



قسم الحقوق

المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

إشراف الأستاذ:
-د. طيبي عيسى

إعداد الطالب :
- ربيع فطيمة
- بن روان هشام

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

-د/أ. بن الصادق أحمد
-د/أ. طيبي عيسى
-د/أ. نوري عبد الرحمان

الموسم الجامعي 2021/2020

شكر ونفك

قال الله تعالى: " ولئن شكرتم لأزيدنكم ... "

الشكر الأول والأخير لله عز وجل على توفيقه ...

وشكرا ... بل وألف شكر لأعلى نعم الله لنا، من وهبا نفسيهما خدمة لمصلحتي،
وكان لي كل الدعم والسند ... إلى الوالدين حفظهما الله.

شكرا مسكه احترام وتقدير إلى من ساعدني في درب إتمام هذه المذكرة وساندني بالنصيحة
والتوجيه ولم يبخل علي بالنصيحة.

الأستاذ المشرف ... " طيبي عيسي " ...

وإلى كل قريب أو بعيد من أمدني بيد العون ولو بالكلمة الطيبة

راجي من المولى عز وجل أن اكون قد وقفت في عملي هذا.

إلى كل هؤلاء شكرا.

إهداء

إلهي لا يطيب الليل إلا بشركك، ولا يطيب النهار إلا بطاعتك،
ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك، ولا تطيب الآخرة إلا برويتك،

"الله جلّ جلاله"

إلى من بلّغ الرّسالة، وأدّى الأمانة، ونصح الأُمَّة، إلى نبيّ الرّحمة ونور العالمين

"سيّدنا محمد صلى الله عليه وسلم"

إلى من علّماني مبادئ الحياة، وربّاني على الصدق والإخلاص، إلى اللّذان وهبا لي الأمل
الذي أعيش له، إلى ثالث من يحبّهم قلبي بعد الله ورسوله، اللّذان لو هديتهما حياتي لا
تكفي لتوفيّهما حقهما.

"أبي العزيز" الذي علّمني حياة الكفاح وأنّ العلم سلاح وأنّ العمل شرف ونجاح.

إلى من دعائها سرّ نجاحي وتوفيقي في الحياة "أمّي الغالية".

نسئلك الله عزّ وجلّ أن يحفظهما وأن يدخلهما فسيح جنانه.

إلى من تقاسمت معهنّ الحياة "أخوتي" حفظهم الله ورعاهم، وأنار دربهم.

إلى كل عائلة "بن روان".

هشام

إهداء

أهدي عملي هذا الى الشمعة التي انارت دربي وفتحت لي ابواب العلم والمعرفة، الى المصدر
الحنون والقلب الرقيق الى أعز ما أملك في الدنيا، أمي الحبيبة أطال الله في عمرها.
الى من أحمل اسمه بكل افتخار الى كل من كلله الله بالهيبة والوقار الى من جعل النجاح هدي
إلى قدوتي ومثلي الفاضل أبي العزيز حفظه الله وأطال عمره.

إلى كل إخوتي وأفراد عائلتي

إلى كل أساتذتي الافاضل.

إلى جميع الاصدقاء الذين رافقوني في مشواري الدراسي.

وكل من أعانني على إتمام العمل من قريب أو بعيد.

فطيمة

جدول المحتويات:

I	شكر وتقدير
II	اهداء
III	اهداء
IV	جدول المحتويات
V	الملخص
أ	مقدمة
01	الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية
02	تمهيد
03	المبحث الأول: العلاقة العضوية لرئيس الحكومة برئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020
03	المطلب الأول: التباين في طريقة تعيين الحكومة من طرف رئيس الجمهورية
07	المطلب الثاني ارتباط مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية بإمكانية إقالته من طرفه
13	المبحث الثاني: الظهور الأول للحكومة أمام البرلمان والآثار المترتبة على ذلك
14	المطلب الأول: التباين في طبيعة الوثيقة أو النص التي تقع عليها المسؤولية
19	المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن تقديم النص أو الوثيقة أمام البرلمان
19	المطلب الثالث: طبيعة المسؤولية اللاحقة للوزير الأول أمام البرلمان
30	الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان
31	تمهيد
32	المبحث الأول: إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بمبادرة من البرلمان (آلية ملتزم الرقابة)
32	المطلب الأول: تفعيل آلية ملتزم الرقابة بشروط وإجراءات معقدة
40	المطلب الثاني: نتائج ملتزم الرقابة وتطبيقاته.
45	المبحث الثاني: إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بمبادرة منها (آلية طلب التصويت بالثقة)
46	المطلب الأول: قيام مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية
47	المطلب الثاني: حالات طلب التصويت بالثقة وإجراءاته
54	المطلب الثالث: آثار رفض منح الثقة
59	خاتمة
62	قائمة المصادر والمراجع

الملخص:

من خلال دراستنا قسمنا الآليات التي تؤدي دستوريا إلى استقالة الحكومة إلى آليات متعلق بمسؤولية الحكومة قبل شروعها في أداء مهامها المتمثلة في برنامج أو مخطط عمل الحكومة، و إلى آليات يمكن أن تحرك بواسطتها مسؤولية الحكومة أثناء عملها، والتي تكون إما بمبادرة برلمانية من قبل مجلس النواب وإما بمبادرة حكومية.

إن الوزير الأول رئيس الحكومة ومباشرة بعد تعيينه وتعيين باقي اعضاء الحكومة، يتولي مهمة إعداد مخطط عمل أو برنامج الحكومة الذي يكون لزاما عليه تقديمه وفق إجراءات محددة قانونا إلى البرلمان قصد المناقشة والمصادقة عليه في رحاب الغرفة المذكورة، حتى يتسنى للحكومة الشروع لتنفيذه، وفي حال فشل هذه الاخيرة في اقتناع النواب بما قدمته سوف لن يصوتوا لها بالثقة المطلوبة وبالتالي تضطر للاستقالة ويؤدي الرفض الثاني علي التوالي برفض لمخطط عمل الحكومة في الجزائر إلى حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا.

وما يمكن استخلاصه من مما سبق أن المؤسس الدستوري في الجزائر راعي لدي اقراره الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة ضمان استقرار هذه الاخيرة دون أن تحظى مسألة الفعالية بذات الرعاية، وبهذا تبقي مسؤولية الحكومة أمام مؤسسة رئيس الدولة أقوى بكثير منها أمام البرلمان.

مقدمة

هناك وظائف أساسية في الدولة عادة ما تتولها ثلاث سلطات، سلطة تشريعية تختص بسن التشريع، سلطة تنفيذية تتولى تنفيذه، وأخيرا سلطة قضائية تختص بتطبيق نصوص ذلك التشريع على ما يعرض أمامها من نزاعات مختلفة.

وتختلف طبيعة العلاقة بين هذه السلطات من نظام الأخر، فإما أن تكون هذه العلاقة مبنية على الفصل المطلق بين السلطات وهذا ما هو معمول به في النظام الرئاسي، ولو أن هذا الفصل نسبي إذ ترد عليه استثناءات، وإما أن تكون العلاقة قائمة على خضوع وتبعية سلطة لأخرى، كما هو الحال في نظام حكومة الجمعية، أين تهيمن وتسيطر السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وإما أن تكون العلاقة مبنية على التعاون والتأثير المتبادل أو ما يعرف بالفصل المرن بين السلطات كما هو الحال في الأنظمة البرلمانية .

ومن أهم المبادئ والأركان التي تقوم عليها الأنظمة البرلمانية، والتي تحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو تمتع كل منهما بسلاح تستعمله اتجاه السلطة الأخرى، فإذا كان سلاح السلطة التنفيذية في الاحتفاظ بالتوازن اتجاه السلطة التشريعية يتمثل في الحل فإن سلاح هذه الأخيرة في مواجهة الأولى يتمثل في إقرار المسؤولية السياسية للحكومة.

إن المسؤولية السياسية للحكومة تتأني من وراء الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة، والتي بواسطتها يستطيع البرلمان أن يقف على سير الجهاز التنفيذي وكيفية أدائه لأعماله، وله أن يراجع الحكومة إن تجاوزت اختصاصاتها في نطاق المبادئ الدستورية والمصلحة العامة، ويمكن تعريف الرقابة البرلمانية على أنها " سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كانت الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء".

وعليه الرقابة البرلمانية هي رقابة تمارسها مؤسسة دستورية سياسية وسيادية هي البرلمان على أساس أحكام دستورية تحدد سلطات ووسائل هذه الرقابة على أعمال الحكومة باعتبارها هي الأخرى مؤسسة دستورية تشرف وتقود أعمال الإدارة العامة في الدولة وتستهدف الرقابة البرلمانية، تحريك وانعقاد المسؤولية السياسية للحكومة ..

وعلى ضوء ما سبق وفي إطار الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة يتحدد موضوع دراستنا في إطار المسؤولية السياسية للحكومة.

مقدمة

إن فكرة المسؤولية السياسية لم تحظى بتعريف دقيق وموحد، فيرى جانب من الفقه بأن المسؤولية السياسية تقتضي عزل سلطة بواسطة سلطة آخر بسبب عجزها عن تحقيق مقصودها، ومنهم من عرفها على أنها "حق البرلمان وحده دون غيره بسحب الثقة من الحكومة أو الوزير المختص لعدم موافقته على سياسة أي منها وتتأني الصفة السياسية لهذه المسؤولية من نتائجها السياسية وهي وجوب تقديم الاستقالة والتخلي عن الحكم" هو الشيء الملاحظ من خلال هذه التعاريف هو أنها ركزت بالدرجة الأولى عن الأثر المترتب عن إقرار المسؤولية السياسية والمتمثل في استقالة الحكومة .

وتكمن أهمية هذه الدراسة في كون أن المسؤولية السياسية للحكومة تعتبر أحد أهم الضوابط التي تحدد طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فهي من جهة تمكن البرلمان في إطار ممارسته للرقابة على عمل الحكومة من وضع حد للتعسف والتجاوزات التي قد تصدر عنها أثناء ممارسة مهامها، ومن جهة ثانية تكفل التوازن بين السلطتين المذكورتين على اعتبار أنها السلاح المقابل والموازي لسلاح الحل الذي يمتلكه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.

أما عن أسباب اختيار الموضوع فتكمن في البحث في الكيفية التي نظم بها كل من الدستور الجزائري المسؤولية السياسية للحكومة، وبالتالي محاولة معرفة إذا ما كانت الآليات المقررة في الدستور الجزائري لعقد مسؤولية الحكومة السياسية فعالة، وإذا ما كانت فعلا تحقق التوازن المطلوب بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

أما بخصوص الصعوبات التي واجهتنا أثناء إعداد هذه الدراسة فتكمن في نقص المراجع المتخصصة في هذا الموضوع، وأغلب المراجع المتوفرة هي مراجع عامة.

وينبثق من خلال أهمية هذا الموضوع الإشكالية التالية:

إذا كان إقرار المسؤولية السياسية للحكومة هو أخطر أثر يمكن أن يتأتى عن عملية الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، فكيف نظم المؤسس الدستوري الجزائري اليات إثارة هذه المسؤولية للحكومة وما مدى فعاليتها؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية الأسئلة التالية :

- ما هي الآليات التي أقرها من الدستور الجزائري لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة؟

- هل الآليات المقررة لعقد هذه المسؤولية فعالة ؟

مقدمة

- هل إقرار المسؤولية السياسية للحكومة على اعتبار أنها تمثل السلاح الموازي لسلاح الحل الذي تمتلكه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية من شأنه خلق نوع من التوازن ما بين السلطتين المذكورتين؟

ولمعالجة هذا الموضوع تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج المنهج الوصفي الذي يهتم بالحقائق العلمية ويصفها كما هي ومن ثم تفسيرها، وكذا المنهج التحليلي لأن الموضوع يعتمد بصفة أساسية على النصوص الدستورية المنظمة لموضوع المسؤولية السياسية وكذا النصوص القانونية ذات الصلة.

ولالإجابة عن الإشكالية التي تم طرحها قسمت الدراسة إلى فصلين تم التطرق في الفصل الأول إلى مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية، كما وتضمن الفصل الثاني مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان.

الفصل الأول

مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

تمهيد:

تعتبر مسؤولية رئيس الحكومة، 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 جعله تحت رحمة الأول، وينتج منصب رئيس حكومة حسب نتائج التشريعات، وذلك من خلال نص المادة (110) التي نصت: إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية.

إذا لم يصل رئيس الحكومة، المعين إلى تشكيل حكومته في اجل ثلاثين (30) يوما يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة جديد ويكلفه بتشكيل الحكومة.

يعرض رئيس الحكومة، في كل الحالات، برنامج حكومته على مجلس الوزراء، ثم يقدمه للبرلمان حسب الشروط المنصوص عليها في المواد 106(الفقرات الأولى و3 و4) و107 و108.¹

و من باب تمكين البرلمان من ممارسة رقابته السابقة على الحكومة يتعين على كل من الحكومة أن تمثل أمام البرلمان لتعرض عليه برنامجها قصد مناقشته والمصادقة عليه، فالحكومة كهيئة جماعية لن يتسنى لها ممارسة مهامها ووظائفها إلا بعد الظفر بثقة البرلمان وبالتحديد ثقة الغرفة السفلى منه لأن التقليد الساري في مختلف النظم يقضي بمسؤولية الحكومة أمام الغرفة، السفلى المنتخبة بالاقتراع العام والمباشر²، وفي حالة عدم اقتناع نواب الغرفة المذكورة بما قدمته الحكومة أمامهم فإن هذه الأخيرة تضطر للاستقالة وبهذا يكون عرض الحكومة لمخطط عملها أو برنامجها أول مناسبة يمكن أن تتقرر على إثرها المسؤولية السياسية للحكومة، ولكن قبل ذلك البد من التطرق إلى العالقة العضوية لرئيس الحكومة برئيس الدولة على اعتبار أن هذه العالقة هي الأخرى من شأنها ترتيب مسؤولية الأول أمام الثاني(المبحث الأول)، ثم نتطرق للظهور الأول لرئيس الحكومة أمام البرلمان والآثار المترتبة عن ذلك (المبحث الثاني).

¹ دستور الجزائر لسنة 1996، الجريدة الرسمية رقم: 82 المتضمنة المرسوم الرئاسي رقم 442/20 والموقع في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري.

² صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 2009، ص 220

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

المبحث الأول: العلاقة العضوية لرئيس الحكومة برئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

لما كان النظام البرلماني يقوم على مبدأ الفصل العضوي داخل السلطة التنفيذية نتج عن ذلك عدم مسؤولية الوزير الأول وكذا الوزراء أمام رئيس الجمهورية فلا يملك هذا الأخير سلطة عزلهم¹ وحتى تعيينهم من طرفه يبقى مجرد إجراء شكلي طالما هو مقيد بتعيين زعيم الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية في منصب الوزير الأول.

ولتحديد مدى مسؤولية الحكومة الجزائرية أمام رئيس الجمهورية سنتعرض إلى الطريقة المعتمدة في تعيين الحكومة من خلال المطلب الأول وإنهاء مهامها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: التباين في طريقة تعيين الحكومة من طرف رئيس الجمهورية

نص الدستور الجزائري على أن الحكومة تتألف من الوزير الأول - رئيس الحكومة - وكذا الوزراء إلا أنهما يختلفان في الطريقة المعتمدة في تعيينهما من قبل رئيس الجمهورية وعليه سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى سلطة رئيس الجمهورية في اختيار وتعيين الوزير الأول - رئيس الحكومة - (الفرع الأول) وإلى سلطته في اختيار وتعيين أعضاء الحكومة (الفرع الثاني)

الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في اختيار وتعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة

لقد استقرت الدساتير الجزائرية على قاعدة إنفراد رئيس الجمهورية بسلطة اختيار وتعيين الوزير الأول - رئيس الحكومة - غير أن محافظة الجزائر على هذه القاعدة في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 ما نصت عليه الفقرة (05) من المادة رقم: (91) من صلاحيات رئيس الجمهورية: " يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وينهي مهامه "

¹ محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتورا، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 93.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

الفقرة الأولى: اختيار وتعيين رئيس الحكومة سلطة مطلقة ينفرد بها رئيس الجمهورية

يعتبر الوزير الأول العنصر الثاني في السلطة التنفيذية حيث يحتل المرتبة الأولى في التشكيلة الوزارية، ويمارس صلاحيات تفوق الصلاحيات التي يمارسها الوزراء¹.

يتم تعيين الوزير الأول في الجزائر عن طريق سلطة رئاسية، كما هو الشأن في فرنسا، ورغم التشابه القائم في طريقة التعيين بين البلدين من الناحية القانونية، إلا أن رئيس الجمهورية في الجزائر يتمتع بحرية أكبر من نظيره الفرنسي وذلك لأن هذا الأخير، يأخذ بعين الاعتبار عند اختياره رئيس الحكومة أن يحضى هذا الأخير بالأغلبية البرلمانية².

سار التعديل الدستوري لسنة 2020 على نفس النهج الذي سار عليه تعديل 2016 ليؤكد على الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، وكذلك النص على مركز ومنصب رئيس الحكومة أو الوزير الأول ورغم التعديلات التي طرأت على الدستور، إلا أننا نلاحظ، ما عدا استبدال تسمية رئيس الحكومة بالوزير الأول، وبرنامج الحكومة بمخطط عمل الوزير الأول، فقد أصر المؤسس الدستوري على إبقاء طريقة التعيين نفسها في هذا المنصب

يعد رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري شخصية فريدة من نوعها في النظم السياسية المتعارف عليها، فهولا يستمد شرعية وجوده في المنصب الذي يشغله من شرعية شعبية، أو من شرعية برلمانية، بل يستمد شرعيته من قرار تعينه الصادر عن رئيس الجمهورية فوجوده يعود إلى إرادة رئيس الجمهورية، واحتكار هذا الأخير لسلطة التعيين تجسده المادة (91) الفقرة رقم (5) من التعديل الدستوري لسنة 2020.

إن الملاحظ من خلال هذه النصوص أن لرئيس الجمهورية الحرية التامة والمطلقة في اختيار شخص رئيس الحكومة أو الوزير الأول، فمن الناحية الدستورية ليس هناك أي شرط أو قيد من شأنه أن يحد من سلطة رئيس الجمهورية في اختياره وتعيينه لرئيس الحكومة فهي اختصاص خاص برئيس الجمهورية دون سواه، لا تشاركه فيها أية هيئة في الدولة ويتم هذا التعيين بموجب مرسوم رئاسي، أما من الناحية العملية فانه وباعتبار رئيس الجمهورية حامي الدستور ومجسد

¹ فدوم مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2010، ص 144.

² أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 60.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

وحدة الأمة ومن ثم ضامن استقرار المؤسسات الدستورية لا بد أن يراعي عند بحثه عن الشخص المناسب لشغل منصب رئيس الحكومة عددا من الاعتبارات من أهمها الكفاءة والسمعة والانتماء السياسي¹.

فمن حيث الكفاءة وفي ظل التعددية الحزبية التي تقتضى وجود معارضة تراقب عمل الحكومة يجب أن يكون رئيس الحكومة مؤهلا علميا وسياسيا لكي يتولى مهمة تسيير السياسة والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة²، وباعتبار رئيس الجمهورية هو المسؤول الأول أمام الشعب فإنه إن لم يراعي هذا الشرط فإن اختياره سيكون محل تعقيبات وانتقادات، ولا يفهم من الكفاءة اقتصارها على تحصيل شهادة جامعية تأهل حاملها لتولى ذلك المنصب مما تستخلص من خلال الممارسة والتجربة وبعد النظر ومدى قدرة الشخص على إيجاد الحلول الناجعة لمواجهة المشاكل³.

ومن حيث الانتماء السياسي فمن الناحية الدستورية رئيس الجمهورية حر في اختيار رئيس الحكومة ولكن هذا الأخير ملزم بعرض برنامج عمله على البرلمان وحتى يشرع في تنفيذه لا بد أن يحصل على موافقة البرلمان وهذه الموافقة تتوقف على مدى توافق برنامج عمل رئيس الحكومة مع سياسة الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان، وعدم دعم وموافقة هذا الأخير قد يؤدي إلى ذا لجأ رئيس الجمهورية إلى حل استقالة الحكومة أو حل البرلمان فإن عودة نفس الأغلبية غير مستبعدة وبهذا يكون رئيس الجمهورية في موقف حرج⁴.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في اختيار وتعيين الوزراء

بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2020، خاصة المادة (104) منه أصبح رئيس الجمهورية الجزائري يعين أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة

¹ عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية قسنطينة 2006 ص 207

² قديم كيواني، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2011-2012 ص 36

³ سعيد بالشعر، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية الطبعة الأولى ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2013 ص 384.

⁴ قديم كيواني، مرجع سابق، ص 37.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

فرئيس الحكومة بمجرد تعيينه يشرع في اتصالاته ومشاوراته مع مختلف التشكيلات السياسية من أجل تشكيل حكومته، فإذا كان رئيس الحكومة زعيم الأغلبية البرلمانية يسهل عليه مهمة اختيار الوزراء أما إذا لم يكن كذلك فتصعب مهمة اختيار الوزراء، وبالتالي تصبح حكومته ائتلافية¹.

و إذا كان القصد من وراء منح رئيس الحكومة سلطة اختيار طاقمه الحكومي هو محاولة إعطائه نوع من السلطة والتفوق على أعضاء الحكومة المطالبين بالعمل تحت إرادته فضلا على أن المنطق العملي يتطلب أن يتولى رئيس الحكومة اختيار الفريق الوزاري الذي سيعمل تحت إشرافه، فإن سلطة رئيس الحكومة بهذا الخصوص تبقى مقيدة وليست مطلقة، ذلك أن رئيس الجمهورية وباعتباره المسؤول عن الدفاع الوطني والسياسة الخارجية، عادة ما يحتفظ لنفسه باختيار وزيرى الدفاع والشؤون الخارجية، ولهذا يجب على رئيس الحكومة قبل اختياره لطاقمه الحكومي أن يضع في الحسبان موافقة رئيس الجمهورية الذي يمكنه رفض التوقيع على مرسوم التعيين².

إذن كلمة الفصل في تعيين أعضاء الحكومة تكون لرئيس الجمهورية القائم بالإجراء الدستوري الذي يضمن الوجود القانوني على تشكيل الحكومة، ومن غير المعقول أن يعتمد على تعيين أشخاص لا يوافق على وجودهم في هذا المنصب³، ولقد أثبتت الممارسة أن رئيس الجمهورية قد استحوذ على اختصاص الاختيار والتعيين حيث صرح رئيس الحكومة السابق " بن بيتور " بأن رئيس الجمهورية اختار كل الأعضاء وعينهم وكذا اختار الأعضاء المقربين من منه⁴.

بصدور التعديل الدستوري لسنة 2020، أفرد رئيس الجمهورية وبصريح النص باختصاص تعيين أعضاء الحكومة وأصبحت المادة 104 تنص على أن تعيين أعضاء الحكومة يأتي من رئيس الجمهورية بعد اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة بخصوص ذلك وهذا ما يعني أن اختيار أعضاء الحكومة وتعيينهم أصبح من اختصاص رئيس الجمهورية ولم يبقى لرئيس الحكومة سوى الاقتراح.

¹ نزيهة بن زاغو، رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2002 ص 16-17.

² عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر 2009.

³ صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 225-226.

⁴ محمد فقير، عالقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2010 ص 60.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

وهذا الاقتراح التي من الممكن أن تحول إلى مجرد آلية عديمة الجدوى قبل أن تكون عديمة الفعالية، إلا أنها من المحتمل ألا تحترم كإجراء، زيادة على ذلك فإنه حتى لو تم احترامها

وهذا يعتبر عامل يضاعف من مركز رئيس الحكومة في مواجهة الطاقم الحكومي ويفقده ولائهم وهو ما يقضي بأن سلطة رئيس الحكومة اتجه الطاقم الحكومي منعدمة أصلا، فإن كان يفوض من طرف رئيس الجمهورية لرئاسة اجتماعات الحكومة طبقا للمادة 93 فإنه لا يفوض بناتا لممارسة صلاحية تعيين أعضاء الحكومة، ولعل ما مزاد من ضعف مركز رئيس الحكومة في ظل هذا التعديل في مواجهة الطاقم الحكومي هو تحويل رئيس الجمهورية إمكانية تعيين نائب أو أكثر رئيس الحكومة قصد مساعدة هذا الأخير، فالملاحظ أن رئيس الجمهورية ينفرد كذلك باختيار وتعيين نائب أو نواب الوزير الأول، كان من المستحسن لو منحت هذه الصلاحية رئيس الحكومة بما أن الهدف من استحداث منصب نائب رئيس الحكومة هو مساعدة هذا الأخير في عمله حتى يتسنى له اختيار الشخص أو الأشخاص الذين ينسجم ويتوافق معهم.

أما إذا بحثنا في الشروط الواجب توفرها في عضو الحكومة فنجد أنه دستور 2020 والديساتير التي سبقته قد قيدت رئيس الجمهورية بشروط معينة وعليه فالشروط المطلوبة للعضوية في الحكومة لن تخرج عن الشروط المألوفة، من جنسية وتمتع بالحقوق المدنية والسياسية¹.

أما عن شكلية التعيين فتكون بصدور مرسوم رئاسي موقع من قبل رئيس الجمهورية دون سواه. وبناء على ما سبق فإن لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة بخصوص تعيين كل الطاقم الحكومي وهو ما يكرس تبعيتهم عضويا له.

المطلب الثاني: ارتباط مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية بإمكانية إقالته من طرفه

سبق وأشرنا إلى أن الوزير الأول في النظام البرلماني لا يعتبر مسؤولا أمام رئيس الجمهورية عمال بمبدأ الفصل العضوي في السلطة التنفيذية حيث يكون مسؤولا هو وحكومته فقط أمام البرلمان دون رئيس الجمهورية بالتالي ليس من حق هذا الأخير إقالة رئيس الحكومة وحكومته من مهامهم وبقائهم خاضع لإرادة الأغلبية البرلمانية. أما الجزائر فقد أخذت بازواجية المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية وتتجلى مسؤولية الحكومة أمام هذا الأخير

¹ محمد فقير، مرجع سابق، ص 59.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

في إمكانية عزلها سواء بصفة فردية أو جماعية، وعليه سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى سلطة رئيس الجمهورية في إقالة رئيس الحكومة أو رئيس الحكومة (الفرع الأول) وإلى سلطته في إقالة أعضاء الحكومة (الفرع الثاني)

الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في إقالة الوزير الأول أو رئيس الحكومة

إن السلطة التقديرية الواسعة التي يمتلكها رئيس الجمهورية لدي ممارسته اختصاصه الدستوري فيما يتعلق بانتقاء وتعيين الوزير الأول كما رأينا سابقا لا تتوقف عند هذا الحد بل تمتد لتشمل عزل أو إقالة رئيس الحكومة من منصبه، وهذا طبقا لقاعدة توازي الأشكال التي تقضى بأن من يملك سلطة التعيين يملك سلطة العزل، حيث نصت المادة 5\91 من التعديل الدستوري 2020: "..... يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وينهي مهامه"¹.

بمقتضى هذا النص يكون رئيس الحكومة مسؤول أمام رئيس الجمهورية مسؤولية تقديرية ودائمة ما يعني أن إقالة رئيس الحكومة تخضع للحرية المطلقة والإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية².

فهذا الأخير أن يستعمل سلطته هذه دون أن يستشير أي هيئة أخرى، وقت ما شاء ولا يتطلب منه الأمر سوى توقيع مرسوم يقضي بإنهاء مهام رئيس الحكومة لكن المعلوم أن لكل قاعدة عامة استثناء، ولعل الاستثناء الوحيد الذي ورد بشأن هذه المسألة هو أنه في حالة حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته لا يكون بإمكان رئيس الدولة خلال هذه الفترة أن يقيل الحكومة أو يجري تعديل عليها حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه³.

ومع أن النص الدستوري كان ولا يزال واضحا ولا يثير أي إشكال حول أحقية رئيس الجمهورية في إقالة الوزير الأول حاليا أو رئيس الحكومة سابقا، والتي غالبا ما تكون هذه الإقالة لسبب جدي كحدوث خالف بين رئيس

¹ دستور الجزائر تعديل 2020، مرجع سابق، ص 21

² ياسين ربح، مركز الوزير الأول في التعيين الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2013، ص 36

³ موريس دوفر جيه، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري، ترجمة د جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت 1998، ص 254

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

الجمهورية ورئيس الحكومة بشأن تنفيذ البرنامج الرئاسي أو اختيار أعضاء الحكومة، كما قد يكون السبب في ذلك هو رغبة رئيس الجمهورية في تجديد الحكومة التي قد نالها الإرهاق نظرا للمدة الطويلة التي قضتها في السلطة¹.

إلا أن قضية إنهاء مهام رئيس الحكومة السابق السيد "قاصدي مرباح"² أثارت جدال سياسيا واسعا حيث اعتبر هذا الأخير أن إنهاء مهامه من قبل رئيس الجمهورية يعد مخالفا للدستور ورأى أن صاحب الحق في إنهاء مهامه هو المجلس الشعبي الوطني عن طريق سحب الثقة من الحكومة التي سبق له وأن منحها لها عند تقديم برنامجها أمامه.

و الملاحظ أن هذا الرأي كان يستند على تفسيرات بعض الذين تأثروا بما ذهبت إليه قلة من الفقه الفرنسي، التي ترى بأن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول مع ذلك ليس بإمكانه إنهاء مهامه، استنادا إلى نص المادة 8 من دستور 1958 التي تقضي بأن "رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول وينهي مهامه بناء على تقديم هذا الأخير لاستقالة حكومته باقتراح من الوزير الأول يعين الأعضاء الآخرين للحكومة وينهي مهامهم" فهذا النص يقيد دستوريا رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزير الأول بتقديم هذا الأخير لاستقالته، غير أن الواقع العملي الفرنسي قد أكد هذا الطرح أحيانا وناقضه أحيانا أخرى بدليل أنه سئل الرئيس ديغول عما إذا كان بإمكانه إقالة الوزير الأول، فكان رده "إن الوزير الأول مسؤول أمام البرلمان فيما يتعلق بالوضع السياسي وليس أمام رئيس الدولة" كما صرح الوزير الأول "ميشيل دوبيريه" أمام إحدى لجان الجمعية الوطنية بأنه لن يكون مسؤول أمام رئيس الجمهورية: لكنه ما فتى أن أعلن الرئيس نفسه على أن الوزير الأول مسؤول أمامه

. وإضافة إلى قضية إنهاء مهام السيد "قاصدي مرباح" رئيس الحكومة السابق، فقضية "على بن فليس" هي

الأخرى أثارت جدال، حيث أكد أن قرار إنهاء مهامه من قبل رئيس الجمهورية كان قرارا سيادي

وصرح بأنه لم يستقل من منصبه وإنما كان مرغما على الاستقالة، وهو ما تأكد من خلال بيان رئاسة الجمهورية آنذاك حيث أبلغ رئيس الجمهورية رئيس الحكومة برغبته في تعيين فريق حكومي جديد، وتجدد الإشارة إلى أن الإقالة الرئاسية ليست الصورة الوحيدة لإنهاء مهام الوزير الأول إذ هناك الوفاة والاستقالة. إن الدستور الجزائري لم يتعرض إلى

¹ إبراهيم أفطوش، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون تحولات دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولد معمري، تيزي وزو، 2012، ص 24

² سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 395

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

حالة الوفاة، غير أنه من البديهي في هذه الحالة أن يصدر رئيس الجمهورية مرسوماً بانتهاء مهام الوزير الأول. أما الاستقالة فتصنف إلى استقالة وجوبية واستقالة إرادية.

أولاً - الاستقالة الوجوبية: وتكون في الحالات التالية:

1- الاستقالة في حالة عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الوزير الأول¹:

تبدأ الحكومة مباشرة وظيفتها عادة بعرض مخطط عملها على البرلمان، وفي حالة عدم الموافقة عليه، يصبح الوزير الأول مجبراً على تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، وذلك طبقاً للمادة 107 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2020.

2- الاستقالة بسبب التصويت على لائحة ملتئم الرقابة: تكون الاستقالة في هذه الحالة أيضاً وجوبية أو اضطرارية من طرف الوزير الأول وذلك في حالة تصويت المجلس الشعبي الوطني على ملتئم رقابة بأغلبية ثلثي 3/2 النواب.

3- الاستقالة بسبب في حالة عدم تصويت بالثقة: ما جاء في الفقرة 6 من المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "..... وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقرّ دم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة "

وهناك من يضيف نوع رابع من أنواع الاستقالة وهو يكون عادة بعد الانتخابات التشريعية والرئاسية 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 المتتبع للتجربة الدستورية الجزائرية، يجد أن رئيس الجمهورية خاصة مؤخراً، يبقى على الوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقاً، على رأس الحكومة لفترة معتبرة ويرجع ذلك لبقاء الأغلبية بنوعها البرلمانية والرئاسية من نفس الطيف السياسي

¹ عيسى طيبي، مجلة الدراسات القانونية - مخبر السيادة والعمولة - كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد الخامس العدد الأول، جامعة المدينة، 2019، ص 216.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

ثانيا: حالة وفاة الوزير الأول: لم يتعرض الدستور الجزائري إلى حالة وفاة الوزير الأول إلا انه من البديهي إن رئيس

الجمهورية في هذه الحالة سيصدر مرسوما بإنهاء مهام الوزير الأول¹.

ثالثا- حالة العزل أو الإقالة: بعد تعرضنا لمختلف حالات انتهاء مهام الوزير الأول، نتعرض الآن لحلبة إقالة أو عزل أو إنهاء مهام الوزير الأول ملن طرف رئيس الجمهورية كما جاء في نص الدستور، حيث منح هذا الأخير حلق إقالة الوزير الأول رئيس الجمهورية (، دون قيد أو شرط وذلك بنص الدستور، حيث جاء في الفقرة 5 من المادة 91:.....: يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وينهي مهامه " وفي هذا تميز واضح للنظام الدستوري الجزائري حتى على أقرب الأنظمة الدستورية إليه وهو النظام الفرنسي، غير أن الواقع العملي 13 الفرنسي الذي ينص دستوره على إقالة الوزير الأول وربط ذلك بتقديم الوزير الأول لاستقالته الفرنسي قد أكد هذا أحيانا وناقضه أحيانا أخرى فقد سال الرئيس دجيول 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 فتى أن أعلن الرئيس نفسه على أن الوزير مسؤولا أمامه.

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 السياسي الذي فرضه عليها رئيس الجمهورية².

الاستقالة الإرادية: طبقا للمادة 113 من التعديل الدستوري 2020 " يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يقدم استقالته لحكومته لرئيس الجمهورية "، وتحدث مثل هذه الاستقالة عادة عند مواجهة الوزير الأول لمشاكل يصعب معها مواصلة هذا الأخير لعمله سواء لسبب يتعلق بوظيفته أو يتعلق بصحته أو لتعرضه لانتقادات وضغوط من طرف الرأي العام أو من طرف رئيس الجمهورية، وهذا ما عرفته حكومة " أحمد بن بيتور " رئيس الحكومة الأسبق الذي قدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي وجه له عدة انتقادات واعتبره مجرد سكرتير أو

¹ عيسى طيبي، مرجع سابق، ص 216

² عيسى طيبي، مرجع سابق، ص 216

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

وزير مكلف بالسهر على تنفيذ برنامج السياسي دون صلاحيات خاصة به. في حين أرجع " أحمد بن بيتور " استقالته إلى سببين هما: . عدم تمكنه من اختيار أعضاء حكومته¹.

التشريع عن طريق الأوامر من قبل رئيس الجمهورية في مجالات تم عمل الحكومة دون استشارتها ويتعلق الأمر بمشروع الأمر المتضمن تسيير الأموال العمومية.

و إذا كان هناك من اعتبر حالة استقالة " أحمد بن بيتور " استقالة حقيقة وهي الوحيدة في النظام السياسي الجزائري فإن هناك من رأى أنه حتى في هذه الحالة مصطلح الإقالة فرض نفسه، وبالتالي في حقيقتها إقالة مبطنة بالاستقالة. إن الملاحظ أن مصير الوزير الأول معلق على مدى كسبه لثقة رئيس الجمهورية هذا الأخير الذي له سلطة تقديرية واسعة بهذا الخصوص طالما أن النص الدستوري صريح².

الفرع الثاني: غياب النص لا يعني أعضاء الحكومة من المسؤولية أمام رئيس الجمهورية

إن دستور 1963 لم يتعرض لمسؤولية أعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية لكن يمكن أن تستخلص من المادة 47 من نفس الدستور التي منحت سلطة تعيين الوزراء لرئيس الجمهورية. بصدور الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 أصبحت مسؤولية أعضاء الحكومة الفردية أمام أعضاء مجلس الوزراء أكثر وضوحا وذلك بموجب المادة الرابعة منه التي نصت على " أن يكون الوزراء مسئولون فرديا أمام رئيس الحكومة، رئيس مجلس الوزراء وجماعيا أمام مجلس الثورة³.

ولعل ما أكد على هذه المسؤولية هو نص المادة 115 من دستور 1976 بعد تعديله سنة 1979 التي نصت على أن " نائب أو نواب رئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة مسئولون أثناء ممارسة كل واحد منهم لمهامه أمام رئيس الجمهورية ". إن ما يستفاد من هذا النص هو أن كل من نواب الرئيس والوزير الأول وأعضاء الحكومة

¹ سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2012، دار بلقيس للنشر الجزائر 2010، ص 120.

² عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، تاريخ ودراسات الجمهورية الجزائرية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائري، 2008، ص 141.

³ محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 75.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

مستولون مسؤولية فردية أمام رئيس الجمهورية ما يعني أن مصيرهم يتوقف على تصرف منه إن شاء عزلهم من مناصبهم وإن شاء أبقاهم فيها¹.

غير أنه بصدور دستور 1989 ومن بعده دستور 1996 وصولاً إلى التعديل الأخير لسنة 2020 نجد أن النص الصريح الذي كان يقضي بمسؤولية أعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية قد استغني عنه وتم النص فقط على أن تعينهم يكون من قبل رئيس الجمهورية دون الإشارة إلى إنهاء مهامهم، وهذا خالفاً لمسؤولية الوزير الأول التي ظلت بالغة الوضوح من خلال توظيف المؤسس الدستوري لعبارة يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول وينهي مهامه، لكن غياب النص الصريح لا ينفي مسؤولية أعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية إلا أن قاعدة توازي الأشكال تقضى بأن من يملك صلاحية التعيين يملك صلاحية العزل وبالتالي مصير أعضاء الحكومة مرتبط بالسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية فطالما أنه هو الذي يعينهم فإن النتيجة الحتمية، لذلك هي أنه صاحب الاختصاص في إنهاء مهامهم حتى وإن لم ينص الدستور على ذلك صراحة، ولما كانت الحكومة مسؤولة أمام رئيس الجمهورية لأنه هو الذي يختار أعضاءها ويعينهم فإن إنهاء مهام الوزير ن كان للرئيس الحق في إعادة بعض الأول ينجر عنه إسقاط الحكومة من الناحية الرسمية من كانوا فيها في مناصب ضمن الحكومة الجديدة.

المبحث الثاني: الظهور الأول للحكومة أمام البرلمان والآثار المترتبة على ذلك

إن دساتير الأنظمة البرلمانية تفرض على الحكومة ضرورة عرض برنامجها على البرلمان فور تشكيلها وهذا بغرض مناقشته ومن ثم حصولها على ثقته²، وهذا على خلاف دساتير الأنظمة الرئاسية التي لا تعرف مثل هذا الإجراء وبالرجوع إلى الجزائر نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري كان سابقاً في تبني هذا الإجراء فقد تبناه على إثر صدور التعديل الدستوري لسنة 1988، لكن التعديلات الدستورية التي شهدتها الجزائر جعلت طبيعة الوثيقة المقدمة أمام البرلمان تختلف (المطلب الأول)، كما جعلت الآثار المترتبة عن تقديم الوثيقة أمام البرلمان هي الأخرى تختلف (المطلب الثاني).

¹ عمار عباس، عباس عمار، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، 2009، ص 223

² سليمة عبة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون الدستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013، 2014، ص 89.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

المطلب الأول: التباين في طبيعة الوثيقة أو النص التي تقع عليها المسؤولية

لقد تباين النظام السياسي الجزائري بخصوص طبيعة الوثيقة أو النص الذي تعده الحكومة وتعرضه على البرلمان قصد المرافقة عليه، فرغم اتفاقهما في بداية الأمر على طبيعة واحدة لهذه الوثيقة والمتمثلة في برنامج الحكومة، إلا أنه وبموجب التعديل الدستوري الأخير الذي شهدته الجزائر لم يصبح للحكومة برنامج وإنما هي مكلفة بإعداد مخطط عمل قصد تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية (الفرع الأول).

الفرع الأول: من برنامج الحكومة إلى مخطط عمل لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية

قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 كان هناك برنامجين برنامج رئيس الجمهورية وبرنامج الحكومة (الفقرة الأولى) لكن بمجيء التعديل أصبح هناك برنامج وحيد وهو برنامج رئيس الجمهورية أما الحكومة فأضحى دورها يقتصر على إعداد مخطط عمل قصد تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: برنامج الحكومة

يعد برنامج الحكومة في الدول الديمقراطية البرلمانية وعاء السياسة العامة واستراتيجية شاملة وخطط عمل تتضمن مجموع مبادئ ومحاور وسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة المجالات الاجتماعية، الاقتصادية، الأمنية، الدفاعية وفي مجال الأمن الدولي والعلاقات الخارجية¹. وقد عرف الفقه السياسة العامة بأنها "تحديد الأهداف التي تسعى الحكومة تجسيدها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مع تعبئة الوسائل المتاحة (القانونية، الهيكلية والمادية) قصد تحقيقها"² كما عرفت كذلك بأنها "تحديد الأهداف الأساسية للحياة الوطنية"³.

لم تناط بالحكومة صلاحية إعداد برنامج لها يتم عرضه لاحقا على البرلمان، إلا انطلاقا من التعديل الدستوري لسنة 1988⁴، إذ نصت المادة 113 منه على أن يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته وينسقه وينفذه.

¹ عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، 2005.

² André Hauriou droit constitutionnel et institutions politique édition mont chrétien. 1972.p 884.

³ Maurice Duverger institutions politique et droit constitutionnel édition Thémis 1963. P 542.

⁴ نوارة تريعة، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011/2012، ص 394

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

أولاً: مضمون برنامج الحكومة

بعد تعيين رئيس الجمهورية للطاقت الحكومي يتولى رئيس الحكومة مهمة إعداد برنامج حكومته وضبطه وتنسيقه، وتتم هذه العملية على مستوى مجلس الحكومة برئاسة رئيس الحكومة الذي يعقد عددا من الجلسات لدراسة مدى تقدم عملية تحضير برنامج الحكومة يستعرض خلالها كل وزير الجوانب التي ستدرج في البرنامج والتي تخص قطاعه الوزاري، وفي مقابل ذلك يتولى رئيس الحكومة تقييم الأعمال التحضيرية وتوجيهها قصد ضمان انسجام السياسة العامة للحكومة¹.

وتتد جلسات مجلس الحكومة إلى غاية الوصول إلى صيغة نهائية تتم على إثرها المصادقة على مشروع البرنامج قبل عرضه على مجلس الوزراء ثم المجلس الشعبي الوطني بغرض المصادقة عليه²، هذا البرنامج الذي يعتبر من الأهمية بما كان لأنه يشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي وتنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية معينة³.

وعليه يتحدد برنامج عمل الحكومة بجانبين، يتمثل الأول في وضع تقديرات أو احتمالات تتعلق بالخطة التي يجب أن تتبع لهيكله النشاط الحكومي من جوانبه المتعددة حسب الإمكانيات المتوفرة في تلك الفترة، في حين يتعدد الجانب الثاني في تحديد الأهداف البعيدة المدى التي يهدف التخطيط السابق إلى بلوغها أو النتائج المرجوة ويتحدد كل ذلك بإطار زمني محدد⁴.

أما ضبط البرنامج فيعني " وضع تصور واقتراح أسلوب عمل يمكن من إيجاد حلول للمشاكل المطروحة... فعملية وضع التصور لا تكون بمعزل عن إنجازها مما يتطلب استجماع الجهود والخبرات وتعبئة كافة الوسائل لتجسيده عمليا عن طريق وضع سلم أولويات⁵ " ف ضبط البرنامج لا يقتصر إذن على تبيان الوسائل دون تحديد الأهداف وإنما يتعلق بتبيان الوسائل الكفيلة بتنفيذ خطة أي قطاع مع ضرورة تحديد الأهداف التي تتحقق في المستقبل. لكن الواقع العملي في النظام

¹ محمد فقير، المرجع السابق، ص 71.

² المرجع نفسه، ص 71.

³ محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية الجزائر، 2001، ص 86

⁴ سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 130

⁵ عمار عباس، المرجع السابق، ص 234

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

السياسي الجزائري كشف لنا أن هناك من الحكومات من اكتفت بتبيان الوسائل دون تحديد الأهداف¹، فعلى سبيل المثال فضل "أحمد بن بيتور" من خلال برنامج حكومته عرض السياسات المسطرة بدل ذكر الأهداف المحددة بالأرقام بالنسبة لكل قطاعه².

ولقد طرحت أثناء مناقشة برنامج حكومة "علي بن فليس" عدة ملاحظات حول غياب أهداف محددة بالأرقام عن أجل إنجاز الأعمال المسطرة في البرنامج، وذهب البعض إلى حد الحديث عن غياب الالتزام الصريح والواضح من حيث تجسيدها ميدانيا³، وفي رد عن الانتقادات التي طالت برنامجه، رأي "علي بن فليس" أن الطبيعة الدستورية لبرنامج الحكومة تجعل منه الإطار العام الذي يندرج فيه عملها، ويحدد الأولويات ويبين الأدوات الأساسية الرامية إلى تجسيد الأهداف المسطرة فيه⁴، مضيفاً أن مناقشة قانون المالية للسنة تمثل مجالا مفضلا لمناقشة كل السياسات القطاعية وبالتفصيل، فضلا على أن كل مشروع قانون يعطي الفرصة للبرلمان التعرض لهذه المواضيع وبالتالي يبقى قانون المالية للسنة الوسيلة الأمثل للتطرق بالتفاصيل والأرقام لكل قطاعات النشاط الحكومية⁵.

وتدعيما للنظرة الرامية إلى تحديد وضبط البرنامج الحكومي بالوسائل والأهداف قصد إطلاع النواب على عرض شامل عند المناقشة، التزم بعض رؤساء الحكومة بموفاة كل نائب برسائل المهمة المكلف بها كل وزير وبمخططات الأعمال القطاعية لكل وزارة وذلك قصد تبرير سياسة التنفيذ بإبراز وسائل وأدوات التنفيذ وأجاله⁶.

ثانيا: العلاقة بين برنامج الحكومة وبرنامج رئيس الجمهورية

طبقا للمادة 75 و79 من دستور 1989 ودستور 1996 على التوالي فإنه يتعين على رئيس الحكومة بعد إعداد برنامجه أن يعرضه على مجلس الوزراء⁷ الذي يرأسه رئيس الجمهورية وهذا الإجراء لم يكن واردا في ظل التعديل

¹ سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 131.

² الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني عدد 180 المؤرخة في 01-312000، ص 12.

³ أنظر الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني عدد 05 المؤرخة في 05-08-2002، ص 04

⁴ ياسين روج، المرجع السابق، ص 91.

⁵ عمار عباس، المرجع السابق، ص 235.

⁶ سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 131، 132.

⁷ نزيهة بن زاغو، المرجع السابق، ص 151.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

الدستوري لسنة 1988، أي لم يكن رئيس الحكومة ملزم بعرض برنامج حكومته على مجلس الوزراء والسؤال الذي طرح في هذا الصدد يتمحور حول مدى حرية رئيس الحكومة في إعداد برنامجه؟ على اعتبار أن رئيس الجمهورية عند اختياره لرئيس الحكومة يحدد له الأولويات والخطوط العريضة وهو ما يجعل من مجلس الوزراء محطة لمراقبة مدى التزام رئيس الحكومة بتوجيهات رئيس الجمهورية عند إعداد برنامجه، هذا الأخير الذي يسعى من خلال هذه المراقبة تأكيد حرصه على السهر على حسن سيرة أجهزة الدولة والحفاظ على الصالح العام¹، وفي مقابل هذا الطرح هناك من اعتبر عرض برنامج الحكومة على مجلس الوزراء لا يعدو أن يكون مجرد إجراء يسمح بمقتضاه لرئيس الجمهورية بالإطلاع عليه وتقديم بعض التوجيهات².

إن الممارسة السياسية أثبتت أن بعض رؤساء الحكومات لم يعلنوا صراحة أن رئيس الجمهورية قد حدد لهم بعض الأولويات أو قام بإعطائهم بعض التوجيهات التي ترقى إلى درجة الإلزام، فحسب بعض الآراء من غير المعقول أن يجزأ رئيس حكومة معين من طرف رئيس الجمهورية على معارضة هذا الأخير في مسألة مثل هذه لأنه يدرك أن مصيره معلق بيد رئيس الجمهورية، وعدم التزامه بتوجيهاته يجعل رئيس الجمهورية لا يتردد في وضع حد لمهامه وتعيين آخر مكانه³، فعلى سبيل المثال لم يذكر كل رؤساء الحكومة السابقين بأن رئيس الجمهورية قد حدد لهم أولويات أو أعطى لهم توجيهات بشأن البرنامج الواجب إعداده⁴.

وإن كانت بعض الحكومات لم تعلن صراحة أنها تبنت برنامج رئيس الجمهورية كما أسلفنا ذكره، فإن هناك من الحكومات من تبنت وبكل صراحة برنامج الرئيس⁵، الذي انتخب على أساسه مثل حكومة على بن فليس المعينة في 20 أوت 2000، حيث أكد هذا الأخير في مقدمة مشروع برنامجه أن الحكومة تتحمل بكيفية واضحة وجلية مسؤولية تطبيق برنامج رئيس الجمهورية⁶.

¹ عمار عباس، المرجع السابق، ص 236.

² سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 133.

³ سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 133.

⁴ عمار عباس، المرجع السابق، ص 237.

⁵ عمار عباس، المرجع السابق، ص 239.

⁶ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007، ص

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

وعليه وبناء على ما تقدم ذكره فإنه من الصعب عمليا القول بأن عرض برنامج الحكومة في مجلس الوزراء مجرد إجراء يسمح لرئيس الجمهورية بالإطلاع عليه وذلك نظرا للسلطة التقديرية الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية والتي تخوله حق تعديل البرنامج الحكومي متى لم يلتزم رئيس الحكومة بالتوصيات التي قدمها له رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، وتجدر الإشارة إلى أن هذه السلطة قد تمتد لتطال رئيس الحكومة الذي سيعزل لا محالة في حالة عدم انصياعه لتوصيات وتوجيهات رئيس الجمهورية¹.

وبهذا يكون مجلس الوزراء محطة لمراقبة مدي أخذ رئيس الحكومة بتوجيهات رئيس الجمهورية، وهو ما أكده رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة² في أول اجتماع المجلس الوزراء المنعقد يوم 10 ماي 2003 في عهد حكومة السيد "أحمد أويحي" الذي عين بتاريخ 05 ماي 2003 حيث صرح انم مجلس الوزراء سيبقى الإطار الذي تحسم فيه القرارات بشأن ما يدخل ضمن اختصاصه من ملفات، كما ألزم السيد أويحي بالاستمرار في العمل بالبرنامج المصادق عليه سنة 2002²، وفي سياق متصل وأثناء عرضه لبرنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني صرح "أحمد أويحي" قائلا " إن طبيعة النظام السياسي الرئاسي يجعل من غاية الحكومة تطبيق برنامج رئيس الجمهورية³.

ولعل ما يستفاد من هذا كله هو عدم الاستقلالية بين البرنامج الرئاسي والبرنامج الحكومي أو بالأحرى هناك غياب فعلي لبرنامج عمل الحكومة وهذا الأخير ما هو إلا تجسيد البرنامج الرئاسي وتطبيق له⁴، وبالتالي التساؤل الذي يبقى مطروح هو ما الفائدة من أفراد الدستور الرئيس الحكومة ببرنامج خاص به طالما هذا البرنامج رهينة لتوجيهات الرئاسية التي تفرض

على رئيس الحكومة داخل مجلس الوزراء وإبداء أي اعتراض من طرفه يجعله خارج حسابات رئيس الجمهورية الذي لا يكلفه الأمر سوى توقيع مرسوم رئاسي ينهي بموجبه مهام رئيس الحكومة على اعتبار أن سلطته واسعة بهذا الخصوص.

¹ عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 105 ص 106.

² سليمة عبة، العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية في ضل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون الدستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013/2014، ص 46

³ عبد النور ناجي، المرجع السابق، ص 237.

⁴ سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 133، ص 134.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن تقديم النص أو الوثيقة أمام البرلمان

يعد تقديم النص أو مخطط العمل أمام البرلمان أول لقاء رسمي بين الحكومة والبرلمان، فكما عرفه الأستاذين: Jean Griquel, Pierre Avril على أنه أول ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة.

والأثر القانوني الذي ينتج عن تقديم برنامج الحكومة أو مخطط عمل الوزير الأول إما أن يكون إيجابيًا وذلك عند موافقة ومصادقة البرلمان عليه (الفرع الأول) وإما أن يكون سلبي وذلك من خلال رفض البرلمان المصادقة على برنامج أو مخطط الحكومة وهو ما يؤدي إلى سقوط الحكومة الفرع الثاني).

الفرع الأول: الموافقة التلقائية على برنامج الحكومة.

إن منح الثقة للحكومة من قبل البرلمان بالموافقة على برنامجها يعني إعطاء الرخصة القانونية للحكومة الجزائرية حتى تشرع في مزاولة مهامها (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: الموافقة على برنامج الحكومة

يعكف الوزير الأول منذ تعيينه وتعيين طاقمه الحكومي على إعداد مخطط عمله وضبطه وعرضه في مجلس الوزراء للموافقة عليه، ولكن تبني مجلس الوزراء له ليس له أثر نهائي، وإنما يقتضي الأمر أن يحوز هذا المخطط موافقة البرلمان كذلك.

أولاً: الاكتفاء بتقديم عرض عن برنامج الحكومة الأول لمجلس الأمة

الدستوري للشئانية البرلمانية في ظل دستور 1996 جعل الوزير الأول ملزم بتقديم عرض عن مخطط عمله أمام مجلس الأمة وهذا على الرغم من أن الحكومة غير مسؤولة سياسياً أمامه على اعتبار أنه غير قابل للحل.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

إن حصول الوزير الأول على موافقة المجلس الشعبي الوطني لا يعني البداية الفعلية في تنفيذ المخطط بل هو ملزم قبل ذلك بتقديم عرض عن مخططة لمجلس الأمة¹، والملاحظ من خلال استقراء المادة 80 من التعديل الدستوري لسنة 2008 هو أن المؤسس الدستوري ربط تقديم الوزير الأول لعرض حول مخطط عمله لمجلس الأمة بموافقة المجلس الشعبي الوطني على هذا المخطط²، ومنه إذا رفض المجلس الشعبي الوطني هذا المخطط فلن يتم تقديم عرض عنه لمجلس الأمة، كما أن الوزير الأول ليس ملزم بتقديم مخطط العمل كاملا مثلما قدمه أمام المجلس الشعبي الوطني وإنما يكفي بتقديم عرض عنه أي مجرد قراءة الأهداف والمحاور الكبرى دون ذكر التفاصيل والجزئيات التي اطلع عليها المجلس الشعبي الوطني ووافق عليها وبهذا فالعرض مجرد إعلام لمجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة إذ لا يعقل أن يصادق مجلس الأمة لاحقا على قوانين تتعلق بتنفيذ برنامج تجهله أو أن يكون بمقدوره الرقابة دون الاستعلام مسبقا عن مقاصد وتصرفات الحكومة³.

