية القانونية أو من حيث التطبيق، حيث أن تبني الازدواجية لم ينتج عنه نظاما سياسيا يتميز بتوزيع حقيقي للسلطة والمسؤولية بين المؤسسات الدستورية للدولة، لاسيما بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول و بينهما و بين البرلمان⁽⁴⁾.

إن غياب التوازن في توزيع الاختصاصات بين المؤسستين المشكلتين للسلطة التنفيذية غيب الاستقلالية العضوية لمؤسسة الحكومة عن المؤسسة الرئاسية ، وبالتالي يظهر جلليا الدور الجوهري لرئيس الجمهورية في رسم السياسة العامة للدولة ، وعليه في ظل التعديلات التي عرفها الدستور الجزائري في كل فترة و الآثار التي يربتها على السلطة التنفيذية، خاصة فيما تعلق بالمركز القانوني للوزير الأول نطرح التساؤل التالي:

كيف حدد المؤسس الدستوري الجزائري الإطار القانوني للوزير الأول في ظل التعديلات الدستورية المتعاقبة؟.

¹ - بورايو محمد ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2012، ص

² - أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص302.

³ - سورة طه الآيات 29 إلى 32.

⁴ - أومايوف محمد ، المرجع السابق، ص12.

من أجل الإلمام بجوانب الموضوع و معالجته بطريقة قانونية متميزة، تم الاعتماد على المنهج التحليلي ، من خلال بيان وتحليل النصوص القانونية، وكذلك المنهج الوصفي حيث تم التطرق إلى العلاقة الدستورية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول.

عموما تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي لأنه المنهج الأمثل لجمع معلومات ثابتة ومفصلة عن المنصب محل البحث ، وكذلك تحديد طبيعة العلاقة بين الوزير الأول كقطب ثان في السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية، أما المنهج التاريخي من باب الاستشهاد ، حيث تم الرجوع إلى بعض الخلفيات من خلال التطرق لنشأة منصب الوزير الأول خلال فترة الأحادية الحزبية ليلها تطور هذا المنصب أثناء مرحلة التعددية الحزبية.

كما حاولنا استخدام بعض أدوات المنهج المقارن كلما رأينا ضرورة لذلك بين ما تضمنته النصوص الدستورية الجزائرية و ما تضمنته النظم المقارنة، وذلك للوقوف على نقاط التفاوت والاختلاف.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في وزن ومركز الوزير الأول كقطب ثان للسلطة التنفيذية يأتي في أعلى وأهم المناصب والتي ترسخت في مختلف الأنظمة الدستورية ولكن بصور وأشكال مختلفة .

- إن مركز الوزير الأول يجسد أهم الدعامات الأساسية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مما دفعنا إلى دراسة هذه المكانة الدستورية.
- بيان ما إذا كان ظهور مركز الوزير الأول يعد أحد العوامل التي أدت إلى تغيير تطبيق العديد من المبادئ والأسس التقليدية التي كان النظام السياسي الجزائري يأخذ بها قبل اعتماده التعددية الحزبية.
- على اعتبار أن رئيس الجمهورية الشخصية المحورية، فإن معظم التركيز متجه نحوه، الأمر الذي دفع بنا إلى دراسة القطب الثاني في السلطة التنفيذية.
- خلو الدراسات السابقة من مثل هذه المعالجات والتي ارتكزت على ذكر المنصب وإطاره القانوني ، دون توضيح لمدى فعاليته كقطب ثان في السلطة التنفيذية.
- الوقوف على ما هو منصوص عليه دستوريا وقانونيا وعلى فلسفة هذه النصوص وكذلك حقيقة الممارسة الواقعية، إضافة إلى استخلاص جملة من القيود النصية والواقعية التي تحد من هذه الممارسة.
- الإحاطة بالدور والأهمية الفعلية والعملية للوزير الأول بهدف التوصل إلى أساس هذا المنصب و الغاية منه وتأثير ذلك على الوضع داخل الدولة .
- دراسة مدى التوازن بين السلطات الممنوحة للوزير الأول مع المسؤولية المقررة في حقه.

إن أسباب اختيار الموضوع تعود لعوامل متضافرة ومتنوعة سواء كانت ذاتية أو موضوعية.

الأسباب الذاتية: الرغبة في تكوين إطار مفاهيمي للموضوع ، والمساهمة ولو بقدر ضئيل في تسليط الضوء على هذا الجانب الهام من جوانب النظام الدستوري الجزائري ، بالإضافة إلى الطموح الذي خالجا لمعرفة مدى تطبيق النظام البرلماني في الجزائر من حيث أن الثنائية المعتمدة على مستوى السلطة التنفيذية هي في الأصل أحد ثوابت النظام البرلماني .

الأسباب الموضوعية: تتجلى في أهمية منصب الوزير الأول في المنظومة الدستورية، خاصة مع التنظيم المؤسسي في الدولة الجزائرية ومع الوضع الحالي لرئيس الجمهورية ، كما أن التعديل الدستوري الجديد قد وسع من صلاحيات الوزير الأول مقارنة مع الدساتير السابقة ، مما يشهد تمثيلا قويا و بارزا للوزير الأول داخل السلطة التنفيذية.

- توضيح وإبراز مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري مقارنة مع منصبه في النظم المقارنة.
- الوقوف على دور الوزير الأول في ضمان استمرارية مؤسسات الدول، ومدى مساهمته في تنفيذ السياسة العامة للدولة.

لكي نتمكن من الإحاطة بموضوع الدراسة تم تقسيمه إلى فصلين ، خصص الفصل الأول لدراسة النظام القانوني للوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري ، أما الفصل الثاني فتم التطرق من خلاله إلى حدود مسؤولية الوزير الأول مع تعزيز جوانب هذا الموضوع بنصوص النظم المقارنة خاصة في مصر وفرنسا.

ومن خلال مناقشة إشكالية هذا البحث اعترضتنا جملة من الصعوبات أهمها:

- قلة المراجع المتخصصة وعدم وجود دراسات معمقة في الموضوع، باستثناء طرح واحد تحت عنوان المركز القانوني لرئيس الحكومة للطالبة رابح سعاد.
- الاصطدام في مجال الممارسة الواقعية بعدم تجسيد الدور الدستوري المخول للوزير الأول من خلال تبعيته لرئيس الجمهورية.

الفصل الأول

النظام القانوني للوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري

إن النظام الجزائري يعتمد في تركيبته السياسية وبالتحديد تركيبة السلطة التنفيذية على منصب الوزير الذي يعتبر الرئيس الإداري الأعلى، إلى جانب منصب " الوزير الأول" هذا الأخير يختلف عن المنصب الأول في كونه منصب سياسي، ويعرف بالرئيس الثاني للهيئة التنفيذية في الجزائر، حيث أن هذه الأخيرة كانت قد تبنت مبدأ وحدة السلطة، أين كان رئيس الجمهورية المسؤول الوحيد على أعمال الحكومة.⁽¹⁾ وفقا لدستوري 1963 و 1976 الذين أكدوا على سلطة وحرية الرئيس الكاملة تجاه السلطة التنفيذية⁽²⁾ لكن تغير الوضع واختلف ذلك عن فترة التعددية السياسية وخاصة بعد الإعلان عن الإصلاحات السياسية من طرف رئيس الجمهورية، فالتطور الدستوري في هذه الفترة أخذ بمبدأ ثنائية السلطة من خلال مؤسستين:

" مؤسسة الرئاسة" و " مؤسسة الحكومة"، وفقا لدستور 1989 أضحت السلطة التنفيذية بقطبين هما: " رئيس الجمهورية" و " الوزير الأول"، حيث يتأرس رئيس الجمهورية الهيئة التنفيذية ويمثلها، ولا يعد مسؤولا سياسيا، أمام المجلس الشعبي الوطني بينما يمارس المهام التنفيذية والتنظيمية للوزير الأول⁽³⁾ عن طريق مجموعة من الصلاحيات خولت له دستوريا تمثلت في السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات بمقتضى مراسيم تنفيذية تعمل على تطبيق تلك القوانين والتنظيمات على أرض الواقع.

كما يفرض التطور الدستوري مهمة عرض البرنامج الحكومي على البرلمان وقد خولها المشرع الجزائري للوزير الأول. نذكر كذلك أن الوزير الأول يعتبر عصب الحياة الإدارية من خلال ما يصدره من تعليمات تضمن السير الحسن للمرافق والإدارات العامة.

بالإضافة إلى صلاحيات أخرى يخولها الدستور صراحة للوزير الأول سنتناولها بالتفصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل.

رغم كل ما سبقت الإشارة إليه، ورغم ازدواجية المؤسسات داخل السلطة التنفيذية ما بين رئيس الجمهورية والحكومة إلا أن القانون الأساسي ظل يقر بتبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية⁽⁴⁾، هذا الأخير الذي يعد محور النظام السياسي الجزائري كونه رئيس للدولة وممثلا لوحدة الأمة، كما أن التحول السياسي والتطور الدستوري الذي عرفته الجزائر، لم يقلل من مكانة رئيس الجمهورية المسيطر على بقية المؤسسات كالبرلمان والحكومة.⁽⁵⁾

¹ - المادة 39 من دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر رقم 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

² - المادة 111 من الأمر 76-97 المؤرخ في 23 نوفمبر 1976 والمتضمن دستور 1976، ج ر رقم 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

³ - بن أحمد نادية، المرجع السابق، ص 85.

⁴ - المرجع السابق، ص 85.

⁵ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 199.

وبالرغم من إعطاء الوزير بعض السلطات فإن الممارسة والواقع العملي يؤكد أن القرار الأول والأخير بشأن السياسة العامة للدولة يجسده رئيس الجمهورية، وما يؤكد تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية هو انفراد هذا الأخير بتعيين الوزير الأول، مراعيًا في ذلك اعتبارات علمية وعملية، بالإضافة إلى توليه عملية إنهاء مهامه، عن طريق الإقالة أو العزل وسنوضح هذه الفكرة من خلال المبحث الثالث.

أمام هذا الطرح نجد أنفسنا مضطرين للإجابة على الأسئلة التالية: فيما تمثلت التطورات التي مر بها منصب الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري؟ وإلى أي مدى يمكن للوزير الأول ممارسة صلاحياته في ظل تمركز القرار (السلطة) في يد رئيس الجمهورية، الذي يملك سلطة تعيينه وإنهاء مهامه؟.

المبحث الأول: نشأة وتطور منصب الوزير الأول.

عرفت الدولة الجزائرية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا تطورا تدريجيا، من حيث منهج الحكم المتبع في تسيير شؤون البلاد، هذا التطور لم يكن وليد الصدفة، وإنما يخضع لعوامل تحيط بكل حقبة زمنية تمر عليها البلاد.

أدى تعاقب الفترات، وكذا الأشخاص على الحكم إلى تغيير نمط الحكم نتيجة تغيير النصوص الدستورية بالإضافة إلى التأثيرات السياسية والتأثر بالدول الأخرى في بعض خصائص أنظمتها الدستورية، إلى إرساء نظام سياسي معين قائم على سلطة تنفيذية لها حكومة تميزها وخصائص تنفرد بها. (1)

من خلال هذه التغييرات التي مست النظام ككل، نجد التغييرات التي طرأت على منصب " الوزير الأول" أو " رئيس الحكومة".

فهذا المنصب بمختلف التسميات التي عُرفَ بها يدل في كل مرة على وظيفة واحدة، إلا أن طريقة صياغة النصوص الدستورية وتارة المنهج المختار للحكم جعل التسميات تختلف.

في هذا الإطار يمكن تقسيم التطورات التي عرفها منصب الوزير الأول إلى مرحلتين مختلفتين زمنيا، ومن حيث القيم والمبادئ السياسية المتبعة في كل مرحلة (2)، وعليه نتساءل ما خصوصية منصب الوزير الأول في كل مرحلة من المرحلتين؟.

المطلب الأول: نشأة وتطور منصب الوزير الأول في ظل الأحادية الحزبية.

لقد عرف النظام الجزائري في هذه الفترة تسميتين إلى جانب تسمية رئيس الحكومة، وهي رئيس المجلس والوزير الأول، إلا أن التسميات لم تكن متطابقة تماما مع نمط العالم لتسيير الدولة في تلك الفترة. (3)

لقد أكدت النصوص الأساسية للنظام السياسي الجزائري ابتداء من دستور 1963 إلى غاية دستور 1976، أن سلطة الحزب فوق سلطة الدولة يقودها ويجسدها رئيس الدولة المحنك الوحيد، والحائز للصلاحيات التنفيذية مما يفيد استبعاد مبدأ الثنائية أو الازدواجية في السلطة التنفيذية على الرغم من ظهور وكما أشرنا سابقا لتسمية " رئيس الحكومة" في تلك المرحلة.

فماذا كان يقصد بتسمية رئيس الحكومة؟ وفيما تمثلت وضعية هذا المنصب؟.

الفرع الأول: نشأة وتطور منصب الوزير الأول في ظل دستور 1963.

لا أحد من المهتمين بموضوع المؤسسات الجزائرية يجهل أن هذا الدستور أقصر الدساتير الجزائرية عمرا، فهو قد جمد بعد ثلاثة أسابيع فقط من إصداره، وبقي معطلا إلى يوم سقوط الرئيس أحمد بن بلة الذي أشرف على إعداده.

¹ - رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص 03.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1999، ص 85.

³ - عوابدي عمار، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب وديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 73.

بالتالي لم يكن له أثر في الحياة السياسية الجزائرية، ومع ذلك فإن معرفته لا تخلو من فائدة لا سيما وأنه جاء في بداية التجربة الدستورية الجزائرية، وبالتعرف على النظام الدستوري الوارد في هذه الوثيقة نجد أن السلطات العامة تجسدت في ثلاث مؤسسات وهي: الحزب، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، هذه الأخيرة كانت ممثلة في رئيس الجمهورية المجسد والممثل الوحيد للبلاد في الداخل والخارج⁽¹⁾، وله سلطات يمارسها بوصفه رئيس السلطة التنفيذية فهو بهذه الصفة " يسهر على تنفيذ القوانين" و "يمارس السلطة التنظيمية"، " وله سلطة التعيين في جميع المناصب المدنية والعسكرية"، " كما يتمتع أيضا بسلطة تحديد سياسة الحكومة وتوجيهها".⁽²⁾

كان رئيس الدولة يحمل لقب رئيس الجمهورية ويعتبر في نفس الوقت رئيساً للحكومة، وهذا ما قضت به المادة 39 « تسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية ». ⁽³⁾

من خلال هذا النص يتبين لنا سيطرة هذا الأخير على السلطة التنفيذية دون منازع وتركيزها في شخصه.

مما يدل ان النظام السياسي الجزائري خلال هذه الفترة خضع لسيطرة مستمرة تميزت بتجميع وتركيز السلطة، وذلك بإدماج جميع السلطات في إطار العمل الحكومي الخاضع أساسا للرئيس أحمد بن بلة⁽⁴⁾ الذي جمع بين رئاسة الدولة الحكومة والأمانة العامة للحزب.

أمام هذه الوضعية يمكن القول وبدون تردد أن الوضع السياسي إبان تلك المرحلة اتجه نحو أحادية السلطة التنفيذية، حيث يتأكد لنا من خلال تفحص الدستور الجزائري لسنة 1963، أنه لم ينص على منصب رئيس الحكومة كقطب ثاني للسلطة التنفيذية وبالتالي لا مجال للحديث عن هذا المنصب في هذه الفترة.

بالرجوع إلى النظام السياسي الفرنسي، وبالتحديد الجمهورية الخامسة، نجد كذلك ملامح النظام الرئاسي، والمتجلية بشكل خاص في انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب، ودوره المهيمن في الحياة السياسية⁽⁵⁾، وسيطرته العملية على الحكومة، واختياره بحرية شبه تامة لشخص الوزير الأول⁽⁶⁾، وهنا يحدث الاختلاف بين النظامين على اعتبار وجود منصب وزير أول إلى جانب رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الفرنسي بينما دستور 1963 الجزائري لم يعرف هكذا تسمية، أو هكذا منصب أثناء فترة تطبيقه.

¹ - صالح بلحاج، النظام السياسي الجزائري من 1962 إلى 1978 (السلطة- المؤسسات- الاقتصاد والسياسة- الايدولوجيا)، ط1، دار الكتاب الحديث، 2012، ص ص 103-104.

² - المواد 48-52-53-54 من دستور 1963 الصادر في 10 سبتمبر 1963، ج ر رقم 64.

³ - المادة 39 من دستور 1963.

⁴ - طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري، ماجستير، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2009، ص16.

⁵ - المادة 6 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

⁶ - المادة 8 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

الفرع الثاني: نشأة وتطور منصب الوزير الأول في ظل دستور 1965.

جاء في ديباجة الأمر 65-182 « إن مجلس الثورة هو مصدر السلطة المطلقة ريثما يتخذ دستور للبلاد». (1)

مما يفيد إلغاء دستور 1963 والمؤسسات التي جاء بها وقيام مؤسسات جديدة وفقا لنص جديد، وهو الأمر 65-182 الذي أطلق عليه البعض " الدستور الصغير".

لقد تضمن هذا الدستور ثلاث مؤسسات تمثلت في ما يلي:

- **مجلس الثورة:** كان مجلس الثورة من الناحية النظرية والرسمية المؤسسة الأولى وصاحب السلطة العليا للحزب وللدولة، وبالتالي فهو يتمتع بصلاحيات المؤسسة العليا، وفي مقدمتها بصورة شاملة، اتخاذ كافة القرارات الحاسمة وتحديد التوجهات الكبرى.

- **الحكومة:** نصت المادة 5 من الأمر 65-182 « الحكومة تمارس بتفويض من مجلس الثورة السلطات الضرورية لعمل أجهزة الدولة ولحياة الأمة» وتباشر الحكومة كل من السلطة التشريعية والتنظيمية بموجب الأمر المذكور الذي قضى في مادته السادسة والأخيرة، أن التدابير التي تتخذها الحكومة يتم إصدارها في شكل أوامر ومراسيم.

- **رئيس مجلس الثورة ومجلس الوزراء:** على الرغم أن الجمع بين هاتين الوظيفتين ليس إجباريا من الناحية التقنية إذ باستطاعتنا أن نتصور مثلا رئيس لمجلس الثورة وإلى جانبه رئيس للحكومة، لكن انطلاقا من التجارب السابقة، كان من المتوقع عدم نجاح هذه الازدواجية على مستوى السلطة العليا.

فالتجربة الأولى وقعت عندما كان "محمد خيضر" أمينا عاما للمكتب السياسي إلى جانب أحمد بن بلة الذي كان حينئذ رئيسا للحكومة، والتجربة الفاشلة الثانية شاهدناها في الازدواجية التي كان يجسدها أحمد بن بلة كرئيس للجمهورية من ناحية، والعقيد بومدين كنائب أول لرئيس المجلس من ناحية ثانية، وبالتالي أخفقت المحاولات الرامية إلى اقتسام السلطة العليا تاركة مكانها لقاعدة تركيزها في يد شخص واحد فهو باعتباره رئيسا للدولة يعتمد السفراء الأجانب ويوقع على الأوامر الخاصة بإجراءات العفو، وبصفته ممثلا لمجلس الثورة الذي هو السلطة العليا للحزب والدولة يصدر التعليمات الخاصة بتنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس ولهذا السبب أيضا لكونه ممثلا للهيئة العليا في الحزب والدولة، تخضع لإرادته كافة السلطات الحزبية، وبصفته رئيس لمجلس الوزراء يخوله له أن يحاسب أي وزير عن أعماله، ويوقع على الأوامر الحكومية.

بالتالي فإن تركيز السلطات بين يدي الرجل الأول في نظام 19 جوان 1965 جعله شبيها بسلفه، وكأنه ما فعل في الواقع سوى مواصلة العمل بأحكام دستور 1963 الذي جسده أحادية السلطة التنفيذية. (2)

¹ - أنظر ديباجة الأمر 65-182 المؤرخ في 10-07-1965 المتضمن تأسيس الحكومة، ج رقم 58 المؤرخة في 13-07-1965.

² - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص ص 119-120.

الفرع الثالث: نشأة وتطور منصب الوزير الأول في ظل دستور 1976.

ميز دستور 1976 بين ست وظائف* من بينها الوظيفة التنفيذية حيث تميزت هذه الأخيرة بأنها أحادية البنية وخاضعة تماما لرئيسها، وهذه البنية الأحادية عززت موقع رئيس الجمهورية بعدم وجود قطب ثان منافس له، وإن كان موقعه أضعف من موقع الرئيس⁽¹⁾، حيث تضمن هذا الدستور: « يطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية وهو رئيس الدولة » كما يتولى تقرير السياسة العامة للأمة... ويقوم بقيادتها وتنفيذها بالإضافة إلى تعيين أعضاء الحكومة وتحديد صلاحياتهم⁽²⁾.

على الرغم من أن الدستور قد منحه إمكانية تعيين وزير أول من خلال المادة 113 والتي نصت « يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيراً أولاً » فإنه أوضح أن هاته السلطة في حالة وجودها تكون تابعة لرئيس الجمهورية بتعيين وزير أول بل منحه سلطة فعل ذلك ، وبالنتيجة فهو حر في استعمال هذه السلطة، أو عدم استعمالها.

وتظل السلطة التنفيذية أحادية الجانب بالرغم من إمكانية تعيين وزير أول، لأن العبرة بالمشاركة في السلطة التنفيذية تكون عن طريق مجموع السلطات والصلاحيات التي يمكن أن ينص عليها الدستور.

وبالتالي لم يكن منصب الوزير الأول معروفا في النظام السياسي الجزائري بذلك المفهوم السائد في الأنظمة البرلمانية وهو ما كان يعتبر أمراً طبيعياً في ظل نظام الحزب الواحد.⁽³⁾

جاء تعديل الدستور في 7 جويلية 1979 وأكد على وجوب تعيين وزير أول، إذ نصت المادة 113 منه « يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة، ومن بينهم وزيراً أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي، وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء⁽⁴⁾ » ومن ثم انتقل تعيين الوزير الأول من حق اختياري وتقديري إلى أمر إلزامي لرئيس الجمهورية.

ثم جاء المرسوم رقم 57-79 المتضمن تشكيل وتنظيم الحكومة، وقد ورد النص لأول مرة في صدر قائمة أعضاء الحكومة على منصب واسم الوزير الأول.⁽⁵⁾

تأكد هذا بصدور المرسوم رقم 76-79 والذي تضمن « يساعد الوزير الأول رئيس الجمهورية في تنسيق النشاط الحكومي وتطبيق قرارات مجلس الوزراء ».

*-الوظيفة السياسية، التشريعية، القضائية، التأسيسية، ووظيفة الرقابة الموزعة بين الأجهزة المختصة بما.

¹ - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 145.

² - المواد 104-111 من الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 23 نوفمبر 1976، المتضمن دستور 1976، ج ر رقم 94.

³ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 220.

⁴ - المادة 113 من القانون رقم 79-06 المؤرخ في 7 جويلية 1979 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر رقم 28 المؤرخة في 10 جويلية 1979.

⁵ - رابع سعاد، المرجع السابق، ص 17.

« وحددت اختصاصات الوزير الأول ب: تحضير اجتماعات مجلس الوزراء، السهر على تنفيذ القوانين، والأنظمة كما يمارس السلطة التنفيذية المفوضة له من رئيس الجمهورية ». (1)

إلا أن وجوب تعيين الوزير الأول لا يعني اقتسام السلطة بينه وبين رئيس الجمهورية ل يبقى هذا الأخير يحتل الصدارة وعلى هذا الأساس، فإن الوزير الأول كان مجرد مركز تابع ومساعد لرئيس الجمهورية في تنسيق النشاط الحكومي ولو يرق إلى صفة المؤسسة المنافسة لرئيس الجمهورية، نظرا للصلاحيات المحدودة جداً، والتي لا تتعدى دور المساعد والمنفذ للقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء. (2)

المطلب الثاني: نشأة وتطور منصب الوزير الأول في ظل التعددية الحزبية.

تعتبر الإصلاحات السياسية والدستورية التي عرفتها الجزائر خلال دستور 1989 و1996 وما أعقبها من تعديلات نتيجة حتمية مهدت لها أحداث 05 أكتوبر 1988، والتي بيّنت وبشكل واضح مطالب الطبقة السياسية والحركة الشعبية، والتي «طالبت بالتعددية السياسية وهو الأمر الذي أحدثه مشروع الإصلاح السياسي من خلال الاستفتاء على الدستور الجديد في 23 فيفري 1989». (3)

من الخصائص الأساسية التي ميزت هذه الفترة الدستورية أنه تم تأسيس وتكريس مجموعة من المبادئ، ومن أهمها مبدأ التعددية السياسية أو التعددية الحزبية " المادة 40 من دستور 1989" وأيضاً إقرار نظام اقتصادي قائم على حرية النشاط الاقتصادي وحرية المنافسة.

أقر الدستور من حيث تنظيم السلطة وممارستها مبدأ الفصل بين السلطات ظاهرياً في إطار وحدة الدولة ومبدأ ثنائية السلطة التنفيذية اشتراكاً بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، كما أقر المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني. (4)

مجل هذه المبادئ كرسها دستور 1996 إلى غاية التعديلات التي تم إقرارها في سنة 2008 التي يعتبرها بعض الدارسين للنظام السياسي الجزائري تراجعاً غير معلن عن المبادئ التي أقرها دستور 1996. (5)

غير أن التعديل الدستوري الصادر في 7 مارس 2016، ولو أنه حافظ على مركز الوزير الأول من حيث التعيين والتسمية إلا أنه تم توسيع صلاحياته وسلطاته الدستورية أكثر من تلك الممنوحة له بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008.

¹ - المواد 1 و 2 من المرسوم 79-69 المؤرخ في 7 أبريل 1979 المتضمن تحديد صلاحيات الوزير الأول ج ر رقم 15.

² - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 18.

³ - بن أحمد نادية، المرجع السابق، ص 140.

⁴ - بورايو محمد، المرجع السابق، ص 71.

⁵ - المرجع السابق، ص 71.

مع كل المتغيرات السياسية» يمكن القول بأن المشروعية الدستورية حلت محل الشرعية الثورية التي أعتمد عليها النظام السياسي طوال الفترة السابقة حتى عام 1989». * فما هي مراحل نشأة وتطور هذا المنصب ؟.

الفرع الأول: نشأة وتطور منصب الوزير الأول ما بعد دستور 1989.

نص التعديل الدستوري الذي جرى في 03-11-1988 على ازدواجية السلطة التنفيذية، فقد حاول المؤسس الدستوري تبني إصلاحات اقتصادية وسياسية شاملة.⁽¹⁾

تميز دستور 1989 عن دستوري 1963 و 1976 في كونه أنشأ مؤسسة بجانب رئيس الجمهورية أطلق عليها اسم الحكومة، لها رئيسها وأعضاؤها وخولها صلاحيات دستورية⁽²⁾ « لكن التسمية لا تعبر عن حقيقة الازدواجية في السلطة التنفيذية، بل النظام القانوني المخصص لكلا المؤسستين التنفيذيتين ودرجة التوازن في توزيع الاختصاصات بينهما هو الذي يسمح بتكليف هذه الثنائية». ⁽³⁾

بذلك ظهرت تسمية رئيس الحكومة من جديد على إثر هذا التعديل الدستوري، والتي أراد من خلالها المؤسس الدستوري الدفع بحركة الإصلاحات بابتكار وتوسيع العديد من الصلاحيات لجهاز الحكومة⁽⁴⁾ « ولقب رئيس الحكومة * أوسع وأشمل من لقب الوزير الأول »⁽⁵⁾، فهو لا يفيد التمايز بين الوزير الأول من حيث الرتبة، وإنما يعني أيضاً أنه رئيس الحكومة التي تتشكل منه ومن الوزراء الذين يختارهم ويوزع الصلاحيات عليهم ويرأس مجلس الحكومة. ⁽⁶⁾

جاء في نص المادة 75 فقرة 5 من دستور 1989، أن رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه، وعليه فإن رئيس الحكومة يقدمه لرئيس الجمهورية أعضاء حكومته والذي له كل السلطة في اختيارهم، ولكن هذه السلطة مقيدة وليست مطلقة: لأن رئيس الجمهورية هو المسؤول عن الدفاع الوطني والسياسة الخارجية، حيث يحتفظ لنفسه باختيار وزير الدفاع والشؤون الخارجية. ⁽⁷⁾

* - يختلف نظام الحكم الذي أقره دستور 89 اختلافاً بينا من حيث الشكل والمضمون عن نظامي الحكم المعتمدين في دستوري 63 و 76 فقد حل بموجبه ولو نسبياً مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية ومسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني محل مبدأ وحدة السلطة والحزب الواحد المحتكر لها النظام الاشتراكي. أنظر السعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 89، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 03.

¹ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 303.

² - السعيد بالشعير، المرجع السابق، ص 131.

³ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 19.

⁴ - فوزي أوصديق، ص 143.

* - تختلف تسميات رؤساء الحكومات عبر دول العالم فنجد كمثال: اسم المستشار في ألمانيا، الوزير الأول في فرنسا وبريطانيا، رئيس الحكومة في كندا وبلجيكا، ورئيس مجلس الوزراء في الكويت، مصر والمملكة العربية السعودية... الخ.

⁵ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 303.

⁶ - السعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في دستور 96 الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 382.

⁷ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 303.

يتولى رئيس الحكومة تحديد السياسة العامة للحكومة التي يترأسها ويتولى كذلك تنفيذها، وهذا ما نصت عليه المادة 75 من دستور 89 بقولها « يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ولعرضه على مجلس الوزراء » وذلك خلافاً لما كان مقرراً في الدساتير السابقة⁽¹⁾، بحكم أن الوزير الأول لم تكن له صلاحيات رئاسة الحكومة على أساس عدم حيازته لصلاحيات دستورية، عكس رئيس الحكومة الذي يحوز صلاحيات منصوص عليها في الدستور.

الفرع الثاني: نشأة وتطور منصب الوزير الأول في دستور 96 المعدل.

بعد توقيف المسار الانتخابي وحل البرلمان في 04 جانفي 1992 واستقالة رئيس الجمهورية في 11 جانفي 1992 دخلت الجزائر في أزمة دستورية انعكست على عمل مؤسسات الدولة بصفة عامة، مما نتج عنه فراغ مؤسساتي تم على إثره إنشاء المجلس الأعلى للدولة.⁽²⁾

امتدت المرحلة الانتقالية من سنة 1992 إلى سنة 1995، وقد تم فيها تعيين رئيس حكومة من قبل رئيس الدولة، يقدم برنامجاً لمجلس الوزراء للمداولة ثم يعرضه على المجلس الانتقالي للمصادقة عليه.⁽³⁾

يتمتع رئيس الحكومة بصلاحيات منها تنفيذ سياسة الدفاع الوطني والسياسة الخارجية وفقاً لتوجهات رئيس الدول ويمنع عليه المصادقة على أي مشروع أمر بمجلس الوزراء قبل أن يودع لدى مكتب المجلس الانتقالي.⁽⁴⁾

بعد انعقاد ندوة الحوار الوطني يومي 14 و 15 سبتمبر 1996 تمت المصادقة على أرضية تضمنت المبادئ الأساسية للإصلاحات المحددة لقواعد العمل السياسي المستقبلي، ومن أهم أثارها التعديل الدستوري لسنة 1996.⁽⁵⁾

سار التعديل الدستوري الصادر في 28 نوفمبر 1996 على نفس النهج الذي سار عليه دستور 89 ليؤكد على الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والنص على مركز ومنصب رئيس الحكومة⁽⁶⁾، حيث نصت عليه المادة 77 فقرة 5 من الدستور بقولها «يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة وينهي مهامه».

إن تعيين رئيس الحكومة هو اختصاص حصري يقوم به رئيس الجمهورية ولا يجوز له أن يفوض غيره للقيام به فقد ورد في المادة 87 من دستور 96 « لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين رئيس الحكومة وأعضائها وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم».

¹ - م 113 من دستور 76 « يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيرا أول».

² - المجلس الأعلى للدولة: هو تنظيم هيكلي جديد غير منصوص عليه في الدستور تم تنصيبه يوم 16 جانفي 1991 برئاسة محمد بوضياف يساعده أربعة أعضاء تدوم مدته حتى انتهاء العهدة الانتخابية للرئيس المستقيل، سيساعد المجلس في أداء مهمة الحكومة، أسندت له كافة السلطات والصلاحيات المخولة في 14 أبريل 1992، أصبح المجلس يتخذ التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرار الدولة، ويصدر مراسيم ذات طابع تشريعي، هذا بالإضافة إلى إصدار القرارات التنظيمية وترأس مجلس الوزراء.

³ - حسب ما نصت عليه المادة 13 فقرة 05 في أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، أنظر صالح بلحاج، المؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص 164.

⁴ - ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 211.

⁵ - صالح بلحاج، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 170.

⁶ - رابح سعاد، المرجع السابق، ص 18.

وتعيين رئيس الحكومة من طرف رئيس الجمهورية يتطلب مراعاة بعض الشروط كالكفاءة والسمعة الحسنة والانتماء السياسي⁽¹⁾، على الرغم من انعدام أي قيد يحد من حريته في الاختيار إلا أنه سياسيًا وعمليًا عليه مراعاة التوجه السياسي السائد واختيار الشعب وذلك لعدة أسباب نذكر منها:

- اختيار رئيس الحكومة مسؤولية سياسية.

- ضمان الحصول على موافقة البرلمان على برنامج رئيس الحكومة واستمرار بقاءه لتنفيذه.

إن مهمة رئيس الجمهورية هي ممارسة السلطات المخولة له دستوريًا دون أن يؤدي ذلك إلى حدوث أزمة سياسية بينه وبين الأغلبية البرلمانية.⁽²⁾

« من الناحية النظرية فإن الجهاز التنفيذي للدولة في كل من دستور 1989 ودستور 1996 هو جهاز مركب يتكون من رئيس الجمهورية بمناسبة ترأسه لمجلس الوزراء ورئيس الحكومة الذي يضبط وينفذ السياسة العامة للدولة من خلال تنفيذ برنامج الحكومة بعد عرضه على مجلس الوزراء ومناقشته والمصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني».⁽³⁾

الفرع الثالث: نشأة وتطور مركز الوزير الأول بعد تعديل 2008.

تعرضت المؤسسة الثانية للسلطة التنفيذية لتعديلات جوهرية، حيث تم إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبدل بمنصب الوزير الأول، مع إمكانية تعيين نائب أو نواب له مع انفراد رئيس الجمهورية باختيار الوزراء، مما يجعل دور الوزير الأول مقتصرًا على تقديم الاستشارة في تعيين الوزراء دون نواب الوزير الأول.

جاء في المادة 5/77 على أن رئيس الجمهورية "يعين الوزير الأول وينهي مهامه"، وجاء في الفقرة الأولى من المادة 79 «يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول».⁽⁴⁾

بالنسبة لتغيير تسمية رئيس الحكومة وجعله وزيرًا أول* وتكليف صلاحياته ومهامه وفق نظرة جديدة للوظيفة الرئاسية وعلاقة رئيس الجمهورية مع الحكومة وأعضاءها من حيث التعيين والمسؤولية فإنه يمثل إعادة تنظيم السلطة التنفيذية ويهدف إلى ضمان أكثر انسجام وفعالية لأداء الحكومة».⁽⁵⁾

¹ - المرجع السابق، ص 87.

² - السعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 386-384.

³ - بورايو محمد، المرجع السابق، ص 73.

⁴ - السعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 420.

*نشأ منصب الوزير الأول لأول مرة في إنجلترا باعتباره مهد النظام البرلماني حيث كان الملك في فترة معينة يريد ضمان مسؤولية وحصانة عن الأعمال التي يقوم بها فكان لا بد من إيجاد شخص يتحمل تبعه أعماله السياسية، فتم إنشاء منصب وزير أول تقع على عاتقه المسؤولية مقابل التخلي عن سلطة قيادة الأمة ويعتبر "Walpole" أول "وزير أول" بريطاني والذي دام حكمه من 1721 إلى 1742 وظهر الوزير الأول وكأنه القائد الفعلي للدولة، أنظر مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، 2005، ص 222.

⁵ - بورايو محمد، المرجع السابق، ص 178.

إن التعديل الدستوري لسنة 2008 أعادنا نسبيًا إلى أحادية السلطة التنفيذية والهدف الرئيسي من إعادة النظر بتركيزها هو إضفاء الطابع الرئاسي على النظام السياسي الجزائري.⁽¹⁾

احتفظ التعديل الدستوري لسنة 2016 بما تم إقراره بموجب دستور 2008 إذ أُلقي على منصب الوزير الأول حيث جاء في نص المادة 95/91 يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه.

ما يلاحظ من هذه الفقرة أن الإضافة الوحيدة بالنسبة لمركز الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري هي في طريقة التعيين، حيث أُلزم المشرع الدستوري رئيس الجمهورية بوجوب استشارة الأغلبية النيابية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة دون إلزامه برأيهما.

هذا إن دل على شيء إنما يدل على أن اختيار الوزير الأول يبقى اختصاص حصري وأصيل لرئيس الجمهورية ولاستشارة المنصوص عليها دستوريًا ما هي إلا إجراء يراد من وراءه حسن نبض الأغلبية البرلمانية الممثلة للشعب وكأنه يراد بها استشارة شعبية.

¹ - رابح سعاد، المرجع السابق، ص 92.

المبحث الثاني: اختصاصات الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري.

إن نص الدستور على تعيين الوزير الأول كقطب ثاني في السلطة التنفيذية، إن دل على شيء إنما يدل على أن هناك مجموعة من الصلاحيات والمهام المسندة إليه، إذ لا يمكن إيجاد منصب دون تحديد مجموعة من السلطات لصاحب هذا المنصب.⁽¹⁾

وبغية إيجاد نوع من التوازن بين قطبي السلطة التنفيذية، ومحاولة المحافظة على استقرار الحكومات، وكذا المحافظة على تطبيق البرامج الحكومية، ومحاولة الحد من تجاوزات رؤساء الجمهوريات التي ترزع الثقة داخل الطاقم الحكومي والحط من مكانة وأهمية الوزير الأول في الجهاز التنفيذي، ودوره الفعال في جميع الاختصاصات⁽²⁾، خولت له مجموعة من الصلاحيات ينفرد بممارستها، بالإضافة إلى التي يشترك فيها مع جهات أخرى، فما هو نطاق مشاركة الوزير الأول في السلطة التنفيذية؟ وإلى أي حد يتمتع بالاستقلالية في أداء مهامه وممارسة اختصاصاته؟.

المطلب الأول: صلاحيات ينفرد بها الوزير الأول.

نظرا لأهمية منصب الوزير الأول، ووزنه داخل السلطة التنفيذية، ودوره المتميز في جميع المجالات: السياسية التنفيذية وغيرها، ألقى المؤسس الدستوري على عاتقه مجموعة من المهام ليقوم بها وفي مقابل ذلك خول له مجموعة من الأدوات التي تساعده على تنفيذ برنامج حكومته، فما مدى مساهمة الوزير الأول في وضع السياسة العامة للدولة وما هي أهم الصلاحيات التي تخوله ذلك؟.

الفرع الأول: ممارسة السلطة التنظيمية ذات المظهر التنفيذي.

إذا كان رئيس الجمهورية الرئيس السامي للسلطة التنفيذية، يتمتع دستوريا بسلطة تنظيمية واسعة، فإن الوزير الأول الطرف الثاني في السلطة التنفيذية يمارس سلطة تنظيمية تنفيذية محدودة وغير مستقلة.

تعرف السلطة التنظيمية على أنها «السلطة التي تمارسها بعض السلطات (رئيس الجمهورية، الوزير الأول...)، والتي تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة في شكل قرارات إدارية، تطبق على جميع الأفراد أو على فئة منهم».⁽³⁾

أولا: السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

نص الدستور الجزائري لسنة 1996 «يمارس رئيس الحكومة زيادة على الصلاحيات... يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات» كما تضمن «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون يندرج تطبيق القانون في المجال، التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة»⁽⁴⁾.

¹ - رابح سعاد، المرجع السابق، ص 34.

² - عزالدين بغداددي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة مع النظام المصري)، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص 13.

³ - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري (التنظيم، النشاط الإداري)، ط 1، سطيف، الجزائر، 2006، ص 97.

⁴ - المواد 85-125 من دستور الجزائر لسنة 1996، قابلتها المواد 99-143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

يستخلص من هاتين المادتين أن سلطة التنفيذ الموكلة للوزير الأول " رئيس الحكومة" تتصب على مجال السلطة التنظيمية المستقلة المخولة لرئيس الجمهورية من جهة، ومجال القانون المخول للسلطة التشريعية من جهة ثانية.

أ/تنفيذ اللوائح المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية:

انطلاقاً من المادة 125 أعلاه، يمارس رئيس الجمهورية سلطة تنظيمية مستقلة وواسعة تمتد لتشمل كل ما هو ليس من اختصاص البرلمان (مجال القانون)، وتترجم تلك السلطة فيما يصدره الرئيس من مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة، ويكلف الدستور (الوزير الأول بوضع تلك القواعد القانونية موضع التنفيذ) سواء بشكل مباشر إذ كان المرسوم الرئاسي قابلاً للتنفيذ، أو التطبيق دون حاجة إلى آليات تفصيلية مصاحبة، أو بشكل غير مباشر في الحالة العكسية، ويترجم الوزير الأول ذلك إجرائياً من خلال المراسيم التنفيذية التي يصدرها، لتكون مفصلة وشارحة أو مفسرة إياها، على أن تنقيد بمضمونها ومحتواها لتجعلها قابلة للتطبيق، ومحقة بالتالي للغرض من إنشائها. (1)

ب- تنفيذ القوانين:

انطلاقاً من المواد 85 فقرة 3 و125 فقرة 2 من الدستور السابقتين، يكلف الدستور رئيس الحكومة " الوزير الأول" بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، سواء كانت قوانين عضوية أو عادية، ويختلف مجال سلطة الوزير الأول في هذه الحالة بحسب طبيعة المواضيع والمسائل التي تتناولها القوانين الصادرة عن البرلمان، ونميز بين حالتين: (2)

1- تتعلق بالمجالات التي يكتفي فيها المشرع بوضع القواعد والمبادئ العامة، ليتولى التنظيم التنفيذي من خلال المراسيم التنفيذية تفصيل أو شرح تلك القواعد العامة، ويبين سبل وكيفيات تنفيذها، من دون أن يؤدي ذلك إلى الخروج عن محتواها، وهنا يصبح تعاون البرلمان مع الحكومة ضرورياً من أجل إصدار النصوص التطبيقية للقوانين ووضعها حيز التنفيذ.

2- في حالة أخرى يتمتع المشرع بدور واسع، إذ يتولى تحديد الأحكام والقواعد الجزئية لعدد من المجالات ذات الأهمية الكبرى، فيتعمق في الحيثيات والتفاصيل من أجل مزيد من الضمانات، نظراً لتعلق تلك المجالات بحقوق وواجبات الأفراد الأساسية وبالتالي يعد قيدياً على الوزير الأول، الذي يقتصر دوره على تنفيذ النصوص التشريعية المفصلة دون زيادة أو نقصان ومن هذه المجالات نذكر الضمانات الأساسية للموظفين، شروط استقرار الأشخاص وحررياتهم....

¹ - صويلح حسين، مكانة السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، دستور 1996، مذكرة ماجستير، تخصص مؤسسات دستورية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، ص213.

2- المرجع السابق، ص217.

لكن يخرج عن هذا المجال تنفيذ القوانين التي تخص وزارتي الدفاع والخارجية، لأنها من المجال المحمي لرئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يتولى تنظيمها بواسطة مراسيم رئاسية⁽¹⁾ تأكيداً للمادة 77 من دستور 1996 « يتولى مسؤولية الدفاع الوطني»، « يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها».⁽²⁾

نصت الدساتير الجزائرية المتعاقبة على نفس هذا الاختصاص المخول للوزير الأول، ف جاء في المادة 81 من دستور 1989 « تنفيذ القوانين والتنظيمات من اختصاص رئيس الحكومة بوصفه المشرف على الحكومة والمسؤول عن فاعلية نشاطها» وتلاه التعديل الدستوري 2008 في المادة 85 منه «... يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات» وسار التعديل الدستوري 2016 على نفس النهج من خلال المادة 85 الفقرة الثانية.

عموماً يمكن الإشارة إلى سلطة التنظيم والتنفيذ المنصوص عليها في الدستور الفرنسي والممنوحة كذلك للوزير الأول من خلال المادة 21 من الدستور الفرنسي لسنة 1958:⁽³⁾

«le premier ministre dirige l'action du gouvernement il est resapons.. de la defense nationale, il Assur l'exécution des lois ... il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emploi civil et militaires »

أما دستور 1963 و 1976، فكلاهما خصا هذه المهمة لرئيس الجمهورية دون منازع، ومن خلال المادة 52 « يتولى رئيس الجمهورية بتنفيذ القوانين» والمادة 111 فقرة 11 «... يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات».

ثانياً: توقيع المراسيم التنفيذية.

لكي تطبق القوانين الموافق عليها من قبل البرلمان، ارتأى المشرع الدستوري أن تكتمل تلك التشريعات بما يستوجب من مراسيم تنفيذية، تحدد بمقتضاها الضوابط اللازمة لتطبيق القوانين الواردة في صياغة غير قابلة للتنفيذ بمعنى يُتطلب إكمالها بمراسيم.⁽⁴⁾

تعد هذه الأخيرة الآلية القانونية الملائمة والضرورية التي تمكن الوزير الأول من القيام بمهامه التنفيذية، والواقع أن هذه الصلاحية هي نتيجة منطقية لتكليف الوزير الأول بتنفيذ التنظيمات والقوانين، إذ أن بعض النصوص التشريعية والتنظيمية لا يكفي لتنفيذها الإصدار والنشر بل يستوجب صدور هذه المراسيم حتى تكون قابلة للتطبيق.⁽⁵⁾

¹ - عزالدين بغداددي، المرجع السابق، ص 146.

² - المادة 77 من دستور 1996 والمعدلة بالمادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، على خلاف الوضع في فرنسا أين يشترك الوزير الأول في إسناد الوظائف المدنية والعسكرية.

³ - **Richard Rose and Ezra Suleiman** ;-president and primer minister, American entreprise for public Policy research ,Washington ,d.c ;1980,p106.

⁴ - عزالدين بغداددي، المرجع السابق، ص 321.

⁵ - صويلح حسين، المرجع السابق، ص 219.

يُعرف الفقه المصر المراسيم التنفيذية أو ما يطلقون عليه اللوائح التنفيذية « تلك اللوائح التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية اللازمة لتيسير تنفيذ القوانين». (1)

كما يمكن تعريفها وفقا لخصوصيات النظام الدستوري الجزائري، بأنها طائفة القرارات التنظيمية الصادرة عن الوزير الأول، والمتضمنة للأحكام التفصيلية بغرض توفير الشروط اللازمة لوضع القوانين الصادرة عن البرلمان والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية موضع التطبيق، ويطلق الفقه الدستوري على هذه اللوائح تسميه اللوائح المشتقة أو التابعة، لأنها تابعة لأعمال قانونية سابقة ولا يمكنها تنظيم موضوع ما بصورة مستقلة (2)، ونجد المادة 85 من دستور 1996 خولت للوزير الأول مهمة توقيع المراسيم التنفيذية، لكن بعد تعديل 2008 أصبحت المراسيم التنفيذية من اختصاص الوزير الأول لكنها خاضعة للموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية، ليأتي التعديل الأخير لسنة 2016 ويمنح من جديد هذه المهمة للوزير الأول دون موافقة رئيس الجمهورية على ذلك. (3)

تجدر الإشارة أن الفقه الدستوري ميز بين نوعين من المراسيم التنفيذية:

1- المراسيم التنفيذية البسيطة أو التلقائية: وهي مراسيم يتخذها الوزير الأول من تلقاء نفسه، ودون الحاجة إلى وجود نص في صلب القانون ليستدعي ذلك، ما دام أن له أصلا سلطة إصدار ما يراه مناسبا من التنظيمات، وطالما أنه يستهدف تفصيل ما أجمله القانون ولا يتجاوز حدود اختصاصه التنفيذي المخول له دستوريا.

2- المراسيم التنفيذية المسماة بتنظيمات أو لوائح الإدارة العامة: وهي مراسيم يتطلب صدورها دعوة صريحة ومباشرة وخاصة من المشرع للوزير الأول، هذا بالنظر إلى أن ما ستتضمنه من أحكام يمكنها أن تضيف شيئا جديدا للقانون يستوجب فهمه وتفسيره، لتطبيقه التطبيق الصحيح، وهذه المراسيم تطغى عليها صفة القرار على صفة التنفيذ.

إن المراسيم التنفيذية تصدر دون أن تعرض على البرلمان إلا أنها قد تثير مسؤولية الحكومة إذ ما تعدت هذه المراسيم حدود القانون الذي جاءت تنفيذا له، وتكمن أهمية هذه المراسيم في أنه بدونها تبقى القوانين التي يصدرها البرلمان مجرد حبر على ورق. (4)

¹ - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 528.

² - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 67.

