

أثر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان

ضريف قدور

أستاذ محاضر (أ) كلية الحقوق العلوم السياسية جامعة محمد مين دباغين سطيف 2

الهاتف: 0553343278.

العنوان الإلكتروني: kadourdrif@gmail.com

ملخص:

تعتبر مسألة عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان أحد الضوابط الهامة المحددة لطبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ذلك أن الحكومة في ظل هذه العلاقة تحتاج إلى تركيز البرلمان لمخطط عملها حتى تتمكن من مباشرة مهامها التنفيذية.

من هنا جاءت هذه الدراسة لتسلط الضوء على الأحكام التي تقوم عليها مسألة عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان بغرفتيه، وذلك من خلال مقدمة أبرزت فيها أساس المشكلة ومنهجية البحث، ومطلب أول تناولت فيه ضوابط عرض مخطط العمل الحكومي على المجلس الشعبي الوطني، ومطلب ثان خصصته لتناول ضوابط مرور مخطط العمل الحكومي على مجلس الأمة وانتهى البحث بخاتمة احتوت على مجموعة من النتائج والتوصيات.

الكلمات المفتاحية: مخطط عمل الحكومة، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، الحكومة، الرقابة البرلمانية.

Abstract:

The Controls of the relationship between the legislative and executive authorities by presenting the Government's Plan of Action to the Parliament

The issue of presenting the Government's plan of action to the Parliament, is one of the most important controls that determine the nature of the relationship between the Legislative and Executive Authorities. In light of this relationship, the Government needs the parliament's approval for its Plan of Action, so that it can carry out its executive tasks.

This study aims to shed light on the provisions related to the presentation of the Government's Plan of Action to the chambers of Parliament; through an introduction that highlights the problematic and the methodology of the research. the first part of research deals with the controls of presenting the Action Plan by the Government to the People's National Assembly, while the second part treats the controls of presenting the Action Plan by Government to the Council of the Nation. At the end, the conclusion of the study includes a series of results and recommendations.

Keywords: the Government's plan, the Legislative Authorities, the Executive Authorities, the Government, parliamentary oversight.

مقدمة:

من الثابت في الفقه الدستوري أن أول اتصال يتم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يكون بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان، الذي يعتبر بمثابة اختبار حقيقي تمر به الحكومة قبل قيامها بممارسة السلطة، بحكم أن وجودها مرهون بموافقة المجلس الشعبي الوطني على هذا المخطط، إذ من خلال هذا العرض يتمكن ممثلي الشعب من الإطلاع على الخطوط العريضة للبرنامج الذي تعتكف الحكومة على تنفيذه أثناء مباشرة مهامها، ذلك أن هذه الأخيرة لا يمكنها المضي في ممارسة مهامها ما لم تنل ثقة وتزكية السلطة التشريعية.

على هذا الأساس فإن الحكومة مطالبة لدى تعيين أعضائها بإعداد مخطط عملها وعرضه مباشرة على البرلمان بغية الموافقة عليه، وهو الأمر الذي قرره المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها " يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة....

يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

يتبين من خلال قراءة أولية لهذه المادة أنه بمجرد تعيين الوزير الأول وطاقمه الحكومي يتولى هذا الأخير إعداد مخطط عمله وعرضه تواليا أمام غرفتي البرلمان المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة قبل مباشرته وطاقمه الحكومي للمهام الموكولة إليه.

لذلك فإن الإشكالية التي نحاول تلمس الإجابة عنها من خلال هذه الدراسة تكمن في التساؤل التالي: أي تأثير لمسألة عرض مخطط العمل الحكومي على غرفتي البرلمان في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ؟

وهو السؤال الذي نحاول تلمس إجابته من خلال تتبع مسار مخطط العمل الحكومي من لحظة المبادرة به من قبل الحكومة إلى غاية حصوله على مصادقة غرفتي البرلمان بغية معرفة درجة تأثيره في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بداية بعرضه أمام نواب المجلس الشعبي الوطني (مطلب أول) وانتهاء بمروره على أعضاء مجلس الأمة (مطلب ثان).

المطلب الأول: أثر عرض مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني عن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

من المعلوم بأن النظام البرلماني لا يسمح للحكومة بالمضي في تنفيذ خطة عملها إلا بعد حصولها على تزكية مباشرة من ممثلي الشعب في البرلمان على أساس أن هذا النظام يركز على قاعدة أساسية مفادها أن الحكومة لا يمكنها تسلم السلطة أو الاستمرار في ممارستها ما لم تكن حائزة على ثقة ودعم النواب

لها، ومتى زالت أو حجبت عنها هذه الثقة فإنها تكون مضطرة لتقديم استقالتها⁽¹⁾، لذلك تكون الحكومة مطالبة منذ أول تعيين لها من طرف رئيس الجمهورية بقياس مدى ثقة الأغلبية البرلمانية فيها من خلال طلب تزكية مخطط العمل الذي ترغب في تطبيقه طوال تواجدها في السلطة.

وبالعودة إلى المادة 94 من الدستور الجزائري النافذ حاليا والمذكورة أعلاه نجدها أكدت على هذه القاعدة بالقول " يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا بناء على هذه المناقشة، وبالتشاور مع رئيس الجمهورية..." من خلال تصفح هذه المادة يمكن إبداء مجموعة من الملاحظات سوف نأتي على ذكرها تبعا في الفروع التالية:

الفرع الأول: إلزامية مرور مخطط العمل الحكومي على المجلس الشعبي الوطني

لقد أثار اسهام المجلس الشعبي الوطني في مراقبة مخطط العمل الحكومي قبل تنفيذه جدلا فقهييا كبيرا في فرنسا حول مدى اعتبار الحكومة ملزمة - بعد تعيينها من طرف رئيس الدولة - بعرض برنامجها على الجمعية الوطنية، إذ ذهب رأي فقهي إلى القول بأن الحكومة ملزمة بذلك، في حين ذهب رأي مخالف إلى عكس هذا الرأي بأن الحكومة غير مقيدة عند تشكيلها بعرض برنامجها الحكومي على الجمعية الوطنية، وإنما تبقى السلطة التقديرية في طلب ثقة البرلمان من عدمه رهينة بها².

ويبرر الرأي الأول - وعلى رأسه الفقيه - *Pierre Pactat* موقفه بالقول أن المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 تضمنت في مقتضياتها التمييز بين نوعين من المسؤولية هما مسؤولية البرنامج الحكومي وهي إلزامية بدليل أن فعل " تحمل " *En Gager* لا يكتسب قيمته الأمرة إلا بها، ومسؤولية حول البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة التي هي اختيارية وخاضعة لتقدير الحكومة³.

أما الرأي الثاني - وعلى رأسه الفقيه - *Debbach* فيستدل بغموض الفقرة الأولى من المادة 49 من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 المتمثل في عدم إحداثها للالتزام واضح بهذا الشأن، مؤكدا في الوقت نفسه أنه حتى في حالة إنشاء هذا الالتزام فإنه يظل بدون إجراء دستوري يوضح جزاء عدم الالتزام بهذا الشرط⁴.

هذا فيما يخص الفقه الفرنسي أما المؤسس الجزائري فإنه بموجب المادة 94 المذكورة أعلاه ومن الوهلة الأولى نجده حسم هذا الخلاف لصالح الرأي الأول إذ ألزمت المادة المذكورة الوزير الأول بتقديم مخطط عمله⁽⁵⁾ أمام المجلس الشعبي الوطني ولم تخيره بذلك، على أساس أن الفعل يقدم *soumettre* جاء بصيغة الأمر، على خلاف ما تعود عليه المؤسس الدستوري من توظيف عبارة الاختيار " يمكن أو يجوز " وبالتالي فإنه يتعين على الوزير الأول وبعد تعيينه من قبل رئيس الجمهورية عرض مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني لينال التزكية منه⁽⁶⁾ بحكم أن الغاية من مناقشة مخطط العمل الحكومي من قبل المجلس الشعبي الوطني هي تفعيل الرقابة البرلمانية للحكومة، وهو ما يعتبر بمثابة مكسب مهم

للسلطة التشريعية بحكم أن شروع الحكومة في تنفيذ مخطط العمل الذي أعدته وتم تمريره على مجلس الوزراء مرهون بموافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، لذلك فإنه عند عدم تحقق موافقة هذا الأخير فلا خيار يبقى متاحا أمام الوزير الأول إلا تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية⁽⁷⁾.