وإذا كان المؤسس الدستوري ألزم الوزير الأول بتقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة فإنه لم يأذن لهذا الأخير بفتح مناقشة عامة بعد انتهاء الوزير الأول من تقديم هذا العرض، ولكن من الناحية العملية جرت العادة على استتباع تقديم العرض عن برنامج أو مخطط عمل الحكومة بمناقشة من قبل أعضاء مجلس الأمة⁴، الأمر الذي أدى إلى نشوب خلاف بين أعضاء غرفتي البرلمان، حيث احتج نواب المجلس الشعبي الوطني في بادئ الأمر على قيام أعضاء مجلس الأمة بإجراء المناقشات معتبرين ذلك تدخل في اختصاص المجلس الشعبي الوطني المختص الوحيد بالموافقة على برنامج الحكومة فيما رأى بعض أعضاء مجلس الأمة أن هذا الاحتجاج يتركز على أسباب سياسية أنية أكثر منها قانونية⁵.

إن التمسك بنص المادة 80 من الدستور يفضي إلى عدم دستورية هذه المناقشة، غير أن الواقع أثبت عدم اعتراض الحكومة عليها، وهي المعنية مباشرة بها، ويتجلى ذلك من خلال قبول رؤساء الحكومات سابقا أو الوزير الأول حاليا

¹ أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 80 من التعديل الدستوري لسنة 2008.

² وهو ما أكدته المادة 49 من القانون العضوي 99/02 التي تنص: "يقدم رئيس الحكومة إلى مجلس الأمة عرضا حول برنامجه خلال العشرة (10) أيام على الأكثر، التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 80 من الدستور."

³ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009-2010، ص 292، ص 293.

⁴ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 258.

⁵ عمار عباس، نفس المرجع، ص 258.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

الرد على مناقشات أعضاء مجلس الأمة ومن ثم لا تمثل هذه الممارسة استبعاد لحكم دستوري بقدر ما هي¹، ممارسة دستورية² لم يعارضها أي رئيس حكومة أو وزير أول³.

أما عن الأثر القانوني الذي يترتب عن تقديم الوزير الأول لعرض عن مخطط عمله المجلس الأمة فقد أشارت إليه الفقرة الأخيرة من المادة 80 والمتمثل في إمكانية إصدار مجلس الأمة لللائحة، هذه الأخيرة إما أن تتضمن تأييدا أو نقدا لهذا المخطط⁴، وعلى الرغم من كون الموقف المتخذ من خلال هذه اللائحة ليس له تأثير على مصير الحكومة إلا أن إصدار لائحة تتضمن موقف مؤيد لمخطط عمل الوزير الأول يجعل الحكومة تعمل بثقة وراحة كبيرة بحكم هذا التأييد والمساندة⁵، في حين إذا كانت اللائحة تتضمن بيانا تنتقد فيه مخطط العمل فان هذا من شأنه التأثير سياسيا على مكانتها وإضعاف مركزها السياسي⁶، لكن عمليا يصعب إصدار لائحة تتضمن بيانا سلبيا بالنظر إلى أن المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة⁷، اشترطت توقيع عشرون (20) عضوا لقبول اقتراح اللائحة وهذا ما يصعب تحقيقه نظرا لأن أغلبية الأعضاء المنتخبين ينتمون لنفس الحزب المسيطر على الغرفة الأولى والذين غالبا ما يكونون على توافق مع الحكومة، وأما الجزء المعين فلا يمكن توقع لجوئه لمثل هذا الموقف لان رئيس الجمهورية قد اتخذ موقفا إيجابيا من مخطط عمل الحكومة عند عرضه في مجلس الوزراء، وغير معقول وقوفهم ضد من له سلطة تعيينهم، وإن كانت النصوص القانونية لا تفرض التوافق المطلق بين الثلث المعين ورئيس الجمهورية⁸، وعليه يبقى العرض المقدم حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مجرد إجراء شكلي طالما أنه حتى وفي حال اتخاذ موقف سلبي بموجب اللائحة فان ذلك لا يؤدي

¹ عمار عباس، نفس المرجع، ص 259

² عقيلة خرباشي، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 114.

³ عمار عباس، نفس المرجع، ص 260.

⁴ عادل قراة، النظم السياسية ن دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص 183.

⁵ جمال عبد الناصر مانع، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، ص 34

⁶ بوكرا إيريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري، مجلة الإدارة، مجلد 10، عدد 1، 2000، ص 78.

⁷ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المعدل والمتمم الصادر عام 2000، الجريدة الرسمية رقم 77، المؤرخة في 17 ديسمبر 2000، ص 13.

⁸ إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير،

فرع الدولة والمؤسسات العمومية كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 20102011 ص 147.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

إلى إسقاط الحكومة وبالتالي دور مجلس الأمة في إطار مخطط عمل الحكومة لا يرتقي إلى مصطلح الرقابة بمعناها القانوني والدستوري¹.

الفرع الثاني: استبعاد آثار عدم الموافقة على برنامج الحكومة

إن فشل الحكومة في إقناع الغرفة الأولى للبرلمان ببرنامجها أو مخطط عملها سيؤدي لا محالة إلى رفضه وهو ما يعني إقرار المسؤولية السياسية للحكومة، هذه الأخيرة التي لا يبقى لها سوى تتقدم باستقالتها وإذا كان الدستور الجزائري قد رتب هذا الأثر (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: آثار رفض برنامج الحكومة

إن مخطط العمل المعد من قبل الحكومة قد يحظى بموافقة النواب عليه، وبذلك تشرع الحكومة في مهامها غير أنه إذا رأى النواب ضرورة تكيفه وامتنعت الحكومة عن ذلك، وتمسك النواب بموقفهم، فإن هذا سيؤدي إلى استقالة الحكومة (أولا) فيما سيؤدي الرفض الثاني إلى حل المجلس الشعبي الوطني (ثانيا).

أولا: استقالة الحكومة

يتأتى عن عرض مخطط عمل الوزير الأول أمام البرلمان نتيجتان لا ثالث لهما، إما أن تحوز الحكومة موافقة المجلس الشعبي الوطني وهو ما درج عليه الوضع إلى حد اليوم، بفعل أن الأغلبية البرلمانية المؤلفة من ائتلاف الأحزاب دائما تساند الحكومة²، وإما تفشل الحكومة في حيازة تأييده ومن ثمة يرفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط العمل المعروف عليه، وفي هذه الحالة يكون لزاما على الوزير الأول وبقوة القانون تقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية الذي يعين مرة أخرى وزيرا أولا وحكومة جديدة³. وتعتبر الاستقالة في هذه الحالة نتيجة طبيعية لأن المجلس لا يمكنه الموافقة

¹ عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 115.

² إيمان الغربي، المرجع السابق، ص 140.

³ تنص المادة 81 من التعديل الدستوري لسنة 2008 " يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة الرئيس الجمهورية في حالة علم موافقة المجلس الشعبي الوطني على

مخطط عمله، يعين رئيس الجمهورية من جديد وزير أول حسب الكيفيات نفسها"

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

على قوانين تأتي تنفيذًا لعمل حكومي سبق وأن رفضه جملة وتفصيلاً¹، فلو تستمر هذه الحكومة في عملها رغم رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عملها، جميع القوانين التي ستعرضها عليه الحكومة سترفض حتماً². وبذلك تتم عرقلة عمل الحكومة وهو ما يؤدي بدوره إلى حدوث انسداد حتمي بين مؤسسات الدولة وعليه وتفادياً لهذا المأزق السياسي لا بد أن تستقبل الحكومة³.

لكن التجربة الجزائرية تستبعد تماماً أثر الاستقالة نظراً لتمتع الحكومة بوسائل تأثير مهمة على النواب أهمها إحداث سياسة التوافق أو التعايش الحاصل بين الأغلبية الرئاسية التي تتجسد توجيهاتها في البرنامج الرئاسي والأغلبية البرلمانية، وبالتالي يقع على عاتق الوزير الأول مسؤولية الحصول على ثقة رئيس الجمهورية الذي يعينه وينهي مهامه، كما عليه أن يفوز بتأييد البرلمان لمواصلة مهامه⁴.

لكن حتى وإن استبعدنا أثراً كهذا ألا يبدو أن التعديل الدستوري الأخير قد حمل معه بعض التناقضات بخصوص المسؤولية السياسية للحكومة على إثر الرقابة القبلية التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني؟

إن المعطيات الدستورية تغيرت، بحيث أن دور الوزير الأول ليس هو دور رئيس الحكومة قبل التعديل الذي كان له على الأقل من الناحية النظرية برنامج يعده ويعرضه أمام البرلمان، وفي حالة إخفاقه في إقناع النواب ببرنامجه، يقدم استقالة حكومته، أما دور الوزير الأول بعد التعديل أصبح يتمحور حول تنسيق وتحديد الآليات الكفيلة بتجسيد برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع⁵، من خلال مخطط العمل الذي يضبطه، ويقوم بعرضه على البرلمان للموافقة عليه، وهو ما يؤكد على أن دور الوزير الأول أصبح مرتكزاً أساساً في تنفيذ برنامج واحد هو برنامج رئيس الجمهورية⁶، فلماذا إذن يتم اعتراض المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة المقدم من طرف الوزير الأول ما دام هذا الأخير ما هو إلا مجرد منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية من خلال مخطط العمل والذي يجد نفسه مضطراً لتقديم استقالته في حال

¹ حميد مزباني، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري. دراسة مقارنة مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، نوقشت في 19 جوان 2011، ص 60.

² ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2007 ص 115.

³ عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 117.

⁴ إيمان الغربي، المرجع السابق، ص 140.

⁵ عمار عباس، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع السابق، ص 24.

⁶ وسيلة الوزاني، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد، عدد 21، 2008، ص 29.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

عدم الموافقة عليه؟ ألا يبدو وأنه تم إغفال طرف أساسي في هذه المعادلة ألا وهو رئيس الجمهورية صاحب البرنامج السياسي الخاضع للرقابة ولو بصورة غير مباشرة وهو ما من شأنه أن يوحي بالمسؤولية السياسية الرئيس الجمهورية أمام المجلس الشعبي الوطني، لكن هذا يتنافى مع انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، إلا إذا كانت الرقابة تنصب على مخطط عمل الوزير الأول¹، لكن حتى في هذه الحالة مسؤولية الوزير الأول وحكومته غير مبررة على اعتبار أن هذا المخطط تم ضبطه في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية.

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد وقع في تناقض يتحمل تبعته الوزير الأول الذي يجد نفسه مضطرا لتقديم استقالة حكومته.

ولعل الغاية من وراء الإبقاء على سلطة المجلس الشعبي الوطني في الرقابة السابقة على عمل الحكومة على الرغم من الوقوع في مثل هذا التناقض هو عدم المساس باختصاصات البرلمان حتى لا يفسر ذلك على أنه مساس بتوازن السلطات²، لكن الشيء الملاحظ أن هذا التناقض ليس هو الوحيد الذي سجل على مستوى التعديل الدستوري، وإنما المؤسس الدستوري قد وقع في تناقض آخر مرتبط بنفس المسألة وهو أنه حتى وفي حال ما تمت استقالة الحكومة على إثر رفض مخطط عملها فإنه بإمكان رئيس الجمهورية أن يقوم بتعيين نفس الحكومة المقالة وتعود بنفس مخطط عملها الأول، لأنه لا يوجد نص دستوري يمنع من ذلك، وعليه يكون المجلس الشعبي الوطني مرغما على قبوله لأنه في حالة رفضه للمرة الثانية يعرض نفسه للحل الوجوبي، وهو الشيء الذي يحسب له النواب ألف حساب³.

ثانيا: حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا

يعتبر حق حل البرلمان في النظام البرلماني من أخطر الوسائل الرقابية بيد السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، وهو السلاح الذي يقابل ويوازن حق البرلمان في سحب الثقة من الحكومة وتقرير مسؤوليتها السياسية⁴، ويقصد بحل

¹ عمار عباس، المرجع السابق، ص 26.

² عمار عباس، المرجع السابق، ص 26.

³ سليمة عبة، المرجع السابق، ص 90.

⁴ محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، أبو العزم للطباعة 2005، ص 801.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

البرلمان إنهاء مدة المهمة التشريعية قبل الموعد المحدد لها¹. وتعبير آخر إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابته². أي قبل نهاية الفصل التشريعي³.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل، نجد أن المؤسس الدستوري قد اعتمد طريقتين لحل المجلس الشعبي الوطني، إحداهما مقررة في أحكام المادة 129، هذه الأخيرة تجعل الحل تقنية دستورية لتدعيم تدخل رئيس الجمهورية في الحياة السياسية⁴، أما الثانية فوردت في المادة 82 التي تنص على أنه "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني على ينحل وجوبا، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقضاء ثلاثة (03) أشهر" إن فحوى هذا النص يشير إلى الحل الوجوبي أو التلقائي⁵، المرتبط بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بمناسبة عرض الوزير الأول لمخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني⁶، إذ أن إقدام هذا الأخير على رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية على التوالي يجعله ينحل تلقائيا وبقوة القانون..

و لعل الغاية من وراء التنصيص على انحلال المجلس الشعبي الوطني وجوبا في حالة عدم موافقته على مخطط عمل الوزير الأول للمرة الثانية حسب ما رآه بعض الفقهاء هي تفادي حدوث أزمات وزارية لاحتمال رفض المجلس الشعبي الوطني المتكرر الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول وبالتالي ضمان الاستقرار الحكومي وضمان عدم تعسف المجلس الشعبي الوطني في إسقاط الحكومة غير المرغوب فيها من نوابه⁷. فيما اعتبر جانب آخر من الفقه أن الغاية الحقيقية من وراء إقرار الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني هي حماية سياسة رئيس الجمهورية، باعتباره هو من يضع السياسة

¹ عادل قرانة، المرجع السابق، ص 92

² عبد الكريم سعيد دانا، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، 2010، ص 51.

³ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 7. دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، الأردن 2011 ص 382.

⁴ عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 118.

⁵ عرفت الجزائر تقنية الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني في أول دستور لها سنة 1963 وذلك بموجب المادة 56 منه واختفت في ظل دستور 1976 تتعدو للظهور في دستور 1989 بموجب المادة 78 منه.

⁶ عقيلة خرباشي، نفس المرجع، ص 118.

⁷ أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2007-2008، ص 101، ص 102.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

التنفيذية في مجلس الوزراء، التي تتولى الحكومة تنفيذها¹، وبين هذا الرأي وذاك، يبقى الحل الوجودي الحل الأنسب لتفادي الانسداد المؤسساتي الذي قد يحدث من جراء عدم التوافق بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني².

لكن وبالنظر للواقع، فإن البرلمان يتجنب مواجهة الحكومة، ويقبل مخطط عملها برنامجها) دون أية معوقات تذكر³، فلم يحدث لحد اليوم حل المجلس الشعبي الوطني بسبب رفضه برنامج الحكومة سابقا أو مخطط عملها حاليا.

وبالرجوع إلى المادة 82 السالفة الذكر، نجدها قد رتبت عن الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني بقاء الحكومة القائمة واستمرارها في تسيير الشؤون العادية وذلك إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وتحمل نتيجة حل المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية لا يقع فقط على عاتق المجلس الشعبي الوطني، بل حتى على مجلس الأمة، وإن كان يستحيل حله لضمان استقرار الدولة واستمراريتها إلا أنه يبقى شبه مجهد إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد.

لهذا يمكن اعتبار الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني وسيلة ضغط على البرلمان ككل من جهة ودفعه إلى تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقه من جهة أخرى، خاصة عند تباين مواقف النواب نتيجة اختلاف المصالح الحزبية والشخصية، مما يتسبب في أزمة تمثيل تؤدي لتراجع دور البرلمان ووقوفه في وجه المصالح العليا للدولة⁴.

¹ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر 2005، ص. 237.

² عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 119.

³ عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 119.

⁴ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 303.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

المطلب الثالث: طبيعة المسؤولية اللاحقة للوزير الأول أمام البرلمان

نص دستور 1996 المعدل سنة 2008 على تأسيس مناسبة سنوية لتقييم مدى التزام الحكومة بتنفيذ برنامجها وهو ما يعني قيام مسؤولية الوزارة أمام البرلمان، وهذا من خلال اختتام مناقشة عمل الحكومة بلائحة من طرف المجلس الشعبي الوطني (أولا) أو بإصدار ملتمس رقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني (ثانيا) وهو ما يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة نهائياً¹، ومنه فإننا سنتناول هذه النقاط تباعاً²:

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

تنص الفقرة الثالثة من المادة 51 من القانون العضوي رقم 16/12 على أنه: (يمكن أن تحتتم 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 الشين وسبعين (72) ساعة تعقب اختتام مناقشة بيان السياسة العامة)³.

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 وتحديداً للثقة فيها، وإما أن تأتي اللائحة يتحفظ 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 الجبرية.

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

¹ انظر. المواد 153 154 155 من التعديل الدستوري لعام 2016.

² طيبي عيسى، مكانة الوزير الأول في الجزائر من خلال مسؤوليته على ضوء التعديل الدستوري لعام 2016، مجلة الدراسات القانونية، مخبر السيادة والعدالة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المدية، 2019، ص 219.

³ انظر المادة 52 من القانون العضوي 12/16.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

ثانيا: اختتام مناقشة البيان السياسي للحكومة بملتمس رقابة

يعتبر إجراء ملتمس 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 98/4، 153، 154 155 من التعديل الدستوري لعام 2016، غير أن هذا الإجراء (ملتمس الرقابة ينفرد به المجلس الشعبي الوطني دول مجلس الأمة وهذا ينص الدستور¹، كما أنه مقيد بشروط وهي:

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

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

3- لا يصبح ملتمس الرقابة نافذا إلا إذا وافق عليه ثلثي 3/2 النواب.

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

ونظرا لخطورة هذا النوع من الرقابية أحاطه المؤسس الجزائري بهذه الشروط الصعبة مما جعله (ملتمس الرقابة) غير قابل للتطبيق في أرض الواقع، كما أن مدة الثلاثة أيام التي تفصل بين تقديم ملتمس الرقابة والتصويت عليه تعد هي الأخرى مدة جد كافية لإقناع من يمكن إقناعهم من النواب بالعدول عن ملتمس الرقابة، إلا أن هذه المدة تبقى أقصر من مثيلتها في دستور 1963 والتي كانت محددة خمسة أيام، إن استعمال ملتمس الرقابة في النظام الجزائري يمكن أن يكون مباشرة ودون المرور بلائحة²، وإن كان كلاهما يقوم بعد اختتام مناقشة البيان السياسي السنوي للحكومة، غير أن فاعلية ملتمس الرقابة تبقى محدودة وهذا بالنظر بالأغلبية البرلمانية التي تتمتع بها الحكومة والتي تقف حاجزا يحول دون اللجوء إلى ملتمس 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 العام 2016، أن ملتمس الرقابة في دستور

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

² طيبي عيسى، مرجع سابق، ص 220.

