

الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري
- دراسة على ضوء التعديل الدستوري لعام 2016 -

Ministre en chef du système constitutionnel algérien Étude
- à la lumière de l'amendement constitutionnel de 2016-

الدكتورة : ريداني أمينة

استاذة محاضرة " ب " - كلية الحقوق و العلوم السياسية

جامعة الحاج لخضر - باتنة 1 / الجزائر

droitdoctor@gmail.com

الدكتور : مرزوقي عبد الحليم

استاذ محاضر " أ " - كلية الحقوق و العلوم السياسية

جامعة محمد خيضر - بسكرة / الجزائر

Halim1280@yahoo.fr

تاريخ النشر :	تاريخ القبول :	تاريخ الإرسال :
2019/02/04	2019/02/01	2019/01/28

الملخص :

تطرح مكانة الوزير الاول الجزائري استناد الى التعديل الدستوري 2016 تساؤلات عدة، تتعلق بعلاقته مع سلطة التعيين وهو رئيس الجمهورية، كما تتعلق بالتوازن بين صلاحياته ومسؤولياته المنصوص عليها في التعديل الدستوري.

وفي هذا السياق جاء هذا المقال لأجل البحث في مكانة وصلاحيات الوزير الاول الجزائري، والمسؤولية التي يتحملها في ظل النظام الدستوري الجزائري وهذا بعد التعديل الاخير للدستور سنة 2016.

الكلمات المفتاحية: الوزير الاول - الحكومة - المجلس الشعبي الوطني - المسؤولية - رئيس الجمهورية

Abstract :

The Algerian Prime Minister, based on the constitutional amendment 2016, raises several questions concerning his relationship with the appointing authority, the President of the Republic, as well as the balance between his powers and responsibilities stipulated in the constitutional amendment.

In this context, this article is intended to examine the status and powers of the Algerian Prime Minister and the responsibility he bears under the Algerian constitutional regime and this after the last amendment of the Constitution in 2016

Keywords:

Prime Minister - Government - National People's Assembly - Responsibility - President of the Republic

مقدمة :

تمت إعادة تكريس منصب الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 ليحل محل رئيس الحكومة، ولتتحول السلطة التنفيذية من نظام الازدواجية في هرمها وهي سمة النظام البرلماني، الى نظام وحدوية السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة وهي سمة النظام الرئاسي اين تتجسد السلطة التنفيذية في شخص الرئيس.

والنظام الدستوري الجزائري ذو خصوصية. بالإضافة الى كونه مزيج من النظامين الرئاسي والبرلماني، تتجسد فيه السلطة التنفيذية في شخص رئيس الجمهورية، رغم وجود الوزير الاول والحكومة. وقد خص الدستور المعدل سنة 2016 الوزير الاول وحكومته بالعديد من الصلاحيات، الى جانب تحميله المسؤولية في كل مرة بعد التأكيد على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية. وباستقراء نصوص المواد الدستورية المتعلقة بمهام ومسؤوليات الوزير الأول والمكرسة في الدستور المعدل سنة 2016. خاصة منها ما تعلق بالمهام والصلاحيات والمسؤوليات، تجدنا نطرح إشكالية مفادها؛ المكانة الحقيقية للوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري المكرسة في التعديل الدستوري 2016؟

للإجابة عن هذه الاشكالية سنحاول من خلال منهج تحليلي، يكون النص الدستوري المعدل سنة 2016 مرجعنا الاساسي في ذلك، إبراز هذه المكانة بداية من التعيين وانتهاء المهام. مع ما يطرح من

علاقة المعين بسلطة التعيين، ثم صلاحياته من جهة، ومن جهة ثانية مسؤوليته وفق ما يستشف من التعديل الدستوري، وسنسبق كل ذلك بإحاطة حول التكريس الدستوري لمنصب الوزير الأول في الدساتير الجزائرية المتعاقبة.

الفرع الأول: التكريس الدستوري لمنصب الوزير الأول في الدساتير الجزائرية

استحوذ رئيس الجمهورية بموجب دستور 1963 على السلطة التنفيذية⁽¹⁾ التي اضحت تتجسد فيه كل مظاهر سلطتها، بخلاف دستور 1976 الذي منح لرئيس الجمهورية حق تعيين وزير اول يكون مسؤولا امامه بمعية نائب رئيس الجمهورية واعضاء الحكومة⁽²⁾.

اما دستور 1989 فقد تراجع واستبعد منصب الوزير الاول وافر مقابل ذلك ازدواجية في اعلى هرم السلطة التنفيذية باستحداث منصب رئيس الحكومة اسوة في ذلك بالنظام البرلماني، ويتولى تعيينه كالعادة رئيس الجمهورية وينهي مهامه⁽³⁾، بالموازات مع بداية التحول التدريجي عن النهج الاشتراكي المعتمد منذ الاستقلال كخيار استراتيجي⁽⁴⁾.

كما واصل في نفس التوجه دستور 1996، والذي جاء معدلا دستور 1989 ولسد عديد الثغرات التي ظهرت فيه امام العجز عن ايجاد مرجعية دستورية وقانونية لشرعنة الاجراءات اللازمة لمواجهة الازمة متعددة الابعاد التي دخلتها الجزائر خاصة في شقها الامني.

والملاحظ ان دستور 1996 قد ابقى على منصب رئيس الحكومة رغم المخاطر التي تمر بها البلاد، خاصة امام عرقلة عمل مؤسسات الدولة وسلطاتها في حالة افرز الانتخابات التشريعية لأغلبية برلمانية معارضة لرئيس الجمهورية وسياسته، وحتى لسياسة الحكومة وتوجهاتها، كما قد تفرض الظروف على رئيس الجمهورية اختيار رئيس حكومة من تيار معارض له ضمانا لسلاسة عمل مؤسسات الدولة، مما يضطره للتعايش معه، او التصادم مع البرلمان في كل مرة، مع الاخذ بعين الاعتبار ان ظروف الدولة في تلك الفترة لا تسمح باي نوع من السجلات السياسية، بل تستدعي سرعة في اتخاذ القرارات، مع سرعة التنفيذ، بعيدا عن الصراعات مهما كانت مرتكزاتها، حيث تصبح في ظل هذه الظروف هامشية، امام حتمية حماية الدولة من السقوط.

