وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحي فارس بالمدية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مركز الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه " ل م د " في الحقوق

تخصص: القانون العام

الطالب: عثماني محمد

المشرف: د/ قادري توفيق

لجنة المناقشة:

د/ صفاي العيد	أستاذ محاضر – أ –	جامعة المدية	رئيسا
د/ قادري توفيق	أستاذ محاضر – أ –	جامعة المدية	مشرفا ومقررا
د/ دالي سعيد	أستاذ محاضر – أ –	جامعة المدية	عضوا
د/ أوراك حورية	أستاذة محاضرة – أ –	جامعة المدية	عضوا
د/ بودربالة إلياس	أستاذ محاضر – أ –	جامعة خميس مليانة	عضوا
د/ نهايلي رابح	أستاذ محاضر – أ –	جامعة غرداية	عضوا

تاريخ المناقشة: 14 ماي 2022

إهـــــداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى كل من:

- ***الوالدين الكريمين أمي وأبي أطال الله في عمرهما وأدامهما تاجا فوق رأسي.***
- ***إلى زوجتي سندي في هذه الحياة الدنيا .***
- ***إلى ولدي ياسين أملي في هذه الحياة الدنيا .***
- ***إلى إخوتي وأختي وكل عائلتي.***
- ***إلى كل الأصدقاء الذين وسعهم قلبي ولم يسعهم قلمي.***
- ***إلى كل أساتذتي من الإبتدائي إلى الجامعي.***

شكر وعرفان

بداية نشكر الله تعالى ونحمده كثيرا على توفيقه لنا في إعداد هذه الأطروحة.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى أستاذي الدكتور قادري توفيق على تكرمه بقبول الإشراف على هذا البحث، وعلى مساهمته في إعداد هذا العمل من خلال توجيهاته وعلمه الذي لم يبخل به علينا.

وأخيرا أتقدم بالشكر الجزيل إلى جميع الأساتذة الذين قدموا يد العون ولم يبخلوا علينا بنصائحهم وتوجيهاتهم.

فالشكر كل الشكر لمن ساهم في هذا العمل من قريب أو بعيد.

مقدمة.

إن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات أفرز لنا ثلاثة أنواع من الأنظمة السياسية الرئيسية وهي: النظام البرلماني، النظام الرئاسي، النظام المجلسي، فالنظام البرلماني يقوم على أساس مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وهو ما يسمح بوجود تعاون وتأثير متبادل بين السلطات، كما يقوم أيضا على ثنائية السلطة التنفيذية التي تضم هيئتين هما: رئيس الدولة والحكومة، على أن تمارس هذه الأخيرة السلطات الحقيقية في الدولة، أما النظام الرئاسي فيقوم على مبدأ الفصل شبه المطلق بين السلطات، فهذا الفصل لا يسمح بوجود أي تعاون أو تأثير متبادل بين السلطات إلا في حالات قليلة جدا، كما يقوم أيضا على أحادية السلطة التنفيذية المركزة بيد هيئة واحدة ممثلة في رئيس الجمهورية، أما بالنسبة للنظام المجلسي فهو يقوم على مبدأ وحدة السلطة المركزة بيد البرلمان الممثل للشعب، وبالتالي هو من يتحكم في تسيير دواليب الحكم في الدولة[1].

وهناك من يضيف نظام آخر يجمع بين مقومات النظام البرلماني والنظام الرئاسي أطلق عليه تسمية النظام شبه الرئاسي[2]، ويعد النموذج الفرنسي في دستور 1958 النموذج البارز في هذا النوع من الأنظمة.

إن هذه الأنظمة أفرزت لنا قواعد وضوابط في تنظيم السلطات وتحديد العلاقة بينها، وبما أن موضوع الدراسة يخص السلطة التنفيذية، فإن تنظيم هذه الأخيرة في هذه الأنظمة يعطينا ثلاثة أنواع من التنظيم ، حيث أن السلطة التنفيذية إما تكون ثنائية وهو ما ينطبق على النظام البرلماني، أو أحادية وهو ما ينطبق على النظام الرئاسي، أو تكون تابعة للبرلمان ومندمجة فيه وهو ما ينطبق على النظام المجلسي.

إن نظام الثنائية التنفيذية الذي أساسه النظام البرلماني أفرز لنا وجود مؤسسة ثانية إلى جانب مؤسسة رئاسة الدولة، وهذه المؤسسة هي الحكومة أو الوزارة التي تمارس السلطة الفعلية في الدولة،

[1]- راجع، ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 242 وما بعدها.

[2]- انظر، سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية – المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1994، ص 195.

ويرأس هذه الوزارة أو الحكومة شخصية إختلفت الدول في تسميتها، ومن بين تلك التسميات "الوزير الأول"، "رئيس الوزراء"، "رئيس الحكومة".

والجزائر كغيرها من الدول نجد أنها تأثرت بتلك الأنظمة فكان تنظيم السلطة التنفيذية متباينا في الدساتير التي عرفتها منذ دستور 1963 إلى آخر تعديل دستوري عام 2020، فالسلطة التنفيذية خضعت لنوعين من التنظيم، فالتنظيم الأول الذي حكمها هو مبدأ الأحادية التنفيذية وذلك إلى غاية التعديل الدستوري لعام 1988، والتنظيم الثاني الذي خضعت له بعد هذا التعديل هو مبدأ الثنائية التنفيذية الذي بقي ساريا إلى يومنا هذا.

فأول دستور عرفته الجزائر سنة 1963 أخذ بنظام الأحادية التنفيذية، من خلال تركيز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية الذي يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة معا[1]، ونجد أن هذه الأحادية تتماشى مع التوجه الذي يهدف إليه هذا الدستور وهو تعزيز مركز رئيس الجمهورية.

ثم جاء بعد ذلك دستور 1976 الذي لم يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وتبنى مبدأ وحدة السلطة المركزة بيد رئيس الجمهورية، فباقي المؤسسات الدستورية في الدولة ليس لها أي سلطة وإنما لها وظائف تقوم بها في الدولة[2].

وما يميز دستور 1976 هو تأسيسه لمنصب الوزير الأول[3]، رغم أن مركز هذا المنصب في هذا الدستور لا يرقى إلى مركزه المعروف في النظم الدستورية المقارنة، لذلك فالتأسيس لمنصب الوزير الأول في هذا الدستور جاء محتشما، إلا أنه تعزز أكثر فيما بعد في التعديل الدستوري لعام 1979 من خلال النص على إلزامية تعيينه[4].

[1]- المادة 39 من دستور الجزائر لعام 1963، الصادر في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية لعام 1963، العدد 04.

[2]- الباب الثاني من دستور الجزائر لعام 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية لعام 1976، العدد 94.

[3]- المادة 113 من نفس الدستور.

[4]- المادة 06 من التعديل الدستوري لعام 1979 بموجب القانون رقم 79-06، المؤرخ في 07 جويلية 1979، الجريدة الرسمية لعام 1979، العدد 28.

ويعد التعديل الدستوري لعام 1988 التعديل الذي أسس لنظام الثنائية التنفيذية في الجزائر، من خلال تأسيسه لجهاز ثاني يتمتع بصلاحيات واضحة سمي برئيس الحكومة[1]، وقد تم التأكيد على هذا المنصب في كل من دستور 1989[2]، وكذلك دستور 1996[3]، إلى أن جاء التعديل الدستوري لعام 2008 الذي أعاد تنظيم السلطة التنفيذية من خلال إستبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول[4]، وهو المنصب الذي تم التأكيد عليه في التعديل الدستوري لعام 2016[5].

وقد تم التأكيد على ذلك المركز من خلال التعديل الدستوري الأخير الذي كان في عام 2020، وما يميز هذا التعديل أنه لم يحسم في تسمية هذا المركز إن كان وزيرا أولا أو رئيسا للحكومة بل ترك حسم تلك التسمية لنتائج الإنتخابات التشريعية كما سنرى لاحقا[6].

لذلك فمن خلال هذا التطور الدستوري للجهاز التنفيذي في الجزائر نجد أن الحكومة أسندت لرئيس الجمهورية في ظل نظام الأحادية التنفيذية، في حين أسندت إما للوزير الأول أو رئيس الحكومة في ظل نظام الثنائية التنفيذية، كما نجد أن منصب الوزير الأول عرف في دستور 1976 وتم التخلي عنه فيما بعد بمناسبة التعديل الدستوري لعام 1988 ليتم الرجوع له بمناسبة التعديل الدستوري لعام 2008 .

وتتجلى أهمية الموضوع في الدور الذي يلعبه الوزير الأول داخل الدولة نظرا للصلاحيات التنفيذية العديدة التي يمارسها، وهو ما يجعله يبرز دائما في شتى المجالات التي تتدخل الدولة لتنظيمها، كما أن التعرف على المركز الحقيقي لهذا المنصب يتبعه تحديد التكييف الصحيح للنظام الدستوري الجزائري، فكما هو معروف فتحديد طبيعة النظام الدستوري لأي دولة يتوقف على معرفة مركز مختلف

[1]- المادة 05/111 من التعديل الدستوري لعام 1988 بموجب المرسوم رقم 88-223، المؤرخ في 05 نوفمبر 1988، الجريدة الرسمية لعام 1988، العدد 45.
[2]- المادة 06/74 من دستور الجزائر لعام 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية لعام 1989، العدد 09.
[3]- المادة 06/77 من دستور الجزائر لعام 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية لعام 1996، العدد 76.
[4]- المادة 05 من التعديل الدستوري لعام 2008 بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية لعام 2008، العدد 63.
[5]- المادة 06/91 من التعديل الدستوري لعام 2016 بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية لعام 2016، العدد 14.
[6]- المادة 103 من التعديل الدستوري لعام 2020 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية لعام 2020، العدد 82.

الهيئات الدستورية بما فيها الوزير الأول، إضافة إلى ذلك فهذا الموضوع يحتاج لتدقيق أكثر خاصة بعد التعديلات الدستورية الأخيرة، والتي تحتاج للمناقشة والدراسة.

إن الهدف من هذه الدراسة هو محاولة التوصل إلى معرفة المركز الحقيقي لمنصب الوزير الأول، فالدراسة السطحية لهذا المنصب لا تكفي وإنما لا بد من الإحاطة بمختلف الجوانب المرتبطة بهذا المنصب الدستوري للوصول إلى معرفة مدى تأثير الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، فذلك التأثير إن كان واضحا يعني أن الوزير الأول يتمتع بمركز حقيقي في النظام الدستوري الجزائري وهو يعبر عن وجود ثنائية تنفيذية حقيقية، أما إن كان ذلك التأثير سطحيا فيعني أن منصب الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري لا يعبر إلا عن وجود ثنائية تنفيذية شكلية ومركزه لا يختلف كثيرا عن باقي الوزراء.

أما عن أسباب إختيار هذا الموضوع فهناك دوافع موضوعية ودوافع ذاتية، فالدوافع الموضوعية تتمثل في دافعين، الدافع الأول يتمثل في الجدل الذي يثيره هذا الموضوع في الجزائر، فمنصب الوزير الأول في الجزائر لا زال محل جدل فقهي سواء بين رجال القانون أو بين المختصين في القانون الدستوري، وهذا الجدل كان نتيجة التعديلات الدستورية الكثيرة التي مست هذا المنصب، فالمؤسس الدستوري الجزائري لم يستقر على قاعدة ثابتة في تنظيم هذا المركز، ففي كل مرة يعيد تنظيمه بمناسبة تعديل الدستور، أما الدافع الثاني فهو متعلق بكثرة التعديلات الدستورية التي مست منصب الوزير الأول، فتلك التعديلات تفتح المجال للبحث والدراسة خاصة إذا كان هناك تغيير في كل تعديل دستوري، أما بالنسبة للدوافع الذاتية فهي تتعلق أساسا بطبيعة هذا الموضوع التي تجمع بين الجانب الدستوري والجانب الإداري، وهو الذي يدخل في صميم التخصص الذي درسته في الماستر وهو تخصص الدولة والمؤسسات.

وعن الدراسات السابقة التي تطرقت لهذا الموضوع وإن كانت موجودة بالنسبة لرسائل الماجستير إلا أنها قليلة جدا بالنسبة لأطروحات الدكتوراه، كما أن هذه الدراسات أغلبها تطرقت لمنصب رئيس الحكومة وليس لمنصب الوزير الأول، كما أنها أصبحت دراسات قديمة لأن الموضوع متجدد نتيجة التعديلات الدستورية الكثيرة التي مست هذا المنصب الدستوري، ومن بين تلك الدراسات نجد أطروحة الدكتوراه للطالب محمد بودة تحت عنوان سلطة الوزير الأول التنظيمية، بكلية الحقوق بجامعة وهران عام 2013- 2014، كما نجد بعض رسائل الماجستير منها رسالة ياسين ربوح تحت عنوان مركز الوزير

الأول في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بكلية الحقوق بجامعة الجزائر عام 2013، ورسالة عمر نجيب عادل عبد العزيز تحت عنوان الوضع القانوني لرئيس الحكومة في دستور 23 فبراير 1989، بمعهد الحقوق والعلوم القانونية والإدارية بجامعة الجزائر عام 1995- 1996، ورسالة حكيم زروق تحت عنوان التطور السياسي والقانوني لمنصب رئيس الحكومة في النظام الجزائري، بكلية الحقوق بجامعة الجزائر عام 2004، ورسالة سعاد رابح تحت عنوان المركز القانوني لرئيس الحكومة، بكلية الحقوق، بجامعة تلمسان عام 2007- 2008، ورسالة نزيهة بن زاغو تحت عنوان رئيس الحكومة في الجزائر، بكلية الحقوق بجامعة الجزائر.

وعن الصعوبات التي رافقت إعداد هذا العمل فهي تتمثل في صعوبتين أساسيتين، الصعوبة الأولى تتعلق بوباء كورونا الذي أدى للإنقطاع عن البحث لفترات عديدة نتيجة غلق المكتبات بمختلف المؤسسات الجامعية والمؤسسات الوطنية هذا من جهة، ونتيجة للإصابة بهذا الوباء من جهة أخرى، لذلك نسأل الله أن يرفع عنا هذا الوباء، أما الصعوبة الثانية فتتعلق أساسا بالتعديلات التي مست الدستور وبعض القوانين التي لها صلة بموضوع البحث، فخلال إنجاز هذا البحث كان هناك تعديلين للدستور عامي 2016 و 2020 وعدة تعديلات للنصوص القانونية المتصلة بموضوع البحث، لذلك كان لزاما إدخال تلك التعديلات في موضوع الأطروحة.

إن منصب الوزير الأول أو رئيس الحكومة الذي أخذت به الجزائر سيكون محل هذه الدراسة التي سوف نحاول من خلالها إبراز المركز الحقيقي لهذا المنصب في النظام الدستوري الجزائري بالمقارنة مع مقتضيات هذا المركز في النظم المقارنة، وبعبارة أخرى فهذه الدراسة سوف يتم فيها الكشف عن طبيعة نظام الثنائية التنفيذية المتبع في النظام الدستوري في الجزائر، لذلك فإشكالية الأطروحة سوف تكون على النحو التالي:

-هل يعكس مركز الوزير الأول وجود نظام الثنائية التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري؟.

وتحت هذه الإشكالية نطرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هو النظام القانوني الذي يحكم منصب الوزير الأول؟

-ما علاقة الوزير الأول بكل من رئيس الجمهورية والبرلمان؟

-هل هناك تعديل في مركز الوزير الأول من خلال التعديلات الدستورية التي عرفتها الجزائر؟

وقد تم الإعتماد على المنهج التحليلي في هذه الدراسة كمنهج أساسي لأن الدراسة تقوم أساسا على تحليل مختلف النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بتنظيم هذا المنصب الدستوري في الجزائر، كما تم الإعتماد على مناهج أخرى بصفة ثانوية، فتم الإعتماد على المنهج الوصفي عند تسليط الضوء على وضع هذا المركز في مختلف الدساتير الجزائرية، كما تم الإعتماد على المنهج التاريخي عند الرجوع للتعديلات الدستورية التي عرفتها الجزائر منذ عام 1963، والتي مست السلطة التنفيذية.

وللإجابة على إشكالية هذا البحث تم تقسيم هذه الدراسة إلى بابين كل باب مقسم إلى فصلين.

حيث خصص الباب الأول للحديث عن الإطار التنظيمي لمنصب الوزير الأول، وذلك من خلال التطرق في الفصل الأول إلى التنظيم العضوي لهذا المنصب، وقد تم في هذا الفصل تسليط الضوء على نظام التعيين وإنهاء المهام في المبحث الأول وعلى الهيئات المساعدة لعمل الوزير الأول في المبحث الثاني، أما الفصل الثاني فقد خصص للحديث عن صلاحيات وسلطات الوزير الأول من خلال التطرق إلى مختلف الصلاحيات التشريعية في المبحث الأول ومختلف الصلاحيات السياسية والتنفيذية والإدارية في المبحث الثاني.

أما الباب الثاني فخصص للحديث على مسألة الرقابة على أعمال الوزير الأول والتي تتضمن نوعين من الرقابة رقابة سياسية ورقابة قضائية، فالفصل الأول خصص للحديث عن الرقابة السياسية وقد قسم إلى مبحثين، المبحث الأول تم التطرق فيه إلى الآليات الرقابية البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية، أما المبحث الثاني فخصص للحديث عن المسؤولية السياسية المزدوجة للوزير الأول، في حين الفصل الثاني تم التطرق فيه للرقابة القضائية، وقد قسم هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول خصص للحديث عن رقابة القضاء الإداري على أعمال الوزير الأول، والمبحث الثاني تم التطرق فيه لرقابة القضاء الجنائي على الوزير الأول.

الباب الأول

الإطار التنظيمي

لمنصب الوزير الأول

الباب الأول

الإطار التنظيمي لمنصب الوزير الأول.

إن التعرف على مركز أي هيئة دستورية يحتاج إلى تسليط الضوء على طبيعتها سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، فالتعرف على الجانب العضوي والوظيفي لأي هيئة يعد في غاية الأهمية لأنه على أساسه تتحدد المكانة الدستورية لهذه الهيئة.

ويعد منصب الوزير الأول من المناصب الدستورية الهامة في الدولة لذلك نجد أن تنظيمه يخضع إلى الدستور ومختلف القوانين ذات الصلة بهذا المنصب، وبإعتبار أن المنظومة الدستورية في الجزائر تتميز بكثرة التعديلات، فإن تنظيم هذا المنصب مسته عدة تعديلات آخرها التعديل الدستوري لعام 2020، وعليه سوف تكون هذه الدراسة على ضوء تلك التعديلات الدستورية والمقارنة بينها كلما كان هناك إختلاف.

إن التنظيم العضوي والوظيفي لمنصب الوزير الأول يعكس مكانة هذه الهيئة سواء عضويا من خلال التنظيم الهيكلي لهذا المنصب، أو وظيفيا من خلال مختلف الصلاحيات والإختصاصات التي يمارسها الوزير الأول.

وعليه فموضوع هذا الباب سوف ينصب على البحث عن المكانة الدستورية للوزير الأول على ضوء التنظيم العضوي والوظيفي لهذا المنصب، وللإحاطة بهذا الموضوع سوف يتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين، الفصل الأول سوف يخصص للحديث عن التنظيم العضوي لمنصب الوزير الأول، أما الفصل الثاني فسوف يخصص للحديث عن التنظيم الوظيفي لمنصب الوزير الأول.

الفصل الأول

التنظيم العضوي

لمنصب الوزير الأول

الفصل الأول

التنظيم العضوي لمنصب الوزير الأول

يعد التنظيم العضوي لأي هيئة دستورية في غاية الأهمية لأنه يعكس مكانتها ودورها في الدولة، ومنصب الوزير الأول يعد من المناصب الدستورية التي تخضع لذلك التنظيم العضوي.

إن التنظيم العضوي لمركز الوزير الأول يشمل كل ما يتعلق بعملية التعيين وإنهاء المهام في هذا المنصب وفي الحكومة التي يشرف عليها، إضافة إلى تنظيم مختلف المصالح المساعدة لعمل الوزير الأول.

وقد خضع التنظيم العضوي لهذا المركز الدستوري لعدة تعديلات منذ التأسيس الدستوري له إلى غاية آخر تعديل للدستور عام 2020، وعليه فالدراسة سوف تكون على ضوء هذه التعديلات التي عرفتها الجزائر في المجال الدستوري.

لذلك سوف يقسم هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول سوف يخصص للحديث عن نظام التعيين وانتهاء المهام الخاص بمنصب الوزير الأول، في حين سوف يخصص المبحث الثاني للحديث عن الهيئات المساعدة لعمل الوزير الأول.

المبحث الأول

تعيين الوزير الأول وانتهاء مهامه.

إن طريقة تعيين الوزير الأول وانتهاء مهامه لها بالغ الأثر على هذا المنصب الدستوري، على اعتبار أن الاستقلال العضوي لهذا المنصب يتوقف دائما على تلك العملية التي تشمل التعيين وانتهاء المهام.

كما أن طريقة تعيين الوزير الأول لها ضوابط تحكمها في الأنظمة الدستورية المعروفة التي تأخذ بهذا المنصب، لذلك سوف نحاول الإشارة إلى تلك الضوابط في هذا المبحث كلما إقتضت الدراسة ذلك لمعرفة موقف المؤسس الدستوري الجزائري من تلك الأنظمة.

وعليه سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول سوف يخصص للحديث على تعيين الوزير الأول، أما المطلب الثاني فسوف يخصص للحديث على عملية انتهاء مهام الوزير الأول.

المطلب الأول: تعيين الوزير الأول.

لقد استقر المؤسس الدستوري الجزائري على قاعدة مفادها أن التعيين في أهم المناصب العليا في الدولة هو اختصاص أصيل يمارسه رئيس الجمهورية وذلك منذ أول دستور عرفته الجزائر، وباعتبار أن منصب الوزير الأول يعد من تلك المناصب العليا، فقد أوكل الدستور الجزائري مسألة التعيين في هذا المنصب إلى رئيس الجمهورية.

إن سلطة تعيين الوزير الأول هي سلطة رئاسية محضة، غير أن ذلك لا يمنع من وجود بعض الشروط والاعتبارات التي يجب مراعاتها من قبل رئيس الجمهورية عند أي تعيين في هذا المركز، وهو ما سوف يتم التطرق له في هذا المطلب.

الفرع الأول: السلطة الرئاسية في تعيين الوزير الأول.

إن وجود منصب الوزير الأول في أي نظام سياسي لا يعني بأن هذا الأخير يمارس السلطة التنفيذية لوحده، بل إن مركزه موجود بالتوازي مع وجود مركز آخر يحتل مكانة سامية في الدولة، ويتمثل ذلك المركز في رئيس الدولة سواء كان رئيسا للجمهورية إن كان النظام جمهوريا، أو ملكا إن كان النظام ملكيا.

وكما سنرى نجد أن التعيين في هذا المنصب يكون من قبل رئيس الدولة سواء كان رئيسا للجمهورية أو ملكا، غير أن تلك الحرية في التعيين تختلف من نظام دستوري لآخر.

وعليه سوف يتم التطرق إلى مختلف الضوابط التي تحكم التعيين في هذا المركز مركزين على النظام الدستوري الجزائري.

أولا: تعيين الوزير الأول في النظم الدستورية المقارنة.

إن التعيين في هذا المنصب في النظام البرلماني هو حق مخول لرئيس الدولة، غير أن ممارسة هذا الأخير لهذا الحق لا يعني بأن له كامل الحرية في ذلك، فمن الناحية العملية يخضع للأغلبية البرلمانية في ذلك التعيين، فهذه الأغلبية تفرض من يتولى منصب رئاسة الوزراء على رئيس الدولة، والذي يكون عادة زعيم تلك الأغلبية البرلمانية، وحتى في حال عدم وجود تلك الأغلبية البرلمانية فان سلطة رئيس الدولة تبقى مقيدة أيضا لأنه في كل الأحوال لا يستطيع اختيار الشخص الذي لا يتمتع بثقة الكتل البرلمانية المشكلة للبرلمان[1].

فقد جرى العرف في إنجلترا على أن يكون الوزير الأول زعيم حزبي له الأغلبية في البرلمان، حتى وإن كان تعيينه صلاحية يحتفظ بها التاج[2]، وفي هذه النقطة يثور التساؤل إن كان الوزير الأول من مجلس العموم أم مجلس اللوردات، وفي هذا الصدد إذا كان الفقه الإنجليزي لا يعطي أهمية للأمر مادام الوزارة مسؤولة أمام البرلمان، إلا أنه من الناحية العملية فالأصلح أن يكون الوزير الأول من مجلس

[1]- انظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة – الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 24-27.
[2]- انظر د. السيد صبرى، الوزير الأول في إنجلترا، مكتبة عبد الله وهبه، مصر، (دون تاريخ نشر)، ص 58.

العموم لأن أعضاء مجلس اللوردات محرم عليهم الدخول إلى مجلس العموم، وهذا يجعل الوزير الأول إذا كان لوردا لا يدخل مجلس العموم، وهو ما يبعده عن المعارك السياسية[1].

لذلك فدور رئيس الدولة في النظام البرلماني عند عملية التعيين في منصب الوزير الأول هو دور شكلي يقتصر على إصدار قرار التعيين، على اعتبار أن عملية الاختيار التي تسبق هذا التعيين تتوقف دائما على نتائج الانتخابات البرلمانية التي قد تفرز أغلبية برلمانية تفرض تعيين زعيمها وزيرا أول، أو قد لا تفرز أغلبية برلمانية وهو ما يعطي نوع من الحرية لرئيس الدولة في اختيار من يراه مناسبا لهذا المنصب، لكن حتى في ظل عدم وجود تلك الأغلبية البرلمانية فان ذلك الاختيار لا بد أن يحض بثقة الكتل البرلمانية أيضا.

أما بالنسبة للنظام الدستوري الفرنسي فنجد أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة واسعة النطاق في تعيين الوزير الأول ولو نظريا، حيث ينص الدستور الفرنسي لعام 1958 على أن تعيين الوزير الأول هو اختصاص يؤول لرئيس الجمهورية دون أية قيود دستورية[2].

ثانيا: السلطة الرئاسية المطلقة في تعيين الوزير الأول في الجزائر.

إن قاعدة تعيين الوزير الأول من الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية -وإن كانت قاعدة دستورية عرفية معمول بها في النظم البرلمانية- لم يأخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري إلا بعد التعديل الدستوري الأخير لعام 2020، وذلك رغم تبني نظام الثنائية التنفيذية منذ عام 1988.

حيث أنه بالرجوع إلى مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر قبل عام 2020، والتي أسست لمنصب رئيس الوزارة الأولى (الوزير الأول- رئيس الحكومة)، نجد أنها أكدت على أن مسألة التعيين في منصب رئيس الوزارة الأولى تخضع للسلطة المطلقة لرئيس الجمهورية.

فقد كان دستور 1976 أول من أكد على تلك السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية- حتى وإن كان منصب الوزير الأول في هذا الدستور لا يعبر عن أي ثنائية تنفيذية، وذلك على اعتبار أن هذا الدستور جعل منه مجرد جهاز مساعد لرئيس الجمهورية لا يتمتع بسلطات فعلية- بحيث جعل هذا الدستور من

[1]- انظر د. السيد صبري، مرجع سابق، ص 66.
[2]- المادة 01/08 من دستور فرنسا لعام 1958 المعدل والمتمم.

سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول سلطة مطلقة لا تتوقف على حرية اختيار الشخص المناسب لهذا المنصب فقط، وإنما امتدت لتشمل السلطة التقديرية في التعيين في هذا المنصب من عدمه[1].

إن دستور 1976 أعطى لرئيس الجمهورية حرية الاختيار في التعيين في منصب الوزير الأول، على اعتبار أنه لم ينص على أية شروط أو قيود تذكر عند التعيين في هذا المنصب عدا الشرط الذي جاءت به المادة 102 من دستور 1976، والتي تنص على ضرورة إسناد الوظائف الحاسمة في الدولة إلى الأعضاء القيادية في الحزب، مما يعني أن اختيار رئيس الجمهورية في هذا المنصب ينصب على أحد الأعضاء القيادية لحزب جبهة التحرير الوطني.

إن هذا الوضع الذي جاء به دستور 1976 لم يدم طويلا على اعتبار أن التعديل الدستوري الذي كان عام 1979 قد حاول التقييد من سلطة رئيس الجمهورية في هذا الشأن، حيث أصبح تعيين الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية إجباريا وليس اختياريا[2].

إن هذا التغيير الذي جاء به التعديل الدستوري لعام 1979 كان لتفادي الوضع الذي عرفته الجزائر عند شغور منصب رئيس الجمهورية نتيجة مرض الرئيس الراحل الهواري بومدين[3]، وبالتالي فوجود الوزير الأول كان يمكن أن يسد ذلك الشغور مؤقتا على اعتبار أنه يعد بمثابة المساعد لرئيس الجمهورية.

وعلى العموم فالنص على وجوب تعيين الوزير الأول بمناسبة هذا التعديل الدستوري لا يعني بتاتا إقتسام هذا الأخير للسلطة مع رئيس الجمهورية[4].

إن عدم تقييد سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول خلال هذه المرحلة لها ما يبررها، وهو نظام الأحادية التنفيذية، على اعتبار أن منصب الوزير الأول لم يكن يرقى إلى المركز المعروف في

---

[1]- تنص المادة 02/113 من دستور الجزائر لعام 1976 على "... يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيرا أول."

[2]- المادة 06 من التعديل الدستوري لعام 1979.

[3]- انظر حكيم رزوق، التطور السياسي والقانوني لمنصب رئيس الحكومة في النظام الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، ص 35.

[4] - cf. M.A. Bekhechi, la constitution Algérienne de 1976 et le droit international, O.P.U , alger, 1989, p 188.

النظام البرلماني[1]، كما أن نظام الحزب الواحد الذي كان يقوم عليه النظام السياسي الجزائري في هذه المرحلة يعزز أيضا من حرية رئيس الجمهورية في التعيين في ذلك المنصب، فنظام الحزب الواحد لا يفرز إلا أغلبية برلمانية واحدة ينتمي لها رئيس الجمهورية، وبالتالي لن تجد الحكومة أية صعوبة في الحصول على ثقة البرلمان.

إن هذه القاعدة التي أسس لها دستور 1976 في تعيين الوزير الأول وإن كانت تتماشى مع نظام الأحادية التنفيذية القائم في تلك المرحلة فإنها لا تتماشى مع نظام الثنائية التنفيذية وهو ما يطرح التساؤل عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري من ذلك بعد تبني نظام الثنائية التنفيذية.

لقد تبني التعديل الدستوري لعام 1988 نظام الثنائية التنفيذية، وذلك باستحداث منصب رئيس الحكومة بصلاحيات واضحة بدلا من منصب الوزير الأول الذي كان من قبل، إلا أن هذا التوجه الذي جاء به هذا التعديل الدستوري لم يؤثر على طريقة التعيين في هذا المركز، باعتبار أن تعيين رئيس الحكومة بموجب هذا التعديل هو أيضا سلطة رئاسية محضة لا تخضع لأي شروط أو قيود دستورية[2]، وهي نفس السلطة المطلقة التي تم التأكيد عليها بمناسبة دستور 1989 في المادة 05/74 منه، وفي دستور 1996 في المادة 05/77 منه، وهي نفس المادة التي تم التأكيد عليها بمناسبة التعديل الدستوري لعام 2008 التي لم تعدل رغم تغيير التسمية من رئيس الحكومة إلى الوزير الأول.

ثالثا: محاولة إشراك البرلمان في تعيين الوزير الأول في الجزائر.

لقد جاء التعديل الدستوري لعام 2016 لإشراك الأغلبية البرلمانية عند التعيين في منصب الوزير الأول، وذلك باشتراط ضرورة استشارة الأغلبية البرلمانية قبل أي تعيين في هذا المنصب[3]، غير أن اشتراط تلك الإستشارة لا يعني بالضرورة تقييد سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال على اعتبار أنها مجرد إجراء شكلي لا غير كما سنرى.

---

[1]- انظر محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2013 ، ص 56.

[2]- المادة 04/111 من التعديل الدستوري لعام 1988.

[3]- تنص المادة 05/91 من التعديل الدستوري لعام 2016 على " يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية..."

إن أول ملاحظة حول هذه الاستشارة أنها وإن كانت ملزمة لرئيس الجمهورية من الناحية الاجرائية الشكلية إلا أنها لا تلزم رئيس الجمهورية في نتائجها بشي، فالنص الدستوري جاء واضحا ولم يقيد رئيس الجمهورية بنتائج تلك الاستشارة، فرئيس الجمهورية يبقى يحتفظ دائما بالكلمة الأخيرة وهو صاحب القرار عند القيام بعملية الاختيار لمن يشغل منصب الوزير الأول.

لذلك فالنص على تلك الاستشارة على النحو الذي جاءت به المادة 91 من التعديل الدستوري لعام 2016 يفرغها من محتواها لأنها لا تلزم رئيس الجمهورية إلا من الناحية الشكلية، لكن ورغم ذلك فان تلك الاستشارة تبقى مهمة للأغلبية البرلمانية من جهة، ولرئيس الجمهورية من جهة أخرى، فالأغلبية البرلمانية من خلال تلك الاستشارة تبدي رأيها في الشخصية أو الشخصيات المقترحة لهذا المنصب، كما يمكن لها أيضا إقتراح أي شخصية على رئيس الجمهورية لشغل ذلك المنصب، وبالتالي فهي مناسبة للأغلبية البرلمانية لإبداء الرأي وحتى للاقتراح أيضا، أما بالنسبة لرئيس الجمهورية فهذه الاستشارة هي مناسبة لجس نبض الأغلبية البرلمانية لمعرفة رأيها حول أي إختيار قد يقوم به، وهو ما يساعد على توضيح الرؤية أكثر لرئيس الجمهورية لمعرفة الاختيار الذي سوف يحض بثقة البرلمان، وهي الثقة التي لن تعرقل الحكومة في تطبيق برنامج رئيس الجمهورية.

أما ثاني ملاحظة حول هذه الاستشارة أن الدستور لم ينظمها بدقة، فالنص جاء عاما مما يترك المجال مفتوحا لمن يقوم بتلك الاستشارة، حيث أن إجراء تلك الاستشارة لم تحدد، فالطريقة التي تتم بها هذه الاستشارة تبقى غامضة إن كانت تتم على مستوى البرلمان باستشارة الكتل البرلمانية الحائزة على الأغلبية أم تتم على مستوى الأحزاب باستشارة رؤساء هذه الأحزاب التي لها أغلبية في البرلمان، إضافة لذلك لم تحدد طبيعة تلك الأغلبية المطلوب استشارتها إن كانت أغلبية بسيطة أم مطلقة أم نسبية.

وبالرجوع إلى التطبيق العملي لهذا النص الدستوري، نجد أنه حدث تعديل حكومي بعد الانتخابات التشريعية التي جرت في 04 ماي 2017، حيث أن الوزير الأول السابق عبد المالك سلال هو من تولى مهمة استشارة بعض الأحزاب حول تشكيل الحكومة حتى قبل الإعلان النهائي عن نتائج تلك الانتخابات التشريعية من قبل المجلس الدستوري، ونجد أن هذه الاستشارة شملت أكبر عدد من الأحزاب التي لها مقاعد في البرلمان رغم أن نتائج تلك الانتخابات حصرت الأغلبية بين حزبي جبهة التحرير الوطني

والتجمع الوطني الديمقراطي، ليكون تاريخ 24 ماي 2017 تاريخ الإعلان عن تعيين الوزير الأول عبد المجيد تبون[1].

إن تعيين عبد المجيد تبون وزيرا أول يقودنا إلى القول أن رئيس الجمهورية احتكم إلى الأغلبية البرلمانية في هذا التعيين، باعتبار أن هذه الشخصية محسوبة على الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية وهو حزب جبهة التحرير الوطني حتى وان كانت هذه الأغلبية بسيطة (عددية) وليست مطلقة، غير أن هذه الشخصية لم تعمر طويلا في منصبها لأكثر من ثمانين (80) يوما، حيث تم الإعلان في 15 أوت 2017 على إنهاء مهام عبد المجيد تبون وزيرا أول وتعيين أحمد أويحي مكانه[2]، والملاحظ على هذا التعيين أيضا أنه راعى الأغلبية البرلمانية على اعتبار أن حزب التجمع الوطني الديمقراطي الذي ينتمي له أحمد أويحي له أغلبية في البرلمان حتى وإن كانت الأغلبية البرلمانية التي أفرزتها نتائج الانتخابات التشريعية هي في صالح حزب جبهة التحرير الوطني، إلا أن ذلك لا يطرح أي إشكال خاصة إذا علمنا أن هذا الأخير أعلن تأييده التام لهذا التعيين وأكد على دعمه له.

وما يمكن قوله في الأخير حول هذه الاستشارة أن الدستور لم يقيد رئيس الجمهورية بضرورة الأخذ بها وإنما ترك المجال واسعا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في الأخذ بها من عدمه، وهو ما يدخل دائما في التوجه الذي إعتمده المؤسس الدستوري الجزائري منذ دستور 1976 وذلك بجعل التعيين في هذا المنصب سلطة رئاسية محضة لا تخضع لأي قيود.

إن إمكانية تقييد سلطة رئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية في الجزائر وإن كانت قائمة نظريا، على اعتبار أن الدستور خول للبرلمان إمكانية رفض أي اختيار يقوم به رئيس الجمهورية في هذا المنصب لكن بطريقة غير مباشرة، من خلال تحريكه للآليات التي يمتلكها البرلمان في مواجهة الحكومة المتمثلة في رفض المصادقة على مخطط عمل الحكومة الذي يعد شرطا لدخولها للعمل، أو عرقلة عملها من خلال رفض مختلف المشاريع القانونية اللازمة لعملها أو حتى سحب

[1]- المرسوم الرئاسي رقم 17-179 المؤرخ في 24 ماي 2017، المتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية لعام 2017، العدد 31.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 17-242 المؤرخ في 15 أوت 2017، المتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية لعام 2017، العدد 48.

الثقة منها إن اقتضى الأمر ذلك، غير أن تجسيد ذلك من الناحية العملية أمر صعب إن لم نقل مستحيل في ظل الوضع السياسي الحالي.

وعليه فطبيعة النظام السياسي الجزائري تجعل من مركز رئيس الوزارة الأولى مركز فريد من نوعه بالمقارنة مع النظم الدستورية المعروفة، على اعتبار أن شرعيته لا يستمدها من البرلمان وإنما من قرار تعيينه الصادر عن رئيس الجمهورية، وهو ما يجعل من الوجود في هذا المنصب من عدمه مرهون بالإرادة الرئاسية المطلقة[1]، وهذا ما أكدته الممارسة العملية في الجزائر كما سنرى لاحقا، فغالبية التغييرات الحكومية وعلى رأسها منصب رئيس الوزارة الأولى يتحكم فيها رئيس الجمهورية، مما يجعل من الإرادة الرئاسية هي الضمان الوحيد لاستقرار واستمرار الحكومات وليس الأغلبية البرلمانية كما هو متعارف عليه في النظام البرلماني.

إن هذه السلطة الرئاسية المطلقة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الوزارة الأولى، تم التأكيد عليها أيضا في المرحلة الانتقالية التي عرفتها الجزائر بعد تبني نظام الثنائية التنفيذية، والتي كانت سنة 1992 والتي غيب فيها الدستور وكانت بمناسبة الشغور الذي عرفته مؤسسات الدولة نتيجة استقالة رئيس الجمهورية وحله للبرلمان[2]، وأمام هذا الفراغ كانت البداية باستحداث المجلس الأعلى للدولة[3] والمجلس الاستشاري[4]، وبالرجوع إلى الإعلان المتضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة نجد أنه خول لرئيس هذا المجلس كافة السلطات المخولة لرئيس الجمهورية مما يعني اختصاص تعيين رئيس الحكومة خلال هذه الفترة بقي بيد رئيس هذا المجلس دون أية قيود أيضا، وقد انتهى دور هذه المؤسسات الانتقالية بعد المصدقة على الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية والتي حصرت هيئات المرحلة الانتقالية في ثلاث مؤسسات هي رئاسة الدولة والحكومة والمجلس الوطني الانتقالي،

---

[1]- انظر محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، 2012، ص 75.

[2]- أعلن رئيس الجمهورية استقالته في 11 جانفي 1992 وأعلن حله للبرلمان بتاريخ 04 جانفي 1992، وهو مانتج عنه شغورا في مؤسسات الدولة نتيجة الفراغ الدستوري الموجود في المادة 84 من دستور 1989 والتي لم تنظم حالة اقتران شغور المجلس الشعبي الوطني مع شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة، وانما اقتصر التنظيم على اقتران شغور رئاسة الدولة مع البرلمان على حالة الوفاة فقط،

[3]- استحدث المجلس الأعلى للدولة بموجب الإعلان المؤرخ في 14 جانفي 1992 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية لعام 1992، العدد 03.

[4]- المرسوم الرئاسي رقم 92-39 المؤرخ في 04 فيفري 1992، المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية لعام 1992، العدد 10.

وطبقا لهذه الأرضية فان رئيس الدولة احتفظ بالصلاحيات المعهودة لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1989 والتي من بينها تعيين رئيس الحكومة دون أية قيود[1].

لذلك فتنظيم هذه المرحلة الانتقالية بقي خاضعا لنفس المبادئ التي تقوم على تركيز السلطة بيد رئيس الدولة في شتى المجالات منها مسألة تعيين رئيس الوزارة الأولى.

رابعا: تقييد سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الوزارة الأولى في التعديل الدستوري 2020.

إن قاعدة تعيين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية كانت بداية إعتمادها في التعديل الدستوري لعام 2016 لكن بطريقة غير فعالة كما أشرنا سابقا، إلى أن جاء التعديل الدستوري لعام 2020 الذي أكد على تلك القاعدة لكن وفقا لشروط محددة.

حيث أن التعديل الدستوري لعام 2020 ترك مسألة تسمية رئيس الوزارة الأولى لنتائج الإنتخابات التشريعية، فيسمى وزيرا أول متى أفرزت هذه الإنتخابات أغلبية رئاسية، ويسمى رئيسا للحكومة متى أفرزت هذه الإنتخابات أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية[2].

حيث نص التعديل الدستوري لعام 2020 على ضرورة تعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية متى أفرزت نتائج الانتخابات البرلمانية عن أغلبية برلمانية لا تنتمي للأغلبية الرئاسية[3]، وفي هذا الصدد فإن رئيس الجمهورية ملزم دستوريا بتعيين رئيس الحكومة من تلك الأغلبية البرلمانية سواء كان زعيمها أو من يحض بثقة تلك الأغلبية البرلمانية.

غير أنه في حال أسفرت تلك الإنتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية فإن رئيس الجمهورية يمتلك السلطة المطلقة في تعيين الوزير الأول[4]، وفي هذه الحالة يكون رئيس الجمهورية متحكما ليس في الجهاز الثاني في السلطة التنفيذية فقط وإنما حتى في البرلمان لأن الأغلبية البرلمانية هي أغلبيته.

---

[1]- المادة 05/13 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية لعام 1994، العدد 06.
[2]- المادة 103 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[3]- المادة 110 من نفس التعديل الدستوري.
[4]- المادة 105 من نفس التعديل الدستوري.

وما يلاحظ على هذا التعديل الدستوري أنه لم ينص على إحتمال ثالث لنتائج الإنتخابات التشريعية التي قد تسفر عن كتل برلمانية لها أغلبية نسبية، فرئيس الوزارة الأولى هل يكون وزيرا أول أو رئيسا للحكومة؟.

الإجابة على هذا التساؤل كانت بمناسبة التشكيل الحكومي الأخير بعد الإنتخابات التشريعية التي كانت في 12 جوان 2021، فهذه الإنتخابات لم تسفر لا على أغلبية رئاسية ولا على أغلبية برلمانية وإنما الأغلبية كانت مشتتة بين عدة أحزاب[1]، وفي هذا الصدد تم تعيين السيد أيمن بن عبد الرحمان الذي ليس له أي انتماء سياسي وزيرا أول رغم أن الدستور لم ينص على هذه الحالة[2]، مما يعني أنه في حال عدم وجود أي أغلبية في البرلمان فالذي يترأس الحكومة هو الوزير الأول وليس رئيس الحكومة، لذلك فلا بد من تعديل المادة 103 من الدستور لتنص على ضرورة تعيين الوزير الأول متى لم تسفر الإنتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية.

إن إغفال الدستور لمسألة عدم وجود أغلبية في البرلمان في حال توزع المقاعد على عدة أحزاب لا يعني بالضرورة عدم وجود تلك الأغلبية البرلمانية في هذه الحالة، لأنه يمكن للأحزاب السياسية صاحبة تلك المقاعد التحالف فيما بينها لتشكيل تلك الأغلبية التي قد تكون معارضة للأغلبية الرئاسية.

لذلك كان على المؤسس الدستوري مراعاة هذه النقطة وربط مسألة تعيين الوزير الأول ليس بما تفرزه الإنتخابات التشريعية فقط وإنما أيضا بما يحدث من تحالفات داخل البرلمان، لأن الهدف الأسمى من هذا كله هو تحقيق التوافق بين الحكومة والبرلمان وعدم تعطيل عملها من قبل هذا الأخير.

---

[1]- طبقا لإعلان المجلس الدستوري رقم 01/إ. م د/21 المؤرخ في 23 جوان 2021، المتضمن النتائج النهائية لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني في 12 جوان 2021، الجريدة الرسمية لعام 2021، العدد 51، أسفرت هذه الإنتخابات عن النتائج التالية:
-حزب جبهة التحرير الوطني 98 مقعد
-حركة مجتمع السلم 65 مقعد.
-التجمع الوطني الديمقراطي 58 مقعد.
-جبهة المستقبل 48 مقعد.
-حركة البناء الوطني 39 مقعد.
- باقي المقاعد موزع على الأحرار وباقي الأحزاب السياسية.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 21-275، المؤرخ في 30 جوان 2021، المتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية لعام 2021، العدد 53.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري جعل من مسألة تعيين رئيس الوزارة الأولى (وزير أول، رئيس الحكومة) من السلطات الحصرية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها لغيره، وهو أمر بديهي نظرا لحساسية هذا المنصب وثقل المهام التي يقوم بها، فهو يمثل الجهاز الثاني في الدولة على مستوى السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان أي تفويض لهذه الصلاحية لجهات أخرى من شانه المساس بمبدأ الفصل بين السلطات إذا كان هذا التفويض لجهة خارج الجهاز التنفيذي، أما إذا كان لجهة داخل الجهاز التنفيذي فهذا يعد انتقاصا من قيمة هذا المركز [1].

الفرع الثاني: الشروط والاعتبارات المطلوبة لتولي منصب الوزير الأول.

بالرجوع إلى الدساتير الجزائرية لا نجد هناك أية شروط محددة لشغل منصب رئيس الوزارة الأولى ما عدا ما جاء به التعديلين الدستورين لسنتي 2016 و 2020، وذلك باشتراط ضرورة استشارة الأغلبية البرلمانية والجنسية الجزائرية وحدها لتولي المناصب العليا في تعديل 2016، وضرورة تعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية متى وجدت وكانت مختلفة عن الأغلبية الرئاسية في تعديل 2020، لذلك فالدستور كان مقصرا في هذه المسألة لأنه لم يعمد إلى تحديد الشروط الخاصة لشغل هذا المنصب، وهذا على عكس المراكز الدستورية الأخرى كرئيس الجمهورية أو النائب، وهو ما يعد انتقاصا من قيمة هذا المركز من جهة، ويفتح المجال لشغل هذا المنصب من طرف أشخاص ليسوا أهلا لتولي أقل المسؤوليات.

وبالرجوع إلى القاعدة المتبعة في النظام البرلماني التقليدي فان الشروط المطلوبة في من يشغل منصب أي وزارة هي نفسها شروط العضوية في البرلمان، على اعتبار أن تعيين الوزراء يكون من نواب البرلمان وعلى رأسهم الوزير الأول[2].

[1]- لقد أكدت مختلف الدساتير الجزائرية على عدم جواز تفويض هذه الصلاحية بدءا بدستور 1976 في المادة 116 منه، ودستور 1989 في المادة 83 منه، ودستور 1996 في المادة 87 منه، والتعديل الدستوري لعام 2016 في المادة 101 منه، والتعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 93 منه.

[2]- انظر د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، مصر، 1986، ص 285، 286.

إلا أن هذا الطرح لا يتماشى مع الدستور الجزائري الذي لا يجيز الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة معا، وبالتالي كان لزاما تحديد تلك الشروط على حدى سواء في الدستور أو في مختلف القوانين المكملة له، وعلى اعتبار أن لا الدستور ولا القانون حدد تلك الشروط، وهو ما يفتح المجال على مصراعيه للسلطة التقديرية لمن يملك سلطة التعيين لاختيار من يريد.

ولكن رغم عدم وجود نصوص دستورية خاصة تتحدث عن تلك الشروط عدا ما جاء به التعديلين الدستوريين لعامي 2016 و 2020، فان هناك جملة من الاعتبارات التي على رئيس الجمهورية أخذها بعين الاعتبار قبل قيامه بأي تعيين في ذلك المنصب، باعتباره حامي الدستور وضامن لاستقرار المؤسسات ومجسد لوحدة الأمة، وأهم تلك الاعتبارات نجد الكفاءة والسمعة والانتماء السياسي[1]، إضافة إلى بعض الشروط التي جاء بها التعديلين الدستوريين لعامي 2016 و 2020.

وعليه سوف يتم تقسيم تلك الشروط إلى شروط قانونية دستورية والمتمثلة في استشارة الأغلبية البرلمانية والجنسية الجزائرية دون سواها، والى شروط أو اعتبارات عملية تتمثل في الكفاءة والسمعة إضافة إلى الانتماء السياسي.

أولا: الشروط الدستورية.

إن هذه الشروط الدستورية تم النص عليها مؤخرا بمناسبة التعديلين الدستوريين لعامي 2016 و 2020، وتتمثل في مراعاة الأغلبية البرلمانية، واشتراط الجنسية الجزائرية.

وبما أنه سبق وأن تم التطرق إلى مراعاة الأغلبية البرلمانية سواء بإستشارتها في تعديل 2016 أو ضرورة تعيين رئيس الحكومة منها في تعديل 2020، فانه سوف نتطرق إلى شرط الجنسية فقط.

فاشتراط الجنسية الجزائرية دون سواها يعد شرطا عاما جاء بمناسبة التعديل الدستوري لعام 2016 في المادة 63 منه، التي تشترط الجنسية الجزائرية دون غيرها في تقلد جميع المسؤوليات العليا والوظائف السياسية في الدولة، وباعتبار أن منصب الوزير الأول يدخل في إطار الوظائف السياسية العليا في الدولة فان هذا الشرط يسري على هذا المنصب.

[1]- انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص 290.

وفي هذا الإطار فقد جاء القانون رقم 17-01 ليحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة التي تشملها المادة 63 من الدستور، حيث حدد هذا القانون الوظائف السياسية والمسؤوليات العليا التي يشملها تطبيق تلك المادة باشتراط الجنسية الجزائرية دون سواها، ومن بين تلك الوظائف نجد وظيفة الوزير الأول، وأكثر من ذلك نجد أن الأمر لا يقتصر على منصب الوزير الأول فقط وإنما يمتد الأمر ليشمل أعضاء الحكومة والأمين العام للحكومة[1].

وعلى ضوء تحديد تلك القائمة فان كل شخص مدعو لتولي أية وظيفة أو مسؤولية عليا في الدولة حددها القانون رقم 17-01 فهو ملزم بتقديم تصريح شرفي يؤكد فيه تمتعه بجنسية واحدة وهي الجنسية الجزائرية، على أن يودع ذلك التصريح الشرفي لدى الرئيس الأول للمحكمة العليا، وكل تصريح غير صحيح يعرض صاحبه للعقوبات المنصوص عليها في القانون[2]، وكأحكام انتقالية فان جميع الأشخاص الذين يشغلون الوظائف والمسؤوليات العليا التي يحددها هذا القانون ملزمون بتقديم ذلك التصريح خلال أجل ستة (06) أشهر من تاريخ صدور هذا القانون في الجريدة الرسمية[3].

وما يمكن قوله في هذا الصدد أن ما جاءت به أحكام المادة 63 من الدستور يطرح عدة تساؤلات: أهمها ما هي الغاية أو الهدف من اشتراط الجنسية الجزائرية دون سواها في تلك الوظائف؟ ألا يعد هذا الشرط مساس بمبدأ المساواةوإقصاء للكفاءات الوطنية التي تحمل جنسيات دول أخرى؟

لكن قبل محاولة إبداء الرأي حول تلك التساؤلات لا بد أن نعرج على رأي المجلس الدستوري في نص المادة 63 من الدستور، حيث يرى المجلس الدستوري بأن إدخال هذا الشرط لا يمس بتاتا بحقوق الإنسان والمواطن وحرياته، لأن المؤسس الدستوري بهذا النص استثنى مبدأ المساواة المنصوص عليه دستوريا من بعض المسؤوليات والوظائف الحساسة بشكل حصري بسبب خصوصيتها[4].

وبالتالي فخصوصية تلك الوظائف هي التي حملت المؤسس الدستوري على اشتراط الجنسية الجزائرية دون سواها، وهذا ضمانا للوفاء والولاء للوطن دون سواه، غير أن اشتراط الجنسية الواحدة دون

---

[1]- المادة 02 من القانون رقم 17-01 المؤرخ في 10 جانفي 2017، الذي يحدد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، الجريدة الرسمية لعام 2017، العدد 02.