الفصل الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

1963 كان يقترح ضد رئيس الجمهورية باعتباره الجسد للحكومة¹. غير أن تحريك ملتزم الرقابة كان أصعب مما هو موجود في التعديل الدستور مي لعام 2016، حيث كان يستلزم التوقيع لائحة ملتزم الرقابة توقيع 3/1 النواب، وهو ما ينجر عنه استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس الوطني في حالة تصويته على ملتزم الرقابة بالأغلبية المطلقة للنواب. غير أن تحقيق هذا النصاب وتحريك هذه الرقابة ضد رئيس الجمهورية المنتمي لنفس الحزب وهو أمينه العام يبقى مستحيلا²، غير أن الأمر يختلف بالنسبة لدستوري 1989 و1996 اللذان أتيا بشنائية 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 متضامنين. وبما أن مسؤولية الوزارة تعد الركن الأساسي في بناء النظام البرلماني التقليدي والمتطور ومن غيرها يفقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته³، 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 يثبطان عمل ملتزم الرقابة وهما: التسمية 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 تفلت الحكومة من هذا النوع من الرقابة إذا ساندت نسبة من النواب تقدر ب 3/1 + نائب واحد بينما تبقى نسبة 3/2 النواب ناقص نائب واحد غير قادرة على إسقاط الحكومة مما يثبت مقولة "أن الأقلية تحكم والأغلبية تعارض".

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 عملها⁴.

¹ المادة 55 من دستور 1963.

² عبد الله يوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 185.

³ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر الإسلامي، رسالة دكتوراه، مصر، 1990، ص 34.

⁴ طيبي عيسى، مرجع سابق، ص 222.

الفصل الثاني

مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

تمهيد:

إذا كانت الحكومة في النظم البرلمانية كقاعدة عامة تستند على موافقة الأغلبية البرلمانية على برنامجها حتى تشرع في تطبيقه، فإنها ملزمة في نفس الوقت، بتقديم حصيلة على تنفيذه لنفس الأغلبية حتى تواصل دعمها إن هي نجحت في مهمتها أو إسقاطها إن فشلت في ذلك.

فالمسؤولية السياسية للحكومة تقوم على مبدأ مفاده أنه «لا يمكن للحكومة أن تستلم السلطة أو تستمر في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة النواب ومتى فقدت هذه الثقة فإنها تضطر للاستقالة»

وبالرجوع إلى الجزائر نجد أنها هي الأخرى أخذت بهذا المبدأ، وبالتالي نجاح الحكومة في افتتاح موافقة الغرفة الأولى على برنامجها أو مخطط عملها لا يعني ديمومتها في السلطة دون رقابة، ولسنا نقصد بذلك آليات الرقابة البرلمانية التي تشترك فيها كلا غرفتي البرلمان وتمارسها بصفة دائمة ومستمرة دون أن تبحث من ورائها على تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، وإنما يبقى الغرض منها مجرد الاستعلام وجمع الحقائق في صورة السؤال، الاستجواب، التحقيق وغيرها، أما الآليات الرقابية التي نحن بصدد الحديث عنها في هذا المقام، هي تلك التي تؤدي إلى إقرار المسؤولية السياسية للحكومة، إذا ما فقدت هذه الأخيرة ثقة نواب الغرفة الأولى الذي ينفردون لوحدهم بممارسة هذا النوع من الرقابة.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

المبحث الأول: إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بمبادرة من البرلمان (آلية ملتمس الرقابة)

يعتبر ملتمس الرقابة أو ما يعرف بلائحة اللؤم سلاح هجومي يوضع بيد النواب ويتم من خلال استخدامه تقرير مسؤولية الحكومة بمبادرة من النواب¹، وهو وسيلة جد فعالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، إذ بمقتضاه يتم وضع حد للحكومة بصفة جماعي، وقد عرف الفقيه "هوريو" ملتمس الرقابة بأنه « الوسيلة التي يمكن للنواب من خلالها تحريك تصويت المجلس على سحب الثقة من الحكومة وفي حالة المصادقة، على الحكومة أن تستقيل»²، كما عرف كذلك بأنه « الوسيلة التي تمكن البرلمان من إظهار استيائه من الحكومة وإجبارها على الاستقالة»³.

المطلب الأول: تفعيل آلية ملتمس الرقابة بشروط وإجراءات معقدة

لما كان ملتمس الرقابة أو لائحة اللؤم من أشد وسائل الرقابة خطورة بالنسبة للحكومة على اعتبار أنه ينصب على مسؤوليتها ويرمي إلى إرغامها على الاستقالة، إذ وفي حال نجاحه تستقيل الحكومة وجوبا⁴، أحاطه المؤسس أو المشرع الدستوري في الجزائر، بمجموعة من الشروط والإجراءات التي وإن كانت متباينة إلا أنها تشترك في شدتها وصرامتها ما يجعل من أمر تطبيقه في كلا النظامين صعبا جدا.

الفرع الأول: شروط وإجراءات ملتمس الرقابة طبقا للدستور الجزائري

يعد ملتمس الرقابة الية دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة، عن تنفيذ مخطط عملها أمام البرلمان ويمكن أن تؤدي إلى إسقاطها متى توفرت الشروط المطلوبة فيها، ومن ثم تبني هذا السلاح الخطير والفعال في نفس الوقت، ووضعه في متناول النواب " يؤكد الاتجاه نحو منح المجلس سلطة رقابية على الحكومة تؤهله إلى إسقاطها إن حادت عن

¹ Philippe Ardant: institution politiques et droit constitutionnel: France paris:librairie générale de droit et jurisprudence 12em édition 2000 p584.

² رياض دنش، المسؤولية السياسية والجناحية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2008، ص 389.

³ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 142.

⁴ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 285، ص 286.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

التوجهات المحددة في المخطط الموافق من طرف المجلس¹، غير أن ربط المؤسس الدستوري (ملتمس الرقابة) بشروط وإجراءات معقدة بالشكل الذي ستراه سيجعل من تحقق هذا الإجراء أمر مستعصيا.

لقد أشار المؤسس الدستوري لإجراء ملتمس الرقابة في المادة 84/4 من دستور 1996 المعدل فيما نظم شروطه وإجراءاته في المواد (135، 136 و 137) من نفس الدستور، وكذا في المواد (57، 58، 59، 60 و 61) من القانون العضوي 99/02

أولا: ارتباط ملتمس الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة.

يعتبر بيان السياسة العامة وسيلة إبلاغ، أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من البرنامج وما هو في طور الانجاز، كما تبرز الحكومة من خلاله الصعوبات التي اعترضتها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها²، وعرف بيان السياسة العامة على أنه الزاد الذي يتزود به نواب المجلس الشعبي الوطني، من خلال المعلومات والحقائق التي يجويها عن واقع أداء الحكومة والإدارة العامة، وهو الأمر الذي يشكل ويمنح لهم وسيلة وآلية ومقياس الأعمال الرقابة البرلمانية على أداء الحكومة وتسهيل عملية المقاربة والمطابقة لتحريك المسؤولية الحكومية أو الاقتناع والرضا عن أدائها³.

نصت المادة 84 من الدستور على أن تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن أن تحتتم هذه المناقشة بلائحة، كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد (135، 136 و 137) أدناه.

كما نصت المادة 135 « يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة ».

¹ طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 2007/1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر باتنة، 2008، 2009، ص 45.

² سليمة عبة، المرجع السابق، ص 91.

³ أحمد قارش، عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية، أطروحة النيل دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، ص 247.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

من خلال استقراء هذين النصين يتضح لنا أن المؤسس الدستوري قد قيد إمكانية إيداع ملتمس الرقابة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، بمناقشة بيان السياسة العامة، هذا الأخير الذي تقدمه الحكومة سنويا ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها، وبذلك لا يكون بإمكان نواب المجلس الشعبي الوطني ممارسة هذه الآلية الرقابية إلا مرة واحدة في السنة على الأكثر.

وبرجعنا إلى المادة 84 نجدها قبل أن تشير إلى إمكانية إيداع النواب للمتمس الرقابة أشارت إلى إجراء آخر يمكن أن ينجم عن مناقشة بيان السياسة العامة والمتمثل في اللائحة، هذه الأخيرة التي لم يتم التعرض لا لمضمونها ولا للأثر القانوني المترتب عنها¹، واكتفى القانون العضوي 99/02 بتنظيم الإجراءات المتعلقة بها، إذا أولا وقبل كل شيء لا بد أن تقدم اقتراحات اللوائح خلال الاثني والسبعين (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان، وأن يوقع اقتراح اللائحة عشرون (20) نائبا على الأقل حتى يحظى بالقبول، وأن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وليس بإمكان النائب الواحد أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة².

وفي حالة تعدد اقتراحات اللوائح فإنها تعرض للتصويت حسب تاريخ إيداعها أو بمصادقة المجلس الشعبي الوطني على أحدها بأغلبية أعضائه تلغى جميع اللوائح الأخرى، أما بخصوص الأطراف الذين يحق لهم التدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت فهم كالآتي:

- الحكومة بناء على طلبها.
- مندوب أصحاب اقتراح اللائحة.
- نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة.
- نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة³.

¹ لم يتم النص على محتوى اللائحة التي يمكن أن تترتب عن مناقشة بيان السياسة العامة لا في الدستور ولا في القانون العضوي 99/02 ولا حتى في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² أنظر المواد 51، 52، 53 من القانون العضوي رقم 99/02، المؤرخ في 8 مارس يحدد تنظيم المجلس الشعبي ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية، عدد 15، مؤرخة في 9 مارس 1999.

³ أنظر المادتين 54 و 55 من القانون العضوي رقم 99/02، نفس المرجع.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

أما عن فحوى هذه اللائحة فقد أجمع الفقه على أنها إما تأتي مؤيدة للحكومة وبالتالي معبرة عن رضا واقتناع المجلس الشعبي الوطني عن عمل الحكومة، وهو ما يعتبر دعما للحكومة وتجديدا للثقة فيها، وإما أن تأتي اللائحة بتحفظ عن سياسة الحكومة وهو ما ينبهاها إلى مواطن التقصير وعدم احترام البرنامج محل الاتفاق، وفي ذات الوقت يعتبر تحذيرا لها لأنه وفي حال لم تأخذ بهذه التحفظات في الحسبان ستواجه مشاريع قوانينها إما بالرفض أو التحويلات الجبرية¹.

مع ذلك تبقى اللائحة مجرد إجراء يتم بموجب إفصاح النواب عن موقفهم من الحكومة سواء بالمساندة أو المعارضة دون ترتيب أي جزاء عليها²، الأمر الذي دفع بعض الفقهاء إلى وصفها باللائحة المدومة الأثر أو اللائحة التي تولد ميتة " فيما وصفت لائحة اللوم أو ملتمس الرقابة " باللائحة الفاعلة"³ لأنه متى نجح النواب في إخضاعه لجميع الشروط التي نص عليها الدستور والنصوص القانونية، تكون نتيجته هي نهاية الحكومة، التي تلتزم دستوريا بالاستقالة⁴.

ثانيا: النصاب القانوني المتطلب للتوقيع على ملتمس الرقابة

طبقا للمادة 135/2 من التعديل الدستوري لسنة 2008، وكذا المادة 57 من القانون العضوي رقم 99/02 فإنه لا يقبل ملتمس الرقابة إلا إذا وقعه سبع (1/7) عدد النواب على الأقل وهو ما يفيد بأن هذا الإجراء الدستوري لا يمكن ممارسته بطريقة فردية من قبل النواب، غير أن النسبة المطلوبة لقبول ملتمس الرقابة جد مرتفعة ومبالغ فيها الأمر الذي يجعلها صعبة التحقق، وهذا بخلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي يعطي للجمعية الوطنية الحق في إثارة مسؤولية الحكومة عن طريق اقتراح ملتمس رقابة يكفي لقبوله توقيع عشر 1/10 النواب على الأقل⁵.

كما إن القانون العضوي رقم 99/2 في المادة 58 يحضر على النائب الواحد توقيع أكثر من ملتمس رقابة واحد.

¹ عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسة، العدد 4، 2010، ص 19.

² عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 269.

³ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 144، ص 147.

⁴ عمار عباس، المرجع السابق، ص 269، ص 270.

⁵ عيسى طيبي، المرجع السابق، ص 21، ص 22.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

ثالثا: إيداع ملتمس الرقابة

يتم إيداع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني على إن يعلق بالمجلس ويوزع على كافة النواب، وينشر في الجريدة الرسمية المناقشات المجلس الشعبي الوطني¹، ولقد أرجع البعض الهدف من هذا النشر لتمكين الرأي العام من الإطلاع على مضمون الانتقادات الموجهة من قبل النواب للحكومة والتي لا تخرج عن إيداعها بالتقشير في إدارة الشؤون العمومية الأمر الذي دفع بالنواب إلى محاولة إبعادها من سدة الحكم².

رابعا: مناقشة ملتمس الرقابة

طبقا للمادة 60 من القانون العضوي رقم 99/02 لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلقة ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا الحكومة بناء على طلبها ومندوب أصحاب ملتمس الرقابة ونائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة ونائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة.

الحكومة بمبادرة منها: لما كانت الحكومة هي المعنية بالتحجج عن السلطة مكنها المشرع من تناول الكلمة لوقت كاف حتى يتسنى لها الدفاع عن السياسة التنفيذية المنتهجة خلال حول كامل، وفي سبيل ذلك تقدم الحكومة كل ما في وسعها من حجج وبراهين تحاول من خلالها التأثير على المجلس الشعبي الوطني، حتى تضفي على التصويت الذي يعقب المناقشة صبغة الرفض³.

مندوب أصحاب ملتمس الرقابة: يتناول هذا المندوب الكلمة التبيان الأدلة التي تكشف عن الأخطاء المرتكبة من قبل الحكومة مستندا في ذلك على ما ورد في البيان العام من أجل إقناع نواب المجلس بالتصويت لصالح لائحة ملتمس الرقابة، ومن ثم إسقاط الحكومة

نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة: يتدخل هذا النائب لينتقد سياسة الحكومة ويدعم بذلك اقتراح لائحة ملتمس الرقابة.

¹ أنظر المادة 39 من القانون العضوي رقم 99/02، مرجع سابق.

² عمار عباس، نفس المرجع، ص 273.

³ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 160.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

نائب يرغب في التدخل ضد ملتزم الرقابة: يتدخل هذا النائب ليتولى مهمة الدفاع عن سياسة الحكومة ومعارضة التصويت على لائحة ملتزم الرقابة.

إن النائب المؤيد ومثيله المعارض يمكن لأحدهما إن يؤثر على أغلبية النواب وذلك متى كان تدخله مدروسا ومعللا ومؤسسا على قرينة من الصحة¹.

خامسا: التصويت على ملتزم الرقابة بعد مرور ثلاثة (03) أيام عن إيداعه

طبقا للمادة 136/2 من دستور 1996، وكذا المادة 61/2 من القانون العضوي رقم 99/02 فإنه لا يتم التصويت على ملتزم الرقابة إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداعه إن هذه المدة وإن كانت ستسمح للنواب المبادرين بملتزم الرقابة بالبحث عن دعم زملائهم قصد مساندتهم أثناء التصويت لإسقاط الحكومة²، إلا أنها ستخدم الحكومة أكثر حيث ستفسح أمامها المجال للتحرك والعمل داخل المجلس بهدف إفشال الملتزم أثناء التصويت³، بمعنى أنها ستسمح للحكومة ومؤيديها من إجراء الاتصالات اللازمة قصد ضمان إخفاق الاقتراح⁴، عن طريق إقناع المترددين والأحزاب القابلة للتعامل معها على الوقوف إلى جانبها⁵، وبهذا تتحول المدة اللازمة للتصويت على ملتزم الرقابة لبؤرة ضغط وفرصة سانحة لتدعيم موقف الحكومة، وربما هو الدافع الذي جعل المؤسس الدستوري الفرنسي يخفض المدة إلى 48 ساعة⁶.

¹ نفس المرجع، ص 162.

² عمار عباس، المرجع السابق، ص 275.

³ صالح بلحاج المرجع السابق ص 286.

⁴ عبد العالي حجة، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع ص 266.

⁵ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء الستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الطبعة الثانية،

ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013، ص 165

⁶ عقيلة خراشي، المرجع السابق، ص 130.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

سادسا: نصاب الموافقة على ملتمس الرقابة

لقد تم تحديد الأغلبية المطلوبة للموافقة على ملتمس الرقابة في المادة 136/1 من دستور 1996 وكذا المادة 61/1 من القانون العضوي رقم 99/02، إذ تستوجب الموافقة على ملتمس الرقابة تحقق أغلبية ثلثي 2/3 نواب المجلس الشعبي الوطني.

إن بلوغ هذا النصاب سيؤدي إلى قيام المسؤولية التضامنية للحكومة، وبالتالي يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، حيث نصت المادة 137 من دستور 1996 على أنه "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية".

غير أن المؤسس الدستوري باشرطه لنسبة معتبرة كهذه يكون قد قلص حظوظ المجلس الشعبي الوطني في إقامة المسؤولية إلى أدنى حد وبالتالي دعم استقرار الحكومة، ذلك أنه أقر إمكانية قيام حكومة أقلية مساندة من قبل ثلث 1/3 النواب زائد نائب واحد ومعارضة من الثلثين 2/3 ناقص نائب واحد¹.

ليس هذا فقط بل إن التصويت على ملتمس الرقابة بأغلبية الثلثين يعني أنه أثناء عملية احتساب الأصوات لا يعتد إلا بتلك التي جاءت معارضة للحكومة، وبالتالي فإن النواب الذين امتنعوا عن التصويت أو كانوا محايدين أو ألغيت أصواتهم يعتبرون وكأنهم صوتوا لصالح الحكومة أي ضد ملتمس الرقابة².

و بهذا يكون نجاح ملتمس الرقابة مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني فإذا كانت الحكومة حائزة على أغلبية واضحة فإن حظوظ نجاح ملتمس الرقابة تكون ضعيفة جدا، ومسألة تغيير الحكومة نعد أمرا صعبا، وبالتالي فاللجوء لملتمس الرقابة في حالة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة لا يكون بهدف إسقاط الحكومة لأن هذا يكون مستحيلا بل يمكن أن تستعمل المعارضة للوقوف في وجه الحكومة والإفصاح رسميا عن عدم رضاها صراحة عنها أو عن البرنامج الذي قطع مسار سنة من التنفيذ الفعلي³.

¹ سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 164.

² إبراهيم أفتوش، المرجع السابق، ص 74، ص 75

³ عقيلة خراشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 316، ص 317

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

و إذا كان المؤسس الدستوري قد قيد حق المجلس الشعبي الوطني في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بالية ملتزم الرقابة بجملة من الشروط والإجراءات الصعبة التحقق، وأولها ربط استخدامها ببيان السياسة العامة الذي يكون لزاما على الحكومة أن تقدمه للمجلس الشعبي الوطني سنويا، فإن تهميشه لدور مجلس الأمة بلغ إلى حد منح السلطة التقديرية للحكومة بخصوص مسألة تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة من عدمه إذ أن النص الدستوري لم يلزم الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة، مثلما ألزم الوزير الأول بتقديم عرض عن مخطط عمله، لهذا المجلس الذي يمكن أن يصدر بشأنه لائحة، وبالتالي ليس هناك ما يجبر الحكومة على تقديم بيان السياسة العامة.

ويمكن للحكومة تقديم بيان السياسة العامة السنوي للمجلس الأمة في الحالات التالية:

في حالة تقديم البيان للمجلس الشعبي الوطني دون أن يتبعه طلب تصويت بالثقة أو إيداع ملتزم الرقابة.

في حالة تقديم البيان السنوي للمجلس الشعبي الوطني وأقدمت الحكومة على طلب الثقة طبقا للمادة 84/5 من الدستور ونالت ثقة النواب.

في حالة تقديم البيان السنوي للمجلس الشعبي الوطني وتم إيداع ملتزم رقابة لم يحز على موافقة أغلبية ثلثي 2/3 النواب.

من خلال هذه الحالات يظهر أن عرض الحكومة لبيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة مرتبط بموقف المجلس الشعبي الوطني، لكن حتى بتوافر هذه الحالات تبقى الحكومة هي صاحبة القرار بخصوص تقديم البيان لمجلس الأمة من عدمه.

بالرجوع إلى دستور 1996 والقانون العضوي 99/02 نجدهما لم يبيئا الآثار المترتبة عن تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة، مما يشير إلى أن دور هذا المجلس يكاد ينعدم، وهو ما يشكل إضعافا دستوريا لمجلس الأمة في المجال الرقابي، ويجعل من تقديم بيان السياسة العامة أمامه مجرد إعلام له بما تم تنفيذه لا غير.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

المطلب الثاني: نتائج ملتمس الرقابة وتطبيقاته.

قد يضفي ملتمس الرقابة في حال نجاح النواب في استعماله إلى نتائج وخيمة لعل أبرزها سقوط الحكومة، وهذا أكبر مظهر لتدهور العلاقة بين الطرفين وانكسارها بشكل خطير¹، غير أن احتمال سقوط الحكومة بواسطة هذه الآلية يبق أمرا صعبا في الجزائر بسبب الوابل الهائل من الشروط والإجراءات المعقدة التي فرضتها دساتير كلا البلدين والنصوص القانونية ذات الصلة مثلما رأيناه في المطلب الأول فضلا عن مساندة الأغلبية البرلمانية للحكومة. وفي هذا المطلب سيتم التطرق إلى نتائج ملتمس الرقابة (الفرع الأول) وإلى تطبيقاته (الفرع الثاني)

الفرع الأول: نتائج ملتمس الرقابة

قد تجهض المحاولة الرامية إلى إسقاط الحكومة بواسطة آلية ملتمس الرقابة منذ بدايتها أي قبل الوصول إلى مرحلة التصويت، ويحدث ذلك في حال عدم استفتاء شرط النصاب القانوني اللازم للتوقيع على ملتمس الرقابة، أي عدم تمكن لائحة الملتمس من التوفر على توقيع سبع نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل طبقا للدستور الجزائري²، وقد يكتمل النصاب القانوني لقبول ملتمس الرقابة ويمر لمرحلة التصويت طبعا بعد استفتاء كل الشروط والإجراءات السابق بيانها، لكن قد يتأتى عن عملية التصويت إلغاء لائحة ملتمس الرقابة وذلك بسبب عدم إحرازها للنصاب القانوني المطلوب للموافقة على ملتمس الرقابة، بمعنى عدم تحقق أغلبية ثلثي 2/3 نواب المجلس الشعبي الوطني الجزائري³، كما قد يتأتى عن عملية التصويت هذه الموافقة على ملتمس الرقابة طبعا إذا ما تحققت الأغلبية المذكورة، وهو ما يترتب عنه استقالة الحكومة استقالة جماعية، حيث جاء في المادة 137 من الدستور الجزائري أنه " إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية "

وبالرجوع إلى الدستور الفرنسي لسنة 1958 نجد المادة 50 منه رتبت نفس الأثر كذلك والتي جاءت تنص: " إذا صادقت الجمعية الوطنية على ملتمس للرقابة أو رفضت الموافقة على برنامج الحكومة أو على بيان سياستها العامة، وجب على الوزير الأول تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية، لكن مسألة استقالة الحكومة بعد التصويت على

¹ عمار عباس المرجع السابق، ص 278.

² أنظر المادة 135/2 من دستور 1996 الجزائري المعدل في 2008.

³ أنظر المادة 136 من دستور 1996 الجزائري المعدل في 2008.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

ملتزم الرقابة أثارت إشكالا قانونيا وسط الفقه الفرنسي، تمثل أساسا في مدى إلزامية رئيس الجمهورية بقبول استقالة الحكومة إذا صوتت الجمعية الوطنية بلومها ومن ثم المدة التي يتوجب على الحكومة أن تقدم استقالتها أمام رئيس الجمهورية¹.

وفي تحليل فقهي لمدى إلزامية رئيس الجمهورية بقبول استقالة الحكومة التي فقدت ثقة الجمعية الوطنية، ذهب الفقه الفرنسي في اتجاهات مختلفة، اتجه يرى بأن رئيس الجمهورية في فرنسا حر في قبول استقالة الحكومة أو عدم قبولها، وفي هذا الشأن يقول الفقيه لوكليرك: " وعدم خضوع رئيس الجمهورية لقرار الجمعية الوطنية يجد صداه في كون أن الرئيس المنتخب بطريقة الاقتراع العام المباشر هو رئيس الحكومة، فسحب الثقة من هذه الأخيرة، أو التصويت على ملتزم رقابة ضدها لا تلزم الرئيس بقبول استقالتها وإلا أصبح رئيس الجمهورية مسؤولا أمام البرلمان " وهو نفس الرأي الذي جاء به الأستاذ "أندريه هوريو" حين اعتبر أن رئيس الجمهورية حر في قبول استقالة الحكومة أو عدم قبولها² مبررا ذلك بقوله " وتجدر الملاحظة أنه إذا كانت أغلب الدساتير قد نصت على التزام الوزارة والوزراء الذين سحبت منهم الثقة بتقديم استقالتهم، فإنها لا تلزم رئيس الدولة بقبول الاستقالة، وإنما لرئيس الدولة أن يترخص في تقدير ملائمة قبول الاستقالة " بل وذهب إلى أبعد من ذلك حين اعتبر بأن الرئيس الجمهورية كذلك أن يحل البرلمان بدل أن يقبل استقالة الحكومة بقوله " وله (أي لرئيس الجمهورية) إذا قدر أن البرلمان غير مصيب في قراره أن يلجأ إلى حل المجلس³"، في حين ذهب اتجاه آخر من الفقه والذي من أبرز أنصاره الأستاذ yves guchet والأستاذ jean cutsiapis إلى اعتبار رئيس الجمهورية ملزم بقبول هذه الاستقالة مستنديا في تبرير هذا على منطوق المادة الثامنة من الدستور الفرنسي والتي لا تترك حسبهما الاختيار لرئيس الجمهورية بقدر ما توجب عليه قبول الاستقالة⁴، وبهذا يكون قد نتج عن هذه الآراء الفقهية ثلاث احتمالات:

الاحتمال الأول: إلزامية رئيس الجمهورية بقبول استقالة الحكومة.

¹ عبد الحميد الزوع، المرجع السابق، ص 116.

² عبد الحميد الزوع، المرجع السابق، ص 116، ص 117.

³ نفس المرجع، ص 137.

⁴ نفس المرجع، ص 117.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

الاحتمال الثاني: حرية رئيس الجمهورية في قبول استقالة الحكومة أو عدم قبولها.

الاحتمال الثالث: حل البرلمان (الجمعية الوطنية) من طرف رئيس الجمهورية بدل قبول هذا الأخير استقالة الحكومة.

كما نجد أن نفس الإشكال يمكن أن يثار، ذلك أن كل من الدستور الجزائري لم يبين لنا مدى إلزامية رئيس الدولة بقبول استقالة الحكومة الفاقدة لثقة نواب الغرفة الأولى أو رفضها، واكتفيا بالنص على أن موافقة الغرفة السفلى على ملتتمس الرقابة تؤدي إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية.

لقد ذهب بعض فقهاء القانون الدستوري الجزائري إلى القول بأن " أول نتيجة يؤدي إليها ملتتمس رقابة ناجح هي سقوط الحكومة"¹ إن ما يفهم من هذه العبارة أن رئيس الجمهورية ملزم بقبول استقالة الحكومة التي يقدمها الوزير الأول، لكن يضيف هذا الجانب من الفقه أنه وفي مقابل ذلك يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى استعمال حقه في حل المجلس الشعبي الوطني على اعتبار أن رئيس الجمهورية هو من اختار وعين الوزير الأول وكذا أعضاء الحكومة وأن البرنامج المنفذ هو برنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي سقوط الحكومة بهذه الكيفية قد يدفع به إلى معاملة النواب بالمثل كرد فعل فوري على ملتتمس رقابة ناجح بغرض الدفاع عن برنامجه الذي تنفذه الحكومة².

لكن وكما أسلفنا ذكره النص الدستوري لا يقيد رئيس الدولة في الجزائر بقبول استقالة الحكومة من عدمه، ألا يعني هذا أن الرئيس الدولة الحرة في الاختيار بين القبول والرفض، بل أكثر من ذلك يمكن أن يلجأ إلى حل البرلمان بدل قبول استقالة الحكومة ولكن من المفروض أن يقبل رئيس الدولة استقالة الحكومة التي فقدت ثقة الأغلبية البرلمانية ذلك أن حدوث حالة من الحالات السابقة الذكر سيؤدي حتما إلى إفراغ السلاح الدستوري

ملتتمس الرقابة. الذي خوله المؤسس الدستوري للغرفة السفلى من البرلمان من محتواه، كيف لا وأن نجاح ملتتمس الرقابة لن يكون بالأمر الهين وإنما سيمر بمخاض عسير جراء إحكام المؤسس والمشرع الدستوري الجزائري في إحاطة هذا الإجراء بجملة من الشروط والإجراءات المعقدة والمستعصية.

¹ عمار عباس، المرجع السابق، ص 278.

² عمار عباس، المرجع السابق، ص 279.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

الفرع الثاني: تطبيقات ملتزم الرقابة

لقد بينت الممارسة البرلمانية الجزائرية عدم لجوء نواب المجلس الشعبي الوطني الاستعمال آلية ملتزم الرقابة ولا مرة واحدة، وإذا رجعنا إلى ممارسة هذه الآلية في دول أخرى نجد مثلا لجوء أعضاء الجمعية الوطنية الفرنسية إلى استعمال آلية ملتزم الرقابة في العديد من المناسبات غير أنه وفي كل مرة يتم فيها طرح ملتزم رقابة ضد الحكومة لا يحظى أثناء عملية التصويت عليه بالأغلبية اللازمة للموافقة عليه، باستثناء تجربة 1962 التي تعد المناسبة الوحيدة التي صوت فيها أعضاء الجمعية الوطنية للموافقة على ملتزم الرقابة، أي تحققت الأغلبية المطلقة المطلوبة، وكان ذلك بتاريخ 04 أكتوبر 1962 ضد حكومة "جورج بومبيدو" وتطبيقا للمادة 50 من الدستور قدم هذا الأخير استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية الجنرال "ديجول" آنذاك الذي أنهى مهامها في 06 أكتوبر 1962¹ لكن إقدام الجنرال "ديجول" على حل الجمعية الوطنية بتاريخ 09 أكتوبر 1962² أدى إلى مواصلة حكومة "جورج بومبيدو" تسيير الأمور الجارية إلى غاية إجراء الانتخابات التشريعية.

غياب الممارسة في التجربة البرلمانية الجزائرية

لقد بينت التجربة البرلمانية الجزائرية عن عزوف تام لنواب المجلس الشعبي الوطني عن اللجوء إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بالية ملتزم الرقابة، فلم يحدث وأن بادر النواب بهذا الإجراء ولعل ذلك يرجع إلى المساندة الدائمة التي تحظى بها الحكومة من طرف الأغلبية البرلمانية من جهة وإلى إحاطة الإجراء بجملة من الشروط والإجراءات المعقدة التي لن تجعل من مأمورية النواب سهلة من جهة ثانية وخاصة ما تعلق منها بنصب الثلثين³.

فضلا عن قيد عدم اللجوء إلى هذا الإجراء إلا لدى عرض بيان السياسة العامة، وبالتالي حتى ولو كانت تصرفات الحكومة مخالفة للدستور والقوانين فإن النواب يضطرون إلى انتظار عرض بيان السياسة العامة الذي يكون سنويا بعد

¹ عمار عباس، المرجع السابق ص 279.

² نوار تريعة، المرجع السابق ص 96.

³ يري السيد بلس اشتراط المؤسس الدستوري لأغلبية الثلثين للموافقة على ملتزم الرقابة واستبعاده للأغلبية البسيطة والنسبية يؤدي إلى تقليص قدرة المجلس في إقامة المسؤولية السياسية إلى أدنى حد الشيء الذي لا يوفر للحكومة الاستقرار فحسب بل ومنحها الحصانة المتينة كذلك " بلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 354.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

تاريخ المصادقة على مخطط العمل أو بعد مرور سنة عن تقديم البيان الأخير¹، وهي المدة التي يمكن للحكومة استغلالها للتقليل من حدة الخلافات مع النواب بمختلف الوسائل، والأخطر من ذلك هو أن الحكومة قد برهنت عمليا على أنها لا تحشى من لجوء النواب إلى محاسبتها فقد تبادت في العديد من المرات في خرق الدستور والقانون العضوي 99-02 بامتناعها عن تقديم بيان السياسة العامة سنويا²، وهذا عامل آخر يرهن حظوظ نواب المجلس الشعبي الوطني في إثارة مسؤولية الحكومة السياسية عن طريق آلية ملتزم الرقابة يضاف إلى العوامل السابقة خاصة إذا علمنا أن المجلس الشعبي الوطني لم ينتفض لمثل هذا التصرف ولم يقدم النواب حتى على مساءلة الحكومة رسميا بموجب أسئلة أو استجواب يتبع ذلك بمناقشة وإعلام الرأي العام بتلك التجاوزات لدفعها إلى احترام أحكام الدستور والقانون العضوي³.

لكن كل هذا لا يبرر انعدام محاولة القيام بهذا الإجراء الرقابي (ملتزم الرقابة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، وإن كان عزوف الأغلبية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني يعد أمرا طبيعيا بما أن الممارسة أثبتت أن هذه الأغلبية دائما تساند الحكومة فإنه من المفروض أن تتكفل المعارضة بهذه المهمة وعليه انعدام المبادرة بهذا الإجراء يمكن أن يفسر بخوف النواب من لجوء رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني الذي بإمكانه أن يستعمله في أية لحظة دون ضوابط أو أية قيود تذكر⁴.

وبناء على ما سبق فإن نجاح ملتزم الرقابة في الجزائر أو في دولة أخرى مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس النيابي ومدى انضباطها فان كانت الحكومة حائزة على أغلبية قارة ومنضبطة فإن حظوظ نجاح ملتزم الرقابة يبقى صعبا وبالتالي فان احتمال تغير الحكومة يبقى أمرا صعبا⁵، هذا من جهة ومن جهة أخرى فرض إجراءات بالصعوبة والتعقيد على الشكل الذي رأيناه سيجعل من نجاح ملتزم الرقابة أمرا مستحيلا.

¹ سعيد بوالشعير، المرجع السابق ص 167.

² سعيد بوالشعير، المرجع السابق ص 167.

³ سعيد بوالشعير، المرجع السابق ص 167.

⁴ عمار عباس، المرجع السابق، ص 282.

⁵ نفس المرجع، ص 281.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

المبحث الثاني: إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بمبادرة منها (آلية طلب التصويت بالثقة)

إن المسؤولية السياسية للحكومة كما يمكن أن تثار بمبادرة برلمانية عن طريق آلية ملتزم الرقابة التي يلجأ إليها نواب الغرفة السفلي من البرلمان سعيا منهم لإسقاط الحكومة التي انصرفت عن الأهداف التي صوتت عليها الأغلبية البرلمانية، يمكن كذلك أن تثار بمبادرة حكومية وذلك عن طريق طلب التصويت بالثقة، هذا الإجراء الذي يعد آلية برلمانية تقليدية بموجبه يتوجه رئيس الوزراء للمجلس البرلماني¹، طارحا أمامه مسألة الثقة بحثا منه عن دعم المجلس للحكومة ومساندتها، وقد جرى العرف في النظم البرلمانية على إمكانية طلب الحكومة لثقة المجالس النيابية في عدة مناسبات إما على برنامجها، أو بمناسبة التصويت على نص، أو عقب بيان سياستها العامة فالحكومة تعتبر حائزة لثقة البرلمان ما لم تسحب منها طبقا للإجراءات المقررة في هذا الشأن².

وبالرجوع إلى الجزائر نجد أن كل من الدستور الجزائري قد نص على هذه الآلية وإذا كان المؤسس الدستوري الجزائري لم يتبنى هذه الآلية إلا على اثر التعديل الدستوري لسنة 1988 شأنها في ذلك شأن آلية ملتزم الرقابة وعلى غرار دساتير الأنظمة البرلمانية جعل الدستور الجزائري إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بواسطة هذه الآلية من اختصاص الوزير الأول رئيس الحكومة، دون أن يكون للبرلمان أي تدخل في ذلك الأمر الذي يجعل الحكومة لا تلجأ إلى مثل هذا الإجراء إلا إذا كانت واثقة من حصولها على الثقة³ من قبل نواب الغرفة الأولى من البرلمان المخول لها دون الغرفة الثانية حق منح الثقة للحكومة من عدمه، وهو ما يؤدي مرة أخرى إلى تقليص حظوظ النواب المهددين بسلاح الحل من توقيع المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق هذه الآلية.

¹ ليلي بن بغلية، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم

السياسية جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003، 2004 ص 60

² عمار عباس المرجع السابق ص 284.

³ عيسى طيبي، المرجع السابق ص 18.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

المطلب الأول: قيام مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية

يعتبر هذا التغيير الجذري في أحد أهم السلطات للوزير الأول والذي جاء به التعديل الدستوري لعام 2016 بمثابة التحول من الثنائية الشكلية والعضوية السابقة للسلطة التنفيذية إلى أحادييتها وظيفيا وعمليا، فقد جاء في التعديل الدستوري 2016 وفي المادة 97 منه انه: (ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني). يلاحظ في تعديل الدستور لسنة 2016 أنه حذف عبارة تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية التي كانت موجودة في تعديل 2008، حيث استبدلت تلك العبارة بعبارة: (..تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه على مجلس الوزراء¹)، 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 معني جديد لمخطط العمل الذي أصبح مسند بصفة صريحة للحكومة، وهنا 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 والوزير 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 رئيس الجمهورية في أداء مهامه وفي هذا اقترب 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 وألغى بذلك استقلالية الوزير الأول لدرجة تجريدته من دوره في رسم السياسة الداخلية للدولة على الأقل والتي على أساسها أنتخب الحزب الفائز بالأغلبية²، وذلك من خلال فقده لبرنامج الحكومة واستبداله بمخطط عمل ليصبح بذلك مسؤولا مباشرة أمام هذا الأخير، وهو ما يشبه الوضع في النظام الرئاسي (من حيث طبيعة البرنامج

¹ تنص المادة 93 من التعديل الدستوري 2016 على الآتي: ((يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول، يتسق الوزير الأول عمل الحكومة، تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه على مجلس الوزراء))

² طيبي عيسى، مرجع سبق ذكره، ص 217.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

المطبق فقط)، حيث أن الوزارة هي سكرتارية أو مصلحة، للدلالة على أن دورها ودور الوزير الذي يرأسها هو تنفيذ سياسة وبرنامج رئيس الجمهورية. وبهذا يكون رئيس الجمهورية قد وضع هرمية وتبعية بينه وبين الوزير الأول وأصبح هو رئيس السلطة التنفيذية بلا منازع وهو الأمر الذي زاد من تدهور واضمحلال سلطات الوزير الأول، كما زاد من تقوية وتعزيز مسؤوليته أمام رئيس الجمهورية وذلك نظرا لتحويله إلى سكرتيرا خاصا لدى هذا الأخير الذي بإمكانه إنهاء مهامه متى أراد، ومتى رأى منه تقصيرا في تنفيذ برنامجه الرئاسي والسياسي.

ومقارنة 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 1958 لم ينص على إقالة رئيس الجمهورية للوزير الأول مباشرة وإنما بناء على تقديم استقالته، وهذا رغم العرف الدستوري القاضي بقيام مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية¹.

المطلب الثاني: حالات طلب التصويت بالثقة وإجراءاته

لقد خول الدستور الجزائري لنواب الغرفة الأولى إمكانية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بموجب آلية طلب التصويت بالثقة لكن طلب الثقة هذا لن يكون إلا في حالات محددة دستوريا (الفرع الأول) وفقا لإجراءات معينة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حالات طلب التصويت بالثقة

كقاعدة عامة طلب التصويت بالثقة التي تقدم به الحكومة أمام البرلمان يمكن أن يكون في حالات معينة من أهمها حالة وجود معارضة سياسية الحكومة سواء من قبل النواب أو من هم في الساحة السياسية فهنا تتوجه الحكومة إلى المجلس النيابي طالبة منه التصويت بالثقة فإن صوت المجلس لصالح الحكومة سيعيد هذا كرد فعل على المعارضة وتأكيد على أن الحكومة لا تزال تحظى بثقة الأغلبية البرلمانية، أما في حال لم يمنح النواب ثقتهم للحكومة فإنها تضطر إلى تقديم

¹ طيبي عيسى، مرجع سبق ذكره، ص 217.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

استقالته¹، وفي هذا انتصار للمعارضة²، أما الحالة الثانية التي يمكن أن تلجأ الحكومة فيها لطلب التصويت بالثقة فهي حالة نشوب خلاف بين رئيس الدولة وبينها في حالة مثل هذه نيل الحكومة لثقة النواب يؤدي إلى تدعيم موقفها أمام رئيس الدولة أما إذا حدث العكس سيحتم عليها تقديم استقالته³.

كما يمكن للحكومة أن تصحب مشروع القانون الذي تقدمه أمام البرلمان بطلب التصويت بالثقة⁴ فضلا عن ذلك يكون بإمكانها أن تطلب التصويت بالثقة في حالة تقديمها لبيان السياسة العامة.

و إذا كانت هذه هي أهم الحالات التي يمكن أن تطلب الثقة على إثرها بصفة عامة فما هي الحالات التي يمكن بموجبها الدستور الجزائري الحكومة من اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة ؟

الفقرة الأولى: ربط الدستور الجزائري لطلب التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة

تنص المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2008 على أن " تقدم الحكومة سنويا للمجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة، يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة، كما يمكن أن يترتب عن هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة.... للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويت بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته "

إن استقراء هذا النص يفيد بأنه المؤسس الدستوري قد ربط اللجوء لطلب التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة، وبالتالي يعد هذا الإجراء أثر من بين الآثار التي يمكن أن تتأني عن مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة شأنه في ذلك شأن اللائحة وملتمس الرقابة، وهناك من أول سبب هذا الربط إلى أن الحكومة مخيرة بين اللجوء إلى هذا الإجراء من

¹ عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 2009، 2010، ص 90.

² عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق ص 125.

³ ليلي بن بلية، المرجع السابق ص 61.

⁴ نزيهة بن زاغو، رئيس الحكومة، المرجع السابق، ص 159.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

عدمه ذلك أن النواب لا يملكون حق طلبه أو إجبار الوزير الأول على ذلك، أو اعتبار هذا الإجراء كرد فعل للحكومة على المعارضين لها وتأكيد تأييد الأغلبية لها وبالتالي ضمان التوازن بين السلطتين وعدم ترجيح كفة المجلس¹.

ونحن نعتقد أن ربط المؤسس الدستوري لطلب تصويت بالثقة ببيان السياسة العامة من جهة وتخيير الحكومة بين اللجوء إليه من عدمه يجعل هذه الآلية تضمن استقرار الحكومة أكثر منها آلية رقابية قد تثار بموجبها مسؤولية الحكومة السياسية لأن إمكانية ممارسة هذا الإجراء لا تأتي سوى مرة واحدة في السنة كأقصى تقدير، وتجدد الإشارة إلى أنه اختلفت الآراء بخصوص ربط طلب التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة فمنها من أكدت هذا الربط ومنها من نفت وجوده.

فالبعض يرى بأن النص على إجراء طلب الثقة في المادة المتعلقة ببيان السياسة العامة يفيد بأن التصويت بالثقة طبقاً لأحكام دستور 1996 المعدل، وقبله تعديل 1988 ودستور 1989 لا يطلب إلا عقب البيان السنوي للسياسة العامة²، وأن ما يرجح ربط مسألة طلب التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة السنوي، النص في القانون العضوي 99-02 بموجب المادة 62 على أن يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوباً، بناء على طلب الوزير الأول وفقاً لأحكام المادة 84 من الدستور، إذ كان بإمكان المشرع الاقتصار على الإشارة إلى الفقرة الأخيرة من المادة 84 من الدستور، وعندها فقط يكون بالإمكان تأويل أو مناقشة مدى ارتباط طلب التصويت بالثقة ببيان الحكومة السنوي³، أما البعض الآخر فيرى أنه ليس هناك نص صريح يفيد بأن المؤسس الدستوري قد ربط التصويت بالثقة بالبيان السنوي للسياسة العامة، ويفسر الفقرة الخامسة من المادة 84 على أنها غير مرتبطة بالفقرة الأولى من ذات المادة، وبهذا يكون بإمكان الوزير الأول أن يلجأ إلى طلب التصويت بالثقة لصالح الحكومة في أي وقت دون انتظار تقديم البيان السنوي للسياسة العامة⁴.

¹ ليلي بن بغلية، المرجع السابق، ص 61.

² عمار عباس، المرجع السابق، ص 287 ص 288.

³ سعيد بوالشعير، المرجع السابق ص 168.

⁴ هذا التفسير يتناقض مع أحكام الدستور والقانون العضوي ولا يستجيب لترتيب وتفسير النصوص إذا لو كان الغرض فصل موضوع طرح الثقة شكلاً لفصله عن المادة 84 من الدستور أو تخيير الوزير الأول بأن يطرح مسألة الثقة عن بيان الحكومة السنوي أو نص قانوني أو بيان عام، فعندها لا يطرح أي إشكال، أما والأمر يتعلق بالبيان العام السنوي للحكومة فإن وجهة النظر الأولى تتوافق والنص شكلاً ومضموناً، أنظر دا سعيد بوالشعير، نفس المرجع ص 170.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

إن الشيء الملاحظ أن بيان السياسة العامة هو الحالة الوحيدة من بين الحالات المذكورة سابقا التي يطلب بشأنها التصويت بالثقة طبقا للدستور الجزائري، وبما أن هذا البيان يقدم مرة واحدة في السنة فهو في نفس الوقت الميعاد الوحيد الذي يمكن أن يمارس من خلاله هذا الإجراء، وبالتالي هذا الربط الثنائي الآلية طلب التصويت بالثقة بالبيان يفقدها صبغتها الرقابية.

الفرع الثاني: إجراءات طلب التصويت بالثقة

إن طلب التصويت بالثقة التي تتقدم به الحكومة أمام الغرفة الأولى مثله مثل ملتزم الرقابة يقتضي المرور بإجراءات محددة. وعليه سنتطرق إلى إجراءات طلب التصويت بالثقة كما حددها القانون العضوي رقم 99/02 في الجزائر (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: إجراءات طلب التصويت بالثقة طبقا للقانون العضوي

اكتفي المؤسس الدستوري الجزائري بالنص في المادة 84 من الدستور على آلية طلب التصويت بالثقة وعن الأثر الذي يمكن أن ترتبه، فيما تكفل القانون العضوي 99/02 بتحديد الإجراءات التي تخضع لها هذه الآلية، وذلك بموجب المواد 62، 63 و64 منه حيث يعد التسجيل أول إجراء، تليه المناقشة وأخيرا التصويت.

لكن قبل الخوض في تفصيل هذه الإجراءات ارتأينا أن نعرف أولا وقبل كل شيء موقف رئيس الجمهورية من طلب التصويت بالثقة الذي يتقدم به الوزير الأول، بمعنى هل هذا الأخير ملزم بالرجوع إلى رئيس الجمهورية قبل أن يتقدم بهذا الطلب أم أنه غير ملزم بذلك؟

بالرجوع إلى الدستور لا نجد أي نص يلزم الوزير الأول بالحصول على موافقة رئيس الجمهورية قبل اللجوء إلى طرح مسألة الثقة على المجلس الشعبي الوطني، لكن يبدو أن للدكتور عبد الله بوقفة رأي آخر بهذا الخصوص، إذ يرى أن اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة لا يكون إلا بناء على رغبة رئيس الجمهورية، مستندا في ذلك على المادة 77/4 التي تنص على أن " يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء " مضيفا أنه حتى وإن رأى البعض بأن المؤسس الدستوري لم يأخذ في الاعتبار أهمية مجلس الوزراء في هذا المقام لأن المادة الدستورية تخول سلطة تقديرية لرئيس الحكومة إلا أن طرحهم

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

هذا غير وارد عمليا، مدعما موقفه بأن مقتضى النظام السياسي الجزائري يفترض هيمنة رئاسية على التوجه الحكومي في نطاق هذه الهيئة الدستورية¹.

و لقد ذهب الدكتور سعيد بوالشعير في نفس الاتجاه لكن من زاوية نظر ثانية حيث يرى بأن الوزير الأول وحتى رئيس الحكومة سابقا لا يمكنه طرح مسألة الثقة على المجلس الشعبي الوطني دون موافقة رئيس الجمهورية والتأكد رسميا من أنها ستكون مؤيدة، والا رفض اللجوء إلى طلب الثقة ليس حفاظا على بقاء الحكومة فقط بقدر ما هو رفض إسقاط الحكومة التي نالت ثقة الرئيس الذي يرى بأنه المؤهل الوحيد لعزلها².

ونحن بدورنا لا نتصور إقدام الوزير الأول على طلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني دون حصوله على موافقة رئيس الجمهورية مسبقا لأن الأمر كله متعلق ببرنامج رئيس الجمهورية الذي سبق أن صادق عليه المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ما هو إلا منفذ لذلك البرنامج، فكيف له أن يطلب الثقة لمواصلة تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية دون حيازة موافقة هذا الأخير.

وبالرجوع إلى الإجراءات التي أقرها القانون العضوي رقم 99/02 لآلية طلب التصويت بالثقة فهي على النحو الآتي بيانه:

أولا: التسجيل

نصت المادة 62 من القانون العضوي 99/02 على أنه " يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا، بناء على طلب الوزير الأول وفقا للأحكام المادة 84 من الدستور " انطلاقا من هذا النص يجب أن يدرج مكتب الغرفة الأولى طلب التصويت بالثقة في جدول الأعمال كأول إجراء.

¹ عبد الله بوقفة، المرجع السابق ص 176.

² سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 170.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

ثانيا: المناقشة

نصت المادة 63 من نفس القانون على أنه " يمكن أن يتدخل خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة لفائدة الحكومة زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة " إن استقراء هذا النص يوحي بأن المشرع الجزائري أخذ مرة أخرى بالمناقشة المحدودة مثلما فعل فيما يخص ملتصم الرقابة بل أكثر من ذلك المشرع لم يراعي تكافئ الفرص بشأن التدخلات بين الحكومة وبين المجلس الشعبي الوطني، حيث لا يتدخل أثناء المناقشة إلا نائب واحد ضد التصويت بالثقة بينما من الجهة المقابلة يحق للحكومة بأكملها أن تتدخل الإظهار مؤدى الطلب ومن ثم تحاول توضيح الرغبة التي تريد أن تنتهي إليها إن هي نالت الثقة بالإضافة إلى نائب واحد يؤيد التصويت بالثقة.

أما عن المدة المقررة للمتدخلين وكذا الحكومة فلم يحددها المشرع وبذلك يكون قد خول الرئيس المكتب السلطة التقديرية في تحديد الوقت الكافي لهذه الأطراف المتدخلة، فتمنح الحكومة الوقت اللازم لتوضيح ما تريده، باعتبارها صاحبة الشأن، كما يمنح النائب المساند والمعارض نفس المدة لتوضيح رأيهما، أخذين بعين اعتبار خصائص الطلب من حيث الموافقة أو الرفض¹.

ثالثا: التصويت

بعد إقفال باب المناقشة التي تكون محدودة كما سبقا وأن أشرنا تأتي مرحلة التصويت التي على إثرها تمنح الحكومة الثقة أو تحجب عنها، لكن متى يكون التصويت؟

لا يوجد نص يقضي بتحديد المدة التي يتم خلالها التصويت على طلب الثقة وبالتالي يرد الأمر إلى الانفاق الحاصل بين الحكومة والمجلس حول تحديد اليوم الذي يجري فيه التصويت على طلب الثقة.

¹ ياسين ربح، المرجع السابق، ص 147.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

إن المدة الزمنية المتفق عليها تحول للحكومة والغرفة الأولى أن تستعد للحدث، وستسمح المدة الأكثر طولاً للحكومة وللأغلبية البرلمانية معا إذا كانت هذه الأخيرة مساندة الأولى أن ترتبا وضعهما حتى يحظى طلب الثقة بالموافقة، وعليه لا يعتبر طلب التصويت بالثقة إجراء مباشراً¹.

وفي الجهة المقابلة سيؤثر الانتظار الطويل على المعارضة أكثر من النتيجة مع ذلك لا يجد من نشاطها حيث ستحاول إقناع ما يمكن من تركيبة الأغلبية لتحملهم على التصويت بالرفض².

أما بخصوص الأغلبية المطلوبة لمنح الثقة للحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني والأثر المترتب عن حجب الثقة فقد نصت عليه المادة 64 من القانون العضوي التي جاء نصها كالتالي " يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة، في حالة رفض التصويت بالثقة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته مع مراعاة أحكام المادتين 84 و129 من الدستور" إن اشتراط المشرع لنصاب الأغلبية البسيطة حتى تنال الحكومة الثقة سوف لن يقف حجرة عثرة في وجهها، لأن هذه الأغلبية سهلة التحقق، وهذا عكس نصاب الأغلبية المشددة المقررة لإسقاط الحكومة بواسطة ملتصق الرقابة.

وتجدر الإشارة في هذا المقام أن القانون العضوي 99/02 كان في صياغته المصادق عليها من البرلمان قد نص

على أن يكون التصويت بالثقة بالأغلبية المطلقة³، ولكن المجلس الدستوري في رأيه رقم 08 المؤرخ في 21/02/1999 رفض ذلك⁴ استناداً إلى أن الدستور في مادته 84/5 لم يشترط تلك الأغلبية للموافقة على لائحة الثقة، ومال إلى تفسير ذلك بالاكْتفاء بالتصويت بالأغلبية البسيطة، وبالتالي فقد لعب المجلس الدستوري دور حاجز آخر أمام تحجيم الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطنية⁵.

¹ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 176.

² نفس المرجع، نفس الصفحة.

³ وقبله النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر بتاريخ 1997، الجريدة الرسمية رقم 53، المؤرخة في 13 أوت 1997 حيث اشترطت المادة 122 منه نفس الأغلبية

⁴ - رأي المجلس الدستوري رقم 08/رق. عام. د المؤرخ في 21 فيفري 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 09 مارس 1999، ص 4.

⁵ رابح شامي، المرجع السابق ص 135.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

ولعل الغرض من كل هذا هو ضمان استمرار واستقرار الحكومة، كيف لا؟ وكلما تعلق الأمر بالنصاب الذي يتضمن بقاء واستمرار الحكومة في مهامها صمت المؤسس الدستوري موعزا بذلك للمشرع بأن يشترط نصاب سهل التحقق، بينما لما يتعلق الأمر بإمكانية إسقاط الحكومة شدد في النصاب إلى حد يصعب جدا تحقيقه إن لم نقل يستحيل ذلك.

وفي حال عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته¹، وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية قبل قبول الاستقالة أن يلجأ إلى أحكام المادة 129².

المطلب الثالث: آثار رفض منح الثقة

يتأتى من طرح الحكومة لتقتها أمام المجلس النيابي والتصويت عليها نتيجتان إما أن يصوت النواب بالثقة لصالح الحكومة وبالتالي يلتزمون بمساندتها وتأييدها³، وإما أن يصوتوا بعدم الموافقة على منح الثقة أو حجب الثقة عنها وفي هذه الحالة تجد الحكومة نفسها مضطرة للاستقالة (الفرع الأول) كما إن الدستور الجزائري خول لرئيس الجمهورية قبل أن يقبل استقالة الحكومة التي يتقدم بها الوزير الأول بعد سحب الثقة من الحكومة إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: استقالة الحكومة

لقد سبق وأن أشرنا إلى أن آلية طلب التصويت بالثقة تقرر لأول مرة في النظام الدستوري الجزائري، على إثر التعديل الدستوري لسنة 1988⁴، وتم التأكيد عليها في دستور 1989⁵، لكن دون أن ينص أي منهما على النتائج

¹ أنظر الفقرة 4 من المادة 84 من الدستور.