ورغم ما لدستور 1996 من دور في استرجاع البلاد ومؤسساتها للمبادرة والثقة في مواجهة الازمة الا انه بقيت الثنائية في هرم السلطة التنفيذية تشكل ولو من الناحية النظرية عقبة امام سرعة تعافي مؤسسات الدولة، وعليه اقترح رئيس الجمهورية تعديلا دستوريا سنة 2008⁽⁵⁾، ووافق البرلمان عليه، ومن اهم ما جاء في هذا التعديل استحداث منصب الوزير الاول بدل منصب رئيس الحكومة⁽⁶⁾، مع استبدال برنامج الحكومة بمخطط عمل الحكومة حسب نص المادة 79 من هذا التعديل.

ان ضرورة تجنب تصادم وتداخل الصلاحيات والسلطات بين الرئيس ورئيس الحكومة ربما كان من بين اسباب التعديل الدستوري، وكذا ضرورة وجود برنامج واحد موضع التنفيذ وهو برنامج رئيس الجمهورية، الذي انتخبه الشعب مباشرة، وتجنب تصادمه مع برنامج الأيديولوجية الحزبية التي ينتهي إليها رئيس الحكومة، وعليه جسد التعديل الدستوري لسنة 2008 وحدوية السلطة التنفيذية على شاكلة النظام الرئاسي لضمان وحدة السياسة والبرنامج امام السلطة التشريعية، وتجنب مؤسسات الدولة كل مسوغات التعطيل.

ويتولى وفقا لهذا التعديل تعيين الوزير الاول رئيس الجمهورية⁽⁷⁾ استنادا الى سلطته التقديرية دون ان يتقيد باي شكلية، فالبرنامج برنامجه، وهو من يختار من الموظفين من يراه قادرا على تجسيده ميدانيا، وهو الذي يعين كذلك اعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الاول.

واستناد لقاعدة توازي الاشكال وقاعدة من يملك التعيين يملك العزل يتولى رئيس الجمهورية دائما سلطة اثناء مهام الوزير الاول اسنادا لسلطته التقديرية.

كما سار التعديل الدستوري لسنة 2016 على نهج تعديل 2008، حيث ابقى على منصب الوزير الاول بموجب نص المادة 91 وتعيينه من ضمن مهام رئيس الجمهورية التي يمارسها بعد استشارة الاغلبية البرلمانية، وبالتالي تفضيل رئيس الجمهورية تتبع ومراقبة سير تطبيق برنامجه مباشرة - الذي يمكنه من ثقة الشعب مرة اخرى - من طرف الحكومة.

وكما كان الحال في الدساتير السابقة يملك رئيس الجمهورية سلطة اثناء مهام الوزير الاول، مستندا دوما الى سلطته التقديرية.

الفرع الثاني: تعيين الوزير الاول وانهاء مهامه

تلعب مسألة التعيين دورا مهما في تحديد استقلال الوزير الاول امام سلطة التعيين من عدمها، وبالعودة للدستور المعدل في 2016 نجد ان الوزير الاول يعين من طرف رئيس الجمهورية استنادا الى سلطته التقديرية، ولا يتقيد الا بشرط شكلي يتجسد في استشارة الاغلبية البرلمانية⁽⁸⁾ ولكن لم يتم النص على الزامية الاخذ بالاستشارة.

الملاحظ ان الغرض من استشارة الاغلبية البرلمانية هو تحصيل القبول لشخص الوزير الاول المختار من قبل رئيس الجمهورية، حتى ولو لم يكن من الاغلبية البرلمانية، وبالتالي اولى علامات قبول مخطط عمل الحكومة، والذي سيتولى الوزير الاول عرضه على البرلمان.

والمعلوم من جهة اخرى انه من يملك سلطة التعيين يملك سلطة العزل، وهو ما ينطبق على الوزير الاول في النظام الدستوري الجزائري، حيث جعل من تعيين الوزير الاول وانهاء مهامه من

الصلاحيات الحصرية لرئيس الجمهورية، وهذا بغض النظر عن الحالات الأخرى التي تنتهي بها مهام الوزير الأول والمحددة دستوريا.

وتلعب السلطة التقديرية غير المقيدة لرئيس الجمهورية الدور الفعال في إنهاء مهام الوزير الأول، فقد يقلبه لاعتبارات سياسية، كما قد يقلبه بسبب فشله في تنفيذ مخطط عمل الحكومة من وجهة نظر الرئيس فقط، كما قد يكون سبب الإقالة أخطاء سياسية أو بروتوكولية، بالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية قد يكون أمام حتمية قبول استقالة وزيره الأول في حالات محددة دستوريا مثل حالة رفض مخطط عمل الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني⁽⁹⁾، دون أن يمس ذلك بإمكانية إصرار الرئيس على شخص الوزير الأول لأسباب يقدرها هو وحده، متحديا بذلك المجلس الشعبي الوطني، الذي يملك في مواجهته حق الحل.

الفرع الثالث: صلاحيات الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

بالعودة للتعديل الدستوري 2016 نجد أنه أقر للوزير الأول جملة من الصلاحيات يمارسها سواء بمفرده أو بالاشتراك مع جهات أخرى حددها التعديل الدستوري ذاته، ويمكن تلخيصها فيما يلي:

أولاً: ينسق عمل الحكومة: على اعتبار أن وزراء الحكومة يعينهم رئيس الجمهورية استناداً إلى المادة 93 من التعديل بعد استشارة الوزير الأول، وهذا الأخير أول تنسيق يقوم به بين أعضاء الحكومة يتجسد في تحضير مخطط عمل الحكومة، ويتم تدارسه في اجتماع مجلس الحكومة برئاسة الوزير الأول.