[2]- المادتان (05،03) من نفس القانون.

[3]- المادة 04 من نفس القانون.

[4]- الرأي رقم 01/16 ر.ت د/م د المؤرخ في 28 جانفي 2016 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية لعام 2016، العدد 06.

سواها ليس ضمانا لذلك الولاء، ثم إن دولة المؤسسات تقتضي وجود رقابة على أي مسؤولية في الدولة وأي إخلال بتلك المسؤولية تتبعها مسائلة إدارية وحتى جزائية في حال توافر عناصر الجريمة.

وعليه فان هذا التقييد الذي جاء به القانون 17-01 يعد مساسا بمبدأ المساواة بين جميع المواطنين في الدولة، يترتب عنه حتما تهميش للكفاءات، وحماية خصوصية تلك المسؤوليات والوظائف لا يكون بمثل هذه الشروط وإنما بوجود رقابة فعلية وحقيقية على عمل من يتولى تلك الوظائف والمسؤوليات.

إن هذا النص الذي إشترط الجنسية الجزائرية وحدها لتولي المناصب العليا في الدولة لم ينص عليه التعديل الدستوري لعام 2020، وإن كان هذا التعديل أشار بطريقة غير مباشرة لإمكانية إشتراطه في حالات محددة بموجب القانون، حيث نصت المادة 67 منه على: " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، بإستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين.

يحدد القانون شروط تطبيق هذا الحكم"

ثانيا: الاعتبارات العملية.

إن هذه الاعتبارات تفرضها طبيعة منصب الوزير الأول الذي تلقى على عاتقه مسؤوليات كثيرة، تقتضي في من يتولاها أن يكون قادرا على تحملها، ولن يكون ذلك إلا بوجود جملة من الاعتبارات العملية أهمها: الكفاءة والسمعة، الانتماء السياسي.

أ-الكفاءة والسمعة.

إن الكفاءة لا تقتصر على حمل الشهادات التي تجعل من صاحبها مؤهل علميا، وإنما لا بد من التأهيل العملي الذي يستخلص من خلال الممارسة والتجربة وبعد النظر والقدرة على مواجهة المشاكل وإيجاد الحلول المناسبة لها[1].

لذلك فالكفاءة في هذا الصدد تشمل التأهيل العلمي المكتسب بالحصول على الشهادات العلمية، والتأهيل العملي الذي يأتي من خلال الخبرة المكتسبة في تقلد مختلف المسؤوليات في الدولة، وعليه لا

[1]- انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 291.

يعقل تعيين وزير أول ليس له أي مؤهل علمي أو ليست له خبرة في الميدان، ذلك لأن هذا المنصب مثقل بالمسؤوليات فهو تكليف وليس تشريف.

أما السمعة فهي شرط مكمل للكفاءة[1]، والهدف منها هو الحصول على تأييد مختلف القوى الفاعلة في الدولة أهمها البرلمان والرأي العام هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان طبيعة هذا المنصب تحتاج إلى وجود شخص له سمعة حسنة فلا يعقل إسناد مثل هذه الوظائف لأشخاص لهم سمعة سيئة.

لذلك فكفاءة وسمعة من يتولى منصب الوزير الأول مهمة جدا، فالممارسة جعلت من الاسم الشخصي لرئيس الحكومة أو الوزير الأول ينتقل إلى كافة الطاقم الحكومي، فيقال حكومة بن فليس، حكومة بن بيتور...الخ[2].

ب- الإنتماء السياسي.

كما أشرنا سابقا فان الانتماء السياسي يعد شرطا عمليا لتعيين الحكومات في النظم البرلمانية، وهذا الشرط جاء نتيجة للعلاقة الموجودة بين الحكومة والبرلمان، والتي قد تصل إلى حد سحب الثقة من الحكومة أو عرقلة عملها في حال لم تحض الحكومة بثقة الأغلبية المشكلة للبرلمان.

وعلى الرغم من المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بتلك العلاقة الموجودة بين البرلمان والحكومة في النظام البرلماني، إلا أنه لم يشترط ضرورة اختيار من يتولى رئاسة الوزارة الأولى من الأغلبية البرلمانية إلا بعد التعديل الدستوري لعام 2020 كما أشرنا لذلك سابقا.

وفي هذا الصدد يرى الدكتور سعيد بوالشعير أنه بالرغم من أن رئيس الجمهورية له كامل الحرية في اختيار من يراه مناسبا لمنصب رئيس الحكومة، إلا أن تلك الحرية تعترض تطبيقها صعوبات سياسية وعملية في حال وجود أغلبية برلمانية لحزب معين لن تقبل التعامل مع رئيس الحكومة الذي عينه رئيس الجمهورية، لأنه لا يعتمد برنامج حزبها الذي نال ثقة الشعب، وهو ما يؤثر سلبيا على اختيار رئيس الجمهورية، وبالتالي فالمنطق يفرض على رئيس الجمهورية مراعاة الانتماء السياسي لأي شخصية قبل

[1]- انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 291.
[2]- انظر زينب عبد اللاوي، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، السنة الجامعية 2003 - 2004، ص 127.

أي تعيين[1]، غير أنه بعد تعديل 2008 يرى أيضا الدكتور سعيد بوالشعير أن انتماء الوزير الأول للأغلبية البرلمانية لا يعد شرطا ضروريا لاستقرار الحكومات، على اعتبار أنه مكلف بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وليس برنامج الأغلبية البرلمانية[2].

إن هذا الطرح يقودنا إلى الحديث عن أي البرامج التي يطبقها رئيس الوزارة الأولى، فان كان التعديل الدستوري لسنة 2008 جاء واضحا بالنص على أن الوزير الأول ينفذ برنامج رئيس الجمهورية وينسق عمل الحكومة من أجل ذلك، فان هذا النص تم إلغاؤه بمناسبة التعديل الدستوري لعام 2016، فهل هذا الإلغاء يقودنا إلى القول بأن الوزير الأول لا يطبق برنامج رئيس الجمهورية؟

لكن بالرجوع إلى الإجراءات العملية لاعتماد أي برنامج حكومي أو مخطط عمل، فان تلك الإجراءات تفرض على رئيس الحكومة أو الوزير الأول عرضه على مجلس الوزراء، مما يعني أن هذا البرنامج لا يمكن أن يرى النور إلا إذا كان يهدف إلى تطبيق سياسة رئيس الجمهورية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فقد أكدت الممارسة العملية أن الحصول على موافقة رئيس الجمهورية لهذا البرنامج وحدها لا تكفي، فأي تعارض عند تطبيق ذلك البرنامج مع سياسة رئيس الجمهورية فان ذلك يعرض رؤساء الحكومات للإقالة، وهو ما حدث مع بن بيتور وبن فليس وعبد المجيد تبون.

ومن جهة أخرى فانه حتى وان كان برنامج أو مخطط عمل الحكومة يهدف لتطبيق سياسة رئيس الجمهورية، فان الحصول على ثقة الأغلبية البرلمانية في غاية الأهمية، فلا يمكن لأي حكومة مهما كان تشكيلها تطبيق أي برنامج مالم تحض بمساعدة البرلمان، باعتبار أن هذا الأخير يمتلك من الآليات التي من خلالها يعرقل عمل الحكومة، وهو ما يفتح المجال لوقع أزمات سياسية تنتهي إما باستقالة الحكومة أوحل البرلمان.

وعليه فالنظام السياسي في الجزائر منذ دستور 1989 يأخذ بمظاهر النظام البرلماني في ما يتعلق بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وهو ما يفرض على الحكومة بقيادة رئيسها الحصول دائما على

[1]- انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 386-387.
[2]- انظر نفس المرجع، ص 420.

ثقة البرلمان[1]، وهو التوجه الذي لم يتغير حتى مع التعديلات الدستورية التي عرفتها الجزائر إلى يومنا هذا.

وعليه فرئيس الجمهورية ملزم بمراعاة الانتماء السياسي لأي شخصية ينوي تعيينها في منصب رئاسة الوزارة الأولى طالما أن المسؤولية السياسية للحكومة مقررة أمام البرلمان.

غير أن الممارسة العملية عند تعيين رئيس الوزارة الأولى سواء كان رئيسا للحكومة أو وزيرا أول أكدت وأثبتت في عديد المرات عدم مراعاة الانتماء السياسي للشخصيات التي تبوأت هذا المنصب، وذلك يرجع إلى طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي تتفوق فيه مؤسسة رئاسة الجمهورية عن باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، باعتبار أن رئيس الجمهورية منتخب من قبل الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، إضافة إلى السلطات المخولة له دستوريا هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضعف مؤسسة البرلمان التي لم تعد تؤدي دورها على أكمل وجه نتيجة لمركزها الدستوري الضعيف إضافة إلى تشكيلها.

وعليه فرغم تبني التعددية الحزبية بمناسبة صدور دستور 1989 وما يمكن أن ينجر عن هذا الانفتاح السياسي من إمكانية وجود أغلبية معارضة للحكومة في البرلمان في حال عدم تعيين رئيس الحكومة من تلك الأغلبية، فان إمكانية حدوث ذلك غير وارد نظرا لطبيعة النظام السياسي الجزائري.

إن كل من رئيسي الجمهورية اليامين زروال وعبد العزيز بوتفليقة وصلا إلى رئاسة الدولة عن طريق الترشح الحر وليس تحت غطاء أي حزب سياسي، إلا أنهما حضيا بالتأييد الرسمي من قبل المجتمع المدني ومختلف الأحزاب السياسية التي لها أغلبية برلمانية، لذلك فرؤساء الجمهورية الذين عرفتهم الجزائر بعد تبني التعددية الحزبية وصلوا للسلطة بوصفهم مرشحوا الإجماع، لذلك فهم يستندون إلى الإجماع الوطني وليس للأغلبية البرلمانية فقط، مما يجعل من الأحزاب التي تأييدهم وتتبنى برامجهم، وهو ما يعطي الحرية الكاملة لرئيس الجمهورية في اختيار من يريد لمنصب الوزارة الأولى[2].

---

[1]- انظر أحمد وافي، إدريس بوكرا، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992، ص 226-227.

[2]- انظر زينب عبد اللاوي، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مرجع سابق، ص 130-131.

لذلك فالتجربة الجزائرية في مجال التعددية الحزبية لم تفرز بعد عن أغلبيتين متعارضتين – الأغلبية البرلمانية مختلفة عن الأغلبية الرئاسية–، وهذا التعارض إن حدث فعلا فإن ذلك يضع رئيس الجمهورية أمام أمرين، إما التعايش مع تلك الأغلبية البرلمانية باختيار الحكومة منها ومسايرتها، أو بتحدي تلك الأغلبية باستبعادها من الحكومة وحل البرلمان للإحتكام للشعب من جديد.

المطلب الثاني: انتهاء مهام الوزير الأول.

إن تعيين الشخصية التي تشغل منصب الوزير الأول لا يكون بصفة أبدية، وإنما هناك حالات تنتهي فيها مهام الوزير الأول، وتلك الحالات تتمثل في: الاستقالة، الإقالة، الوفاة.

لذلك سوف يقسم هذا المطلب لفرعين، الفرع الأول سوف يخصص للحديث عن الإستقالة، في حين الفرع الثاني سوف يخصص للحديث عن الإقالة والوفاة.

الفرع الأول: الاستقالة.

تنقسم الاستقالة إلى نوعين من الاستقالة فمنها ما تكون إرادية ومنها ما تكون وجوبية بحكم الدستور.

أولا: الاستقالة الإرادية.

تدخل الاستقالة الإرادية التي تكون بمحض إرادة الوزير الأول ضمن الحقوق التي يتمتع بها جميع موظفي ومستخدمي الدولة مهما كانت صفتهم، وعلى هذا الأساس فان الوزير الأول له الحق في تقديم استقالته في أي لحظة وتحت أي ظرف من الظروف.

وبالرجوع إلى التأسيس الدستوري لهذا النوع من الاستقالة نجد أنه لم يتم النص على هذا النوع من الاستقالة في دستور 1976، وهذا أمر بديهي على اعتبار أن ذلك المنصب لم يكن يرقى إلى المنصب الذي يعبر على وجود ثنائية تنفيذية، لذلك المؤسس الدستوري لم يخصص له مواد كثيرة تتعرض لتنظيم هذا المنصب، إلا أنه مع التعديل الدستوري لعام 1988 فقد تم التأسيس لهذه الاستقالة الإرادية طبقا للمادة 115(02) منه، وهي الاستقالة التي يقدمها رئيس الحكومة لرئيس الجمهورية والتي تشمل كافة أعضاء الطاقم الحكومي، وهو نفس الطرح الذي تم التأكيد عليه في دستور 1989 في المادة 82 منه،

ودستور 1996 في المادة 86 منه، والتعديل الدستوري لعام 2016 في المادة 100 منه، والتعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 113 منه.

إن الملاحظ على التأسيس الدستوري لهذه الاستقالة الإرادية أنها تقدم لرئيس الجمهورية، وهو أمر بديهي على اعتباره هو من يملك سلطة التعيين، كما أن تقديم تلك الاستقالة لرئيس الجمهورية لها قراءة أخرى أيضا وهو ما يتعلق برأي رئيس الجمهورية في تلك الاستقالة، فقبولها من عدمه يتوقف دائما على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي له أن يقبلها ويصدر مرسوم انتهاء المهام، وله أن يرفضها ويحاول إقناع الوزير الأول بالعدول عن قراره، وفي حال عدل الوزير الأول عن هذه الاستقالة فانه حتما سوف يحض بتأييد رئيس الجمهورية وهو ما يكون لصالح حكومته، كما أن الملاحظة الثانية أن هذه الاستقالة هي استقالة جماعية تشمل كامل الطاقم الحكومي، فالمواد الدستورية التي أسست لهذه الاستقالة تتحدث عن تقديم استقالة الحكومة ككل من قبل رئيس الحكومة أو الوزير الأول لرئيس الجمهورية وليس تقديم استقالة رئيس الوزارة الأولى فقط.

إن الأسباب التي تدفع بالوزير الأول إلى تقديم استقالة الحكومة هي عديدة، فقد تكون تلك الأسباب شخصية أو موضوعية.

فالأسباب الشخصية لها علاقة بشخص الوزير الأول نتيجة توافر أسباب تعود لعدم القدرة على أداء المهام نتيجة المرض أو لظروف خاصة أخرى، وهي أسباب واردة يمكن أن يكون أي مسؤول في الدولة عرضة لها.

أما الأسباب الموضوعية فهي تتعلق أساسا بالوظيفة الحكومية عند الشعور بعدم القدرة على تنفيذ البرنامج الحكومي أو مخطط العمل بالشكل المطلوب، كما قد تكون في حال عدم الحصول على الدعم والتأييد اللازم سواء من قبل رئيس الجمهورية أو البرلمان أو حتى من قبل الرأي العام[1]، وفي هذا الصدد فان هذا التأييد حتى وإن حصل عليه الوزير الأول وحكومته عند تعيينه، إلا أن الحكومة تكون دائما في موقع اختبار لتلك الثقة والتأييد الذي حصلت عليه، فتزداد تلك الثقة في حال نجاح الحكومة في تنفيذ ما

[1]- انظر أحمد وافي، إدريس بوكرا، مرجع سابق، ص 230.

وعدت به على أكمل وجه، وأي إخفاق أو تقصير في ذلك التنفيذ فانه حتما سوف يمس تلك الثقة مما يترتب عنه المسؤولية سواء أمام رئيس الجمهورية أو البرلمان.

إن الاستقالة الارادية قد تعبر على عدم القدرة على تنفيذ السياسة العامة للدولة، وهو ما حدث مع أول استقالة في هذا المنصب عرفتها الجزائر بعد تبني الثنائية التنفيذية، والتي كانت سنة 1991 من قبل رئيس الحكومة الأسبق مولود حمروش بسبب عدم القدرة على تسيير الأوضاع الصعبة التي عرفتها الجزائر في تلك المرحلة، كما يمكن أن تعبر على عدم الرضى والاحتجاج بعدم الحصول على الدعم الكافي سواء من قبل رئيس الجمهورية أو البرلمان، وهو ما حدث مع حكومة أحمد بن بيتور، حيث أن هذا الأخير اختزل أسباب استقالته في رسالة موجهة إلى رئيس لجمهورية يوم 25 أوت 2000 والتي أرجعها الى تقليص صلاحياته واختزال دوره من قبل رئيس الجمهورية.

ثانيا: الاستقالة الوجوبية.

إن هذا النوع من الاستقالة وجوبي بحكم الدستور، حيث أن هذا الأخير حدد الحالات التي تكون فيها الاستقالة وجوبية وهي:

-الاستقالة بسبب عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة.

-الاستقالة بسبب سحب الثقة من قبل البرلمان.

-الاستقالة في حالة الترشح للانتخابات سواء كانت رئاسية أو تشريعية.

أ-الاستقالة بسبب عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة.

طبقا للدستور فان مباشرة أي حكومة لعملها لا يتوقف على صدور مرسوم التعيين، وإنما لا بد من الحصول على ثقة البرلمان من خلال تقديم ما يصطلح عليه برنامج الحكومة أو مخطط عمل الحكومة حسب الحالة أمام البرلمان، وأي رفض من قبل المجلس الشعبي الوطني لذلك البرنامج أو مخطط العمل يترتب عنه تقديم الوزير الأول لاستقالة الحكومة أمام رئيس الجمهورية إلزاما، ليقوم هذا الأخير بتعيين حكومة جديدة التي إن لم تحصل على تلك الثقة فان المجلس الشعبي الوطني يكون عرضة للحل، وسوف نفصل في هذه المسألة أكثر لاحقا.

ب-الاستقالة بسبب سحب الثقة من قبل البرلمان.

يمكن للبرلمان في الجزائر بعد تبني نظام الثنائية التنفيذية ان يسحب الثقة من الحكومة عند تقديم البيان السنوي للسياسة العامة، وذلك إما من خلال التصويت على ملتمس الرقابة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، أو رفض هذا الأخير منح الثقة التي طلبها الوزير الأول، وسوف نفصل لاحقا في هذه المسألة.

ج-حالة الترشح للانتخابات الرئاسية.

إن الوزير الأول أو رئيس الحكومة ملزم دستوريا على تقديم استقالته في حال الترشح للانتخابات الرئاسية عند شغور منصب رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة يمارس وظيفة الوزير الأول أحد أعضاء الحكومة الذي يعينه رئيس الدولة[1].

إن الملاحظ حول هذه الاستقالة الوجوبية أنها استقالة شخصية تشمل شخص الوزير الأول فقط، دون أن تشمل باقي أعضاء الحكومة، كما أن هذه الاستقالة تكون في حالة وجود شغور لمنصب رئيس الجمهورية، وهو ما يطرح التساؤل عن حالة ترشح الوزير الأول لرئاسة الجمهورية في الحالة العادية؟.

بالرجوع إلى الدستور نجد أنه لم ينظم هذه الحالة وهو ما يعد فراغا دستوريا، لأن النص اقتصر على حالة شغور منصب رئيس الجمهورية فقط، في حين كان من المفروض أن يتم النص على ضرورة تقديم الاستقالة من قبل الوزير الأول في حال ترشحه للانتخابات الرئاسية في جميع الحالات، لأن الهدف من وراء تلك الاستقالة الإلزامية هو لاستحالة التفرغ لمسؤوليات هذا المنصب، لأن الترشح للرئاسيات يحمل المترشح عدة أعباء تتعلق بالحملة الانتخابية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان الهدف من تلك الاستقالة أيضا لضمان حياد الدارة والحيلولة دون وجود أي تحيز لأي جهة كانت خاصة إذا علمنا أن الوزير الأول يمثل أعلى هرم على مستوى الإدارة العمومية.

[1]- المادة 02/96 من التعديل الدستوري لعام 2020، والمادة 2/104 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 02/90 من دستور 1996، والمادة 02/85 من دستور 1989.

د-حالة الترشح للانتخابات التشريعية.

ترتبط هذه الحالة من موقف المؤسس الدستوري من حالة الجمع بين عضوية الحكومة والبرلمان معا.

فبالرجوع إلى النظم الدستورية المقارنة نجد أن قاعدة الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة معا يعد من أهم مظاهر التعاون الموجودة في النظام البرلماني، فهذا النظام يسمح بالجمع بين عضوية الحكومة والبرلمان معا، ويعد هذا الجمع نتيجة حتمية لمبدأ استناد الحكومة لثقة البرلمان والتي تفرض عادة تشكيل الحكومة من الأحزاب التي لها أغلبية برلمانية مما ينتج عنه ضرورة تعيين وزراء هم أعضاء في البرلمان[1].

وعلى العكس من ذلك فإن تلك القاعدة لا وجود لها في النظام الرئاسي، فهذا النظام لا يجيز الجمع بين العضوية في الحكومة والبرلمان معا، ففي حال تعيين أي وزير من البرلمان فما عليه إلا التنازل عن عضويته في البرلمان[2]، ونجد أن عدم جواز الجمع بين الوظيفة الحكومية والوظيفية البرلمانية في هذا النظام يعود لتنافيها مع أهم أركانه، فهذا النظام يقوم على أساس الفصل الشديد بين السلطات، وهو ما يقتضي معه وجود فصل عضوي ووظيفي بين السلطات إلى أقصى حد ممكن.

أما بالنسبة لموقف المؤسس الدستوري الجزائري من الجمع بين عضويتي الحكومة والبرلمان معا، فانه في هذا الصدد لا بد من التفرقة بين مرحلتين.

المرحلة الأولى والتي تجيز الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة معا، وهذه المرحلة تشمل دستور 1963 الذي إشترط ضرورة وجود نصاب الثلثين (3/2) من النواب في الطاقم الوزاري الذي يعينه رئيس الجمهورية[3]، وهو ما يعني أن هذا الدستور لم ينص على أي تنافي لوظيفة النائب مع أي مسؤولية حكومية، بل بالعكس جعل من صفة النائب شرطا يجب مراعاته من قبل رئيس الجمهورية عند تعيينه للوزراء في حدود النصاب الذي نص عليه الدستور.

---

[1]- انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 301.
[2]- انظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، الدول والحكومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 424.
[3]- المادة 47 من دستور 1963.

أما المرحلة الثانية فهي التي لا تجيز الجمع بين عضوية الحكومة والبرلمان معا، والتي تبدأ مع صدور دستور 1976 إلى غاية يومنا هذا، حيث أن دستور 1976 لم يقيد رئيس الجمهورية بأية شروط عند تعيين وزرائه لاسيما الشرط المتعلق بضرورة وجود نواب ضمن الطاقم الوزاري الذي يقوده، كما أنه نص في المادة 130 منه على شروط القابلية للانتخاب وحالات التنافي مع العضوية في المجلس النيابي وترك تنظيمها للقانون.

وعلى ضوء ذلك صدر القانون رقم 79-01 المتضمن القانون الأساسي للنائب والذي أكد على عدم جواز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية المجلس الشعبي الوطني، على أن تسقط العضوية النيابية تلقائيا بعد ثمانية (08) أيام من التعيين في الحكومة[1].

إن تنافي وظيفة عضو الحكومة مع أي عهدة برلمانية أصبحت قاعدة راسخة تأكدت مع مختلف الدساتير والقوانين المكملة التي جاءت بعد دستور 1976، فنجد دستور 1989 في المادة 97 منه أحال مسألة حالات التنافي مع العضوية في المجلس الشعبي الوطني للقانون، وعلى ضوء ذلك صدر القانون رقم 89-14 المتضمن القانون الأساسي للنائب الذي أكد على أن النائب يفقد تلقائيا عضويته بمجرد تعيينه في وظيفة عضو في الحكومة[2].

أما دستور 1996 فهو أيضا أكد على قاعدة عدم جواز الجمع بين عضويتي الحكومة والبرلمان معا، حيث أكدت المادة 105 منه على عدم جواز الجمع بين وظيفة عضو البرلمان ومهام ووظائف أخرى، في حين أكدت المادة 103 من نفس الدستور على أن تحديد حالات التنافي يكون بموجب قانون عضوي، ليصدر بذلك القانون العضوي رقم 12-02 الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، حيث أنه طبقا لهذا القانون فان وظيفة عضو في البرلمان تتنافى مع أي وظيفة عضو في الحكومة[3]،

[1]- المادة 03 من القانون رقم 79-01 المؤرخ في 09 جانفي 1979، المتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية لعام 1979، العدد 03.
[2]- المادة 04 من القانون رقم 89-14 المؤرخ في 08 أوت 1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية لعام 1989، العدد 33.
[3]- المادة 03 من القانون العضوي رقم 12-02.

وبالتالي فالقانون يمنع الجمع بين وظيفة الوزير الأول باعتباره عضو من أعضاء الحكومة مع أي عهدة برلمانية، فأي عضو برلماني يعين في الحكومة يفقد تلقائيا صفة العضوية في البرلمان[1].

وقد تم التأكيد على تلك القاعدة في كل من التعديل الدستوري لعام 2016 في المادة 122 منه، والتعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 125 منه.

كما نجد أن حالة التنافي تلك قد تم الأخذ بها أيضا حتى خلال المرحلة الانتقالية التي عرفتها الجزائر بعد دستور 1989، فبالرجوع إلى الأمر رقم 94-02 المتضمن القانون الأساسي لعضو المجلس الوطني الانتقالي الذي كان يمثل بمثابة جهاز تشريعي، نجد أنه نص على أن العضوية في المجلس الوطني الانتقالي تتنافى مع أي عضوية في الحكومة[2].

لذلك نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري منذ دستور 1976 عمد إلى تكريس قاعدة عدم جواز الجمع بين العهدة البرلمانية والعضوية في الحكومة، وذلك خلافا للنظام البرلماني الذي يجيز الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة معا.

الفرع الثاني: الإقالة والوفاة.

أولا: الإقالة.

إن الاعتبارات العملية التي تحكم مسألة التعيين في منصب الوزير الأول في النظام البرلماني، هي نفسها التي تحكم أيضا مسألة العزل من هذا المنصب.

فرئيس الدولة في النظام البرلماني كما يمتلك الحق في تعيين الحكومة يمتلك الحق في عزلها، غير أن هذا العزل يبقى مقيدا بموقف الأغلبية في البرلمان، فإذا كان هذا العزل يشمل الحكومة التي لم تعد تتمتع بثقة البرلمان فإن تصرفه سليم، أما إذا كانت تلك الحكومة مؤيدة من قبل البرلمان فإن تصرفه يكون خاطئا، لأن هذا التصرف جاء ضد إرادة ممثلي الشعب، خاصة إذا علمنا أن عزل الحكومة المؤيدة من البرلمان سوف يفتح المجال إلى حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة من قبل رئيس الدولة، فإذا فازت

[1]- المادة 10 من القانون العضوي رقم 12-02.
[2]- المادة 05 من الأمر 94-02 المؤرخ في 12 سبتمبر 1994، المتضمن القانون الأساسي لعضو المجلس الوطني الانتقالي، الجريدة الرسمية لعام 1994، العدد 61.

نفس الأغلبية البرلمانية فإن الحكومة حتما سوف تكون من هذه الأغلبية، وهو ما سوف يسيء حتما لمركز رئيس الدولة[1]، لذلك فرئيس الدولة في النظام البرلماني عند إقدامه على عزل الوزير الأول وحكومته يدرس جميع الإحتمالات حتى لا يضع نفسه في موقف حرج لا يخدمه.

وأكثر من ذلك نجد أن الدستور الفرنسي لعام 1958 قد جعل من منصب الوزير الأول محصنا ضد العزل من قبل رئيس الجمهورية، رغم أن هذا الأخير هو من قام بتعيينه، مما يعني أن العلاقة العضوية التي تربط رئيس الجمهورية بالوزير الأول في ظل النظام الدستوري الفرنسي تقتصر على التعيين دون أن تمتد إلى العزل[2].

إن هذا النص يقيد دستوريا سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزير الأول بتقديم هذا الأخير لاستقالة حكومته، وإن كان أغلب الفقه الفرنسي يقر بسلطة رئيس الجمهورية عمليا في إنهاء مهام الوزير الأول بتحميله على تقديم تلك الاستقالة، لأنه يستحيل عمليا مواصلة الوزير الأول لعمله إذا كان في خلاف دائم مع رئيس الجمهورية الذي يستند إلى قاعدة شعبية قامت بانتخابه[3].

أما عن الوضع في الجزائر فإنه تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بهذه القاعدة، من خلال امتداد سلطة رئيس الجمهورية إلى عزل الوزير الأول بصفة مباشرة، حيث أنه بالرجوع إلى جميع النصوص الدستورية التي نصت على تعيين الوزير الأول نجد أنها أكدت أيضا على عزله دون أية قيود[4]، عدا دستور 1976 الذي لم ينص على إقالة الوزير الأول ونص على تعيينه فقط، إلا أن ذلك لا يعني بأن رئيس الجمهورية ليست له السلطة في إقالة الوزير الأول، بل بالعكس من ذلك فهذا المنصب هو تابع كليا لرئيس الجمهورية سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، ونجد أن هذا الدستور لم ينص على ذلك العزل نظرا لمركز هذا المنصب في النظام الدستوري الجزائري

---

[1]- انظر د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1969، ص 938، 939.

[2]- المادة 08 من دستور فرنسا لعام 1958 المعدل والمتمم.

[3]- انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 396.

[4]- حيث نجد أن العبارة **" يعين رئيس الحكومة- الوزير الأول- وينهي مهامه"** قد تكررت في جميع الدساتير التي نصت على منصب رئيس الوزارة الأولى، حيث نجدها في التعديل الدستوري لعام 1988 في المادة 04/111 منه، وفي دستور 1989 في المادة 05/74 منه، وفي دستور 1996 في المادة 05/77 منه، وفي التعديل الدستوري لعام 2016 في المادة 05/91 منه، وفي التعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 05/91 منه.

في ذلك الدستور، حيث أن هذا الأخير لم يخصص لذلك المنصب نصوص دستورية كثيرة تتحدث عن تنظيمه[1].

لذلك يرى الدكتور عبد الله بوقفة أن سمة الإقالة واضحة الظهور في النظام الدستوري الجزائري، على عكس النظام الدستوري الفرنسي الذي تكون فيه الإقالة متخفية ولا تظهر معالمها إلا من خلال الممارسة العملية[2].

وعليه فالدساتير الجزائرية لا تقيد رئيس الجمهورية بأية شروط عند إقالة الوزير الأول، وهو ما يدعم التحكم العضوي من قبل رئيس الجمهورية على هذا المنصب، مما يجعل من الإرادة الرئاسية أهم عوامل أي إقالة كما هو الأمر بالنسبة للتعيين، ونتيجة لذلك فالوزير الأول ملزم بالحصول على ثقة رئيس الجمهورية ليس عند التعيين فقطوإنما أيضا بعد التعيين إن أراد البقاء في منصبه.

إن إختصاص رئيس الجمهورية في هذا الصدد هو إختصاص أصيل ومستقل مستمد من الدستور لا يخضع لأية قيود، مما يجعل من ممارسته بكل حرية، وهو ما يرجح فرضية التعيين في منصب الوزارة الأولى عدة مرات من قبل رئيس الجمهورية خلال عهدته الرئاسية[3].

لذلك فالمؤسس الدستوري لم يقيد رئيس الجمهورية بأي قيد عند إقالته لرئيس الوزارة الأولى إلا في حالة واحدة إستحدثها التعديل الدستوري لعام 2020، وهي حالة فشل رئيس الحكومة في تشكيل حكومته خلال أجل ثلاثين (30) يوما، ففي هذه الحالة فإن رئيس الجمهورية ملزم بتعيين رئيس حكومة جديد يتولى مسألة تشكيل الحكومة[4].

إن هذه الحرية التي يملكها رئيس الجمهورية عند إقالة الوزير الأول تطرح من جديد مسألة دور البرلمان عند تلك الإقالة، على إعتبار أن أي إقالة سوف يكون لها تأثير على البرلمان، نظرا للعلاقة

---

[1]- نجد أن دستور 1976 تطرق لمنصب الوزير الأول في ثلاث مناسبات في المادة 02/113 التي تتحدث على إمكانية التعيين في منصب الوزير الأول، والمادة 115 التي تتحدث عن مسؤولية أعضاء الجهاز التنفيذي بما فيهم الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية، والمادة 116 التي تتحدث على عدم جواز تفويض بعض السلطات الحصرية التي يمارسها رئيس الجمهورية بما فيها سلطة تعيين الوزير الأول.

[2]- انظر د. عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، دراسة مقارنة، تاريخية – قانونية – سياسية، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص 241.

[3]- انظر محمد بورايو، مرجع سابق، ص 78.

[4]- المادة 02/110 من التعديل الدستوري لعام 2020.

الموجودة بين البرلمان والحكومة، فإذا لجأ رئيس الجمهورية إلى هذه الإقالة نزولا عند رغبة البرلمان، فإن ذلك لا يطرح أي إشكال لأنه يتوافق مع ما هو معمول به في الأعراف الدستورية، إلا أن الإشكال يثور في حال لجوء رئيس الجمهورية إلى تلك الإقالة رغم أن الوزير الأول لا يزال يحض بثقة البرلمان، فهذا التصرف يعد بمثابة تحد من قبل رئيس الجمهورية للبرلمان، حيث أن هذا الأخير يكون أمام إحتمالين إما الرضى بتلك الإقالة وهو ما سوف يقوي من مركز رئيس الجمهورية حتما، وإما رفض تلك الإقالة من خلال عرقلة عمل الوزير الأول الجديد الذي سوف يحل محل سلفه المقال، وهذا الإحتمال سوف يضع البرلمان حتما في تعارض مع رئيس الجمهورية قد ينتهي بقيام هذا الأخير بحل البرلمان.

لذلك فالبرلمان يمكن أن يكون له دور في أي إقالة كما هو الأمر بالنسبة للتعيين، غير أن ذلك الدور يتوقف دائما على موقف الأغلبية السائدة في البرلمان إن كانت سوف تعارض أو توافق على إقالة الوزير الأول.

إن تلك المعارضة البرلمانية لإقالة الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية لا يمكن حدوثها في ظل الوضع السياسي الراهن في الجزائر، نظرا للتأييد المطلق الذي يحض به رئيس الجمهورية في جميع القرارات التي يتخذها من قبل أحزاب الموالاة التي لها أغلبية في البرلمان.

وقد جعل المؤسس الدستوري من سلطة رئيس الجمهورية في إقالة رئيس الوزارة الأولى من السلطات الحصرية الشخصية التي لا يجوز له تفويضها لأي جهة كانت، وهذا ما أكدته مختلف الدساتير التي نصت على هذه السلطة[1]، كما أنه لا يجوز أيضا ممارسة تلك السلطة بإقالة أو تعديل الحكومة في حال حصول المانع لرئيس الجمهورية أو شغور منصبه، حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة عمله[2].

وتاريخ منصب الوزارة الأولى عرف عدة إقالات نذكر منها:

[1]- المادة 116 من التعديل الدستوري لعام 1988، المادة 83 من دستور 1989، المادة 87 من دستور 1996، المادة 101 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، والمادة 93 من التعديل الدستوري لعام 2020.

[2]- المادة 85 من دستور 1989، المادة 90 من دستور 1996، المادة 104 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 96 من التعديل الدستوري لعام 2020.

– إقالة قاصدي مرباح التي كانت عام 1989، والذي يعتبر أول رئيس حكومة بعد تبني نظام الثنائية التنفيذية، وقد تولى رئاسة الحكومة من نوفمبر عام 1988 إلى غاية سبتمبر عام 1989، وقد إحتج على تنحيته على أساس أن رئيس الجمهورية ليس مخولا لتنحيته، بل المجلس الشعبي الوطني هو المخول لتنحيته[1].

– إقالة عبد المجيد تبون الذي لم يعمر طويلا في منصب الوزير الأول، حيث بعد مرور أقل من ثمانين (80) يوما من تعيينه تم الإعلان عن إقالته من منصبه وتعيين أحمد أويحي مكانه في 15 أوت 2017[2]، وقد أكدت هذه الإقالة على الحرية المطلقة التي يمتلكها رئيس الجمهورية في ممارسة هذا الحق ليس دستوريا فقط بل عمليا أيضا، فرغم أن السيد عبد المجيد تبون كان محسوبا على الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية ولم يعطى له الوقت الكافي لتنفيذ مخطط عمله، إلا أن ذلك لم يمنع من إقالته هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الدور الذي لعبته الأغلبية البرلمانية في تعيين هذه الشخصية من خلال الاستشارات الموسعة التي شملت عدة أحزاب، تؤكد على أن تلك الاستشارات لا يمكن بأي حال أن تؤثر على سلطة الإقالة من هذا المنصب لضعف البرلمان أمام رئيس الجمهورية.

وفي الأخير ما يمكن قوله أن السلطة المطلقة التي يمتلكها رئيس الجمهورية في إقالة الوزير الأول دون أي قيود أو شروط، يدخل في إطار التوجه الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري، والذي يهدف إلى تكريس تفوق المؤسسة الرئاسية عن باقي المؤسسات الأخرى، وهو ما أكدت عليه مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر حتى بعد تبني نظام الثنائية التنفيذية.

ثانيا: الوفاة.

تعد الوفاة من الحالات الطبيعية التي يمكن أن يتعرض لها أي شخص يشغل منصب رئيس الوزارة الأولى، وهو ما يترتب عنه شغور في هذا المنصب يستوجب معه تعيين شخص آخر لشغله.

[1]- انظر د. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 217.
[2]- المرسومان الرئاسيان رقم 17-179 ورقم 17-242 .

وبالرجوع للدساتير الجزائرية التي أسست لمنصب رئيس الوزارة الأولى، نجد أنها لم تنص على هذه الحالة، وبالتالي فان تنظيمها يخضع للسلطة الرئاسية، بإعتبار أن رئيس الجمهورية هو من يحتكر مسألة التعيين والإقالة في هذا المنصب.

وفي هذا الصدد فان انتهاء مهام الوزير الأول بسبب الوفاة تثور معه مسألة غاية في الأهمية، فهل إنتهاء المهام بسبب الوفاة يشمل منصب الوزير الأول فقط أم يمتد ليشمل كافة أعضاء الطاقم الحكومي؟، وباعتبار أن الدستور لم ينظم هذه الحالة، إضافة إلى عدم وجود سوابق دستورية في هذه المسألة، فإن ذلك لا يعطينا جوابا دقيقا.

إن المنطق الدستوري يقتضي أن يمتد ذلك الإنهاء ليشمل كامل أعضاء الطاقم الحكومي، على اعتبار أن الوزير الأول الجديد الذي سوف يعين يجب أن يكون له دور في تعيين الطاقم الحكومي الذي يعمل معه ولو على سبيل الإستشارة، كما يجب أن يكون له دور في إعداد مخطط العمل الذي تنفذه الحكومة، وبالتالي في حال الإبقاء على نفس التشكيل الحكومي الذي كان يشرف عليه الوزير الأول المتوفي، فان الوزير الأول الجديد لن يكون له أي دور سواء في تعيين حكومته أو إعداد مخطط عملها وهو ما يتنافى مع أحكام الدستور.

وفي كل الأحوال فإن غياب النص الدستوري الذي يحكم تنظيم هذه المسألة يترك المجال مفتوحا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، لذلك على المؤسس الدستوري ضبط ليس مسألة الوفاة فقط وإنما مسألة شغور منصب الوزير الأول وعدم تركها بدون تنظيم، لأن الأمر يتعلق بمنصب يمثل الجهاز الثاني في السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية.

المبحث الثاني

الهيئات المساعدة لعمل الوزير الأول

إن عمل الوزير الأول لا يكون بمفرده داخل الجهاز التنفيذي وإنما هناك جهات أخرى تساعده في عمله، وتتمثل تلك الجهات في أعضاء الحكومة الذين يشرف عليهم إضافة إلى مختلف المصالح الإدارية

التابعة للوزارة الأولى، لذلك فنجاح أو فشل الوزير الأول في عمله لا يعود لشخصه فقط وإنما يمتد ليشمل كل من يساعد الوزير الأول في عمله.

لذلك سوف يقسم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول سوف يخصص للحديث عن أعضاء الحكومة ودور الوزير الأول في تعيينهم وإنهاء مهامهم، أما المطلب الثاني فسوف يخصص للحديث عن مختلف المصالح الإدارية المساعدة لعمل الوزير الأول.

المطلب الأول: دور الوزير الأول في تشكيل الحكومة وإقالتها.

إن تنفيذ الوزير الأول لمخطط عمل الحكومة لا يكون بصفة منفردة وإنما الحكومة ككل بجميع أعضائها تشارك في هذا التنفيذ، وعليه فإن نجاح عمل الوزير الأول لا يتوقف على كفاءة هذا الأخير وإنما يمتد الأمر لتشمل هذه الكفاءة كامل أعضاء الطاقم الحكومي.

وعلى ضوء ذلك فان الوزير الأول لا بد أن يكون له طاقم حكومي كفء يتولى الإشراف عليه، من أجل تنفيذ السياسة العامة المسطرة التي سوف تكون الحكومة ككل بقيادة الوزير الأول مسؤولة عنها سواء أمام رئيس الجمهورية أو أمام البرلمان.

وباعتبار أن الوزير الأول هو من يقود الحكومة ويوجهها في عملها، فإنه لا بد أن يكون له دور في تشكيل أعضائها سواء عند التعيين أو عند إنهاء المهام، وهو ما سوف يتم التطرق له في هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى فرعين، الفرع الأول سوف يخصص للحديث عن دور الوزير الأول في تعيين أعضاء الحكومة، أما الفرع الثاني فسوف يخصص للحديث عن الدور المحدود للوزير الأول في إنهاء مهام أعضاء الحكومة.

الفرع الأول: دور الوزير الأول في تعيين أعضاء الحكومة.

من تقاليد النظام البرلماني أن يخول تشكيل الحكومة عمليا إلى الوزير الأول، حيث يقوم هذا الأخير بإختيار أسماء الوزراء الذين يريدهم في حكومته ويعرضهم على رئيس الدولة الذي يصدر قرار تعيينهم، على أن يحمل قرار التعيين هذا توقيعا مزدوجا لكل من رئيس الدولة والوزير الأول[1].

لذلك فمراعاة الانتماء الحزبي لأي تشكيل حكومي لا بد أن يأخذ بعين الاعتبار في النظام البرلماني، لأن استقرار وإستمرار تلك الحكومة في عملها مرهون دائما بما لها من أغلبية في البرلمان.

وعلى النقيض من ذلك فان مقتضيات النظام الرئاسي تعطي الحرية المطلقة لرئيس الجمهورية لاختيار وزرائه الذين يعدون مجرد كتاب أو معاونين تابعين له ومسؤولين أمامه فقط، فرئيس الجمهورية في هذا النظام يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة معا[2]، لذلك فتعيين الوزراء في هذا النظام لا يخضع لنفس مقتضيان تعيين الوزراء في النظام البرلماني.

وعلى ضوء هذا الاختلاف سوف نسلط الضوء على الوضع في الجزائر والدور الذي يلعبه الوزير الأول في تشكيل الحكومة، والذي على أساسه يمكن تحديد مدى تأثر المؤسس الدستوري بالأنظمة الدستورية المقارنة.

إن المتتبع للتطور الدستوري الجزائري يجد أن تعيين أعضاء الحكومة هو سلطة رئاسية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، بإعتبار أن رئيس الجمهورية يتحكم في تشكيل الحكومات في جميع الدساتير التي عرفتها الجزائر، غير أن درجة هذا التحكم تختلف من دستور لآخر ومن مرحلة لأخرى وهو ما سوف نوضحه في هذا الفرع من خلال المحاور التالية.

أولا: التحكم الرئاسي التام في تعيين أعضاء الحكومة.

إن أول مرحلة شملها تنظيم الجهاز التنفيذي هي مرحلة نظام الأحادية التنفيذية التي تمتد منذ أول دستور عرفته الجزائر سنة 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لعام 1988.

---

[1]- انظر د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 27.

[2]- انظر د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 236.

حيث أن المؤسس الدستوري ومع ميلاد أول دستور للجزائر سنة 1963 أسند مسألة تعيين أعضاء الحكومة إلى رئيس الجمهورية مع تقييده بضرورة أن يكون الثلثين (3/2) من نواب المجلس الوطني ضمن تشكيل الطاقم الحكومي الذي يختاره، وأكثر من ذلك لا بد من تقديم ذلك التشكيل أمام المجلس الوطني، لكن دون أن يكون لهذا الأخير أي صلاحية للاعتراض على ذلك التعيين، فالأمر يقتصر على تقديم ذلك التشكيل أمام المجلس الوطني للإعلام فقط[1].

إن إسناد مسألة تعيين الوزراء في ظل هذا الدستور لرئيس الجمهورية دون غيره، وإن كانت تمثل أمرا بديهيا نظرا لطبيعة التنظيم الأحادي الذي تخضع له السلطة التنفيذية، فإن الأمر غير البديهي في هذه المسألة هو اشتراط تعيين الثلثين من النواب ضمن الطاقم الحكومي، خاصة إذا علمنا أن هذه الحكومة ليست مسؤولة أمام البرلمان، وبالتالي لا تحتاج لثقته، ثم إن نظام الحزب الواحد السائد في تلك المرحلة لا يسمح بوجود أي معارضة برلمانية حقيقية للحكومة.

لذلك فالقيد الدستوري بضرورة تعيين الثلثين (3/2) من النواب في الحكومة وضرورة تقديم أعضائها للمجلس الوطني ليس الهدف منه الحصول على ثقة البرلمان في الحكومة لمباشرة عملها، لأن المجلس الوطني في ظل هذا الدستور غير مخول حتى للمصادقة على برنامج عمل الحكومة[2].

وقد تم التأكيد على تلك السلطة المطلقة في دستور 1976 وذلك تماشيا مع مبدأ وحدة السلطة التنفيذية، حيث أن تعيين أعضاء الحكومة في هذا الدستور على إختلاف تسمياتهم هو سلطة رئاسية يمارسها رئيس الجمهورية بكل حرية، وهذا ما أكدته المادتين (113،112) من هذا الدستور لكن مع مراعاة أحكام المادة 102 من نفس الدستور والتي تمثل قيدا على رئيس الجمهورية باعتبار أنها تشترط إسناد الوظائف الحاسمة في الدولة إلى أعضاء الحزب، وباعتبار أن أعضاء الحكومة تعد من أهم تلك الوظائف العليا في الدولة فان هذه المادة تشملهم.

---

[1]-المادة 47 من دستور الجزائر لعام 1963.

[2]- انظر د. عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، مراجعات تاريخية – سياسية – قانونية، دار الهدى، الجزائر، 2008، ص 80.

وعليه فنظام الحزب الواحد يفرض على رئيس الجمهورية مراعاة هذا الانتماء عند اختيار أعضاء الحكومة، ونجد أن الهدف من أحكام هذه المادة ليس ضمان الحصول على تأييد برلماني للحكومة، وإنما لتكريس سيطرة الحزب الواحد على جميع المؤسسات داخل الدولة بما فيها الحكومة.

إن دستور 1976 وإن كان لم يأت بأي تغيير في مجال سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة، فإن الجديد الذي جاء به هو إستحداث بعض المراكز ضمن الطاقم الحكومي، حيث تم إستحداث منصبي نائب رئيس الجمهورية والوزير الأول[1].

إن هذين المركزين الذين تم استحداثهما ضمن الجهاز الحكومي ليس لهما أي تأثير على تنظيم الهيئة التنفيذية، حيث أن هذه الأخيرة بقيت مركزة في يد شخص واحد وهو رئيس الجمهورية، فدور هذين المركزين إقتصر على مساعدة رئيس الجمهورية في تأدية مهامه فقط، بل إن تعيينهم لم يكن إلزاميا وإنما ترك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

وقد أحدث التعديل الدستوري لعام 1979 بعض التغييرات على هذين المركزين، حيث أصبح رئيس الجمهورية ملزما بضرورة تعيين الوزير الأول لكن دون أن يمتد هذا الإلزام لنائب رئيس الجمهورية، كما أن هذا التعديل منح لرئيس الجمهورية الإمكانية لتعيين أكثر من نائب واحد[2].

لذلك فالتحكم الرئاسي في تعيين أعضاء الحكومة لا يقتصر على تعيينهم فقط، وإنما يمتد إلى إمكانية التعيين من عدمها في المراكز التي استحدثها دستور 1976 ضمن الجهاز التنفيذي، رغم أنه تم التراجع عن تلك السلطة في إمكانية التعيين من عدمها بالنسبة لمركز الوزير الأول بمناسبة التعديل الدستوري لعام 1979.

ثانيا: تعيين أعضاء الحكومة صلاحية مشتركة بين رئيس الوزارة الأولى ورئيس الجمهورية.

إذا كان تعيين الحكومة في الجزائر كان سلطة رئاسية محضة قبل التعديل الدستوري لعام 1988، فإنه بعد هذا التعديل ونتيجة لتبني نظام الثنائية التنفيذية أصبح لمن يترأس الوزارة الأولى سواء كان رئيس الحكومة أو الوزير الأول دور في تشكيل الحكومة، إلا أن هذا الدور يختلف من دستور لآخر،

[1]-المادتان (112، 113) من دستور الجزائر لعام 1976.
[2]- المادتان (112، 113) بعد التعديل الدستوري لعام 1979.

فرغم إحتفاظ رئيس الجمهورية بسلطته في تعيين أعضاء الحكومة إلا أن من يترأسها يبقى له دور في ذلك التشكيل، وبالرجوع لتلك التعديلات الدستورية نجد أن هذا الدور يختلف من دستور لآخر ويقتصر إما على الإقتراح أو الإستشارة.

أ-إقتصار دور الوزير الأول على الإقتراح في تشكيل الحكومة.

إن التغيير الذي جاء به التعديل الدستوري لعام 1988 والذي تبنى الثنائية التنفيذية باستحداث منصب رئيس الحكومة، فرض ضرورة أن يكون لهذا المركز دور في تشكيل الحكومة كما هو معمول به في النظم البرلمانية.

وعلى ضوء ذلك أصبح تشكيل الحكومة من الناحية الدستورية صلاحية مشتركة بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، حيث أن رئيس الحكومة هو من يتولى اختيار أعضاء الحكومة على أن يقدمهم لرئيس الجمهورية الذي يتولى تعيينهم، وبالتالي فرئيس الحكومة يمتلك الحق في الاختيار ورئيس الجمهورية يمتلك الحق في التعيين.

فبالرجوع إلى التعديل الدستوري لعام 1988 نجد أنه خول مسألة اختيار أعضاء الحكومة لرئيس الحكومة الذي عليه أن يقوم باستشارات واسعة قبل هذا الاختيار، على أن يقدم ذلك الإختيار لرئيس الجمهورية ليصدر مرسوم التعيين[1].

وفي هذا الصدد فقد ثار التساؤل عن الهدف من تلك الاستشارة الواسعة التي إن كانت تقيده بضرورة مراعاة الانتماء الحزبي لأعضاء الحكومة الذين سوف يقع عليهم الاختيار أم لا؟، غير أن الهدف من استخدام المؤسس الدستوري لمصطلح الاستشارة الواسعة جاء لتجسيد التوجه الإصلاحي الرافض لاحتكار السلطة، والذي يسمح لرئيس الحكومة من اختيار مساعديه بكل حرية دون أن يكون مقيد بأي انتماء حزبي[2].

[1]- تنص المادة 114 (01) من التعديل الدستوري لعام 1988 على: " يشكل رئيس الحكومة بعد استشارات واسعة، حكومته، ويقدم أعضائها الذين إختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم ".

[2]- انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 55.

وعليه فالتأكيد على تلك الاستشارة الواسعة يهدف إلى فتح المجال أمام مختلف الكفاءات بغض النظر عن انتمائها لتولي أي حقيبة وزارية ضمن الطاقم الحكومي لرئيس الحكومة.

لكن ما يمكن قوله في هذا الصدد انه على الرغم من الحرية التي خولها الدستور لرئيس الحكومة في إختيار التشكيل الحكومي، إلا أن نظام الحزب الواحد الذي كان سائدا في تلك المرحلة يمثل عامل تأثير قوي على أي تعيين في الحكومة، خاصة إذا علمنا أن هذا التعديل لم يلغي المادة 102 من دستور 1976 التي تؤكد على ضرورة اسناد الوظائف الحاسمة في الدولة إلى أعضاء القيادة في الحزب.

ومع صدور دستور 1989 فان طريقة تشكيل الحكومة لم يطرأ عليها أي تغيير عدا حذف عبارة "الاستشارة الواسعة"[1]، إلا أن التغيير الذي يهمنا في هذا الدستور هو تبني التعددية الحزبية والتي من شأنها التأثير على أي عملية تشكيل للحكومة[2].

أما دستور 1996 فلم يحدث أي تغيير على مسألة تشكيل الحكومة، حيث بقيت العملية مشتركة بين رئيس الحكومة الذي يمتلك حق الاختيار ورئيس الجمهورية الذي يمتلك حق التعيين[3]، وهو نفس الطرح الذي جاء به التعديل الدستوري لعام 2020 عندما يتعلق الأمر بتشكيل الحكومة سواء من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، واللذين يقترحان أعضاء الحكومة على رئيس الجمهورية الذي يتولى تعيينهم[4].