³ - بالنسبة لدستوري 1963 و 1976 فإن رئيس الجمهورية بوصفه رئيس السلطة التنفيذية اختص لوحده بإصدار المراسيم وذلك وفقا للمادتين 53-111. على التوالي.

⁴ - عادل دواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص 35.

الفرع الثاني: عرض برنامج الحكومة على البرلمان.

يفترض التطور الدستوري الموافقة المسبقة للبرلمان على برنامج الحكومة فيما يتعلق بالسياسة الداخلية والخارجية، وتكون هذه الموافقات مفتوحة من أجل كسب أغلبية النواب، حفاظا على التناسق بين الحكومة والبرلمان.⁽¹⁾ يعرف البرنامج الحكومي على أنه: « عرض عام للنيات والمشاريع والتدابير المتخذة لتنفيذه أو أنه وعاء للسياسة العامة وإستراتيجية شاملة وخطط عمل تتضمن مجموعة مبادئ ومحاوِر ووسائل العمل الحكومي⁽²⁾».

يعد تقديم البرنامج أمام البرلمان أول لقاء رسمي بين الحكومة والبرلمان ويعرفه الأستاذان **jean Gicquels** و **piérre Avril** بأنه « أول ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة⁽³⁾».

لكن قبل القيام بهذه المرحلة المتمثلة في عرض البرنامج الحكومي على البرلمان لا بد من المرور بمرحلة تسبقها تتجسد في عرض البرنامج على مجلس الوزراء، هذا الأخير الذي يترأسه رئيس الجمهورية، مما يدعو إلى التساؤل عن هامش الحرية الذي يتمتع به الوزير الأول في إعداد البرنامج الحكومي؟ وما مدى إلزامية عرضه على البرلمان؟.

أولا: مدى استقلالية الوزير الأول في إعداد برنامج الحكومة.

إن المهمة المتمثلة في تحديد وضبط السياسة العامة للدولة، من خلال برنامج الحكومة كرسها تعديل الدستور لسنة 1996 تأكيدا لما نص عليه دستور 1989 متبنيان فكرة أن الوزير الأول أصبح يتولى تحديد السياسة العامة للحكومة التي يترأسها، ويتولى تنفيذها بعد أن كان قبل ذلك رئيس الجمهورية هو المقرر للسياسة العامة للحكومة والمسؤول عن تنفيذها بناء على الصلاحيات الدستورية الممنوحة له، بمساعدة من الوزير الأول الذي كان منسقا للنشاط الحكومي، وتطبيق القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء.

من خلال القراءة الأولية للمادتين 75 من دستور 1989، 79 من دستور 1996 واللذان تقيدان بأن رئيس الحكومة يضبط برنامج حكومته، توهي لأول وهلة بأن الوزير الأول يتمتع باستقلالية في أداء مهامه، خاصة عند رسم وضبط وتحديد السياسة العامة للحكومة، لكن بالنظر إلى أنه يتعين وجوبا على الوزير الأول عرض برنامج حكومته على مجلس الوزراء قبل الذهاب به إلى المجلس الشعبي الوطني، يترتب على ذلك أن الوزير الأول لا يستطيع عرض برنامج حكومته على البرلمان إلا بعد موافقة مجلس الوزراء، وموافقة رئيس الجمهورية الذي بإمكانه بهذه المناسبة أن يدخل ما يراه من تعديلات على البرنامج، وأنه في حالة عدم الحصول على هذه الموافقة لا يتسنى للوزير الأول تحويل

¹ - بن أحمد نادية، المرجع السابق، ص 130.

² - بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007، ص 20.

³ - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 29.

برنامج على المجلس الشعبي الوطني، وكأن المشرع الدستوري لم يخرج عن منطق دستور 1976، الذي جعل وضع وتحديد السياسة العامة للدولة من اختصاص رئيس الجمهورية وحده.

حيث صرح السيد علي بن فليس رئيس الحكومة فيما مضى الذي عين بعد استقالة أحمد بن بيتور، عند تقديم برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني: إن مسؤولية الحكومة التي يرأسها تتلخص في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.⁽¹⁾ هناك من يرى بأن تطبيق الحكومة لبرنامج رئيس الجمهورية، يعتبر من الناحية القانونية التزاما بطبيعة النظام السياسي الجزائري ذو الطبيعة الرئاسية حسبهم، وهو ما أكدته أحمد أو يحي أثناء تقديمه لبرنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني في 31 ماي 2003 بقوله: الطابع الدستوري لنظامنا السياسي نظام رئاسي، يجعل من غاية الحكومة السهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الأمر الذي كان يبدو معه الوزير الأول، رئيس الحكومة مجرد منفذ لسياسة رئيس الجمهورية، ولقد أكدت الممارسة السياسية خلال العهدة الثانية للرئيس بوتفليقة هذا التوجه بوضوح عندما وجه تعليمات واضحة للحكومة بضرورة تجسيد برنامجه الذي أنتخب على أساسه، حيث أكد خلال الاجتماع المنعقد في 11 ماي 2004 الذي تضمن عرض برنامج الحكومة، على ضرورة تجسيد الحكومة لكامل برنامجه لتلبية الالتزامات التي أخذها أمام الأمة.⁽²⁾

ثانيا: عرض البرنامج الحكومي على المجلس الشعبي الوطني.

يعد مرور برنامج الحكومة على مجلس الوزراء، كانت أهم مرحلة عليه اجتيازها قبل أن يصبح قابلا للتطبيق ضرورة عرضه على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، عكس ما جرت عليه الممارسة في النظام الفرنسي أي كان هناك تأرجح بين التزام الحكومة بتقديم برنامجه أمام الجمعية الوطنية قبل المصادقة عليه من عدمه، وكانت حكومة Pompidou أول حكومة تعبر عن تخليها عن طلب الثقة من الجمعية الوطنية قبل شروعها في تطبيق برنامجه حيث صرح هذا الأخير بأن دور الجمعية هو مراقبة الحكومة، وليس تحديد سياستها، وفي وضعية مشابهة لذلك بدأت قاعدة عرفية تترسخ في النظام السياسي الجزائري، مفادها عدم إلزامية عرض الحكومة برنامج عملها على المجلس الشعبي الوطني، وعلى هذا النحو لم تعرض كل من حكومتي "عبد العزيز بلخادم" و"أحمد أويحي" برنامج حكومتيهما على المجلس الشعبي الوطني وبعد خلافتها لبعضهما البعض، وفي مقابل ذلك التزموا بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.⁽³⁾

في وضع مخالف لما سبق وكما أشرنا في مقدمة الموضوع فإن الحكومة قبل أن تدخل في العمل لتنفيذ برنامجه فهي ملزمة بعرضه على البرلمان.

¹ - بورايو محمد، المرجع السابق، ص 92-93.

² - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، 2010، ص 120.

³ - عمار عباس، المرجع السابق، ص 122-123.

تنص المادة 80 « يقدم رئيس الحكومة برنامجها إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، حيث يجرى المجلس الشعبي الوطني ولهذا الغرض مناقشة عامة».

يمكن للوزير الأول "رئيس الحكومة" أن يكيف برنامجها على ضوء هذه المناقشة ويقدم عرض حول برنامجها إلى المجلس الشعبي الوطني، ليجري هذا الأخير مناقشة عامة وهذا ما قضى به التعديل الدستوري 2008 وتعديل 2016 مع تغيير في تسمية برنامج الحكومة ليصبح مخطط عمل.⁽¹⁾

يفتح رئيس المجلس الشعبي الوطني جلسة المناقشة بمنح الكلمة للوزير الأول، من أجل تقديم برنامجها والتحدث عن الأولويات في مختلف القطاعات وكذا طريقة وأهداف الانجاز والفترة الزمنية التي ستستغرقها، ويتضمن العرض كل المواضيع والمجالات المتعلقة بالسياسة، الاقتصاد، الاجتماع... وغيرها، وبعد الاستماع إلى تقديم الوزير الأول للنقاط العريضة التي شملها البرنامج، تأتي بعدها عملية المناقشة⁽²⁾ التي تنصب على برنامج الحكومة ككل، ويحق لنواب المجلس الشعبي الوطني أن يقترحوا أية تعديلات يرونها ضرورية حول هذا البرنامج، ويجوز للوزير الأول أن يأخذ هذه الاقتراحات بعين الاعتبار وبالتالي يكيف برنامج حكومته على ضوءها، كما يجوز له أن لا يأخذ بهذه الاقتراحات والتمسك بوجهة نظره⁽³⁾ لأن الفقرة الثانية من المادة 80 لم تأت على صيغة الإلزام، أي أنها خولت الوزير الأول حرية تكيف ماله من برنامج، على ضوء ما دار من نقاش عام وهذا ما تضمنته كذلك المادة 80 من تعديل 2008 لكن بالنسبة للتكيف فقد تضمن هذا التعديل الأخير ضرورة تشاور الوزير الأول مع رئيس الجمهورية فيما يخص مناقشة المخطط وسار التعديل الدستوري لسنة 2016 على نفس هذا النهج.

إن واقع الحياة السياسية في الجزائر، يسجل اعتماد معظم الحكومات على مبدأ تكيف برامجها بما يتلائم وتلك المناقشة العامة، لهذا فإن النواب دوما كانوا يوافقون على تلك البرامج، أما إذا رفضت الحكومة تكيف برنامجها وفقا لتلك الملاحظات التي يبديها المجلس الشعبي الوطني، تختتم المناقشة العامة بعدم الموافقة على البرنامج المعروض عليه فيقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، وهذا ما قضت به المادة 128 من الدستور المصري « يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذ تقرر مسؤوليته أمام مجلس الشعب » وهناك يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزير أول جديد.⁽⁴⁾

¹ - المادة 80 من التعديل الدستوري لسنة 2008 « يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه»، المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 « يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه».

² - ولد علي تاكفريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2011، ص15.

³ - عزالدين بغداددي، المرجع السابق، ص ص 25-26.

⁴ - المرجع السابق، ص28.

ثالثاً: عرض البرنامج الحكومي على مجلس الأمة.

إن حصول رئيس الحكومة " الوزير الأول" على موافقة المجلس الشعبي الوطني لا يعني البداية الفعلية في تنفيذ البرنامج، بل يجب تقديم عرض عن البرنامج لمجلس الأمة⁽¹⁾، حيث نصت المادة 80 من دستور 1996 « يقدم رئيس الحكومة عرضاً حول برنامجه لمجلس الأمة».

جاء هذا الشرط بعد استحداث الغرفة الثانية من خلال المادة 98 من دستور 1996، " إذ يتعين على رئيس الحكومة أن يقدم عرضاً حول برنامجه لمجلس الأمة، يعد أن يوافق المجلس الشعبي الوطني وذلك خلال عشرة أيام على الأكثر المالية لموافقة المجلس الشعبي الوطني".⁽²⁾

نفس الفكرة تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2008 لسنة 2016 مع تغيير في التسميات.⁽³⁾

إن تدخل الغرفة الثانية لا يؤثر على بقاء الحكومة أو زوالها لأن استعمال المؤسس الدستوري لعبارة البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني وليست عبارة يصوت، تعني أن البرنامج الحكومي يدخل حيز النفاذ، بمجرد مصادقة الغرفة الأولى عليه، لأن المصادقة هي آخر مرحلة إجرائية تتم على مستوى البرلمان، وبالتالي فمجلس الأمة ليست له سلطة الإثراء والمصادقة على مخطط العمل، لأن الحكومة ليست مسؤولة أمامه مما يعني أن عرض مخطط العمل أمامه هو مجرد وسيلة لإعلامه.⁽⁴⁾

كذلك لأن مجلس الأمة لا يعكس من خلال تأسيسه التمثيل الحقيقي للشعب، وان الهدف من هذا العرض هو إعلام مجلس الأمة لأنه يشارك في العمل التشريعي، وبالتالي سيناقش جميع القوانين التي تأتي من الحكومة لتنفيذ برنامجه فلا يعقل منطقياً أن يصوت على قوانين تتعلق ببرنامجه يجهله، لذا فإن هذا العرض سيحيط مجلس الأمة علماً بالمحاور العامة، ومن خلال ذلك قد يلفت نظر الحكومة لبعض الأمور أو النقائص التي لم يتضمنها البرنامج⁽⁵⁾، على الرغم من أن هذه النقاشات لا تلزم الوزير الأول.

من خلال كلمة " عرض" نلاحظ أن الوزير الأول يكتفي بتقديم عرض عن البرنامج، أي قراءة لأهداف البرنامج ومحاورة الكبرى التي أطلع عليها المجلس الشعبي الوطني بكل تفاصيلها وجزئياتها، وناقشها ووافق عليها.⁽⁶⁾

¹ - راجح سعاد، المرجع السابق، ص 30.

² - المادة 49 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15. ص 17.

³ - المادة 80 من التعديل الدستوري لسنة 2008 « يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني» المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 « يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني».

⁴ - شامي راجح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص إدارة محلية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 89.

⁵ - عزالدين بغداددي، المرجع السابق، ص 30.

⁶ - راجح سعاد، المرجع السابق، ص 31.

أعطى المشرع الدستوري مجلس الأمة الحق في إصدار لائحة، تساعد هذه الأخيرة أعضاء هذا المجلس في الإدلاء بأدائهم وتحفظاتهم على البرنامج الحكومي، وطرح انشغالاتهم وإيصالها إلى الحكومة والرأي العام، وإن إصدار هذه اللائحة تتطلب مجموعة من الشروط حددها النظام الداخلي لمجلس الأمة بموجب المادة 72 حيث يشترط لقبول اقتراح اللائحة أن تكون موقعة من 15 عضواً، كما يجب أن يودع مندوب أصحاب الاقتراح اللائحة لدى مكتب المجلس خلال 48 ساعة من تقديم العرض⁽¹⁾، أما بالنسبة لقيمة هذه اللائحة فهي في حقيقة الأمر، إما أن تشكل دعماً لبرنامج رئيس الحكومة " الوزير الأول"، وإما انتقاداً لبرنامجها، وعليه فهي مجرد وسيلة يظهر مجلس الأمة من خلالها ما له من ملاحظات.⁽²⁾

الفرع الثالث: صلاحية إدارة المصالح العمومية.

في إطار مهام الوزير الأول في مجال تسيير الشؤون العامة، يتولى رئاسة مجلس الحكومة، كما يعمل على حسن سير الإدارة العامة وتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة.

أولاً: رئاسة مجلس الحكومة.

نظم دستور 1996 مجلسان على مستوى السلطة التنفيذية هما: مجلس الوزراء يرأسه رئيس الجمهورية ومجلس الحكومة الذي يرأسه الوزير الأول " رئيس الحكومة" يعتبر مجلس الحكومة الإطار التنظيمي، والجهاز الدستوري التنفيذي الملائم للوزير الأول، من أجل القيام بتنسيق النشاط الحكومي وتحقيق الانسجام بين أعضاء الحكومة، حيث نصت المادة 2/85 من دستور 1996 بأن رئيس الحكومة هو الذي يتولى رئاسة مجلس الحكومة، ويدير انشغاله، بناء على جدول للأعمال يتم تحديده من قبله، من خلال مصالحه المختصة، ويتضمن عادة جدول الأعمال المسائل والمشاريع التي تعدها الحكومة، قبل عرضها على مجلس الوزراء للتقرير فيها، والرامية إلى تنفيذ القوانين والتنظيمات التي تدخل ضمن الوظيفة التنفيذية للحكومة، كما يشمل جدول أعمال مجلس الحكومة مشاريع المراسيم التنفيذية منها المراسيم التنفيذية التي ترمي إلى توزيع العمل بين مختلف أعضاء الحكومة وغيرها.⁽³⁾

يتشكل مجلس الحكومة من الوزير الأول وأعضاء الحكومة، يتولى تحديد الأولويات الإستراتيجية للسياسة العامة للدولة ووضع البرامج والخطط التنفيذية القطاعية الخاصة بكل وزارة أو قطاع، كما يتابع الوزير الأول عن كثب تنفيذ البرنامج السياسي الذي ألتزم به أمام البرلمان في مختلف مراحلها، من خلال الاجتماعات الدورية والمستمرة لمجلس الحكومة وما يدور فيها من نقاش وتحليل وتشخيص للمشاكل والعراقيل التي تواجه أعضاء الطاقم الحكومي عند تنفيذهم للبرنامج.

¹ - أنظر المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ج ر رقم 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999، ص 17.

² - رابح سعاد، المرجع السابق، ص ص 33-34.

³ - بورايو محمد، المرجع السابق، ص 107.

من حيث تنظيم سير عمل الحكومة، فإن المؤسس الدستوري كما هو الحال بالنسبة لمجلس الوزراء لم ينص على إجراءات محددة⁽¹⁾ واكتفى بالتصريح على أن الوزير الأول هو الذي يتولى تحديد هذه الإجراءات، ومفهوم الرئاسة المنصوص عليه دستوريا يتضمن بالضرورة سلطة الوزير الأول في استدعاء هذا المجلس للانعقاد، وسلطة تحديد مواعيد انعقاد هذه الاجتماعات، وسلطة تحديد جدول أعمال هذا المجلس.

في حقيقة الأمر فإن مجلس الحكومة وإن كان يعمل تحت سلطة الوزير الأول، فإنه يمثل أداة لخدمة السياسة التي يريد رئيس الجمهورية تنفيذها، وبالتالي فإن مجلس الحكومة لا يتمتع بأي استقلالية، لأنه يعمل في إطار التوجيهات والبرامج التي يحددها رئيس الجمهورية، و إن مهام الوزير الأول من خلال مجلس الحكومة، تكاد تقتصر فقط على التنسيق بين أعضاء الطاقم الحكومي وتسيير السياسة العامة الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، دون أن تتعداها إلى سلطة التقرير، باستثناء بعض المقررات والمراسيم التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول، والمتعلقة بثنايا وتفاصيل العمل الحكومي وحيثياته، دون أن تمس بالأركان والتفاصيل الرئيسية للسياسة العامة للدولة، التي تبقى من اختصاص رئيس الجمهورية، يستمد منها من برنامجها السياسي الذي انتخب على أساسه⁽²⁾، حيث أن تعديل 2008 تراجع عن هذه الصلاحية، التي كانت من اختصاص رئيس الحكومة وأصبحت اختصاص مخول لرئيس الجمهورية⁽³⁾ وهو ما تضمنه دستور 1976⁽⁴⁾ أما التعديل الأخير لسنة 2016 فقد أعاد هذه الصلاحية من جديد وخصها بالوزير الأول دون تفويض من رئيس الجمهورية⁽⁵⁾، فهل مهد هذا الأخير إلى استقلالية ولو نسبية، أما أنها مجرد شكلية لا أكثر؟.

ثانيا: توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة.

إن أول مهمة يقوم بها الوزير الأول المعين من طرف رئيس الجمهورية، هي تشكيل الحكومة بعد مشاورات يجريها مع مكونات المجتمع المدني، يقدم على إثرها قائمة حكومته إلى رئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينها.⁽⁶⁾ يتولى الوزير الأول بمناسبة هذه المهمة تنسيق المهام ما بين طاقم الحكومة من خلال تطبيق، تنظيم وتسيير إدارات جميع الوزارات في إطار أحكام الدستور وفقا للسياسة العامة للدولة، مما يجعل الوزير الأول المنسق الفعلي للسلطة التنفيذية ميدانيا.⁽⁷⁾

¹ - صويلح حسين، المرجع السابق، ص 211.

² - المرجع السابق، ص 212.

³ - نصت المادة 77 من التعديل الدستوري 2008 «يظطلع رئيس الجمهورية... يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة...».

⁴ - نصت المادة 111 من التعديل الدستوري 2016 «... يمكن له أن يفوض جزءا من صلاحياته... للوزير الأول...».

⁵ - المادة 99 فقرة 3 من القانون رقم 16-01.

⁶ - محفوظ لعشيب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص 47.

⁷ - صويلح حسين، المرجع السابق، ص 211.

حيث نصت المادة 81 من دستور 1989 «...يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية...».

نفس هذه الصلاحية احتفظ بها دستور 1996 في المادة 85 فقرة 1 وكذلك التعديل الدستوري 2008 و 2016 لم يفرض المؤسس الدستوري حدا أدنى من الوزارات ومن هنا فإن تنظيم الطاقم الوزاري من صلاحيات الوزير الأول، فبعد تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة، يتولى الوزير الأول بموجب مرسوم تنفيذي، صلاحيات كل وزير ضمن الطاقم الحكومي، فهو إذن يقسم العمل بين هؤلاء ويضبط الاختصاص تقاديا لتنازع الاختصاص بين وزارة وأخرى. (1)

ثالثا: السهر على حسن سير الإدارة العامة:

يناط بالإدارة العامة في المجتمع الجزائري كغيره من المجتمعات، أداء وظائف معينة، فمن المسلم به، إن الإدارة العامة هي المرآة العاكسة لحالة الدولة والمجتمع، ونصيبتها من الوعي والحضارة.

فكلما كان سير الإدارة العامة تنظيما ونشاطا جيدا، كلما أمكن للدولة تحقيق أهدافها في رعاية الصالح العام، وحاجات المواطن، كتوفير الخدمات وممارسة بعض النشاطات. (2)

نجد الدستور الجزائري قد أناط بهذه المهمة للوزير الأول، والمتمثلة في السهر على حسن سير الإدارة العامة، حيث تخضع أغلب الإدارات العامة لسلطة ومراقبة الوزير الأول، فهو الذي يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات ومصالح رئاسة الحكومة، والمصالح الإدارية للولاية ويتولى أيضا مهمة التعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح (3) لارتباط ذلك موضوعيا بتكليفه بمهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات، لتصل هذه الأخيرة عبر قنوات الجهاز الإداري المتدرجة، سواء على أساس السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية، إلى أرض الواقع من خلال آليات قانونية، أهمها القرار الإداري، ليتم تطبيقها بشكل مناسب وصحيح، أو مقبول على الأقل بما يحقق الهدف من سن وإنشاء تلك القوانين والتنظيمات. (4)

كما يعود للوزير أمر تنظيم جهاز الإدارة من خلال ما يصدره من تعليمات تضمن حسن أداء العمل الإداري في شتى قطاعات النشاط المختلفة، و تطبيقا لهذه السلطة يتولى الوزير الأول إصدار المراسم التنفيذية المتعلقة بتنظيم مختلف الإدارات، وصولا إلى المصالح الخارجية للوزارات.

يساعد الوزير الأول في هذه المهمة ثلاث مراكز لدراسة وتسيير الشؤون الحكومية وهي:

أ- مدير الديوان: وتتلخص مهامه في دراسة وإثراء الملفات التي تدخل ضمن إطار البرنامج الحكومي، وضع تحت حيز التطبيق قرارات وتوصيات الحكومة، وعلى العموم فهو يمثل المركز العصبي لنشاط مصالح الوزير الأول.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 81.

² - صويلح حسين، المرجع السابق، ص 221-222.

³ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 102.

⁴ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 81.

ب- رئيس الديوان: تتمثل مهامه في مساعدة الوزير الأول في ميدان العلاقات الخارجية، كما يسهر على ضمان أمن مركز المصالح، وتسيير الوسائل في هذا الميدان، ويكلف أيضا بأداء المهام للوزير الأول الخاصة بأعمال البحث والدراسة التي لها علاقة بمهامه.

ج- المكلفين بالمهام: صلاحياتهم لا تختلف في طبيعتها عن تلك الممارسات من قبل مديري الدراسات والمديرين لأنها تتمحور كلها حول الدراسات والتلخيصات والتوصيات المقدمة من أجل تموين السلطة بمعطيات المعلومات والمساعدات في اتخاذ القرارات. (1)

المطلب الثاني: صلاحيات مشتركة مع جهات أخرى.

إن ازدواجية السلطة التنفيذية تؤدي إلى وجود قطبين، وبالتالي يصعب تحديد توزيع السلطة فيها، لعدم انفصال الجهازين عن بعضهما، يحكم أن الوزير الأول يقوم بعمليتي التنفيذ والإشراف على سياسة الدولة، بقرارات تتخذ في مجلس الوزراء، الذي ينعقد برئاسة رئيس الجمهورية، لهذا السبب " هناك من يقر بأنه لا يجب النظر إلى الوزير الأول من زاوية أنه يمثل الوظيفة الحكومية في الدولة، وإنما يجب اعتباره جزء من الوظيفة الرئاسية ". (2)

فإلى جانب الصلاحيات التي ينفرد بها الوزير الأول والمحددة دستوريا، هناك صلاحيات يمارسها بالاشتراك مع جهات أخرى، من خلال إشراكه في بعض الاختصاصات، والمخولة مسبقا لرئيس الجمهورية، أو مساهمته في اتخاذ بعض القرارات، بتقديم الاستشارات اللازمة لذلك.

يتمتع الوزير الأول فضلا عن كونه مساعداً لرئيس الجمهورية في عدة مجالات، بسلطات في مواجهة البرلمان، من خلال استدعائه للاجتماع في دورة غير عادية أو تدخله باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، كآلية لحل أي خلاف قد ينشأ بين غرفتي البرلمان.

الفرع الأول: صلاحيات مشتركة مع رئيس الجمهورية.

بحكم انتماء كل من الوزير الأول ورئيس الجمهورية إلى نفس المجال " السلطة التنفيذية " فبطبيعة الحال تكون هناك اختصاصات يشترك فيها كلا من الطرفين.

أولاً: إعداد مشاريع القوانين.

بالرغم من أن الوظيفة التشريعية هي من اختصاص البرلمان، باعتباره من يملك سلطة التشريع، وبحكم طبيعة النظام السياسي الجزائري، الواقع بين النظامين الرئاسي والبرلماني فقد خول المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول، حق المبادرة بمشاريع القوانين. (3)

¹ - عزالدين بغداددي، المرجع السابق، ص168.

² - بورايو محمد، المرجع السابق، ص96.

³ - فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة قانونية مقارنة، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2010، ص240.

تعد مرحلة إعداد القوانين أولى مراحل العملية التشريعية، إذ بمقتضاها يتم تحضير النصوص المراد إقرارها، وتعرف المبادرة بالتشريع" ذلك العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه، وهي بذلك تقدم للتشريع مادته الأساسية والأولية"،⁽¹⁾ وتهدف المبادرة بالقوانين إلى وضع نص قانوني جديد، أو تعديل نص القانون المطبق وذلك بخلق أحكام قانونية جديدة.⁽²⁾

أناط المؤسس الدستوري هذه المهمة للوزير الأول، وذلك بعد صدور الدستور 1989، واعتماد ثنائية السلطة التنفيذية طبقا للمادة 113، والتي أتاحت نفس الاختصاص لنواب المجلس الشعبي الوطني، وهو ما أكدته تعديل دستور 1996 في المادة 119.⁽³⁾

نفس النهج اتبعه المشرع الدستوري الفرنسي من قبل خلال المادة 39 من دستور 1958.⁽⁴⁾

أ- إجراءات إعداد مشروع القانون.

لكي يصبح مشروع القانون جاهزا لإيداعه، فإنه يمر بعدة إجراءات ومراحل:

1/ على مستوى الأجهزة الإدارية للسلطة التنفيذية.

نقصد هنا كل من الوزارة والأمانة العامة للحكومة.

1- على مستوى الوزارة: بداية تسند مهمة إعداد المشروع التمهيدي للنص إلى الوزارة المعنية، وذلك حسب اختصاصاته وكذا القطاع الذي تشرف عليه، مراعية في هذه العملية ما يلي:

- الهدف الذي تريد الحكومة بلوغه من النص التشريعي.

- الوسائل المالية التي يمكن للحكومة استخدامها لبلوغ هدفها.

- النتائج والآثار التي يمكن أن يترتبها النص جراء تطبيقه، والآليات المطلوبة لتنفيذه.

وبغية التحقق من مدى انسجام النص المزمع إعداده مع غيره من النصوص القانونية، تقوم الوزارة بالمبادرة بالنص بالتشاور مع باقي الوزارات.

ثم تقوم مصالح القطاع المعني بضبط صياغة أولية لمشروع النص التمهيدي، ثم ترسله إلى الأمانة العامة للحكومة.

¹ - بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ص ص 7 - 8.

² - رابح سعاد، المرجع السابق، ص 51.

³ - نصت المادة 119 من دستور 1996 والمعدلة بموجب المادة 136 من تعديل 2016 « لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين» أما المادة 113 من دستور 1989 فقد نصت « لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين...»

⁴ - نصت المادة 39 من دستور فرنسا لسنة 1958 « يشترك كل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان في المبادرة التشريعية...».

2- على مستوى الأمانة العامة للحكومة: تمثل الأمانة العامة للحكومة جهازاً إدارياً مكلف بتنظيم العمل الحكومي ومتابعته، وأسندت لهذا الجهاز وظيفة صياغة نصوص مشاريع القوانين، نظراً للإمكانيات والوسائل التي تتوفر عليها حيث تقوم بتوزيع النص المرسل إليها على أعضاء الحكومة، وكذا بعض الهيئات المختصة لإبداء رأيها فيه، وبعد أن تتلقى الأمانة العامة للحكومة آراء وملاحظات أعضاء الحكومة لها أن تعقد اجتماعات عمل مع الوزارة المبادرة بالمشروع، والهيئات المعنية بغرض ضبط صياغة محكمة له، وفقاً للتقنيات المعتمدة في هذا المجال وبناءً على نتائج الاجتماعات، وتحت إشراف الأمانة العامة للحكومة يقوم القطاع الوزاري المعني بمشروع النص بضبط صياغة نهائية له، لتأتي بعدها عملية المصادقة على مشروع القانون.⁽¹⁾

2- مشروع القانون بين استشارة مجلس الدولة وتأشيرة مجلس الوزراء:

يلعب مجلس الدولة دوراً كبيراً في إثراء المشاريع القانونية، من خلال الآراء الاستشارية التي يقدمها للحكومة، كما يعتبر إجراء عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، إجراءً ضرورياً، يهدف إلى التنسيق بين أعضاء الحكومة من خلال تبادلهم الآراء والملاحظات والتنسيق بينهم، وبين رئيس الجمهورية من أجل إطلاعه على مضمون هذه المشاريع، وتحديد مسارها باعتباره رئيس مجلس الوزراء وصاحب القرار فيه.⁽²⁾

1- وجوب طلب رأس مجلس الدولة: نصت المادة 119 من دستور 1996 « ... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة... » وهو نفس الطرح الذي تضمنه التعديل الدستوري الأخير " لسنة 2016" مما يفيد أن عملية عرض مشروع القانون على مجلس الدولة يعد شرطاً إجبارياً، وقد نصت المادة 12 من القانون العضوي 01-98 « يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين التي يتم إخطاره بها ».

إن الهدف من هذا الإجراء هو ضمان حسن صياغة مشاريع القوانين، وتعديل النص القانوني من منظور القانون ولممارسة مجلس الدولة اختصاصاته ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل جمعية عامة⁽³⁾، وهذا في الحالات العادية، أما الحالات الاستثنائية التي تتطلب الاستعجال، فإن للوزير الأول أن ينتبه إلى ذلك عندما يقدم مشروع القانون إلى المجلس، وفي هذه الحالة ينظم المجلس في شكل لجنة دائمة.⁽⁴⁾

على الرغم من أهمية الدور الاستشاري لمجلس الدولة في تجنب وقوع الأخطاء القانونية التي ستنترتب عن سوء صياغة النص القانوني، فهو يظل مجرد رأي على الرغم من أن إجراء القيام به وجوبي، وتخلفه يؤسس سبباً لرفض

¹ - بدير يحيى، المرجع السابق، ص 10-11.

² - المرجع السابق، ص 11.

³ - أنظر المواد 35-36-37 من القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ، عدد 37، المؤرخة في 1 جوان 1998.

⁴ - المواد 38-39 من القانون 01-98.

القانون⁽¹⁾، لأن الحكومة غير ملزمة بالأخذ بالرأي الصادر عن هذا المجلس، فتستطيع تنقيح المشروع على ضوء ما جاء في التقرير الاستشاري، كما تستطيع أن تبقيه على الحال التي كان عليها وتتجاهل التقرير.⁽²⁾

2- عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء: قبل أن يتم إيداع مشروع القانون لدى المجلس الشعبي الوطني يحال على مجلس الوزراء تطبيقا للمادة 119 من دستور 1996.

بتصفح هذه المادة في فقرتها الأولى يبدو لأول وهلة، ان رئيس الجمهورية لا يتدخل في هكذا اختصاص، ولكن باستقراء الفقرة 3 من نفس المادة « تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء... » فإننا نجد أن المشرع الدستوري قد اشترط عرض هذه المشاريع على مجلس الوزراء⁽³⁾ الذي يلعب دورًا هامًا في تحديد سياسة الأمة، من خلال مناقشته المسائل الهامة والأساسية التي تعرض عليه لاتخاذ القرار المناسب بشأنها⁽⁴⁾، والذي يترأسه رئيس الجمهورية، حيث يستطيع أن يعدل ويحدد مضمون المشروع وفقا لما يقدمه من ملاحظات وتوصيات، وبالتالي له أن يحدد مسار هذه المشاريع وفقا لتوجهاته وتطلعاته.⁽⁵⁾

بناء على ما تقدم نستنتج أن مبادرة لن ترى النور، ما لم يوافق عليها رئيس مجلس الوزراء، مما يدعم فرضية أن هذا الأخير هو صاحب مشروع القانون، وإن كان ذلك بطريقة غير مباشرة.⁽⁶⁾

في حالة موافقة مجلس الوزراء على المشروع، يتم إيداعه لدى المجلس الشعبي الوطني، وعلى خلاف ذلك فإن دستور فرنسا في المادة 39 أعطى للحكومة حرية الاختيار في تقديم المشاريع أمام البرلمان.

لقبول هذه المشاريع من قبل المجلس الشعبي الوطني، يجب على الوزير الأول أن يرفق المشاريع بعرض الأسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد، مع إيداع نسخة منها لدى مكتب مجلس الأمة للإطلاع عليها⁽⁷⁾، ليأخذ المشروع مجراه التشريعي، فيحيله رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجنة البرلمانية المختصة، مرفقا بالمستندات المتعلقة به لتتولى دراسته، قبل أن تحيل تقريرها بشأنه إلى المجلس الذي يتولى بدوره مناقشة القانون والتصويت عليه.⁽⁸⁾

¹ - عزالدين بغداددي، المرجع السابق، ص 71.

² - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 15.

³ - حاحة عبد العالي، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 206.

⁴ - السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 110.

⁵ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 207.

⁶ - بدير يحيى، المرجع السابق، ص 20.

⁷ - المادة 21 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق، ص 14.

⁸ - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 15-16.

ثانيا: صلاحية التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية.

إن صلاحية التعيين تعتبر من أهم المكينات القانونية لتنفيذ البرنامج السياسي للحكومة، لأن الإدارة هي التي ستتولى عمليا عملية التنفيذ، سواء على المستوى المركزي أو المحلي.⁽¹⁾

كانت صلاحية التعيين في المناصب المدنية والعسكرية تعود لرئيس الجمهورية، وذلك في ظل دستوري 1963 و1976 نتيجة النظام السياسي القائم على وحدة السلطة التنفيذية، غير أن هذه الوضعية تغيرت في دستوري 1989 و 1996 الذين كرسا مبدأ الثنائية بالنسبة للسلطة التنفيذية، نتيجة لذلك منح المؤسس الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة هذا الحق⁽²⁾، حيث كان رئيس الحكومة " الوزير الأول" يتمتع بسلطة التعيين في وظائف الدولة على اختلافها خاصة العليا، وله في ذلك حق التفويض تسهيلا للعمل الإداري، وسلطة الوزير الأول واسعة بحيث تطل مختلف مجالات ومستويات الإدارة، إلا ما خولته النصوص صراحة لرئيس الجمهورية، حيث نصت الفقرة 5 من المادة 85 «... يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و78...»، لكن هذه المادة تم تعديلها سنة 2016 من خلال المادة 99 والتي اشترطت موافقة رئيس الجمهورية قبل تعيين الوزير الأول في وظائف الدولة ودون المساس بأحكام المادتين 91 و 92، أي تقييد سلطة الوزير الأول في التعيين، بما يخرج عن اختصاص رئيس الجمهورية، بالرجوع إلى المادتين 91 و 92 السابقتي الذكر نجد أنهما قد أعدتا قائمة طويلة لسلطة التعيين المخولة لرئيس الجمهورية، تتعلق كلها بمراكز حساسة وهامة في الدولة، لذلك فهي غير قابلة للتفويض.⁽³⁾

مع الإشارة أنه وفي إطار دستور 1989، وتقاديا لإمكانية تداخل اختصاصات كل من رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية في مجال التعيين في الوظائف المدنية، جاء المرسوم 89-44 الذي حدد الوظائف التي تخضع للتعين بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، وما عداها يعود لاختصاص رئيس الحكومة وهو ما يعني أن الدستور ترك لرئيس الجمهورية تحديد المجال الذي يعين فيه الوزير الأول "رئيس الحكومة"، وبالتالي لم يترك للوزير الأول إلا مجالا ضيقا مقارنة برئيس الجمهورية الذي يملك صلاحيات واسعة في التعيين خولته إياها نصوص الدستور.

جاء المرسوم التنفيذي 90-127 وبناءً عليه فإن لرئيس الحكومة ثلاث كفاءات في التعيين بالنسبة للوظائف العليا في الدولة:

- التعيين بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناءً على اقتراح يقدمه الوزير المعني أو الوزراء المعنيون ويتعلق الأمر بالوظائف التالية: الأمين العام للوزارة، مدير الإدارة المركزية، الكاتب العام للولاية.

¹ - وداد العايب، السلطة التنظيمية في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص مؤسسات إدارية ودستورية، جامعة 8 ماي 1945، قالة، الجزائر، 2006، ص 82.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 106.

³ - حسين صويلح، المرجع السابق، ص 219.

⁴ - رابع سعاد، المرجع السابق، ص 42.

- التعيين بموجب مرسوم تنفيذي وفق مشاركة مجلس الحكومة ، و يتعلق الأمر بالوظائف العليا التي تنشأ لدى المصالح التابعة للحكومة، الوظائف العليا التي تنشأ لدى رئيس الحكومة وكذا الوظائف العليا للإدارة الإقليمية.
- التعيين بموجب مرسوم تنفيذي وذلك عن طريق قرار الوزير المعني وفي الوظائف العليا: رئيس ديوان الوزير المكلفين بالدراسات لدى الوزارة. (1)

ليأتي المرسوم 307-91 فيما بعد، والمحدد للوظائف التي يتم التعيين فيها بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة. (2)

إلا أنه ومنذ صدور المرسوم الرئاسي 99-240 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة (3) وبسبب الغموض الذي اكتنف الفقرتين الأولى والثانية من المادة 78 من الدستور، الأمر الذي خلق مشكلة حقيقية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بشأن التعيينات التي يختص بها كل منهما، حيث تضمنت الفقرتين السابقتين على أن رئيس الجمهورية يعين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، وكذا التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، فإن كان استثنائاً رئيس الجمهورية لوحده بالتعيين في الوظائف العليا العسكرية لا يثير أي مشكلة، باعتبار أنه المسؤول لوحده عن مجال الدفاع (المادة 77 فقرة 2) وكذا مجال الشؤون الخارجية (المادة 77 فقرة 3)، فإن المشكلة الحقيقية تتعلق بمسألة التعيين في الوظائف المدنية المصنفة " وظائف عليا للدولة" وكذا التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، و دور الوزير الأول فيها، باعتباره هو الآخر يتمتع بسلطة التعيين في الوظائف المدنية العليا للدولة بمنطوق المادة 85 فقرة 5 من الدستور، فقد أصبحت صلاحية التعيين في الوظائف المدنية، مقصورة فقط في شخص رئيس الجمهورية دون إشراك رئيس الحكومة، حيث وسع المرسوم 99-240 السابق الذكر بشكل غريب من سلطة التعيين المخولة لرئيس الجمهورية والتي شملت حتى موظفي الدولة المشتغلين بمحاذاة مكتب رئيس الحكومة، كمدير الديوان، رئيس الديوان فماذا تبقى لرئيس الحكومة من سلطة التعيين في وظائف الدولة؟.

وفق ما نصت عليه المادة 85 فقرة 5 من الدستور (4) أمام استحواد رئيس الجمهورية على مجال التعيين على مستوى كل المؤسسات والهيئات العمومية في القطاعات الإستراتيجية والمرافق العامة الحساسة ومصالح الإدارة الإقليمية؟ وأين هو دور الوزير الأول الذي يعتبر عصب الحياة الإدارية والسلطة الفعالة في تنفيذ البرنامج الحكومي؟.

الفرع الثاني: صلاحيات يمارسها الوزير الأول كمستشار لرئيس الجمهورية.

ألزم المشرع الدستوري رئيس الجمهورية باستشارة الوزير الأول في حالات محددة، على اعتبار أن هذا الأخير يعتبر الرئيس الثاني للسلطة التنفيذية، وواجهتها في المجالات السياسية، الاجتماعية والثقافية.

¹ - وداد العايب، المرجع السابق، ص 83.

² - أنظر المرسوم رقم 307-91 المؤرخ في 7-9-1991 ج ر رقم 20.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 17 أبريل 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ج ر رقم 76.

⁴ - صويلح حسين، المرجع السابق، ص ص 219-220.

أولاً: صلاحيات ممارستها الوزير الأول كمستشار لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية.

ظهرت فكرة الظروف غير العادية في القانون الدستوري في أواخر القرن 19، حيث كانت الدساتير الملكية تعترف للأمير بسلطة اتخاذ أوامر مستعجلة، لها قوة القانون اعتماداً على حق الضرورة العمومية.⁽¹⁾

إذ تعترف كل الأنظمة الدستورية بتلك السلطات، فنجد المادة 16 من دستور فرنسا 1958 « إذ تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن، أو وحدة أراضيه لخطر جسيم... يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف...».

كما جاء في الدستور المصري لسنة 1971 « لرئيس الجمهورية إذ قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن... أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر... ».⁽²⁾ وتقابلها المادة 154 من دستور 2014 الصادر في جويلية 2014، أما بالنسبة للدستور الجزائري، فهو كذلك منح لرئيس الجمهورية سلطات واسعة وصلاحيات خاصة لمواجهة هذه الحالة، وتمكينه من اتخاذ ما يراه مناسباً من الإجراءات.

حيث يتم الإعلان عن حالي الحصار والطوارئ عن طريق إصدار مراسيم رئاسية، للمحافظة على الأمن العام كما قد يترتب عليها تقييد الحريات في مجالات محددة، كتنظيم تنقل الأشخاص والبضائع.⁽³⁾

حيث نصت المادة 91 من دستور 1996 « يقرر الرئيس إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ والحصار لمدة معينة ».

وتضيف نفس المادة « بعد استشارة رئيس الحكومة...».

من خلال هذه المادة نجد أن رئيس الجمهورية، وقبل اتخاذه الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الحالة، لابد من استشارة رئيس الحكومة " الوزير الأول" و " إن استشارة هذا الأخير ضرورية لدى تقرير إحدى الحالتين، باعتباره الهيئة الثانية للسلطة التنفيذية، والمطلع على مختلف الأوضاع والتطورات التي يعيشها المجتمع، مما يستوجب استشارته لتجنب سوء تقدير المواقف والقرارات، وتمكينه من اتخاذ الاحتياطات والإجراءات التنسيقية اللازمة، إذا استدعت الضرورة ذلك".⁽⁴⁾

كما تنص المادة 93 من نفس الدستور « يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية... ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني... والاستماع... إلى مجلس الوزراء».

« وعلى اعتبار أن الوزير الأول عضو في مجلس الوزراء فهو يشارك في إبداء الرأي بخصوص تقرير الحالة الاستثنائية وكذلك الحال بالنسبة إلى إعلان الحرب.

¹ - مولود ديدان، المرجع السابق، ص386.

² - المادة 74 من دستور مصر لسنة 1971، قابلتها المادة 154 من دستور 2014 الصادر في جويلية 2014.

³ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص125.

⁴ - السعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزء الرابع، 1994، ص251.

أما في الدستور الفرنسي فقد تم تكليف الوزير الأول برئاسة مجلس الوزراء في الحالة الاستثنائية، على عكس الوضع في الدستور الجزائري، أين منح للوزير الأول حق إبداء الرأي فقط، والسؤال المطروح ما هي قيمة هذه الاستشارة؟.

من المسلم به أن الآراء الصادرة عن الوزير الأول هي آراء استشارية، وتتم في السرية، كما يجوز لرئيس الجمهورية أن يخالفها من الناحية القانونية دون أن يترتب على ذلك شيء، إلا أن تلك الآراء تتمتع في الواقع بقيمة أدبية⁽¹⁾. كبيرة فضلا عن المخاطر السياسية التي قد يتعرض لها رئيس الجمهورية إذا لم يقدر قيمة تلك الآراء، أما عن الاستشارة كإجراء، فهي مسألة إجبارية حتى ولو كان الرأي الناتج عنها غير ملزم، لذلك إذا لم يقم رئيس الجمهورية بهذه الاستشارة كان عمله غير دستوري⁽²⁾.

ثانيا: صلاحيات الوزير الأول كمستشار لرئيس الجمهورية.

أ- في حالة اختيار الطاقم الحكومي.

لم ينص الدستور على قواعد محددة تضبط كيفية تشكيل الحكومة وتنظيمها⁽³⁾.

لكن طبقا للمادة 78 فقرة 3 والمادة 79 فقرة 01 من دستور 1996 فإن عملية تشكيل الطاقم الحكومي تم بمرحلتين:

- مرحلة اختيار الوزير الأول لأعضاء حكومته.

- مرحلة اقتراحهم على رئيس الجمهورية لتعيينهم بمرسوم رئاسي⁽⁴⁾ وهذا ما احتوته المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁵⁾.

حيث أنه يلاحظ أن اختصاص اختيار وتعيين أعضاء الحكومة، جعله الدستور أحد الاختصاصات المتقاسمة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية، حيث منح للأول اختصاص الاستشارة، أو للثاني اختصاص التعيين، لأن أعضاء الحكومة هم أعضاء في مجلس الحكومة وكذا في مجلس الوزراء⁽⁶⁾، هذا الأخير الذي يتولى تعيين أعضاءه رئيس الجمهورية⁽⁷⁾.

لكن السؤال المطروح: هل للوزير الأول كامل الحرية في اختيار أعضاء حكومته؟.

إن القراءة الأولية لنص المادة 79 توحى أن الوزير الأول حر في اختيار أعضاء حكومته، وحر في تحديد تشكيلة هذه الحكومة، من حيث عدد الوزراء من حيث توزيع مهامهم، مع غياب النص على الشروط الواجب توافرها

¹ - رابح سعاد، المرجع السابق، ص ص 46-50.

² - المرجع السابق، ص 47.

³ - بورايو محمد، المرجع السابق، ص 76.

⁴ - بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 12.

⁵ - تنص المادة 93 من الق رقم 01-16، « يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول ».

⁶ - فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2012، ص 59.

⁷ - المادة 78 فقرة 3 من دستور 1996، قابلتها المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

في الوزير، مما يعيد له تحديد ضوابط الاختيار، لكن هذه القراءة لا تتفق مع جوهر النص ومع مقاصد المؤسس الدستوري، ولا تتفق بالخصوص مع الممارسات التي سار العمل بها في جميع الحكومات التي تمت تشكيلتها في إطار نظام التعددية السياسية، الذي عرفته الجزائر منذ صدور دستور 1989⁽¹⁾، لأنه وما دام التعيين منعقد كاختصاص حصري وشخصي لرئيس الجمهورية بالنسبة لأعضاء الحكومة بموجب المادة 87 من الدستور، فإن هذا سيقضي حتما على حرية الوزير الأول في اختيار أعضاء حكومته، لأنه يتوجب عليه القيام بعرض هذا الاختيار على رئيس الجمهورية، والذي لن يعين إلا الأعضاء الذين يحضون بثقتهم، ليضمن انسجام الحكومة مع سياسته، وله رفض ما عدا ذلك.⁽²⁾

بالتالي فالوزير الأول لا يتمتع بسلطة التقرير، وإنما فقط سلطة الاقتراح، وإن هذا الاقتراح لا يلزم أو يقيد بأي حال من الأحوال رئيس الجمهورية.

عمليا فإن احتكار رئيس الجمهورية في اختيار جميع أعضاء الحكومة تجسدت بالخصوص بمناسبة تشكيل حكومة أحمد بن بيتور، بتاريخ 23 فيفري 1999، حيث أن رئيس الجمهورية عين رئيس الحكومة وأعضائها في نفس الوقت وكذلك بمناسبة تعيين وتشكيل حكومة السيد علي بن فليس بتاريخ 26-08-2000، وعليه فدور الوزير الأول يكاد أن يكون منعما في هذا المجال، وإن استشارته مجرد إجراء شكلي سابق لتعيين أعضاء الحكومة من قبل رئيس الجمهورية، وبالرجوع إلى النظام الفرنسي فإنه بموجب المادة 8 فقرة 2 فإن رئيس الجمهورية يعين أعضاء الحكومة بناءً على اقتراح من الوزير الأول.⁽³⁾

ثالثا: صلاحية الوزير الأول كمستشار لرئيس الجمهورية في حالة حل البرلمان.