ويعتبر مخطط عمل الحكومة هو البديل عن برنامج الحكومة بعد استبعاد منصب رئيس الحكومة، والذي كان بغرض تركيز كل الجهود على برنامج واحد وسياسة واحدة، هو برنامج رئيس الجمهورية وسياسته، وعليه فمخطط عمل الحكومة هو تجسيد ميداني لبرنامج رئيس الجمهورية الذي يطلع عليه ويتبناه في مجلس الوزراء⁽¹⁰⁾.

إن الغرض من عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء في الحقيقة هو عرضه على رئيس الجمهورية، على اعتبار أن الحكومة تدارسته وصادقت عليه على مستوى اجتماعات مجلس الحكومة، والذي يراسه الوزير الأول⁽¹¹⁾، أما مجلس الوزراء فبالإضافة إلى كل أعضاء الحكومة، بما فيهم الوزير الأول الذي يصبح فيه عضواً كباقي أعضاء الحكومة، نجد بالإضافة فقط في شخص رئيس الجمهورية، وعليه فالغاية هي إطلاع الرئيس على مخطط عمل الحكومة قبل عرضه على البرلمان للمصادقة، والكلمة الأولى والأخيرة تكون للرئيس للقيام بعرضه أو إعادة صياغته أو تحسينه، وهو الذي يقرر فعلياً إن كان هذا المخطط يجسد طموحاته التي جسدها هو في برنامجه من عدمه.

ثانيا: يعرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان: هي مكنة منحها الدستور للوزير الأول بنص المادة 94 من التعديل ، بحيث يتولى الوزير الأول مهمة عرض مخطط عمل الحكومة المستمد من برنامج رئيس الجمهورية امام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه بعد مناقشته وذلك في اجل 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة⁽¹²⁾، ويمكن للوزير الأول ان يكيف مخطط العمل على ضوء هذه المناقشة لكن بعد التشاور مع رئيس الجمهورية، ويتم التصويت عليه خلال 10 ايام على الاكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة امام النواب⁽¹³⁾.

وتثير الجزئية الاخيرة الانتباه الى ان رئيس الجمهورية حريص على عدم التصرف في مخطط تنفيذ برنامجه مهما كانت الجهة التي قامت بذلك، سواء كان الوزير الأول او المجلس الشعبي الوطني، مما يدل على هامشية دور الوزير الأول في ضبط المخطط، رغم كونه هو الذي يقوم بعرضه امام البرلمان، ويتلقى بدله النقد، ويتولى هو الرد والتوضيح مكان الرئيس وبناء على توجهاته.

كما يعرض مخطط العمل بالشكل الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني على مجلس الامة خلال 10 ايام على الاكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه⁽¹⁴⁾ الذي يمكن له ان يصدر لائحة، دون ان يكون لها اي اثر على المخطط او على الحكومة.

ويقدم الوزير استقالته وحكومته نظرا للوحدة العضوية بين اعضائها الى رئيس الجمهورية وفقا لنص المادة 95 من التعديل الدستوري وذلك في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، وهنا يمكننا طرح تساؤل حول جدوى تحمل الحكومة والوزير الأول تبعات رفض مخطط عمل الحكومة، الذي هو في الاساس مجرد الية لوضع برنامج رئيس الجمهورية موضع التنفيذ، فالأمر هنا يفهم منه وكان الوزير الأول وحكومته امام امتحانين في نفس الوقت: الأول امام البرلمان لإقناعه، والثاني امام رئيس الجمهورية بالنجاح في اقناع البرلمان بمخطط عمل الحكومة اي ببرنامج رئيس الجمهورية ولو بطريق غير مباشرة.

ان عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يحمل بين طياته رفضا مبطنا لبرنامج رئيس الجمهورية، خاصة في حالة وجود اغلبية برلمانية مناوئة للرئيس، وبالتالي لم قد يتحمل الوزير الأول نتائج الصراع بين الرئيس ونواب الشعب؟ من جهة، ومن جهة ثانية قد يكون البرنامج الذي بني عليه مخطط عمل الحكومة غير مقنع في نظر النواب، فالبرنامج برنامج الرئيس، ومخطط العمل وافق عليه الرئيس بالشكل الذي يريده هو، لا كما يريده الوزير الأول، فلم يتحمل الوزير الأول وحكومته وحدهم مسؤولية الفشل؟.

ورغم ان النص في اخر فقرة من المادة 95 من التعديل الدستوري لم يمنع امكانية ان يتولى نفس الوزير الأول المستقبل قيادة الحكومة من جديد، بتعيين جديد من رئيس الجمهورية، الا ان ما

حدث في اول مرة قد يتكرر، وهنا تدخل النص الدستوري من خلال المادة 96 بتهديد مبطن للمجلس الشعبي الوطني بالحل، من قبل الرئيس في حالة رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، مما يعني ان الازمة في الاصل كانت بين رئيس الجمهورية والاعلبيية في المجلس الشعبي الوطني، والوزير الاول هنا ضحية هذا الصراع، الذي تكون فيه كلمة الفصل لرئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني، دون ان يملك هذا الاخير اي سلطة او صلاحية في مواجهته.

ثالثا: ينفذ مخطط العمل المصادق عليه في المجلس الشعبي الوطني:

بالرجوع لنص المادة 97 من التعديل الدستوري نجدها تتحدث عن تنفيذ مخطط عمل الحكومة من قبل الوزير الاول الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، وفي ذلك اعتراف صريح بمحدودية دور مجلس الامة في اهم حدث تنبني عليه كل ما سيأتي من مشاريع قوانين وسياسات يتوقف عليها مصير البلاد.