الفرع الثاني: تقييد النواب عند مناقشة مخطط العمل الحكومي بمدة زمنية محددة

قيد المشرع الجزائري نواب المجلس الشعبي الوطني بمدد محددة ينبغي لهم احترامها عند مناقشتهم لمخطط العمل الحكومي، وقبل ذلك يلتزم الوزير الأول هو الآخر بعرض هذا المخطط على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما المالية لتعيين الحكومة، أين يفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة⁽⁸⁾، لا يشرع فيها إلا بعد مرور سبعة (07) أيام من تبليغ المخطط للنواب⁽⁹⁾، وألزمت المادة 49 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر ضرورة أن تتم عملية تصويت النواب على مخطط العمل الحكومي في أجل أقصاه عشرة (10) أيام على الأكثر من يوم طرحه في أول جلسات المجلس المخصصة لهذا الغرض، وهو الأمر الذي يحتم على النواب الاقتصار والسرعة في تدخلاتهم، وهي الوضعية التي لا تسمح لهم بالتعرض لكل التفاصيل والجزئيات التي جاء بها مخطط العمل كما قد لا تسمح لجميعهم بالتدخل، الأمر الذي قد يفتح المجال أمام رئيس المجلس - من خلال استغلال عامل ضيق الوقت - لضبط تدخلات النواب بما يبعد الإحراج عن الحكومة عن طريق تقليص مدة كل متدخل لاسيما عند كثرتهم، وهو ما قد يؤثر على جدية ونوعية المناقشات التي ربما يصبح يطغى عليها طابع السطحية والتسرع وحتى الملل من التدقيق في بعض المسائل التي وردت في المخطط، لذلك كثيرا ما تجنح هذه المناقشات إلى التركيز على العموميات والخطابات الجوفاء البعيدة عن التفاصيل والجزئيات ولغة الأرقام والإحصائيات⁽¹⁰⁾، تنتهي في كل الأحوال بمصادقة الأحزاب التي تهيمن على الأغلبية البرلمانية أو ما يعبر عنها بمصطلح أحزاب الموالاتة التي تدور في فلك السلطة، وبتشكيك وتنديد وحتى سخط أحزاب الأقلية أو ما يعبر عنها كذلك بأحزاب المعارضة، التي ويهدف إعطاء الطابع الدرامي لمعارضة مخطط العمل الحكومي، وتأكيد إصرارها واستماتتها في مواقفها، تستغل هذه المناقشة لإسماع صوتها، وتستغل وسائل الإعلام التي تركز على الموضوع لإحراج الحكومة، ومحاولة بث الريبة والشك لدى الرأي العام إزاءها¹¹.

بيد أنه حتى وإن كانت أحزاب الأغلبية قد ساهمت بشكل أو بآخر في جعل المناقشة داخل المجلس الشعبي الوطني تبدو إجراء شكليا باهتا لا فائدة ترحى من ورائه، فإن تدني طرح نواب المعارضة ونقص الحجة والخبرة لدى بعضهم، علاوة على قلة الانضباط الحزبي لديهم والتغييرات الحكومية المتسارعة، أعتبرت كلها عوامل إضافية أكدت على عدم أهمية تأثير أسلوب المناقشة التي يجريها النواب لمخطط العمل الحكومي المعروف عليهم، وبالتالي يبقى أمر إسقاط الحكومة بعدم الموافقة على هذا المخطط شيء مستبعد وصعب إن لم نقل مستحيل المنال على الأقل في الزمن والوقت القريب، وخير دليل على

ذلك هو ما اعتاد عليه المجلس منذ دخول الجزائر عهد التعددية الحزبية من الموافقة التلقائية واللامشروطة على البرامج سابقا ومخططات العمل حاليا وبالتالي عدم قدرته على تجسيد مسؤولية الحكومة السياسية.

الفرع الثالث: تكييف مخطط العمل الحكومي على ضوء مناقشة النواب

على ضوء المناقشات سيقنع النواب بوجهات نظر الوزير الأول وبالتالي سيصادقون على مخطط العمل المعروف أمامهم، ولكن قد تنتهي هذه المناقشة بعدم اقتناعهم بكل النقاط التي ورد الحديث عنها في هذا المخطط، فيسارعون بطلب تكييفه على ضوء ما تم اقتراحه من ملاحظات في المناقشات التي جرت، ويقصد بالتكييف هنا طلب إدخال تعديلات وتحسينات عليه بغية تصويب خطة العمل وفقا لوجهات النظر التي عبر عنها النواب في مناقشاتهم⁽¹²⁾.

غير أن المؤسس الدستوري ألزم الوزير الأول وقبل قيامه بعملية تكييف مخطط العمل الحكومي بضرورة الرجوع إلى رئيس الجمهورية بغية التشاور معه لتحديد النقاط التي يجب تعديلها، وهو الأمر الذي أشارت له الفقرة 03 المادة 94 من الدستور بقولها "... يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة، وبالتشاور مع رئيس الجمهورية"، غير أن هذا الشرط الأخير الخاص بالتشاور مع رئيس الجمهورية لم يظهر في الدساتير الجزائرية إلا من خلال التعديل الذي حدث في 2008⁽¹³⁾، وهو أمر منطقي وفق المؤسس الجزائري في إضافته، على أساس أن الحكومة بعد هذا التعديل أصبحت مجرد منفذة لبرنامج الرئيس، بيد أن أهم ما يلفت الانتباه على هذه المادة من جهة ثانية أنها لم تلزم الوزير الأول بضرورة الاستجابة لما جاء من مقترحات في مناقشات النواب، بل تركت له الحرية الكاملة ليتصرف فيها بما يراه مناسبا، هذا ما يستشف من خلال الصياغة اللغوية التي استعملت بها هذه الفقرة حيث جاء فيها "...ويمكن للوزير الأول..." عوض استعمال عبارة "... يجب على الوزير الأول..." وهو ما يفهم منه أن السلطة التقديرية في الأخذ أو عدم الأخذ بالملاحظات والمقترحات التي قدمها النواب أثناء جلسات المناقشة ترجع إلى الوزير الأول دون غيره، ومن ثم تبقى هذه المناقشات وتلك المقترحات بلا جدوى ترجى منها ما لم يبادر الوزير الأول بعد مشاورته مع رئيس الجمهورية للأخذ بها، وهذا ما يخلق نوع من الارتباك والتشاؤم لدى النواب ويضعف الشعور لديهم من عدم الجدوى من تضييع الوقت في المناقشات والجلسات مادام أن الوزير الأول قد لا يأخذ بها، وهو الأمر الذي يؤكد لا محالة أن البرلمان واقع تحت سلطة وهيمنة ورحمة رئيس الجمهورية⁽¹⁴⁾ هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإنه على فرض اقتناع الوزير الأول بجدية الاقتراحات التي قدمها النواب ويعقد العزم على تكييف مخطط عمله بناء عليها، فإنه قد يصطدم بوجهة نظر الرئيس المختلفة والرافضة لهذا التكييف بحكم أن هذا الأخير يبقى صاحب الفعلي للبرنامج المطبق من طرف الحكومة، لأن التعديل الدستوري لسنة 2008 - كما قلنا - قد ألزم الوزير الأول بالعودة إلى رئيس الجمهورية للتشاور معه عند تكييف مخطط عمل الحكومة على

