

مكانة الوزير الأول في الجزائر من خلال مسؤوليته

على ضوء التعديل الدستوري لعام 2016

د. طيبي عيسى

أستاذ محاضر، قسم أ

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة زيان عاشور بالجلفة

الملخص :

تعتبر مسؤولية الوزير الأول، مسؤولية مضاعفة أمام كل من رئيس الجمهورية وكذا أمام البرلمان ، وذلك نظرا لخضوع هذا الأخير إلى رئيس الجمهورية في تعيينه وكذا في إنهاء مهامه مما يجعله تحت رحمة الأول، هذا من جهة ومن جهة أخرى ، فان التعديل الدستوري لسنة 2016 ، جاء بتجريد للوزير الأول من برنامجه السياسي ، فأصبح بذلك مجرد مساعد لرئيس الجمهورية ، ومع ذلك أبقى على مسؤوليته كاملة ، ففيما يتعلق بقيام مسؤولية هذا الأخير أمام رئيس الجمهورية ، فيتجلى ذلك من خلال السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في تعيينه وكذا في عزله، وهذا بنص الدستور وما يعزز ذلك الطبيعة المتدهورة جدا لمركز الوزير الأول مقارنة برئيس الجمهورية، بل وتعززت هذه المسؤولية أمام هذا الأخير الذي قد يصبح في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ، الرئيس الحقيقي و الوحيد للسلطة التنفيذية، في حالة توافق الأغليبتين البرلمانية و الرئاسية ، كما هو عليه الحال في الوقت الراهن .

غير أن تغيير عبارة مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بعبارة مخطط عمل الحكومة يمكن أن تفضي إلى عودة ثنائية السلطة التنفيذية وعقلنة مسؤولية الوزير الأول ، كما أبقى على المسؤولية السياسية للوزير الأول أمام البرلمان متمثلا ذلك في الرقابتين السابقة و اللاحقة لمباشرة الحكومة لمهامها وكذا ترك الأدوات التقليدية للرقابة البعدية من سؤال و استجواب وتحقيق ، وهو ما يجعل الوزير الأول في وضع غريب وضعيف قل نظيره في الأنظمة الدستورية الديمقراطية ، يناقض تماما القاعدة الدستورية القاضية بأنه ، حيثما توجد سلطة ،توجد مسؤولية ،أما و قد جرد هذا الأخير مما تبقى له من سلطات ،(برنامج السياسي) فما الجدوى من إبقاء هذه المسؤولية المضاعفة عليه ؟ . إن هذا الوضع لا يستقيم إلا باختيار أحد النظامين النيابيين البرلماني أو الرئاسي وبوضوح.

الكلمات المفتاحية: الوزير الأول ، مسؤولية ، البرلمان ، رئيس الجمهورية ، مخطط عمل الحكومة .

Abstract

There is a famous saying in the constitutional doctrine says that : "where ever there is an authority, there is a responsibility, and by analyzing the Algerian constitutional system especially about in which extent does this saying realized in the light of the latest constitutional amendment in 2008, we will try to answer the following question; What is the nature of the responsibility and by which the real position of the prime minister in the Algerian constitutional system in the light of the amendment of 2016?

According to the Algerian constitutional amendment of 2008, the prime minister has no effective authorities, especially after replacing his programme by the president of the republic s one, which clarify the nature of the practiced programme that was namely belong to the prime minister, but in fact, it was the president s. Now, in the light of the constitutional amendment of 2016,by replacing the president s programme by the government plan of work,

its possible to rationalize the prime minister responsibility the prime minister has loosed even his unique pure authority , they are all in the president s programme service all this make the prime minister just an assistant for the president of the republic who is not responsible politically but has a huge authorities, whereas the prime minister has no effective authorities which leads to put the later in a very weak position comparing with the president of the republic and this means that there is no real double executive authority rather then a unique one presided by the president of the republic which means that there is a change in the nature of the Algerian constitutional system from the semi parliament system to the closed presidential one . This means that the constitutional system should be clarified either a parliament or a clear presidential one .

Keywords : Prime minister, responsibility, parliament, president of the republic, government plan of work.

مقدمة

يتفق الفقه الدستوري على قاعدة شهيرة مفادها: أن السلطة تكون حيث على 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، و يتم اختياره من طرف رئيس الدولة الذي يكلف زعيم حزب الأغلبية بتأليف الوزارة ثم يتولى ترشيح زملائه من الوزراء ليوزع عليهم الصلاحيات المختلفة، ورغم ان رئيس الدولة في النظام البرلماني يعين الوزير الأول و الوزراء بالاشتراك مع هذا الأخير، فان هذا لا يعني إطلاق حريته في تعيين الوزراء لأنه مقيد في اختيارهم من بين أعضاء الحزب الفائز بالأغلبية .

و لما كانت السلطة و المسؤولية متلازمتان فأن المسؤولية بلا سلطة ظلم بين ، و سلطة بلا مسؤولية هي ظلم أيضا للخاضعين للسلطة ، وبتجريد الوزير الأول من اهم أدوات سلطاته المتمثل في برنامجه الحكومي في التعديل الدستوري لسنة 2008 واستبداله ببرنامج رئيس الجمهورية ، فان اختلال قاعدة تلازم السلطة مع المسؤولية بخصوص الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، قد ظهر للعيان ، وذلك بان أصبح مسؤولا بلا سلطة، لذلك سنقتصر هذا البحث على الشق المتعلق بمسؤولية الوزير الأول ، هذه المسؤولية التي ليست عن برنامجه وإنما عن برنامج رئيس الجمهورية و بناء عليه: ما هي طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 ؟ ما مدى قيام مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية ؟ وكيف هي مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان ؟ لذلك وحسب تفرع التساؤل المطروح، فإننا سنقسم الموضوع إلى مبحثين ، نتناول في الأول مدى قيام مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية ، ونتعرض في الثاني إلى إبقاء مسؤولية هذا الأخير أمام البرلمان .

المبحث الأول: مدى قيام مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية

إذا كان رئيس الجمهورية هو من يعين الوزير الأول (المطلب الأول) وهو من ينهي مهامه باعتبار الأول صاحب البرنامج السياسي المعتمد (المطلب الثاني) ، فما مدى مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية ؟

المطلب الأول: علاقة سلطة تعيين رئيس الدولة للوزير الأول بمسؤولية الأخير أمام الأول

يعود تعيين الوزير الأول في النظم البرلمانية إلى رئيس الدولة، لكن ذلك في إطار أسس ومبررات هذا النظام (الفرع الأول) الذي يتميز عنه النظام الدستوري الجزائري في هذا الخصوص (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : أسس سلطة تعيين رئيس الدولة للوزير الأول في النظم البرلمانية المقارنة

درجت مختلف الأنظمة البرلمانية التقليدية (أولا) و المتطورة منها (ثانيا) ، على أن يعين رئيس الدولة الوزير الأول ، فلماذا وكيف أسست هذه النظم لإسناد هذه السلطة لرئيس الدولة ؟

أولا: طبيعة سلطة تعيين الوزير الأول من طرف الملك في النظام البرلماني التقليدي الانجليزي

لما كان النظام البرلماني الذي تعتبر بريطانيا مهده الأول ، يقوم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية التي يكون فيها الملك يسود ولا يحكم و الوزير الأول هو الذي يحكم ، استنادا إلى القاعدة الفقهية الدستورية التي تقضي بأنه ، حيثما توجد سلطة توجد مسؤولية ، و السؤال الممكن طرحه في هذا المقام هو ما مدى حرية الملك في إنجلترا في تعيين الوزير الأول ؟ إن تعيين الملك للوزير الأول في إنجلترا ، خاصة بعد ما يعرف بمحادثة الاحتجاج الكبير¹ ، بات مرهونا بالأغلبية البرلمانية ، أي أن تعيين الملك للوزير الأول لا يعدو كونه عملا شكليا لا أكثر ، وما يدعم هذا القول هو طبيعة سلطات الملك برمتها التي يجمع الفقه الدستوري على أنها صورية ، وهذا استنادا على قاعدة الملك يسود ولكنه لا يحكم .