اضافة الى تنفيذ مخطط عمل الحكومة يتولى الوزير الاول والحكومة تقديم بيان سنوي عن السياسة العامة⁽¹⁵⁾، وهذه الاخيرة لا يشارك الوزير الاول في وضعها ولا في صياغتها، فهي من المجالات التي يتولاها رئيس لجمهورية من خلال برنامجه، ويقتصر دور الوزير الاول بوضعها موضع التنفيذ تحت توجيهات الرئيس، ثم يعقب تقديم البيان مناقشة عمل الحكومة وكأن الامر ينم عن منفصلين، الاول عرض عن السياسة العامة، والثاني يتعلق بعمل الحكومة، ولهذا الاخير معنى واسع قد يستغرق حتى معنى بيان السياسة العامة، ورغم ذلك نفهم من سياق المادة 98 من التعديل الدستوري مناقشة مدى نجاحها في تحقيق اهداف السياسة التي اقرها برنامج رئيس الجمهورية، وفي كلتا الحالتين نجد الوزير الاول يقف مكان رئيس الجمهورية.

فالوزير الاول مغيب عن وضع السياسة الخارجية للدولة واعتبرها التعديل الدستوري بنص صريح من الاختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية، يقرها ويوجهها حسب سياسته من خلال تحديد جملة من الاهداف والارتباطات التي تسعى الدولة من خلالها، ومن خلال السلطات المحددة دستوريا ان تتعامل مع الدول الاجنبية⁽¹⁶⁾، ولعل ابرز مظاهر ابعاد الوزير الاول عن السياسة الخارجية نجد احتكار رئيس الجمهورية:

- تعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة الى الخارج وينهي مهامهم.
- يتسلم اوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الاجانب واوراق انتهاء مهامهم.
- يختار الرئيس بعناية وزير الخارجية، ويعينه مع باقي الوزراء.
- يتولى الرئيس ابرام المعاهدات ويصادق عليها.

كما ان الوزير الاول مغيب ايضا عن رسم سياسة الدفاع الوطني، فالمادة 91 من التعديل الدستوري تضمنت احتكار الرئيس لسياسة الدفاع الوطني من خلال:

- رئيس الجمهورية هو القائد الاعلى للقوات المسلحة.
- يتولى رئيس الجمهورية مسؤولية الدفاع الوطني.
- يعين في الوظائف المدنية والعسكرية بنص المادة 92 من التعديل الدستوري.
- يعين رئيس الجمهورية مسؤولو اجهزة الامن .
- يراس المجلس الاعلى للأمن بنص المادة 197 من التعديل الدستوري.

ولعل الغرض من كل ذلك هو ابعاد مصير البلاد وامنها وسلامتها عن مجال التجاذبات السياسية والحزبية، سواء على مستوى الحكومة او البرلمان.

ورغم كثرة هذه الصلاحيات والسلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية لا نجد دورا مهما للوزير الاول فيها رغم انه يسال عنها امام البرلمان، بل يصبح دوره اكثر ثانوية في الحالات غير العادية فقي حالة الحرب يجمد العمل بالدستور، وتحصر كل الصلاحيات في يد رئيس الجمهورية⁽¹⁷⁾، ويأخذ الوزير الاول منزل العضوية العادية في مجلس الوزراء كباقي اعضاء الحكومة بحضور رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية⁽¹⁸⁾، وفي حالة اعلان التعبئة العامة بنص المادة 108 من التعديل الدستوري.

اما في حالي الطوارئ والحصار يأخذ الوزير الاول دور المستشار لرئيس الجمهورية في تقريرهما، في حين ليس له اي دور في تمديد الحالتين، كما يكون له نفس الدور في اختيار اعضاء الحكومة⁽¹⁹⁾، وحين يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني، او اجراء انتخابات تشريعية قبل اوانها⁽²⁰⁾.

وفي المقابل وفي الظروف العادية يمارس الوزير الاول سلطة تنظيمية ولكن في اطار السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية⁽²¹⁾، عن طريق مراسيم تنفيذية، ويراس مجلس الحكومة ويوزع الصلاحيات بين اعضائها مع احترام الاحكام الدستورية بنص المادة 99 من التعديل الدستوري، ولا يجب ان يتداخل بصلاحياته مع رئيس الجمهورية خاصة مسالة اختيار وزير الخارجية مثلا، او التدخل في تعيينات تخص الدفاع الوطني، فالرئيس هو المكلف بمسؤولية الدفاع الوطني وهو القائد الاعلى للقوات المسلحة، وحتى في اختيار الوزراء يملك الوزير الاول هامشا ضيقا في اختيار من يتولى ما يعرف بحقائب السيادة، كما يسهر على حسن سير الادارة العمومية بنص المادة 99 من التعديل الدستوري، ويعين في وظائف الدولة ولكن دون المساس بصلاحيات رئيس الجمهورية في هذا المجال المحدد بنص المادتين 91، 92 من التعديل الدستوري.

إضافة الى كل ذلك للوزير الاول بنص المادة 135 من التعديل الدستوري حق طلب اجتماع البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، ولكن الاستدعاء يكون من طرف رئيس الجمهورية، كما له طلب تمديد الدورة العادية للبرلمان لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الاعمال.

كما له المشاركة في اعداد مشاريع قوانين بنص المادة 136، وله استدعاء اللجنة المتساوية الاعضاء في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان حول صياغة او فحوى نص قانوني بنص المادة 138، إضافة الى امكانية اخطار المجلس الدستوري للنظر في دستورية نص تمت المصادقة عليه على مستوى البرلمان بنص المادة 187 من التعديل الدستوري.