² أنظر الفقرة 5 من المادة 84 من الدستور.

³ جمال مانع عبد الناصر، المرجع السابق ص 37.

⁴ تنص المادة 114/5: " تقدم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني بيانا سنويا عن السياسة العامة يعقب هذا البيان نقاش عام حول عمل الحكومة ويمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يختتم هذا النقاش بلائحة، لرئيس الحكومة أن يطلب تصويتا بالثقة

⁵ تنص المادة 80 " تقدم الحكومة سنويا للمجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة، يمكن المجلس الشعبي الوطني أن يختتم هذه المناقشة بلائحة أو إيداع ملتصق رقابة طبقا لأحكام المواد: 126، 127، 128 ألناه لرئيس الحكومة أن يطلب تصويتا بالثقة "

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

التي يمكن أن تترتب على التصويت بالثقة كما لم ينص على كيفية التصويت هذا السكوت كان يمكن أن يفسر على أن تصويت الأغلبية المطلقة للنواب الحاضرين بمثابة تأييد الحكومة وتحديد الثقة فيها تطبيقاً للمادة 50 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، التي كانت تنص على أن تصويت المجلس يثبت بأغلبية الأصوات المعبر عنها، ما لم ترد أحكام مخالفة في الدستور أو في هذا القانون " وعليه إذا كان تحقق هذه الأغلبية يعني تجديد الثقة في الحكومة فماذا سترتب عن عدم التصويت بالثقة لصالح الحكومة¹؟

إن اكتفاء التعديل الدستوري لسنة 1988 ومن بعده دستور 1989 على النص فقط على أنه بإمكان رئيس الحكومة أن يطلب تصويتنا بالثقة دون تحديد النتائج المترتبة عن ذلك، كان من شأنه أن يطرح إشكالا في حالة عدم تصويت النواب لصالح الحكومة فهل يقدم رئيسها في هذه الحالة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية باعتبار المجلس قد سحب منه الثقة، أو تبقى الحكومة قائمة بدعوى أن الدستور لم ينص صراحة على انسحابها ولم يلزم رئيسها في هذه الحالة بتقديم استقالته لرئيس الجمهورية، كما هو الشأن في حالة الموافقة على ملتصق الرقابة، أو بدعوى أن عدم التصويت بالثقة هو مجرد تعبير عن عدم رضا النواب، القصد من ورائه إنذار الحكومة فحسب².

وبالرجوع إلى الممارسة البرلمانية نجد أن هذه الآلية الدستورية لم تستخدم إلا مرة واحدة فقط من قبل رئيس الحكومة السابق المولود حمروش " حيث وعقب عرضه لبيان السياسة العامة سنة 1990 طلب من النواب التصويت بالثقة للحكومة، حيث جاء في تدخله في ختام رده على استفسارات النواب حول بيان السياسة العامة لحكومته على أنه بعد الاستماع إلى كل التدخلات والتعقيبات التي وردت بعد تقديم بيان الحكومة عن السياسة العامة: "أتشرف بأن أفف أمامكم محاولا الإجابة عن استفساراتكم وتقديم التوضيحات الضرورية عنها، فإذا كان لا بد للحكومة أن تواصل هذا الجهد وهذا العمل في الإصلاحات وتكون كلمتكم صريحة ونرفع كل الحساسيات فأنا أطلب أمامكم التصويت بالثقة على الحكومة وبرنامجهما لمواصلة السير، وإذا أردتم تغيير الحكومة فليكن³.

¹ عمار عباس، المرجع السابق، ص 293، ص 294.

² 4 د/ عمار عباس، المرجع السابق، ص 294.

³ الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 173 لسنة 1990، ص 10.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

إن العبارات التي جاءت في هذا التدخل توحي بأنه لو صوت النواب ضد الحكومة فحجبوا عنها الثقة، فإن هذا كان من شأنه أن يؤدي إلى استقالة الحكومة على الرغم من عدم نص دستور 1989 على ذلك صراحة¹.
بصدور دستور 1996 زال الغموض حول هذه المسألة حيث نص صراحة بمقتضى المادة 84 منه على أن " لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته، في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدناه"² وهو ما تأكد في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2008³.

الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي الوطني

لقد نص المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 84/5 من دستور 1996 المعدل على أنه في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته، وجاء في الفقرة السادسة من نفس المادة على أنه: " في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدناه ".
وبرجوعنا إلى المادة 129 نجد أنها تنص على أنه " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول..."
إذن إقدام المجلس الشعبي الوطني على حجب الثقة عن الحكومة يجعله عرضة للحل، وهذا أكيد سيؤدي إلى تعطيل أو تجميد ميكانيزم المسؤولية السياسية وإلزام المجلس بالموافقة على طلبات الحكومة⁴، فالنواب الذين يعلمون أنهم في حالة رفض التصويت بالثقة سيعرضون أنفسهم لخطر فقدان مقاعدتهم النيابية نتيجة الحل، لا بد أنهم يحسبون ألف حساب قبل إقدامهم على هذه الخطوة⁵.

¹ عمار عباس، نفس المرجع، ص 291.

² تنص المادة 129/1 ' يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة

³ أنظر المادة 84 و129 من التعديل الدستوري لسنة 2008.

⁴ لمين شريط، المرجع السابق، ص 94.

⁵ صالح بلحاج، المرجع السابق ص 287.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

والحل الذي يمكن أن يتعرض له المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة يختلف عن الحل الوجوبي الذي نصت عليه المادة 82 والذي لا يكون بناء على قرار جهة معينة وإنما يحدث تلقائياً، إذا ما رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية على التوالي، أما الحل المنصوص عليه في المادة 129 والذي أحالتنا عليها المادة 84/6 هو اختصاص شخصي وسلطة خاصة برئيس الجمهورية لا تمارسها معه أية سلطة أو شخص آخر¹، فالمرسوم الرئاسي الذي يصدره رئيس الجمهورية والمتضمن حل المجلس الشعبي الوطني لا يمكن إخضاعه لتوقيع الوزير الأول، كما أن رئيس الجمهورية لا يمكنه أبداً أن يفوض سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني².

و ما يستخلص كذلك من المادة 129 هو أن المؤسس الدستوري لم يلزم رئيس الجمهورية عند ممارسة سلطة الحل احترام أي شرط جوهري من شأنه تقييد سلطته هذه، كما لا نجد ضمن مقتضياتها ما يوحي بأن إرادة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الحل مرتبطة بأسباب معينة، إلا فيما يخص حالة رفض المجلس الشعبي الموافقة على لائحة الثقة حيث يمكن الرئيس الجمهورية اللجوء إلى تحكيم الشعب لفض النزاع بين المجلس والحكومة³، وهذه الحالة لا تشكل قيوداً على سلطة رئيس الجمهورية بل تسمح بالضغط على المجلس النيابي الذي بات يعلم أن مواجهته للحكومة تعني إمكانية حلها⁴.

وبهذا تبقى الشروط الشكلية التي جاءت بها المادة المذكورة أعلاه هي الالتزامات الصريحة التي ينبغي على رئيس الجمهورية احترامها قبل إقدامه على حل المجلس الشعبي الوطني، إذا لا بد أن يستشير كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، لكن وإن كان رئيس الجمهورية ملزم بإجراء الاستشارة إلا أن آراء الجهات التي استشارها غير ملزمة له في مضمونها⁵، فالاستشارة إذن هي مسألة شكلية لا غير لا يمكنها التصدي للحل الرئاسية⁶،

¹ أحمد بركات، المرجع السابق، ص 102.

² تنص المادة 87/2 من الدستور "كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني

³ دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون عام، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق، 2012، 2011، ص 143، ص 146.

⁴ دلال لوشن، المرجع السابق، ص 143.

⁵ موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانون الجزائري، مجلة النائب العدد 2، 2003 ص 40.

⁶ فتيحة عمارة، مسؤولية رئيس الجمهورية، مجلة الكوفة، العدد 5، 2010، ص 141.

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان

وإذا حدث وأن حل رئيس الجمهورية المجلس الشعبي الوطني فالحكومة تبقى بصفة مؤقتة حتى ينتخب مجلس شعبي جديد¹.

وبالرجوع إلى الفصل 59 نجده قد نص على شرط آخر يتمثل في عدم حل البرلمان أثناء ممارسة السلطة الاستثنائية وهو الشرط المستخلص ضمناً من نص المادة 293² من الدستور الجزائري

¹ نصت الفقرة الثانية من المادة 129 على أنه " وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر.

² تنص المادة 93 من دستور 1996 الجزائري: يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن تحوّل الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلالية الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية ويجتمع البرلمان وجرياً.

الخاتمة

في إطار الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة التي تهدف إلى تحسين أداء الحكومة، وبالتالي ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة، خول المؤسس الدستوري لنواب الغرفة الأولى من البرلمان باعتبارها منتخبة بالاقتراع العام المباشر آليات يمكن أن تتقرر بموجبها المسؤولية السياسية للحكومة، وهو ما يؤدي بالنتيجة إلى تقديم هذه الأخيرة استقالته الجماعية على اعتبار أن الدستور الجزائري أخذًا بالمسؤولية التضامنية للحكومة دون الفردية.

ومن خلال دراستنا هذه قسمنا الآليات التي تؤدي دستوريا إلى استقالة الحكومة إلى آليات متعلقة بمسؤولية الحكومة قبل شروعها في أداء مهامها والمتمثلة في برنامج أو مخطط عمل الحكومة، وإلى آليات يمكن أن تحرك بواسطتها مسؤولية الحكومة أثناء عملها، والتي تكون إما بمبادرة برلمانية من قبل مجلس النواب وإما بمبادرة حكومية .

إن الوزير الأول - رئيس الحكومة - ومباشرة بعد تعيينه وتعيين باقي أعضاء الحكومة، يتولى مهمة إعداد مخطط عمل أو برنامج الحكومة الذي يكون لزاما عليه تقديمه وفق إجراءات محددة قانونا إلى البرلمان قصد مناقشته والمصادقة عليه في رحاب الغرفة المذكورة، حتى يتسنى للحكومة الشروع في تنفيذه، وفي حال فشل هذه الأخيرة في اقتناع النواب بما قدمته سوف لن يصوتوا لها بالثقة المطلوبة وبالتالي تضطر للاستقالة ويؤدي الرفض الثاني على التوالي لمخطط عمل الحكومة في الجزائر إلى حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا.

ويمكن أن تحرك مسؤولية الحكومة أثناء ممارسة مهامها بواسطة آلية ملتصقة بالرقابة الذي يبادر به نواب المجلس ومتى وفقوا في إنجاحه تستقيل الحكومة وبواسطة آلية طلب التصويت بالثقة التي تبادر بها الحكومة بحثا عن تأكيد دعم الأغلبية البرلمانية لها وإسكاتها للمعارضة وفي هذه الحالة إما تحصل الحكومة على الثقة المرجوة وهو ما يؤكد رضا المجلس عن أدائها وإما يحجب عنها الثقة وبالتالي يكون لزاما عليها تقديم استقالته وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية الجزائري أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني قبل قبول استقالة الحكومة.

وقد بينت لنا هذه الدراسة أن آليات إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ليست فعالة لا من الناحية النظرية ولا من الناحية التطبيقية فلم يحدث أن سقطت حكومة جزائرية بسبب رفض الموافقة على برنامجها أو بفعل التصويت على ملتصق الرقابة أو رفض التصويت بالثقة، فالية البرنامج أو المخطط ليست إلا مجرد إجراء شكلي روتيني لا تلقى الحكومة أي صعوبة في افتكاك موافقة النواب عليه، طالما أن الأغلبية البرلمانية دائما تساند الحكومة، أما فيما يخص ملتصق الرقابة والذي يعتبر أخطر وسيلة رقابية في يد النواب فقد تم تسييجه بشروط وإجراءات معقدة خصوصا قيد النصاب القانوني الأمر الذي أفرغ هذه الآلية من محتواها وجعل تحققها شبه مستحيل، كما إن نواب المجلس الشعبي الوطني

الختامة:

الجزائري لم يحدث وأن بادروا حتى بها، فمثلا الجمعية الوطنية في فرنسا طبقت هذه الآلية في مناسبات كثيرة على الرغم أنها لم تتمكن من إنجاحها سوى مرة واحدة، أما بخصوص آلية طلب التصويت بالثقة فهي الأخرى غير مجددة على اعتبار أنها تكون بمبادرة حكومية خالصة والحكومة لن تغامر وتلجأ إلى هذا الإجراء إلا إذا كانت على يقين من أنها ستحصل على الثقة المطلوبة، ولعل ما زاد من تقليص حظوظ النواب الجزائريين في ممارسة إجراءات انعقاد المسؤولية السياسية للحكومة هو ربط المؤسس الدستوري لكل من ملتمس الرقابة وطلب التصويت بالثقة بالبيان السنوي للسياسة العامة، وبالتالي حتى ولو كانت تصرفات الحكومة مخالفة للدستور والقوانين فالنواب سينتظرون عرض بيان السياسة العامة السنوي الذي يمكن أن لا يتحقق نظرا للتغيرات الحكومية الكثيرة التي يجريها رئيس الجمهورية من جهة، والأخطر من ذلك خرق الحكومات المتعاقبة للدستور والقانون العضوي بامتناعها في العديد من المرات من تقديم بيان السياسة العامة سنويا من جهة أخرى .

إن السلطة التقديرية التي يمتلكها رئيس الدولة في الجزائر في حل البرلمان هي الأخرى تحد من فعالية الآليات المذكورة على اعتبار أن الدستور الجزائري لم يحدد أسباب معينة للحل، واكتفيا بالنص على بعض الشروط معظمها ذات طابع شكلي، وهو ما يجعل البرلمان محل تهديد دائم.

وما يمكن استخلاصه مما سبق أن المؤسس الدستوري في الجزائر راعي لدى إقراره الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة ضمان استقرار هذه الأخيرة دون أن تحظى مسالة الفعالية بذات الرعاية. وبهذا تبقى مسؤولية الحكومة أمام مؤسسة رئيس الدولة أقوى بكثير منها أمام البرلمان.

المراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب:

- 1) سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2012، دار بلقيس للنشر الجزائر 2010.
- 2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية الطبعة الأولى ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2013.
- 3) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء الستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013.
- 4) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 2009.
- 5) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية.
- 6) عادل قرائة، النظم السياسية ن دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
- 7) عبد الكريم سعيد دانا، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، 2010.
- 8) عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائري، 2008.
- 9) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر 2005.
- 10) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر ، 2003
- 11) عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية قسنطينة 2006.
- 12) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007.
- 13) عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر 2009.

- 14) عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 15) فديم مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2010.
- 16) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية الجزائر، 2001.
- 17) محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، أبو العزم للطباعة 2005.
- 18) موريس دوفر جيه، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري، ترجمة د جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت 1998.
- 19) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2007.
- 20) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 7. دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، الأردن 2011.
- 21) وسيلة الوزاني، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد، عدد 21، 2008.
- ثانيا: المجالات:

- 1) بوكرا إيريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري، مجلة الإدارة، مجلد 10، عدد 1، 2000، ص 78.
- 2) جمال عبد الناصر مانع، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4.
- 3) رياض دنش، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2008.
- 4) طيبي عيسى، مكانة الوزير الأول في الجزائر من خلال مسؤوليته على ضوء التعديل الدستوري لعام 2016، مجلة الدراسات القانونية، مخبر السيادة والعولمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المدية، 2019.
- 5) عبد العالي حاجة، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع.
- 6) عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، 2005.

- (7) عمار عباس، عباس عمار، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، 2009.
- (8) عيسى طيبي، مجلة الدراسات القانونية- مخبر السيادة والعمولة- كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد الخامس العدد الأول، جامعة المدية، 2019.
- (9) عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسة، العدد 4، 2010.
- (10) فتيحة عمارة، مسؤولية رئيس الجمهورية، مجلة الكوفة، العدد 5، 2010.
- (11) موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانون الجزائري، مجلة النائب العدد 2، 2003.

ثالثا: المذكرات

- (1) إبراهيم أفطوش، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون تحولات دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولد معمري، تيزي وزو، 2012.
- (2) أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2007-2008، ص 101.
- (3) أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر الإسلامي، رسالة دكتوراه، مصر، 1990.
- (4) أحمد قارش، عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية، أطروحة النيل دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر.
- (5) أوصيف سعيدة، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق: 29 ماي 2016.
- (6) إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2010/2011.
- (7) بن بخيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر (باتنة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 203-2004.

- (8) حميد مزياي، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري. دراسة مقارنة مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، نوقشت في 19 جوان 2011.
- (9) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون عام، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق، 2012، 2011.
- (10) سليمة عبة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون الدستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013/2014.
- (11) سليمة عبة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون الدستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، 2014.
- (12) طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997/2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر باتنة، 2008، 2009.
- (13) عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 2009، 2010.
- (14) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009-2010.
- (15) قديم كيواني، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2011-2012.
- (16) ليلى بن بعلية، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003، 2004.
- (17) محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.
- (18) محمد فقير، عالقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2010.

- 19) نزيهة بن زاغو، رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2002.
- 20) نورة تريعة، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011/2012.
- 21) ياسين ربوح، مركز الوزير الأول في التعيين الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2013.

رابعا: الملتقيات والمؤتمرات:

الديساتير:

- 1) دستور 28 نوفمبر 1996 الصادر بمرسوم رئاسي 96-438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417هـ الموافق ل 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادر عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الشعبية، الجردية الرسمية، عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
- 2) التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008، صادر في الجريدة الرسمية، عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

القوانين والانظمة

- 1) القانون العضوي رقم 99/02، المؤرخ في 8 مارس يحدد تنظيم المجلس الشعبي ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية، عدد 15، مؤرخة في 9 مارس 1999.
- 2) قانون رقم 16-01، المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل: 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، المادة 94
- 3) القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق: 25 غشت، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية، العدد 50

الجرائد الرسمية

- 1) الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.
- 2) الجريدة الرسمية رقم 53، المؤرخة في 13 أوت 1997 حيث اشترطت المادة 122 منه نفس الأغلبية
- 3) الجريدة الرسمية رقم 77، المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.
- 4) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 05 المؤرخة في 05-08-2002، ص 04

5) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 180 المؤرخة في 01-312000.

6) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 173 لسنة 1990.

7) الفقرة الأخيرة من المادة 80 من التعديل الدستوري لسنة 2008.

خامسا: المراجع الأجنبية:

1) André Hauriou droit constitutionnel et institutions politique édition mont chrétien. 1972.

2) Maurice Duverger institutions politique et droit constitutionnel édition Thémis 1963.

3) Philippe Ardant: institution politiques et droit constitutionnel: France paris: librairie générale de droit et jurisprudence 12em édition 2000.