وفي هذا الصدد نجد أن التعديل الدستوري لعام 2020 رغم أنه ألزم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية في حال وجودها وكانت تختلف عن الأغلبية الرئاسية، إلا أنه لم ينص على ضرورة إختيار الوزراء من تلك الأغلبية البرلمانية، بل ترك المسألة لرئيس الحكومة الذي يقترح التشكيل الحكومي على رئيس الجمهورية لتعيينه، وهو ما يعني أن هذا الأخير هو صاحب القرار النهائي في تشكيل الحكومة، وأكثر من ذلك ففي حال رفض رئيس الجمهورية لذلك التشكيل وانتهاء الأجل المحدد

[1]- تنص المادة 75 من دستور الجزائر لعام 1989 على: "يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم... "

[2]- المادة 40 من دستور الجزائر لعام 1989 والتي نصت على تلك التعددية تحت مصطلح الجمعيات ذات الطابع السياسي.

[3]- المادة 79 من دستور الجزائر لعام 1996.

[4]- المادة 104 من التعديل الدستوري لعام 2020.

لرئيس الحكومة المقدر بثلاثين (30) يوما فإن رئيس الحكومة يستبدل بشخص آخر[1]، لذلك كان لا بد من النص دستوريا على ضرورة أن يكون أعضاء الحكومة من الأغلبية البرلمانية في حال وجودها، وذلك لتحقيق الإنسجام بين الحكومة والبرلمان.

وما يلاحظ على هذه التعديلات الدستورية التي جاءت بعد تعديل 1988 أنها لم تلزم رئيس الحكومة أو الوزير الأول بإجراء أي استشارات واسعة عند تشكيل الحكومة كما كان الوضع عليه في التعديل الدستوري لعام 1988، رغم أن لتلك الاستشارة دور مهم خاصة بعد الانفتاح السياسي الذي جاء به الدستور وما يمكن أن يترتب عن ذلك من وجود تكتلات برلمانية يمكن لها عرقلة عمل الحكومة في حال عدم رضاها على أي تشكيل حكومي.

إن سلطة الاختيار التي يمتلكها رئيس الحكومة ليست مطلقة ولا تشمل جميع الحقائب الوزارية، على اعتبار أن مجالي الدفاع الوطني والسياسة الخارجية هي مجالات تابعة مباشرة لرئيس الجمهورية بحكم الدستور حتى بعد تبني الثنائية التنفيذية[2]، وكنتيجة لذلك فرئيس الجمهورية هو من يتولى اختيار وزيري الدفاع والشؤون الخارجية[3].

إن استقراء النصوص الدستورية التي تتحدث على صلاحية رئيس الحكومة في إختيار أعضاء حكومته لا تعني بالضرورة أن التعيين الرئاسي لأي تشكيل سوف يكون وفقا لذلك الاختيار الذي قام به رئيس الحكومة.

فرئيس الحكومة بموجب الدستور لا يملك سوى صلاحية الاقتراح على رئيس الجمهورية فقط، وليس له صلاحية التقرير، فالكلمة الأخيرة تبقى دائما بيد من له صلاحية التعيين وهو رئيس الجمهورية[4]، وعليه فعملية اختيار الوزراء التي يقوم بها رئيس الحكومة لا تتوقف على إستشارة الأحزاب الممثلة في البرلمان ومختلف القوى الفاعلة الأخرى فقط، وإنما تتوقف أيضا على موقف رئيس الجمهورية من ذلك الاختيار، فهذا الأخير يقدم توجيهاته لرئيس الحكومة عند تعيينه له، لتكون عملية الاختيار على

---

[1]- المادتان (104،110) من التعديل الدستوري لعام 2020.
[2]- المادة 111 من التعديل الدستوري لعام 1988، والمادة 74 من دستور 1989، والمادة 77 من دستور 1996، والمادة 91 من التعديل الدستوري لعام 2016.
[3]- انظر د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 225-226.
[4]- انظر محمد بورايو، مرجع سابق، ص 77.

ضوء تلك التوجيهات، فرئيس الجمهورية يتمتع بحق مراقبة ذلك الاختيار وله أن يعترض عليه نظرا للمركز الذي يحتله في النظام الدستوري الجزائري[1].

لذلك فسلطة اختيار أعضاء الطاقم الحكومي التي يمتلكها رئيس الحكومة يمكن لها أن تصطدم بسلطة التعيين التي يمتلكها رئيس الجمهورية، وهو ما يعني إمكانية حدوث خلاف بين الهيئتين حول الطاقم الوزاري المراد تعيينه.

وفي هذا الصدد فان الدكتور سعيد بوالشعير يستبعد فرضية وجود هذا الاختلاف الذي يرى بأنه نادر الحدوث، لأن عملية اختيار الوزراء تخضع للتشاور بين الطرفين هذا من جهة، ومن جهة أخرى فرئيس الحكومة ملزم بتجنب أي خلاف مع رئيس الجمهورية احتراما للمكانة الدستورية التي يحتلها هذا الأخير، وتقديرا للثقة التي وضعها فيه رئيس الجمهورية بمناسبة تعيينه في ذلك المنصب، كما أن وصول الطرفين إلى طريق مسدود سوف يؤدي إلى الإقالة حتما من قبل رئيس الجمهورية[2].

لذلك فرئيس الحكومة في ظل هذه المرحلة هو عامل تأثير عضوي ضعيف داخل الحكومة، على إعتبار أن رئيس الجمهورية هو من يعد عامل تأثير قوي عل أعضاء الحكومة، لاحتفاظه بسلطة التعيين كما كان عليه الأمر في ظل الأحادية التنفيذية[3].

إن هذا الوضع المقرر في تعيين أعضاء الحكومة في ظل هذه المرحلة حتى وإن كان يبرز الدور الذي يلعبه رئيس الجمهورية من خلال سلطة التعيين التي يمتلكها، إلا أن ذلك لا يعني أن رئيس الحكومة أو الوزير الأول ليس له أي دور في ذلك التعيين، بل هو يساهم في ذلك التشكيل من خلال امتلاكه لصلاحية الاختيار، إضافة إلى أن تحقيق التوافق والتجانس بين أعضاء الحكومة لا يكون إلا إذا كان رئيس الحكومة أو الوزير الأول راضيا على التشكيل الحكومي الذي يعمل معه، فلا يعقل تعيين أعضاء في الحكومة لا يريدهم رئيسها، لأن ذلك سوف يؤدي حتما إلى الفشل في تنفيذ البرنامج الحكومي.

---

[1]- انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 392.

[2]- انظر نفس المرجع، ص 393.

[3]- انظر سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19/08) دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة ببومرداس، 2010، ص 107-108.

ب-إقتصار دور الوزير الأول على الإستشارة في تعيين أعضاء الحكومة.

مع التعديلات التي عرفها دستور 1996 والتي مست الجهاز التنفيذي سنة 2008 و2016، تم استبدال تسمية رئيس الحكومة بتسمية الوزير الأول، ونجد أن هذا التغيير لم يقتصر على التسمية فقط بل شمل مجالات أخرى ساهمت في تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية، ومن بين تلك المجالات مجال تعيين أعضاء الحكومة.

حيث تم المحافظة على التوجه الدائم المتبع من قبل المؤسس الدستوري في منح صلاحية تعيين أعضاء الحكومة لرئيس الجمهورية، إلا أنه تم إختزال دور الوزير الأول في تشكيل الحكومة على الاستشارة بدلا من الاختيار، فالقراءة الأولى سواء للمادة 79 من التعديل الدستوري لعام 2008 أو المادة 93 من التعديل الدستوري لعام 2016، تنقل صلاحية الاختيار من الوزير الأول إلى رئيس الجمهورية الذي أصبح يجمع بين سلطة الاختيار والتعيين معا، وبالتالي فرئيس الجمهورية هو من يتولى مسألة انتقاء من يتولى الحقائب الوزارية، ليصبح الوزير الأول ليس له أي دور فعلي في تشكيل حكومته، يقتصر دوره على الاستشارة التي هي مجرد إجراء شكلي لا يلزم رئيس الجمهورية في شيء.

إن الطريقة التي أصبحت تحكم تعيين أعضاء الحكومة بعد تعديل 2008 تتنافى تماما مع نظام الثنائية التنفيذية، فهذا التحكم الكلي لرئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة يقضي على أي استقلال عضوي للحكومة عن رئيس الجمهورية، كما أن ذلك يضع الوزير الأول في موقف ضعف أمام أعضاء حكومته، فأي قيادة تكون للوزير الأول إن كان ليس له أي دور في تعيين من يقودهم؟.

لذلك فالتعديل الدستوري الذي أسس لمنصب الوزير الأول مكان منصب رئيس الحكومة والذي قلص من دوره في تشكيل الحكومة، جاء لمطابقة الممارسة الواقعية مع النص الدستوري، فمهما اختلف دور رئيس الحكومة أو الوزير الأول في عملية تشكيل الحكومة، فان الممارسة العملية لهذا الاختصاص كانت ولازالت سلطة مطلقة يمارسها رئيس الجمهورية بكل حرية، وما دور رئيس الوزارة الأولى إلا شكلي فقط[1].

[1]- انظر محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ببودواو، جامعة أمحمد بوقرة ببومرداس، (دون تاريخ المناقشة)، ص 60.

وتجدر الإشارة في الأخير إلى أن ما يعزز من حرص المؤسس الدستوري على ضمان الخضوع العضوي لأعضاء الحكومة لرئيس الجمهورية، هو تأكيده على عدم جواز تفويض سلطة هذا الأخير في تعيين أعضاء الحكومة لأي جهة كانت، مما يجعل من هذه السلطة سلطة شخصية وحصرية لا يمارسها إلا رئيس الجمهورية[1].

الفرع الثاني: الدور المحدود للوزير الأول في إقالة أعضاء الحكومة.

إذا كان للوزير الأول دور ولو محدود في تشكيل الحكومة فإن دوره محدود أكثر في إقالة أحد أعضائها، ولعل الحالة الوحيدة التي يمتلك فيها سلطة إقالة الحكومة ككل هي حالة تقديمه لإستقالة الحكومة ما لم يكن بسبب ترشحه لرئاسة الجمهورية، والتي أشرنا لها سابقا بمناسبة الحديث عن حالات إنتهاء مهام الوزير الأول.

وبالرجوع للدستور فنجد أن هذا الأخير لم ينص صراحة على حالة إقالة الوزراء سواء في ظل الأحادية التنفيذية أو الثنائية التنفيذية، فجميع الدساتير التي عرفتها الجزائر نصت على تعيين الوزراء دون التطرق إلى عزلهم.

وتطبيقا لقاعدة توازي الأشكال فإن طريقة العزل تتبع طريقة التعيين مما يعني أن عزل الوزراء لا يكون إلا من قبل رئيس الجمهورية صاحب الإختصاص الأصيل في تعيين الوزراء، فمرسوم العزل لا يوقعه إلا رئيس الجمهورية مثله مثل مرسوم التعيين.

لذلك فمصير الوزراء مرتبط بالسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فسلطة هذا الأخير في إنهاء المهام هي نتيجة حتمية لسلطة التعيين، حتى ولو لم ينص الدستور صراحة على ذلك[2].

وفي هذا الصدد نجد أن الدستور الفرنسي لعام 1958 نص صراحة على أن إنهاء مهام أعضاء الحكومة يكون من قبل رئيس الجمهورية بناء على إقتراح من الوزير الأول، مما يعني أن الدستور قيد من

[1]- المادة 116 من التعديل الدستوري لعام 1988، والمادة 83 من دستور 1989، والمادة 87 من دستور 1996، والمادة 101 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 93 من التعديل الدستوري لعام 2020.

[2]- انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 – السلطة التنفيذية-، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 424.

سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزراء من جهة، ومن جهة أخرى أعطى للوزير دور في تلك الإقالة ولو على سبيل الإقتراح[1].

إن هذا الوضع يدفع للتساؤل عن دور الوزير الأول في أي إقالة للوزراء، هذا الدور نظريا مستبعد لإنعدام النص الذي يشير إلى ذلك إلا في حالة إستقالة الوزير الأول، غير أنه عمليا ونظرا للمهام والمسؤولية الملقاة على الوزير الأول فإنه يمكن لهذا الأخير أن يقترح على رئيس الجمهورية إقالة أي عضو من أعضاء الحكومة، لكن القرارا الأخير يرجع لرئيس الجمهورية[2].

وأمام هذا الوضع كان على الدستور الجزائري أن يعطي للوزير الأول دور في إقالة الوزراء وعدم ترك السلطة المطلقة بيد رئيس الجمهورية، وذلك على النحو الذي جاء به الدستور الفرنسي لعام 1958.

وعن الممارسة العملية لهذه السلطة بعد تغيير التسمية من رئيس الحكومة إلى الوزير الأول، فقد تم تعيين أول حكومة بقيادة الوزير الأول أحمد أويحي سنة 2008[3]، وما يلاحظ على تشكيل هذه الحكومة أنها لم تضم نواب الوزير الأول الذين تم استحداثهم بموجب تعديل 2008 [4]، كما ضمت هذه الحكومة تقريبا نفس التشكيل الذي شمل الحكومة التي كانت من قبلها بقيادة رئيس الحكومة الأسبق عبد العزيز بلخادم مع بعض التعديل سواء في الأشخاص أو الحقائب الوزارية[5]، وهو ما يؤكد على التحكم الرئاسي في تشكيل الحكومة، فرغم تغير القيادة على مستوى الحكومة، إلا أن التشكيل لم يتغير، لأنه بكل بساطة يحض بثقة رئيس الجمهورية وهو الأمر الأهم في تعيين الحكومات في الجزائر.

---

[1]- المادة 08 من دستور فرنسا لعام 1958 المعدل والمتمم.

[2]- انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 – السلطة التنفيذية-، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 425.

[3]- المرسوم الرئاسي رقم 08-365 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية لعام 2008، العدد 64.

[4]- المرسوم الرئاسي رقم 08-366 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لعام 2008، العدد 64.

[5]- المرسومان الرئاسيان رقم 07-172 و 07-173، المؤرخان في 04 جوان 2007، المتضمنان تعين كل من رئيس الحكومة وأعضاء حكومته، الجريدة الرسمية لعام 2007، العدد 37.

وقد تم تجديد الثقة في نفس الحكومة مع بعض التغيير الطفيف فقط سنة 2009، وتحت قيادة نفس الوزير الأول، حيث تم تجديد الثقة في نفس الحكومة بموجب مرسومان رئاسيان، الأول جدد الثقة في شخص أحمد أويحي كوزير أول[1]، أما الثاني فقد جدد مهام أعضاء الحكومة مع بعض التعديل[2].

كما تم أيضا تجديد الثقة تقريبا في نفس أعضاء الحكومة مع بعض التعديلات فقط، وتحت قيادة نفس الوزير الأول أحمد أويحي في سنة 2010 [3]، ونجد أن هذا التعديل الحكومي لم يجدد الثقة في الوزير الأول فقط وإنما إمتد هذا التجديد ليشمل أغلب الوزراء، مما يؤكد بأن هناك حكومة متجددة وليست جديدة، كما يلاحظ أيضا أن هذا التجديد جاء بموجب مرسوم رئاسي واحد شمل تعيين كل من الوزير الأول وأعضاء حكومته، كما جسد هذا المرسوم الرئاسي ما جاء به التعديل الدستوري لعام 2008، وذلك باستحداثه لمنصب نائب الوزير الأول الذي أسند للسيد نور الدين زرهوني، وقد إستمرت هذه الحكومة في العمل إلى غاية 2012.

إن هذا التجديد تأكد أيضا سنة 2012 رغم تغيير الشخص الذي يتولى منصب الوزير الأول، حيث أسند هذا المنصب للسيد عبد المالك سلال[4]، حيث تم تجديد الثقة في أغلب أعضاء الحكومة السابقين[5]، وحتى بالنسبة لعبد المالك سلال نجده ليست بالشخصية الجديدة على الساحة السياسية، فهو كان عضوا في الحكومة السابقة، حيث كان يشغل منصب وزير الموارد المائية.

وقد إستمرت هذه الحكومة في العمل إلى غاية سنة 2015، أين تم إحداث تعديل حكومي وتحت قيادة نفس الوزير الأول[6]، حيث أن الملاحظ على هذا التعديل أنه جاء بموجب مرسوم واحد فقط شمل تعيين كل من الوزير الأول والحكومة معا، كما أنه أتى بحكومة جديدة، على إعتبار أن أغلب أعضائها

---

[1]- المرسوم الرئاسي رقم 09-128 المؤرخ في 27 أفريل 2009، المتضمن تجديد مهام الوزير الأول، الجريدة الرسمية لعام 2009، العدد 25.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 09-129 المؤرخ في 27 أفريل 2009، المتضمن تجديد مهام أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لعام 2009، العدد 25.

[3]- المرسوم الرئاسي رقم 10-149 المؤرخ في 28 ماي 2010، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لعام 2010، العدد 36.

[4]- المرسوم الرئاسي رقم 12-325 المؤرخ في 04 سبتمبر 2012، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لعام 2012، العدد 49.

[5]- المرسوم الرئاسي رقم 12-326 المؤرخ في 04 سبتمبر 2012، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لعام 2012، العدد 49.

[6]- المرسوم الرئاسي رقم 15-125 المؤرخ في 14 ماي 2015، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة. الجريدة الرسمية لعام 2015، العدد 25.

هم وجوه جديدة، ليشكل هذا التعديل الإستثناء في التجديد الذي إتسمت به كل الحكومات التي سبق الإشارة لها.

ليأتي بعدها التعديل الحكومي في سنة 2017، بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث أسند منصب الوزير الأول إلى السيد عبد المجيد تبون الذي كان يشغل في الحكومة السابقة منصب وزير السكن والعمران والمدينة[1]، ونجد أن هذا التعديل الحكومي جاء أيضا ببعض الوجوه الجديدة كأعضاء في الحكومة، رغم أنه تم تجديد الثقة في البعض من أعضاء الحكومة السابقة[2]، غير أن السابقة التي تثير الدهشة في ظل هذا التعديل هو التراجع عن تعيين وزير السياحة والصناعة التقليدية في ظرف قياسي[3]، ويعين مكانه شخص آخر على رأس تلك الوزارة[4].

إن هذه الحكومة لم تعمر طويلا حيث تم تعيين حكومة جديدة في نفس السنة تحت قيادة متجددة وليس جديدة، حيث أسند منصب الوزير الأول إلى السيد أحمد أويحي الذي شغل منصب رئيس الوزارة الأولى عدة مرات سواء في ظل منصب رئيس الحكومة أو في ظل منصب الوزير الأول[5]، في حين تم تجديد الثقة في أغلب أعضاء الحكومة السابقة، حيث شمل التغيير ثلاثة (03) حقائب وزارية وهي، الصناعة والمناجم، السكن والعمران، والتجارة[6].

ومن خلال ما تقدم نجد أن التحكم الرئاسي المنصوص عليه دستوريا في تشكيل الحكومة، تؤكده الممارسة العملية، بدليل أن مسألة تعيين وإقالة الحكومات في الجزائر لا تحكمه أي قواعد أو ضوابط سواء سياسية أو زمنية، فعدم الإستقرار هو ما يميز الحكومات في الجزائر، بدليل أنه منذ التعديل

[1]- المرسوم الرئاسي رقم 17-179 المؤرخ في 24 ماي 2017، المتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية لعام 2017، العدد 31.
[2]- المرسوم الرئاسي رقم 17-180 المؤرخ في 25 ماي 2017، المتاضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لعام 2017، العدد 31.
[3]- المرسوم الرئاسي رقم 17-181 المؤرخ في 28 ماي 2017، المتضمن إلغاء أحكام تعيين وزير السياحة والصناعة التقليدية، الجريدة الرسمية لعام 2017، العدد 31.
[4]- المرسوم الرئاسي رقم 17-109 المؤرخ في 12 جويلية 2017، الذي يتمم المرسوم الرئاسي رقم 17-180 المؤرخ في 25 ماي 2017، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لعام 2017، العدد 41.
[5]- المرسوم الرئاسي رقم 17-242 المؤرخ في 15 أوت 2017، المتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية لعام 2017، العدد 48.
[6]- المرسوم الرئاسي رقم 17-243 المؤرخ في 17 أوت 2017، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لعام 2017، العدد 48.

الدستوري لسنة 2008، نجد أن الجزائر عرفت عدة تعديلات حكومية، بل إن هناك حكومة أشرنا لها سابقا لم يدم عملها أكثر من شهرين.

كما أن التغييرات التي شملها أي تعديل حكومي نجد أنها ليست تغييرات جذرية فأغلبها نجدها حكومات متجددة وليست جديدة، فنجد أن بعض الوزراء تم تجديد الثقة فيهم لعدة مرات حتى وإن تغير من يرأس هذا الطاقم الحكومي، وإن شملهم التغيير فنجد أنه لا يقتصر سوى على القطاع الوزاري الذي يشرف عليه.

إن هذا التجديد للثقة في نفس الأشخاص الذين يشكلون الحكومة أفرز عن وجود حكومات متجددة وليست جديدة، ونجد أنها ظاهرة قديمة مكرسة عمليا في النظام الدستوري الجزائري حتى في ظل منصب رئيس الحكومة وليس منصب الوزير الأول فقط، فالمتتبع لتشكيل الحكومات الذي عرفته الجزائر قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 يجد أن نفس الأشخاص يتم تجديد الثقة فيها لعدة مرات، ولتأكيد هذا الأمر نعطي مثالا بتشكيلة الحكومة التي كان يقودها السيد أحمد بن بيتور سنة 1999[1]، التي نجد أنها تقريبا نفسها التي قادها السيد علي بن فليس سنة 2000[2].

المطلب الثاني: المصالح الإدارية المساعدة لعمل الوزير الأول.

إن عمل الوزير الأول لا يقترن بشخصه فقط، وإنما هناك عدة أجهزة إدارية مساعدة له منها ما هو تابع له ومنها ما هو غير تابع له، وتتمثل المهمة الأساسية لتلك الأجهزة في تحضير وتنفيذ الأعمال التي يشرف عليها الوزير الأول.

وتتمثل المصالح الإدارية التابعة للوزير الأول في كل من الديوان، مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول، المفتشية العامة، والتي سوف يتم التطرق لها في الفرع الأول، أما المصالح غير التابعة للوزير الأول فتتمثل في الأمانة العامة للحكومة التي هي تابعة لرئيس الجمهورية، وقد إرتأينا التطرق لها رغم

[1]- المرسوم الرئاسي رقم 99-300 المؤرخ في 24 ديسمبر 1999، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لعام 1999، العدد 93.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 2000-257 المؤرخ في 26 أوت 2000، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة ، الجريدة الرسمية لعام 2000، العدد 54.

أنها ليست تابعة لمصالح الوزير الأول نظرا لدورها المهم في النشاط الحكومي، لذلك سوف يخصص الفرع الثاني للحديث عن الأمانة العامة للحكومة.

الفرع الأول: مصالح الوزارة الأولى.

طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 03-176 المتعلق بمهام رئيس الحكومة وتنظيمها، فإن مصالح الحكومة تشمل ما يلي:

-الديوان.

-المديرية العامة للوظيف العمومي.

-المديرية العامة للإصلاح الإداري.

إلا أن هذا المرسوم التنفيذي ألغي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 07 فيفري 2009، والمتعلق بمهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، وطبقا لهذا المرسوم أصبحت المصالح التابعة مباشرة للوزير الأول تشمل الديوان فقط.

كما أن هناك مصالح أخرى تابعة للوزير الأول نصت عليها مراسيم خاصة، وتتمثل في مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول، إضافة إلى المفتشية العامة.

وعليه فإن المصالح التابعة للوزير الأول التي سوف يتم التطرق لها هي كما يلي:

-الديوان.

-مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول.

-المفتشية العامة.

أولا: الديوان.

طبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-63 فإن ديوان الوزير الأول يشمل المصالح التالية:

-مدير الديوان.

-رئيس الديوان.

-المكلفين بمهمة.

أ-مدير الديوان.

قبل التطرق إلى صلاحيات ومهام مدير الديوان تجدر الإشارة إلى أن تعيين مدير الديوان هو من إختصاص رئيس الجمهورية الذي يعينه بموجب مرسوم رئاسي بناء على إقتراح من الوزير الأول[1]، وهو ما يؤكد على التدخل الرئاسي حتى في تسيير المصالح التابعة للوزير الأول.

وإذا كان مدير الديوان يكلف مع رئيس الديوان بإدارة ديوان الوزير الأول تحت سلطة هذا الأخير، فإنه طبقا للمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 09- 63 يكلف بما يلي:

-متابعة النشاط الحكومي، والإتصال مع مختلف الأجهزة والهياكل المعنية بتفويض من الوزير الأول.

-دراسة جميع المسائل التي تدخل في إطار تنفيذ مخطط عمل الحكومة.

-متابعة النشاطات القطاعية بالتنسيق بين الدوائر الوزارية.

-السهر على إعداد وتوزيع وحفظ الوثائق الخاصة بأشغال الحكومة والأجهزة الحكومية.

-تحضير كل الأعمال المتعلقة بالتلخيص والتحليل والتقييم والإستشراف التي يحتاجها الوزير الأول.

-التنسيق بين مختلف النشاطات التي تقوم بها الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة للوزير الأول.

[1]- المادتان (03، 05) من المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية لعام 1999، العدد 76.

ب-رئيس الديوان.

إن مسألة تعيين رئيس الديوان هي أيضا خاضعة للمرسوم الرئاسي الذي يصدره رئيس الجمهورية بناء على إقتراح من الوزير الأول[1].

وتتمثل مهام رئيس الديوان في القيام بكل أعمال البحث والدراسات والإستشارات والإدارة المرتبطة بالعلاقات مع المحيط المؤسساتي والسياسي والنقابي والجمعوي، والإتصال الحكومي والعلاقات مع أجهزة الإعلام وتسيير الإطارات السامية في الدولة والشؤون الخاصة والتشريفات، وأمن مقر ديوان الوزير الأول، وإدارة الوسائل والممتلكات[2].

ويساعد رئيس الديوان في أداء مهامه المكلفون بالدراسات والتلخيص وملحقون بالديوان، إضافة إلى مديرية الوسائل[3].

ج-المكلفين بمهمة.

إن نظام التعيين الذي يحكم مدير الديوان ورئيسه هو نفسه ينطبق على المكلفين بمهمة[4].

وطبقا للمادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 09-63 فإن النشاطات الدائمة للديوان تنظم في أقسام تشمل ما يلي:

-تنظيم العمل الحكومي.

-النشاط القانوني.

-الإتصال الحكومي.

-تسيير الإطارات السامية في الدولة.

---

[1]- المادتان (03، 05) من المرسوم الرئاسي رقم 99-240.
[2]- المادة 05 من المرسوم التنفيذي 09-63.
[3]- نفس المادة من نفس المرسوم التنفيذي.
[4]- المادتان (03، 05) من المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية لعام 1999، العدد 76.

حيث يدير المكلفين بمهمة هذه الأقسام ويساعدهم عند الحاجة مدراء الدراسات ومدراء والمكلفون بالدراسات والتلخيص ونواب مديرين ورؤساء دراسات.

ويتولى المكلفون بمهمة على وجه الخصوص ما يلي[1]:

-متابعة تحضير الأعمال القطاعية المسطرة في إطار النشاط الحكومي وتنفيذها.

-القيام بكل أعمال الدراسة والتلخيص المتصلة بالعمل الحكومي.

-تحضير إجتماعات الحكومة ومتابعة تنفيذ قراراتها.

-السهر على تنفيذ تعليمات الوزير الأول وتوجيهاته.

-دراسة الملفات المعروضة على تحكيم الوزير الأول.

-تسيير كل ملف يكلفهم به الوزير الأول.

وما يمكن قوله على هاته المصالح التي يتكون منها ديوان الوزير الأول، أن لها دور مهم سواء في التحضير أو التنفيذ أو المتابعة لمختلف القرارات والتوجيهات التي يصدرها الوزير الأول.

ثانيا: مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول.

يحكم تنظيم هذه المديرية المرسوم التنفيذي رقم 09-64 المؤرخ في 07 فيفري 2009.

أ-مهامها.

تكلف مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول بما يلي[2]:

-تسيير المستخدمين.

-السهر على توفير الإحتياجات اللازمة لسير المصالح.

---

[1]- المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 09-63.

[2]- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-64، المؤرخ في 07 فيفري 2009، الذي يحدد صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول، الجريدة الرسمية لعام 2009، العدد 10.

-إعداد ميزانية ديوان الوزير الأول وتنفيذها، وتسيير جميع المسائل المحاسبية المرتبطة بذلك.

-تولي أمانة لجنة الصفقات.

-تسيير جميع الأملاك المنقولة والعقارية والمحافظة عليها وصيانتها.

-حفظ الأرشيف ونظام تسيير الوثائق.

-التحضير المادي لجميع الندوات والملتقيات والحفلات التي ينظمها ديوان الوزير الأول.

-معالجة قضايا المنازعات وضمان متابعتها.

ب-تنظيمها.

تشمل مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول على خمس مديريات فرعية وهي[1]:

-المديرية الفرعية للموارد البشرية.

-المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة.

-المديرية الفرعية للوسائل العامة.

-المديرية الفرعية للإعلام الآلي.

-المديرية الفرعية الفرعية للشؤون القانونية والوثائق والأرشيف.

ثالثا: المفتشية العامة.

لقد تم إستحداث هذه المصلحة من قبل الوزير الأول عبد المجيد تبون الذي عين يوم 24 ماي 2017 وزيرا أول، إلا أنه نظرا لعدم إستمرار هذا الأخير في منصبه لفترة طويلة فقد تم إلغاء هذه المصلحة من قبل الوزير الأول الذي جاء بعده مباشرة.

[1]- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 09-64.

حيث تم إنشاء هذه المفتشية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 17-205 المؤرخ في 28 جوان 2017، وهي تعد من المصالح التابعة للوزير الأول[1].

وطبقا للمرسوم التنفيذي الذي نص على إنشاء هذه المفتشية العامة، فإنها تتكون من مفتش عام يساعده من عشرة (10) إلى عشرون (20) مفتش[2].

وتعد هذه المفتشية بمثابة جهاز تقييم ومراقبة لمدى تنفيذ مخطط عمل الحكومة، وفي هذا الصدد تتولى مراقبة ما يلي[3]:

-مدى تطبيق التشريع والتنظيم في الإدارات العمومية.

-مدى تطبيق وتنفيذ التعليمات والتوجيهات الصادرة عن رئيس الجمهورية أو الوزير الأول.

-مراقبة مدى إنجاز المشاريع التي تدخل في إطار الإستثمار والتنمية.

مراقبة تسيير المصالح الإدارية ونوعية الخدمات التي تقدمها.

وما يمكن قوله في هذا الصدد أن هذه المفتشية تعد بمثابة الهيئة التي تطلع مباشرة على الواقع وتراقب مدى تنفيذ مخطط عمل الحكومة، وهو أمر مهم جدا خاصة إذا علمنا أن تنفيذ أي برنامج حكومي لا يقتصر على المستوى المركزي وإنما تشارك فيه مختلف الهيئات الإدارية سواء كانت مركزية أو غير مركزية.

وفي سبيل أداء هذه المفتشية لعملها الرقابي على أكمل وجه فهي تعتمد على الزيارات سواء كانت فجائية أو معلنة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فهي تكلف بالتحقيق في أي مسألة بناء على تكليف من الوزير الأول، وفي هذا الصدد فقد أكد المرسوم التنفيذي الذي أنشأ هذه المفتشية على ضرورة حصولها على كل المساعدة أثناء أدائها لمهامها من قبل مختلف الهياكل الإدارية سواء كانت مركزية أو محلية، لذلك فمفتشي هذه الهيئة في إطار تأدية مهامهم لهم الحق في الحصول على أية معلومة، أو الإطلاع

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 17-205، المؤرخ في 28 جوان 2017، المتضمن إنشاء مفتشية عامة لدى الوزير الأول وتحديد مهامها وتنظيمها، الجريدة الرسمية لعام 2017، العدد 38.
[2]- المادة 03 من نفس المرسوم التنفيذي.
[3]- المادة 02 من نفس المرسوم التنفيذي.

على أي وثيقة يحتاج لها التحقيق الذي يقومون به، وأي رفض لذلك أو أي عرقلة لممارسة مهامهم، يترتب عنه إتخاذ الإجراءات الضرورية من قبل السلطة السلمية المعنية بعد إخطارها بذلك[1].

ومقابل ذلك فإن هناك إلتزامات تقع على عاتق مفتشي هذه الهيئة، والتي يتعلق بالمحافظة على السر المهني وتفادي أي تدخل في تسيير المصالح التي يقومون بتفتيشها، ورد الوثائق التي تم الإطلاع عليها في حالتها الأولى[2].

وينتهي عمل المفتشية العامة بتقديم تقارير، منها تقارير تخطر بها السلطة السلمية في حال معاينة أي وقائع خطيرة تلحق ضررا بحسن سير المصلحة، ومنها تقارير دورية عن كل مهمة تفتيش ترسل للوزير الأول، ومنها تقارير سنوية عن النشاطات التي قامت بها المفتشية يعدها المفتش العام، ويدون فيها ملاحظاته وإقتراحاته ويرسلها للوزير الأول[3].

إن عمل هذه المفتشية يقوم على الإعلام والكشف عن أي تجاوزات أو وقائع تشكل مساسا بحسن سير مصالح الدولة، يتم التبليغ عنها إلى كل من السلطة السلمية لإتخاذ الإجراءات اللازمة، وإلى الوزير الأول بإعتباره المسؤول عن حسن سير الإدارة العمومية، لكي يكون على علم بالوضع الذي تسير به أي إدارة هذا من جهة، ومن جهة أخرى لإتخاذ ما يراه لازما لتدارك أي تقصير أونقص في التسيير الإداري للإدارة العمومية.

وعلى الرغم من الدور الذي كانت سوف تقدمه هذه المفتشية كهيئة رقابية، إلا أنه تم إلغاء العمل بها بمجرد إقالة الوزير الأول عبد المجيد تبون وتعيين أحمد أويحي مكانه، فهذا الأخير لم يمر على تنصيبه سوى أسابيع قام بإصدار مرسوم تنفيذي رقم 17-244 يقضي بإلغاء المرسوم التنفيذي رقم 17-205 المتضمن إستحداث تلك المفتشية العامة[4].

---

[1]- المواد (05، 08، 09) من المرسوم التنفيذي رقم 17-205.
[2]- المادة 10 من نفس المرسوم التنفيذي.
[3]- المواد (11، 12، 13) من نفس المرسوم التنفيذي.
[4]- المرسوم التنفيذي رقم 17-244 المؤرخ في 22 أوت 2017، المتضمن إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 17-205 والمتضمن إنشاء المفتشية العامة لدى الوزير الأول وتحديد مهامها وتنظيمها، الجريدة الرسمية لعام 2017، العدد 50.

الفرع الثاني: الأمانة العامة للحكومة.

كما أشرنا سابقا فإن التطرق لهذه الهيئة كان بسبب دورها المهم في العمل الحكومي، وسوف يتم في هذا الفرع التطرق لهذه الهيئة من خلال عرض لمحة عن نشأتها وإعتمادها في الجزائر إضافة إلى التطرق إلى الصلاحيات الهامة التي تعنى بها هذه الهيئة.

أولا: نشأة الأمانة العامة للحكومة.

يمثل المرسوم الرئاسي رقم 77-74 المرجع الأساسي للأمانة العامة للحكومة في الجزائر، فهذا المرسوم هو من أسس لنشأة هذه الهيئة التي لها دورا أساسيا في عمل الجهاز التنفيذي، نظرا للصلاحيات الموكلة لها كما سنرى لاحقا[1].

وتجدر الإشارة إلا أنه قبل إستحداث الأمانة العامة للحكومة بموجب هذا المرسوم، كان منصب الأمين العام للحكومة موجودا منذ سنة 1962، فقد عين السيد محمد بجاوي أمينا عاما للحكومة بتاريخ 1962/10/23، إلا أنه ألغي هذا المنصب فيما بعد سنة 1964، وتم الرجوع له سنة 1966[2].

وبالرجوع إلى مرسوم إستحداث الأمانة العامة للحكومة، نجد أن هذه الأخيرة تابعة للسلطة العليا لرئيس الجمهورية[3]، والملاحظ على تلك التبعية لرئاسة الجمهورية خلال تلك الفترة أنها أمر بديهي على إعتبار أن نظام الأحادية التنفيذية الذي كان متبعا يستلزم ذلك.

إن تبعية الأمانة العامة للحكومة لرئاسة الجمهورية بقيت مستمرة إلى يومنا هذا، فرغم التغيير الذي خضع له الجهاز التنفيذي باستحداث منصب رئيس الحكومة سنة 1988، إلا أن ذلك لم يغير من الوضع شيئا، رغم أن دور هذا الجهاز مرتبط أساسا بأعمال الحكومة كما تؤكده المهام الموكلة له ، كما أن رئيس الجمهورية له أمانة خاصة به تسمى أمانة رئاسة الجمهورية فما الحاجة لإلحاق الأمانة العامة للحكومة برئاسة الجمهورية؟.

---

[1]- المرسوم رقم 77-74 المؤرخ في 23 أفريل 1977، والمتضمن إحداث أمانة عامة للحكومة، الجريدة الرسمية لعام 1977، العدد 37.

[2]- انظر نزيهة بن زاغو، رئيس الحكومة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ببن عكنون، جامعة الجزائر، (دون تاريخ مناقشة)، ص 62.

[3]- المادة 01 من المرسوم رقم 77-74.

بالرجوع إلى مختلف المراسيم التي جاءت بعد تبني نظام الثنائية التنفيذية سنة 1988 المتعلقة بتنظيم هياكل رئاسة الجمهورية، نجدها كلها أكدت على أن الأمانة العامة للحكومة هي جهاز تابع لرئاسة الجمهورية، بداية من المرسوم الرئاسي رقم 89-169[1]، ثم المرسوم الرئاسي رقم 90-321[2]، والمرسوم الرئاسي رقم 94-132[3]، والمرسوم الرئاسي رقم 01-197[4]، وأخيرا المرسوم الرئاسي رقم 20-07[5].

لذلك فتبني نظام الثنائية التنفيذية في الجزائر لم يترتب عنه إلحاق الأمانة العامة للحكومة بهياكل رئاسة الحكومة على حسب ما يدل عليه الإسم[6].

ويشرف على الأمانة العامة للحكومة أمين عام للحكومة يساعده في عمله كل من: مدراء للدراسات، مدراء، مكلفون بالدراسات والتلخيص، إضافة إلى نواب مدراء[7].

ثانيا: مهام الأمانة العامة للحكومة.

بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي الذي حدد صلاحيات مصالح رئيس الجمهورية سنة 2001 فإنه أكد على أن صلاحيات الأمانة العامة للحكومة وتنظيمها وعملها سوف يحدد بموجب نصوص خاصة[8]، وهو نفس التأكيد الذي جاء به المرسوم الرئاسي الذي يحدد صلاحيات مصالح رئيس الجمهورية سنة 2020[9]، إلا أن تلك النصوص لم تصدر إلى يومنا هذا، وهو ما يبقي الغموض حول تنظيم وسير هذه الهيئة شأنها شأن مجلس الوزراء ومجلس الحكومة كما سنرى لاحقا.

---

[1]- المرسوم الرئاسي رقم 89-169 المؤرخ في 03 سبتمبر 1989، المحدد لمصالح رئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية لعام 1989، العدد 37.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 90-321 المؤرخ في 17 أكتوبر 1990، المحدد لأجهزة رئاسة الجمهورية وهياكلها وضبط إختصاصاتها وكيفية تنظيمها، الجريدة الرسمية لعام 1990، العدد 45.

[3]- المرسوم الرئاسي رقم 94-132 المؤرخ في 29 ماي 1994، المحدد للأجهزة والهياكل الداخلية لرئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية لعام 1994، العدد 39.

[4]- المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001، المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، الجريدة الرسمية لعام 2001، العدد 40.

[5]- المرسوم الرئاسي رقم 20-07 المؤرخ في 25 جانفي 2020، المحدد لصلاحيات مصالح رئيس الجمهورية وتنظيمها، الجريدة الرسمية لعام 2020، العدد 05.

[6]- انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 361.

[7]- المادة 24 من المرسوم الرئاسي رقم 90-321.

[8]- المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197.

[9]- المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 20-07.

وعليه سوف يتم التطرق إلى تلك المهام بناء على المراسيم السابقة التي نصت على الأمانة العامة للحكومة إضافة إلى مختلف النصوص القانونية التي تنص على دور هذه الهيئة خاصة فيما يتعلق بعلاقة البرلمان بالحكومة.

وتناط بالأمانة العامة للحكومة عدة مهام وصلاحيات نذكر منها ما يلي:

أ-تحضير إجتماعات مجلسي الوزراء والحكومة.

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 90-321 فإن الأمين العام للحكومة هو من يتولى تحضير إجتماعات كل من مجلسي الوزراء والحكومة، وعلى ضوء ذلك فعمله يبدأ من المشاركة في تحضير جدول أعمال تلك الإجتماعات مع الجهات المعنية، وتحضير كل ما تتطلبه تلك الإجتماعات من تحضير لمختلف النصوص القانونية التي سوف تتم المصادقة عليها ومراقبة مطابقتها، وحضور تلك الإجتماعات وإعداد خلاصة عنها ونتائجها وتوزيع مختلف القرارات المتخذة فيها على أعضاء الحكومة[1].

لذلك فدور الأمين العام للحكومة في هذا الشأن يكون قبل وأثناء وبعد كل إجتماع سواء للحكومة أو لمجلس الوزراء، وهو ما يعطيه الصفة لأن يكون هو القائم بأعمال هذين المجلسين لكن تحت إشراف من يتولى رئاسة هذا الإجتماع سواء تعلق الأمر بالوزير الأول في إجتماعات الحكومة أو رئيس الجمهورية في إجتماع مجلس الوزراء.

ب-المساهمة في العمل التشريعي.

يسهر الأمين العام للحكومة على متابعة مختلف المراحل والإجراءات التشريعة سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين أو إقتراحات القوانين أو بمختلف النصوص القانونية الأخرى[2]، وسوف يتم التطرق إلى دور الأمانة العامة للحكومة في هذا الصدد عند التطرق إلى الصلاحيات التشريعية للوزير الأول.

كما يبرز دور هذه الهيئة عند إصدار مختلف النصوص القانونية على إعتبار أن الجريدة الرسمية تعمل تحت وصاية هذه الهيئة، وبالتالي فإن جميع النصوص القانونية على إختلافها بعد إستكمالها لمختلف الإجراءات القانونية ترسل لهذه الهيئة من أجل نشرها في الجريدة الرسمية.

---

[1]- المادة 23 من المرسوم الرئاسي رقم 90-321.
[2]- المادة 23 فقرة أخيرة من نفس المرسوم الرئاسي.

ج-التنسيق بين مختلف الهيئات الدستورية.

يعد الأمين العام للحكومة همزة الوصل بين مختلف أعضاء الحكومة ورئيس الجمهورية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فهو أيضا يعد همزة الوصل في علاقة السلطة التنفيذية بالهيئات الدستورية الأخرى ممثلة في البرلمان بغرفتيه والمجلس الدستوري ومجلس الدولة، فالأمانة العامة في علاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان هي من تتولى متابعة مراحل الإجراءات التشريعية مع البرلمان من إرسال مشاريع القوانين وتسلم إقتراحات القوانين وتبليغ الوزراء بإجتماعات اللجان واستلام أسئلة النواب الكتابية، اما في علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس الدستوري فيظهر دور الأمانة العامة للحكومة عند إخطار المجلس الدستوري، أما في علاقة الحكومة بمجلس الدولة فيتجلى دور الأمانة العامة للحكومة في إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين وإستلام رأي مجلس الدولة في تلك المشاريع[1].

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أنه في علاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان لا زال دور الأمانة العامة للحكومة قائما رغم إستحداث وزارة العلاقات مع البرلمان[2]، فبالرجوع للمرسوم التنفيذي رقم 98-04 الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان نجد أن كل صلاحيات هذا الوزير تنصب على علاقة الحكومة مع البرلمان[3]، لذلك كان يجب أن تعفى الأمانة العامة للحكومة من هذه الصلاحيات المرتبطة بعلاقة الحكومة مع البرلمان بمجرد إستحداث هذه الوزارة.

[1]- انظر د. عطاء الله بوحميدة، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008، ص 96،97.

[2]- انظر نفس المرجع، ص 96.

[3]- المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 جانفي 1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية لعام 1998، العدد 04.

من خلال ما تقدم عرضه حول التنظيم العضوي لمنصب الوزير الأول، نجد أن هذا الأخير وحكومته ومختلف الأجهزة التابعة له لا تتمتع بإستقلالية كلية في تنظيمها، فتعيين أو عزل الحكومة ككل بما فيهم الوزير الأول يخضع للسلطة المطلقة لرئيس الجمهورية، فهذا الأخير يمتلك من الآليات الدستورية التي تجعله يعين من يشاء وينهي مهام من يشاء، وهو نفس الأمر ينطبق على مصالح الوزارة الأولى التي يرأسها أشخاص يعينهم رئيس الجمهورية وبالنتيجة يبقو تابعين له، وما يزيد من تلك التبعية هو الأمانة العامة للحكومة التي هي تابعة لرئاسة الجمهورية رغم أنها تعنى بأغلب أعمال الحكومة.

لذلك فالتنظيم العضوي لمنصب الوزير الأول كشف عن ضعف هذا المركز الدستوري الذي جعل منه الدستور تابع عضويا لرئيس الجمهورية، رغم أن الدستور في آخر تعديل له حاول التقليص من هذه التبعية في حال وجود الأغلبية البرلمانية المخالفة للأغلبية الرئاسية، إلا أن ذلك يبقى غير كاف وإنما يحتاج لتعديلات أخرى تضع حد لهذه التبعية العضوية لمؤسسة رئاسة الجمهورية.

الفصل الثاني

التنظيم الوظيفي

لمنصب الوزير الأول

الفصل الثاني

التنظيم الوظيفي لمنصب الوزير الأول.

إن المركز الوظيفي للوزير الأول يظهر من خلال السلطات التي يتمتع بها، خاصة إذا علمنا أن تبني هذا المنصب بمناسبة التعديل الدستوري لعام 2008 جاء نتيجة لنظام الثنائية التنفيذية المعتمد وليس من أجل مساعدة رئيس الجمهورية كما كان عليه الأمر في دستور 1976، لذلك فهذا الطرح يقتضي أن تتمتع هذه الهيئة بعدة سلطات حقيقية بإعتباره الجهاز الذي يقود الحكومة.

وبالرجوع للدستور نجد أن المؤسس الدستوري خول عدة صلاحيات للوزير الأول في مختلف المجالات، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن ممارسة الوزير الأول لتلك الصلاحيات لا يكون بمعزل عن السلطات الأخرى، فمبدأ الفصل المرن للسلطات المعتمد في الجزائر يفتح المجال للتأثير والتعاون في شتى المجالات، وهو ما سوف يتم التطرق له بمناسبة ممارسة الوزير الأول لصلاحياته.

كما أن مختلف الصلاحيات التي يتمتع بها الوزير الأول سوف تكون محل مقارنة مع الصلاحيات التي كان يتمتع بها رئيس الحكومة في ظل التسمية القديمة هذا من جهة، ومن جهة أخرى المقارنة مع النظم الدستورية المقارنة كلما إقتضى الأمر ذلك.

وعليه سيتم التطرق إلى أهم تلك الصلاحيات في هذا الفصل من خلال مبحثين، المبحث الأول سيكون بعنوان الصلاحيات ذات الطابع التشريعي، أما المبحث الثاني فيكون بعنوان الصلاحيات السياسية والتنفيذية والإدارية.

المبحث الأول

الصلاحيات ذات الطابع التشريعي.

تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على أساس التخصص الوظيفي لكل سلطة، فان الجهة المختصة بالتشريع هي البرلمان، غير أن التطبيق العملي لهذا المبدأ أثبت نسبية تطبيقه مما فتح المجال للتعاون والتأثير المتبادل بين السلطات حتى في المجال التشريعي، والنظام الدستوري الجزائري يأخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يسمح بوجود مجالات للتداخل والتعاون بين السلطات، ومن بين تلك المجالات نجد المجال التشريعي الذي وإن كان في الأصل يعود لاختصاص البرلمان باعتباره الهيئة الوحيدة التي تمثل السلطة التشريعية، إلا أن التطبيق المرن لمبدأ الفصل بين السلطات سمح للجهاز التنفيذي بالمساهمة في المجال التشريعي من خلال عدة آليات تمتلكها السلطة التنفيذية بجهازيها سواء تعلق الأمر برئيس الجمهورية أو الحكومة بقيادة الوزير الأول.

وباعتبار أن موضوع البحث مخصص للحديث عن منصب الوزير الأول، فسوف يتم التطرق إلى الآليات التشريعية التي يمتلكها الوزير الأول وحكومته في النظام الدستوري الجزائري.

وسوف يتم حصر تلك الآليات التشريعية في أربعة محاور رئيسية، كل محور سوف يخصص له مطلب، لذلك سوف يكون المطلب الأول بعنوان المبادرة بمشاريع القوانين، أما المطلب الثاني فسوف يكون تحت عنوان إخطار المحكمة الدستورية، أما المطلب الثالث فسوف يخصص للحديث عن حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، أما المطلب الرابع والأخير فسوف يخصص للحديث عن المشاركة في توجيه العمل البرلماني.

المطلب الأول: المبادرة بمشاريع القوانين.

يمر سن القوانين بعدة مراحل دستورية حتى يصبح نافذا، وأولى تلك المراحل نجد مرحلة المبادرة بالتشريع التي تمثل البداية لميلاد أي نص تشريعي.

تعرف المبادرة بالقوانين على أنها أول إجراء يستهدف تحديد التشريع الجديد وفقا للشروط التي حددها الدستور[1]، فهذه المرحلة تسمح للحكومة من تحديد الإطار العام لمشاريع القوانين دون أي تدخل من طرف الجهاز التشريعي[2].

وفي الجزائر فان المبادرة بالقوانين نجد أنه حق دستوري مخول للسلطتين التنفيذية والتشريعية، غير أن هناك اختلاف في تسمية النص حسب الجهة التي قدمته، فيسمى مشروع قانون إذا قدمته السلطة التنفيذية ويسمى اقتراح قانون إذا قدمته السلطة التشريعية[3].

ورغم أن الهدف من أي مبادرة تشريعية في الجزائر هو سن تشريعات لمواكبة التطور الذي يعرفه المجتمع، إلا أن هناك اختلاف بين المبادرات حسب مصدرها، على اعتبار أن المبادرة الحكومية كما سنرى تتميز بالتفوق عن المبادرة البرلمانية لأنها تحضى بامتيازات عديدة بالمقارنة مع المبادرة البرلمانية.

الفرع الأول: التأسيس الدستوري للمبادرة الحكومية بمشاريع القوانين.

تجدر الإشارة إلى أنه قبل تبني نظام الثنائية التنفيذية فان المبادرة التشريعية المخولة للحكومة كان يحتكرها رئيس الجمهورية بحكم الدستور[4]، وذلك أمر بديهي على اعتبار أن رئيس الجمهورية كان يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة معا وفقا لمقتضيات الأحادية التنفيذية.

---

[1] - انظر أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بين عكنون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2005 - 2006، ص 277.

[2] - انظر عمر نجيب عادل عبد العزيز، الوضع القانوني لرئيس الحكومة في دستور 23 فبراير 1989، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1995 - 1996، ص 106.

[3] - انظر د. سعيد بوالشعير النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 116.

[4] - المادة 36 من دستور الجزائر لعام 1963.

غير أن ذلك لا يعني أن رئيس الجمهورية هو من يتولى شخصيا مسألة إعداد أي مشروع قانون والدفاع عنه أمام البرلمان، فعمليا الوزير المختص هو من يقوم بذلك لكن وفقا لتوجهات رئيس الجمهورية[1].

ومع تبني نظام الثنائية التنفيذية باستحداث منصب رئيس الحكومة الذي أصبح له برنامج مسؤول عنه أمام البرلمان، كان لزاما تمكينه من الآليات التي تساعده على تنفيذ ذلك البرنامج، ولعل أهم تلك الآليات المبادرة التشريعية.

وعلى ضوء ذلك تم نقل ممارسة هذا الاختصاص من رئيس الجمهورية إلى كل من رئيس الحكومة والوزير الأول حسب الحالة، فمبادرة رئيس الحكومة بمشاريع القوانين أكد عليها كل من التعديل الدستوري لعام 1988 في المادة 148 منه، ودستور 1989 في المادة 113 منه، ودستور 1996 في المادة 119 منه، والتعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 143 منه، أما بالنسبة لمبادرة الوزير الأول بمشاريع القوانين فقد أكد عليها كل من التعديل الدستوري لعام 2008 في المادة 119 منه، والتعديل الدستوري لعام 2016 في المادة 136 منه، والتعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 143 منه.

وحتى خلال المرحلة الانتقالية التي عرفتها الجزائر بعد تبني الثنائية التنفيذية فان رئيس الحكومة بقي يتمتع أيضا بحقه في المبادرة بالتشريع تحت تسمية الأوامر التشريعية، وهذا ما أكدته المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.

إن هذا التأسيس الدستوري للمبادرة التشريعية للحكومة أكدته أيضا الممارسة العملية، فسن معظم التشريع الجزائري كان بمبادرة من الحكومة، وذلك في مختلف المراحل التشريعية التي عرفتها الجزائر.

وقد أصبح هذا التراجع في ممارسة البرلمان لوظيفته الأساسية سمة النظم السياسية المعاصرة، حيث أصبحت البرلمانات في الغالب يقتصر دورها على إقرار ما تبادر به الحكومة من مشاريع قوانين[2].

---

[1] - انظر د. عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري، نشأة - فقها - تشريعا، دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، الطبعة الخامسة، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص 84.

[2] - انظر د. رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 243.

الفرع الثاني: إجراءات المبادرة الحكومية.

إن ممارسة سلطة المبادرة بمشاريع القوانين لا تكون بصفة إنفرادية من قبل الوزير الأول، وإنما يشترك في ممارسة هذه السلطة مع أجهزة أخرى سواء داخل السلطة التنفيذية أو خارجها.

وعلى ضوء ذلك فان أي مبادرة من قبل الحكومة تمر عبر عدة مراحل سوف يتم التطرق لها في هذا المحور.

أولا: صياغة النص التشريعي.

يبدأ تحضير النص التشريعي على مستوى كل وزير ضمن الطاقم الحكومي، الذي له أن يبادر بأي نص تشريعي في حدود صلاحياته وفي إطار تنفيذ برنامج الحكومة أو مخطط العمل، وتخضع هذه المبادرة إلى الاستشارة مع مختلف القطاعات الوزارية الأخرى، كما يمكن أن تمتد تلك الاستشارة لتشمل جهات غير حكومية (خبراء، مختصين، مهنيين...الخ)، ليتم في الأخير إعداد صياغة أولية للمشروع التمهيدي للنص التشريعي على مستوى الوزارة المعنية[1].

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن إعداد تلك النصوص التشريعية قد يكون فرديا يشمل وزير معين، كما قد يكون جماعيا يشمل مجموعة معينة من الوزراء[2].

وبعد إعداد الصياغة الأولية للنص التشريعي يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة التي تتولى مهمة الصياغة النهائية للنص وذلك بعد عقد إجتماعات مع القطاعات الوزارية المعنية واستلام أراء وملاحظات أعضاء الحكومة، ليسجل بعدها هذا المشروع التمهيدي ضمن جدول أعمال إجتماعات الحكومة للمصادقة عليه[3]، وفي هذا الصدد فان هذا المشروع يمكن أن يحض بموافقة هذا الاجتماع للحكومة كما يمكن أن يخضع لأي تعديلات أو تنقيحات كما يمكن أن يرفض وبالتالي تلغى تلك المبادرة نهائيا.

---

[1] - انظر يحي بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مجلة مجلس الدولة، العدد العاشر، الجزائر، 2012، ص 10.

[2] - انظر د. عطاء الله بوحميدة، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، مرجع سابق، ص 88.

[3] - انظر يحي بوخاري، مرجع سابق، ص 11، 12.

إن حصول المبادرة على موافقة إجتماع الحكومة تتبعها إجراءات أخرى تبدأ بعرض ذلك المشروع على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيه، لتدخل بذلك المرحلة الثانية ضمن الإجراءات المطلوبة لها.

ثانيا: الرأي الإستشاري لمجلس الدولة.

وفقا لمقتضيات الازدواجية القضائية التي جاء بها دستور 1996 فانه تم استحداث مجلس الدولة الذي يعد أعلى هيئة في القضاء الإداري[1]، حيث أن هذا الأخير يمارس نوعين من الاختصاصات منها ما هو قضائي ومنها ما هو استشاري، وبالتالي فلا يمكن الحديث عن تلك الاستشارة قبل دستور 1996 لعدم وجودها، حيث كانت تعرض مشاريع القوانين مباشرة على مجلس الوزراء كما سنرى لاحقا.

فالإختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة تتمثل في تقديمه للرأي الاستشاري حول مشاريع القوانين المقدمة له من قبل الحكومة طبقا للمادة 03/119 من دستور 1996، إلا أنه بعد التعديلين الدستوريين لعامي 2016 و2020 تم توسيع مجال الإستشارة ليشمل أيضا التشريع بأوامر المخول لرئيس الجمهورية، وهذا ما أكدته المادة 142 في هذين التعديلين.

وتطبيقا لأحكام الدستور المتعلقة بإستشارة مجلس الدولة صدر القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم بموجب كل من القانون العضوي رقم 11-13 والقانون العضوي رقم 18-02 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، كما صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة[2]، إضافة إلى النظام الداخلي لمجلس الدولة[3].

إن أول إجراء تقوم به الحكومة من أجل طلب تلك الاستشارة هو عملية الإخطار، ويعد هذا الإخطار عملية وجوبية تقوم بها الحكومة، حيث يتولى الأمين العام للحكومة هذه العملية بمجرد مصادقة

[1] - تنص المادة 2/152 من دستور 1996 على"يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية"
[2] - صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-261 في 29 أوت 1998، الجريدة الرسمية لعام 1998، العدد 64.
[3] - النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري المصادق عليه في 19 سبتمبر 2019، الجريدة الرسمية لسنة 2019، العدد 66.

الحكومة على مشروع القانون أو الأمر، وذلك بإرسال هذا المشروع بجميع عناصره إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة، على أن يسجل ذلك الإخطار في السجل الزمني الخاص بالإخطار[1].

لذلك فتقديم مجلس الدولة لرأيه الاستشاري لا يكون بصفة تلقائية، وإنما يكون بناء على إخطاره من قبل الحكومة، ويعد ذلك أمرا بديهيا حتى لا يكون هناك تداخل ومساس بمبدأ الفصل بين السلطات هذا من جهة، ومن جهة أخرى صعوبة أو استحالة علم مجلس الدولة بمختلف المشاريع التي تمت الموافقة عليها خلال اجتماعات الحكومة.

وبعد إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين تتحدد الجهة التي تتولى دراسة تلك المشاريع حسب طبيعتها إن كانت مستعجلة أم لا، وهذا الاستعجال إن كان موجودا ينبه به الوزير الأول عند إخطار مجلس الدولة بتلك المشاريع[2].

إن الجهة التي تتولى دراسة مشاريع القوانين في الحالات العادية على مستوى مجلس الدولة هي الجمعية العامة، والتي تتكون من رئيس مجلس الدولة رئيسا، ونائب الرئيس ، ومحافظ الدولة، رؤساء الغرف، وخمسة من مستشاري الدولة، ولا تصح مداولات هذه الجمعية إلا بحضور نصف عد أعضائها على الأقل[3]، أما في الحالة الاستثنائية التي يكون فيها استعجال فان الجهة التي تتولى الدراسة على مستوى مجلس الدولة هي اللجنة الدائمة التي تتشكل من كل من: رئيس برتبة رئيس غرفة، أربعة (04) مستشاري دولة على الأقل ومحافظ الدولة أو أحد مساعديه[4].

إن الملاحظ على التشكيلة التي تدرس مشاريع القوانين على مستوى مجلس الدولة في الحالة العادية تختلف عن الحالة الاستعجالية، فعدد أعضاء الجمعية العامة كبير بالمقارنة مع عدد أعضاء اللجنة الدائمة، وهو ما من شأنه التأثير على عمل اللجنة الدائمة، لذلك كان من المفروض أن يكون

---

[1] - المادة 41 من القانون العضوي رقم 18-02.
[2] - المادة 38 من القنون العضوي رقم 11-13.
[3] - المادتان (36،37) من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم.
[4] - المادة 38 من نفس القانون العضوي.

التشكيل متساويا، لأن عمل اللجنة الدائمة مرتبط بالوقت وبالتالي فهي تحتاج لأكبر عدد من الأعضاء حتى يتسنى لهم تقديم الاستشارة في وقتها من خلال التعاون وتقسيم المهام فيما بينهم[1].

غير أنه بعد التعديل الأخير للقانون العضوي رقم 98-01 بموجب القانون العضوي رقم 18-02 أصبحت هناك جهة واحدة تتولى تقديم الرأي الإستشاري داخل مجلس الدولة سواء كانت تلك المشاريع مستعجلة أم لا، وتسمى تلك اللجنة "باللجنة الإستشارية"[2].

وتتكون هذه اللجنة الإستشارية من رئيس مجلس الدولة رئيسا، ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف، وثلاثة (03) من مستشاري الدولة يعينهم رئيس مجلس الدولة، ولا تصح مداولات هذه اللجنة إلا بحضور نصف عدد أعضائها[3].

إن تحديد لجنة واحدة داخل مجلس الدولة لتقديم رأيها في مختلف المشاريع التي تعرض عليها يعد أمرا جيد، وجاء ذلك لتدارك النقص المسجل في تشكيل اللجنة الدائمة التي تقدم رأيها في حالة الإستعجال كما أشرنا سابقا، لذلك فالتشكيلة الحالية للجنة الإستشارية تعد تشكيلة موسعة مثل تشكيلة الجمعية العامة، فإستعجال مشاريع القوانين أو الأوامر لا يؤدي إلى تقليص عدد أعضاء الهيئة التي تقدم رأيها كما كان الأمر عليه في السابق،وإنما هذا الإستعجال يلزم مجلس الدولة بتقديم رأيه في أقرب الأجال فقط[4].

كما يمكن للوزراء أو من يمثلهم حضور جلسات تلك الإستشارة، وفي هذا الصدد فان كل وزارة تقوم بتعيين ممثلين عنها لحضور الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعها، وذلك التعيين يكون من بين أصحاب الوظائف العليا برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل[5].

وفي هذا الصدد فإن حضور ممثلي الحكومة هو جوازي رغم أن المشرع كان يريد أن يجعل من ذلك الحضور إجباري، وذلك بمناسبة إعداد مشروع القانون العضوي المعدل للقانون العضوي 98-01

---

[1] - انظر عمر بوجادي، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2011، ص 387.
[2] - المادة 02/14 من القانون العضوي رقم 18-02.
[3] - المادة 37 من نفس القانون العضوي.
[4] - المادة 38 من نفس القانون العضوي.
[5] - المادتان (03/37، 39) من نفس القانون العضوي.

الذي نص على إلزامية الحضور، إلا أن المجلس الدستوري تصدى لذلك النص واعتبره غير دستوري لأن فيه إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات[1].

إن حضور ممثلي الحكومة أشغال الاستشارة على مستوى مجلس الدولة يعد مهما جدا، لأنه يسمح للحكومة من تقديم رأيها وتوضيح أي مسألة يكون فيها أي غموض أو أي لبس لأعضاء الجهة المكلفة بتقديم الاستشارة.

وبمجرد وصول الإخطار لمجلس الدولة وإستلام ملف طلب الإستشارة، يقوم رئيس مجلس الدولة بتعيين أحد أعضاء اللجنة الإستشارية مقررا الذي يعد تقريره ويتم التداول عليه بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، على أن يكون صوت الرئيس مرجحا في حال تعادل الأصوات[2]، وفي هذا الصدد فإنه قبل التعديل فإن تعيين المقرر في السابق يكون إما من قبل رئيس الجمعية العامة أو رئيس اللجنة الدائمة حسب الحالة[3].

وفي هذا الصدد فان تحديد تاريخ الدراسة أو المداولة يكون من قبل رئيس مجلس الدولة الذي بدوره يخطر الوزير المعني بذلك التاريخ للسماح لمن يمثله بحضور تلك المداولات[4]، وفي هذا الشأن نجد أن القانون نص على إخطار الوزير المعني بدلا من الحكومة، وكأن رئيس مجلس الدولة هو من يحدد القطاعات الوزارية التي يشارك ممثليها في المداولات، في حين كان من الأفضل النص على إخطار الأمانة العامة للحكومة لكي تتولى هي مسألة تحديد القطاعات الوزارية التي هي معنية بتلك المداولات، خاصة إذا علمنا أن الأمانة العامة للحكومة هي أدرى بالقطاعات الوزارية التي شاركت في تحضير ذلك المشروع.

---

[1] - الرأي رقم 02/ر.م د/11 المؤرخ في 06 جويلية 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، الجريدة الرسمية لعام 2011 العدد 43.

[2] - المادتان (41 مكرر، 41 مكرر 03) من القانون العضوي رقم 18-02.

[3] - المادة 41 مكرر من القانون العضوي رقم 11-13.

[4] - المادة 41 مكرر 1 من نفس القانون العضوي.

وبعد الانتهاء من المداولات يدون الرأي الاستشاري لمجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة[1].

إن إستشارة الحكومة لمجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين تعد إجراء دستوريا جوهريا يمكن أن يعرض النص القانوني لعدم الدستورية في حالة عدم طلب تلك الإستشارة وإخطار المجلس الدستوري بعدها – المحكمة الدستورية حاليا–، غير أن هذا الرأي الذي يقدمه مجلس الدولة هو مجرد من كل صفة تنفيذية لأن الحكومة غير ملزمة بالأخذ به، فلها الحرية في أن تأخذ به كليا أو جزئيا أو لا تأخذ به بتاتا[2]، مما يعني أن إستشارة مجلس الدولة تعد إلزامية من حيث الشكل وإختيارية من حيث الموضوع بالنسبة للحكومة.

وما يمكن قوله في الأخير إن إجراءات الاستشارة هي عملية تتم بالتنسيق بين الحكومة ومجلس الدولة، انطلاقا من الإخطار وصولا إلى المداولات التي يمكن أن يحضرها ممثلين عن الحكومة وهذا أمر مهم كما أشرنا سابقا، لتنتهي في الأخير بإعداد تقرير نهائي يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة.

ثالثا: عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء.

كما أشرنا سابقا فان نظام الأحادية التنفيذية يقتضي أن تكون سلطة المبادرة بمشاريع القوانين لرئيس الدولة وحده، في حين فإن نظام الثنائية التنفيذية يقتضي نقل تلك السلطة للوزير الأول، فهل يعني أن هذا النقل يبعد رئيس الجمهورية عن أي تأثير على تلك المبادرة؟، وهو ما سوف نحاول الإجابة عنه في هذا المحور.

إن توجه المؤسس الدستوري بمناسبة التعديل الدستوري لعام 1988 كان نحو إعطاء الحرية أكثر لرئيس الحكومة في ممارسة عمله وتنفيذ برنامج حكومته من خلال عدم تقييده وظيفيا برئيس الجمهورية ولو نظريا، على اعتبار أن هذا التعديل الدستوري لم يلزم رئيس الحكومة بضرورة عرض مشاريع القوانين

---

[1] - المادة 41 مكرر 04 من القانون العضوي رقم 11-13.
[2] - انظر عبد الرزاق زوينة، الرأي الإستشاري لمجلس الدولة، ولادة كاملة ومهمة مبتورة..، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص 30.

على مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية[1]، وهو ما يعني أن القراءة الأولية لهذا النص الدستوري تجعل الحكومة بقيادة رئيسها ليست ملزمة إطلاقا بضرورة عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء أو بالأحرى الحصول على موافقة رئيس الجمهورية بمناسبة هذا العرض على مجلس الوزراء.

إلا أنه مع صدور دستور 1989 كان التوجه واضحا نحو التقييد من سلطات رئيس الحكومة في عدة مجالات منها ضرورة عرض جميع مشاريع القوانين التي يبادر بها رئيس الحكومة على مجلس الوزراء وذلك قبل إيداعها لدى البرلمان، وهذا ما أكدته المادة 03/113 من هذا الدستور، وقد أصبح هذا التوجه قاعدة ثابتة في جميع المراجعات الدستورية التي جاءت بعد دستور 1989 سواء في ظل دستور 1996 في المادة 03/119 منه، أو التعديل الدستوري لعام 2016 في المادة 03/136 منه، أو التعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 02/143 منه.

أما خلال المرحلة الانتقالية التي عرفتها الجزائر بعد دستور 1989 فإن الأوامر التشريعية التي كانت تبادر بها الحكومة تعرض مباشرة على المجلس الوطني الإنتقالي دون عرضها على مجلس الوزراء[2].

إن إشتراط عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء من قبل المؤسس الدستوري يقيد من سلطة الوزير الأول (رئيس الحكومة) في هذا الصدد، وذلك بالنظر إلى طبيعة وتشكيلة هذا المجلس، فمرور تلك المشاريع على مجلس الوزراء ليس إعتباطيا وإنما الهدف من ذلك الحيلولة دون عرض أي مشروع قانون على البرلمان يخالف سياسة رئيس الجمهورية.

فباعتبار أن رئاسة مجلس الوزراء ترجع لرئيس الجمهورية، فان هذا الأخير يتحكم في جدول أعماله وفيما يصدر عنه من قرارات، وبالتالي فهذه السلطة تخول لرئيس الجمهورية التدخل في مناقشة وتوجيه مضمون أي مشروع قانون، حيث يمكن له رفض أي مشروع أو إدخال أي تعديلات عليه[3]، والذي يعزز من تحكم رئيس الجمهورية أيضا في هذا المجلس هو غياب أي نص دستوري صريح أو

---

[1] - المادة 148 من التعديل الدستوري لعام 1988.
[2] - المادتان (25،26) من المرسوم الرئاسي رقم 94-40.
[3] - انظر زينب عبد اللاوي، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مرجع سابق، ص 59.

نظام داخلي يحكم تنظيم عمل مجلس الوزراء، كما أن عدم خضوع القرارات التي تتخذ في مجلس الوزراء لإجراء التوقيع المجاور تسمح لرئيس الجمهورية من تجاوز إرادة الحكومة وإدخال التعديلات التي يريد على أي مشروع قانون بمناسبة عرضه على هذا المجلس[1]، كما أن الدستور لم يقيد عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بمدة معينة، وباعتبار أن تحديد جدول أعمال مجلس الوزراء يعود لرئيس الجمهورية، فانه يمكن لهذا الأخير أن يؤخر اجتماع هذا المجلس أو حتى يرفض إدخال تلك المشاريع ضمن جدول أعمال هذا المجلس، وهو ما يتسبب في عرقلة عمل الحكومة التي هي بحاجة ماسة لتلك المشاريع خاصة إذا كانت مستعجلة[2].

لذلك فمجلس الوزراء يمثل ممرا إجباريا بالنسبة لجميع مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة، وهذا الممر مرهون بموافقة رئيس الجمهورية الذي يتحكم في هذا المجلس[3].

وأمام هذا الوضع فان رئيس الحكومة لا يمكن له تقديم أي مشروع قانون أمام البرلمان دون عرضه على مجلس الوزراء، لأنه في هذه الحالة فان الأمر يتعلق بخرق إجراء دستوري جوهري يترتب عنه إلغاء هذا المشروع قبل صدوره من قبل المجلس الدستوري – المحكمة الدستورية حاليا– عند ممارسته لمهامه الرقابية سواء بإخطار من قبل رئيس الجمهورية أو من قبل جهات أخرى[4].

إن عرض مشاريع القوانين وإن كان قاعدة معمول بها في فرنسا بموجب دستور 1958، إلا أن الوضع يختلف عما هو معمول به في الجزائر، فالدستور الجزائري وظف عبارة يعرض "présenté" بدل عبارة تداول "délibéré" التي وظفها دستور فرنسا لعام 1958 في المادة 02/39 منه، وفي هذا الصدد فان هناك اختلاف بين المصطلحين، فمصطلح العرض الغرض منه هو إطلاع رئيس الجمهورية على تلك المشاريع ليبدي رأيه فيها، وهو ما يسمح له بالمشاركة في تحضير مشاريع قوانين الحكومة حسب

---

[1] - انظر محمد أومايوف، مرجع سابق، ص 106-107.
[2] - انظر زينب عبد اللاوي، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مرجع سابق، ص 59،60.
[3] - انظر نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد الرابع، الجزائر، 2004، ص 23.
[4] - انظر محمد أومايوف، مرجع سابق، ص 106.

نظرته وتوجيهاته[1]، في حين فإن مصطلح التداول يسمح بمشاركة كامل أعضاء مجلس الوزراء في تلك المشاريع.

إن عرض مشاريع القوانين على رئيس الجمهورية للحصول على موافقته وإن كان يتعارض مع ما هو معمول به في النظم البرلمانية، إلا أنه بالرجوع إلى طبيعة النظام الدستوري الجزائري نجد أن الحصول على تلك الموافقة الرئاسية لها ما يبررها عمليا على اعتبار أن عمل الحكومة ككل يدخل في إطار تنفيذ السياسة العامة لرئيس الجمهورية، وبما أن تلك المشاريع التي تبادر بها الحكومة ما هي إلا تنفيذا لتلك السياسة، فمن حق رئيس الجمهورية ممارسة حق الرقابة والتوجيه عليها حتى قبل صدورها وتجسيدها على أرض الواقع.

وما يمكن قوله في الأخير أن رئيس الجمهورية من خلال مجلس الوزراء يشارك في وضع بصمته الرئاسية على أي مشروع قانون حكومي، وهو ما يعد تدخلا وظيفيا في مهام الوزير الأول، وأمام هذا الوضع ما على هذا الأخير سوى السعي للحصول على موافقة رئيس الجمهورية قبل موافقة البرلمان، مما يجعل من أي مبادرة تشريعية للحكومة هي في الحقيقة مبادرة للجهاز التنفيذي ككل بقيادة رئيس الجمهورية.

وبعد حصول مشروع القانون على مصادقة مجلس الوزراء أو بالأحرى موافقة رئيس الجمهورية، تأتي بعدها مرحلة إيداع تلك المشاريع على مستوى البرلمان.

رابعا: إيداع مشاريع القوانين لدى البرلمان للمصادقة عليها.

بعد حصول الحكومة على الصياغة النهائية لمشروع القانون بعد المصادقة عليه في مجلس الوزراء، يتم إيداع تلك المشاريع أمام البرلمان باسم رئيس الوزارة الأولى (رئيس الحكومة، الوزير الأول).

[1] - انظر د. وليد شريط، إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)، مجلة المجلس الدستوري، العدد 03، الجزائر، 2014، ص 91-92.

وتجدر الإشارة إلى أنه قبل تبني نظام الثنائية التنفيذية فان إيداع مشاريع القوانين التي يبادر بها رئيس الجمهورية كان يتم على مستوى مكتب المجلس الوطني في ظل دستور 1963 طبقا للمادة 02/36 منه، وعلى مستوى المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1976 طبقا للمادة 03/148 منه.

أما بالنسبة لإيداع مشاريع القوانين بعد تبني الثنائية التنفيذية وهو ما يعنينا فانه لا بد من التفرقة بين المرحلة التي كانت قبل التعديل الدستوري لعام 2016 والمرحلة التي جاءت بعد هذا التعديل، نتيجة تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة بموجب هذا التعديل.

فقبل التعديل الدستوري لعام 2016 كان عرض مشاريع القوانين أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني فقط مهما كان مضمون تلك المشاريع[1]، وعرض هذه المشاريع أمام تلك الغرفة وإن كان منطقيا قبل تبني نظام الثنائية البرلمانية في دستور 1989، إلا أن المواصلة على نفس المنوال في عرض تلك المشاريع أمام نفس الغرفة حتى بعد تبني نظام الثنائية البرلمانية باستحداث مجلس الأمة بموجب دستور 1996 يعد أمرا غير منطقي[2].

أما بعد التعديل الدستوري لعام 2016 فقد أصبح عرض مشاريع القوانين على غرفتي البرلمان حسب مضمونها، حيث تعرض جميع المشاريع على مكتب المجلس الشعبي الوطني عدا المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي التي تعرض على مكتب مجلس الأمة[3].

وفي جميع الأحوال فإنه مهما كانت الغرفة التي يودع لديها مشروع القانون أولا، فإن جميع المشاريع يجب أن تكون محل مناقشة من قبل الغرفتين على التوالي، ولا يمكن أن ترى تلك المشاريع النور إلا إذا صادقت عليها الغرفتين معا[4].

---

[1] - المادة 03/113 من دستور الجزائر لعام 1989، والمادة 03/119 من دستور الجزائر لعام 1996.

[2] - تم إستحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية على مستوى الجهاز التنفيذي بموجب المادة 98 من دستور 1996، حيث أن أعضاء هذه الغرفة منهم من يتم انتخابهم ومنهم من يعينون، فالثلثين (3/2) ينتخبون عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، في حين فان الثلث (3/1) الباقي يعينه رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في شتى المجالات، وهذا ما أكدته المادة 101 من نفس الدستور.

[3] - المادة 137 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 144 من التعديل الدستوري لعام 2020.

[4] - المادة 120 من دستور 1996، والمادة 138 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 145 من التعديل الدستوري لعام 2020.

الفرع الثالث: مجال المبادرة الحكومية.

إن مجال مبادرة الحكومة بمشاريع القوانين محدد دستوريا، بحيث لا يجوز لها المبادرة خارج المجالات التي حددت لذلك، وفي هذا الصدد فان مشاريع القوانين إما تنصب على المجالات المحددة للقانون والتي تشترك فيها مع البرلمان في المبادرة، أو تنصب على إعداد قانون المالية الذي هو اختصاص حصري للحكومة دون البرلمان.

أولا: مجال القانون.

لقد استمدت السلطة التشريعية هذه التسمية من الوظيفة التشريعية التي تمارسها، وعلى هذا الأساس فان كل الدساتير تقر لها بهذه الوظيفة[1]، وتمارس السلطة التشريعية هذه الوظيفة تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد من أهم عناصر قيام دولة القانون، غير أن تطبيق هذا المبدأ الذي يختلف من نظام سياسي لآخر يؤثر على الجهة أو الهيئة التي تمارس الوظيفة التشريعية داخل الدولة.

فتطبيقا لمبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يقوم عليه النظام البرلماني، فان الوظيفة التشريعية ليست حكرا على البرلمان فقط وإنما تشترك السلطة التنفيذية في ممارسة هذا الاختصاص في إطار تحقيق التعاون بين السلطات داخل الدولة، أما في ظل النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل الشديد بين السلطات، فان ممارسة الوظيفة التشريعية هي اختصاص حصري يمارسه البرلمان لوحده، رغم أن السلطة التنفيذية في ظل هذا النظام يمكن لها التأثير على العمل التشريعي ولو بطريقة غير مباشرة.

وبالحديث عن مجال القانون في الجزائر فإن موقف المؤسس الدستوري الجزائري جاء متباينا بدءا بفتح مجال التشريع في دستور 1963 وتقييد هذا المجال في الدساتير التي جاءت بعده.

فدستور 1963 أخذ بمبدأ البرلمان السيد الذي يشرع في جميع الميادين[2]، ويعد ذلك تأثرا بالطريقة التقليدية في تنظيم العلاقة بين القانون والتنظيم التي تقوم على أساس خضوع التنظيم للقانون

---

[1] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 271.

[2] - انظر د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومه، الجزائر، 2002، ص 108.

وعدم تحديد نطاق هذا الأخير، وهو ما يسمح بإطلاق سلطة البرلمان وتقييد سلطة الحكومة، ونجد أن هذا الوضع كان سائدا في فرنسا قبل دستور 1958[1].

لكن ما يعاب على هذا الدستور أنه لم يحدد المجال التنظيمي الذي يمارسه رئيس الجمهورية، وهو ما فتح المجال لوجود تداخل بين مجالي التشريع والتنظيم[2]، فالجهاز التنفيذي مس بالإختصاص التشريعي في ظل هذا الدستور، وذلك عن طريق تنظيم عدة مسائل تدخل في المجال التشريعي من قبل رئيس الجمهورية بموجب مراسيم إستنادا إلى عدم حصر الدستور للمجال التنظيمي، وهو ما سمح بتفوق الجهاز التنفيذي على المجلس الوطني[3].

إن هذا الوضع الذي كرسه دستور 1963 في هذا المجال وإن كان إيجابيا رغم النقائص، تم التصدي له من قبل المؤسس الدستوري الجزائري بتكريس مبادئ جديدة وذلك بمناسبة دستور 1976 والدساتير التي جاءت بعده، ففي الوقت الذي كان من المفروض فيه تدارك النقص المسجل على دستور 1963 الذي لم يحدد مجال التنظيم، تغير توجه المؤسس الدستوري الجزائري كليا وذلك بتحديده لمجال القانون وتركه لمجال التنظيم مفتوحا.

ونجد أن هذا التقييد لمجال القانون جاء نتيجة للتأثر بالدستور الفرنسي لعام 1958 الذي جاء من أجل تقوية مركز السلطة التنفيذية بعد فشل النظام البرلماني في مواجهة الأزمات التي كانت تتخبط فيها فرنسا[4].

حيث أنه بالرجوع إلى دستور 1976 في المادة 151 منه نجد أنها حددت للبرلمان ممثلا في المجلس الشعبي الوطني ستة وعشرون (26) مجالا للتشريع فيها.

---

[1] - انظر وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، السنة الجامعية 2011 - 2012، ص 204.

[2] - تنص المادة 53 من دستور 1963 على " تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية" انظر د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 108-109.

[3] - انظر د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 108.

[4] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 108-109.

غير أن ذلك التحديد لا يعني بأن إختصاص المجلس الشعبي الوطني في التشريع لا يخرج عن تلك المجالات المحددة في المادة السالفة الذكر، ذلك أن مجالات القانون المحددة في هذه المادة ليست على سبيل الحصر، فهذه المادة نصت على أن المجلس الشعبي الوطني يشرع في هذه المجالات إضافة إلى المجالات الأخرى المحددة في الدستور ، فبالرجوع إلى مواد أخرى من هذا الدستور كالمواد (130، 135، 140، 143...الخ) نجد أنها هي بدورها أيضا حددت مجالات أخرى للتشريع، لذلك فمجال التشريع في ظل دستور 1976 لا ينحصر في المادة 151 منه فقط[1].

إن هذا التحديد لمجال التشريع على النحو الذي جاء به دستور 1976 تم التأكيد عليه أيضا في دستور 1989 في المادة 115 منه، وفي دستور 1996 في المادة 122 منه، وفي التعديل الدستوري لعام 2016 في المادة 140 منه، وفي التعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 139 منه، حيث أن كل هذه المواد حددت بعض مجالات التشريع وأشارت لوجود مجالات أخرى محددة في مواد أخرى من الدستور.

غير أنه ما تجدر الإشارة إليه أنه بعد صدور دستور 1996 فإن المؤسس الدستوري الجزائري تبنى نوع جديد من المعايير القانونية أطلق عليها تسمية "القوانين العضوية"[2]، وتعد فكرة القوانين العضوية فكرة دستورية قديمة في نشأتها ووظيفتها، إلا أنها حديثة في تبلورها وإكتمال بنائها الدستوري وإتضاح أهدافها وأسسها[3].

وبالرجوع إلى تعريف القوانين العضوية فإن الدستور الجزائري لم يعرفها وإكتفى بالنص على مجالاتها وإجراءات صدورها.

ويعرف القانون العضوي على أنه هو ذلك القانون المتضمن مجموعة من القواعد العامة والمجردة والملزمة التي أساسها الدستور الذي منحها طبيعة القانون الأساسي العضوي والذي أخضعها إلى إجراءات

---

[1] - انظر سعيد بوالشعير، مجال القانون في دساتير كل من الجزائر والمغرب وتونس، مجلة إدارة، المجلد الأول، العدد الثاني، الجزائر، 1991، ص 17-18.

[2] - المادة 123 من دستور 1996.

[3] - انظر أ.د. عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، الجزائر، مارس 2003، ص 47.

خاصة عند سنه، وتتمثل وظائفه في تكملة أحكام الدستور من خلال التفسير والتكييف والملائمة والتجسيد والتخصيص والتحيين لتلك الموضوعات والمسائل دستورية التي تحتاج إلى تكملة[1].

لذلك فالقوانين العضوية تتميز بالخصوصية في مواضيعها وإجراءات سنها وتعديلها[2]، وتلك الخصوصية هي التي تميزها عن باقي القوانين العادية.

وبالرجوع إلى الدستور نجد أنه حدد أيضا بعض المجالات للتشريع بقوانين عضوية، فالمادة 123 من دستور 1996 حددت له سبعة (07) مجالات، في حين المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حددت له ستة (06) مجالات، أما المادة 140 من التعديل الدستوري لعام 2020 فقد حددت له أيضا ستة (06) مجالات، غير أن هذا التحديد في هذه المواد ليس على سبيل الحصر، بل هناك مجالات أخرى يشرع فيها بقوانين عضوية منصوص عليها في مواد أخرى من الدستور.

وما يمكن قوله في الأخير أن مجال التشريع بقانون وإن كان في دستور 1963 غير محدد فإنه بعد دستور 1976 أصبح محددا لكن ليس على سبيل الحصر، كما أنه بعد صدور دستور 1996 أصبح التشريع بقانون يشمل نوعين من القوانين إما قوانين عادية أو قوانين عضوية.

ثانيا: إعداد مشروع قانون المالية.

إذا كان مجال المبادرة بالقوانين تشترك فيه الحكومة مع البرلمان، فإن هذا الأخير لا يشترك مع الحكومة في مجال إعداد قانون المالية السنوي، لذلك فتحضير مشروع قانون المالية في الجزائر مخول إلى الحكومة بقيادة الوزير الأول، وفي هذا الصدد يتمتع وزير المالية بصلاحيات واسعة في مجال تحضير مشاريع قوانين المالية لكن تحت إشراف كل من الوزير الأول ورئيس الجمهورية، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-54[3].

---

[1] - انظر أ.د. عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مرجع سابق، ص 53-54.

[2] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 273.

[3] - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995، الذي يحدد صلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية لسنة 1995، العدد 15.

ونجد أن قاعدة إعداد وتحضير مشاريع القوانين من قبل الجهاز التنفيذي هي قاعدة معمول بها في النظم الدستورية المقارنة.

ففي النظام البرلماني فإن الوزارة هي من تعد وتقدم مشروع الميزانية للبرلمان للمصادقة عليه، أما النظام الرئاسي فإن سكرتير الشؤون المالية (وزير المالية) هو من يرسل سنويا للبرلمان كتابا سنويا يتضمن كل مصروفات المصالح العامة والمبالغ الضرورية المطلوبة لذلك الإنفاق في السنة الجديدة، وذلك الكتاب يشبه إلى حد ما مشروع قانون المالية في النظام البرلماني، ، لذلك فمسألة إعداد قانون المالية أو الميزانية هي مسندة لنفس السلطة في هذين النظامين، غير أن هناك إختلاف بين النظامين في هذه المسألة يكمن في كون أن وزير المالية في النظام البرلماني هو من يدافع بنفسه عن مشروع الميزانية السنوية، أما في النظام الرئاسي فإن دور سكرتير المالية يقتصر على إرسال تلك التقارير الكتابية للبرلمان، وهذا الأخير له مطلق الحرية في إقرار الميزانية أو الإعتراض عليها[1].

ويعود إحتكار المبادرة بالتشريع المالي إلى الحكومة دون البرلمان، نظرا لتوفر الجهاز التنفيذي على الإمكانيات اللازمة سواء كانت بشرية أو مادية، والتي تمكنه من الإحاطة الشاملة بجميع المقتضيات المالية في الدولة، مما يجعل من مسألة تقديره للإيرادات والنفقات الخاصة بالدولة كل سنة أمر متحكم فيه[2]، وعلى العكس من ذلك نجد أن البرلمان ليس له من الإمكانيات المادية والبشرية التي تمكنه من القيام بهذه العملية بالمقارنة مع السلطة التنفيذية.

وبعد إنتهاء الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية الذي يمر على نفس مراحل إعداد مشاريع القوانين، والتي سبق التطرق لها، يتم تقديم هذا المشروع للبرلمان للمصادقة عليه، وهذه المصادقة سوف نفصل فيها لاحقا عند الحديث عن رقابة البرلمان لمالية الدولة.

---

[1] - انظر د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 882.
[2] - انظر نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 26.

المطلب الثاني: إخطار المحكمة الدستورية.

تعد الرقابة على دستورية القوانين من أهم ضمانات حماية سمو الدستور، وفي هذا الصدد تبنت الدول نوعين من الرقابة، رقابة سياسية ورقابة قضائية، فالرقابة السياسية تسند فيها الرقابة على دستورية القوانين لهيئة سياسية، أما الرقابة القضائية فتسند فيها الرقابة على دستورية القوانين لهيئة قضائية.

وقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري الرقابة على دستورية القوانين منذ أول دستور عرفته الجزائر عام 1963، وتم التأكيد عليها في الدساتير التي جاءت بعده عدا دستور 1976، وقد أسندت تلك الدساتير هذه الرقابة إلى هيئة تسمى "المجلس الدستوري"[1]، ليتم تغيير تسمية تلك الهيئة إلى "المحكمة الدستورية" بمناسبة التعديل الدستوري لعام 2020[2].

وقد عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى إشراك بعض سلطات الدولة في تشكيل وعمل كل من المحكمة الدستورية والمجلس الدستوري سابقا، فالملاحظ على تشكيل وعمل المجلس الدستوري الذي كان سابقا سواء في دستور 1989، أو في دستور 1996، الغياب الكلي لدور رئيس الوزارة الأولى سواء تعلق الأمر برئيس الحكومة أو الوزير الأول، فمشاركة السلطة التنفيذية في تشكيل هذا المجلس أو في إخطاره للقيام بعمله إحتكرها رئيس الجمهورية لوحده وكأن الأمر يتعلق بنظام الأحادية التنفيذية.

وقد إستمر هذا التغييب لدور الوزير الأول في المجلس الدستوري إلى غاية التعديل الدستوري لعام 2016 الذي أشرك الوزير الأول في تحريك عمل المجلس الدستوري عن طريق ما يعرف بآلية الإخطار، حيث أصبح الوزير الأول يملك الحق في إخطار المجلس الدستوري ليقوم بمهامه الرقابية[3]، وهو نفس الدور الذي أكد عليه التعديل الدستوري لعام 2020 بتخويل رئيس الوزارة الأولى الحق في إخطار المحكمة الدستورية[4].

---

[1] - المادة 63 من دستور 1963، المادة 153 من دستور 1989، المادة 163 من دستور 1996، المادة 182 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري.
[2] - المادة 185 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[3] - المادة 187 من التعديل الدستوري لعام 2016.
[4] - المادة 193 من التعديل الدستوري لعام 2020.

والإخطار هو ذلك الإجراء الذي تطلب من خلاله الجهة المخول لها دستوريا ذلك من المجلس الدستوري إبداء موقفه حول مدى دستورية أي نص تشريعي أو تنظيمي أو معاهدة[1].

وحق الإخطار المخول للوزير الأول هو إختياري يشمل المعاهدات والقوانين والتنظيمات، دون أن يمتد لأنواع الإخطارات الأخرى، ويشترك مع الوزير الأول أو رئيس الحكومة في ممارسة هذا النوع من الإخطار كل من رئيس الجمهورية، رئيسي غرفتي البرلمان، أربعون (40) نائبا، خمسة وعشرين (25) عضوا من أعضاء مجلس الأمة[2].

غير أن التعديل الدستوري لعام 2020 قد أضاف مجالا آخر للإخطار وهو حالة حدوث خلاف بين السلطات الدستورية، ففي هذه الحالة يمكن إخطار المحكمة الدستورية وطلب رأيها في أي تفسير للنصوص الدستورية من قبل الجهات المخول لها حق الإخطار بما فيها الوزير الأول أو رئيس الحكومة[3].

ويتم إخطار المجلس الدستوري –المحكمة الدستورية حاليا– من قبل الوزير الأول بموجب رسالة توجه لرئيس المجلس الدستوري، على أن يبدي الوزير الأول فيها عن رأيه في النص موضوع الإخطار، كما يرفق هذا النص مع الإخطار، وتسجل تلك الرسالة لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار مقابل إشعار بالإستلام[4].

إن حق الإخطار المخول إلى الوزير الأول لا تكون له أي أهمية ما لم يكن مستقلا عن رئيس الجمهورية[5]، وهذا لا ينطبق على النظام الدستوري الحالي، فتبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية عضويا ووظيفيا سمة هذا النظام الدستوري، وهو ما سوف يقيد حتما من سلطة الوزير الأول في ممارسته لهذه

---

[1] - انظر، د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، 249.

[2] - المادة 193 من التعديل الدستوري لعام 2020.

[3] - المادة 192 من نفس التعديل الدستوري.

[4] - المادتان (13،08) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لعام 2016، الجريدة الرسمية لعام 2016، العدد 29.

[5] - انظر فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول محدود، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، جويلية 2010، ص 279.

الآلية إذا تعلق الأمر بأي تشريعات أو تنظيمات يريد رئيس الجمهورية صدورها، فلا يمكن للوزير الأول معارضته في ذلك بإخطار المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية حاليا وإلا كان عرضة للعزل.

إن تأثير الوزير الأول في مجال الرقابة على دستورية القوانين يبقى محدود لا يرقى إلى تأثير رئيس الجمهورية أو باقي السلطات، فحق الإخطار المخول للوزير الأول هو إخطار مقيد لا يشمل جميع النصوص القانونية مثلما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية هذا من جهة، ومن جهة أخرى لتغييب دور الوزير الأول في تشكيل المحكمة الدستورية، بإعتبار أن جميع الأعضاء المعينين في تلك الهيئة الرقابية من قبل السلطة التنفيذية يحتكر تعيينهم رئيس الجمهورية بحكم الدستور.

وما يمكن قوله في الأخير أنه رغم النقائص المسجلة على دور الوزير الأول في الرقابة على دستورية القوانين، فإن حق الإخطار المخول الوزير الأول يعزز من مركز هذا الأخير، لأنه بهذه الآلية يسهر على عدم صدور أي نصوص قانونية مخالفة للدستور من جهة، ومن جهة أخرى يدافع عن طريق هذا الحق عن مجاله الدستوري.

المطلب الثالث: التحكم في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان.

إن مسألة وجود خلاف بين غرفتي البرلمان يكون في النظم التشريعية البكاميرالية، وهذا الخلاف هو نتيجة للصلاحيات التشريعية للغرفتين، فالتصويت والمصادقة على القانون بنفس الصيغة من قبل الغرفتين فتح المجال لإمكانية الإختلاف على الصيغة النهائية للنص القانوني[1].

لذلك فإمكانية حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان في الجزائر أصبح وارد مع تبني نظام الثنائية البرلمانية بإستحداث غرفة ثانية بموجب دستور 1996، ويظهر هذا الخلاف عند المصادقة على مشاريع وإقتراحات القوانين من قبل غرفتي البرلمان، وقد تنبأ الدستور الجزائري لهذا الخلاف وأسس للجنة تتكفل بإيجاد حل لهذا الخلاف بين غرفتي البرلمان.

وعليه سوف يقسم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول سوف يخصص للحديث عن مضمون هذا الإختلاف في النظام الدستوري الجزائري، أما الفرع الثاني فسوف يخصص للحديث عن آلية حل هذا الخلاف من خلال التطرق إلى اللجنة المتساوية الأعضاء.

الفرع الأول: مضمون الخلاف بين غرفتي البرلمان في الجزائر.

كما أشرنا سابقا فإن نظام الثنائية البرلمانية الذي إعتمده دستور 1996 هو الذي فتح المجال لوجود الخلاف بين غرفتي البرلمان، وهذا الخلاف ينصب على مختلف النصوص القانونية التي تحتاج لمصادقة الغرفتين، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن الخلاف بين غرفتي البرلمان في دستور 1996 قد طرأ عليه بعض التغيير بمناسبة التعديل الدستوري لعام 2016.

فالخلاف بين غرفتي البرلمان قبل تعديل 2016 كان مرهون باعتراض أعضاء مجلس الأمة وعدم مصادقتهم على النص الذي حضي على مصادقة نواب المجلس الشعبي الوطني، على إعتبار أن المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1996 كان يحض بالأولوية في الدراسة والتصويت، فجميع مشاريع واقتراحات القوانين كانت تدرس أولا على مستوى هذه الغرفة ، في حين مجلس الأمة كان يعد

[1] - انظر د. بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 37.

كغرفة ثانية لدراسة والتصويت على ما صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، مما يعني أن هذا الخلاف الذي يثيره أعضاء مجلس الأمة لا ينصب إلا على النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني[1].

إلا أنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي دعم من الدور التشريعي لمجلس الأمة، فإن الوضع أصبح مختلفا بالنسبة لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، فالمجلس الشعبي الوطني يبقى يحض بالأولوية في دراسة تلك المشاريع والاقتراحات في جميع المجالات إلا ثلاثة (03) مجالات أصبحت حكرا على مجلس الأمة سواء من حيث الدراسة والتصويت عليها كغرفة أولى، وتتمثل تلك المجالات في التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي[2]، لذلك فمجلس الأمة له الأولوية في هذه المجالات، وبالتالي فإن إيداع أي مشروع قانون يكون أمام مكتب مجلس الأمة في المجالات الثلاثة التي أشرنا لها.

وعليه فانه بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح حدوث الاختلاف بين غرفتي البرلمان يكون إما باعتراض نواب المجلس الشعبي الوطني على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة، أو باعتراض من أعضاء مجلس الأمة على النص الذي صادق عليه نواب المجلس الشعبي الوطني.

إن فرضية وجود هذا الإختلاف بين غرفتي البرلمان ترجع إلى عاملين رئيسيين، فالعامل الأول يتعلق بتركيبة كل غرفة على اعتبار أن أعضاء الغرفة الثانية ليس كلهم منتخبون مثل الغرفة الأولى، حيث أن ثلث (3/1) أعضاء الغرفة الثانية معين من قبل رئيس الجمهورية وهو ما يعني تبعيتهم لهذا الأخير.، فالأغلبية البرلمانية الموجودة بالمجلس الشعبي الوطني إن كانت تمثل نفس أغلبية رئيس الجمهورية فحتما سوف يكون هناك توافق بين الغرفتين، أما في حال وجود أغلبية اختلاف بين أغلبية رئيس الجمهورية وأغلبية المجلس الشعبي الوطني فذلك حتما سوف يفرز إختلاف في وجهات النظر بين الغرفتين أو بالأحرى بين أغلبية المجلس الشعبي الوطني والثلث (3/1) المعين من قبل رئيس الجمهورية.

أما العامل الثاني فيتعلق بالأغلبية المطلوبة للمصادقة على النص القانوني، فالتعديلين الدستوريين لعامي 2016 و2020 قد وضعا حدا للاختلاف في النسب المطلوبة للتصويت بين غرفتي البرلمان،

---

[1] - المادتان (119، 120) من دستور الجزائر لعام 1996.
[2] - المادة 137 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 144 من التعديل الدستوري لعام 2020.

حيث أصبحت الأغلبية المطلقة هي المطلوبة بالنسبة للقوانين العضوية والأغلبية البسيطة هي المطلوبة بالنسبة للقوانين العادية[1]، وهذا بعدما كانت الأغلبية المطلقة المتعلقة بالقوانين العضوية والأغلبية البسيطة المتعلقة بالقوانين العادية مقتصرة على نواب المجلس الشعبي الوطني، في حين أغلبية ثلاث أرباع (4/3) هي التي كانت مطلوبة في تصويت أعضاء مجلس الأمة مهما كانت طبيعة النص[2].

الفرع الثاني: اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر.

إن طريقة حل الإختلاف بين غرفتي البرلمان في النظم الدستورية المقارنة هي مختلفة ومتعددة، ومن بين تلك الطرق نجد نظام الذهاب والإياب الذي يقوم على وجود ذهاب وإياب للنص إلى حين الوصول إلى حل، وفي حال عدم الإتفاق يستمر الذهاب والإياب إلى ما لا نهاية مثلما هو الحال في دولة المكسيك، كما يوجد نظام آخر وهو نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حال إستمرار الخلاف لإحدى الغرفتين، فهذا النظام يعطي لإحدى الغرفتين الحق في الفصل في الخلاف بعد قراءة وفي غالب الأحيان بعد قراءتين للنص القانوني، أما النظام الآخر فهو نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في حال إستمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان، وتلك اللجنة تتشكل من برلمانيين فقط من غرفتي البرلمان[3].

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أنه خول مسألة حل الاختلاف بين غرفتي البرلمان إلى لجنة خاصة تسمى "اللجنة المتساوية الأعضاء"[4]، ونجد أن ذلك مستوحى من التجربة الفرنسية التي اشرنا لها سابقا، إلا أن هناك إختلافات جوهرية بين اللجنتين كما سنوضح لاحقا.

حيث أن المؤسس الدستوري الجزائري غلق الباب أمام نظام الذهاب والإياب على عكس ما هو موجود في النظام الفرنسي أو المغربي أو الموريتاني وغيرهم، فتلك الأنظمة تفتح المجال أمام نظام الذهاب والإياب للنص التشريعي ولو مرتين، وهناك بعض الأنظمة تجعلها مستمرة[5]، فالمؤسس الدستوري

---

[1] - المادة 138 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 145 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[2] - المادتان (120، 123) من دستور 1996.
[3] - انظر د. بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص 38،39.
[4] - المادة 04/120 من دستور 1996، والمادة 05/138 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 05/145 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[5] - انظر د. بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص 40.

الفرنسي لا يسمح للحكومة بالتدخل لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان إلا بعد فشل نظام الذهاب والإياب أو في حالة الإستعجال التي تقتضي قراءة واحدة[1].

لذلك فالدستور الجزائري نص على الدعوة لإجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء مباشرة في حال وجود خلاف بين غرفتي البرلمان، وذلك في المادة 120 من دستور 1996، والمادة 138 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 145 من التعديل الدستوري لعام 2020.

إن رفض المؤسس الدستوري لنظام الذهاب والإياب قبل إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء هو ليس في صالح البرلمان، لأن هذا النظام سوف يسمح حتما بتقريب وجهات النظر بين الغرفتين من خلال إعطاء فرص أخرى لتحقيق ذلك التقارب، وحتى وإن كان ذلك يعرقل العمل التشريعي نظرا للمدة التي يتطلبها نظام الذهاب والإياب إلا أنه يمكن استثناء ذلك في الحالة الإستعجالية كما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي.

أولا: إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.

بالرجوع إلى الدستور فان اللجنة المتساوية الأعضاء لا تجتمع بصفة تلقائية، وإنما تجتمع بناء على طلب من رئيس الوزارة الأولى (رئيس الحكومة–الوزير الأول)[2].

وما يلاحظ على هذا الطلب الذي يكون بمبادرة من قبل الوزير الأول أنه إختصاص حصري يمارسه هذا الأخير، وهذا على عكس ما جاء به الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي جعل الدعوة لانعقاد اللجنة المختلطة من إختصاص كل من الوزير الأول ورئيسي غرفتي البرلمان[3]، وهذا ما يطرح التساؤل عن الجدوى من استبعاد رئيسي غرفتي البرلمان في الجزائر من ممارسة تلك الصلاحية على الرغم من أنهم هم في الأصل معنيون بالعمل التشريعي أكثر من الوزير الأول.

---

[1] - انظر محمد أومايوف، مرجع سابق، ص 236-237.

[2] - المادة 04/120 من دستور 1996، والمادة 05/138 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 05/145 من التعديل الدستوري لعام 2020.

[3] - المادة 45 من دستور فرنسا لعام 1958 المعدل والمتمم.

فإن كان تقديم هذا الطلب من قبل الوزير الأول –رئيس الحكومة سابقا– له مبرراته المتعلقة بحرص الحكومة على إستكمال إجراءات صدور القوانين لدخولها حيز التنفيذ، لأنها بحاجة لتلك النصوص لتنفيذ سياستها، فان دور المؤسسة التشريعية في تجسيد تطلعات الشعب عن طريق تلك القوانين لا يقل أهمية أيضا ، خاصة إذا علمنا أن المؤسسة التشريعية هي من تمثل الشعب، وبالتالي فأحقيتها في استدعاء تلك اللجنة لا يقل أهمية عن الوزير الأول[1].

وفي كل الأحوال فان هذا الاستدعاء يمكن الجهاز التنفيذي من التدخل المباشر في عمل البرلمان، وهو ما يؤثر على العمل التشريعي[2]، غير أن ذلك التأثير لا يتوقف عند هذا الحد، فالوزير الأول له السلطة التقديرية في طلب إجتماع تلك اللجنة من عدمه.

فالمبادرة بطلب إجتماع اللجنة مرهون برغبة رئيس الحكومة –الوزير الأول حاليا– الذي يمكن له أن يستدعي هذه اللجنة أو أن يأخر إجتماعها إلى أجل غير محدد، نظرا لأن الدستور لم يقيده بمدة زمنية محددة تجتمع فيها اللجنة المتساوية الأعضاء في حال وجود ذلك الاختلاف بين غرفتي البرلمان[3].

إن هذا الوضع القائم في ظل دستور 1996 والذي قد يحول دون استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء رغم وجود الخلاف بين غرفتي البرلمان، قد حاول المؤسس الدستوري معالجته من خلال تعديلي 2016 و2020 من خلال ربط مسالة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من قبل الوزير الأول بأجل خمسة عشر(15) يوما من تاريخ الاختلاف كحد أقصى[4].

وما يمكن قوله في هذا الصدد أن المؤسس الدستوري قد حاول بمناسبة هذا التعديل إيجاد حل لمسألة عدم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء رغم وجود الاختلاف بين غرفتي البرلمان، إلا أن تقييد الوزير الأول بأجل خمسة عشر (15) يوما لتقديم الطلب وحده غير كاف، على إعتبار أن المؤسس الدستوري لم يعطي حلولا في حالة عدم تقديم ذلك الطلب بعد إنقضاء ذلك الأجل.

---

[1] - انظر عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، السنة الجامعية 2009 - 2010، ص 256.

[2] - انظر د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 225.

[3] - انظر نفس المرجع، ص 226.

[4] - المادة 05/138 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 05/145 من التعديل الدستوري لعام 2020.

لذلك فالحد من تحكم الوزير الأول في تحريك آلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، يكون بتحديد أجل معين للوزير الأول لإستدعاء هذه اللجنة، وفي حال فوات ذلك الأجل تحل جهات أخرى محله لإستدعاء تلك اللجنة، وتلك الجهات هي رئيسي غرفتي البرلمان[1].

وعليه فان وضع حد للحيلولة دون إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لا يتوقف على ربط الوزير الأول بأجل معين لممارسة إختصاصه باستدعاء هذه اللجنة،وإنما لا بد من إيجاد حلول لحالة عدم تقديم ذلك الطلب في الأجل المحدد، والتي تكون إما بتخويل أمر الاستدعاء لجهات أخرى، أو الإجتماع الوجوبي والتلقائي لهذه اللجنة في حال عدم استدعائها في الأجل المحدد لذلك.

كما أن مسألة تقييد الوزير الأول بأجل لطلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، يطرح التساؤل في حالة تقديم طلبه لإجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء خارج الأجل الدستوري المحدد بخمسة عشر يوما، فالنص الدستوري نجد أنه صريح وخول ممارسة هذه الصلاحية خلال الأجل المحدد، مما يعني أن أي إجتماع للجنة بناء على طلب الوزير الأول خارج ذلك الأجل يعد غير دستوري، وبالتالي كل ما يصدر عن تلك اللجنة غير دستوري، لذلك لتفادي مثل هذه الاحتمالات لا بد من المؤسس الدستوري أن يتدخل وينظم حالة عدم استدعاء اللجنة خلال الأجل المحدد لذلك.

ثانيا: تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء.

إن أهم مبدأ تقوم عليه هذه اللجنة والذي يدل عليه إسمها هو ضمان المساواة في تشكيلها بين غرفتي البرلمان، حيث بالرجوع إلى نص المادة 04/120 من دستور 1996، والمادة 05/138 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 05/145 من التعديل الدستوري لعام 2020 فإن تشكيل هذه اللجنة يضم أعضاء من كلتا غرفتي البرلمان.

وتطبيقا لذلك فان هذه اللجنة تتشكل من عشرون (20) عضوا مقسمين بالتساوي بين ممثلي غرفتي البرلمان، حيث تضم هذه اللجنة عشرة (10) ممثلين عن كل غرفة، كما أن إجتماعها يكون

[1] - انظر عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 257.

بالتداول إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة[1]، مما يعني أن تلك المساواة لا تتجلى في التشكيل فقط وإنما أيضا في مقر الاجتماع الذي يكون بالتداول بين غرفتي البرلمان وهو ما يحقق التوازن داخل هذه اللجنة.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لكل غرفة في البرلمان، فان مكتب المجلس الشعبي الوطني هو من يتولى تعيين ممثلي هذا المجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء، على أن يكون من بينهم خمسة (05) أعضاء على الأقل ضمن اللجنة المختصة من بينهم رئيسها، كما يتم تعيين خمسة (05) أعضاء احتياطيين أيضا للاستخلاف في حالة الغياب[2]، أما بالنسبة لمجلس الأمة فإن مكتبه أيضا هو من يتولى مسالة ضبط ممثلي هذه الغرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء الذي يعين خمسة عشر (15) عضوا من بينهم خمسة (05) أعضاء احتياطيين، ويكون ذلك بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية، مع ضمان أن لا يقل عدد ممثلي اللجنة المختصة عن خمسة (05) أعضاء، على أن يعرض مكتب هذه الغرفة قائمة الممثلين تلك على مجلس الأمة للموافقة عليها[3].

ويعقد الإجتماع الأول لهذه اللجنة باستدعاء من أكبر أعضائها سنا لانتخاب هياكلها، حيث يتم إنتخاب مكتب لها من بين أعضائها يضم الرئيس ونائبه ومقررين إثنين، على أن يكون الرئيس من الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها ونائبه من الغرفة الأخرى ومقرر عن كل غرفة[4].

ثالثا: نظام سير عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.

بمجرد تبليغ طلب الوزير الأول المتضمن الدعوة لاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إلى رئيس كل غرفة، تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغ الطلب[5]، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن الأجل المحدد لإجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء كان محددا بعشرة (10) أيام في ظل القانون العضوي السابق 99-02[6]، وهو ما يعني أن المشرع قد مدد

---

[1] - المادتان (89-90) من القانون العضوي رقم 16-12، والمادتان (88-89) من القانون العضوي رقم 99-02.
[2] - المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.
[3] - المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999.
[4] - المادة 91 من القانون العضوي رقم 16-12، والمادة 90 من القانون العضوي رقم 99-02.
[5] - المادة 88 من القانون العضوي رقم 16-12.
[6] - المادة 87 من القانون العضوي رقم 99-02.

أجل عمل اللجنة بخمسة (05) أيام إضافية، وذلك لإعطاء الوقت الكافي لكل غرفة لتعيين ممثليها في اللجنة المتساوية الأعضاء.

إن عمل اللجنة المتساوية الأعضاء لم يكن محددا بأجل معين قبل التعديل الدستوري لعام 2016، وهو ما كان يؤثر على عمل اللجنة التي قد تطيل في عملها، أو لا تكمله تماما، لأن أجل عملها مفتوح، إلا أن المشرع الجزائري بمناسبة ذلك التعديل الدستوري تفطن لهذه المسألة وحدد لها أجل خمسة عشر (15) يوما لإنهاء نقاشاتها[1].

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن عمل اللجنة المتساوية الأعضاء يقتصر على دراسة الأحكام محل الخلاف دون أن تمتد إلى النصوص التي ليست محل خلاف، وهذا ما يعني أن اقتراح الحلول الذي تقدمه اللجنة المتساوية الأعضاء لا يشمل إلا النصوص التي لم تحض على مصادقة إحدى الغرفتين حسب الحالة كما أشرنا سابقا[2].

لذلك فمهمة هذه اللجنة تنصب على إيجاد حل توافقي للأحكام محل الخلاف، وذلك باقتراح تعديل للنصوص محل الخلاف إما بإعادة الصياغة أو الإلغاء أو الإبقاء على بعضها كما هي[3]، وفي هذا الشأن فهذه اللجنة ليست برلمانا مصغرا له صلاحية اتخاذ القرارات، وإنما اقتراح الحلول للنصوص المختلف عليها فقط[4]، كما يمكن أن ينصب عمل اللجنة على إيجاد حلول للنص القانوني كاملا، على إعتبار أن إمكانية رفض النص التشريعي كاملا من قبل أي غرفة لا يحول دون لجوء الوزير الأول لاستدعاء هذه اللجنة[5].

---

[1] - المادة 05/138 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 05/145 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[2] - المادة 5/138 من دستور 2016، والمادة 05/145 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[3] - انظر العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، الجزائر، جوان 2003، ص 72.
[4] - انظر د. بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص 41.
[5] -المادة 03/95 من القانون العضوي رقم 16-12.

وعن السلطات المخولة لهذه اللجنة عند أدائها لعملها، فإنه يمكن لها الإستماع إلى أي عضو، أو نائب في البرلمان، أو أي شخص ترى بأن الإستماع له مفيد لأشغالها، وهو ما يسهل من عملها خاصة إذا كانت اللجنة بحاجة إلى تلك الإستشارات[1].

كما أن القانون خول لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء[2]، وهو ما يعني أن تأثير الحكومة على هذه اللجنة لا يقتصر على الدعوة لإجتماعها فقط، وإنما يمتد حتى إلى أشغال وإجتماعات هذه اللجنة، وهو ما يؤثر حتما على عملها.

وفي الأخير ينتهي عمل هذه اللجنة باقتراح الحلول اللازمة للأحكام محل الخلاف ضمن تقرير يسلم لرئيس الغرفة التي عقدت الإجتماعات في مقرها، ليبلغ رئيس هذه الغرفة ذلك التقرير إلى الوزير الأول[3]، لتقوم الحكومة بعد ذلك بعرض الإقتراح على الغرفتين للمصادقة عليه وفقا للإجراءات المحددة دستورا لدراسة أي نص قانوني[4]، وهو ما يسمح بإشراك جميع نواب وأعضاء البرلمان في دراسة الإقتراح المقدم من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء للمصادقة عليه[5]، غير أن عرض ذلك الاقتراح على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه تتحكم فيه الحكومة أيضا، فهي غير مقيدة بأي أجل في ذلك، وبالتالي فلها كامل السلطة التقديرية في تحديد التاريخ الذي تعرض فيه تقرير هذه اللجنة على البرلمان للمصادقة عليه.

كما أن مصادقة كل غرفة لا تقتصر على التعديلات المقترحة فقط، وإنما تمتد لتشمل النص بكامله بعد المصادقة على التعديلات المقترحة[6]، وهو ما يطرح التساؤل عن الجدوى من إعادة التصويت على النص كاملا، وفي هذا الصدد يرى الدكتور عبد الله بوقفة أن هذا الإجراء يضع المواد التي ليست محل خلاف وصوت عليها البرلمان بغرفتيه من قبل موضع الشك[7].

---

[1] - المادة 01/94 من القانون العضوي رقم 16-12.
[2] - المادة 93 من نفس القانون العضوي.
[3] - المادة 95 من نفس القانون العضوي.
[4] - المادة 01/96 من نفس القانون العضوي.
[5] - انظر وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 193.
[6] -المادة 02/96 من القانون العضوي رقم 16-12.
[7] - انظر د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 228.

كما أنه لا يمكن إدخال أي تعديلات على النص المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء، إلا بعد موافقة الحكومة، وأن أي رفض من قبل هذه الأخيرة لذلك يلزم كل غرفة بالمصادقة على ذلك الإقتراح كما هو دون إدخال أي تعديل[1]، هو ما يعد في صالح الحكومة التي لن تقبل بأي تعديلات لا تتماشى مع سياستها.

إن النقطة التي أغفلها الدستور وحتى القانون العضوي المحدد لعلاقة الحكومة بالبرلمان، هو إمكانية عدم حصول إتفاق داخل اللجنة المتساوية الأعضاء، والذي يحول دون إيداع تقريرها، خاصة إذا علمنا أن عمل اللجنة محدد بأجل.

وبالتالي فلا يوجد هناك لدى المشرع الجزائري أي تصور لفشل اللجنة في الوصول إلى الحل أثناء عملها، فهو يتصور هذا الفشل بعد عرض التقرير على غرفتي البرلمان وعدم المصادقة عليه[2].

إن عدم النص على الحلول المقترحة في حال فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في الوصول إلى اتفاق بشأن الحلول المقترحة، سوف يترتب عنه حتما سحب هذا النص، أما في حال توصل اللجنة إلى إقتراح للحلول اللازمة ضمن تقريرها الذي يعرض على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه فإن هناك إحتمالين:

-**الإحتمال الأول:** مصادقة غرفتي البرلمان على ذلك الإقتراح وعلى النص كاملا من جديد، وهو ما يترتب عنه إستكمال إجراءات صدور هذا النص التشريعي لحصوله على مصادقة البرلمان.

الإحتمال الثاني: رفض ذلك الإقتراح من قبل غرفتي البرلمان أو إحدى الغرف، وهنا نكون أمام حالة إستمرار للخلاف بين غرفتي البرلمان.

حيث أنه بالرجوع إلى دستور 1996 فإن حالة إستمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان تترتب عنها سحب النص القانوني كاملا[3]، غير أن هذه النتيجة تصدى لها المؤسس الدستوري بمناسبة تعديلي 2016 و2020، وذلك بإعطائه حلولا أخرى في حال استمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان تحول دون

---

[1] - المادة 06/138 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 06/145 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[2] - انظر د. بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص 43.
[3] - المادة 06/120 من دستور الجزائر لعام 1996.

سحب النص التشريعي، غير أن تلك الحلول لا تكون إلا بعد موافقة الحكومة، حيث أنه في حال إستمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان فإن سحب النص من عدمه يتوقف على السلطة التقديرية للحكومة التي لها أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا في هذا الخلاف، وفي هذه الحالة فالمجلس الشعبي الوطني يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني إذا تعذر ذلك، أما في حالة عدم إخطار المجلس الشعبي الوطني من قبل الحكومة للقيام بهذا الإجراء، فإن ذلك يؤدي لسحب النص وبالتالي ينتهي الخلاف[1].

وما يلاحظ على هذا الحل الذي جاء بعد التعديل الدستوري لعام 2016 في حال إستمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان، أنه حتى وإن كان يمثل مخرجا لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان، إلا أن ربط هذا الحل بإخطار الحكومة يجعله مقيدا دائما بموقف هذه الأخيرة من الخلاف، فهي لن تقوم بذلك الإخطار إلا إذا كان القانون يتماشى وسياستها، وهو ما يؤكد التحكم الحكومي في جميع مراحل حل الخلاف بين غرفتي البرلمان.

وما يلاحظ أيضا على هذا الحل الذي جاء بعد التعديل الدستوري لعام 2016، أنه مستوحى من دستور فرنسا لعام 1958، والذي خول للحكومة الطلب من الجمعية الوطنية الفصل نهائيا في الخلاف في حال إستمراره، إما بالأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المشتركة، أو بالنص الأخير الذي صوتت عليه مع إدخال تعديل أو أكثر صادق عليه مجلس الشيوخ عند الإقتضاء[2].

لذلك فالمعالجة التي قدمها الدستور الجزائري بعد 2016، هي نفسها الموجودة في الدستور الفرنسي الذي سبق الإشارة له، مع بعض التعديلات المتعلقة أساسا بعدم إعطاء الإمكانية بتاتا لإدخال أي تعديل قدمه مجلس الأمة على النص الذي سوف يأخذ به المجلس الشعبي الوطني.

---

[1] - المادة 138 فقرتين 07-08 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 145 فقرتين 07-08 من التعديل الدستوري لعام 2020.

[2] - المادة 45 من دستور فرنسا لعام 1958 المعدل والمتمم.

المطلب الرابع: المشاركة في توجيه العمل البرلماني.

إن تنظيم السلطات على الوجه الذي جاء به المؤسس الدستوري الجزائري يسمح بوجود تعاون ووسائل تأثير متبادلة بين السلطات العامة في الدولة، خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن بين المسائل التي يوجد فيها هذا التعاون والتأثير مسألة سير عمل البرلمان، حيث أن الدستور خول للجهاز التنفيذي آليات للتحكم في تنظيم وسير هذا العمل، وتتمثل تلك الآليات في الحق في دعوة البرلمان للإنعقاد، والمشاركة في تحديد جدول أعمال البرلمان.

وعليه سوف يقسم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول سوف يخصص للحديث عن دعوة البرلمان للإنعقاد، أما الفرع الثاني فسوف يتم التطرق فيه إلى المشاركة في تحديد جدول أعمال البرلمان.

الفرع الأول: دعوة البرلمان للإنعقاد.

إن البرلمانات لا تمارس صلاحياتها كاملة إلا أثناء دوراتها، رغم أن ذلك لا يمنع البرلمان من القيام ببعض أعماله خارج تلك الدورات، كما هو الشأن بالنسبة للجان الدائمة التي تستمر في عملها إن كان لها أعمال مثل (مشاريع أو إقتراحات القوانين)[1].

لذلك فالدورة البرلمانية تمثل الإطار الرسمي لممارسة البرلمان لمهامه الكاملة سواء في مجال التشريع أو الرقابة.

وفي هذا الصدد فإن الدول تختلف في تحديد نظام دورات البرلمان، فمنها من تأخذ بنظام الدورة الواحدة خلال السنة، ومنها من تأخذ بنظام الدورتين خلال السنة، وهي الفكرة التي تأخذ بها غالبية الدول، ومنها من أخذت بنظام الثلاث (03) دورات خلال السنة وهو الأمر الذي ينطبق على الدستور الدائم لسوريا، وهذا التحديد لعدد دورات البرلمان يتعلق بالدورات العادية، غير أنه هناك دورات غير عادية

[1] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 72.

لإنعقاد البرلمان تنص عليها أغلب الدساتير، وتكون تلك الدورات إما لمواجهة ظروف إستثنائية، أو في حالات الإجتماع الوجوبي للبرلمان[1].

أولا: دورات البرلمان في الجزائر.

إن موقف المؤسس الدستوري من دورات البرلمان كان متباينا من دستور لآخر، فإن كان دستور 1963 في المادة 35 منه أحال تنظيم سير عمل المجلس الوطني لنظامه الداخلي الذي نص في المادة 59 منه على أن عدد الدورات القانونية للمجلس الوطني محدد بأربع (04) دورات في العام، مدة كل دورة ثمانية (08) أسابيع، وهي: دورة الخريف، الشتاء، الربيع، والصيف، في حين هناك إمكانية لعقد دورات إستثنائية إما بمبادرة من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني، أو خمسين (50) نائبا.

أما بالنسبة لدستور 1976 فقد حددت عدد دورات البرلمان بدورتين عاديتين كل سنة، على أن تكون مدة كل دورة ثلاثة (03) أشهر على الأكثر، في حين هناك إمكانية لعقد دورات إستثنائية تكون بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بطلب من ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني[2].

وما يلاحظ على مدة الدورات العادية في هذا الدستور أنها لا تتعدى مدة ستة (06) أشهر في السنة، مما يعني أن هذا المجلس يبقى مغيبا بحكم الدستور لمدة ستة (06) أشهر كاملة، وهو ما يعد بفترة زمنية طويلة تؤثر حتما على أداء عمل هذا المجلس.

أما دستور 1989 ففي المادة 112 منه أكد على نفس الأحكام التي كانت تحكم نظام الدورات العادية للبرلمان من قبل في دستور 1976، إلا أنه أحدث تعديل على الجهات المخول لها طلب عقد الدورات الإستثنائية للبرلمان، فبالإضافة للجهات التي كانت تمارس هذه الصلاحية في دستور 1976 نجد أن رئيس الحكومة أيضا يمكن له طلب عقد هذه الدورات الإستثنائية للبرلمان، وجاء ذلك تماشيا مع متطلبات نظام الثنائية التنفيذية التي تبناها المؤسس الدستوري الجزائري سنة 1988.

---

[1] - انظر د. فوزي أوصديق، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، القسم الثاني، النظرية العامة للدساتير، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2001، ص(157-159).

[2] - المادتان (146،147) من دستور الجزائر لعام 1976.

أما بالنسبة لدستور 1996 فطبقا للمادة 118 منه فنجد أنه حافظ على نظام الدورتين العاديتين للبرلمان، إلا أنه مدد من مدة كل دورة إلى أربعة (04) أشهر على الأقل، في حين فان الجهات المخول لها طلب دورات استثنائية أحدث عليها بعض التغيير، حيث أصبح طلب عقد الدورات غير العادية يكون بمبادرة من قبل رئيس الجمهورية، أو باستدعاء من قبل هذا الأخير بناء على طلب من رئيس الحكومة، أو بطلب من ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني.

والقراءة الأولية لنص هذه المادة نجد أنها حددت المدة الدنيا لكل دورة بأربعة (04) أشهر دون تحديد المدة القصوى، وهو ما يعطي الحرية أكثر للبرلمان الذي يمكن له التمديد في مدة كل دورة لأكثر من أربعة (04) أشهر، وبالنسبة للدورات الإستثنائية فنجد أن هناك تقييد لدور رئيس الحكومة في طلب عقد تلك الدورات، فطلبه يوجه لرئيس الجمهورية وليس للبرلمان مباشرة، كما أن هناك تغييب لدور الغرفة الأولى التي تم استحداثها بموجب هذا الدستور، فكان لزاما مراعاة دور هذه الغرفة في طلب الدورات الإستثنائية سواء بالنسبة لرئيسها أو أعضائها، وليس تغييبها تماما.

أما بالنسبة لآخر تعديلين دستوريين عرفتهما الجزائر عامي 2016 و2020، فإن هذين التعديلين أحدثا تغييرا جذريا على نظام دورات البرلمان، حيث أخذا بنظام الدورة العادية الواحدة والتي تمتد لمدة عشرة (10) أشهر على الأقل، كما أعطى الإمكانية لعقد دورات إستثنائية التي تكون إما بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بإستدعاء من قبل رئيس الجمهورية بناء على طلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني[1].

ثانيا: دور الوزير الأول في إنعقاد دورات البرلمان.

يتجلى دور الوزير الأول في دورات البرلمان سواء تعلق الأمر بالدورة العادية أو الدورات الإستثنائية.

طبقا للتعديلين الدستوريين لعامي 2016 و2020 فإن الدورة العادية للبرلمان محددة بعشرة (10) أشهر على الأقل، وتبدأ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر من كل سنة، وفي هذا الصدد

[1] - المادة 135 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 138 من التعديل الدستوري لعام 2020.

فإن هذا التعديل أعطى للوزير الأول أو رئيس الحكومة الإمكانية لطلب تمديد تلك الدورة العادية لأيام محدودة بهدف إستكمال دراسة أي نقطة ضمن جدول الأعمال[1].

لذلك فحسب هذا التعديل فإن الوزير الأول يمكن له أن يطلب تمديد أجل الدورة العادية، وذلك شريطة أن يكون هذا التمديد محدود الأيام ويهدف للإنتهاء من دراسة نقطة مدرجة في جدول أعمال البرلمان، غير أن هذا الطلب ليس فيه أي إلزام، مما يعني أن السلطة التقديرية متروكة للبرلمان ولو نظريا.

وعن إجراءات تقديم هذا الطلب فلم يشر لها لا الدستور ولا القوانين المكملة له، لذلك لا بد من تدارك هذا النقص في التعديلات المقبلة.

أما بالنسبة لدور الوزير الأول في الدورات الإستثنائية للبرلمان، فطبقا لنفس المادتين من التعديلين الدستوريين المشار لهما سابقا فإن دوره يقتصر على تقديم طلب لإنعقاد مثل هذا النوع من الدورات، وهذا الطلب لا يوجه إلى البرلمان وإنما يوجه لرئيس الجمهورية الذي يبت فيه إما بالقبول أو الرفض، فكما أشرنا سابقا في المواد الدستورية التي تتحدث عن الدورات الإستثنائية للبرلمان، فإن هذا النوع من الدورات لا تعقد إلا بناء على إستدعاء من رئيس الجمهورية، سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من رئيس الوزارة الأولى أو ثلثي (3/2) النواب.

وبالرجوع إلى القانون العضوي 16-12 فإن الدورات غير العادية للبرلمان تكون بمرسوم رئاسي يحدد جدول أعمالها[2].

إن سبب إستدعاء البرلمان لعقد دورة إستثنائية بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، يعود لكون هذا الأخير حامي للدستور، وبالتالي هو المؤهل لإتخاذ هذا الإجراء الذي يتعلق بعمل المؤسسات وتطبيق أحكام الدستور[3].

---

[1] - المادة 135 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 138 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[2] - المادة 04 من القانون العضوي رقم 16-12.
[3] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 77.

وأخيرا فإنه رغم أن دور الوزير الأول في هذا الشأن يبقى شكليا يقتصر على تقديم الطلب سواء للبرلمان ذاته في تمديد أجل الدورات العادية، أو لرئيس الجمهورية في إنعقاد الدورات الإستثنائية، إلا أن هذا الطلب له قدر من الأهمية خصوصا إذا تم قبوله، ذلك لأن الوزير الأول قد يكون في حاجة إلى تمديد الدورة العادية أو لعقد الدورة الإستثنائية للبرلمان من أجل المصادقة على مشاريع القوانين المتعلقة بتنفيذ مخطط عمله خاصة المستعجلة منها.

الفرع الثاني: التحكم في جدول أعمال البرلمان.

يقصد بجدول أعمال البرلمان برنامج العمل المحدد مسبقا لسير العمل التشريعي[1]، فجدول الأعمال هو طريق فني لترتيب وتنظيم العمل البرلماني خاصة في ظل تزايد وتعقد الأعمال التي يقوم بها البرلمان[2].

لذلك فعمل الجهاز التشريعي مرهون بدراسة ومناقشة ما هو موجود في جدول الأعمال الذي يتم إعداده مسبقا، وهو ما يعني إستبعاد مناقشة أي مواضيع لم يتم إدراجها ضمن هذا الجدول.

وعليه فجلسات البرلمان تعقد وفقا لجدول الأعمال المعد مسبقا، ويعد إعداد هذا الجدول عملية صعبة، لأنه يخضع لعدة إعتبارات فنية وسياسية، فهو يحدد مصير أي عمل أو مبادرة قانونية، وذلك بادراجها أو إستبعادها من هذا الجدول إما بصفة مؤقتة أو كلية[3]، لذلك فجدول أعمال البرلمان ينصب على الدورة التشريعية ككل، كما ينصب أيضا على كل جلسة من جلسات تلك الدورة التشريعية[4].

---

[1] - انظر جبيقة لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، (دون تاريخ مناقشة)، ص 100.

[2] - انظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 37.

[3] - انظر نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 32.

[4] - انظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 38.

إن المبدأ التقليدي في هذا المجال يقتضي أن يستقل البرلمان في تنظيم عمله، إلا أن الأنظمة الدستورية الراهنة تعطي للسلطة التنفيذية دورا كبيرا في هذا المجال، وهو ما ينطبق على النظام السياسي الجزائري[1].

وعليه فتحديد جدول أعمال البرلمان في الجزائر لا تستقل السلطة التشريعية وحدها في وضعه، رغم أن الأصل يقتضي استقلال هذه السلطة في ممارسة أعمالها ككل فما بالك بإعداد جدول أعمالها، غير أنه تحت ذريعة التعاون بين السلطات نجد أن الحكومة تتشارك مع البرلمان في مسألة إعداد هذا الجدول نظرا لأن أعمالها مرتبطة بجدول الأعمال أيضا.

إن دور الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان لا يقتصر على المشاركة فقط، وإنما يتعدى ذلك، فالحكومة لها الأولوية في إعداد هذا الجدول على حساب البرلمان، ونجد أن هذه الأولوية وإن كان الدستور لم ينص عليها، إلا أننا نجدها مكرسة سواء في القانون العضوي المحدد لعلاقة الحكومة بغرفتي البرلمان، أو النظام الداخلي لغرفتي البرلمان.

إن مسألة إعداد جدول أعمال البرلمان تعترضها العديد من المشاكل الفنية والسياسية، فالمشاكل الفنية مرتبطة أساسا بتزايد عمل الجهاز التشريعي، مما يقتضي معه ان يشمل هذا الجدول جميع الأعمال التي يفترض ان يدرسها البرلمان، دون أن يكون هناك أي إهمال لأي مسالة تعد من صميم عمل البرلمان، ولتفادي هذا الإهمال فإن تنظيم العمل البرلماني يحتاج إلى تحديد الأولويات وتنسيق العمل بين مختلف الهياكل التي يتشكل منها البرلمان، من أجل تمكين هذا الخير من دراسة جميع المسائل خلال المدة الدستورية المحددة لذلك في كل دورة، مع مراعاة الالتزامات الملقاة على عاتق عضو البرلمان اتجاه دائرته الإنتخابية من زيارات ولقاءات، ومراعاة أيضا الحالات الطارئة التي يمكن أن تعترض هذا الجدول كالمؤتمرات الدولية والحالات العادية التي يمكن أن تعرفها الدولة داخليا أو دوليا، وما يقتضيه ذلك من تعديل على هذا الجدول كالاستماع لخطاب رئيس الجمهورية، أو الاستماع لبيان الحكومة[2].

---

[1] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 265.

[2] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص (85،86).

أما على المستوى السياسي فإن نشاط البرلمان يكون حسب التوجه السياسي لهذا الأخير وعلاقته بالمؤسسة التنفيذية، فقد يكون جدول الأعمال إما نقطة تفاهم وتوازن بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، أو نقطة صراع وتأثير مؤسسة على أخرى[1]، لذلك فجدول الأعمال يمثل أهم نقاط التقاطع بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، لأنه في النهاية يمثل تنظيم الممارسة البرلمانية التي تنصب على مواضيع ومحاور تتداخل فيها المؤسستان سواء تعلق الأمر بالتشريع أو المراقبة[2].

إن إعداد جدول أعمال دورة البرلمان يمر بعدة مراحل تحضيرية تبدأ على مستوى هيئة رؤساء كل غرفة[3]، حيث أنه من بين الصلاحيات التي تعهد لهذه الهيئة إعداد جدول أعمال الدورات العادية الخاصة بكل غرفة، كما تشارك هيئة التنسيق لكل غرفة في إعداد هذا الجدول، بإعتبارها هيئة إستشارية يمكن طلب رأيها من قبل رئيس كل غرفة في عدة مسائل، منها مسألة إعداد جدول أعمال الجلسات[4].

إن تحضير جدول الأعمال من قبل كل غرفة لا يمثل سوى مرحلة تحضيرية، لأن المرحلة النهائية تكون بين مكتبي الغرفتين وممثل الحكومة[5].

حيث انه في بداية كل دورة برلمانية يجتمع مكتبي الغرفتين وممثل الحكومة إما في مقر المجلس الشعبي الوطني، أو مقر مجلس الأمة حسب الحالة، لأن تحديد مقر الإجتماع يكون بالتداول بين الغرفتين، وهذا الإجتماع يكون من أجل الضبط النهائي لجدول أعمال الدورة حسب ترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة[6]، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أنه في ظل القانون العضوي 99-02 فإن مقر

---

[1] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 86.

[2] - انظر نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 32.

[3] - تتكون هيئة الرؤساء لدى كل غرفة من رئيس الغرفة ونوابه، ورؤساء اللجان الدائمة، المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017، والمادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

[4] - تتكون هيئة التنسيق لمجلس الأمة من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء كل من اللجان الدائمة والمجموعات البرلمانية، المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.

[5] - انظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 38.

[6] - المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12.

الإجتماع لضبط جدول أعمال البرلمان، كان مقتصرا على مقر المجلس الشعبي الوطني فقط، فلم يكن هناك تداول على المقر بين الغرفتين[1].

إن هذه الأولوية الممنوحة للحكومة عند ضبط جدول الأعمال يسمح لها بترتيب المواضيع التي ستكون محل دراسة حسب الأولويات التي تقدرها[2].

إن الأفضلية التي تمتلكها الحكومة عند إعداد جدول أعمال البرلمان لا تقتصر على الأولوية التي منحها القانون فقط، وإنما يمكن لها تعديل هذا الجدول في أي وقت تحت حجة الإستعجال، فيمكن إدراج مشاريع قوانين جديدة ضمن هذا الجدول، إذا كانت مستعجلة، فيكفي الحكومة أن تؤكد على إستعجالية ذلك المشروع ليتم إدراجه ضمن جدول الأعمال لدراسته[3].

أما بالنسبة لجدول أعمال الجلسات فيتم ضبطه على مستوى مكتب كل غرفة[4]، إلا أن هذا المكتب لا يعمل منفردا في هذا الصدد، وإنما إستشارة الحكومة لازمة[5].

إن هذه الإستشارة المطلوبة من الحكومة سوف تؤثر حتما على إعداد جدول عمل تلك الجلسات، فإمكانية إلغاء، أو تأخير، أو تقديم أية مسائل ضمن جدول عمل الجلسات وارد في النظام السياسي الجزائري، نظرا لمركز الحكومة مقارنة بالبرلمان في هذا النظام.

وفي هذا الصدد فإن كان القانون العضوي رقم 99-02 نص صراحة على انه في حال تصريح الحكومة على إستعجالية أي مشروع قانون خلال الدورة، فإنه يدرج ضمن جدول أعمال الدورة الجارية[6]، إلا أن القانون العضوي 16-12 نجد أنه حذف الفقرة التي تتحدث على إدراج مشروع القانون المستعجل ضمن جدول الدورة الجارية، وإكتفى بالنص على إمكانية الحكومة التنويه باستعجالية أي مشروع قانون

---

[1] - المادة 16 من القانون العضوي رقم 99-02.
[2] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 88.
[3] - المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12.
[4] - يتكون مكتب المجلس الشعبي الوطني من رئيس المجلس وتسعة (09) نواب للرئيس طبقا للمادة ...من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، أما مكتب مجلس الأمة فيتكون من رئيس المجلس وخمسة (05) نواب للرئيس حسب المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.
[5] - المادة 17 من القانون العضوي رقم 16-12.
[6] - المادة 17 من القانون العضوي رقم 99-02.

فقط[1]، وهو ما يطرح التساؤل عن السبب الذي دفع المشرع إلى حذف تلك الفقرة دون المادة ككل، فمدام هناك إستعجال فانه يتبعه حتما إدراج لذلك المشروع ضمن جدول أعمال الدورة الجارية، وأن اي تجاهل للبرلمان لذلك الاستعجال الذي تحتج به الحكومة، بعدم إدراج مشروع القانون ضمن جدول أعمال الدورة الجارية، يعد مخالفة للقانون وتعطيلا لعمل الحكومة، لذلك كان على المشرع الإبقاء على تنظيم هذه المسألة كما كانت في القانون العضوي 99-02.

وكنتيجة لما سبق ذكره فإن الحكومة تتحكم في ضبط جدول أعمال الدورة البرلمانية، من خلال تمتعها بحق الأولوية في ترتيب جدول الأعمال هذا من جهة، ومن جهة أخرى من خلال إمكانيتها في تعديل هذا الجدول بإيداع مشاريع قوانين لها طابع استعجالي تقتضي دراستها خلال الدورة الجارية.

المبحث الثاني

الصلاحيات السياسية والتنفيذية والإدارية.

بإعتبار أن الوزير الأول يمثل جهازا يشرف على الحكومة داخل السلطة التنفيذية، فإنه يتمتع ببعض السلطات التي لها علاقة بعمل الجهاز الذي يشرف عليه سواء في المجال السياسي، أو المجال التنفيذي، أو المجال الإداري.

إن هذه السلطات والصلاحيات التي يمارسها الوزير الأول في المجالات التي أشرنا لها تهدف أساسا إلى تطبيق السياسة العامة للدولة، كما أن ممارستها قد تكون بصفة منفردة أو بصفة مشتركة إما مع باقي أعضاء الحكومة، أو مع رئيس الجمهورية، أو مع كليهما.

وعليه سوف يقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، المطلب الأول سوف يخصص للحديث عن الصلاحيات السياسية، أما المطلب الثاني فسوف يخصص للحديث عن الصلاحيات التنفيذية، أما المطلب الثالث والأخير سوف يكون تحت عنوان الصلاحيات الإدارية.

[1] - المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12.

المطلب الأول: الصلاحيات السياسية.

يتمتع الوزير الأول إستنادا للدستور ببعض الصلاحيات السياسية التي تتمثل في إعداد مخطط عمل الحكومة وتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ورئاسة إجتماعات الحكومة، إضافة إلى تقديم الرأي الإستشاري لرئيس الجمهورية عند ممارسته لبعض الصلاحيات التي تهم الشأن العام.

وعليه سوف يقسم هذا المطلب إلى أربعة فروع، الفرع الأول سوف يخصص للحديث عن إعداد مخطط عمل الحكومة، أما الفرع الثاني فسوف يخصص للحديث عن توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، أما الفرع الثالث فسوف يتم فيه التطرق إلى رئاسة إجتماعات الحكومة، أما الفرع الرابع فسوف يخصص للحديث عن الرأي الإستشاري للوزير الأول الذي يطلبه رئيس الجمهورية.

الفرع الأول: إعداد مخطط عمل الحكومة.

إن تعيين رئيس الوزراة الأولى وحكومته لا يتوقف على مرسوم التعيين الذي يصدره رئيس الجمهورية، فمباشرة هذه الحكومة لعملها يتوقف على الحصول على ثقة البرلمان، وذلك من خلال إعداد مخطط عمل الحكومة (برنامج الحكومة سابقا) وعرضه على البرلمان للحصول على ثقته وموافقته.

وممارسة هذه السلطة تضع رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) في علاقة دستورية إجبارية مع كل من رئيس الجمهورية والبرلمان، على إعتبار أن الموافقة على البرنامج يكون من قبل المؤسستين الدستوريتين[1].

وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح مخطط عمل الحكومة هو مصطلح جديد جاء به التعديل الدستوري لسنة 2008[2]، فهذا المصطلح لم يكن معروفا في ظل منصب رئيس الحكومة الذي كان له

---

[1] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 221.
[2] - المادة 79 بعد التعديل الدستوري لعام 2008.

برنامج وليس مخطط عمل للحكومة، فمنذ تبني نظام الثنائية التنفيذية فإن رئيس الحكومة كان له برنامج يعكف على إعداده مباشرة بعد تعيينه[1].

إن الفرق بين برنامج الحكومة ومخطط العمل واضح وكبير، فالبرنامج يتضمن محتوى وخيارات سياسية، أما مخطط العمل فهو عبارة عن أسلوب وأداة للعمل والتنفيذ[2]، وهذا التنفيذ ينصب على برنامج رئيس الجمهورية كما أكد عليه التعديل الدستوري لسنة 2008[3].

ونجد أنه قبل هذا التعديل لم ينص الدستور على مسألة تنفيذ رئيس الوزارة الأولى لبرنامج رئيس الجمهورية، وهو ما يثير التساؤل عن أي البرامج التي كانت تنفذ قبل هذا التعديل هل برنامج رئيس الحكومة أم برنامج رئيس الجمهورية؟.

إن المؤسس الدستوري بعد هذا التعديل بحذفه لبرنامج الحكومة سمح بوجود إنسجام بين ما هو منصوص عليه في الدستور وما هو موجود في الواقع، على إعتبار أن الحكومات المتعاقبة قبل هذا التعديل لم تكن لها برامج مستقلة خاصة بها، فقد كانت تصرح عند عرض برامجها أمام البرلمان بأن برامجها مستمدة من برنامج رئيس الجمهورية وجاءت لتنفيذه[4].

وطبقا للدستور فإن الحكومة هي من تقوم بإعداد مخطط عملها، مما يعني أن الوزير الأول لا ينفرد وحده في إعداد هذا المخطط وإنما يشاركه الوزراء في ذلك، وبعد الإنتهاء من إعداد هذا المخطط يتم عرضه على مجلس الوزراء[5].

---

[1] - المادة 114 (02) من المرسوم رقم 88- 223 المتعلق بنشر التعديل الدستوري، والمادة 75 من دستور 1989، والمادة 79 من دستور 1996.
[2] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 233.
[3] - المادة 06 من القانون رقم 08-19 المتضمن التعديل الدستوري.
[4] - انظر ميلود حمامي، قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث والعشرون، الجزائر، جويلية 2009، ص 49.
[5] - المادة 93 من التعديل الدستوري لعام 2016.

ونفس الأمر ينطبق على برنامج الحكومة الذي يقوم رئيس الحكومة بضبطه وإعداده ثم عرضه على مجلس الوزراء في ظل دستوري 1989 و1996[1]، على عكس التعديل الدستوري لعام 1988 الذي لم يلزم رئيس الحكومة بعرض برنامج الحكومة على مجلس الوزراء[2].

لذلك فمسألة عرض برنامج الحكومة على مجلس الوزراء قاعدة ثابتة في الدستور منذ 1989، وتم التأكيد عليها حتى مع إستبدال البرنامج بمخطط العمل.

وبمناسبة التعديل الدستوري لعام 2020 فإن الوضع لم يتغير بالنسبة للوزير الأول الذي يعد مخطط عمل الحكومة ويقوم بعرضه على كل من مجلس الوزراء والبرلمان بغرفتيه، وهذا المخطط الهدف منه تطبيق برنامج رئيس الجمهورية[3]، غير أن التغيير الذي جاء به هذا التعديل خص برنامج رئيس الحكومة في حال أفرزت الإنتخابات التشريعية أغلبية برلمانية مختلفة عن الأغلبية الرئاسية، ففي هذه الحالة يقود الحكومة رئيس الحكومة الذي يكلف بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، فبرنامج هذه الأغلبية هو الذي ينفذ لكن بعد مروره على مجلس الوزراء والبرلمان بغرفتيه[4].

وما يمكن قوله في هذا الصدد أن تأكيد الدستور على تبني برنامج الأغلبية البرلمانية حال وجودها يعد أمرا في غاية الأهمية لأنه يتماشى مع مقتضيات النظام البرلماني، غير أن النقطة التي تبقى تثير التساؤل ومن شأنها عرقلة تطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية في هذا التعديل هو مرور هذا البرنامج على مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية، فيمكن لهذا البرنامج أن يتعرض للتعديل وحتى للتغيير إذا لم يوافق عليه رئيس الجمهورية.

---

[1] - المادة 75 من دستور 1989، والمادة 79 من دستور 1996.
[2] - المادة 113 من التعديل الدستوري لعام 1988.
[3] - المادة 106 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[4] - المادة 110 من نفس التعديل الدستوري.

الفرع الثاني: توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة.

إن مهمة توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة يقوم بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة طبقا لآخر تعديل للدستور[1]، وهي نفس المهمة التي أكدت عليها مختلف المراجعات الدستورية السابقة التي تبنت الثنائية التنفيذية[2].

وتوزيع الصلاحيات الذي يقوم به الوزير الأول يشمل جميع أعضاء الحكومة عدا وزيري الدفاع والشؤون الخارجية، بإعتبار أن قطاعي الدفاع والشؤون الخارجية خاضعين لإختصاصات رئيس الجمهورية بحكم الدستور[3]، لذلك فسلطة الوزير الأول لا يمكن أن تمتد لمجال إختصاص رئيس الجمهورية.

وهذه الصلاحية تخول للوزير الأول ضبط إختصاص كل وزير تفاديا لأي تنازع في الإختصاص بين الوزراء بموجب مراسيم تنفيذية[4]، وهو ما يؤهله لحل مختلف النزاعات التي يمكن أن تنشأ بين أعضاء الحكومة أثناء ممارستهم لمهامهم[5].

إن ممارسة الوزير الأول لهذه الصلاحية يكون شكليا على إعتبار أن الوزير الأول يجد نفسه مقيدا وموجها عند ممارسته لهذه الصلاحية سواء من الأعلى بموجب التنظيم والتعيين الذي يشمل الحكومة والذي يقوم به رئيس الجمهورية، أو حتى من الأسفل من قبل الوزراء الذين يشاركون في إعداد مختلف النصوص والمراسيم المحددة لصلاحياتهم تجنبا لتداخل الصلاحيات بين مختلف القطاعات الوزارية[6].

---

[1] - المادة 03/112 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[2] - المادة 115 (1) من المرسوم رقم 88-223 المتعلق بنشر التعديل الدستوري، والمادة 81 من دستور 1989، والمادة 85 من دستور 1996، والمادة 99 من التعديل الدستوري لعام 2016.
[3] - انظر شوقي يعيش تمام، مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثامن والعشرون، الجزائر، نوفمبر 2011، ص 137.
[4] - انظر د. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 81.
[5] - انظر أحمد وافي، إدريس بوكرا، مرجع سابق، ص 252.
[6] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 435، 436.

لذلك فدور الوزير الأول في هذا الصدد يأتي مكملا للتنظيم والتشكيل الحكومي الذي يحدده رئيس الجمهورية مسبقا عند تعيينه للحكومة، كما يساعده في هذا العمل الوزراء من خلال تقديم الإقتراحات والتشاور عند قيامه بضبط صلاحيات أي وزير، وكنتيجة لكل هذا فإن الوزير الأول لا ينفرد وحده في ممارسة هذه الصلاحية.

الفرع الثالث: رئاسة إجتماعات الحكومة.

إن صلاحية رئاسة إجتماعات الحكومة إرتبطت بمنصب الوزير الأول الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2008، على إعتبار أنه قبل هذا التعديل رئيس الحكومة كان له مجلس للحكومة يترأسه وليس إجتماعات للحكومة[1].

لذلك فقبل التعديل الدستوري لعام 2008 كان هناك مجلسان على مستوى السلطة التنفيذية، مجلس الحكومة الذي يترأسه رئيس الحكومة ومجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية.

فمجلس الحكومة هو إجتماع للوزراء عدا وزيري الدفاع والخارجية برئاسة رئيس الحكومة، ويتم في هذا المجلس دراسة وتحضير مختلف مشاريع القرارات التي سوف تعرض على مجلس الوزراء فيما بعد، كما يتم فيه التداول أيضا على بعض القرارات بصفة نهائية والتي لا يحتاج عرضها على مجلس الوزراء[2]، أما مجلس الوزراء فهو إجتماع لجميع الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية[3].

لذلك فمجلس الحكومة هو مجلس مخصص إما لتحضير المشاريع أو لإتخاذ القرارات في مختلف المجالات التي تدخل ضمن إختصاص الحكومة.

ونجد أن ترأس الوزير الأول لإجتماعات الحكومة طبقا لهذا التعديل الدستوري لا يكون إلا بعد الحصول على تفويض من رئيس الجمهورية[4]، مما يعني أن الوزير الأول ليست له الحرية المطلقة في

---

[1] - المادة 115 (1) من التعديل الدستوري لعام 1988، والمادة 81 من دستور 1989، والمادة 85 من دستور 1996.
[2] - انظر ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر، 1999، ص 102، 103.
[3] - انظر نفس المرجع، ص 104.
[4] - المادة 77 بعد التعديل الدستوري لعام 2008.

ترأس أي إجتماع للحكومة، فحتى عندما يريد الإجتماع بالوزراء لا يستطيع ذلك إلا بعد الحصول على إذن من رئيس الجمهورية، لأنه ببساطة الحكومة هي حكومة الرئيس وليست حكومة الوزير الأول.

وقد حافظ التعديل الدستوري لسنة 2016 على نفس النهج لكن مع بعض التعديل، فالوزير الأول بقي يترأس إجتماعات الحكومة لكن دون الحاجة لتفويض من رئيس الجمهورية[1]، فممارسته لهذه الصلاحية لم تعد مقيدة بإرادة رئيس الجمهورية في ذلك.

ونجد أن هذا التعديل قد عزز من مركز الوزير الأول نوعا ما في هذه المسألة ولو أن الأمر لا يرقى إلى مجلس الحكومة الذي كان موجودا في السابق، بإعتبار أن إجتماعات الحكومة تمثل المجلس الذي تدرس فيه مختلف المسائل التي لها علاقة بصلاحيات الحكومة، ودون هذه الإجتماعات لا يمكن أن تكون تلك الدراسة على النحو المطلوب قبل إتخاذ أي قرارات على مستوى الحكومة.

أما عن التعديل الدستوري لعام 2020 فإنه لم يأتي بأي جديد في هذه المسألة سواء تعلق الأمر بالوزير الأول أو رئيس الحكومة فكلاهما يترأس إجتماعات الحكومة[2].

الفرع الرابع: تقديم الإستشارة لرئيس الجمهورية.

نظرا للمركز الذي يحتله الوزير الأول على مستوى الجهاز التنفيذي فإن ممارسة رئيس الجمهورية لبعض الصلاحيات تقتضي منه استشارة الطرف الآخر على مستوى الجهاز التنفيذي ممثلا في الوزير الأول، إضافة إلى بعض الهيئات الدستورية الأخرى.

ونجد أن إستشارة الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية محددة دستوريا عند ممارسته لبعض الصلاحيات، ويكون ذلك عند تعيينه لأعضاء الحكومة وعند إعلانه لحالتي الطوارئ والحصار وعند حله للبرلمان.

وبما أنه تم التطرق سابقا لمسألة إستشارة الوزير الأول عند تعيين الحكومة، فإنه سوف يتم الحديث في هذا الفرع عن حالتي الطوارئ والحصار وحل البرلمان فقط.

---

[1] - المادة 04/99 من التعديل الدستوري لعام 2016.
[2] - المادة 05/112 من التعديل الدستوري لعام 2020.

أولا: إستشارة الوزير الأول عند إعلان حالتي الطوارئ والحصار.

تدخل حالتي الطوارئ والحصار ضمن نظرية الظروف الاستثنائية التي تسمح بتوسيع صلاحيات السلطة التنفيذية، وفي هذا الصدد فإن دور الجهاز التنفيذي يبرز بصفة أكثر نظير ما يتمتع به من سلطات إستثنائية، وبإعتبار أن الحكومة بقيادة الوزير الأول هي جزء من هذا الجهاز التنفيذي فإن لها دور في هاتين الحالتين وهو ما سوف نحاول إبرازه من خلال هذا الفرع.

أ- مدلول حالتي الطوارئ والحصار.

تعد نظرية الظروف الإستثنائية من إبتكار الفقه والقضاء الفرنسي لتأخذ بها فيما بعد العديد من الدول منها الجزائر، وقد وجدت هذه النظرية أصلا لتجاوز بعض الظروف أو الحالات الصعبة التي قد تمر بها الدولة، وهي حالات المساس الخطير بالنظام العام وحالات الحرب، وتجاوز هذه الحالات الصعبة لا يكون إلا بإتخاذ إجراءات يفترض أنها غير مشروعة في الحالات العادية[1].

لذلك فهذه النظرية تسمح بإستبعاد بعض القيود والضوابط التي تخضع لها السلطة، وهو ما يسمح بإتساع سلطاتها بالشكل الذي تتغلب فيه متطلبات السلطة على متطلبات الحرية[2].

إن حالتي الطوارئ والحصار هي من الحالات الإستثنائية التي نجدها في الجزائر سواء نظريا بالنص عليها في الدستور، أو عمليا بتطبيقها في الواقع نظرا للأزمات السياسية التي مرت بها الدولة الجزائرية.

فأول دستور عرفته الجزائر في عام 1963 لم ينص على هاتين الحالتين، أما باقي الدساتير فقد نصت عليها، فدستور 1976 نص عليها في المادة 119 منه، ودستور 1989 نص عليها في المادة 86 منه، ودستور 1996 نص عليها في المادتين (91، 92) منه، أما التعديل الدستوري لعام 2016 فقد

---

[1] - انظر د. فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص (64، 65).

[2] - انظر أحمد محيو، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2006، ص 419.

نص عليها في المادتين (105، 106) منه، في حين التعديل الدستوري لعام 2020 نص عليها في المادة 97 منه.

وقد عرفت الجزائر تطبيقات لحالتي الطوارئ والحصار، فقد تم إعلان حالة الحصار يوم 06 أكتوبر عام 1988 على إثر أحداث 05 أكتوبر 1988، ولكن دون أن يصدر مرسوم إعلان هذه الحالة[1]، كما تم الإعلان عن حالة الحصار أيضا سنة 1991[2]، أما حالة الطوارئ فقد فقد عرفت الجزائر تطبيقا لها في عام 1992[3].

إن المؤسس الدستوري الجزائري منذ تأسيسه لحالتي الطوارئ والحصار في مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر لم يميز بين الحالتين، بل أكثر من ذلك نجد أنه أخضعهما لنفس الشروط والضوابط وفي نفس النص الدستوري.

لذلك فالنص الدستوري على هاتين الحالتين جاء شاملا، وهو ما يصعب من مسألة التمييز بين الحالتين إلا من حيث التسمية[4]، فحصر إعلان كل من حالتي الطوارئ والحصار تحت نفس السبب أو العلة الممثلة في الضرورة الملحة، يجعل من التمييز بينهما يفتقد للتأسيس الدستوري المقبول[5].

وطبقا للقوانين الفرنسية يرى الأستاذ أحمد محيو أن إعلان حالة الحصار تكون أثناء الحروب والثورات المسلحة، وتؤدي لحلول السلطات العسكرية محل السلطات المدنية في ممارسة سلطات الضبط، أما إعلان حالة الطوارئ فيكون في حالة وجود تهديدات خطيرة على النظام العام، ونتائج هذه الحالة قريبة من نتائج حالة الحصار باستثناء أن الجهة التي تمارس سلطة الضبط هي السلطات المدنية[6].

---

[1] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 313.

[2] - أعلنت حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 04 جوان 1991، الجريدة الرسمية لعام 1991، العدد 29.

[3] - أعلنت حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 09 فيفري 1992، الجريدة الرسمية لعام 1992، العدد 10.

[4] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 311.

[5] - انظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 82.

[6] - انظر أحمد محيو، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، مرجع سابق، ص (420، 421).

لذلك فالفرق بين الحالتين يكمن في أسباب ودرجة خطورة كل حالة، فحالة الطوارئ تمثل أول درجة في الظروف الإستثنائية من حيث الخطورة تليها حالة الحصار التي هي أشد خطورة، أما أسباب كل حالة فهي تختلف ، فحالة الطوارئ مقترنة بوجود خطر يهدد النظام العام، في حين فحالة الحصار فهي مقترنة بوجود أعمال مسلحة أو تخريبية[1].

وفي هذا الصدد يمكن القول بأن هناك تقصير من قبل المشرع الجزائري الذي أحال إليه الدستور مسألة تنظيم الحالتين بموجب قانون عضوي منذ دستور 1996 في المادة 92 منه، وتم التأكيد على نفس الأمر في كل من التعديل الدستوري لعام 2016 في المادة 106 منه، والتعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 97 منه، إلا أنه لم يصدر هذا القانون العضوي الذي سوف يزيل حتما هذا اللبس في التمييز بين الحالتين لو صدر.

ب- تقييد رئيس الجمهورية بإستشارة الوزير الأول قبل إعلان حالتي الطوارئ والحصار.

طبقا للدستور فإن شروط إعلان أي حالة من الحالتين تتمثل في شروط موضوعية وشروط شكلية يراعيها رئيس الجمهورية قبل إعلانه عن أي حالة من الحالتين.

فبالنسبة للشروط الموضوعية تتمثل في الضرورة الملحة وتحديد المدة الزمنية، فالدستور نص على أن الإعلان عن أي حالة من حالتي الطوارئ أو الحصار لا بد أن يكون مقترنا بوجود ضرورة ملحة لذلك ولمدة زمنية محدودة[2]، وهذا أمر بديهي على إعتبار أن الحالتين تدخل في إطار الحالات غير العادية، والتي تشكل تهديدا ومساس على حقوق الأفراد وحرياتهم، وبالتالي فهذه الشرط ولو نظريا تقيد من السلطة التي لها صلاحية إعلان الحالتين.

---

[1] - انظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص (81، 82).

[2] - نجد أن عبارة " الضرورة الملحة " تكررت في جميع الدساتير الجزائرية التي نصت على حالتي الطوارئ والحصار، بدءا بدستور 1976 في المادة 119 منه، ودستور 1989 في المادة 86 منه، ودستور 1996 في المادة 91 منه، والتعديل الدستوري لعام 2016 في المادة 105 منه، وهي نفس المواد التي أكدت على أن الإعلان عن الحالتين يكون لمدة محدودة عدا دستور 1976 الذي لم يقيد رئيس الجمهورية بهذه المدة.

وفي هذا الصدد فإن التعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 97 منه كان أكثر حرصا على تشديد هذه الشروط بربط إعلان أي حالة من الحالتين بالضرورة الملحة وبمدة لا تتعدى ثلاثون (30) يوما.

إن تقدير هذه الضرورة الملحة يرجع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، وهذه السلطة التقديرية لا تقتصر على تقدير مدى وجود تلك الضرورة الملحة، وإنما تمتد أيضا لتقدير الإجراء المطلوب إعلانه لتلك الضرورة الملحة إن كان حالة الطوارئ أو الحصار.

أما فيما يتعلق بتمديد مدة أي حالة من الحالتين فنجد أن الدستور اشترط موافقة المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1989 في ظل الأحادية البرلمانية[1]، أما بعد تبني نظام الثنائية البرلمانية فإن الدستور إشترط موافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا[2].

أما بالنسبة للشروط الشكلية فطبقا للمادة 97 من التعديل الدستوري لعام 2020 فتتمثل في ضرورة إجتماع المجلس الأعلى للأمن، وإستشارة كلا من: رئيسي غرفتي البرلمان، الوزير الأول أو رئيس الحكومة، رئيس المحكمة الدستورية، وذلك قبل إعلان أي حالة من الحالتين.

والهدف من إستشارة رئيس الحكومة أو الوزير الأول هو لتمكينه من إتخاذ التدابير اللازمة بإعتباره مكلفا بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات[3]، كما أن الوزير الأول يكون على إطلاع على الوضع العام في الدولة وإن كان ذلك يشكل خطرا على سير مؤسسات الدولة أم لا، نتيجة مختلف التقارير التي تصله من الهيئات الإدارية التابعة له.

لذلك فرأي الوزير الأول أو رئيس الحكومة في هذه الحالة مهم جدا لأنه على إطلاع بالوضع في الدولة وهو من سوف يشرف على إتخاذ الإجراءات اللازمة سواء في حالة الإعلان عن الحالتين أم لا.

---

[1] - المادة 02/86 من دستور الجزائر لعام 1989.

[2] - المادة 02/97 من التعديل الدستوري لعام 2020، والمادة 02/105 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 02/91 من دستور 1996 التي تنص على " ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا"

[3] - انظر سعاد رابح، المركز القانوني لرئيس الحكومة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2007-2008، ص 45.

ثانيا: إستشارة الوزير الأول عند حل البرلمان.

أ-مضمون الحل البرلماني.

إن مسألة حل البرلمان لا تجد تطبيقا لها إلا في الأنظمة الدستورية التي تقوم على أساس الفصل المرن بين السلطات، لذلك لا يمكن الحديث عن حل البرلمان في النظام الرئاسي الذي يقوم على أساس الفصل الشديد بين السلطات، والذي لا يسمح بالتأثير المتبادل بين السلطات الذي يصل إلى حد سحب الثقة من الحكومة أو حل البرلمان.

وعليه فحل البرلمان هو معروف في النظام البرلماني، وتعود نشأة هذا الحق إلى عام 1784 في إنجلترا، بعد الخلاف الذي كان بين مجلس العموم البريطاني ووزارة "وليم بت" حول مشروع قانون لإصلاح نظام إدارة الهند، حيث أن هذا الخلاف إنتهى بحل الملك لمجلس العموم وإجراء إنتخابات جديدة[1].

ويقصد بحل البرلمان إنهاء الفترة النيابية للمجلس التشريعي قبل نهايتها، إما بناء على طلب من الحكومة في حال خلافها مع هذا المجلس، أو بناء على إرادة رئيس الدولة دفاعا عن سياسته[2]، فهذا الحل يقتضي إنهاء مدة البرلمان قبل إنتهاء المدة النيابية المقررة له قانونا[3]، فحل البرلمان يقصد به إنهاء الفترة النيابية للمجلس النيابي قبل الميعاد المحدد دستوريا[4].

إن مسألة حل البرلمان ليست بالجديدة في النظام الدستوري الجزائري، بل هي قاعدة ثابتة منذ أول دستور عرفته الجزائر إلى يومنا هذا، غير أن هناك إختلاف في تنظيم هذا الحل البرلماني في مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر.

---

[1] - انظر د. رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 155.
[2] - انظر نفس المرجع، ص 155.
[3] - انظر د. عبد الحميد متولي ومن معه، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، (دون تاريخ نشر)، ص 152.
[4] - cf. M. Brahimi, le droit de dissolution dans le constitution de 1989, R.A.S.J.E. P, N^{0}1, Alger, 1990, p 47.

فدستور 1963 لم يتكلم عن سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان وإنما تحدث عن الحل البرلماني بمناسبة حديثه عن لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية، ففي حال إستكمال إجراءات هذه اللائحة فإن ذلك سوف يؤدي إلى الحل التلقائي للبرلمان ممثلا في المجلس الوطني[1].

أما دستور 1976 فإنه أسس لقاعدة جديدة مفادها حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات مسبقة، وهذا حسب ما أكدته المادة 163 منه.

لذلك فهذا الدستور نص على إنهاء الفترة النيابية للمجلس الشعبي الوطني ليس بالحل فقط، وإنما بإجراء إنتخابات مسبقة للمجلس النيابي.

وفي هذا الشأن يرى الدكتور سعيد بوالشعير أن الحل يختلف عن إجراء الإنتخابات المسبقة وإن كان الهدف منهما واحد وهو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، ويكمن هذا الإختلاف في كون أن إجراء الحل يترتب عنه توقف المجلس النيابي عن ممارسة مهامه لمجرد صدوره، أما إجراء الإنتخابات المسبقة يترتب عنه إستمرار المجلس النيابي في أداء مهامه إلى غاية إنتخاب المجلس النيابي الجديد[2].

إن إنهاء الفترة النيابية للبرلمان تم التأكيد عليها أيضا بعد دستور 1976 سواء في دستور 1989 في المادة 120 منه، أو دستور 1996 في المادة 129 منه، أو التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 147 منه، أو التعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 151 منه.

غير أن الجديد الذي جاءت به هذه المراجعات الدستورية هو الحل الوجوبي أو التلقائي للمجلس الشعبي الوطني الذي لم ينص عليه دستور 1976، حيث أن المجلس الشعبي الوطني يكون عرضة للحل الوجوبي في حال عدم موافقة هذا الأخير على برنامج الحكومة أو مخطط عمل الحكومة حاليا بعد عرضه عليه للمرة الثانية على التوالي[3].

---

[1] - المادة 56 من دستور الجزائر لعام 1963.

[2] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 248.

[3] - المادة 114 (04) من التعديل الدستوري لعام 1988، والمادة 78 من دستور 1989، والمادة 82 من دستور 1996، والمادة 96 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 108 من التعديل الدستوري لعام 2020.

وما يلاحظ على إنهاء الفترة النيابية للبرلمان في الجزائر أنها تشمل غرفة واحدة فقط، فان كان هذا الإنهاء قبل دستور 1996 يشمل البرلمان ككل لأنه يتكون من غرفة واحدة، فانه بعد صدور ذلك الدستور الذي تبنى نظام الثنائية البرلمانية أصبح إنهاء الفترة النيابية يشمل غرفة واحدة في البرلمان وهي الغرفة السفلى ممثلة في المجلس الشعبي الوطني فقط دون أن تمتد للغرفة العليا ممثلة في مجلس الأمة.

وفي هذا الصدد فإن إقتصار مسألة الحل على المجلس الشعبي الوطني دون أن تمتد لمجلس الأمة يدخل في إطار ضمان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهذه الأخيرة لا تملك حق حل مجلس الأمة لكونه لا يملك صلاحية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة التي هي مسؤولة سياسيا أمم المجلس الشعبي الوطني فقط[1]، رغم أنه من بين الدوافع التي أدت لإستحداث الغرفة الثانية هي تجنب مرحلة الفراغ المؤسساتي التي عرفتها الجزائري سنة 1991 نتيجة حل المجلس الشعبي الوطني واستقالة رئيس الجمهورية، لذلك تم إستحداث هذه الغرفة وتحصينها ضد الحل لضمان الإستقرار المؤسساتي حتى ولو تكرر سيناريو 1991[2].

لذلك فالنظام البيكرمالي الذي إتبعته الجزائر يسمح بوجود مغايرة أو إختلاف بين الغرفتين، ومن بين أوجه الإختلاف تلك مسألة الحل البرلماني الذي يسري على الغرفة السفلى دون أن يمتد للغرفة العليا للأسباب التي أشرنا لها سابقا.

ب-تقييد رئيس الجمهورية بإستشارة الوزير الأول قبل حل البرلمان.

تجدر الإشارة إلى أن إستشارة الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية تكون بمناسبة إما الحل الإختياري للمجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها، مما يعني إستبعاد مسألة الحل التلقائي أو الوجوبي.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أنه لم ينص على أية قيود أو شروط موضوعية لممارسة هذا الحق الإختياري لرئيس الجمهورية، عدا بعض الشروط الشكلية التي يجب مراعاتها عند ممارسة هذا

---

[1] - انظر هشام جلال، قاعدة التوازن بين السلطة والمسؤولية لدى رئيس الجمهورية والوزير الأول، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2014، ص 88.

[2] - انظر وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 166.

الحق، والتي تتعلق بإستشارة بعض الهيئات الدستورية ممثلة في رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول أو رئيس الحكومة ورئيس المحكمة الدستورية، وذلك حسب المادة 151 من التعديل الدستوري لعام 2020.

وفي هذا الصدد فإن رئيس الجمهورية يتمتع بالسلطة التقديرية في ممارسته لحق الحل البرلماني، فمصطلح التشاور الذي جاء به الدستور لا يقيد رئيس الجمهورية بشرط الموافقة الصريحة للمشاركين في التشاور، كما أن المرسوم الرئاسي للحل لا يحتاج لأي توقيع مجاور عليه[1].

المطلب الثاني: الصلاحيات التنفيذية.

باعتبار أن الوزير الأول يمثل الجهاز التنفيذي فمن الطبيعي أن تسند له مجموعة من الصلاحيات التنفيذية، وفي هذا الصدد فإن هذه الصلاحيات مخولة له من أجل تنفيذ مخطط عمل الحكومة الذي هو مسؤول عنه سواء أمام رئيس الجمهورية أو البرلمان.

وسوف يتم التطرق لتلك الصلاحيات في ثلاثة فروع، الفرع الأول سوف يخصص للحديث عن تنفيذ مخطط عمل الحكومة وتنسيقه، أما الفرع الثاني فسوف يكون تحت عنوان تنفيذ القوانين والتنظيمات، أما الفرع الثالث والأخير سوف يخصص للحديث عن توقيع المراسيم التنفيذية.

الفرع الأول: تنفيذ مخطط عمل الحكومة وتنسيقه.

إن مدى فاعلية أي حكومة يقاس على أساس مدى تنفيذ البرنامج أو مخطط العمل الذي قدمته بعد تعيينها، وعلى ضوء ذلك التنفيذ تقام مسؤولية الحكومة، وعليه فإن صلاحية التنفيذ والتنسيق لبرنامج الحكومة في ظل منصب رئيس الحكومة أو مخطط العمل في ظل منصب الوزير الأول تمثل الأولوية لرئيس الوزارة الأولى[2].

---

[1] - انظر د. عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة، الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2013، ص 266.

[2] - المادة 113 من التعديل الدستوري لعام 1988، والمادة 79 من دستور 1989، والمادة 83 من دستور 1996، والمادة 97 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 109 من التعديل الدستوري لعام 2020.

وبالرجوع إلى المواد الدستورية التي نصت على هذه الصلاحية نجد أن هذا التنفيذ والتنسيق ينصب على البرنامج أو مخطط العمل الذي وافق عليه البرلمان، ولا ينطبق على أي برنامج أو مخطط عمل آخر.

إن هذه الصلاحية تشمل مصطلحين هما مصطلح التنفيذ ومصطلح التنسيق، فمصطلح التنفيذ يقصد به تجسيد مخطط عمل الحكومة على أرض الواقع، حتى لا يبقى مجرد وسيلة يتم إعدادها للحصول على ثقة البرلمان فقط، بل إن ضمان إستمرار ثقة البرلمان تلك يتوقف دائما على عملية التنفيذ، وبالتالي فموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة هي موافقة مؤقتة يحتاج إستمرارها تجسيد تلك الوعود والتوجهات التي قدمتها الحكومة على أرض الواقع.

وفي هذا الصدد فإن عملية التنفيذ لا يتولاها رئيس الوزارة الأولى لوحده، وإنما يتولى قيادة هذا التنفيذ ومتابعته والإشراف عليه من خلال أعضاء حكومته[1]، وبالتالي فالقطاعات الوزارية لها دور مهم في تنفيذ أي مخطط عمل أو برنامج حكومي، لأنه دون مشاركة هاته القطاعات الوزارية يستحيل تنفيذ أي عمل حكومي.

فسلطة تنفيذ البرنامج هي سلطة أساسية وشاملة، بدليل أن غالبية السلطات المخولة لرئيس الحكومة هي مشتقة من هذه السلطة العامة[2]، وجاءت كلها لتمكين رئيس الوزارة الأولى من تنفيذ الإلتزام الذي على أساسه حصلت الحكومة على تزكية البرلمان.

أما مصطلح التنسيق فيقصد به " السهر على تحقيق الإنسجام بين مختلف القطاعات الوزارية القائمة على تنفيذ البرنامج، وكذا التدخل لحل الخلافات التي قد تعترض سبيل القائمين بهذه العملية"[3]، فالتنسيق يكون بين الوزراء وبين النشاطات التي تشملها أكثر من دائرة وزارية[4].

---

[1] - انظر سعاد رابح، مرجع سابق، ص 37.
[2] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 222.
[3] - انظر سعاد رابح، مرجع سابق، ص 37.
[4] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 400.

فالهدف من هذا التنسيق هو الحيلولة دون وجود أي تداخل أو تعارض بين أعمال مختلف القطاعات الوزارية، لأن التنفيذ في حاجة لوجود تنسيق بين تلك القطاعات الوزارية، خاصة إذا علمنا أن مخطط عمل الحكومة يشمل مختلف المجالات السياسية والإقتصادية والإجتماعية، وحتى مجال السياسة الخارجية والدفاع الوطني التي هي من المجالات المحتكرة من قبل رئيس الجمهورية[1]، وبالتالي فإن هذه المجالات نجد أنها تصب في نفس التوجه الذي سطرته الحكومة إضافة إلى أن كل مجال يكمل المجال الآخر، ولا يتحقق ذلك إلا إذا كان التنسيق موجود، ففي كل الأحوال فالأمر يتعلق بعمل جماعي يشمل مختلف المجالات ويحتاج إلى التنسيق، وليس بعمل فردي يتولاه شخص واحد.

الفرع الثاني: تنفيذ القوانين والتنظيمات.

تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات فإن الوظيفة الأساسية للسلطة التنفيذية هي تنفيذ القوانين، وفي هذا الإطار نجد أن الوزير الأول يمارس هذه الصلاحية بإعتباره جزء من الجهاز التنفيذي.

وبالرجوع إلى الدستور فإن صلاحية التنفيذ هذه نجد أن الدستور تحدث عنها في مناسبتين، المناسبة الأولى عند حديثه عن صلاحيات الوزير الأول، أما المناسبة الثانية فعند حديثه عن السلطة التنظيمية للوزير الأول.

فالنص الدستوري الأول جاء بمناسبة حديث المؤسس الدستوري على صلاحيات رئيس الوزارة الأولى، فمن بين تلك الصلاحيات التي خولها الدستور لهذا الأخير السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات[2].

[1] - بالرجوع سواء إلى مخطط عمل الحكومة لسنة 2014، أو لسنة 2012، أو لسنة 2017، نجد أنه تضمن محاور لها علاقة بسياسة الدفاع الوطني والسياسة الخارجية للدولة، وذلك يدخل في إطار تنفيذ السياسة العامة التي رسمها رئيس الجمهورية.

[2] - المادة 115 (01) من التعديل الدستوري لعام 1988، والمادة 03/81 من دستور 1989، والمادة 03/85 من دستور 1996، والمادة 02/99 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 03/112 من التعديل الدستوري لعام 2020.

أما النص الدستوري الثاني فقد خول للوزير الأول مهمة تنفيذ القوانين على أساس السلطة التنظيمية التي يتمتع بها، والتي يمارسها في إطار تطبيق القوانين[1]، وهو نفس النص الدستوري الذي كان يخول هذه السلطة لرئيس الحكومة سواء في ظل دستور 1989 في المادة 02/116 منه، أو في دستور 1996 في المادة 02/125 منه.

وفي هذا الصدد فإن الدكتور سعيد بوالشعير يتساءل عن العلاقة الموجودة بين النصين الدستوريين، فالنص الأول خول للوزير الأول مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات، في حين النص الثاني شمل تنفيذ القوانين فقط، ويرى أن مرد ذلك كون أن النص الدستوري المتعلق بالمجال التنظيمي للوزير الأول تحدث على تنفيذ القوانين فقط، لأنه ورد في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية، فالنص يتحدث على المجال الذي يندرج فيه تطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، في حين فإن النص الدستوري الذي تحدث على صلاحية الوزير الأول في تنفيذ القوانين والتنظيمات ورد في الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية، لذلك تحدث عن مجال الإختصاص التنفيذي للوزير الأول الذي يشمل القوانين والتنظيمات[2].

وفي كل الأحوال فإن صلاحية الوزير الأول في التنفيذ تشمل كل من القوانين والتنظيمات على حد سواء.

الفرع الثالث: توقيع المراسيم التنفيذية.

إن ظهور المراسيم التنفيذية في الجزائر مرتبط بتبني نظام الثنائية التنفيذية، حيث أن هذه المراسيم مرتبطة بإسم رئيس الحكومة والوزير الأول، وبالتالي فقبل التعديل الدستوري لعام 1988 لم تكن هناك مراسيم تنفيذية، أو بالأحرى لم تكن هناك أية تفرقة بين المراسيم، على إعتبار أنه كان هناك نوع واحد من المراسيم وهي تلك المراسيم التي تصدر عن رئيس الجمهورية، أما بعد تبني نظام الثنائية التنفيذية فقد أصبح هناك نوعين من المراسيم وهي: مراسيم رئاسية تصدر عن رئيس الجمهورية، ومراسيم تنفيذية التي تصدر عن رئيس الحكومة أو الوزير الأول.

---

[1] - تنص المادة 02/141 من التعديل الدستوري لعام 2020 " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة"

[2] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص (438، 439).

لذلك فمع أول تعديل دستوري أسس للثنائية التنفيذية أصبح رئيس الحكومة له صلاحية توقيع المراسيم التنفيذية، وهذا طبقا للمادة 115 (01) من التعديل الدستوري لعام 1988، وهي نفس الصلاحية التي تكررت مع دستور 1989 في المادة 05/81، ودستور 1996 في المادة 05/85 منه، وهي نفس الصلاحية التي تأكدت أيضا مع منصب الوزير الأول سواء في التعديل الدستوري لعام 2008 في المادة 05/85 منه، أو التعديل الدستوري لعام 2016 في المادة 05/99 منه، أو التعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 06/112 منه.

لذلك فنظام الثنائية التنفيذية أسس لنوع جديد من المعايير القانونية في الدولة تسمى المراسيم التنفيذية.

وقد أستمد وصف هذه المراسيم بـ "التنفيذية" من طبيعة هذه النصوص التي تهدف إلى تنفيذ القوانين والتنظيمات[1].

وهذه السلطة تخول لرئيس الوزارة الأولى إصدار قرارات لتنظيم مختلف المجالات التي تدخل ضمن إختصاصه، والتي تأخذ شكل مراسيم تنفيذية يتولى توقيعها ونشرها حتى تكون نافذة[2].

والمراسيم التنفيذية تأتي في أسفل الترتيب ضمن التدرج الهرمي للمعايير القانونية، وذلك بسبب عدم إستقلالها الموضوعي، إلا أنها في المقابل تسمو على باقي المعايير القانونية الإدارية الداخلية، لأنها تصدر عن أعلى سلطة إدارية في الدولة بعد رئيس الجمهورية[3].

وعليه فالمرسوم التنفيذي يمثل همزة وصل بين المعايير القانونية العليا الصادرة عن البرلمان ورئيس الجمهورية والمعايير القانونية الدنيا الصادرة عن الوزارت ومختلف الإدارات[4].

وتنقسم المراسيم التنفيذية إلى قسمين هما: مراسيم تنفيذية عامة ومراسيم تنفيذية فردية، فالمراسيم التنفيذية العامة تتميز بالعمومية وتكون موجهة لتنظيم مسائل موضوعية عامة ومجردة في إطار السلطة

---

[1] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 224.
[2] - انظر عمر نجيب عادل عبد العزيز، مرجع سابق، ص 92.
[3] - انظر أحسن رابحي، مرجع سابق، 466.
[4] - انظر عمر نجيب عادل عبد العزيز، مرجع سابق، ص 94.

التنظيمية المشتقة، مثل المراسيم التنفيذية التي تندرج في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات، والمراسيم التي تحدد اختصاصات أعضاء الحكومة وتنظيم مصالح الإدارات المركزية...الخ، أما المراسيم التنفيذية الفردية أو الخاصة فهي مراسيم تفتقر لتلك العمومية والتجريد الموجودة في المراسيم التنفيذية العامة، فهي موجهة لتنظيم مسائل محددة بذاتها، والغرض منها تطبيقها مرة واحدة فقط مثل المراسيم المتعلقة بالتعيين وإنهاء المهام في مختلف الوظائف داخل الدولة[1].

إن الدور الذي تؤديه المراسيم التنفيذية ضمن المعايير القانونية لا لبس فيه، فهي تسمح للحكومة بتجسيد وتنفيذ مخطط عملها، غير أن الإشكال يثور عند الحديث عن مدى استقلال الوزير الأول عند إصداره لهذا النوع من المراسيم، وهو ما يقودنا إلى مسألة توقيع هذه المراسيم.

إن توقيع المراسيم التنفيذية من قبل رئيس الوزارة الأولى هي قاعدة ثابتة منذ تبني الثنائية التنفيذية في الجزائر، إلا أن توقيع هذه المراسيم في ظل منصب رئيس الحكومة يختلف عنه في ظل منصب الوزير الأول، فالمؤسس الدستوري أعطى لرئيس الحكومة الحرية في توقيع هذه المراسيم دون أي قيد أو شرط، إلا أنه مع تغيير تسمية هذا المنصب إلى الوزير الأول بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2008 نجد أنه إشترط ضرورة موافقة رئيس الجمهورية على تلك المراسيم قبل توقيعها[2].

وبالتالي أصبحت صلاحية إصدار المراسيم التنفيذية مرهونة مرة أخرى بإرادة رئيس الجمهورية كما رأينا سابقا بالنسبة لمعظم سلطات رئيس الوزارة الأولى، لذلك فهذه الموافقة الهدف الأساسي منها الحيلولة دون صدور أية مراسيم تنفيذية مخالفة لإرادة رئيس الجمهورية.

وفي هذا الصدد يرى الدكتور سعيد بوالشعير أن هذا القيد على الوزير الأول عند توقيع المراسيم التنفيذية، جاء للتأكيد على أن مهمة الوزير الأول تتلخص في تنفيذ سياسة رئيس الجمهورية دون أن تكون

---

[1] - راجع أحسن رابحي، مرجع سابق، ص (451-458).
[2] - تنص المادة 04/85 من تعديل 2008 "... يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك".

له أي سياسة خاصة به أو بالحكومة، فالكل يعمل تحت سلطة ورقابة رئيس الجمهورية، وهذا القيد يعد تأكيدا حاسما على مبدأ وحدة السلطة التنفيذية في المجال السياسي والتنفيذي[1].

إن هذه الموافقة الرئاسية على المراسيم التنفيذية تم التراجع عنها بعد التعديل الدستوري لعام 2016، وهو ما يؤكد التخبط الذي وقع فيه المؤسس الدستوري، فهذا التراجع يقودنا إلى طرح التساؤل عن الجدوى من وراء هذا التراجع؟.

حيث أنه بالرجوع لكل من المادة 05/99 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 06/112 من التعديل الدستوري لعام 2020، نجد أن توقيع المراسيم التنفيذية لم يعد خاضعا ولو نظريا لإرادة رئيس الجمهورية بعد حذف عبارة "بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك".

إن هذا التراجع الذي جاء بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 في مسألة توقيع المراسيم التنفيذية يطرح مسألة مدى إستقلال الوزير الأول في توقيعه للمراسيم التنفيذية، وإعتقادنا في هذا الصدد أن تلك الإستقلالية لا تتوقف على إشتراط موافقة رئيس الجمهورية من عدمها عند توقيع هذه المراسيم فقط، حيث أن مرتبة المراسيم التنفيذية من التدرج الهرمي للمعايير القانونية تنفي بصفة قطعية وجود أي إستقلالية لتلك المراسيم، على إعتبار أنها معايير مشتقة تأتي لتطبيق وتنفيذ المعايير التي تعلوها، وبالتالي لا يمكن أن تخالفها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فتبعية الوزير الأول عضويا ووظيفيا لرئيس الجمهورية تجعل منه لا يصدر أي مراسيم مخالفة لسياسة رئيس الجمهورية، وإلا كان عرضة للمساءلة التي قد تصل إلى حد العزل.

[1] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 446.

المطلب الثالث: الصلاحيات الإدارية.

إن عمل الوزير الأول لا يقتصر على الجانب السياسي أو التنفيذي فقط، وإنما له مهام إدارية يقوم بها بإعتباره يمثل أعلى هرم في السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية، وهذا ما يخوله لأن يمارس بعض المهام الإدارية التي تتمثل في التعيين في وظائف الدولة والسهر على حسن سير الإدارة العمومية.

لذلك سوف يقسم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول سوف يكون تحت عنوان التعيين في وظائف الدولة، أما الفرع الثاني فسوف يكون تحت عنوان السهر على حسن سير الإدارة العمومية.

الفرع الأول: التعيين في وظائف الدولة.

من بين الصلاحيات التي خولها الدستور للوزير الأول نجد التعيين في وظائف الدولة، غير أن مسألة التعيين هذه ليست مطلقة، وإنما هناك قيود نص عليها الدستور بعد تعديل 2008، والمتمثلة في ضرورة موافقة رئيس الجمهورية، وأن لا تمس تلك التعيينات مجالات التعيين التي هي حكر على رئيس الجمهورية[1].

وعليه فإن صلاحية التعيين التي يمتلكها الوزير الأول هي مقيدة بحكم الدستور، وهو ما يعطي الأولوية لرئيس الجمهورية في هذا المجال، على إعتبار أنه هو من يمارس السلطة التنفيذية عمليا، وبالتالي فهو بحاجة لتلك التعيينات التي يقوم بها.

إن سلطة التعيين في وظائف الدولة التي يتمتع بها رئيس الوزارة الأولى في الجزائر نجد أنها أصبحت مقيدة أكثر مع التسمية الجديدة لهذا المنصب – الوزير الأول– التي جاء بها التعديل الدستور لعام 2008، وذلك بالمقارنة مع سلطة التعيين التي كان يتمتع بها رئيس الحكومة، على إعتبار أن

[1] - نص المادة 04/85 من التعديل الدستوري لعام 2008، وهو نفس النص الذي أكد عليه التعديل الدستوري لعام 2016 في المادة 05/99، وتنص المادة على: "....يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 91 و92 السابقتي الذكر..."

الدستور لم يكن يشترط موافقة رئيس الجمهورية على التعيينات التي يقوم بها رئيس الحكومة،وإنما إقتصر التقييد على عدم المساس بمجال التعيين الذي يعود لرئيس الجمهورية[1].

وعليه فالتعديل الدستوري الذي مس دستور 1996 سواء سنة 2008 أو سنة 2016، قد مس بسلطة الوزير الأول في التعيين بربطها بموافقة رئيس الجمهورية، وهو ما يطرح التساؤل عن الجدوى من هذا القيد، رغم أن الوزير الأول هو بحاجة ماسة لتلك التعيينات لإختيار من يراه كفئا يساعده على تنفيذ مخطط عمل الحكومة.

أما عن التعديل الدستوري لعام 2020 فقد كان أكثر دقة في تنظيمه لهذه السلطة، حيث نص في المادة 07/112 منه على أن سلطة التعيين للوزير الأول أو رئيس الحكومة تشمل الوظائف المدنية للدولة التي لا تدخل ضمن إختصاص رئيس الجمهورية، كما تشمل الوظائف التي يفوضها له رئيس الجمهورية للتعيين فيها.

أولا: الوظائف التي يحتكر رئيس الجمهورية التعيين فيها.

كما أشرنا سابقا فإن النص الدستوري الذي تكلم على سلطة رئيس الوزارة الأولى في التعيين سواء في ظل منصب رئيس الحكومة أو بعده منصب الوزير الأول، نجد أنها أكدت على عدم مساس تلك الصلاحية بمجالات التعيين التي يحتكرها رئيس الجمهورية.

فبالرجوع للتعديل الدستوري لعام 1988 نجد أنه نص على أن تعيين رئيس الحكومة في وظائف الدولة يكون طبقا للقانون، وهو ما يعني أن ذلك التعيين ليس على إطلاقه وإنما هناك تعيينات هي حكر على رئيس الجمهورية لا يجوز المساس بها.

أما دستور 1989 فنجد أن قيد سلطة رئيس الحكومة في التعيين بأحكام الفقرتين 70 و10 من المادة 74 منه، والتي تخولان لرئيس الجمهورية التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، وتعيين

[1] - المادة 115 (1) فقرة 05 من التعديل الدستوري لعام 1988، والمادة 05/81 من دستور 1989، والمادة 05/85 من دستور 1996.

سفراء الدولة والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، إضافة إلى تسلم أوراق إعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.

أما دستور 1996 فنجد أن ذلك التقييد شمل أحكام المادتين 77 و78 من الدستور، واللتين تحددان بعض السلطات التي هي حكر على رئيس الجمهورية والتي على الوزير الأول مراعاتها عند قيامه بأي تعيين حتى لا يمس بتلك السلطات المحددة في هاتين المادتين، ونفس الأمر ينطبق على التعديلين الدستوريين لعامي 2016 و2020.

والملاحظ على سلطة التعيين التي يمتلكها رئيس الجمهورية أنها أصبحت موسعة أكثر بعد دستور 1996 بالمقارنة مع دستور 1989، حيث أصبحت سلطة التعيين تلك تشمل مختلف الوظائف العليا في الدولة سواء كانت سياسية أو إدارية.

لذلك فرئيس الجمهورية لا يحتكر مسالة تعيين كل المسؤولين السامين في الدولة، وإنما يساعده في هذه المهمة الوزير الأول، لكن خارج إطار الوظائف التي تعود لرئيس الجمهورية بحكم الدستور[1].

إن هذا التقييد التدريجي لسلطة رئيس الوزارة الأولى في التعيين أكده أيضا التنظيم من خلال المراسيم الرئاسية التي صدرت في هذا الشأن.

وأول تلك المراسيم المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة[2]، فبالرجوع للمادة الأولى من هذا المرسوم نجد أنها أكدت على أن ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في التعيين تشمل المجالات التالية:

-رئاسة الجمهورية والهيئات والمؤسسات التابعة لها.

-وزارة الدفاع الوطني.

---

[1] - انظر د. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 80.

[2] - المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 10 أفريل 1989، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية لعام 1989، العدد 15.

-وزارة الشؤون الخارجية.

-في الخارج.

إن مجلات التعيين التي يحتكرها رئيس الجمهورية طبقا لهذا المرسوم لا تتوقف عند المجالات التي سبق الإشارة لها، حيث نصت المواد 02، 03 و04 من هذا المرسوم على بعض الوظائف الأخرى التي تشمل مجالات أخرى والتي يعين فيها رئيس الجمهورية منها: الأمين العام للحكومة، محافظ البنك المركزي الجزائري، الولاة، المدير العام للوظيفة العمومية، مديري الجامعات...الخ.

وقد إستمر العمل بهذا المرسوم إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي رقم 99-239 الذي ألغى المرسوم السابق[1]، وصدر محله المرسوم الرئاسي رقم 99-240[2]، وقد أحدث هذا المرسوم تغييرا جذريا على مسألة التعيين في الوظائف العليا للدولة، حيث أنه وسع من مجال ودائرة التعيينات التي يقوم بها رئيس الجمهورية.

حيث حول هذا المرسوم صلاحية تعيين أغلب الموظفين السامين في الدولة إلى رئيس الجمهورية على حساب سلطة رئيس الحكومة في هذا الشأن، وهو ما يعد إفراغا لمحتوى نص المادة الدستورية التي تخول لرئيس الحكومة صلاحية التعيين[3]، وعليه فمضمون هذا المرسوم جاء ليؤكد على تركيز سلطة التعيين لوظائف الدولة بيد رئيس الجمهورية، مقابل حرمان شبه كلي لرئيس الحكومة من تلك التعيينات[4]، وهي نفس الأحكام التي شملت منصب الوزير الأول أيضا إلى غاية سنة 2020، حيث أن هذا المرسوم قلص كليا من سلطة الوزير الأول في التعيين، وأفرغ المادة الدستورية التي تتحدث على سلطة الوزير الأول في التعيين من محتواها.

---

[1] - المرسوم الرئاسي رقم 99-239 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44، الجريدة الرسمية لعام 1999، العدد 76.

[2] - المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية لعام 1999، العدد 76.

[3] - انظر محمد بورايو، مرجع سابق، ص 97.

[4] - انظر محمد أومايوف، مرجع سابق، ص 143.

وبعد التغيير الذي عرفته الجزائر برحيل المنظومة السابقة التي كانت تحكم الجزائر ومجيء قيادة جديدة بعد الإنتخابات الرئاسية التي كانت في 12 ديسمبر 2019، فإنه كان لا بد من التغيير، ومن بين بوادر التغيير تلك صدور المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة[1]، وهو المرسوم الذي فعل من سلطة الوزير الأول في التعيين في وظائف الدولة.

وقد اكد هذا المرسوم على سلطة رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف والمهام التي نص عليها الدستور، إظافة إلى التعيين في بعض الوظائف العليا للدولة الأخرى لدى مصالح رئاسة الجمهورية والدفاع والشؤون الخارجية والعدل والداخلية والمالية وغيرها من الوظائف[2].

ثانيا: الوظائف التي يعين فيها الوزير الأول.

إن الدساتير التي تحدثت على سلطة التعيين التي يمتلكها الوزير الأول، لم تحدد المجالات التي تشملها هذه السلطة، وإنما إكتفت بوضع القيود على تلك السلطة فقط، مما جعل من سلطته في هذا الصدد غامضة، إلا أنه مع صدور المراسيم الرئاسية التي تحدد مجالات التعيين تلك زال ذلك الغموض.

وأول هذه المراسيم المرسوم الرئاسي رقم 89-44 الذي سبق الإشارة إليه، حيث أن هذا المرسوم إكتفى بتحديد المجالات التي يعين فيها رئيس الجمهورية فقط والتي سبق الإشارة لها، دون التفصيل في مجالات التعيين الخاصة برئيس الحكومة، حيث أشار هذا المرسوم إلا أن رئيس الحكومة يعين في الوظائف المدنية الأخرى للدولة، بمعنى خارج مجالات التعيين التي هي حكرا على رئيس الجمهورية[3].

لذلك فطبقا لهذا المرسوم فإن سلطة رئيس الحكومة وإن كانت تشمل الوظائف المدنية فقط في الدولة، إلا أنها جاءت عامة وغير محصورة مثل سلطة التعيين التي يمتلكها رئيس الجمهورية، وهو ما يعد في صالح رئيس الحكومة الذي هو بحاجة ماسة لتلك التعيينات من أجل السهر على تنفيذ برنامج الحكومة.

---

[1] - المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 02 فيفري 2020، والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية لعام 2020، العدد 06.
[2] - المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 20-39.
[3] - المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 89-44.

إن سلطة التعيين التي يمتلكها رئيس الحكومة بموجب المرسوم الرئاسي 89-44، كانت بحاجة للتفصيل فيها أكثر، ليأتي المرسوم التنفيذي رقم 90-127 الذي حدد كيفيات التعيين في بعض الوظائف المدنية العليا في الدولة، حيث أصبح رئيس الحكومة يعين وفق طريقتين:

الطريقة الأولى: يعين رئيس الحكومة بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة وبناء على إقتراح من الوزير المعني أو الوزراء المعنيين كل من: الأمين العام للوزراة، مدير الإدارة المركزية، الكاتب العام للولاية، المدير العام أو مدير المؤسسة العمومية ذات الطابع الوطني، والتي لا توجد بشأنها كيفية أخرى للتعيين، وتنهي المهام وفق نفس الكيفيات بمرسوم تنفيذي، كما يتم التعيين وإنهاء المهام بنفس الكيفية زيادة عن تلك التي أشرنا لها في الوظائف العليا، والوظائف العليا للإدارة الإقليمية[1].

الطريقة الثانية: يعين رئيس الحكومة بموجب مرسوم تنفيذي في الوظائف العليا التي تنشأ لدى رئاسة الحكومة والمصالح التابعة لها، وتنهى مهامهم بنفس الكيفية[2].

إن سلطة التعيين هاته التي يمتلكها رئيس الحكومة تم تضييقها بمناسبة إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 وصدور المرسوم الرئاسي رقم 99-240.

حيث أنه طبقا لهذا المرسوم الرئاسي فإن جميع الوظائف التي شملها لا توجد أي وظيفة يستقل رئيس الحكومة بالتعيين فيها، فأصبح دوره في التعيين يقتصر إما على التشاور والإقتراح بالنسبة للتعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، أو الإقتراح بالنسبة للتعيينات في بعض الوظائف الأخرى.

وما يلاحظ على هذه التعيينات أنها تمتد لتشمل بعض الوظائف التي هي في الأصل تابعة للحكومة، وهو ما يؤكد على السيطرة الكلية لرئيس الجمهورية على مختلف مؤسسات الدولة حتى وإن كانت في الأصل ليست تابعة له.

---

[1] - المادتان (01،03) من المرسوم التنفيذي رقم 90-127.
[2] - المادة 02 من نفس المرسوم التنفيذي.

وحتى بالنسبة للتعيينات التي تتم في مجلس الوزراء وإن كان تأثيرها على الحكومة أقل حدة من تلك التعيينات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية، إلا أن عدم معرفة النظام الذي يحكم سير أشغال مجلس الوزراء من شأنه أن لا يقلل من التحكم الرئاسي في تلك التعيينات المتخذة في مجلس الوزراء.

إن إستحواذ رئيس الجمهورية على سلطة التعيين في أغلب الوظائف العليا في الدولة خاصة تلك التي لها علاقة مباشرة بعمل الحكومة يطرح عدة إشكالات.

فرئيس الحكومة كيف يتمكن من تنفيذ برنامج الحكومة، إذا تم تجريده من صلاحية تعيين أهم الإطارات والمساعدين الذين يساهمون في تنفيذ ذلك البرنامج[1]، كما أن هؤلاء الموظفين وإن كانوا مرتبطين عمليا بمهام الوزير الأول، فإنهم عضويا تابعين لرئيس الجمهورية الذي عينهم وليس للوزير الأول، وهو ما يؤثر على عمل الحكومة، وأيضا على سلطات الوزير الأول عليهم لصالح رئيس الجمهورية[2].

وعليه فهذا الاستحواذ الذي مكن رئيس الجمهورية من التعيين في مختلف الوظائف، وإن كان ما يبرره في مجالي الدفاع والخارج، إلا أن إمتداده للوظائف العليا التابعة للحكومة ليس له ما يبرره إلا التأثير العضوي المباشر، وبالتالي التبعية الكلية لرئيس الجمهورية.

إلا أنه مع صدور المرسوم الرئاسي رقم 20-39 وهو الساري المفعول حاليا، فإن الوزير الأول إسترجع صلاحيته الدستورية في التعيين وإنهاء المهام وأصبح يعين في مجالات لها علاقة وثيقة بعمل حكومته، لكن دون أن تمتد تلك السلطة لسلطة رئيس الجمهورية في التعيين[3]، ويعين الوزير الأول طبقا لهذا المرسوم وفق طريقتين:

---

[1] - انظر محمد بورايو، مرجع سابق، ص 98.
[2] - انظر زينب عبد اللاوي، الوزير الأول في دستور 1996 المعدل سنة 2008، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد السادس، جامعة الحاج لخضر بباتنة، الجزائر، جوان 2005، ص 254.
[3] - المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20-39.

فالطريقة الأولى عن طريق المراسيم التنفيذية وبصفة منفردة في الوظائف العليا التابعة لمصالحه، والتي تشمل الوظائف التالية: مدراء الدراسات، المدراء ونوابهم، المكلفون بالدراسات والتلخيص، رؤساء الدراسات، وكل وظيفة عليا في المصالح التابعة للوزير الأول[1].

ونجد أن هذا التعيين المباشر الذي يمتلكه الوزير الأول في غاية الأهمية لأنه يعطي له الحرية الكاملة في تعيين من يراه مناسبا لأداء المهام الموكلة له على أكمل وجه، خاصة إذا علمنا أن الدور الأساسي لمختلف المصالح التابعة للوزير الأول هي مساعدته في عمله.

أما الطريقة الثانية فتكون أيضا عن طريق المراسيم التنفيذية لكن بناء على إقتراح من الوزراء المعني قطاعهم بالتعيين فيه، والتي تشمل الإدارات المركزية للقطاعات الوزارية والإدارات الإقليمية[2].

إن هذه الطريقة في التعيين والتي تشرك الوزراء في التعيين ولو عن طريق الإقتراح هي في غاية الأهمية، لأن الوزير هو أدرى بمن يحتاج لشغل مختلف الوظائف العليا في مصالحه، وحتى يكون مسؤول أيضا عن أي تعيينات في قطاعه الوزاري لأنه هو من إقترحها.

غير أنه في جميع الأحوال فإن أي تعيين أو إنهاء للمهام يقوم به الوزير الأول لا بد أن يبلغ لمصالح رئاسة الجمهورية، وهو ما يطرح التساؤل عن الغرض من هذا التبليغ إن كان للإعلام فقط وهو ما يجب أن يكون، أم للرقابة على تلك التعيينات وهو أمر غير منطقي لأنه يعد تدخلا في عمل الوزير الأول.

وما يمكن قوله في الأخير أن المرسوم الرئاسي الأخير المتعلق بالتعيين في مختلف وظائف الدولة قد جاء متماشيا مع ما نص عليه الدستور في مسألة التعيين، فالتعيين في مجال الدفاع والخارجية هو لرئيس الجمهورية، والتعيين في مختلف المجالات التي لها علاقة بعمل الحكومة هي للوزير الأول، إلا أن مسألة إبلاغ رئاسة الجمهورية بأي تعيين أو إنهاء مهام في الوظائف العليا للدولة تبقى غير منطقية إلا إذا كانت للإعلام فقط.

---

[1] - المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 20-39.
[2] - المادة 04 من نفس المرسوم الرئاسي.

الفرع الثاني: السهر على حسن سير الإدارة العمومية.

تعد هذه الصلاحية من أهم الصلاحيات الإدارية المخولة لرئيس الوزارة الأولى، ونجد أن دستور 1996 هو من أسس لهذه الصلاحية، وتم التأكيد عليها في آخر تعديل له عام 2020[1]، وفي هذا الصدد نجد أن دستور 1989 لم ينص على هذه الصلاحية رغم وجود منصب رئيس الحكومة.

ويرى الدكتور صالح بلحاج أن عدم النص على هذه الصلاحية في دستور 1989 من المحتمل أن يكون سهوا فقط، لأن الحكومة بحاجة إلى وضع الجهاز الإداري للدولة تحت تصرفها لتنفيذ برنامجها[2]، حيث أن هناك تداخل كامل بين النشاط الحكومي والنشاط الإداري، فالحكومة تمثل جهازا للتقرير والإدارة العامة تمثل جهازا للتنفيذ[3]، لذلك فسواء تعلق الأمر برئيس الحكومة أو الوزير الأول فهم بحاجة إلى هذه الصلاحية لتنفيذ البرنامج أو مخطط العمل الخاص بالحكومة.

لذلك فطبقا لهذه الصلاحية فإن الوزير الأول مطالب بضمان حسن أداء العمل الإداري عن طريق التعليمات[4].

إن ممارسة هذه السلطة من قبل الوزير الأول مرتبط بسلطات أخرى أهمها سلطة التعيين وإنهاء المهام والسلطة التنظيمية، فبالنسبة لسلطة التعيين وإنهاء المهام هي شبه منعدمة فيما يتعلق بالوزراء، ولا بأس بها فيما يتعلق بكبار موظفي الدولة بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 20-39 وقبل هذا المرسوم كانت منعدمة أيضا في ظل المرسوم الرئاسي رقم 99-240، أما بالنسبة للسلطة التنظيمية فإن الوزير الأول يمكن له إصدار مراسيم تنفيذية تتعلق بتنظيم الإدارة العمومية، وقد سبق وأن تم التطرق إلى هذه المراسيم التي تبقى مجرد معايير قانونية مشتقة تأتي لتنفيذ المعايير التي تعلوها وبالتالي ليست مستقلة كليا.

---

[1] - المادة 08/112 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[2] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 225.
[3] - انظر عبد الحميد بن عيشة، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2010-2011، ص 177.
[4] - انظر د. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 80.

من خلال ما تقدم نجد أن الوزير الأول يتمتع بصلاحيات هامة في مختلف المجالات التشريعية والسياسية والتنفيذية وحتى الإدارية، لذلك فهذا الكم الهائل من الصلاحيات يجعلنا من الوهلة الأولى نظن أن المركز الوظيفي للوزير الأول هو مركز فعال في النظام الدستوري الجزائري، غير أن التعمق في مختلف تلك الإختصاصات يجعل من ممارسة أغلبها مقيد بموافقة رئيس الجمهورية، وهذه الموافقة حتما سوف تعرقل الوزير الأول في عمله، وهو ما يضعف من الدور الوظيفي للوزير الأول.

لذلك فعلى المؤسس الدستوري إعطاء حرية حقيقية للوزير الأول للقيام بالمهام المنوطة له دستوريا على أكمل وجه، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال عدم ربط ممارسة تلك الصلاحيات بموافقة رئيس الجمهورية، فهذا الأخير يمتلك حق الرقابة على تلك الصلاحيات وليس المشاركة في القيام بها مع الوزير الأول، وإذا كانت هاته المشاركة لازمة وضرورية فلا بد من ربطها بالتوقيع المجاور، لأن هذه المشاركة سوف تعرقل عمل الوزير الأول من جهة، ومن جهة أخرى سوف تثير مسألة المسؤولية خاصة إذا علمنا أن الدستور الجزائري لا يأخذ بمسألة التوقيع المجاور.

الباب الثاني

الرقابة على أعمال الوزير الأول

الباب الثاني

الرقابة على أعمال الوزير الأول.

كما أشرنا سابقا فإن الوزير الأول يتمتع بمركز هام في النظام البرلماني نتيجة السلطات التي يمارسها فعليا على مستوى السلطة التنفيذية، لذلك فهو يمارس مجموعة من الصلاحيات التي تعنى بها هذه السلطة التنفيذية، أما عن وضع هذا المركز في الجزائر فرغم أنه لا يرقى لما هو موجود في النظام البرلماني، إلا أنه يمارس العديد من السلطات والصلاحيات التي أشرنا لها سابقا.

إن ممارسة السلطة بشكل عام ودون أية قيود سوف يؤدي حتما إلى التعسف في إستعمالها، وبالتالي المساس بحقوق وحريات الأفراد، ومنع ذلك التعسف لا يتحقق إلا بالرقابة على تلك السلطة من قبل الهيئات المخول لها دستوريا ذلك.

وبالرجوع إلى الوضع في الجزائر نجد أن الوزير الأول تمارس عليه الرقابة من قبل هيئات مختلفة، وتتمثل تلك الهيئات في البرلمان ورئيس الجمهورية والقضاء، فالرقابة التي يمارسها كل من البرلمان ورئيس الجمهورية تسمى بالرقابة السياسية، أما الرقابة التي يمارسها القضاء فتسمى بالرقابة القضائية.

فالرقابة السياسية هي رقابة يغلب عليها الطابع السياسي وتدخل في إطار آليات التأثير المتبادل بين مختلف الهيئات الدستورية في النظام الدستوري الجزائري، وذلك سواء كان داخل السلطة التنفيذية أو خارجها مع السلطة التشريعية.

أما الرقابة القضائية فتمثل أحد أهم أنواع الرقابة في الدولة نظرا لطبيعتها المستقلة، ذلك لأنه يفترض في دولة القانون إستقلال السلطة القضائية، وهذه السلطة في إطار أدائها لوظيفتها داخل الدولة تمارس رقابة على مختلف الهيئات الدستورية منها الوزير الأول، حيث يخضع هذا الأخير لنوعين من الرقابة القضائية، رقابة القضاء الإداري ممثلا في مجلس الدولة ورقابة القضاء الجنائي ممثلا في المحكمة العليا للدولة.

وعليه فسوف نكشف من خلال هذا الباب عن مدى فعالية الرقابة الممارسة على الوزير الأول، وذلك من خلال تقسيم هذا الباب إلى فصلين، الفصل الأول سوف يكون تحت عنوان الرقابة السياسية على الوزير الأول، أما الفصل الثاني فسوف يكون تحت عنوان الرقابة القضائية على الوزير الأول.

الفصل الأول

الرقابة السياسية

على أعمال الوزير الأول

الفصل الأول

الرقابة السياسية على أعمال الوزير الأول.

بإعتبار أن النظام الدستوري الجزائري أخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات، فإن ذلك سمح بوجود وسائل تأثير متبادلة بين السلطات خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، كما أن نظام الثنائية التنفيذية المتبع في النظام الدستوري الجزائري جعل من الوزير الأول تابعا عضويا ووظيفيا لرئيس الجمهورية، وعليه فإن كل ذلك أفرز لنا نوعين من الرقابة السياسية، رقابة برلمانية يمارسها البرلمان بغرفتيه، ورقابة رئاسية تمارس داخل السلطة التنفيذية من قبل رئيس الجمهورية، وهذه الرقابة المزدوجة قد تؤدي إلى تقرير المسؤولية السياسية في بعض الحالات.

وعليه فالآليات الرقابية على الوزير الأول متعددة منها ما يرتب المسؤولية ومنها ما لا يرتب المسؤولية، لذلك فالآليات الرقابية غير المرتبة للمسؤولية سوف يتم التطرق لها في المبحث الأول، أما الآليات الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية المزدوجة للوزير الأول، فسوف يتم التطرق لها في المبحث الثاني.

المبحث الأول

الوسائل الرقابية للبرلمان غير المرتبة لمسؤولية الوزير الأول.

يمتلك البرلمان آليات رقابية على الحكومة يكون تأثيرها محدود لا يؤدي إلى تقرير المسؤولية على الحكومة، ورغم ذلك إلا أن دورها يبقى مهم في أي نظام دستوري نظرا للنتائج التي تترتب عن ممارستها كما سنرى لاحقا.

ونجد أن هذه الآليات قد نص عليها الدستور الجزائري، وتتمثل تلك الآليات في: السؤال، التحقيق البرلماني، اللائحة، الرقابة على المال العام.

وعليه سوف يقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، المطلب الأول سوف يخصص للحديث عن السؤال، أما المطلب الثاني فسوف يخصص للحديث عن التحقيق البرلماني واللائحة، أما المطلب الثالث فسوف يخصص للحديث عن الرقابة على مالية الدولة.

المطلب الأول: السؤال البرلماني.

يعد السؤال البرلماني من الآليات الرقابية المعروفة في النظم البرلمانية، والتي تمارس من قبل البرلمان على الحكومة، والجزائر نجد أنها أخذت بهاتين الآليتين ونصت عليها في أغلب دساتيرها.

إن للسؤال البرلماني ضوابط وقواعد أفرزها التطور الذي شهدته النظم البرلمانية، لذلك سوف يتم في هذا المطلب تحديد محتوى ومضمون هذه الآلية مركزين في ذلك على النظام الدستوري في الجزائر.

وعليه سوف يقسم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول سوف يخصص للحديث عن مدلول هذه الآلية، أما الفرع الثاني فسوف يخصص للحديث عن شروط وضوابط هذه الآلية.

الفرع الأول: مدلول السؤال البرلماني.

سوف يتم من خلال هذا الفرع التطرق إلى مضمون السؤال البرلماني وأنواع الأسئلة البرلمانية.

أولا: مضمون السؤال البرلماني.

هناك عدة تعريفات فقهية للسؤال البرلماني نذكر منها ما يلي:

يقصد بالسؤال البرلماني طلب الإستيضاح من أحد أعضاء الحكومة حول مسألة غامضة أو مجهولة في القطاع الوزاري الذي يشرف عليه، إما للوقوف على حقيقة أمر من الأمور، أو لتوجيه نظر الحكومة إلى أي مسألة أو مخالفة لإستدراكها[1].

فالسؤال هو تقصي عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الحكومة من قبل عضو البرلمان، ويكون موجها للحكومة ممثلة في رئيسها أو أحد أعضائها[2].

كما يعرف السؤال على أنه: " وسيلة رقابية يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمر يجهله، أو التحقق من حصول واقعة علمها، أو معرفة ما تنوي الحكومة إتخاذه في مسألة بذاتها"[3].

فآلية السؤال تعطي الحق لأي عضو في البرلمان الحق في توجيه سؤال أو عدة أسئلة لأي وزير كان، أو حتى لرئيس الوزراء من أجل معرفة موقفهم من أي مسألة معينة[4].

والسؤال البرلماني يدخل صاحبه في علاقة تكون محصورة بينه وبين عضو الحكومة الموجه له تحول دون تدخل باقي أعضاء البرلمان، لأنه لا توجد مناقشة عامة في السؤال، وهذه العلاقة المحصورة

---

[1] - انظر د. رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 125.
[2] - انظر د. ايهاب زكى سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1983، ص 27.
[3] - انظر د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 54.
[4] - انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002، ص 303.

تمكن صاحب السؤال من سحبه[1]، فالسؤال لا تترتب عنه مناقشة واسعة الأطراف ولا تطرح فيه مسؤولية الحكومة،وإنما هو مجرد إستفهام يحتاج إلى جواب من الوزير عن شأن من الشؤون التي لا يعرفها عضو البرلمان[2].

إن هذه الصبغة الشخصية لا زالت تحكم السؤال رغم وجود بعض القواعد الجديدة التي خففت من هذه الصبغة كالأسئلة الإضافية التي تجيز للعضو غير السائل أن يسأل،وإمكانية التعليق من قبل عضو آخر على إجابة الوزير بعد الحصول على إذن من رئيس المجلس، إلا أن مسألة سحب السؤال تجعل من هذه الصفة قائمة على إعتبار أن سحب السؤال يبقى حق شخصي ولا يؤدي لتبني هذا السؤال من قبل نائب آخر مهما تعددت أنواعه وأغراضه[3].

من خلال ما تقدم نجد أن هناك مجموعة من العناصر الرئيسية التي يجب أن تتوفر في تعريف السؤال حتى يكون التعريف شاملا وهي: تحديد أطراف السؤال ممثلة في الجهة المختصة بطرح السؤال والجهة الموجه لها، وتحديد موضوع السؤال الذي يجب أن يكون من إختصاص الحكومة، وتحديد الغرض أو الهدف من السؤال.

ووفقا لهذه العناصر يمكن تعريف السؤال على أنه عبارة عن إستفسار موجه من عضو البرلمان لأحد أعضاء الحكومة أو لرئيسها إما من أجل الحصول على المعلومات اللازمة أو من أجل لفت نظر الحكومة لمسألة معينة لها علاقة بعمل الحكومة.

ثانيا: أنواع الأسئلة البرلمانية.

تنقسم الأسئلة إلى عدة أنواع، غير أن دراستنا سوف تركز على النوعين الذين أخذ بهما المؤسس الدستوري الجزائري، حيث أن هذا الأخير أخذ بالأسئلة الشفوية والأسئلة المكتوبة.

إن السؤال بنوعيه سواء كان شفويا أو كتابيا فإنه يقدم كتابة، فالفرق بينهما لا يتجلى في طريقة التقديم التي تكون كتابة وإنما يتجلى في طريقة الإجابة التي تكون شفاهة عن السؤال الشفوي وكتابة عن

---

[1] - انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، مرجع سابق، ص 303.
[2] - انظر د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 924.
[3] - انظر، د. ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 44.

السؤال المكتوب، لذلك فالسؤال الشفوي هو السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفاهة، والسؤال الكتابي هو السؤال الذي تكون الإجابة عنه كتابة[1].

وهذين النوعين من الأسئلة يسمى في إنجلترا بالسؤال المنجم والسؤال غير المنجم، فالسؤال المنجم هو السؤال الشفوي الذي يجب أن يميزه مقدمه بعلامة نجمة، في حين فالسؤال غير المنجم هو السؤال الكتابي الذي يريد مقدمه إجابة مكتوبة عن سؤاله دون أن يضع عليه علامة نجمة[2].

كما أن هناك إختلاف جوهري لدور كل منهما، فالسؤال الكتابي مجاله ضيق وأثره محدود على الرأي العام، فهو يهدف أساسا للحصول على توضيحات معينة تتعلق عموما بتنفيذ نص قانوني، أو تنظيمي معين، أو لفت الإنتباه إلى مسألة معينة، أما السؤال الشفوي فله بعد سياسي وله أثر قد يكون حاسما على مستوى الرأي العام ومجاله غير محدد بموضوعات معينة[3].

وتنقسم الأسئلة الشفوية بدورها إلى نوعين هما:

-الأسئلة الشفوية بدون مناقشة.

-الأسئلة الشفوية بمناقشة.

والفرق بينهما أن الأسئلة الشفوية بدون مناقشة تبقي على العلاقة الشخصية المحصورة بين السائل والمجيب، فالحوار يكون بين عضو البرلمان صاحب السؤال والوزير المجيب فقط، في حين الأسئلة الشفوية بمناقشة تسمح بتدخل أعضاء آخرين في تلك العلاقة، لذلك فهذا النوع الثاني من شأنه التأثير على الحكومة أكثر من النوع الأول[4].

فالسؤال الشفوي بدون مناقشة يطلق عليه إسم السؤال الشفوي البسيط، وهذا النوع من الأسئلة ينتهي في الأصل بمجرد الإجابة عليه، غير أن عدم كفاية الإجابة الشفهية الخاصة بالسؤال الشفوي

---

[1] - انظر د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، الطبعة الثانية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2011، ص 132، 133.

[2] - انظر نفس المرجع، ص 133.

[3] - انظر د. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015، ص 446.

[4] - انظر د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 31.

البسيط، دفع ببعض النواب إلى طرح أسئلة أخرى متعلقة بنفس السؤال الأصلي يطلق عليها تسمية "الأسئلة الإضافية" التي هي أسئلة تابعة للسؤال الأصلي، وقد ظهرت هذه الأسئلة لأول مرة في إنجلترا في منتصف القرن التسع عشر (19) وأصبحت حقا مستقرا للنواب، كما أخذت بها فرنسا أيضا وحصرت ممارستها على مقدم السؤال الأصلي فقط دون غيره من النواب، إلا أنها تخلت عنها فيما بعد[1].

أما السؤال الشفوي بمناقشة فهو السؤال الذي تفتح فيه المناقشة أمام أعضاء البرلمان الآخرين بعد الإجابة عليه[2]، فهذا النوع من الأسئلة لا يبقي على العلاقة محصورة بين السائل والمسؤول بل يسمح للنواب الآخرين من التدخل والمشاركة في مناقشة هذا السؤال المطروح[3].

وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالأسئلة البرلمانية في جميع الدساتير التي عرفتها الجزائر، حيث تم النص عليها في دستور 1963 في المادة 38 منه، ودستور 1976 الذي أخذ بالأسئلة الكتابية فقط دون الأسئلة الشفوية في المادة 162 منه، ودستور 1989 في المادة 125 منه، ودستور 1996 في المادة 134 منه، والتعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 152 منه، والتعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 158 منه.

والملاحظ على هذه المواد أن جميع الدساتير الجزائرية أخذت بالأسئلة البرلمانية بنوعيها المكتوبة والشفوية عدا دستور 1976 الذي أخذ بالأسئلة المكتوبة فقط، كما أن بالنسبة إلى مناقشة الأسئلة فإن المؤسس الدستوري الجزائري في هذه الدساتير كان له رأي متباين في هذا الشأن، فإذا كانت المناقشة في الأصل تقتصر على الأسئلة الشفوية فقط، فإن دستور 1963 نجد أنه سلك هذا النهج بنصه على مناقشة الأسئلة الشفوية فقط، في حين كل الدساتير التي جاءت بعد 1989 جعلت المناقشة تشمل جميع الأسئلة سواء كانت شفوية أو مكتوبة.

---

[1] - انظر د. مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص 143-145.

[2] - انظر العيد عاشوري، نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع عشر، الجزائر، نوفمبر 2006، ص 59.

[3] - انظر د. مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص 145.

الفرع الثاني: الشروط والإجراءات المتعلقة بالسؤال البرلماني.

إن السؤال البرلماني وإن كان حق دستوري مخول لكل عضو من أعضاء البرلمان إلا أن ممارسته تتطلب جملة من الشروط والإجراءات القانونية التي يجب مراعاتها، والتي تستخلص إما من الدستور أو القانون العضوي المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة أو من النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، وذلك من أجل ضبط ممارسة هذا الحق وعدم التعسف في إستعماله حتى لا يؤثر على العمل البرلماني أو حتى على العمل الحكومي، وعليه سوف يتم التطرق إلى تلك الشروط والإجراءت على ضوء تلك الأحكام القانونية.

أولا: شروط السؤال البرلماني.

إن شروط السؤال البرلماني متعددة فمنها ما هو خاص بأطراف السؤال ومنها ما هو خاص بموضوع السؤال في حد ذاته.

أ-الشروط الخاصة بأطراف السؤال.

كما أشرنا سابقا عند التطرق لمختلف التعريفات الفقهية للسؤال البرلماني فإن العلاقة في السؤال البرلماني تكون محصورة بين عضو البرلمان وعضو الحكومة فقط، وتماشيا مع ذلك نجد أن هذا الأمر ينطبق على الوضع في النظام الدستوري الجزائري، وعليه فهناك جملة من الشروط المتعلقة بأطراف السؤال هي:

-أن يتمتع الطرف السائل بالعضوية في البرلمان منذ تقديم السؤال إلى غاية الإجابة عليه، وأي سقوط لتلك الصفة يؤدي إلى سقوط السؤال وسحبه، وهذا ما ينطبق على الوضع في الكويت ومصر[1]، حيث نجد أن النظامين الداخليين لمجلس الشعب المصري ومجلس الأمة الكويتي أكدا على سقوط السؤال في حال فقدان النائب لنيابته لأي سبب كان[2]، إلا أن هذه النقطة لم يتم النص عليها في الجزائر بالتفصيل وتم النص على حالة غياب صاحب السؤال فقط، فالنظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964 نص

---

[1] - انظر محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 56، 57.
[2] - انظر د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 45.

على شطب السؤال الشفوي في حال غياب صاحبه[1]، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 نص على فقدان صاحب السؤال الشفوي لحقه في طرح السؤال إذا غاب عن الجلسة المخصصة لذلك ما لم يوكل من ينوب عنه في طرح ذلك السؤال[2]، كما أنه بالرجوع إلى التعليمة الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني سنة 2000 نجد أنها نصت على حالة غياب صاحب السؤال الشفوي وليس حالة فقدان النيابة البرلمانية، فطبقا لهذه التعليمة ففي حالة غياب صاحب السؤال الشفوي عن الجلسة المخصصة لطرح السؤال الشفوي فإن المعني يفقد حقه في طرح هذا السؤال الشفوي الذي يتحول تلقائيا إلى سؤال كتابي، غير أنه إذا كان هذا الغياب مبررا بناء على إشعار كتابي مسبق مودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، فإنه في هذه الحالة يمكن تأجيل السؤال إلى الجلسة الموالية على أن هذا التأجيل لا يكون إلا مرة واحدة فقط[3].

وما يمكن قوله في هذا الصدد أن كل من النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964 والتعليمة العامة رقم 08 تكلمتا على حالة غياب النائب وليس حالة فقدانه العضوية، لذلك فالمشرع صحيح أنه إشترط صفة العضوية البرلمانية في صاحب السؤال إلا أنه لم يتحدث عن مآل السؤال في حال فقدان صاحبه لصفة العضوية في البرلمان إن كان سيسحب هذا السؤال أم يتم الإستمرار في إجراءات طرحه بإسم العضو الجديد الذي يخلفه.

وكما أشرنا سابقا في تعريف السؤال فإن الصفة الشخصية تعد من سمات هذه الآلية، مما يعني أن تقديم السؤال يكون بصفة فردية، غير أن المشرع الجزائري كان له رأي آخر، فالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 قد أعطى الإمكانية لإيداع السؤال لدى مكتب المجلس من قبل أكثر من نائب[4]، في حين النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 خول للمجموعات البرلمانية

---

[1] - المادة 129 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964.
[2] - المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.
[3] - المادة 05 من التعليمة العامة رقم 08 المؤرخة في 12 جويلية 2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني لعام 2000، العدد 211.
[4] - المادة 94 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989.

ممارسة هذه الآلية[1]، غير أن النظام الداخلي الذي جاء بعده سنة 2000 الساري المفعول لم ينص على ذلك.

2-تحديد الجهة الموجه لها السؤال بدقة، فبالرجوع سواء إلى الدستور أو إلى القانون العضوي المحدد لعلاقات البرلمان بالحكومة أو إلى النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، نجد أن النصوص التي حددت الجهة التي يوجه لها السؤال جاء عاما، على إعتبار أن تلك النصوص تحدثت على توجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة دون التأكيد على ضرورة أن يكون عضو الحكومة مختصا، فحسب تلك النصوص يمكن توجيه السؤال إلى أي عضو من الطاقم الحكومي سواء تعلق الأمر بوزراء الدولة، الوزراء، الوزير الأول... الخ[2]، غير أن التعليمة العامة رقم 08 أكدت على ضرورة تحديد عضو الحكومة الموجه له السؤال بوضوح[3]، لذلك لا بد من تحديد الوزير أو الوزارة المعنية بالسؤال عند تقديمه من قبل نائب البرلمان.

وفي كل الأحوال فإن مسألة تحديد الوزير المعني بالسؤال تبقى مهمة جدا بالنسبة للنائب، وذلك حتى يضمن حصوله على الجواب في الوقت المحدد لذلك، وحتى لا يحتج أي وزير برفض الإجابة عنه بحجة عدم دخول السؤال في إختصاص القطاع الوزاري الذي يشرف عليه.

ب-الشروط المتعلقة بموضوع السؤال.

-يجب أن يكون السؤال مكتوبا ومحررا باللغة العربية، فكما أشرنا سابقا إذا كانت الكتابة أمر بديهي في الأسئلة الكتابية فإن الأسئلة الشفوية تقدم أيضا كتابة، بإعتبار أن الإختلاف بين النوعين يكمن في طريقة الإجابة فقط، فبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 16-12 نجد أنه قد أشار إلى كتابة السؤال ضمنيا من خلال عدة عبارات منها " يودع نص السؤال" وعبارة "يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة"[4]، أما بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 فإنه لم يشر إلى ذلك ، غير أنه بالرجوع إلى النظام الداخلي الذي سبقه لسنة 1997، نجد هناك

---

[1] - المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.
[2] - المادة 01/158 من التعديل الدستوري لعام 2020، والمادة 69 من القانون العضوي رقم 16-12، والمادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، والمادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.
[3] - المادة 01 من التعليمة العامة رقم 08 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.
[4] - المادة 70 من القانون العضوي رقم 16-12.

عدة عبارات تؤكد على ضرورة تقديم السؤال مكتوبا سواء كان شفويا أو كتابيا[1]، أما بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الأمة فنجد أنه جاء دقيقا وأكد على ضرورة أن يكون السؤال مهما كان نوعه مكتوبا ومحررا باللغة العربية[2].

إن مسألة تحرير السؤال باللغة العربية هي أمر بديهي على إعتبار أن جميع أشغال ومناقشات ومداولات البرلمان بغرفتيه تكون باللغة العربية[3].

كما نجد أيضا أن التعليمة العامة رقم 08 قد أكدت على هذا الشرط صراحة، فوفقا لهذه التعليمة يجب أن يحرر نص السؤال باللغة العربية وبشكل موجز[4].

-أن لا يكون موضوع السؤال محل إجراء قضائي، ونجد أن هذا أمر بديهي تفاديا لأي تأثير على مسار العدالة وحفاظا على إستقلاليتها، ونجد أن هذا الشرط نص عليه النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، في حين النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سواء الصادر سنة 1997 أو سنة 2000 لم ينص على ذلك، وأمام ذلك الفراغ جاءت التعليمة العامة رقم 08 التي نصت على ضرورة أن لا يكون السؤال متعلقا بقضية مطروحة أمام القضاء.

-أن لا يكون السؤال شخصيا، فكما هو معلوم فإن صفة العضوية في البرلمان الهدف منها هو خدمة الشعب وليس خدمة المصالح الشخصية سواء للنائب أو لأي كان، لذلك فالسؤال يجب أن يجرد من هذه الصفة وأن يكون الهدف من ورائه دائما تحقيق المصلحة العامة وليس المصلحة الشخصية، وقد أكد على هذا الشرط النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017[5]، في حين أكدت عليه أيضا التعليمة العامة رقم 08 المطبقة على نواب المجلس الشعبي الوطني[6].

---

[1] - المواد (95-101) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.
[2] - المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.
[3] - المادة 06 من القانون العضوي رقم 16-12.
[4] - المادة 01 من التعليمة العامة رقم 08 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.
[5] - المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.
[6] - المادة 01 من التعليمة العامة رقم 08 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

ثانيا: الإجراءات المتعلقة بالسؤال البرلماني.

هناك جملة من الإجراءات التي تحكم السؤال البرلماني في الجزائر بدءا بإيداع السؤال وتسجيله إلى إدراجه في جدول الأعمال والإجابة عليه.

أ-إيداع السؤال وإدراجه في جدول الأعمال.

يودع نص السؤال من قبل صاحبه سواء كان كتابيا أو شفويا لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بالنسبة للنواب ولدى مكتب مجلس الأمة بالنسبة لأعضاء هذا المجلس، على أن يرسل رئيس كل غرفة السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة، وبعد إيداع السؤال لدى أمانة مكتب كل مجلس فإن هذا الأخير هو الذي يتحقق من طبيعة هذه الأسئلة وعددها[1]، فبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فإن مكتب هذا المجلس هو من يبت في مدى توافر الشروط الشكلية في السؤال، فإن توفرت هاته الشروط يرسل السؤال للحكومة، أما إذا لم تتوافر تلك الشروط فيبلغ صاحب السؤال بذلك[2]، في حين نجد أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نص على الجهة التي يودع فيها السؤال وأكد على تبليغ السؤال للحكومة على الفور دون حديثه عن حالة عدم توافر الشروط في السؤال[3].

وبعد قبول السؤال وتبليغه للحكومة يتم إدراج هذا السؤال ضمن جدول أعمال الجلسات، وكما أشرنا سابقا عند الحديث عن دور الوزير الأول في ضبط جدول أعمال البرلمان فإن الجهة المختصة بضبط جدول أعمال الجلسات هي مكتب كل غرفة لكن بعد استشارة الحكومة[4]، وبعد إدراج السؤال ضمن جدول أعمال الجلسة المخصصة لذلك تأتي مرحلة العرض والإجابة على السؤال.

---

[1] - المادتان (70، 73) من القانون العضوي رقم 16-12.
[2] - المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.
[3] - المادة 95 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.
[4] - المادة 17 من القانون العضوي رقم 16-12.

ب-عرض السؤال والإجابة عليه.

إن مسألة عرض السؤال تشمل السؤال الشفوي الذي يعرض من قبل عضو أو نائب البرلمان خلال مدة محددة، فقد حددها النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بثلاثة (03) دقائق[1]، وهي نفس المدة التي حددتها التعليمة العامة رقم 08 بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني[2].

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن مدة طرح السؤال في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 كان يتحكم في تقديرها رئيس الجلسة[3].

إن مدة ثلاثة (03) دقائق في الحقيقة هي كافية لطرح أي سؤال على إعتبار أن الأمر يتعلق بالاستفسار الذي يجب ان يكون موجزا.

وبعد طرح السؤال تتم الإجابة عنه من قبل عضو الحكومة في حدود ستة (06) دقائق بالنسبة لمجلس الأمة، في حين النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سواء لسنة 1997 أو سنة 2000 لم يقيد الحكومة بأي وقت، إلا أنه بالرجوع إلى التعليمة العامة رقم 08 نجد أنها حددت مدة الإجابة بسبعة (07) دقائق على أن يمكن تمديد هذه المدة من قبل رئيس الجلسة إذا رأى بأن موضوع السؤال يقتضي ذلك[4].

وبعد إنتهاء عضو الحكومة من الإجابة يمكن التعقيب عليه من قبل صاحب السؤال الذي يمكن أن يرد عليه عضو الحكومة أيضا في حدود ثلاثة (03) دقائق لكل طرف في مجلس الأمة، وفي حدود دقيقتين (02) لكل طرف بالنسبة لمجلس الشعبي الوطني[5].

---

[1] - المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.
[2] - المادة 04 من التعليمة العامة رقم 08 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.
[3] - المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.
[4] - المادة 06 من التعليمة العامة رقم 08 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.
[5] - المادتان (04، 06) من نفس التعليمة العامة.

وفي هذا الصدد تجدر الاشارة إلى أن مدة التعقيب في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 كانت محددة بثلاثة (03) دقائق بالنسبة للنائب وخمسة عشر (15) دقيقة بالنسبة لعضو الحكومة في رده على ذلك التعقيب[1].

أما بالنسبة للأسئلة الكتابية فإن الإجابة عنها من قبل عضو الحكومة تكون كتابة في ظرف 30 يوما من تاريخ تبليغ السؤال للحكومة، على أن يودع الجواب لدى مكتب غرفة البرلمان المعنية بالسؤال، ويبلغ لصاحبه[2].

وفي هذا الصدد فإنه يمكن لصاحب السؤال سواء كان هذا السؤال شفويا أو كتابيا سحب سؤاله، على أن تبلغ الحكومة بذلك، كما يمكن لصاحب السؤال الشفوي تحويله إلى سؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة لعرضه على أن تبلغ الحكومة أيضا بذلك[3].

ج-فتح المناقشة.

طبقا للنصوص الدستورية المتعلقة بالسؤال، والتي وردت سواء في دستور 1989 أو في دستور 1996، أو التعديلين الدستوريين لعامي 2016 و2020، فإن السؤال بنوعيه في الأصل يكون بدون مناقشة، إلا أنه يمكن أن تكون تلك المناقشة إستثناء إذا رأت الغرفة البرلمانية التي طرح فيها السؤال أن جواب الحكومة يبرر إجراء تلك المناقشة، وهذه المناقشة كما أشرنا سابقا تشمل السؤال بنوعيه سواء كان مكتوبا أو شفويا[4]، وذلك على عكس دستور 1963 الذي نص على مناقشة السؤال الشفوي فقط ولم يربط هذه المناقشة بأي قيود أو إجراءات معينة، حيث أنه بالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964 نجد أن السؤال الشفوي عند تقديمه يحدد إن كان متبوعا بمناقشة أم لا ، فالمناقشة لا تحدد على ضوء جواب الحكومة[5].

---

[1] - المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.
[2] - المادة 74 من القانون العضوي رقم 16-12.
[3] - المادتان (71، 74) من نفس القانون العضوي.
[4] - المادة 125/ 04 من دستور 1989، والمادة 134/ 04 من دستور 1996 والمادة 152/ 05 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 05/158 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[5] - المواد (122، 127، 128) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964.

وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 16-12 فإنه في حال قررت إحدى الغرفتين وجود تلك المناقشة فإنها تفتتح وفقا للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل غرفة[1].

وفي هذا الصدد فإنه بالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فإن تلك المناقشة تفتح بناء على طلب يقدمه ثلاثين (30) عضوا على الأقل يودع لدى مكتب المجلس الذي يضبط جلسة المناقشة بالتشاور مع الحكومة[2]، وعلى العكس من ذلك فإن النظام الداخلي للغرفة السفلى لسنة 2000 لم يتحدث على هذه المسألة، إلا أنه بالرجوع إلى النظام الداخلي الذي سبقه سنة 1997 نجد أن إجراء المناقشة يكون بناء على طلب يقدمه عشرون (20) نائبا[3].

د-نشر السؤال وجوابه.

نجد أن جميع النصوص الدستورية والتنظيمية المتعلقة بالسؤال والتي أشرنا لها سابقا أكدت في الأخير على ضرورة نشر الأسئلة وأجوبتها وفقا لنفس الشروط المتعلقة بنشر محاضر مناقشات البرلمان.

والهدف من هذا النشر هو تمكين الناخبين من الإطلاع على نشاطات ممثليهم في البرلمان، ومدى إلتزامهم بطرح انشغالاتهم، إضافة إلى الإطلاع على جواب الحكومة وحصولهم على المعلومات اللازمة التي تخص انشغالاتهم[4].

إن عدم نشر الأسئلة قد يؤدي لعدة سلبيات أهمها طرح أسئلة متشابهة في المواضيع، إضافة إلى تقاعس الوزراء وتأخرهم في الرد على أسئلة النواب[5].

وما يمكن قوله في الأخير أن هذه الإجراءات والشروط المرتبطة بالسؤال البرلماني نظرا لبساطتها مقارنة مع الآليات الرقابية الأخرى قد سمح لممارستها بكثرة سواء من قبل النواب أو الأعضاء المشكلين للبرلمان الجزائري، وهذا ما تؤكده الإحصائيات خلال كل دورة برلمانية، فحصيلة ممارسة هذه الآلية

---

[1] - المادة 75 من القانون العضوي رقم 16-12.
[2] - المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.
[3] - المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.
[4] - انظر د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 73.
[5] - cf. A. Djebar, C.B. Yelles, réflexions sur le control législatif, R.A.S.J.E.P , N^{0}1, Alger, 1988, p 146.

الرقابية خلال الدورة البرلمانية العادية لسنة 2017– 2018 نجد فيها أن النواب قدموا 347 سؤالا شفويا تمت معالجة 136 منها، كما قدموا 368 سؤالا كتابيا تمت معالجة 284 منها، أما أعضاء مجلس الأمة فقد طرحوا 129 سؤالا شفويا تمت معالجة 115 منها، كما قدموا 78 سؤالا كتابيا تمت معالجة 56 منها[1].

إن الملاحظ على هذه الإحصائيات أن استعمال آلية السؤال من قبل نواب الغرفة السفلى هو بكثرة مقارنة مع أعضاء الغرفة العليا، وذلك أمر بديهي نظرا لتركيبة كل مجلس، غير أن النقطة السوداء في هذه الإحصائيات هو تجاوب الحكومة مع هذه الأسئلة، فكما أشارت هذه الإحصائيات إلى تواجد عدد لا بأس به من الأسئلة التي لم تجب عنها الحكومة.

المطلب الثاني: التحقيق البرلماني وإصدار اللوائح.

من بين الآليات الرقابية الأخرى التي لا يترتب عن ممارستها من قبل نواب وأعضاء البرلمان تقرير مسؤولية الحكومة بإسقاطها، نجد التحقيق البرلماني واللوائح، وقد أسست معظم الدساتير الجزائرية لهاتين الآليتين وتم تنظيمهما في مختلف القوانين المكملة لتلك الدساتير، والتي على ضوئها سوف يتحدد مضمون كل آلية في النظام الدستوري الجزائري.

إن ممارسة هاتين الآليتين ليس على إطلاقه، وإنما هناك ضوابط وقواعد تخضعا لهما، لذلك لا بد على البرلماني مراعاتها عند ممارسته لأي آلية من هاتين الآليتين.

وبناء عليه سوف يقسم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول سوف يخصص للحديث عن آلية التحقيق البرلماني، أما الفرع الثاني فسوف يخصص للحديث عن آلية إصدار اللوائح.

الفرع الأول: التحقيق البرلماني.

سوف يتم في هذا الفرع التطرق إلى موضوع التحقيق البرلماني من خلال تحديد تعريفه وتحديد الضوابط التي يخضع لها في النظام الدستوري الجزائري.

---

[1] - حصيلة متابعة أشغال البرلمان، الدورة البرلمانية العادية 2017- 2018، وزارة العلاقات مع البرلمان، الموقع الإلكتروني للوزارة WWW.mrp.gov.dz، تم الإطلاع عليه يوم 2020/10/06 على الساعة 13:20.

أولا: تعريف التحقيق البرلماني.

لقد تعددت التعريفات الخاصة بالتحقيق البرلماني نذكر منها:

التحقيق البرلماني هو تقصي للحقائق عن وضع معين متعلق بالجهاز التنفيذي، تمارسه لجنة مكونة من عدد معين من أعضاء البرلمان، تكمن مهمتها في الكشف عن المخالفات وتقديم الإقتراحات والتوصيات اللازمة، لتعرض عملها في النهاية على البرلمان في شكل تقرير[1].

فالتحقيق البرلماني يمكن البرلمان من التوصل والوقوف بنفسه على الحقائق التي يريد معرفتها[2]، فالبرلمان يقوم بتشكيل لجان من بين أعضائه تسمى بلجان التحقيق البرلماني أو لجان تقصي الحقائق، يكون هدفها الوصول للحقائق في المسائل التي تتعلق بمصالح الدولة[3]، فالبرلمان في العادة لا يمارس صلاحية التحقيق بكامل هيئته وإنما يخولها لإحدى لجانه للقيام بتلك المهمة[4]، وفي هذا الصدد فإن اللجنة التي تقوم بالتحقيق إما تكون خاصة بالتحقيق يتم تشكيلها لهذا الغرض، أو تكون من إحدى اللجان القائمة الموجودة ضمن هياكل البرلمان[5].

ودور لجنة التحقيق يقتصر على تقصي الحقائق وإعداد تقرير بشأنها دون أن يمتد لإتخاذ أي قرار على ضوء الحقائق التي توصلت لها، فسلطة القرار تبقى بيد المجلس البرلماني الذي يعرض عليه التقرير ويتخذ ما يراه مناسبا من إجراءات قد تصل لحد طرح الثقة في الوزير أو الحكومة[6].

ولجان التحقيق البرلمانية لها كامل السلطات أثناء أدائها لمهمتها فلها إستدعاء الموظفين والبحث في الملفات والمستندات للوصول للحقيقة، لينتهي عملها بتقديم تقريرها على البرلمان الذي يتخذ الإجراء المناسب على ضوء هذا التقرير والمناقشات المتعلقة به[7].

---

[1] - انظر د. ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 120

[2] - انظر د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 550.

[3] - انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، 187.

[4] - انظر د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 927.

[5] - انظر د. رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 131.

[6] - انظر نفس المرجع، ص 132.

[7] - انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، مرجع سابق، ص 304.

أما عن الوضع في الجزائر فإن دستور 1963 نجد أنه نص في المادة 38 منه على آلية الإستماع للوزراء داخل اللجان، ولم ينص على تشكيل لجان التحقيق.

فاللجان الدائمة للبرلمان من خلال إستماعها لأعضاء الحكومة بمناسبة ممارستها لصلاحياتها تكون قد إطلعت على ما يجري داخل القطاعات الوزارية، وبالتالي مارست رقابة برلمانية بطريقة غير مباشرة[1].

غير أن النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964 أعطى الإمكانية لهذا المجلس لإنشاء لجان خاصة لدراسة مواضيع معينة، وبالتالي فهذا النظام الداخلي أسس لآلية التحقيق البرلماني بواسطة اللجان الخاصة[2].

أما عن الوضع بعد دستور 1963 فنجد أن المؤسس الدستوري أسس لآلية لجان التحقيق، حيث نص عليها في دستور 1976 في المادة 188 منه، وفي دستور 1989 في المادة 151 منه، وفي دستور 1996 في المادة 161 منه، وفي التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 180 منه، وفي التعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 159 منه.

ثانيا: ضوابط التحقيق البرلماني في الجزائر.

أ-المبادرة بتشكيل لجان التحقيق.

قبل الحديث عن هذه المبادرة تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن إنشاء لجان للتحقيق في المسائل التي تكون محل أي إجراء قضائي، كما أنه لا يمكن أن يعاد تشكيل لجان للتحقيق في المواضيع التي كانت محل تحقيق من قبل إلا بعد إنقضاء أجل سنة من تاريخ إنتهاء التحقيق فيها[3].

---

[1] - انظر د. عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري، نشأة – فقها – تشريعا، دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، مرجع سابق، ص 157.
[2] - المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964.
[3] - المادتان (80،81) من القانون العضوي رقم 16-12.

تكون المبادرة بإنشاء لجان التحقيق بإقتراح لائحة موقعة من قبل عشرون (20) نائبا أو عضوا حسب الحالة، وتودع تلك اللائحة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بالنسبة للنواب ولدى مكتب مجلس الأمة بالنسبة للأعضاء[1].

ونجد أن العدد المطلوب لإيداع تلك اللائحة قد تم رفعه، حيث كان العدد المطلوب في ظل القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، أو في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 محدد بعشرة (10) نواب على الأقل[2]، ليتم رفع هذا النصاب بمناسبة صدور النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 إلى عشرون (20) نائبا، وهو نفس النصاب الذي تم التأكيد عليه سواء في ظل القانون العضوي 99-02 أو في ظل القانون العضوي 16-12 الساري المفعول حاليا.

لذلك فالمبادرة بالتحقيق البرلماني في الجزائر مقيدة عدديا، فهي تمارس جماعيا وليس فرديا، وهذا من شأنه إقصاء بعض الكتل البرلمانية الصغيرة التي لا تتوفر على نصاب عشرون (20) مقعدا في إحدى غرف البرلمان، وأمام هذا الوضع ما عليها إلا اللجوء للتحالف مع تشكيلات أخرى لتحريك هذه المبادرة.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فإن إقتراح اللائحة المتضمن إنشاء لجنة التحقيق يفصل فيه مكتب المجلس فإذا قبله يحيله على رئيس اللجنة الدائمة المختصة لإبداء الرأي، وفي حالة رفضه يبلغ قرار الرفض الذي يكون معللا لمندوب أصحاب الإقتراح، في حين نجد أن هذه الإجراءات غير منصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

ب-التصويت على لائحة إنشاء لجنة التحقيق.

إن مرحلة التصويت هي الحاسمة في هذه المسألة فعلى أساسها تنشأ لجنة التحقيق أو تلغى الفكرة أساسا، ويتم التصويت على هذا المقترح بعد الإستماع إلى مندوب أصحاب إقتراح اللائحة ورأي اللجنة

---

[1] - المادة 01/78 من القانون العضوي رقم 16-12.
[2] - المادة 12 من القانون رقم 80-04، والمادة 107 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989.

المختصة بالموضوع[1]، وفي هذا الصدد نجد أن القانون العضوي 16-12 ولا حتى القانون العضوي 99-02 الذي كان قبله لم يحدد نسبة التصويت على تلك اللائحة، وهذا ما يحيلنا على النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، حيث أنه بالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 نجد أن التصويت على لائحة إنشاء لجنة التحقيق يكون بأغلبية الأعضاء الحاضرين[2]، في حين نجد أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 أو لسنة 1997 لم يشر إطلاقا إلى نسبة التصويت.

إن عدم إشتراط نسبة التصويت على لائحة إنشاء لجنة التحقيق في المجلس الشعبي الوطني لا بد من تداركه، إضافة إلى أن النسبة التي حددها النظام الداخلي لمجلس الأمة منتقدة كون أن النسبة مرتبطة بعدد الحضور في الجلسة وليس بعدد الأعضاء في المجلس، فيمكن أن يحضر عدد قليل من الأعضاء وبالتالي يصبح التصويت على تلك اللائحة بلا معنى.

ج-تشكيل لجنة التحقيق.

بعد حصول لائحة إنشاء لجنة التحقيق على موافقة أعضاء أو نواب البرلمان حسب الحالة، تأتي مرحلة تشكيل هذه اللجنة.

حيث أن تشكيل لجنة التحقيق يكون من بين أعضاء أو نواب كل غرفة حسب الحالة وفقا لإجراءات تشكيل اللجان الدائمة داخل كل مجلس، مع العلم أن هذا التشكيل لا يشمل النواب أو الأعضاء الموقعين أصحاب اللائحة[3].

---

[1] - المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12.
[2] - المادة 102 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.
[3] - المادة 103 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017، والمادتان (104، 105) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.

ثالثا: عمل لجان التحقيق.

إن ما يميز لجان التحقيق هو الطابع المؤقت لها، فمهمتها تنتهي بمجرد إيداع تقريرها الذي يكون خلال أجل ستة (06) أشهر على الأكثر قابلة للتمديد[1]، كما أن عملها يتميز بالسرية[2]، وذلك حتى لا يتأثر تحقيقها في حالة إفشاء أي معلومات لها علاقة بالمهمة الموكلة لها.

وتتمتع هذه اللجان بسلطات هامة بمناسبة أدائها لعملها، حيث يمكن لها الإستماع لأي شخص، كما يمكن لها معاينة أي مكان، وفي هذا الصدد فإن الإستماع لأعضاء الحكومة يكون بالإتفاق مع الوزير الأول بعد تلقيه لطلبات الإستماع تلك من طرف رئيس الغرفة البرلمانية المختصة، كما توجه إستدعاءات المعاينة والإستماع المتعلقة بالمؤسسات والإدارات العمومية عن طريق السلطة السلمية لها، ويعد عدم الإمتثال لهذه اللجان تقصيرا جسيما يدون في التقرير وتتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤوليتها، كما لهذه اللجان أن تطلع على أي وثيقة إلا إذا كانت هذه الوثيقة تكتسي طابعا سريا وإستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي[3].

وينتهي تحقيق هذه اللجان بتسليم تقريرها إلى رئيس الغرفة البرلمانية المختصة، على أن يبلغ هذا التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع هذا التقرير على نواب أو أعضاء الغرفة المعنية بالتحقيق، كما يمكن نشر هذا التقرير كليا أو جزئيا بناء على إقتراح مكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة، ويتم البت في ذلك النشر بالأغلبية الحاضرة لنواب أو أعضاء الغرفة المعنية ودون مناقشة، لكن يمكن عند الإقتضاء أن تكون هناك مناقشة لكن في جلسة مغلقة[4].

وعن النتائج المترتبة عن هذا التقرير فإنه ليس له أي أثر أو جزاء، فالدستور والقوانين المكملة له لم تنص على أي نتيجة في حال توصل التحقيق إلى وجود تقصير في المسائل التي تم التحقيق فيها.

---

[1] - المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-12.
[2] - المادة 83 من نفس القانون العضوي.
[3] - المادتان (84،85) من نفس القانون العضوي.
[4] - المادتان (86،87) من نفس القانون العضوي.

لذلك فلا يجوز القول بأن لجان التحقيق في الجزائر لها صفة الرقابة الفاعلة، فالنصوص المنظمة لهذه اللجان تضفي عليها غطاء التحقيق دون الرقابة، فليس للجان التحقيق أو حتى للبرلمان ككل إتخاذ أي قرارات ذات جزاء فاعل عدا التوصيات التي يمكن أن تبادر بها هذه اللجان في تقريرها[1].

الفرع الثاني: اللائحة.

بالرجوع إلى الدستور نجد أنه خول لكل من نواب وأعضاء البرلمان إصدار لوائح في حالات محددة سوف نوضحها في هذا الفرع.

والهدف من اللائحة لم تحدده النصوص، إلا أن إقتراح اللائحة إما يكون من أجل تأييد الحكومة أو من أجل إبداء عدم الرضى عليها[2]، فمن خلال هذه اللوائح تعرف الحكومة موقف البرلمان إتجاهها.

أولا: حالات إصدار اللائحة.

بالرجوع إلى الدستور نجد أن إصدار اللائحة من قبل أعضاء مجلس الأمة يكون بمناسبة عرض الوزير الأول لمخطط عمل الحكومة عليه[3]، أما بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني فإنه يكون بمناسبة مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة[4].

لذلك فإصدار اللائحة من قبل أعضاء مجلس الأمة لا يكون إلا في حالة واحدة وهي عند عرض مخطط عمل الحكومة عليه، أما بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني فلا يكون أيضا إلا في حالة واحدة وهي حالة مناقشة بيان السياسة العامة.

إن هذا التمييز بين الغرفتين يخول للنواب إصدار لائحة كل سنة، في حين فإن أعضاء مجلس الأمة لا يمكن لهم إصدار إلا لائحة واحدة عند تعيين أي حكومة جديدة وعرضها لمخطط عملها، مما يعني أن فرص أعضاء مجلس الأمة في إصدار اللوائح قليلة مقارنة بالنواب.

---

[1] - انظر د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 569،570.

[2] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 162.

[3] - المادة 94 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 106 من التعديل الدستوري لعام 2020.

[4] - المادة 98 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 111 من التعديل الدستوري لعام 2020.

ثانيا: إجراءات إصدار اللائحة.

تخضع اللائحة البرلمانية قبل إصدارها سواء من الغرفة السفلى أو الغرفة العليا إلى عدة إجراءات بدءا بالأجل والنصاب وصولا إلى التصويت.

أ-أجل إيداع إقتراح اللائحة: إن أجل إقتراح اللائحة يختلف بين غرفتي البرلمان، فقد حدد أجل تقديم إقتراح اللوائح في الغرفة السفلى بـ (72) ساعة من إنتهاء تدخلات النواب الخاصة بمناقشة بيان السياسة العامة[1]، أما بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة فإن إقتراح اللائحة يودع لدى مكتب المجلس في أجل (48) ساعة الموالية لعرض الوزير الأول لمخطط عمل الحكومة[2].

ب-النصاب المطلوب لتوقيع مقترح اللائحة: إن إقتراح اللائحة لا يكون فرديا وإنما يكون جماعيا، لذلك فالعدد المطلوب توقيعه في إقتراح اللائحة هو عشرون (20) نائبا بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني[3]، وثلاثون (30) عضوا بالنسبة لمجلس الأمة بعدما كان عشرون (20) عضوا في السابق[4].

وفي هذا الصدد فإنه يمكن إقتراح أكثر من لائحة، على أنه لا يجوز للنائب الواحد التوقيع على أكثر من لائحة واحدة[5]، وهذا على عكس ما كان عليه الأمر في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 الذي أعطى الإمكانية للنواب من التوقيع على أكثر من لائحة واحدة شريطة أن لا يكون موضوعها واحد[6].

ج-التصويت على اللائحة: التصويت على اللوائح في حال تعددها بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني يكون حسب تاريخ إيداعها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني، غير أن هذا التصويت إذا حقق الأغلبية المطلوبة يلغي إقتراح اللوائح الأخرى[7]، بمعنى أنه في الأخير لا يصدر عن المجلس الشعبي

---

[1] - المادة 52 من القانون العضوي رقم 16-12.
[2] - المادة 02/91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.
[3] - المادة 53 من القانون العضوي رقم 16-12.
[4] - المادة 01/91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017، والمادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999.
[5] - المادة 54 من القانون العضوي رقم 16-12.
[6] - المادة 113 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.
[7] - المادة 55 من القانون العضوي رقم 16-12.

الوطني إلا لائحة واحدة، أما بالنسبة لمجلس الأمة فإنه إذا كان القانون العضوي 16-12 لم يشر إلى ذلك، فالنظام الداخلي لمجلس الأمة أيضا لم يحدد كيفية التصويت على اللائحة وخول الأمر لمكتب المجلس في المادة 91 منه.

وما يمكن قوله في الأخير أن دور اللوائح البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري لا يعدوا أن يكون سوى وسيلة لإعلام الحكومة بموقف البرلمان إتجاهها، فتلك اللوائح ليس لها أي أثر فعال على الحكومة.

المطلب الثالث: رقابة البرلمان على الميزانية العامة للدولة.

كما أشرنا سابقا فإن الحكومة هي من تتولى إعداد وتحضير مشاريع قوانين المالية كما أنها هي من تتولى مسألة تنفيذها، وباعتبار أن الجانب المالي يعد من أهم الركائز التي تقوم عليها الدولة فإن ضرورة وجود رقابة برلمانية على مالية الدولة يعد أمرا بالغ الأهمية.

يمارس البرلمان الرقابة على مالية الدولة في عدة مناسبات، فالرقابة تمارس من البرلمان بمناسبة عرض مشروع قانون المالية للتصويت عليه من قبل البرلمان، وهو ما يعرف بالرقابة السابقة على مالية الدولة، كما يتابع البرلمان تنفيذ القانون السنوي للمالية ويمكن له التدخل وممارسة رقابته أثناء تنفيذ هذا القانون عن طريق الآليات الرقابية سواء الإعلامية التي أشرنا لها سابقا أو المرتبة للمسؤولية التي سوف نشير لها لاحقا، وهو ما يعرف بالرقابة الآنية، كما يمارس رقابة لاحقة تأتي بعد التنفيذ لقانون المالية السنوي من خلال ما يعرف بقانون ضبط الميزانية.

لذلك سوف يقسم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول سوف يخصص للحديث عن الرقابة السابقة، أما الفرع الثاني فسيخصص للحديث عن الرقابة اللاحقة على مالية الدولة.

الفرع الأول: المصادقة على قانون المالية.

كما اشرنا سابقا فإن مسألة إعداد مشروع قانون المالية هي من الإختصاصات الحصرية التي تستأثر بها السلطة التنفيذية لعدة إعتبارات، غير أن ذلك لا يعني أن البرلمان غائب في هذه المسألة على إعتبار أن سريان أي مشروع قانون مالية لا يكون إلا بعد مروره على البرلمان بغرفتيه.

وبالرجوع إلى المادة 138 من التعديل الدستوري لعام 2016 فإن البرلمان يصادق على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، وإلا فإن رئيس الجمهورية سوف يصدر ذلك القانون بموجب أمر في حال تخلف البرلمان عن المصادقة في ذلك الأجل، ونفس الأمر تم التأكيد عليه أيضا بمناسبة التعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 146 منه.

ونجد أن أجل المصادقة المحدد بخمسة وسبعون (75) يوما موزعا بين غرفتي البرلمان، فالغرفة السفلى لها أجل سبعة وأربعون (47) يوما للمصادقة على مشروع هذا القانون تسري إبتداء من تاريخ إيداعه عندها، في حين الأجل المحدد للغرفة العليا للمصادقة على هذا القانون هو عشرون (20) يوما، أما الثمانية (08) أيام المتبقية من هذا الأجل ككل فتركت للجنة المتساوية الأعضاء للبت في الخلاف بين الغرفتين في حال وجوده[1].

إن مصادقة البرلمان على قانون المالية جعلها المؤسس الدستوري بلا فائدة في حال عدم إحترامه للأجل المحدد لدراسة مشروع هذا القانون والمصادقة عليه، فتدخل رئيس الجمهورية بإصدار هذا القانون يعد مساسا بإختصاص البرلمان، فما الدافع إلى تخويل ذلك الإختصاص لرئيس الجمهورية خاصة إذا علمنا أن القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية قد وضع آليات وحلول في حال عدم صدور قانون المالية في الموعد المحدد.

ويسمى القرار النهائي للبرلمان بتصويته على مشروع قانون المالية بالترخيص المالي، لأنه يرخص ويسمح للحكومة بتطبيق أحكام ذلك القانون[2].

وما يمكن قوله في الأخير أن هذا الترخيص المالي للبرلمان تحتاجه الحكومة لتنفيذ مخطط عملها، إلا أن هذا الترخيص يمكن أن يكون مصدره رئيس الجمهورية في حال رفض البرلمان لذلك.

---

[1] - المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12.
[2] - انظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 164.

الفرع الثاني: المصادقة على قانون ضبط الميزانية.

إن مسالة الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة هي من الأمور المسلم بها في النظم الدستورية، حيث نجد أن دور البرلمان في النظام البرلماني لا يقتصر على إعتماد الميزانية فقط،وإنما يراقب تنفيذ الحكومة للميزانية من خلال تقديمها لحساب ختامي سنوي للإدارة المالية إلى البرلمان في بداية كل دورة انعقاد عادي للبرلمان لكي يعتمده، وهذه المناسبة هي فرصة للبرلمان للتأكد من سلامة تصرفات الحكومة المتعلقة بتنفيذ الميزانية[1]، وحتى بالنسبة للنظام الرئاسي فإن سكرتير الشؤون المالية في الولايات المتحدة الأمريكية يبعث سنويا للبرلمان تقارير مالية عن الحالة المالية للدولة[2]، وهذه التقارير حتما تمكن البرلمان من الإطلاع على الوضعية المالية للدولة وتؤثر على إعتماد قانون الميزانية من قبل البرلمان بعد إطلاعه على تلك التقارير.

لذلك فحتى النظام الرئاسي الذي يقوم على مبدأ الفصل الشديد بين السلطات قد سمح بوجود رقابة على تنفيذ الميزانية نظرا لأهميتها، ولو بطريقة غير مباشرة.

إن مسألة الرقابة اللاحقة للبرلمان على تنفيذ قانون المالية هي قاعدة دستورية أكد عليها دستور 1976 في المادة 187 منه، ودستور 1989 في المادة 150 منه، ودستور 1996 في المادة 160 منه، والتعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 179 منه، والتعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 156 منه.

حيث نجد أن جميع هذه المواد الدستورية ألزمت الحكومة بتقديم عرض حول استعمال الاعتمادات المالية لكل سنة هذا من جهة، ومن جهة أخرى إختتام السنة المالية بتصويت البرلمان على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية تتولى الحكومة مسألة إعداده لأنها هي المسؤولة عن تنفيذ قانون المالية السنوي.

---

[1] - انظر د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 921.
[2] - انظر نفس المرجع، ص 882.

ويقصد بقانون تسوية أو ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية ومختلف القوانين المعدلة أو المكملة له إن وجدت[1].

ويتضمن مشروع قانون ضبط الميزانية على حساب نتائج السنة المشتمل على الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة، إضافة إلى النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، إضافة إلى نتائج تسيير عمليات الخزينة[2].

لذلك فقانون ضبط الميزانية هو بمثابة تقرير يوضح المبالغ المالية التي تم فعلا تنفيذها، من خلال التحديد الفعلي للإيرادات التي تم تحصيلها والنفقات التي تم صرفها[3].

ويرفق مشروع قانون ضبط الميزانية الذي تقدمه الحكومة بتقرير تفسيري يوضح شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة، إضافة إلى جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الإستثمارات المخططة[4].

وتستعين الحكومة في عملية إعداد هذا القانون بمجلس المحاسبة، حيث أن هذا الأخير يستشار في المشاريع التمهيدية لقوانين ضبط الميزانية، لذلك فالحكومة ترسل مختلف التقارير التقييمية التي يعدها مجلس المحاسبة بهذه المناسبة إلى البرلمان مرفقة بمشروع قانون ضبط الميزانية[5].

إن التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة بمناسبة إستشارته من قبل الحكومة في مسألة إعداد مشاريع قوانين ضبط الميزانية هو في غاية الأمية بالنسبة لنواب وأعضاء البرلمان، على إعتبار أن مجلس المحاسبة هيئة قضائية مختصة في الجانب المالي وتقاريرها سوف تقف على كل صغيرة وكبيرة.

---

[1] - المادة 05 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية لعام 1984، العدد 28.

[2] - المادة 77 من نفس القانون.

[3] - انظر يحيى دنيدني، المالية العمومية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية، الجزائر، 2014، ص 60.

[4] - المادة 76 من القانون رقم 84-17.

[5] - المادة 18 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 والمتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية لعام 2010، العدد 50.

وبالرجوع إلى القانون رقم 84-17 المعدل والمتمم نجد أن قانون ضبط الميزانية يرفق سنويا مع مشروع قانون المالية السنوي الذي يقدم للبرلمان للمصادقة عليه، غير أن قانون ضبط الميزانية الذي يرفق يكون للسنة المالية -03[1].

ولقانون ضبط الميزانية أهمية كبيرة، على إعتبار أنه يكتسي طابع قوانين المالية، ويعد الوثيقة التي تثبت تنفيذ قانون المالية السنوي والقوانين التكميلية له إن وجدت، كما يعد هذا القانون الأساس الواقعي والعملي الذي يستند عليه النائب في التصويت على أي نفقة أو إيراد[2]، كما أن هذا القانون يمثل معيارا لقياس أداء الحكومة في آخر السنة، وذلك سوف يؤثر حتما على الثقة التي نالتها الحكومة من البرلمان قبل بداية عملها.

أما عن الإجراءات الخاصة بالمصادقة على هذا القانون من قبل البرلمان فإن كل غرفة تصوت على مشروع قانون تسوية الميزانية بكامله بعد إختتام المناقشة العامة[3]، وتكملة لذلك نصت المادة 80 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017 على أن اللجنة المختصة هي من تدرس مشروع هذا القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة والخبراء والمختصين، وتعد تقريرا في هذا الشأن، ليعرض مشروع هذا القانون على المناقشة وتكون المصادقة عليه كاملا في جلسة عامة، أما بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فلم يتحدث عن هذه المسألة.

إن قانون ضبط الميزانية يطرح الكثير من التساؤلات حول مدى إلزامية تقديمه من قبل الحكومة أمام البرلمان، فرغم أن جميع النصوص الدستورية أكدت على تقديمه، إلا أن الحكومة في كل مرة تتهرب من هذا الإلتزام وهو ما يعد تهربا من المحاسبة أمام البرلمان.

فالاحصائيات المتعلقة بهذا القانون تؤكد تقديمه في مرات معدودة فقط رغم إعتماده منذ دستور 1976.

---

[1] - المادة 68 من القانون رقم 84-17 المعدل والمتمم بالقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، الجريدة الرسمية لعام 1990، العدد 01.

[2] - انظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 169، 170.

[3] - المادة 45 من القانون العضوي رقم 16-12.

المبحث الثاني

الآليات الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية للوزير الأول.