الملاحظ ان غالبية هذه والصلاحيات يمارسها الوزير الاول ولكن تحت عباءة رئيس الجمهورية مما يجعلنا دائما نطرح الاستفهام حول طبيعة العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الاول: هل هي علاقة سياسية يضبطها الدستور، كما هو واضح في العديد من الحالات التي ذكرناها، ام هي علاقة الرئيس بالمرؤوس كما في نظام الوظيفة العامة لا يجوز للمرؤوس الخروج عن نطاق الصلاحيات الممنوحة له، ولا عن النطاق الذي يحدده له الرئيس المباشر، وعلى الوزير الاول العودة في كل تصرف الى الاصيل وهو رئيس الجمهورية لإضفاء الشرعية على تصرفه، فالوزير الاول في هذه الحالة فقط يملك نوعا من التفويض في ممارسة بعض والصلاحيات لصالح رئيس الجمهورية لتخفيف الاعباء عنه، ولكن في اطار البرنامج ومخطط العمل الذي وافق عليه رئيس الجمهورية، مما يجعل الوزير الاول في منصب مساعد لرئيس الجمهورية، وكذلك الوزراء في حالة النظام الرئاسي، بيد ان ذلك لا يعني ان قرارات الوزير الاول والوزراء تتجرد من كل اثر قانوني وسياسي، فالوزير منذ لحظة توليه مهامه والى ان يقال، او يستقيل، يبقى هو رئيس الادارة التي يتولاها، وتنفذ قراراته بحق جميع العاملين فيها، وهو الذي يجمع المدراء والمستشارين، ويضع الخطط الخاصة بالإدارة، ويشرف بالكامل على الامور والمسائل المتعلقة بإدارته، على ان يبقى مقيدا بتوجيهات رئيس الدولة⁽²²⁾.

واذا كان الوزير الاول بهذه الصلاحيات، فهل تتناسب مع مقدار المسؤولية الملقاة على عاتقه من خلال التعديل الدستوري 2016؟ هذا ما نحاول التطرق اليه في الفرع الموالي من المقال.

الفرع الرابع: مسؤولية الوزير الاول وحكومته

بالنظر للنصوص الدستورية يمكن ان تستشف ان الوزير الاول يقع في مواجهة مسؤوليتين، الاولى امام رئيس الجمهورية تحت طائلة الاقالة وانهاء المهام، والثانية امام البرلمان تحت طائلة سحب الثقة واعمال المسؤولية السياسية. كما يسأل الوزير الاول على غرار رئيس الجمهورية جزائيا.

اولا: مسؤولية الوزير الاول امام رئيس الجمهورية: المتضمن في سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية من جهة، والتزامات الوزير الاول امامه لا يجد صعوبة في اكتشاف ان هذا الاخير مسؤول

فعليا امام رئيس الجمهورية، ومن اهم المظاهر التي تجسد هذه الوضعية نجد قيام رئيس الجمهورية بإنهاء مهامه دون ان يقيد في ذلك اي شرط مهما كان شكليا، فهو يعينه استنادا لسلطته التقديرية، وينهي مهامه بنفس الشكل، وقد يعود ذلك الى اسباب يقدرها الرئيس وحده يمكن توقع منها:

- فشل الوزير الاول في تنفيذ سياسة الرئيس، او يحمله هذا الاخير مسؤولية فشل مخطط عمل الحكومة.

- التداخل بين صلاحيات الوزارات وفشل الوزير الاول في التحكم الجيد في تناغم عمل الوزارات بهدف مشترك هو انجاح برنامج الرئيس.

- تغير الاغلبية البرلمانية بمناسبة اجراء انتخابات تشريعية، او تغير في الظروف الدولية او المحلية تستوجب حكومة بموصفات معينة، والامر دوما يخضع لتقدير الرئيس.

كما قد تظهر مسؤولية الوزير الاول امام رئيس الجمهورية في جلوسه كغيره من اعضاء الحكومة في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، الذي يمكنه محاسبة كل عضو فيه على حدى عن انجاز البرنامج المسطر الخاص بوزارته.

والسؤال الذي يمكن طرحه في هذا الصدد، ماذا لو اصبح الوزير الاول صاحب الاغلبية البرلمانية ويتحكم فيها، فهل يمكن للرئيس اقلته في حالة الخلاف معه؟

الجواب واضح ان الرئيس يمكنه انهاء مهام الوزير الاول حتى ولو كان يتحكم في الاغلبية البرلمانية على اعتبار ان الدستور جعل منها سلطة مطلقة للرئيس، بل اكثر من ذلك منح للرئيس ازالة المجلس الشعبي الوطني ذاته.

ثانيا: مسؤولية الوزير الاول وحكومته امام البرلمان: يطلق عليها المسؤولية السياسية او الوزارية، وهي ذلك الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من احد الوزراء او من هيئة الوزارة كلها متى كان التصرف الصادر من الوزير او الحكومة مستوجبا للمساءلة⁽²³⁾، وهي من اهم مظاهر النظام البرلماني القائم على عدم مسؤولية رئيس الدولة، وبالتالي لا بد من وجود هيئة اخرى تتحمل اثار مسؤولية اعباء الدولة، فالرئيس في النظام البرلماني لا يسأل وهم (الوزراء) يسألون⁽²⁴⁾، وهي واقعة يمكن من خلالها للبرلمان ان يجبر الحكومة على الاستقالة بالتصويت على حجب الثقة⁽²⁵⁾، وهي لا تتأسس على خطأ مدني يرتكبه الوزير الاول او الحكومة، او جريمة جنائية، بقدر ما تتأسس على مخالفة سياسية يرتبط تقديرها بالمجالس النيابية⁽²⁶⁾.

ان المتمعن في التعديل الدستوري لسنة 2016 لا يجد ما يشير الى ما يمكن اعتباره مساءلة لرئيس الجمهورية سواء امام البرلمان او ايه جهة اخرى، الا ما تعلق بالخيانة العظمى الوارد ذكرها بنص المادة 177 من التعديل الدستوري، وعليه كانت الجهة التي تتحمل مسؤولية اعباء الحكم كما

اشرنا هي الحكومة ووزيرها الاول، سواء كان ذلك امام البرلمان في اطار العلاقات المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، في اطارها التعاوني التكاملي او الاطار الرقابي، ومن شان الاخيرة الافضاء الى اعمال المسؤولية السياسية التي قد تنتهي بدورها لإسقاط الحكومة، او امام رئيس الجمهورية في اطار داخلي للسلطة التنفيذية.