ضوء مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني لهذا المخطط⁽¹⁵⁾، والهدف من هذه العودة هو أخذ الاستشارة من رئيس الجمهورية قبل إقدامه على تكييف مخطط عمل حكومته بناء على الملاحظات التي أبداهها النواب عند مناقشتهم له، ولعل هذه الاستشارة يراد من ورائها التأكيد على أن الوزير الأول ما هو إلا منسق للعمل الحكومي ومنفذ للبرنامج الرئاسي "يستمد وجوده وصلاحياته من رئيس الجمهورية دون سواه"، وبالتالي ليس له حتى إدخال تعديلات أو تغييرات على برنامج رئيس الجمهورية المكلف بتطبيقه إلا بعد الرجوع إليه واستشارته⁽¹⁶⁾. وهو الأمر الذي يضع الوزير الأول بين مطرقة رئيس الجمهورية وسندان المجلس الشعبي الوطني وفي حرج كبير لا مخرج له إلا بتطبيق أحد الحلين أحلاهما مر.

إما الثبات على قناعته والإقدام على تكييف مخطط عمله ولو خالف ذلك توجهات وقناعات الرئيس ففي هذه الحالة قد يكون مصيره إنهاء المهام من طرف رئيس الجمهورية. وإما مسaire توجه الرئيس بعدم القيام بالتعديلات المطلوبة وهنا قد يكون مصيره كذلك إسقاط الحكومة التي يقودها بسبب رفض النواب الموافقة على هذا المخطط.

الفرع الرابع: ارتباط مصير الحكومة بنتائج التصويت على مخطط عملها

على ضوء المناقشة التي يجريها أعضاء المجلس الشعبي الوطني لمخطط العمل الحكومي المعروض عليهم، يتحدد مصير الحكومة في بقائها أو خروجها من السلطة، ومن ثم ينبغي التمييز بين احتمالين:

أولاً: الموافقة على مخطط العمل الحكومي

بمجرد موافقة نواب المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل الحكومي المعروض عليهم ينشأ التزامين متقابلين متبادلين، الأول يقع على عاتق الوزير الأول والحكومة وذلك بتنفيذه وتطبيقه على أرض الواقع بإيجاد الآليات والوسائل الكفيلة بذلك، والثاني يقع على عاتق نواب المجلس الشعبي الوطني عن طريق السهر في متابعة ومراقبة هذا التنفيذ وسن التشريعات المسهلة له¹⁷، وهو ما يشكل قوة دافعة للحكومة للمضي قدماً في تنفيذ ما التزمت به أمام ممثلي الشعب، كما يشكل دعماً إضافياً للثقة التي حازت عليها الحكومة الأمر الذي يساعدها في العمل على إنجاح تطبيق هذا المخطط في المستقبل بكل أريحية مادام أنها مدعومة من قبل الأغلبية البرلمانية⁽¹⁸⁾، مع أنه بإمكان هؤلاء النواب طلب تكييف مخطط العمل الحكومي هذا على ضوء المناقشة التي أجروها كما سبق تبيانها أعلاه. غير أن التساؤل الذي يطرح في هذا المجال يتعلق بالأغلبية المطلوبة التي يشترط تحققها حتى تتم الموافقة على مخطط العمل الحكومي؟.

والملاحظ أنه على الرغم من أهمية وضرورة توضيح هذه المسألة إلا أنه لا الدستور ولا القانون العضوي قد حدد هذه الأغلبية، وبالتالي فإنه في ظل هذا الفراغ لا يبقى أمامنا إلا تطبيق الأحكام التي جاءت بها المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي تنص على أنه "...لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب. في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ستة (06) ساعات على الأقل وإثنا عشر (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين..."

من خلال هذه المادة يتبين أن التصويت لا يصح في المجلس مبدئيا إلا بحضور أغلبية النواب (أي 231 نائبا من أصل 460 برلماني)، وفي حالة عدم بلوغ هذا النصاب في الجلسة الأولى، فإن الجلسة الثانية تعقد بمن حضر وتنال الحكومة ثقة المجلس إذا صوت على المخطط أغلبية هذا الحضور⁽¹⁹⁾.

ثانيا: عدم الموافقة على مخطط العمل الحكومي

رغم أن الواقع العملي بين السهولة التامة التي تجدها الحكومات في تمرير مخطط عملها عند عرضه أمام المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه من المحتمل - نظريا على الأقل - في المستقبل أن تتلقى الحكومة رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على هذا المخطط، وفي هذه الحالة يكون لزاما على الوزير الأول وبقوة القانون تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، والقول بغير ذلك لا معنى له سوى الوصول إلى انسداد حتمي في سير المؤسسات الدستورية والسياسية العليا داخل الدولة، وقد اعتنق المؤسس الدستوري المسؤولية التضامنية بحكم الإعداد الجماعي لمخطط العمل هذه المسؤولية يترتب عليها المغادرة الجماعية للطاقم الحكومي وليس الوزير الأول بمفرده⁽²⁰⁾، بمعنى أن استقالة الوزير الأول تترتب عنها تلقائيا استقالة الحكومة بكامل أعضائها.

صفوة القول في هذه المسألة أن عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل الحكومي ينجم عنه أثر خطير على مستقبل الحكومة ألا وهو تحريك مسؤوليتها السياسية التي تؤدي بالوزراء إلى فقدانهم للمناصب التي عينوا فيها⁽²¹⁾، وهنا يُطرح تساؤل مهم ووجيه هل أن سبب رفض مخطط العمل الحكومي من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني يرجع إلى قصور ونقص في محتوى هذا المخطط؟ أم أن سبب هذا الرفض لا علاقة له بنوعية ولا بجودة المخطط ولا بما احتوى عليه من ثغرات، بل أن سببه المباشر يتمثل في عدم رضا ممثلي الشعب على تشكيلة الطاقم الحكومي وعلى رأسه الوزير الأول؟ بمعنى هل لهذا الرفض طابعا شخصيا يتعلق بأعضاء الطاقم الحكومي أو طابعا موضوعيا يتعلق فقط بمحتوى مخطط العمل في حد ذاته؟

للإجابة على هذا التساؤل يمكن القول بداية أنه ليس لهذا الرفض الطابع العقابي أو الردعي على الأشخاص الممثلين للوزير الأول أو الوزراء وإنما يستهدف المناصب الإدارية والسياسية في آن واحد حيث يسعى لإفقاد الوزراء مناصبهم ليس بسبب عدم ملائمة مخطط العمل لأمال وتطلعات الناخبين⁽²²⁾، بل

لعدم رضا ممثلي الشعب على الوزير الأول والتشكيكية الحكومية التي جاء بها، لاسيما وأن التجانس بين الأغلبية البرلمانية والطاقم الحكومي أمر لا بد منه لبقاء السير الحسن للمؤسسات العليا في الدولة وكل مخالفة لهذا التجانس قد تُعد أمراً ضرورياً وسبباً مباشراً لعدم الموافقة على مخطط العمل الحكومي. ومن ثم فإن النظرة الأولى للنواب تنصب حول نوعية التشكيكية الوزارية التي جاء بها رئيس الجمهورية دون أن تولي مخطط العمل الحكومي أهمية كبيرة بحكم أن هذا المخطط ما هو إلا إطار لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي لا يعقل أن يكون السبب المباشر لإسقاط الحكومة هو النقائص الموجودة في هذا المخطط، مادام أنه باق حتى ولو تم معاقبة الحكومة.