كان أوائل ملوك آل هنوفر يتمتعون بنوع من الحرية في تعيين الوزراء بما فيهم الوزير الأول إلا أن ذلك لم يدم طويلا ، إذ سرعان ما أصبح الدستور الانجليزي يميل إلى مساعدة البرلمان في تقوية الرقابة على الوزراء ، غير أن طبيعة سلطة تعيين الملك للوزير الأول ارتبطت ، قد ارتبط كثيرا بمدى صرامة التنظيم الحزبي ، فقبل منتصف القرن التاسع عشر ، كانت الأحزاب البريطانية أقل تنظيما ، حيث انه كان بإمكان الملك أن يختار وزيرا أولا من بين عدة زعماء أحزاب متنافسين² ، حيث ازداد ظهور هذا الخيار خاصة بين سنتي 1919 و 1935³ ، لكن مباشرة بعد هذه الفترة أصبح تعيين الوزير الأول من طرف الملك لا يعدو كونه تعيينا صوريا أو وهيميا كما سماه البعض⁴ ، وذلك نظرا للتنظيم الصارم و الكبير للأحزاب التي تخضع لسلطة زعيم واحد و كذلك لوجود نظام الثنائية الحزبية و نظام الانتخاب الأغلي الذي ينجم عنه حزب اغلي يكون زعيمه حتما وزيرا أولا ، و بالتالي يظهر مدى تقييد الملك في تعيين الوزير الأول وأن القول بذلك لا يكون إلا شرفيا فحسب لانه يكون مقيدا بالشخص الذي يحصل على ثقة البرلمان ، ما كان هناك احد الأحزاب يمثل أغلبية برلمانية ، فالملك يكون مقيدا في هذه الحالة بتمكين الحزب صاحب الأغلبية من الحكم⁵ ، لكن لا يمكنه ذلك ن إلا إذا كان الوزير الأول و أعضاء حكومته من الحزب صاحب الأغلبية ، لأن استمرار الوزارة في الحكم أمر مرهون بحصول هذا الأخير على ثقة البرلمان و تأييده⁶ ، وبهذا يكون الوزير الأول شبه مفروض على الملك ، وهو ما

¹ الاحتجاج الكبير هو عبارة عن مشروع برلماني طلب فيه البرلمان من الملك وضعه حيز التنفيذ وقد تضمن عدة إصلاحات أبرزها ضرورة اختيار الملك لوزرائه من بين الأشخاص الذين يحضون بثقة البرلمان ، أي ينتمون إلى الأغلبية البرلمانية ، ورغم رفض الملك شارل الأول هذا المطلب ، إلا أنه قد تأكد أن الملك لا يمكن أن يعين وزيرا أولا لا تؤيده الأغلب البرلمانية ن أنظر حول ذلك ، د/ عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2002 ص ص 177 ، 178 .

² حدث و أن فضلت الملكة فكتوريا اللورد روز بري على وليام هاركور . في تولي منصب الوزير الأول .

³ استطاع جورج الخامس أن يطلب من ماك دونالد أن يبقى رئيسا للوزراء سنة 1931 رغم استقالته وزارته ورفض حزبه له . انظر حول ذلك موريس دوفرجيه المؤسسات السياسية و القانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى ، ترجمة د/ جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى لبنان ، 1992 ص 202

⁴ أنظر . موريس دوفرجيه ، المرجع السابق ، ص 202

⁵ André Hauriou, Lucien s fez .Institution Politiques Et Droit Constitutionnel; 1975;p 245

⁶ انظر .د/ طعيمة الجرف ، نظرية الدولة و المبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم ، دونذكر دار و بلد النشر، 1978، ص 592

يبين الطبيعة النظرية البحتة لهذا التعيين . مما لا يستقيم معه القول بقيام مسؤولية الوزير الأول إمام الملك ، وهذا نظرا لسلبية دور الملك في العمل السياسي ، لكون هذا الأخير يسود ولا يحكم .

ثانيا : طبيعة سلطة تعيين الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية في النظام البرلماني المتطور

تعتبر فرنسا موطن النظام البرلماني المتطور أو العقلاي ، لذلك سنحاول تسليط الضوء على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول ثم نقارن ذلك بالوضع في الجزائر ، فإلى أي مدى تمتد حرية رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول ؟ من خلال الرجوع إلى الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، نجد إن لرئيس الجمهورية الحق في تعيين الوزير الأول⁷ ، وذلك من بين الصلاحيات التي ينفرد بها لوحده دون الرجوع إلى غيره من السلطات ، أما بشأن تعيين الوزراء ، فإن رئيس الجمهورية لا يستقل بتعيينهم ، بل إن ذلك يتوقف على اقتراح من قبل الوزير الأول . ورغم عدم نص المادة الثانية من الدستور أنها لم تتضمن النص على ضرورة إجراء المشاورات الاعتبارية (des consultations d usage) ، التي كانت منصوص عليها في دستور 1946 .

حيث كانت تجرى بين رئيس الجمهورية ورؤساء المجموعات البرلمانية في مجلسي البرلمان الفرنسي (الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ) ، وهو ما يوحي بان الوزير الأول ليس بالضرورة أن يكون عضوا من البرلمان وما يؤكد ذلك هو عدم اشتراط توقيع حواري آخر باستثناء توقيع رئيس الجمهورية ، هذا من الناحية الدستورية ، أما عمليا ، فقد جرى العمل على أن يكون الوزير الأول عضوا من حزب الأغلبية حتى وان كان هذا الأخير معارضا لرئيس الجمهورية ، وهو ما حدث بالفعل بعد الانتخابات التشريعية التي جرت سنة 1983 ، حينما كان رئيس الجمهورية فرنسوا متران فاقدًا للأغلبية ورغم ذلك ، فقد أقدم على تعيين وزيرًا أولًا معارضا وهو الديجولي جاك شيراك ، وهذا لأسباب سياسية مؤداها أن الحكومة المعارضة أي الفاقدة للأغلبية البرلمانية في حال تشكيلها ستعرض لضغوط كثيرة من قبل تلك الأغلبية وهو ما يؤدي بها إلى احد أمرين: إما تجريد أعمالها، بعدم إقرار مشاريع القوانين التي تتقدم بها أو بإقامة مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان وذلك برفض منح الثقة لها .

أما إذا لم يكن هناك حزبا معيننا حاصل على الأغلبية البرلمانية ، حيث تتعدد الأحزاب دون حصول احدها على أغلبية المقاعد في البرلمان فان الرئيس يتمتع في هذه الحالة بشيء من حرية الاختيار بين زعماء هذه الأحزاب⁸ ، حيث يكون اختياره للوزير الأول قائما على تقديره الشخصي لمدى كفاءة هذا الأخير وعلى قدرته على حصوله على تأييد البرلمان له ولبرنامج السياسي⁹ . غير انه وان كان رئيس الجمهورية يتمتع في هذا الفرض بحرية الاختيار، إلا انه يكون مقيدا، إذ لا يستطيع أن يختار شخصا لا يتمتع بثقة بعض الكتل البرلمانية ذات الوزن السياسي¹⁰ ، وألا فليس بمقدور ذلك الشخص أن يحوز على ثقة البرلمان و تأييده .

إلا أن حق رئيس الجمهورية في الفرضين يكون مقيدا بخصوص اختيار الوزير الأول ، ففي الفرض الأول يكون مجبرا لتعيين الوزير الأول من حزب الأغلبية و في الفرض الثاني ، رغم الحرية النسبية لرئيس الجمهورية ، فاته يبقى مضطرا لتعيين احد زعماء الأحزاب الحائزة على ثقة الكتل البرلمانية ذات الثقل السياسي ، وهو ما يبين مدى تقييد رئيس الجمهورية في تعيينه للوزير الأول وعلاقة ذلك في كلا الفرضين السابقين بتكتلات و مواقف الأحزاب السياسية ، خاصة الكبرى منها . هذا من جهة ومن جهة أخرى ن فقد كان لانتخاب رئيس الجمهورية في انتخابات شعبية تنافسية ن اثر التعديل الدستوري لسنة 1962 ، مما أدى إلى

⁷ انظر المادة 08 من الدستور الفرنسي لسنة 1958

⁸ أنظر، د/ إبراهيم درويش ، النظام السياسي ، دون دار و بلد النشر، 1969، ص 156

⁹ انظر، د/ محسن خليل ، النظم السياسية و الدستور اللبناني ، لبنان ، 1973 ، ص 286

¹⁰ انظر ، د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2006، ص 26

نشوء عرف دستوري معدل بالإضافة¹¹، يقضي بمسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية رغم عدم وجود نص دستوري يقضي بذلك .

