آلية مناقشة مخطط عمل الحكومة أو برنامج الأغلبية البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020

Mechanism for discussing the Government's Action Plan or Parliamentary Majority Programme in accordance with the constitutional amendment of 2020.

مروة قرساس*[1]، هدى عزاز [2]

[1] جامعة الشيخ العربي التبسي تبسة (الجزائر)، Maroua.guerses@univ-tebessa.dz

[2] جامعة الشيخ العربي التبسي تبسة (الجزائر)،houda.azaz@univ-tebessa.dz

تاريخ الاستلام: 2022/08/07 تاريخ القبول: 2023/02/21 تاريخ النشر: 2023/03/31

ملخص:

تخضع الحكومة لرقابة برلمانية قبلية من خلال ضرورة حصولها على ثقة البرلمان قبل شروعها في عملها، وتعتبر مناقشة مخطط عمل الحكومة أو البرنامج الحكومي أول محطة و أول إمتحان تختبر فيه من لدنه، حيث يطلع بالتفصيل على نشاطات الحكومة في كل القطاعات و إذا لم يرض عنها يعلن عدم موافقته و تقدم الحكومة استقالتها، وعلى غير ما عهدته الدساتير الجزائرية السابقة أحدث التعديل الدستوري لسنة 2020 تغييرا استثنائيا وفكرة جديدة فحواها الإتيان بمصطلحين دستوريين مختلفين هما الوزير الأول و رئيس الحكومة، يعين الأول إذا أفرزت الانتخابات التشريعية أغلبية رئاسية و يعد مخطط عمل الحكومة لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، ويعين الثاني إذا أفرزت الانتخابات التشريعية أغلبية برلمانية يسمح بتطبيق برنامجها ، لذلك نهدف من خلال هذا البحث إلى تسليط الضوء على أهم المستجدات في هذا الخصوص ، وإبراز كيفية معالجة المؤسس الدستوري لهذه الآلية الرقابية من حيث إجراءاتها والآثار المترتبة عليها .

الكلمات المفتاحية، مخطط عمل الحكومة، البرنامج الحكومي، أغلبية رئاسية، أغلبية برلمانية، التعديل الدستوري لسنة 2020.

Abstract: Discussion of the government's action plan or programme is considered to be the first stop and the first exam to be tested from the country. It is made aware of the government's activities in all sectors. If it is not satisfied, it will declare its disapproval and the government will resign. Apart from the fact that the previous Algerian constitutions gave the most extraordinary change in the 2020 Constitution and a new idea of two different constitutional terms, the Prime Minister and the Head of Government, the former is appointed if the legislative elections give a presidential

* المؤلف المرسل.

majority and the Government's action plan is prepared to implement the programme of the President of the Republic. The second is appointed if the legislative elections give a parliamentary majority that will allow for the implementation of its programme and, So through this research we aim to highlight the most important developments in this regard and highlight how the constitutional foundation of this oversight mechanism addresses its procedures and implications.

key words : government action plan, government program, presidential majority, parliamentary majority, 2020 constitutional amendment.

1- مقدمة:

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات ضمانة أساسية لقيام دولة القانون ، فهو من الركائز الأساسية في القانون الدستوري و من أهم المبادئ المكرسة في جميع الأنظمة الديمقراطية ، يقوم على توزيع وظائف الدولة على ثلاث سلطات تنفيذية ، تشريعية ، وقضائية ، وتقوم كل سلطة على أساس تخصص وظيفي واستقلال عضوي ، إلا أن هذا الفصل لا يكون مطلقا وانما يقوم على وجود نوع من التعاون و التوازن لاسيما بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ، بحيث تملك كل سلطة آليات تؤثر من خلالها على السلطة الأخرى و لا يعني ذلك أن تقف موقف الخصومة تجاهها وانما يعني أن يكون الفصل متداخلا ممزوجا بالتعاون لتمكينها من ممارسة دور الرقيب وضمان احترام هاته السلطات لاختصاصها ، وقد كرس التعديل الدستوري لسنة 2020 هذا المبدأ ونص في ديباجته على أن الدستور يكفل الفصل بين السلطات و التوازن بينها ، فأعاد تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية وأتى ببعض المستجدات التي تحقق ذلك.

على رأس هذه المستجدات إعادة ضبط هيكلة السلطة التنفيذية وتحديد مسؤوليات أطرافها بشكل دقيق على نحو يجعل من تقاسم العمل التنفيذي أكثر إيجابية وإعادة النظر في بعض التسميات الموروثة من الدستور القديم، منها إشكالية منصب رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حيث أقر هذا التعديل وجود المنصبين وجعل الانتقال من هذا إلى ذاك مرهونا بما ستفرزه نتائج الانتخابات التشريعية.

و بالتعمق في مضامين هذا التعديل الدستوري تبرز المكانة التي أولاها المؤسس الدستوري لمؤسسة الحكومة و نخص بالذكر تحديد طبيعة البرنامج الذي يتولى الوزير الأول تنفيذه متى أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، وبرنامج الأغلبية البرلمانية الذي سمح من خلاله للحكومة بتطبيق برنامجها لا برنامج رئيس الجمهورية متى أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية.

وبما أن مخطط عمل الحكومة يعتبر من أهم وسائل الرقابة البرلمانية كون الحكومة قبل البدء في تنفيذ برنامجها ملزمة بتوضيح ذلك البرنامج للمجلس الشعبي الوطني حتى يتمكن من الاطلاع بالتفصيل على نشاطات الحكومة في كل القطاعات و إذا لم يرض على البرنامج يمكنه أن يعلن عدم الموافقة عليه، و هنا تقدم الحكومة استقالتها، كان لزاما ونحن في إطار الغوص في مستجدات الرقابة البرلمانية في الجزائر أن نسلط الضوء

على ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 حول مخطط عمل الحكومة بالنظر للإضافات المهمة التي قدمها و ما تطرحه من إشكالات، من هنا تظهر **أهمية** الموضوع باعتباره أحد الركائز الأساسية التي استند عليها التعديل الجديد و حاول من خلالها إحداث التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، و نتيجة لما استحدثه المؤسس الدستوري بخصوص ذلك سنحاول في هذه الدراسة الإجابة على الإشكالية التالية: **إلى أي كيف نظم المؤسس الدستوري الجزائري أحكام مخطط العمل أو البرنامج الحكومي في التعديل الدستوري 2020 وإلى أي مدى وفق في تفعيلها كآلية رقابية؟**

ومن منطلق هذه الإشكالية، سنعتمد **المنهج** الوصفي لرصد أهم المستجدات التي حملها التعديل الدستوري 2020 بخصوص مخطط عمل الحكومة أو البرنامج الحكومي و إبراز النقاط التي سعى من خلالها لتعزيز قوة البرلمان، و مدى تأثير إعادة هيكلة مؤسسة الحكومة على تنظيم علاقتها به، و المنهج التحليلي لقراءة و تحليل مواد الوثيقة الدستورية الجديدة المتعلقة بهذا المجال.

و سنعتمد في ذلك على تقسيم الدراسة إلى محورين:

المحور الأول: الإطار المفاهيمي لمخطط عمل الحكومة أو البرنامج الحكومي.

المحور الثاني: الأحكام القانونية المنظمة لمخطط العمل أو البرنامج الحكومي في التعديل الدستوري 2020.

2 المحور الأول: الإطار المفاهيمي لمخطط عمل الحكومة أو برنامجها.

تضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 تنظيما للاختصاصات الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة على غرار الدساتير التي سبقته، والتي كان من بينها اختصاصه في مناقشة مخطط عمل الحكومة أو برنامج الأغلبية البرلمانية الذي سنحاول التطرق لمفهوم كل منهما ولمختلف المراحل التي مرت بها هذه الآلية في النظام الدستوري الجزائري.

أولا: تعريف مخطط عمل الحكومة أو البرنامج الحكومي

تباينت التسميات الدستورية إلى مخطط عمل أو برنامج سنوضح الفرق بينهما كالآتي:

1/ مفهوم و أهمية مخطط عمل الحكومة:

مخطط عمل الحكومة هو الإطار الذي يحدد سياستها العامة وإستراتجيتها في التخطيط والانجاز ويحدد الأهداف المراد تحقيقها والإمكانيات اللازمة لذلك، كما يعد بنظر الفقهاء ميثاقا أو اتفاقا أو عقدا بين الحكومة

والبرلمان يتم في نطاقه وعلى أساسه الأداء الحكومي.[1] ويعتبر مخطط العمل التسمية المعتمدة بدل البرنامج الحكومي، ويقصد به خطة وسبل و آليات إجرائية من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.[2]

كما عرف على أنه « تحديد الأهداف التي تسعى الحكومة تجسيدها في الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية مع تعبئة الوسائل المتاحة (القانونية، الهيكلية، و المادية) قصد تحقيقها»[3]

و مخطط عمل الحكومة هو منظومة يرسم من خلالها الطريق لمواصلة تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية في كل دولة وتسعى لتنفيذه جميع الحكومات لما فيه الصالح العام للبلاد، حيث يهدف إلى تعزيز الديمقراطية و دولة القانون و الحفاظ على استقرار البلاد،[4] و بالتالي فما هو إلا حوصلة للانجازات المقررة من قبل الحكومة في العديد من الميادين و القطاعات الحساسة، يراعي مضمونه مختلف المعطيات السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية و المالية الكبرى التي تملي على الحكومة إتباع منهج معين في تسير شؤون البلاد.

2/ مفهوم البرنامج الحكومي:

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

وعرف الفقه السياسة العامة بأنها: تحديد الأهداف التي تسعى الحكومة تجسيدها في الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية مع تعبئة الوسائل المتاحة (القانونية الهيكلية والمادية) قصد تحقيقها،[5] كما تعرف السياسة العامة بأنها تحديد الأهداف الأساسية للحياة الوطنية.[6]

من هذين التعريفين يمكننا القول أن الحكومة تسعى لتبيين الطريق الذي يجب أن تسلكه الأمة لتحقيق الازدهار و التقدم.

---

(1) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص89 .

(2) أونيسي ليندة، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015/2014، ص 141.

(3)André Hauriou, droit constitutionnel et institutions, édition Montchrestien, paris, p 884.

(4) تعريف مخطط عمل الحكومة، كلام نيوز، انظر الرابط:www.klamnews.com يوم: 2021/10/20.

(5) André Hauriou, op.cit, p 884.

(6) Maurise Duverger, institutions politiques et droit constitutionnel, édition Thémis, 1963, p 542.

كما يقصد بها "البرنامج الذي يشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي، و ما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية محددة.[1]

ويعتبر البرنامج الحكومي الإطار الشكلي الذي تفرغ فيه السياسة العامة للحكومة يكون عادة في شكل وثيقة مكتوبة، تجند كل القطاعات الوزارية بغية تحضيره انطلاقا من الأدوات العملية التي تقدمها قطاعات النشاط وخاصة من التوازنات الاقتصادية والمالية، إضافة إلى الأعمال القطاعية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والتربوي التي تسعى الحكومة لتحقيقها.[2]

فالبرنامج عموما هو عرض عام للنيات والمشاريع والتدابير المراد وضعها موضع التنفيذ والمحددة بشكل شبه دقيق.[3]

والبرنامج الحكومي بمثابة تعهد والتزام من الحكومة أمام البرلمان كممثل للشعب بالتطبيق والأداء الحسن لهذا البرنامج، ويشمل الإطار العام الذي تنصب عليه ممارسة الآليات الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة، باعتباره نقطة البداية في العلاقة بينهما والأساس الذي يمكن البرلمان من ممارسة وسائله الرقابية لمساءلة الحكومة.[4]

كما يعتبر « وعاء سياسة عامة وإستراتجية شاملة و خطط عمل تتضمن مجموع مبادئ و محاور ووسائل العمل الحكومي و النشاط الإداري في كافة المجالات الاجتماعية، الاقتصادية، الأمنية، الدفاعية وفي مجال التعاون الدولي و العلاقات الخارجية».[5]

وبالتالي فبرنامج الحكومة يتمثل في الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، الخارجية، لابد أن يكون فحواه واضحا، دقيقا و محددا دون التفصيل في تفرعاته و ترك ذلك للقوانين المالية السنوية أو المخططات

---

(1) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية " IMAG" الجزائر، 2001، ص 86.

(2) محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، بودواو، 2014 ، ص120.

(3) بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007/2006، ص 24.

(4)نفس المرجع، ص 25.

(5) عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان..."، الواقع والتصور، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2003، ص 11.

التنموية، كما يجب أن يعبّر عن إرادة جادة و عزيمة صادقة لتحقيق النتائج المرغوبة المفصح عنها في المضامين الأساسية للبرنامج الحكومي وليس مجرد طموحات و أماني غير ملزمة.[1]

ويحدد برنامج الحكومة بجانبين، يتمثل الأول في وضع تقديرات أو احتمالات تتعلق بالخطة الواجب إتباعها لهيكلة النشاط الحكومي حسب الإمكانيات المتوفرة، ويتمثل الجانب الثاني في تحديد الأهداف بعيدة المدى التي يريد التخطيط بلوغها أو النتائج المرجوة المربوطة بإطار زمني محدد، أما ضبط البرنامج فيعني وضع تصور و اقتراح أسلوب عمل يمكن من إيجاد حلول للمشاكل المطروحة.[2]

إذا فالفرق شاسع بين الحديث عن برنامج الحكومة الذي يعتبر محتوى و خيارات سياسية و بين مخطط عمل الوزير الأول الذي يعتبر مجرد طريقة عملية و إجرائية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، لكن من الناحية العملية و وفقا للإجراءات التي فرضها الدستور على البرنامج الحكومي و بالرجوع للممارسة العملية يظهر عدم الاستقرار بين البرنامج الرئاسي و البرنامج الحكومي أو بالأحرى غياب فعلي لبرنامج عمل الحكومة فما هو إلا تجسيد و تطبيق لبرنامج رئيس الجمهورية. [3]

ثانيا: المسؤول عن إعداد مخطط عمل الحكومة أو البرنامج الحكومي انفرد التعديل الدستوري لسنة 2020 بتبني نظام غريب، فاستعمل التسميتين معا مخطط عمل الحكومة والبرنامج الحكومي، يتحدد تطبيق أحدهما حسب نتائج الانتخابات التشريعية وتبعا لتشكيلة الأغلبية البرلمانية، فإذا كانت موالية أو مطابقة للأغلبية الرئاسية يعين وزير أول مكلف بإعداد مخطط عمل وإذا كانت مخالفة للأغلبية الرئاسية يعين رئيس حكومة يطبق برنامج الأغلبية البرلمانية.