بناءً على هذا الرفض يقوم رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول جديد وحكومة جديدة بنفس الطرق والكيفيات التي عينت بها الحكومة السابقة⁽²³⁾ ليتكفل الوزير الأول الجديد مرة أخرى بإعداد مخطط عمله وعرضه على المجلس الشعبي الوطني، طالبا موافقته عليه، غير أن المجلس الشعبي الوطني بإمكانه رفض هذا المخطط مرة أخرى.

بيد أن هذا الأخير ليس في مقدوره ممارسة الرفض في كل مرة وبصفة مطلقة دون وجود جزاء يمس المجلس، بل نجد المؤسس الدستوري سمح بممارسة ذلك مرة واحدة، على أساس أن الدستور انتهى إلى ربط عدم موافقة هذا الأخير على مخطط العمل الحكومي عند المرة الثانية وبين حله وجوبا وتمكين الحكومة القائمة من إمكانية الاستمرار في تسيير الشؤون وتصريف الأمور إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية جديدة في أجل أقصاه (3) ثلاثة أشهر⁽²⁴⁾، ومن ثم يصبح نواب المجلس الشعبي الوطني الخاسر الأكبر من وراء الصراع الدائر حاه بينهم وبين الحكومة حول مدى ملائمة مخطط العمل الحكومي للتنفيذ على أرض الواقع بعد حرمانهم من صفة النيابة، وحتى وإن كان هذا الجزء يدخل في دائرة العقلنة البرلمانية التي أراد المؤسس الدستوري الجزائري تطبيقها على المجلس الشعبي الوطني بما يضمن استقرار الحكومة وعدم تماذي المجلس في إسقاطها إلا أن ذلك كان على حساب التوازن المفروض تحقيقه بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومن ثم فإن المؤسس الدستوري الجزائري ارتأى من خلال هذا الجزء جعل وسيلة العزل الجماعي لممثلي الشعب سلاحاً يُلوح به الرئيس في وجه المجلس المنبثق عن الأمة مباشرة كلما حاول هذا الأخير التماذي والمبالغة في تحريك الاتهام الحكومي، أو بالأحرى إن لم تتماشى تشكيلته مع خيارات وتوجهات رئيس الجمهورية.

غير أن الصراع بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني حول ملائمة مخطط العمل الحكومي في التطبيق من عدمها لا يمكن تصور وجوده بصفة دائمة ومستمرة، وإنما يحدث ذلك في حالة عدم اقتران الأغلبية البرلمانية مع توجهات الرئيس على إثر نتائج الانتخابات التشريعية أو الانتخابات الرئاسية⁽²⁵⁾، إذ لا يمكن تصور مثل هذا الصراع إذا أفرزت الانتخابات - سواء التشريعية أو الرئاسية - لأغلبية

متجانسة مع الرئيس بالنسبة للانتخابات البرلمانية أو لرئيس متجانس مع الأغلبية بالنسبة للانتخابات الرئاسية.

بيد أنه في حالة عدم التجانس بينهما فإن جزاء الحل الذي يلوح به الرئيس ربما يكون كافيا أمام نواب الشعب لدفعهم إلى التراجع والإحجام عن الاستمرار في رفض تمرير هذا المخطط، وبالتالي الدفع بهم ولو مضطرين إلى الموافقة عليه رهبة من سيف الحل المسلط عليهم وهو الأمر الذي قلل كثيرا من قدرة هذه الآلية في تفعيل دور البرلمان الرقابي عوض أن تكون وسيلة لتفعيله⁽²⁶⁾.

ومن زاوية أخرى فإن هذا الإجراء يمثل بالنسبة لنا انقلابا على المفاهيم الدستورية المعروفة في الأنظمة الغربية التي تقضي بأن تتحمل الحكومة لوحدها المسؤولية السياسية عند عدم موافقة المجلس على برنامج عملها، لكن العكس هو الذي حصل في النظام الجزائري، إذ تحمل المجلس الشعبي الوطني لوحده آثار عدم موافقته على هذا المخطط عند المرة الثانية، وبالتالي فعوض أن يكون المجلس الشعبي الوطني هو المحاسب للسلطة التنفيذية أصبح في النظام الجزائري مُحاسبا من قبلها، الأمر الذي يجعلنا نجزم بعدم فعالية هذه الوسيلة الرقابية التي وضعها المؤسس الدستوري في حوزة الغرفة السفلى لتمكينها من ممارسة حق دستوري في الرقابة والإشراف⁽²⁷⁾.

ربما هذا ما جعل واقع الممارسة السياسية في الجزائر يُبين-كما سبق القول- مرور كل الحكومات بسلام في أول مواجهة لها مع البرلمان، حيث لم تجد جلها منذ جوان 1997 صعوبة في نيل موافقة المجلس الشعبي الوطني لبرنامج عملها (التسمية القديمة) أو لمخطط عملها (التسمية الحديثة)، بمعنى أنه لم يحدث طوال التاريخ الدستوري الجزائري وأن قام الوزير الأول حاليا أو رئيس الحكومة سابقا بتقديم استقالة حكومته بعد رفض المجلس الشعبي الوطني منح الموافقة لمخطط العمل الذي أتت به، مع أن هذا الاستنتاج لا يرجع في كل الأحوال إلى سيف الحل الملوح به على النواب عند امتناعهم للمرة الثانية الموافقة على مخطط العمل الحكومي، وإنما راجع إلى تمتع الحكومة بوسائل تأثير كثيرة على النواب تجعلهم يقبلون التوافق والتعايش معها حتى مع وجود بعض النقائص والقصور في مخطط العمل الذي جاءت به، لاسيما عندما تكون هذه الأخيرة مدعومة سياسيا من قبل الأغلبية البرلمانية التي غالبا ما تشكل لها الدرع الواقي في صراعها المحتمل مع نواب المعارضة داخل قبة المجلس الشعبي الوطني⁽²⁸⁾.

المطلب الثاني: عرض مخطط العمل على مجلس الأمة وأثر ذلك على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إذا كانت من ضمن المبررات التي حدت بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى اعتماد مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري هو الخوف من الوقوع في الفراغ المؤسساتي الذي وقت فيه الجزائر سنة

1992 عند استقالة رئيس الجمهورية آنذاك وحل المجلس الشعبي الوطني بالنص على عدم قابلية هذا الأخير للحل بخلاف المجلس الآخر، الأمر الذي يطرح أمامنا تساؤل مهم يتعلق بمدى وجود توازن بين هذين المجلسين في مراقبة الحكومة من خلال مناقشة مخطط عملها، وبغية التصدي لهذا التساؤل فإننا نتولى من خلال هذا المطلب تبيان الأحكام العامة المتعلقة بعرض مخطط العمل الحكومي أمام مجلس الأمة (فرع أول) ثم نحدد الآثار القانونية المترتبة على هذا العرض (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الأحكام العامة المتعلقة بالعرض

إن موافقة نواب المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل الحكومي لا تعني بالضرورة مباشرة تنفيذه من قبل الحكومة في الميدان العملي، بل لابد من مروره على محطة أخرى هي محطة مجلس الأمة، وإن كان عرضه في هذه الغرفة لا يحمل نفس القيمة والمكانة بالنسبة لعرضه في الغرفة الأولى، ورغم ذلك فالوزير الأول ملزم بالمرور على مجلس الأمة لعرض مخطط عمل حكومته أمامه، هذا ما وضحته المادة 3/94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالقول "يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط العمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني"، والمادة 01/50 من القانون العضوي رقم 12/16 "يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضاً حول مخطط العمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام على الأكثر، التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور".

يتضح لنا من خلال هذين النصين أن الوزير الأول ملزم بتقديم عرض مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة بالطريقة التي تم بها أمام المجلس الشعبي الوطني، لكنه في المقابل ليس ملزماً بتقديم مخطط العمل الحكومي هذا بكل تفصيلاته وجزئياته كما فعل أمام المجلس الشعبي الوطني، وإنما يكتفي هنا بعرض مختصر يتعلق بالمحاور الكبرى والخطوط العريضة التي يدور حولها المخطط.

ومن ثم يعتبر العرض الذي تتقدم به الحكومة أمام مجلس الأمة مجرد أداة دستورية الغرض منها إعلام أعضاء هذا المجلس بما احتواه مخطط عملها⁽²⁹⁾ حتى يكون هؤلاء الأعضاء على دراية كافية بما جاء فيه ليتسنى لهم مستقبلاً القيام بالعملية التشريعية على أكمل وجه، لأنه من غير المنطقي أن يصادق مجلس الأمة لاحقاً على قوانين تتعلق بتنفيذ مخطط عمل يجهل محتواه⁽³⁰⁾.

تأسيساً على ذلك يمكن القول أن مجلس الأمة نشأ لكي تواجه السلطة التنفيذية بمقتضاه المجلس الأول⁽³¹⁾ مادام أن المهمة المخولة له هي مساندة هذه الأخيرة في توجهاتها وسياساتها لأن جل الملاحظات التي يبديها هذا الأخير تصب في صالح الحكومة.

مع أن المؤسس الدستوري لم يعط صراحة لأعضاء مجلس الأمة الحق في إبداء ملاحظاتهم وتصوراتهم لما جاء في محتوى هذا العرض، إذ لم توضح المادة الدستورية بحقهم في فتح مناقشة عامة بعد انتهاء الوزير الأول من تقديم العرض المخصص لمخطط عمله، إلا أن الممارسة العملية كانت على

خلاف ذلك إذ بينت السماح لهم بإجراء هذه المناقشة من أجل الإدلاء بأرائهم وملاحظاتهم وكذا تحفظاتهم بشأن هذا المخطط، ربما هذا السماح راجع إلى كون مجلس الأمة يضم كفاءات وإطارات وطنية في شتى المجالات ومختلف التخصصات تكون لها القدرة على النقد والاقتراح بما يساهم في إثراء هذا المخطط⁽³²⁾، خاصة وأن فتح نقاش عام حول مخطط العمل الحكومي من قبل هذه الغرفة من شأنه أحداث التوازن بين المجلسين، بحكم أن الحكومة تسعى دائما إلى إيجاد من يقف إلى جانبها ويساندها في مواجهة نواب المعارضة من المجلس الشعبي الوطني⁽³³⁾.

الفرع الثاني: الآثار القانونية الناتجة عن عرض مخطط العمل الحكومي أمام مجلس الأمة

بعد انتهاء الوزير الأول من عرض مختصر لمخطط عمله أمام أعضاء مجلس الأمة، فإنه يمكن لهؤلاء الأعضاء - وبعد انتهائهم من مناقشته - إصدار لائحة قد تكون مؤيدة أو معارضة لمحتوى هذا العرض، مع أن مضمون هذه اللائحة لا تأثير ولا صدى له على المستقبل السياسي للحكومة (أولا) بحكم أن مجلس الأمة محصن دستوريا امكانية الحل الرئاسي (ثانيا).

أولا: الحق في إصدار لائحة

بداية يمكن أن نشير إلى ملاحظة غاية في الأهمية وهي أن العمل بآلية اللوائح البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري تعتبر آلية حديثة الظهور نسبيا، إذ يرجع تاريخ تجسيدها إلى شهر نوفمبر من عام 1988 إثر التعديل الجزئي الذي مس دستور 76 حيث أدرج المؤسس الدستوري هذه الآلية بالفقرة 5 من المادة 114 من هذا الدستور الذي نص على إمكانية ختم نواب المجلس الشعبي الوطني للنقاش الذي يلي عرض بيان السياسة العامة للحكومة بإصدار لائحة، ثم أكدها في المادة 80 من دستور 89، وبعد ذلك تم المحافظة عليها في المادتين 80 و 84 من دستور 1996 وكذا المادتين 94 و 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016 النافذ حاليا⁽³⁴⁾، وعمل القانون العضوي رقم 02/99 المحدد للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان الملغى وكذا القانون العضوي رقم 12/16 النافذ على تنظيم هذه اللوائح، في حين لم تنص أرضية الوفاق الوطني لسنة 1994 على هذا الإجراء الرقابي.

ومن ثم فإن قيام الوزير الأول بعرض مختصر لمخطط عمله - بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه- أمام أعضاء مجلس الأمة، وقيام هؤلاء بمناقشته على نحو ما سبق تبيانها، لم يبق أمام أعضاء هذا المجلس عند اقتناعهم أو عدم اقتناعهم بالعرض المقدم لهم إلا إصدار لائحة مؤيدة أو معارضة له، مع أن المؤسس الدستوري لم يبين أو يحدد الغرض المرجو منها، حيث اكتفى بالنص عليها لاغير⁽³⁵⁾، الأمر الذي نحاول مناقشته من خلال هذه الفقرة، ولكن قبل القيام بهذه المحاولة لا بد من تبيان الشروط القانونية المطلوبة لإصدار هذه اللائحة.

01-الشروط القانونية الخاصة بإصدارلائحة مجلس الأمة

لقد تم التنصيص على هذه الشروط بموجب المادة 02/49 من القانون العضوي رقم 02/99 المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة الملغى، بعدما أحالت إلى المواد من 52 إلى 55 من نفس القانون المتعلقة بكيفية تنظيم اقتراحات اللوائح التي يتم تقديمها من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني عقب مناقشتهم لبيان السياسة العامة للحكومة، إلا أن الغريب في الأمر هو رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ق.ع.م.د/16 المؤرخ في 11 أوت 2016 الذي اعتبر الفقرة الثانية من المادة 51 من مشروع القانون العضوي رقم 12/16 والتي جاء في محتواها ما يلي: " ... يمكن مجلس الأمة أن يصدرلائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد من 53 إلى 56 من هذا القانون " غير مطابقة جزئياً لأحكام الدستور، مما يستدعي إعادة صياغتها، معللاً رأيه بأن المؤسس الدستوري حين فصل بين إمكانية إصدار مجلس الأمة لللائحة بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة، وبين إمكانية اختتام مناقشة المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة بلائحة من قبل النواب، فإنه قصد التمييز بين النوعين من اللوائح، من حيث طبيعتهما والجهات التي تصدرها وإجراءات إعدادها والمصادقة عليها، ومن حيث الآثار التي يمكن أن تترتب عنهما.

وبناء على هذا الرأي لم يكلف المشرع الجزائري نفسه عناء تنظيم هذه اللائحة بالشكل الذي يدخلها في مصاف الدستورية ويرفع عنها عدم الدستورية، وإنما لجأ إلى أسرع الحلول وأسهلها بالنسبة إليه عندما قام بإلغاء هذه الفقرة بالمرّة من القانون الجديد عوض تعديلها بما يلائم رأي المجلس الدستوري الداعي إلى البحث عن الأحكام المناسبة والمميزة لللائحة لمجلس الأمة عن لائحة المجلس الشعبي الوطني، لاسيما وأن رأي المجلس - كما قلنا - لا يدعو إلى الإلغاء وإنما يدعو فقط إلى إعادة صياغة النص بما يعطيه المميزات والأحكام الخاصة به، وبإلغائه لهذه الفقرة يكون المشرع قد فسح الباب واسعا لبروز العديد من الإشكاليات تتعلق بطبيعة هذه اللوائح والفرق بينها وبين تلك الصادرة عن نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشتهم للبيان السنوي للسياسة العامة، إضافة إلى إجراءات إعدادها والكيفية التي تتم المصادقة عليها، وكذا الآثار الناجمة عنها، خاصة وأن القانون السابق وبموجب الفقرة الملغاة من القانون الجديد قد أخضع اللائحتين لنفس الإجراءات ونفس الأحكام طيلة سبعة عشرة (17) سنة دون أن يتحرك المجلس الدستوري وينبه إلى عدم دستورية هذا التصرف فما هو الشيء الذي تغير لتصبح الآن غير دستورية؟ وهو ما يعد قصورا تشريعيا بشأنها ينبغي على المشرع تداركه في أقرب الأجل. وبوجود هذا الغموض التشريعي بالنسبة للنص الجديد فإننا نكون مضطرين إلى تحديد هذه الأحكام كما جاء في الإحالة المشار إليها في القانون القديم.