كما نص التعديل الدستوري لسنة 2016 على العديد من الادوات السياسية التي قد تؤدي الى اعمال المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان، سواء كان ذلك بطريق مباشرة او غير مباشرة، نذكر من هذه الوسائل:

1- عرض مخطط عمل الحكومة امام البرلمان: وقد نص الدستور على ذلك كما اشرنا في المادة 94 من الدستور المعدل سنة 2016، بحيث يتولى الوزير الاول المهمة امام المجلس الشعبي الوطني، الذي يفتح بصده مناقشة عامة.

كما يقدم عرضا امام مجلس الامة حول مخطط عمل الحكومة، بالشكل الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، ولمجلس الامة ان يصدر لائحة بشأن ذلك، ولكن دون تحديد لماهية هذه اللائحة، فهي امر جوازي للمجلس الامة، مما يدل على القيمة التي تحوزها، خاصة في المجال الرقابي على اهم برنامج يعرض على البرلمان، يتوقف عليه تسيير الدولة ككل، ولم يظهر اي اثر لللائحة على الحكومة في حالة كونها في غير صالح المخطط المقدم، في حين اذا رفض المجلس الشعبي مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الاول استقالته.

ما يهمنا ونحن بصدد البحث في مسؤولية الوزير الاول والحكومة هو اثار هذا العمل والذي سوف يكون احد الامرين: الاول قبول مخطط عمل الحكومة، وبالتالي اعطاها الضوء الاخضر للتطبيق الميداني، ولكن تلتزم الحكومة والوزير الاول بالوقوف مجددا كل سنة امام البرلمان لتقديم بيان السياسة العامة، والتي ستاتي على ذكرها لاحقا.

اما الاثر الثاني فهو رفض مخطط عمل الحكومة المقدم من طرف الوزير الاول، فقد نصت المادة 95 من التعديل الدستوري على ان يقدم الوزير الاول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، وهنا تحدثت المادة المذكورة عن تقديم الاستقالة وليس اقالة الوزير الاول، وكأن الوزير هنا يعبر عن اعترافه بالفشل امام رئيس الجمهورية في اقناع البرلمان بمخطط العمل، شاكر له الثقة في شخصه لتنفيذ برنامجه، وهنا يكون رئيس الجمهورية امام فرصة تعيين وزير اول جديد بنقس الشكليات السابقة يراه اكثر من سابقه على اقناع البرلمان بمخطط عمل الحكومة، وربما يصير على الوزير الاول المستقيل ليقدّم عرض المخطط من جديد، ولكن من موقع قوة هذه المرة.

ما يهمنى هو ان الوزير الاول قد تحمل اثار المسؤولية الحكومية فهو لم يضع برنامج الرئيس ولم يساهم فيه، ولم يشاركه في رسم السياسة العامة، وحتى مخطط عمل الحكومة اشرف رئيس الجمهورية على رسمه، ومراقبته في مجلس الوزراء، فاستقالة الوزير الاول قد تكون فعلا نتيجة الفشل في طرحه امام البرلمان، كما قد تكون نتيجة صراع خفي بين الرئيس والاعلبيية البرلمانية يدفع الوزير الاول ثمنها، وربما احد مظاهرها اصرار الرئيس على اعادة الوزير المستقيل لعرض مخطط العمل مجددا امام البرلمان، فالوزير الاول يتحمل مسؤولية برنامج ليس له، ويدافع عنه، ويتحمل انتقادات النواب بشأنه، وتوجهاتهم، ولا يستطيع التغيير والتعديل في المخطط الا بالرجوع الى رئيس الجمهورية، فلو اصرر الرئيس على عدم تكييف مخطط عمل الحكومة حسب توجهات الاعلبيية البرلمانية، يكون الوزير الاول امام حتمية اما مساندة الرئيس وتلقي لوم النواب، او حتى سحب الثقة منه بدلا عن رئيس الجمهورية، او يقبل الانسحاب وترك الفرصة للرئيس لتعيين وزير اول جديد.

2- وسائل برلمانية عديمة الاثر المباشر على الوزير الاول وحكومته: يمكن ايجاز هذه الوسائل والتي لا ترتب مسؤولية الوزير الاول والحكومة معه لاعتبار المسؤولية التضامنية، وحسب ما هو منصوص عليه في التعديل الدستوري في اجراءات الاستجواب، السؤال بشقيه الكتابي والشفوي، تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع معين، بالإضافة الى المصادقة على قانون المالية وتسوية الميزانية.

أ- مساءلة الحكومة: نصت المادة 152 على انه يمكن اعضاء البرلمان ان يوجهوا اي سؤال شفوي او كتابي الى اي عضو في الحكومة، ولكن الممارسة العملية لهذا الحق لم يظهر له اي اثر بالنسبة للوزير الاول، او حتى الوزير المعني بالسؤال، الا ما تعلق بإجراء مناقشة، او تحديد اجل الاجابة على الاسئلة الشفوية.

ب- استجواب الحكومة: نصت المادة 151 من التعديل الدستوري على انه يمكن اعضاء البرلمان استجواب الحكومة في احدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال 30 يوما، مع امكانية ان تستمع لجان البرلمان لأعضاء الحكومة.

ورغم الطابع الاتهامي الذي يتضمنه الاستجواب الا انه لا يرتب اي نتيجة واضحة، وفي ذلك سلب لما للاستجواب من فاعلية.