1/ الوزير الأول مكلف بإعداد مخطط عمل الحكومة لتطبيق البرنامج الرئاسي:

ظهر مصطلح الوزير الأول مجددا بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، و منح الدستور لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة في تعيينه دون أي شرط مقيد، و في تعديل 2016 صار رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية رغم ما يثار حول هذه الاستشارة من غموض حول إجراءاتها و مدى إجبارية الالتزام بها و كذا غياب ضوابط تحديد هذه الأغلبية، و نص التعديل الدستوري لسنة 2020 تحديدا المادة 105 منه على تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول متى أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية.

---

(1) أونيسي ليندة، مرجع سبق ذكره، ص 140.

(2) سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، ص 190.

(3) نفس المرجع ، ص 133-134.

في الإطار العام للأنظمة الجمهورية البرلمانية يتنازع في مسألة تعيين الوزير الأول من الجانب السياسي ثلاث حالات محتملة للأغلبية البرلمانية،[1] ترتبط الأولى بحالة توافق الأغلبيتين البرلمانية و الرئاسية و هو المقصود في المادة 105 ف 01، فلا يطرح ذلك أي إشكال لرئيس الجمهورية في تسمية الوزير الأول باعتبارهما ينتميان لأغلبية واحدة و تتوافق رؤيتهما لتسيير دواليب الحكم، لذلك فالبرنامج الذي يبنى عليه مخطط عمل الحكومة هو البرنامج الرئاسي، و طالما أعلن التوجه الرئاسي الذي كرسته الدساتير الجزائرية المتبنية لمنصب الوزير الأول عن قيام حكومة قائدها رئيس الجمهورية في حين يبقى الوزير الأول مجرد منفذ و منسق للبرنامج الرئاسي، و يعمل من أجل ذلك على تنسيق عمل الحكومة لجعله متماشيا مع أهداف و متطلبات برنامج رئيس الجمهورية، لتكون بطريقة أخرى أمام برنامج موحد يتمثل في برنامج رئاسي هو نفسه برنامج الحكومة الذي يسعى الوزير الأول لتنفيذه عن طريق مخطط العمل الذي يعده.[2]

2/ رئيس الحكومة هو المسؤول عن إعداد البرنامج الحكومي:

شهدت الوثيقة الأصلية لدستور 1996 استعمال عبارة رئيس الحكومة للتعبير عن قطب السلطة التنفيذية الثاني، فإبعاد رئيس الجمهورية عن تحمل المسؤولية السياسية لن يكون إلا باستحداث منصب ثان هو منصب رئيس الحكومة هذا الأخير يتمتع ببعض الاستقلالية في ممارسة اختصاصاته و هو ملزم بتطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية، إذا فقد استعمل مصطلح رئيس الحكومة في دستور 1989 و دستور 1996 ثم عاد كحالة ثانية يمكن أن تسفر عنها الانتخابات التشريعية في التعديل الدستوري لسنة 2020 و تحديدا المادة 110 منه، و ترتبط هذه الحالة بكون الأغلبية البرلمانية تختلف عن الأغلبية الرئاسية، وهي ما يعرف بحالة التعايش أو الزواج الأبيض،[3] التي تنتج عند تكوين أغلبية برلمانية معادية للأغلبية الرئاسية، و يلتزم رئيس الجمهورية وفق الدستور بتعيين رئيس حكومة من هذه الأغلبية، باعتبار هذه الحكومة خاضعة للمجلس الشعبي الوطني في نيل الثقة و تحمل المسؤولية.

من جهة أخرى فنظام الانتخابات النسبي المعتمد عادة في الانتخابات التشريعية لا يسفر دوما عن أغلبية برلمانية قوية و متجانسة مما يصعب تحقيق فكرة وجود أغلبية واضحة إلا من خلال نظام التحالفات، أو الاعتماد على نظام أكثري في قانون الانتخابات لتحقيق هذه الأغلبية القوية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، كما أن مواعيد الانتخابات التشريعية تختلف عن الرئاسية ما يصعب تطابق الأغلبية الناتجة، لكن في كافة الأحوال يلتزم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية و هو يختار أعضاءها و يعرضهم

(1) محمد البرج، آليات الترشح في الانتخابات وأثرها على النظام السياسي في الجزائر وتونس، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة ورقلة، 2010، ص 260.

(2) ليندة أونسي، مرجع سبق ذكره ، ص 142-143.

(3) محمد البرج، مرجع سبق ذكره، ص 260-267.

على رئيس الجمهورية لتعيينهم، و له أجل 30 يوما لإجراء المشاورات بخصوص اختيار الحكومة، مع الأخذ بعين الاعتبار صعوبة إجراء التوازنات الناتجة عن التحالفات، و إذا لم يصل لتعيين الحكومة خلال هذا الأجل يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة بنفس الكيفية،[1] و هذا ما قد يعطل تعيين الحكومة لمدة زمنية طويلة.

يعد رئيس الحكومة برنامج الأغلبية البرلمانية و يعرضه على مجلس الوزراء ثم البرلمان للموافقة عليه كما سنرى فيصبح بذلك برنامج الحكومة ذا أولوية عن البرنامج الثاني، خاصة إذا لم يتعرض لتعديل في مجلس الوزراء، لكنه بالمقابل سيخضع في نهاية المطاف للتصويت في المجلس الشعبي الوطني مما يتضمن إقرار برنامج الأغلبية البرلمانية.

ثالثا: التطور الدستوري للمخطط أو البرنامج الحكومي.

عرف مخطط عمل الحكومة أو البرنامج الحكومة العديد من التطورات التي اختلفت باختلاف المحطات الدستوري واختلاف الشخصية الثانية على مستوى السلطة التنفيذية منذ أول دستور سنة 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 ، وسنستعرض هاته المراحل كالآتي:

1/ مخطط عمل الحكومة (البرنامج الحكومي) في دستوري 1963 و 1976:

باستقراء النظام السياسي يتبين أن الدستور الأول لسنة 1963، لا يلزم أن تتوجه الحكومة إلى المجلس الوطني كي يناقش لها برنامجها، ومردّ ذلك الأخذ بوحدة القيادة للحزب والدولة بمعنى أن رئيس الحكومة هو نفس الوقت رئيس الجمهورية.[2]

و على هذا استوجب الوضع الاستقلال العضوي، وذلك ما تم تأكيده بنص المادة 48 من دستور 1963 بقوله: « يتولى رئيس الجمهورية تحديد سياسة الحكومة و توجيهها كما يقوم بتسيير و تنسيق السياسة الداخلية و الخارجية للبلاد طبقا لإرادة الشعب التي يجسدها و يعبر عنها المجلس الوطني.» إذا لم يكن للحكومة برنامج تعرضه أمام البرلمان.

وفي السياق المتقدم ظل الوضع على حاله في أحكام الدستور الثاني لسنة 1976، حيث نص في المادة 111 فقرة 06: يقرر رئيس الجمهورية طبقا للميثاق الوطني و أحكام الدستور السياسية العامة للأمة في المجالين الداخلي و الخارجي و يقوم بقيادتها و تنفيذها بالتالي لم يمنح هو كذلك للحكومة مهمة إعداد برنامج لها.

---

(1) انظر المادة 110 ف 02 ، من المرسوم الرئاسي 320/20 المؤرخ في 2020/12/30 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 82 مؤرخة في 30/12/ 2020 ، ص26.

(2) سعاد حافظي، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007، ص 29.