يعرف حل البرلمان بأنه: «إنهاء نيابة المجلس النيابي أو أحد المجلسين قبل الميعاد المحدد دستوريا»⁽⁴⁾.

كما يعرف بأنه حق وضع حد لسلطات الجهاز الممثل للأمة قبل انتهاء ولايته.

تجدر الإشارة أن دستور 1996، الذي أحدث الغرفة الثانية للبرلمان الجزائري لم يرتب إمكانية تعرض هذه الغرفة لإجراء الحل، عند طرح مسؤولية الحكومة أمام الغرفة الأولى، وفي غيرها من الحالات، وذلك يعود لعدة أسباب أهمها:

- عدم تخويل مجلس الأمة طرح مسؤولية الحكومة.

- ضمان مجلس الأمة لديمومة واستمرارية مؤسسات الدولة.

¹ - بورايو محمد، المرجع السابق، ص 76.

² - بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 16.

³ - المادة 8 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 «... يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة وينهي مهامهم بناء على اقتراح من رئيس الوزراء».

⁴ - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، د م ن، 1988، ص 619.

بالتالي فمجلس الأمة لا يستطيع تحقيق هذه الضمانة الهامة، إلا إذا ضمن له المؤسس الدستوري أولاً من خلال عدم إعمال إجراء الحل عليه.

إذا كانت الغرفة الثانية محصنة قانوناً أمام إجراء الحل فإن المجلس الشعبي الوطني معرض لنوعين من الحل: (1)

النوع الأول: يكون إذا لم تحصل للمرة الثانية موافقة المجلس الشعبي الوطني وعلى مخطط عمل الوزير الأول، فينحل المجلس الشعبي الوطني وجوباً (2).

النوع الثاني: يوصف بأنه حل رئاسي، يعتبر هذا الأخير من بين السلطات القوية والخطيرة التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية، حيث تضمن دستور 1996 « يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أو أنها بعد إشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، رئيس الحكومة». (3) من نص هذه المادة نلاحظ أن سلطة رئيس الجمهورية بحل البرلمان مفيدة بإجراء استشارة لبعض الهيئات الدستورية في الدولة، ونخص بالذكر الوزير الأول "رئيس الحكومة"، وهو نفس الوضع في الدستور الفرنسي. (4)

إن دستورياً، رئيس الجمهورية ملزم بأخذ رأي الوزير الأول، وأي مبادرة منه بحل المجلس الشعبي الوطني دون استيفاء شرط الاستشارة تكون غير مشروعة، غير دستورية وغير نافذة.

فالواقع يؤكد أن هذه الاستشارة تنطوي على محاسن عدة، على اعتبار أنها تمكن الرئيس من تجنب مخاطر التسرع والانفعال، كما تمكنه من الوقوف على مدى ملائمة قرار الحل لحدة الخلاف القائم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، فإذا أشار الوزير الأول إلى رئيس الجمهورية بعدم الحاجة إلى حل المجلس الشعبي الوطني، فإن ذلك يكون دافعاً له للعدول عن مسعاه، والعكس في حالة توافق آراءه مع رأي الرئيس فإن ذلك سيدعمه ويعزز موقفه في مواجهة الرأي العام. (5)

لكن على الرغم من أن هذه الاستشارة إلزامية، من الناحية القانونية على اعتبار أنها واردة في نص القانون، إلا أن هذه الإلزامية تكمن فقط في اللجوء إلى طلب الاستشارة، دون أن تتعدى إلى الأخذ بها لأنها لا تكتسي إلا طابعاً استدلالياً وشكلياً، أراد المؤسس الدستوري من خلالها توفير ستار للسلطة الرئاسية عن توجيه أصابع الاتهام لها، لأن رئيس الجمهورية لا يشاركه أي طرف آخر في اتخاذ قرار الحل فقد يأخذ بها الرئيس وقد يتركها فالقرار الأول والأخير منعقد له، لهذا كان الأجدر بالمؤسس أن يرد الأمر كله إلى استشارة شعبية تعرف بالاستفتاء على الحل. (6)

¹ - بوسالم دينا، المرجع سابق، ص 84-85.

² - المادة 82 من دستور 1996 قابلتها المادة 96 فقرة أولى من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - المادة 129 من دستور 1996 قابلتها المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - تنص المادة 12 من دستور فرنسا 1958 « يجوز لرئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان أن يقرر حل الجمعية الوطنية».

⁵ - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 82-83.

⁶ - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 224.

الفرع الثالث: صلاحيات الوزير الأول في مواجهة البرلمان.

بالإضافة إلى ما تطرقنا إليه سابقا من صلاحيات للوزير الأول بجانب رئيس الجمهورية، يحظى الوزير الأول كذلك بسلطات في مواجهة البرلمان، تتمثل في استدعائه للانعقاد في دورة غير عادية، على الرغم من أن هذه السلطة كسابقتها لا تتم إلا بمباركة رئيس الجمهورية، وكون الوزير الأول يضطلع بدور هام في مجال حل الخلاف الذي قد ينشأ بين غرفتي البرلمان.

أولا: صلاحية الوزير الأول في دعوة البرلمان لانعقاد في دورة غير عادية.

من المعلوم أن البرلمان ينعقد في دورات عادية وأخرى غير عادية، بالنسبة للدورات العادية للبرلمان: نصت المادة 118 من دستور 1996 « يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل»⁽¹⁾ وهنا لم يربط الدستور انعقاد البرلمان بطلب من أي جهة معينة.

بالنسبة لانعقاد البرلمان في دورة عادية، فالغرض منها تدارك النقص الناتج عن الدورتين العاديتين في المجال التشريعي..

إذ تقرر في معظم الدساتير استدعاء البرلمان لانعقاد في دورة استثنائية، ومن ثم جاء النظام الدستوري الجزائري آخذا بما سبقه غيره من النظم الأخرى في هذا الخصوص.⁽²⁾

إذ تضيف الفقرة الثانية من المادة 118 السابقة الذكر « يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية لمبادرة من رئيس الجمهورية بمبادرة من رئيس الجمهورية ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة...»⁽³⁾.

فمن الأشخاص الذين يحق لهم طلب انعقاد البرلمان في دورة استثنائية، نجد الوزير الأول، إلا أن الموافقة على الطلب ترجع لرئيس الجمهورية، فإذا وافق هذا الأخير على طلب الوزير الأول يصدر مرسوما لانعقاد البرلمان في دورة غير عادية، على هذا الأساس فإن الأمر يرد بالدرجة الأولى لرئيس الجمهورية إذ أن الدستور قد حصر الاختصاص بيده⁽⁴⁾

¹ - تضمن التعديل الدستوري "2016" تعديلا لهذه المادة وذلك بالنص في المادة 135 منه « يجتمع البرلمان في دورة مدتها 10 أشهر على الأقل» .

² - نصت المادة 29 من الدستور لسنة 1958 « يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بناء على طلب من رئيس الوزراء».

³ - كما يمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال وفقا للمادة 135 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 229.

ثانيا: صلاحية الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء.

تنص الفقرة 04 من المادة 120 من دستور 1996 « في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من رئيس الجمهورية لجنة متساوية الأعضاء... من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف...»⁽¹⁾.

إن هذه المادة تجعل مهمة حل الاختلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من صلاحيات اللجنة المتساوية الأعضاء، هذه الأخيرة يعد طلب انعقادها محجوز بيد الوزير الأول فقط، وذلك يرجع إلى حرص الحكومة على استكمال مسار صناعة القانون، ودخوله حيز التنفيذ للاضطلاع بمهمة تنفيذه لضمان سير مختلف المؤسسات والمرافق بانتظام لتلبية الحاجيات العامة.⁽²⁾

إن المادة 120 السابقة الذكر لم تحدد عدد أعضاء اللجنة، في المقابل تكفل بذلك القانون العضوي 99-00 « يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة أعضاء»، أما بالنسبة لطريقة عمل اللجنة فقد نصت المادة 87 من نفس القانون « يبلغ طلب رئيس الحكومة باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إلى رئيس كل غرفة . تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال العشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب».

وللجنة الحق في سماع أي عضو من البرلمان أو أي شخص آخر ترى فيه فائدة لأشغالها، وقد حدد القانون دور اللجنة بأن تضع تقريراً يتضمن اقتراحها حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، بالتالي فمهمتها اقتراح نص موحد يتعلق بالأحكام محل الخلاف بين الغرفتين.

بعد انجاز اللجنة تقريرها، يبلغ الوزير الأول من طرف رئيس الغرفة التي اجتمعت بها لتلي هذه المرحلة عرض الحكومة للنص المقترح على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقاً للإجراءات المعتادة في المصادقة على النص التشريعي من دون أن يتم تحديد الأجل الذي تلتزم به الحكومة في ذلك.⁽³⁾

تجدر الإشارة أنه لا يمكن للنواب أو أعضاء مجلس الأمة تقديم تعديلات لذلك النص إلا بموافقة الحكومة.⁽⁴⁾

في حالة استمرار الخلاف يتعين على الحكومة سحب النص وفقاً للمادة 22 من القانون العضوي 99-02 على خلاف الدستور الفرنسي الذي أخذ بنظام الذهاب والإياب إذ تجري قراءتان للنص محل الخلاف قبل أن يعرض على التصويت ثانية.⁽⁵⁾

¹ - المادة 120 من دستور 1996 المعدل في مارس 2016.

² - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010، ص 256.

³ - رابح سعاد، المرجع السابق، ص 68.

⁴ - أنظر المادة 120 فقرة 5 من دستور 1996 المعدل 2016 قابلتها الفقرة الثالثة من المادة 45 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

⁵ - الفقرة 4 من المادة 45 من الدستور الفرنسي 1958.

« في الحقيقة أن مهمة الوزير الأول هي تحريك آلية اللجنة ودوره ينتهي فور طلبه اجتماعها، فهو ليس رئيس أو عضوا فيها كما أنه يشارك في وضع التقرير.

يرى الأستاذ "بوزيد لزهاري" بأن عبارة تجتمع تحمل معنى الأمر بالاجتماع، وبالتالي فالوزير الأول ملزم دستوريا بطلب اجتماع اللجنة حالما يقع الخلاف بين الغرفتين، لأن القول بغير ذلك يعني تعطيل المهام الدستورية لهذه اللجنة، إلا أن الواقع العملي اتجه إلى أن الوزير الأول غير ملزم بطلب اجتماع اللجنة، لأن الوزير الأول غير مقيد بأجل معين لاستدعاء اللجنة، ومن أمثلة مماثلة للوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، ما حدث بالنسبة للقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، إذ تم إيداع مشروع القانون من طرف حكومة السيد أويحي في 17-12-1997 بمكتب المجلس الشعبي الوطني ثم أعيد تسجيله في جدول أعمال دورة الربيع 1998، حيث تم التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني في 12-01-1999 وأحيل على مجلس الأمة الذي صادق عليه في 16 مارس 1999 وتحفظ على خمس مواد منه، ليبقى نص القانون معلق حتى تاريخ 11-09-2002 حيث اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء باستدعاء من رئيس الحكومة أي بعد 3 سنوات ونصف من مصادقة مجلس الأمة على النص دون الخمس مواد المتحفظ عليها، كما أن اللجنة لم تستدعي الفصل في نقاط الخلاف المتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان إلا بعد حوالي سنتين من الرفض على بعض مواده»⁽¹⁾

على خلاف هذا الوضع السابق، جاء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 وقيد الوزير الأول باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء خلال 15 يوم من حدوث الخلاف بين الغرفتين.

كما ألزم اللجنة بإنهاء مهامها خلال نفس المدة⁽²⁾، بينما لم تتضمن المادة 87 من القانون العضوي 98-02 سوى توقيت اجتماع اللجنة وذلك بعد (10) أيام من تبليغها بطلب الوزير الأول والمتضمن اجتماعها.

¹ - شامي رابع، المرجع السابق، ص ص 78-79.

² - المادة 138 فقرة 5 من القانون 16-01.

المبحث الثالث: تعيين وانتهاء مهام الوزير الأول.

إن سلطة وقوة أي مؤسسة أو هيئة أو جهاز تقاس بدرجة استقلالها عن غيرها من الهيئات الأخرى في الدولة فالوزير الأول لا يمكن أن يشكل جهازاً مستقلاً في إطار ثنائية السلطة التنفيذية، إلا إذا كان يتمتع بحرية في ممارسة اختصاصاته الدستورية أو عدم ارتباطه بمؤسسة أخرى لأداء مهامه، وأن لا يتوقف تعيينه على هيئة أخرى. (1)

من خلال الأنظمة البرلمانية، نجد أن رئيس الدولة هو الذي يقوم بتعيين الوزراء وإقالتهم، لكن هذا الاختصاص يعد اختصاصاً سورياً، لأن رئيس الدولة مقيد باختيار رئيس الوزراء الذي يحصل على ثقة البرلمان، في إنجلترا مثلاً يُعين رئيس الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية في منصب الوزير الأول بصفة آلية، وهذا ما يجعل رئيس الوزراء شبه مفروض على رئيس الدولة، الذي لا يملك سلطة عزله حينئذٍ إلا مع حل البرلمان، واللجوء إلى تحكيم الشعب. (2)

أما بالنسبة للدستور الفرنسي، نجد أن لرئيس الجمهورية الحق في تعيين الوزير الأول، وذلك من بين الصلاحيات التي ينفرد بها لوحده، دون الرجوع إلى غيره من السلطات. (3)

في وضع مشابه للوضع القائم في فرنسا نجد الدستور الجزائري يجعل من سلطة تعيين وانتهاء مهام الوزير الأول اختصاصاً شخصي وتقديري لرئيس الجمهورية، وعليه نتساءل: إلى أي مدى تمتد حرية رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول؟ وما هي صور انتهاء مهامه؟.

المطلب الأول: ضوابط تعيين الوزير الأول.

استمر المشرع الجزائري في جعل اختيار وتعيين الوزير الأول سلطة تقديرية⁽⁴⁾ لرئيس الجمهورية، وعلى الرغم من التكريس الدستوري للتعددية الحزبية منذ صدور دستور 23 فيفري 1989، الذي أنشأت بموجبه مؤسسة رئاسة الحكومة التي حلت محل الوزير الأول، فإن المؤسس الدستوري أبقى على مبدأ حرية رئيس الجمهورية في اختيار الشخص الذي يعينه في هذا المنصب، وإذا كانت هذه الحرية المعترف بها لرئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول تجد ما يبررها في دستور 1976 بسبب نظام الأحادية الحزبية، وأحادية السلطة التنفيذية، فإن دستور 1989 المعترف بحق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي والمكرس للازدواجية التنفيذية، كان من المفروض أن يضع قيوداً لها.

إذن فالنص القانوني يخول رئيس الجمهورية سلطة تعيين الوزير الأول، ويجعلها اختصاصاً حصرياً يتولاه رئيس الجمهورية دون منازع (الفرع الأول) إلا أن الواقع السياسي يحتم مراعاة بعض الشروط والاعتبارات أثناء عملية اختيار الوزير الأول (الفرع الثاني).

¹ - فقير محمد، المرجع السابق، ص 45.

² - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 54.

³ - طيبي عيسى، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد الرابع، جامعة الجزائر، 2010، ص 10-11.

⁴ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 55.

الفرع الأول: تعيين الوزير الأول صلاحية رئاسية.

إن الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، يعد شخصية فريدة من نوعها، لأنه لا يستمد شرعية وجوده في المنصب الذي يشغله من أي شرعية شعبية أو برلمانية، بل يستمد شرعيته من قرار تعيينه الصادر عن رئيس الجمهورية، الذي يحدد مهامه ويحصرها في تنفيذ سياسة الحكومة طبقاً للاختيارات التي يقرها، لذلك فإن وجود الوزير الأول في حد ذاته، واستمراره في وظيفته مرجعه الإرادة الرئاسية المطلقة⁽¹⁾، حيث نصت الدساتير الجزائرية المتعاقبة على فكرة واحدة، مفادها أن تعيين الوزير الأول يخضع لسلطة رئيس الجمهورية، بدءاً بدستور 1976 وذلك من خلال المادة 2/113 منه والتي بمقتضاها كان يمكن لرئيس الجمهورية تعيين وزير أول⁽²⁾، وبعدها فقد رئيس الجمهورية سلطته التقديرية على إثر التعديل الدستوري الصادر في 8 مارس 1979، وأصبح ملزماً بتعيين وزير أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وتنفيذ القرارات المتخذة في مجلس الوزراء⁽³⁾، ويكون مسؤولاً أمامه⁽⁴⁾.

من منطلق النظام الرئاسوي المتضمن محور السلطة التنفيذية حول رئيس الجمهورية، لم يكن لهذا التعديل، أي أثر على مبدأ أحادية السلطة التنفيذية باعتبار الوزير الأول ليس إلا مساعداً لرئيس الجمهورية المكلف لوحده بقيادة الوظيفة التنفيذية⁽⁵⁾، ولم يكن كذلك أثر للتعديل الحاصل في سنة 1988 الذي استبدل منصب الوزير الأول بمنصب رئيس الحكومة، على حرية رئيس الجمهورية في اختيار هذا المنصب⁽⁶⁾.

كذلك الحال بالنسبة لدستور 1989⁽⁷⁾ ودستور 96 الذي تضمن في المادة 77 «يضطلع رئيس الجمهورية... يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه...» وقد بقيت نفس هذه الفقرة من نفس المادة في تعديل 2008، مع استبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول⁽⁸⁾.

ليأتي التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي نص في المادة 91 ومنه «يضطلع رئيس الجمهورية... يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية...»⁽⁹⁾، مما يفيد تقييد سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول من خلال إلزامه بإجراء أولي، يتمثل في استشارة الأغلبية البرلمانية، لكن السؤال الذي سيبقى موضع نظر إلى غاية التأكد من الممارسة العملية: ما هي القيمة القانونية لهذه الاستشارة؟ وهل تنطوي على تأثير فعلي على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول؟.

¹ - بورايو محمد، المرجع السابق، ص 75.

² - المادة 113 فقرة 2 من دستور 1976.

³ - المادة 6 من القانون رقم 79-06، المرجع السابق.

⁴ - المادة 115 من دستور 1976.

⁵ - المادة 6 من القانون 79-06 المرجع السابق.

⁶ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 56.

⁷ - نصت المادة 74 فقرة 5 من دستور 1989 «يضطلع رئيس الجمهورية... يعين رئيس الحكومة...».

⁸ - نصت المادة 74 من التعديل الدستوري لسنة 2008 في فقرتها الخامسة «يضطلع رئيس الجمهورية... يعين الوزير الأول وينهي مهامه...».

⁹ - أنظر المادة 91 فقرة 5 من القانون رقم 16-01، المرجع السابق.

فإذا كانت الاستشارة وجوبية إلا أن الأخذ بها اختياري وهنا يبقى الإشكال حول جدوى الاستشارة إذ بإمكان الرئيس عدم الامتثال لرأي الأغلبية البرلمانية دستوريا، وإن كان لهذا الإجراء عواقب على مناقشة بيان السياسة العامة حتى ما بعد إلا إذا كانت المعارضة البرلمانية شكلية فقط.

بالرجوع إلى الأنظمة المقارنة: نجد النظام البرلماني التقليدي الانجليزي، القائم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية، التي يكون فيها الملك يسود ولا يحكم، بينما الوزير الأول من يتمتع بسلطة الحكم.

إن تعيين الملك للوزير الأول في إنجلترا خاصة بعدما عرف بحادثة الاحتجاج الكبير، بات مرهنا بالأغلبية البرلمانية أي أن تعيين الملك للوزير الأول لا يعد كونه عملا شكليا لا أكثر، مرتبط بمدى صرامة التكتل الحزبي ولوجود نظام الثنائية الحزبية ونظام الانتخاب الأغلبي الذي ينجم عنه حزب أغلبي، يكون زعيمه حتما وزيراً أولاً، وبالتالي يظهر مدى تقييد الملك في تعيين الوزير الأول.

إن النظام البرلماني المتطور، والذي تعتبر فرنسا موطناً له، نجد دستور 1958 ينص صراحة على أن سلطة تعيين الوزير الأول ينفرد بها رئيس الجمهورية عن طريق مرسوم رئاسي لا يخضع لإجراء التوقيع المجاور، على أن تكون هناك أغلبية برلمانية تساند هذا الوزير عند عرضه للبرنامج الحكومي على الجمعية الوطنية طبقاً للمادة 49 من الدستور، وعلى الرغم من المادة 8 لم تتضمن إجراء مشاورات قبل تعيين الوزير الأول والتي كان منصوصاً عليها في دستور 1946، حيث كانت تجري بين رئيس الجمهورية ورؤساء المجموعات البرلمانية في مجلسي البرلمان الفرنسي وهو ما يوحي بأن الوزير الأول ليس بالضرورة أن يكون عضواً في البرلمان، وما يؤكد ذلك عدم اشتراط توقيع جواربي أخذ باستثناء توقيع رئيس الجمهورية، هذا من الناحية الدستورية، أما عملياً فقد جرى العمل على أن يكون الوزير الأول عضواً في حزب الأغلبية حتى وإن كان معارضا لرئيس الجمهورية. (1)

في إشارة إلى الدستور المصري، نجد المادة 141 من الدستور الصادر في 1971 تنص « يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء... » نلاحظ أن المادة لم تتضمن أية شروط أو قيود على سلطة رئيس الجمهورية بخصوص تعيين رئيس الوزراء. (2)

الفرع الثاني: تعيين الوزير الأول و معايير اختياره.

إذا كان مخول لرئيس الجمهورية سلطة تعيين الوزير الأول، هذا لا يعني وأن كان يتمتع بالحرية أن تكون مطلقة بل أن رئيس الجمهورية بوصفه حامي الدستور، والمجسد لوحدة الأمة، ومن ثم ضامن استقرار المؤسسات الدستورية عليه أن يراعي لدى البحث من الشخص المناسب للمنصب عدداً من الاعتبارات من أهمها. (3)

¹ - طيب عيسى، المرجع السابق، ص 9-10-11.

² - المادة 141 من الدستور المصري لسنة 1971.

³ - ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 207.

أولاً: الانتماء السياسي.

لقد برزت أهمية هذا الاعتبار بعد تخلي النظام الدستوري الجزائري عن نظام الحزب الواحد، واعتناق نظام التعددية السياسية والحزبية، بأن أصبح لدينا برلمان تعددي يضم تشكيلات حزبية مختلفة، ومتعارضة من حيث برامجها السياسية وطروحاتها الإستراتيجية، فبعضها يقف إلى جانب السلطة أو هو السلطة ذاتها، والبعض الآخر يقف في المعارضة، فيما تتوسط البقية البينين المذكورين، في خضم هذا التوصيف المجمل للخارطة الحزبية والسياسية يقف الرئيس أمام عدة افتراضات وخيارات هي:

أ- اختيار الوزير الأول من الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان.

رغم أن الدستور لا يلزم رئيس الجمهورية باختيار وتعيين الوزير الأول من الحزب الفائز بالأغلبية في البرلمان إلا أنه خيار قوي كونه يحقق التعايش بين الحكومة والبرلمان ويكفل انسجام وتكامل برنامجها السياسي مع توجهات الأغلبية البرلمانية التي اختارها الشعب، إذ يفترض ان يكون برنامج الحكومة حينها هو نفسه - تقريباً - البرنامج السياسي الذي حصل بفضل الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان على ثقة الشعب، وبالتالي فهو عامل يمثل قوة للوزير الأول المعين بتلك الطريقة وضماناً لاستقراره، إذ يمكنه من تنفيذ برنامجه على الوجه المطلوب، بما يخدم المصلحة العامة واستقرار وتعايش المؤسسات الدستورية. (1)

ب- اختيار الوزير الأول في حالة عدم وجود أغلبية برلمانية.

قد يكون البرلمان مشكلاً من عدة أحزاب سياسية، ولكن لا يتمتع أي منها بالأغلبية في البرلمان، فيلجأ رئيس الجمهورية في هذه الحالة لاختيار شخص أو زعيم حزب من الأحزاب الممثلة في البرلمان، الذي يكون قادراً على تشكيل كتل أو تحالف قوي ومتجانس داخل البرلمان، ويظهر مرونة في التعامل مع مختلف التشكيلات السياسية الأخرى، أو يشترك مع بعضها في التوجه والإستراتيجية.

ان اختيار الوزير الأول وفق هذا الاعتبار، يمكنه من إعداد برنامج سياسي يكون مقبولاً لدى أغلب الأحزاب الأخرى المشكلة للبرلمان، وبالتالي الموافقة عليه، ومنح الثقة للوزير الأول للاستمرار في تنفيذه، وهو عامل لتحقيق الأغلبية والانسجام بين الأحزاب المشكلة للإئتلاف الحكومي. (2)

ج- اختيار الوزير الأول من خارج البرلمان لاعتبارات تقنية.

قد يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا العامل في اختيار الوزير الأول، في حالة عدم توفر الاعتبارين السابقين، أي عدم حصول أي حزب من الأحزاب المشكلة للبرلمان على الأغلبية المطلوبة، وفشلها في التكتل أو التحالف فيما بينها لتشكيل أغلبية متجانسة بسبب اختلاف برامجها وتوجهاتها، هذه المعطيات الموجودة أمام الرئيس تغنيه وأن جهد عن

¹ - حسين صويلح، المرجع السابق، ص71.

² - السعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص291.

اختيار الوزير الأول من داخل البرلمان، وان فعل عد ذلك مغامرة سياسية غير محمودة العواقب، قد تنتهي باستقالة الحكومة، لذا قد يعتمد رئيس الجمهورية في هذه الأحوال، إلى اختيار وزيراً أول محايداً لاعتبارات تقنية أو فنية، ويتعين على الرئيس في هذا المقام أن يبذل الجهد الكافي لإيجاد واختيار الشخص المناسب، الذي يحظى بقبول لدى البرلمان. يكون ذا ثقل سياسي وخبرة كافية وسمعة جيدة، بالقدر الذي يمكنه من إعداد برنامج حكومي متجانس، يلقي موافقة البرلمان".⁽¹⁾

ثانياً: معيار الكفاءة.

تعاظمت أهمية هذا الشرط خاصة بعد تبني المؤسس الدستوري نظام الثنائية التنفيذية، إذ لم تعد الحكومة مرتبطة كلياً برئيس الجمهورية، بل أصبح الوزير الأول يستمد مهامه مباشرة من الدستور، بتكليفه بتسيير وتنفيذ السياسة الاقتصادية، الاجتماعية، وهي مهمة في غاية الصعوبة، لذلك وجب أن يكون الوزير الأول مؤهلاً علمياً وسياسياً لتولي تلك المهمة، وتحقيق الأهداف المرجوة، ولا يقتصر ذلك على تحصيل شهادة جامعية تؤهل حاملها لتولي ذلك المنصب، وإنما قدرة الشخص على مواجهة المشاكل وإيجاد الحلول الناجعة لها بأقل تكلفة مادية، وسياسية، أو كلاهما معاً.⁽²⁾

ثالثاً: معيار السمعة.

الحقيقة أن هذا المعيار مرتبط موضوعياً بعامل الكفاءة، لذلك فمطلوب في من يتولى منصب رئيس الحكومة "الوزير الأول" والذي يكون في مواجهة حزبه، ومعارضيه داخل البرلمان وخارجه، والرئيس من جهة، والرأي العام من جهة ثانية أن يتمتع بسمعة سياسية طيبة تمكنه من فرض احترامه على الجميع، ويقصد بالسمعة السياسية عموماً: الانضباط والالتزام اللذين يتمتع بهما الشخص ويجعله محل ثقة واحترام الغير.⁽³⁾

المطلب الثاني: صور انتهاء مهام الوزير الأول.

تشير الدراسات ان رئيس الدولة في النظم البرلمانية، لا يمكنه إنهاء مهام الوزير الأول، باستثناء بعض الحالات وكذلك الحال في الدستور الفرنسي، حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية إقالة الوزير الأول تلقائياً.

أما في الجزائر فإن وجود الوزير الأول هو وليد الإرادة الرئاسية، وان ذلك يتجلى منذ البداية من خلال قرار تعيينه ويتأكد لاحقاً بقرار إنهاء مهامه (الإقالة أو العزل)، ويمكن لرئيس الجمهورية أن ينهي مهام الوزير الأول بناءً على استقالة هذا الأخير وفي عدة حالات سيأتي توضيحها لاحقاً وأخيراً وبطبيعة الحال يملك الوزير الأول الحق في تقديم طلب إنهاء مهامه إلى رئيس الجمهورية رغبة منه أو لظروف تحتّم ذلك (الاستقالة الإرادية).

¹ - حسين صويلح، المرجع السابق، ص73.

² - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص288.

³ - المرجع السابق، ص38.

أمام هذا الطرح واختلاف حالات وصور انتهاء مهام الوزير الأول نتساؤل: فيما تتمثل الكيفيات التي يمكن من خلالها توقف الوزير الأول عن ممارسة المهام المخولة له دستورياً؟.

الفرع الأول: الإقالة أو الغزل.

لا يعتبر الوزير الأول مسؤولاً أمام رئيس الدولة في النظام البرلماني عملاً بمبدأ الفصل العضوي في السلطة التنفيذية، بل يكون مسؤولاً فقط، هو و حكومته أمام البرلمان دون رئيس الدولة، ويعني ذلك أنه ليس من حق رئيس الدولة إقالة الوزير الأول من مهامه، وإن بقائه في منصبه خاضع لإرادة الأغلبية البرلمانية ليس إلا، باستثناء بعض الحالات النادرة التي يمكن فيها لرئيس الدولة أن يقوم بإقالة وزارة الأغلبية وحل المجلس النيابي ثم اللجوء إلى التحكيم الشعبي في الوقت نفسه".⁽¹⁾

حتى فرنسا فإن المادة الثامنة من دستورها لا تسمح لرئيس الجمهورية بإقالة الوزير الأول من منصبه، بل يمكن له مطالبته بتقديم استقالته فقط، وذلك في حالة اقتران الأغلبية الرئاسية بالأغلبية البرلمانية.⁽²⁾

أما في الجزائر فإن قرار إنهاء مهام رئيس الحكومة يعد قراراً سياسياً بالدرجة الأولى يمارسه رئيس الجمهورية اعتماداً على الصلاحيات التي يمنحها له الدستور، وإن هذا الاختصاص الذي يمارسه رئيس الجمهورية يعد اختصاصاً أصيلاً ومستقلاً، يجد مصدره في الدستور ولا يخضع لأي شروط أو إجراءات، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيراً أولاً عدة مرات خلال عهده الرئاسية بقرار صادر عن إرادته المنفردة، بناءً على ما يراه من اعتبارات مستمداً سلطته من قاعدة توازي الأشكال.⁽³⁾

حيث نصت المادة 77 من دستور 1996* إن رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه، والاستثناء الوحيد الذي يمكن إخراجها من عمومية هذا النص في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية، حيث لا يمكن لرئيس الدولة إقالة الحكومة.⁽⁴⁾

" ويكون إنهاء مهام الوزير الأول عادة لسبب جدي كحدوث خلاف بينه وبين رئيس الدولة بشأن تنفيذ البرنامج الرئاسي أو اختيار أعضاء الحكومة مثلاً، كما يمكن أن يكون ذلك، من أجل تجديد تشكيلة الحكومة، و أخيراً بسبب سوء سياسة رئيس الجمهورية، وهنا يجد الوزير الأول نفسه يلعب دور سلك الانصهار حماية للمؤسسة المركزية للجمهورية".⁽⁵⁾

¹ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 63.

² - المادة 8 من الدستور الفرنسي 1958.

³ - بورايو محمد، المرجع السابق، ص 78.

*-قابلتها المادة 77 ف5 من التعديل الدستوري لسنة 2008 والمادة 91 ف5 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ - المادة 90 ف 1 من دستور 1996.

⁵ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص ص 65-66.

« وأوضح مثال وأشهره في إقالة رئيس الحكومة، وقع في ظل دستور 1996، إقالة رئيس الحكومة السيد، علي بن فليس، بتاريخ 25 ماي 2003 تحت رئاسة السيد عبد العزيز بوتفليقة». *

في مصر تضمنت المادة 141 والمذكورة سابقا أن رئيس الجمهورية ينهي مهام رئيس الوزراء، ونذكر على سبيل المثال انفراد الرئيس " حسني مبارك" في إصدار قرار بإعفاء السيد" كمال حسن علي" رئيس الوزراء بعد 15 شهرا، ولا يعرف أحد سر الإقالة وكذلك إقالة " علي لطفي " الذي دامت فترة رئاسته للوزراء 13 شهرا. (1)

الفرع الثاني: الاستقالة.

نظم الدستور حالات الاستقالة، منها ما هو وجوبي ومنها ما هو إرادي.

أولاً: الاستقالة الوجوبية: يقصد بها الاستقالة التي يكون مبنائها تطبيق أحكام الدستور عندما تحدد هذه الأحكام الحالات التي يجب فيها على الوزير الأول أن يقدم استقالته، وذلك بحسب الأوضاع التالية:

أ- حالة عدم موافقة البرلمان على برنامج الحكومة.

من المعلوم أن الحكومة كي تنال ثقة البرلمان ينبغي لها أن تحصل على تصويت بالثقة منه، وفي حالة عدم منحها هذه الثقة فإنها تكون مجبرة على تقديم استقالتها لرئيس الجمهورية. (2)

ب- حالة التصويت على لائحة ملتصق الرقابة:

تكون الاستقالة في هذه الحالة أيضا وجوبية أو اضطرارية من طرف الوزير الأول وذلك إذ صوت المجلس الشعبي الوطني على لائحة ملتصق الرقابة بأغلبية ثلثي النواب⁽³⁾، كما تنص المادة 128 من الدستور المصري " إذ قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه، ويقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية، إذا تقررته مسؤوليته أمام مجلس الشعب ". (4)

ج- حالة ترشح الوزير الأول للانتخابات الرئاسية.

إذ يترتب على ذلك تعيين أحد الأعضاء من الحكومة لممارسة وظيفة الوزير الأول من طرف رئيس الدولة حيث جاء في المادة 2/90 « يستقيل رئيس الحكومة القائمة وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية، ويمارس وظيفة رئيس

*-قاصدي مرياح رئيس الحكومة الأولى في ظل دستور 1989، تم تعيينه بتاريخ 05-11-1988 إثر التعديل الدستوري لسنة 1988، وأنهى رئيس الجمهورية مهامه بتاريخ 09-09-1989

¹ - عزالدين بغدادي، المرجع السابق، ص ص 210-211.

² - المادة 81ف1 من دستور 1996 قابلتها المادة 95ف1 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - نصت المادة 137 من دستور 1996 والتي قابلته المادة 155 من التعديل الدستوري لسنة 2016 « إذ صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة، يقدم رئيس الحكومة استقالته حكومته إلى رئيس الجمهورية.»

⁴ - المادة 28 من دستور مصر لسنة 1971.

الحكومة حينئذ أحد أعضائها الذي يعينه رئيس الدولة...»*، " وهناك من يضيف نوع رابع من أنواع الاستقالة ويكون عادة بعد الانتخابات التشريعية والرئاسية، مما يعطي لرئيس الجمهورية الحرية الكافية لتشكيل الحكومة المناسبة بالتشاور مع الوزير الأول الذي يتم تعيينه وفق ما جد من أغلبية برلمانية أو رئاسية.

غير أن المتتبع للتجربة الدستورية الجزائرية، يجد أن رئيس الجمهورية يبقى على الوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا على رأس الحكومة لفترة معتبرة، ويرجع ذلك لبقاء الأغلبية بنوعها البرلمانية والرئاسية من نفس الطيف السياسي. (1)

ثانيا: الاستقالة الإدارية.

تم النص على هذا النوع من الاستقالة في المادة 86 من دستور 1996، قابلتها المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2016. (2)

تتم هذه الاستقالة بمحض إرادة الوزير الأول، وتكون طوعية إذا ما شعر أنه أصبح غير قادر على مواصلة تنفيذ برنامجه، أو تعرض لضغوطات وانتقادات شديدة سواء من طرف رئيس الجمهورية أو الرأي العام، أو إذا ما شعر أنه لا يمثل الأغلبية في البرلمان، أو أصبحت هذه الأخيرة لا توافق على مشاريع القوانين التي يبادر بها، وإما أن رئيس الجمهورية يصدر أوامر لا تتماشى مع برنامج حكومته، وعموما فإن سبب هذه الاستقالة قد يخص وظيفة الوزير الأول أو يتعلق بصحته. (3)

عرفت الجزائر منذ تطبيق دستور 1989 استقالة العديد من الحكومات، كان أولها استقالة حكومة "مولود حمروش" التي شكلت بتاريخ 16 سبتمبر 1989 وسلمت مهامها إلى الحكومة الجديدة برئاسة أحمد غزالي بتاريخ 5 جوان 1991.

قدم "مولود حمروش" استقالة حكومته لأنه لم يعد قادراً على التسيير بعد الإعلان عن حالة الحصار الصادر وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم 61-196 المؤرخ في 4 جانفي 1991، التي قررها رئيس الجمهورية آنذاك الشاذلي بن جديد على اثر إضراب الجبهة الإسلامية للإنقاذ في ماي وجوان 1991.

كما عرفت حكومة " أحمد بن بيتور " هذه الوضعية، حيث وجه له الرئيس " عبد العزيز بوتفليقة" في عدة مناسبات انتقادات، واعتبره مجرد سكرتير أو وزير مكلف بالسهل على تنفيذ برنامج الرئيس دون صلاحيات، وغيرها من الاختزالات لدور رئيس الحكومة، والتي أثرت على هيئته ليس أمام الرأي العام فقط، بل حتى داخل العناصر المشكلة

*- نفس المضمون أبقى عليه المؤسس الدستوري في تعديل 2016 بموجب المادة 104 ف2.

¹ - طيب عيسى، المرجع السابق، ص14.

² - نصت المادة 100 من القانون 01-16: «يمكن للوزير الأول أن يقدم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية».

³ - طيب عيسى، المرجع السابق، ص13.

لحكومته، فقام السيد " أحمد بن بيتور " بتقديم استقالته في رسالة ضمنها رفضه الواضح لرؤية رئيس الجمهورية فيما يتعلق بمهام وصلاحيات رئيس الحكومة".⁽¹⁾

من خلال الممارسة السياسية في مصر، وبشأن هذا النوع من الاستقالة تقدم الدكتور " عاطف صدقي " رئيس مجلس الوزراء باستقالة وزارته عقب أداء الرئيس " محمد حسني مبارك " اليمين الدستوري لفترة رئاسية ثالثة.⁽²⁾

¹ - عزالدين بغداددي، المرجع السابق، ص 209.

² - فقير محمد، المرجع السابق، ص 57.

خاتمة الفصل الأول:

حاولنا من خلال هذا الفصل استعراض أهم التطورات الحاصلة على منصب الوزير الأول، من خلال التعرف على مختلف التسميات التي مر بها، ابتداء بتسمية "رئيس الحكومة" والتي لاحظنا أنها لم تجسد معنى الرئيس الثاني للهيئة التنفيذية، بل كان رئيس الحكومة هو رئيس الدولة والمتحكم الفعلي في الحكومة وجميع مؤسسات الدولة، ثم ظهر منصب الوزير الأول مع دستور 1976، إلا أن ذلك كان مجرد شكلية وواجهة فقط لفكرة تبني النظام الرئاسي تحت غطاء مظهر من مظاهر النظام البرلماني، حيث لم يكن للوزير الأول أي دور يذكر.

بعد تبني التعددية السياسية، جاءت الدساتير الجزائرية المتتالية بدءا بدستور 1989 إلى دستور 1996 وحتى آخر تعديل له سنة 2016 بفكرة مفادها أن الوزير الأول يتمتع بصفة أول وزير في الحكومة، يقوم بمهمة تنسيق عمل الجهاز الحكومي لتنفيذ برنامج انتخاب على أساسه رئيس الجمهورية، وبالتالي نلاحظ أن هناك عجزا واضحا في القضاء على احتكار رئيس الجمهورية للسلطة وبقاءه بمثابة الركيزة الأساسية للنظام السياسي ككل.

يؤكد الطرح السابق إن علاقة تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية، كون وجود الوزير الأول من اختصاص رئيس الجمهورية الذي يملك وحده قدرة التعيين في هذا المنصب، خاصة وأن أحكام الدستور لم تورد أي قيد أو شرط على صلاحية رئيس الجمهورية في هذا الخصوص، مما يدفعنا إلى القول أن منصب الوزير الأول وإن منحتة النصوص الدستورية بعض الاختصاصات فإن الممارسة العملية أفرغت تلك النصوص من محتواها فلا يعدو الوزير الأول عن كونه المساعد الأول لرئيس الجمهورية رغم ازدواجية السلطة التنفيذية.

الفصل الثاني

حدود مسؤولية الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري

يهدف النظام البرلماني إلى التوازن والتعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإذا كانت المهمة الرئيسية للسلطة التشريعية تنحصر أساساً في وضع القواعد العامة المجردة، فإن وظيفة السلطة التنفيذية تنحصر في وضع القواعد العامة موضع التنفيذ، وعلى هذا الأساس النظري يعتبر دور السلطة التنفيذية تابعاً لدور السلطة التشريعية. (1)

وتقتضي الأنظمة التي تقوم على ثنائية السلطة التنفيذية بوجود رئيس للدولة غير مسؤول سياسياً، على أن تقع المسؤولية كاملة على الوزير الأول مع مجموعة الوزراء أمام المجلس النيابي الذي يحق له أن يوجه لهم أسئلة واستجابات، وفي هذا يتجلى التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في إطار تكريس مبدأ الفصل النسبي بين السلطات طرفاه مؤسستين دستوريتين سياسيتين.

فإذا كانت الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هي التي تميز النظام البرلماني، فقد دأب على إعطاء السلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان إلى الانعقاد وحق حل المجلس النيابي وهذا الحق يتضمن أخطر أنواع الرقابة من جانب السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، إلا أنه يلاحظ أن هذا الحق يُعدُّ مقابلاً لحق المسؤولية الوزارية الذي تملكه السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية. (2)

وللممارسة مهمة المراقبة والمتابعة لأعمال الحكومة وتصرفاتها بطريقة فعالة، ينبغي أن يكون للبرلمان آليات دستورية يستقي منها المعلومات التي تمكنه من الإطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية، ويكون استقاء المعلومات بطرق مختلفة لا ترتب على إثرها مسؤولية مباشرة، أو تحريك المسؤولية السياسية على ضوء المعلومات التي حصل عليها النواب إذا كان لذلك غاية وفائدة.

ومن بين هذه الآليات نجد: مناقشة مشاريع القوانين، مخطط عمل الحكومة وحق استجوابها وتوجيه الأسئلة إضافة إلى بيان السياسة العامة، وكل هذه الوسائل تؤدي في مجملها إلى هدف واحد وهو رقابة نشاط الحكومة من طرف البرلمان وما يمكن أن يترتب عليه من تقرير للمسؤولية السياسية وعليه نطرح التساؤلات التالية:

على أي أساس تقررت المسؤولية السياسية؟، وكيف نظم المؤسس الدستوري آليات الرقابة البرلمانية؟ وما مدى فعالية هذه الآليات في التأثير على السلطة التنفيذية؟.

¹ - دنش رياض، المسؤولية السياسية والجنائية في السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 386.

² - أحمد نبيل أحمد صوص، الإستجواب في النظام البرلماني، مذكرة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007، ص 10.

المبحث الأول: أنواع المسؤولية المترتبة على أعمال الوزير الأول:

تأخذ المسؤولية في مختلف الأنظمة السياسية نوعان: سياسية ترتبها أعمال السلطة التنفيذية وجنائية نتيجة جرائم مرتكبة أثناء تأدية المهام الدستورية.

تقضي الأنظمة التي تقوم على ثنائية السلطة التنفيذية بوجود رئيس للدولة، لا يمكن مساءلته سياسياً في حين يمكن مساءلته جنائياً وتكون الحكومة برئيسها مسؤولة بصورة مزدوجة أمام الرئيس والبرلمان.

على غرار ذلك، فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد قرر المسؤولية السياسية على جزء من السلطة التنفيذية، بإقراره عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً وإمكانية قيامها على الحكومة بما فيها الوزير الأول، في حين نجده أقر بالمسؤولية الجنائية على جميع أعضاء السلطة التنفيذية، فعلى أي أساس تتم مساءلة الوزير الأول سياسياً وجنائياً؟.

المطلب الأول: المسؤولية السياسية للوزير الأول:

يقوم النظام البرلماني على مساءلة الحكومة، فعدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً يتطلب وجود هيئة مسؤولة أمام البرلمان، وهذه الهيئة هي الحكومة بقيادة رئيسها.

فالحكومة بممارستها للسلطة وتنفيذها يترتب عنها توقيع المسؤولية السياسية والتي قد تؤدي إلى تقديم استقالتها، هذه المسؤولية التي لها نشأة معينة ظهرت من خلالها " الفرع الأول" وتتطلب لقيامها مقومات وخصائص " الفرع الثاني" كما أنها تتخذ صورتين الأولى أمام رئيس الجمهورية والثانية أمام البرلمان " الفرع الثالث".

الفرع الأول: نشأة المسؤولية السياسية:

يرجع ظهور نظرية مسؤولية الوزارة إلى إنجلترا مهد النظام البرلماني، وقد ظهرت هذه الفكرة نتيجة استعمال فكرة الاتهام الجنائي⁽¹⁾، ثم تطورت المسؤولية إلى أن توصل البرلمان " مجلس العموم البريطاني" في القرن 17 إلى تقرير نظام المسؤولية السياسية للوزارة، ثم تعمدت إلى بقية الدول التي أخذت بهذا النظام.

أولاً: تعريف المسؤولية السياسية:

يأخذ مصطلح المسؤولية عدة تعاريف فقد ورد ذكرها في القرآن الكريم في مواضع عديدة وعلى عدة أوجه فقد وردت مجازاً لقوله تعالى «إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل إن الله نعمًا يعظكم به، إن الله كان سميعًا بصيرًا»⁽²⁾.

¹ - محمد قائد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارنة، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت،

1996، ص432.

² - النساء الآية58.

وقال أيضا « أن عرضنا الأمانة على السموات والأرض والجبال فأبين أن يحملنها وأثقلن منها وحملها الإنسان إنه كان ظلومًا جهولاً ».⁽¹⁾

كما وردت لفضا لقوله تعالى « لا يُسئَلُ عَمَّا يَفْعَلُ وَهُمْ يُسئَلُونَ ».⁽²⁾

ولقوله أيضا « وقفوههم أنهم مسؤولون »⁽³⁾ قال الشيخ محمد حسنين مخلوف في هذه الآية أي أحسبوهم في موقف الحساب للمساءلة.

كما جاء ذكر المسؤولية في الأحاديث النبوية الشريفة، فعن عبد الله بن عمر رضي الله عنه تعالى عنهما قال « سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: « كلكم راع، ومسؤول عن رعيته: الإمام راع، ومسؤول عن رعيته، والرجل راع في أهله ومسؤول عن رعيته، والمرأة راعية في بيت زوجها ومسؤولة عن رعيته، والخادم راع في مال سيده ومسؤول عن رعيته وكلكم راع ومسؤول عن رعيته » رواه البخاري ومسلم.

والراعي هو الحافظ الملتزم صلاح ما أوتمن على حفظه، فهو مطلوب بالعدل فيه والقيام بمصالحه، فهو ليس مطلوباً لذاته، وإنما أقيم لحفظ ما استرعاه المالك، فينبغي أن لا يصرف إلا بما أذن الشارع فيه.⁽⁴⁾

والمسؤولية في القانون الوصفي هي مسألة شخص لاقترافه فعلا يتضمن مخالفة لواجب مفروض عليه.⁽⁵⁾

أما من الناحية السياسية فمصطلح المسؤولية له مدلول خاص:

يقصد بالمسؤولية السياسية تحمل النتائج المترتبة عما يرتكب من الخطايا والأعمال الضارة بالبلاد من الإجراءات غير القانونية.⁽⁶⁾

كما يقصد بها أيضا: « أن تكون الحكومة بمفهومها الضيق وليس الرئيس أو الملك مسؤولاً أمام البرلمان ».⁽⁷⁾

كما عرفها آخر بقوله: « وضع إحاطة لإسقاط الحكومة داخل الغرفة السفلى ».⁽⁸⁾

¹ - الأحزاب الآية 72.

² - الانبياء 23.

³ - الصافات 24.

⁴ - أبي محمد زكي الدين عبد العظيم بن عبد القوي المنذري، الترغيب والترهيب من الحديث الشريف، الجزء الثالث، المكتبة العصرية، صيدا، بيروت، 1987، ص ص 154-155.

⁵ - عزيزة الشريف «تحديد مفهوم المسؤولية الوزارية»، مجلة الحقوق، العدد الأول، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2000، ص 206.

⁶ - محمد قائد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية، ذات النظام الجمهوري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1995، ص 432.

⁷ - السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 183.

⁸ - رابح سعاد، المرجع السابق، ص 75 نقلا عن:

M-CHRISTINE, le conseil constitutionnel et l'aternance-L-G-D-J-Paris, 2002, p276.

ثانيا: تقرير المسؤولية السياسية.