المطلب الثاني: علاقة سلطة عزل رئيس الجمهورية للوزير الأول بمسؤولية الأخير أمام الأول

تتميز حالة العزل أو الإقالة للوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية عن غيرها من حالات إنهاء المهام الوجوبية و الطوعية(الفرع الأول) ، هذه الحالة التي تعززت في التعديل الدستوري 2016 باستبدال البرنامج السياسي للوزير الأول ببرنامج رئيس الجمهورية الذي يمكنه متى شاء أن يستعمل سلطته في إنهاء مهام الوزير الأول متى رأى منه مخالفة أو تقصيرا تجاه برنامجه السياسي وهو ما يثير مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : تمييز حالة عزل الوزير الأول عن غيرها من حالات نهاية مهامه

تتمثل الحالات التي تعبر عن نهاية مهام الوزير الأول في : الاستقالة (أولا) ، الوفاة (ثانيا) ، و الإقالة أو العزل (ثالثا) .

أولا: الاستقالة

يمكن أن نميز بين نوعين من الاستقالة وهما : الاستقالة الإرادية(أ) و الاستقالة الوجوبية (ب)

أ : الاستقالة الإرادية .

وتكون طوعية ، حيث يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الدولة لسبب يخصه و ينتظر موافقة هذا الأخير الذي عادة يقبلها، جاء في المادة 100 من الدستور الجزائري لعام 2016: (يمكن للوزير الأول أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية)، يتم هذا النوع من الاستقالة عادة عند مواجهة الوزير الأول لمشاكل يصعب معها مواصلة هذا الأخير لعمله ، سواء لسبب يخص وظيفته أو يتعلق بصحته ، و من الأسباب التي قد تؤدي بالوزير الأول إلى تقديم استقالته على سبيل المثال ، تعرضه لانتقادات و ضغوط من طرف الرأي العام أو من طرف رئيس الجمهورية وهو ما عرفته حكومة السيد أحمد بن بيتور، رئيس الحكومة الأسبق الذي قدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية بعدما انتقد أدائه هذا الأخير، معتبرا انه مجرد سكرتير أو وزير مكلف بالسهر على تنفيذ برنامجه السياسي دون صلاحيات خاصة به .

ب : الاستقالة الوجوبية

تتمثل الاستقالة الوجوبية في حالات ثلاث هي : الاستقالة في حالة عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الوزير الأول (1) ، الاستقالة بسبب التصويت على لائحة ملتئم الرقابة (2) ، وأخيرا الاستقالة بسبب ترشح الوزير الأول لرئاسة الجمهورية (3)

1 : الاستقالة في حالة عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الوزير الأول

تبدأ الحكومة مباشرة وظيفتها عادة بعرض مخطط عملها على البرلمان ، وفي حالة عدم الموافقة عليه ، يصبح الوزير الأول مجبرا على تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، وذلك طبقا للمادة 1/95 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016، وهو ما سنتطرق له في المبحث المالي .

¹¹ العرف الدستوري المعدل بالإضافة هو تلك الممارسة الفعلية للقانون ، والتي يشترط لتكوينها : عنصر مادي ويتمثل في تكرار الواقعة ، عدم الاعتراض عليها ، مرور مدة طويلة نسبيا على تكراره دون انقطاع وذلك في ثبات ووضوح يتميز بمنحها لنص الدستوري إضافة قاعدة جديدة لم تكن مقررة سابقا ، مثل العرف المكمل ن إلا انه يختلف عنه بعدم إمكانية تقرير هذه القاعدة الجديدة عن طريق تفسير النصوص الدستورية .

2 : الاستقالة بسبب التصويت على لائحة ملتتمس الرقابة

تكون الاستقالة في هذه الحالة أيضا وجوبية أو اضطرارية من طرف الوزير الأول وذلك في حالة تصويت المجلس الشعبي الوطني على ملتتمس رقابة بأغلبية ثلثي 3/2 النواب ، كما سنعرفه في المبحث الموالي .

3 : الاستقالة بسبب ترشح الوزير الأول لرئاسة الجمهورية

جاء في المادة 2/90 من التعديل الدستوري لعام 2016 انه : (يستقيل الوزير الأول وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية ، و يمارس وظيفة الوزير الأول حينئذ احد أعضاء الحكومة الذي يعينه رئيس الدولة) . وهناك من يضيف نوع رابع من أنواع الاستقالة وهو يكون عادة بعد الانتخابات التشريعية و الرئاسية مما يعطي لرئيس الجمهورية الحرية الكافية لتشكيل الحكومة المناسبة بالتشاور مع الوزير الأول الذي يتم تعيينه وفق ما جد من أغلبية برلمانية أو رئاسية ، غير أن المتبع للتجربة الدستورية الجزائرية ، يجد أن رئيس الجمهورية خاصة مؤخرا ، يبقى على الوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا ، على رأس الحكومة لفترة معتبرة ويرجع ذلك لبقاء الأغلبية بنوعها البرلمانية و الرئاسية من نفس الطيف السياسي .

ثانيا : حالة وفاة الوزير الأول

لم يتعرض الدستور الجزائري إلى حالة وفاة الوزير الأول إلا انه ، من البديهي ان رئيس الجمهورية في هذه الحالة ، سيصدر مرسوما بإنهاء مهام الوزير الأول .

ثالثا: حالة الإقالة أو العزل

بعد تعرضنا لمختلف حالات انتهاء مهام الوزير الأول ، نتعرض الآن لحالة إقالة أو عزل أو إنهاء مهام الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية كما جاء في نص الدستور، حيث منح هذا الأخير حق إقالة الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) ، دون قيد أو شرط وذلك بنص الدستور، حيث جاء في المادة 77 البند الخامس: (يعين [رئيس الجمهورية] الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية و ينهي مهامه .)¹² وفي هذا تميز واضح للنظام الدستوري الجزائري حتى على أقرب الأنظمة الدستورية إليه وهو النظام الفرنسي الذي لم ينص دستوره على إقالة الوزير الأول بل ربط ذلك بتقدم الوزير الأول لاستقالته¹³ ، غير أن الواقع العملي الفرنسي قد أكد هذا أحيانا وناقضه أحيانا أخرى ن فقد سال الرئيس ديغول عما إذا كان باستطاعته إقالة الوزير الأول ، وقال " أن الوزير الأول مسئول أمام البرلمان فيما يتعلق بالوضع السياسي وليس أمام رئيس الدولة" ، كما أعلن الوزير الأول ميشيل دوبريه أمام إحدى لجان الجمعية الوطنية انه لن يكون مسؤولا أمام رئيس الجمهورية " . لكنه ما فتئ أن أعلن الرئيس نفسه على أن الوزير الأول مسئول أمامه¹⁴ وحدث هذا عمليا ، مما أدى إلى قيام العرف الدستوري القاضي بمسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية، مما أدى بالجمعية الوطنية بان أعرضت على إثارة المسؤولية السياسية للحكومة نتيجة القيد الأدبي و السياسي الذي فرضه عليها رئيس الجمهورية .

12 انظر المادة 5/91 من التعديل الدستوري لعام 2016

¹³ انظر المادة 8 من الدستور الفرنسي لسنة 1958

¹⁴ حدث ذلك عندما أعلن الرئيس ديغول في جانفي 1964 أنه هو الذي يحدد مصير الوزير الأول .

الفرع الثاني : قيام مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية إذا ما اخل بتنفيذ مخطط عمل الحكومة

يعتبر هذا التغيير الجذري في احد أهم السلطات للوزير الأول و الذي جاء به التعديل الدستوري لعام 2016 بمثابة التحول من الثنائية الشكلية والعضوية السابقة للسلطة التنفيذية إلى أحادييتها¹⁵ وظيفيا وعمليا ، فقد جاء في التعديل الدستوري 2016 وفي المادة 97 منه انه : (ينفذ الوزير الأول و ينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني) . يلاحظ في تعديل الدستوري لسنة 2016 أنه حذف عبارة تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية التي كانت موجودة في تعديل 2008 ، حيث استبدلت تلك العبارة بعبارة : (..تعد الحكومة مخطط عملها و تعرضه على مجلس الوزراء¹⁶ .)، غير أن السؤال الذي يمكن أن يطرح في هذا الصدد هو: ما هو موقف رئيس الجمهورية في حال وجود أغلبية برلمانية معارضة لسياسته تمتنع عن منح الثقة أو تسحبها من الوزير الأول قبل حل المجلس الشعبي الوطني وبعده ، أي عودة نفس الأغلبية البرلمانية ؟ خاصة بعد التعديل الذي طرأ على هذه الفقرة الأولى من هذه المادة التي حملت معنى جديد لمخطط العمل الذي أصبح مسند بصفة صريحة للحكومة ، و هنا نميز بين حالتين هما حالة توافق الأغليبتين البرلمانية والرئاسية وهي الحالة السائدة حاليا والتي من خلالها تضيع المسؤولية السياسية تماما باعتبار رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا و الوزير الأول من نفس الطيف السياسي لرئيس الجمهورية وهو من عينه ، أما الحالة الثانية فهي حالة اختلاف الأغليبتين بحيث يمكن أن يختلف مخطط عمل الحكومة عن برنامج رئيس الجمهورية ألا يوحي هذا بمسؤولية رئيس الجمهورية على الأقل أدبيا وانه يتوجب عليه إما الرضوخ لسياسة الأغلبية البرلمانية أو الاستقالة ؟

هذا من جهة ومن جهة ثانية ، فان الوزير الأول بعد ما فقد برنامجه الحكومي لم يعد يمثل الشق الثاني للسلطة التنفيذية ، بل أصبح مجرد مساعد لرئيس الجمهورية في أداء مهامه وفي هذا اقتراب من النظام الرئاسي وابتعاد عن أصول النظام البرلماني بنوعيه التقليدي وكذا المتطور. لان في هذه الحالة لم يكتفي رئيس الجمهورية بالمشاركة في ممارسة شؤون الحكم بل هيمن عليه و ألغى بذلك استقلالية الوزير الأول لدرجة تجريده من دوره في رسم السياسة الداخلية للدولة على الأقل والتي على أساسها أنتخب الحزب الفائز بالأغلبية ، وذلك من خلال فقده لبرنامجه الحكومي واستبداله بمخطط عمل ليصبح بذلك مسؤولا مباشرة أمام هذا الأخير، وهو ما يشبه الوضع في النظام الرئاسي (من حيث طبيعة البرنامج المطبق فقط)، حيث أن الوزارة هي سكرتارية أو مصلحة، للدلالة على أن دورها ودور الوزير الذي يترأسها هو تنفيذ سياسة وبرنامج رئيس الجمهورية . وبهذا يكون رئيس الجمهورية قد وضع هرمية وتبعية بينه وبين الوزير الأول وأصبح هو رئيس لسلطة التنفيذية بلا منازع¹⁷ وهو الأمر الذي زاد من تدهور واضمحلال سلطات الوزير الأول ، كما زاد من تقوية و تعزيز 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 برنامجه الرئاسي و السياسي . وبمقارنة بسيطة مع اقرب الأنظمة الدستورية للنظام الجزائري وهو النظام الفرنسي ، نجد أن هذا الأخير ، لم يصل به الأمر إلى تقزيم مركز الوزير الأول إلى هذا الحد ، كما أنه لم يضاعف مسؤوليته بالصفة الموجودة في الجزائر، إذ أن الدستور الفرنسي لسنة

¹⁵ انظر، د/ فتيحة بن عبو ، المرجع السابق ، نفس الصفحة

¹⁶ تنص المادة 93 من التعديل الدستوري 2016 على الآتي : ((يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول .

ينسق الوزير الأول عمل الحكومة .

تعد الحكومة مخطط عملها و تعرضه على مجلس الوزراء .))

¹⁷ انظر ، د/ فتيحة بن عبو نمرجع سابق، نفس الصفحة

1958 لم ينص على إقالة رئيس الجمهورية للوزير الأول مباشرة وإنما بناء على تقديم استقالته¹⁸، وهذا رغم العرف الدستوري القاضي بقيام مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية¹⁹

المبحث الثاني : الإبقاء على مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان

تتمثل مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان في الرقابتين السابقة مطلب أول و اللاحقة مطلب ثان للمجلس الشعبي الوطني وأخيرا .

المطلب الأول: مسؤولية الوزير الأول كأثر للرقابتين السابقة واللاحقة للمجلس الشعبي الوطني

يتم هذا النوع من الرقابة بمناسبة مناقشة مخطط عمل الحكومة (الفرع الأول) أو عن طريق عرض الثقة على البرلمان (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: مسؤولية الوزير الأول بمناسبة مناقشة مخطط عمل الحكومة

تعتبر مناقشة برنامج الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني بمثابة رقابة سابقة من طرف المجلس الشعبي الوطني على الحكومة، حيث جاء في المادة 94 من التعديل الدستوري لعام 2016 بان : (يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.و يمكن للوزير الأول أن يكيّف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية)، حيث من خلال هذه المناقشة الشاملة لجميع محاور برنامج الحكومة للوهلة الأولى يمكن لرئيس الحكومة أن يكيّف برنامجه، كما يمكن له ألا يأخذ باقتراحات النواب لكن عليه أن يقنعهم بصحة نظره²⁰، مما يعني بأن بعض اقتراحات النواب ستأخذ بعين الاعتبار إذا تم إقناع الوزير الأول بها، حيث يتم تصويت النواب على البرنامج الحكومي بعد سبعة (7) أيام على الأكثر من عرضه وذلك بعد التكييف عند الاقتضاء²¹.

الفرع الثاني: مسؤولية الوزير الأول عن طريق طلب التصويت بالثقة

يعتبر طلب التصويت بالثقة أحد آثار تقديم الحكومة لبيانها للسياسة العامة السنوي، حيث تنص المادة 5/98 من التعديل الدستوري لعام 2016 على أنه : (لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، إلا أنه في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالته حكومته،

فلئن اعتبر طلب التصويت بالثقة أحد مظاهر رقابة البرلمان على الحكومة فإن تحريك هذا الطلب ليس بيد البرلمان بل من اختصاص الوزير الأول لوحده، وهذا بعكس ملتزم الرقابة المخصص أصلا لنواب المجلس الشعبي الوطني، ومما يلاحظ على المادة 98 المذكورة أعلاه أنها جاءت خالية من أية شروط تتعلق بطلب التصويت بالثقة أو بالأغلبية المطلقة للموافقة على لائحة الثقة بل اكتفى النص بأنه في حالة عدم الموافقة (على التصويت بالثقة) يقدم الوزير الأول استقالته حكومته بصفة تضامنية²²، غير أن القانون العضوي 16 - 12 استدرك ذلك في مادته 65 وذلك بنصه على أن : (التصويت بالثقة يكون بالأغلبية البسيطة)، وهكذا يتضح بأن طلب التصويت بالثقة يبقى وسيلة رقابية تنقصها الفعالية، وهذا بالنظر لطبيعة المبادرة بهذا الطلب المخولة دستوريا إلى الحكومة وليس إلى البرلمان، وبالتالي فلا يمكن تصور أن يبادر رئيس الحكومة بطلب التصويت بالثقة وهو يدرك أنه

¹⁸ انظر المادة 8 من الدستور الفرنسي لسنة 1958

¹⁹ حيث حدث إن أقيبل الوزير الأول بومبيدو سنة 1968، دلماس 1972، ومسيمير سنة 1974

²⁰ - انظر. أ/ إبراهيم بولحية، علاقة الحكومة بالبرلمان، من وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، الجزائر، 2000، ص63.

²¹ - انظر. المواد 92، 93، 94 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

²² - انظر. أ/ إبراهيم بولحية، مرجع سابق، ص 69.

سيقابل بالرفض²³، بل على النقيض من ذلك فلا يلجأ إلى مثل هذا الإجراء إلا وهو على يقين بأنه سيحصل على موافقة عريضة من قبل البرلمان.