ج- المصادقة على قانون المالية: نصت المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 على ان البرلمان يصادق على قانون المالية في مدة اقصاها 75 يوما، وفي حالة فشله خلال ذلك الاجل يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

يفهم من نص المادة ان الوزير الاول بمعية الوزراء، وتحت رقابة وتوجيه الرئيس يتولون اعداد مشروع قانون المالية، وتوزيع الاعتمادات حسب حاجات كل قطاع حكومي بالاستناد دوما الى مخطط عمل الحكومة وحاجة تنفيذه، كما يتولى الدفاع عنه امام البرلمان.

الملاحظ انه ورغم ان معظم هذه الاليات لا ترتب اثارا واضحة مباشرة على الوزير الاول وحكومته، الا ان الاكيد ان لها اثرا معنويا على اعضائها وتجعلهم يحسون دوما انهم تحت تهديد الرقابة البرلمانية، رغم الحماية التي يوفرها لهم رئيس الجمهورية. ولكن ذلك لا ينفي انهم يتعرضون جراء هذه الاليات لضغوط عن تنفيذ مخطط وبرنامج الرئيس، وبالتالي استحقوا كل مظاهر الحماية من طرف هذا الاخير.

3- وسائل رقابية فاعلة ضد الوزير الاول وحكومته: يمارس البرلمان بالاستناد للدستور عدة صلاحيات ذات بعد رقابي فاعلة ضد الحكومة، يمكن ان تؤدي الى اسقاطها، ومن اهم هذه الوسائل نوجز ما يلي:

أ- مناقشة مخطط عمل الحكومة: كما اشرنا سلفا وبالاتناد الى نص المادة 94 المذكورة اعلاه، والتي تنص على ان المجلس الشعبي الوطني يجري مناقشة لمخطط عمل الحكومة، الذي يتولى الوزير الاول عرضه امامه وشرحه، كما يقدم عرضا بخصوصه امام مجلس الامة، بالشكل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني.

وبالمقابل تنص المادة 95 من نفس التعديل الدستوري على ان الوزير الاول مجبر بقوة القانون، ان يقدم استقالته وحكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، مما يعني بطريق غير مباشرة الاقرار بالعجز عن اقناع نواب الشعب بمضمونه، ولا يملك الرئيس في ذلك اي سلطة لعدم قبول الاستقالة وحماية وزيره الاول، الا انه يملك حق اعادة تعيينه مرة ثانية وزيرا اولاً، لإعادة طرح مخطط عمل الحكومة من جديد امام البرلمان، مما يعني تحدي الرئيس للأغلبية البرلمانية بذلك، وفي هذه الحالة نلاحظ ان الوزير الاول هذه المرة يكون مدعوما من طرف الرئيس بالإصرار على تعيينه مرة اخرى من جهة، ومن جهة ثانية مدعوما بالنص الدستوري الذي يوجب انحلال المجلس الشعبي الوطني ان رفض مخطط العمل الذي سيعرضه للمرة الثانية⁽²⁷⁾، وفي كل الحالات دون دعم الرئيس هو الطرف الضعيف في الصراع الذي قد ينشأ مع الاغلبية البرلمانية.

واذا نظرنا لمبررات الاخفاق هذا يمكن تصور بعض مبررات اخفاق الوزير الاول في تمرير مخطط عمل الحكومة فيما يلي:

- وجود صراع بين الاغلبية البرلمانية كما اشرنا ورئيس الجمهورية.

- رفض الاغلبية البرلمانية لشخص الوزير الاول، او لبعض وزرائه.
- عدم استجابة مخطط العمل لتطلعات ممثلي الشعب.

وفي كل الحالات يملك رئيس الجمهورية من السلطات والصلاحيات ما يمكنه من مواجهة الاغلبية البرلمانية، وصولا الى حل المجلس الشعبي الوطني، في حين ان الوزير الاول اذا لم يحض بغطاء من رئيس الجمهورية، يكون من الصعب عليه مواجهة نواب الشعب، الذين يملكون سحب الثقة منه ومن حكومته واسقاطها، دون ان يملك في مواجهة ذلك من السلطات والصلاحيات شيئا.

ب- اثار مناقشة بيان السياسة العامة: تنص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ان تلتزم الحكومة بتقديم بيان عن السياسة العامة، ويعقب ذلك فتح مناقشة من قبل النواب حول عمل الحكومة، وتختتم ب:

- لائحة: نسجل ان التعديل الدستوري في المادة 98 المذكورة انفا لم يحدد محتوى اللائحة ولا الغرض منها، ورغم ذلك فهي غالبا لن تخرج عن امرين؛ فإما ان تكون لائحة مساندة للحكومة، وبالتالي تتحول الى وسيلة تشجيع لها لمواصلة عملها، وهي تعبير عن رضا نواب الشعب عن عمل الحكومة.

كما قد تكون ضد الحكومة، وبما ان الدستور لم يضع لها اثرا مباشرا على الحكومة ولا على الوزير الاول فان اللائحة قد تأخذ شكل تنبيه للحكومة وللوزير الاول، بانه وحكومته بعيدون عن تحقيق طموحات الشعب والاهداف التي على ضوئها صادقوا على مخطط عمل الحكومة، وبالتالي هي دعوة لبذل جهد اكبر، حتى لا تصل الامور نحو لوم الحكومة، ورغم كل ذلك فهي تضع الوزير الاول والحكومة في حرج امام الراي العام من جهة، ورئيس الجمهورية من جهة ثانية.

- يمكن ان يترتب عن المناقشة ايداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني حسب نص المادة 153 من التعديل الدستوري لعام 2016، ينصب على مسؤولية الحكومة والوزير الاول، ولا يقبل الملتمس الا اذا وقعه 7/1 عدد النواب على الاقل، ولا يتم التصويت عليه الا بعد 03 ايام من تاريخ ايداع ملتمس الرقابة حسب نص المادة 154 من نفس التعديل⁽²⁸⁾، وقد يعود ذلك ربما الى تمكين اعضاء الحكومة والوزير الاول بمساعدة من النواب المساندين للحكومة اجراء الاتصالات، والقيام بحملة اقناع فردي للنواب بجدوى رفض ملتمس الرقابة.