مرت المسؤولية السياسية في تطورها عبر مختلف الأنظمة السياسية بمراحل عدة واختلفت باختلافها، فقد ظهرت لأول مرة في بريطانيا ثم اعتمدت كمبدأ، وبعدها انتقلت إلى سائر الأنظمة في العالم، حيث وصلت إلى مفهومها المعاصر.

أ- تقرير المسؤولية السياسية في بريطانيا:

ارتبطت المسؤولية السياسية بالتاريخ الدستوري البريطاني بظهور الوزارة في هذا النظام⁽¹⁾، وقد تم تقريرها على أربعة مراحل هي:

المرحلة الأولى: المسؤولية بطريق الاتهام الجنائي أمام البرلمان.

نشأ الاتهام الجنائي في بريطانيا خلال القرن الرابع عشر* كوسيلة لقرض الرقابة على أعضاء المجلس الخاص وعلى رجال التاج بصفة عامة، وكنتيجة لإعفاء الملك من المسؤولية الجنائية والسياسية، ثم تقرير مسؤولية مستشاريه وأعوانه، فهم مسؤولون جنائيا ومدنيا أمام المحاكم العادية.

الاتهام الجنائي هو إجراء جنائي يتم بواسطة محلين العموم، حيث يمكنهم من وضع الوزراء ومستشاري الملك موضع الاتهام إذ رأى أنهم قد ارتكبوا جريمة بحق البلاد، ثم يحيلهم إلى مجلس اللوردات لمحاكمتهم.⁽²⁾

الجدير بالذكر أن التاريخ الدستوري البريطاني في حافل بالمحاكمات التي اعتمدت طريقة "the Impeachment" تصل إلى سبعين حالة أبرزها إتهام محلين العموم الوزير "dunby" بالخيانة عام 1668 لاستحواذه على سلطات التاج. كما طبق الأمبيشمنت سنة 1805 بمناسبة قضية اللورد "ميلفيل" أمين الخزانة البريطانية والتي انتهى على أساسها محلين اللوردات إلى قرار ببراءته.⁽³⁾

لم تمكن المسؤولية بطريق الاتهام الجنائي البرلمان البريطاني " مجلس العموم" من فرض وبسط نفوذه بالقدر الذي يريده نتيجة الصعوبات المتمثلة في عدم وجود نصوص قانونية تجرم الإهمال، مما أدى إلى إفلات الكثير من الوزراء من الاتهام، وكذلك تتصل مجلس اللوردات من نظم الاتهام بادعاء عدم اختصاصه بالمحاكمة.⁽⁴⁾

وقد توقف الاتهام بطريقة الأمبيشمنت في الفترة الممتدة من عام 1487 حتى عام 1621 ولم تعد هذه الوسيلة تستخدم منذ قدوم أسرة هانوفر سنة 1714.

¹ - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 200.

* - أول اتهام باشره البرلمان في إنجلترا كان عام 1376 عندما أتهم مستشار الملك "Lord latimer" بعداءه لفكرة الإصلاح الديني التي كانت تهدف إلى استقلال الكنيسة وحكم عليه بالعزل والغرامة، للمزيد أنظر: سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، مصر، 2008، ص 12.

² - العايب سامية، المرجع السابق، ص 58-59.

³ - وسيم حسام الدين الأحمدي، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008، ص 18.

⁴ - المرجع السابق، ص 118-119.

المرحلة الثانية: المسؤولية الجنائية أمام البرلمان.

نتيجة للعيوب المصاحبة لنظام الاتهام الجنائي، عمل مجلس العموم على إيجاد وسيلة تمكنه من توسيع دائرة الاتهام إلى الوزراء، حيث لم يركز اتهامه للوزراء على الأمور الجنائية البحتة، أي ارتكابهم أخطاء جنائية أو جنحة مما نص عليه قانون العقوبات، بل يتعداه إلى حالات ارتكابهم أخطاء جسيمة أثناء إدارتهم لشؤون الحكم، أو قيامهم بعمل لا يتفق ومصالحة المملكة حتى ولو لم تكن جريمة جنائية، فتحوّلت المسؤولية الوزارية إلى مسؤولية جنائية سياسية وكان ذلك خلال القرن السابع عشر مع بداية حكم أسرة "ستيوارت"، في هذا الشأن أخذ مجلس اللوردات الحق لنفسه بتكليف الجريمة وتقرير العقوبة وتحديد الجزاء.⁽¹⁾

إن لجوء البرلمان إلى هذه الوسيلة ما هي إلا غطاء لعجزه عن إصدار حكم ضد المتهم بواسطة نظام الاتهام الجنائي، كما عمل على تلافي أوجه العيوب المصاحبة لنظام الاتهام الجنائي حيث أقر عدة مبادئ منها: لا يجوز حل أو تأجيل البرلمان، أو استعمال هذا العفو أثناء الإتهام، وقد تقرر ذلك بعد قانون توارث العرش "Act of settlement" عام 1701، وهكذا استطاع البرلمان في ظل الصراعات أن يوسع نطاق الإتهام الجنائي، وأخذ يستخدمه لأهداف سياسية.⁽²⁾

المرحلة الثالثة: المسؤولية السياسية للوزراء:

ظهرت المسؤولية للوزراء في إنجلترا في النصف الأول من القرن الثامن عشر وتحديدا سنة 1741، وقد تقرررت واقتترنت هذه المسؤولية مع استقالة "Robert wolpole" نتيجة لخلاف بينه وبين مجلس العموم، كما أن استقالته كانت فردية لعدم وجود المسؤولية التضامنية آنذاك⁽³⁾، وقد عمد مجلس العموم إلى إصدار قرار ضد الوزير الأول وسحب الثقة منه.

نظرا لعدم ارتياح المجلس لبقائه في الحكم، وهنا يظهر الفرق بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية السياسية، والتي ترمي إلى إقصاء الوزير غير المرغوب فيه عن الحكم دون اتهامه جنائيا.⁽⁴⁾

تطورت المسؤولية السياسية " للوزارة* الحكومة" من مجرد كونها مسؤولية فردية وتقررت على إثرها المسؤولية التضامنية، وكان ذلك سنة 1872 نتيجة لإجبار محلين العموم اللورد نورث "North" الوزير الأول آنذاك على الاستقالة إثر اختلاف في المواقف نشأ بين الطرفين في إطار السياسة الخارجية للمملكة المتحدة، فأصدر البرلمان

¹ - سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، دار أبو مجد للطباعة، مصر، 2008، ص ص 13-14.

² - العايب سامية، المرجع السابق، ص 60.

³ - وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 100.

⁴ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 61.

* - ساعد على نمو المسؤولية السياسية انقسام البرلمان الى جزئين كبيرين، أحدهما يسمى حزب التوري "Tory" ويضم طبقة المارك الزراعيين، والحزب الثاني يطلق عليه اسم الهويج "whig" ويتزعمه بعض الأرستقراطيين وبدأ الصراع داخل البرلمان لاستئثار السيادة والتحكم في شؤون الدولة، ثم ارتقى الصراع بين الحزبين الى مستوى المساءلة السياسية العليا؛ أنظر: وسيم الدين أحمد، المرجع السابق، ص 101.

قرارين متعاقبين بسحب الثقة منه ومن وزارته، وتعد استقالة " نورث " أول استقالة جماعية أو تضامنية،⁽¹⁾ ونتيجة لذلك دعا الملك زعيم المعارضة إلى تولي الوزارة بعد استقالة " اللورد نورث " فظهرت قاعدة تولي المعارضة للحكم عند سقوط الوزارة.

تكررت بعد ذلك استقالة الوزارات بعد سحب الثقة مما أرسى قاعدة المسؤولية التضامنية للوزراء أمام البرلمان.

المرحلة الرابعة: المسؤولية أمام هيئة الناخبين.

أسفر الصراع العلني الذي وقع بين الملك ومجلس العموم بشأن وزارة " ويليام بت " William pit " التي لم تكن مؤيدة من الأغلبية البرلمانية مع تأييد مطلق من الملك ومجلس اللوردات، إلى تقرير قاعدة دستورية جديدة في مجال المسؤولية السياسية للوزارة، حيث انتهز الوزير الأول " pit " هذه الفرصة وقام بحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة للتعرف على رأي الناخبين، فإذا أيدها الناخبون فهذا يعني أن الشعب يؤيد سياستها وبالتالي تستمر في مركزها وإذا أسفرت النتيجة عن فوز المعارضة كان ذلك دليلا على عدم موافقة الشعب على سياستها وبالتالي وجب عليها الاستقالة⁽²⁾ وتعتبر الهيئة الناخبة هنا حكما في النزاع القائم بين الطرفين، وفي كلتا الحالتين فلا بد لأحد الطرفين أن يرحل إما الوزارة أو البرلمان.⁽³⁾

إن اللجوء إلى الاستشارة الشعبية لتحديد الموقف من الوزارة وسياستها هو طريقة للضغط على مجلس العموم وعدم معارضته للوزارة، وبالتالي يكون الحل الأنسب للطرفين أن يكون الوزير الأول من نفس الانتماء السياسي التي تمثله الأغلبية البرلمانية.

ب- تقرير المسؤولية السياسية في فرنسا:

عرفت مرحلة دستور 1814 تمسك الملك بمبدأ سيادة الملكية دون مراعاة بمبدأ سيادة الأمة وقد تقرر في هذا الدستور عدم مسؤولية الملك سياسيا وجنائيا المادة " 35 من دستور 1814"، أما الوزراء فقد تقرر لهم مسؤولية جنائية فقط حسب نص المادة 47، وإن كانت المسؤولية السياسية قد ورد ذكرها في المادة 13 منه، لكن دون تحديد الجهة التي يسأل أمامها الوزراء.⁽⁴⁾

وردت المسؤولية السياسية صراحة منذ دستور الجمهورية الثالثة الصادر عام 1875 قاطعا الحبل الذي كان دائرا بشأنها ومضيفا عليها شرعية دستورية.⁽⁵⁾

¹ - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص ص 16-17. نقلا عن.

Hauriou(André):Droit Constitutionnel et institution politiques , 1975 ,p-122.

² - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 19.

³ - عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، ط4، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص 293.

⁴ - عبد الله إبراهيم ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1981، ص 74

⁵ - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 85 نقلا عن. Hauriou A. Op-cit,p415

وتناولت الدساتير الفرنسية الصادرة بعد دستور 1814 المسؤولية السياسية بصورتها الفردية والتضامنية، ونظمت إجراءاتها على ذات النهج الدستوري وسوف نتناولها على النحو الآتي بيانه:

المرحلة الأولى: المسؤولية السياسية في دستور الجمهورية الثالثة " 1875".

عمد دستور الجمهورية الثالثة على وضع أسس وقواعد المسؤولية السياسية، ففي ظل هذا النظام الدستوري استقر النظام البرلماني داخل فرنسا⁽¹⁾ حيث فهمت المسؤولية السياسية بصورة مشابهة لمثيلتها في بريطانيا أين يكون الجزاء هو فقد السلطة والتخلي عن الحكم، بمعنى إلزام الوزراء بالاستقالة عند فقدهم لثقة الأغلبية في البرلمان لا خطأ من جانبهم ولكن لمجرد عدم التوافق مع البرلمان.⁽²⁾

وقد جاء ذكر المسؤولية السياسية في المادة السادسة (6) من القانون الصادر بتاريخ 25 فيفري 1875 بشأن تنظيم السلطات العامة، حيث تنص على المسؤولية التضامنية للوزراء عن السياسة العامة للحكومة أمام البرلمان " مجلس النواب"، كما أقر الدستور المسؤولية الفردية، فالوزراء مسؤولون سياسيا عن كل أعمالهم الشخصية.

أما وسائل إثارة المسؤولية بصورتها أمام محلين النواب فتتمثل في: قيام رئيس الوزراء بطرح طلب الثقة بالوزارة أمام مجلس النواب، أو ربط مصير الوزارة بالتصويت على قانون تتبناه كوسيلة للضغط على البرلمان، حيث يكون المجلس في هذه الحالة أمام خيارين إما إقراره أو رفضه وبالتالي سقوط الحكومة.⁽³⁾

المرحلة الثانية: المسؤولية السياسية في دستور الجمهورية الرابعة " 1946".

تناول دستور الجمهورية الرابعة المسؤولية السياسية بنوعها الفردية و التضامنية، طبقا لنص المادة 48 منه إذ يمكن إثارتها أمام الجمعية الوطنية وحدها دون مجلس للشيوخ.⁽⁴⁾

وقد نصت نفس المادة " 48" على المسؤولية التضامنية للوزراء أمام الجمعية الوطنية عن السياسة العامة للحكومة كما تتحقق أيضا حال تضامن الوزارة مع وزير في حالة قيام البرلمان بسحب الثقة منه.

كما يمكن إثارة المسؤولية الفردية للوزراء بسبب أي عمل يقومون به عند ممارستهم لاختصاصاتهم حتى ولو كان ذلك العمل مشروعاً تماماً.

أما وسائل إثارة المسؤولية السياسية أمام الجمعية الوطنية وفقا لدستور 1946، فإنها تتبلور في وسيلتين هما طلب الثقة بمبادرة من الحكومة (Question de confiance) واقتراح اللوم (Motion de Censure)

¹-العاب سامية، المرجع السابق، ص 64.

²- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 86.

³- المرجع السابق، ص 88.

⁴- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص ص 96-97 نقلا عن

Degoffé (M):La Responsabilité pénal du ministre E,R-D-P1998,p473.

- **لطب الثقة " Question de confiance "**: لا تصلح هذه الوسيلة إلا لإثارة المسؤولية التضامنية، فمن خلالها تتقدم الوزارة بطلب إلى الجمعية الوطنية، تطرح فيه الثقة بنفسها، والهدف من هذه الوسيلة هو الوقوف على مدى استمرار موافقة الجمعية الوطنية على سياسة الحكومة.

- **اقتراح اللوم: " motion de Censure "**: تؤدي هذه الوسيلة إلى إثارة المسؤولية السياسية بصورتها الفردية والتضامنية، يتم تقديمه بمبادرة من نائب ضد وزير معين أو ضد الحكومة بأكملها في الجمعية الوطنية، ويتم الاقتراح عليه بالأغلبية المطلقة لجميع أعضاء الجمعية الوطنية، وفي هذه الأحوال يجب على الحكومة أو الوزير الاستقالة.

نظرا لعدم تجانس الوزارة ومع تعدد الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان وعدم حيافة أي حزب منها على الأغلبية البرلمانية تمكنه من تأليف الوزارة بمفرده، فإن فعالية المسؤولية السياسية في هذا الدستور كانت محدودة. (1)

المرحلة الثالثة: المسؤولية السياسية في دستور الجمهورية الخامسة 1958:

أخذ دستور الجمهورية الخامسة بالنظام البرلماني، وإن أعطى دورا فعالا لرئيس الجمهورية كما أقر وسائل الرقابة البرلمانية.

قررت المادة 68 من دستور 1958 قبل التعديل عدم مسؤولية رئيس الدولة إلا في حالة واحدة هي الخيانة العظمى مع وضع نظام للاتهام والمحاكمة، يختلف عما كان معمول به في ظل دستور 1875، فعلى الرغم من اتساع سلطاته وصلاحياته لا يسأل سياسيا أمام البرلمان. (2)

أحتفظ دستور 1958 خلال تنظيمه للمسؤولية السياسية على الوسيلتين اللتين كانتا مستخدمتين في دستور 1946 لتحريكها، وهما طلب الثقة و اقتراح اللوم.

فطلب الثقة نصت عليه المادة 49 من الدستور، ولكن يختلف دستور 1958 عما جرى عليه العمل به في ظل دستوري 1875 و 1946، حيث كانت الوزارات " الحكومات " ملزمة بطلب الثقة بمجرد تنصيبها، أما في ظل دستور 1958 فهي غير ملزمة بذلك.

يكون طلب الثقة إما حول برنامج الحكومة، وذلك لمعرفة مؤشر الجمعية الوطنية اتجاهها ومدى توافر ثقتها فيها، أو طلب الثقة حول بيان السياسة العامة للحكومة، وذلك عندما تكون الحكومة في حاجة إلى تقديم مشروعات سياسية إلى الجمعية الوطنية، أو طلب الثقة حول مشروع قانون أو نص قانوني، وتقوم الحكومة بهذا الطرح أمام الجمعية الوطنية حيث يرتبط مصيرها بالسلطة للموافقة عليه. (3)

¹ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 65.

² - المرجع السابق، ص 65.

³ - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 110.

أما اقتراح اللوم فيعرفه الفقه على أنه « الوسيلة التي يستطيع نواب الجمعية الوطنية بواسطتها طلب تصويت المجلس على قرار بإسقاط الحكومة، وذلك لتأنيبها على أعمالها، واتهامها بالمسؤولية». (1)

تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن أن تتحول الأسئلة والاستجابات بإرادة النائب إلى اقتراح اللوم، ما لا تراخ هذه الشروط. ما يلاحظ في هذه المرحلة، أنه قد تم تقييد قانوني لوسائل تحريك المسؤولية السياسية للوزراء حيث لم تتحقق المسؤولية الفردية أمام الجمعية الوطنية منذ بداية سريان الدستور حتى الآن نهائياً (2) في حين تحققت المسؤولية التضامنية مرة واحدة في 04 أكتوبر 1962 عندما استقالت وزارة جورج بومبيدو "George Bombidou" بناء على تصويت اقتراح بلومها. (3)

ترجع أسباب ندرة تطبيق قواعد المسؤولية السياسية في ظل دستور 1958 إلى عدة معوقات أبرزها:

مساهمة رئيس الجمهورية الكبيرة في الحكم و رئاسته لمجلس الوزراء، تقرير مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية، استخدام مجلس الشيوخ لتقوية مركز الحكومة أمام الجمعية الوطنية وإجراء التعديلات الوزارية درء للمسؤولية السياسية.

ج- تقرير المسؤولية السياسية في الجزائر:

تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية والحكومة، مما يعني أن رئيس الجمهورية هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، وقد حرصت مختلف الدساتير الجزائرية على عدم مسؤولية الرئيس سياسياً.

سيرا مع منطق النظام البرلماني في عدم مسؤولية رئيس الدولة، وأمام عدم تركيز السلطات الفعلية في يد الوزير الأول " رئيس الحكومة"، وطبقاً لمبدأ حيث توجد المسؤولية نجد هذه المفارقة في النظام الدستوري الجزائري، فعلى أي أساس تم تقرير المسؤولية السياسية وكيف تم تنظيمها؟.

تباينت مسؤولية الوزراء السياسية وتم تكريسها في القانون الدستوري الجزائري على مرحلتين:

المرحلة الأولى: مرحلة الأحادية الحزبية.

عرف المجلس الوطني جدلاً واسعاً حول طبيعة علاقته بالحكومة، حيث كان أعضاء المجلس يرغبون في جعل الحكومة مسؤولة أمامهم مسؤولية مطلقة، عندما اقترحوا ضرورة مصادقتهم على قائمة أعضائها مع بقاءهم مسؤولين سياسياً أمام المجلس الوطني التأسيسي، وترتيباً على ذلك يمكن للمجلس أن يسحب ثقته من الحكومة بأكملها أو من أحد أو عدة وزراء، كما يمكنه أن يقبل استقالة الحكومة أو أحد الوزراء. (4)

1- المرجع السابق، ص 110.

2- العايب سامية، المرجع السابق، ص 66.

3- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 114.

4- عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 207.

حدد النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيس الحالات التي يمكن أن تنقرر فيها المسؤولية السياسية للحكومة حيث يمكن لرئيس الحكومة أن يطيح مسؤولية حكومته بمناسبة التصويت على نص أو حول برنامج حكومته أو حول بيان السياسة العامة، فقد أكد دستور 1963، على أن رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني.⁽¹⁾ فهو الذي يحدد السياسة الداخلية والخارجية للبلاد طبقا لإرادة الشعب الذي يرسمها الحزب و يعبر عنها المجلس الوطني⁽²⁾

في هذه الفترة الدستورية، كانت المسؤولية السياسية للحكومة أمامه المجلس الوطني، تتجلى من خلال تمكين الدستور لنواب المجلس الوطني أن يصوتوا على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة، قد تؤدي إلى استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس.⁽³⁾

إن تقرير المسؤولية السياسية للحكومة في ظل دستور 1963، لم يكن ليشفع لرئيس الجمهورية أمام معارضيه الذين اتهموه باحتكار السلطة والانفراد بها، وهو ما اعتبره خروجاً عن نهج الثورة، الأمر الذي أدى إلى انقلاب 19 جوان 1965 أو ما يعرف بالتصحيح الثوري.⁽⁴⁾

أما الدستور الصغير الصادر بموجب أمر 10 جويلية 1965، فقد قرر في مادته الرابعة المسؤولية التضامنية للحكومة أمام مجلس الوزراء والمسؤولية الفردية للوزراء أمام رئيس الحكومة، رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الثورة بصفته رئيساً للدولة.⁽⁵⁾

لقد ترتب عن التصحيح الثوري تركيزاً أكثر للسلطة في يد رئيس مجلس الثورة الذي كان يعتبر في نفس الوقت رئيساً للحكومة ووزيراً للدفاع، في غياب أية مسؤولية للحكومة إذ استثنينا الرقابة الممارسة عليها من طرف مجلس الثورة.

أما بالنسبة لدستور 76 فقد غيب مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، حيث أصبح رئيس الجمهورية يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية⁽⁶⁾ على اعتبار أنه المسجد لوحدة القيادة السياسية لحزب جبهة التحرير الوطني والدولة، فلم يكن من المعقول أن يكون مسؤولاً أمام البرلمان على غرار بقية الأنظمة البرلمانية.⁽⁷⁾

¹ - المادة 47 من دستور 63 « رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني، يعين الوزراء الذي يجب أن يختار الثلثين منهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم إلى المجلس».

² - فوزي أوصديق، الوابي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص148.

³ - المادة 56 من دستور 1963.

⁴ - عمار عباس، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية، مجلة القانون، العدد الثاني، جامعة غليزان، 2010، ص03.

⁵ - فوزي أوصديق، الوابي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص149.

⁶ - المادة 114 من دستور 76، « تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية».

⁷ - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص210.

إن استبعاد المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 76 يعتبر متناقضا مع تبني قابلية هذا الأخير للحل، الأمر الذي أظهر جليا عدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. (1)

المرحلة الثانية: مرحلة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي.

أدى الدور الكبير الذي لعبته أحداث أكتوبر ولما أعقبتها من تطورات على الساحة السياسية مما دفع بالسلطة القائمة آنذاك وفي إطار الإصلاحات المنتهجة، إلى تبني المسؤولية السياسية للحكومة (2) أمام المجلس الشعبي الوطني (3) وقد بدى ذلك جليا من خلال توزيع السلطة التنفيذية على قطبين، فقد أصبح بإمكان رئيس الجمهورية تعيين رئيس الحكومة مكلف بإعداد برنامج ويسهر على تنفيذه، فهو مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني، على أساس ارتباط تنفيذ البرنامج بموافقة البرلمان مع إلزامية تقديم بيان عن السياسة العامة للحكومة. (4)

هذا الواقع الذي مورس في ظل الأحادية الحزبية وكرسه دستورا 89 و96 وما صاحبه من تعديلات (2008-2016) في إطار تبني التعددية الحزبية، ونظرا للأوضاع السياسية والدستورية التي ألمت بها بالبلاد وتعليق المسار الانتخابي لم يشهد دستور 89 العمل بأحكامه إلا أنه أقر مسؤولية الحكومة من خلال ملتص الرقابة (5)، فبمجرد الموافقة عليه تقدم الحكومة استقالته لرئيس الجمهورية، إلا أن ذلك لا يكون إلا من خلال مناقشة بيان السياسة العامة، ويتم توقيعه ب1/7 عدد النواب على الأقل والتصويت عليه بأغلبية ثلثي البرلمان. (6)

أما بموجب دستور 96 فقد بقيت الحكومة مسؤولة فقط أمام المجلس الشعبي الوطني، في حين لا تترتب رقابة مجلس الأمة على أية مسؤولية سياسية للحكومة. (7)

تتقرر المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني في مناسبتين يقدم خلالها رئيس الحكومة " الوزير الأول" استقالته لرئيس الجمهورية، الأولى عند رفض النواب المصادقة على مخطط عمل الحكومة (8) والثانية عقب تقديم بيان السياسة العامة في حالة ما إذا صوت النواب على ملتص الرقابة بأغلبية الثلثين، كما قد تسقط الحكومة إذا لم يصوت النواب على تجديد الثقة في الحكومة بناء على طلب من الوزير الأول، إلا إذا رغب رئيس الجمهورية في رفض استقالة الحكومة وحل المجلس الشعبي الوطني. (9)

¹ - المادة 11/ف4 من التعديل الدستوري ل03-11-1988، ج ر رقم 45 المؤرخة في 05/11/1988م.

² - المادة 113 من التعديل 1988.

³ - المادة 114 من التعديل 1988.

⁴ - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص212.

⁵ - فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، النظرية العامة للدساتير، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص64.

⁶ - فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص149.

⁷ - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص212.

⁸ - المادة 95ف1 من دستور 2016، تقابلها المادة 81 من دستور 96.

⁹ - المادة 98ف5 من دستور 2016، تقابلها المادة 84 من دستور 96.

ثالثا: أنواع المسؤولية السياسية.

تأخذ المسؤولية السياسية للوزراء طابعا فرديا أو تضامنيا، فالأولى يتحملها الوزير المسؤول بمفرده أما الثانية فتحملها الحكومة مجتمعة، وكلاهما يعتبر جزءا سياسيا.

أ- المسؤولية الفردية:

تعتبر نظرية المسؤولية السياسية الفردية عن العلاقة بين الوزراء والبرلمان⁽¹⁾، حيث تنصب هذه المسؤولية على وزير معين بالذات أو على وزراء محددين وتتحرك على أساس فعل منسوب إلى وزير معين وخاصة بسياسته هو لا بالسياسة العامة للحكومة⁽²⁾، بسبب خطأ فادح في تصريفه لشؤون وزارته أو سبب استعمال السلطة، فيطرح البرلمان الثقة في هذا الوزير ويسحبها منه بناء على التصويت وبأغلبية معينة، وفي هذه الحالة على الوزير أن يقدم استقالته.

إلى جانب ذلك يكون الوزير مسؤولا بمفرده عن كافة التصرفات التي يتخذها في الأمور التي لا تخضع لموافقة مجلس الوزراء، ويستقل وحده بالتصرف فيها داخل وزارته⁽³⁾، إعمالا لقاعدة الربط بين السلطة والمسؤولية.

وتتمثل موضوعات المسؤولية الفردية للوزراء في قيام الوزير برسم سياسة الوزارة وتنفيذها، في حدود السياسة العامة للدولة، ومراعاة الوزير لقواعد سلوك الوزراء في هذه الموضوعات والتي تتضمن عدة التزامات أبرزها: الالتزام بقاعدة السرية، عدم التضارب بين الواجبات الرسمية والمصالح الخاصة ومراعاة الوزراء لأخلاقيات المنصب العام

ب- المسؤولية التضامنية:

قد تكون المسؤولية السياسية تضامنية أي جماعية، وذلك لارتباطها بالسياسة العامة للوزارة وبالتصرفات السياسية لرئيسها⁽⁴⁾، كما قد تقوم بسبب عدم ملائمة هذه السياسة العامة لمصلحة البلاد من وجهة نظر البرلمان، وقد تنشأ المسؤولية التضامنية للحكومة بأجمعها نتيجة مساءلة رئيس الحكومة ومسؤولية تعني مسؤولية الحكومة.⁽⁵⁾

إن هذه المسؤولية جماعية، بمعنى أن الوزراء جميعا يكونون وحدة يمثلها الوزير الأول، فإذا اقترعت الهيئة النيابية بعدم الثقة به، يعد عدم ثقة بالوزارة كلها، وبمعنى أن الاقتراع بعدم الثقة بأحد الوزراء من أجل تصرف يتعلق بالسياسة العامة للحكومة يُعدّ عدم ثقة بالوزارة كلها أيضا، أي أنهم جميعا مسؤولون بالتضامن.

مع ذلك، قد تكون المسؤولية فردية موجهة لوزير معين بالذات، ولكن قد يقرر رئيس الحكومة التضامن حتى ولو كان ذلك التصرف الخاطيء لا يتصل بالسياسة العامة للحكومة.

¹ - أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 140.

² - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، القاهرة، 1996، ص 496.

³ - عبد الله إبراهيم ناصيف، المرجع السابق، ص 111.

⁴ - ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص 53.

⁵ - سيد رجب السيد محمد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1986، ص 62.

في هذه الحالة، تتحرك المسؤولية التضامنية للوزارة بأجمعها، وقد يكون هذا الموقف بهدف الضغط على البرلمان حتى يعدل عن مساءلة الوزير، وهو ما يعني أن المسؤولية التضامنية قد تغلبت على المسؤولية الفردية من الناحية العملية⁽¹⁾ فأى نوع من المسؤولية أخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري؟.

بالرجوع إلى دستور 1963 فقد نص في المادة 47 منه على أن «رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني» لكنه لم يبين طبيعة المسؤولية، ومع ذلك فقد نص في المادة 55 على «يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس».

إن المقصود هنا هو المسؤولية السياسية التي ترتب الاستقالة، وهو ما أكدته المادة 56 من نفس الدستور والتي تنص على «التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي».

من ثم، فقد أقر دستور 1963 مسؤولية رئيس الجمهورية باعتباره المحدد للسياسة الداخلية والخارجية للبلاد تماشيا مع إرادة الشعب التي يرسمها الحزب ويعبر عنها المجلس الوطني.⁽²⁾

أما الدستور الصادر بموجب أمر 10 جويلية 1965، فقد قرر من المادة الرابعة المسؤولية التضامنية للحكومة أمام مجلس الثورة والمسؤولية الفردية للوزراء أمام رئيس الحكومة ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الثورة بصفته رئيسا للدولة.

- أما دستور 1976 فقد ورد في المادة 115 منه «أعضاء الحكومة مسؤولون أثناء ممارسة كل منهم لمهامهم أمام رئيس الجمهورية».

أما بالنسبة لدستور 3 نوفمبر 1988 فقد أدخل ولأول مرة فكرة مسؤولية رئيس الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني ولعل تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، بإسناد مهام إليها يهدف إلى إعطاء مفهوم إيجابي للالتزام وتحميل كل مسؤول مسؤوليته.⁽³⁾ وهو نفس الأمر الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 1996، حيث أقر المسؤولية السياسية للحكومة، وبالتالي تكون الحكومة كلها مع رئيسها مسؤولة مسؤولية سياسية دون رئيس الجمهورية، إذ تنص المادة 135 من دستور 96 «يمكن للمجلس الشعبي الوطني عند مناقشته لبيان السياسة العامة أن يصوت على ملتصق رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة...».

سارت التعديلات الدستورية التي تلت التعديل الدستوري لسنة 1996 على نفس النهج لكنها لم تبين بشكل صريح ما إذا كانت هذه المسؤولية تضامنية أو مسؤولية فردية وفي هذا الصدد يرى الأستاذ سعيد بوالشعير⁽⁴⁾ أن هناك علاقة

¹-المرجع السابق، ص62، نقلا عن: موريس هوربو، المؤسسات السياسية، القانون الدستوري، ط10، ص165.

²- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ج3، المرجع السابق، ص148.

³- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص186.

⁴- المرجع السابق، ص389.

مباشرة بين رئيس الحكومة والبرلمان وان إبعاد وزيراً أو أكثر لا يعني بالضرورة إسقاط الحكومة إلا إذا تضامنت مع الوزير أو الوزراء المقالين، فقدمت استقالتها.

وعليه فإن: النظام الدستوري الجزائري لم يأخذ بفكرة المسؤولية الفردية للوزير - بل - اقتصر على المسؤولية السياسية للحكومة كوحدة واحدة متجانسة لا تتجزأ. (1)

الفرع الثاني: مقومات وخصائص المسؤولية السياسية.

يستند مبدأ المسؤولية على أساس قواعد القانون العام القائلة بمساواة جميع المواطنين أمام القانون، إذ أن كل موظف في الدولة سواء كان وزيراً أو موظفاً عادياً يعتبر مسؤولاً عن أعماله التي لا يبررها القانون (2)، ويعتبر تحريك المسؤولية السياسية وسيلة يبرز دورها في مراقبة عمل الحكومة والتأكد من توافق أدائها لمهامها مع المصلحة العامة ومحاسبتها عن تصرفاتها التي قامت على أساس البرنامج السياسي والاجتماعي الذي رسمته للأمة. (3) فإذا شعرت الحكومة أن هناك مسؤولية تتحملها، تبذل مجهوداً وتسخر أبسط وسائلها لتنفيذ برنامجها. تقوم المسؤولية السياسية للحكومة على عدة مقومات وتنصف بعدة خصائص أبرزها:

أولاً: مقومات المسؤولية السياسية: تتجلى هذه المقومات في:

أ- ارتباط المسؤولية السياسية بالنظام النيابي:

تعتبر الديمقراطية النيابية عن كون الشعب صاحب السيادة، ومع ذلك لا يباشرها بنفسه، وإنما ينوب عنه آخرون يطلق عليهم اصطلاحاً اسم النواب.

في هذا الخصوص، فإن النظام النيابي ينحصر في أربعة أركان وهي وجود برلمان منتخب من الشعب، تحديد مدة البرلمان، استقلال البرلمان أثناء مدة نيابته عن الآخرين وأن عضو البرلمان يمثل الأمة بأكملها وليس من انتخبه فقط فإذا رأى البرلمان أن هناك عدم توافق بين إرادة الوطن التي يجسدها وبين تصرفات السلطة الحاكمة، فإنه يدينها ويعطيها قيمة سلبية، وتأخذ هذه الإدانة شكل الاقتراع على سحب الثقة. (4)

ب- ارتباط المسؤولية السياسية بالنظام البرلماني:

ترتبط المسؤولية السياسية حصداً بالنظام البرلماني دون النظم الأخرى، وهذا الأمر مرتبط أساساً بعدم مسؤولية رئيس الدولة لعدم مباشرته لأية سلطات في الدولة، وهذا وضع طبيعي لأن الحكومة في النظم البرلمانية هي التي تقوم بعبء مباشرة السلطة التنفيذية الحقيقية، وحيث توجد السلطة فلا بد من وجود المسؤولية. (5)

¹ - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 110.

² - محمد قائد طربوش، السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 432.

³ - رابح سعاد، المرجع السابق، ص 84.

⁴ - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 34.

⁵ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 331.

ان عنصر المسؤولية في النظام البرلماني يتصف بالاستمرارية، فالحكومة ماثلة دائما أمام البرلمان من خلال مجموعة من الإجراءات المنصوص عليها، والتي يمكن أن تباشر في مواجهة الحكومة، الأمر الذي يجعلها مستعدة لتدارك أخطاءها درء للانتقاد وتأكيدا للثقة. (1)

ج- المسؤولية السياسية تفترض جزاء الغزل:

تقتضي المسؤولية السياسية خضوع الأعمال والتصرفات الحكومية لآلية تقييم سياسي يتعلق بتقدير الدور الذي تقوم به الحكومة في تنفيذ السياسة العامة للدولة، وتحديد النتائج العملية لهذه الأعمال، ومن ثم فيلزم بالضرورة وجود جزاء قانوني لكي يتحقق أثر قانوني ودستوري محدد، والجزاء هنا قد يكون إيجابيا ويتحقق في حالة إقرار الثقة، وقد يكون سلبيا في حالة حجب الثقة. (2)

ثانيا: خصائص المسؤولية السياسية:

تتميز المسؤولية السياسية بعدة خصائص مما يجعلها مختلفة عن أنواع المسؤوليات الأخرى، وتتجلى هذه الخصائص فيما يلي:

أ- عدم إلزامية ثبوت الخطأ السياسي:

تشمل المسؤولية السياسية للوزراء جميع الأعمال والتصرفات الإيجابية السلبية المشروعة وغير المشروعة، وإذا كانت الأنواع الأخرى من المسؤولية تقوم على أركان أساسية هي الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينها، إلا أن المسؤولية السياسية لا يشترط لتحقيقها حدوث خطأ من جانب الوزير أو الحكومة. (3)

فإذا كان وجود خطأ سياسي أو أي خطأ من نوع ما ينسب إلى أحد الوزراء أو إلى رئيس الحكومة يكون مبررا لتحريك المسؤولية السياسية للوزارة، فإن هذا الخطأ ليس ضروريا لتحقيق هذا الهدف، إذ يكفي اختلاف وجهات النظر بين البرلمان والحكومة لتحريك مسؤولية هذه الأخيرة وبعْدُ سببا كاف لكي يشرع البرلمان في مباشرة الإجراءات لإقالتها. وليس كل اختلاف كفيل بتحديد المسؤولية السياسية، وإنما الخلاف المقصود هو الذي موضوعه مسألة سياسية هامة تتعلق بالسياسة العامة للحكومة، سواء من الناحية الداخلية أو الخارجية. (4)

ب- المسؤولية السياسية تشمل رقابة المشروعية ورقابة الملائمة:

إن رقابة المشروعية من الاعتبارات الأساسية التي يعتمدها البرلمان، إذ يراقب السياسة العامة للحكومة، و يبحث في ما مدى سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية ومدى مطابقتها للدستور والقوانين، أما رقابة الملائمة فهي مراقبة

¹ - المرجع السابق، ص 331.

² - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 40.

³ - المرجع السابق، ص 41.

⁴ - سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 496.

البرلمان السياسة العامة من حيث مدى ملائمتها للظروف الواقعية التي حدثت فيها ومدى توافقها مع الصالح العام ومدى رغبات البرلمان واتجاهاته حتى وان تنافت مع القانون. (1)

ج- المسؤولية السياسية لا يمكن إثارتها لاحقا:

المسؤولية السياسية لا يمكن إثارتها لاحقا La Responsabilité Politique ne peut pas exister a posteriori بمعنى أنه لا يمكن إثارتها إذ تم اكتشاف الأخطاء الوزارية بعد زوال ولاية الحكومة التي ارتكبت في عهدتها الأخطاء المقصودة. (2)

بالتالي فلا يمكن أن توجد المسؤولية السياسية للوزارة إلا في وقتها الحقيقي وليس بعد فوات الأوان، فهي لا توجد إلا بوجود الحكومة في السلطة، حيث يكون الخلاف السياسي ممكنا بينها وبين البرلمان. (3)

الفرع الثالث: صور المسؤولية السياسية للوزير الأول:

رغم التعديلات الكثيرة التي طرأت على الدستور الجزائري لسنة 1996، الذي كان آخرها تعديل 07 مارس 2016، وإن كانت هذه التعديلات تستهدف إعادة تنظيم السلطة التنفيذية، إلا أن ذلك لم يؤثر على علاقة الوزير الأول وحكومته مع رئيس الجمهورية من جهة ومع البرلمان من جهة أخرى.

حيث يبقى الوزير الأول مسؤولا مسؤولية مزدوجة أمام كل من رئيس الجمهورية وأمام المجلس الشعبي الوطني، فالوزير الأول مجبر على نيل ثقة رئيس الجمهورية الذي عينه أوقد يقوم بعزله، وثقة المجلس الشعبي الوطني الذي يمكن أن يرفض الموافقة على برنامج الحكومة أو سحب الثقة منه بواسطة ملتزم الرقابة، فلماذا يسأل الوزير الأول ومن وراءه الحكومة عن صلاحيات ليست تحت سلطته بما أن المسؤولية و السلطة متلازمان؟.

أولا: مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية:

تتميز العلاقة بين المؤسستين التنفيذيتين بالمرونة نظرا لأوجه التعاون التي تربط قطبي السلطة التنفيذية، فرئيس الجمهورية هو واضع السياسة العامة للدولة من خلال برنامجه السياسي، والوزير الأول هو من ينقذ ذلك البرنامج ويسهر على تطبيقه.

وعليه، تنقرر مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية بمقتضى أدوات دستورية وأساليب سياسية، مما يجعلها قيود رئاسية ذات فعالية طبيعية ناتجة عن طبيعة نظام البرلمانية الرئاسية⁽⁴⁾، وتتجلى هذه القيود في الإقالة الرئاسية والإخلال بتنفيذ البرنامج السياسي.

¹ - العايب سامية، المرجع السابق، ص333.

² - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص45.

³ - المرجع نفسه، صص46-47 نقلا عن

Philippe SEGUR :Qest –ce que la responsabilité politique ?R-D-P ,P1610.

⁴ - عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، المرجع السابق، ص253.

أ- قيام مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية بعزله:

إن الإقالة الرئاسية أو كما يطلق عليها "الإقالة المبطنة بالاستقالة"، ظلت السنة البارزة في النظام السياسي الجزائري فيظل تبني ازدواجية السلطة التنفيذية (1).

فانطلاقاً من سلطة رئيس الجمهورية في تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول تنقرر مسؤوليته أمامه حسب نص المادة 5/77 من دستور 96 والمعدل في 2008، فثقل مركز رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان والحكومة آثار إمكانية مساعلة الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية. (2)

كذلك الأمر بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2016، إذ جاء في مادته 5/91 على أن "رئيس الجمهورية هو من يقوم بتعيين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه".

إن إنهاء المهام الوارد هنا هو من آثار مسؤوليته أمام رئيس الجمهورية، وبالتالي بقيت مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية ثابتة لم تتغير.

أما في فرنسا، فقد جاء نص المادة 8 من دستور 1958 بأنه لرئيس الجمهورية الفرنسي إقالة الوزير الأول كلما أراد ذلك، بل له أن يعفيه من منصبه بناء على تقديم استقالة الحكومة (3)، وعليه إن كانت سمة الإقالة مختفية في النظام الدستوري الفرنسي إلا أن الواقع العملي يفصح عن الأداة الكافية لفهم معالمها ويتجلى ذلك في أمرين هما:

- عدم إمكانية تمسك الحكومة أو الوزير الأول بالسلطة، خلافا لإرادة رئيس الجمهورية، (4) وعليه فإن الواقع العملي يقر بسلطة الإقالة للرئيس الفرنسي، وإن كان الأمر يبدو صعباً عليه في ظل ائتلاف بين أغلبية برلمانية ورئيس الجمهورية، لأنه لا يملك سلطة إقالة الوزير الأول دون أن يثير حفيظة المجلس الوطني "الجمعية الوطنية". (5)

أما الأمر الثاني فهو سلطة الحل الرئاسي، وهي سلطة تخول للرئيس الفرنسي أن يطلب من الجمعية الوطنية حجب الثقة عن الحكومة التي تمتنع عن تقديم استقالته. (6)

من خلال ما سبق يتبين لنا أن سلطة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري أوسع بكثير من سلطة الرئيس الفرنسي، وذلك أن سلطة الجمهورية في الجزائر هي سلطة مطلقة، تقع على الوزير الأول ومن خلفه الحكومة ولكن يمكن لرئيس الجمهورية أن يعيد الحكومة عن طريق التعيين بعد استقالته. (7)

¹ - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص 210.

² - العايب سامية، المرجع السابق، ص 403.

³ - المرجع السابق، ص 403.

1. ⁴ - **Pierre Avril** ; « l'irresponsabilité des pouvoirs, imputation fin du premier ministre -fusible- la constitution de la V république », réflexions pour un cinquantenaire ; la documentation française ,paris, 2008 .p121-122.

⁵ - عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، المرجع السابق، ص 241.

⁶ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 404.

⁷ - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص 251.

ب- قيام مسؤولية الوزير الأول في حالة الإخلال بتنفيذ البرنامج السياسي:

يعتبر مركز الوزير الأول " رئيس لحكومة" في الجزائر من أكثر المراكز عرضة للمتغيرات مع كل تعديل دستوري فقد عرف تحولا من الثنائية الشكلية والعضوية للسلطة التنفيذية في 1996 إلى أحاديها وظيفيا وعمليا في 2008 لتصبح بذلك السلطة التنفيذية برأس واحدة عمليا. (1)

لكن التعديل الدستوري لـ2016 مهد لعودة التوازن، ولو بشكل قليل، بين قطبي السلطة التنفيذية من خلال الصلاحيات المخولة والسلطات التي قد منحها للرجل الثاني في هذه السلطة.

في حين لم يحد التعديل عن سابقه فيما يخص رصد السياسة العامة للدولة، إذ بقيت اختصاص حصري وأصيل لرئيس الجمهورية، وعليه فإن الوزير الأول يبقى مجرد مساعد لرئيس الجمهورية في أداء مهامه.

ورد في نص المادة 79 من دستور 96 على أن رئيس الجمهورية يقوم بإعداد برنامج حكومته ويعرضه على مجلس الوزراء، فإذا كان رئيس الجمهورية قد حدد الأولويات ورسم السياسة العامة للدولة من خلال وضع برنامج تسيير عليه الحكومة، فإن مجلس الوزراء يقوم بمراقبة مدى التزام رئيس الحكومة بتوجيهات رئيس الجمهورية عند إعداد برنامجه (2) أما بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2008 وحسب نص المادة 79 ف2، فإن المشروع سحب من رئيس الحكومة سلطة إعداد البرنامج الحكومي وترك له مهمة التنفيذ لاغير، وهو الأمر الذي كرس تلاشي سلطات الوزير الأول، كما كرس وعزز مسؤوليته أمام رئيس الجمهورية. (3)

أما فيما يتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2016، فقد ألقى الوزير الأول مجرد منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية* وتحت سلطته، حيث جاء في المادة 93 ان الحكومة تعد مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء تحت رئاسة رئيس الجمهورية، ثم يعرضه الوزير الأول على البرلمان " المادة 94" وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، فإن الوزير الأول يقدم استقالته إلى رئيس الجمهورية وهذا ما يجسد المسؤولية المباشرة للوزير الأول أمامه.

ثانيا: مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان:

أصبحت علاقة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مكرسة دستوريا بموجب دستور 1996، بحكم الفصل المرن بين السلطات الذي يميز النظام الجزائري، على اعتبار أن السلطة التنفيذية تتبنى الثنائية في أعلى هرمها من خلال وجود رئيس الجمهورية، مما فتح باب مساءلة البرلمان للحكومة على أعمالها.

¹ - طيبي عيسى، المرجع السابق، ص15.

² - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص236.

³ - طيبي عيسى، المرجع السابق، ص16.

*- المادة 97 من التعديل الدستوري لـ07مارس 2016. « ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني»

نص الدستور الجزائري لسنة 1996 على العديد من الوسائل التي تؤدي إلى إثارة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وهي عرض مخطط الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني وبيان السياسة العامة، ويترتب عنه إيداع ملتصق الرقابة من طرف النواب أو طرح مسألة الثقة من طرف الوزير الأول.

أ- قيام مسؤولية الوزير الأول عند عرض مخطط عمل الحكومة:

عمد المؤسس الدستوري إلى تمديد الفترة البرلمانية وجعلها في دورة واحدة من عشرة أشهر بدل دروتين⁽¹⁾ وربما يكون الغرض منها تكريس الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة ومسايرة الجهد الحكومي وتقييمه بصفة دائمة ومستمرة وهو ما يمثل إحدى مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

في هذا الشأن، أقر التعديل الدستوري لسنة 2016 في نص المادة 94 على أن الوزير الأول ملزم بتقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس لهذا الغرض مناقشة عامة، ويبقى مصير حكومته متوقفا على تلك الموافقة.

إن الاختلاف الموجود بين المادة 94 من دستور 2016 والمادة 80 من دستور 96 هو حول طبيعة البرنامج المقدم، إذ كان رئيس الحكومة هو من يقوم بإعداد برنامج حكومته، بينما ومنذ 2008، أصبح الوزير الأول مجرد منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية وما عليه سوى إعداد مخطط عمل لا غير.

إن عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني الذي في الأساس برنامج رئيس الجمهورية وخضوعه للرقابة من شأنه أن يوحي بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان وهذا يتنافى مع انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري⁽²⁾، إلا إذا كانت هذه الرقابة تنصب على مخطط عمل الحكومة وليس على محتوى البرنامج في حد ذاته على اعتبار أن التعديل قد أكد أن الوزير الأول مطالب بتقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني كأداة لتنفيذ برنامج الرئيس⁽³⁾.

يجري النواب مناقشة عامة، ويمكن لرئيس الحكومة تكييف برنامج حكومته على ضوء مناقشات النواب حتى يحظى بموافقتهم عليه، كما يمكن له أن يعدل برنامجه على ضوء ما يتم طرحه من النواب آخذاً بالاقتراعات المقدمة⁽⁴⁾.

أما التعديلين الدستوريين لسنتي 2008 و2016 فقد اشترط على المؤسس على الوزير الأول الرجوع إلى رئيس الجمهورية قبل إعادة تكييف مخطط عمل الحكومة بناء على اقتراحات النواب، ولعل هذا الإجراء الدستوري يُرادُ به

¹ - المادة 146 من دستور 1976 « يجتمع المجلس الوطني في دورتين عاديتين مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر».

- المادة 1/112 من دستور 89 « يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين كل سنة، مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر».

- المادة 118 من دستور 96 « يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة 4 أشهر على الأقل».

- المادة 135 من دستور 2016 « يجتمع البرلمان في دورة عادلة واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل وتبدأ في اليوم الثاني من العمل في شهر سبتمبر».

² - عمار عباس، العلاقة بين السلطات، المرجع السابق، ص 133.

³ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 406.

⁴ - صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص 221.

التأكيد على أن الوزير الأول ما هو إلا منسق للعمل الحكومي ويستمد مهامه من رئيس الجمهورية دون سواه. (1)

يقوم نواب المجلس الشعبي الوطني بعد المناقشة بالتصويت على برنامج الحكومة، فإذا رفض المجلس الشعبي الوطني المصادقة على البرنامج، فإن الحكومة تقدم استقالتها وجوبا طبقا لما جاء في نص المادة 1/81 من دستور 96 المعدل سنة 2008.

أما بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد نصت على ذلك، المادة 1/95 بقولها « يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة» ويقوم رئيس الجمهورية في هذه الحالة بتعيين حكومة جديدة.

بعد تعيين رئيس الجمهورية لحكومة ثانية تفرض مخطط عملها بنفس الطريقة، وفي حالة عدم موافقة المجلس على مخطط عمل الحكومة الثانية، ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر.

إن اقتران مخطط الوزير الأول ببرنامج رئيس الجمهورية ومع وجود أغلبية برلمانية موالية له أعطت دفعا قويا بأن هذا المخطط لا يمكن رفضه بأي حال من الأحوال، لأن حصول مثل هذا الأمر يعني رفض برنامج رئيس الجمهورية وهذا ما لم يحدث على مدار التاريخ السياسي الجزائري.

أما عن دور مجلس الأمة في تقرير المسؤولية السياسية للوزير الأول، فإنه غير مسؤول أمامه، على اعتبار أنه غير قابل للحل على غرار كل الأنظمة السياسية التي أخذت بنظام الغرفتين (2)، لكنه وفي المقابل ألزم المؤسس الدستوري الوزير الأول بتقديم عرض حول مخطته أمام مجلس الأمة، بحيث تقتصر مهمته على الإطلاع عليه بالصيغة التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني ويصدر على إثر ذلك لائحة، ليست لها أي تأثير على تنفيذ المخطط الحكومي.*

ب- مسؤولية الوزير الأول عند تقديم بيان السياسة العامة:

تمتد المسؤولية السياسية للحكومة بعد مناقشة مخطط عملها والمصادقة عليه وتكليفه بما يتوافق ورؤية الحكومة والغالبية البرلمانية إلى كل الأعمال التي تقوم بها الحكومة طيلة بقاءها في الحكم (3)، إذ يجب عليها أن تقدم بيانا سنويا عن السياسة العامة إفصاحا منها عما تم تطبيقه من البرنامج المسطر خلال سنة من العمل، نصت عليه المادة 98 ف1 « تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة» والمادة 98 ف2 « تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة».*

¹ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 407.

² - المرجع السابق، ص 410.

*- نصت عليها المادة 80 ف3 من دستور 1996 والمادة 80 ف3 من التعديل الدستوري لسنة 2008 والمادة 94 ف3 من دستور 2016.

³ - دنش رياض، المرجع السابق، ص 388.

*- نصت عليها المادة 84/الفقرتين 01 و02 من دستور 96.

ب1- اللائحة:

هو إجراء دستوري يمكن النواب من مراقبة نشاط الحكومة والتعبير عن آرائهم تجاهها أن بالمساندة أو بالمعارضة دون ترتيب جزاء عليها⁽¹⁾ تقدم اللوائح خلال 72 ساعة التالية لاختتام المناقشة طبقا لما هو منصوص عليه في القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بالنظام الداخلي للبرلمان مع ضرورة توفر الشروط المطلوبة في اللائحة. والملاحظ أن لوائح المجلس الشعبي الوطني لا ترتب أي أثر قانوني، وإنما الهدف منها هو لفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير وعدم الالتزام بما اتفق عليه، ومثل هذا الموقف يعتبر إنذارا للحكومة.⁽²⁾

ب2: إيداع ملتمس الرقابة:

هي اختصاص حصري لـ المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة يمكن تعريفها على أنها « الوسيلة التي تمكن النواب من خلالها تحريك تصويت المجلس على سحب الثقة من الحكومة، وفي حالة المصادقة على الحكومة أن تستقبل».⁽³⁾

ولائحة ملتمس الرقابة أو ما تعرف باللائحة الفاعلة أو لائحة اللوم مؤداها حصر المسؤولية ومن ذلك تحديدها، حيث يمكن أن يترتب على العودة إليها العزل الجماعي لأعضاء الحكومة دون أن يمتد هذا الأثر إلى المجلس الشعبي الوطني.⁽⁴⁾

تعد هذه الوسيلة من أخطر الوسائل المقررة دستوريا بشأن العلاقة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، ومن أجل ذلك أحاطه المشرع بمجموعة من الشروط جعلت ممارستها شبه مستحيلة وغير قابلة للتطبيق واقعا، وقد نص الدستور الفرنسي في المادة 02/49 من دستور 58 على إمكانية إثارة مسؤولية الحكومة فافتراح ملتمس الرقابة، شرط التوقيع عليه من قبل عشرة نواب، ويكون التصديق بعد 48 ساعة من إيداعه.⁽⁵⁾

ب3- طلب التصويت بالثقة:

يمكن أن يتم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق التصويت بالثقة ويكون في مجموعة من الحالات أهمها:

¹ - العايب سامية، المرجع السابق، ص411.

² - دنش رياض، المرجع السابق، ص389 نقلا عن: الأمين شريط، «علاقة الحكومة بالبرلمان» الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، 2006، ص25.

³ - المرجع السابق، ص380 نقلا عن:

MAURICE DUVERGER, Institution politique et Droit constitutionnel, p u f, :paris, 1973, p313.

⁴ - المرجع السابق، ص380.

⁵ - « ARTICLE 49/2 «Assemblée national met en cause la responsabilité du gouvernement par le vot dune . motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par dixième au moins des membres de l'assemblée national, le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit h après son dépôt »

- في حالة ظهور معارضة لأعمال الحكومة وسياستها داخل البرلمان وخارجه، وفي حالة تصويت المجلس الشعبي الوطني لصالحها فذلك يعني تفوقها على معارضيتها، وإن حدث العكس تصبح الحكومة مضطرة لتقديم استقالتها. (1)
- في حالة ظهور نزاع بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، وفي حالة حصولها على الثقة فإن ذلك يعني تدعيم موقفها تجاه رئيس الجمهورية وفي حالة العكس تقدم استقالتها.
- كما يمكن للحكومة أن تطلب تصويتا بالثقة عندما تقدم عرض بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني. (2)
- المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية للوزير الأول.**

تعتبر المسؤولية الجنائية سابقة في الظهور على المسؤولية السياسية، إذ يعتبر نظام الأمبشمنت* الأصل في جميع مسؤولية الوزراء، إلا أن محاكمتهم كان يتولاها البرلمان ولم يكن يسمح للحاكم بمحاكمتهم.

وقد تبنى المؤسس الدستوري هذا النوع من المسؤولية على غرار كثير من الأنظمة السياسية، لكنه بالمقابل أثار جدلا سياسيا وقانونيا، ولو أنه يعتبر تجسيدا لمبدأ المساواة بين المواطنين وترشيحا لدولة القانون. (3)

فكيف يتم متابعة الوزير الأول جنائيا؟ وما نوع الأعمال التي تشملها هذه المتابعة؟.

الفرع الأول: المسؤولية الجنائية للوزير الأول في الجزائر.

تبنى دستور 1996 مبدأ ازدواجية القضاء⁽⁴⁾ لأول مرة، حيث نص على تأسيس جهات قضائية إدارية تمثلت في كل من مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، وإلى جانب هذا فقد نص الدستور على تأسيس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول " رئيس الحكومة" عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى ومن الجنايات والجنح التي يرتكبها بما يناسب تأديتها لمهامها. (5)

فإذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد فصل في تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر الجرائم والجنح التي يرتكبها الوزير الأول عند تأديته لوظائفه، فإن السؤال المطروح هو حول طبيعة هذه الجرائم. (6)

¹ - المادة 98 ف5 من دستور 2016 « للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة». كما ورد ذكرها في المواد 84 ف5 من دستور 96 بنفس الصيغة.

² - دنش رياض، المرجع السابق، ص 390.

* - الأمبشمنت: هوعبارة عن محاكمة يتولى فيها مجلس العموم صفة الادعاء، بينما يكون إصدار الحكم بالإدانة أو البراءة من اختصاص مجلس اللوردات. أنظر: بدر محمد الغفاسي، المسؤولية الجنائية للوزير، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2012، ص 18.

³ - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 214.

⁴ - المادة 152 من دستور 1996.

⁵ - المادة 158 من دستور 1996 تقابلها المادة 177 من دستور 2016.

⁶ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 413.

أولاً: استبعاد مسؤولية أعضاء الحكومة.

استبعد المؤسس الدستوري محاكمة الوزير الأول من طرف جهات القضاء العادي، كما لم يعهد بها إلى البرلمان الذي عقدت له مختلف الأنظمة سلطة الاتهام وتبنى موقفاً ثالثاً وهو تأسيس محكمة خاصة تختص بهذا النوع من القضايا،⁽¹⁾ إلا هناك ثلاث طرق يتم بمقتضاها محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية، اختلفت الأنظمة الدستورية في تبنيها وتمثل فيما يلي:

- محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية من طرف الجهات القضائية العادية سواء كانت أعلى محكمة في الدولة أو محكمة دستورية، في حين يبقى الاتهام من اختصاص البرلمان.

- تولى البرلمان توجيه الاتهام الجنائي لأعضاء السلطة التنفيذية ومحاكمتهم، حيث عادة ما توجه غرفة النواب الاتهام وتتولى الغرفة الأخرى المحاكمة، كما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ نص الدستور على تولى مجلس النواب توجيه الاتهام للرئيس، ويتولى مجلس الشيوخ محاكمته.

- إنشاء محكمة خاصة تتولى محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وهو ما عملت به فرنسا والجزائر.⁽²⁾

بالرجوع إلى نص المادة 158 من دستور 1996 م، «والمادة 177 من دستور 2016» والتي أقرت مبدأ المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية والوزير الأول، أنها قد استبعدت مسؤولية أعضاء الحكومة، ورغم ذلك إلا أنهم يبقون مسؤولين جنائياً أمام الجهات القضائية العادية على هذا النوع من الجرائم.⁽³⁾

على خلاف الدستور الجزائري، فإن الدستور الفرنسي لسنة 1958 نص على مسؤولية كل من رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة دون التمييز بينهم وبين الوزير الأول، حيث يكون أعضاء الحكومة مسؤولين جنائياً عن الأفعال التي يرتكبونها أثناء ممارستهم لوظائفهم، والتي توصف بالجرائم والجرح على أن تتم محاكمتهم من طرف محكمة عدل الجمهورية.

رغم أن تبنى المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية اعتبر من بين التحديات التي أقرها دستور 96، إلا أن عدم صدور القانون العضوي المنظم للمحكمة العليا للدولة من شأنه أن يعرقل تطبيق هذا النص وإن كان دستورياً، فربط تطبيق النص بصدور قانون عضوي هو في حد ذاته تقصير من المشرع وتماطل منه لعدم تطبيقه والعمل به أصلاً.

ثانياً: التداخل بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية السياسية:

أبقى المؤسس الدستوري على الإشكال القائم حول تمديد مفهوم الخيانة العظمى، وكيفية الفصل بينها وبين جريمة الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات.

¹ - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 213.

² - المرجع السابق، ص 213.

³ - عمار عباس، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 05.

فإذا كان مبدأ المشروعية يطبق على المحكمة العليا للدولة كما يطبق على بقية الجهات القضائية، فإنه يصعب متابعة رئيس الجمهورية والوزير الأول، طالما أن عناصر جريمة الخيانة العظمى لم تحدد بدقة، لأنه لا يمكن تجريم إلا الأفعال المنصوص عليها في القانون الجنائي، وفي نفس الوقت تلتزم بتطبيق العقوبات المقررة في ذلك القانون لتلك الجرائم، وهذا التزاما باحترام مبدأ الشرعية للجرائم والعقوبات. (1)

رغم تبني المؤسس الدستوري للمسؤولية الجنائية إلا أن إجراءات تقريرها سواء تعلق الأمر بتنظيم المحكمة العليا للدولة أو تحريك الدعوى والنتائج المترتبة عليها لم يتضح بعد، وهذا راجع للحكم المسبق، والذي يرى أن الأخطاء المرتكبة من طرف الوزير الأول أو الوزراء بصفة عامة هي أخطاء سياسية وليست جنائية.

الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية للوزير الأول في فرنسا.

نظم دستور الجمهورية الثالثة أحكام المسؤولية الوزارية الجنائية، وجعل مجلس الشيوخ يتحول إلى محكمة عدل عليا لمحاكمة الوزراء عن الجرائم التي ترتكب أثناء ممارستهم لوظائفهم، وعن الاعتداءات ضد أمن الدولة، والحقيقة أنها قد نقلت من القانون البريطاني دون توافر معطياته وترك لمجلس الشيوخ تحديد الشيوخ تحديد الوقائع والعقوبات المقررة عليها. (2)

أولاً: تنظيم المسؤولية الوزارية الجنائية.

تأكدت الطبيعة السياسية لمحكمة العدل العليا في دستور 1958⁽³⁾، ولم يعد الأمر محلاً للجدل بعد التعديل الدستوري لسنة 1993، حيث جاء في نص المادة 1/68 على اختصاص محكمة عدل الجمهورية بمحاكمة أعضاء الحكومة جنائياً.

أ- الأفعال الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزير الأول:

لم يتضمن دستور 1875 و1946 إلا الجرائم التي ترتكب أثناء ممارسة الوظيفة، حيث لم يوضح الدستور طبيعة هذه الجرائم، هل تؤخذ بالمعنى الشامل المرادف للمخالفة الجسيمة، أم تأخذ بالمعنى القانوني الضيق، إلا أنه نظرياً تقرر المسؤولية الجنائية على أساس المخالفة الجسيمة، على هذا الأساس يجب أن يوضع عند محاكمة الوزير الأول الجوانب السياسية، لأن الجانب السياسي لجرائم الوزراء يغلب الجانب الجنائي. (4)

إن الدساتير التي نظمت المسؤولية لم تفرط في تنظيم المسؤولية الجنائية، وعليه لا ينبغي الإفراط في تغليب الجانب السياسي على محاكمة الوزير حتى لا تتحول من ضمانات للوزراء تقتضيها طبيعة وظائفهم إلى اختبار لهم (5)

¹ - السيد رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص 120.

² - أبوالحجاج عبد الغني السيد، المرجع السابق، ص 142.

³ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 416.

⁴ - المرجع السابق، ص 418.

⁵ - أبو الحجاج عبد الغني السيد، المرجع السابق، ص 147.

كما أن الاقتصار على المسؤولية السياسية يسمح للوزير بالعودة للحياة السياسية مرة أخرى، أما المسؤولية الجنائية فيترتب على إقرارها حرمانه لفترة من الحقوق السياسية. (1)

ب- طبيعة اختصاص محكمة عدل الجمهورية:

استنادا إلى المادة 1/68 من دستور 58، كانت المحكمة العليا تتشكل مناصفة بين أعضاء مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية، لكن في التعديل النهائي في 1993/07/27، استقر النص على صياغة أحكام جديدة للمتابعة الجنائية للوزراء، فقد تشكلت محكمة عدل الجمهورية من 12 برلمانيا ستة (6) من الجمعية الوطنية و6 من مجلس الشيوخ، وثلاثة قضاة من محكمة النقض، يتولى أحدهم رئاسة المحكمة، وقد أدخل لأول مرة التشكيل القضائي فضلا عن العناصر السياسية التي لها الغالبية، ولا شك أن هذه خطوة إلى الإمام. (2)

لقد ثار التساؤل حول اختصاص المحكمة العليا الخاصة بمحاكمة الوزراء وهل هو اختصاص استشاري مانع يحول دون اختصاص المحاكم الأخرى بمحاكمة الوزراء أم أنه لا يمنع اختصاص غيرها من المحاكم، فيرى البعض أن اختصاص المحكمة ليس بمانع وتم تبرير ذلك بالمبادئ الديمقراطية والسوابق والغموض الذي شاب النصوص الدستورية⁽³⁾، ولكن محكمة النقض الفرنسية انتهت إلى أن اختصاص المحكمة هو اختصاص مانع. (4)

كما أن سلطات المحكمة العليا هي سلطات محددة عند محاكمتها للوزراء، التزاما باحترام مبدأ الشرعية للجرائم والعقوبات، ويترتب على هذا المبدأ نتيجة حتمية هي ضرورة حصر مصادر التجريم والعقاب وهي التشريع المكتوب وحده عملا بمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص. (5)

ثانيا: تطبيق المسؤولية الجنائية.

وجدت المسؤولية الجنائية معوقات قانونية وسياسية حالت دون تطبيق قواعدها إلا نادرا حتى بعد تعديل 1993 وأهم هذه المعوقات هي:

أ- طريقة التصويت تحول دون محاكمة الوزير الأول "الوزراء":

حين تشدد المؤسس في تحريك المسؤولية بدعوى حماية الوزراء عن الاتهامات غير المبنية على أسباب حقيقية أنشئ نوع جديد من الحصانة، حيث يجب أن يتم التصويت في المجلسين وبالأغلبية المطلقة لكل منهما، وتكون

¹ - المرجع السابق، ص ص 148-149.

2 - **Dominique chagnollaud** ; « la responsabilité pénale des gouvernant

La constitution de la V république – réflexions pour un cinquantenaire » ; la documentation française, paris, 2008,p132.

³ - أبو الحجاج عبد الغني السيد، المرجع السابق، ص 149.

⁴ - رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص 120.

⁵ - أبو الحجاج عبد الغني السيد، المرجع السابق، ص ص 149-150.

الأغلبية بالنسبة لجميع أعضاء المجلسين ويدخل فيهم الأعضاء الغائبون والمحرمون من ممارسة العضوية، وأيضا البرلمانيون الذين انتخبوا كأعضاء في محكمة العدل العليا. (1)

كما أضافت لائحة الجمعية الوطنية شروطا جعلت من تحريك المسؤولية أمرا صعبا حيث زيادة على الشروط المتعلقة بأسماء المتهمين، وملخص الأفعال المسببة للمسؤولية والنصوص التي تم على أساسها الاتهام، وضعت إجراءات جديدة تتمثل في إلزامية التوقيع على طلب تحريك الاتهام من قبل 10 نواب على الأقل، ثم انتخاب لجنة من 15 عضو لفحص الطلب على أن تكون المناقشة بنفس أسلوب مناقشة الحصانة البرلمانية. (2)

ب- استقرار قواعد المسؤولية السياسية وحلولها محل المسؤولية الجنائية:

تقوم لجنة التحقيق أما بوضع الدعوى في إطار إجرائي طبقا لقواعد قانون الإجراءات الجنائية، وإما اتخاذ قرار بإحالة الوزير إلى المحكمة العليا أو بأن لا وجه لإقامة الدعوى، ويمكن لهذه اللجنة أن تبرئ ساحة الوزير وتفوت على البرلمان المحاكمة. (3)

كما تغيرت النظر إلى الوزراء حيث بدأ الرأي العام ينظر للأفعال المنسوبة إليهم على أنها أخطاء سياسية وليست جنائية، ولهذا استقرت قواعد المسؤولية السياسية وحلت محل المسؤولية الجنائية. (4)

لم تصبح المسؤولية الجزائرية للوزراء مسؤولية حقيقية ومؤطرة إلا بعد تعديل 1993، كما أن القانون الفرنسي منح الحق للأفراد للمساهمة في تحريك الإجراءات جنائيا ضد الوزراء إذا ما تضرروا من جناية أو جنحة ارتكبتها أحد أعضاء الحكومة في ممارسة وظيفته، ولهذا يكون المشرع الفرنسي قد خفف من الطابع السياسي للمسؤولية الجنائية للوزراء وترك مباشرة المسؤولية السياسية للبرلمان. (5)

الفرع الثالث: المسؤولية الجنائية لرئيس الوزراء في مصر.

حددت المادة 159 من دستور 1971 المتعلقة بتنظيم المسؤولية الجنائية للوزراء، أحكام تنظيم المسؤولية الجنائية لرئيس مجلس الوزراء بنفس الإجراءات ونفس الشروط دون ذكر منصبه صراحة، لكن الدستور الجديد الصادر في 2014 وتحديدا في مادته "173" نص على المسؤولية الجنائية لرئيس الوزراء حيث ورد النص عليها كالاتي «يخضع رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة للقواعد العامة المنظمة لإجراءات التحقيق والمحاكمة، في حالة ارتكابهم لجرائم أثناء ممارسة مهام ووظائفهم أو سببها، ولا يجوز تركهم لمناصبهم دون إقامة الدعوى عليهم أو الاستمرار فيها. وتطبق في شأن اتهامهم بجريمة الخيانة العظمى، الأحكام الواردة في المادة 159 من الدستور».

¹ - رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص 132.

² - المرجع السابق، ص 132.

³ - أبو الحجاج عبد الغني السيد، المرجع السابق، ص 153.

⁴ - المرجع السابق، ص 154.

⁵ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 422.

أولاً: إجراءات اتهام رئيس مجلس الوزراء جنائياً.

نص دستور 1971م على أن قرار إحالة بما فيهم رئيس الوزراء إلى المحاكمة، لا بد أن يصدر إما من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب، والإحالة تكون بقرار يسمى بقرار الإحالة، ويتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية مستقلة لا علاقة لها بموقف مجلس الشعب أو عدم موافقته على قرار الإحالة⁽¹⁾، على أن الاتهام المقدم من مجلس الشعب يجب أن يكون باقتراح من خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بالأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.⁽²⁾

أما بمقتضى الدستور الجديد لسنة 2014 عدل المشرع الدستوري في إجراءات الاتهام فأصبح حق إحالة الوزراء ورئيس مجلس الوزراء بذكر منصبه صراحة إلى المحكمة من سلطة رئيس الجمهورية والنائب العام ومجلس الشعب، وأيضا عدل المؤسس النسبة المطلوبة لاقتراح اتهام رئيس مجلس الوزراء، فبعدما كانت النسبة المطلوبة دستوريا هي الخمس ألزم المشرع اعلي أن يكون الطلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب على الأقل، وبهذا يكون المشرع الدستوري قد ساوى بينها وبين النسبة المطلوبة لاقتراح اتهام رئيس الجمهورية⁽³⁾، في حين حافظ على الأغلبية الخاصة لصدور قرار الاتهام الواردة في دستور 1971.

ثانياً: الهيئة المختصة بمحاكمة رئيس مجلس الوزراء.

تتولى محاكمة الوزراء محكمة عليا تتشكل من 12 عضواً، ستة منهم من مجلس الشعب وستة (6) من محكمة النقض ونفس عدد الأعضاء الاحتياطيين عن كل جهة ويرأس المحكمة أعلى المستشارين في الدرجة والأقدمية.⁽⁴⁾ تختص المحكمة في الجرائم التي يعاقب عليها الوزراء، وهي نفسها التي يسأل عنها رئيس مجلس الوزراء والمتمثلة في الخيانة العظمة ومخالفة أحكام الدستور واستغلال النفوذ والمخالفات العمدية للقوانين واللوائح وأي عمل من شأنه التأثير في القضاء، والتدخل في عمليات الانتخاب والاستفتاء بقصد التأثير في نتائجها باتخاذ تدابير غير مشروعة.⁽⁵⁾

أما بالنسبة للعقوبة المقررة، فقد نظم قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958 نوعين من العقوبات:

النوع الأول: عقوبات مفيدة للحرية:

إذ نصت المادة 6 من القانون السالف الذكر على أنه يعاقب على الخيانة العظمى بالإعدام أو بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة ويعاقب على باقي الجرائم بالأشغال الشاقة المؤبدة وبالغرامة، ما لم ينص القانون على عقوبة أشد ويعاقب على الشروع في هذه الجرائم بنفس العقوبات المقررة للجريمة التامة.

¹ - المرجع السابق، ص 422-423.

² - المادة 59 من دستور مصر لسنة 1971.

³ - المادة 159 من دستور مصر لسنة 2014.

⁴ - صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 37.

⁵ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 425.

النوع الثاني: عقوبات سياسية تبعية.

إذ نصت المادة السابعة (7) على أنه يترتب حتما على الحكم بإدانة الوزير عزله من منصبه وحرمانه من الحقوق السياسية، ومن عضويته في مجلس الشعب، كما يجوز للمحكمة الحكم عليه بالحرمان من تولي الوظائف العامة ومن عضوية مجالس إدارة الهيآت والشركات أو المؤسسات التي تخضع لإشراف السلطة العامة.⁽¹⁾

¹ - عبد الله إبراهيم ناصف، المرجع السابق، ص ص 408-409.

المبحث الثاني: آليات الرقابة البرلمانية التي لا ترتب المسؤولية السياسية للوزير الأول.

تعتبر الرقابة البرلمانية بمفهومها وأهدافها وطبيعتها الدستورية والقانونية الخاصة، ووسائلها المختلفة جزء أساسي وأصيل في النظام الرقابي للدولة، وبدأت هذه الحقيقة تتضح وتترسخ حالياً بفعل انتشار وازدهار التطبيق الديمقراطي في المجتمعات والدول بدرجات ومستويات مختلفة، الأمر الذي أفضى إلى بلورة ضرورة تجسيد الإرادة العامة للشعب والأمة في مجال ممارسة عملية الرقابة على أعمال الدولة، والرقابة البرلمانية باعتبارها نوع أساسي من أنواع النظام الرقابي في الدولة.

يمكن تعريفها بأنها⁽¹⁾ « وظيفة تقوم بها السلطة المختصة قصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية، وفي الوقت المحدد لها ».⁽²⁾

كما يمكن أن تعرف كذلك بأنها « الوسيلة التي يمكن بها التأكد من مدى تحقيق الأهداف بكفاية وفي الوقت المحدد، فالرقابة تستهدف قياس الجهد بالنسبة للأهداف المراد تحقيقها، وعليه فالرقابة يجب أن تكون للوقوف والحد من الثغرات وأوجه القصور، لمجرد تقييد الأخطاء لمحاسبة مرتكبيها»، وبالتالي فهي سلطة لتقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتقديم المسؤول عن ذلك للمسائلة سواء كانت الحكومة بأسرها، أو أحد الوزراء.⁽³⁾

« أما الدكتور فارس عمران فقد عرفها بأنها تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومسائلته»⁽⁴⁾ وفي سبيل هذه الوظيفة الرقابية تمتلك السلطة التشريعية وسائل متنوعة، تجسد رقابة دائمة ومستمرة على عمل الحكومة، من دون البحث عن تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، بل أن الهدف الرئيسي من استخدام هذه الوسائل الرقابية من طرف أعضاء البرلمان هو مجرد الحصول على المعلومات التي ربما تسمح لهم باللجوء إلى اقتراح نصوص تشريعية لسد النقائص والانحرافات المسجلة.⁽⁵⁾

من المعلوم أنه توجد في الأنظمة الدستورية البرلمانية ترسانة هامة من التقنيات أو الآليات التي يتمتع بها البرلمان لرقابة نشاط الحكومة، ومن هذه التقنيات هناك السؤال (المطلب الأول)، الاستجواب والتحقيق البرلماني (المطلب الثاني)، إلى غير ذلك من الآليات التي تختلف في التسميات والإجراءات، وكذا الأثر أو النتيجة من بلد إلى آخر.⁽⁶⁾

¹ - دنش رياض، المرجع السابق، ص 386.

² - حناطلة ابراهيم، التنوع الرقابي كضمانة لسيادة حكم القانون، دراسة تحليلية مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص 16.

³ - بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 204، ص 7.

⁴ - وسيم حسام الدين الأحمدي، المرجع السابق، ص 12.

⁵ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 21.

⁶ - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 18.

المطلب الأول: آلية السؤال.

تعتبر الأسئلة البرلمانية إحدى الأدوات الرقابية الهامة التي يملكها البرلمان تجاه الحكومة⁽¹⁾، كما يعتبر من أهم الوسائل الدستورية التي يحوزها أعضاء السلطة التشريعية، لممارسة رقابة دائمة ومستمرة على السلطة التنفيذية والتي تمكنهم من متابعة النشاط الحكومي في مختلف الجهات، وتعد آلية السؤال الأكثر استعمالاً مقارنة بوسائل الرقابة الأخرى⁽²⁾، علاوة على عظم تأثير تلك الأسئلة على الرأي العام، وعلى وجه الخصوص عندما يتم طرحها من أعضاء البرلمان في قضايا تمس الصالح العام.

وتبرز أهمية السؤال على الأكثر في النظام الديمقراطي الحريص على الدفاع عن الحريات العامة، واحترام الحقوق الفردية، وهو ما يسمح ببيان التجاوزات والمظالم في كل المجالات التي يمكن أن تقع في مواجهة المواطنين⁽³⁾ وعليه نتساءل: فيما تتمثل الأسئلة البرلمانية؟ و إلى أي مدى قد تساهم في تحسين الأداء العملي للسلطة التنفيذية؟

الفرع الأول: مفهوم الأسئلة البرلمانية.

إن سرعة انتشار الأسئلة كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية، وحاجة أعضاء البرلمان لاستخدامها، كون السؤال آلية، وكما يعتبر البعض من أسباب نجاح الحكم وصلاحه عن طريق كشف المخالفات السياسية⁽⁴⁾، ونظراً لأهمية هذه الوسيلة البرلمانية وجب بيان تطورها التاريخي (أولاً) وإيجاد تعريف لها (ثانياً) وأخيراً التطرق إلى أهم الوظائف والأهداف المرتبطة بالأسئلة البرلمانية (ثالثاً).

أولاً: التطور التاريخي للأسئلة البرلمانية.

يستمد حق السؤال جذوره التاريخية من التقاليد البرلمانية البريطانية فقد نشأ أولاً في إنجلترا بتاريخ 9 فبراير 1721، عندما وجه Earlcomper العضو في مجلس اللوردات سؤالاً إلى الحكومة.⁽⁵⁾ إلا أنه لم يكتسب الصفة الرسمية إلا بتاريخ 21-05-1783 عندما أعلن رئيس مجلس العموم، بأنه بإمكان أعضاء البرلمان تقديم أسئلة يلتزم الوزراء بالإجابة عليها، أو على الأقل توضيح الأسباب التي تمنعه من الإجابة عليها⁽⁶⁾ وعلى الرغم من أن السؤال مصدره-آنذاك- العرف والتقاليد البرلمانية، فإن المشرع الدستوري الفرنسي ارتقى بالسؤال البرلماني، بعد أن تم إلغاء الاستجواب في ظل دستور 1958 إلى مصاف الحقوق الدستورية.⁽⁷⁾

¹ - وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 227.

² - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 23.

³ - عبد الرحيم فهمي المدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني، مذكرة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة، 2010، ص 7.

⁴ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 432.

⁵ - سعد الشتيوي العنزي، الضوابط الدستورية للسؤال البرلماني من حيث المضمون والاختصاص والغاية، دراسة على ضوء قرار المحكمة الدستورية الكويتية الصادر بتاريخ 17-04-2005، مجلة الحقوق، العدد الرابع، جامعة الكويت، ص 246.

⁶ - زين سالم علي العبيسات، حق السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، الأردن ومصر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة مؤتة، 2006، ص 04.

⁷ - سعد الشتيوي العنزي، المرجع السابق، ص 246.

حيث جاء في المادة 48 منه « تخصص جلسة أسبوعية لأسئلة أعضاء البرلمان ولإجابة الحكومة⁽¹⁾ وذلك من أجل إعطائه قيمة رقابية، وبالتالي وقايتها من عبث الحكومة⁽²⁾ أما في مصر فإن الظروف كانت مغايرة، حيث نشأت الأسئلة البرلمانية عند تشكيل الجمعية التشريعية سنة 1913، أين كانت مصر في قبضتي الجيش البريطاني والمعتمد البريطاني، لذا كان الموقف يستوجب عدم التوسع في وسائل الرقابة، وحين صدور دستور 1923 أعطى مجلسي النواب والشيوخ الحق في توجيه أسئلة للوزراء والتي تكفلت اللائحة الداخلية بتنظيم القواعد والإجراءات في هذا الشأن وسارت على نفس منوال الدساتير اللاحقة، وصولاً إلى دستور 1971 المعدل سنة 2014 والذي جاء في المادة 124 منه « لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس الوزراء، أو أحد نوابه أو أحد الوزراء، أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم »*.

بالرجوع إلى النظام السياسي الجزائري نجد أن السؤال كآلية للرقابة البرلمانية أخذ مكانته، وبشقيه الكتابي والشفوي بدءاً من دستور 1963⁽³⁾، مروراً بدستور 1976⁽⁴⁾ وصولاً إلى دستور 1996، والذي نص في المادة 134 منه « يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة » وهو ما سار عليه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016*.

ثانياً: تعريف الأسئلة.

لم تتطرق الدساتير العربية عند تقرير مبدأ حق العضو البرلماني في توجيه السؤال لأعضاء السلطة التنفيذية إلى تعريف السؤال والمقصود به، لذلك وجب الرجوع إلى التعريفات الفقهية بخصوص ذلك.⁽⁵⁾ من تلك التعريفات نجد من يعرف السؤال بأنه « يعتبر من وسائل الرقابة التي تمتلكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، يهدف عضو البرلمان من خلال استخدامه الحصول على معلومات على أمر يجهله، أو التحقق من حصول واقعة علمها، أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها ».⁽⁶⁾ وجاء في تعريف آخر بأنه « ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب عضو البرلمان من عضو الحكومة إيضاحاً حول نقطة معينة ».⁽⁷⁾

¹ - المادة 48 من دستور 1958 الفرنسي.

² - عبد الرحيم فهمي المدهون، المرجع السابق، ص 37.

* - أبقى التعديل الدستوري سنة 2014 على نفس المضمون في المادة 129.

³ - جاء في المادة 38 منه « يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة... السؤال الكتابي، السؤال الشفوي... »

⁴ - اقتصر هذا الدستور على السؤال الكتابي دون السؤال الشفوي على خلاف الوضع في دستور 1989 حيث نص في المادة 125 منه « يمكن لأعضاء المجلس

الشعبي الوطني أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ».

* نصت المادة 152 « يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ».

⁵ - عبد الرحيم فهمي المدهون، المرجع السابق، ص 44.

⁶ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 21.

⁷ - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 685.

«كما عرفه بعض الفقهاء الانجليز بأنه وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أسئلة، فيما يتعلق بأي شأن من الشؤون العامة، التي تدخل في اختصاصه، وذلك يقصد الحصول على معلومات معينة، أو الحث على اتخاذ إجراء معين»⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة أن الدراسات أقرت عدة أنواع من الأسئلة البرلمانية، لكن النظام الدستوري الجزائري اعتمد نوعين منها:

- **الأسئلة المكتوبة:** ويقصد بها طرح سؤال من قبل أعضاء البرلمان كتابة، وتكون إجابة الحكومة بنفس الشكل.⁽²⁾
- **الأسئلة الشفوية:** ويقصد بها حسب ما تدل عليها صفتها، ذلك النوع من الأسئلة التي تطرح شفاهة، أو الإجابة عنها تكون وفق نفس الشكل* وتبدو الأسئلة الشفوية أكثر أهمية من الأسئلة الكتابية، نظرا لأنها تسمح للنائب بتناول الكلمة إثر جواب عضو الحكومة وفقا للمادة 71 من القانون العضوي 99-02.⁽³⁾
- ولأنها قد تؤثر على الرأي العام، باعتبارها تنقل مع الأجوبة عنها عبر وسائل الإعلام المرئية، وحتى المسموعة أحيانا، بينما الأسئلة الكتابية يكون الجواب عنها كتابيا وفقا للمادة 73 من نفس القانون السابق الذكر.⁽⁴⁾
- وتنقسم الأسئلة الشفوية إلى نوعين: أسئلة شفوية بدون مناقشة، وأسئلة شفوية بمناقشة، حيث تختلف الأولى عن الثانية في كون الأسئلة بدون مناقشة تقتصر على المحاوره بين عضو البرلمان والسائل والوزير المجيب، في حين تتوسع الأسئلة الشفوية بمناقشة إلى تدخل أعضاء آخرين، وهوما من شأنه أن يزيد من تأثير هذا النوع من الأسئلة على الحكومة.⁽⁵⁾

إن الأسئلة البرلمانية لا تجسد فقط النوعين السابقين الذكر، بل هناك صور أخرى من الأسئلة لم تأخذ بها الدساتير الجزائرية، كأسئلة الحدث أو الساعة⁽⁶⁾، إضافة إلى الأسئلة إلى الحكومة والأسئلة إلى الوزير.

¹ - أبو الحجاج عبدالغني السيد، المرجع السابق، ص160.

² - دنش رياض، المرجع السابق، ص392.

*- حيث تتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس وفقا للمادة 134 من دستور 1996، عدلت هذه المادة بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 152 وجاء فيها بأن أجل الجواب يجب أن لا يتعدى 30 يوما مما يفيد أن المشرع الدستوري تحلى عن إلزامية تقديم الجواب عن الأسئلة الشفوية في نفس الجلسة، وحدد الإجابة عنها في أجل لا يتعدى 30 يوما الموالية لتقديم الأسئلة.

³ - أنظر المادة 71 من القانون العضوي 02/99.

⁴ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص167.

⁵ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص195.

⁶ - عباس عمار، العلاقة بين السلطات، المرجع السابق، ص195.

*-«أسئلة الحدث كانت تسمى في البداية، الأسئلة الاستعجالية ليتم إدراجها في النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية من طرف CHABAN DELMAS، أما الأسئلة إلى الحكومة فقد ظهرت ابتداء من 30-05-1974 وتوسعت إلى مجلس الشيوخ بموافقة FRANCOI METERAND «أنظر عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص29.

ثالثا: أهمية الأسئلة وأهدافها.

اهتم الفقه الدستوري بتوضيح أهمية السؤال البرلماني، باعتباره وسيلة هامة من وسائل الرقابة، وكذا حاول تحديد الأهداف والغايات المرجوة منه، والتي تنصب أساسا إما على الاستعلام أو الرقابة.

هذا ما أفضى لبعض الفقه إلى انتقاء الصفة الرقابية عن السؤال، لكونه لا يقوم على النقد والانتهاج، بل على أساس تبادل الرأي والمعلومات بين البرلمان والحكومة، بينما دافع رأي آخر عن الطابع الرقابي للسؤال.

نظرا لأنه يتصل بحسن التطبيق المستمر للقانون من قبل السلطة التنفيذية وهذا ما يعطي الأهمية للسؤال، كوسيلة رقابية يومية تضع الحكومة دون انقطاع أمام أعين الرأي العام.

أ- أهمية السؤال البرلماني كأداة فعالة:

يعتبر السؤال وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية الفعالة، لتمكين الأعضاء من أداء واجبهم في الرقابة على أعمال الحكومة، وتبدو أهميته السؤال كأداة للرقابة البرلمانية من خلال السمات التالية: (1)

أ-1- الاستعلام عن أنشطة الحكومة:

يهدف السؤال في المقام الأول الحصول على المعلومات من الحكومة حول أنشطتها المختلفة⁽²⁾، وبالتالي فهو يعتبر وسيلة لجمع البيانات والمعلومات بطريقة رسمية، بالإضافة إلى التحقق من حدوث واقعة معينة، فالسؤال قد يقدم من عضو البرلمان إلى أي عضو من أعضاء الحكومة، بقصد الاستيضاح عن أمر مجهول لديه، حول موضوع السؤال، كما قد يصل إلى علم العضو البرلماني حصول واقعة، فيقدم النائب سؤاله للتوثيق، واستجلاء الحقيقة، و التأكد من حدوثها أو عدم حدوثها. (3)

أ-2- السؤال وسيلة لتوثيق الصلة بين النائب وناخبيه:

حيث اعتبرت الأسئلة بالنسبة للبرلمانيين الفرنسيين مصدرا ثميناً للمعلومات، مما يمكنهم من الرد على الأسئلة العديدة التي يقدمها لهم ناخبوهم، ومن ثم فالأسئلة توثق صلة البرلمان بأبناء دائرته، وتكون من بين العوامل المؤثرة في إعادة انتخابه، إذ بموجبها يقنع النائب أبناء دائرته باهتمامه بمصالحهم، وسعيه من أجل توفير احتياجاتهم. (4)

أ-3- السؤال آلية للكشف عن المخالفات والتجاوزات في أداء العمل الوظيفي:

تعتبر الأسئلة وسيلة فعالة للكشف المخالفات والتجاوزات في الجهاز الحكومي، فقد يصل إلى علم عضو البرلمان بأي صورة كانت معلومات بخصوص وجود تجاوزات في إحدى المؤسسات الحكومية، مما يؤدي إلى قيام هذا

¹ - عمار عباس، العلاقة بين السلطات، المرجع السابق، ص 65.

² - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 33.

³ - زين سالم العبيسات، المرجع السابق، ص 34-35.

⁴ - عبد الرحيم فهمي المدهون، المرجع السابق، ص 65.

العضو باستخدام حقه في توجيه السؤال، وجعل هذه المعلومات موضوعا لسؤال يطرحه على الوزير المختص، فإذا تضمنت إجابة الوزير تأكيدا لهذه المخالفات⁽¹⁾، فإن ذلك سيؤدي إلى إحراج الحكومة سياسيا.⁽²⁾

ب- أهداف وأغراض السؤال البرلماني:

أصبحت الأسئلة البرلمانية من بين وسائل الرقابة المستعملة من أعضاء البرلمان أو بأعداد كثيرة، كونها من الوسائل القانونية التي تمنح البرلمان سلطة مراقبة النشاط الحكومي⁽³⁾، حيث أنه ومن خلال طرحها تنتضح الرؤية لدى النواب، بخصوص كيفية مباشرة الحكومة للشؤون العامة⁽⁴⁾، كما يعد السؤال أحد أساليب العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، اعتمد كمبدأ من قبل دساتير الدول، كونه آلية دستورية ناجعة تهدف إلى تسوية التوترات المثارة للجدل بين البرلمان والهيئة التنفيذية.⁽⁵⁾

فضلا عن كونه وسيلة تمكن البرلمان من التأكد من قيام الحكومة بتنفيذ القوانين التي تم إصدارها، أو التوصل إلى الأسباب التي حالت دون الالتزام بنص قانوني معين، وبالتالي فهي تدفع الوزراء إلى معالجة أوجه القصور في وزارتهم، ومواجهة التعسف الذي يقع على المواطنين، مما يجعل الوزير وموظفي وزارتهم متيقظين بخصوص مسؤولياتهم، لأن أي مخالفة أو تجاوز سيكون موضوع سؤال يوجه لهذه الوزارة.

فالفقه الانجليزي يعبر عن نجاح السؤال كوسيلة رقابة على النشاط الحكومي بعبارة شهيرة " أنه لا يوجد لدينا مجلس دولة، ولكن يوجد لدينا السؤال " أي أن السؤال يقوم بما يقوم به مجلس الدولة في فرنسا.⁽⁶⁾

إضافة إلى ما سبق قد تكون الأسئلة في أحيان أخرى بديلا لممارسة حق اقتراح القوانين، هذا الحق الذي سيطرت السلطة التنفيذية على ممارسته، كما تعتبر الأسئلة وخاصة الكتابية منها وسيلة هامة من أجل تنبيه الحكومة إلى إصدار النصوص التنفيذية، بغية تطبيق القوانين التي يصادق عليها البرلمان، خاصة في غياب أي جزاء عن هذا التماطل الحكومي الذي كثيرا ما يتسبب في عرقلة السير العادي للنصوص التشريعية.⁽⁷⁾

الفرع الثاني: شروط وإجراءات ممارسة الأسئلة البرلمانية.

يلزم توافر عدة شروط في السؤال البرلماني حتى يمكن قبوله، وينتج اثره كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة سواء وردت هذه الشروط في النظم الداخلية للبرلمان، أو جرى العمل بها وفقا للتقاليد البرلمانية⁽⁸⁾ (أولا)، بالإضافة إلى توافر مجموعة أخرى من الإجراءات الواجبة الإلتباع بغية حسن توظيف هذه الأداة الرقابية (ثانيا).

¹ - زين سالم العبيسات، المرجع السابق، ص 43.

² - عبد الرحيم فهمي المدهون، المرجع السابق، ص 68.

³ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 32.

⁴ - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأة - تشريعا-فقهها، دار الهدى للنشر، الجزائر، 2005، ص 132.

⁵ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، 2002، ص 379.

⁶ - زين سالم العبيسات، المرجع السابق، ص 45-46.

⁷ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 34.

⁸ - مدحت أحمد يوسف غنم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2011، ص 171.

أولاً: الشروط الواجب توافرها في السؤال.

تعتبر الشروط الواجب توافرها في الأسئلة البرلمانية عبارة عن ضوابط من شأنها الحيلولة دون إساءة استعمال هذه الأداة، وضمان سلامة صحتها من الناحية القانونية، كما تؤدي هذه الشروط إلى عدم خروج هذه الآلية الرقابية عن الإطار المحدد لها.

وتنقسم الشروط الواجب توافرها في السؤال إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية.

أ- الشروط الشكلية للأسئلة البرلمانية:

يمكن حصر هذه الشروط في: شروط خاصة بصاحب السؤال وبشروط خاصة بمن يوجه له السؤال، وشروط خاصة بالسؤال ذاته.

أ-1- الشروط الخاصة بصاحب السؤال:

إذا كان السؤال من الحقوق التي يملكها البرلمان تجاه الحكومة، فإن ذلك لا يعني أن كل من في البرلمان يملك مباشرة هذا الحق في مواجهة الحكومة. (1)

تنص المادة 68 من القانون العضوي 99-02 «... يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة» (2) كمبدأ عام فإنه يشترط في موجه السؤال أن يكون عضواً في البرلمان، سواء كان نائبا في المجلس الشعبي الوطني، أو عضو في مجلس الأمة. (3)

كما خولت المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الحق في توجيه السؤال من قبل المجموعات البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني. (4)

لكن بعد التعديل الحاصل سنة 2000 بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لم يعد للمجموعات البرلمانية ممارسة هذا الحق سواء كانت في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة (5)، وذلك تطبيقاً للقانون العضوي 99-02.

هذا الموقف أكده المجلس الدستوري الفرنسي، عندما أقر بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة 133 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية، التي كانت تسمح لرؤساء لجانها بتقديم أسئلة بهذه الصفة، مؤكداً أن ذلك يتعارض مع الفقرة الثانية من المادة 48 من الدستور الفرنسي، التي أعطت هذا الحق لأعضاء البرلمان فقط، ولم تمنحه لهيئاته. (6)

¹ - فارح عصام، الأسئلة البرلمانية وظائفها ومقومات نجاحها في النظام البرلماني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قلمة، الجزائر، 2006، ص 17.

² - المادة 68 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق، جاءت هذه المادة تطبيقاً للمادة 134 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

³ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 45.

⁴ - المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 15-08-1977 ج ر رقم 68 المؤرخة في 04-09-1977، ص 940.

⁵ - أنظر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر رقم 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000.

⁶ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 46.

أ-2- الشروط الخاصة بمن يوجه له السؤال:

بما أن السؤال آلية للرقابة وتبيان المعلومات، وبما أنه يعبر عن العلاقة القائمة بين أعضاء المجلس والحكومة فإنه يجب توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة، من طرف أعضاء البرلمان⁽¹⁾ أي توجيهها إلى الوزراء، بحسب نشاطهم والقطاع المعني بكل عضو في الحكومة.⁽²⁾

معنى هذا أن عضو البرلمان ملزم بتوجيه سؤاله إلى الوزير المعني، كما تشترط الدساتير والنظم الداخلية أن يوجه السؤال إلى وزير واحد لا أكثر⁽³⁾، مع الملاحظة أن المشرع الجزائري لم يبين ذلك صراحة.

إن القوانين الداخلية للبرلمان لم تبين إمكانية قيام عضو البرلمان بطرح نفس السؤال على عدد من الوزراء في

آن واحد⁽⁴⁾، على خلاف التجربة البرلمانية الفرنسية، التي أوضحت أنه في حالة توجيه سؤال واحد لوزيرين في نفس الوقت، فإن ذلك السؤال يتم توجيهه للوزير الأقرب إلى مضمون السؤال⁽⁵⁾، بينما سكت المشرع الدستوري الجزائري ولم ينص على ذلك صراحة، وإن كان قد اتبع أسلوب قريب من هذا النهج*، حيث يتولى مكتب المجلس دراسة الأسئلة قبل توجيهها إلى الوزير المعني، فإذا ما ثبت عدم اختصاصه توجه إلى الوزير المختص أو تعاد لصاحبها لإعادة الصياغة.⁽⁶⁾

أ-3- الشروط الخاصة بالسؤال ذاته:

عادة ما تشترط النظم البرلمانية في صياغة السؤال، أن تتسم بعدة مواصفات تتمثل في: الكتابة، الوضوح والإيجاز.

أ-3-1- الكتابة:

يشترط في السؤال أن يكون مكتوبا، أي أن يقدم كتابة، سواء كان شفويا أو كتابيا، ولقد نصت على هذا الشرط عدة أنظمة داخلية، فنجد المادة 183 من لائحة المجلس الشعبي المصري لسنة 1979 تنص « يقدم السؤال كتابة إلى المجلس... » والمادة 76 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني التي جاء فيها " يقدم السؤال كتابة للرئيس" ⁽⁷⁾ وهذا الشرط تواترت عليه كافة اللوائح والأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية.*

¹ - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 22.

² - العايب سامية، المرجع السابق، ص 439.

³ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 43.

⁴ - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 23.

⁵ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 439.

⁶ - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 23.

⁷ - عبد الرحيم فهمي المدهون، المرجع السابق، ص 87.

*- نص على هذا الشرط مجلس العموم في إنجلترا، والجمعية الوطنية في فرنسا بالإضافة إلى بلجيكا والكويت، لكن مع اقتصار الكتابة على الأسئلة الأصلية، لأن الأسئلة الإضافية تطرح شفويا بعد إجابة الوزير مباشرة، أنظر عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 40.

بالرجوع إلى المشرع الجزائري أو تحديدا في المادة 69 ف1 من القانون العضوي 99-02 فإننا نستنتج من خلال عبارة "يودع نص السؤال الشفوي..." وعبارة "يودع نص السؤال الكتابي..."⁽¹⁾ بأن كلا السؤالين يتم تحديده على شكل نص، ليودع بعدها أمام الجهة المختصة، وبالتالي ورغم ان المشرع الجزائري لم ينص صراحة على شرط الكتابة، إلا أنها تعتبر إجراء ضروري لقبول السؤال المطروح.

وحكمة اشتراط الكتابة في هذا الصدد، هو إفساح المجال للمسؤول لتمكينه من إعداد الإجابة على السؤال، بما يتطلب ذلك من بحث وجمع للبيانات المطلوبة، وبالتالي فهذا الشرط يكون لإثبات السؤال ولتيسير القيام بالإجراءات البرلمانية اللازمة للإجابة عنه.⁽²⁾

أ-3-2- الإيجاز والوضوح:

إن إلزامية الإيجاز والوضوح أمر منطقي، ومن شأنه أن يمكن الموجه إليه السؤال من الإجابة عليه في وقت قصير، ولا شك أن الاسترسال وغموض السؤال لا يحقق هذا الغرض، أضف إلى ذلك أن شرط الإيجاز يعني أن السؤال البرلماني يكون مقصورا على الأمور المراد الاستفهام عنها، وهو شرط مستمد من التقاليد البرلمانية الانجليزية وفي مصر نصت المادة 181 من لائحة مجلس الشعب المصري 1979 على "يجب أن يكون السؤال واضحا ومقصورا على الأمور المراد الاستفهام عنها..."⁽³⁾

كما نصت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي في المادة 122 منها على أن الأسئلة يجب أن تكتب باختصار، وأن تحتوي على العناصر الضرورية للإحاطة بالسؤال، وأن يكون مكتوبا بوضوح وإيجاز قدر المستطاع وبالرجوع إلى مختلف المراحل التي مر بها النظام السياسي الجزائري، لا نجد النص على أية شروط شكلية، حتى يتم قبول السؤال من طرف الجهة التي يودع لديها، باستثناء ما جاء في القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 الذي نص على أن الأسئلة يجب أن تكون ذات مصلحة عامة، وما تضمنه قبل ذلك النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964 الذي أكد على شرطين جوهريين في السؤال حتى يتم قبوله وهما: ان يكون مختصرا وإن لا يتضمن انتقادا شخصيا اتجاه الغير، وذلك بذكر أسمائهم.⁽⁴⁾

ب- الشروط الموضوعية للأسئلة البرلمانية:

إن الممارسة البرلمانية كشفت عن العديد من الشروط الموضوعية المتعلقة بالأسئلة البرلمانية، وتنقسم هذه الشروط إلى شروط خاصة بموضوع السؤال وأخرى خاصة بالسؤال ذاته.

¹ - المادة 72 ف2 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق، ص19.

² - عبد الرحيم فهمي المدهون، المرجع السابق، ص88.

³ - المرجع السابق، ص89.

⁴ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص41.

ب1- الشروط المتعلقة بموضوع السؤال:

- أن يكون السؤال في أمر من الأمور العامة، و معنى ذلك عدم توجيه السؤال، عن أمر خاص بفرد معين، وان يكون لتلك الأسئلة صفة شخصية، وإنما تتصل بأنشطة الحكومة، وتمس بتصرفات المرافق العامة.⁽¹⁾
- أن يكون السؤال خاليا من العبارات غير اللائقة، وذلك بأن لا يحتوي على أية عبارات تمس بالوزير الموجه له السؤال وتحرجه، لأن ذلك سيؤدي بخروج السؤال عن كونه أداة للاستفهام إلى وسيلة للهجوم والانتقاد الشخصي.

ب2- الشروط المتعلقة بالسؤال ذاته:

- أن يكون السؤال قائما، وذلك بأن لا يتخلى صاحب السؤال المطروح عنه أو عن منصبه كعضو في البرلمان والحالة الأخرى سقوط السؤال هي حل البرلمان أو استقالة الحكومة أو إقالتها، وغيرها من الحالات.
- أن لا يخالف السؤال أحكام الدستور، وهو شرط مستمد من الأعراف الدستورية والتقاليد البرلمانية، وعضو البرلمان ملزم على احترام الدستور لذا وجب أن لا يتضمن السؤال أمرا مخالفا للدستور.⁽²⁾

ثانيا: إجراءات ممارسة الأسئلة البرلمانية:

لقد حددت معظم النظم الدستورية إجراءات قانونية تخدم كيفية تطبيق وممارسة حق السؤال ، لكي تؤدي هذه الآلية الرقابية الهدف المتوخى منها من خلال إجراءات طرحه وكيفية الإجابة عليه.

أ- إجراءات طرح السؤال البرلماني:

طبقا للمادة 69 من القانون العضوي 99-02 يتم إيداع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة* ليتم إرساله من طرف رئيس المجلس إلى الوزير الأول⁽³⁾، الذي يتولى بدوره توجيه السؤال إلى الوزير المختص.

وقد حددت مدة إيداع الأسئلة بعشرة أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة⁽⁴⁾، لتأتي بعدها عملية تسجيل السؤال في السجل المخصص لذلك، ومن ثم القيام بإدراجه في جدول أعمال البرلمان، خلال الجلسة المخصصة للرد على الأسئلة، مع الأخذ بعين الاعتبار تاريخ وترتيب تسجيل الأسئلة في الجداول المخصصة لذلك.⁽⁵⁾

¹ - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص23.

² - زين سالم لعبسات، المرجع السابق، ص28.

*-وكذلك الأمر بالنسبة للسؤال الكتابي وفقا للمادة 72ف2 من نفس القانون.

³ - المادة 69ف2 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق، ص19.

⁴ - المادة 69ف1 من نفس القانون.

⁵ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص51.

ب- إجراءات الرد على السؤال البرلماني:

تختلف مواعيد الرد على السؤال من دستور الى آخر، ففي بريطانيا يستلزم تقديم الإجابة على السؤال الشفوي 48 ساعة على الأكثر⁽¹⁾، أما في الجزائر فتتص المادة 73 من القانون العضوي 99-02 « يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي... خلال أجل الثلاثين يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي...»*
أما بالنسبة للأسئلة الشفوية، فإن الإجابة عنها تكون خلال الجلسة تطبيقا لنص المادة 134 من دستور 1996.
أما التعديل الحاصل سنة 2016 فقد حدد مدة الإجابة على الأسئلة الشفوية، بأجل لا يتعدى الثلاثين يوما⁽²⁾ وتكون الإجابة في شكل كتابي، وتبلغ إلى النائب المعني من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، بعد إجراء المناقشة التي تقتصر على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة.⁽³⁾

الفرع الثالث: فاعلية الأسئلة البرلمانية في الجزائر.

لا شك أن فكرة تطوير نظام الأسئلة البرلمانية والبحث في مقومات نجاحها، تستهدف ومن دون شك السعي وراء أنجع السبل لتقوية، وتفعيل دور الأسئلة لدى قيامها بالوظائف المنوطة بها من ناحية، وتحقيق الأهداف المرجوة من استخدامها من ناحية أخرى⁽⁴⁾، ومن أجل توضيح مدى فعالية الأسئلة البرلمانية، لا حاجة لنا إلى الإلحاح على ما يتصف به السؤال من طابع نظري، لأن الذي يهمنا هو التطبيق الفعلي لهذا المبدأ الدستوري⁽⁵⁾ وما مدى تأثير هذه الآلية على الحكومة؟ من أجل الإجابة على هذه الإشكالية المطروحة لا بد من التطرق إلى كيفية الإجابة على الأسئلة البرلمانية، للتعرف على مدى جدية أعضاء الحكومة حيالها (أولا) ثم توضيح ما إذا كان يترتب عن ممارسة هذه الآلية، أي جزاء قانوني.

يذكر (ثانيا) وأخيرا التطرق إلى تقييم نظام الأسئلة من خلال الممارسة البرلمانية في الجزائر، وتوضيح المعوقات التي تعترضها، وتبيان مقومات نجاحها (ثالثا).

أولا: الإجابة على الأسئلة.

إذا كان أعضاء البرلمان يختصرون بتوجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة، فإن هؤلاء ملزمون بإعطاء إجابات واضحة على تساؤلات ممثلي الشعب، لأن الهدف الرئيسي من السؤال هو الحصول على إجابة يبرر الوزير الأول أو أحد الوزراء من خلالها الموضوع محل الاستفهام.⁽⁶⁾

¹ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 442.

*- هذا ما قضت به المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - المادة 152 ف3 من القانون رقم 01/16.

³ - المواد 73-74 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق، ص 19.

⁴ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 446.

⁵ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 387.

⁶ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 58.

نص القانون العضوي على أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي خلال أجل 30 يوم الموالية لتبليغ السؤال الكتابي،⁽¹⁾ كما أخرجت المادة 134 من دستور 1996 السؤال الكتابي من قيد البرمجة لأنه لا يتطلب انعقاد جلسة للإجابة عنه.⁽²⁾

سار التعديل الدستوري الأخير على نفس النهج السابق، وذلك بخصوص الأسئلة، وبنوعيتها الكتابية والشفوية من خلال المادة 152 منه⁽³⁾، ليبلغ الجواب في شكل رد كتابي إلى البرلمان عن طريق رئيس المجلس⁽⁴⁾، مع العلم أن للوزير الحق في رفض الإجابة، وذلك متى توفرت له الأسباب المنطقية للرفض، من بينها المصلحة العامة.⁽⁵⁾ إن الواقع العملي يؤكد عدم التزام أعضاء الحكومة بالأجل المحدد للإجابة* والجدول أدناه يبين أن الفارق بين تاريخ تبليغ السؤال الشفوي لعضو الحكومة، وتاريخ الإجابة عليه يفوق في بعض المراتب بكثير الأجل المنصوص عليه دستوريا⁽⁶⁾ من خلال الأسئلة والتي طرحها أعضاء المجلس الشعبي الوطني في العهدة التشريعية السابعة 2012-2017، دورة الخريف 2014.

¹ - المادة 73 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق، ص 19.

² - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 323.

³ - المادة 152 من القانون 16-01.

⁴ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 445.

⁵ - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، عالم الكتب للنشر، القاهرة، 1983، ص 88.

*- لقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر أكثر من مرة تأخر أعضاء الحكومة في الإجابة على الأسئلة ونذكر تدخل رئيس الحكومة أمام نواب المجلس الوطني في إحدى الجلسات المخصصة للأسئلة الشفوية بقوله « ترشنا في تحضير، الأجوبة اللائقة... مدة سبعة أسابيع... وتأخرنا قليلا، لأن الحكومة كانت ملزمة كمعالجة العديد من الأعمال اليومية، الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 49 المؤرخة في 9-2-1998 »، ص 28.

⁶ - [http:// www . mcrp-GOV.dz](http://www.mcrp-GOV.dz)

الرقم التسلسلي	عضو الحكومة المعني بالسؤال	صاحب السؤال البرلماني	تاريخ إرسال السؤال إلى عضو الحكومة	تاريخ رد عضو الحكومة على السؤال	موضوع السؤال
364	وزير الخارجية	حسين عربي	2014-09-16		بخصوص وضعية الجالية الوطنية المقيمة بالخارج
365	وزير العمل	رمضان تعزيبت	2014-09-16	2014-12-25	بخصوص تجاوزات المؤسسات الأجنبية التي تنشط في الجزائر
366	وزير التربية	حفصة خالدي	2014-09-16	2015-01-08	بخصوص ضرورة فصل المدارس الابتدائية عن الجماعات المحلية
383	الوزير الأول	لخضر بن خلاف	2014-10-21		حول ظاهرة الهجرة غير الشرعية نحو الجزائر 419
389	الوزير الأول	قلالي غويني	2014-10-21	2014-12-25	بخصوص تأخر النصوص التنفيذية للتكفل بأفراد الدفاع الذاتي
410	الوزير الأول	نورة خربوش	2014-12-03		بخصوص التعليم المتعلقة بالزبي الرسمي لعناصر الجمارك
417	الوزير الأول	بابا علي	2014-12-03	2015-01-22	بخصوص محاربة مافيا نهب الثروات الطبيعية على الحدود

كذلك الأمر فيما يتعلق بالأسئلة الكتابية وفيما يلي نماذج عن الأسئلة الموجهة لأعضاء السلطة التنفيذية والتي يختلف تاريخ الرد عنها عن التاريخ المقرر دستوريا لذلك من خلال الأسئلة التي طرحها أعضاء المجلس الشعبي الوطني وعلى أعضاء الحكومة في الدورة السابقة الذكر. (1)

رقم السؤال	عضو الحكومة المعني بالسؤال	صاحب السؤال عضو البرلمان	تاريخ ارسال السؤال إلى عضو الحكومة	تاريخ رد عضو الحكومة على السؤال	موضوع السؤال
503	وزير السياحة والصناعة التقليدية	محمد الصغير حماني	16-09-2014	09-11-2014	حول استثمار المشاريع السياحية
537	الوزير الأول	يحي بنين	16-09-2014	09-11-2014	بخصوص اعتماد المنطقة الحدودية للطالب العربي لمنطقة عبور جمركي
543	الوزير الأول	يحي بنين	16-09-2014	09-11-2014	بخصوص تسمية المؤسسات العمومية
557	الوزير الأول	عبد الهادي رأس الماء	16-09-2014	16-11-2014	بخصوص انشغالات سكان حي 1306 مسكن ببلدية جسر قسنطينة
577	وزير الداخلية	سليمة بلقنيش	16-11-2014	25-11-2014	بخصوص النصوص التطبيقية المحددة لشروط وكيفيات التنازل عن الأملاك العقارية

لكن الممارسة العملية لم تبرهن على فعالية السؤال، فلا يعد وكونه مجرد وسيلة استعلامية، لم تصل بعد إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة، وإحاطتها برقابة برلمانية جيدة⁽¹⁾، إن كان يجردها أمام الرأي العام.

لقد حاولت الأنظمة الداخلية للبرلمانات ترتيب جزاءات على عدم الإجابة على أسئلة أعضاء البرلمان، وتتمثل

على الخصوص فيما يلي:

أ- الاحتجاج البرلماني:

انتشر هذا النوع من الجزاء في فرنسا، حيث لاحظ أعضاء البرلمان أن تماطل أعضاء الحكومة في الإجابة عن أسئلتهم من شأنه أن يفقد البرلمان حقه في مباشرة آلية الرقابة، وقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر ظاهرة الاحتجاج الفردي على عدم الرد على أسئلة النواب، والتأخر في الرد عليها.⁽²⁾

في هذا الإطار جاء تدخل للنائب جلول جودي على أنه " يفترض أن يجيب الوزير على السؤال، وأن يعطي المعلومات الكافية لصاحبه... وأثناء الرد على السؤال الأول فإنه اكتفى بالتكذيب والتهديد، ثم طرحنا عليه سؤالا ثانيا ولم يرد عليه إلا بعد مائة وثلاثين يوم".⁽³⁾

كما يمكن أن نذكر احتجاج النائب محمد لمرابي على تأخر الإجابة عن سؤاله الشفوي، من خلال طلبه لنقطة نظام جاء فيها " لقد سبق لي أن تقدمت بسؤالين شفويين، لكنني ألاحظ أن من قدموا بعدي أسئلة شفوية أتيحت لهم فرصة طرحها، وتمت الإجابة عنها " فهل لي أن أفهم من هذا أن أسئلتني تقلق أشخاصا وتجردهم؟ فإذا كان الأمر كذلك فليخبروني بذلك".⁽⁴⁾

ب- نشر الأسئلة التي لم يجيب عنها في الجريدة الرسمية:

ويتم هذا النوع من الجزاء بأن يتم نشر السؤال واسم الوزارة التي وجه إليها، والمدة التي كان من المفروض الإجابة خلالها وتم تجاوزها، من دون تقديم الجواب، حيث تكمن فاعلية هذا الجزاء من خلال ما تنطوي عليه من قوة وتأثير لا يستهان بها، وهذا ما يجعل عضو الحكومة يفكر جيدا قبل رفض الإجابة، لكي لا يتعرض إلى فقدان ثقة الرأي العام.⁽⁵⁾

ج- تحويل الأسئلة الشفوية إلى أسئلة مكتوبة واستجواب:

يعتبر هذا الجزاء أكثر فاعلية، وذلك نظرا للنتائج المترتبة عنه*، والتي قد تؤدي إلى تقرير المسؤولية السياسية للوزير وقد احتج الكثير من النواب الجزائريين على أعضاء حق الامتناع عن الإجابة على الأسئلة من طرف أعضاء

¹ - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 326.

² - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 63.

³ - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 المؤرخة في 12-12-1998، ص 17.

⁴ - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 219 المؤرخة في 16-08-2000، ص 4.

⁵ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 64.

*- في هذا الإطار اقترح النائب عيسى إبراهيمي أثناء مناقشة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 بأن يعطى للنائب الحق في أن يستبدل سؤاله الكتابي بسؤال شفهي إذا لم يتلق ردا كتابيا من عضو الحكومة...

الحكومة، وخاصة وأن مفهوم المصالح الحيوية التي يتذرعون به غير دقيق.⁽¹⁾

ثانيا: تقييم نظام الأسئلة من خلال الممارسة البرلمانية في الجزائر.

إن الممارسة العملية لآلية الأسئلة البرلمانية لا تزال بعيدة عن تحقيق الأهداف والوظائف المنشودة منها، من تدعيم للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة، ومن جهة ثانية وسيلة لحسن أداء الدور الرقابي خدمة للمصالح العام.

وبالتالي ذلك بالشرح من خلال توضيح مشكل معوقات فاعلية الأسئلة البرلمانية والتي ستقودنا حتما إلى البحث عن المقومات التي قد تساهم في نجاح الأسئلة كآلية برلمانية رقابية.

أ- معوقات فاعلية الأسئلة البرلمانية:

إن كان السؤال من الحقوق التي كفلها الدستور لأعضاء البرلمان، فإنه في ذات الوقت ليس حقا مطلقا، يلقي العضو البرلماني من خلاله حرية في طرح الأسئلة في كل الموضوعات والأمور، وإنما هو حق مقيد في نطاق معين مما يجعل الأسئلة البرلمانية قاصرة على بسط رقابتها على جميع مجالات وأنشطة الحكومة.⁽²⁾

ويمكن الإلمام تلك المعوقات، والتي تقف سدا أمام نجاح آلية السائلة البرلمانية من خلال النقاط التالية:

- خروج الأعمال التي يمارسها رئيس الدولة منفردا عن حدود السؤال البرلماني، وذلك وفقا للدستور هذا الأخير الذي يجعل من رئيس الجمهورية محتكرا لمجالي الدفاع والشؤون الخارجية.⁽³⁾

- العوائق المتعلقة بمواعيد الرد على الأسئلة، وتماطل أعضاء الحكومة في هذا الشأن.⁽⁴⁾

- غياب الضمانات القانونية في الرد على الأسئلة، من خلال انعدام الجزاء والأثر المباشر للسؤال، لأنه وبالإطلاع على النصوص القانونية المعالجة لهذا الموضوع، نجد أنها لم تشير إلى أي جزاء أو أثر سياسي، مما أدى بأعضاء البرلمان إلى الإحجام عن استخدام هذه الآلية.⁽⁵⁾

- التفوق الحكومي في إعداد جدول الأعمال من خلال اعتراف العديد من الدساتير للحكومة بسلطة توجيه السياسة العامة للدولة، وتنفيذها وكذا الاعتراف لها بسلطات على جدول الأعمال يختلف مداها من دولة لأخرى.

- افتقار بعض أعضاء البرلمان إلى الخبرة البرلمانية المطلوبة، من أجل الفهم الدقيق والتقييم الموضوعي للقضايا المعروضة، لأن الملاحظ أن أعضاء البرلمان يعانون نقصا في المعلومات المتخصصة بعكس الوزراء الذين تساندهم الأجهزة الإدارية.⁽⁶⁾

¹ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 65.

² - العايب سامية، المرجع السابق، ص 448.

³ - السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 249.

⁴ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 449.

⁵ - فارح عصام، المرجع السابق، ص 88.

⁶ - المرجع السابق، ص 100.

ب- مقومات نجاح نظام الأسئلة البرلمانية:

لقيام الأسئلة البرلمانية بالوظائف المنوطة بها وبفعالية، ربد من توافر مجموعة من المقومات الأساسية.

ب1- تطوير أسلوب طرح الأسئلة التقليدي:

إن استغراق مدة طويلة في الإجابة عن الأسئلة، فقد يفقد السؤال بعض أهميته، ويجرده من الفعالية المنتظرة حياله، لأن تأخر عضو الحكومة في الإجابة عليه سيجعل منه حتما عديم الفائدة، الأمر الذي دفع بعض الدول للبحث عن أساليب جديدة لتنظيم إجراءات طرح الأسئلة، وفي هذا الأمر يمكن الإشارة إلى نظام الأسئلة المستعجلة المطبق في إنجلترا، أين يجيب الوزير بشكل سريع وعاجل مما يضي على الأسلوب البريطاني نوعا من الحيوية أو تبني نظام الأسئلة الشفوية المستخلص من التجربة الكندية، للتخلص من الشكليات التي قد تعيق الحصول على الإجابة في الوقت المناسب.

ب2- إقرار ضمانات قانونية لفاعلية الأسئلة:

وذلك يخلق جزاء على عضو الحكومة حال تأخره في الإجابة، والاستئناس بما أخذت به النظم المقارنة في ذلك من احتجاج ونشر الأسئلة التي لم تتم الإجابة عنها، وتحويل السؤال إلى استجواب، بالإضافة إلى تقويم ضمانات المناقشة وبالتالي إضفاء فعالية أكثر على أداء الأسئلة ووظائفها. (1)

ب3- محاولة المشرع الجزائري تبني النموذج الفرنسي لنظام الأسئلة إلى الحكومة:

والذي سيحقق نتائج هامة بخصوص الأسئلة في النظام الجزائري ونذكر أهمها:

- إقامة نظام يسمح بالحوار المباشر بين الحكومة والبرلمان، والتخلص من جميع الشكليات التي تقف أمام تحقيق الأسئلة لأهدافها. (2)

- حضور جميع الوزراء إلى هذه الجلسة لن يقصر الرقابة على نشاط دون آخر، لأن جميع مظاهر النظام الحكومي تعرض في هذه الجلسة، فهو يلزم أعضاء الحكومة بالإلمام بكافة شؤون قطاعهم. (3)

المطلب الثاني: الاستجواب والتحقيق البرلماني.

يعد الاستجواب من أصعب وأخطر ما خول للبرلمان، ومن الوسائل الخطرة بالنسبة لمركز الوزارة، وعلاقتها بالبرلمان، فإذا كانت الحقوق الثلاثة (السؤال، المناقشة، التحقيق) تحمل معنى « طلب المعرفة، أو تناول الرأي أو الوصول إلى الحقيقة، فإن هذا الحق يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها وتجريح سياستها(4)، حيث يتفق

¹ - العايب سامية، المرجع السابق، ص451.

² - إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص39.

³ - فارح عصام، المرجع السابق، ص105.

⁴ - سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص501.

جل الفقهاء على إرجاع ذلك إلى أمرين: « أولهما أنه إجراء ذو طبيعة اتهامية، بمعنى أنه يعمل في ثناياه اتهاماً للحكومة أو لأحد أعضائها عن شائبة قصور في أحد تصرفاتها أو فعل مشين لأحد أعضائها والآخر أنه وسيلة ذات أثر عقابي شديدة البأس، لما ينتهي إليه من تحريك مسؤولية الوزارة، أو طرح الثقة بأحد الوزراء». (1)

بالإضافة إلى هذه الأداة الرقابية توجد وسيلة أخرى متعارف عليها في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، وكذا الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي كما هو الحال في أمريكا*، تتمثل في التحقيق البرلماني الذي يعتبره البعض " سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كانت الحكومة بأسرها، أو أحد الوزراء (2) كما تعد اللجان البرلمانية التي تمارس التحقيق مجموعات عمل صغيرة، تتمثل وظيفتها في التحقيق في عمل صدر عن السلطة التنفيذية يشكل جنوحاً عما هو مرسوم للسلطة التنفيذية، من إتباع الأصول القانونية في تسيير أعمال الوزارات .

تعتبر لجان التحقيق أقرب آلية رقابة للاستجواب، لأن هدفها ومضمونها وخطورتها في أنها تنطوي على اتهام وتصحبه مناقشة، وتمر بإجراءات زمنية، وإن كانت غير مرتبطة بالاستجواب فيما تسبفه، وربما تكون معاصرة له وفي بعض الحالات تكون لاحقة على تقديمه، كما هو الحال بالنسبة للتشريع الجزائري، حيث يبدأ في التحقيق بعد انتهاء الاستجواب بقرار لتشكيل لجنة للتحقيق. (3)

وأمام هذا الطرح نجد أنفسنا مضطرين للإجابة على الأسئلة التالية:

كيف رسم المشرع الجزائري دور آلية الاستجواب في النظام السياسي الجزائري؟ وهل تحقق آلية لجان التحقيق الغرض المطلوب من تقريرها؟ ما سنحاول الإجابة عنه من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول: آلية الاستجواب.

إذا كان السؤال أصله انجليزي، فإن الاستجواب فرنسي الأصل فأول ما ظهر كان مع بداية دستور الثورة الفرنسية لسنة 1791 وظلت فرنسا تعرف الاستجواب، إلى أن أُلغى بناء على دستور 1958 ومنذ ذلك الحين لم تعرف فرنسا نظام الاستجواب.

¹ - وسيم حسام الدين الأحمدي، المرجع السابق، ص325.

*- يلاحظ أن أمريكا لا تعرف نظام السؤال البرلماني أو الاستجواب إلا أنها تعرف نظام التحقيق الذي تجرّه اللجان التي يشكلها الكونغرس حول موضوع محدد وتعد لجان التحقيق بالبرلمان الأمريكي من أقوى أنواع لجان التحقيق على مستوى برلمانات العالم ومن أمثلتها اللجان التي كشفت عن الفضائح السياسية مثل: وترجيت سنة 1973، وغيرهن حيث سنة 1987، أنظر مدحت أحمد يوسف غنّام، المرجع السابق، ص362.

² - إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص3.

³ - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص39.

في مصر فإن الاستجواب يجد مكانه في الدساتير المصرية منذ دستور 1923 إلى غاية الدستور الحالي 2014 على عكس الوضع السائد في إنجلترا* وقد تناول المشرع الجزائري في جميع دساتيره هذه الآلية الرقابية، عدا دستور 1963 الذي استبعدها، لكن التطور الدستوري المتلاحق استقر على منح هذا الاختصاص للعضو البرلماني ليبارد به، وحسبما يستدل عليه من خلال هذه الدراسة، فإن المؤسس الجزائري لم يمنح هذه الآلية فعاليتها القانونية ومن ثم نتناولها بالدراسة والتحليل لإظهار مالها من آثار وفق ما هو سائد في الأنظمة البرلمانية المقارنة.

أولاً: تعريف الاستجواب.

يعرف الاستجواب بأنه «حق أعضاء المجلس في طلب بيانات متعلقة بالسياسة العامة، أو بالأعمال الإدارية ويقدم بشكل محدد و رسمي إلى الوزير الأول أو أحد الوزراء، لتمكين المجلس من الإطلاع على تصريحات الحكومة» وذلك من منظور الفقه المقارن.

أما بالنسبة للفقه المصري، فقد عرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه نوع من الاتهام والمحاسبة للحكومة، أو أحد الوزراء في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم.⁽¹⁾

كما يقصد بالاستجواب الإنذار الموجه من أحد أعضاء السلطة التشريعية للوزير أو للحكومة، لشرح عمل من أعمالها أو السياسة العامة للحكومة.⁽²⁾

بالرجوع إلى الفقه الجزائري، نجد الدكتور السعيد بوالشعير يعرف الاستجواب بأنه «وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات، حول إحدى قضايا الساعة، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به».⁽³⁾

ويعرفه البعض الآخر بأنه استيضاح وتحري مشوب بالاتهام أو النقد.⁽⁴⁾

ثانياً: الشروط الواجب توافرها في الاستجواب.

لما كان الاستجواب مرتباً لنتائج خطيرة فإن الدساتير واللوائح تحيطه بكثير من الشروط والقيود، حتى لا يترتب عن استعماله إثارة المناقشة في مسائل قد يري المجلس أن الصالح العام، يقضي بعدم التعرض لها حتى لا تتفاجأ الحكومة بالاستجواب، لذلك يشترط الاستجواب كونه وسيلة رقابية عدة شروط، تقتزن هذه الأخيرة بجميع المراحل التي يمر بها منذ تقديمه حتى البت فيه.⁽⁵⁾

* لم تعرف إنجلترا نظام الاستجواب، وإنما عرفت نظام قريب الشبه منه، وهو الاقتراح بالتأجيل وهو طلب يقدمه النائب كتابة إلى رئيس المجلس في نهاية وقت الأسئلة طالبا التأجيل للمناقشة حول موضوع محدد وهام، لم تستوف الإجابة عنه من الوزير المختص، أنظر مدحت أحمد يوسف غنائم، المرجع السابق، ص 371-372.

¹ - سليمان الطماوي، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 592.

² - قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص 383.

³ - السعيد بوالشعير، النظام السياسي، المرجع السابق، ص 401.

⁴ - مولود ديدان، المرجع السابق، ص 424.

⁵ - صادق أحمد علي يحيي، الاستجواب كوسيلة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008، ص 53.

أ- الشروط الشكلية لتقديم الاستجواب:

لا يتسنى لأعضاء البرلمان ممارسة حقهم في استجواب الحكومة، إلا إذا التزموا بمجموعة من الشروط⁽¹⁾ تجعل الاستجواب سليما، ويحقق الأهداف المرجوة منه، حيث أنه وكغيره من وسائل الرقابة البرلمانية لا بد أن تتوفر في الاستجواب مجموعة من الشروط الشكلية نردها فيما يلي:

لا يتسنى لأعضاء البرلمان ممارسة حقهم في استجواب الحكومة، إلا إذا التزموا بمجموعة من الشروط⁽²⁾ تجعل الاستجواب سليما، ويحقق الأهداف المرجوة منه، حيث أنه وكغيره من وسائل الرقابة البرلمانية لا بد أن تتوفر في الاستجواب مجموعة من الشروط الشكلية نردها فيما يلي:

- يجب أن يكون موضوع الاستجواب محررا كتابة، فقد أجمع على هذا الشرط اللوائح الداخلية في فرنسا (في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة)، حيث نصت لائحة مجلس الشيوخ في المادة 81 منها على أنه لكل عضو يرغب في الاستجواب، أن يقدم طلبه كتابة إلى الرئيس، وكذا الأمر بالنسبة للوائح الداخلية في مصر.⁽³⁾

رجوعا إلى المشرع الجزائري نجد أنه وحسب صياغة المادة 65 من القانون العضوي 99-02 بأن المشرع يشترط تقديم الاستجواب مكتوبا إلى رئيس المجلس بحسب الحالة، وإن كان لم يشر صراحة فقد أشار إلى شرط الكتابة أثناء تقديم الاستجواب لكن بصورة ضمنية وذلك ما يفهم من عبارة «... نص الاستجواب الذي يوقعه...» وبالتالي فإن النص يكون مكتوبا ومن دون أدنى شك.⁽⁴⁾

إن الحكمة من هذا الشرط تكمن في جدية تقديمه، وسهولة عملية تداوله في المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان.⁽⁵⁾

- يجب أن يفرغ الاستجواب في صيغة محددة، ومبيناً به الوقائع المنسوبة للمستوجب.⁽⁶⁾

- يتطلب المشرع لتحريك هذه الآلية توافر نصاب قانوني محدد لا يمكن أن يقل عن ثلاثين نائبا في المجلس الشعبي الوطني وثلاثين عضوا في مجلس الأمة للتوقيع على نص الاستجواب⁽⁷⁾، مما يفيد أن الاستجواب في النظام السياسي الجزائري حق جماعي عكس الكثير من الأنظمة*.

¹ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 154.

² - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 154.

³ - مدحت أحمد يوسف غنّام، المرجع السابق، ص 383.

⁴ - ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، 2009، ص 55.

⁵ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص ص 159-160.

⁶ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 466.

⁷ - المادة 65 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق، ص 18.

*- يأخذ النظام المصري بفرديّة الاستجواب وفقا للمادة 125 من دستور 1971 حيث يعتبر حقا مقرا لكل نائب تقابلها المادة 130 من التعديل الدستوري لسنة 2014.

ب- الشروط الموضوعية للاستجواب:

اشتترطت المادة 133 من دستور 1996 أن يكون الاستجواب في إحدى قضايا الساعة، ومن تسميتها فهي قضايا معاصرة جديدة وحديثة في ظهورها، وبالتالي لا يمكن تناول قضايا ماضية، مما يجعل الأمر وكأنه يتعلق بنوع جديد من الاستجواب، ابتدعه المؤسس الدستوري الجزائري⁽¹⁾، ينصب على المواضيع التي تثار في الساحة الوطنية و يرتكز عليها اهتمام المجتمع.⁽²⁾

- إن الاستجواب في النظام السياسي الجزائري يستهدف تحقيق مصلحة عامة وأن لا يضر بمصالح الدولة حيث أثبتت الممارسة البرلمانية أن معظم الاستجوابات التي وجهت إلى الحكومة انطوت على مصلحة عامة واستبعدت المصالح الشخصية.⁽³⁾

- أن ينصب الاستجواب على اختصاصات الحكومة، لأنه من غير المنطقي مساءلة الحكومة كلها أو أحد وزراءها عن أمر تجهله.⁽⁴⁾

- عدم تكرار استجواب الحكومة في ذات الموضوع إذا كان قد سبق للمجلس الفصل فيه في ذات دور الانعقاد، فلا يجوز تضييع وقت المجلس في نظر الموضوع مرة ثانية، إلا إذا طرأت وقائع جديدة لم يفصل فيها البرلمان.⁽⁵⁾

ثالثا: الجوانب الإجرائية المتعلقة بالاستجواب.

الجوانب الإجرائية للاستجواب في الحقيقة كثيرة، لذلك سنعمل على اختصارها في الإجراءات الآتية:

أ- الإجراء الأول: يتمثل هذا الإجراء في إيداع نص الاستجواب لدى مكتب الغرفة المعنية كما بين ذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة والقانون المتضمن تنظيم المجلس الوطني لسنة 1989 ، أما باقي النصوص الدستورية فلم تتناول ذلك⁽⁶⁾، ليتم بعد ذلك تبليغ نص الاستجواب الى الوزير الأول من طرف رئيس المجلس المعني بالاستجواب⁽⁷⁾، ثم تحديد تاريخ الجلسة التي سينتظر فيها الاستجواب بالتشاور بين مكتب إحدى المجلسين والحكومة* وذلك خلال خمسة عشر يوم على الأكثر، الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب.⁽⁸⁾

¹ - بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص122.

² - ياسين بن بريح، المرجع السابق، ص39.

³ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص162.

⁴ - المرجع السابق، ص161.

⁵ - العايب سامية، المرجع السابق، ص468.

⁶ - المرجع السابق، ص469.

⁷ - المادة65ف2 من القانون العضوي99-02، المرجع السابق، ص18.

*-وفقا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 فقد أضيفت جهة ثالثة تتم استشارتها وتمثل في هيئة التنسيق المنصوص عليها في المادة 50 من هذا النظام، قابلتها المادة124 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

⁸ - الفقرات1-2 من المادة 66 من القانون 99-02، المرجع السابق، ص18.

ب- **الإجراء الثاني:** يقدم صاحب الاستجواب عرضا لموضوع الاستجواب⁽¹⁾، وهو ما يفيد أن نص الاستجواب يعرض كاملا، على خلاف ما كان قائما سنة 1997 في القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني، الذي نص على أن صاحب الاستجواب يقدم " عرضا موجزا لموضوع الاستجواب " الأمر الذي يفهم منه أن موضوع الاستجواب يجب تقديمه في نص مختصر حتى يتم عرضه في الجلسة.⁽²⁾

ج- **الإجراء الثالث:** بعد الانتهاء من تلاوة نص الاستجواب وشرحه يقوم الوزير بالرد عليه وهذا ما دأبت عليه السوابق البرلمانية في الجزائر وفي النظم المقارنة*.

وإذا كانت القوانين في مجملها لم تتعرض لمضمون الإجابة التي يرد بها الوزير على الاستجواب، فإنه من المتعارف عليه أنه ليس هناك قيد على حق الوزير في اختيار الطريقة المناسبة للرد، على أن يكون الجواب مقصورا على ما أثاره مقدم الاستجواب، فلا يستطيع الوزير الخروج عن موضوع الاستجواب.⁽³⁾

الفرع الثاني: التحقيق البرلماني.

يجد التحقيق البرلماني كآلية رقابية أصله في بريطانيا، حيث نشأت في القرن السابع عشر أولى لجان التحقيق وذلك سنة 1989، لرقابة الأجهزة الحكومية، وانتقل بعدها إلى فرنسا⁽⁴⁾، حيث عُرِفَت هذه الوسيلة في بداية دستور الجمهورية الثالثة (1875-1940) وذلك بواسطة اللجان الدائمة التي منحت لها صلاحيات التحقيق⁽⁵⁾ وصولا إلى دستور 1958 المعدل سنة 2007، حيث نصت المادة 51 «لممارسة مهام الرقابة والتقييم المحددة في الفقرة الأولى من المادة 24* يجوز إنشاء لجان تقصي الحقائق داخل كل مجلس للقيام بجمع المعلومات...».

كذلك الحال بالنسبة للتشريع الجزائري، حيث جاء في المادة 161 من الدستور أنه لكل من غرفتي البرلمان إنشاء ولجان تحقيق في أي وقت في قضايا ذات مصلحة عامة، وذلك ضمن اختصاص كل غرفة⁽⁶⁾، وعليه نتساءل: ما حقيقة الدور الفعلي للبرلمان الجزائري في استعمال هذه الآلية الرقابية؟.

¹ - المادة 67 ف1 من نفس القانون.

² - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص178.

*- هذا رغم اكتفاء القانون العضوي 99-02 بالنص على " ... تجيب الحكومة عن ذلك... ".

³ - ياسين بن بريح، المرجع السابق، ص123.

⁴ - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص39.

⁵ - وسيم حسام الدين الأحمدي، المرجع السابق، ص245.

*- نصت هذه المادة على الدور الممنوح للبرلمان بخصوص مراقبة عمل الحكومة.

⁶ - المادة 161 من دستور 1996 المعدل سنة 2016، غير أن هذا التعديل الأخير قد أورد استثناءا حول ذلك بنصه في الفقرة 2 من المادة 180 « لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي» وإن كان قد تضمنه سابقا القانون العضوي.

أولاً: مفهوم التحقيق البرلماني.

إن التحقيق البرلماني وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة كالسؤال على طرفيه، ولا فردية الطلب كالاستجواب، وإنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية، والجهاز الحكومي الذي تتقصى الحقائق عن وضع معين في أجهزته، وعن شأن يتعلق به أو عما يقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات من ناحية أخرى، تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق عن طريق إجراء تحقيق، هذا الأخير تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان للكشف من مخالفة أو مخالفات سياسية تعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير⁽¹⁾ لاتخاذ ما يراه مناسباً بشأن يتعلق بالاختصاص الحكومي.

أ- تعريف التحقيق البرلماني:

تعددت تعريفات التحقيق البرلماني، إذ عرفه بعض الباحثين بأنه «عملية من عمليات تقصي الحقائق، عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية، يوضح اقتراحات معينة (كتحريك المسؤولية السياسية، أو إصلاح ضرر معين، أو تلافي أخطاء معينة)⁽²⁾» أو هو «وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة، تمارسها عنه لجنة تظهر بنفسها ما قد يهيم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي».⁽³⁾

ب- أهداف التحقيق البرلماني:

يستعمل التحقيق البرلماني أساساً كوسيلة للوقوف على خلل خطير في جهاز من أجهزة الدولة أو ما إلى ذلك ولا يحمل معنى اللجوء إلى هذه الطريقة مجرد الحصول على المعلومات بل يحمل معنى الرقابة أكثر من ذلك.⁽⁴⁾ تسمح لجنة التحقيق للبرلمان الوصول إلى الحقيقة بنفسه، إذا لم يقتنع بالمعلومات التي تقدمها الحكومة، بالإضافة إلى إتاحة الفرصة لأعضاء البرلمان للتعرف على مدى انتظام سير مرفق من المرافق العامة أو أي مصلحة عامة واكتشاف أوجه التقصير أو الانحراف فيها.⁽⁵⁾

إن التحقيق البرلماني وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وهو وسيلة عملية للغاية لا يمكن للبرلمان دونها أن يكشف عيوب الجهاز الحكومي سواء كان ذلك من الناحية الإدارية

¹ - إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 120.

² - المرجع السابق، ص 120.

³ - سعود فلاح الحربي، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية المعاصرة وعلاقته بمبدأ فصل السلطات، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة دمشق، 2010، ص ص 10-11.

⁴ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 97.

⁵ - محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 51.

أو المالية أو السياسية لأنه وبفضل التحقيق الذي يجريه البرلمان يمكن التعرف على المساوئ والتجاوزات التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية.

من ثم يأتي دور البرلمان في تقرير الوسائل التي من شأنها للقضاء على تلك المساوئ والانحرافات التي يكون قد كشف عنها التحقيق. (1)

ثانيا: مجال التحقيق البرلماني.

اختلف الفقهاء حول تحديد مجال التحقيق البرلماني، فهناك من أقر بأن التحقيق البرلماني حق البرلمان يمارسه على أي موضوع يسعى الى تحقيق مصلحة عامة ويحافظ عليها، في حين يرى البعض الآخر بأن التحقيق يجب أن يتجاوز اختصاصات البرلمان المحددة حصرا في الدستور. (2)

بالرجوع إلى النصوص التشريعية نجد أن المشرع الجزائري منح لكل غرفة من البرلمان حق إنشاء لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة وفي أي وقت، مما يفيد عدم ورود أي قيد قد يفرض على مجال التحقيق. (3)

على الرغم من اتساع نطاق التحقيق البرلماني كما سبق ذكره، إلا أنه يبقى محكوما بمجموعة من الشروط:

- يجب أن ينصب التحقيق البرلماني على الأجهزة الإدارية، والمصالح والهيئات العامة، بالإضافة إلى الأشخاص المعنوية الخاصة إذا كانت تشرف على إدارة مرفق عام. (4)

- يجب أن لا ينصب التحقيق البرلماني على وقائع تكون قد أدت الى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات واستثناءا يمكن تجاوز ذلك إذ تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف. (5)

- لا يشترط في موضوع التحقيق أن تكون هناك مخالفة للقواعد القانونية السارية في الدولة، كما هو الشأن في التحقيقات القضائية، بل قد يكون الهدف من التحقيق تزويد البرلمان بالمعلومات الضرورية حول موضوع التحقيق.

- أن لا يكون موضوع التحقيق قد خضع لتحقيق سابق لتفادي المجالس النيابية التكرار لتحقيقات متتالية حول نفس الموضوع (6) إلا في المواضيع التي تستوجب إجراء تحقيق جديد بشأنها.

¹ - ملفي رشيد مزروق الرشيد، التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 49 لسنة 2011، جامعة المنصورة، ص312.

² - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص118.

³ - المادة 161 من دستور 1996 تقابلها المادة 180 من تعديل 2016.

⁴ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص118.

⁵ - المادة 79 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق، ص20.

⁶ - العايب سامية، المرجع السابق، ص459.

ثالثا: إجراءات تشكيل وعمل لجان التحقيق.

تكون المبادرة بتشكيل لجان التحقيق من اختصاص المجلس الذي يضيف عليها الصيغة القانونية⁽¹⁾، ويكون بناء على اقتراح لائحة موقعة من عشرين نائبا أو عشرين عضوا في مجلس الأمة.⁽²⁾ تضيف المادة 78 من القانون العضوي 99-02 « ويعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه* لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة. تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى بذلك»⁽³⁾.

إن لجان التحقيق في الجزائر تمارس دورها الرقابي بمجموعة ضوابط حددها القانون العضوي 99-02 فهي مجبرة على أن تلتزم بعامل المدة وبعامل السرية حتى تصل إلى تحقيق الغاية التي يبادر البرلمانين بلاتحة من أجلها⁽⁴⁾ ومن ذلك ما نصت عليه المادة 80 من القانون السابق ذكره والتي حددت مدة عمل هذه اللجان بـ6 أشهر على الأكثر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، كما ذكرت نفس المادة بأن لجان التحقيق تكتسي طابعا مؤقتا وذات طبيعة غير دائمة، كما يلزم المشرع أعضاء لجان التحقيق بسرية ما يقومون به من تحريات، معاينات ومناقشات وفقا للمادة 82 من القانون العضوي 99/02، وقد سمح للمشرع بإمكانية استماع أعضاء اللجان إلى أي شخص قد تكون له علاقة من بعيد أو قريب بالقضية محل التحقيق.

يمكن للجان التحقيق أن تعين أو تطلع على أي مكان أو وثيقة أو أي معلومة أخرى ترى وجود علاقة بينها وبين موضوع التحقيق حسب ما قضت به المادة 83 وبمجرد تسليم اللجنة لتقريرها النهائي والذي أشرفت على تحضيره إلى رئيس المجلس المعني، ينتهي دوره إلى اللجنة قانونا ليبلغ هذا التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، ويوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة، تطبيقا للمادة 85 من نفس القانون .

الفرع الثالث: فاعلية الاستجواب والتحقيق البرلماني كآليتين للرقابة البرلمانية.

على الرغم من تبني آليتي الاستجواب والتحقيق البرلماني من طرف معظم الدساتير الجزائرية، إلا أن ممارسته من قبل أعضاء البرلمان لم تكن بذلك الحجم الذي يمارس به في كثير من النظم البرلمانية⁽⁵⁾، حيث تظهر لنا ديناميكية العلاقة بين المجلس والحكومة وأن المجلس النيابي سواء المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة ضعيف وغير قادر على مراقبة الحكومة مراقبة فعالة، لأنه ومن خلال الممارسات البرلمانية، نجد أن الوسائل الرقابية والتي من

¹ - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 42.

² - المادة 77 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق، ص 19.

*- يستثنى من هؤلاء الأعضاء، النواب وأعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة وفقا للمادة 81 من نفس القانون.

³ - المادة 78 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق، ص 19.

⁴ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 457.

⁵ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 187.

المفروض أن تجسد مراقبة مستمرة للسلطة التنفيذية ، ووضع هذه الأخيرة في مأزق أو حرج أن اقتضى الأمر، لم تستعمل أبدا استعمالا أصوليا. (1)

ذلك من خلال توضيح أبرز النتائج والآثار المترتبة على وسيلتي الاستجواب والتحقيق البرلماني (أولا) لنتطرق بعد ذلك إلى تقييم الممارسة البرلمانية للاستجواب في النظام السياسي الجزائري (ثانيا) وأخيرا تقييم التحقيق البرلماني من خلال الممارسة البرلمانية في الجزائر (ثالثا).

أولا: الآثار والنتائج المترتبة على آليتي الاستجواب والتحقيق البرلماني.

على الرغم من حصول التوسع في ظل التعديلات المتلاحقة إلا أن الاتجاه العام يبدو أنه يميل إلى تراجع استخدام أسلوب الاستجواب مقارنة باستخدام الأسئلة، فالاستجواب يهدف إلى محاسبة وزير أو الحكومة على عمل منتقد، ومع هذا فإنه لا يترتب عنه نتائج تؤثر على الحكومة(2).

أما بالنسبة للتحقيق البرلماني فيترتب عليه مجموعة من النتائج تأتي في شكل اقتراحات وتوصيات يتم إدراجها في التقرير الذي تعده لجنة التحقيق. (3)

لو أن هذا التقرير يبقى عديم الأثر إلا إذا تمت الموافقة عليه من طرف الغرفة المنشئة للجنة، وبالتالي فإن عملت هذه الأخيرة لا يعد و مجرد عمل تحضيرى ومن ثم يمكننا أن نحدد بعض النتائج التي يؤول إليها تحقيق اللجنة(4)، وأمام هذا الطرح نتساءل: ما مدى فعالية الاستجواب والتحقيق البرلماني من خلال النتائج المترتبة على كليهما في مواجهة السلطة التنفيذية؟.