بالنظر للآثار التي من الممكن أن تترتب على طلب التصويت بالثقة على البرنامج الحكومي فإنه يمكن اعتباره في كل الأحوال في صالح الحكومة.

-فإن كان تصويت البرلمان على طلب التصويت بالثقة بالرفض فإن الحكومة تستقيل وجوبا، لكنه بموجب نفس المادة 98 فإنه يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني فور تصويته بعدم الموافقة، وهذا أمر لا يخفى على النواب مما يجعلهم يتفادون هذه المغامرة قدر الإمكان، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الأغلبية البرلمانية سواء في حالة حزب ذي أغلبية أو في حالة ائتلاف حكومي فإنه لا يمكن معها أن يرفض نواب الأغلبية طلب التصويت بالثقة على برنامج حزيم، مما يفيد بأن حالة الرفض تبقى مستبعدة جدا.

أما إذا صوت البرلمان بالموافقة فإنه يلتزم بتأييد الحكومة ومساندتها والامتناع عن عرقلتها في تنفيذ برنامجها مستقبلا، مما يعني أن المجلس يتحمل المسؤولية عن تدهور العلاقة بينه وبين الحكومة من تلقاء نفسه. ونظرا لربط أدوات الرقابة السابق ذكرها ببيان السياسة العامة والذي من شأنه أن يؤدي إلى معارضة الحكومة من قبل النواب من خلال القيام بتعديلات جوهرية على مشاريع القوانين²⁴، فإنه جاء التنصيص قانونا على أن تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال يكون وجوبا وذلك بناء على طلب الوزير الأول وفقا لأحكام المادة 98 من الدستور²⁵. وهذا ما يجعلنا نقول أنه رغم اعتماد المؤسس الدستوري لبعض الأدوات من النظام البرلماني فإنه قد راعى استقرار الحكومة وتفوقها وأبقى على مكانة رئيس الجمهورية كضابط للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية²⁶.

المطلب الثاني : طبيعة المسؤولية اللاحقة للوزير الأول أمام البرلمان

وتتمثل في المسؤولية الوزارية عن طريق تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة السنوي (الفرع الأول) ، و المسؤولية الوزارية عن طريق وسائل الرقابة التقليدية اللاحقة (الفرع الثاني).

الفرع الأول : المسؤولية الوزارية عن طريق تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة السنوي

نص دستور 1996 المعدل سنة 2008 على تأسيس مناسبة سنوية لتقييم مدى التزام الحكومة بتنفيذ برنامجها وهو ما يعني قيام مسؤولية الوزارة أمام البرلمان²⁷، وهذا من خلال اختتام مناقشة عمل الحكومة بلائحة من طرف المجلس الشعبي الوطني (اولا) أو بإصدار ملتمس رقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني (ثانيا) وهو ما يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة نهائيا²⁸، ومنه فإننا سنتناول هذه النقاط تباعا :

²³ - انظر. خلوفي خدوجة، مرجع سابق، ص 56.

²⁴ - انظر. د/ سعيد بوشعير، (علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري)، رسالة دكتوراة الجزائر، 1984، ص 400.

²⁵ - انظر. المادة 63 من القانون العضوي رقم 12/16

²⁶ - انظر. د/ سعيد بوشعير، نفس المرجع، ص 400.

²⁷ - انظر. المادة 84 من دستور 1996.

²⁸ - انظر. المواد 153، 154، 155 من التعديل الدستوري لعام 2016 .

أولاً: اختتام مناقشة البيان السياسي للحكومة بلائحة من طرف المجلس الشعبي الوطني:

تنص الفقرة الثالثة من المادة 51 من القانون العضوي رقم 12/16 على أنه: (يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة) وهو ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 93 من التعديل الدستوري لعام 2016، حيث: (يتم تقديم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال مدة لا تتعدى اثنين وسبعين (72) ساعة تعقب اختتام مناقشة بيان السياسة العامة²⁹).

أما عن فحوى هذه اللائحة فهي إما أن تأتي مؤيدة للحكومة وبالتالي معبرة عن رضا المجلس الشعبي الوطني عن عمل الحكومة، وهو ما يعتبر دعماً للحكومة وتجديداً للثقة فيها، وإما أن تأتي اللائحة بتحفظ عن سياسة الحكومة وهو ما ينبهها إلى مواطن التقصير وعدم احترام البرنامج محل الاتفاق، وهو ما يعتبر تحذيراً للحكومة حيث إن لم تأخذ هذه التحفظات في الحسبان فإن مشاريع قوانينها ستواجه إما بالرفض أو بالتعديلات الجبرية³⁰.

كما أن هذا الوضع يجرح الحكومة أمام الرأي العام غير أنه يبقى أقل خطورة من الإجراء الثاني وهو ملتصق الرقابة الذي سينتهي بسحب الثقة من الحكومة كلياً وهو ما سنراه الآن؛ فكيف يكون ذلك؟

ثانياً: اختتام مناقشة البيان السياسي للحكومة بملتصق رقابة

يعتبر إجراء ملتصق الرقابة أهم وأخطر الآثار التي من الممكن أن تترتب عن مناقشة البيان السياسي السنوي للحكومة، حيث بحصوله تقدم الحكومة استقالتها مباشرة لرئيس الجمهورية، وهو ما نصت عليه المواد 4/98، 153، 154، 155 من التعديل الدستوري لعام 2016، غير أن هذا الإجراء (ملتصق الرقابة) ينفرد به المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة وهذا بنص الدستور³¹، كما أنه مقيد بشروط وهي:

1- لا يلجأ إلى تقديم ملتصق الرقابة إلا مرة واحدة كل سنة وهذا بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة المقدم من قبل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.

2- يجب لتقديمه أن يوقعه 1/7 النواب على الأقل.

3- لا يصبح ملتصق الرقابة نافذاً إلا إذا وافق عليه ثلثي 2/3 النواب.

4- لا يتم التصويت على ملتصق الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتصق الرقابة.

ونظراً لخطورة هذا النوع من الرقابة أحاطه المؤسس الجزائري بهذه الشروط الصعبة مما جعله (ملتصق الرقابة) غير قابل للتطبيق في أرض الواقع³²، كما أن مدة الثلاثة أيام التي تفصل بين تقديم ملتصق الرقابة والتصويت عليه تعد هي الأخرى مدة جد كافية لإقناع من يمكن إقناعهم من النواب بالعدول عن ملتصق الرقابة، إلا أن هذه المدة تبقى أقصر من مثيلتها في دستور 1963 والتي كانت محددة بخمسة أيام، ويعود مصطلح ملتصق الرقابة إلى المؤسس المغربي الذي نص على ذلك في دستور 1992³³. أما المؤسس التونسي فقد أخذ بإجراء ملتصق الرقابة لكن بمصطلح آخر وهو لائحة اللوم³⁴. إن استعمال ملتصق

²⁹ - انظر. المادة 52 من القانون العضوي 16 / 12 .

³⁰ - انظر. د/ الأمين شريط، (علاقة الحكومة بالبرلمان)، مرجع سابق، ص 25.

³¹ - انظر. المادة 1/153 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

³² - انظر. د/ سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 397.

³³ - انظر. الفصل 75 من الدستور المغربي لسنة 1992.

³⁴ - انظر. الفصل 63 من الدستور التونسي لسنة 1959.

الرقابة في النظام الجزائري يمكن أن يكون مباشرة ودون المرور بلائحة³⁵، وإن كان كلاهما يقوم بعد اختتام مناقشة البيان السياسي السنوي للحكومة، غير أن فاعلية ملتزم الرقابة تبقى محدودة وهذا بالنظر للأغلبية البرلمانية التي تتمتع بها الحكومة والتي تقف حاجزا يحول دون اللجوء إلى ملتزم الرقابة هذا. كما أن الأمر لا يختلف كثيرا في دستور 1963 على الرغم من وحدة السلطة التنفيذية، إلا أن الفرق بين الوضع آنذاك وما هو عليه في التعديل الدستوري لعام 2016، أن ملتزم الرقابة في دستور 1963 كان يقترح ضد رئيس الجمهورية باعتباره المجسد للحكومة³⁶. غير أن تحريك ملتزم الرقابة كان أصعب مما هو موجود في التعديل الدستوري لعام 2016، حيث كان يستلزم لتوقيع لائحة ملتزم الرقابة توقيع 1/3 النواب³⁷. وهو ما ينجر عنه استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس الوطني في حالة تصويته على ملتزم الرقابة بالأغلبية المطلقة للنواب³⁸. غير أن تحقيق هذا النصاب وتحريك هذه الرقابة ضد رئيس الجمهورية المنتمي لنفس الحزب وهو أمينه العام يبقى مستحيلا³⁹، غير أن الأمر يختلف بالنسبة لدستوري 1989 و 1996 اللذان أتيا بشئائبة السلطة التنفيذية، وبالتالي المسؤولية السياسية تتعلق بالحكومة وليس برئيس الجمهورية لأنه غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان، ومنه فملتزم الرقابة يقترح ضد الحكومة، أما من حيث نطاق المسؤولية الوزارية فإنها تقسم إلى مسؤولية فردية وأخرى تضامنية، وقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري النوع الثاني، فالوزراء ليسوا مسؤولين فرديا بل هم متضامنين⁴⁰. وبما أن مسؤولية الوزارة تعد الركن الأساسي في بناء النظام البرلماني التقليدي والمتطور ومن غيرها يفقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته⁴¹، فإن ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري في هذا المجال في ظل التعديل الدستوري لعام 2016 يعد مظهرا ولو شكليا من مظاهر النظام البرلماني إلا أنه يفتقر للفاعلية والمتمثلة في تسهيل إجراءات تحريك ملتزم الرقابة.

هذا إضافة إلى معوقين آخرين يشيطان عمل ملتزم الرقابة وهما: النسبة المطلوبة للموافقة على ملتزم الرقابة وكذا اقتصارها على مرة واحدة سنويا فمن جهة تبقى النسبة المطلوبة في التصويت على ملتزم الرقابة للموافقة جد مرتفعة بل ومبالغ فيها حيث أنه بالإمكان أن تغفل الحكومة من هذا النوع من الرقابة إذا ساندتها نسبة من النواب تقدر بـ 1/3 + نائب واحد بينما تبقى نسبة 2/3 النواب ناقص نائب واحد غير قادرة على إسقاط الحكومة مما يثبت مقولة "أن الأقلية تحكم والأغلبية تعارض"⁴²، وهذا بخلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي يعطي للجمعية الوطنية الحق في إثارة مسؤولية الحكومة عن طريق اقتراح ملتزم رقابة يجب لقبوله توقيع عشر (1/10) النواب، كما أن التصويت عنها يتم بعد ثمانية وأربعين (48) ساعة⁴³، وفي هذا تفعيل

³⁵ - انظر. د/ سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 396.

³⁶ - انظر. المادة 55 من دستور 1963.

³⁷ - انظر. المادة 55 نفسها من دستور 1963.

³⁸ - انظر. المادة 56 من دستور 1963.

³⁹ - انظر. د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003

، ص 185.

⁴⁰ - انظر. خلوفي خدوجة، مذكرة، ماجستير، مرجع سابق، ص 54.

⁴¹ - انظر. د/ أحمد سلامة بدر، رسالة دكتوراه، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظم الوضعية و الفكر الاسلامي، رسالة دكتوراه، مصر،

1990، ص 54.

⁴² - انظر. د/ سعيد بوشعير، (علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري)، مرجع سابق، ص 397-398.

⁴³ - انظر. المادة 02/49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

لدور ملتزم الرقابة، وهو يخفض النسبة المطلوبة لقبولها (1/10 النواب)، وكذا في قصر المدة الممتدة بين تقديم ملتزم الرقابة والتصويت عليها (48 ساعة)، وهذا عكس ما هو موجود في النظام النيابي الجزائري.

وبالنظر للنتيجة الخطيرة على الأقل نظريا، والتي من الممكن أن تؤدي لها مناقشة مخطط عمل الحكومة وهي استقالة هذه الأخيرة فإنه يمكن اعتبار هذه المناقشة كوسيلة من وسائل الرقابة السابقة أو الأولية من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وذلك لأن بقاء الحكومة أو ذهابها رهين بموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها⁴⁴.

الفرع الثاني : مسؤولية الوزير الاول كآثر لوسائل الرقابة التقليدية اللاحقة

تعتبر رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية أحد أهم المظاهر الدالة على تواجد النظام البرلماني، وتمثل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في الآتي:

حق السؤال والاستجواب (أولا)، حق إجراء التحقيق (ثانيا)،

أولا: حق السؤال والاستجواب :

يعتبر كل من السؤال والاستجواب ذوي طبيعة استفهامية حول حقائق معينة، إلا أنهما يختلفان من حيث مدوليهما القانونيين حسب الفقه الدستوري، ولذلك سنتعرض في هذا المطلب لحق السؤال (أ)، وحق الاستجواب (ب) تباعا فيما يلي:

أ : حق السؤال :

هو طلب معلومات من وزير ما حول موضوع محدد، والجواب عليه لا يمكن أن يؤدي إلى قيام مسؤولية الحكومة⁴⁵، وهو أيضا: " يعني حق أي عضو من أعضاء البرلمان في أن يوجه سؤالاً أو أسئلة إلى أي وزير أو حتى رئيس الوزراء بقصد استيضاح موقف الوزراء حول موضوع معين"⁴⁶. ويذهب تعريف آخر يبدو أكثر دقة إلى أن السؤال هو: " تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزراء ككل"⁴⁷، كما تنقسم الأسئلة إلى نوعين: أسئلة كتابية (1) وأسئلة شفوية (2)، وهذا ما نصت عليه المادة 1/134 من دستور 1996 حيث جاء فيها: " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة وتضيف الفقرة الثانية من نفس المادة بأن: "الجواب عن السؤال الكتابي يكون كتابيا خلال أجل أقصاه 30 يوما" كما تتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس. وفي هذا المجال نلاحظ تطابق جميع الدساتير الجزائرية باستثناء دستور 1976 الذي حذف السؤال الشفهي⁴⁸.

⁴⁴ - انظر. الأستاذ إبراهيم بولحية، مرجع سابق، ص 63.

⁴⁵ - Philippe Ardant, institutions Politique et Droit constitutionnel, 8^{eme} Edition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, E.G.A, 1995,p 549.

⁴⁶ - انظر. د/ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق ص 326.

⁴⁷ - انظر. د/ إيهاب زكي إسلام، مرجع سابق، ص 27.

⁴⁸ - جاء في المادة 162 من دستور 1976: (يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا كتاباً فقط، أي سؤال أي عضو من الحكومة وينبغي لهذا العضو أن يجيب كتاباً في ظرف خمسة عشر يوماً). أما دستور 1963 فقد أقر نوعي السؤال الكتابي والشفوي في مادته 38 التي جاء فيها: (يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومية بواسطة الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان والسؤال الكتابي والشفوي مع المناقشة أو بدونها)، أما دستور 1989 فقد أقر أيضاً نوعي السؤال في مادته 1/125 وهو نفس نص المادة 1/134 من دستور 1996 ما عدا تغيير تسمية م-ش بالبرلمان.

1- السؤال الكتابي في ظل التعديل الدستوري لعام 2016:

وهو ذلك السؤال الذي يجره عضو البرلمان (كتابة) إلى عضو معين في الحكومة عن طريق إيداعه من صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يبلغه فوراً للحكومة بواسطة الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والتي بدورها تبلغه لعضو الحكومة المعني والذي عليه الرد كتابة في أجل أقصاه 30 يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه السؤال.

كما يسجل الجواب الكتابي في الجداول الخاصة فور إيداعها وترتب حسب ترتيب تسجيلها بمهدف معرفة تاريخ إرسالها⁴⁹. ونظراً لأهمية السؤال الكتابي فإن هناك ميولاً لدى البرلمانات المعاصرة في النظم البرلمانية والمختلطة إلى استعمال الأسئلة الكتابية أكثر من الأسئلة الشفهية، وهذا ربحاً للوقت سواء للبرلمان لمعالجة قضايا أخرى أو للحكومة لإعطاء الوقت الكافي للإجابة عنها⁵⁰، غير أنه يلاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يقيّد حرية عضو البرلمان في مجال طرح السؤال الكتابي.

2- السؤال الشفهي :

وهو ذلك السؤال الذي يطرح من عضو البرلمان على أحد أعضاء الحكومة في مجال اختصاصه وبجواب عنه من قبل العضو المختص شفويًا في جلسات معدة لهذا الغرض وهذا بعد أن تكون قد بلغت من طرف عضو البرلمان إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني 07 أيام قبل الجلسة، كما يمكن أن يتبع السؤال الشفوي أو الكتابي بمناقشة في حالة ما إذا كان جواب عضو الحكومة غير مقنع⁵¹، غير أن هذه المناقشة لا تتم إلا بناء على طلب يوقعه عشرون (20) نائباً، هذا أمام المجلس الشعبي الوطني، أما أمام مجلس الأمة، فالمناقشة تكون بناء على طلب موقع من قبل ثلاثين (30) عضواً على ألا تتعدى المناقشة حدود السؤال، وينتهي مطاف الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة المتعلقة بما بنشرها في الجريدة الرسمية حسب نفس الشروط الخاصة بنشر محاضرات مناقشات كل غرفة في البرلمان⁵²، غير أن الواقع العملي يثبت أن غالبية الأسئلة الشفوية لا يجاب عنها لسبب أو لآخر، ففي خلال الدورة الخريفية لسنة 2003 ومن مجموع 119 سؤالاً شفويًا على مستوى المجلس الشعبي الوطني لم يجب سوى عن 31 سؤالاً وبقي 88 سؤالاً بدون رد وهذا خلال 04 جلسات⁵³ مخصصة للرد. أما على مستوى مجلس الأمة فمن أصل 21 سؤالاً لم تتم الإجابة إلا على سؤالين وبقي 19 سؤالاً بدون إجابة وهذا خلال جلستين، وهو الأمر الذي جعل بعض النواب يشتكون من عدم إجابة بعض الوزراء عن كثير من الأسئلة⁵⁴، هذا من جهة و من جهة أخرى فإن أعضاء البرلمان يعزفون عن طرح الأسئلة و التفسير الذي يمكن إعطاءه لهذا العزوف هو القطيعة الموجودة بين البرلمان و مصادر المعلومات التي تسمح بطرح أسئلة و استفسارات وبالتالي إبداء

⁴⁹ - انظر. د/ سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 403.

⁵⁰ - Philippe Ardant, op, cit, p 574.

⁵¹ - انظر. أ/ إبراهيم بولحية، (علاقة الحكومة بالبرلمان)، من وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان، الجزائر، 23-24 أكتوبر 2000، ص ص 66، 67، انظر أيضاً. د/ سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 403.

⁵² - انظر. المادة 75 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419 الموافق لـ 8 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

⁵³ - انظر. حصيلة الدورة الخريفية لسنة 2003، على موقع الإنترنت السابق.

⁵⁴ - جاء هذا في محتوى تدخل الدكتور بوزيد لزهاري عضو مجلس الأمة حول عدم إجابة بعض الوزراء عن أسئلة أعضاء البرلمان بحجة عدم الاختصاص، من الجلسة العلنية المسائية لمجلس الأمة (عن طريق البث التلفزيوني المباشر) بمناسبة عرض السياسة العامة للحكومة أمام مجلس الأمة المنعقدة بتاريخ 2005/06/08

اقتراحات و أمام هذه الوضعية الخطيرة خاصة في البرلمان الجزائري يرى البعض وجوب تدعيم البرلمان ببيئات و ميكانيزمات تمكيننا له من المعلومات و المعطيات الضرورية للقيام بدوره كهيئة تشريعية فعالة⁵⁵ .

ب: حق الاستجواب :

يعتبر الاستجواب من أهم عناصر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وهو ما يمثل أحد مظاهر النظام البرلماني (التقليدي) في النظام النيابي الجزائري، كما يعد أصل الاستجواب فرنسي، وكان يعرف بالسؤال مع المناقشة، غير أن الدستور الإنجليزي يحتوي على إجراء شبيه بالاستجواب وهو ما يعرف بـ (Motion for adjournment) ومعناه الحرجي الاقتراح بالتأجيل أما مضمونه اصطلاحا فهو السؤال مع المناقشة وهي المقطع الأول من صيغة مطولة هي: (Motion to djurn for the purpose of disscussing a definite of an urgent public importance) وتعني: الاقتراح بالتأجيل بغرض مناقشة مسألة محددة ذات أهمية عامة مستعجلة⁵⁶ .

ويعرف الاستجواب على أنه: "وسيلة دستورية (في النظام الجزائري) يستطيع بموجبها النائب أن يطلب من الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين ذو مصلحة عامة"⁵⁷ .

ويتبين من نص المادة 151 من التعديل الدستوري لعام 2016 أن المؤسس الدستوري أعطى: (لأعضاء البرلمان بغرفتيه حق استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة و يكون الجواب خلال ثلاثين (30) يوما⁵⁸). وما يلاحظ على صياغة هذه المادة أنها جاءت خالية من أية قيود أو شروط على أعضاء البرلمان، غير أن القانون العضوي رقم 12/16 في المواد 66، 67، 68 قد وضع شروطا لا بد من مراعاتها وهي:

- 1- أن يوقع نص الاستجواب على الأقل ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا في مجلس الأمة.
- 2- أن يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة (حسب الحالة) نص الاستجواب إلى رئيس الحكومة.
- 3- أن يبلغ نص الاستجواب إلى رئيس الحكومة خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه⁵⁹ .
- 4- (أن يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجواب فيها⁶⁰).

⁵⁵ ويمكن إجمال تلك الميكانيزمات في الآتي : تشجيع المهام الإخبارية للجان الدائمة بصفة فردية أو مشتركة فيما يتعلق بنشاطات الوزارات أو القضايا المحلية. إنشاء دواوين متخصصة في دراسة و متابعة قطاعات حيوية هامة في الحياة الوطنية⁵⁵، كما يرى آخرون⁵⁵ ضرورة وضع الإطارات القانونية المحددة لعلاقة البرلمان للسلطة التنفيذية بالسلطة التنفيذية، تزويد النواب بالمساعدين من الباحثين وأصحاب الاختصاص، تنمية عمل اللجان البرلمانية، تزويد البرلمان بالمكتبات و تزويده بخدمات الإنترنت وربط هذه الأخيرة بمجمع معلومات و إحصائيات يخص كل قطاعات الدولة، تنظيم برامج ودورات ثقافية للبرلمان قصد الإطلاع على التطورات العالمية في هذا المجال. مما يثبت مدى تهميش الأسئلة الشفوية وما أنها مجرد استفسار عن مواضع معينة دون ترتب أية مسؤولية للحكومة عنها، فإنها تبقى وسيلة رقابية تقليدية غير ناجعة. والملاحظ أن الأسئلة الشفهية المنصوص عليها في التعديل الدستوري لعام 2016 تبقى قريبة من مظاهر النظام البرلماني التقليدي إلا أنها غير ناجعة.

- انظر. د/ الأمين شريط، (علاقة الحكومة بالبرلمان)، مرجع سابق، ص ص 39-40

⁵⁶ - انظر. د/ إيهاب زكي إسلام، مرجع سابق، ص 85.

⁵⁷ - انظر. د/ سعيد بوشعير، (علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري)، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، ص 333.

⁵⁸ - انظر. المادة 151 من التعديل الدستوري لعام 2016 .

⁵⁹ - انظر. المادة 66 من القانون العضوي رقم : 12/16.

⁶⁰ - انظر. المادة 1/66 من نفس القانون.

5- أن: تكون الجلسة خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب⁶¹.

6- وأخيرا يمكن عرض الاستجواب أمام إحدى الغرفتين والإجابة عليه.

من خلال القراءة لهذه الشروط يتبين أن القانون العضوي رقم 12/16 قد قيد عضو البرلمان في ممارسته لحق الاستجواب، وذلك من خلال اشتراطه لعدد كبير من التوقيعات (30) مما يقصي مبادرات النواب الشخصية بالاستجواب، وهذا على عكس بعض الأنظمة المقارنة كالنظام المصري، كما أن الاستجواب يعتبر وسيلة رقابية تقليدية مشوهة الاقتباس من النظام البرلماني التقليدي .

ثانيا : حق إجراء التحقيق

يعرف التحقيق كما هو معروف في النظام البرلماني على أنه : عملية تهدف إلى تفصي الحقائق عن حالة ما في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسها لجنة متكونة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي قصد الكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية وكذا لوضع اقتراحات معينة (كتحريك المسؤولية السياسية أو إصلاح ضرر معين أو تفادي أخطاء معينة)⁶².

لقد كرس دستور 1996 على غرار بقية الدساتير الجزائرية أداة التحقيق بنصه في المادة 161 على أنه: يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. إن نص هذه المادة جاء عاما ولم يبين كيفية إنشاء هذه اللجان ولا عدد أعضائها، غير أن القانون العضوي رقم 99-02 جاء بتفسير ما سكت عنه الدستور، حيث أن : (إنشاء لجان التحقيق يتم من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة وذلك عن طريق التصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعها على الأقل عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة⁶³)، كما وضع القانون شروطا أخرى هي:

1- (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)⁶⁴.

2- (لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة لإنشاء هذه اللجنة)⁶⁵.

3- (يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم و معابناتهم ومناقشاتهم).

وقد أكد نص القانون العضوي رقم 12/16 في مادته 1/78 إبقاءه على نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان في تشكيل اللجان الدائمة وتطبيقها على لجان التحقيق⁶⁶، حيث جاءت عبارة لجنة التحقيق مشتركة، وبالتالي فلا يوجد فرق بين لجنة التحقيق المشكلة من قبل المجلس الشعبي الوطني ونظيرتها المشكلة من قبل مجلس الأمة من حيث الصلاحيات ، والظاهر أنه لهذا السبب جاء في القانون العضوي رقم: 12/16 في المادة 02/79: (تعلم الغرفة التي أنشئت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى و الحكومة بذلك)، وهذا لتفادي تكرار الأعمال بما أنها متماثلة، حيث جاء في المادة 3/84 من القانون

⁶¹ - انظر. المادة 2/66 من نفس القانون.

⁶² - انظر. د/ إيهاب زكي إسلام، مرجع سابق، ص 120.

⁶³ - انظر. المادة 77 من القانون العضوي رقم 99-02 السالف الذكر.

⁶⁴ - انظر. المادة 79 من القانون السابق.

⁶⁵ - انظر. المادة 82 من القانون السابق.

⁶⁶ - انظر. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، تشكيل اللجان الدائمة، انظر المواد من 32 إلى 37.

- وكذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة، انظر المواد من 26 إلى 30.

العضوي 12/16: يضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع الوزير الأول)، غير أن الأمر يختلف بالنسبة للنظام البرلماني التقليدي (النموذج البريطاني)، حيث تعطى للمجلس المنتخب (مجلس العموم) صلاحيات أوسع للجان التحقيق كطلب الشهود أو المستندات، بينما لا تعطى مثل هذه الصلاحيات للجان التحقيق المشكلة من قبل مجلس اللوردات⁶⁷، بينما في فرنسا فإن مهمة التحقيق توكل للجان دائمة، مما يظهر بأن النظام النيابي الجزائري اقترب من النظام النيابي التقليدي من هذه الناحية. إن نص المادة 180 من التعديل الدستوري 2016 يوحي بأنه لا يمكن للبرلمان أن ينشئ لجنة تحقيق تتعلق بالمواضيع التي لا تدخل في اختصاصه المحدد في المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري 2016⁶⁸، وهذا يعود لمسألة تقييد التشريع.

الخاتمة

تم التوصل في هذه الورقة البحثية إلى جملة من النتائج نوجزها فيما يلي :

يتبين مما تقدم أن مسؤولية الوزير الأول تعتبر مسؤولية مضاعفة ، فقد ثبت من خلال البحث إن هذا الأخير مسؤول أمام رئيس الجمهورية لأنه هو من يعينه ومن ينهي مهامه بالإضافة إلى أن البرنامج السياسي المطبق هو برنامج رئيس الجمهورية ، فيصبح من اليسير على هذا الأخير أن يضحى بالوزير الأول في حال فشله في تنفيذ مخطط عمله المحسد لبرنامج الرئيس وفي هذا غطاء حقيقي للسلطة المباشرة التي يمارسها رئيس الجمهورية ، وكذلك تحمل لعبء المسؤولية السياسية على برنامج ليس ببرنامه وهذا أمام البرلمان ، كما انه من شان هذا الأمر أن ينجم عنه أمران : أولهما أن يزيد من ضعف رقابة البرلمان على الحكومة في حالة توافق الأغليبتين الرئاسية و البرلمانية ، إذ انه حتى ولو لم يروق المخطط التنفيذي للوزير الأول للنواب نتيجة حيدته أو تقصيره في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، فان احدا لا يجرا على سحب الثقة منه ، لاعتبار أن البرنامج المطبق فعليا هو برنامج رئيس الجمهورية أما في حالة التعايش ، فالأمر اخطر من ذلك ، إذ قد يؤدي سحب الثقة من الوزير الأول ، خاصة إذا حدث ذلك للمرة الثانية ، إلى إحراج رئيس الجمهورية وتحميله للمسؤولية على الأقل الأدبية ، لان البرنامج المطبق هو برنامج رئيس الجمهورية و ليس برنامج الوزير الأول ، فإذا لم يتحصل هذا الأخير على ثقة البرلمان بعد فشل سابقه ، معنى ذلك أن الخلل لا يكمن في عملية تنفيذ البرنامج ، وإنما يكمن في طبيعة البرنامج نفسه، لذلك فلتصويب مسالة المسؤولية السياسية المضاعفة للوزير الأول ، ينبغي احد أمرين : إما إعادة البرنامج الحكومي الخاص بالوزير الأول وبالتالي تبني نظام برلماني إن لم يكن تقليدي فعلى الأقل عقلاني ، يسمح بمسائلة الوزير الأول ويبقي على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية ، أو انتهاج نظام رئاسي واضح المعالم، لا مكان فيه لوزير أول يتحمل مسؤولية دون أن تكون له سلطة مؤثرة . وبالتالي انتقال تلك المسؤولية إلى رئيس الجمهورية في شكل درجة شعبيته والتي لا يمكن تحريكها إلا من طرف الشعب وحده بمناسبة الانتخابات الرئاسية الحرة والنزيهة .

قائمة المصادر و المراجع :

أولا المصادر :

أ : الدساتير :

1 التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016

2 الدستور المصري لسنة 1971

3 الدستور الفرنسي لسنة 1958

⁶⁷ - انظر. د/ إيهاب زكي إسلام، مرجع سابق، ص131.

⁶⁸ - انظر. أ/ إبراهيم بولحية، مرجع سابق، ص70.

ب: القوانين العضوية :

1 القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق لـ 25 غشت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

ج : النظم الداخلية :

النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

ثانيا المراجع :

أ: الكتب باللغة العربية

د/ ابراهيم درويش ، النظام السياسي ، دون دار و بلد النشر ، 1969،

د/ابراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2006،

د/ طعيمة الجرف ، نظرية الدولة و المبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم ، دونذكر دار و بلد النشر، 1978،

د/ محسن خليل ، النظم السياسية و الدستور البناني ، لبنان ، 1973

موريس دوفرجيه المؤسسات السياسية و القانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى ، ترجمة د/ جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للنشر و التوزيع ، الطبعة الاولى لبنان ، 1992،

د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة ،الجزائر ، 2003

د/ عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2002

ب :رسائل الدكتوراه

د/ أحمد سلامة بدر ،الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظم الوضعية و الفكر الاسلامي ، رسالة دكتوراه، مصر

ج:مذكرات الماجستير

1 خلوفي خدوجة ،الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في ظل دستور ، 1996، مذكرة ماجستير ، فرع القانون الدستوري ، جامعة الجزائر ، 2001

د : المراجع باللغة الفرنسية

- André Hauriou, Lucien s fez .Institution Politiques Et Droit Constitutionnel; 1975

- Philippe Ardant, institutions Politique et Droit constitutionnel, 8^{me} Edition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, E.G.A, 1995