2/ مخطـط عمـل الحكومـة (الـبرنامج الحكـومي) في دسـتوري 1989 / 1996: جـاء في المـادة 75 الفقـرة 02 مـن دسـتور 1989 أن « يقـوم رئـيس الحكومـة بضـبط بـرنامج حكومتـه و عرضـه في مجلـس الـوزراء»، و عليـه أصـبح للحكومـة بـرنامج أوكلـت مهمـة إعـداده لرئيسـها ومـا يفهـم مـن نـص المـادة أن هـذا الـبرنامج هـو تجسـيد للتوجـه السياسـي لـرئيس الجمهوريـة، الـذي يـترأس مجلـس الـوزراء طبقـا لـنص المـادة 74 فقـرة 04 مـن نفـس الدسـتور، أمـا في ظـل دسـتور 1996 تم تكـريس نظـام المجلسـين و المؤسـس الدسـتوري حـافظ علـى نفـس الإجـراءات في تأطـير عـرض بـرنامج الحكومـة علـى البرلمـان[1] باسـتثناء مـا يتعلـق بعرضـه علـى مجلـس الأمـة، و يقـوم رئـيس الحكومـة في ظـل هـذا الدسـتور بعـد أن يكـون قـد قـام بضـبط عـرض برنامجـه علـى مجلـس الـوزراء بعرضـه أيضـا على المجلس الشعبي الوطني.

3/ مخطـط عمـل الحكومـة في التعـديل الدسـتوري لسـنة 2008: تم تعـديل الدسـتور سـنة 2008 بمبـادرة مـن طـرف رئـيس الجمهوريـة، و كـان الهـدف مـن ذلـك إضـفاء الطـابع الرئاسـي علـى النظـام السياسـي الجزائـري بتركيـز السـلطة بيـد رئـيس الجمهوريـة و التحـول مـن ثنائيـة السـلطة التنفيذيـة إلى أحاديتهـا، و إلغـاء منصـب رئـيس الحكومـة و اسـتبداله بمنصـب الـوزير الأول، و أمـام هـذا الوضـع الجديـد المكـرس دسـتوريا بموجـب التعـديل الدسـتوري القاضـي بأن الأمـر متعلـق بـبرنامج رئـيس الجمهوريـة انحصـر دور الـوزير الأول في تنسـيق و تحديـد مخطـط العمـل الحكـومي الكفيـل بتجسـيد بـرنامج رئـيس الجمهوريـة، و هـذا راجـع لعـدم إمكانيـة الجمـع بـين منتخـب علـى أسـاس بـرنامج حـائز علـى ثقـة الأغلبيـة المطلقـة للنـاخبين يلـزم رئـيس الجمهوريـة دسـتوريا بتنفيـذه، ورئـيس حكومـة مطالـب بتطبيـق بـرنامج الأغلبيـة البرلمانيـة الـتي ينتمـي إليهـا، مـع أنّ الشـرعية الانتخابيـة لهـذه الأغلبيـة مهمـا كانـت لا يمكن أن تتجاوز شرعية الرئيس الممثل لكل الجزائريين.[2]

و الملفـت للانتبـاه هنـا هـو بقـاء المسـؤولية السياسـية للحكومـة أمـام المجلـس الشـعبي الـوطني رغـم أنهـا أصـبحت منفـذة لـبرنامج رئـيس الجمهوريـة، و أن إقـرار المسـؤولية السياسـية لـرئيس الجمهوريـة أمـر مسـتبعد، لسـببين أولهـا تنـافي ذلـك مـع انتخابـه عـن طريـق الاقـتراع العـام المباشـر و السـري طبقـا للمـادة 71 مـن هـذا الدسـتور، و الثـاني كـون الرقابـة تنصـب علـى مخطـط عمـل الحكومـة و لـيس علـى الـبرنامج، ودليـل ذلـك أن المؤسـس الدسـتوري اشـترط بشـأن تكييـف مخطـط العمـل علـى ضـوء المناقشـة ضـرورة التشـاور مـع رئـيس الجمهوريـة، الشـئ الـذي يحمـل

(1) انظر المواد 03/79، 80، 81، 82، من دستور 1996 المؤرخ في 1996/11/28 ، ج ر عدد 76 الصادرة في 1996/12/08، ص 16.

(2) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بالقايد، تلمسان، 2012/2011، ص 393.

في طياتـه أن الـوزير الأول منفـذ لـبرنامج الـرئيس، و منسـق للعمـل الحكـومي دون أن يـدخل تعـديلات علـى بـرنامج رئيس الجمهورية.[1]

نتيجـة لـذلك لم يعـد مـن حـق النـواب مسـاءلة الـوزير الأول عـن منصـب مخطـط عمـل الحكومـة و محتـواه بـل يسـألونه عـن الكيفيـة الـتي ينفـذ بهـا، أي أن المسـؤولية أصـبحت تتمحـور حـول إقنـاع النـواب أنـه قـدم الطريقـة المناسبة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية.[2]

و مـا يؤخـذ علـى هـذا التعـديل أن المـادة 80 منـه[3] أوحـت بأن مخطـط عمـل الحكومـة مـن إعـداد و ضـبط الـوزير الأول و تقـع عليـه وحـده مسـؤولية تحديـد إجـراءات و آليـات تنفيـذ الـبرنامج الرئاسـي في حـين أن الحكومـة بأكملهـا تسـاهم في ذلـك، و في حالـة عـدم موافقـة المجلـس الشـعبي الـوطني علـى المخطـط تكـون المسـؤولية جماعيـة تترتب عليها استقالة الحكومة جماعة لا الوزير الأول فقط.

4/ مخطط عمل الحكومة في التعديل الدستوري لسنة 2016:

الجديـد الـذي أتـى بـه التعـديل الدسـتوري 2016 بموجـب المـادة 05/91 منـه هـو أن تعيـين الـوزير الأول أصـبح بعـد استشـارة الأغلبيـة البرلمانيـة، لكـن مـا يمكـن قولـه أن هـذه الاستشـارة مـا هـي إلا إجـراء محـض تكـرس وجهـا مـن أوجـه الديمقراطيـة التشـاركية نعـم، لكـن الأكيـد أن هـذه الاستشـارة لا تلزمـه في شـيء وإنمـا علـى سـبيل الاسـتئناس لا غـير، فبعـد تعيـين الـوزير الأول مـن طـرف رئـيس الجمهوريـة يمـارس هـذا الأخـير أحـد المهـام الـتي تبـين التوجـه الرئاسـي للنظـام وهـي تعيـين أعضـاء الحكومـة، ثم تقـوم الحكومـة بعـد استشـارة الـوزير الأول الـتي لا تلزمهـا في شـيء بإعـداد مخطـط عمـل الحكومـة فالمؤسـس الدسـتوري عمـل علـى إبعـاد الـوزير الأول عـن مهمـة إعـداد مخطـط عمـل الحكومـة وأبقـى علـى دوره كمنسـق فقـط،[4] وقـد اسـتدرك بـذلك مـا أوحـى بـه في تعـديل 2008 حينمـا أنكـر مساهمة الحكومة في إعداد وضبط المخطط بقوله " يقدم الوزير مخطط عمله.."[5]

وبـديهي الأمـر لمـا نقـول أن مخطـط عمـل الحكومـة مـا هـو إلا امتـداد وتجسـيد لـبرنامج رئـيس الجمهوريـة الـذي فرضـه عمليـا علـى الحكومـة وأصـبحت مقيـدة بـه، ليكـون هنـاك بـرنامج وحيـد هـو بـرنامج رئـيس الجمهوريـة الـذي انتخبه الشعب على ضوئه وحظي بموافقة الشعب صاحب السيادة.

---

(1) انظر المادة 100 ف 2 من دستور 1996 المعدل في 08/11/ 2008 ، ج ر عدد 63 المؤرخة في 2008/11/16 ، السابق ذكره، ص 84,

(2) عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 288.

(3) نصت المادة 80 من التعديل الدستوري 2008: " يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة"، ص 83.

(4) حسب المادة 93 من التعديل الدستوري 2016: " ..ينسق الوزير الأول عمل الحكومة، تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء..."، ص18 ..

(5) انظر المادة 80 من التعديل الدستوري لسنة 2008 ، السابق ذكره ،ص 83.

5/ مخطط عمل الحكومة أو البرنامج الحكومي بعد التعديل الدستوري لسنة 2020: كان من أكثر ما يلفت النظر في التعديل الدستوري لسنة 2020 تبنيه لمصطلحين دستوريين مختلفين من حيث اللفظ والفحوى هما الوزير الأول ورئيس الحكومة، ويعتبر ذلك حدثا دستوريا استثنائيا لم يسبق أن عرفته الجزائر مطلقا من قبل، كما ويعد تطورا ايجابيا في الفكر الدستوري الجزائري، وأحد أهم مطالب المعارضة السياسية في الجزائر كونه يعطي الأغلبية البرلمانية وزنها الحقيقي داخل النظام السياسي الجزائري ويعيد للانتخابات التشريعية معناها العملي ولو على سبيل الافتراض على الرغم من الإشكالات التي أثارها.

فقد جاء في المادة 103[1] أنه:" يقود الحكومة وزيرا أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية.

يقود الحكومة رئيس حكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية".

ما يفهم منه تبني المؤسس الدستوري لخيار الأغلبية الرئاسية ناتجة عن دعم الأغلبية البرلمانية لرئيس الجمهورية وبرنامجه وتبنيها للأفكار الواردة فيه وتحولها عمليا لأغلبية رئاسية أو خيار الأغلبية البرلمانية ناتجة عن وصول أغلبية معارضة تختلف في توجهاتها مع رئيس الجمهورية إلى قبة البرلمان، وبرنامجها ليس برنامج رئيس الجمهورية وإنما برنامج الأغلبية البرلمانية.

والفيصل أو المحدد لهذه الأغلبية هو صناديق الاقتراع فنتائج الانتخابات التشريعية هي من تحدد الشخصية التي تتولى قيادة الحكومة الوزير الأول أو رئيس الحكومة ويتحدد نتيجة لذلك البرنامج الذي سيطبق، وهذا الطرح يعبر عن محاولة إعطاء الحكومة سلطة قائمة بذاتها وحرية في تطبيق البرنامج الذي تراه مناسبا، دون أن تكون جهازا تابعا تبعية مطلقة إلى رئيس الجمهورية.

لنكون بذلك أحيانا أمام وزير أول ملزم بإعداد مخطط عمل لتطبيق برنامج الأغلبية الرئاسية، وأحيانا أمام رئيس حكومة ملزم بتطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية:

أ/ مخطط عمل الحكومة لتطبيق البرنامج الرئاسي:

بإضافة المؤسس الدستوري في هذا التعديل لمنصب رئيس الحكومة لم يقص منصب الوزير الأول وإنما ترك الأمر لما ستنتجه الانتخابات التشريعية فإذا أسفرت عن أغلبية متوافقة مع توجهات رئيس الجمهورية

(1) المرسوم الرئاسي 320/20، السابق ذكره.

سيكون له السلطة المطلقة في تعيين وزير أول يقود الوزارة الأولى ويكلفه بتشكيل حكومة وإعداد مخطط عمل لتنفيذ البرنامج الرئاسي.[1]

حيث تصبح الحكومة أداة لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية من خلال عملية ضبطه وتنفيذه ووضع أسلوب عمل يمكن من إيجاد الحلول للمشاكل المطروحة في كل المستويات وتحديد الأهداف التي ستتحقق مستقبلا.

وبناءا على النتائج التي أفرزتها الانتخابات التشريعية التي جرت في 12 يونيو 2021 الفترة الأخيرة نتج عنها أغلبية رئاسية وفق مقتضيات الدستور التي تعطى صلاحية حصرية لرئيس الجمهورية في تعيين وزير أول، واقتراح أسماء الوزراء الجدد، ولم تتمكن أي تشكيلة سياسية في البرلمان الجديد من الحصول على الأغلبية المطلوبة قانونا لتشكيل الحكومة والمعروفة دستوريا بالأغلبية البرلمانية، التي تحدد ب 205 مقاعد برلمانية.

وبتطبيق المادة 105 من التعديل الدستوري 2020 عين رئيس الجمهورية "عبد العزيز جراد" وزيرا أول، ملزم دستوريا بخطة عمل حكومية من برنامج رئيس الجمهورية.[2]

ب/ البرنامج الحكومي برنامج الأغلبية البرلمانية:

بهذه الإضافة التي كرسها التعديل الدستوري 2020 لم يعد للحكومة في الجزائر الدور السلبي الذي كبّلها سابقا عن تنفيذ تعهداتها أمام الهيئة الناخبة وجعل منها جهاز تنفيذي مكلف بإعداد وتنفيذ مخطط عمل يتعلق بتحديد المحاور الكبرى لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، بل أضحت تتمتع بسلطة تمكنها من تطبيق برنامجها السياسي المستوحى من صميم تعهداتها أمام الهيئة الناخبة أثناء الحملة الانتخابية.[3]

فقد جاء في المادة 110 منه " أنه إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومة وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية."

ومن ثم فهذا البرنامج سيكون بمثابة اتفاق أو تعهد تعاقدت بواسطته مع الشعب وهي مسؤولة على تجسيده في أرض الواقع، وفي ذلك ربط بين السلطة والمسؤولية، حيث لن يمكنها التذرع بمجرد تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية أو التهرب من المحاسبة لوجود أغلبية برلمانية مساندة لها وداعمة لبرنامجها الحكومي.

---

(1) نصت المادة 105 من التعديل الدستوري 2020 على:" إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يعين رئيس الجمهورية وزيرا أول ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على جلس الوزراء.– والمادة 109 على " ...ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني".

(2) حكومة الجزائر.. استقالة ثم تصريف أعمال، منشور على الرابط التالي: https://alain.com/article/1624536254 تاريخ الإطلاع عليه في 2021/10/04، على الساعة 13:56.

(3) ظريف قدور، مكانة مؤسسة الحكومة على ضوء مستجدات التعديل الدستوري سنة 2020، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، المجلد 03 العدد 01، 2021، ص 215.

3. المحور الثاني: الأحكام القانونية المنظمة لمخطط العمل أو البرنامج الحكومي في التعديل الدستوري 2020

بعد تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، يعرض الوزير الأول مخطط عمله أو رئيس الحكومة برنامجه الحكومي أمام مجلس الوزراء، ثم يقدمه أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه قبل البدء في تنفيذه لأن موافقة المجلس ضرورية وحتمية فيمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة البرلمانية على مخطط عمل الحكومة أو البرنامج الحكومي وإذا نالت الحكومة موافقة الغرفة الأولى وجب عليها عرض مخطط عملها أمام مجلس الأمة إذ يخضع تقديم مخطط عمل الحكومة أو البرنامج الحكومي لإجراءات بالغة الأهمية تتمثل فيما يلي:

أولا: الإبقاء على ضرورة عرض مخطط عمل الحكومة أو البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء

أوجب التعديل الدستوري 2020 على غرار الدساتير التي سبقته عرض مخطط عمل الحكومة أو البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء،[1] بحيث يجتمع الطاقم الحكومي رفقة الوزير الأول أو رئيس الحكومة تحت رئاسة رئيس الجمهورية،[2] أين يتم اتخاذ القرارات الهامة للدولة، فيواكب مجلس الوزراء في اجتماعاته كل القضايا والمستجدات الحاصلة سواء على المستوى الوطني أو الدولي.

إذا فهذا الإجراء لا يخص فقط الوزير الأول وإنما يتعين على رئيس الحكومة بعد تعيينه وتعيين طاقمه الحكومي إعداد برنامجه الحكومي وعرضه أولا على مجلس الوزراء من أجل مراقبة مدى التزامه بتوجيهات رئيس الجمهورية عند إعداد هذا البرنامج،[3] بحكم النفوذ الكبير الذي يلقاه هذا الأخير داخل المجلس الوزاري الذي يعتبر محطة مهمة يسمح من خلالها لرئيس الجمهورية بإجبار رئيس الحكومة على تنفيذ سياسة عامة معينة أو أسلوب محدد لمواجهة مختلف القضايا المطروحة، وبالتالي من خلال مجلس الوزراء يصبح رئيس الجمهورية طرف أساسي معني بإعداد البرنامج الحكومي وليس بعيدا عنه، تتجمع السلطة بشكل كبير في يده ويصبح رئيس الحكومة مجرد منسق لعمل حكومة الرئيس وليس برنامج الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني.[4]

---

(1) نص المادة 105 من التعديل الدستوري 2020 ، ص25 ".. إذا أسفرت الانتخابات... يعين رئيس الجمهورية وزير أول ... ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل ...الذي يعرضه على مجلس الوزراء.." – والمادة 03/110 ".. يعرض رئيس الحكومة في كل الحالات برنامج حكومته على مجلس الوزراء.."

(2) نص المادة 04/91 من تعديل 2020 ، المحددة لصلاحيات رئيس الجمهورية : يرأس مجلس الوزراء.." ، ص21.

(3) عباس عمار، مرجع سبق ذكره، ص 236.

(4) سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والمراقبة، الطبعة الثانية، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 149-150.

وهـذا الأمـر يبقـي الحكومـة مؤسسـة ضـعيفة لا ترقـى إلى مصـاف المؤسسـات التنفيذيـة القويـة القـادرة علـى إبراز هويتها المختلفة عن هوية رئيس الجمهورية ككتلة منبثقة على الأغلبية البرلمانية.[1]

وقـد قـام الـوزير الأول مـؤخرا بعـرض مخطـط عمـل الحكومـة يسـتمد مرجعيتـه مـن الـبرنامج الرئاسـي في مجلـس الوزراء بتاريخ 2021/08/28.[2]

ثانيـا: إلزاميـة تقـديم مخطـط عمـل الحكومـة/ الـبرنامج الحكـومي إلى المجلـس الشـعبي الـوطني للموافقـة عليه.

بعـد عـرض مخطـط عمـل الحكومـة أو الـبرنامج الحكـومي، يتـولى الـوزير الأول أو رئـيس الحكومـة تقـديم هـذا المخطـط أو الـبرنامج أمـام المجلـس الشـعبي الـوطني بصـورة إلزاميـة في أجـال محـددة، ليفـتح المجلـس إلزاميـا مناقشـة حوله، رغم إلزاميتها تملك الحكومة حرية تكييف مخططها دون برنامجها على ضوئها.

وحسـب المـادة 106 مـن التعـديل الدسـتوري 2020 يعـرض الـوزير الأول أو رئـيس الحكومـة مخطـط عمـل الحكومـة أو برنامجهـا علـى المجلـس الشـعبي الـوطني للموافقـة عليـه خـلال 45 يومـا الموالية لتعيـين الحكومـة، ويفـتح المجلـس الشـعبي الـوطني لهـذا الغـرض مناقشـة عامـة، غـير انـه لا يشـرع في هـذه المناقشـة إلا بعـد 07 أيام علـى الأكثـر مـن تاريـخ عرضـه في الجلسـة الأولى،[3] وهـي المـدة الكافيـة للتشـاور الملـزم بـين الـوزير الأول ورئـيس الجمهوريـة لدراسـة تكييـف المناقشـة العامـة مـع مخطـط العمـل ونشـير إلى أن التكييـف مـرتبط فقـط بمخطـط العمـل لا الـبرنامج الحكـومي[4] ، و مشـروط بموافقـة رئـيس الجمهوريـة باعتبـاره صـاحب الـبرنامج الأصـلي و غالبـا مـا سـيقبل التكييـف حتى يضمن موافقة المجلس الشعبي الوطني على المخطط ومن ثم دعم استمرار الحكومة.

يـتم التصـويت علـى المخطـط عقـب تكييفـه ان اقتضـى الأمـر أو الـبرنامج الحكـومي خـلال 10 أيام علـى الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة .[5]و لا يتعدى النصاب المطلوب للتصويت الأغلبية البسيطة.

---

(1) ظريف قدور، مرجع سبق ذكره، ص 217.

(2) مخطط عمل الحكومة في اجتماع استثنائي لمجلس الوزراء، انظر الرابط: www.echourouk.online.com اطلع عليه بتاريخ 2021/10/04، 17:22.

(3) انظر المواد 47،48،49، من القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 2016/08/25 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر 50 مؤرخة في 2016/08/28 ، ص 60.

(4) جاء في المادة 106 من التعديل الدستوري 2020 ، ".. يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى مجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة ،

– يمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية، والمادة 110 ف 03 يعرض رئيس الحكومة في كل الحالات برنامج حكومة على مجلس الوزراء ثم يقدمه للبرلمان حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 106 ف01، 03، 04. و 107، 108 ، ص25 .

5 المادة 49 من القانون العضوي رقم 12/16 ، ص 60.

ينتج عن التصويت إما موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل أو البرنامج الحكومي وبالتالي تشرع الحكومة في تنفيذه أو رفضه.

بالنسبة لمخطط عمل الحكومة متى وافق المجلس عليه دون تحفظ يشرع الوزير الأول في تنفيذه وتنسيقه طبقا للمادة 109 من التعديل الدستوري 2020 ، أما اذا وافق عليه مع مطالبة تكييف بعض بنوده يمكن للوزير الأول أن يكيفه بالتشاور مع رئيس الجمهورية ، وفي الحالتين يمكن لمجلس الأمة التدخل لتقييم هذا المخطط.

ومتى رفض المجلس الموافقة على مخطط العمل أو البرنامج الحكومي يقدم رئيس الحكومة أو الوزير الأول استقالته، ليعيد رئيس الجمهورية تعيين رئيس حكومة جديدة أو وزير أول جديد، في هذه الحالة إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد يحل وجوبا وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر[1] . وفي هذه الحالة لا يمكن لمجلس الأمة مطلقا إبداء رأيه بخصوص المخطط أو البرنامج لأن تدخله يتوقف على موافقة الغرفة الأولى .

إذا تسجل وفق هذه الآلية عملية منح ثقة البرلمان للحكومة للدخول حيز العمل والتنفيذ أو عدم منحها الثقة فيترتب عليها المسؤولية السياسية التي تترجم باستقالتها قبل دخولها العمل.

وقد عرض الوزير الأول "أيمن عبد الرحمان" مخطط عمل حكومته مؤخرا أمام البرلمان للموافقة عليه محترما الآجال القانونية التي لا تتعدى 45 يوما عقب تعيين الحكومة، وكان ذلك يوم الاثنين 13 سبتمبر 2021 في جلسة علنية ترأسها رئيس المجلس الشعبي الوطني "إبراهيم بوغالي" بحضور أعضاء المجلس،[2] لتتم مناقشته إلى غاية يوم الخميس 2021/09/16 ويعلن رئيس المجلس عن الموافقة عليه، حيث بلغ عدد النواب المصوتين ب "**نعم**" 318 صوتا، فيما بلغ عدد المصوتين ب "**لا**" 65 صوتا والممتنعون ب 0 أصوات، وكان عدد النواب الحاضرين 383 نائبا و 20 حاضرا بالوكالة.[3]

ثالثا: إلزامية عرض مخطط عمل الحكومة أو البرنامج الحكومي على مجلس الأمة

---

(1) انظر المادتين 107 و108من التعديل الدستوري 2020 ، ص ص 25، 26.

(2) المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول يشرع في عرض مخطط عمل الحكومة، انظر الرابط التالي، www.eaps.dzاطلع عليه بتاريخ 2021/10/04 /18:00.

(3) المصادقة على مخطط عمل الحكومة، انظر الرابط www.elchourouk.com.press.article اطلع عليه بتاريخ 2021/10/04 / 18:30.

إذا كانت آلية تقديم مخطط عمل الحكومة أو البرنامج الحكومي من شأنها تحريك مسؤولية الحكومة مخولة للغرفة الأولى للبرلمان، فإن الغرفة الثانية أنيط بها دور مقتضب ومحدود جدا في ذات الموضع المذكور أعلاه، لا يمكن من تحريك مسؤولية الحكومة لأنه يقتصر على إمكانية إصدار لائحة فقط حول هذا المخطط أو البرنامج لها دلالة سياسية مع انعدام الأثر القانوني، وقد حذا التعديل الدستوري 2020 بخصوص هذا الإجراء حذو التعديلات الدستورية السابقة، فألزم رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة بتقديم عرض حول المخطط أو البرنامج أمام مجلس الأمة، وعلى ضوء هذا العرض يمنح له سلطة إصدار لائحة.[1]

تضمن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017[2] بعض إجراءات اصدار هذه اللائحة وأحال بقية التفاصيل لمكتب المجلس وطبقا للمادة 91 منه يشترط لقبول اقتراح اللائحة توقيع (30) عضوا على الأقل ، و يجب أن يودع الاقتراح من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس 48 ساعة من تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة العرض ، و يلاحظ أن هذا النظام الداخلي و القانون العضوي رقم 12/16 لم يفصل بخصوص مناقشة اللائحة وإجراءات إصدارها على خلاف القانون العضوي رقم 02/99 وهو ما يشكل فراغا قانونيا وحتى الجريدة الرسمية لمناقشات مجلس الأمة لم نجد في طياتها منذ صدور النظام الداخلي لسنة 2017 تفصيلا للإجراءات .

في حين جرى العمل البرلماني على ضوء القانون العضوي رقم 02/99 على أن تفتتح مناقشة عامة حول العرض المقدم بخصوص مخطط العمل أو البرنامج الحكومي لا يمكن أن يتدخل خلالها إلا ثلاثة أطراف : الحكومة متى طلبت ، عضو مؤيد لاقتراح اللائحة و آخر معارض ، وحسب ذات القانون لا يمكن للعضو توقيع أكثر من لائحة ، واذا تعددت الاقتراحات تعرض للتصويت بالنظر لتاريخ ايداعها ومتى وافق أعضاء المجلس على واحدة تلغى بقية اللوائح[3].

ورغم أن هذه اللائحة ليس لها أي أثر قانوني على مصير الحكومة لأنها سبق وأن تحصلت على ثقة المجلس الشعبي الوطني، إلا أن التصويت عليها له دلالة سياسية وأهمية تتمثل في لفت نظر الحكومة لملاحظات الأعضاء وقلنا لا مانع من إصدار لائحة مؤيدة المهم أن يثبت مجلس الأمة جدارته وعدم تقاعسه في استخدام كل الوسائل المتاحة له لمراقبة الحكومة حتى وإن لم ترتب مسؤوليتها سياسيا،[4] وكان ينتظر من التعديل الدستوري 2020 توضيح الأثر المترتب على هذه اللائحة خاصة وأنها أصبحت ذات ثقل سياسي ومعنوي

---

(1) المادة 106/ ف 03، ف 04 من التعديل الدستوري 2020، السابق ذكره، ص25.

2 النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ، ج ر ، عدد 49 مؤرخة في 08/22/ 2017 .

3 أنظر المادتين 53 و 55 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ 1999/12/12 ، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر عدد 15 المؤرخة في 1999/03/09 ، ص 17.

(4) غانس حبيب الرحمان، رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة- الجزائر، تونس، أطروحة لنيل درجة دكتوراه LMD، 2018/2017، ص 75.

للحكومة ووسيلة لإثبات دعم برنامج رئيس الجمهورية في التجربة البرلمانية الجزائرية، وقد وقع أعضاء مجلس الأمة مؤخرا في 2021/09/24 لائحة تؤيد وتساند مخطط عمل حكومة الوزير الأول "ايمن عبد الرحمان" من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وأودعوها لدى مكتب مجلس الأمة وفق الأحكام والإجراءات المنصوص عليها قانونا،[1] وأدرجوا لأول مرة بعض النقاط والتوصيات في سابقة هي الأولى من نوعها فلم يكتفوا بالتمرير والمصادقة على المخطط وإنما أيضا الاقتراح بالتعديل والمناقشة والإثراء.[2]

هاته اللائحة تعبر عن موقف المجلس من المخطط أو البرنامج فتحمل في طياتها دعما أو رفضا، والدعم يؤدي إلى تأييد جميع الأحوال سواء كان برنامج عمل الحكومة هو نفسه برنامج الأغلبية أو مخطط عمل الحكومة هو برنامج الأغلبية الرئاسية، مما يسمح للحكومة الاستمرار في تنفيذ مخططها أو برنامجها.

بينما إذا تحفظ مجلس الأمة على المخطط أو البرنامج فذلك من شأنه أن يضعف المركز السياسي للحكومة ويهدد استقرارها خاصة إذا وافق عليه المجلس الشعبي الوطني بصعوبة وموقف مجلس الأمة من المخطط أو البرنامج سوف يختلف حسب التركيبة السياسية السائدة بالمجلسين مقارنة بالانتماء السياسي لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ففي حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية سيصدر مجلس الأمة لائحة دعم للحكومة إذا كان البرلمان بغرفتيه والحكومة ينتميان لتيار سياسي واحد ويعملان لتجسيد نفس البرنامج، ويصدر لائحة تحفظ إذا اختلفت أغلبيته السياسية مع الأغلبية السياسية للمجلس الشعبي الوطني والانتماء السياسي للحكومة أما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية فإن مجلس الأمة سيصدر لائحة دعم إذا توافق التيار السياسي لمجلس للأطراف الثلاثة، مجلس شعبي وطني ومجلس امة وحكومة أو إذا توافق التيار السياسي لمجلس الأمة والحكومة وان اختلفوا مع الأغلبية السياسية للمجلس الشعبي الوطني، بينما سيصدر لائحة تحفظ إذا توافق الانتماء السياسي للحكومة مع الأغلبية السياسية للمجلس الشعبي الوطني واختلف مع الأغلبية لمجلس الأمة.[3]

4. خاتمة:

من خلال ما سبق يتضح أن المؤسس الدستوري بواسطة التعديلات الدستورية المتعلقة بالوظيفة الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة التي أتى بها في تعديل 2020، قد حاول إعادة الاعتبار للبرلمان وتعزيز قوة

(1) لائحة حول مخطط عمل الحكومة من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، انظر الرابط www.majliselouma.dz

(2) أسس أعضاء مجلس الأمة لائحة توصيات تتضمن أهم الانشغالات التي رفعها السيناتورات خلال مناقشة عمل الحكومة.