واذا وافق على الملتمس 3/2 النواب يكون الوزير الاول امام حتمية تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية.

ج- طلب التصويت بالثقة: في هذا الاطار نصت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على امكانية ان يطلب الوزير الاول من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة في الحكومة وعملها، ومدى استمرار دعم النواب لمخطط العمل، وللنتائج المحققة من عدمه.

فاذا كانت نتيجة التصويت الموافقة على منح الحكومة الثقة يكون هذا الاجراء قد دعم مركز الوزير الاول والحكومة، امام رئيس الجمهورية، وامام النواب ذاتهم، حيث يصبح النواب اكثر مرونة في تمرير جميع النصوص القانونية التي تتقدم بها الحكومة لأجل تسيير الصالح العام، وذلك عربونا لتلك الثقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما تدعم مكانة الوزير الاول وحكومته امام الراي العام الوطني.

اما اذا حدث العكس وكانت نتيجة التصويت بعدم الثقة، يكون الوزير الاول مطالب بتقديم استقالته لرئيس الجمهورية، ما يعني النزاع المباشر بين النواب ورئيس الجمهورية، الذي يملك قبل قبول استقالة الوزير الاول اللجوء الى حل البرلمان بنص المادة 147 من التعديل الدستوري، وقد يصنف ذلك في خانة وسيلة ضغط ضد نواب المجلس الشعبي الوطني للتفكير جيدا قبل اتخاذ قرار التصويت بعدم الثقة في الحكومة.

كما قد يحجم الرئيس عن حماية الحكومة، ويقبل استقالتها وبالتالي عليه ان يعين وزيرا اولا جديد احسب الكيفيات المحددة في الدستور.

ومن خلال كل هذه الاليات المرتبة لمسؤولية الحكومة نجد ان المشرع الدستوري جعل من استقرار الحكومة وعلاقتها بالبرلمان مرهون برئيس الجمهورية، الذي يلعب دور الضابط الحكم بين السلطات.

وفي الاخير تجدر الاشارة الى ان الوزير الاول، يسال عن الجرائم المنصوص عليها في المادة 177 من التعديل الدستوري امام هيئة قضائية جديدة هي المحكمة العليا للدولة، وامام نوع من الغموض الذي يلف المادة المذكورة ترك امر التفصيل في شرح احكامها لمقالات لاحقة.

الخاتمة:

من خلال ما تم التطرق اليه يمكن القول أن فعالية دور الوزير الأول باعتباره جزء من السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري المكرس من خلال تعديل الدستور 2016، يقترن بصورة كبيرة برئيس الجمهورية الذي يعتبر سلطة تعيينه استنادا لسلطته التقديرية، وان السلطة الفعلية بيده، والملاحظ أن مسؤولية الوزير الأول كبيرة بالمقارنة بما يحوزه من صلاحيات، ولا تتوازن صلاحياته مع ما يتحمله من مسؤوليات إلا إذا تدخل رئيس الجمهورية بسلطاته لصالحه، وفي هذا

التدخل تقدير من رئيس الجمهورية لدور الوزير الأول، على اعتبار انه ينفذ برنامجه، ويتحمل مسؤولية ذلك أمام باقي السلطات.

الهوامش:

- (1) انظر المادة 39 من دستور الجزائر لسنة 1963.
- (2) انظر المادتين 113، 115 من دستور الجزائر لسنة 1976.
- (3) انظر المادة 74 من دستور الجزائر لسنة 1989.
- (4) انظر مقدمة دستور الجزائر لسنة 1963.
- (5) تم تعديل دستور 1996 بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15/11/2008 متضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63، صادرة بتاريخ 16/11/2008.
- (6) انظر المادة 77 من التعديل الدستوري نفسه.
- (7) المرجع نفسه.
- (8) انظر المادة 91 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون رقم 06-16 المؤرخ في 06/03/2016، متضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، صادرة بتاريخ 07/03/2016.
- (9) انظر المادة 75 من التعديل الدستوري نفسه.
- (10) انظر المادة 93 من التعديل الدستوري نفسه.
- (11) انظر المادة 99 من التعديل الدستوري نفسه.
- (12) المادة 47 من القانون العضوي 16-12 مؤرخ في 25 اوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- (13) المادة 49 من القانون نفسه.
- (14) المادة 50 من القانون نفسه.
- (15) انظر المادة 98 من التعديل الدستور لسنة 2016.
- (16) فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الاول في النظامين الجزائري والمصري - دراسة مقارنة - مذكرة ماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، الجزائر، ص 89.
- (17) انظر المادة 110 من التعديل الدستور لسنة 2016.
- (18) انظر المادة 107 من التعديل الدستوري نفسه.
- (19) انظر المادة 93 من التعديل الدستوري نفسه.
- (20) انظر المادة 147 من التعديل الدستوري نفسه.
- (21) انظر المادة 143 من التعديل الدستوري نفسه.
- (22) ربيع مفيد الغصبي، الوزير في النظام السياسي: موقعه، دوره، صلاحياته، ومسؤوليته السياسية، الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 37.
- (23) سعيد السيد علي، النظام البرلماني والمسؤولية السياسية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 9.

- د. ريحاني أمينة - جامعة باتنة 1 / د. مرزوقي عبد الحليم - جامعة بسكرة/ الجزائر
- (24) سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الاسكندرية، 2005، ص308.
- (25) موريس دوفرليه، ترجمة: جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري- الانظمة السياسية الكبرى-المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، ط1، 1992، ص127.
- (26) ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، مصر، 1983، ص151، 152.
- (27) انظر المادة 96 من التعديل الدستور لسنة 2016
- (28) انظر المواد من 58 الى 62 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق.