

جامعة مولود معمري - تيزي وزو

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية

المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008

بحث لنيل درجة الماجستير في القانون

فرع " قانون تحولات الدولة "

إشراف الأستاذ :

الدكتور : طالب طاهر

إعداد الطالب :

أفطوش براهيم

لجنة المناقشة:

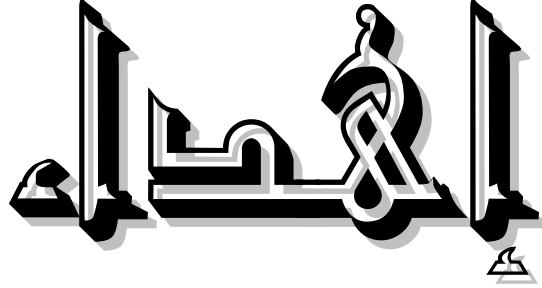
الدكتور كايس شريف، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... رئيساً
الدكتور طالب طاهر، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... مشرفاً
الدكتورة لوناسي ججيفة، أستاذة محاضرة "أ"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.... ممتحنة

تاريخ المناقشة: 2012/09/29.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا ﴾

(طه: 114)



إلى
والدي العزيزين

إلى كل من علمني حرفاً فصرت له به عبداً وكان عليّ به سيّداً من معلمين وأساتذة في كل
مراحل التعليم وخاصة أساتذتي بكلية الحقوق بجامعة مولود معمري تيزي وزو.
إلى كل الأصدقاء والزملاء.
والى كل من مدّ لي يد المساعدة .

إلهم جميعاً
أهدي ثمرة جهدي.

ببراهيم

قائمة المختصرات

باللغة العربية

- ج.ر. : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- م.ج.ع.ق.إ.س: المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية.

باللغة الفرنسية

- Op.cit : Ouvrage précédemment cité.
- OPU : Office des Publications Universitaires.
- PUF : Presses Universitaires de France.
- RADIC : Revue Africaine de Droit International et Comparé.
- RASJEP : Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques.
- RDP : Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à L'étranger.

مقدمة

يختلف تكوين السلطة التنفيذية باختلاف طبيعة النظام السياسي، حيث يضع النظام الرئاسي السلطة التنفيذية بين يدي رئيس الجمهورية يعاونه الوزراء الذين يُعتدُّون مجرد مستشارين له بينما يُوزع النظام البرلماني السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة والحكومة.

تمارس السلطة باسم رئيس الدولة، ملكا كان أو رئيس جمهورية، ولكن المسؤولية يتحملها الوزراء بزعامة رئيسهم⁽¹⁾. اعتمد هذا التوزيع كذلك تصنيفا ثالثا أسماه بعض فقهاء القانون الدستوري بالنظام الشبه الرئاسي. يعرف "موريس دوفرجي" النظام الشبه الرئاسي بأذنه تنظيم السلطات في الدولة أساسه الجمع بين مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وانتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب⁽²⁾.

أولى المؤسس الجزائري اهتماما خاصا بتنظيم السلطة التنفيذية. ويتجلى ذلك من خلال وقوع معظم التعديلات الدستورية على تنظيم السلطة التنفيذية. وتهدف هذه التعديلات المتتالية إلى إيجاد تنظيم يتماشى مع طبيعة النظام تحت تأثير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة.

تميز الجهاز التنفيذي قبل التعديل الدستوري في 03 نوفمبر 1988 بالوحدية، إلى درجة أن كلمة الوزير الأول لم تظهر في القاموس الدستوري الجزائري إلا في دستور

1- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، الطبعة 06، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 199.

2 - DUHMAKEL Olivier, Mélanges en hommage à Maurice DUVERGER, Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel, In droit institutions et systèmes politiques, PUF, Paris, 1987, p581-590.

1976⁽¹⁾ إلى أن جاءت أحداث أكتوبر 1988 وما صاحبها من تعديلات سياسية واقتصادية استجابة للواقع الاجتماعي والسياسي.

أحدث تعديل الدستور في 03 نوفمبر 1988، الثنائية في السلطة التنفيذية⁽²⁾ بتأسيس رئاسة الحكومة وإسناد اختصاصات دستورية لها مقارنة مع الوزير الأول في ظل دستور 1976 الذي كان يعتبر مجرد معاون ومنسق. إلا أن هذا التعديل في الواقع وفي الحقيقة لم يحدث أي تغيير على النظام السياسي.

حمل دستور 1989، عدة تعديلات ومبادئ لم يعرفها دستور 1976، ومن بين هذه المبادئ، مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان. وتم في هذا الإطار وضع آليات لمراقبة عمل الحكومة ومساءلتها. وبهذا أصبحت الحكومة مسؤولة أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية.

تعتبر المسؤولية السياسية أحد الضوابط الهامة التي تحدد طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وقد ظهر هذا المبدأ مصاحبا لامتلاك السلطة وكسلاح بيد البرلمان مقابل سلطة حله، حيث يتحمل كل من يمتلك السلطة ولديه صلاحية ممارستها، ما يأتيه من تصرفات وأعمال.

ومن سمات النظام البرلماني الرقابة البرلمانية، حيث يمارسها البرلمان على الحكومة وذلك بالاطلاع على أعمالها وسياساتها العامة، وله أن يراجع الحكومة إذا تجاوزت اختصاصاتها في نطاق المبادئ الدستورية.

1- المادة 113 فقرة 02 من دستور 1976 : . . . يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيرا أول. فحين جعل تعديل هذه المادة في 7 جويلية 1979 إجراء تعين وزير أول إلزامي، أنظر قانون رقم 06/79 المؤرخ في 7 جويلية 1979، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ص 483 .

2- أنظر تعديل المواد 111 و 113، 114، 115، من دستور 1976، منشور بموجب المرسوم رقم 88-223، المتضمن نشر التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988، ج. ر، رقم 45، مؤرخة في 05 نوفمبر 1988، ص 1190.

والرغم من تنوع آليات وإجراءات الرقابة البرلمانية، إلا أن القيود الكثيرة التي فرضها المؤسس عند تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وكذا تفوق وتأثير السلطة التنفيذية على البرلمان حد من فعالية هذا المبدأ.

جسد دستور 1989⁽¹⁾ ازدواجية السلطة التنفيذية بطريقة عضوية، مجلس وزراء ينشط ويرأسه رئيس الجمهورية، وظهر مجلس حكومة يرأسه رئيس الحكومة. وتم تخصيص بعض الصلاحيات لرئيس الحكومة الذي يستمد شرعيته من رئيس الجمهورية لا أن هذه التبعية صعبت من ممارسة رئيس الحكومة لصلاحياته بكل استقلالية.

ولقد وقع المؤسس الجزائري في تناقض لعدم صدّه على تعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية. فمنطق التعددية الحزبية التي تبناها الدستور تقتضي أن يستمد رئيس الحكومة شرعيته من الهيئة الانتخابية لأنه يتحمل المسؤولية أمام البرلمان، وكذا أمام رئيس الجمهورية نظرا لامتلاك هذا الأخير صلاحية تعيينه، فرئيس الحكومة يجب أن يحوز على ثقة كليهما.

تميز دستور 1989، بعدم التوازن في سلطة ومسؤولية الحكومة. وجاءت المراجعة الدستورية في 28 نوفمبر 1996⁽²⁾ دون أن تعيد النظر في طبيعة النظام السياسي الجزائري المبني على تفوق وهيمنة رئيس الجمهورية على جميع المؤسسات الأخرى مع تعديل دستور

1- دستور 1989، المنشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 18/89 مؤرخ في 28 فيفري 1989، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج. ر، رقم 09، مؤرخة في 01 مارس 1989، ص 234.

2- دستور 1996، المنشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج. ر، رقم 76، مؤرخة في 08 ديسمبر 1996، ص 06.

1996⁽¹⁾ وإزاحة مؤسسة "رئاسة الحكومة" وتعويضها "بالوزارة الأولى" التي عرفت تراجعاً أكبر في مراكزها، بحيث أصبحت أداة عدم تركيز داخل السلطة التنفيذية مع إبقاءه مسؤولاً أمام البرلمان، مما يكشف الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري وكذلك صورية تكريس ثنائية السلطة التنفيذية في الجزائر التي هي ضرورة استدعتها الرغبة في تكريس مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.

إن تكريس تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية، وهيمنة هذا الأخير على السلطة التنفيذية مع الإبقاء على المسؤولية السياسية للحكومة في التعديل الدستوري 2008، يشكل خرقاً لمبدأ "تلازم السلطة والمسؤولية". فالمسؤولية تتماشى مع السلطة وجوداً وعدماً وهذا ما يفرض التساؤل عن أسس (الفصل الأول) وجدوى تأسيس أو الإبقاء على مسؤولية سياسية لحكومة لا سلطة سياسية لها، بل هي جهاز تنفيذي بحت (الفصل الثاني).

1- تعديل دستور 1996، المنشور بموجب قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر، رقم 63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

الفصل الأول:

الصلاحيات المحدودة للحكومة لا تبرر
مساءلتها سياسيا

عرفت مؤسسة الحكومة⁽¹⁾ على غرار المؤسسات الدستورية الأخرى، تطورا حيث شكل انتقال السلطة الفعلية من رئيس الدولة إلى الحكومة أساس مساءلتها. وأصبحت الحكومة تتولي ممارسة السلطة الفعلية وتتحمل في مقابل ذلك مسؤولية سياسية مباشرة أمام البرلمان تطبيقا لمبدأ: السلطة تتماشى مع المسؤولية وجودا وعدما، أي أنه حينما توجد السلطة توجد المسؤولية⁽²⁾ بالرغم من ذلك فإن مبدأ عدم مساءلة رئيس الدولة بقي قائما حتى بعد اعتماد كثير من الدول النظام الديمقراطي⁽³⁾.

إن مركز الحكومة في الجزائر خاصة في ظل التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008، الذي دعم تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية (المبحث الأول) وسحب السلطات التنفيذية القليلة التي كانت تتمتع بها قبل التعديل الدستوري (المبحث الثاني)، يجعل من مساءلتها سياسيا غير مبرر.

1- نقصد بعبارة الحكومة الشق الثاني من السلطة التنفيذية وهو المعني الضيق للمصطلح، أنظر على سبيل المثال: عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1993، ص 61 وما بعدها.

2- إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية - الدول والحكومات - منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 407.

3- CHRISTIAN Bidégaray, Le principe de responsabilité fondement de la démocratie, Revue POUVOIRS, N°92, PUF, Paris, 2000, p. 6.

المبحث الأول:

تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية لا تبرر مساءلتها سياسيا

يتفق الفقه الدستوري على قاعدة شهيرة مفادها: أن السلطة تكون حيث تكون المسؤولية وعلى قدر المسؤولية تكون السلطة. فلما كان رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا باعتباره رمزا للسيادة لا للحكم في النظام البرلماني التقليدي، انتقلت السلطة الفعلية إلى الوزارة التي يرأسها الوزير الأول مقترنة بمسؤوليته السياسية أمام البرلمان. ورغم أن رئيس الدولة في النظام البرلماني يعين الوزير الأول والوزراء بالاشتراك مع هذا الأخير فإن هذا لا يعني إطلاق حريته في تعيين الوزراء لأنه مقيد في اختيارهم من بين أعضاء الحزب الفائز بالأغلبية. ولما كانت السلطة والمسؤولية متلازمتان فإن المسؤولية بلا سلطة ظلم بين، وسلطة بلا مسؤولية هي ظلم أيضا للخاضعين للسلطة⁽¹⁾.

وتقاس سلطة وقوة أي مؤسسة أو هيئة بدرجة استقلالها عن غيرها من المؤسسات والهيئات الأخرى في الدولة. ولا يمكن أن تشكل الحكومة جهازا مستقلا في إطار ثنائية السلطة التنفيذية إلا إذا كانت تتمتع بحرية في ممارسة اختصاصاتها الدستورية وعدم ارتباطها بمؤسسة أخرى عند أداء مهامها⁽²⁾.

1- عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، م.ج.ع.ق.ا.س، عدد 04، سنة 2010، ص 07.

2 - TALEB Tahar, Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique algérien, deuxième partie, R.A.S.J.E.P, N° 4, p. 407.

لقد زود المؤسس الجزائري رئيس الجمهورية بسلطات وصلاحيات تخوله إخضاع الحكومة لإرادته. ويظهر ذلك من خلال تكريس تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية من الناحية العضوية (المطلب الأول) وكذا من الناحية الوظيفية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

التبعية العضوية للحكومة

تختلف طريقة تعيين الحكومة من نظام لآخر. هناك حكومات يتم تعيينها من طرف رئيس الدولة دون تدخل البرلمان، وتشعر في ممارسة مهامها دون انتظار موافقة البرلمان. وهناك من الحكومات من يُسند اختيارها للبرلمان.

وأسند الدستور الجزائري تعيين الحكومة لرئيس الجمهورية. وتعتبر سلطة رئيس الجمهورية في تعيين وتسمية الحكومة وأعضاءها سلطة مطلقة لا حدود لها، حيث يستطيع رئيس الجمهورية أن يختار أي شخص في منصب وزير (الفرع الأول) ولا يعرض رئيس الجمهورية الشخص الذي اختاره لتولى مهام الوزير الأول على البرلمان (الفرع الثاني) مع أن هذا الشخص الذي تولى منصب الوزير الأول سيقوم بعد مدة قصيرة بعرض مخطط عمله على البرلمان للموافقة عليه⁽¹⁾.

1- أنظر المادة 80 من الدستور، معدلة بموجب المادة 7 من قانون رقم 19-08، ج.ر، رقم 63 مؤرخة في 17 ذو القعدة 1429 الموافق لـ 15 نوفمبر 2008.

الفرع الأول:

تعيين الحكومة وإِهاء مهامها سلطة ينفرد بها رئيس الجمهورية

تتشكل الحكومة من وزير أول يختاره ويعينه قانونيا رئيس الجمهورية دون قيد ولا شرط، وكذلك من وزراء يعينهم ويختارهم رئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول⁽¹⁾.
لم يكتف المؤسس الجزائري بمنح صلاحية تعيين أعضاء الحكومة لرئيس الجمهورية فحسب، بل زوده أيضا بسلطة تقديرية في إنهاء مهامها. لقد خول الدستور رئيس الجمهورية صلاحية تعيين الوزير الأول وباقي الوزراء، وفقا للمادة 4/77 المعدلة⁽²⁾ التي تنص أنّه «يُضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات والصلاحيات التي تخول إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية : ... يعين الوزير الأول وينهي مهامه».

تُوحى الفقرة السابقة بأن سلطة تعيين الوزير الأول سلطة تقديرية يمارسها رئيس الجمهورية استنادا إلى الدستور، فالمادة 77 لم تُقيّد رئيس الجمهورية وتركت له المجال مفتوحا قصد ممارسة هذه الصلاحية.

ويلاحظ على هذه الفقرة كذلك أن المؤسس الجزائري لم يُلزم رئيس الجمهورية بإجراء المشاورات البرلمانية. ولم يحدّد المعايير لاختيار الشخصية الكفيلة بتولّي مهام الوزارة الأولى وهذا في حدّ ذاته من مظاهر سموّ رئيس الجمهورية على كافة المؤسسات الدستورية الأخرى، وخاصة المؤسسة التشريعية التي لها صلاحية مراقبة عمل الحكومة.

1- أنظر المادة 79 من الدستور، معدلة بموجب المادة 6 من القانون رقم 19-08، مرجع سابق.

2- معدلة بموجب المادة 5 من نفس القانون.

وحق التعيين كما هو معلوم يتمثل في اكتساب شخص مؤهل قانونا، سلطة تكليف شخص آخر ممارسة وظيفة معينة في حدود القانون.

إن غياب شروط موضوعية، تفرض على سلطة رئيس الجمهورية في التعيين حول هذا الاختصاص إلى سلطة تقديرية⁽¹⁾.

تظم الحكومة باعتبارها جهازا متضامنا عددا من الوزراء إلى جانب الوزير الأول. والملاحظ في الوقت الحالي وفي جميع الدول، أن عدد الوزارات في زيادة مستمرة. ويمكن تصنيف الوزارات إلى عدة أنواع تتمثل أساسا في وزارات السيادة، وزارات ذات طابع اقتصادي، وزارات ذات طابع اجتماعي وثقافي، لكن يبقى هذا التصنيف نسبي ذلك أن توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة لا يعني عدم وجود مجالات للتعاون والتداخل.

والحقيقة إذا كان ارتفاع عدد الوزارات يحقق مبدأ المشاركة في السلطة. ويفسح المجال أمام الأحزاب في صنع القرار وتسيير شؤون الدولة فإنه مما لا شك فيه أنه يترتب عنه إسراف في النفقات العمومية بحكم كثرة الهياكل والموظفين. كما قد يؤدي إلى ظهور تنازع في الاختصاص.

وتجدر الإشارة أن هناك من الوزراء من يحمل لقب وزير دولة وهو لقب فخري ووزير منتدب وهو وزير معاون لوزير آخر، إلتبس لهذه الألقاب أي آثار، فكل الوزراء متساوون ومتضامنون⁽²⁾.

تعتبر سلطة تعيين وإنهاء مهام الحكومة والطاقم الحكومي التي يحوزها رئيس الجمهورية وسيلة للتأثير والتفوق العضوي على الحكومة في النظام السياسي الجزائري.

1 -CHAGNOLLAUD Dominique, Droit constitutionnel contemporain, DALLOZ, Paris, 2009, p154.

2- علي صغير جمال، العلاقة القانونية بين رئيسي الجمهورية والحكومة في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 58.

1 سلطة تعيين وإلغاء مهام الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008

تمَّ تعيين أول حكومة في تاريخ الجزائر المستقلة من طرف المجلس التأسيسي تطبيقاً للمادة 02، من لائحة لمجلس التأسيسي التي تنص على أن يعيّن المجلس التأسيسي رئيس الحكومة الذي يتكفل بدوره بتشكيل حكومته عن طريق إعداد لائحة للأشخاص المقترحين كأعضاء للطاقت الحكومية. ويقوم بعرضها على المجلس التأسيسي للتصويت عليها⁽¹⁾.

اختفى منصب رئيس الحكومة في دستور 1963. وأصبح رئيس الجمهورية رئيس الدولة ورئيس الحكومة في نفس الوقت، وهو المجدّد للسلطة التنفيذية دون أن يشاركه أحد أو سلطة أخرى وهو المسؤول وحده أمام المجلس الوطني حيث يختار ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الوطني ليعينوا أعضاء في الحكومة.

منح دستور 1976 في البداية لرئيس الجمهورية الحرية في تعيين وزير أول، لكنه ألزم بتعيين وزير أول بعد تعديل الدستور في 1979. ولقد كان الوزير الأول في هذه الفترة يمارس الاختصاصات التي يفوّضها له رئيس الجمهورية، حيث اقتصر دوره على مساعدة الرئيس في تنسيق النشاط الحكومي. وتطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء وهو دور ثانوي يُّظهر لنا مركز الوزير الأول في هذه الفترة.

كما تم استحداث منصب رئيس الحكومة على إثر التعديل الدستوري لسنة 1988 حيث تم إعادة تنظيم السلطة التنفيذية. وأُلقي على عاتق رئيس الحكومة مهمة إعداد وتنفيذ برنامج الحكومة مع اضطلاع بعض الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية. واحتفظ رئيس الجمهورية بسلطات يمكن بواسطتها أن يؤثر على الحكومة، منه سلطة تعيين وإلغاء مهام رئيس الحكومة، أما باقي أعضاء الطاقم الحكومي رغم أن صلاحية اختيارهم تعود لرئيس

1- أنظر: المادة 02، من لائحة المجلس الوطني التأسيسي التي تحدد كيفية تعيين الحكومة، صادرة في 26-09-1962، ج ر، رقم 02 مؤرخة في 29-09-1962، ص 19.

الحكومة حسب الدستور، إلّا أنّ ذلك لم ينقص من حرية وسلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزراء، لأنّ التعيين يتم عن طريق المرسوم الرئاسي. وهذه السلطة التي تسمح لرئيس الجمهورية التحكم في الجانب العضوي للحكومة بقيت مكرسة في دستور 1989 ودستور 1996 الذي اشدت فيه التحكم بعد تعديل 2008.

2 سلطة تعيين وإلغاء مهام الحكومة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008

جاء التعديل الدستوري بجديد، يتمثل في إمكانية تعيين رئيس الجمهورية لنائب أو أكثر للوزير الأول تتلخص مهمتهم في مساعدة هذا الأخير⁽¹⁾.

ويتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية في تعيين نائب أو أكثر للوزير الأول وبهذا تظهر تبعية نواب الوزير الأول لرئيس الجمهورية أكبر من تبعية الوزير الأول له ليس من حيث سلطة تعيينهم وإلغاء مهامهم فحسب، بل أيضا من حيث أن قرار إدراج منصبه أو منصبتهم ضمن تنظيم الحكومة. ومن حيث أن اختيارهم لا دخل للوزير الأول فيه، على عكس الحكومة التي نص التعديل الدستوري صراحة على استشارة رئيس الجمهورية الوزير الأول قبل تعيين أعضائها. ولقد تم ذكر نائب أو نواب الوزير الأول في حكم منفصل⁽²⁾، مما يوحي بأن اختيارهم كسلطة مطلقة لرئيس الجمهورية على غرار تعيينهم. وإن كان لا

1- تنص المادة 77 من الدستور في الفقرة 07 بعد تعديلها بموجب المادة 05 من القانون رقم 19-08: يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: «... يمكنه أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه وينهى مهامهم...».

2- تم النص على تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول في الفقرة 01 من المادة 79 بعد تعديلها بموجب المادة 06 من القانون رقم 19-09، مرجع سابق. بينما تم النص على إمكانية تعيين رئيس الجمهورية لنائب أو عدة نواب للوزير الأول في الفقرة 07 من المادة 77 بعد تعديلها بموجب المادة 05 من القانون رقم 19-08، مرجع سابق.

شيء يمنع الرئيس من استشارة الوزير الأول حول الأسماء التي ينوى تعيينها ⁽¹⁾. نشير هنا إلى أن أول حكومة معينة بعد التعديل الدستوري لم تشمل نائبا أو نوابا للوزير الأول. أما التعديل الحكومي لسنة 2010 أدرج منصب نائب الوزير الأول ⁽²⁾.

أما بخصوص اختيار الوزراء فحسب المادة 79 الفقرة 1 بعد التعديل التي أصبحت تنص على أن: يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول... والملاحظ أن المؤسس سحب من الوزير الأول صلاحية اختيار الوزراء ⁽³⁾ وجعلها من صلاحيات رئيس الجمهورية، مما يضعف مركز الوزير الأول في مواجهة باقي الوزراء ويزيد من تبعيتهم لرئيس الجمهورية.

تم تكريس الواقع المطبق خاصة منذ 1999، بحيث أصبح تكوين الحكومة مجال تدخل رئيس الجمهورية. سواء فيما يخص تعيين أعضائها، أو تنظيمها والذي يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بسبب سكوت الدستور الذي لم يتضمن أحكام خاصة بهذا الجانب، ونشير إلى أن كل الدساتير الجزائرية لم تتعرض لهذه المسألة الشيء الذي يفسر اختلاف عدد الوزارات من حكومة إلى أخرى ⁽⁴⁾.

وبالرغم من اشتراط المؤسس على رئيس الجمهورية استشارة الوزير الأول عند تعيين الوزراء، إلا أن هذه الاستشارة غير مقيدة فهي إجراء شكلي، كما أن فعالية هذه الاستشارة تتوقف على درجة الاستقلال العضوي لهذه الهيئة عن رئيس الجمهورية، لذلك فطالما بقيت

1- عمار عباس، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، م.ج.ع.ق.ا.س، عدد 01، 2009، ص 25.

2- أنظر المرسوم الرئاسي رقم 10-149، المؤرخ في 28 ماي 2010، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج.ر، عدد 36، الصادرة في 30 ماي 2010.

3- نشير إلى أنه بالرغم من تمتع رئيس الحكومة بسلطة اختيار الوزراء قبل تعديل المادة 79 من دستور 1996 إلا أن رئيس الجمهورية هو صاحب سلطة تعيين الوزراء وبالتالي صاحب الكلمة الأخيرة في حالة الاختلاف على وزير معين.

4 - MANSOUR Mouloud, Du présidentielisme Algérien, R.A.S.J.E.P, N° 01, 2007, p. 97.

علاقة التبعية تربط الوزير الأول برئيس الجمهورية بحكم سلطة العزل التي يحوزها. تبقى الاستشارة مجرد شرط شكلي غير مقيد⁽¹⁾.

إن احتكار رئيس الجمهورية سلطة تعيين الوزير الأول والوزراء تجسده المادة 87⁽²⁾ من الدستور الذي تمنع عليه تفويض سلطته في تعيين الوزير الأول والوزراء. فلا يجوز في أي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين...الوزير الأول وأعضاء الحكومة..كما أن تفوق رئيس الجمهورية يظهر من خلال سلطته في إصدار المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين الحكومة وهو إجراء قانوني تعتبر الحكومة قائمة منذ صدوره.

لم يكتف المؤسس الجزائري منح صلاحية تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة لرئيس الجمهورية فحسب بل زوّده أيضا بسلطة تقديرية يستطيع بمقتضاها إنهاء مهامهم عندما يصل إلى قناعة مفادها أن الحكومة قد فشلت في تطبيق سياسته ولم يحسن ضمان السير العادي لمؤسسات الدولة، إذ فيما يخص الوزير الأول، تنص المادة 5/77 من الدستور على ما يلي: «... يعين الوزير الأول وينهي مهامه».

إن سلطة إنهاء المهام تختلف عن الاستقالة⁽³⁾، حيث تستوجب فقط توفر إرادة منفردة لرئيس الجمهورية والمبادرة منه حتى يتم إنهاء مهام الوزير الأول. على عكس الاستقالة التي تستوجب توفر إرادة الوزير الأول وقبول صريح من قبل رئيس الجمهورية.

1- نورة بن سباع، مجال التشريع والتنظيم في دستور 1989، بحث لنيل الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1997، ص141.

2- معدلة بموجب المادة 10 من القانون رقم 08-19، مرجع سابق.

3- تنص المادة 86 من دستور 1996: يمكن رئيس الحكومة أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية نشير أن وظيفة رئيس الحكومة تستبدل بوظيفة الوزير الأول، بموجب المادة 13 من القانون رقم 08-19، مرجع سابق.

وطرح إشكال إنهاء مهام رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري من طرف رئيس الحكومة السابق "قاصدي مباح" الذي انتقد طريقة إنهاء مهامه من طرف رئيس الجمهورية بدعوي مخالفته للدستور، الذي يقتضي تدخل المجلس الشعبي الوطني بسحب الثقة من الحكومة حتى يقدم رئيسها الاستقالة إلى رئيس الجمهورية، ذلك لأن المجلس الشعبي الوطني قد منح الثقة سابقا لهذه الحكومة أثناء تقديم برنامجها أمامه. إن هذا الأساس الذي قدمه "قاصدي مباح" غير قانوني فلا يوجد أي نص يحد من سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام رئيس الحكومة⁽¹⁾.

وتظهر الاستقالة كتصرف إرادي الآن في الواقع قد يضطر الوزير الأول إلى تقديم استقالته بسبب ضغط رئيس الجمهورية عليه. وقد عرف النظام السياسي الجزائري حالة استقالة على إثر تقديم رئيس الحكومة السابق "أحمد بن بيتور" استقالته إلى رئيس الجمهورية⁽²⁾.

يقدّم الوزير الأول كذلك استقالة حكومته بمناسبة انتخاب رئيس دولة جديد ويعود سبب انتهاء مهام الوزير الأول في هذه الحالة، لتمكين رئيس الجمهورية من استعمال حقه الدستوري في تعيين الوزير الأول وإعمال المادة 77 من الدستور.

كما يستقيل الوزير الأول وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية حسب الفقرة 02 من المادة 90 من الدستور التي تنص على أن: «...يستقيل رئيس الحكومة وجوبا، إذا ترشح لرئاسة

1- ججيقة لونساي، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لـ 1989، بحث لنيل الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1996، ص 59.

2- أرجع رئيس الحكومة السابق "أحمد بن بيتور" أسباب استقالته إلى سببين:

— عدم تمكنه من اختيار أعضاء حكومته في حين الدستور كان ينص على اختصاص رئيس الحكومة لاختيار الوزراء.

— تشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر في مجالات تهم الحكومة دون استشارتها.

الجمهورية، ويمارس وظيفة رئيس الحكومة حينئذ أحد أعضائها الذي يعينه رئيس الدولة...».

إن إنهاء مهام الوزير الأول أو استقالته يشمل كذلك أعضاء الحكومة من وزراء فقيام الحكومة مرتبط بوجود الوزير الأول، إلا أن الملاحظ في الجزائر أن الحكومات قد عرفت تغييرات في الوزراء إذ تم تغيير وزراء آخرين إلا أنها بقيت تمارس مهامها، مما يؤكد بأن إنهاء مهام الوزير أو تقديم استقالته لا يؤثر على الحكومة، لأنها تبقى قائمة واثبات قدم وزير استقالته للوزير الأول فليس لهذا الأخير سلطة البث في ذلك والقرار يرجع إلى رئيس الجمهورية صاحب سلطة تعيين أعضاء الحكومة وصاحب التعيين كما هو معروف يخول له القانون سلطة إنهاء المهام، طبقا لقاعدة توازي الأشكال⁽¹⁾. ونشير إلى أن الدستور لا يتضمن قواعد دستورية صريحة تقيد رئيس الجمهورية عند ممارسة سلطة إنهاء المهام، وتوضح حدود لجوء رئيس الجمهورية إلى هذه الوسيلة القانونية.

وبالتالي يمكن اعتبار سكوت الدستور وتجنبه توضيح إجراءات ممارسة سلطة إنهاء المهام بمثابة ترك الحرية المطلقة لرئيس الجمهورية، فهو غير مقيد في الزمان ولا بأية شروط موضوعية، فلا يحتاج إلا إلى وضع توقيعه على المرسوم الرئاسي المتضمن إنهاء مهام الحكومة.

1 - HARTANI Amine, Le Pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996, Thèse de doctorat d'ETAT en droit public, faculté de droit et des sciences Administratives, université d'Alger, 2003, p. 65.

تتشرط بعض الدساتير⁽¹⁾ في القانون المقارن تقديم الوزير الأول استقالته حتى تنتهي مهامه في حين أن المؤسس الجزائري لم يقيد رئيس الجمهورية بهذا الشرط حيث لا يحتاج إلى اقتراح ولا إلى ترخيص، ولا حتى مشاورات قانونية⁽²⁾.

الفرع الثاني:

مدى تأثير الأغلبية البرلمانية في تعيين أعضاء الحكومة

يتمتع رئيس الجمهورية حسب الدستور بسلطة تقديرية في تعيين الوزير الأول، إلا أنه سياسيا مجبر على الأخذ بعين الاعتبار الأغلبية البرلمانية التي تنبثق عن الانتخابات التشريعية، نظرا للدور الذي تلعبه هذه الأغلبية البرلمانية في تسيير مؤسسات الدولة وتفادي الصدام مع البرلمان.

يقتضي مبدأ الازدواجية التنفيذية أن يتولى رئيس الحكومة تسيير مهام الحكومة ورئيس الجمهورية له صلاحية التحكيم بين الحكومة والبرلمان وحق إقالة الحكومة وحل البرلمان من منطلق أن رئيس الجمهورية يجسد استمرارية الدولة ووحدتها⁽³⁾ لا تكوين الحكومة، فيخضع لمبدأ الأغلبية التي يحددها الشعب صاحب السيادة⁽⁴⁾، عن طريق الانتخابات التشريعية⁽⁴⁾.

1- منها الدستور الفرنسي لسنة 1958 في مادته الثامنة التي تشترط لإنهاء رئيس الجمهورية مهام الوزير الأول، تقديم هذا الأخير استقالته، فإذا رفض الوزير الأول تقديم استقالته، يكون رئيس الجمهورية مجبرا على الاحتفاظ به، لكن أكدت التجربة السياسية الفرنسية مخالفة بعض الرؤساء لهذا المبدأ وأنهيت مهام الوزير الأول في بعض الأحيان دون تقديم الاستقالة.

2 - TALEB Tahar, Du monoclisme de l'exécutif ..., Op.cit, p.713.

3- تنص الفقرة 3 من المادة 7 من دستور 1996، على أن « يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين ».

4 - TALEB Tahar, Le pluralisme dans la constitution algérienne du 23 février 1989 à travers le pouvoir exécutif, R.A.D.I.C, N° 02, 1990, p.302.

يختلف تأثير الأغلبية البرلمانية في سلطة تعيين الحكومة حسب المكانة التي تحتلها تلك الأغلبية في البرلمان.

ويظهر من خلال دراسة التجربة الجزائرية في هذا المجال منذ تكريس التعددية الحزبية، عدم أخذ رئيس الجمهورية بعين الاعتبار الأغلبية البرلمانية عند تعيين رئيس الحكومة. وبالتالي، فهو يتمتع بحرية تعيين الشخص المناسب للمنصب. إن كان عليه مراعاة بعض المقاييس⁽¹⁾ لتفادي الاصطدام مع البرلمان وضمان استمرار من وقع عليه الاختيار.

1- درجة تأثير الأغلبية البرلمانية عند تعيين الوزير الأول حسب المكانة التي تحتلها

يتأثر رئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية في الواقع عند اختيار الشخص الذي يتولى منصب الوزير الأول حسب الحالة. على الرغم من انعدام أي قيد في الدستور أو شرط يحد من حريته.

وفي ظل التعددية الحزبية التي تقتضي وجود معارضة تراقب نشاط الحكومة. يجب أن يكون الوزير الأول مؤهلا علميا، وسياسيا لتولي مهمة تسيير السياسة الاقتصادية

1- من بين المعايير التي يمكن اعتمادها عند اختيار الوزير الأول:

- **مقياس الكفاءة:** مقياس الكفاءة السياسية والعلمية والخبرة الواسعة من أهم المعايير التي قد يعتمد عليها رئيس الجمهورية عند اختيار الوزير الأول.
- **مقياس السمعة والنزهة:** شرط مكمل لمقياس الكفاءة، إذ لا يتصور اختيار شخص غير مقبول عند الأغلبية السياسية في هذا المنصب.
- **شرط التأييد:** يجب اختيار شخصية تحض بتأييد البرلمان، والتأييد يظهر في موافقة هذا الأخير على مخطط عمل الحكومة.
- **شرط الانتماء السياسي:** تبين الممارسة عدم اعتماد رئيس الجمهورية على الانتماء السياسي عند تعيين رؤساء الحكومات في الجزائر.

والاجتماعية والثقافية للدولة وقادر على مواجهة المشاكل وإيجاد الحلول الناجعة لها.

أما من الناحية الدستورية، فرئيس الجمهورية حر في اختيار الوزير الأول. ولكن هذا الأخير دستوريا ملزم بعرض مخطط عمله على البرلمان، ولا بد من حصوله على موافقة هذا الأخير لتنفيذ مخطط العمل. وتتوقف موافقة البرلمان على مدى توافق مخطط عمل الحكومة مع سياسة الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان. وعدم موافقة هذا الأخير قد تؤدي إلى استقالة الحكومة⁽¹⁾، لهذا فمن الناحية العملية، على رئيس الجمهورية ممارسة اختصاصه في تعيين الوزير الأول بمراعاة القوى السياسية الممثلة في البرلمان احترازا من وقوع أزمات سياسية وحل البرلمان. مما يجعل رئيس الجمهورية يأخذ بعين الاعتبار الأوضاع السائدة والقوى المؤثرة في النظام السياسي.

أ- حالة وحدة الأغليبتين الرئاسية والبرلمانية

تعرف حالة وحدة الأغلبية عند اعتماد حزب رئيس الجمهورية على أغلبية برلمانية في المجلس الشعبي الوطني. ولا تقتصر هذه الحالة في حصول حزب رئيس الجمهورية على أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي الوطني. بل يمكن أن تتكون هذه الأغلبية البرلمانية من ائتلاف أحزاب مع حزب رئيس الجمهورية⁽²⁾.

1- تعتبر إمكانية الاختيار في تعيين حكومة جديدة أو اللجوء إلى سلطة حل البرلمان وسيلة في يد رئيس الجمهورية للضغط على البرلمان للموافقة على برنامج الحكومة أو عند الرغبة في سحب الثقة. أنظر:

- LASCOMBE Michel, Le premier Ministre clef de voûte des institutions? R.D.P, 1982, p.157.

2- عرفت التجربة السياسية في الجزائر منذ 2004 تحالف ثلاثة أحزاب (FLN. RND. MSP) حول برنامج رئيس الجمهورية، يسمى "التحالف الرئاسي".

يتمتع رئيس الجمهورية في حالة وحدة الأغلبية بحرية سياسية في تعيين من يريد في منصب الوزير الأول. وأساس الحرية السياسية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ترجع إلى مساندة الأغلبية البرلمانية له⁽¹⁾.

حيث يمارس رئيس الجمهورية سلطته دون أن يواجه مشاكل وصعوبات كبيرة ويعمل الوزير الأول على تنفيذ السياسة العامة للدولة على النحو الذي يراه رئيس الجمهورية، لأذنه من أغلبية موالية له. ويكون الوزير الأول والوزراء الآخرون تحت سلطة رئيس الجمهورية الذي يختارهم ويعزلهم ويوجه إليهم التعليمات التي يشرف على تنفيذها.

يستحوذ رئيس الجمهورية على سلطة عزل الوزير الأول وعلى الوزراء الذين هم في تبعية بالنسبة إليه.

ب - حالة التعايش الحزبي

نعني بحالة التعايش الحزبي بروز أغلبية برلمانية معارضة لرئيس الجمهورية. وهي حالة استثنائية، لا تتكلم فيها الدولة بصوت واحد. وموقف رئيس الجمهورية هنا سيكون صعبا حيث سيواجه معارضة تتمتع بالأغلبية في البرلمان وسيجد صعوبة في اختيار الوزير الأول.

تتحول السلطة التقديرية القانونية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية عند تعيين الوزير الأول إلى سلطة مرتبطة بالقوة السياسية الموجودة في البرلمان، نظرا للوسائل التي يمكن للأغلبية البرلمانية استعمالها للضغط على رئيس الجمهورية. ولا يكفي ثقة هذا الأخير لوحدها في حالة المعاشية التي تتطلب لبقاء الوزير الأول في منصبه ثقة الأغلبية البرلمانية بالإضافة إلى ثقة رئيس الجمهورية.

1- ججيقة لوناسي، في مدي ازدواجية السلطة التنفيذية ...، مرجع سابق، ص54.

يجب توضيح أن ثقة البرلمان إن كانت ضرورية لبقاء الحكومة، فإنها لا دخل لها في تعيينها، لأن هذه الأخيرة لم تُعيّن بعد قبول البرنامج الحكومي من طرف البرلمان، بل اكتسبت هذه الصفة بمجرد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضائها لأن الدستور لم ينص على شرط موافقة البرلمان لتعيين الحكومة.

لم ينص الدستور على أن تنبثق الحكومة من الأغلبية البرلمانية. بالرغم من أن روح الدستور يقضي بأن يختار رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة من الأغلبية البرلمانية⁽¹⁾، فالحكومة تتشكل قبل طلب ثقة البرلمان⁽²⁾، إذ هناك من فقهاء القانون الدستوري من لا يعترف إلا بتأثير نسبي للأغلبية البرلمانية على الحكومة، ودُججهم في ذلك، أن سبب وجود البرلمان هو مساعدة الحكومة وبالتالي لا يؤثر البرلمان على الحكومة بالدرجة التي يؤثر بها رئيس الجمهورية على هذه الأخيرة⁽³⁾. من جهة يحق لرئيس الجمهورية تعيين الشخصية التي يراها مناسبة لتولي مهام رئاسة الحكومة، ومن جهة أخرى يمكن للبرلمان تحديد مسؤولية الحكومة وإسقاطها. ولكن وجود إمكانية حل البرلمان بيد رئيس الدولة تقلّص إلى حد كبير من إمكانية إقرار المسؤولية الحكومية، من خلال تأييد رئيس الجمهورية لمخطط الحكومة الذي يعتبر تنفيذا لسياسته، فلا يجرؤ البرلمان على رقابة العمل الحكومي ولا يضطر رئيس الجمهورية إلى اختيار رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية والحكومة تتبع من اختيار الرئيس ولا يعود أصل إنشائها إلى التنصيب البرلماني⁽⁴⁾.

1-BRAHIMI Mohamed, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, O.P.U, Alger, 1995, p.75.

2- CADART Jacques, Institutions politiques et droit constitutionnel, 3^{ème} édition, Economica, Paris, 1990, p.1175.

3 - AVRIL Pierre, La majorité parlementaire, Revue pouvoir, N° 68, 1994, p.46.

4 - AVRIL Pierre, Alternance et troisième tour : intermittence de la constitution, R.D.P, 1976, p. 1033.

2- عدم تأثير الأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول في الممارسة.

إنَّ رئيس الجمهورية من الناحية السياسية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الأغلبية البرلمانية عند تعيين أعضاء الحكومة تقاديا لحدوث انسداد بين الحكومة والبرلمان وعليه أن يراعي التوجه السائد واختيار الشعب. ويكفل بذلك تجانس الحكومة وعملها مع توجيهات الأغلبية البرلمانية التي اختارها الشعب⁽¹⁾. وكذلك عليه أن يراعي في حالة عدم توافر أغلبية برلمانية أن يختار رئيس حكومة له القدرة والمرونة في التعامل مع مختلف التشكيلات السياسية. وأن يكون قادرا على تشكيل حكومة ائتلافية حسب الأغلبية المتحصل عليها وهذا لضمان استقرار الحكومة، لأنَّ اختيار رئيس الحكومة ليس هو المهم بل يجب التأكد من أنه يستطيع تحقيق الاستقرار والبقاء في منصبه الذي يتحقق بعد الحصول على موافقة البرلمان على البرنامج الحكومي.

والملاحظ على التجربة السياسية الجزائرية ومنذ تكريس التعددية الحزبية عدم احترام هذا المبدأ. ولم تعرف سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة قيّدا أو شرطا سياسيا ولا قانونيا. فلا توجد أية قاعدة مكتوبة تفرض اختيار رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، فعلى سبيل المثال عين رئيس الجمهورية في منصب رئيس حكومة كل من "علي بن فليس" و"أحمد أويحيى" ولم يكن لأحزابهما إلاَّ أغلبية نسبية في البرلمان⁽²⁾ وهو تناقض صارخ في النّظام السياسي الجزائري الذي تبنى التعددية الحزبية وبالتالي التداول على السلطة. ومنطق هذا النّظام يقتضي أن يكون رئيس الحكومة مستمدا شرعيته من الهيئة الانتخابية، لأنّه يجسّد الأغلبية البرلمانية، فمن المفروض أن يُرغم المؤسس الدستوري

1- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة 02، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص 294.

2 - MANSOUR Mouloud, Du présidentielisme algérien, Op. cit, p. 97.

الجزائري رئيس الجمهورية على تعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية عوض ترك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

إن تكريس السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين الحكومة يجسد التفوق الرئاسي في الجانب العضوي الذي يضمن بدوره التفوق الرئاسي في الجانب الوظيفي خاصة بعدما أصبح الدستور ينص صراحة على اختيار رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة وتعيينهم. والتساؤل المطروح هنا، هو أنه لو أسفرت الانتخابات التشريعية على فوز أغلبية برلمانية معارضة للاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية، هل تلك الأغلبية يمكنها أن تعارض رئيس الجمهورية وتحد من حريته في اختيار أعضاء الحكومة، إذ يتصالح مع الأغلبية ويعين الوزير الأول من بينها؟

من الناحية الدستورية، لا يمكن تصور ذلك خاصة بعد التعديل الدستوري لنوفمبر 2008، الذي ينص صراحة على تنفيذ الحكومة برنامج رئيس الجمهورية. وتتولى الحكومة تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بواسطة مخطط عمل الذي يعرض على البرلمان.

المطلب الثاني:

التبعية الوظيفية للحكومة

إن حقيقة تحكم رئيس الجمهورية في ممارسة مهام السلطة التنفيذية عرف بعض الغموض مع تكريس كلا من دستوري 1989 و 1996 للازدواجية الشكلية، إذ مع تكريس توزيع غير متوازن للمهام. والذي يجسد تفوق رئيس الجمهورية، عرف التطبيق تحكما تاما لرئيس الجمهورية في مهام السلطة التنفيذية، حتى ترسخ ذلك دستوريا في إطار تعديل 15 نوفمبر 2008. واتضحت مكانة الحكومة وتبعيتها المطلقة لرئيس الجمهورية هذا الأخير الذي يعتبر المحور الحقيقي للسلطة، في حين أن الحكومة في الواقع مجرد هيئة مكلفة بتنفيذ

برنامج رئيس الجمهورية تحت قيادة الوزير الأول الذي يعتبر إداريا رئيسا بدل أن يكون زعيما سياسيا. مما يؤكد هشاشة منصب الوزير الأول (الفرع الأول)، إذ يتولي مهمة تنسيق وتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية واستشارة هذا الأخير عند اتخاذ أهم القرارات (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

هشاشة منصب الوزير الأول

تنص أحد النظريات المطبقة في النظام السياسي الأمريكي على أن «صلاحيات أي هيئة تكون متوازنة مع المسؤولية الملقاة على هذه الهيئة»⁽¹⁾.

يعتبر الوزير سلطة سياسية وإدارية، يتمتع بصفتين هما: إدارية لأنّه الرئيس الإداري الأعلى بحكم إشرافه على جهاز الوزارة الذي يدير المرافق العمومية على المستوى الوطني، وسياسية لأنّه يشارك في وضع وتحديد الأهداف سياسيا قبل أن تتحول إلى برنامج عمل تنفيذي⁽²⁾. وصلاحيات التنفيذ تترجم عن طريق اتخاذ قرارات⁽³⁾، إذ يذكرنا كاري دمالبرغ مثلا أن «الوزير يتمتع بحرية المبادرة وسلطة اتخاذ القرار الخاصة به» بالتالي فالوزير لا يمكن جعله مجرد منفذ بسيط، إلا أنّّه في الحقيقة لم تخلو سلطة اتخاذ القرار من طرف الوزراء حتى في النظام الفرنسي من عوائق سياسية⁽⁴⁾.

1- CHANTEBOUT Bernard, Droit constitutionnel et science politique, 14eme édition, Armand Colin, Paris, 1997, p. 316.

2- مجموعة أساتذة، من أجل تطبيق سليم لمشروع تعديل الدستور، م.ج.ع.ق.ا.س، عدد 03، 1990، ص 645.

3- الحقيقة أن الوزير لا يتمتع بسلطة تنظيمية مستقلة، ومع ذلك فهو يساهم في تنفيذ وتطبيق أحكام المراسيم التنفيذية بموجب ما يصدره من قرارات تنظيمية تتصل بقطاع وزارته والتي يتم نشرها في الجريدة الرسمية. كذلك يتمتع الوزير بالسلطة الرئاسية على جميع الموظفين العاملين بالوزارة، كما يمارس الوزير وصاية أو رقابة إدارية على مختلف المؤسسات الإدارية العامة العاملة في قطاع وزارته، التي تتمتع بالشخصية المعنوية.

4 -MOUTON Stéphane, Plaidoyer pour une absente : La responsabilité constitutionnelle du Ministre du fait de son administration, in constitution et responsabilité, Montchrestien, Paris, 2009, p. 88 et 95.

إنّ هذا المشكل يطرح أكثر في النظام السياسي الجزائري⁽¹⁾ الذي لا يحترم مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، إذ لا تتماشى مسؤولية الحكومة مع درجة الصلاحيات التي تضطلع بها وموضوع صلاحيات الحكومة يقود مباشرة إلى تناول صلاحيات رئيسها ومكانته.

تميز منصب رئيس الحكومة منذ صدور دستور 1989 بعدم الاستقرار. ولم يمنح الدستور هذه المسألة أهمية ويزود الحكومة بالأدوات الدستورية التي تسمح لها بأداء مهمتها على أكمل وجه، عن طريق ضمان الاستقرار وإحداث توازن داخل السلطة التنفيذية تجنباً للتناقضات التي ظهرت، فكان من الضروري أن يؤخذ بعين الاعتبار استقرار المؤسسة الحكومية التي تلعب دوراً هاماً في الدفع بعجلة التنمية إلى الأمام حتى تنعم الجزائر بالسلم والازدهار.

كانت في الواقع الحكومة ورئيسها كمؤسسة ضعيفة للغاية، حيث لم يكن لرئيس الحكومة برنامج. وفي الحقيقة كان دائماً البرنامج الحكومي يحمل بصمات رئيس الجمهورية خاصة بعد 1999. وعبارة "برنامج رئيس الحكومة" الواردة في الدستور لا يعرفها القاموس السياسي الجزائري⁽²⁾. وهذا باعتراف رؤساء الحكومة الذين تتابعوا في المنصب⁽³⁾.

1- طبقاً للمادة 85 فقرة 01 من الدستور الجزائري، فإن الوزير الأول هو الذي يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية، حيث يتم تحديد صلاحيات الوزراء بموجب مرسوم تنفيذي. رغم توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، يبقى هذا التوزيع نسبي يعني وجود مجالات للتعاون والتداخل.

2- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص. 231.

3- لقد صرح رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة في حوار مع صحفي قناة LCI، تم إعادة بثه في التلفزيون الجزائري، رداً عن سؤال يتعلق ببرنامج حكومة بن بيتور، أنه "لا يوجد برنامج لرئيس الحكومة، بل البرنامج هو برنامج رئيس الجمهورية وهو الذي سيطبق". وهذا ما أكدّه بن بيتور بنفسه عند مناقشة برنامج (الحكومة) أمام نواب المجلس الشعبي الوطني يوم 23 جانفي 2000، حيث صرح أن "البرنامج هو لرئيس الجمهورية وعلى أساسه تم انتخابه من طرف الشعب". وكذلك صرح رئيس الحكومة الأسبق السيد علي بن فليس عند تقديم البرنامج أمام نواب المجلس الشعبي الوطني "إن الحكومة مسؤولة عن تطبيق برنامج رئيس الجمهورية"، أنظر:

BENABBOU-KIRANE Fatiha, Droit parlementaire algérien, tome 2, O.P.U, Alger, 2009, p.232.

كما أن اختيار رئيس الحكومة لأعضاء حكومته كان أيضا مجرد كلام، بل كان رئيس الحكومة يعيّن كما يعين غيره من الوزراء ولعله كان يعيّن بعدهم، وليس قبلهم فيأتي لرئاسة فريق لا سلطة له على العديد من أعضائه. فساد التناقض بين الممارسة والدستور، ففي الواقع إذن، عرفت مكانة رئيس الحكومة ترجع لكبير خاصة بعد وصول الرئيس عبد العزيز بوتفليقة إلى سدة الحكم، حيث أظهر رغبته في تعزيز صلاحياته ويتبين ذلك في الواقع بوضوح من خلال وجود بصمات النشاط الرئاسي في كل المستويات من الوظائف الحكومية⁽¹⁾. وكذا توسيع صلاحياته التنظيمية عبر المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27-10-1999⁽²⁾، على حساب رئيس الحكومة الذي تأثرت صلاحياته التنظيمية مباشرة بصور هذا المرسوم بحيث تقلص ميدان تدخل رئيس الحكومة المتعلق بالتعيين في وظائف الدولة.

أصبح رئيس الجمهورية يهيمن على السلطة التنظيمية في الممارسة والواقع السياسي مما أثر في الواقع على مكانة الوزير الأول بالنظر إلى أهمية السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة التي من المفروض أن تكون كأداة لتنفيذ سياسته الحكومية والتي عرفت تراجعا كبيرا. وتميزت الممارسة في هذه الفترة بهيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية من خلال فرض وجوده على كل المستويات⁽³⁾.

أما على صعيد العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، فتميزت بالتبعية المطلقة لهذا الأخير لرئيس الجمهورية. مما جعل رئيس الحكومة في موقع شبيه بموقع الموظف نحو رئيسه في الإدارة.

1- مولود منصور، محاضرات في القانون الدستوري، دار الودائع، الجزائر، 2009، ص 279.

2- أنظر المرسوم الرئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27-10-1999، يتعلق بتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، جريدة رسمية رقم 76، مؤرخة في، 31 أكتوبر 1999.

3 - الوزراء في تصريحاتهم يذكرون أن القرارات تتخذ تنفيذا لتعليمات رئيس الجمهورية.

وبقي هكذا التناقض بين النص والواقع إلى أن جاء التعديل الدستوري الذي ردم الهوة بين النص الدستوري والممارسة السياسية وحقق التطابق بينهما⁽¹⁾ فألغى منصب رئيس الحكومة وعوضها بمنصب بوزير أول، بعد استبدال عبارة رئيس الحكومة في الفقرة 5 من المادة 77 بعبارة الوزير الأول وأضيفت في المادة 77 من الدستور فقرتان جديدتان، فقرة سادسة وفقرة سابعة هذه الأخيرة قضت على أمل كل وزير أول في أن يكون الأول من بين نظرائه على مستوي الحكومة مادام الرئيس بحكم هذه الفقرة "يمكنه أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه، وينهي مهامهم". وكذلك تم حذف الفقرة الثانية من المادة 85 التي كانت تنص على أن رئيس الحكومة يرأس مجلس الحكومة، بالتالي فحذف مؤسسة مجلس الحكومة يعني القضاء على الازدواجية العضوية للسلطة التنفيذية. وكذلك البرنامج أصبح بحكم الدستور وليس فقط في الواقع، برنامج رئيس الجمهورية. ويعود إلى الوزير الأول أمر تنفيذه بواسطة مخطط عمل يعده من أجل ذلك⁽²⁾.

مما يؤكد العودة إلى الطبيعة الأحادية للجهاز التنفيذي مع تراجع دور الوزير الأول حيث وصل هذا التراجع إلى درجة لم يسبق لها مثيل منذ 1988 بالرغم من ذلك فإن جانب المسؤولية لم يحصل فيها تغيير، فالوزير الأول كرئيس الحكومة سابقا مسؤولا أمام البرلمان وكذلك أمام رئيس الجمهورية عن طريق التعيين والعزل وغير ذلك من الأحكام المتعلقة بمراقبة الوزير الأول ومحاسبته من قبل رئيس الجمهورية الذي يتحكم في كل مهام السلطة التنفيذية.

1 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر ...، مرجع سابق، ص 231.

2 - جاء في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 79 المعدلتين «... ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية و ينسق من أجل ذلك، عمل الحكومة. يضبط الأول مخطط عمله لتنفيذه، و يعرضه في مجلس الوزراء».

يكشف لنا الواقع حقيقة الإصلاحات التي أدخلها المؤسس الجزائري على القواعد الدستورية منذ دستور 1989⁽¹⁾ آخذا بعين الاعتبار إنشاء جهازين يُسيّران السلطة التنفيذية: رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، إذ كان الهدف من ذلك التخفيف عن رئيس الجمهورية أعباء المسؤولية الملقاة على عاتقه دون أن يفقد أهم السلطات والصلاحيات التنفيذية. ولا يضطلع الوزير الأول بالسلطات والصلاحيات اللازمة والضرورية لأداء مهامه الحكومية على أحسن وأكمل وجه. ولا تتماشى مسؤوليته مع درجة الصلاحيات التي يضطلع بها.

وتظهر هشاشة مركز الوزير الأول في عدم توفره على الأدوات الدستورية والقانونية التي تمكنه من أداء الوظيفة الحكومية بقدر يسمح له بالتأثير الإيجابي على حركية المجتمع ومؤسسات الدولة حتى تلعب دورها كاملا في التنمية الوطنية. ويعتبر احتكار رئيس الجمهورية للسياسة الخارجية وإبعاد الوزير الأول من ممارسة السياسة الخارجية من مظاهر هشاشة مركز الوزير الأول خاصة وأن السياسة الخارجية تكتسي أهمية كبيرة في السياسة الوطنية.

خول الدستور صلاحية تقرير رئيس الجمهورية للسياسة الخارجية للأمة وتوجيهها، إذ يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها⁽²⁾ وكذلك يعين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم⁽³⁾.

1- أعاد المؤسس الجزائري في دستور 1989، تنظيم السلطة معتمدا في سن الأحكام الدستورية على إضفاء الصفة القانونية على الدستور بدل الصفة الإيديولوجية التي طبعت دستور 1976.

2- أنظر المادة 77 الفقرة 03 و11 من دستور 1996، معدلة بموجب المادة 05 من القانون رقم 19-08، مرجع سابق.

3- أنظر المادة 78 الفقرة 10 من دستور 1996.

ولم يمنح الوزير الأول صلاحية ممارسة السياسة الخارجية بالرغم من أن معاهدة "فيينا" التي صادقت عليها الجزائر⁽¹⁾، تعتبر كل من رئيس الحكومة ووزير الشؤون الخارجية بموجب مناصبهما ممثلين لدولتهما⁽²⁾.

وبتجريد الوزير الأول من أهم سلطاته في التعديل الدستوري لسنة 2008، عوض تقويتها. يكون اختلال قاعدة تلازم السلطة مع المسؤولية بخصوص الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري قد ظهر للعيان، وذلك بأن أصبح مسؤولا بلا سلطة⁽³⁾.

الفرع الثاني:

ضرورة موافقة رئيس الجمهورية على أهم أعمال الوزير الأول

تميز النظام السياسي الجزائري خاصة منذ 1999، من حيث الممارسة بإرساء أحادية السلطة التنفيذية التي تظهر من خلال تعزيز تواجد سلطة رئيس الجمهورية. وعدم ترك المجال لأي سلطة تزاخم تواجده مما جعله يتحكم في كل مهام السلطة التنفيذية دون أن يتقاسمها مع أي هيئة حكومية أخرى ماعدا الحالات التي يستطيع فيها رئيس الجمهورية تفويض بعض الصلاحيات لمساعدته رئيس الحكومة أو الوزير الأول، فالتسمية لا تمثل أهمية بما أن "هذه الهيئة لا تمثل مركز لصنع القرار"⁽⁴⁾ خاصة بعدما تم إلغاء مؤسسة مجلس

1- أنظر المرسوم رقم 87-222 مؤرخ في 13/10/1987، يتضمن الانضمام مع التحفظ، إلى اتفاقية فيينا المبرمة في 13/05/1969، ج.ر رقم 42 لسنة 1987.

2- أنظر المادة 07 من اتفاقية فيينا حول قانون المعاهدات المبرمة يوم 23/05/1969.

3- عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر ...، مرجع سابق، ص 08.

4- MANSOUR Mouloud, Du présidentielisme algérien, Op.cit, p. 85.

الحكومة⁽¹⁾، التي كانت برئاسة رئيس الحكومة، مهمتها تنحصر في دراسة المشاريع وتسيير وتصريف الشؤون العادية للبلاد بالتطابق مع برنامج الحكومة الذي قدّم إلى البرلمان والمسؤولة أمامه⁽²⁾.

ويعتبر مجلس الحكومة مظهرًا من مظاهر ثنائية السلطة التنفيذية في الجانب العضوي قبل التعديل الدستوري في 2008، حيث أصبح بعد ذلك بموجب المادة 77 المعدلة⁽³⁾ للحكومة اجتماعات ليس للوزير الأول صلاحية دستورية لرئاستها إلا بتفويض من طرف رئيس الجمهورية، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور التي تنص: لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم. كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها. وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و 78 و 91 ومن 93 إلى 95 و 97 و 124 و 126 و 127 و 128 من الدستور. وبالتالي فإنّ نص المادة صريح فهي تمنع تفويض الصلاحيات التي تعد من المجال الخاص لرئيس الجمهورية بمقتضى أحكام في الدستور.

كرس التعديل الدستوري لـ 2008 الممارسة السائدة في الواقع. وأصبحت مسألة قيادة رئيس الجمهورية للحكومة واضحة، في حين بقي الوزير الأول مجرد منسق

1 - حيث ألغيت الفقرة الثانية من المادة 85 الذي كان نصها أن رئيس الحكومة " يرأس مجلس الحكومة "، أنظر المادة 85 من الدستور، معدلة بموجب المادة 9 من قانون رقم 19-08، صادر في ج.ر رقم 63 مؤرخة في 17 ذو القعدة 1429 الموافق لـ 15 نوفمبر 2008.

2 - A. ALLOUACHE et W. LAGGOUNE, La révision constitutionnelle du 23 février (Enjeux et Réalités), R.A.S.J.E.P, N°4, 1990, p.761.

3 - أنظر المادة 77 من الدستور، معدلة بموجب المادة 5 من قانون رقم 19-08، مرجع سابق.

ومنمفد لبرنامج رئيس الجمهورية لا يمكن له رئاسة اجتماعات الحكومة إلبناءً على تفويض صادر من رئيس الجمهورية. كأن رئيس الجمهورية هو نفسه الوزير الأول، مكلف برئاسة اجتماعات الحكومة. ولكنه يفوض صلاحيته هذه في رئاسة اجتماعات الحكومة للوزير الأول. وقد صدر مرسوم رئاسي بتفويض هذه المهمة في أول حكومة منصبة بعد التعديل⁽¹⁾.

كما تم تقيد الوزير الأول بضرورة العودة إلى رئيس الجمهورية أثناء ممارسة اثنتين من صلاحياته المهمة، وهما اتخاذ المراسيم التنفيذية وتوقيعها والتعيين في وظائف الدولة.

إن السلطة التنظيمية أصبحت حكرا على رئيس الجمهورية في مجالها المستقل والتنفيذي تقريبا كما كان عليه الحال في دستور 1976⁽²⁾، فبالإضافة إلى سلطته في إصدار المراسيم الرئاسية. أصبح تدخل الوزير الأول لإصدار المراسيم التنفيذية مرهوناً بموافقة رئيس الجمهورية. والجدير بالذكر في هذا الشأن أن السلطة التنظيمية التي كان يتمتع بها رئيس الحكومة هي سلطة مشتقة في مقابل سلطة تنظيمية

1- مرسوم رئاسي رقم 367-08، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يفوض للوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة، ج.ر. رقم 64، مؤرخة في 17 نوفمبر 2008.

2 - نشير إلى أن المؤسس الجزائري اعتنق الطرح الذي تبناه نظيره الفرنسي بعد صدور دستور 1958 حيث قيد مجال القانون الذي يختص به المشرع ووسع من مجال تدخل التنظيمات التي تختص بها السلطة التنفيذية بعدما تضاعف دور هذه الأخيرة بعد الحرب العالمية الثانية، إذ أصبحت الدولة تتدخل في مجالات شتى اقتصادية منها واجتماعية وإدارية وثقافية. بحيث اعترفت المادة 152 من الدستور الجزائري لسنة 1976، للتنظيم بمجال واسع غير محدد، ولم تعد تقتصر وظيفة التنظيم على تنفيذ القوانين كما كان ذلك في دستور 1963 الذي يتفق في هذه النقطة مع نظرية كاري دمالبرغ لوظائف الدولة.

مستقلة لرئيس الجمهورية، حسب نص المادة 125 من دستور 1996⁽¹⁾. إذ كان رئيس الحكومة يقوم أساسا بمهام التنفيذ، يذّ فذ التشريع الصادر عن البرلمان وكذا التنظيم المستقل الذي يصدره رئيس الجمهورية والأوامر التشريعية قبل مصادقة البرلمان عليها. فتدخل رئيس الحكومة مرتبط إما بوجود قانون سابق تم التصويت عليه في البرلمان وصادق عليه رئيس الجمهورية. أو بوجود مرسوم رئاسي أو أمر رئاسي، هذا التدخل يكون بموجب النص ذاته إذا كانت أحد أحكام ذلك النص تُ حيل صراحة تطبيق أحكامه إلى مرسوم تنفيذي أو دون النص على ذلك صراحة إذا كانت أحكام ذلك النص تستدعي تدخل المرسوم التنفيذي لتطبيقه⁽²⁾.

كما أنّ المجال التنظيمي الذي يتدخل فيه رئيس الحكومة لا يمتدّ إلى كل القطاعات التي يتدخل فيها القانون والمجال التنظيمي لرئيس الجمهورية. وللتذكير، فإنّ الشؤون الخارجية والدفاع الوطني يعتبران ضمن المجال الخاص برئيس الجمهورية وبثلاثي تـُ ستثنى من مجال تدخل رئيس الحكومة، بالرغم من أن السلطة التنظيمية التي تعود إلى رئيس الحكومة سلطة شكلية⁽³⁾ وتأثيرها في الواقع نسبي وأصبحت المادة 85 المعدلة في إطار التعديل الدستوري لـ 2008، تشترط موافقة رئيس الجمهورية قبل التوقيع على المرسوم

1 - تنص المادة 125 من دستور 1996 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة "نشير ألا أن هذه المادة لم يمسه التعديل باستثناء استبدال تسمية "رئيس الحكومة " بـ "الوزير الأول"، فمن المفروض أن تتأثر بأحكام الفقرة 3 من المادة 85 بعد تعديل 2008، بحيث يتم التوضيح في المادة 125 أن تدخل الوزير الأول في مجاله التنظيمي موقف على موافقة رئيس الجمهورية.

2 - TALEB Tahar, Du monocéphalisme de l'exécutif... , Op.cit, p. 740.

3 - Ibid, p.741.

التنفيذي من طرف الوزير الأول مما يبين الرقابة المطلقة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية على السلطة التنظيمية.

كما أنّ تحكّم رئيس الجمهورية يشمل كذلك سلطة التعيين التي تعود للوزير الأول فبعدما كانت سلطة التّعيين موزعة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة مع رجحان واضح لصالح الأول، يعني أن سلطات رئيس الجمهورية في مجال التعيين أوسع بكثير من سلطات رئيس الحكومة في المجال نفسه⁽¹⁾.

و هناك نصوص تبين الوظائف والمناصب التي يعين فيها رئيس الجمهورية. والقسم الأهم من التعيينات التي يختص بها هذا الأخير موجود في الدستور⁽²⁾ والقسم الآخر نجده في المرسوم المتعلق بسلطة التعيين لرئيس الجمهورية في الوظائف المدنية والعسكرية⁽³⁾. وأصبحت الفقرة 4 من المادة 85 المعدلة تشترط موافقة رئيس الجمهورية عند ممارسة الوزير الأول لسلطته في التعيين في وظائف الدولة.

1 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر ...، مرجع سابق، ص198.

2 - أنظر الفقرة 5 من المادة 77 والمادة 78 من دستور 1996.

3- مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، مرجع سابق.

المبحث الثاني:

عدم تمتع الحكومة بسلطات فعلية لا يبرر مساءلتها سياسيا

تمثّل الازدواجية التنفيذية أحد أسس النظام البرلماني القائم على قاعدة "لا سلطة حيث لا مسؤولية" وبذلك فإنّ النّظام البرلماني ينقل السلطة الفعلية من رئيس الدولة غير المسؤول إلى الحكومة المسؤولة أمام البرلمان⁽¹⁾، ومسؤولية الحكومة وأعضائها ورئيسها أمام البرلمان تؤدي منطقيا إلى أن تكون الوزارة صاحبة السلطة التنفيذية الفعلية.

ومبرر ذلك أنّ الحكومة في النظام البرلماني منبثقة من الأغلبية البرلمانية التي انتخبها الشعب على أساس برنامج معين. وتلتزم الحكومة باعتبارها ممثلة الأغلبية البرلمانية بتنفيذ هذا البرنامج ومن أجل ذلك تُمنح للحكومة جميع السلطات التي تسمح لها بتنفيذ برنامجها، وفي مقابل ذلك تتحمل المسؤولية لوحدها أمام البرلمان.

ونظرا لعدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني فإنّه يتجرد من أي سلطة فعلية ذلك أن كل سلطاته اسمية يمارسها عن طريق الحكومة التي يلزم رئيسها بالتوقيع على أعمال رئيس الدولة إلى جانب توقيع الوزير المختص. وقاعدة عدم مسؤولية رئيس الجمهورية⁽²⁾ هي تطبيق للمبدأ القائل "الملك لا يخطئ"⁽³⁾. لذلك كان القول الدائع لدى الفقه الانجليزي "الملك يسود ولا يحكم"، تبعا لذلك لا يكون لرئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية سياسة أو برنامج خاص، فهو لا يقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه. ووضع البرنامج وتحريك

1- بوكري إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، إدارة، عدد 1، الجزائر، 1998، ص30.

2- تشير إلا أن كل الدساتير الجزائرية إلى حد الآن اعتمدت قاعدة عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ماعدا دستور 1963، الذي أقر إمكانية عزل رئيس الجمهورية بواسطة لائحة سحب الثقة، أنظر المواد 47، 55، 56.

3 – DUVERGER Maurice, Le système politique français, PUF, Paris, 1996, p. 246.

دفة الأمور في الدولة يكون أمرا متروكا للحكومة بقيادة الوزير الأول، التي تعد حجر الزاوية في النظام البرلماني. وسلطات رئيس الدولة لا تعدو في هذا النظام أن تكون مجرد سلطات فخرية واسمية لا فعلية.

رأينا في النظام السياسي الجزائري كيف أن مكانة الحكومة قد تراجعت وتقلّصت صلاحيات الوزير الأول في إطار التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008، حيث أصبح دوره يقتصر على مساعدة الرئيس وتنسيق النشاط الحكومي وممارسة ما يفوض إليه من صلاحيات وهي نفس الصلاحيات التي منحها المادة 113⁽¹⁾ من دستور 1976، قبل أن يأتي تعديل 3 نوفمبر 1988 الذي كرس ثنائية شكلية، بحيث لم تكن مكانة وصلاحيات الحكومة تتناسب على الإطلاق مع المسؤولية الملقاة على عاتق الحكومة، حيث بقيت السلطة الفعلية في يد رئيس الجمهورية الذي يتحكم في الهيئات و السلطة التنظيمية (المطلب الأول). ولم تنتقل للحكومة مما زاد من عدم التوازن داخل السلطة التنفيذية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

تحكم رئيس الجمهورية في الهيئات والسلطة التنظيمية اللازمة لتوجيه العمل الحكومي

يحتل رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري مكانة تضعه في مركز هام حيث تمنحه النصوص الدستورية قائمة ضخمة من السلطات الهامة والواسعة التي تكرر تفوقه على السلطات الأخرى في الدولة، التشريعية والقضائية. وكذا تحكمه التام على السلطة التنفيذية وبغرض تمكينه من التّّّ فوق على مستوى الجهاز التنفيذي خصه دستور 1996 في

1 - تنص المادة 113 من دستور 1976 يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ومن بينهم وزيرا أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء. ويمارس الوزير الأول اختصاصاته في النطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية طبقا للمادة 111 (الفقرة 15) من الدستور.

الفقرة 4 من المادة 77، رئاسة مجلس الوزراء (الفرع الأول)، ومن أجل التحكم وتوجيه العمل الحكومي أكثر أسندت الفقرة الأولى من المادة 125 من دستور 1996، سلطة التنظيم إلى رئيس الجمهورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مجلس الوزراء هيئة تخول رئيس الجمهورية توجيه العمل الحكومي

يشكل مجلس الوزراء أعلى مستوى لاتخاذ القرارات في الدولة، حيث يوجد في أعلى هرم التدرج الإداري⁽¹⁾. كما يجسد وحدة السلطة التنفيذية⁽²⁾، إلا أنه ليس سلطة جماعية والوزراء المكونين لمجلس الوزراء بما فيهم الوزير الأول هم مجرد تابعين لرئيس الجمهورية من حيث المركز القانوني بحيث يمكن أن يعزلهم. كما أن انعدام نص قانوني ينظم عمل مجلس الوزراء أحدث فراغا قانونيا مما جعل رئيس الجمهورية يتحكم في عمل مجلس الوزراء، إذ هو بمثابة وسيلة في يد رئيس الجمهورية لرقابة وتوجيه عمل الحكومة.

1- انعدام نص ينظم مجلس الوزراء.

إن غياب قانون ينظم ويبيّن كيفية عمل مجلس الوزراء في الجزائر منذ الاستقلال أدى إلى تبني العرف الذي جرى العمل به في فرنسا في عهد ديغول والذي تميز، بتحكم الرئيس في هيئة مجلس الوزراء التي لم تكن هيئة تداولية بل كان جهازاً جماعياً يعبر عن تضامن الحكومة، حيث النقاش فيه لا يختتم بالتصويت بل القرارات تتخذ بالإجماع إذا لم يتوافر الإجماع يتدخل رئيس الجمهورية ليتخذ القرار النهائي⁽³⁾. ويمكن تفسير عدم وضع أي أحكام

1 - TURPIN Dominique, La présidence du conseil des ministres, R.D.P, tome cent trois, 1987, p.884.

2 - GICQUEL Jean, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1999, p.567.

3 - TURPIN Dominique, La présidence du conseil des ministres, Op.cit, p. 886.

في الدستور أو نص قانوني ينظم عمل مجلس الوزراء منذ الاستقلال إلى طبيعة النظام السائد منذ الاستقلال المبني على تفوق رئيس الجمهورية.

ولقد اكتفي دستور 1963⁽¹⁾ في المادة 58 على النص بأن تُتخذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، دون أن يبين كيفية عمل وتسيير هذه الهيئة الذي لم تبينه كذلك أحكام دستور 1976⁽²⁾ ودستور 1989⁽³⁾ المتعلقة بمجلس الوزراء، أما دستور 1996، فقد أقر في الفقرة 4 من المادة 77 بأن مجلس الوزراء يرأسه رئيس الجمهورية، والذي حسب المادة 79⁽⁵⁾ فقرة 3، يعرض عليه مخطط عمل الحكومة ومشاريع قوانين المادة 119 فقرة 3. وتعرض الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ذات الطبيعة التشريعية على مجلس الوزراء حسب المادة 124 فقرة 5. كما أن المادة 93 من دستور 1996، تنص على الاستماع لمجلس الوزراء قبل تقرير رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية، وتنص المادة 94 على أن إقرار رئيس الجمهورية للتعبة العامة يكون في مجلس الوزراء.

وحسب المادة 95، إعلان رئيس الجمهورية الحرب يكون بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

1 - صادق المجلس الوطني على دستور 1963 يوم 28 أوت 1963، وصدر يوم 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية لسنة 1963، ص 888.

2 - أنظر الفقرة 8 من المادة 111 من دستور 1976، منشور بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية لسنة 1976، ص 1292.

3 - أنظر الفقرة 4 من المادة 74 وكل من المواد 75، 87، 89 و 113 من دستور 1989.

5- معدلة بموجب المادة 6 من القانون رقم 08-19 المتضمن التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008.

و الملاحظ أن كل المواد المتعلقة بمجلس الوزراء في الدستور لا تبين كيفية سير وعمل مجلس الوزراء.

وعليه فإن سكوت المشرع عن وضع قانون ينظم ويبين كيفية ممارسة هذه السلطة يظهر غموضا يفسر لصالح رئيس الجمهورية نحو توسيع سلطته في عمل مجلس الوزراء.

2- مجلس الوزراء سلطة في يد رئيس الجمهورية لرقابة و توجيه عمل الحكومة.

تتخذ قرارات هامة على مستوى مجلس الوزراء⁽¹⁾ فهو بمثابة وسيلة هامة تسمح لرئيس الجمهورية التحكم الكلي في مهام الحكومة، فمن خلال ترأسه لمجلس الوزراء وتحديد جدول أعماله يقوم رئيس الجمهورية بتحديد الخيارات الأساسية للسياسة الوطنية ويعرض برنامجه الذي تتولى الحكومة تنفيذه بواسطة مخطط عمل الحكومة في مجلس الوزراء. ويصدر القرارات الفردية، وتكون له الكلمة الأخيرة فيما يخص مشاريع القوانين التي يقترحها الوزير الأول طبقا لنص المادة 119 من الدستور. ولا يمكن برمجة أي لف لم يلق موافقة رئيس الجمهورية. وصلاحيات تحديد جدول أعمال مجلس الوزراء ليست بصلاحيات شكلية بل هي صلاحيات في غاية الأهمية⁽²⁾.

كما يتولى رقابة عمل الحكومة من خلال التقارير المعدة من قبل الوزراء بشأن مواضيع معينة تدخل تحت إشرافهم والتي تعرض في مجلس الوزراء.

1 - ميزه البعض عن مجلس الحكومة، إذ حسب أصحاب هذا الرأي فإن اجتماع الوزراء برئيس الجمهورية لدراسة أمر سياسي يسمى مجلس الوزراء أما اجتماعهم في أمور ذات طابع تنفيذي للأهداف السياسية فإنه مجلس حكومة. أنظر: مجموعة أساتذة، من أجل تطبيق سليم لمشروع تعديل الدستور ...، مرجع سابق، ص 645.

2 - ARDANT Philippe, Les institutions de la V^{ème} République, HACHETTE, Paris, 1995, p. 75.

لا يؤثر مجلس الوزراء في حرية رئيس الجمهورية عند اتخاذ القرار في الحالة الاستثنائية والحرب حسب الدستور، حيث اكتفت المادة 93 بإلزام رئيس الجمهورية بالاستماع لمجلس الوزراء قبل تقرير الحالة الاستثنائية. والمادة 94 بأن يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء. والمادة 95 بأن يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء. والملاحظ أن أحكام الدستور لم تبين دور أعضاء مجلس الوزراء وإن كانت آراء كل من الوزير الأول والوزراء تأخذ بعين الاعتبار وتؤثر في اتخاذ القرار في مثل هذه الظروف الحاسمة والمصيرية للبلاد التي تستدعي بأن يتحمل الكل مسؤوليته مهما كان وزير أول و وزراء وكل السلطات العليا في البلاد.

إن هذه الممارسة السائدة على مستوى مجلس الوزراء تبين مدى تركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية والذي يتفق مع طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي لم يعرف بعد حالة المعاشية.

والسؤال المطروح هنا، هل يمكن لمجلس الوزراء أن يتحول إلى أداة لتفوق الوزير الأول عندما يكون من أغلبية برلمانية تعارض سياسة رئيس الجمهورية، كما حدث في فرنسا في الفترة الممتدة من 1995⁽¹⁾؟ يصعب تصور هذا الأمر بما أن تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية عضوية ووظيفيا كما سبق وأن رأينا مطلقة. خاصة بعدما أصبح الدستور في الفقرة 2 من المادة 79 بعد تعديل 2008، ينص على أن الوزير الأول ينفذ برنامج رئيس الجمهورية.

وبالتالي لم يعد هناك إمكانية فرض بها الوزير الأول تفوقه من خلال مجلس الوزراء. إذ بعد تعديل 2008 يصعب تصور إن لم نقل مستحيل أن يحتل الوزير الأول مكانة الرجل

1 - DUVERGER Maurice, Le système politique français, Op.cit, p. 324.

الأول في السلطة التنفيذية حتى وإن كانت تسانده أغلبية برلمانية تعارض رئيس الجمهورية، إذا لم تقم تلك الأغلبية البرلمانية بالمبادرة بمراجعة دستورية⁽¹⁾. غير أن هذه المبادرة غير كافية لإنتاج أثرها، فنلاحظ مرة أخرى وجود دور رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرض النص للاستفتاء الشعبي، وبدون هذا الإجراء لن يكون للنص أي أثر لأن لرئيس الجمهورية وحده حق اللجوء للاستفتاء بموجب نص الفقرة 8 من المادة 77 من الدستور.

لم يتضمن الدستور إمكانية إصدار النص الذي وافق عليه ممثلو الشعب بعد مبادرة منهم. وقد يعود هذا الأمر إلى التخوف من تقليص والحد من سلطات المؤسسة التنفيذية وزيادة صلاحيات المؤسسة التشريعية عن طريق هذه المبادرة. وبالتالي فلا يمكن لأي مشروع أو مبادرة بالتعديل أن يتحقق إذا لم يتم من طرف رئيس الجمهورية. فالبرلمان دوره ثانوي بينما نجد الشعب صاحب السيادة مستبعدا تماما منها، والتجربة تثبت ذلك فالملاحظ أن تنظيم المراجعة الدستورية كانت دائما تحت تأثير المؤسسة الحاكمة (رئيس الجمهورية) وكنتيجة منطقية لذلك فإنها مست أساسا ضمان تفوق المؤسسة التنفيذية⁽²⁾.

الفرع الثاني:

إسناد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

لقد تعددت الاصطلاحات التي أطلقها الفقه الدستوري على التنظيمات. البعض يطلق عليها اسم اللوائح، والبعض الآخر يطلق عليها اسم القرارات الإدارية التنظيمية أو الأوامر الإدارية التنظيمية⁽³⁾.

1- تشترط المادة 177 من الدستور ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء البرلمان المجتمعين معا، للمبادرة باقتراح تعديل الدستور.

2- بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مرجع سابق، ص 17.

3- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 466.

ورد اصطلاح اللائحة Le règlement في فرنسا لأول مرة في عهد الملك شارل التاسع، واكتسبت هذه اللوائح مدلولها المعاصر، ابتداء من قيام الثورة الفرنسية عام 1789 غير أنها بقيت محدودة النطاق، لأنّ دور السلطة التنفيذية في المجال التنظيمي كان محددا بتنفيذ القوانين فقط. وبذلك لم يكن بوسعها إملاء قواعد قانونية بصفة مستقلة لأنّ القول بذلك يعني خرق مبدأ الفصل بين السلطات. غير أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 عمد إلى تقوية السلطة التنفيذية حتّى تفوقت هذه الأخيرة على السلطة التشريعية بحيث تقلص نطاق القانون واتسع نطاق اللائحة⁽¹⁾.

ولقد اعتنق المؤسس الجزائري الطرح الذي تبناه نظيره الفرنسي بعد صدور دستور 1958⁽²⁾، حيث قيد مجال القانون الذي يختص به المشرع. ووسع من مجال تدخل التنظيمات التي تختص بها السلطة التنفيذية⁽³⁾.

أسند الاختصاص التنظيمي في دستور 1996 لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، حيث تنص المادة 125 من الدستور على ما يلي: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول». وذلك تجسيدا لازدواجية السلطة التنفيذية التي أسسها التعديل الدستوري لـ 3 نوفمبر 1988، وكرسها دستور 28 فيفري 1989، ثم دستور 1996 من بعدها والذي أسند الوظيفة التنفيذية بالمفهوم المالبرقي لرئيس الحكومة عن طريق

1- فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، بحث لنيل الماجستير، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2011، ص 76

2 - لم تكن مسألة التناقص بين القانون والتنظيم يطرح في القانون الفرنسي قبل دستور 1958، كان التنظيم محصورا أساسا في المهمة العامة للحكومة في تنفيذ القوانين، ولكن منذ دخول دستور 1958 حيز التنفيذ طرحت بإلحاح مسألة تحديد مجال القانون، ذلك أن هذا الدستور أعاد تنظيم الاختصاص التشريعي جذريا، مقيدا السلطة التشريعية ومانحا السلطة التنفيذية مجالا خاص بها إلى جانب اختصاصاتها التقليدية. وقد سار المؤسس الجزائري في هذا الاتجاه، حيث جاء كل من دستور 1976، 1989، و 1996 متضمن مبدأ الاختصاص المقيد للسلطة التشريعية وتحديد مجال القانون.

3 - DUVERGER Maurice, Le système politique français, Op. cit, p. 375.

المراسيم التنفيذية، والغرض منها تطبيق التشريع، وتحديد كيفية العمل وتجسيد قانون ما، وهذا هو الاختصاص الأصلي والمبدئي للسلطة التنفيذية.

إلّا أنّ التعديل الذي طرأ على المادة 85، قيد الوزير الأول بضرورة الحصول على موافقة رئيس الجمهورية قبل التوقيع على المراسيم التنفيذية. وهو بمثابة تقليص لدور الوزير الأول لفائدة رئيس الجمهورية الذي أصبح يهيمن على التنظيم بنوعيه المستقل والتنفيذي.

1- التنظيم المستقل مجال مخصص لرئيس الجمهورية

حوّل الدستور الجزائري رئيس الجمهورية حق إصدار التنظيمات التي يراها مناسبة، قصد تنظيم مجالات تدخل السلطة التنفيذية، التي تضاعفت بعد الحرب العالمية الثانية، بحيث أصبحت الدولة تتدخل في مجالات شتى اقتصادية منها واجتماعية وإدارية وثقافية.

تعاظم دور السلطة التنفيذية وأصبحت مهمتها لا تقتصر على تنفيذ القانون فقط. بل لها حق إصدار التنظيمات، نتيجة تراجع سلطة البرلمان. واتسعت المجالات التي تمارس فيها السلطة التنفيذية اختصاصا تنظيميا في صورة التنظيم المستقل⁽¹⁾.

يتجسد التنظيم المستقل على شكل مرسوم رئاسي معهود لرئيس الجمهورية قصد اتخاذ الإجراءات التنفيذية والإلزامية بالنسبة للإدارة والموظفين. ويسمح الميدان التنظيمي لرئيس الجمهورية بالتدخل في كل مكان وفي أي وقت، عن طريق القرار التنظيمي الذي يحدد شروط إحداث وتنظيم مختلف المرافق العامة وتسييرها العادي⁽²⁾.

إنّ التنظيم المستقل يدعم سمو مركز رئيس الجمهورية نظرا لأهمية هذه السلطة التنظيمية الموجودة في قمة هرم القرارات الإدارية وتتخذ في جميع المسائل التي لا يتدخل فيها القانون، فهي مسائل عديدة وغير محددة يمكن أن تمتد لتنظيم جميع الظواهر الجديدة

1 - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 232.

2 - نورة بن سباع، مجال التشريع والتنظيم في دستور 1989، مرجع سابق، ص 59.

التي لم ينتبأ المؤسس لإخضاعها لمجال القانون. وهي سلطة شخصية وغير مشروطة يتمتع بها رئيس الجمهورية⁽¹⁾، بحيث لا يتدخل الوزير الأول عند ممارستها⁽²⁾ مما يتعارض أساسا ومبدأ مسؤولية الحكومة.

2- تدخل رئيس الجمهورية في المراسيم التنفيذية

إن تكليف الوزير الأول بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات يتناقض مع فرض شرط موافقة رئيس الجمهورية قبل توقيع الوزير الأول المراسيم التنفيذية⁽³⁾، فبعض القوانين عادة ما تقتصر على وضع الأحكام العامة، والخطوط العريضة للموضوعات المراد تنظيمها تاركة المسائل التفصيلية للسلطة التنفيذية التي لديها من الدراية الفنية بحكم احتكاكها بالواقع. وسرعة البت في الأمور⁽⁴⁾ ما يسمح بتوفير الشروط والظروف الإدارية والإجرائية الكفيلة بتطبيق القانون تطبيقا سليما وفعالا.

ويوقع الوزير الأول المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية. وهو شرط يسمح لهذا الأخير بالتحكم في إصدار المراسيم التنفيذية. فنتساءل هل بقي للوزير الأول المنتمي للأغلبية البرلمانية في حالة المعاشة من سلطة تنظيمية بعد إخضاع اتخاذ المراسيم التنفيذية للموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية؟ لا يعتبر الوزير الأول مركز قوة حتى وإن كان زعيم الأغلبية البرلمانية.

1 - ججيقة لونا سي، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية ...، مرجع سابق، ص 59.

2 - على العكس يتمتع الوزير الأول في فرنسا باختصاص عام في التنظيم سواء المستقل أو التنفيذي، ولا يحوز رئيس الجمهورية إلا اختصاصا استثنائيا، يتمثل في إمضاء المراسيم التي تمت المداولة عليها في مجلس الوزراء. أنظر: ججيقة لونا سي، مرجع سابق، ص 152.

3 - تنص الفقرة 03 من المادة 85 بعد التعديل: «يمارس الوزير الأول... الصلاحيات الآتية... يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك».

4 - ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 244.

لا يمكن تصور حدوث أي تعارض بين المراسيم التنفيذية والمراسيم الرئاسية بعدما أصبحت السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية بحكم الدستور. والمراسيم التنفيذية هي نصوص تطبيقية للمراسيم الرئاسية والقانون، حيث يتحكم فيها رئيس الجمهورية بشكل كلي. ولا يمكن تعارضها حتى في حالة المعاشية، وبالتالي لا يمكن تصور سلطة اتخاذ المراسيم التنفيذية من طرف الوزير الأول كأساس قوة هذا الأخير داخل السلطة التنفيذية في حالة المعاشية، بعدما أصبح الدستور يشترط الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية قبل اتخاذ المراسيم التنفيذية من طرف الوزير الأول.

ويعتبر شرط التأشير أو الموافقة المسبقة قيداً من صلاحية الوزير الأول في ممارسة مهمة التنظيم لأنه من شأنها إعدام المرسوم التنفيذي أصلاً، فلا يخرج للوجود دون موافقة رئيس الجمهورية.

ونعرف كذلك أن عدم اتخاذ المراسيم التنفيذية فإنها يترتب عليه آثاراً سلبية على دخول القانون حيز التطبيق، لأن باستطاعتها جعل القانون غير موجود. لهذا نجد أن بعض النواب في تدخلاتهم يؤكدون على ضرورة اتخاذ النصوص التنفيذية في أوانها، من هنا نتساءل: من يتحمل مسؤولية عدم إصدار مرسوم تنفيذي لتنفيذ نص تشريعي مثلاً صدر عن البرلمان إذا لم يصدر رئيس الجمهورية موافقته على توقيع المرسوم التنفيذي من طرف الوزير الأول.

وتعتبر موافقة رئيس الجمهورية بمثابة شرط مسبق على توقيع المرسوم التنفيذي فرضها المؤسس في التعديل الدستوري لنوفمبر 2008، كوسيلة في يد رئيس الجمهورية يمكن أن يعطّل بها تنفيذ القانون. مما يسمح بتدخل رئيس الجمهورية في التنظيم التنفيذي الذي كان قبل التعديل الدستوري لـ 2008 مجال مخصص لرئيس الحكومة. إذن فهو تراجع في صلاحيات هذا الأخير لفائدة رئيس الجمهورية.

كما يعتبر تمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية أداة لفرض سيطرته داخل السلطة التنفيذية ولها كذلك آثار في مواجهة البرلمان حيث يعتبر التنظيم المستقل ذو النطاق الواسع وسيلة في يد رئيس الجمهورية لتقوية مركزه، في حين تبقى المسؤولية في عائق الوزير الأول. ودوره لا يتعدى تنفيذ وتنسيق البرنامج الرئاسي تحت رقابة رئيس الجمهورية، فالسلطة أسندت لرئيس الجمهورية أما المسؤولية فهي من نصيب الحكومة بقيادة الوزير الأول مما يتناقض مع مبدأ "توازن السلطة والمسؤولية".

المطلب الثاني:

غياب التوازن داخل السلطة التنفيذية لا يبرر مساءلة الحكومة سياسيا

يظهر عدم التماسك والتناقض أكثر في التعديل الدستوري لـ 2008²³⁴ الذي جعل الحكومة تخضع خضوعا تاما لجهة هي رئيس الجمهورية. وجعلها في الوقت نفسه مسؤولة أمام البرلمان، فهنا انعدام تماسك لأنّ الهيمنة المطلقة لرئيس الجمهورية على الحكومة وجعل الوزير الأول مساعد رئيس الجمهورية على اعتبار أن هذا الأخير هو صاحب السلطة التنفيذية الأصلية. جعلت جميع المواد المتعلقة بمسؤولية الحكومة أمام جهة أخرى عدا رئيس الجمهورية لا معنى لها⁽¹⁾ لأنّ صلاحيات الحكومة لا توازي مسؤوليتها السياسية (الفرع الأول). وكذلك غياب التوقيع المجاور في النظام السياسي الجزائري الذي يعتبر أساس التوازن داخل السلطة التنفيذية (الفرع الثاني).

1 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 234.

الفرع الأول:

ضرورة إعادة التوازن داخل السلطة التنفيذية

كرس تعديل 2008، الدور الحقيقي الذي يلعبه الوزير الأول كمساعد لرئيس الجمهورية على اعتبار أن هذا الأخير هو صاحب السلطة التنفيذية، كونه يمارس السلطة الفعلية دون إمكانية تحديد مسؤوليته السياسية.

بينما الحكومة تقع على عاتقها المسؤولية، مع تمتعها بصلاحيات لا توازي مدى مسؤوليتها أمام رئيس الجمهورية من جهة وأمام البرلمان من جهة أخرى. حيث تُحول منصب الوزير الأول ليس فحسب إلى مجرد "منسق" للفريق الوزاري لكنه وُضع في "قوة" المدفع، لأنه موجود في الصف الأول في مواجهة سواء نواب الهيئة التشريعية أو غضب الجبهة الاجتماعية، وهو ما يجعله يتعرض لمختلف الأسهم وعمليات إطلاق النار، بينما يجد رئيس الجمهورية نفسه بعيدا عنها بالرغم من أنه المسؤول الأول والأخير عن الجهاز التنفيذي⁽¹⁾. ومن هذا المنطلق يعتبر الوزير الأول رهينة دستورية التي تتم التضحية بها في الوقت المناسب، وكأن الوزير الأول اصطنع بقصد التضحية به⁽²⁾. وبالنظر إلى المسؤوليات الكبيرة التي تضطلع بها الحكومة بصفقتها الجهاز المكلف بتوجيه تدخل الدولة في الميادين التي لها علاقة مباشرة بمصير الشعب على الصعيد الاقتصادي وعلى الصعيد الاجتماعي، إذ يجب إعادة الاعتبار إلى الحكومة عن طريق تبني مبدأ التوازن بين قمتي السلطة التنفيذية: رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

1 - أنظر جريدة الخبر اليومي، الصادرة بتاريخ 08 نوفمبر 2009.

2 - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 227.

لقتجسد نظام القمة المزدوجة في القانون المقارن، في تقسيم الصلاحيات التنفيذية بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة، حيث يتولى رئيس الحكومة السلطة التنفيذية الأصلية بينما يتولى رئيس الدولة سلطات اسمية. أما في ظل النظام الشبه رئاسي يتولى رئيس الجمهورية سلطات يستمدّها من الدستور مع لعبه دور التحكيم بين المؤسسات الأخرى بينما تتولى الحكومة تحت رئاسة الوزير الأول مهمة الحكم⁽¹⁾.

وحاول المؤسس الجزائري تبني نظام الازدواجية وأعاد تنظيم السلطة التنفيذية عن طريق إنشاء مؤسسة رئاسة الحكومة في التعديل الدستوري لـ 3 نوفمبر 1988. ومنحها صلاحيات جديدة منها، اختيار الوزراء وعرضهم على رئيس الجمهورية الذي يعيّنهم ووضع برنامج الحكومة والسهر على تنفيذه عن طريق المراسيم التنفيذية التي يضطلع بها رئيس الحكومة. أما السلطة التنظيمية المستقلة يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية.

أما في الجانب العضوي فظهر الازدواجية من خلال التفرقة بين مجلس الوزراء ومجلس الحكومة. وبالرغم من تلك الصلاحيات إلّا أنّ الحكومة غير مستقلة وبقيت التبعية لرئيس الجمهورية في الجانب العضوي والجانب الموضوعي، مما يكشف لنا حقيقة محاولة المؤسس تبني فكرة الازدواجية في دستور 1989، بعدما أصبحت الحكومة مسؤولة أمام البرلمان⁽²⁾، هذه المسؤولية التي لا توازي صلاحيات الحكومة خاصة بعد التعديل الدستوري لـ 2008، الذي عمق من عدم التوازن بين صلاحيات الحكومة ومسؤوليتها. مما يجعل إعادة التوازن ظل السلطة التنفيذية، من خلال تبني الازدواجية وإدخال إجراء التوقيع المجاور الذي يعبر عن مشاركة الوزير الأول في اتخاذ القرارات إلى جانب رئيس الجمهورية وكذلك

1 - DUHAMEL Olivier, Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel, Op. cit, p. 589.

2 - BENDOUROU Omar, La nouvelle constitution algérienne du 28 février 1989, R.D.P, 1989, p. 1321.

عقلنة السلطات الرئاسية بهدف توجيه اهتمام رئيس الجمهورية، صوب مهمة التحكيم بين الحكومة والبرلمان. وترك مجال التسيير اليومي للحكومة وتحضير الملفات التقنية لأعضاء الحكومة.

يمثل تحرير الحكومة من التبعية المطلقة لرئيس الجمهورية، الذي لا يتحقق إلا من خلال تحديد صارم وجامد لمجال تدخل كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول. شرطاً مسبقاً لإصلاح النظام السياسي الجزائري إذا ما تم الإبقاء على مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة، إذ يتولى رئيس الجمهورية السلطات السامية (تعيين الوزير الأول، إجراء الاستفتاء، حل البرلمان... إلخ) على أن يترك مهمة إدارة الحكم للوزير الأول الذي يعتبر همزة وصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

التوقيع المجاور أساس التوازن داخل السلطة التنفيذية

يقصد بالتوقيع المجاور (Le contresignature)، توقيع أحد أو أكثر من وزير⁽²⁾ على القرار الموقع عليه من طرف رئيس الجمهورية، بالتالي فهو توقيع مزدوج⁽³⁾. ويشترط الدستور الفرنسي أن تكون بعض القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية موقعة كذلك من

1 - PARINI Philipe, Les institutions politiques, collection Armand Colin, Paris, 1984, p. 175.

2 - نشير إلا أن من بين 23 دولة التي تفرض دساتيرها تقنية التوقيع المجاور، تختلف تلك الدول في الشخصية التي يعود لها صلاحية التوقيع المجاور، إذ هناك من الدول من تمنح هذه الصلاحية للوزير الأول فقط، كالمغرب، وأخرى تمنح هذه الصلاحية للوزير الأول والوزير أو الوزراء المختصين، ومنها من تمنح هذه الصلاحية إلى الوزير أو الوزراء المختصين.

3- CADART Jacques, Institutions politiques et droit constitutionnel, Op.cit, p. 662.

الوزير الأول والوزراء المعنيين⁽¹⁾. إذن يعتبر التوقيع المجاور وسيلة لإشراك الوزراء في ممارسة المهمة الحكومية، وأساس مساءلة الحكومة أمام البرلمان.

إن الحكومة هي السلطة الفعلية في النظام البرلماني والمسؤولة عن شؤون الحكم أما رئيس الدولة مملكا أو رئيسا للجمهورية، فإنّه غير مسؤول سياسيا فلا يحق له مباشرة الحكم طبقا لقاعدة "حيث تكون المسؤولية تكون السلطة" كما أن إشراك رئيس الدولة مع الحكومة في إدارة شؤون السلطة لا تتعارض مع النظام البرلماني بشرط وجود حكومة تتحمل مسؤولية تدخله في شؤون الحكم، وتتولى الحكومة في النظام البرلماني، العبء الأساسي. وتتحمل المسؤولية دون سلب رئيس الدولة حق ممارسة بعض الاختصاصات التي تقررها بعض الدساتير البرلمانية في الميدان التشريعي والتنفيذي. ولكن شريطة أن يتم ذلك بواسطة الحكومة، الأمر الذي يوجب توقيع الوزراء المعنيين إلى جانب رئيس الدولة على كافة القرارات المتصلة بشؤون الحكم.

لم يتعرض المؤسس الجزائري في كل الدساتير إلى التوقيع المجاور، بالرغم من أهميتها كتقنية تبرر المسؤولية السياسية للحكومة. وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية لسنة 1963 و1976، لا يمكننا الحديث عن التوقيع المجاور، لأن المبدأ السائد آنذاك هو أحادية السلطة التنفيذية المركزة في يد رئيس الجمهورية وحده. وحتى تعديل 1988 وكذا دستور 1989 ودستور 1996 المعدل لم يتعرض لهذه الفكرة إطلاقا.

1- التوقيع المجاور وسيلة لإشراك الوزراء في ممارسة المهمة الحكومية

إن الهدف من وضع تقنية التوقيع المجاور، هو إعطاء مسؤول عن فعل صاحبه غير مسؤول، أي تمرير السلطة الحقيقية من الموقع غير المسؤول إلى الذي يوقع بجوار

1 - CHAGNOLLAUD Dominique, Droit constitutionnel contemporain, Op. cit, p. 152.

المسؤول⁽¹⁾. كما أن تكريس الدستور الفرنسي لمبدأ التوقيع المجاور ساهم في تكريس استقلالية الوزراء. ويمثل إلزام الدستور الوزراء بالإمضاء أسفل المراسيم ضمانا بأن لا يتخذ أي إجراء يخص مباشرة قطاعاتهم دون موافقتهم⁽²⁾.

يعتبر التوقيع الوزاري المجاور إجراءً أساسياً وضرورياً من أجل السير الحسن لعمل أجهزة السلطة التنفيذية، بحيث يمتلك كل واحد وسائل تمكنه من شل نشاط الآخر.

2- التوقيع المجاور أساس مساءلة الحكومة أمام البرلمان

يشكل التوقيع المجاور المبرر القانوني لعدم مساءلة رئيس الدولة⁽³⁾، حيث أن أوامر رئيس الدولة لا تخلي الوزراء من المسؤولية. إذ تعد كما لو كانت صادرة من الوزراء وتأسيسا على ذلك فإن توقيعات رئيس الدولة يجب لنفاذها أن يوقعها رئيس الوزراء والوزراء المختصون⁽⁴⁾. وبعدها تسأل الحكومة عن جميع تصرفات الرئيس طالما لم تقدم احتجاجا على ما صدر عنه من تصرفات، وما اتخذته من مواقف، ويكون هذا الاحتجاج بطبيعة الحال عن طريق تقديم استقالتها، فهي إن لم تفعل ذلك وبقيت في الحكم، كان ذلك قرينة على قبولها لتصرفات الرئيس. وتكون هي وحدها المسؤولة أمام البرلمان، فهي لا تستطيع أي حال التصدّل من مسؤوليتها بحجة أن هذه التصرفات هي تصرفات خاصة برئيس الدولة، أو أنه قام بها دون علم الوزراء المختصين أو في غيبتهم⁽⁵⁾.

1 - COLLIARD Jean-Claude, Que peut le président ? Pouvoirs, N°68, PUF, Paris, 1994, p.17.

2 -CHANTEBOUT Bernard, Droit constitutionnel et science politique, Op.cit, p. 574.

3-MILACIC Slobodan, La séparation des pouvoirs œuvre jurisprudentielle, Bruylant, Bruxelles, 2003, p.392.

4 - زكي محمد النجار، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص178.

5 -إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية- الدول والحكومات، مرجع سابق، ص408.

ويتميز النظام الدستوري الجزائري بمبدأ اتخاذ القرارات بطريقة انفرادية، حيث لا يجبر الدستور رئيس الجمهورية بعرض التنظيمات التي يوقعها على الوزير الأول لييدي عليها موافقته. وكذلك الحال بالنسبة لباقي أعضاء الحكومة، ميلخوّل رئيس الجمهورية اتخاذ القرارات التي يراها مناسبة دون أن يلزمه الدستور بالأخذ بعين الاعتبار رأي الحكومة.

ومن الناحية القانونية وفي غياب طريقة التوقيع المضاد، يبدو جيدا أن هناك وحدة في السلطة التنفيذية، مسلحة بالمركز الرئاسي والتي تمنح لرئيس الجمهورية دورا قياديا نشطا وبالتالي، تقام بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة علاقات أكثرها رئاسية مما هي وظيفية⁽¹⁾.

ففي حالة اعتناق المؤسس الجزائري إجراء التوقيع المجاور، ذلك سيفتح الباب واسعا أمام الوزير الأول والوزراء بهدف المشاركة في اتخاذ القرارات، حتى تأخذ مثل هذه الخطوة مغزاها المتمثل في تجسيد مبدأ القمة المزدوجة على رأس السلطة التنفيذية ويصبح كل من الوزير الأول والوزراء في مجال اختصاصاتهم بصفة خاصة مؤهلين لتعميق روح الحوار، وتجسيد مبدأ المداولة حتى تتخلص اجتماعات مجلس الوزراء من طبيعتها الحالية والمتمثلة في تركية اختيارات رئيس الجمهورية.

كما أن إدخال مبدأ التوقيع المجاور، سيزيل التناقض الذي وقع فيه المؤسس الدستوري عند وضعه لمبدأ المسؤولية السياسية للحكومة، بحيث يسمح المبدأ بالباس الحكومة ثوب المسؤولية. إذ لا يمكن وضع حيز التنفيذ مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة دون تكريس

1 - محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989، م ج ع ق ا س، عدد 03، سنة 1993، ص 659.

لمبدأ التوقيع المجاور⁽¹⁾ الذي يفرض بعض الانسجام مع مبادئ الديمقراطية وضمان التوازن داخل السلطة التنفيذية الذي لا يتحقق إلا من خلال عقلنة السلطات الرئاسية وتحرير الحكومة من التبعية المطلقة لرئيس الجمهورية. وذلك بتحديد صارم وجامد لمجال تدخل كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، حيث يتولى رئيس الجمهورية السلطات السامية بصفته مجسدا لوحدة الأمة وحامي الدستور. ورئيس الحكومة بوصفه المكلف بقيادة العمل الحكومي وإدارة أجهزة الدولة.

وتقوم المسؤولية السياسية للحكومة على أساس اختلال توازني واضح على مستوى طرفيها، فالحكومة بدرجة التبعية التي رأيناها تخضع لمساءلة سياسية، في حين يكون رئيس الجمهورية المؤسسة المحورية التي تدور في فلكها باقي المؤسسات وأجهزة الدولة حيث تبرز مكانته من خلال تواجده الدائم والمستمر داخل مختلف الهيئات، واضعا بصماته على كل المرافق والمراكز خصوصا الهامة والحساسة. ويتمتع بحصانة تتيح له حرية التصرف والعمل دون قيود ولا مضايقات المساءلة.

ويخول الدستور لرئيس الجمهورية صلاحيات كثيرة، فهو رئيس السلطة التنفيذية له برنامج تعكف حكومة يختارها على تطبيقه وله صلاحيات مطلقة باتجاه الحكومة خاصة بعدما ألغت المراجعة الدستورية وظيفة رئيس الحكومة وجعلت الحكومة مؤلفة من أعضاء مرتبطين مباشرة برئيس الجمهورية ومسؤولين أمامه، ووزير أول ينسق عمل الحكومة ويسهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي يمتلك صلاحية إقالة الحكومة في أي لحظة فالوزير

1- BENABBOU-KIRANE Fatiha, Les rapports entre le président de la république et l'assemblée populaire nationale dans la constitution algérienne du 28 novembre 1996, Thèse de doctorat d'état en droit public, université d'Alger, faculté de droit, 2004, p. 329.

الأول كرئيس الحكومة سابقا مسؤول أمام رئيس عن طريق التعيين والعزل. ومسؤول أيضا أمام البرلمان، فمن أين لحكومة بدرجة التبعية التي رأيناها أن تكون مسؤولة.

إن الهيمنة المطلقة لرئيس الجمهورية على الحكومة. وافتقار هذه الأخيرة لصلاحيات تمارسها بحرية تجعل جميع المواد المتعلقة بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان لا معنى لها. فمبدأ الثنائية داخل السلطة التنفيذية، الذي من خصائصها فيما يتعلق بشكل السلطة التنفيذية توزيع المهام بين مؤسستين، رئيس الدولة من جهة والوزير الأول والحكومة من جهة أخرى، وفيها الوزير الأول يتمتع بالاستقلال العضوي والوظيفي في مواجهة رئيس الدولة. كما يتم توزيع الاختصاصات التنفيذية بصورة ترجح كثيرا كفة الحكومة بقيادة الوزير الأول لذلك تقع المسؤولية على الحكومة وحدها دون رئيس الدولة.

الفصل الثاني:

عدم جدوى المساءلة السياسية للحكومة

جاء دستور 1989 بمبادئ جديدة لم تعرفها الجزائر من قبل، ومن بين هذه المبادئ التي تم الإبقاء عنها في التعديل الدستوري لسنة 1996، مبدأ الفصل بين السلطات، مبدأ ازدواجية القمة على رأس السلطة التنفيذية والمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان بعدما كانت الحكومة مسؤولة فقط أمام رئيس الجمهورية.

وأحجم دستور 1976م، عن تنظيم مسؤولية السلطة التنفيذية أمام الهيئة التشريعية بسبب اعتماده على قواعد تختلف اختلافا كبيرا عن تلك القواعد التي أخذت بها الدساتير في الدول الديمقراطية، حيث تبني مبدأ السلطة الواحدة وتعدد الوظائف⁽¹⁾ الذي كرس هيمنة رئيس الجمهورية، وأناط بالمجلس الشعبي الوطني، القيام بالمهام الوظيفية وليس السلطة التشريعية، الأمر الذي نجم عنه عدم ممارسة الهيئة التشريعية لصلاحيات رقابة العمل الحكومي بصفة مباشرة كما اعتمد ذات الدستور من زاوية أخرى مسؤولية أعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية.

أعاد المؤسس الجزائري الاعتبار لمبدأ مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني في دستور 1989، مع اختلاف جوهري في من يكون مسؤولا أمام البرلمان، ففي حين كان رئيس الجمهورية في ظل دستور 1963، هو المسؤول أمام المجلس الوطني. أنشأ دستور 1989 المؤسسة الحكومية بقيادة رئيس الحكومة تكون مسؤولة مباشرة أمام المجلس الشعبي الوطني.

تجد الحكومة نفسها محصورة بين مسؤوليتين: الأولى أمام البرلمان (المبحث الأول)، وتعتبر الرقابة البرلمانية على الحكومة من مظاهر الفصل المرن بين السلطات وهي من

1- تم تنظيم السلطة في دستور 1976، على شكل وظائف وهي: الوظيفة السياسية، الوظيفة التنفيذية، الوظيفة التشريعية، الوظيفة القضائية ووظيفة المراقبة.

سمات النظام البرلماني الذي تعمل فيه الحكومة تحت رقابة البرلمان، والحكومة تحدد وتطبق سياستها بالاتفاق مع البرلمان، وإذا فقدت ثقة البرلمان تستقيل⁽¹⁾ والثانية أمام رئيس الجمهورية الذي له سلطة وضع حد لمهامها دونما قيد أو شرط (المبحث الثاني).

1 - ARDANT Philippe, Les institutions de la V^{ème} République, Op.cit, p. 113.

المبحث الأول:

عدم فعالية رقابة البرلمان على أعمال الحكومة

طرأت تحولات في دستور 1989، في مجال المسؤولية السياسية للحكومة وقد رافقت هذه التحولات نشوء علاقة جديدة بين السلطة التنفيذية من جهة، والبرلمان من جهة أخرى، من خلال منح الدستور للبرلمان وظيفة الرقابة إضافة إلى صلاحياته التشريعية في ميدان إعداد وسن القوانين⁽¹⁾.

يمارس البرلمان الرقابة على أعمال الحكومة وسياساتها العامة ومدى التزامها بها وكذا نتائج انعكاسات تلك السياسة على المواطنين، وبهذه الرقابة يستطيع البرلمان أن يقف على سير الجهاز التنفيذي وكيفية أدائه لأعماله وله أن يراجع السلطة التنفيذية، إن تجاوزت اختصاصاتها في نطاق المبادئ الدستورية والمصلحة العامة.

إن السلطة التنفيذية بما لديها من إمكانيات هائلة وبحكم طبيعة وظيفتها يمكن أن تشكل مساسا بحريات وحقوق الأفراد مما أظهر حتمية وجود هذا النوع من الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان باعتباره الإرادة المنتخبة من القاعدة الشعبية الأكثر إماما بهموم وتطلعات المواطنين وذلك لخلق نوع من الإشراف والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تحقيقا للمصالح العام⁽²⁾. وبالتالي يتحمل البرلمان مسؤولية التعبير عن إرادة الشعب لذا فإن واجباته

1 - نبيذ إلا أن البرلمان لا يحتكر مجال التشريع بل تتدخل فيه السلطة التنفيذية بحيث يشرف رئيس الجمهورية على إعداد واكتمال القانون، وتمتلك الحكومة حق المبادرة بالتشريع، ومشاريع القوانين القادمة من الحكومة تحضي بالأولية في المناقشة. ويتحكم رئيس الجمهورية في القانون عن طريق حق الاعتراض الذي في حوزته والذي يمتد إلى قدرة حل المجلس الشعبي الوطني.

2 - زيدان ولد سيد عال، عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الموريتاني، بحث لنيل الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 62.

المرتتبة عن ذلك تكمن في ضرورة مراقبة السياسة العامة للدولة من أجل العمل والحفاظ على سيرها في الاتجاه الذي يتلاءم مع ما يخدم مصالح الشعب.

إن الرقابة البرلمانية⁽¹⁾ هي الوسيلة التي تمكن أعضاء البرلمان الذين قاموا بوضع التشريع من متابعة تنفيذه.

وأساس هذه الرقابة هي السياسات والبرامج الحكومية التي يصادق عليها البرلمان، حيث تحرص هذه الرقابة على مدى مطابقة الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الحكومة والإدارة العامة مع هذه السياسات والبرامج.

والرقابة البرلمانية لها أساس دستوري وإجراءات ممارسة هذه الرقابة منظمة بأحكام الدستور والقانون. ومن ثمة لا تعتبر ضغوط وانتقادات الأحزاب والجمعيات السياسية والمدنية والاجتماعية رقابة على أعمال الحكومة، وهذا النوع من الرقابة التي تقوم بها الأحزاب والجمعيات بمختلف طابعها هي رقابة ضغط لا غير، لا يمكن الاستهانة بها فقد تؤدي إلى نتائج.

و لا تستهدف الرقابة البرلمانية المساس باستقلالية الحكومة من خلال تهديد بقائها في الحكم بواسطة تقرير مسؤوليتها السياسية، إذّ ما نجدها تقضي إلى تحسين أدائها، فهي بذلك

1 - إن الهدف من الرقابة البرلمانية بصفة عامة هو المحافظة على المصلحة العامة في مفهومها الشامل من كافة أسباب ومخاطر البيروقراطية والانحرافات والأخطاء والفساد الإداري والسياسي والتلاعب واستغلال النفوذ والاستخفاف بقيم وأخلاقيات دولة القانون والمؤسسات. أنظر: عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1994، ص09.

ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة⁽¹⁾. وتحتوي الرقابة البرلمانية⁽²⁾ على مجموعة متنوعة من الآليات والإجراءات الدستورية، حيث تختلف في خطورتها وشدة ما يمكن أن تحدثه من آثار سياسية على الجهة التي تسلط عليها، وهي الحكومة.

وتنقسم هذه الآليات إلى آليات تتعلق بتحريك مسؤولية الحكومة، يعني أنّها وسائل دستورية تؤدي في حال نجاحها إلى سقوط الحكومة (المطلب الأول) وآليات يمكن أن تنتج آثارا متفاوتة على هذه الأخيرة من دون الوصول إلى سقوطها (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الآليات البرلمانية لإثارة مسؤولية الحكومة

تقوم مسؤولية الحكومة أمام البرلمان على مبدئيه أن لا يمكن للحكومة أن تستلم السلطة وأن تستمر في ممارستها إلا إذا حصلت على ثقة النواب، ومتى فقدت هذه الثقة فإنها تضطر للاستقالة⁽³⁾.

وتتخذ المسؤولية السياسية للحكومة إحدى الصورتين، إما مسؤولية فردية أو مسؤولية جماعية، والمسؤولية الفردية تقوم على أساس أن الوزير مسؤول بصفة فردية عن كل

1 - عمار عباس، الرقابة البرلمانية ...، مرجع سابق، ص 07.

2 - إن الرقابة البرلمانية هي الرقابة السياسية الرسمية الدستورية الوحيدة على أعمال الحكومة بحيث يمكن أن تحرك مبادئ انقضاء المسؤولية الدستورية للحكومة. ومن ثم لا تعتبر ضغوط وانتقادات الأحزاب والجمعيات والتنظيمات السياسية والمدنية والاجتماعية رقابة على أعمال الحكومة والإدارة العامة لأن الرقابة على الأعمال والأنشطة العامة لمؤسسات ومرافق وهيئات الدولة الرسمية لا تكون إلا رقابة رسمية ومن طرف مؤسسات وهيئات دستورية رسمية يعطيها الدستور سلطات ووسائل وصفة الرقابة على النشاط العام في حدود تخصصها واختصاصها الموضوعي والعضوي والمكاني والزمني. أنظر: عمار عوايدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة، العدد الصادر في 13 جوان 2006، الجزائر، ص 114.

3 - بشير يلس شاوش، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، م.ج.ع.ق.ا.س، رقم 2، 1991، ص 362.

الأعمال التي تتعلق بوزارته والتي لا تندرج ضمن السياسة العامة للحكومة، أما المسؤولية التضامنية فتخص الوزراء ككل باعتبارهم مسؤولين كهيئة واحدة أمام البرلمان. وتقدير المسؤولية الفردية لوزير معين يوجب استقالته، أما تقرير المسؤولية التضامنية (الجماعية) يؤدي إلى سقوط الحكومة بأكملها⁽¹⁾ غير أن الحدود بين المسؤولية الفردية والتضامنية في النظام البرلماني ليست دائما واضحة، كما أن الوزير الأول يستطيع أن يجعل المسؤولية الفردية سببا في إعلان تضامن الحكومة مع الوزير المسؤول على أساس أن سياسة هذا الوزير إنّما تمثل جزءا من السياسة العامة للحكومة بأسرها⁽²⁾.

تعتبر المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان مظهرًا من مظاهر النظام البرلماني الموجود في الدستور الجزائري⁽³⁾. ولقد حرص المؤسس على تقييد تلك المسؤولية إلى أبعد حدود، حفاظا على استقرار السلطة التنفيذية، وعقلنة سلطات وصلاحيات البرلمان.

وتجري بين نواب الأمة وأعضاء الحكومة لقاءات متعددة ودورية الغرض منها تمكين النواب من مراقبة نشاطات الحكومة والتبريرات التي تقوم مواقفهم عليها⁽⁴⁾، ومن المفروض أن تكون تلك اللقاءات والمناقشات وسائل للرقابة.

وتحرك مسؤولية الحكومة من خلال إمكانية رفض مخطط عمل الحكومة إذا لم ينل رضا المجلس الشعبي الوطني، فيضطر الوزير الأول إلى تقديم استقالة حكومته إلى رئيس

1 - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002، ص 35.

2- مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ النظام السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 238.
3 - BRAHIMI Mohamed, Nouveaux choix constitutionnels et nouveaux besoins politiques, RASJEP, N° 4, 1991, p.751.

4 - بشير يلس شاوش، موانع مسؤولية الحكومة ...، مرجع سابق، ص 385.

الجمهورية (الفرع الأول)، كما يمكن للبرلمان تقييم مدى نجاعة عمل الحكومة بمناسبة تقديم الوزير الأول في نهاية كل سنة، بيانا عن السياسة العامة للبلاد يستطيع على إثره البرلمان التصويت على ملتمس رقابة يطيح بالحكومة، أو رفض أغلبية النواب منح الثقة للحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مصادقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة

تعد الحكومة في النظام البرلماني هيئة جماعية، لا تستطيع ممارسة وظائفها إلا بمقتضى الثقة التي يمنحها لها البرلمان⁽¹⁾. ويعتبر تقديم البرنامج أمام البرلمان أول لقاء رسمي بين الحكومة والبرلمان، وعبره فه بعض الأساتذة هلى أنه أول ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة⁽²⁾.

هكذا وخلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة⁽³⁾ تقوم الحكومة بإعداد مخطط عملها الذي تقدمه للبرلمان للموافقة عليه بعد إجراء مناقشة عامة.

تعتبر مصادقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة منحا قبليا للثقة لصالح الحكومة بعدما يتأكد النواب، من خلال المناقشات التي يجرونها على المخطط، وكذا التعقيبات التي يدل بها الوزير الأول على ملاحظات النواب، أن مختلف الانشغالات التي تطل الرأي العام الوطني قد أخذت بعين الاعتبار وإن اقتضي الأمر تكييف اقتراحات النواب وإدراجها في

1 - جبيعة لوناسي، في مدي ازدواجية السلطة التنفيذية ...، مرجع سابق، ص 77.

2 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 104.

3 - أنظر المادة 46 من القانون العضوي رقم 99-02، مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر، عدد 15، صادرة في 09 مارس 1999.

مخطط عمل الحكومة، ويتم التصويت على المخطط بعد تكييفه إن اقتضي الأمر، عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمها في الجلسة⁽¹⁾. فيكون المجلس الشعبي الوطني قد استفاد من الآليات الدستورية التي يتمتع بها، إلا أن قيوداً دستورية تحول دون استفادة النواب بشكل واضح عند ممارسة مبدأ الرقابة القبلية.

لقد حرص الدستور على تولي رئيس الجمهورية مهمة تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة ومنح الوزير الأول مهمة ضبط مخطط عمل الحكومة وعرضه على مجلس الوزراء قبل أن يُعرض في نهاية المطاف على البرلمان وعلى ضوء ذلك، يستطيع رئيس الجمهورية توجيه المناقشات البرلمانية، والتأثير عليها فهو يملك سلطة الحل في مواجهة المجلس الشعبي الوطني.

اشترط التعديل الدستوري لسنة 2008، ضرورة عودة الوزير الأول لرئيس الجمهورية لاستشارته قبل إقدامه على تكييف مخطط عمله⁽²⁾ بناء على الملاحظات التي أبداه النواب عند مناقشتهم له، ولعل هذه الاستشارة يراد من ورائها التأكيد على أن الوزير الأول ما هو إلا منسق للعمل الحكومي يستمد مهامه من رئيس الجمهورية دون سواه، وليس له إدخال تعديلات على برنامج رئيس الجمهورية إلا بعد استشارته⁽³⁾. فرئيس الجمهورية له سلطة تقديرية في قبول التكييف خاصة إذا كان مؤيد من طرف الأغلبية البرلمانية.

1- أنظر المادة 48 من القانون العضوي رقم 99-02، مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما ...، مرجع سابق.

2- أنظر المادة 80 من دستور 1996، المعدلة بموجب المادة 07، من القانون رقم 08-19، المتضمن التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008، مرجع سابق.

3 - عمار عباس، قراءة في التعديل الدستوري ...، مرجع سابق، ص 27.

ولكنه قد يضطر إلى إجراء التكييف في حالة قيام حكومة ائتلافية تجمع عددا من الأحزاب وافقت على البرنامج مبدئياً يقود العمل الحكومي في الفترة المستقبلية لضمان تصويت النواب المنتمين إلى تلك الأحزاب على محاور المخطط الحكومي. خاصة إذا تعلق الأمر بحالة يكون فيها الائتلاف هشاً، يمكن أن ينفجر في كل وقت قبل إجراء التصويت. كما يسعى الوزير الأول في هذا السياق إلى استعطاف النواب المستقلين أو بعض التشكيلات السياسية الصغرى الممثلة داخل البرلمان، رغم رفضها المشاركة في الائتلاف الحكومي، عن طريق الأخذ بعين الاعتبار تدخلات النواب المنتمين لهذه التشكيلات، في حالة عدم مساس اقتراحاتهم بصلب البرنامج. ضماناً لوقوفها إلى جانب الحكومة عند إجراء عملية التصويت.

وتنتهي المناقشة إما بتصويت الأغلبية على البرنامج وهذا معناه أن الموافقة قد حصلت، مما يسمح للوزير الأول بمباشرة عمله، وفي حالة العكس يستقيل الوزير الأول وباقي الوزراء.

إن عدم قدرة الحكومة على اكتساب ثقة البرلمان لا يمكن تصوره إلا في حالة واحدة، تتمثل في عدم اكتساب الحزب أو الائتلاف الحزبي الذي تنبثق منه الحكومة على الأغلبية داخل البرلمان، فيضطر رئيس الجمهورية تعيين الشخصية التي يراها قادرة على تحقيق قدر من الإجماع داخل البرلمان، لتترأس الحكومة، فإذا لم تستطع هذه الشخصية ضمان مشاركة أكبر عدد ممكن من الأحزاب السياسية داخل الائتلاف الحكومي سيتمخض عنه عدم حصول الحكومة على الأغلبية، وبالتالي عدم الحصول على ثقة البرلمان واستقالة الوزير الأول، فتتشكل حكومة جديدة وتستأنف الخطوات السابقة من عرض البرنامج ومناقشته والتصويت عليه، ويكون النواب في هذه الحالة أمام خيارين لا ثالث لهما:

الخيار الأول: يكمن في حالة عدم المصادقة على مخطط عمل الحكومة الجديد، في هذه الحالة ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوباً⁽¹⁾، وتنظم انتخابات تشريعية سابقة لأوانها فقد تفضي إلى إعادة تشكيل خريطة سياسية داخل البرلمان الجديد، مما قد يؤدي إلى فقدان عدد كبير من النواب لمقاعدهم النيابية.

الخيار الثاني: يكمن في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، وهو تناقض فالرأي العام، سيلاحظ دون شك حرص النواب في الحفاظ على مصالحهم الخاصة، حتى في حالة تجديد رئيس الجمهورية ثقته في الوزير الأول الذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن رفض مخططه في المرة الأولى بما أن الدستور لم يقيد رئيس الجمهورية، فيتمكن هذا الأخير من فرض سيطرته على العمل الحكومي، ويستطيع كذلك حل المجلس الشعبي الوطني بموجب مرسوم رئاسي، لتتولى الحكومة تحضير انتخابات تشريعية مسبقة، والتي تمكن رئيس الجمهورية من السيطرة على المجلس الشعبي الوطني في حالة تغيير الخريطة السياسية داخله لصالح رئيس الجمهورية.

وتتأكد سيطرة رئيس الجمهورية على زمام الأمور، إذ يفرض توجيهاته السياسية والاقتصادية والاجتماعية على الوزير الأول الجديد وإفراغها في شكل مخطط عمل الحكومة يكون من الصعب على النواب رفضه من جديد بسبب تدخل المؤسس، الذي نص في المادة 82 على أنه «إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً».

1- أنظر المادة 82 من دستور 1996، المعدل بموجب القانون رقم 18-08، المتضمن لتعديل الدستور ي ل 15 نوفمبر 2008، مرجع سابق.

ألزم الدستور كذلك الوزير الأول تقديم عرض حول مخطط عمله لمجلس الأمة⁽¹⁾، على الرغم من أن الحكومة غير مسؤولة سياسيا أمام مجلس الأمة.

بعد عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة، يمكن لأعضائه أن يصوتوا على لائحة على إثر ذلك، وعلى الرغم من أن هذه اللائحة ليس لها أي أثر قانوني على مصير الحكومة، لأنها سبق لها وأن تحصلت على ثقة الغرفة الأولى⁽²⁾. لعل الغاية من إلزام الوزير الأول بتقديم عرض مخطط عمله على مجلس الأمة هو تمكين أعضائه من تقديم ملاحظاتهم وتحفظاتهم في شكل لائحة⁽³⁾.

وعلى الرغم من أن الدستور لم يأذن لأعضاء مجلس الأمة مناقشة مخطط عمل الحكومة، إلا أن العادة جرت على قيامه بذلك، الأمر الذي دفع إلى القول أن ذلك يثير إشكالا، فيما إذا كان بصدد ممارسة دستورية أم مخالفة للدستور.

إن التمسك بنص المادة 80 من الدستور يفضي إلى عدم جواز إجراء هذه المناقشة، غير أنه في الواقع لم تعترض الحكومة عليها وهي المعنية بها⁽⁴⁾.

ونشير إلى أن الدستور لم يعالج حالة عدم تقديم رئيس الحكومة برنامج حكومته للبرلمان.

ولقد اختلف الفقه، حول مدى التزام الحكومة بعرض البرنامج الحكومي على البرلمان حيث ظهر رأيان أساسيان في هذا الموضوع، فبينما يرى الفريق الأول عدم ضرورة عرض البرنامج الحكومي على البرلمان، ألح الفريق الثاني على ضرورة عرض البرنامج الحكومي

1- أنظر الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 80 من دستور 1996 المعدل.

2- جوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مرجع سابق، ص 37.

3- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة....، مرجع سابق، ص 257.

4- المرجع نفسه، ص 259.

على البرلمان. وقد استند الفريق الأول إلى عدة مبررات لنفي الصفة الإلزامية على إجراء عرض البرنامج الحكومي على البرلمان. يرى أصحاب هذا الاتجاه أن رئيس الجمهورية المنتخب من قبل الأمة يتمتع بشرعية أوسع من شرعية النواب المنتخبين من إرادة دوائرهم الانتخابية، وبالتالي موافقة رئيس الجمهورية على ذلك البرنامج عند عرضه على مجلس الوزراء يكفي دون حاجة إلى موافقة البرلمان⁽¹⁾.

بينما يرى أصحاب الاتجاه الثاني ضرورة عرض البرنامج الحكومي على البرلمان عندما ينص الدستور على ذلك⁽²⁾.

الفرع الثاني:

تحديد المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة

اعترف الدستور لنواب المجلس الشعبي الوطني حق تحديد المسؤولية السياسية للحكومة من حيث المبدأ على اعتبار أن الحكومة مسؤولة عن تطبيق البرنامج الذي يصادق عليه البرلمان، وعلى هذا الأساس تتولى الحكومة تنفيذ البرنامج المصادق عليه على أن تمر سنويا أمام المجلس الشعبي الوطني لتقدم بيانا عن السياسة العامة.

إن الدستور الجزائري⁽³⁾ لم يوضح ح مسألة إلزامية تقديم الوزير الأول لبيان السياسة العامة، ولم يبين النتائج المترتبة في حال عزوف الوزير الأول على تقديمه كل سنة، وهذا

1 - نشير في هذا الصدد أن بعض الحكومات المتعاقبة على شؤون الحكم في الجزائر لم تعرض برنامجها أمام البرلمان، كحكومة السيد عبد العزيز بلخادم، وبررت ذلك باستنادها إلى ثقة رئيس الجمهورية. جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 23 ماي 2010.

2 - جقيقة لونا سي، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية ...، مرجع سابق، ص 79.

3 - أنظر المادة 84 من دستور 1996، معدلة بموجب المادة 13 من القانون رقم 19-08، المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

الغموض أدى إلى تباين القراءات في إلزامية تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة⁽¹⁾. ويتمثل بيان السياسة العامة في تقديم الحكومة سنويا عرضا عن مدى تنفيذ برنامجها الذي سبق وأن وافق عليه البرلمان، فهو بهذا عبارة عن وسيلة إبلاغ⁽²⁾، أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه من البرنامج أثناء السنة الفارطة وما هو في طور الإنجاز، كما تُبرز الحكومة من خلاله الصعوبات التي اعترضتها والآفاق المستقبلية التي تتوي القيام بها⁽³⁾ ويتبع عرض بيان السياسة العامة مناقشة عامة في المجلس حول عمل الحكومة، من خلالها يتولّى نواب الشعب تقييم مراحل تنفيذ البرنامج، والبت في مدى نجاعة العمل الحكومي على أن تختتم المناقشات دون تحريك مسؤولية الحكومة، إذا كان النواب راضون عن عملها. وقد تنتهي المناقشة بلائحة من النواب، كما قد يبادر النواب بإيداع ملتمس رقابة وقد تقوم الحكومة بطلب التصويت بالثقة.

1 - انتهاء المناقشة بلائحة من النواب

يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني اختتام النقاش الذي يلي عرض بيان السياسة العامة للحكومة بلائحة، شرط أن تقدم اقتراحات اللوائح في آجال لا يتعدى 72 ساعة بعد اختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة⁽⁴⁾، وأن يودع لدى مكتب المجلس اقتراح ولا

1 نشير في هذا الصدد أن في الجزائر الحكومات المتعاقبة منذ سنة 1999، تم إنهاء مهامها دون عرض بيان السياسة العامة وحصيلتها لممثلي الشعب امتثالا للمادة 84 من الدستور. جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 23 ماي 2010.

2 - أثبتت الممارسة أن رؤساء الحكومات عادة ما يركزوا في عرضهم لبيان السياسة العامة على النتائج الإيجابية التي حققتها الحكومة، مؤيدين ذلك بالأرقام، مع تفادي ذكر العيوب والنقائص. أنظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة ...، مرجع سابق، ص 262.

3 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته أحكامه محدثته، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002، ص 262.

4 - أنظر: المادة 51 من القانون العضوي رقم 99-02، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما...، مرجع سابق.

يمكن للنائب أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة⁽¹⁾ وإذا تعددت اقتراحات اللوائح عرضت للتصويت بالترتيب حسب تاريخ إيداعها، ومصادقة المجلس على إحدى هذه اللوائح تلغي جميع اللوائح الأخرى⁽²⁾، وقبل التصويت تجري مناقشة حول اقتراحات اللوائح لكنها مناقشة محدودة، إذ تتدخل أثناءها الحكومة فقط إذا طلبت ذلك، ومندوب أصحاب الاقتراح ونائب يريد الكلمة لمعارضة الاقتراح ونائب آخر لدعمه⁽³⁾.

إنَّ انتهاء مناقشة بيان السياسة العامة بالمصادقة على لائحة لا يترتب عليه جزاء دستوري، فالدستور لم ينص على أي أثر ناجم عن ذلك، حيث اكتفى الدستور في الفقرة 03 من المادة 84 بنص على «يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة».

لا تؤدي اللائحة إلى سقوط الحكومة، إلا أنَّ لها أهمية سياسية فهي بما تتضمنه من تعبير النواب عن مواقفهم إزاء السياسة الحكومية، الذي قد يعتبر دعماً للوزير الأول وهذا مهم بالنسبة إليه، كما أنَّهم قد يعربون عن تحفظهم أو استيائهم دون أن يصل ذلك إلى حد الرغبة في إسقاطها. وفي هذه الحالة تكون اللائحة عبارة عن إنذار يمكن أن يتحول مستقبلاً إلى معارضة تترجم، إذا استمرت الحكومة على نهجها، بالإقدام على اقتراح ملتزم رقابة⁽⁴⁾.

1- لمادة 53 من القانون العضوي رقم 99-02، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما...، مرجع سابق.

2- نفس المرجع، المادة 54.

3- نفس المرجع، المادة 55.

4- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر...، مرجع سابق، ص 285.

2- إيداع ملتمس الرقابة

يعتبر ملتمس الرقابة وسيلة يستطيع بمقتضاها النواب إحداث تصويت داخل البرلمان، وفي حالة مصادقة النواب على ملتمس الرقابة تقدم الحكومة استقالته⁽¹⁾.

إن ملتمس الرقابة يعد من الوسائل التي يلجأ إليها المجلس النيابي للضغط على الحكومة والإطاحة بها⁽²⁾ وقيّد المؤسس الجزائري لجوء النواب إلى هذه الوسيلة القانونية بشروط⁽³⁾ ولا يمكن استعمال إجراء ملتمس الرقابة إلا مرة واحدة في السنة بمناسبة مناقشة المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة، الذي يعني استعراض الأشواط التي تم قطعها على درب تنفيذ البرنامج الحكومي وكذا الصعوبات التي اعترضت تنفيذه والآفاق المستقبلية⁽⁴⁾. وبمناسبة هذا العرض يمكن للنواب في إطار إجراء ملتمس الرقابة إحداث نقاش رسمي وعام تتمكن من خلاله المعارضة من التعبير عن مواقفها بكل حرية وتوجيه الانتقادات لعمل الحكومة بصفة علنية.

ولكي يكون ملتمس الرقابة قابلاً للنقاش والتصويت، لابد أن يوقعه (7/1) سبع نواب، ولا يمكن لنائب أن يوقع أكثر من ملتمس رقابة واحد فيعيد ذلك قيداً، بحيث لا تستطيع الأحزاب الصغرى الممثلة داخل البرلمان أن تقدم أكثر من ملتمس رقابة واحد.

1- أنظر: المادة 137 من دستور 1996، معدلة بموجب المادة 13، من القانون رقم 19-08، المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

2- للتذكير لم يحدث في تاريخ البرلمان الجزائري الحالي إسقاط الحكومة بهذه الآلية، لكن رئيس الحكومة أحمد أويحي اضطر للتحي من منصبه كرئيس للحكومة بعد تهديد نواب الأفلان بتقديم ملتمس رقابة في ماي 2006، أنظر: جريدة الخبر اليومي، الصادرة في 20 أكتوبر 2011.

3- أنظر المواد، 61.60.59.58.57. من القانون العضوي رقم، 99-02، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مرجع سابق.

4 - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 394.

ويتولى مندوب أصحاب الملتمس إيداع النص لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وبعد نشر النص في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس وتوزيعه على جميع النواب يشرع في مناقشته، ولا يتدخل في المناقشة إلاّ الحكومة بناء على طلبها ومندوب أصحاب الملتمس ونائب يرغب في الكلام ضد الملتمس وآخر يريد دعمه، ويأتي بعد ذلك التصويت على نص الملتمس، ولكن عملية التصويت لا يمكن أن تتم إلا بعد إيداعه بثلاثة أيام.

ويعتبر إرجاء عملية التصويت بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة قيداً حيث لا يمكن للنواب الموقعين على لائحة ملتمس الرقابة فرض مناقشة عامة حول ملتمس الرقابة في اليوم الذي أودعوا فيه ملتسمهم. والقصد من ذلك الإرجاء بدون شك إفساح المجال أمام الحكومة للتحرك والعمل داخل المجلس وتحضير الأجوبة لانتقادات المعارضة بهدف إفشال الملتمس أثناء التصويت⁽¹⁾، كما أحاط المؤسس الجزائري ملتمس الرقابة بقيد النسبة واشترط أغلبية ثلثي (3/2) النواب⁽²⁾ للإطاحة بالحكومة، وبذلك تنقلص قدرة المجلس الشعبي الوطني في إقامة المسؤولية إلى أدنى حد، ذلك أن الدستور يكون قد أقر بإمكانية قيام حكومة أقلية يساندها 3/1 النواب زائد واحد ومعارضة ثلثي النواب ناقص نائب واحد⁽³⁾، الشيء الذي لا يوفر للحكومة الاستقرار فحسب بل ويمنحها الحصانة المتينة.

وكذلك لا يعتد عند عملية احتساب الأصوات إلاّ بتلك التي جاءت معارضة للحكومة وبالتالي، فإن النواب الذين امتنعوا عن التصويت أو كانوا محايدين أو ألغيت أصواتهم

1 - بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر....، مرجع سابق، ص 286.

2 - أنظر الفقرة الأولى من المادة 136، من دستور 1996.

3 - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 397.

يعتبرون وكأنهم صوتوا لصالح الحكومة أي ضد ملتصق الرقابة، وهكذا يستخدم أسلوب التصويت كوسيلة إضافية لتدعيم مركز الحكومة على حساب مجلس النواب⁽¹⁾.

3 - إقدام الوزير الأول على طلب الثقة

تعرف مسألة منح الثقة بتلك المبادرة التي يلجأ إليها الوزير الأول قصد تدعيم موقفه تجاه البرلمان وفي بعض الأحيان تجاه رئيس الجمهورية، حتى يتحصل على الدعم اللازم من قبل الأغلبية البرلمانية ضمانا لبقائه في الحكومة.

وتعتبر مسألة طلب الثقة مظهر من مظاهر رقابة المجلس الشعبي الوطني على عمل الحكومة، بما أن هذا الأخير من حيث المبدأ حر في منح أو رفض الثقة للوزير الأول. لكن تجدر الإشارة هنا إلى أن طلب الثقة بعد مبادرة الوزير الأول حول مخطط عمله الذي يزمع تنفيذه لا يقدم عليه دون أن يضمن مسبقا أصوات الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني، والتأكد من انسجامها وقدرتها على تزكية سياسة الحكومة⁽²⁾. حتى يتسنى له مواصلة مهامه في الحكومة.

ربط المؤسس الجزائري مسألة طلب الثقة من عدمها ببيان السياسة العامة الذي يستعرضه الوزير الأول سنويا أمام المجلس الشعبي الوطني، إذ أدرج المؤسس الجزائري إمكانية طلب الثقة من المجلس في المادة 84 من الدستور التي تنص على أن: «... للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة...».

وبعد ربط منح الثقة للوزير الأول ببيان السياسة العامة التي تتقدم بها الحكومة سنويا، مؤشرا على كون هذه الآلية من الآليات التي يلجأ إليها الوزير الأول لتدعيم مخطط عمل الحكومة فحسب. حيث لا يتعلق الأمر هنا بطلب تصويت بالثقة على نص قانوني معين لم

1 - بشير يلس شاوش، موانع مسؤولية الحكومة...، مرجع سابق، ص 354.

2- BENABBOU-KIRANE Fatiha, Droit parlementaire ..., Op. cit, p. 214.

يلق تأييد الأغلبية، فيعتمد الوزير الأول إلى طلب الثقة، ليضغط على الأغلبية فتتمر النصوص القانونية إلى التصويت. بعدما دار بشأنها نقاش حاد كاد أن يفضي إلى رفض تلك المشاريع.

إن استبعاد المؤسس الجزائري هذه الحالة مرده تفضيل إمكانية التصويت بالثقة على مخطط عمل الحكومة بأكمله دون أن يكون ذلك بمناسبة عرض نص قانوني. فيعد ذلك قيد من القيود التي تطبع سلطات المجلس الشعبي الوطني، فلا يستطيع التصويت بالثقة إلا مرة واحدة في السنة، بينما يخول الدستور الفرنسي والدستور المغربي والدستور التونسي اللجوء إلى التصويت بالثقة في أي وقت من السنة دون ربط ذلك بمناقشة بيان السياسة العامة¹

إن جعل إمكانية طلب الثقة اختياري، يمنح الوزير الأول مجالا أوسع للمناورة بحيث أعطي الدستور الوزير الأول حق المبادرة وجعل مسألة الثقة اختصاص أصيلا من اختصاصات الوزير الأول من حيث المبدأ إذ لم يقيد لجوء الوزير الأول إلى طلب الثقة من المجلس الشعبي الوطني بضرورة استشارة رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة بالرغم من أن ذلك يصعب توقع ذلك، خاصة أن الأمر يتعلق بتطبيق مخطط عمل حكومي يستمد أصوله مباشرة من برنامج رئيس الجمهورية.

تعني مسألة الثقة أن الحكومة تحصي المؤيدين وتتأكد من انسجامهم وقدرتهم على تركية سياسة الحكومة التي وافقت عليها الأغلبية.

إن الأسباب التي تؤدي بالوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة متنوعة وعديدة. تكمن أهم هذه الأسباب في التحقق من استمرار مساندة المجلس لما تقوم به الحكومة منذ أن وصلت إلى السلطة، وبالتالي وضع حد لانتقادات المعارضة، إلى جانب البحث عن تأييد المجلس الشعبي الوطني للحكومة في سياستها المستقبلية.

1- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري...، مرجع سابق، ص288.

كما قد يلجأ الوزير الأول إلى طلب التصويت بالثقة، في حالة وجود نزاع بين الحكومة ورئيس الجمهورية، رغم إمكانية هذا الأخير في إنهاء مهامها دستوريا، قد يسبق الوزير الأول الأحداث، ويلجأ للبحث عن دعم من طرف النواب ويطلب منهم تصويتا بالثقة قبل صدور مرسوم الإقالة⁽¹⁾، فحصلها على ثقة النواب قد تدفع رئيس الجمهورية إلى التردد في إقالتها⁽²⁾. كما يحاول الوزير الأول في حالة التعايش أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة حتى يثبت لرئيس الجمهورية أنه تلقى تأييدا من الناخبين عن طريق ممثلهم فيكون في وضعية رجل فرض نفسه على رئيس الجمهورية⁽³⁾.

يخول القانون رقم 99-02 رئيس الحكومة، إدراج تصويت بالثقة لصالح الحكومة في جدول الأعمال على إثر طلب رئيس الحكومة⁽⁴⁾، دون أن يحدد المدة الدنيا والقصوى لإجراء عملية التصويت، فيعد ذلك من الضمانات التي يتمتع بها الوزير الأول عند اللجوء إلى طلب الثقة.

وتجري مناقشة حول طلب الوزير الأول التصويت بالثقة، إذ يمكن أن يتدخل خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة لفائدة الحكومة، زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة⁽⁵⁾. ويصوت النواب بعد ذلك.

1 - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة...، مرجع سابق، ص 290.

2 - TALEB Tahar, Du monoclisme ..., deuxième partie, Op.cit, p.712.

3 - LASCOMBE Michel, Le premier ministre clef de voute des institutions? Op.cit, p.106.

4- أنظر المادة 62 من القانون العضوي رقم 99-02، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة...، مرجع سابق.

5- نفس المرجع، المادة 63.

لم يحدد الدستور والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني شروط تتعلق بطلب التصويت بالثقة ولم يوضح نوع الأغلبية اللازمة للموافقة على طلب الثقة. أما القانون العضوي رقم 99-02، فنص في المادة 64⁽¹⁾، فقرة 01 على أن التصويت بالثقة يكون بالأغلبية البسيطة⁽²⁾.

ويبقى طلب التصويت بالثقة وسيلة رقابية تنقصها الفعالية، وهذا بالنظر لطبيعة المبادرة بهذا الطلب المخولة دستوريا إلى الحكومة وليس إلى المجلس الشعبي الوطني بالتالي لا يمكن تصور أن يبادر رئيس الحكومة بطلب التصويت بالثقة وهو يدرك أنه سيقابل بالرفض، بل على النقيض من ذلك فلا يلجأ إلى مثل هذا الأجراء إلا وهو على يقين بأنه سيحصل على موافقة عريضة من قبل المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

ونشير إلى أن هناك قيد آخر ورد في الفقرة قبل الأخيرة من المادة 84، من دستور 1996 مفاده أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى تطبيق أحكام المادة 129 من الدستور⁽⁴⁾، وهي المتعلقة بحل المجلس الشعبي الوطني. فهذا الحكم قد جاء ليقصص حظوظ إمكانية إقالة الحكومة عن طريق رفض التصويت بالثقة، فالنواب الذين

1 - تنص المادة 64 من القانون العضوي رقم 99-02، على أن: «يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة. في حالة رفض التصويت بالثقة، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته مع مراعاة أحكام المادتين 84 و 129 من الدستور».

2 - لم نفهم معني "الأغلبية البسيطة" في هذه الحالة، نري أن التصويت على لائحة الثقة لا يمكن تصوره إلا بالأغلبية المطلقة، إذ هناك خيارين لا أكثر.

3 - عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر ...، مرجع سابق، ص18.

4 - تنص الفقرة الأولى من المادة 129 من دستور 1996، المعدلة بالمادة 13 من القانون رقم 08-19، المتضمن التعديل الدستوري «يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول».

يعلمون أنهم في حالة رفض التصويت بالثقة سيعرضون نفوسهم لخطر فقدان مقاعدتهم النيابية نتيجة الحل لابد أنهم يحسبون ألف حساب قبل إقدامهم على هذه الخطوة.

تعتبر مسؤولية الحكومة أمام البرلمان مسؤولية مؤقتة، لا يمكن أن تحرك إلا بعد قيام رئيس الحكومة بعرض برنامجه أو بيان عن سياسة الحكومة على المجلس للمناقشة فعندئذ تكون له الفرصة لتقييم نشاط الحكومة ليحدد موقفه منها، وبالرغم من أن الدستور أوجب على الحكومة تقديم هذه العروض على المجلس إلا أن احترام هذا الالتزام غير مضمون بحيث انه إذا امتنع رئيس الحكومة عن تطبيق هذا الالتزام حرم النواب من حقهم في متابعة ومراقبة نشاط الحكومة⁽¹⁾.

ونشير إلى أن هذه الآليات الرقابية من اختصاص الغرفة السدّ فلي فقط، والمجلس الشعبي الوطني، أما مجلس الأمة فهو غير معني بها⁽²⁾. ويفسر البعض ذلك بسببين، السبب الأول أن المجلس الشعبي الوطني منتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر وهو الوحيد الذي له من الشرعية اللازمة لسحب الثقة من حكومة تم تعيينها من طرف رئيس الجمهورية وهو كذلك منتخب بطريقة الاقتراع العام المباشر وله سلطة حل المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾. أما السبب الثاني، فيرجع لكون مجلس الأمة لا يمكن حله من قبل السلطة

1 - بشير يلس شاوش، موانع مسؤولية الحكومة ...، مرجع سابق، ص356.

2 - تنص الفقرة الأخيرة من المادة 84 من دستور 1996 على أنه «يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة»، هذه الفقرة تنص عن إمكانية فقط من غير إلزام الحكومة بتقديم بيان عن السياسة العامة لمجلس الأمة.

3 - يعتبر الحل عنصرا أساسيا في النظام البرلماني، خول الدستور الجزائري سلطة الحل لرئيس الجمهورية، وهو بمثابة سلاح في مواجهة المجلس الشعبي الوطني الذي منحه الدستور سلطة سحب الثقة من الحكومة أو التصويت بعدم الثقة أو عدم الموافقة على برنامج الحكومة.

التنفيذية، وبالتالي فمنح مجلس الأمة سلطة تحريك مسؤولية الحكومة قد يهدد استقرار هذه الأخيرة⁽¹⁾، التي لا تمتلك سلاحا مقابلا في مواجهة مجلس الأمة في هذه الحالة.

وتبقى مناقشة برامج الحكومات آلية خالية من المناقشة الفعالة في الممارسة في الجزائر، ولا تستهدف المشروع بقدر ما تستغل كفرصة لمخاطبة الرأي العام الوطني وإيصال رسائل ومواقف الأحزاب والحكومات، وتحول البرلمان على إثرها إلى منبر للخطاب والاستعطاف السياسي.

أما آلية تقديم الحكومة لبيانها للسياسة العامة، فتبقى محدودة جدا، فمنذ جوان 1997 حتى الدورة الربيعية 2003، قدمت الحكومة مرتين بيانها عن سياستها العامة إلى البرلمان، في دورة الخريف 1998 من قبل السيد أحمد أويحيى ودورة الخريف 2001 من قبل السيد علي بن فليس، ويعود هذا العدد الضئيل إلى التغيرات الحكومية المتسارعة جدا، فمثلا، بدلا من أن يتلقى البرلمان خلال دورة الخريف 2003 الحصيلة السنوية لحكومة السيد بن فليس، اضطر لمناقشة برنامج حكومة أويحيى في ماي 2003⁽²⁾.

ويعد عدم تقديم الحكومات لبيان سياساتها العامة تعدياً صارخاً على الحقوق الدستورية للبرلمان في الواقع بالجزائر، بل وفي بعض الحالات يتم التعدي حتى على حق البرلمان في عرض الحكومة لبرنامجها أمامه كما حدث مع حكومة بلخادم.

1 - JEAN PAUL Jacqu , Droit constitutionnel et institutions politiques, 2eme édition, Dalloz, Paris, 1996, p.184.

2- عشور طارق، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري: 1997-2007، مذكرة لنيل الماجستير، كلية الحقوق - قسم العلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2009، ص 64.

إن الرقابة البرلمانية بمقتضى هذه الأدوات لا تقضي حقيقة إلى تحقيق نتائج دامغة حيث لا تملك التأثير على الحكومة، أي لا تنتهي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة. ويبقى المجلس الشعبي الوطني متحفزا كثيرا في تحريك ملتزم الرقابة، ومنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة طالما أن هذه الأخيرة ما هي إلا أداة للتسيير والتنفيذ بيد رئيس الجمهورية، ومنه فكل مساس بالحكومة يعد بطريقة غير مباشرة مساسا برئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في حل المجلس الشعبي الوطني.

المطلب الثاني:

آليات الرقابة التي لا تنجم عنها مسؤولية الحكومة مبدئيا

إلى جانب الآليات التي يضطلع بها المجلس الشعبي الوطني قصد تحديد مسؤولية الحكومة، توجد أدوات ووسائل رقابة أخرى التي لا تنجم عنها مباشرة مسؤولية الحكومة. غير أنها تسمح لنواب وأعضاء مجلس الأمة أخذ فكرة حول نجاعة عمل الحكومة وحول قدرة أعضاء الحكومة عن الإجابة على تساؤلات أعضاء البرلمان في مسائل تخص الصالح العام.

كما وقّع دستور 1976 وسيلتين تمكّنان النواب من مراقبة نشاط الحكومة، دون تحديد مسؤولية الطاقم الحكومي هما: الاستجواب والأسئلة المكتوبة، بينما أضاف دستور 1989 شكلا ثانيا من الأسئلة، يتعلق الأمر بالأسئلة الشفوية.

ويهدف المؤسس عن طريق إقرار مثل هذه الوسائل ربط الحكومة والهيئة التشريعية بأدوات إعلامية تسمح لنواب الشعب من الاطلاع على نشاطات الحكومة بصفة عامة

والحصول على معلومات تخص حسن سير المصالح العمومية ومتابعة المشاريع التي تقوم هيئات الدولة بإنجازها.

ويختص بهذا النوع من الرقابة البرلمانية، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الذي جاء به دستور 1996، وتضم هذه الرقابة الاستجواب والأسئلة (الفرع الأول) ولجان التحقيق (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

الاستجواب والأسئلة

يتجلى الفرق بين الاستجواب والأسئلة في كون الاستجواب يستهدف الحكومة بكاملها، وبالتالي فهو يوجّه للوزير الأول، وموضوعه محدد بشرط كونه من قضايا الساعة، أما الأسئلة فتوجّه لعضو واحد في الحكومة، وتتعلق بقضية قطاعية ليست بضرورة من الاهتمامات العامة الراهنة.

1- الاستجواب

الاستجواب وسيلة دستورية من وسائل الرقابة البرلمانية المخولة للبرلمان في مواجهة الحكومة، حيث تهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع من المواضيع التي تهم الدولة موجه للحكومة المسؤولة عن تنفيذ سياستها العامة⁽¹⁾.

ويسمح الاستجواب لأعضاء البرلمان التحاور واستقاء المعلومات من أعضاء الحكومة، ولفت انتباههم إلى ضرورة اتخاذ إجراءات ملموسة لإصلاح بعض الأمور التي يرى أعضاء

1 - عباس عمار، الرقابة القانونية على عمل الحكومة ...، مرجع سابق، ص154.

البرلمان من الضروري معالجتها⁽¹⁾ ومن ثمّ يبقى الاستجواب وسيلة يمكن بواسطتها لأعضاء البرلمان التأثير على تصرفات الحكومة.

واشترطت المادة 65 من القانون العضوي رقم 99-02، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. أن يكون موضوع الاستجواب مسألة من قضايا الساعة، وبالتالي الاستجواب غير مقيد بمواضيع معينة، وتبقى بهذا المفهوم مجالات الاستجواب واسعة، نظرا لكثرة مواضيع الساعة التي تشغل الدولة والمواطنين، وهو ما يترك المجال واسعا أمام أعضاء البرلمان لأنه غالبا ما تكون مواضيع الساعة كثيرة⁽²⁾.

وما على النواب وأعضاء مجلس الأمة إلا اختيار أنسبها⁽³⁾، كما اشترطت هذه المادة أيضا في الفقرة الثانية، ألا يقل عدد الموقعين على نص الاستجواب عن 30 نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة، وأن يتولي رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة تبليغ نص الاستجواب إلى رئيس الحكومة خلال 48 ساعة التّالية لإيداعه.

ووفقا لنص المادة 66 من القانون العضوي رقم 99-02، يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، بالتشاور مع الحكومة، الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجواب فيها، على ألا يتجاوز موعد الجلسة 15 يوما اعتبارا من تاريخ إيداعه.

1 - عمار عباس، الرقابة القانونية على عمل الحكومة ...، مرجع سابق، ص165.

2 - المرجع نفسه، ص166 .

3- بالرغم من اتساع المجالات التي يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوصها، يرى بعض المراقبين أن عدد الاستجابات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان في الواقع قليلة جدا، أنظر:

BENABBOU-KIRANE Fatiha, Droit parlementaire algérien, Op.cit, p.166.

وتشترط المادة 67 من هذا القانون، أن يقدّم مندوب أصحاب الاستجواب عرضاً عن موضوع الاستجواب وتُجيب الحكومة عن ذلك.

أغفل المؤسس الجزائري وكذا المشرع الآثار التي يمكن أن تترتب عن إجراء الاستجواب، ولم يربط ذلك بإمكانية تقديم ملتمس رقابة قد يطيح بالحكومة، الأمر الذي أدى ببعض الكتاب في الجزائر اعتبار الاستجواب نوعاً من الأسئلة الشفوية⁽¹⁾، بحيث يتشابه الاستجواب والأسئلة في الآثار المترتبة عن كل إجراء.

2- الأسئلة

تعد الأسئلة وسيلة إعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة، فعن طريق الأسئلة يتمكن النواب من معرفة توضيحات حول نقطة معينة تدخل في اختصاص عضو في الحكومة⁽²⁾، وهذه الأسئلة تنقسم إلى شفوية وأخرى كتابية.

فقد جاء في نص المادة 134 من دستور 1996 "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة. ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابياً، خلال أجل أقصاه ثلاثون يوماً. وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس⁽³⁾."

1 - BENABBOU-KIRANE Fatiha, Droit parlementaire algérien, Op.cit, p.166.

2 - GICQUEL Jean, Droit constitutionnel et institutions politiques, Op.cit, p.659.

3 - في الواقع الحكومة في بعض الأحيان لا تحترم أحكام هذه المادة، إذ الكثير من الأسئلة الموجهة إلى أعضاء الحكومة لا يلقي الرد في الأجل المحددة مما ينقص من أهميتها وأثارها. العديد منها يرد عليه بتأخير كبير، في حين أن العديد منها يظل من دون إجابة. على سبيل المثال صرح النائب علي براهمي أنه تقدم بسؤال شفوي يخص تخفيض مدة الخدمة الوطنية إلى 6 أشهر فقط، لكنه منذ 2008 وهو ينتظر الإجابة عنه. أنظر جريدة الخبر اليومي، الصادرة في 14 جويلية 2011.

لوذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، فستجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وُنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان"، والملاحظ في الجزائر عدم احترام إجراءات القانون الداخلي للمجلس والذي ينص في المادة 101 على نشر الأسئلة والأجوبة، ومع ذلك نجد المجلس الشعبي الوطني يخالف أحكام القانون الداخلي للمجلس بعدم نشر الأسئلة التي لم يُجب عنها الوزراء⁽¹⁾ والأسئلة نوعان الشفوية والكتابية.

أ - الأسئلة الشفوية

خوّل الدستور للنواب طريقتين شفوية على أي عضو من الحكومة، ويكون الرّد شفاهيا وبشكل مباشر، إذ تعتبر آثاره أكثر أهمية ووقعا في البرلمان وفي الرأي العام، بل وحتى على الحكومة، وقد ازدادت هذه الآثار بفعل وسائل الاتصال الحديثة.

ويودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه، حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة عشرة أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض، يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فورا إلى رئيس الحكومة، وبالتشاور بين مكتي المجلسين والاتفاق مع الحكومة يحدد اليوم المخصص لتناول الأسئلة وعدد الأسئلة التي ستتم الإجابة عنها في الجلسة المقبلة، وأثناء الجلسة يعرض صاحب

1 - ليلي بن بعلية، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2004، ص 26.

السؤال مضمون سؤاله ويجيبه عضو الحكومة⁽¹⁾. ويمكن بعد ذلك للأول أن يتناول الكلمة. ولأخير أيضا أن يرد عليه من جديد⁽²⁾، والجدير بالذكر أن السؤال الشفوي أخذ به كأداة رقابية في دستور 1996، كما في دستور 1989 بالمقارنة مع دستور 1976 الذي اقتصر على السؤال الكتابي⁽³⁾.

ب - الأسئلة المكتوبة

تمكن الأسئلة المكتوبة أعضاء البرلمان من الاستفسار كتابيا حول مسائل تتعلق بتنفيذ برنامج الحكومة، والمسائل المتعلقة بسياسة التنمية التي تتولى تنفيذها القطاعات الوزارية.

وتوجه الأسئلة المكتوبة من قبل أي عضو في البرلمان إلى أي عضو في الحكومة ويودع السؤال لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، ويرسل رئيس هذا المجلس السؤال فورا إلى رئيس الحكومة⁽⁴⁾ ويجيب عضو الحكومة الذي وجّهه إليه السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل الثلاثين يوما الموالية لتبليغ السؤال، ومدة ثلاثين يوم تسمح لأعضاء الحكومة تحضير الأجوبة لإقناع أعضاء البرلمان.

وبالتالي، تعتبر الأسئلة الكتابية من أسهل وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة وهي الوسيلة المفضلة عند الحكومة للإجابة عن تساؤلات أعضاء البرلمان حول القضايا التي

1- تشير إلى أن القانون لم يلزم الوزير المختص بحضور الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة الشفوية ويمكن تكليف وزير غير مختص بحضور الجلسة والرد على الأسئلة، مما يطرح التساؤل عن جدوى تقديم انتقادات لوزير غير مسؤول مباشرة على القطاع محل الانتقاد.

2- أنظر المواد 68، 69، 70، 71 من القانون العضوي رقم 99-02، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما...، مرجع سابق.

3 - جمال علي صغير، العلاقة القانونية بين رئيسي الجمهورية والحكومة...، مرجع سابق، ص 74.

4- أنظر المادة 72 من القانون العضوي رقم 99-02، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها...، مرجع سابق.

تخص المصلحة العامة، لأنها تمنح الحكومة وقتاً كافياً لتحضير الأجوبة والاستعانة بكافة الوسائل لإقناع أعضاء البرلمان⁽¹⁾.

وفي جميع الأحوال، إذا رأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة الشفوي أو الكتابي غير مقنع، ما يبرر إجراء مناقشة، تفتتح هذه المناقشة، ويجب أن تقتصر على مضمون السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة⁽²⁾.

ويقصد المشرع من إمكانية فتح مناقشة بعد أجوبة الحكومة على الأسئلة، عدم اقتصار التدخل على عضو الحكومة وصاحب السؤال، بل يمكن لنواب آخرين لم يطرحوا أسئلة، التدخل وإبداء رأيهم على جواب الحكومة.

والملاحظ هنا فقدان هذا الشكل من الرقابة لقوة قانونية تسمح للبرلمان بالتأثير على الحكومة، خاصة وأن عدم اقتناع النواب بجواب الحكومة لا تنتهي إلى إيداع ملتمس رقابة قد يطيح بالحكومة مثلاً.

الفرع الثاني:

تكوين لجان التحقيق

يعتبر التحقيق البرلماني عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، حيث تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي

1- تكشف أرقام حصيلة النشاط الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية 2007-2012، عن جواب الحكومة عن 800 سؤال كتابي من بين 883 سؤال قدمه النواب، ومن بين 713 سؤال شفوي طرحه النواب على وزراء الحكومة، ردت هذه الأخيرة على 587 سؤال شفوي، ما يعني أن الحكومة تجاهلت 127 سؤالاً شفويًا و83 سؤالاً كتابياً طرحه النواب. أنظر جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 05 مارس 2012.

2 - أنظر المادة 74 من القانون العضوي رقم 99-02، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها ...، مرجع سابق.

للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير⁽¹⁾.

إذن، تعدّ لجان التحقيق شكلا من أشكال الرقابة التي يضطلع بها البرلمان على نشاطات الهيئات العامة والمؤسسات التابعة للدولة، وكل القضايا ذات المصلحة العامة وقد تسمح لجان التحقيق للبرلمان الوصول إلى الحقيقة بنفسه، إذا لم يقتنع بالمعلومات التي تقدمها الحكومة.

نصت المادة 161 من دستور 1996 على أنه **يُمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة**.

ونصت المادة 77 من القانون العضوي رقم 99-02، على أن إنشاء لجنة التحقيق يتم بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعها على الأقل عشرون نائبا أو عشرون عضواً⁽²⁾ في مجلس الأمة. كما وضع القانون شروطاً أخرى لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف⁽³⁾. ربما الهدف من وضع هذا الشرط هو تفادي تداخل السلطات.

1 - سلام إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص 120.

2 - في حين كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 قد حدد الحد الأدنى لاقتراح لائحة إنشاء لجنة تحقيق بعشرة نواب على الأقل. وقد اعتبر بعض النواب أن رفع عدد المبادرين باللائحة إلى عشرين نائبا الغرض منه تكميم الأفواه، ويرمي إلى منع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة. أنظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 109.

3- أنظر المادة 79 من القانون العضوي رقم 99-02، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، مرجع سابق.

ويعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق⁽¹⁾ نشير أنه لا يوجد فرق بين لجنة التحقيق المشكلة من قبل المجلس الشعبي الوطني ونظيرتها المشكلة من قبل مجلس الأمة، لهذا السبب جاء في القانون العضوي رقم 99-02، في المادة 78 فقرة 02: «...تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك». وهذا لتفادي تكرار الأعمال بما أنها متماثلة.

ولا يعين في لجنة تحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة⁽²⁾.

يعتبر الشرط المتمثل في عدم تعيين النواب أو أعضاء مجلس الأمة الموقعين على لائحة إنشاء اللجنة حرمان اللجنة من مساهمة كفيلة بتحضير تقرير جادلأنّ النواب أو الأعضاء الموقعين على اقتراح إنشاء اللجنة يكونون قد تحصلوا على معلومات تفيد الموضوع الذي ستحقق فيه اللجنة.

وتباشر لجنة التحقيق عملها حيث يمكن لها استدعاء مسؤولين حكوميين وإداريين الذين لهم علاقة بالموضوع الذي تحقق فيه اللجنة. كما يمكن لأعضاء اللجنة القيام بزيارات إلى مقرات الهيئات والمؤسسات العامة وطلب الوثائق والمعلومات والإطلاع على المستندات الضرورية كي يتمكن أعضاء اللجنة من أداء المهمة على أكمل وجه وبعد عدم الامتثال

1 - أنظر المادة 78 من القانون العضوي رقم 99-02، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها.

2 - مرجع نفسه، المادة 81.

أمام لجنة التحقيق، تقصيرا تتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها⁽¹⁾ بالموازاة مع ذلك يحافظ أعضاء اللجنة على سرية تحرياتهم ومعاينتهم⁽²⁾.

1- أهداف التحقيق البرلماني

تمنح النظم السياسية عموما والبرلمانية خصوصا للبرلمان سلطة مراقبة الأجهزة الإدارية، ذلك قصد التحقق من قيامها بواجباتها وحسن تسيير الشأن العام، ويكون التحقيق عبر لجان متخصصة تتشكل لهذا الغرض ما دامت الأسئلة والاستجابات قد لا تفي برغبة النواب في الحصول على المعلومات والبيانات الوافية في موضوع السؤال أو الاستجواب، لذلك يعتبر التحقيق البرلماني ضرورة قصد السهر على حسن سير الأجهزة الإدارية، وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا الموقف عندما خول أعضاء البرلمان حق إنشاء لجنة تحقيق عقب استجوابهم للحكومة إذا لم يقتنعوا بردها⁽³⁾.

ويمكن أن نستخلص أهداف التحقيق البرلماني في ما يلي:

- يستعمل التحقيق البرلماني أساسا كوسيلة للوقوف على خلل خطير في جهاز من أجهزة الدولة ويحمل معنى اللجوء إلى هذه الطريقة معنى الرقابة أكثر مما يحمل مجرد معنى الحصول على المعلومات.
- تسمح لجنة التحقيق للبرلمان الوصول إلى الحقيقة بنفسه، إذا لم يقتنع بالمعلومات التي تقدمها الحكومة.

1 - أنظر المادة 83، من القانون رقم 99-02، مرجع سابق.

2- مرجع نفسه، المادة 82.

3- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة ...، مرجع سابق، ص 96.

- إتاحة الفرصة لأعضاء البرلمان للتعرف على مدى انتظام سير مرفق من المرافق العامة أو إدارة أو مصلحة عامة، والوقوف على أوجه التقصير أو الانحراف في المرافق أو الإدارة أو المصلحة.

- التّحري عن متطلبات البلاد وحاجياتها، وفي هذا الإطار تعتبر لجان التحقيق وسيلة فعالة تضمن للبرلمان الرقابة على نشاط الحكومة، ونتيجة طبيعية لسلطته التشريعية والرقابية.

وحتى تتمكن لجان التحقيق من القيام بمهامها على أكمل وجه وبلوغ أهدافها لا بد من توفير الشروط والوسائل المادية اللازمة لمباشرة عملها على أحسن وجه، وجمع المعلومات الكافية للوصول إلى الحقيقة.

و على الرغم من أهمية لجان التحقيق في تفعيل الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة إلا أنّها قد تواجه صعوبات ناجمة عن نية الدوائر التي قد يمسها التحقيق بغية الحد من نشاطها، ومن خلال ذلك التأثير على الدور الرقابي للبرلمان⁽¹⁾.

2- آثار التحقيق البرلماني

تُهي لجان التحقيق أشغالها بتقرير يُسلّم إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، حسب الحالة. يبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ويوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة.

ولقد نصت المادة 86 من القانون العضوي رقم 99-02، في ما يخص نشر التقرير كليا أو جزئيا، على إمكانية أحد المجلسين أن يقوم بذلك بناءً على اقتراح يقدمه مكتبه

1- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة ...، مرجع سابق، ص 97.

ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة، ويعود الفصل في موضوع النشر لأعضاء البرلمان عن طريق تصويت من دون مناقشة وأغلبية الحاضرين، ويمكن لأحد المجلسين أيضا أن يجري عند اللزوم وفي جلسة مغلقة مناقشة حول مسألة نشر التقرير.

ولم يمنع القانون من حيث المبدأ إمكانية نشر تقرير لجنة التحقيق بل أخضع ذلك إلى شرط اقتراح نشر التقرير كليا أو جزئيا إلى مكتب أحد الغرف البرلمانية ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة. وبما أن المكتب هو امتداد للأغلبية البرلمانية وبالتالي من مؤيدي الحكومة، تستطيع هذه الأخيرة القيام بالضغط اللازمة من أجل عدم نشر تقرير ينتقد أداء الحكومة.

إن نشر التقرير الذي تُعده لجنة التحقيق قد يكون بمثابة فضح علني لبعض التقصير وكذا النقائص المسجلة في موضوع التحقيق. ويزداد تأثير النشر إذا ما تناولت وسائل الإعلام بعض نتائج التقرير، مما قد يشكل نوعا من الجزاء ذي طابع معنوي. كما أن النشر من شأنه أن يدفع الحكومة إلى اتخاذ إجراءات عملية لصد النقائص المسجلة ومتابعة المتسببين في التقصير الذي اكتشفته لجنة التحقيق⁽¹⁾.

وقد يعتبر أثار نشر تقرير لجنة التحقيق من الأسباب التي أدت بالمشروع إلى فرض شروط من شأنها أن تحول دون نشر تقارير لجان التحقيق، خاصة إذا تعلق الأمر بتلك التقارير التي يمكن أن تدين الحكومة القائمة، كما هو الشأن بالخصوص لتقرير لجنة التحقيق في التجاوزات التي عرفت الانتخابات المحلية لسنة 1997 والتي كان يمكن لنشر تقريرها أن يورط الحكومة القائمة ويطعن في تشكيلة مجلس الأمة الذي كان يتكون ثلثي

1 - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة ...، مرجع سابق، ص 138.

أعضاءه من منتخبين في المجالس الشعبية البلدية والولائية المعنية بالتزوير⁽¹⁾ مما يحدّ من فعالية لجان التحقيق في النظام السياسي الجزائري، التي لا يتوج فيها التحقيق البرلماني بنتائج هامة من شأنها تهديد وجود الحكومة، كتقرير مسؤوليتها السياسية، فهي غير مخولة بصلاحيّة اتخاذ قرارات ونتائج عملها لا يعدو أن يكون مجرد توصيات واقتراحات تكون مدرجة في التقرير الذي تعدّه هذه اللجنة.

وتبدو مبادرة أعضاء البرلمان في المجال الرقابي ضعيفة جداً، إن لم تكن معدومة خاصة بالنسبة للوسائل التي تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، والواضح من الممارسة أن استعمال السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي يعدّ أكثر الوسائل الرقابية استخداماً، هذه الوسيلة لا جدوى لها نتيجة انعدام الجزاء القانوني المترتب عليها، ولم تخرج عن هذه القاعدة آلية الاستجواب. ما لجان التحقيق التي تكوّنّت إلى حد الآن فنتائجها غير معروفة كمثل، لجنة التحقيق في سير الانتخابات المحلية التي جرت بتاريخ 23 أكتوبر 1997، ولجنة التحقيق في الاعتداء على النواب والمسّاس بالحصانة البرلمانية، ولجنة التحقيق حول أحداث منطقة القبائل، ويبدو أن هذه الأخيرة لم تظهر نتائجها لأنها تتعلق بقضايا يصعب الخوض فيها من طرف البرلمانيين.

أما مجلس الأمة خلال عهده الأولى لم يشكل لجنة تحقيق واحدة رغم كثرة القضايا "ذات المصلحة العامة" وفي العهدة الثانية (2002-2007) تم إنشاء أربع 04 لجان تحقيق لم تعد أي لجنة تقريرها في الأجل المحدد لها⁽²⁾.

ولقد نص الدستور من الناحية المبدئية على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان. غير أن إقامة هذه المسؤولية يظل مستحيلاً من الناحية الواقعية حتى في الأنظمة البرلمانية بسبب

1 - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة ...، مرجع سابق، ص146.

2 - عشور طارق، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان ...، مرجع سابق، ص65.

تضامن المؤسسات السياسية⁽¹⁾.

ويفترض مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وسحب الثقة من الحكومة إمكانية وجود خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أو بعبارة أخرى أنها تتطلب وجود علاقة بينهما تقوم على الصراع أو المواجهة. ويرجع أصل هذا النوع من العلاقة إلى كون البرلمان المنتخب يعد ممثلاً للشعب والمدافع عن مصالحه تجاه الحكومة.

غير أن هذا التحليل للعلاقة الموجودة بين السلطتين على أنّها علاقة صراع ومواجهة تلاشى تدريجياً ولم يعد صالحاً في الأنظمة السياسية المعاصرة⁽²⁾.

لقد أصبح الناخبون يسعون أثناء الانتخابات التشريعية أو الرئاسية إلى ترجيح حزب أو تجمع ائتلافي معين لنيل أغلبية المقاعد النيابية والفوز بقيادة السلطة التنفيذية، فبهيمنة نفس الحزب أو التجمع الائتلافي على السلطتين التشريعية والتنفيذية تختفي المواجهة بين السلطتين، وبالتالي يمتنع النواب عن مواجهة الحكومة أو إسقاطها، عملاً بمبدأ الانضباط الحزبي أو التضامن الحزبي.

ورغم تعدد وتنوع أدوات رقابة البرلمان على الحكومة إلا أنّ تأثيرها يبقى ضعيفاً ولا يمكنها إسقاط الحكومة، لأنّها محاطة بضوابط وقيود تجعل إقدام المجلس الشعبي الوطني على ذلك مهمة شبه مستحيلة، مما يجعلنا نتساءل عن الهدف من الإبقاء على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

فليس من شك في أن مسؤولية الوزير الأول أمام المجلس وجميع الإجراءات

1 - بشير يلس شاوش، موانع مسؤولية الحكومة ...، مرجع سابق، ص353.

2 - المرجع نفسه، ص360.

والأحكام المتصلة بها مواد دستورية لا حظ لها من التطبيق، فمن أين لوزير أول على درجة من التبعية للرئيس بالشدّة التي رأيناها⁽¹⁾، خاصة بعد التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008، أن يكون مسؤولاً أمام البرلمان، وما الجدوى من الإبقاء على هذه المسؤولية مع العلم أنها مسؤولية اسمية من دون محتوى، وأن الإجراءات الحاسمة منها لن تطبق، فربما كان الداعي إليه أمرين. الأول أن هذه المسؤولية وما يتبعها من آليات الرقابة البرلمانية ستمنح البرلمان أشياء يفعلها بالإضافة إلى التصويت على القوانين. فبهذه الطريقة ستكون فيه من وقت لآخر مناقشات لمخطط عمل الوزير الأول وتصويت وانتقادات شكلية، ويكون سنوياً بيان عن السياسة العامة تتبعه جلسات ومناقشات، ويكون بصورة مستمرة وزير أول ووزراء تحت سقف البرلمان يدافعون عن مشاريعهم أمام النواب، وتكون كل خمسة عشر يوماً جلسات يسائل فيها أعضاء البرلمان أعضاء الحكومة، وهكذا تؤدي المسؤولية أمام البرلمان والرقابة البرلمانية على عمل الحكومة وظيفة المنشطات للعمل البرلماني.

أما الدافع الثاني في إبقاء هذه الصيغة هو أن إسقاط المسؤولية أمام البرلمان وإلغاء الرقابة البرلمانية يؤدي إلى ضرورة تغيير الدستور واعتماد النظام الرئاسي القائم على الفصل التام بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وهذا يستلزم حرمان رئيس الجمهورية من حق الحل ومن التأثير القوي في السلطة التشريعية، ويقتضي قيام البرلمان بدور أكبر⁽²⁾. وهذا ما يتعارض مع طبيعة النظام السياسي القائم في الجزائر المبني على تفوق سلطة رئيس الجمهورية الذي منحه الدستور أهم السلطات.

1 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 233.

2 - المرجع نفسه، ص 235.

المبحث الثاني:

مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية

استوحى المؤسس الجزائري بعض مبادئ النظام البرلماني لاسيما تلك التي تقضي بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية⁽¹⁾. إلا أن عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني يعود إلى طبيعة سلطات رئيس الدولة أو الملك الذي يجمع الفقه الدستوري على أنها شكلية وصورية. وهذا استناد إلى قاعدة الملك يسود لكنه لا يحكم، والوزير الأول هو الذي يحكم استنادا إلى القاعدة الفقهية الدستورية التي تقضي بأنه، حيثما توجد سلطة توجد مسؤولية⁽²⁾.

وتقتضي التعددية الحزبية أن يكون دور رئيس الجمهورية تحكيميا بين السلطات والأحزاب السياسية، وأن يضمن احترام الدستور، إلا أن المؤسس الجزائري، ورغبة منه لكي يحتفظ بمركز رئيس الجمهورية المهيمن على الحكومة، حتى في حالة انتخاب الشعب صاحب السيادة على أغلبية برلمانية معارضة لسياسة رئيس الجمهورية⁽³⁾. ألزام الحكومة بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية تحت الرقابة الدائمة لهذا الأخير، فالحكومة مسؤولة أمام رئيس الجمهورية. إذن سنحاول هنا فهم طبيعة مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية (المطلب الأول) هذا الأخير الذي يتمتع بالشرعية الشعبية لا تتمتع بها الحكومة، نتيجة انتخابه من طرف الأغلبية المطلقة من الشعب، وهذه الشرعية تعتبر أساس مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية (المطلب الثاني).

1 - كما استوحى البعض الآخر من النظام الرئاسي خاصة تلك التي تقضي بانتخاب الشعب مباشرة لرئيس الجمهورية ومنحه اختصاصات فعلية وواسعة.

2 - عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر...، مرجع سابق، ص 09.

3 - TALEB Tahar, Le pluralisme dans la constitution Algérienne ..., Op.cit, p. 301.

المطلب الأول:

طبيعة مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية

رأينا كيف أن الحكومة تستمد شرعيتها من البرلمان الذي وافق على مخطط عملها رغم عدم تدخله في تعيينها، إذ يجب تبعا لذلك أن يكون إنهاء مهامها بموافقة الإرادتين أي إرادة رئيس الجمهورية، وإرادة البرلمان، إلا أنه دستوريا تكون سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الحكومة سلطة تقديرية، يمكن له أن يستعملها في أي وقت شاء (الفرع الثاني) والحكومة ملزمة بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب من أجله (الفرع الأول) وفي حالة فشل تلك السياسة التي خطط لها، وبذل أن يكون رئيس الجمهورية مسؤولا، تقع المسؤولية على الحكومة بقيادة الوزير الأول الذي يظهر في هذه الحالة كعازل و جد لكي يتحمل الأخطاء السياسية الرئاسية⁽¹⁾.

الفرع الأول:

الحكومة مطالبة بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية

تعتبر الحكومة المسؤولة الأولى في تحقيق الازدهار داخل الدولة عن طريق رسم سياسة عامة تعتمد أساسا على توفير أسباب التنمية الوطنية على كافة الأصعدة ويتم رسم تلك الخطة، بعد تقديم الوزير الأول توجيهات للوزراء تتضمن تكليف قطاعاتهم الوزارية بتحضير عناصر برنامج عمل الحكومة دون الخروج عن توجيهات رئيس الجمهورية.

ويتجسد ذلك انطلاقا من الأدوات العملية التي تقدمها قطاعات النشاط وخاصة انطلاقا من التوازنات الاقتصادية والمالية. إضافة إلى الأعمال القطاعية ذات الطابع الاقتصادي

1 - ججيقة لونا سي، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 61.

والاجتماعي والثقافي والتربوي التي تسعى الحكومة تحقيقها، وكذلك الجوانب السياسية لبرنامج عمل الحكومة حيث يتولى الوزير الأول تحضيرها بمساعدة الوزراء المعنيين مباشرة بهذا المجال⁽¹⁾.

1- مفهوم البرنامج الحكومي

تعمل الحكومة في النظام البرلماني مباشرة بعد تعيينها على تحضير مشروع برنامجها الذي تسعى من خلاله إلى تحديد أهدافها على كافة الأصعدة التي تدخل ضمن اختصاصها. وتشكل هذه الأهداف المسطرة السياسة العامة التي تسعى الحكومة انتهاجها في حال مصادقة الهيئة التشريعية على البرنامج المعروض عليها.

ولقد عرف الفقه السياسة العامة بأنها «تحديد الأهداف التي تسعى الحكومة تجسيدها في الميادين الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية مع تعبئة الوسائل المتاحة (القانونية، الهيكلية والمادية) قصد تحقيقها»⁽²⁾؛ كما تعرف السياسة العامة بأدائها «تحديد الأهداف الأساسية للحياة الوطنية»⁽³⁾.

يستشف من هذين التعريفين أن الحكومة تعمل على البحث عن السبيل الذي يجب أن تسلكه تحقيقا لازدهار الدولة وتقدمها.

1 - BOULSANE Abdelkader, Les services du chef du gouvernement, IDARA, N° 1, 1994, p. 60.

2 – HAURIUO André, Droit constitutionnel et institutions politiques, édition Montchrestien, Paris, 1972, p.884.

3 – DUVERGER Maurice, Institutions politiques et droit constitutionnel, édition Themis, Paris, 1963, p.542.

كما يقصد بالسياسة العامة "البرنامج الذي يشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي، وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية محددة"⁽¹⁾.

يعتبر البرنامج الحكومي الإطار الشكلي الذي تفرغ فيه السياسة العامة حيث يكون عادة في شكل وثيقة مكتوبة، تجند فيه كل القطاعات الوزارية بغية تحضيره.

ويتم رسم برنامج عمل الحكومة على أساس المحاور العامة التي سبق تحديدها والخطوط العريضة الأساسية التي احتوتها توجيهات رئيس الجمهورية⁽²⁾، ويتمثل في تبيان الوسائل الكفيلة بتنفيذ خطة أي قطاع مع ضرورة تحديد الأهداف التي تنوي تحقيقها في المستقبل.

2- تنفيذ وتنسيق برنامج رئيس الجمهورية

إنّ المقصود بضبط البرنامج "وضع تصور واقتراح أسلوب عمل يمكن من إيجاد حلول للمشاكل المطروحة، وعملية التصور لا تكون بمعزل عمّا يتطلبه من استجماع الجهود والخبرات وتعبئة كافة الوسائل لتجسيده عمليا عن طريق وضع سلم الأولويات"⁽³⁾. وفي الجزائر كان ضبط السياسة الحكومية في كل من دستور 1963⁽⁴⁾ ودستور 1976 من صلاحيات رئيس الجمهورية الذي يقرر طبقا للميثاق الوطني ولأحكام الدستور السياسة العامة لأمة في المجالين الداخلي والخارجي⁽⁵⁾.

1- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص 86.
2- BOULSANE Abdelkader, Les services du chef du gouvernement, Op.cit, p. 60.
3- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة...، مرجع سابق، ص 234.
4- أنظر المادة 48 من دستور 1963.
5- أنظر المادة 111، الفقرة 06 من دستور 1976.

ورغم حديث كل من دستور 1989 ودستور 1996 قبل التعديل عن قيام رئيس الحكومة بضبط برنامج حكومته، مما يعني إمكانية وضع برنامج غير مطابق تماما لتوجهات رئيس الجمهورية، إلا أن ذلك من الصعب أن يتحقق.

إن إعداد برنامج سياسي عمل مهم، فمن المفروض أن يتمتع حائز هذه المهمة باختصاصات تنظيمية وتشريعية هامة، إلا أن الدستور الجزائري لم يمنح رئيس الحكومة الاختصاصات التي تناسب مهمة وضع برنامج سياسي لقيادة الدولة، وكذلك يظهر تحكم رئيس الجمهورية في برنامج الحكومة من خلال سلطته في ترأس مجلس الوزراء.

ولقد حرص المؤسس على إدراج عرض البرنامج السياسي على مجلس الوزراء والهدف من ذلك في اعتقادنا، هو الرقابة والتحكم في البرنامج الحكومي، وليس الغرض من ذلك إعلام رئيس الجمهورية فقط، فلو كان عرض البرنامج السياسي مجرد وسيلة إعلام رئيس الجمهورية، لما جعلها المؤسس ضمن أحكام الدستور لحيازة رئيس الجمهورية لوسائل استعلام أخرى لا تستدعي إضافة العرض في الدستور، وتجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري لسنة 1988، لم يلزم رئيس الحكومة بعرض برنامجه على مجلس الوزراء⁽¹⁾.

إن البرنامج الذي يتقدم به رئيس الحكومة هو تجسيد لسياسة رئيس الجمهورية والتزاماته أمام حزبه وأمام الشعب الذي انتخبه والذي يتولى رئيس الجمهورية من خلال عرض لبرنامج الحكومة أمام مجلس الوزراء رقابة مدى مطابقة التفاصيل مع الخطوط العريضة التي رسمها لرئيس الحكومة بعد تعيينه⁽²⁾.

1- جاء في المادة 113 المعدلة من دستور 1976 على أنه «يُضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته وينسقه وينفذه، وهو المسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني».

2 - نورة بن سباع، مجال التشريع والتنظيم مرجع سابق، ص121.

ويبقى البرنامج بعد إجراء العرض غير نهائي بحيث منح الدستور لرئيس الحكومة حق تكليف مضمونه إذا كانت انتقادات النواب لا تمس بالاختيارات الجوهرية للبرنامج لكن إذا حدث أن انصبت انتقادات النواب على الاختيارات الجوهرية لرئيس الجمهورية فكيف يتصرف رئيس الحكومة؟ هل يعيد النظر في البرنامج على أساس انتقادات النواب وبالتالي سيعزّل رئيس الحكومة لا محالة من طرف رئيس الجمهورية. أم يرفض الأخذ بعين الاعتبار انتقادات النواب، وفي هذه الحالة لن يصادق هؤلاء على برنامج الحكومة التي ستضطر إلى تقديم استقالتها تطبيقاً للمادة 81 من الدستور، بمعنى أن الخلاف الحقيقي سيبقى بين الأغلبية البرلمانية ورئيس الجمهورية الذي يمكن له أن يعرضه على التحكيم الشعبي عن طريق المجلس الشعبي الوطني، وأياً كان موقف النواب تجاه البرنامج الحكومي، فإن القرار النهائي يرجع لرئيس الجمهورية لاختيار الحل المناسب له لمواجهة انتقادات النواب إن وجدت⁽¹⁾.

وفي الواقع كان الحديث دائماً عن رئيس حكومة يقوم بتنفيذ برنامج رئيس الدولة لأن برامج مختلف الحكومات الجزائرية كانت دائماً برنامج رئيس الجمهورية، وهذا باعتراف رؤساء الحكومات الذين تتابعوا في المنصب⁽²⁾، وفي ظل تبني بعض الحكومات صراحة لبرنامج رئيس الجمهورية، كان بعض النواب يتساءلون عن مدى دستورية ذلك إذ رأى النائب في المجلس الشعبي الوطني محمد جهيد يونسى أثناء مناقشة برنامج حكومة علي بن فليس، بأن طريقة تعيين هذه الأخيرة وقبولها بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية يعد سلوكاً منافياً لثقافة الدولة ودولة القانون، وهو مؤشر على محاولة التراجع على المكسب الديمقراطي

1 - نورة بن سباع، مجال التشريع والتنظيم، مرجع سابق، ص 123.

2 - لقد صرح السيد علي بن فليس رئيس الحكومة الأسبق أثناء تقديم البرنامج أمام المجلس الشعبي الوطني بأن حكومته تقع على عاتقها مسؤولية تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية. أنظر:

MANSOUR Mouloud, Du présidentielisme algérien, Op. cit, p. 100.

والثَّعْدِي فِي الْبِلَاد. وَبَعْدَ رِضَا الْحُكُومَةِ بِدَوْرٍ دُونَ الَّذِي مَنَحَهُ إِيَّاهَا الدِّسْتُورُ السَّارِي الْمَفْعُولُ مُشَارَكَةً فِي خَرْقٍ أَوَّلٍ وَثِيقَةٍ مِنْ مَوَاقِيقِ الْجُمْهُورِيَّةِ وَأَكْبَرَ عَائِقٍ أَمَامَ دَوْلَةِ الْقَانُونِ.

وَتَكْشِفُ لَنَا الْمُمَارَسَةَ فِي النِّظَامِ السِّيَاسِيِّ الْجَزَائِرِيِّ عَنْ اكْتِفَاءِ بَعْضِ الْحُكُومَاتِ بِتَبْيَانِ الْوَسَائِلِ دُونَ تَحْدِيدِ الْأَهْدَافِ⁽¹⁾، الْأَمْرُ الَّذِي أَثَارَ حَفِيزَةً بَعْضَ النَّوَابِ فِي الْمَجْلِسِ الشَّعْبِيِّ الْوَطْنِيِّ عِنْدَ مَنَاقَشَةِ بَرَامِجِ بَعْضِ الْحُكُومَاتِ⁽²⁾، عَلَى اعْتِبَارِ أَنَّ بَرَامِجَ الْحُكُومَةِ يَجِبُ أَنْ تَبْدُ نَ فِيهِ الْأَهْدَافَ الْمُرَادَ بَلُوغَهَا وَالْوَسَائِلَ اللَّازِمَةَ لِتَحْقِيقِهَا، وَمِنْ ثَمَّةٍ فَإِنَّ دَوْرَ الْحُكُومَةِ حَسَبَ بَعْضِ النَّوَابِ هُوَ تَحْدِيدُ سِيَاسَةِ الْأُمَّةِ وَقِيَادَتِهَا⁽³⁾. وَيَرَى بَعْضُ رُؤَسَاءِ الْحُكُومَاتِ الَّتِي تَعَاقَبَتْ مَنَاسِبَةً مَنَاقَشَةَ قَانُونِ الْمَالِيَّةِ الْفُرْصَةَ الْأَمْتَلِ الَّتِي تَمَكَّنَ مِنَ التَّطَرُّقِ بِالتَّفْصِيلِ وَبِالْأَرْقَامِ لِكُلِّ قِطَاعٍ مِنْ قِطَاعَاتِ النِّشَاطِ الْحُكُومِيِّ⁽⁴⁾.

1 أكد "أحمد بن بيتور" رئيس الحكومة السابق بأذنه في برنامج حكومته فضل «عرض السياسات المسطرة، على ذكر أهداف محددة بالأرقام بالنسبة إلى هذا القطاع أو ذاك، وهذا نابع من اختيار ترى الحكومة أنه أجدر بالتفصيل ما دامت تسوية المشاكل القائمة وكذا تلبية تطلعات المواطنين في جميع الميادين متوقفتين قبل كل شيء على إعداد طرح واضح يمكن التحكم فيه عند التطبيق»، وأضاف بأن برنامج الحكومة "لم يتجنب تحديد الأهداف الواجب تحقيقها في هذا الميدان أو ذاك مطامت الدراسة السنوية لقانون المالية تتيح الفرصة للوقوف عند الأهداف وعرضها على البرلمان وإطلاع الرأي العام عليها.

- أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 180، مؤرخة في 31-01-2000، ص12.
2- خلال مناقشة برنامج حكومة علي بن فليس لسنة 2002، «طرحنا ملاحظات عن غياب أهداف محددة بالأرقام، وعن آجال إنجاز المشاريع المسطرة في البرنامج، وذهب البعض إلى حد الحديث عن غياب الالتزام الصريح والواضح».
- أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 05، مؤرخة في 05-08-2002، ص04.
3 في هذا الإطار يرى النائب "عبد السلام علي راشدي" بأن "برنامج الحكومة «هو مشروع سياسي...تسطر فيه الأهداف بوضوح، وتحدد الأعمال التي يجب القيام بها بالتدقيق في الزمان والمكان، وتكون الوسائل اللازمة معروفة ومقاييس التقييم موجودة».

-أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص235.

4- المرجع نفسه، ص235.

إنَّ ما فعله التعديل الدستوري لـ2008، في هذا الجانب أنه حقق التطابق بين الممارسة والنص الدستوري وأزال بعضاً من التناقض الموجود في الدستور فيما يتعلق بمساءلة البرنامج الذي سيطبق، وبذلك يكون هذا التعديل الجديد قد وضع حداً للتساؤل الذي كان مطروحاً سابقاً، والمتمثل في أي البرنامجين أولى بالتطبيق في حالة كون رئيس حكومة نابعا من أغلبية برلمانية تنتمي إلى تيار سياسي معارض لرئيس الجمهورية، أو حتى رفض نفس الأغلبية لبرنامج رئيس الحكومة المستوحى من برنامج رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

ويعد حالياً البرنامج بحكم الدستور، وليس في الواقع فقط برنامج رئيس الجمهورية إذ يعود إلى الوزير الأول أمر تنفيذه بواسطة مخطط العمل يعده من أجل ذلك، كما نصت الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 79 المعدلتين «**ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة. يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء**». والفرق هنا ظاهر طبعاً وكبير بين البرنامج ومخطط العمل، فالأول محتوى وخيارات سياسية والثاني أسلوب عمل وأدوات ووسائل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية⁽²⁾ وما دور الوزير الأول سوى تنسيق عمل الحكومة، وعلى هذا النحو سيُضفي ذلك مزيداً من الوضوح على مهمة الحكومة المتمثلة في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية⁽³⁾.

1- عباس عمار، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق، ص20.

2- بلحاج صالح، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري ...، مرجع سابق، ص233.

3 - عباس عمار، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق، ص23.

ويتم تحويل البرنامج إلى القرارات تحت إشراف رئيس الجمهورية، وكذلك فإن مسألة تحديد شكل ومحتوى تلك القرارات يخضع لحرية تقدير رئيس الجمهورية، إذ هو الذي يبين للحكومة كيفية تطبيق السياسة التي وضعها⁽¹⁾.

ويقتصر دور الوزير الأول على الوظائف الإدارية، حيث يقوم بمساعدة رئيس الجمهورية عن طريق تنسيق النشاط الحكومي، وتطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء. فلا يمكن اعتبار الوزير الأول شخصا سياسيا بل هو مجرد مساعد لرئيس الجمهورية، دوره كدور الوزير الأول في فترة وحدوية السلطة التنفيذية، أما الحكومة فلا تعتبر هيكلا سياسيا جماعيا يقوم بتصوير وإعداد السياسة الحكومية⁽²⁾.

الفرع الثاني:

المسؤولية الدائمة للحكومة أمام رئيس الجمهورية

إذا كانت التجربة السياسية الجزائرية قبل دستور 1989، لم تعرف مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، فإنها عرفت مسؤولية أعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية.

ولم يتعرض دستور 1963 لمسؤولية أعضاء الحكومة أمام رئيس الدولة، أما أمر 10 جويلية 1965⁽³⁾، فنص على أن الحكومة تطبق السياسة التي سطرها مجلس الثورة وتكون العقوبة في حالة مخالفة ذلك، المسؤولية التضامنية لأعضاء الحكومة أمام رئيس مجلس الثورة ورئيس مجلس الوزراء.

1 - HARTANI Amine, Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996..., Op.cit, p.46.

2 - لونا سي جقيقة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية ...، مرجع سابق، ص 89.

3 - أمر 10 جويلية 1965، يتضمن تشكيل الحكومة، جريدة رسمية لسنة 1965، ص 671.

كما جاء في دستور 1976 المادة 115 المعدلة⁽¹⁾ أن «فائب أو نواب رئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة مسؤولون أثناء ممارسة كل واحد منهم لمهامه، أمام رئيس الجمهورية».

أما دستور 1989، فلم يتعرض صراحة لمسؤولية رئيس وأعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية⁽²⁾، وكذلك دستور 1996 لم يتعرض صراحة لمسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية.

وتجد مسؤولية الحكومة مصدرها في المادة 5/77 من الدستور والتي تنص أن رئيس الجمهورية: «...يعين الوزير الأول وينهي مهامه». ويترتب على إنهاء مهام الوزير الأول إنهاء مهام كل أعضاء الحكومة.

ولم ينص الدستور على أي شرط أو قيد عند ممارسة رئيس الجمهورية سلطته في إنهاء مهام الوزير الأول، وبالتالي فرئيس الجمهورية يتمتع بالسلطة التقديرية لعزل الوزير الأول باتخاذ مرسوم العزل سواء لانتهاك المهام التي عين من أجلها أو نظرا لانحرافه عن المسار الذي وضعه له رئيس الجمهورية، إذن لا يمكن أن يظل الوزير الأول على رأس الحكومة إذا فقد ثقة رئيس الجمهورية، باعتبار أن الوزير الأول عين لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية تحت طائلة العزل، والمسؤولية تكون عند تنفيذ عمل معين وهو البرنامج السياسي والاختيارات التي قررها رئيس الجمهورية بصفته مركز اتخاذ القرارات⁽³⁾.

1 - عدلت بموجب المادة 7 من القانون المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1979، مرجع سابق.

2 - ججيقة لونا سي، في مدي ازدواجية السلطة التنفيذية ...، مرجع سابق، ص 85.

3 - نورة بن سباع، مجال التشريع والتنظيم، مرجع سابق، ص 137.

وتعتبر السلطة الانفرادية والمطلقة لرئيس الجمهورية في عزل الحكومة وإِنهاء مهامها من مظاهر تبعية الحكومة وخضوعها لرئيس الجمهورية، مما يجعل منها أداة مرهونة بيد رئيس الجمهورية يعزلها بإرادته المنفردة متى شاء دون الحاجة لاستشارة أي جهة أخرى خاصة في حالة غياب أغلبية برلمانية مساندة للحكومة مما يعطي لرئيس الجمهورية حرية أكبر لإقالة الحكومة، لأن وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة القائمة يجعل لرئيس الجمهورية في وضع المتحفّظ من الإقدام على هذه الخطوة، إذن تساهم الأغلبية في البرلمان المؤيدة لرئيس الجمهورية في اختلال التوازن لصالح رئيس الجمهورية، ولا تجد الحكومة غير الخضوع لأوامر رئيس الجمهورية.

كما يكمن لرئيس الجمهورية وضع حد لنشاط الحكومة بناء على طلب استقالة يقدمها الوزير الأول إلى رئيس الجمهورية.

إن سلاح العزل الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في مواجهة الحكومة يبين الاختلال الواضح للتوازن بين سلطات رئيس الجمهورية والوزير الأول، لصالح الأول على حساب الثاني، ويؤكد صورية ازدواجية السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، خاصة بعد التغيير الجذري الذي حدث في أحد أهم سلطات الوزير الأول والذي جاء به التعديل الدستوري 2008، الذي يعتبر بمثابة التحول من الثنائية الشكلية والعضوية السابقة للسلطة التنفيذية إلى أحادييتها وظيفيا وعمليا بعدما أصبح الدستور ينص على تنفيذ الوزير الأول لبرنامج رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي زاد من تدهور واضمحلال سلطات الوزير الأول، كما زاد من تقوية وتعزيز مسؤوليته أمام رئيس الجمهورية وذلك نظرا لتحوله إلى سكرتيرا

خاصا لدى هذا الأخير الذي بإمكانه إنهاء مهامه متى أراد، ومتى رأى منه تقصيرا في تنفيذ برنامج الرئاسي⁽¹⁾.

سكت المؤسس الدستوري الجزائري عن إجراءات عزل الحكومة، أما المؤسس الفرنسي فهنح هذه السلطة لرئيس الجمهورية، ولا يمكن لهذا الأخير مباشرتها إلا إذا قدّم الوزير الأول استقالة حكومته، وإقالة الوزراء تكون باقتراح من الوزير الأول.

المطلب الثاني:

أساس مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية

كرس النظام السياسي الجزائري مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية، رغم تمتع رئيس الجمهورية في الجزائر اختصاصات واسعة جدا، لا نجد أية إشارة في الدستور إلى مسؤوليته خلافا لما تقتضيه المقولة الشهيرة: «حيث توجد السلطة تكون المسؤولية».

إن رئيس الجمهورية يؤول مسؤول سياسيا عن سياسة يُعدُّ صاحبها الأول⁽²⁾، في حين تكون الحكومة ملزمة بتنفيذ سياسية رئيس الجمهورية، وتحمل الحكومة مسؤوليتها أمام البرلمان وأمام الرئيس، إذ يغطي الوزراء نشاط رئيس الجمهورية، بحيث لا تناقش هذه الأعمال الصادرة منه أمام البرلمان لأنه غير مسؤول⁽³⁾.

1- عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر ...، مرجع سابق، ص16.

2- إذا كان عدم مسؤولية رئيس الجمهورية معقولا في الأنظمة التي لا يمارس فيها هذا الأخير سوى مهام شرفية، فإن الأمر على خلاف ذلك في النظام الجزائري حيث يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة كما سبق أن رأينا، فهو الذي يحوز سلطة اتخاذ القرارات في كثير من المجالات. أنظر: نورة بن سباع، مجال التشريع والتنظيم ...، مرجع سابق، ص128.

3- بسيوني عبد الغني عبد الله، النظم السياسية - أسس التنظيم السياسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص284.

ولم تتوقع الدساتير الجزائرية إمكانية تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية، ما عدا دستور 1963 في المواد 47-55-56، التي نصت على إجراءات تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية، إلا أنّها من الناحية العملية من الصعب إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية في تلك الفترة نظرًا لطبيعة النظام الحزبي حيث يوجد حزب جبهة التحرير الوطني الحزب الوحيد في القاعدة وعلى مستوى هياكل ومؤسسات الدولة فيصعب تصور حدوث خلاف لأن أعضاء المجلس الوطني ينتمون لنفس الحزب أمينه العام هو رئيس الجمهورية. ولم يبين الدستور كذلك إجراءات تحريك المسؤولية الجنائية في حالة ارتكاب رئيس الجمهورية جريمة الخيانة العظمى⁽¹⁾.

وعلى عكس ذلك، يستطيع رئيس الجمهورية تحديد مسؤولية الحكومة وإنهاء مهامها، إذ يستطيع استعمال سلطته التقديرية في غياب قيود موضوعية، فيكفيه وضع توقيعه على المرسوم الرئاسي المتضمن إنهاء مهام الوزير الأول حتى يتمكن من تحقيق ما يصبو إليه. لقد كثرت من الناحية العملية رقابة رئيس الجمهورية على الحكومة وتتنوّعت مظاهرها ابتداء من سنة 1999 إذ تمّ اعتماد آلية جديدة لرقابة كيفية تنفيذ برنامج الانتخابي في الميدان وهي جلسات التقييم والاستماع الرضائية للوزراء⁽²⁾ التي تتيح للرئيس معرفة تفصيلية لما يجري في كل القطاعات الوزارية⁽³⁾.

1 - أنظر المادة 158 من الدستور معدلة بموجب المادة 13 من القانون رقم 19-08، المتضمن التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008، مرجع سابق.

2 - MANSOUR Mouloud, Du présidentielisme algérien, Op. cit, p.103.

3 - يرى البعض، أن ما يسمى "جلسات التقييم والاستماع الرضائية" تحطم وتقزم المؤسسات المؤهلة دستوريا وقانونيا بتقييم نتائج نشاط الحكومة ومدى تجسيد الأهداف. أنظر، جريدة الخبر اليومي، الصادرة في 6 أوت 2011.

ويمكن تفسير سكوت الدستور على مسؤولية رئيس الجمهورية⁽¹⁾، على أساس أنه لم يعين نتيجة أغلبية برلمانية يكون مسؤولاً أمامها، كما أنه لم يلتزم أمام ممثلي الشعب (البرلمان) بأي برنامج سياسي سوى البرنامج الذي التزم به أمام الشعب⁽²⁾ مباشرة والذي انتخبه على أساسه بواسطة الاقتراع العام المباشر، مما يمنحه شرعية (الفرع الأول) لا توارثها شرعية الحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

الشرعية المدعمة لرئيس الجمهورية

يعتبر مبدأ الأغلبية القاعدة في ممارسة الحكم في الأنظمة الديمقراطية. وتكون إرادة أغلبية الشعب مصدراً لشرعية الحكم ويعبر الشعب عن اختياره وإرادته عن طريق انتخابه الذين يختارون بأغلبية الأصوات.

1- الاقتراع العام مصدر شرعية رئيس الجمهورية

يُعتبر الاقتراع العام وسيلة لانتخاب رئيس الجمهورية⁽³⁾ الذي يمارس السيادة الوطنية

1- نجد أصل مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ونقصد به عدم جواز مساءلته عن شؤون الحكم أمام البرلمان، فلا يكون للبرلمان حق طرح سؤال له أو استجوابه أو التصويت بعدم الثقة به لإرغامه على الاستقالة. والنزاع بين الحكومة والبرلمان لا يمكن أن تلحق عواقبه رئيس الدولة. نشأت قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في إنجلترا إعمالاً للمبدأ الإنجليزي "الملك لا يخطئ"، وما دام الملك لا يخطئ فلا يمكن أن تلحقه المسؤولية، أنظر: محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، دار النهضة العربية، بيروت، 1999، ص 629.

2 تشير إلى أن هناك مسؤولية سياسية غير مباشرة لرئيس الجمهورية بمناسبتين هما: - إعادة الانتخاب، بحيث تثار فيها مسؤولية رئيس الجمهورية فعندما يتقدم الرئيس للحصول على عهدة رئاسية جديدة عن طريق الاقتراع العام، فإن ذلك يعني دعوة الناخبين للحكم على أعماله السابقة من أجل تجديد الثقة به.

- عندما يلجأ رئيس الجمهورية إلى حمل الشعب على اتخاذ موقف من مسألة معينة عن طريق الاستفتاء وذلك في حالة ما إذا كان الاستفتاء تعبيراً عن ثقة الشعب في شخص رئيس الجمهورية، وكذا عند حل أو تجديد المجلس الشعبي الوطني، بحيث إذا لم يكن الشعب راض عن سياسة رئيس الجمهورية فلن ينتخب أغلبية برلمانية مساندة له.

3 - أنظر المادة 71 من دستور 1996.

بصفته منتخبا من قبل الشعب. ويصبح بعد انتخابه رئيس كل الجزائريين فليس للانتماء الحزبي آثار بالغة، فالرئيس يعلو الحزب وهو صاحب سلطة الدولة.

تؤكد المادة 70 فكرة تجسيد الدولة من طرف رئيس الجمهورية، وهذه المكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية تتأكد بالنظر إلى عدم إقرار مسؤوليته لأن مصدر شرعيته هو الشعب⁽¹⁾.

إن طريقة انتخاب رئيس الجمهورية تدعو مركزه في توجيه ومواجهة المؤسسات الأخرى بما فيها الحكومة بغض النظر عن الشروط المطلوبة لتولي منصب رئيس الجمهورية⁽²⁾.

منذ الاستقلال اعتمدت الجزائر نظام السلطة التنفيذية الأحادية، فقد احتل رئيس الجمهورية مكانة هامة نظرا لأن البلاد كانت بحاجة إلى سلطة تنفيذية قوية لتسيير وحكم البلاد⁽³⁾.

ولتحقيق تلك الوضعية يجب أن تستند السلطة إلى مشروعية شعبية المدعومة بمشروعية ثورية، ونظرا لأن المؤسس الدستوري الجزائري آنذاك تأثر بالذاتير الغربية الديمقراطية، مما أدى به إلى تبني الاقتراع العام⁽⁴⁾ كطريقة لانتخاب رئيس الجمهورية حسب المادة 39 من دستور 1963.

وبالرجوع إلى دستور 1976 نجد أن رئيس الجمهورية بقي يحتل نفس المكانة فهو محور النظام.

1 - BRAHIMI Mohamed, Le pouvoir en Algérie ..., Op. cit, p.74.

2 - أنظر المادة 73 من دستور 1996.

3 - TALEB Tahar, Du monocéphalisme de l'exécutif ..., première partie, Op. cit, p.430.

4 - يقصد بالاقتراع العام أن يكون الانتخاب متاحا للأغلبية الساحقة من المواطنين، فهو ذلك الانتخاب الذي لا يشترط في الناخب لا شرط مالي ولا شرط تعليمي. وبناء على ذلك ليس ما يمنع في الاقتراع العام أن يشترط قانون الانتخاب عددا من الشروط العامة أو العادية للممارسة الانتخاب، كشرط الجنسية أو المواطنة وشرط التمتع بالقوى العقلية وشرط بلوغ سن الرشد... فالذي يجعل الاقتراع مقيدا هو فقط شرط النصاب المالي أو الشرط التعليمي في الناخب. أنظر: محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص275.

بينما في دستور 1989 فعلى الرغم من اعتماد ثنائية في السلطة التنفيذية، إلا أن رئيس الجمهورية بقي محافظاً على مركزه، فرئيس الجمهورية يستند إلى أغلبية شعبية التي أوصلته إلى منصب الرئاسة عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري حسب المادة 68 من دستور 1989، فهو المؤسسة السامية في الدولة تتعامل مع جميع المؤسسات الدستورية وتحاسبها دون أن تُحاسب إلا من قبل الشعب أثناء الانتخابات الرئاسية.

وكذا في دستور 1996 فقد استمرت نفس مكانة رئيس الجمهورية. فهذه المكانة تتجسد في العلاقة المباشرة التي تقام بينه وبين الشعب، حيث يتم اختياره بطريقة مباشرة عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وكذا كونه مجسداً لوحدة الأمة والدولة في الداخل وفي الخارج حسب نص المادة 70 من دستور 1996.

وبمجرد انتخاب رئيس الجمهورية يتحول من ممثل لفئة محدودة العدد إلى ممثل الأمة بأكملها، فيه تتجسد وحدتها وقوتها وخصائصها، وبذلك يترفع عن الأحزاب السياسية والتيارات المختلفة ويصبح ممثلاً للأمة مما يجعله في مركز أسمى⁽¹⁾ كما أن الرئيس يتمتع بالسلطة التأسيسية الفرعية بحكمه يمثل السيادة الشعبية بحيث لا يمكن تعديل الدستور إلا بموافقة أو بمبادرة منه طبقاً للمواد 174-176 و177.

يمكن أيضاً لرئيس الجمهورية وطبقاً لمبدأ التمثيل الشعبي بصفتها أنه يستمد شرعية انتخابه من الشعب أن يلجأ إلى استشارة الشعب في قضايا ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء طبقاً للمادة 77 فقرة 10 من الدستور.

إن جميع الدساتير الجزائرية التي تعاقبت قد اعتمدت الاقتراع العام المباشر والسري كطريقة لانتخاب رئيس الجمهورية على الرغم من العيوب المترتبة عن هذه الطريقة.

1 - جمال على صغير، العلاقة القانونية بين رئيسي الجمهورية والحكومة...، مرجع سابق، ص31.

وقد عاب البعض يحذف طريقة انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب أنها تقوي من مركز رئيس الجمهورية إزاء البرلمان، مما يجعل كفة السلطة التنفيذية تُرجَّح على السلطة التشريعية، وذلك لأن الرئيس يكون منتخبا عن طريق الشعب مثله مثل البرلمان بل أن القاعدة الانتخابية للرئيس تكون أكثر اتساعا وعمقا لأنه منتخب من أغلبية الشعب بأسره بينما النواب في البرلمان يكون انتخابهم من قاعدة انتخابية أقل اتساعا هي إطار الدائرة الانتخابية لكل نائب، ومن هنا تأتي خطورة رجحان كفة رئيس الجمهورية على البرلمان⁽¹⁾.

إن الاقتراع العام المباشر لاختيار رئيس الجمهورية له تأثير على العلاقات بين السلطات كما سبق ذكره بما فيها علاقته مع الحكومة التي تجد نفسها في مرتبة أدنى نظرًا لأن سلطة تعيينها تعود لرئيس الجمهورية وله كذلك أن ينهي مهامها، فالأقتراع العام خاصية من خصائص النظام الرئاسي الذي يتميز بمسؤولية الوزراء أمام رئيس الجمهورية وليس أمام البرلمان.

تُنتج طريقة الانتخاب المباشر من الشعب دون أي واسطة سلطة رئاسية قوية من حيث مرجعيتها المتمثلة في إرادة الشعب صاحب الشرعية والسيادة الأصلية، وطريقة انتخاب الرئيس عن طريق الاقتراع العام، المباشر والسري يُخول لرئيس الجمهورية أن يظهر بمظهر "ممثل للأمة جمعاء"، وذلك مهما كان النصاب القانوني للأغلبية الشعبية المطلقة التي حصل عليها⁽²⁾.

1 - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية...، مرجع سابق، ص116.

2- عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص123.

2- المهمة الرئاسية مهمة محمية

يترتب على انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر من طرف الشعب عدم قدرة أية سلطة أخرى في البلاد أن تعزله أو أن تقله عن منصبه كما لا يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا إليه أسئلة أو استجوابات أو سحب الثقة منه خلافا للحكومة، إن الدساتير الجزائرية منحت رئيس الجمهورية حصانة قانونية⁽¹⁾. وذلك من خلال آليات تمكنه من الحفاظ على الشرعية، ومزاولة مهامه طوال مدة نيابته وعدم تدخل أي جهاز في الدولة قانونا لإبعاده من منصبه عن طريق تحريك مسؤوليته⁽²⁾ باستثناء حالة حدوث المانع الذي يحول دون إمكانية مواصلته لمهامه⁽³⁾.

وإذا كان عدم مسؤولية رئيس الجمهورية معقولا في الأنظمة التي لا يمارس فيها هذا الأخير سوى مهاماً شرفية، فإن الأمر على خلاف ذلك في النظام الجزائري حيث يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة، فهو الذي يحوز على سلطة اتخاذ القرارات الهامة والحسم فيها، أي هو حجر زاوية النظام السياسي الجزائري⁽⁴⁾.

الفرع الثاني:

عدم تمتع الحكومة بالشرعية الموازية لشرعية رئيس الجمهورية

إن اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام يمنحه سلطة قوية مقارنة بالوزير الأول، فهو قوي عن طريق الثقة التي يمنحها إياه الشعب فيجد نفسه مدعماً لمساندائه أثناء ممارسته لسلطاته واختصاصاته. وعليه، فرئيس الجمهورية بمجرد انتخابه يفرض برنامجه،

1 - بن سباع نورة، مجال التشريع والتنظيم، مرجع سابق، ص129.

2- لوناسي جقيقة، في مدي ازدواجية السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص28.

3- أنظر المادة 88 من دستور 1996.

4- بن سباع نورة، مجال التشريع والتنظيم، مرجع سابق، ص128.

و الشعب ينتظر منه أن يحقق سياسته الشخصية، وتصبح الحكومة مجرد هيئة مهمتها التنفيذ ويصبح معها الوزير الأول مجرد إداري رئيسي بدل أن يكون نفعاً سياسياً¹ وهذا نظراً لتفوق رئيس الجمهورية بموجب نصوص الدستور والواقع⁽¹⁾.

فلا يمكن أن نتصور الجمع بين برنامج رئيس منتخب وحائز على ثقة الأغلبية المطلقة للناخبين، وبرنامج رئيس الحكومة النابع من الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها مع أن الشرعية الانتخابية لهذه الأغلبية مهما كانت لا يمكن أن تتجاوز شرعية الرئيس الممثل للأغلبية المطلقة للشعب⁽²⁾.

وكذلك الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة وعزلهم تجعل هذه الأخيرة كأداة في يد رئيس الجمهورية، ولا يشترط أن يكون الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، وبالنتيجة له السلطة التقديرية الواسعة في اتخاذ قرار إنهاء مهام الحكومة. وهذا خلافاً للنظام الفرنسي، حيث تنص المادة 08 من دستور 1958 على «رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول، وينهي مهامه بناء على تقديم هذا الأخير لاستقالة

1 - يمارس رئيس الجمهورية سلطات على درجة من الأهمية تعطيه امتيازات الهيمنة والتفوق في المؤسسة التنفيذية، وتجعل منه صاحب الكلمة الأولى، ونظراً لكونه ممثل لمجموع شعبه، فإن ذلك أكسبه قوة جعلت منه الموجه الأول في المجالين السياسي والإداري للسلطة التنفيذية. وتتميز سلطات رئيس الجمهورية بالاتساع والمرونة لخضوعها إلى سلطته التقديرية بدل النصوص الدستورية، ويرجع سبب ذلك إلى غموض تلك النصوص، والتي تمكنه من ممارسة تطبعها الحرية والإطلاق، وخاصة تلك التي توصف بالسلطات التنفيذية، ونذكر منها ممارسة حق الحل الرئاسي غير المشروط الذي يتمتع به طبقاً للمادة 129 من الدستور، وإقالة الحكومة وممارسة سلطاته بموجب الحالة الاستثنائية، طبقاً للمادة 93 من الدستور وممارسة سلطاته في مجلس الوزراء، وسلطة التشريع بأوامر ولا يحتاج إلى تأهيل من البرلمان، وحتى المبادرة بالقوانين التي تتمتع بها الحكومة تعود في الحقيقة إليه بما أنه هو الذي يترأس مجلس الوزراء الذي يتم فيه الموافقة على المشاريع القانونية قبل أن تعرض على البرلمان للمصادقة عليها.

2 - عباس عمار، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق، ص 22.

حكومته»، وهذه المادة تجعل رئيس الجمهورية الفرنسي قيداً في اتخاذ قرار تتحية الوزير الأول، وهو تقديم هذا الأخير استقالته، إلّا أنّ الواقع العملي قد أثبت غير ذلك.

ولا يُعقل أن يمنع رئيس الجمهورية في اتخاذ قرار إنهاء مهام رئيس الحكومة باعتبار أنه هو الذي يعينه وأنه يمثل إرادة الشعب بانتخابه عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر.

وكون رئيس الجمهورية شأنه شأن الهيئة التشريعية، ينتخب عن طريق الاقتراع العام والمباشر من قبل الهيئة الناجبة، فلا تستطيع أية هيئة أخرى التذرع بمبدأ السيادة الوطنية لتفرض عليه الأخذ بعين الاعتبار، وبطريقة آلية نتائج الانتخابات التشريعية قبل اختيار رئيس الحكومة، إذ يوجد مؤسستان تعبران عن السيادة الوطنية⁽¹⁾: رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني.

ولا يمكن أن تُثار مسؤولية رئيس الجمهورية إلّا في حالة واحدة وبصورة غير مباشرة، وهي عندما يلجأ لحل البرلمان ودعوة الناخبين لانتخابات تشريعية جديدة، ونتيجة الانتخاب تسفر عن فوز نفس الأغلبية البرلمانية في البرلمان السابق، فهنا يكون رئيس الجمهورية في وضع محرج قد يدفعه إلى الاستقالة.

يتضح لنا من خلال هذا الوضع أن البرلمان لا يملك وسيلة مباشرة، لجبر رئيس الجمهورية على الاستقالة، وإنما الوضع يفرض أو يحتم على رئيس الجمهورية، إما الاستقالة أو الرضوخ لرأي الأغلبية، فهنا يقل دور رئيس الجمهورية، وتُغزّز مكانة الحكومة المنبثقة عن الأغلبية البرلمانية، وتنتال هذه المكانة من خلال دعم الأغلبية البرلمانية لها وهي الحالة التي توصف بالتعايش وفيها يمكن للحكومة أن تتمتع ببعض من الاستقلال العضوي

1 - AVRIL Pierre, Alternance et troisième tour..., Op.cit, p.1033.

خصوصاً عند تشكيلها يجد رئيس الجمهورية نفسه مضطراً لتعيين زعيم الأغلبية البرلمانية أو من ترضى عنه هذه الأخيرة وزيراً أولاً.

ويملك رئيس الجمهورية العديد من السلطات الهامة لإعادة التوازن بينه وبين الأغلبية البرلمانية والتفوق عليها حتى في حالة المعاشية⁽¹⁾.

ولقد منحت كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة التفوق لرئيس الجمهورية على حساب السلطات الأخرى منذ الاستقلال. وإذا كان مبرر ذلك في عهد الحزب الواحد يرجع إلى طبيعة النظام السياسي المبني على الحزب الواحد الذي يتميز بتركيز السلطة، فالملاحظ أنّ هـ حتى بعد اعتماد التعددية الحزبية لم يتحول النظام السياسي الجزائري، بل هو نظام يشخص السلطة في رئيس الجمهورية. وإذا كان ذلك من سمات دستور 1996 قبل التعديل إلا أنّ هـ يتضح أكثر بعد التعديل الأخير، وخاصة بعد أن حظي الرئيس بامتياز التجديد غير المحدود للعهد الرئاسية⁽²⁾.

ويظهر التناقض كذلك في التعديل الدستوري لـ 2008 في إبقائه على سلطة المجلس الشعبي الوطني في الرقابة على عمل الحكومة؛ فما الفائدة من التأكيد على تنفيذ الحكومة لبرنامج رئيس الجمهورية إذا كان هذا البرنامج يبقى خاضعاً لرقابة المجلس الشعبي الوطني،

1- لم يشهد الواقع السياسي في الجزائر حالة المعاشية، إذ الأحزاب السياسية في الجزائر لم تصل بعد إلى درجة التأثير على مؤسسة رئاسة الجمهورية من خلال أغلبية برلمانية معارضة لبرنامج رئيس الجمهورية، بل الأحزاب التي تمثل الأغلبية البرلمانية كلها جعلت من برنامج رئيس الجمهورية برامج لها. والحكومة تجد في رئيس الجمهورية أساس وجودها ولا تجده في أغلبية برلمانية معارضة، وتمثل ثقة رئيس الجمهورية أساس بقاء واستمرار الحكومة مما جعل الوزراء مدينون بمنصبهم لرئيس الجمهورية ويفقدون المنصب في حالة فقدانهم لثقة رئيس الجمهورية.

2- تم تعديل المادة 74 من الدستور، بموجب المادة 4 من القانون رقم 19-08، مرجع سابق. أصبحت المادة 74 تنص في الفقرة 2 «يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية» بالتالي فبموجب هذا التعديل تم فتح العهد الرئاسية والتراجع عن قاعدة التداول وحصر العهدة في مرتين متتاليتين التي كرسها دستور 1996. والرجوع إلى مصاف الأنظمة الدستورية التي تكرر تمديد العهد الرئاسية المعتمدة في الدساتير الجزائرية لسنة 1963، 1976 و 1989.

لأن ذلك من شأنه أن يوحي بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام المجلس الشعبي الوطني، وهذا يتنافى مع انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري؛ إلا إذا كانت الرقابة تنصب على مخطط عمل الحكومة، وليس على محتوى البرنامج في حد ذاته، على اعتبار أن التعديل الدستوري أكد على أن الوزير الأول يقدم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه⁽¹⁾.

1 - عباس عمار، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق، ص 26.

خاتمة:

عرف تنظيم السلطة التنفيذية في الجزائر اختلالات سواء فيما يتعلق بتوزيع السلطات والصلاحيات أو فيما يتعلق بالمسؤولية داخل هذا الجهاز. كما عرف النظام السياسي الجزائري حالة عدم استقرار أدت إلى بروز نقاش حول طبيعة السلطة التنفيذية إذ اختلف الباحثون في استخدام المصطلحات في وصفها، إذ تم وصفها بالثنائية الازدواجية الشكلية الأحادية.

إلّا أنّ تعزيز تفوق رئيس الجمهورية في ظل تعديل دستور 1996، وتجريد الوزارة الأولى من أهم الصلاحيات والأدوات التي تجعل منها الرأس الثاني في السلطة التنفيذية لكي تشارك في تسيير دواليب السلطة. هو تعبير صريح عن تخلي المؤسس عن فكرة ازدواجية السلطة التنفيذية.

كما نص الدستور صراحة أن الوزير الأول يطبق برنامج رئيس الجمهورية وينسق عمل الحكومة ويحدد مخطط عمل هذه الأخيرة. وليس مخطط عمل الحكومة برنامجا مستقلا في حد ذاته وإنّما يتم تحديد الآليات الكفيلة بتجسيد برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع.

أصبح الوزير الأول مساعدا قريبا لرئيس الجمهورية يتحمل مع باقي الوزراء المسؤولية أمامه، وأمام البرلمان على برنامج أعده رئيس الجمهورية، بهدف تفادي إقحام هذا الأخير في أي مبارزة سياسية ووضعه في مركز بعيد عن كل الصراعات خوفا من فقدانه لسلطاته وشعبيته من جراء الانتقادات التي يمكن أن يتعرض لها .

كما أنّ تجسيد الدستور لتحكم رئيس الجمهورية في الحكومة في الجانب الوظيفي يظهر أساسا من خلال إسناد الدستور رئاسة مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية، والسلطة التنظيمية المستقلة، وحتى المراسيم التنفيذية التي أصبحت تصدر بعد موافقة رئيس الجمهورية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008.

يتحكم رئيس الجمهورية كذلك في الجانب العضوي للحكومة من خلال سلطته في تعيين أعضائها وإنهاء مهامهم، وفي هذا الصدد رفع التعديل الدستوري لـ 2008 الغموض حول مسألة اختيار الوزراء وأسقط حق رئيس الحكومة في الاختيار والاقتراح الذي كان ينص عليه الدستور، وأصبح الدستور ينص على دور استشاري للوزير الأول فيما يخص اختيار الوزراء.

يهدف تحكّم رئيس الجمهورية في الحكومة إلى منع تحول الوزير الأول إلى وسيلة لإضعاف سلطات رئيس الجمهورية. ويعتبر رئيس الجمهورية أساس قيام دولة قوية التي تسعى الأنظمة السياسية في العالم الثالث إلى تحقيقها.

يفترض هذا الطرح إعفاء الحكومة برئاسة الوزير الأول من المسؤولية السياسية التي أساسها انتقال السلطات الفعلية إلى الحكومة التي من مظاهرها الاعتراف للوزراء بالتوقيع بجوار توقيع رئيس الجمهورية على القرارات التي تدخل في المهام الحكومية، ولقد سار النظام السياسي في الجزائر عكس ذلك إذ لم يحترم مبدأ "تلازم السلطة والمسؤولية".

في الوقت الذي كان من المفروض تصحيح وإعادة التوازن بين سلطات ومسؤولية الحكومة جاء التعديل الدستوري في 15 نوفمبر 2008 لذي عمّق عدم التوازن من خلال تجريد الحكومة من أهم الصلاحيات المنصوص عليها في دستور 1996، مع الإبقاء على مسؤوليتها أمام رئيس الجمهورية عن طريق التعيين والعزل، وغير ذلك من الأحكام المتعلقة بمراقبة الحكومة من قبل رئيس الجمهورية وأمام المجلس الشعبي الوطني وتتحرك المسؤولية أمام المجلس الشعبي الوطني بالإجراءات التي تقدم ذكرها، وتكون في مناسبتين هي عند عرض مخطط عمل الحكومة، وعند تقديم بيان السياسة العامة. وبواسطة 3 آليات هي رفض اعتماد مخطط عمل الحكومة وتبني ملتزم الرقابة ورفض التصويت بالثقة عندما يطلبها الوزير الأول.

يتضح في الممارسة أن أعضاء البرلمان يلجؤون أكثر لاستخدام وسائل الرقابة السهلة الاستعمال، خاصة تلك التي تحرك بصفة فردية كالأسئلة بنوعيتها الشفوية والكتابية ويعزفون عن بقية الوسائل التي يتطلب استخدامها إجراءات معقدة، وطويلة خاصة تلك التي يشترط الدستور ممارستها بصفة جماعية كالاستجواب وإنشاء لجان تحقيق، على الرغم من أن هذه الوسائل لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، أما تلك التي ترتب المسؤولية السياسية فمن الصعب استخدامها بل حتى وإن استخدمت فإن مآلها الفشل.

إن عدم قدرة النواب الجزائريين على تقرير المسؤولية السياسية للحكومة على الرغم من توافر شروط ذلك في بعض المناسبات، دفع ببعض الكتاب إلى الإقرار بانعدام هذه المسؤولية، على الرغم من النص عليها دستوريا.

وقد حال دون تحريك المسؤولية البرلمانية نوعان من الموانع، الأول أفرزه تطور النظم السياسية المعاصرة، أما الثاني فناتج عن النصوص الدستورية، التي ضيقّت من استخدام وسائل الرقابة⁽¹⁾.

لقد أفرغت القيود التي فرضها المؤسس عند تحريك المسؤولية أمام البرلمان، وكذا تفوق وتأثير السلطة التنفيذية على البرلمان مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة من فعاليتها إضافة إلى تحميل المسؤولية للجهة التي لا تمتلك الصلاحيات، فمن أين لوزير أول في درجة من التبعية لرئيس الجمهورية جعلته في وضع الموظف ورئيسه أن يكون مسؤولاً أمام البرلمان، فهي مسؤولية سياسية لا جدوى لها عندما نعلم أن آثار تحريكها لا تؤدي في نهاية المطاف سوى إلى سقوط الحكومة على رأسها الوزير الأول الذي نزعته له الكثير من الصلاحيات، وترتب عن هذه المكانية عدم تماشي جملة الاختصاصات التي يضطلع بها

1 - عمار عباس، الرقابة البرلمانية ...، مرجع سابق، ص 300.

الوزير الأول مع مسؤوليته أمام رئيس الجمهورية والبرلمان، في حين يبقى رئيس الجمهورية صاحب السلطة الفعلية دون مسؤولية سياسية مباشرة تقابل سلطاته وهو ما يمس المبادئ الدستورية الحديثة المبنية على «تلازم السلطة والمسؤولية».

ويبقى انعدام التماسك والتناقض من سمات الدستور الجزائري، يظهر التناقض من خلال إنشاء منصب يخضع صاحبه خضوعاً تاماً لرئيس الجمهورية من جهة وخضوعاً نسبياً للبرلمان أو بالأحرى للمجلس الشعبي الوطني، برلمان لا يتمتع بصلاحيات تمكنه من ولجهة السلطة التنفيذية خاصة وأنّ في يد رئيسها سلطة حله.

إن محاولة تصحيح المسار يمر حتما عبر تعديل الدستور، الذي يمكن الحكومة من ممارسة الصلاحيات التي تتطلبها مهام الحكم تحت إشراف الوزير الأول، حتى تؤدي مهامها على أكمل وجه مع تحملها المسؤولية الكاملة أمام البرلمان، وتجسيد التوازن بين السلطات الثلاث عن طريق توزيع عادل للصلاحيات والمسؤوليات فيما بين السلطات الثلاث ضماناً للسير الحسن والمنتظم لمؤسسات الدولة، الذي لا يتحقق إلا بتزويد الحكومة ورئيسها بالأدوات الدستورية الضرورية لضمان عمل حكومي ناجع من خلال الاضطلاع بالسلطة التنظيمية، السلطة الأصلية في ميدان التعيين، سلطة إخطار المجلس الدستوري تسيير الإدارة العمومية والحفاظ على النظام العام دون المساس بمركز رئيس الجمهورية الذي يبقى منتخبا من قبل الهيئة الناجبة ليتمكن من لعب دور الحكم الذي يضمن استمرارية الدولة في حالة وقوع أزمات سياسية بين الحكومة والبرلمان.

قائمة المراجع

أولا- باللغة العربية

1- الكتب

- 1- أبو زيد فهمي مصطفى، مبادئ النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.
- 2- أبو يونس محمد باهي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002.
- 3- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
- 4- بسيوني عبد الغني عبد الله، النظم السياسية - أساس التنظيم السياسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- 5- بسيوني عبد الغني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
- 6- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 7- بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة 2، دار الهدى، الجزائر، 1993.
- 8- بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري، نشأته، أحكامه، محدثه، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002.
- 9- الحلو ماجد راغب، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.

- 10- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 11- شيحا إبراهيم عبد العزيز، النظم السياسية- الدول والحكومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 12- الطماوي محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، طبعة 6، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- 13- الطماوي محمد سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- 14- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 15- عبد الوهاب محمد رفعت، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- 16- عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1994.
- 17- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.
- 18- ليلي محمد كامل، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، دار النهضة العربية، بيروت، 1999.

19- متولي عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1993.

20- منصور مولود، محاضرات في القانون الدستوري، دار الودائع، الجزائر، 2009.

21- النجار زكي محمد، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.

2- المذكرات

1- بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2004.

2- بن سباع نورة، مجال التشريع والتنظيم في دستور 1989، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1997.

3- سيد عال زيدان، عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الموريتاني، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.

4- طارق عشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري: 1997-2007، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق - قسم العلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2009.

- 5- **علي صغير جمال**، العلاقة القانونية بين رئيسي الجمهورية والحكومة في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 6- **فكير محمد**، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2011.
- 7- **لوناسي ججيفة**، في مدي ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري ل 1989، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1996.

3-المقالات

- 1- **براهيمي محمد**، "حق الحل في دستور 1989"، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية*، عدد 3، 1993، ص ص 626-682.
- 2- **بوكرا إدريس**، "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير"، *إدارة، مجلة تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة*، عدد 1، 1998، الجزائر، ص ص 15-49.
- 3- **طبيبي عيسى**، "طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008"، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية*، عدد 04، 2010، ص ص 07-36.
- 4- **عباس عمار**، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية*، عدد 1، 2009، ص ص 07-29.

5- عوابدي عمار، مكانة الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، الفكر

البرلماني، عدد 13، جوان 2006، الجزائر، ص ص 101-114.

6- مجموعة أساتذة، من أجل تطبيق سليم لمشروع تعديل الدستور، المجلة الجزائرية

للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، عدد 3، سبتمبر 1990،

ص ص 632-649.

7- يلس شاوش بشير، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، المجلة الجزائرية

للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، عدد 2، 1991، ص

ص 352-362.

4- الدساتير والنصوص القانونية

أ- الدساتير

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور بموجب إعلان صادر في

10 سبتمبر 1963 الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر

1963، ج ر رقم 64، مؤرخة في 10 سبتمبر 1963، ص 888.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور بموجب أمر رقم 76-97،

مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية

الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم

19 نوفمبر 1976، ج ر رقم 94، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976،

ص 1042.

- 3-** تعديل دستور 1976، منشور بموجب القانون رقم 79-06 مؤرخ في 07 يوليو 1979 يتضمن تعديل الدستور، ج ر رقم 25، مؤرخة في 10 يوليو 1979، ص 637.
- 4-** تعديل دستور 1976، منشور بموجب المرسوم رقم 88-223 مؤرخ في 05 نوفمبر 1988، المتضمن نشر تعديل الدستور ل 03 نوفمبر 1988، ج ر رقم 45، مؤرخة في 05 نوفمبر 1988، ص 1190.
- 5-** دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر رقم 09، مؤرخة في 01 مارس 1989، ص 234.
- 6-** دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر رقم 76، مؤرخة في 8-12-1996، ص 6.
- 7-** تعديل دستور 1996، منشور بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن تعديل الدستور، ج ر رقم 63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

ب -النصوص التشريعية والتنظيمية

- 1- لائحة المجلس الوطني التأسيسي، تحدد كيفية تعيين الحكومة، مؤرخة في 26-09-1962، ج.ر. رقم 02، مؤرخة في 29-09-1962، ص19.**
- 2- مرسوم 222-87 مؤرخ في 13 أكتوبر 1987 يتضمن الانضمام مع التحفظ إلى اتفاقية فينا المبرمة في 13 ماي 1969 ج.ر. رقم 42 لسنة 1987.**
- 3- قانون عضوي رقم 02-99، مؤرخ في 8 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15، مؤرخة في 9 مارس 1999.**
- 4- مرسوم رئاسي رقم 240-99، مؤرخ في 27-10-1999، يتعلق بتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر رقم 76، مؤرخة في 31 أكتوبر 1999.**
- 5- مرسوم رئاسي رقم 367-08، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يفوض للوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة، ج ر رقم 64، مؤرخة في 17 نوفمبر 2008.**
- 6- مرسوم رئاسي رقم 149-10، مؤرخ في 28 ماي 2010، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر رقم 36، مؤرخة في 30 ماي 2010.**

ج -الأنظمة الداخلية:

- 1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج.ر. عدد53، مؤرخ في 13 أوت 1997، معدل ومتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج.ر عدد46، مؤرخ في 30 جويلية 2000.**

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج.ر عدد 08، مؤرخ في 18 فيفري 1998، معدل ومتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج.ر عدد 77 مؤرخ في 19 ديسمبر 2000.

ثانيا- باللغة الفرنسية

1-Livres

- 1- **ARDANT Philippe**, Les institutions de la V^{ème} république, HACHETTE, Paris, 1995.
- 2- **BENABBOU-KIRANE Fatiha**, Droit parlementaire algérien, tome 2, OPU, ALGER, 2009.
- 3- **BRAHIMI Mohamed**, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, OPU, ALGER, 1995.
- 4- **CADART Jacques**, Institutions politiques et droit constitutionnel, 3^{ème} édition, Economica, Paris, 1990.
- 5- **CHAGNOLLAUD Dominique**, Droit constitutionnel contemporain, Dalloz, Paris, 2009.
- 6- **CHANTEBOUT Bernard**, Droit constitutionnel et science politique, 14^{ème} édition, Armand Colin, Paris, 1997.
- 7- **DUHAMEL Olivier**, Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel, in droit, institutions et systèmes politiques, mélanges en hommage à Maurice DUVERGER, PUF, Paris, 1987.
- 8- **DUVERGER Maurice**, Institutions politiques et droit constitutionnel, édition Themis, Paris, 1963.

- 9- **DUVERGER Maurice**, Le système politique français, PUF, Paris, 1996.
- 10- **GICQUEL Jean**, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1999.
- 11- **HAURIOU André**, Droit constitutionnel et institutions politiques, édition Montchrestien, Paris, 1972.
- 12- **JACQUÉ Jean-Paul**, Droit constitutionnel et institutions politiques, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1996.
- 13- **MILACIC Slobodan**, La séparation des pouvoirs œuvre jurisprudentielle, Bruylant, Bruxelles, 2003.
- 14- **MOUTON Stéphane**, Plaidoyer pour une absente : la responsabilité constitutionnelle du ministre du fait de son administration, in constitution et responsabilité, acte du colloque de Toulouse, Montchrestien, Paris, 2009.
- 15- **PARINI Philippe**, Les institutions politiques, Armand Colin, Paris, 1984.

2- Thèses

- 1- **BENABBOU-KIRANE Fatiha**, **Les rapports entre le président de la république et l'assemblée populaire nationale dans la constitution algérienne du 28 novembre 1996**, Thèse de doctorat d'Etat en droit public, université d'Alger, faculté de droit, 2004,
- 2- **HARTANI Amine**, **Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996**, thèse de doctorat d'Etat en droit public, faculté de droit et des sciences administratives, université d'Alger, 2003.

3- Articles

- 1- A. ALLOUACHE et W. LAGGOUNE, « La révision constitutionnelle du 23 février (enjeux et réalités) », **RASJEP**, N°4, 1990, pp. 753 et s.
- 2- AVRIL Pierre, « La majorité parlementaire », **Pouvoirs**, Edition PUF, N°68, 1994, pp. 45 et s.
- 3- AVRIL Pierre, «Alternance et troisième tour : intermittence de la constitution», **RDP**, 1976, pp. 1033 et s.
- 4- BENDOUROU Omar, La nouvelle constitution algérienne du 28 février 1989, **RDP**, 1989, pp. 1305 et s.
- 5- BOULSANE Abdelkader « Les services du chef du gouvernement », **IDARA**, N°1,1994, pp. 55 et S.
- 6- BRAHIMI Mohamed, Nouveaux choix constitutionnels et nouveaux besoins politiques, **RASJEP**, N°4, 1991, pp. 735 et s.
- 7- CHRISTIAN Bidégaray, Le principe de responsabilité fondement de la démocratie, **Pouvoirs**, Edition PUF, N°92, 2000, pp. 05 et s.
- 8- COLLIARD Jean Claude, Que peut le président? **Pouvoirs**, Edition PUF, N°68, 1994, pp. 14 et s.
- 9- LASCOMBE Michel, Le premier ministre clef de voûte des institutions ? **R.D.P**, 1982, pp.106 et s.
- 10- MANSOUR Mouloud, Du présidentielisme algérien, **RASJEP**, N°1, 2007, pp. 81 et s.

- 11-** TALEB Tahar, Le pluralisme dans la constitution algérienne du 23 février 1989 à travers le pouvoir exécutif, **RADIC**, tome 2, N°2, Juin 1990, pp. 297 et s.
- 12-** TALEB Tahar, Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique algérien, **RASJEP**, N°3 et N°4, 1990, p. 427
- 13-** TURPIN Dominique, La présidence du conseil des ministres, **RDP**, tome 103, 1987, pp. 881 et s.

فهرس الموضوعات

5.....مقدمة

الفصل الأول:

الصلاحيات المحدودة للحكومة لا تبرر مساءلتها سياسيا

المبحث الأول: تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية لا تبرر مساءلتها سياسيا11

المطلب الأول: التبعية العضوية للحكومة 12

الفرع الأول: تعيين الحكومة وإنهاء مهامها سلطة ينفرد بها رئيس الجمهورية 13

1 - سلطة تعيينوا إنهاء مهام الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 15

2 - سلطة تعيينوا إنهاء مهام الحكومة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 16

الفرع الثاني: مدى تأثير الأغلبية البرلمانية في تعيين أعضاء الحكومة 21

1 - درجة تأثير الأغلبية البرلمانية عند تعيين الوزير الأول حسب المكانة التي

تحتلها 22

أ- حالة وحدة الأغليبتين الرئاسية والبرلمانية 23

ب - حالة التعايش الحزبي 24

2 - عدم تأثير الأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول في الممارسة 26

المطلب الثاني: التبعية الوظيفية للحكومة 27

الفرع الأول: هشاشة منصب الوزير الأول 28

الفرع الثاني: ضرورة موافقة رئيس الجمهورية على أهم أعمال الوزير الأول 33

المبحث الثاني: عدم تمتع الحكومة بسلطات فعلية لا يبرر مساءلتها سياسيا. 38

المطلب الأول: تحكم رئيس الجمهورية في الهيئات والسلطة التنظيمية اللازمة لتوجيه

العمل الحكومي 39

الفرع الأول: مجلس الوزراء هيئة تخول رئيس الجمهورية توجيه العمل الحكومي . 40

1- انعدام نص ينظم مجلس الوزراء. 40

2- مجلس الوزراء سلطة في يد رئيس الجمهورية لرقابة وتوجيه عمل الحكومة. 42

الفرع الثاني: إسناد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية 44

1- التنظيم المستقل مجال مخصص لرئيس الجمهورية 46

2- تدخل رئيس الجمهورية في المراسيم التنفيذية 47

المطلب الثاني: غياب التوازن داخل السلطة التنفيذية لا يبرر مساءلة الحكومة سياسيا

..... 49

الفرع الأول: ضرورة إعادة التوازن داخل السلطة التنفيذية 50

الفرع الثاني: التوقيع المجاور أساس التوازن داخل السلطة التنفيذية 52

1 - التوقيع المجاور وسيلة لإشراك الوزراء في ممارسة المهمة الحكومية 53

2 - التوقيع المجاور أساس مساءلة الحكومة أمام البرلمان 54

الفصل الثاني:

عدم جدوى المساءلة السياسية للحكومة

المبحث الأول: عدم فعالية رقابة البرلمان على أعمال الحكومة61

المطلب الأول: الآليات البرلمانية لإثارة مسؤولية الحكومة 63

الفرع الأول: مصادقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة 65

الفرع الثاني: تحديد المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة

..... 70

1- انتهاء المناقشة بلائحة من النواب 71

2- إيداع ملتمس الرقابة 73

3- إقدام الوزير الأول على طلب الثقة 75

المطلب الثاني: آليات الرقابة التي لا تتجم عنها مسؤولية الحكومة مبدئياً 81

الفرع الأول : الاستجواب والأسئلة 82

1- الاستجواب 82

2- الأسئلة 84

أ- الأسئلة الشفوية 85

ب- الأسئلة المكتوبة 86

الفرع الثاني : تكوين لجان التحقيق 87

1- أهداف التحقيق البرلماني 90

2- آثار التحقيق البرلماني 91

المبحث الثاني: مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية 96

المطلب الأول: طبيعة مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية 97

الفرع الأول: الحكومة مطالبة بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية 97

1- مفهوم البرنامج الحكومي 98

2- تنفيذ وتنسيق برنامج رئيس الجمهورية 99

الفرع الثاني: المسؤولية الدائمة للحكومة أمام رئيس الجمهورية 104

المطلب الثاني: أساس مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية 107

الفرع الأول: الشرعية المدعمة لرئيس الجمهورية 109

1- الاقتراع العام مصدر شرعية رئيس الجمهورية 109

2- المهمة الرئاسية مهمة محمية 113

الفرع الثاني: عدم تمتع الحكومة بالشرعية الموازية لشرعية رئيس الجمهورية 113

خاتمة: 118

قائمة المراجع 122

فهرس الموضوعات 134

ملخص

عمدّ ق تعديل الدستور الجزائري في 15 نوفمبر 2008، عدم التوازن داخل السلطة التنفيذية من خلال تجريد الحكومة من أهم الصلاحيات المنصوص عليها في دستور 1996. أصبح هذا الدستور ينص صراحة أن دور الوزير الأول ينحصر في تطبيق برنامج رئيس الجمهورية وتنسيق عمل الحكومة وتحديد مخطط عملها.

أصبح الوزير الأول مساعدا قريبا لرئيس الجمهورية. يتحمل مع باقي الوزراء المسؤولية أمامه عن طريق التعيين والعزل. كما تقع عليه مسؤولية أمام المجلس الشعبي الوطني، ويمكن أن تحرك هذه المسؤولية بإتباع إجراءات معقدة يصعب تطبيقها في الواقع، في مناسبتين هي عند عرض مخطط عمل الحكومة، وعند تقديم بيان السياسة العامة وبواسطة 03 آليات هي رفض اعتماد مخطط عمل الحكومة، وتبني ملتزم رقابة ورفض الثقة عندما يطلبها الوزير الأول.

إن القيود التي فرضها المؤسس عند تحريك المسؤولية السياسية أمام البرلمان وكذا تفوق وتأثير السلطة التنفيذية على البرلمان أفرغ هذا المبدأ من فعاليته، فمن أين لوزير أول في درجة من التبعية لرئيس الجمهورية جعلته في وضع الموظف في الإدارة أن يكون مسؤولا أمام البرلمان مسؤولية سياسية لا جدوى منها، عندما نعلم أن آثار تحريكها لا تؤدي في نهاية المطاف سوى إلى سقوط حكومة منها الوزير الأول الذي تم تجريده من العديد من الصلاحيات التي أصلا لم تجعل منه رئيس للحكومة. في حين يبقى رئيس الجمهورية صاحب السلطة الفعلية دون مسؤولية سياسية مباشرة تقابل سلطاته وهو ما يشكل إخلالا بالمبادئ الدستورية المعتمدة في الدول الحديثة والمبنية على "تلازم السلطة والمسؤولية".

Résumé.

L'amendement constitutionnel de 2008, a accentué le déséquilibre au sein du pouvoir exécutif en matière de prérogatives du premier ministre. Celui-ci est appelé à mettre en œuvre le programme du président de la république selon un plan d'action et dans ce cadre, à coordonner l'action des membres du gouvernement. Le premier ministre est dès lors un collaborateur du président. Il est malgré cela responsable avec les autres ministres devant, à la fois, le président et devant l'Assemblée populaire nationale.

En effet, la mise en œuvre de cette responsabilité peut être engagée dans le cadre de 02 occasions et au moyen de 03 techniques :

- le rejet du programme d'action
- la motion de censure.
- le refus d'accorder la confiance

Les difficultés de mise en œuvre de ces procédures et la primauté du président de la république rendent cette responsabilité ineffective, surtout lorsqu'on sait que la responsabilité incombe à un premier ministre dépossédé de beaucoup de prérogatives qui ont engendré un déséquilibre entre pouvoir et responsabilité du gouvernement. En méconnaissance d'un principe appliqué dans les Etats modernes : «là où il y a pouvoir, il y a responsabilité».