(3) عمير سعاد، الدور الرقابي للبرلمان الجزائري على أعمال الحكومة على ضوء التعديل الدستوري 2020 (برنامج الحكومة، بيان السياسة العامة بالاستجواب)، مؤلف جماعي حول مكانة مؤسسة البرلمان في ظل التعديل الدستوري لعام 2020، منشورات مخبر النظام القانوني للعقود والتصرفات في القانون الخاص، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، الجزائر، جانفي 2021، ص 269.

السلطة التشريعية وكان من أهم المستجدات التي أسالت حبر العديد من الباحثين وأثارت الكثير من الإشكاليات إحداثه تعديلا لمصطلح الحكومة وتميزه لأول مرة بين تسميتين مختلفتين لمنصب دستوري واحد ينبثق من الإرادة الشعبية من خلال ما تسفر عنه نتائج الانتخابات التشريعية، ليترأس الحكومة إما وزيرا أول ناتج عن أغلبية رئاسية ينفذ برنامج رئيس الجمهورية أو رئيس حكومة ناتج عن أغلبية برلمانية يطبق برنامج هاته الأغلبية ، و نستنتج من خلال هذه الإضافة أن :

-نتائج الانتخابات التشريعية هي من تحدد البرنامج الذي يعود للحكومة تطبيقه أثناء فترة وجودها في الحكم حيث اذا أفرزت أغلبية رئاسية يطبق برنامج رئيس الجمهورية واذا أفرزت أغلبية برلمانية يطبق برنامج هاته الأغلبية.

-رغم اعتماد المؤسس الدستوري في تعديل 2020 على تسميتين مختلفتين لمنصب الحكومة الا أنه وحد بينهما من حيث الإجراءات والآثار ، فلم يفرق بين مسؤولية الحكومة التي تعمل على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بقيادة الوزير الأول وبين مسؤولية الحكومة التي تعمل على تنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية بقيادة رئيس الحكومة.

- التعديل الدستوري الجديد حين مهّد للحكومة إمكانية تطبيقها برنامج الأغلبية البرلمانية في حال نتج عن الانتخابات التشريعية أغلبية غير متوافقة مع الأغلبية الرئاسية، كان يحاول من خلال هذا الطرح تحقيق نوع من التوافق السياسي بين البرلمان والحكومة الأمر الذي يجعل من إقامة المسؤولية السياسية للحكومة عقب عرض برنامجها أو مخطط عملها أمرا يكاد يكون مستحيلا خاصة من الناحية العملية التي برهنت تفوق الحكومة على البرلمان.

ومن خلال ما توصلنا إليه من استنتاجات نقترح :

-المسارعة في تعديل القانون العضوي رقم 12/16 وفقا لما يتماشى مع جاء به التعديل الدستوري من مستجدات و إعادة النظر في الأنظمة الداخلية للبرلمان الجزائري خاصة فيما يتعلق بمناقشة اللائحة وإجراءات إصدارها من قبل مجلس الأمة بخصوص تقييمه لمخطط العمل أو البرنامج الحكومة والتي جاءت مقتضبة ضمن هذين القانونين.

-بما أن التعديل الدستوري لسنة 2020 سمح للأغلبية البرلمانية بأن تطبق برنامجها متى أفرزت الانتخابات التشريعية أغلبية برلمانية فاننا نقترح أن يعين رئيس الحكومة من قبل هاته الأغلبية أو على الأقل هي من تقترحه وتبقى مسؤولية الحكومة في هذه الحالة فقط أمام البرلمان وتبعد عن رئيس الجمهورية.

5. قائمة المراجع:

- أونيسي ليندة، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015/2014.
- القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 2016/08/25 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر رقم 15 مؤرخة في 1999/03/09.
- القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 2016/08/25 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر رقم 50 مؤرخة في 2016/08/28.
- المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول يشرع في عرض مخطط عمل الحكومة، انظر الرابط التالي، www.eaps.dz
- المرسوم الرئاسي رقم 320/20 المؤرخ في 2020/12/30 المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر عدد 82 مؤرخة في 2020/12/30.
- المصادقة على مخطط عمل الحكومة، انظر الرابط www.elchourouk.com.press.article
- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ، ج ر عدد 49 المؤرخ في 2017/08/22 .
- بوسالم الذيب، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل الدستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007/2006.
- تعريف مخطط عمل الحكومة، كلام نيوز، انظر الرابط:www.klamnews.com .
- حكومة الجزائر.. استقالة ثم تصريف إعمال، منشور على الرابط التالي: https://alain.com/article/1624536254 .
- دستور 1996 الصادر في 1996/11/28 ، ج ر عدد 76 ، مؤرخ في 1996/12/08 ، المعدل في 2008/11/08 ، ج ر عدد 63 مؤرخة في 2008/11/16.
- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010.
- سعاد حافظي، ضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بالقايد، تلمسان، 2008/2007.
- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والمراقبة، الطبعة الثانية، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- ظريف قدور، مكانة مؤسسة الحكومة على ضوء مستجدات التعديل الدستوري سنة 2020، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، المجلد 03 العدد 01، 2021.

- عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان..."، الواقع والتصور، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2003.
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد لتعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2007.
- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- عمير سعاد، الدور الرقابي للبرلمان الجزائري على أعمال الحكومة على ضوء التعديل الدستوري 2020 (برنامج الحكومة، بيان السياسة العامة بالاستجواب)، مؤلف جماعي حول مكانة مؤسسة البرلمان في ظل التعديل الدستوري لعام 2020، منشورات مخبر النظام القانوني للعقود والتصرفات في القانون الخاص، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، الجزائر، جانفي 2021.
- غانس حبيب الرحمان، رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة – الجزائر، تونس، أطروحة لنيل درجة دكتوراه LMD، 2018/2017.
- لائحة حول مخطط عمل الحكومة من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، انظر الرابط www.majliselouma.dz.
- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية " IMAG" الجزائر، 2001.
- محمد البرج، آليات الترشح في الانتخابات وأثرها على النظام السياسي في الجزائر وتونس، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة ورقلة، 2010.
- محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، بودواو.
- مخطط عمل الحكومة في اجتماع استثنائي لمجلس الوزراء، انظر الرابط: www.echourouk.online.com
- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بالقايد، تلمسان، 2012/2011.
- André Hauriou, droit constitutionnel et institutions, édition Montchrestien, paris.
- Maurise Duverger, institutions politiques et droit constitutionnel, édition Thémis, 1963.