لكن وقبل الرجوع إلى هذه المواد ينبغي بأن نوضح أن المادة الدستورية قد اشترطت ممارسة هذه اللائحة عند مناقشة مخطط العمل الحكومي دون البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، ومن

هنا يظهر الفرق بينها وبين لائحة المجلس الشعبي الوطني التي لا يمكن للنواب توظيفها إلا بمناسبة هذا البيان⁽³⁶⁾.

أما المادة 52 من القانون العضوي رقم 02/99 المشار إليه أعلاه فقد ألزمت ضرورة التوقيع على اللائحة من قبل عشرون (20) عضوا على الأقل، واشترطت المادة 53 عدم قدرة العضو الواحد توقيع أكثر من اقتراح لائحة واحدة⁽³⁷⁾.

وهو ما يفهم منه أنه بإمكان أعضاء مجلس الأمة توقيع اقتراح أكثر من لائحة واحدة طالما اختلف موضوع كل اقتراح.

وتفصيلا لهذه الشروط فإنه وحتى ترى هذه اللوائح النور فيلزم على الأقل توقيع عشرون (20) عضوا من المعارضين لمخطط العمل الحكومي التعبير عن عدم رضاهم له عن طريق اقتراح لائحة ضد هذا المخطط، كما يمكن لمجموعة أخرى من نفس العدد إصدار لائحة أخرى مؤيدة ومساندة لعرض الحكومة ومعارضة لللائحة الأولى.

بيد أنه من الناحية العملية يصعب على أعضاء مجلس الأمة الحصول على هذا النصاب لاسيما إذا كانت اللائحة تتضمن بيانا سلبيا يحمل النقد واللوم لسياسة وتوجهات الحكومة، وذلك نظرا لعدة مبررات منها من جهة أن انتماء أغلبية الأعضاء المنتخبين للحزب أو الأحزاب المسيطرة على الأغلبية البرلمانية والتي غالبا ما تساند وتؤيد الحكومة، أمر يصعب معه إصدار لائحة ضد توجهات الحكومة، ومن جهة ثانية أن الأعضاء المعينين لا يمكن توقع-ولو من الناحية الأدبية-لجوتهم لمعارضة مخطط عمل الحكومة الذي هو في جوهره وفي حقيقته مستوحى من برنامج رئيس الجمهورية، ومن ثم فإنه من غير المعقول وقوفهم ضد إرادة ورغبة من عينهم⁽³⁸⁾.

وعلاوة على شرط النصاب فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة أضاف شرطا آخرًا تمثل في ضرورة إيداع اقتراحات اللوائح من طرف مندوب أصحابها لدى غرفة مجلس الأمة خلال أجل محدد وضحته المادة 75 بثمانية وأربعين ساعة من تقديم الوزير الأول للعرض الخاص بمخطط العمل الحكومي⁽³⁹⁾. بعد إيداع اقتراح اللوائح فإنه يتم عرض المستوفية منها للشروط المذكورة أعلاه على التصويت مع مراعاة تاريخ الإيداع في حالة تعددها.

وهنا وقبل التصويت على هذه اللائحة تفتح مناقشة بشأنها لا يتدخل فيها - حسب المادة 55 من القانون العضوي رقم 02/99- المذكور أعلاه إلا الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب الاقتراح اللائحة وكذا عضو من المجلس يرغب في التدخل لتأييد اللائحة وآخر ضد اقتراحها.

وإذا كان الوضع يبدو منطقيا بالنسبة لتدخل الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح اللائحة، فإن الأمر يبدو ملتبسا وغريبا بالنسبة للمتدخلين الآخرين، إذ كيف يمكن معرفة العضو المؤيد أو المعارض لللائحة؟ هل المطلوب من العضو الإفصاح عن نيته وتوضيح موقفه قبل تدخله؟ وكيف يتم ذلك هل

كتابة أو شفاهة؟ هذا من جهة، ومن جهة ثانية على أي أساس يختار عضو معارض أو مؤيد دون عضو معارض أو مؤيد آخر؟ هل يكون ذلك باتفاقهم على اختيار أحدهم لكي ينوبهم في التدخل وما هي الصيغة أو الطريقة التي يتم بها هذا الاتفاق؟ أم يكون التدخل لمن تكون له الأسبقية في طلب الكلمة؟ لذلك فكل هذه الأسئلة تبقى مطروحة وتحتاج إلى تدقيق وتوضيح أكثر من المشرع أو المؤسس الدستوري⁽⁴⁰⁾. على العموم فإنه بعد نهاية مناقشة محتوى اللائحة وفق الإجراءات المذكورة أعلاه تعرض على التصويت وفي حال حصولها على موافقة أغلبية أعضاء الغرفة تعتبر مصادقا عليها وتبطل اللوائح الأخرى⁽⁴¹⁾.

02- الآثار القانونية لللائحة لمجلس الأمة

لم يفصل المؤسس الدستوري في الغاية المرجوة من قيام مجلس الأمة بإصدار لائحة، حيث اكتفت الفقرة الأخيرة من المادة 94 من التعديل الدستوري الأخير بالنص على حق المجلس في إصدارها دون أن توضح الآثار التي ستسفر عنها بالنسبة للحكومة أو بالنسبة للمجلس في حد ذاته. كما أن القانون العضوي رقم 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة الملغى أو القانون العضوي رقم 12/16 النافذ، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة قد غفلا بدورهما عن بيان هذا الأثر.

غير أن الواقع يؤكد أن اللائحة المصادق عليها من قبل أعضاء مجلس الأمة غايتها إما تأييد أو تجريح للحكومة ولسياستها، حتى وإن كان في كلا الوضعيتين لا يوجد أدنى جزء قانوني يمكن أن يمس مستقبل الحكومة، الأمر الذي أدى ببعض الشراح إلى اعتبارها مجرد إجراء عديم الأهمية ووسيلة ضعيفة الفعالية لأنها لا تتضمن أية نتيجة قانونية يمكن من خلالها إحراج الحكومة⁽⁴²⁾.

بيد أنه إذا كان لا يترتب على اللائحة التي يبادر بها أعضاء مجلس الأمة أي أثر على المسؤولية السياسية للحكومة من الناحية القانونية، فإنه من ناحية واقع الحياة العملية لا يمكن الاستهانة بتاتاً بنتائج هذه اللوائح بحكم أنها قد تتضمن نوعاً من الجزاء الأدبي أو المعنوي الذي قد يُضعف أو يقوي موقف الحكومة في مواجهة القضايا المستقبلية⁽⁴³⁾، فهو يقوي موقفها إذا كان محتوى هذه اللائحة يتضمن التأييد والدعم لسياستها مما يشكل تشجيعاً وتأييداً لهذه الأخيرة وتدعيماً لها في المضي قدماً لمواصلة سياستها وتنفيذ مخطط عملها لا تؤثر فيها انتقادات الأقلية المعارضة، طالما أنها تبقى مُؤيدة ومدعمة من قبل أغلبية الأعضاء.

أما إذا كان محتوى هذه اللائحة على خلاف ذلك بأن تضمنت لوماً وانتقاداً وعدم رضا الأعضاء على ما جاء في مخطط العمل الحكومي من محاور ونقاط تتعلق بالسياسة العامة التي سوف تنتهج من قبل الحكومة في فترة وجودها في الحكم، فإن أثرها في هذه الحالة يكون إحراجها وإرباكها أمام الرأي العام لاسيما بعد نشر محتوى اللائحة أمامه، وهو الأمر الذي يمكن أن يدفعها لتقديم استقالتها لرئيس

الجمهورية أو على الأقل العمل بجدية على إصلاح الخلل لتتمكن من تفادي التقصير الذي أشارت إليه لائحة مجلس الأمة⁽⁴⁴⁾.

هكذا وعلى ضوء ما تقدم يمكن القول أن اللائحة التي يبادر بها مجلس الأمة بمناسبة تقييمه لمخطط العمل الحكومي ماهي إلا وسيلة توجيهية يستعملها للفت انتباه الحكومة للنظرة التي يراها صائبة تتعلق ببعض المسائل التي جاءت في هذا المخطط، حيث يتسنى له إبداء ما له من ملاحظات وما لديه من توجهات تتعلق بمختلف المسائل المعروضة أمامه، لعله بذلك يساهم في إرشاد الحكومة إلى أوجه القصور والخلل وكذا النقائص التي كانت ضمن هذا المخطط حتى تمنح الفرصة لكي تبادر بإصلاحها عوض الاستمرار في تنفيذه بالسلبات والنقائص الموجودة⁽⁴⁵⁾.

ثانيا: عدم قابلية مجلس الأمة للحل

من المعلوم أن حل البرلمان في النظم التي تعتنق النظام البرلماني يعتبر آلية خطيرة بيد السلطة التنفيذية يمكن لرئيس الجمهورية توظيفها للتأثير على السلطة التشريعية، في مقابل قدرة هذه الأخيرة على إسقاط الحكومة عن طريق تحريك مسؤوليتها السياسية.

لذلك ففي إطار الفصل المرن بين السلطات مُنحت للسلطة التنفيذية مجموعة من الوسائل لتحقيق الرقابة على السلطة التشريعية، كما مُنحت في الوقت ذاته السلطة التشريعية وسائل أخرى لتواجه بها السلطة التنفيذية، من هنا يعتبر كل من الحل والمسؤولية السياسية وجهان لعملة واحدة بمقتضاهما يتحقق التوازن في العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فتقرير الحل من دون المسؤولية السياسية يعتبر إعداما للسلطة التشريعية، والمسؤولية السياسية من غير الحل تشكل تهديدا خطيرا وعشوائيا لاستقرار السلطة التنفيذية⁽⁴⁶⁾.

على هذا الأساس لم يخل مجلس الأمة بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة وبذلك تنعدم آثار اللائحة التي يصدرها هذا الأخير على الحكومة، ومن ثم فإن هذه الأخيرة لا يمين أن تتأثر بالنتائج التي ستسفر عنها هذه اللائحة.

ومرد ذلك أن مجلس الأمة لا يعكس من خلال تأسيسه أو من خلال تشكيلته التمثيل الحقيقي للشعب صاحب السلطة ومالك السيادة، ولما كان هذا الأخير (أي الشعب) هو من يقرر من ينوبه في رقابة العمل والنشاط الحكومي، فكان منطوقا أن يمنح هذه المهمة للمجلس المنبثق عنه مباشرة ألا وهو المجلس الشعبي الوطني ويحجبها عن المجلس الآخر الذي لا تتوفر فيه هذه الصفة هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن مجلس الأمة غير قابل للحل على خلاف ما عليه الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وبالتالي كان للحكومة مسؤولية سياسية أمامه كمقابل لإمكانية حله من قبل رئيس الجمهورية.

خاتمة:

رأينا من خلال محاور هذه الدراسة بأن مستقبل علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية مرهون بشكل أساسي بمصادقة البرلمان على مخطط العمل الحكومي ومروره للتنفيذ في الحياة العملية، حيث أن هذا المخطط يعتبر بمثابة الإطار المحدد للعلاقة المستقبلية بينهما، لاسيما وأن جل عمل البرلمان سوف ينصب في المستقبل على تتبع تنفيذه على أرض الواقع، خاصة وأنه يتميز بشمولية يجعل تأثيره يمس شرائح المجتمع بأكملها، بما أنه يمثل الاختيارات السياسية الكبرى التي تعتمدها الحكومة تطبيقها في المستقبل، لذلك شكل هذا المخطط في الدول ذات النظام البرلماني الآلية الدستورية الأساسية التي تسمح للبرلمان من بسط رقابته على العمل الحكومي في خطواته الأولى، ومن ثم فإنه عندما يرى فيه تقصيرا أو نقصا دعا إلى تداركه بموجب مجموعة من التعديلات المقترحة من طرفه وإلا رتب المسؤولية السياسية للحكومة بعدم مصادقته عليه بما يؤدي إلى إقالة الحكومة.

أما في الجزائر فإن مناقشة مخطط العمل الحكومي أبانت أنها مجرد آلية جردت من كل فعالية ومن أي تأثير على تواجد واستمرار الحكومة كقطب ثان للجهاز التنفيذي، بحكم أن الضوابط التي أحيطت به جعلت البرلمان عاجز على احراج الحكومة عند توظيفه، خصوصا وأن جميع التجارب العملية أكدت أن مناقشة هذا المخطط ما هي إلا إجراء روتيني تقوم به الحكومة بغية الاستجابة للنص الدستوري لا غير، أما مسألة التصويت على مخطط عملها ونيلها الثقة من المجلس الشعبي الوطني فهي من الأمور والمسائل التي تعتبر شبه محسومة بالنسبة لها. لا تجد الحكومة صعوبة في الحصول على مصادقة النواب بشأنه، حيث أنه لم يستهدف البرلمان من خلاله محاسبة وتقويم بقدر ما تُستغل في كل مرة كفرصة لمخاطبة الرأي العام الوطني لإيصال رسائل ومواقف الحكومة والأحزاب المؤيدة لها حتى المعارضة لها، ليتحول البرلمان على إثرها من سلطة لها نفوذها في رسم السياسة العامة للدولة ومراقبة كيفية تنفيذها إلى مجرد منبر لمخاطبة الرأي العام بغية الاستعطاف السياسي والتنافس بين الأحزاب والتيارات السياسية للوصول إلى كسب ود القاعدة الشعبية وتعاطفها مع هذا التيار أو ذاك⁴⁷

الهوامش:

(1) – ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2014، ص138.

2 - محمد صالح، إشكالية التنصيب البرلماني للحكومة – دراسة مقارنة المغرب وفرنسا - مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، عدد 17، فيفري 2017، ص 106.

3 - جاء في نص المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ما يلي:

- « *Le Premier Ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'assemblée Nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique général.*

l'assemblée National met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par dixième au moins des membres de l'assemblée National. le vote ne peut avoir lieu que quarante -huit heure après son dépôt. Seuls sont recensée les vote favorables a la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'a la majorité des membres composant l'Assemblée... »

4 - محمد صالح، المرجع السابق، ص 107.
(5) - يعتبر مخطط عمل الحكومة أو برنامج عملها المصطلح المعروف قبل تعديل 2008 الإطار المناسب الذي تفرغ فيه الخطة العملية الممكنة والسياسة العامة والإستراتيجية الوطنية الشاملة التي تنتهجها الدولة في شتى المجالات، وهو يتضمن عادة المبادئ العامة والأهداف الإستراتيجية المنتهجة في كافة القطاعات والمجالات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية معينة سواء على المستوى الداخلي أو على المستوى الدولي، ومن ثم فهو في جوهره تعهد والتزام دستوري بين الحكومة والبرلمان على حد سواء، وذلك بضمان حسن التنفيذ والتطبيق لمحاورة وأهدافه، فالحكومة تلتزم بالإنجاز والبرلمان يتعهد بمتابعة ورقابة هذا الإنجاز. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع انظر كل من: - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010، ص 337.

- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2013، ص 116.

(6) - غير أن جانب آخر من الفقه يذهب إلى القول بأن تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني ليس إلزامياً، بل يضل سلطة تقديرية وحصرية لرئيس الجمهورية، وهذا ما تجسد في بعض الجوانب من الممارسة العملية في الجزائر، حيث امتنعت حكومة عبد العزيز بلخادم عن تقديم برنامج عملها أمام البرلمان سنة 2006، ونفس الشيء وقع مع حكومة أحمد أويحي سنة 2008، بحجة الاستمرار في تطبيق نفس البرنامج، والمقصود به برنامج رئيس الجمهورية، الذي لم تنته ولايته الانتخابية بعد، وبالتالي لا جدوى حسبهما من إعادة طرح نفس البرنامج الذي سبق وأن نال تزكية البرلمان بغرفتيه فيما سبق، ومع ذلك فهذا الامتناع حسب اعتقادنا يضل تصرفاً أقل ما يقال عنه أنه غير دستوري مخالف للصيغة الإلزامية التي جاءت بها المادة 94 السابقة الذكر. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من: - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 347.

-Bennabou–kirane (f), *Droit parlementaire algérien, O.P.U, Alger, tome 2, 2009, p. 208.*

- (7) - عمار عباس، المرجع السابق، ص 183.
(8) - أنظر المادة 47 من القانون العضوي رقم 16/12 السالف الذكر.
(9) - أنظر المادة 48 من القانون العضوي رقم 16/12 السالف الذكر.
(10) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 348.
11 - محمد آيت المكي، وسيلة ملتزم الرقابة في العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 62 و63، ماي 2005، ص 118.
(12) - ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 146.
(13) - محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، التخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 157.
(14) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 349-350.
(15) - حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: " يمكن الوزير الأول أن يخطط العمل هذا على ضوء المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية"
(16) - عباس عمار، المرجع السابق، ص 134.
17 - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2013، ص 284

(- أنظر: 18)

-Bennabou–kirane (f), *Droit parlementaire algérien..... tome 2, op. cit., p. 209.*

- (19) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 158.
(20) - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2012، ص 408.

(- أنظر: 21)

- *Richars Moulin, le présidentialisme des régimes politique, L.G.D.J 1978, p. 222.*

- (22) - ولد علي تاكفاربناس، الموافقات البرلمانية وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011، ص 10.

- (23) - أنظر نص المادة 95 من الدستور الحالي: " يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة.
يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها "
- (24) - أنظر نص المادة 96 من الدستور النافذ حاليا التي جاء نصها كمايلي: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا.
تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلثائة (03) أشهر.
- (25) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة - دار هومة، طبعة 2002، الجزائر، ص 166.
- (26) - أنظر: Mohamed Brahimi, *le droit de dissolution dans la constitution de 1989*, in: *R S J E P*, n° 2, 1993, pp, 85-86.
- (27) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 159.
- (28) - عمر شاشوة، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 101.
- (29) - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 178.
- (30) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 353-354.
- (31) - للمزيد من التفاصيل حول قدرة المجلس الثاني في عرقلة عمل المجلس الأول أنظر الفقيه هوريو: « *A l'origine, le sénat a été conçu par les constituante de 58, comme un aide éventuelle du gouvernement contre l'assemblée nationale* » (voir: *A Hauriou-op. Cit, p. 1020*).
- (32) - إن المناقشة التي يجريها أعضاء مجلس الأمة للعرض المقدم لهم من قبل الوزير الأول والمتعلق بمخطط عمله، طرحت إشكالية دستوريته، فمنهم من يرى أنها غير دستورية على أساس أن المادة 94 المذكورة أعلاه لم تتضمن أبدا ما يفيد إمكانية فتح مناقشة من طرف مجلس الأمة حول هذا العرض، ويجد هذا الموقف تأييده ومساندته في الرأي الفقهي القائل بأن الممارسات التي تعتمد إيقاف أو تجميد أو خرق حكم دستوري تكون عديمة القيمة من الناحية الدستورية، بينما يرى جانب آخر أنه ينبغي التمييز بين الممارسات الدستورية وبين الخروقات التي تمس الدستور، فالتصرفات أو الممارسات الدستورية هي عبارة عن أعراف دستورية تنشأ بجانب القاعدة الدستورية المكتوبة تكون معدلة أو مفسرة أو مكملة لها، كما هو الحال في هذه النقطة إذ أن هذه المناقشة ما هي إلا عرف مكمل للقاعدة الدستورية بزيادة أحكام تتعلق بمناقشة محتوى العرض، وما يدعم هذا التوجه أكثر ويؤكد هو تلقى قبول ورضى السلطات العامة في الدولة وقبولها إجراء هذه المناقشة دون وجود أي اعتراض من أي منها، بينما الخروقات الدستورية فهي تلك التصرفات التي تصدر عن إحدى السلطات العامة في الدولة وتجد معارضة وعدم رضى وتصدي لها من باقي السلطتين بما يبين وجود مقاومة منهما. للمزيد من التفاصيل حول هذه الآراء أنظر: - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 355.
- (33) - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 182.
- (34) - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي- دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 2014، ص 172.
- (35) - حيث جاء في نص المادة 94 فقرة الأخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2016 النافذ حاليا ما يلي: "... يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".
- (36) - أنظر المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- (37) - وهنا نلاحظ وقوع المشرع الجزائري في نوع من التناقض والتضارب مع أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة، ذلك أن المادة 75 من النظام الداخلي لهذا الأخير تشترط توقيع اقتراح اللائحة من قبل خمسة عشر (15) عضوا فقط في حين أن المادة 52 المذكورة أعلاه تشترط توقيع 20 عضوا.
- أضف إلى ذلك أن الفقرة الثانية من هذه المادة تمنع توقيع نفس عضو المجلس على أكثر من اقتراح لائحة واحدة في نفس الموضوع، وفي ظل هذا التناقض لا يسعنا إلا تطبيق المادة 52 من القانون العضوي رقم 02/99 على اعتبار أنه لاحق في الصدور للنظام الداخلي لمجلس الأمة. للمزيد من التفاصيل أنظر: - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 173.
- (38) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 361.
- (39) - وهنا لا مجال لترجيح تطبيق المادة 51 من القانون العضوي رقم 02/99 السالف الذكر التي تحدد الأجل الممنوح للنواب المجلس الشعبي الوطني ليتمكنوا من إصدار لائحة باثنتان وسبعين ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة على اعتبار أن هذه المادة أي (المادة 51) غير مشمولة بالإحالة التي نصت عليها المادة 49 من القانون العضوي التي سبقت الإشارة إليها أعلاه. للمزيد من التفاصيل أنظر: - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 174.
- (40) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 360.

(41) - أنظر المادة 54 من القانون العضوي رقم 02/99 السالف الذكر، وكذا المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مع ملاحظة أن النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي كان يشترط ضرورة عرض جميع اقتراحات اللوائح للتصويت حسب تاريخ إيداعها، واللائحة التي تحصل على أكبر عدد من الأصوات تُعتبر مصادقا عليها لتلغى بقية اللوائح. للمزيد أكثر أنظر: محمد هاملي، المرجع السابق، ص 175. ذكر في الهامش رقم 1.

176) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 42.

(43) - voir:

- Cilles Champagne, *les institutions de la 5^{eme} république, les carrés*, Gualino éditeur 3^{eme} édition, France, 2002, p. 108.

() - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 176. 44)

(45) - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص، 178.

(46) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 384.

(47) - أفطوش ابراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري لسنة 2008، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2012، ص 80.