أ- النتائج المترتبة على الاستجواب:

لا شك أن الغاية من لجوء أعضاء البرلمان إلى استجواب الحكومة هو تحقيق مجموعة من النتائج تختلف حدتها من نظام سياسي لآخر، وعلى الرغم من الممارسة المحدودة لهذه الوسيلة الرقابية في النظام السياسي الجزائري، إلا أن النتائج المترتبة عليها تبقى عديمة الأثر، لذلك سنتطرق إلى الآثار الناجمة عن آلية الاستجواب من خلال الأنظمة البرلمانية المقارنة التي تجسد المسؤولية السياسية كأثر للاستجواب سواء كانت مسؤولية فردية يتحملها أحد أعضاء الحكومة، أو مسؤولية تضامنية تشارك من خلالها الحكومة ككل وفي كلتا الحالتين تجد الهيئة التنفيذية نفسها أمام وجوب اعتزال(5) منصبها.

¹ - ياسين بن بريح، المرجع السابق، ص180.

² - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص38.

³ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص139.

⁴ - المرجع السابق، ص139.

⁵ - صادق أحمد علي يحي، المرجع السابق، ص142.

ب- النتائج المترتبة على التحقيق البرلماني:

لا شك أن لجوء أعضاء البرلمان إلى تشكيل لجان التحقيق بهدف ممارسة نوع من الرقابة على عمل الحكومة قد يفضي إلى نتائج قد تدین الحكومة أو تقرر عدم تفصيلها⁽¹⁾، ومن بين هذه النتائج نذكر:

- المطالبة بسد نقائص النصوص التشريعية أو إعادة النظر فيها ما دام أحد أهداف مباشرة التحقيق البرلماني هو الكشف عن النقائص الواردة في القوانين السارية*.

- الدعوة للإحالة على جهات التحقيق إذا تم الكشف إن الجهات التي خضعت للتحقيق قد اخترقت القواعد القانونية وبالتالي إحالة التقرير و التوصيات التي تضمنها على الحكومة لاتخاذ جزاءات تأديبية في مواجهة المخالفين.

- إدانة الحكومة: وتعتبر نتيجة خطيرة إذا ما ثبت تفصيلها⁽²⁾ حيث أخذت بعض الدساتير بإنهاء التحقيق بتقرير المسؤولية السياسية للحكومة، أما النظام السياسي البريطاني فإن التحقيق الذي تباشره اللجان قد ينتهي إلى إحدى النتيجتين، فإما أن يؤدي إلى وضع تشريع جديد أو مؤاخذة الوزارة أو الوزارة كل على حدى سياسيا أو جنائيا إذا ثبت أنهم أخطئوا.⁽³⁾

ثانيا: تقييم الممارسة البرلمانية للاستجواب في النظام السياسي الجزائري.

إن طبيعة تكوين النظام السياسي الجزائري الذي عرف خلال أكبر فتراته سيطرة الحزب الواحد وتوليه الحكم، مما جعل كل من السلطة التنفيذية والتشريعية منسجمتين، الأمر الذي أدى إلى استبعاد نواب الحزب لإحراج حكومة حزبهم أضف إلى ذلك اشتراط التشريعات الجزائرية ضرورة ممارسة الاستجواب بطريقة جماعية مما دفع بالنواب إلى الأحجام عن استجواب الحكومة، كان من بين الأسباب التي أدت بأعضاء البرلمان إلى العزوف عن ممارسة الرقابة بواسطة الاستجواب.

إن ارتباط موضوع الاستجواب بقضايا الساعة يثير مشكلة المعيار الذي يمكن من خلاله اعتبار موضوع ما من قضايا الساعة فهذا اللفظ عام يحتمل أن يدخل تحته أي موضوع، إضافة إلى مشكلة تحديد المخول بالفصل فيما إذا كان الموضوع من قضايا الساعة أم لا⁽⁴⁾، أضف إلى ذلك أنه ورغم وضوح القانون العضوي 99-02 فيما يتعلق بالمدة المحددة للحكومة للرد على الاستجواب والمقدرة بـ15 يوم* إلا أنه لم يتم احترام هذه المدة خلال الفترة التشريعية الرابعة وحتى الحالية⁽⁵⁾.

¹ - العايب سامية، المرجع السابق، ص459.

*- تضمن تقرير لجنة التحقيق في التجاوزات التي عرفتها الانتخابات المحلية سنة 1997 بعض الاقتراحات التي تدعو إلى إصلاح الإطار التشريعي وسد النقائص الموجودة فيه، أنظر عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص140.

² - العايب سامية، المرجع السابق، ص460.

³ - سيد رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص76.

⁴ - شامي رابع، المرجع السابق، ص128.

*- ان التعديل الدستوري لسنة 2016 جعل من هذه المدة 30 يوما كأقصى حد وفقا للمادة 151.

⁵ - ياسين بن بريج، المرجع السابق، ص181.

كما أن نفس هذا القانون لم ينص على أي سبيل يلتجأ إليه النواب و أعضاء البرلمان في حالة تقديم الحكومة لإجابات غير مقنعة.⁽¹⁾

إن آلية الاستجواب تشهد وضعاً شاذاً في النظام السياسي الجزائري، فبالإضافة إلى ما سبق تناوله فإن النصاب القانوني المطلوب لأعماله مبالغ فيه، رغم عدم إمكانية طرح الثقة بالحكومة على إثره* مما يجعل حقيقتها لا تتفق مع ما هو معمول به في الأنظمة المقارنة.⁽²⁾

إن انعدام الجزاء القانوني الذي من المفروض أن يترتب على ممارسة آلية الاستجواب بالإضافة إلى انعدام أي تأثير قد يقع على مركز الحكومة نجد أن أعضاء البرلمان لا يعيرون الاهتمام الكبير لهذه الآلية، كون النصوص القانونية لا تقدم أي أثر بخصوص ممارستها، ومن هنا يقول أحد نواب المجلس الشعبي الوطني: « أن الاستجواب يعرف خلافاً في النصوص فهو أقوى ولكنه أدنى، حيث يضاف الاستجواب إلى مختلف الأدوات القوية ولكنها في التطبيق ضعيفة»⁽³⁾ وتجدر الإشارة أن مجموع الاستجابات وصل إلى 6 استجابات خلال العهدة التشريعية الرابعة وفي العهدة التشريعية الخامسة تعرضت الحكومة لاستجوابين بينما تقدم نواب المجلس الشعبي الوطني بثلاث استجابات خلال العهدة التشريعية السادسة حيث لم تعرف العهدة التشريعية السابعة من 2012 إلى غاية سبتمبر 2013 أي استجاب.⁽⁴⁾

ثالثاً: تقييم التحقيق البرلماني من خلال الممارسة البرلمانية في الجزائر.

إن آلية التحقيق لا تشكل رقابة تشريعية بمعناها الدقيق على أعمال السلطة التنفيذية إذ أنها مجرد آلية استعلامية يستطيع النائب من خلالها كشف وتوضيح ما يكون لديه من غموض حول نشاط الحكومة⁽⁵⁾ فعلى الرغم من أهمية الدور الذي يمكن أن تقوم به لجان التحقيق البرلمانية في مد البرلمان بالمعلومات الكافية التي تمكنه من ممارسة رقابة فعالة على عمل الحكومة⁽⁶⁾، إلا أنه من خلال دراسة تطور التحقيق البرلماني في النظام السياسي الجزائري نلاحظ قل لجان التحقيق التي تم تشكيلها من طرف أعضاء السلطة التشريعية حيث لم يتجاوز عددها 10 لجان⁽⁷⁾ خلال أربعين سنة من الممارسة البرلمانية، كما أن مصير معظم التحقيقات التي قامت بها لم تنتهي، ولعل من الأسباب التي أدت إلى قلة تشكيل لجان التحقيق هي طبيعة النظام السياسي الذي تم تبنيه منذ الاستقلال وتركيبته القائمة على الحزب

¹ - المرجع السابق، ص 181.

* - عكس الوضع السائد في النظام المصري أين يقدم طلب الثقة بناء على استجواب موجه إلى من قدم منه طلب الثقة وفقاً للمادة 126 من دستور 1971 قابليتها المادة 131 من تعديل 2014.*

² - بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 189.

³ - ياسين بن بريح، المرجع السابق، ص 181.

⁴ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 474.

⁵ - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 45.

⁶ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 142.

⁷ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 461.

الواحد، الأمر الذي جعل من النواب لا يتحمسون لمراقبة حكومة الحزب الذي ينتمون إليه⁽¹⁾، ويعود قصور عمل هذه اللجان بالدرجة الأولى إلى تدخل السلطة التنفيذية في نشاطها والضغوط التي تمارسها على أعضائها، وحتى وأن لم يكن هذا الضغط فإن تشكيل هذه اللجان في الغالب يكون من أعضاء يميلون لمساندة السلطة التنفيذية، مما يؤدي إلى إلتزام أعمالها بالقصور، كما أن غياب النص التشريعي حول تحديد فترة زمنية لتنفيذ قرارات المجلس الصادرة بمقتضى تقارير هذه اللجان تساهم في اتساع نطاق ذلك القصور.⁽²⁾

على العموم يمكن إرجاع العوائق التي تحول دون فعالية لجان التحقيق إلى أمرين:

أ- العائق البيكولوجي الإجرائي:

ويظهر هذا العائق من خلال تركيبة النظام السياسي نفسه سواء في ظل التعددية أو في عهد الأحادية الحزبية فخلال الحزب الواحد كان يتولد لدى النواب شعور بالخوف من إمكانية مضايقة الحكومة التي يفترض فيهم مساندتها* وعلى هذا الأساس لم تشهد الممارسة البرلمانية في الجزائر تشكيل أية لجان للتحقيق خلال عهد المجلس الوطني التأسيسي، وكذا فترة المجلس الوطني في ظل دستور 1963.

في حين تم إنشاء أربع لجان للتحقيق خلال الفترات التشريعية الثلاث للمجلس الشعبي الوطني والممتدة من 1977 إلى 1991 والتي تبين من إنشائها أن الهدف من وراء ذلك هو محاولة تبرئة ذمة الحكومة وتلميع صورة النظام السياسي القائم أكثر منه تنوير⁽³⁾ الرأي العام .

بالإضافة إلى أن السلطة التنفيذية كانت تدفع إلى إنشاء لجان التحقيق وتساهم في اختيار تركيبها، مما حال دون شك من فعالية لجان التحقيق وتحقيقها لهدفها الرقابي.⁽⁴⁾

ب- عدم نشر تقارير لجان التحقيق:

إن المتفحص للمادة 86 من القانون العضوي 99-02 يلاحظ أن المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يمكنه نشر تقرير لجان التحقيق بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية، لكن بعد رأي الحكومة، مما يفيد أن البرلمان لا يملك السلطة المطلقة في نشر التحقيق* بالنظر إلى إشراك الحكومة في ذلك واعتبار استشارة الحكومة إجراء قانوني لا بد من اتخاذه قبل القيام بعملية النشر.⁽⁵⁾

¹ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص143.

² - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص46.

*- لعل أكبر دليل على ذلك هو ملاحظة كيف أن المبادرة بتشكيل لجان التحقيق خلال مرحلة التعددية كانت من طرف نواب المعارضة.

³ - عباس عمار، المرجع السابق، ص144.

⁴ - المرجع السابق، ص145.

*- الأمر الذي أدى بالنائب جلول جودي إلى التساؤل "أين هي مصداقية المجلس ومصداقية الشعب، إن كانا تحت وصاية الحكومة، بحيث يفرض علينا انتظار الإشارة منها لتحرك أنظر عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص147.

⁵ - أنظر المادة 86 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق، ص20.

على الرغم من أن الأخذ برأي الحكومة غير ملزم وإنما تستشار فقط على اعتبار أنها طرفا في التحقيق، وعليه وان كانت استشارتها إجراء ملزم فإن ذلك سيقيد البرلمان لأن الحكومة وبالتأكيد سترفض التقارير التي تتضمن معلومات تضع من مكانتها وعلى العكس من ذلك إذا كانت أغلبية المجلس مساندة للحكومة ستوافق هذه الأخيرة على نشر التقرير، وعليه فإمكانية نشر التقرير الخاص بلجان تبدو صعبة⁽¹⁾ وهذا ما تم استنتاجه من خلال اللجان التي تم خلال الفترة التشريعية الرابعة، ونذكر لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحلية لسنة 1997، ولجنة التحقيق حول الأحداث التي عرفت بها بعض ولايات الوطن والتي أنشأت 30 أبريل 2001.⁽²⁾

مما يدفعنا للقول بأن المتابعة الميدانية لأعمال الرقابة المتخذة من طرف البرلمان من قبل الحكومة سيؤدي لا محال نسبية نجاح لجان التحقيق في مهمتها، وإرغام البرلمان على العمل وفق أهواء الحكومة التي تتدبر بفكرة المصالح العليا للدولة تهربا من نشر التقارير.⁽³⁾

¹ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 464.

² - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 150.

³ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 464.

المبحث الثالث: وسائل الرقابة البرلمانية التي ترتب المسؤولية السياسية:

يمارس البرلمان الوظيفة السياسية المجسدة في رقابة السلطة التنفيذية وما يقتضيه هذا الحق من تقرير مسؤولياتها، فهي ذلك التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان، لينتج البرلمان من التأثير في الحكومة بتبادل الرأي وإبداء الرغبات⁽¹⁾، كما أنها وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من العمل الحكومي يسير وفق الأهداف المسطرة والمرسومة بكفاية، وفي الوقت المحدد لها.⁽²⁾

فإذا كان الدستور قد نص على تحريك المسؤولية السياسية، فإنه لم يتم تحريكها إلا وفقا لإجراءات وشروط منصوص عليها ضمنا لاستقرار الحكومة، وإعمالا بمبدأ المشروعية واحترام القانون والالتزام به.

لا تقام المسؤولية إلا أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، أما بناء على مبادرة من المجلس الشعبي الوطني وذلك عن طريق ملتزم الرقابة وإما بناء على مبادرة من الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا" عن طريق طلب التصويت بالثقة.

المطلب الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة والمصادقة عليه.

يأخذ البرلمان دور المراقب لعمل الحكومة، حيث ألزم الدستور بوجود تقديم مخطط عمل الحكومة أمامه لمناقشته والمصادقة عليه، فهذه الرقابة تمثل معيار أداء للكشف عن مدى التعاون بين الحكومة والبرلمان في إطار تكريس مبدأ الفصل النسبي بين السلطات.⁽³⁾

إذا كان التعديل الدستوري لسنة 1996 قد وسع مجال الرقابة البرلمانية من خلال إحداث غرفة ثانية بجوار المجلس الشعبي الوطني صاحب الرقابة الأصلية فهل خول المؤسس الدستوري لمجلس الأمة إثارة مسؤولية الحكومة؟.

الفرع الأول: عرض ومناقشة مخطط عمل الحكومة.

ألزم المشرع الدستوري الوزير الأول منذ لحظة تعيينه بإعداد مخطط عمل حكومته* وضبطه وعرضه في مجلس الوزراء،⁽⁴⁾ كما يلتزم بتقديمه في أجل 45 يوما من تعيين الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، الذي يكون مطالبا بالتصويت عليه في ظرف عشرة (10) أيام على الأكثر، ليقدم بعد ذلك وفي أجل 10 أيام من موافقة الغرفة الأولى إلى مجلس الأمة للموافقة عليه.⁽⁵⁾

¹ - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 06.

² - المرجع السابق، ص 07.

³ - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 278.

* - كان يسمى برنامج الحكومة بموجب دستوري 1989 و 1996 وأصبح يعرف بمخطط عمل الوزير الأول بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008، حيث أصبح المجلس الشعبي الوطني ومنذ تعديل 2008 يناقش ويوافق على مخطط عمل الوزير الأول بعدما كان يناقش برنامج رئيس الجمهورية.

⁴ - المادة 93-03 من دستور 2016 «تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء».

⁵ - أنظر المواد 46-47-48 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق، ص 16.

أولاً: عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني:

جاء في صريح المادة 1/94 ضرورة أن يقدم الوزير الأول مخطط عمل حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه فيما يتعلق بالسياسة الداخلية والخارجية، ويبقى مصير حكومته متوقفاً على تلك الموافقة، فإذا رفض المجلس الشعبي الوطني المصادقة على مخطط العمل، فإن الحكومة تقدم استقالتها وجوباً طبقاً لما جاءت به المادة 1/95 من التعديل الدستوري لسنة 2016*، ويقوم رئيس الجمهورية في هذه الحالة بتعيين حكومة جديدة، وإذا لم تحصل موافقة المجلس من جديد على مخطط العمل الحكومي الجديد فإنه ينحل وجوباً، ويعاد انتخاب مجلس شعبي وطني جديد خلال ثلاثة أشهر⁽¹⁾ والملاحظ في هذا النص الدستوري أن المؤسس قد قيد من سلطة النواب في مراقبة عمل الحكومة.⁽²⁾

أ- عرض المخطط للمناقشة:

أقر المؤسس الدستوري مناقشة مخطط عمل الوزير الأول وإمكانية تكييفه على أساس ما يتم طرحه من نواب المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، فقد كان رئيس الحكومة وفقاً لدستور 1996 يقوم بتكييف برنامج حكومته وفق مناقشات النواب على ضوء ما يراه مناسباً، ولكن منذ التعديل الدستوري لسنة 2008*، قد تم تقييد وتحديد مجال حرية الوزير الأول في تكييف المخطط، إذ لا يمكنه ذلك إلا بالتشاور مع رئيس الجمهورية حسب ما جاء في نص المادة 2/94 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

يتضمن مخطط عمل الحكومة مبادئ وأهداف ومحاور وسائل النشاط الحكومي في كافة المجالات فمناقشة مخطط العمل يشكل مصدراً مهماً لجمع الحقائق الرسمية عن النشاط العام للحكومة من أجل تكوين رؤية محددة وواضحة لدى النواب⁽⁴⁾، فهو بمثابة المعيار الرقابي الأساسي لمختلف الوسائل الرقابية الأخرى حيث أن الوسائل الرقابية تنصب على مدى الانجاز ومطابقة الأداء وفقاً لما هو مقرر في مخطط العمل والنصوص التشريعية التي صدرت بشأن تنفيذه.⁽⁵⁾

بالمقابل فإن أغلبية المناقشات التي يجريها نواب المجلس الشعبي الوطني حول مخطط عمل الحكومة، لا تعد أن تكون مجرد إجراء شكلي وجب إتباعه تطبيقاً لقاعدة دستورية لا غير، مما يجعل هذه المناقشة فارغة من محتواها وذلك لعدة أسباب نذكر منها:

*- تقابلها المادتين: 77 و 81 من دستوري 89 و 96 على التوالي.

¹ - المادة 82 من دستور 96 والمادة 96 من تعديل 2016 «إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً - ستستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر».

² - دنش رياض، المرجع السابق، ص 387.

³ - السعيد بوالشعير، النظام السياسي، المرجع السابق، ص 386.

*- المادة 80 ف 02 من دستور 96.

⁴ - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 286.

⁵ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 477.

السبب الأول: هيمنة الأغلبية البرلمانية.

تؤدي ظاهرة الأغلبية البرلمانية إلى تصدر نوابها لمساندة الحكومة، وانحصار دورهم على مخطط في المصادقة على مخطط العمل المعروض عليهم وحتى دون نقاش إن اقتضى الأمر ذلك، مما يشكل تعطيلا لفعالية الرقابة البرلمانية.

السبب الثاني: التغييرات الحكومية المستمرة.

إن التعاقب السريع وعد الاستقرار الحكومي⁽¹⁾ يخلق حالة من الارتباك في ترتيب نشاط البرلمان، ويولد الشعور لدى النواب بعدم الجدوى من المناقشات، ما دام أن ما سيتم الاتفاق عليه بين الحكومة والبرلمان لن يتخطى المراحل الأولى للتنفيذ وسيتحطم بقرار سيد من رئيس الجمهورية مضمونة تغيير الوزير الأول وحكومته.⁽²⁾

مع كل ذلك، فالمخطط الذي يعده ويضبطه الوزير الأول بناء على برنامج رئيس الجمهورية، ينبغي أن لا يكون نهائيا حتى يتم تكييفه مع مناقشات النواب، لأن المهمة سياسية يتوقف نجاحها على التشاور وتبادل الآراء والتعاون، بما يساعد على وضع مخطط نهائي يتوافق ورؤية الحكومة مع أغلبية نواب المجلس، بما يضمن الاستقرار الحكومي من جهة وعدم حل المجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى.⁽³⁾

لكنه بالمقابل فإن ارتباط مخطط عمل الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية هو في حد ذاته حصانة مسبقة لمخطط العمل، مما يجعل الوزير الأول متأكدا من حصوله على موافقة النواب.

ب- التصويت على مخطط عمل الحكومة:

طبقا لنص المادة 48* من القانون العضوي 02/99 فإنه يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة في ظرف 10 أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه إلى الجلسة، حيث يجب أن تكون تدخلات النواب في مدة محددة.

تعتبر مرحلة التصويت مرحلة حاسمة يجب أن يمر عليها مخطط العمل الحكومي، فحتى يصبح واجب التطبيق يجب أن يوافق عليه النواب وفقا لإجراءات التصويت المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بأن يكون التصويت بالاقتراع الاسمي وفق الشروط المحددة في القانون والنظام الداخلي، ويقرر المجلس الشعبي الوطني وبع استشارة المجموعات البرلمانية أنماط الاقتراع، كما أن تصويت النواب شخصي، وفي حالة الغياب لا يقبل التصويت بالوكالة.

¹ - ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 214.

² - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 288.

³ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 477.

*- المادة 48 من ق ع 02/99 « يتم التصويت على برنامج الحكومة " مخطط عمل الحكومة" بعد تكييفه إن اقتضى الأمر، عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه إلى الجلسة».

فعلى ضوء المناقشة يتحدد مصير مخطط عمل الحكومة، فإذا اقتنع النواب بوجهة نظر الوزير الأول المجسدة في مخطط العمل تتم المصادقة عليه.

أما إذا لم يوافق نواب المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، فيكون لزاما على الوزير الأول تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، والذي بدوره يقوم بتعيين وزير أول جديد حسب الكيفيات نفسها، يقوم بإعداد مخطط عمل جديد ويعرضه مجددا على البرلمان.⁽¹⁾

من خلال تقديم مخطط عمل الحكومة ومناقشته والتصويت عليه أمام المجلس الشعبي الوطني، تتجلى لنا المسؤولية المزدوجة للوزير الأول " رئيس الحكومة " أمام رئيس الجمهورية من جهة وأمام المجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى، وهذه المسؤولية هي مسؤولية تضامنية وليست فردية، وهو ما يأخذ به النظام الدستوري الجزائري.

ثانيا: عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة:

يُعدُّ مجلس الأمة شريكا أساسيا للمجلس الشعبي الوطني في الرقابة على الحكومة ، لكنه بالمقابل لا تثار مسؤولية الحكومة أمامه كونه ليست له سلطة الإثراء والمصادقة على مخطط العمل⁽²⁾، فبعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على المخطط، ألزم المؤسس الدستوري الوزير الأول على تقديم عرض عن مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة وهذا ما يفهم من نص المادة 3/94 من التعديل الدستوري 2016⁽³⁾، ويكون ذلك خلال العشر أيام على الأكثر الموالية لموافقة المجلس الشعبي الوطني.

إن التقديم سواء إلى المجلس الشعبي الوطني أو إلى مجلس الأمة يعد وجوبيا، غير أن تدخل نواب مجلس الأمة يبقى محدودا ولا يمثل سوى إجراء دستوري لا غير، فتدخل الوزير الأول أمام مجلس الأمة ليس له تلك المكانة القانونية الهامة الممنوحة له أمام المجلس الشعبي الوطني، إذ يظهر ذلك من خلال المعالجة الدستورية والقانونية لهذا التدخل والجزاء السياسي المترتب عليه⁽⁴⁾ وذلك للأسباب التالية:

إن الوزير الأول غير ملزم بتقديم كل المخطط بل يكتفي بتقديم عرض عام فقط، ليتولى مجلس الأمة قراءة عامة لأهداف المخطط ومحاوره الكبرى والتي اطلع عليها المجلس الشعبي الوطني بكل تفاصيله بصورة معمقة وناقشها ووافق عليها⁽⁵⁾، وبالتالي فالعرض مجرد إعلام لمجلس الأمة بمخطط العمل، إذ من غير المعقول أن يصادق مجلس الأمة لاحقا على قوانين تتعلق بتنفيذ برنامج يجهله، أو أن يكون بمقدوره الرقابة دون الاستعلام مسبقا عن مقاصد وتصرفات الحكومة.⁽⁶⁾

¹ - المادة 77 من دستور 89 والمادة 81 من ستور 96 والمادة 95 من التعديل الدستوري 2016.

² - شامي رابح، المرجع السابق، ص 89.

³ - تقابلها المادة 80 ف3 من دستور 96 « يقدم رئيس الحكومة عرضا حول برنامج مجلس الأمة » والمادة 80 ف3 من التعديل الدستوري 2008 « يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ».

⁴ - شامي رابح، المرجع السابق، ص 94.

⁵ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 479.

⁶ - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 293.

إن التعديل الدستوري لسنة 1996 وما تلاه من تعديلات لم يأذن صراحة لمجلس الأمة لفتح مناقشة عامة بعد انتهاء الوزير الأول من تقديم عرض حول مخطط عمله، لكن الممارسة أكدت تمتع مجلس الأمة بحق مناقشة العرض حول هذا المخطط، حيث أن المادة 94 من دستور 2016 لم تتضمن أبدا ما يفيد إمكانية فتح مناقشة من طرف مجلس الأمة حول العرض المقدم، فالمناقشة إذن تعد غير دستورية على أساس أن الوزير الأول يقدم فقط عرضا عن مخطط عمل حكومته مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

أ- قيام مجلس الأمة بإصدار لائحة:

حرص التعديل الدستوري على أن يكون لمجلس الأمة دور في تقييم مخطط العمل، إذ خوله على إثر ذلك إصدار لائحة من شأنها أن تشكل دعما للحكومة أو انتقادا لعملها، وفي الحالتين يتجسد دور مجلس الأمة كمؤثر في العمل الحكومي⁽¹⁾، لكن مع وجود أن تقدم هذه اللائحة وفق إجراءات وشروط محددة قانونا تتمثل في أن تكون اللائحة موقعة من عشرين (20) عضوا، ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة يعد ثمانين وأربعين ساعة من تقديم العرض.⁽²⁾

إلا أن النصوص القانونية لم تكشف عن الأثر القانوني للائحة*، إن كانت ملزمة للحكومة أولا، لكن من الناحية العملية يصعب على الحكومة أن تكون غير جديّة بشأنها لأن هذا سيكون سببا كافيا لاصطدامها مستقبلا بعراقيل تحول دون التنفيذ التلقائي والجيد للمخطط.

إذا فإن القيمة الحقيقية لعرض مخطط العمل " البرنامج " أمام مجلس الأمة هو إعلامه لغرض تسهيل رسم الإطار الرقابي لهذا المجلس في ظل صعوبة صدور لائحة تعارض أو على الأقل تتحفظ للفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير.⁽³⁾

ب- عدم قابلية مجلس الأمة للحل:

يعتبر حق الحل من أخطر الأسلحة التي خولها الدستور للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وقد تقرر هذا الجزء في الأنظمة البرلمانية، إذ خول للسلطة التنفيذية حق حل المجلس النيابي في مقابل حق البرلمان في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.⁽⁴⁾

على اعتبار أن مجلس الأمة غير مؤهل دستوريا لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، فإنه منطقيًا يجب أن لا تحظى السلطة التنفيذية في المقابل سلطة حله ويدخل هذا الأمر في إطار ضمان التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فطالما أن الحل والمسؤولية السياسية وجهان لعملة واحدة، أو كفتين لتوازن العلاقة الوظيفية بين السلطتين

¹ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 479.

² - المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة وللمزيد أنظر المواد من 52 إلى 55 من ق ع 02/99، المرجع السابق، ص 19.

* أول لائحة أصدرها مجلس الأمة منذ تأسيسه سنة 1996، كانت تحت رقم 01/2004 المؤرخة في 26 ماي 2004 حول برنامج الحكومة زكى فيها برنامج الحكومة المنبثق عن برنامج رئيس الجمهورية، المعلن عنه الانتخابات الرئاسية التي جرت في 8 أبريل 2004.

³ - شامي رابح، المرجع السابق، ص 102.

⁴ - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 481.

التشريعية والتنفيذية، فتقرير الحل من دون المسؤولية السياسية يُعدُّ إعداما للسلطة التشريعية، بمعنى أن الحل مرهون بطرح المسؤولية السياسية. (1)

الفرع الثاني: تقييم مناقشة مخطط عمل الحكومة.

إن وجود أغلبية برلمانية مباشرة أو غير مباشرة، جعلت كل البرامج الحكومية التي عرضت على البرلمان تأخذ التزكية التلقائية دونما أي اعتراض، فمنح الثقة للوزير الأول يعد منحا للثقة لبرنامج رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة.

أولا: عجز أسلوب المناقشة على إثارة مسؤولية الحكومة.

تعود الموافقة التلقائية على برنامج الحكومة أو مخطط عملها أساسا، إلى عجز الأسلوب الذي يناقش به البرلمان والذي أثبت فشله من الناحية العملية في إثارة مسؤولية الحكومة، فالمناقشة التي لا تدوم سوى عشرة (10) أيام طبقا لنص المادة 48 من القانون العضوي 02/99 محدودة زمنيا لا تسمح لجميع النواب بالتدخل⁽²⁾، ولا يمكن خلال هذه المدة من التعرض لجميع محاور البرنامج أو مخطط العمل بالدراسة والنقاش مما يحول المناقشة إلى إجراء شكلي يغلب عليها طابع الإطراء، وتنتهي في كل الحالات بالمصادقة من طرف الأحزاب المشكلة للأغلبية البرلمانية، وتنديد الأقلية المعارضة والتشكيك بشأن ما تعرضه الحكومة على المجلس. (3)

بهذا تفقد المناقشة أهم مقوماتها والمتمثلة في تبادل الآراء والاقتراحات بكل حرية وشفافية نتيجة نقص الانضباط الحزبي لدى أحزاب المعارضة، وكذا التغييرات الحكومية المتكررة و المتسارعة، عوامل إضافية ساهمت وبشكل كبير في إخفاق أسلوب المناقشة في إثارة مسؤولية الحكومة. (4)

ثانيا: آثار مناقشة مخطط عمل الحكومة.

في حالة موافقة نواب البرلمان على مخطط عمل الحكومة الذي يعده الوزير الأول تنفيذيا لبرنامج رئيس الجمهورية، تشرع الحكومة في تنفيذه مباشرة طبقا لنص المادة 97 من التعديل الدستوري 2016*، ويبقى على البرلمان أحقية المراقبة، أما إذا رأى النواب ضرورة تكييفه وفق نظرته وتمسكت الحكومة برأيها من جهة، وبقاء النواب على موقفهم، فذلك يعني استقالة الحكومة، وفي حالة رفض برنامج الحكومة للمرة الثانية، يكون مصير المجلس الشعبي الوطني الحل التلقائي.

1- المرجع السابق، ص302.

2- أومايوف محمد، المرجع السابق، ص156.

3- عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص103.

4- العايب سامية، المرجع السابق، ص103.

*-تقابلها المادتين 79و83 من دستور 89و96 على التوالي.

أ- الاستقالة الوجوبية للحكومة:

تبدأ الحكومة مباشرة وظيفتها عادة بعرض مخطط عملها على البرلمان وفي حالة عدم الموافقة عليه يصبح الوزير الأول مجبرا على تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية وتعتبر هذه الاستقالة وجوبية طبقا لنص المادة 95 من التعديل الدستوري 2016، في هذا الشأن تتجلى مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان، كما تتجسد المسؤولية السياسية للحكومة كوحدة متجانسة.

إن استقالة الحكومة عند رفض مخطط عملها يعد أمرا طبيعيا ومنطقيا لأن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يناقش ويصوت على قوانين تأتي تنفيذا لمخطط عمل حكومي يرفضه مبدئيا⁽¹⁾، ولو استمرت الحكومة في التنفيذ رغم عدم المصادقة على مخططها فهذا يعني أن جميع القوانين التي ستعرضها على المجلس سترفض، مما سيؤدي إلى حدوث انسداد حتمي بين المؤسسات الدستورية في الدولة.

كما أن تعيين وزير أول جديد بعد رفض المخطط سيجعله يأخذ بعين الاعتبار مطالب النواب عند إعداد مخطط عمله الحكومي، ومن أجل تقادي حل المجلس الشعبي الوطني والتي تكون نتيجة ربما أغلبية برلمانية معارضة له.

ب- الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني:

ورد أسلوب الحل لأول مرة في دستور 1963 من خلال نص المادة 96، ثم كرسها دستور 1989 بموجب المادة 78، وبتفحص أحكام دستور 1996، نجد المؤسس الدستوري قد اعتمد طريقتين لحل المجلس الشعبي الوطني، أولها حددتها المادة 82⁽²⁾، وتتمثل في الحل الوجوبي المرتبط بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني، أما الحالة الثانية، فقد تضمنتها المادة 129⁽³⁾ من دستور 96 والتي جعلت إجراء الحل تقنية دستورية لتدعيم تدخل رئيس الجمهورية في الحياة السياسية.⁽⁴⁾

تأكد أسلوب الحل في التعديل الدستوري لسنة 2016 فحسب المادة 1/96، فإن الحل يكون تلقائيا بموجب نص دستوري أي بقوة القانون، وذلك في حالة رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، وهو حق دستوري خوله المشرع لرئيس الجمهورية لتقادي الانسداد المؤسساتي الذي قد يحدث من جراء عدم التوافق بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثالث: نماذج وتطبيقات في الجزائر

عرفت الفترة الممتدة من 1997 إلى 2014 تعاقد اثني عشرة حكومة، ما معدلة حكومة لكل سنة، وهو نفس الحكم على تقديم برامج الحكومات، إذ قدم السيد أحمد بن بيتور برنامج حكومته للنواب في 16 جانفي 2000، وقدم السيد علي بن فليس برنامج حكومته في 21 سبتمبر 2000، وبعد التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008، قدم السيد أحمد أو يحي مخطط عمله من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

¹ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 483.

² - تقابلها المادة 96 من دستور 2016.

³ - تقابلها المادة 147 من دستور 2016.

⁴ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 484.

وفيما يلي جدول⁽¹⁾ يوضح تقديم رؤساء الحكومات برنامج عملها أمام البرلمان وصولاً إلى سنة 2014 آخر انتخابات رئاسية أين قدم الوزير الأول مخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني.

السادة رؤساء الحكومات/الوزير الأول	تاريخ التعيين "مرسوم رئاسي م ر"	تاريخ إنهاء المهام "مرسوم رئاسي م ر"	تاريخ تقديم برنامج "مخطط العمل" إلى البرلمان
أحمد أو يحي	م.ر 230/97 مؤرخ في 24 جوان 1997، ج ر رقم 44 مؤرخة في 25 جوان 1997	مر 425/98 مؤرخ في 14 ديسمبر 1998 ج ر رقم 95 مؤرخة في 20 ديسمبر 1998	أوت 1997
اسماعيل حمداني	مر 427/98 مؤرخ في 15 ديسمبر 1998، ج ر رقم 95 مؤرخة في 20 ديسمبر 1999	م ر 254/2000 مؤرخ في 20 أوت 2000 ج ر رقم 54 مؤرخة في 26 أوت 2000	جانفي 1999
احمد بن بيتور	م ر 256/2000 مؤرخ في 20 أوت 2000، ج ر رقم 54 مؤرخة في 20 أوت 2000	م ر 254/2000 مؤرخ في 20 أوت 2000 ج ر رقم 54 مؤرخة في 26 أوت 2000	جانفي 1999
علي بن فليس	م ر 205/02 مؤرخ في 04 جوان 2002، ج ر رقم 40 مؤرخة في 05 جوان 2002	م ر 203/02 مؤرخ في 04 جوان 2002 ج ر رقم 40 مؤرخة في 05 جوان 2002	سبتمبر 2000
علي بن فليس	م ر 208/03 مؤرخ في 05 ماي 2003، ج ر رقم 32 مؤرخة في 07 ماي 2003.	م ر: 206/03 مؤرخ في 05 ماي 2003، ج ر رقم 32 مؤرخة في 07 ماي 2003	جويلية 2002
أحمد أو يحي	م ر 175/06 مؤرخ في 24 ماي 2006 ج ر رقم 35 مؤرخة في 28 ماي 2006	مر 173/06 مؤرخ في 24 ماي 2006 ج ر رقم 35 مؤرخة في 28 ماي 2006	ماي - جوان 2003
عبد العزيز بلخادم	م ر 172/07 مؤرخ في 04 جوان 2007 ج ر رقم 37 مؤرخة في 07 جوان 2007	م ر 168/07 مؤرخ في 01 جوان 2007 ج ر، رقم 36 في 03 جوان 2007	لم يقدم برنامج بل استمر في تطبيق البرنامج السابق
عبد العزيز بلخادم	م ر 186/08 مؤرخ في 23 جوان 2008، ج ر رقم 35 مؤرخة في 29 جوان 2008	م ر 184/08 مؤرخ في 23 جوان 2008 ج ر رقم 35 مؤرخة في 29 جوان 2008	جويلية 2007
أحمد أويحي	م ر 365/08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن تعيين الوزير الأول ج ر رقم 64 مؤرخة في 17 نوفمبر 2008	م ر 364/08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ر رقم 64 مؤرخة في 17 نوفمبر 2008	لم يقدم برنامج جديد بل تم الاستمرار في تطبيق البرنامج السابق
أحمد أويحي "وزير أول"	م ر 365/08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008. يتضمن تعيين الوزير الأول ج ر رقم 64 مؤرخة في 17 نوفمبر 2008	إلى غاية إجراء الانتخابات في 09 أفريل 2009	في ديسمبر 2008 قدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية

¹ - نقلا عن عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 286.

المطلب الثاني: وسائل الرقابة التي تعقب بيان السياسة العامة:

تمتد المسؤولية السياسية للحكومة إلى كل الأعمال التي تقوم بها الحكومة طيلة بقاءها في الحكم، مما يستوجب عليها الإجابة عن جميع الأعمال التي تقوم بها، ولكي تستطيع الحكومة أن تستمر في أداء مهامها والمتمثلة في تنفيذ البرنامج الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يجب عليها أن تقدم بيانا سنويا عن السياسة العامة للحكومة⁽¹⁾، لتبين ما تم تطبيقه من برنامجها خلال السنة الماضية وما هو في طور الإنجاز، وعرض الصعوبات التي اعترضته وكذا الآفاق المستقبلية⁽²⁾، على أن تتبع ذلك مناقشة البيان من قبل النواب للإطلاع أكثر على مضمون البيان وتحديد موقفهم من سياسة الحكومة وهذا ما قضت به المادة 98 من التعديل الدستوري 2016 " المادة 84 من دستور 96".

يمكن للوزير الأول " رئيس الحكومة" أن يطلب التصديق والموافقة على بيان السياسة العامة بعد مناقشة عمل الحكومة، على أن تختتم الجلسة باقتراح لائحة أو إيداع ملتمس رقابة من طرف النواب⁽³⁾، فالى أي مدى يمكن هذه الآليات تقدير المسؤولية السياسية للحكومة؟.

إذن فبيان السياسة العامة هو ذلك الإجراء الذي لا يستعمل إلا من طرف حكومة قائمة تمت المصادقة على برنامجها تقدم بموجبه عرضا من التطورات الجديدة والهامة لسياستها. (4)

الفرع الأول: اللائحة:

خول الدستور لنواب المجلس الشعبي الوطني حق اقتراح اللوائح بشأن بيان السياسة العامة للحكومة، يمكنهم من إبداء رأيهم ومراقبة نشاط الحكومة دوريا حسب ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية، ولا يمكن التصويت على اللوائح إلا في حالة تقديم البيان السنوي للحكومة، ومن ذلك لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني إقامة المسؤولية السياسية للحكومة بعد الموافقة على برنامجها إلا مرة واحدة في السنة.

أولا: الشروط الواجب توافرها في اقتراحات اللوائح.

نظم للقانون العضوي 02/99 المتعلق بالعلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في مواده من 51 إلى 55 شروط وإجراءات إصدار اللائحة، وقد جاء في نص التعديل الدستوري لسنة 1988، أنه يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني اختتام النقاش الذي يعقب عرض بيان السياسة العامة باللائحة⁽⁵⁾، وهو ما أكدته دستوري 89 و96 وكذلك التعديل الدستوري 2016 في مادته 3/98، ونظمه النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنتي 89 و97.

¹ - المادتين 50 و51 من ق ع 02/99، المرجع السابق، ص17.

² - دنش رياض، المرجع السابق، ص387.

³ - المرجع السابق، ص388.

⁴ - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص261.

⁵ - المادة 114 ف4 من تعديل 1988.

تخضع اقتراح اللوائح لضوابط وشروط⁽¹⁾ نوجزها فيما يلي:

- تودع اللائحة خلال 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة للحكومة.⁽²⁾
- توقع اللائحة من قبل 20 نائبا على الأقل مع عدم إمكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة، ويستفاد من هذا أنه يمكن تقديم عدة اقتراحات.

قبل التصويت على اللائحة تجرى مناقشة حول الموضوع من قبل الحكومة بناء على طلبها، أو من طرف مندوب عن أصحاب اقتراح اللائحة، أو من طرف نائب يرغب في التدخل لمعارضة اقتراح اللائحة.⁽³⁾

فإذا كان المشرع قد حدد المدة التي يجب خلالها اقتراح اللائحة، إلا أنه لم يحدد أجل عرضها للتصويت، وإنما ترك أمر تقدير الوقت الذي يتم فيه التصويت لمكتب المجلس لتقرير ذلك، وتعرض على المجلس للمصادقة حسب تاريخ إيداعها، غير أنه بمجرد حصول إحداها على مصادقة المجلس فإن رئيس الجلسة يوقف عرض الاقتراحات الأخرى للتصويت،⁽⁴⁾ ويعتبر الاقتراح المصادق عليه هو اللائحة الوحيدة المعتمدة من قبل المجلس بشأن بيان السياسة العامة.

ثانيا: الهدف من اقتراح اللوائح.

على الرغم من أن النصوص الدستورية لم تحدد الهدف من اقتراح اللوائح⁽⁵⁾، إلا أن الأمر يكون إما بتأييد الحكومة ودفعها للمضي قدما في تنفيذ برنامجها " مخطط عملها" أو لومها أو انتقاد عملها.⁽⁶⁾

يبرز الهدف من اللائحة أنها إجراء يعد بمثابة تسجيل اعتراض على البيان أمام الرأي العام، يمثل تنبيها للحكومة.

يعتبر التصويت على اللائحة التي تؤيد الحكومة بمثابة منح الثقة لصالحها، خاصة إذا رأى النواب أن بيان السياسة العامة الذي قدمته الحكومة أوضح مدى تفانيها في تجسد وتنفيذ مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني لأول مرة، وأما إذا تم التصويت على لائحة تدين الحكومة، فإن هذا يعتبر إنذارا للحكومة واحتمال المواجهة بلائحة لوم قد يترتب عليها المسؤولية السياسية.⁽⁷⁾

إن إمكانية إصدار لائحة معارضة لبيان السياسة العامة أمر مستبعد جدا نتيجة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة، ومن جهة أخرى فإن كل لائحة تصدر عن المجلس الشعبي الوطني وضد الحكومة تكون ضد رئيس

¹ - المادتين 80 و84 على التوالي.

² - المادة 51 من ق ع 99 ف02، المرجع السابق، ص17.

³ - المادة 55 من ق ع 99 ف02، المرجع السابق، ص17.

⁴ - المادة 54 من ق ع 99 ف02، المرجع السابق، ص17.

⁵ - السعيد بوالشعير، النظام السياسي، المرجع السابق، ص393.

⁶ - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص267.

⁷ - المرجع السابق، ص267.

الجمهورية، هذا الأخير لن يقبل باستقالة الحكومة التي تعمل على تنفيذ سياسته بقدر ما يلجأ إلى حل المجلس المعارض لتلك السياسة،⁽¹⁾ لذلك نجد البرلمانيون يحجمون على إصدار مثل تلك اللوائح، « الأمر الذي يؤثر سلباً على كل محاولة جريئة من أجل إثارة مسؤولية الحكومة والتي عادة ما يرتبط بقاءها برضا رئيس الجمهورية دون مجلس النواب». ⁽²⁾

الفرع الثاني: ملتمس الرقابة "Motion de Censure".

ورد ملتمس الرقابة لأول مرة كإجراء قانوني في النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي من الاستجواب مع ملتمس الرقابة، كإضافة لما تضمنه دستور 1963، أين كان بإمكان المجلس الوطني إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية. ⁽³⁾

يعد ملتمس الرقابة أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة عن تنفيذ برنامجها أمام البرلمان ويمكن أن تؤدي إلى إسقاطها متى توافرت الشروط المطلوبة فيها، ومن ثم فإن هذا الحق المخول دستوريا للنواب والذي ينصب على عمل الحكومة، يبين بوضوح نحو منح " المجلس الشعبي الوطني " سلطة رقابية على الحكومة تؤهله إسقاطها إن حادت عن التوجهات المحددة في البرنامج الموافق عليه. ⁽⁴⁾

إذا كان دستور 63 نص على لائحة سحب الثقة، فإن دستور 176 ينص على مضطلع ملتمس الرقابة، وقد تم الأخذ به ابتداء من دستور 89، وتؤكد في التعديل الدستوري لسنة 1996 وما تلاه من تعديلات. تنص المادة 97 من التعديل الدستوري لـ 2016 على « ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني».

كما تنص المادة 98 على⁽⁵⁾ « يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني، بيانا عن السياسة العامة».

- تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

- يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة.

- كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المواد 153، 154، 155 أدناه.

¹ - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 56.

² - العايب سامية، المرجع السابق، ص 489.

³ - المادة 55 من دستور 63 « يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس».

⁴ - السعيد بوالشعير، النظام السياسي، المرجع السابق، ص 395.

⁵ - تقابلها المدتان 80 و 84 من دستوري 89 و 96 على التوالي.

فالحكومة إذن ملزمة بتقديم بيان عن السياسة العامة يمكن أن يترتب عليه لائحة أو ملتمس رقابة والذي يتطلب إقراره شروط وإجراءات معينة، كما تترتب عليها آثار نوردها تباعا.

أولاً: شروط وإجراءات ملتمس الرقابة:

طبقاً لأحكام المادة 4/98 من تعديل 2016، إن إقرار ملتمس الرقابة يكون بمناسبة تقديم بيان عن السياسة العامة، يتناول ما أنجزته الحكومة من المخطط وما تحقق، وما هو في طور التطبيق، وكذا الآفاق المستقبلية التي تنوي الحكومة القيام بها وكذا الصعوبات التي اعترضتها.

إن اللجوء إلى هذه الآلية من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني ليس بالأمر السهل نتيجة إحاطة هذه الآلية بمجموعة من الشروط جعلت منها شبه مستحيلة⁽¹⁾ سواء من حيث النصاب المشترط للموافقة عليها.⁽²⁾

حددت المنظومة الدستورية هذه الشروط بداية من دستور 89 كما نص عليها القانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، في المواد من 57 إلى 61 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني من المادة 115 إلى المادة 119.

أ- ارتباط ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة:

إن البيان السنوي لا يقل شأنًا من مخطط العمل " البرنامج " من حيث وجوب عرضه على المجلس الشعبي الوطني، وإجراء مناقشة تتمحور حول خطة عمل الحكومة ومدى التزامها بمخطط العمل المصادق عليه.⁽³⁾

يلجأ النواب إلى هذا الإجراء مرة واحدة في السنة لتفادي حدوث أزمات سياسية ومن ثم المحافظة على الاستقرار الحكومي لمدة سنة على الأقل⁽⁴⁾، كون البرلمان يجتمع في دورة واحدة مدة عشرة (10) أشهر* مما يسمح للنواب باللجوء إلى اقتراح ملتمس رقابة متى رأوا ذلك في صالح السياسة العامة للدولة.

تظهر أهمية البيان السنوي في أنه يوضح سياسة الحكومة التي انتهجتها خلال السنة مما يمكن النواب من البقاء على اتصال بما يجري على الساحتين الداخلية والخارجية.⁽⁵⁾

¹ - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 129.

² - العايب سامية، المرجع السابق، ص 490.

³ - رابح سعاد، المرجع السابق، ص 94.

⁴ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 490.

*-المادة 135 من التعديل الدستوري 2016.

⁵ - رابح سعاد، المرجع السابق، ص 95.

ب- اقتراح ملتمس الرقابة من طرف سبع (1/7) النواب على الأقل:

جاء في نص المادتين 126 و 135 من دستوري 89 و 96 على التوالي والمادة 2/153 ومن تعديل 2016 أنه لا يقبل اقتراح ملتمس الرقابة إلا إذا قدم من 1/7 النواب على الأقل على خلاف المؤسس الفرنسي الذي اشترط 1/10 نواب الجمعية الوطنية فقط* ولا يجري التصويت عليه إلا بمرور 48 ساعة من إيداعه. كما أن هناك شروط أخرى نصت عليها المواد 58 و 59 و 60 من القانون العضوي 02/99 وتتمثل فيما يلي:

- عدم إمكانية توقيع النائب على أكثر من ملتمس رقابة واحد.
- إيداع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.
- نشر ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني وتعليقه وتوزيعه على كافة النواب.
- مناقشة ملتمس الرقابة قبل التصويت عليه وقصرها على عدد محدود من النواب ولا يتدخل إلا كل من الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، ونائب يتدخل ضد الملتمس ونائب لتأييده.

ج- التصويت مع ملتمس الرقابة:

حسب نص المادة 136 من دستور 596 المادة 154 من تعديل 2016 فإنه لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ الإيداع بينما المؤسس الدستوري الفرنسي أقر بإجراء أو التصويت بعد مرور 48 ساعة من إيداعه، ولا تحسب سوى الأصوات المؤيدة لملتمس الرقابة الذي يمكن المصادقة عليه إلا بأغلبية الأعضاء الذين يشكلون المجلس.

أما المؤسس الدستوري الجزائري فقد أوجب الموافقة على ملتمس الرقابة بأغلبية الثلثين (2/3) من نواب المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، وإذا تحققت كل هذه الشروط فإن الوزير الأول يقدم استقالته إلى رئيس الجمهورية⁽²⁾، أما في حالة حصول الملتمس على الأغلبية المطلوبة، فإن الحكومة تستمر في أداء مهامها.

ثانيا: تقييم آثار ملتمس الرقابة:

يترتب على إيداع الرقابة آثار يمكن استخلاصها في حالتين:

الحالة الأولى: الموافقة على ملتمس الرقابة.

حيث يترتب على تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني تقديم الوزير الأول لرئيس الجمهورية استقالة حكومته وهذا يعني أن السياسة العامة لم تحقق الأهداف المرجوة وأخفقت في إقناع النواب.

*-L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt.

¹ - المادتين 136 و 154 من دستوري 96 و 2016 على التوالي.

² - المادة 137 دستور 96 والمادة 155 من تعديل 2016.

الحالة الثانية: عدم الموافقة على ملتصق الرقابة.

في حالة عدم حصول الملتصق على الأغلبية المطلوبة في المجلس الشعبي الوطني، تستمر الحكومة في أداء مهامها، وبمرور بيان السياسة العامة السنوي بسلام على المجلس الشعبي الوطني، دون إسقاط الحكومة، فإنه وطبقا للمادة 84 من دستور 96 والمادة 98 من تعديل 2016، « يمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة» حيث خول الدستور لمجلس الأمة إمكانية الإطلاع على السياسة العامة من خلاله.

إن نجاح ملتصق الرقابة « مرتبط بنوعية الأغلبية البرلمانية السائدة في المجلس الشعبي الوطني ومدى انضباطها، فإذا كانت الحكومة حائزة على أغلبية قارة ومنضبطة، فإن حظوظ نجاح ملتصق الرقابة يبقى صعباً، وبالتالي فإن احتمال تغيير الحكومة يبقى أمراً عسيراً⁽¹⁾، وهذا ما أثبتته الممارسة البرلمانية في الجزائر».

الفرع الثالث: التصويت بالثقة.

طلب التصويت بالثقة حق مخول للوزير الأول، منحه المؤسس الدستوري له دون سواه يتمثل في منحه إمكانية دستورية أو وسيلة قانونية تمكنه من تحريك مسؤولية الحكومة برمتها، وقد تم الأخذ بحق رئيس الحكومة في طلب التصويت بالثقة انطلاقاً من تعديل 03 نوفمبر 1988، وتم الأخذ به في دستور 1989⁽²⁾، وتم التأكيد عليه من التعديل الدستوري لسنة 1996⁽³⁾ كما تضمنه تعديل 2016⁽⁴⁾، فما هو مضمون طلب التصويت بالثقة، وكيف يتم طرحه؟ وما هي الآثار المترتبة عليه؟.

أولاً: شروط وإجراءات التصويت بالثقة.

بموجب المادة 5/98 " والتي نصت على « للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة».

من خلال هذه المادة يتضح أن المؤسس الدستوري قد خص الوزير الأول هذه الوسيلة دون غيره من الوزراء، كما أنه أعطاه سلطة تقديرية في ذلك، فلا يملك النواب حق طلبه أو إجباره على ذلك.⁽⁵⁾

أما المقصود بطلب التصويت بالثقة هو توجه الوزير الأول إلى المجلس الشعبي الوطني بقوله « نطلب منكم قبول ما قمنا به من تصرفات».⁽⁶⁾

¹ - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 282.

² - المادة 80 ف 4 من دستور 89.

³ - المادة 84 ف 5 من دستور 96.

⁴ - المادة 98 فقرة 5 من تعديل 2016.

⁵ - رابح سعاد، المرجع السابق، ص 104.

⁶ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 231.

- ارتباط التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة: ورد اقتران طلب التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة في معظم النصوص الدستورية بإنشاء دستوري 63 و76 فقد ورد ذكرها في المادة 98 من تعديل 2016 حيث نصت على إمكانية لجوء الوزير الأول طلب التصويت بالثقة، على أن يدرج هذا الطلب قانونا في جدول الأعمال، على عكس ما ذهب إليه المشرع الفرنسي الذي ربط اللجوء إلى التصويت بالثقة بمداولة في مجلس الوزراء.
- أن يكون طلب التصويت بالثقة من قبل الوزير الأول طبقا لنص المادة 62 من القانون العضوي 02/99 والمادة 120 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- يجب أن يكون طلب التصويت بالثقة مسجلا في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوبا*، ويمكن أن يتدخل خلال المناقشة زيادة على الحكومة، نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب يعارضه حسب ما جاءت به المادة 63 من القانون العضوي 02/99 والمادة 121 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- يجب أن يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة طبقا للمادة 64 من القانون العضوي 02/99 بينما تشترط المادة 122 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الأغلبية المطلقة لأعضائه.

ثانيا: أسباب طلب التصويت بالثقة والآثار المترتبة عنه.

إن سحب الثقة من الحكومة هو عدم دعم المجلس الشعبي الوطني لها بالأغلبية المطلوبة للاستمرار في أداء مهامها، مما يترتب عليه فقدان الوظيفة المسندة لها، فطلب التصويت بالثقة يعتبر سلاحا فعالا يسمح بالتحقق من مدى نجاح الاتفاق القائم بين الحكومة والأغلبية البرلمانية، وفي نفس الوقت يعتبر وسيلة ضغط في يد الحكومة تستعملها متى رأت ذلك مناسبا. (1)

أ- أسباب طلب التصويت بالثقة:

تلجأ الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة عندما يرفض البرلمان الموافقة على مشروع تقدمت به، وعندما تشعر أنها محاصرة سواء من داخل البرلمان أو من خارجه⁽²⁾، فيتقدم الوزير الأول بهذا الطلب لشعوره باهتزاز في الثقة بعمله أو به شخصا فيقوم بطلب تصويت بالثقة يتم من خلاله حصدا لشعبيته في البرلمان وحتى يؤكد للنواب أنه مازال على عهده وما زال محل ثقتهم. (3)

- تلجأ الحكومة إلى إجراء طلب التصويت بالثقة لأجل تقوية سلطاتها والمحافظة على استقرارها.

*-تنص المادة 62 من ق ع 02/99 « يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا بناء على طلب رئيس الحكومة "الوزير الأول" وفقا لأحكام المادة 84 من دستور 96، المادة 98 من دستور 2016.»

¹ - عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 283.

² - بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، ص 289.

³ - رابح سعاد، المرجع السابق، ص 107.

- الضغط على رئيس الجمهورية لتجنب إقالة الحكومة عن طريق تأكيد ثقة البرلمان فيها، هذا في حالة نشوب خلاف بين الحكومة وبين رئيس الجمهورية، فيتدعم موقفها، أما إذا لم تمنح الثقة فلها أن تقدم استقالتها وهو ما يترتب سحبا للثقة وتقريراً لمسئوليتها السياسية.

- التصويت بالثقة يستعمله الوزير الأول يدافع به عن حكومته بدل حدوث مبادرة من النواب بموجب ملتصق الرقابة.
- حالة الخلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني حول موضوع معين أو نتيجة عدم موافقة المجلس على قانون معين.

ب- آثار طلب التصويت بالثقة: ويمكن تمييز حالتين:

ب1- في حالة قبول التصويت بالثقة:

يواصل رئيس الحكومة العمل إذا حصل على النصاب القانونية الذي يؤهله للحصول مجدداً على الثقة، ويلتزم هذا الأخير بمساندة الحكومة وتأييدها و بالتالي الامتناع مستقبلاً عن عرقلتها في تنفيذ برنامجها. (1)

ب2- حالة عدم الموافقة على التصويت بالثقة:

تقدم الحكومة استقالتها لرئيس الجمهورية الذي يمكنه اللجوء حسب نص المادة 6/98 من تعديل 2016 إلى حل المجلس الشعبي الوطني وفقاً لأحكام المادة 147 قبل قبول الاستقالة.

يعتبر حق الحل سلاح في منتهى الخطورة تواجه به السلطة التنفيذية المجلس الشعبي الوطني، وقد أحاط المؤسس الدستوري هذه الوسيلة بضرورة قيام رئيس الجمهورية قبل اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني، باستشارة رئيس المجلس ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، مع العلم أن حق الحل من الاختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية التي لا يمكن له تفويضه لغيره. (2)

¹ - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص125.

² - رابح سعاد، المرجع السابق، ص108، نقلاً عن إبراهيم بولحية، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي 23-24 أكتوبر 2000، ص71.

خاتمة الفصل الثاني:

بعد دراستنا للمسؤولية بنوعها السياسية والجنائية وكذا مختلف الوسائل الرقابية الممارسة على عمل الحكومة من طرف نواب البرلمان بغرفتيه يتضح لنا:

إن نشأة المسؤولية وتطورها رافق تطور النظام البرلماني، فالمسؤوليتان السياسية والجنائية لم تنشأ طفرة واحدة، وإنما كانتا وليدتا ظروف ومتغيرات تاريخية نشأت واستقرت في انجلترا مع التذكير أن المسؤولية الجنائية هي أساس المسؤولية السياسية.

كغيره من الأنظمة التي أخذت بالنظام البرلماني في بعض جوانبه، لم يحد النظام الجزائري عن القاعدة وأخذ ببعض مظاهره والتمثلة في المسؤولية بنوعها مع وجود رئيس لا يمكن مساعته سياسيا في حين يسأل جنائيا، غير أن هذه المسألة انحصرت في الدستور وبقيت دون قانون ينظمها أو هيئة تقررها مما تركها نصا دون تطبيق.

أقرت المنظومة الدستورية الجزائرية منذ نشأة مركز رئيس الحكومة " الوزير الأول " بمسؤوليته المزدوجة أمام رئيس الجمهورية من جهة وأمام البرلمان من جهة أخرى، أما بخصوص أدوات الرقابة البرلمانية، فمنذ الأخذ بها في النظام الدستوري الجزائري وفي جميع مراحلها لم تدعم وبقيت دون أثر عملي على الساحة السياسية، فتعدد الوسائل الرقابية دون نجاعتها الكافية لتقرير المسؤولية السياسية جعل من البرلمان أداة جامدة تحركها السلطة التنفيذية.

الفن

لقد سمحت هذه الدراسة التي تمحورت حول المكانة الدستورية للوزير الأول من تقدير أهمية و مركز هذا الأخير في النظام السياسي الجزائري ، فلما كان الهدف المنتظر تحقيقه من خلال الإصلاحات السياسية التي عرفتھا الدولة الجزائرية القضاء على ظاهرة احتكار رئيس الجمهورية للسلطة التي كانت تشكل السمة البارزة في النظام السياسي الجزائري خلال مرحلة الأحادية الحزبية ، إلا أن المبادئ الجديدة التي جاءت بها الدساتير اللاحقة لم تؤثر بشكل فعال على مركز رئيس الجمهورية ، الذي ظل يحتل المركز الأسمى داخل الجهاز التنفيذي رغم ظهور طرف آخر كان من المفروض أن يلقى وزنه ومكانته السياسية داخل الهيئة التنفيذية وغيرها من المؤسسات الدستورية في الدولة .

و بصفة عامة من خلال تفحص نصوص المنظومة الدستورية الجزائرية المتعلقة بالوزير الأول نلاحظ أن هذا الأخير قد جعل منه المؤسس الدستوري مركزا تابعا وخاضعا للمؤسسة الدستورية الأولى والمتمثلة في رئيس الجمهورية.

وعليه فقد تم التوصل إلى عدد من الاستنتاجات نوردھا تباعا كما سيأتي:

- إن الدراسة القانونية للنصوص التي تضمنتها المنظومة الدستورية عبر كافة مراحلها من الاستقلال إلى اليوم مكنت من التعرف ولو بالقدر القليل على خصائص وطبيعة النظام السياسي الجزائري، الواقع بين النظام البرلماني من خلال اعتماد المؤسس الدستوري على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ، وإقامة تعاون متبادل بين السلطتين التنفيذية و التشريعية والنظام الرئاسي الذي يقوم على تقوية مركز رئيس الجمهورية، مما أدى بالقول أن النظام السياسي الجزائري هو نظام من نوع خاص .
- يقوم النظام الدستوري الجزائري على ثنائية السلطة التنفيذية، طرفاها "رئيس الجمهورية" المؤسسة الدستورية الأولى في الدولة والمشرف على سياستها الداخلية والخارجية و"الوزير الأول " الذي يتولى تنفيذ البرنامج السياسي الذي انتخب على أساسه رئيس الجمهورية.
- إن عملية التحول الديمقراطي المنتهجة في النصوص الدستورية والقواعد القانونية والتي كان من المنتظر إرسائها من خلال إقرار التعددية الحزبية لم تجسد واقعا، حيث بقيت الشرعية الثورية هي أساس نظام الحكم أما المشروعية الدستورية بقيت ملازمة للنص فقط.

- إن الدستور الجزائري ومن خلال المركز الذي منحه للوزير الأول جعله في حالة تبعية عضوية ووظيفية دائمة ومستمرة لرئيس الجمهورية بشكل لا يمكن اعتباره هيئة مستقلة أبداً ، فوجوده يعتمد على مرسوم رئاسي يتضمن تعيينه ، كما أنه يمارس مهامه تحت رقابة رئاسية مستمرة .
- إن هذه الوضعية تبين بشكل لا يدعو للشك أن رئيس الجمهورية هو الفاعل الأصلي في الوظيفة التنفيذية، وهو الممارس الحقيقي لها من خلال المركز القانوني و الصلاحيات الدستورية المخولة له ، وهذا ما اعتبرناه امتيازاً دستورياً وواقعاً سياسياً أكدته الممارسة .
- إن اختصاص تعيين الوزير الأول هو اختصاص يمكن وصفه بأنه جانب من الجوانب اللصيقة بالوظيفة الرئاسية، وغير قابل للتفويض إلى أي مؤسسة دستورية أخرى، حيث أن صلاحية التعيين لا تأخذ حقيقة في الحسبان الانتماء السياسي أو الحزبي ودون اعتبار للأغلبية السائدة في البرلمان كما هو معمول به في النظم البرلمانية، في انتظار مدى تطبيق الإجراء الذي أتى به التعديل الدستوري الأخير "2016" والمتمثل في القيام باستشارة أعضاء البرلمان قبل قيام رئيس الجمهورية بتعيين الشخصية المناسبة لهذا المنصب.
- إن الممارسة العملية والواقع الفعلي جردا الوزير الأول سلطته من محتواها ، وأصبح دوره داخل السلطة التنفيذية لا يزيد عن كونه المساعد الأول لرئيس الجمهورية ، يتولى مجموعة من الاختصاصات تحت إشراف القائد الفعلي للحكومة ألا وهو رئيس الجمهورية ، لكن من جانب آخر لا يمكن أن ننكر دور الوزير الأول في مجال المبادرة بمشاريع القوانين، إذ أن معظم النصوص القانونية تأتي بناء على مبادرة من الحكومة ، دون أن ننسى كذلك دوره في مجال حل الخلاف الذي قد يقع بين غرفتي البرلمان حول قانون ما ، وذلك عن طريق دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد.
- إن الوزير الأول يمارس مهام التنفيذ لا غير، إذ خوله الدستور اختصاصات لا يتوافق من خلالها التوازن مع المسؤولية التي يتحملها، مما يؤكد أن مبدأ الثنائية الذي تبناه المؤسس الدستوري نصوص شكلية يقودها التفوق الرئاسي.
- إن مبدأ "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية" قاعدة دستورية تبنتها الأنظمة السياسية، غير أن النظام السياسي الجزائري شذ عن القاعدة ، حيث أخذ بالمبدأ وترك العمل به وهو ما يجسد عدم مسؤولية الرئيس مع

كل السلطات المركزة في يده ، في المقابل نجد كل المسؤولية تقع على الوزير الأول الذي يعد تابعا للرئيس لا غير .

• إن المسؤولية السياسية في النظام الدستوري الجزائري تتجسد في مساءلة الحكومة أمام المؤسسات الدستورية التي تمنحها الثقة وتمنحها المشروعية الدستورية ممثلة في البرلمان، والشرعية الشعبية ممثلة في رئيس الجمهورية.

• مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة تجعل البرنامج قابلا للتنفيذ ، إلا أنه لا يأخذ الطابع الدستوري إلا إذا عرض على مجلس الأمة حتى وإن كان الأثر القانوني لهذا العرض لا يتعدى إصدار لائحة يعبر فيها المجلس عن رأيه، و بالتالي فرقابة مجلس الأمة هي رقابة شكلية نتيجة انتفاء المسؤولية السياسية للحكومة أمامه ، في مقابل تحصنه من إجراء الحل الذي هو حكر على المجلس الشعبي الوطني.

• إن المسؤولية التي تضمنتها الدساتير الجزائرية يشوبها الكثير من الغموض والغرابة ، لأن خصوصية المسؤولية المقررة في حق الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري والوسائل الدستورية التي يمتلكها المجلس الشعبي الوطني في مواجهته لا يمكن اعتبارها رقابة من النوع الذي يثير المسؤولية السياسية، لأنه وببساطة ليس هو من يقود السياسة العامة ، ولا الوظيفة التنفيذية ولا من يضع المخطط الحكومي.

• إن افتقار وسائل الرقابة البرلمانية لأي جزء قانوني أدى إلى عدم رفع مستوى عمل الحكومة والرقابة عليها حيث أن هذه الأدوات الرقابية لم تؤدي الغرض المستهدف منها وهو تقصي الحقائق و كشف المخالفات.

من خلال النتائج المتوصل إليها أثناء معالجة الإشكالية محل الدراسة، وبالنظر إلى كل تلك المعوقات التي تحول دون منح الوزير الأول مكانته الدستورية و مركزه السياسي في الدولة الجزائرية، نقترح جملة من التوصيات:

• اتخاذ المشرع الجزائري موقفا نهائيا وواضح يعيد تنظيم السلطة التنفيذية على أساس الأحادية المعروفة في النظام الرئاسي أو الثنائية الكاملة بكل مقتضياتها المعتمدة في النظام البرلماني.

- إعطاء الوزير الأول حيزا من الاستقلالية في إعداد مخطط عمل حكومته، وكذا في ممارسة السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور.
 - إعطاء الوزير الأول حق التوقيع المجاور على القرارات التي يتم اتخاذها في مجلس الوزراء، وبالتالي منحه مكانة كرئيس حقيقي وثن للسلطة التنفيذية ، مما يخفف الإخلال بمبدأ أين توجد السلطة توجد المسؤولية.
 - منح الوزير الأول اختصاص دستوري في حالة وجود مانع يحول دون قيام رئيس الجمهورية بمهامه الدستورية.
 - تدعيم وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة ، وذلك من خلال تقرير جزاءات قانونية تترتب على هذه الأدوات الرقابية ، حتى تصبح أكثر أهمية وفاعلية في الحياة السياسية.
 - تفادي التغييرات الحكومية المتسارعة وإعطاء فرصة لحكومة الأغلبية لممارسة مهامها، والمرور على كافة المواعيد الدستورية ، مما يسهل على البرلمان وضع تقييم حقيقي بشأنها ، وتزويد الوزير الأول بالصلاحيات اللازمة لمباشرة مهامه بالنظر إلى ثقل حجم المسؤولية الملقاة على عاتقه والتي يتحملها أمام رئيس الجمهورية من جهة و أمام البرلمان من جهة أخرى.
 - تخفيض النصاب القانوني الواجب توافره لمباشرة الاستجواب من طرف أعضاء البرلمان، وذلك للتمكن من جمع الأغلبية اللازمة وتسهيل القيام بهذه الآلية الرقابية.
- في انتظار الاستقرار و الإرساء على قاعدة معينة قائمة على نظام واضح يبقى السؤال التالي مطروحا:
- ما الهدف من وجود قطب ثاني في السلطة التنفيذية إن كان رئيس الجمهورية يتمتع بقوة وهيمنة في مواجهة أي مؤسسة دستورية أخرى و حتى الحكومة ذاتها بما فيها الوزير الأول؟.
- فهل هو تقليد من المشرع الجزائري لغيره من النظم أم أن واقع النظام السياسي الجزائري يفرض و يحتم ذلك؟.

قائمة المراجع

1. دستور 1963 الجزائري، الإعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 10 سبتمبر،(ج ر رقم 64 الصادرة في 10 سبتمبر 1963).
2. دستور 1965، الصادر بموجب الأمر 65-182 المؤرخ في 10/07/1965 المتضمن تأسيس الحكومة، ج ر رقم 58، المؤرخة في 13-07-1965.
3. دستور 1976 ، الصادر بموجب الأمر 76-97 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،(ج ر رقم 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976) المعدل بالقانون 79 -06 المؤرخ في 7 جويلية 1979(ج ر رقم 28 الصادرة في 10 جويلية 1979)، المعدل بالقانون 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980 (ج ر رقم 3 الصادرة في 15 جانفي 1980) المعدل باستفتاء التعديل الدستوري الذي جرى في 3 أكتوبر 1988،المرسوم 88-223 (ج ر رقم 45 المؤرخة في 5 نوفمبر 1988).
4. دستور 1989 الجزائري،المؤرخ في 23 فيفري 1989 , الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989 (ج ر رقم 9 الصادرة في 1 مارس 1989).
5. دستور 1996 الجزائري ، المؤرخ في 8 ديسمبر 1996 (ج ر عدد 76 الصادرة في 8 ديسمبر 1996) المعدل بالقانون 02-03 المؤرخ في 10 افريل 2002 المتضمن تعديل الدستور (ج ر عدد 25 الصادرة في 14 افريل 2002) والمعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 والمتضمن تعديل الدستور (ج ر عدد 63 ا لصادرة في 16 نوفمبر 2008) و المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 ،والمتضمن تعديل الدستور (ج ر عدد 14 الصادرة في 7 مارس 2016).

الدساتير الفرنسية:

1. دستور الجمهورية الرابعة الصادر في 27 أكتوبر 1946.
2. دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر في 4 أكتوبر 1958.

الدساتير المصرية :

1. دستور 1971.
2. دستور 2014.

ب -القوانين العضوية و العادية:

1. القانون 01-98 المؤرخ في 30ماي 1998، المعدل بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، ج ر رقم 37 المؤرخة في 01 جوان 1998.
2. القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية عدد 15 الصادرة في 9 مارس 1999.

ج -النصوص التنظيمية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 77-69 المؤرخ في 07 أبريل 1979 المتضمن تحديد صلاحيات الوزير الأول، ج ر رقم 15.
2. المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ج ر عدد 76 الصادرة في 31 أكتوبر 1999.
3. المرسوم رقم 89-44 ، المؤرخ في 10 أبريل 1989 ،المحدد للوظائف التي تخضع للتعيين بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية ،ج ر رسمية عدد 15 .
4. المرسوم التنفيذي رقم 91-307 ، المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 ،المحدد للوظائف التي يتم التعيين فيها التي يتم التعيين فيها بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة ،ج ر عدد 43 .

د- الأنظمة الداخلية:

1. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل والمتمم (نظام صدر سنة 1997 و عدل ثلاث مرات ، الأولى سنة 1998 ، الثانية سنة 1999 و الثالثة سنة 2000 ، جرائد رسمية رقم 53-97، 1، 99 – 46-2000).
2. النظام الداخلي لمجلس الأمة (نظام صدر سنة 1998 و عدل مرتين، الأولى سنة 1999 والثانية سنة 2000، جرائد رسمية رقم 08-98، 84 – 99).

الجرائد الرسمية للمداولات :

1. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 05 المؤرخة في 20 أكتوبر 1997.
2. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 94 المؤرخة في 9 فيفري 1998.
3. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 المؤرخة في 12 ديسمبر 1998.
4. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 219 المؤرخة في 16 أوت 2000.

ثانيا : المؤلفات.

أ- باللغة العربية:

1. أبو الحجاج عبد الغني السيد ،المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة و في النظم الإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 .
2. أبي محمد زكي الدين عبد العظيم بن عبد القوي المنذري، الترغيب والترهيب من الحديث الشريف، الجزء الثالث، المكتبة العصرية، صيدا، بيروت، لبنان، 1987.
3. أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، النظرية العامة للدساتير ، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، 1994 .
4. أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث ، السلطات الثلاث، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 .
5. إيهاب زكي سلام ،الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ،عالم الكتب ، القاهرة ، 1986،
6. بدر محمد العفاسي ، المسؤولية الجنائية للوزير، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2012 .
7. بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث ، الجزائر ، 2003 .

8. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996.
9. سعيد السيد علي ، المسؤولية السياسية في الميزان، دار أبو مجد للطباعة ،مصر 2008 .
10. السعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،2013.
11. السعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و 1976 ، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .
12. السعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الثالث ،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،2013.
13. السعيد بوالشعير ،النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر ، 1993 .
14. سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، مصر، 1988 .
15. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و الفكر السياسي الإسلامي ، دار الفكر العربي ، الطبعة السادسة ، مصر ، 1996 .
16. صادق أحمد علي يحي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث ،الإسكندرية ،2008 .
17. صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،2010 .
18. صالح بلحاج ، النظام السياسي الجزائري من 1962 إلى 1978،(السلطة - المؤسسات والسياسة - الإيديولوجية) ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر ،2013.
19. صلاح الدين فوزي ، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم (مركزية السلطة)، دار النهضة العربية، القاهرة 2003 .
20. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري و الأنظمة السياسية ، نشأة المعارف ،الإسكندرية ، دون ذكر السنة.
21. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، ط 4 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ،2002 .
22. عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة ، الجزائر ، 2002 .
23. عبد الله بوقفة ، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود ،دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ،2006.
24. عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة، الجزائر ،2003.

25. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة-تشريعاً-فقها، دار الهدى للنشر، الجزائر، 2005.
26. عز الدين بغدادى ، "الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دراسة مقارنة مع النظام المصري ، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، 2009 .
27. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1999.
28. عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ، دار الخلدونية ، الجزائر، 2010 .
29. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2006 .
30. عوابدي عمار، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
31. فدوى مرابط ، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي ، دراسة قانونية مقارنة ، ط 1 مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت لبنان، 2010 .
32. قائد محمد طربوش ، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل مقارن)، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر ، بيروت ، 1995 .
33. قائد محمد طربوش ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر ، بيروت ، 1995 .
34. لعشب محفوظ ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، الجزائر، 2000 .
35. ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2003 .
36. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري-التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2002 .
37. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996.
38. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بين النظامين المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014.
39. مدحت أحمد يوسف غنايم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2011 .
40. مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، دار بلقيس للنشر، الجزائر ، 2009 .

41. ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، مديرية النشر لجامعة قالمة ، الجزائر ، 2006 .
42. ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري - التنظيم الإداري ، النشاط الإداري-، ط1 ، دون دار نشر، 2006.
43. وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، ط 1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2008 .
44. ياسين بن بريح ، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، مكتبة الوفاء القانونية ، القاهرة ، 2009 .

ثالثا : المقالات .

أ- باللغة العربية.

1. حاحة عبد العالي ، يعيش تمام آمال : تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996 ، مجلة الإجتهد القضائي ، العدد الرابع ، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
2. دنش رياض : "المسؤولية السياسية و الجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996 " ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الرابع ،جامعة محمد خيضر بسكرة ، دون تاريخ نشر .
3. سعد الشتيوي العنزي: " الضوابط الدستورية للسؤال البرلماني من حيث المضمون و الاختصاص والغاية " ، مجلة الحقوق ، الكويت ، 2010 .
4. طيبي عيسى : " طبيعة المسؤولية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري " ، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية ، العدد الرابع ، الجزائر ، 2010 .
5. عمار عباس : " المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية " ، مجلة القانون ، العدد الثاني، 2010.
6. ملفي رشيد مرزوق الرشيدي : "التحقيق البرلماني " ، مجلة البحوث القانونية و الاقتصادية ، العدد التاسع و الأربعون ، 2011، جامعة المنصورة .

1. أحمد نبيل أحمد صوص، الإستجاب في النظام البرلماني، مذكرة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007.
2. أومايوف محمد ، " عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري " أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو ، الجزائر ، 2013 .
3. بن أحمد نادية ، " تنظيم السلطة السياسية في الجزائر منذ 1989 "، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان ، 2013 .
4. بن بغيلة ليلي ،"آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري "، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2004 .
5. بورايو محمد ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية " ،أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2012 .
6. بوسالم دنيا ،" الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 " ، كلية الحقوق، جامعة عنابة ، 2007 .
7. حسين صويلح ، " مكانة السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري الحالي دستور 1996 "، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قلمة .
8. خناطلة إبراهيم ،"التنوع الرقابي كضمانة لسيادة حكم القانون دراسة تحليلية مقارنة"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013 .
9. رابح سعاد ، " المركز القانوني لرئيس الحكومة "، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ،جامعة تلمسان ، 2007،
10. سعود فلاح الحربي ،" التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية المعاصرة وعلاقته بمبدأ الفصل بين السلطات "، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ،جامعة دمشق، 2010 .
11. سيد رجب السيد محمد ، "المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي " أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ،جامعة القاهرة ، 1986 .
12. شامي رابح ،" مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري "، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، 2012 .

13. طارق عاشور، " تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري "، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2009 .
14. عادل دواوي "السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية "، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2012 .
15. العايب سامية، "المسؤولية في القانون الدستوري الجزائري " ، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عنابة ، 2015 .
16. العايب وداد ، " السلطة التنظيمية في التجربة الدستورية الجزائرية"، مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قالمة ، 2005.
17. عبد الرحيم فهمي المدهون ، " حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني ، دراسة مقارنة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الأزهر، غزة ، 2010 .
18. عبد الله إبراهيم ناصيف ، " مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية " ،أطروحة دكتوراه ،جامعة القاهرة ، 1981 .
19. عقيلة خرياشي ، " مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري "، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2010 .
20. فارح عصام ،الأسئلة البرلمانية وظائفها ومقومات نجاحها في النظام البرلماني الجزائري ،مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قالمة ، الجزائر ، 2006 .
21. فقير محمد ، " علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري ، دراسة مقارنة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بومرداس ، 2012 .
22. كيواني قديم ، " السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008 ،مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ، 2012 .
23. ولد علي تاكفاريناس ، " الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996 " ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2010 .
24. يزن سالم العبيسات ، " حق السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة الأردن ومصر ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ،جامعة مؤتة ، الأردن ، 2006 .

1/ LES OUVRAGES:

1. **Richard Rose and Ezra Sulaiman** ;-président and primer ministre, American entreprise for public Policy research ,Washington ,d.c ;1980 .

2. **Dominique chagnollaud** ; « la responsabilité pénale des gouvernant La constitution de la V république – réflexions pour un cinquantenaire » ; la documentation française ,paris, 2008.

2/ARTICLE :

1. **Pierre Avril** ; « l'irresponsabilité des pouvoirs, imputation fin du premier ministre -fusible- la constitution de la V république », réflexions pour un cinquantenaire ; la documentation française ,paris, 2008 .

المواقع الالكترونية:

- [http:// www . mcrp . gov . dz](http://www.mcrp.gov.dz)

الملخص:

إن منصب الوزير الأول كقطب ثان في السلطة التنفيذية ليس ابتكارا من وحي النظام الدستوري الجزائري، بل إن جذوره بارزة في التاريخ إذ تناقلته العديد من الأنظمة المقارنة.

رغم الإصلاحات التي عرفها النظام الدستوري الجزائري ابتداء من سنة 1989 وتكريس التعددية الحزبية، إلا أن ذلك لم يغير شيئا من طبيعة النظام السياسي القائم على السيطرة الفعلية لرئيس الجمهورية، فرغم التأسيس الدستوري لمنصب الوزير الأول، بقي رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب القائد الفعلي للسلطة التنفيذية، هذا وإن توزيع السلطات بين رئيس الجمهورية والوزير الأول كان على حساب هذا الأخير لصالح الأول، وبالتالي فإنه خلافا لما توحى به مواد الدستور من تبني الازدواجية بخصوص السلطة التنفيذية، إلا أنها كانت ازدواجية شكلية، وهذا الطرح تدعمه العديد من الأدلة التي أكدت التبعية المطلقة للوزير الأول وأعضاء الحكومة سواء من الناحية العضوية وذلك فيما يخص التعيين وإنهاء المهام، أو الناحية الوظيفية فيما يخص إعداد برنامج الحكومة وكذا تنفيذه، مما يدعو للقول أن غياب الاستقلالية والمساواة هما ميزتان بارزتان للعلاقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية، الأمر الذي جعل الوزير الأول في علاقة تبعية تامة ومستمرة لرئيس الجمهورية، مما جعل مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية يفقد معناه الحقيقي.

خلافا للوضع السائد في النظام البرلماني أين يكون رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا باعتباره رمزا للسيادة لا للحكم وانتقال السلطة للوزارة التي يرأسها الوزير الأول مع اقتران ذلك بمسؤوليته السياسية أمام البرلمان، نجد النظام الدستوري الجزائري أدخل بقاعدة تلامز السلطة مع المسؤولية، حيث أصبح الوزير الأول مسؤولا سياسيا دون أي سلطات تقابل تلك المسؤولية، وتعتبر هذه الأخير مسؤولية مزدوجة أمام كل من رئيس الجمهورية والبرلمان، حيث يجب أن ينال ثقة رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة تعيينه وعزله، وثقة البرلمان من خلال الرقابتين السابقة واللاحقة لمباشرة الحكومة لمهامها.

خلاصة القول الوزير الأول من الناحية الواقعية العملية لا يشكل كيانا مستقلا عن رئيس الجمهورية فقدر ما يشكل وسيلة بيده يستعين بها لتنفيذ سياسته العامة.

فہرس

فهرس المحتويات

4-1	مقدمة.....
05	الفصل الأول:.....
07	المبحث الأول: نشأة وتطور منصب الوزير الأول.....
07	المطلب الأول: نشأة وتطور منصب الوزير الأول في ظل الأحادية الحزبية.....
07	الفرع الأول: نشأة وتطور منصب الوزير الأول في ظل دستور 1963.....
09	الفرع الثاني: نشأة وتطور منصب الوزير الأول في ظل دستور 1965.....
10	الفرع الثالث: نشأة وتطور منصب الوزير الأول في ظل دستور 1976.....
11	المطلب الثاني: نشأة وتطور منصب الوزير الأول في ظل التعددية الحزبية.....
12	الفرع الأول: نشأة وتطور منصب الوزير الأول ما بعد دستور 1989.....
13	الفرع الثاني: نشأة وتطور منصب الوزير الأول في دستور 96 المعدل.....
14	الفرع الثالث: نشأة وتطور مركز الوزير الأول بعد تعديل 2008.....
16	المبحث الثاني: اختصاصات الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري.....
16	المطلب الأول: صلاحيات ينفرد بها الوزير الأول.....
16	الفرع الأول: ممارسة السلطة التنظيمية ذات المظهر التنفيذي.....
16	أولاً: السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.....
17	أ/ تنفيذ اللوائح المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية.....
17	ب- تنفيذ القوانين.....
18	ثانياً: توقيع المراسيم التنفيذية.....
20	الفرع الثاني: عرض برنامج الحكومة على البرلمان.....
20	أولاً: مدى استقلالية الوزير الأول في إعداد برنامج الحكومة.....
21	ثانياً: عرض البرنامج الحكومي على المجلس الشعبي الوطني.....
23	ثالثاً: عرض البرنامج الحكومي على مجلس الأمة.....

24	الفرع الثالث: صلاحية إدارة المصالح العمومية.....
24	أولاً: رئاسة مجلس الحكومة.....
25	ثانياً: توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة.....
26	ثالثاً: السهر على حسن سير الإدارة العامة:.....
27	المطلب الثاني: صلاحيات مشتركة مع جهات أخرى.....
27	الفرع الأول: صلاحيات مشتركة مع رئيس الجمهورية.....
27	أولاً: إعداد مشاريع القوانين.....
28	أ- إجراءات إعداد مشروع القانون.....
28	أ1/ على مستوى الأجهزة الإدارية للسلطة التنفيذية.....
29	أ2- مشروع القانون بين استشارة مجلس الدولة وتأشيرة مجلس الوزراء:.....
31	ثانياً: صلاحية التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية.....
32	الفرع الثاني: صلاحيات يمارسها الوزير الأول كمستشار لرئيس الجمهورية.....
32	أولاً: صلاحيات يمارسها الوزير الأول كمستشار لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية.....
34	ثانياً: صلاحيات الوزير الأول كمستشار لرئيس الجمهورية.....
34	أ- في حالة اختيار الطاقم الحكومي.....
35	ثالثاً: صلاحية الوزير الأول كمستشار لرئيس الجمهورية في حالة حل البرلمان.....
37	الفرع الثالث: صلاحيات الوزير الأول في مواجهة البرلمان.....
37	أولاً: صلاحية الوزير الأول في دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية.....
38	ثانياً: صلاحية الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء.....
40	المبحث الثالث: تعيين وانتهاء مهام الوزير الأول.....
40	المطلب الأول: ضوابط تعيين الوزير الأول.....
41	الفرع الأول: تعيين الوزير الأول صلاحية رئاسية.....
42	الفرع الثاني: تعيين الوزير الأول و معايير اختياره.....

43	أولاً: الانتماء السياسي.....
43	أ- اختيار الوزير الأول من الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان.....
43	ب- اختيار الوزير الأول في حالة عدم وجود أغلبية برلمانية.....
43	ج- اختيار الوزير الأول من خارج البرلمان لاعتبارات تقنية.....
44	ثانياً: معيار الكفاءة.....
44	ثالثاً: معيار السمعة.....
44	المطلب الثاني: صور انتهاء مهام الوزير الأول.....
45	الفرع الأول: الإقالة أو العزل.....
46	الفرع الثاني: الاستقالة.....
46	أولاً: الاستقالة الوجوبية.....
46	أ- حالة عدم موافقة البرلمان على برنامج الحكومة.....
46	ب- حالة التصويت على لائحة ملتزم الرقابة:.....
47	ج- حالة ترشح الوزير الأول للانتخابات الرئاسية.....
47	ثانياً: الاستقالة الإدارية.....
49	خاتمة الفصل الأول:.....
50	الفصل الثاني: حدود مسؤولية الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري.....
51	المبحث الأول: أنواع المسؤولية المترتبة على أعمال الوزير الأول:.....
51	المطلب الأول: المسؤولية السياسية للوزير الأول.....
51	الفرع الأول: نشأة المسؤولية السياسية.....
51	أولاً: تعريف المسؤولية السياسية.....
53	ثانياً: تقرير المسؤولية السياسية.....
53	أ- تقرير المسؤولية السياسية في بريطانيا.....
53	المرحلة الأولى: المسؤولية بطريق الاتهام الجنائي أمام البرلمان.....

54	المرحلة الثانية: المسؤولية الجنائية أمام البرلمان.....
54	المرحلة الثالثة: المسؤولية السياسية للوزراء.....
55	المرحلة الرابعة: المسؤولية أمام هيئة الناخبين.....
55	ب- تقرير المسؤولية السياسية في فرنسا.....
56	المرحلة الأولى: المسؤولية السياسية في دستور الجمهورية الثالثة " 1875".....
56	المرحلة الثانية: المسؤولية السياسية في دستور الجمهورية الرابعة " 1946".....
57	المرحلة الثالثة: المسؤولية السياسية في دستور الجمهورية الخامسة 1958.....
58	ج- تقرير المسؤولية السياسية في الجزائر.....
58	المرحلة الأولى: مرحلة الأحادية الحزبية.....
60	المرحلة الثانية: مرحلة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي.....
61	ثالثا: أنواع المسؤولية السياسية.....
61	أ- المسؤولية الفردية:.....
63	ب- المسؤولية التضامنية.....
63	الفرع الثاني: مقومات وخصائص المسؤولية السياسية.....
63	أولا: مقومات المسؤولية السياسية.....
63	أ- ارتباط المسؤولية السياسية بالنظام النيابي.....
63	ب- ارتباط المسؤولية السياسية بالنظام البرلماني.....
64	ج- المسؤولية السياسية تقتض جزاء العزل.....
64	ثانيا: خصائص المسؤولية السياسية.....
64	أ- عدم الزامية ثبوت الخطأ السياسي.....

64	ب- المسؤولية السياسية تشمل رقابة المشروعية ورقابة الملائمة.....
65	ج- المسؤولية السياسية لا يمكن اثارها لاحقا.....
65	الفرع الثالث: صور المسؤولية السياسية للوزير الأول.....
65	أولا: مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية.....
66	أ-قيام مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية بعزله.....
67	ب- قيام مسؤولية الوزير الأول في حالة الإخلال بتنفيذ البرنامج السياسي.....
67	ثانيا: مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان.....
68	أ- قيام مسؤولية الوزير الأول عند عرض مخطط عمل الحكومة.....
69	ب- مسؤولية الوزير الأول عند تقديم بيان السياسة العامة.....
70	ب1- اللائحة.....
70	ب2: ابداع ملتصق الرقابة
70	ب3- طلب التصويت بالثقة.....
71	المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية للوزير الأول.....
71	الفرع الأول: المسؤولية الجنائية للوزير الأول في الجزائر.....
72	أولا: استبعاد مسؤولية أعضاء الحكومة.....
72	ثانيا: التداخل بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية السياسية.....
73	الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية للوزير الأول في فرنسا.....
73	أولا: تنظيم المسؤولية الوزارية الجنائية.....
73	أ-الأفعال الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزير الأول.....
74	ب- طبيعة اختصاص محكمة عدل الجمهورية.....

74	ثانيا: تطبيق المسؤولية الجنائية.....
74	أ- طريقة التصويت تحول دون محاكمة الوزير الأول "الوزراء".....
75	ب-استقرار قواعد المسؤولية السياسية وحلها محل المسؤولية الجنائية.....
75	الفرع الثالث: المسؤولية الجنائية لرئيس الوزراء في مصر.....
76	أولا: إجراءات إتهام رئيس مجلس الوزراء جنائيا.....
76	ثانيا: الهيئة المختصة بمحاكمة رئيس مجلس الوزراء.....
78	المبحث الثاني: آليات الرقابة البرلمانية التي لا ترتب المسؤولية السياسية للوزير الأول.....
79	المطلب الأول: آلية السؤال.....
79	الفرع الأول: مفهوم الأسئلة البرلمانية.....
79	أولا: التطور التاريخي للأسئلة البرلمانية.....
80	ثانيا: تعريف الأسئلة.....
82	ثالثا: أهمية الأسئلة وأهدافها.....
82	أ- أهمية السؤال البرلماني كأداة فعالة.....
82	أ- أهمية السؤال البرلماني كأداة فعالة.....
82	أ-1- الاستعلام عن أنشطة الحكومة.....
82	أ-2- السؤال وسيلة لتوثيق الصلة بين النائب وناخبيه.....
82	أ-3- السؤال آلية للكشف عن المخالفات والتجاوزات في أداء العمل الوظيفي.....
83	ب- أهداف وأغراض السؤال البرلماني.....
83	الفرع الثاني: شروط وإجراءات ممارسة الأسئلة البرلمانية.....
84	أولا: الشروط الواجب توافرها في السؤال.....

84	أ- الشروط الشكلية للأسئلة البرلمانية.....
86	ب-الشروط الموضوعية للأسئلة البرلمانية.....
87	ثانيا: إجراءات ممارسة الأسئلة البرلمانية.....
87	أ-إجراءات طرح السؤال البرلماني.....
88	ب- إجراءات الرد على السؤال البرلماني.....
88	الفرع الثالث: فاعلية الأسئلة البرلمانية في الجزائر.....
88	أولا: الإجابة على الأسئلة.....
92	أ- الاحتجاج البرلماني.....
92	ب- نشر الأسئلة التي لم يجب عنها في الجريدة الرسمية.....
92	ج- تحويل الأسئلة الشفوية إلى أسئلة مكتوبة واستجواب.....
93	ثانيا: تقييم نظام الأسئلة من خلال الممارسة البرلمانية في الجزائر.....
93	أ- معوقات فاعلية الأسئلة البرلمانية.....
94	ب- مقومات نجاح نظام الأسئلة البرلمانية.....
94	المطلب الثاني: الاستجواب والتحقيق البرلماني.....
95	الفرع الأول: آلية الاستجواب.....
96	أولا: تعريف الاستجواب.....
96	ثانيا: الشروط الواجب توافرها في الاستجواب.....
97	أ- الشروط الشكلية لتقديم الاستجواب.....
98	ب- الشروط الموضوعية للاستجواب.....
98	ثالثا: الجوانب الإجرائية المتعلقة بالاستجواب.....

99	الفرع الثاني: التحقيق البرلماني.....
100	أولاً: مفهوم التحقيق البرلماني.....
100	أ- تعريف التحقيق البرلماني.....
100	ب- أهداف التحقيق البرلماني.....
101	ثانياً: مجال التحقيق البرلماني.....
102	ثالثاً: إجراءات تشكيل وعمل لجان التحقيق.....
102	الفرع الثالث: فاعلية الاستجواب والتحقيق البرلماني كآليتين للرقابة البرلمانية.....
103	أولاً: الآثار والنتائج المترتبة على آليتي الاستجواب والتحقيق البرلماني.....
103	أ- النتائج المترتبة على الاستجواب.....
104	ب- النتائج المترتبة على التحقيق البرلماني.....
104	ثانياً: تقييم الممارسة البرلمانية للإستجواب في النظام السياسي الجزائري.....
105	ثالثاً: تقييم التحقيق البرلماني من خلال الممارسة البرلمانية في الجزائر.....
106	أ- العائق البسيكولوجي الإجرائي.....
106	ب- عدم نشر تقارير لجان التحقيق.....
108	المبحث الثالث: وسائل الرقابة البرلمانية التي تترتب المسؤولية السياسية.....
108	المطلب الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة والمصادقة عليه.....
108	الفرع الأول: عرض ومناقشة مخطط عمل الحكومة.....
109	أولاً: عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني:.....
109	أ- عرض المخطط للمناقشة:.....
110	ب- التصويت على مخطط عمل الحكومة.....
111	ثانياً: عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة.....

112	أ- قيام مجلس الأمة بإصدار لائحة.....
112	ب- عدم قابلية مجلس الأمة للحل.....
113	الفرع الثاني: تقييم مناقشة مخطط عمل الحكومة.....
113	أولاً: عجز أسلوب المناقشة على إثارة مسؤولية الحكومة.....
113	ثانياً: آثار مناقشة مخطط عمل الحكومة.....
114	أ- الاستقالة الوجوبية للحكومة.....
114	ب- الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني.....
114	الفرع الثالث: نماذج وتطبيقات في الجزائر.....
116	المطلب الثاني: وسائل الرقابة التي تعقب بيان السياسة العامة.....
116	الفرع الأول: اللائحة.....
116	أولاً: الشروط الواجب توافرها في اقتراحات اللوائح.....
117	ثانياً: الهدف من اقتراح اللوائح.....
118	الفرع الثاني: ملتمس الرقابة "Motion de Censure".....
119	أولاً: شروط وإجراءات ملتمس الرقابة.....
119	أ- ارتباط ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة.....
120	ب- اقتراح ملتمس الرقابة من طرف سبع (7/1) النواب على الأقل.....
120	ج- التصويت مع ملتمس الرقابة.....
120	ثانياً: تقييم آثار ملتمس الرقابة.....
121	الفرع الثالث: التصويت باللغة.....
121	أولاً: شروط وإجراءات التصويت بالثقة.....
122	ثانياً: أسباب طلب التصويت بالثقة والآثار المترتبة عنه.....

122	أ-أسباب طلب التصويت بالثقة.....
123	ب-آثار طلب التصويت بالثقة.....
124	خاتمة الفصل الثاني.....
128-125	الخاتمة.....
137-129	قائمة المراجع