إن تأثر النظام الدستوري الجزائري بالنظام البرلماني في مجال الرقابة البرلمانية لا يقتصر على الآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة بقيادة الوزير الأول، بل إن الدستور الجزائري منذ تبنيه لمنصب رئيس الوزارة الأولى أكد على إمكانية إسقاط الحكومة من قبل البرلمان في حالات محددة.

غير أن المسؤولية السياسية التي تبناها المؤسس الدستوري الجزائري لا تقتصر في ممارستها على البرلمان فقط، وإنما تمتد لتشمل رئيس الجمهورية الذي يمكنه مسائلة أي عضو في الحكومة بما فيهم الوزير الأول وعزله من منصبه متى أراد ذلك، وهو ما يعني أن المسؤولية السياسية تكون مزدوجة على الوزير الأول.

وتعد المسؤولية السياسية أحد دعائم وأركان النظام البرلماني، بحيث أن تخلفها عن أي نظام حكم يفقده وصف النظام البرلماني، ويقصد بها حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الوزراء، ويترتب عنها وجوب إستقالة الوزارة ككل أو الوزير المعني، وتبعا لذلك فالمسؤولية قد تكون تضامنية تشمل الوزراء ككل على أساس تضامن الوزراء في السياسة العامة التي يطبقونها في الدولة، أو فردية تقرر على الوزير المعني لوحده نتيجة تصرفه الفردي في أمر يتعلق بإدارة شؤون وزارته[1].

ونجد أن المؤسس الدستوري الجزائري في هذا الصدد أخذ بنوع واحد من المسؤولية السياسية أمام البرلمان وهي المسؤولية التضامنية، حيث جعل تقرير مسؤولية الوزراء أمام البرلمان لا يكون إلا جماعيا بقيادة رئيسه سواء تعلق الأمر برئيس الحكومة أو الوزير الأول.

وبناء عليه سوف يقسم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول سوف يخصص للحديث عن المسؤولية السياسية للوزير الأول أمام البرلمان، أما المطلب الثاني فسوف يخصص للحديث عن المسؤولية السياسية للوزير الأول أمام رئيس الجمهورية.

---

[1] - انظر د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 928،929.

المطلب الأول: الآليات الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية للوزير الأول أمام البرلمان.

خول المؤسس الدستوري للبرلمان تحريك المسؤولية السياسية للحكومة من خلال وسائل أخرى لا يتوقف دورها على الإعلام فقط وإنما تؤدي إلى طرح مسألة الثقة في الحكومة، فمن خلال تلك الآليات يمكن للبرلمان سحب الثقة من الحكومة ومحاسبتها.

وتستخدم تلك الآليات في ثلاثة حالات، الحالة الأولى عند عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان، والحالة الثانية عند تقديم بيان السياسة العامة للحكومة، والحالة الثالثة عند إستجواب الحكومة، وعليه سوف يقسم هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول سوف يتم التطرق فيه إلى الآليات التي تحرك بها مسؤولية الحكومة عند عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان، أما الفرع الثاني فسوف يخصص للحديث عن الآليات التي تحرك بها مسؤولية الحكومة عند تقديم بيان السياسة العامة للحكومة والإستجواب.

الفرع الأول: مسؤولية الحكومة عند عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان.

كما أشرنا سابقا فإن مباشرة الحكومة لعملها لا يتوقف على صدور مرسوم التعيين من قبل رئيس الجمهورية، وإنما لا بد أن يحض مخطط عملها على تزكية المجلس الشعبي الوطني لمباشرة عملها، فعدم الحصول على تلك الثقة يؤدي إلى إستقالة هذه الحكومة لعدم تماشي مخطط عملها مع توجه الأغلبية البرلمانية.

وبما أنه تم التطرق سابقا إلى مضمون مخطط عمل الحكومة وكيفية إعداده داخل الجهاز التنفيذي بإعتباره يعد من أهم الصلاحيات السياسية الملقاة على عاتق الوزير الأول، فإنه في هذا المحور سوف يتم التطرق إلى إجراءات عرض هذا المخطط على البرلمان والأثار المترتبة عن هذا العرض.

أولا: عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني.

بعد إعداد الحكومة لمخطط عملها وحصوله على مصادقة مجلس الوزراء يتم عرض هذا المخطط على المجلس الشعبي الوطني وفق الخطوات التالية:

أ-تقديم مخطط عمل الحكومة: حيث يتولى مسألة تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني الوزير الأول بإعتباره هو من يقود تلك الحكومة[1]، وفي هذا الصدد فإن هذا العرض يكون خلال أجل الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة[2].

ونجد أن تحديد هذا الأجل جاء لمنع تماطل الحكومة في تقديم برنامجها (مخطط عملها حاليا) أمام المجلس الشعبي الوطني، حيث يمكنها تجاهل هذا الإجراء وتشرع في تطبيق برنامجها، وقد أكدت الممارسة العملية ذلك، حيث إحتج النواب على ذلك بمناسبة مناقشة برنامج حكومة سيد أحمد غزالي الذي شرعت حكومته في تطبيق برنامجها قبل حصوله على موافقة المجلس الشعبي الوطني[3].

ب-مناقشة مخطط عمل الحكومة: طبقا للدستور فإنه تفتح مناقشة عامة على مخطط عمل الحكومة[4]، وهذه المناقشة العامة تسمح للنواب من إبداء رأيهم وتقييمهم لهذا المخطط، وهذه المناقشة مهمة جدا لأنه على أساسها يتحدد توجه النواب إما لقبول هذا المخطط أو المطالبة بتعديله أو رفضه كليا.

وفي هذا السياق فإنه لا يمكن الشروع في تلك المناقشة العامة إلا بعد مرور سبعة (07) أيام من تاريخ تبليغ مخطط عمل الحكومة للنواب[5]، ونجد أن هذه المدة تم تقليصها بعدما كانت محددة بعشرة (10) أيام في ظل القانون العضوي السابق رقم 99-02.

إن هذا القيد سوف يجعل من تدخل النواب محدد المدة، والتي يمكن لرئيس المجلس تقليصها إذا إقتضى الأمر حسب عدد المتدخلين، مما يجعل من هذه المناقشة هشة يغلب عليها الطابع السطحي دون تفصيل[6].

---

[1] - المادة 01/94 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 01/106 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[2] - المادة 47 من القانون العضوي رقم 16-12.
[3] - انظر د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 241، 242.
[4] - المادة 01/94 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 01/106 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[5] - المادة 48 من القانون العضوي رقم 16-12.
[6] - انظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 111.

ج-تكييف مخطط عمل الحكومة: لقد خول الدستور للوزير الأول الإمكانية لتكييف مخطط عمل الحكومة، وذلك على ضوء المناقشة العامة الخاصة بهذا المخطط، لكن بالتشاور مع رئيس الجمهورية[1].

إن فتح المجال لإمكانية تكييف مخطط عمل الحكومة جاء لتخفيف التوتر والمعارضة داخل الغرفة السفلى في حال وجودها، لذلك فالوزير الأول يتعرف من خلال عرضه على مدى قبول مخطط العمل الذي عرضه على ضوء المناقشات التي تحدث في الغرفة السفلى، فإن كانت تلك المناقشات إيجابية ومثمنة لمخطط الحكومة فإن مسألة التكييف لا تطرح، أما إن كانت تلك المناقشات سلبية ومنتقدة لهذا المخطط فإنه ما على الوزير الأول إلا تكييفه حتى يضمن قبوله في الأخير من قبل نواب هذه الغرفة.

ويقصد بتكييف مخطط عمل الحكومة إدخال تعديلات عليه بهدف تصويب خطة العمل، وذلك وفقا لرؤى النواب وتطلعاتهم[2].

إن تكييف مخطط عمل الحكومة لا يكون بالإرادة المنفردة للوزير الأول وإنما يكون بالتشاور مع رئيس الجمهورية، وهذا على عكس ما كان عليه الأمر في السابق قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 في ظل منصب رئيس الحكومة، حيث أن هذا الأخير أعطيت له الإمكانية لتكييف برنامج حكومته دون الرجوع لرئيس الجمهورية[3].

إن ربط تكييف مخطط العمل بمشاورة رئيس الجمهورية جاء للحيلولة دون إحداث أي تعديل على مخطط العمل قد يتناقض مع برنامج رئيس الجمهورية، خاصة إذا علمنا أن هذا المخطط ما هو إلا تجسيد لبرنامج رئيس الجمهورية.

---

[1] - المادة 02/94 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 02/106 من التعديل الدستوري لعام 2020.

[2] - انظر لينذة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، السنة الجامعية 2014 - 2015، ص 146.

[3] - المادة 114 (02) من التعديل الدستوري لعام 1988، والمادة 76 من دستور 1989، والمادة 80 من دستور 1996.

ونجد أن هذا التراجع في صلاحيات رئيس الوزراة الأولى يدخل ضمن التوجه الذي جاء به المؤسس الدستوري بعد سنة 2008، حيث عمد إلى تقليص صلاحيات الوزير الأول أكثر تماشيا مع الممارسة العملية التي تؤكد هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية حتى بعد تبني نظام الثنائية التنفيذية.

د-التصويت على مخطط عمل الحكومة: إن مرحلة التصويت على مخطط عمل الحكومة هي مرحلة حاسمة، وعلى أساسها يتحدد مصير الحكومة، وفي هذا الصدد نجد أن الدستور ومختلف القوانين المكملة له لم تحدد نسبة التصويت تلك، وهو ما يعد فراغا قانونيا لا بد من تقنينه.

إن عدم وجود نص قانوني يحدد الأغلبية المطلوبة للموافقة على مخطط عمل الحكومة، يعني أن تلك الموافقة تكون بالأغلبية مهما كان نوعها حتى وإن كانت أغلبية بسيطة.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نجد أنه إن كانت مناقشات هذا المجلس تصح مهما كان عدد النواب الحاضرين فإن التصويت لا يصح إلا بحضور أغلبية النواب، غير أنه في حال عدم توافر هذا النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ستة (06) ساعات على الأقل وإثنى عشر (12) ساعة على الأكثر ويكون حينها التصويت صحيحا مهما كان عدد النواب الحاضرين[1].

إن هذا التصور الذي جاء به النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لو أسقطناه على مسألة التصويت على مخطط عمل الحكومة، فإنه يمكن له أن يفرز لنا موافقة على هذا المخطط من قبل مجموعة محدودة من النواب، وذلك في حال عدم إكتمال النصاب في الجلسة الأولى وعرض المخطط للتصويت عليه في الجلسة الثانية التي لا تشترط أي نصاب من عدد النواب لصحتها، لذلك لا بد على المشرع أن يتدخل في هذه المسألة ويحدد الأغلبية المطلوبة بدقة من العدد الإجمالي للنواب وليس عدد النواب الحاضرين للجلسة، نظرا لأهمية هذه المسألة.

بعد مرحلة التصويت هذه نكون أمام إحتمالين: إما حصول مخطط عمل الحكومة على الموافقة أو عدم حصوله على تلك الموافقة.

---

[1] - المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

-حالة الموافقة على مخطط عمل الحكومة: وهي الحالة الأقرب في الجزائر، فالتزكية التلقائية لبرنامج الحكومة هي سمة النظام السياسي الجزائري، فكل الحكومات المتعاقبة لم تجد أي صعوبة في الحصول على تلك الموافقة من البرلمان[1].

-حالة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة: إن عدم حصول مخطط عمل الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني نتائجه سوف تكون وخيمة على الطرفين، فالحكومة تقرر مسؤوليتها التضامنية من خلال تقديم الوزير الأول لإستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، أما المجلس الشعبي الوطني فإن مصيره يكون بيد رئيس الجمهورية الذي له أن يقبل تلك الإستقالة ويعين الحكومة الجديدة، وله أن يبادر إلى حل هذا المجلس قبل تعيينه للحكومة الجديدة، غير أن هذا المجلس إذا لم يحل إختياريا فإنه يكون معرضا للحل إجباريا بحكم الدستور في حال عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة الجديدة[2].

إن حصول الحكومة على تزكية البرلمان مرتبط أساسا بإختيار الوزير الأول ومساعديه، لذلك فتشكيل الحكومة يعد الضامن الأساسي لوجود حكومة متجانسة مع الأغلبية البرلمانية، وبما أن رئيس الجمهورية هو من يهيمن على تشكيل تلك الحكومة وهو من يحدد توجهاتها فإنه يبقى هو الضامن لتحقيق ذلك التجانس بين الحكومة والبرلمان[3]، لذلك فرئيس الجمهورية عليه أن يراعي هذا التجانس عند تعيينه لأي حكومة تفاديا لأي أزمات سياسية تحدث بين الحكومة والبرلمان.

لذلك يعد عرض مخطط عمل الحكومة على الغرفة السفلى أول لقاء رسمي بين الجهازين، وهو آلية رقابية يمكن للمجلس الشعبي الوطني من خلالها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة في حالة رفضه لذلك المخطط وعدم موافقته عليه[4].

---

[1] - انظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 104.

[2] - المادتان (95، 96) من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادتين (107، 108) من التعديل الدستوري لعام 2020.

[3] - انظر د.سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 – السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 158.

[4] - انظر ليندة أونيسي، مرجع سابق، ص 138.

ثانيا: عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة.

بإعتبار أن البرلمان في الجزائر بعد دستور 1996 أصبح يتكون من غرفتين فإنه من البديهي عرض مخطط عمل الحكومة يشمل الغرفتين.

وبالرجوع للدستور نجد أن عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة يكون بعد عرضه على المجلس الشعبي الوطني وفي صيغته النهائية التي وافق عليها هذا الأخير[1]، ويكون هذا العرض خلال العشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني، وفي هذا الصدد يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة[2].

إن أهم ملاحظة يمكن قولها في هذا الصدد أن أعضاء مجلس الأمة محرومون من المناقشة العامة ومن التصويت على مخطط عمل الحكومة، وذلك على عكس نواب الغرفة السفلى، حيث يقتصر دورهم على إصدار لائحة التي سبق وأن تطرقنا لها بالتفصيل في السابق.

لذلك في هذا الصدد فإن رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) يكتفي بتقديم عرض فقط لبرنامجه (مخطط عمل الحكومة حاليا)، أي مجرد قراءة لأهداف البرنامج ومحاوره الكبرى دون أي تفصيل في الجزئيات التي إطلع عليها نواب الغرفة السفلى[3].

الفرع الثاني: مسؤولية الوزير الأول بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أو الإستجواب.

سوف يتم من خلال هذا الفرع التطرق إلى مضمون كل من بيان السياسة العامة للحكومة والإستجواب، ثم بعد ذلك سوف يتم التطرق للآليات الرقابية التي يمكن من خلالها تقرير مسؤولية الحكومة بمناسبة إما بيان السياسة العامة للحكومة أو الإستجواب.

---

[1] - المادة 03/94 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 03/106 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[2] - المادة 50 من القانون العضوي 16-12.
[3] - انظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 112.

أولا: مضمون تقديم بيان السياسة العامة للحكومة والإستجواب.

أ-مضمون تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة.

بالرجوع إلى الدستور نجد أن الحكومة تقدم سنويا أمام البرلمان بيانا عن السياسة العامة، ونجد أن هذه القاعدة تبناها المؤسس الدستوري الجزائري منذ تبنيه لنظام الثنائية التنفيذية بمناسبة التعديل الدستوري لعم 1988 في المادة 114 (5) منه، وأكد على ذلك في دستور 1989 في المادة 80 منه، ودستور 1996 في المادة 84 منه، والتعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 98 منه، والتعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 111 منه.

غير أن الجديد الذي جاء به التعديلين الدستوريين لعامي 2016 و2020 في هذه المسألة هو الإلزام، حيث أضاف كلمة "يجب" في بداية صياغة المادة التي تتحدث عن تقديم البيان السنوي للحكومة، وجاء ذلك للتأكيد على الإلزام ومنع تهرب الحكومة من تقديم هذا البيان كل سنة.

إن البيان الذي تقدمه الحكومة كل سنة من تاريخ الموافقة على برنامجها أو مخطط عملها يتضمن حصيلة لإنجازات السنة المنصرمة وإحصاء للمشاريع والآفاق المستقبلية[1]، فحصول الحكومة قبل بداية عملها على ثقة الأغلبية البرلمانية لا يكفي لأن بقائها في السلطة مرهون بإستمرار تلك الثقة، من خلال الرجوع سنويا إلى تلك الأغلبية البرلمانية لتقديم حصيلة الإنجازات والنتائج المحققة من تنفيذ البرنامج الذي زكته تلك الأغلبية البرلمانية[2].

وهذه المناسبة تسمح لنواب المجلس تحديد موقفهم من عمل الحكومة، فإما يكون هذا الموقف مؤيدا لها، وهو ما يشكل دعما سياسيا لها نتيجة الرضى عن عملها، أو يكون هذا الموقف متحفظا من سياستها، وهو ما ينعكس سلبا على العلاقة بينها وبين النواب نتيجة وجود تقصير في تنفيذ وإحترام البرنامج المتفق عليه[3].

---

[1] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 284.
[2] - انظر محمد بورايو، مرجع سابق، ص 230.
[3] - انظر أ.د. فوزي أوصديق، فصول دستورية، دار الخلدونية، الجزائر، 2012، ص 18.

وبإعتبار أن هذا البيان يعد بمثابة حصيلة لعمل الحكومة فإن المؤسس الدستوري أوجد بعض الآليات الرقابية التي يمكن تفعيلها بمناسبة عرض هذا البيان السنوي، وتتمثل تلك الآليات في كل من ملتمس الرقابة واللائحة والتصويت بالثقة، وبما أن اللائحة تعد من الآليات غير المرتبة لمسؤولية الحكومة، والتي تم التطرق لها مسبقا، فإنه سوف يتم التطرق في هذا الفرع إلى ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة بإعتبارهما آليتين يمكن أن تؤديا إلى سحب الثقة من الحكومة.

ب- مضمون الإستجواب.

1-تعريف الإستجواب.

يعرف الإستجواب على أنه إجراء من إجراءات تقصي الحقائق المتعلقة بمسائل معينة في أحد الأجهزة التنفيذية، يستهدف الكشف عن أوضاع سيئة تستوجب تحريك المسؤولية، ويكون هذا التقصي في صورة مناقشة يحركها عضو البرلمان الذي قد يساعده في ذلك بعض الأعضاء المهتمين بهذا الإستجواب، ليكون بعدها رد الوزير أو رئيس الحكومة على هذه الأسئلة، وتكون فيه المناقشة مفتوحة، وتحريك مسؤولية الحكومة في هذا الصدد تتوقف على الأغلبية الموجودة في البرلمان[1].

فالإستجواب هو أخطر من السؤال البرلماني لأنه يتضمن المحاسبة والنقد والإتهام للحكومة أو لرئيسها أو لأي وزير عضو فيها[2]، فهو يتضمن الإتهام والتجريح لسياسة الحكومة أو أحد أعضائها[3].

والإستجواب يعني محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها على تصرف يتصل بأحد الأمور العامة، وقد تنتهي هذه المحاسبة بطرح مسألة الثقة في الحكومة[4]، لذلك فخطورة الإستجواب تكمن في فتحه المجال لإمكانية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة متى كانت إجابة وتبريرات عضو الحكومة الموجه له غير مقنعة[5].

---

[1] - انظر د. ايهاب زكى سلام، مرجع سابق، ص 86،87.
[2] - انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، مرجع سابق، ص 303.
[3] - انظر د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 553.
[4] - انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 186.
[5] - انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، مرجع سابق، ص 303،304.

والإستجواب لا ينشأ علاقة محصورة بين صاحبه والطرف الموجه له مثل السؤال، وإنما يؤدي إلى فتح مناقشة عامة تسمح لكل عضو في البرلمان التدخل والمشاركة فيها[1]، وهذا ما يزيد من فعالية هذه الآلية، حيث يمكن لأي عضو من أعضاء البرلمان تبني هذا الإستجواب حتى ولو تنازل عنه صاحبه[2].

لذلك فالإستجواب بمجرد تقديمه يصبح ملكا للبرلمان ككل، ويترتب على ذلك أن مناقشة الإستجواب تكون عامة، وتنازل عضو البرلمان عن إستجوابه لا يؤدي إلى سحبه إذا تمسك به أعضاء آخرين في البرلمان[3].

أما عن الوضع في الجزائر فالإستجوب هو إجراء رقابي يطلب فيه مجموعة من أعضاء البرلمان التوضيحات من الحكومة حول إحدى قضايا الساعة[4]، كما يعد الإستجواب سؤالا مصحوب بالإتهام والنقد والحساب للحكومة عن تصرفاتها في قضية من قضايا الساعة الوطنية، وفي نطاق تطبيق برنامجها المصادق عليه من طرف البرلمان[5].

وقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري آلية الإستجواب منذ دستور 1976 في المادة 161 منه، وأكد عليها في الدساتير التي جاءت بعده، حيث تم النص على الإستجواب في المادة 124 من دستور 1989، وفي المادة 133 من دستور 1996، وفي المادة 151 من التعديل الدستوري لعام 2016 ، وفي المادة 160 من التعديل الدستوري لعام 2020، لذلك فالإستجواب تم النص عليه في جميع الدساتير التي عرفتها الجزائر عدا دستور 1963.

2- شروط وإجراءات الإستجواب.

نظرا لخطورة الإستجواب فإنه يحاط بجملة من الضمانات والقيود حتى يسير في الإتجاه السليم ولا يكون هناك أي تعسف أو إنحراف في إستعماله، وحتى يكون وسيلة للرقابة البناءة وليس سبيلا من سبل

---

[1] - انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، مرجع سابق، ص 303.
[2] - انظر د. رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 134.
[3] - انظر د. ايهاب زكى سلام، مرجع سابق، ص 97.
[4] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 289.
[5] - انظر أ. د. عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 62.

الهدم[1]، ونجد أن المشرع الجزائري سار على هذا النهج حيث أحاط ممارسة آلية الإستجواب بجملة من الشروط والإجراءات، والتي سوف يتم التطرق لها.

***شروط الإستجواب.**

بالرجوع إلى الدستور والقانون العضوي المحدد لعلاقة البرلمان بالحكومة والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان نجد أن المشرع أحاط آلية الإستجواب بجملة من الشروط يمكن تقسيمها إلى شروط شكلية وشروط موضوعية.

-الشروط الشكلية.

-**الكتابة:** يقدم الإستجواب كتابة سواء أمام رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، ونجد أن هذا الشرط يستخلص ضمنيا على إعتبار أنه لا يوجد هناك أي نص صريح يشترط تقديم الإستجواب كتابة. وهذه الإشارة الضمنية لشرط الكتابة نستنتجها من القانون العضوي رقم 16-12 الذي نص على عبارات تدل على الكتابة منها: عبارة " يبلغ رئيس كل غرفة في البرلمان نص الإستجواب الذي يوقعه ... إلى الوزير الأول"، وعبارة " تنعقد هذه الجلسة خلال ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ تبليغ الإستجواب على الأكثر"[2]، وأيضا هناك بعض العبارات الضمنية لكتابة الإستجواب في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 منها: عبارة "يمكن ثلاثين (30) عضوا على الأقل من أعضاء المجلس تقديم طلب إستجواب الحكومة"، وعبارة " يودع طلب الإستجواب لدى مكتب المجلس، وعبارات "يرسل رئيس المجلس نص الإستجواب إلى الوزير الأول، ويوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس[3]، فكل هذه العبارات المشار لها تدل على أن الكتابة شرط أساسي لتقديم طلب الإستجواب.

ونجد أن هذا الشرط أجمعت عليه كل اللوائح الداخلية سواء في فرنسا (في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة) أو في مصر[4].

---

[1] - انظر د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، 925.
[2] - المادتان (66،67) من القانون العضوي رقم 16-12.
[3] - المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.
[4] - انظر ايهاب زكى سلام، مرجع سابق، ص 95.

إن الهدف من كتابة الإستجواب هو لتبليغه للحكومة مسبقا حتى يكون لها الوقت الكافي لدراسة موضوع الإستجواب والإلمام بجميع جوانبه لإعداد الرد الكافي له، كما أن المناقشة المفتوحة في الإستجواب تفرض كتابته لتوزيع نصه على أعضاء البرلمان للإطلاع عليه وإعداد النقاش الخاص به[1].

-**النصاب في تقديم الإستجواب:** إن تقديم الإستجواب لا يكون بصفة فردية وإنما يكون بصفة جماعية، لذلك لا بد من توقيع هذا الإستجواب من قبل العدد الكافي من نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، حيث أن النصاب القانوني المطلوب لمباشرة هذا الإجراء هو ثلاثون (30) نائبا أو عضوا[2].

ونجد أن المشرع الجزائري في هذا الصدد قد عمد إلى رفع العدد المطلوب لتقديم الإستجواب تدريجيا، فإذا كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 لم يحدد العدد المطلوب لممارسة آلية الإستجواب[3]، فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 قد حدد العدد المطلوب لتوقيع الإستجواب بخمسة (05) نواب على الأقل[4]، ليرفع بعدها العدد مباشرة إلى ثلاثون (30) نائبا بمناسبة صدور النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 [5].

لذلك فالملاحظ أن المشرع إتجه إلى التضييق على أعضاء البرلمان في ممارسة هذه الآلية برفع العدد المطلوب إلى ثلاثين (30) عضوا أو نائبا، وهو ما يعد تراجعا دستوريا في هذه المسألة.

إن هذا الشرط يشكل قيدا على المعارضة الضعيفة عدديا، وهذا ما أكدته الممارسة بعدم وقوع أي إستجواب بمجلس الأمة منذ إنشائه لأن أحزاب المعارضة لم يكن لها العدد الكافي بهذه الغرفة لتحريك آلية الإستجواب[6].

---

[1] - انظر د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 160.
[2] -المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12.
[3] - المواد (147-150) من القانون رقم 77-01 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
[4] المادة 02/90 من لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989، المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية لعام 1989، العدد 52.
[5] - المادة 02/123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.
[6] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 290.

-**توجيه الإستجواب إلى الحكومة:** حيث أنه بالرجوع إلى الدستور ومختلف القوانين المكملة له نجد أن الإستجواب يكون موجها للحكومة التي تشمل الوزراء والوزير الأول[1]، وفي هذا الصدد نجد أن المجلس الدستوري قد تصدى لمحاولة المشرع حصر الجهة الموجه لها الإستجواب في رئيس الحكومة دون الوزراء، وذلك بمناسبة تقديمه لرأيه في مشروع القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتحديد تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، حيث إعتبر حصر الإمكانية في إستجواب رئيس الحكومة دون سواه إخلالا بأحكام المادة 01/133 من الدستور[2].

-**الشروط الموضوعية.**

-**أن ينصب الإستجواب على الموضوع الذي حدده الدستور:** وفي هذا الصدد نجد أن جميع الدساتير الجزائرية التي نصت على الإستجواب حددت موضوعه، حيث أكدت الدساتير التي جاءت قبل التعديل الدستوري لعام 2020 على أن هذه الآلية يجب أن تنصب على إحدى قضايا الساعة فقط[3]، وهو ما يفيد أن الإستجواب يجب أن ينصب على القضايا الراهنة محل الإهتمام العام، وبالتالي إستبعاد أي مسألة قديمة أو مستقبلية[4].

إن مصطلح قضايا الساعة مصطلح عام يحتمل أن يدخل فيه أي موضوع، وهو ما يثير الجدل حول المعيار المعتمد في تحديد المواضيع التي يشملها هذا المصطلح[5].

إن هذه العمومية والغموض في مصطلح قضايا الساعة قد يكون ذريعة لعدم قبول الإستجواب سواء من قبل الجهة المخول لها التأكد من مدى توافر الشروط في الإستجواب داخل البرلمان، أو حتى من قبل الحكومة التي يمكن لها عدم قبول الإجابة على أي إستجواب تحت حجة عدم تعلقه بإحدى

---

[1] - المادة 151 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12.
[2] - الرأي رقم 08/ر.ق.ع./م.د/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية لسنة 1999، العدد 15.
[3] - المادة 161 من دستور 1976، والمادة 124 من دستور 1989، والمادة 133 من دستور 1996، والمادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
[4] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 289.
[5] - انظر عقيلة خرباشي، آلية الإستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخامس والعشرون، الجزائر، أفريل 2010، ص 39.

قضايا الساعة، لذلك كان من الأجدر على المؤسس الدستوري ضبط هذا المصطلح في التعديلات التي جاء بها بعد دستور 1976.

إن هذا القيد يعني عدم إستجواب الحكومة على أعمالها السابقة والمستقبلية التي لا تخضع للرقابة البرلمانية بواسطة هذه الآلية، وإنما يمكن ممارسة الرقابة على تلك المسائل وفق آليات أخرى نص عليها الدستور.

وقد جاء التعديل الدستوري لعام 2020 واضحا في هذه المسألة حيث تخلى عن هذا المصطلح الغامض وأكد في المادة 160 منه على أن موضوع الإستجواب ينصب إما على أي مسألة ذات أهمية وطنية، أو على حال تطبيق القوانين.

وما يمكن قوله في هذا الصدد أن هذا التعديل يكون بذلك قد وسع من مجال إستخدام هذه الآلية الرقابية، وهو ما سوف يساعد على تفعيلها أكثر مقارنة بما كان عليه الأمر في السابق.

-**أن يكون موضوع الإستجواب من إختصاص الحكومة:** رغم أن هذا الشرط لم يتم الإشارة له قانونا، إلا أنه كما أشرنا سابقا فإن الهدف من ممارسة هذه الآلية هو محاسبة الحكومة على أي تقصير في عملها، لذلك لا يمكن محاسبتها على عمل غيرها، كأعمال السلطة التشريعية أو السلطة القضائية.

أما بالنسبة لأعمال رئيس الجمهورية فإن هذا الأخير كما هو معلوم في النظام الجزائري لا يسأل أمام البرلمان بأي صورة من الصور المعروفة في الرقابة البرلمانية، غير أنه يمكن للحكومة أن تكون محل إستجواب عن الأعمال التي تمارسها بالإشتراك مع رئيس الجمهورية، خاصة إذا علمنا أن أغلب الوظائف التي يباشرها الوزير الأول وحكومته ليست مستقلة عن رئيس الجمهورية.

وعليه فمن الطبيعي أن تكون الجهة الموجه لها الإستجواب هي صاحبة الإختصاص في موضوع الإستجواب، لأنه من غير المنطقي مسائلة الحكومة كلها أو أحد وزرائها على مسائل تجهلها لأنها لا تدخل في إختصاصها[1].

[1] - انظر د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 161.

***إجراءات الإستجواب.**

يمر الإستجواب بعدة مراحل إجرائية تستخلص من القانون العضوي المحدد لعلاقة البرلمان بالحكومة ومن النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، وتتمثل تلك الإجراءات فيما يلي:

-إيداع الإستجواب وتبليغه.

يودع نص الإستجواب للتأكد من شروطه والبت فيه لدى مكتب غرفة البرلمان المختصة، فإذا قدمه النواب فيودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني[1]، أما إذا قدمه الأعضاء فيودع لدى مكتب مجلس الأمة[2]، وتجدر الإشارة إلى أنه في ظل نظام الأحادية التشريعية قبل دستور 1996 فإن الإيداع كان أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني[3].

ورغم أن الجهة التي يودع فيها الإستجواب بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني لم تحدد كما هو الأمر بالنسبة لمجلس الأمة في القوانين الحالية السارية المفعول سواء في القانون العضوي المحدد لعلاقة البرلمان بالحكومة أو في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فإن إيداع هذا الإستجواب يكون أمام مكتب المجلس باعتبار أنه هو من يملك صلاحية تبليغ الإستجواب وتحديد جلساته كما سنرى في باقي الإجراءات.

كما أن مسألة الرقابة والتحقق من شروط الإستجواب من قبل مكتب كل مجلس إذا كان النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 أكد عليها[4]، فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يؤكد عليها، إلا أنه بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 16-12 نجد أنه في المادة 66 منه أكد على أن تبليغ الإستجواب لا يكون إلا في حالة قبوله، مما يعني أن الجهة التي يودع أمامها طلب الإستجواب هي من تتحقق من تلك الشروط ولا تقبل جميع الإستجوابات، وتلك الجهة هي مكتب المجلس كما أشرنا سابقا.

---

[1] - نجد أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000 لم ينص على آلية الإستجواب إطلاقا ولم يبين إجراءاتها، في حين نجد أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 رغم أنه نص على بعض الإجراءات الخاصة بالإستجواب إلا أنه لم يحدد الجهة التي يودع أمامها الإستجواب، غير أنه بالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 نجد أنه أكد على الجهة التي يودع أمامها الإستجواب.

[2] - المادة 02/92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.

[3] - المادة 01/90 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989.

[4] - المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.

وفي كل الأحوال فإن تبليغ نص الإستجواب يكون من قبل رئيس كل غرفة إلى الوزير الأول خلال ثمانية وأربعون (48) ساعة الموالية لقبوله[1]، وفي نفس الإطار فإنه بالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فإنه في حالة قبول الإستجواب وتبليغه للوزير الأول يوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس، أما في حالة رفضه، فيجب أن يكون قرار الرفض معللا ويبلغ إلى مندوب أصحاب الإستجواب[2]، أما بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فإذا كان نظامه الداخلي لم يتكلم إطلاقا على الإستجواب فإنه بالرجوع إلى الأنظمة الداخلية السابقة نجد أن نص الإستجواب يعلق بمقر المجلس ويوزع على النواب[3].

الملاحظ حول أجل التبليغ الذي جاء به القانون العضوي رقم 16-12 أنه أصبح يسري من تاريخ قبول الإستجواب وليس من تاريخ إيداعه كما كان عليه الأمر في ظل القانون العضوي رقم 99-02[4]، وهو ما يعطي الإمكانية لتمديد الأجل أكثر بإعتبار أن المشرع لم يحدد أجل دراسة هذا الإستجواب من قبل مكتب كل مجلس.

-تحديد جلسة الإستجواب.

إن تحديد جلسة الإستجواب هي من صلاحيات مكتب كل غرفة من غرفتي البرلمان حسب الحالة لكن بالتشاور مع الحكومة، على أن تحدد هذه الجلسة في أجل ثلاثين (30) يوما على الأكثر من تاريخ تبليغ الإستجواب للوزير الأول[5].

إن نتائج التشاور مع الحكومة في تحديد جلسة الإستجواب وإن كانت ليست ملزمة، إلا أنه نظرا لمركز البرلمان في الجزائر فإن ذلك يمكن أن يؤثر على سير وعمل البرلمان، لأنه يشكل تدخلا في ضبط جدول الأعمال والجلسات الخاص بكل غرفة، فيمكن للحكومة أن تطالب بتأخير جلسة أي إستجواب سواء لربح الوقت أو للضغط على أصحاب الإستجواب.

---

[1] - المادة 02/66 من القانون العضوي رقم 16-12.
[2] - المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017.
[3] - المادة 03/90 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989، والمادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.
[4] - المادة 02/65 من القانون العضوي رقم 99-02.
[5] - المادة 67 من القانون العضوي رقم 16-12.

إن مسألة إشتراك الحكومة مع البرلمان في تحديد جلسة الإستجواب تم الأخذ بها في القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977[1]، وأيضا في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997[2]، إلا أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 نجد أنه صنع الإستثناء في تحديد جلسات الإستجواب، حيث خول هذه الصلاحية لمكتب المجلس دون إشراك الحكومة في أجل خمسة عشر (15) يوما وذلك في دورات المجلس، أما بين دورات البرلمان فإن تحديد تاريخ النظر في الإستجواب يكون بالإتفاق بين كل من مكتب المجلس والحكومة[3].

-عرض الإستجواب والرد عليه.

يتم عرض الإستجواب خلال الجلسة المخصصة له، حيث يقوم بهذه المهمة مندوب أصحاب الإستجواب الذي يقدم عرضا لموضوع الإستجواب[4]، فهذا العرض يتم فيه شرح موضوع الإستجواب من خلال إبراز الوقائع والأدلة التي يستند إليها، وكذا الإنتقادات والإتهامات الموجهة للحكومة[5].

لذلك فالعرض يكون من طرف أحد ممثلي أصحاب الإستجواب سواء تعلق الأمر بالغرفة العليا أو الغرفة السفلى، وهو أمر بديهي لإستحالة عرضه جماعيا.

وبالنسبة للرد فإنه يكون من قبل الحكومة لأنه موجه لها[6]، غير أن مصطلح الحكومة في الدستور الجزائري يشمل كل من الوزير الأول والوزراء ، فمن يتولى الإجابة على الإستجواب هل الوزير الأول أم الوزير المختص؟.

---

[1] - طبقا المادة 148 من القانون رقم 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فإن مكتب المجلس الشعبي الوطني هو من يحدد جلسة الإستجواب لكن بالإتفاق مع الحكومة.

[2] - طبقا للمادة 124 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997، فإن مكتب المجلس الشعبي الوطني وبالتشاور مع هيئة التنسيق ومع الحكومة تحدد جلسة الإستجواب ، ويكون ذلك خلال خمسة عشر (15) يوما على الأكثر من تاريخ إيداعه.

[3] - المادة 91 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989.

[4] المادة 68 من القانون العضوي رقم 16-12.

[5] - انظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 147.

[6] - المادة 68 من القانون العضوي رقم 16-12.

لعل الرأي الذي قدمه المجلس الدستوري بمناسبة ممارسته لرقابة المطابقة على القانون العضوي رقم 99-02 كافي للإجابة على هذا التساؤل، فقد تضمنت الفقرة الأولى من المادة 65 من مشروع هذا القانون أحكاما تخول توجيه الإستجواب لرئيس الحكومة فقط، ليكون رأي المجلس الدستوري رافضا لهذا الطرح الذي إعتبر أن إستثناء أعضاء الحكومة من الإستجواب غير دستوري على إعتبار أن ذلك مخالفا لأحكام المادة 133 من الدستور[1]، لذلك فتفسير المجلس الدستوري لمصطلح الحكومة الوارد في النص الدستوري الذي تكلم على الإستجواب، يشمل كل من رئيس الحكومة وأعضاء حكومته، وبالتالي فالإستجواب يوجه إلى أعضاء الحكومة ليس لرئيسها فقط.

إن الممارسة البرلمانية في الجزائر أكدت في العادة على أن الوزير المختص هو من يجيب على موضوع الإستجواب لأنه خاص بقطاعه الوزاري، غير أن ذلك لم يمنع من حدوث إشكال حول الجهة التي ترد على الإستجواب فقد حدث مثلا الإشكال بمناسبة الإستجواب المتعلق بتعميم إستعمال اللغة العربية الذي قدمه نواب حركة مجتمع السلم الذين إنسحبوا ورفضوا عرض موضوع إستجوابهم بسبب غياب رئيس الحكومة عن الجلسة، ورغم ذلك فقد رد ممثل الحكومة على موضوع الإستجواب حتى في غياب المستجوبين، لأن رئيس المجلس آنذاك إعتبر أن هذا الإستجواب إستوفى كافة الإجراءات وبالتالي هو ملك للمجلس، ولا يوجد نص قانوني يلزم رئيس الحكومة بالرد شخصيا على الإستجواب[2].

-مناقشة الإستجواب وأثره.

كما أشرنا سابقا فإن أهم ما يميز الإستجواب عن السؤال هو المناقشة العامة، فالسؤال لا تتبعه مناقشة عامة في حين الإستجواب تتبعه تلك المناقشة، ونجد أن مختلف النصوص القانونية المنظمة لآلية الإستجواب في الجزائر لم تتطرق إلى مسألة مناقشة موضوع الإستجواب، فالقانون العضوي رقم 16-12 إكتفى بالنص في المادة 68 منه على أنه في الجلسة يقدم مندوب أصحاب الإستجواب عرضا عن موضوع الإستجواب، وتجيب الحكومة عن ذلك.

---

[1] - الرأي رقم 08/ ر.ق.ع/م.د/ 99 المؤرخ في 21 فيفري 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية لسنة 1999، العدد 15.

[2] - انظر د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 180-182.

إن إغفال النص على ضرورة وجود المناقشة في الإستجواب من شأنه تغيير المعنى الحقيقي لهذه الآلية، لذلك لا بد من تدارك هذا النقص في التعديلات المقبلة.

أما بالنسبة لأثار الإستجواب فإن النصوص القانونية في الجزائر قبل التعديل الدستوري لعام 2020 جعلته بدون أثر، وفي هذا الصدد فقد نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 على إمكانية إنشاء لجنة تحقيق في حال عدم الإقتناع برد الحكومة على الإستجواب[1]، إلا أن هذا النص سرعان ما تم حذفه بمناسبة تعديل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 2000.

وفي هذا الصدد فإن التنظيم الأمثل للإستجواب يقتضي ترتيب أثر فاعل له ينصب على محاسبة الحكومة أو الوزير، وذلك عن طريق تحريك الإتهام الحكومي، لأن الإستجواب له طبيعة إتهامية، لذلك فالتنظيم الدستوري لهذه الآلية في الجزائر يفقدها فاعليتها[2].

ونجد أن هذا الرأي إستجاب له المؤسس الدستوري بمناسبة التعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 161 منه، من خلال فتح المجال لإمكانية تحريك الإتهام الحكومي من قبل النواب عن طريق ما يعرف بآلية ملتمس الرقابة بمناسبة إستجواب الحكومة.

ثانيا: آليات تحريك مسؤولية الوزير الأول بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أو الإستجواب.

يمكن أن تثار مسألة مسؤولية الوزير الأول وحكومته بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة للحكومة من خلال إما تحريك ملتمس الرقابة أو التصويت بالثقة، كما يمكن أن تثار تلك المسؤولية أيضا بمناسبة الإستجواب من خلال تحريك آلية ملتمس الرقابة فقط.

وعليه سوف يتم التطرق إلى هاتين الآليتين الرقابيتين المتمثلتين في ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة.

---

[1] - المادة 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.
[2] - راجع د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 542 وما بعدها.

أ-ملتمس الرقابة.

تعرف هذه الآلية على أنها إجراء ينصب على مسؤولية الحكومة ويهدف إلى دفعها على الإستقالة في حال نجاحه[1]، وتعرف هذه الآلية في بعض الدساتير بلائحة اللوم، وهي وسيلة يلجأ لها النواب للضغط على الحكومة وإجبارها على تقديم إستقالتها متى إستوفت شروطها الدستورية[2].

لذلك فالهدف من لجوء النواب إلى إستخدام هذه الآلية هو إسقاط الحكومة، وذلك لأنها لم تعد تحض بثقة هؤلاء النواب في البرلمان.

1-التأسيس الدستوري لآلية ملتمس الرقابة.

لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري هذه الآلية منذ أول دستور عرفته الجزائر سنة 1963 تحت مسمى"لائحة سحب الثقة"[3]، إلا أنه تراجع عنها في دستور 1976، ليتم التأكيد عليها مجددا في كل من دستور 1989 ودستور 1996 والتعديلين الدستوريين لعامي 2016 و2020 تحت مسمى "ملتمس الرقابة"[4].

غير أن لائحة سحب الثقة التي جاء بها دستور 1963 تختلف كثيرا عن ملتمس الرقابة الذي سوف نتكلم عنه، ذلك أن لائحة سحب الثقة تهدف إلى تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية الذي كان يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة معا وفقا لمقتضيات نظام الأحادية التنفيذية، ويكون ذلك من خلال إيداع لائحة سحب ثقة يوقعها ثلث (3/1) نواب المجلس الوطني، على أن يتم التصويت على تلك اللائحة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني، وفي حال حصول تلك اللائحة على تلك الأغلبية فإنها توجب إستقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس[5].

---

[1] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 285.
[2] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 163.
[3] - المادة 55 من دستور 1963.
[4] - المادة 80 من دستور 1989، والمادة 84 من دستور 1996، والمادة 98 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 161 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[5] - المادتان (55،56) من دستور 1963.

إن تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان في دستور 1963 يعد سابقة لم تتكرر في الدساتير الجزائرية، وإن كانت تلك المسؤولية منطقية من حيث المبدأ الذي يقضي بوجود المسؤولية أينما وجدت السلطة، إلا أنها لا تتماشى بتاتا مع طبيعة النظام السياسي الذي كان سائدا في تلك الفترة.

فبعيدا عن الإجراءات غير المنطقية التي تحكمها خاصة مسألة ربط سحب الثقة بحل البرلمان، فإن المركز الدستوري لرئيس الجمهورية الذي يهيمن على جميع السلطات والمؤسسات في الدولة لا سيما مؤسسة الحزب الواحد يحول دون تفعيل هذه الآلية، مما يجعلها مجرد فكرة نظرية لا تعكس الواقع السياسي لتلك المرحلة.

أما بالنسبة لملتمس الرقابة الذي هو موضوع دراستنا فنجد أن المؤسس الدستوري ربطه ببيان السياسة العامة فقط قبل التعديل الدستوري لعام 2020، إلا أن هذا التعديل أضاف مناسبة أخرى لتحريك تلك الآلية وهي بمناسبة الإستجواب، بمعنى أن تفعيل هذه الآلية أصبح إما بمناسبة تقديم الحكومة للبيان السنوي للسياسة العامة، أو بمناسبة إستجواب الحكومة، كما أن هذه الآلية تحرك ضد الحكومة وليس ضد رئيس الجمهورية.

كما نجد أن آلية ملتمس الرقابة وإن إرتبطت بنظام الثنائية التنفيذية فإن التعديل الدستوري لسنة 1988 الذي تبنى تلك الثنائية لم ينص عليها رغم أنه أكد على تقديم الحكومة لبيانها السنوي أمام البرلمان[1]، هو ما يطرح التساؤل في هذا التعديل، فإذا كان أصل فكرة الثنائية التنفيذية موجود في النظام البرلماني، فإنه من أهم خصائص الحكومة في هذا النظام مسؤوليتها أمام البرلمان ، بل إن تلك المسؤولية تعد من أهم خصائص النظام البرلماني، في حين نجد أن هذا التعديل الدستوري خول للحكومة بقيادة رئيسها صلاحيات هامة دون تقرير مسؤوليتها أمام البرلمان.

[1] - المادة 114 (5) من التعديل الدستوري لعام 1988.

ويعد ملتمس الرقابة أهم الآليات الرقابية وأكثرها فعالية لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة[1]، وذلك نظرا لأنها تعد أهم آلية يمتلكها النواب لمحاسبة الحكومة عن أعمالها.

2-ضوابط وإجراءات ملتمس الرقابة.

نظرا لخطورة هذه الآلية وحتى لا تصبح وسيلة بيد النواب لعرقلة عمل الحكومة، فإن الدستور ومختلف القوانين المكملة له أحاطت هذه الآلية بقيود وإجراءات معقدة سوف نفصل فيها.

-ربط ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة أو الإستجواب: حيث أنه بالرجوع إلى جميع الدساتير التي نصت على هذه الآلية قبل التعديل الدستوري لعام 2020، نجد أنها أكدت على أن تحريك ملتمس الرقابة لا يكون إلا بمناسبة عرض الحكومة للبيان السنوي للسياسة العامة، وبإعتبار أن الحكومة لا تقدم هذا البيان إلا مرة واحدة في السنة، فإن إمكانية تحريك هذه الآلية لا تكون إلا مرة واحدة في السنة أيضا.

ونجد أن هذا الربط الغاية منه الوصول إلى إستقرار مؤسساتي وتفادي الأزمات السياسية التي تؤثر على مؤسسات الدولة[2]، فلو ترك تحريك هذا الإجراء لرغبة النواب دون ربطه ببيان السياسة العامة فإن ذلك قد يؤدي لتحريكه عدة مرات في السنة الواحدة وهو ما يؤثر حتما على عمل الحكومة والبرلمان معا.

إلا أن التعديل الدستوري لعام 2020 قد فعل من ممارسة هذه الآلية أكثر من خلال ربطها ببيان السياسة العامة أو الإستجواب، وذلك طبقا للمادة 161 منه، وهو ما سوف يسمح بإستخدام هذه الآلية أكثر نظرا لتعدد المناسبات التي يعرض فيها الإستجواب مقارنة مع بيان السياسة العامة الذي يقدم مرة واحدة سنويا.

-ممارسة ملتمس الرقابة تكون من قبل نواب البرلمان دون أعضاءه: فالمؤسس الدستوري نجد أنه منذ تبنيه لآلية ملتمس الرقابة في دستور 1989 خول ممارسة هذه الآلية لنواب البرلمان وهو أمر بديهي على إعتبار أن البرلمان كان يتشكل من غرفة واحدة، غير أن تبني نظام الثنائية البرلمانية بإستحداث غرفة

---

[1] - انظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، 121.

[2] - انظر وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 409.

ثانية تسمى مجلس الأمة في دستور 1996 لم يؤدي إلى نقل ممارسة تلك الآلية إلى مجلس الأمة، بل إن هذا الدستور أكد على ممارسة هذه الآلية من قبل نواب الغرفة السفلى فقط دون أعضاء مجلس الأمة، وهو الوضع الذي أكد عليه التعديلين الدستوريين لعامي 2016 و2020.

إن إستبعاد أعضاء مجلس الأمة من ممارسة آلية ملتمس الرقابة لها ما يبررها دستوريا، فالمؤسس الدستوري أراد خلق نوع من التوازن بين السلطات، فعدم قابلية مؤسسة مجلس الأمة للحل قابله إقصاء لأعضاء هذا المجلس في تقرير مسؤولية الحكومة، فالحكومة معرضة للمسائلة سياسيا أمام المجلس الشعبي الوطني مقابل قابلية هذا الأخير للحل في أي لحظة، كما أشرنا سابقا عند الحديث عن حل البرلمان.

-**إشتراط النصاب القانوني لتحريك ملتمس الرقابة:** بالرجوع إلى الدستور فإنه لا يقبل تحريك هذه الآلية إلا إذا وقعها سبع (7/1) نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل[1]، وفي هذا الصدد فإنه لا يمكن للنائب أن يوقع على أكثر من ملتمس رقابة واحد، ويتم إيداع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحاب التوقيعات لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، على أن يعلق نص هذا الملتمس ويوزع على النواب وينشر في الجريدة الرسمية لمناقشات هذا المجلس[2].

إن إشتراط نصاب السبع (7/1) من النواب لتحريك هذه الآلية مبالغ فيه إلى حد ما، فلو رجعنا مثلا إلى الدستور الفرنسي لعام 1958 نجد أن هذه النسبة مقلصة إلى العشر (10/1) من نواب الجمعية العامة[3].

-**مناقشة ملتمس الرقابة:** إن التدخلات أثناء مناقشة آلية ملتمس الرقابة حددها المشرع الجزائري في أربعة (04) أطراف فقط، فتلك التدخلات تكون إما من الحكومة بناء على طلبها، أو من مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، أو من قبل نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة، أو من قبل نائب يرغب في

---

[1] - المادة 153 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 161 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[2] - المادتان (59،60) من القانون العضوي رقم 16-12.
[3] - المادة 49 من دستور فرنسا لعام 1958 المعدل والمتمم.

التدخل لتأييد ملتمس الرقابة[1]، وبذلك فقد أحاط المشرع لائحة ملتمس الرقابة بمناقشة محدودة وأهدر حق النواب في فتح نقاش عام، رغم أن النقاش العام غالبا ما يولد أراء مختلفة وتتضح فيه الرؤية الصائبة[2].

من خلال ما تقدم نجد أن مناقشة ملتمس الرقابة محصورة بين إتجاهين. الإتجاه الأول يمثلة مندوب أصحاب الإلتماس وأحد النواب المؤيد لفكرتهم، وتدخلهم هذا سوف يكون حتما لإقناع زملائهم بهذه المبادرة وتأييدها عند التصويت، أما الإتجاه الثاني فتمثله الحكومة وأحد النواب المؤيد لها والمعارض لفكرة ملتمس الرقابة وتدخلهم سوف يكون لإقناع النواب بالعدول عن هذه الآلية وعدم التصويت عليها.

-**التصويت على ملتمس الرقابة:** إن مسالة التصويت على ملتمس الرقابة أحاطها المشرع الجزائري بضابطين، الضابط الأول وهو تاريخ التصويت الذي لا يكون إلا بعد مرور ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة، أما الضابط الثاني فهي نسبة التصويت المحددة بأغلبية الثلثين (3/2) من النواب[3].

إن المهلة المحددة للتصويت على ملتمس الرقابة من تاريخ إيداعه نجد أن المؤسس الدستوري قد قلصها إلى ثلاثة (03) أيام بعدما كانت خمسة(05) أيام في ظل دستور 1963[4]، وهي مدة مبالغ فيها رغم تقليصها، خاصة إذا علمنا أن الحكومة تمتلك من وسائل التأثير الكافية التي قد تؤدي لعدول النواب عن هذا الإجراء، لذلك نجد أن الدستور الفرنسي لعام 1958 مثلا حدد مدة التصويت على إقتراح سحب الثقة بـ 48 ساعة فقط من تاريخ إيداعه[5].

لذلك فتقليص مهلة التصويت على ملتمس الرقابة إلى حد أدنى لا يتعدى 48 ساعة لا يمثل أي إشكال، خاصة إذا علمنا أنه عند تقديم الحكومة للبيان السنوي للسياسة العامة، فالكل نواب وحكومة يكون على علم بإمكانية تحريك لهذه الآلية، وبالتالي على الكل الإستعداد لكافة السيناريوهات التي قد تنجر عن عرض هذا البيان.

---

[1] - المادة 61 من القانون العضوي رقم 16-12.
[2] - انظر د. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومه، الجزائر، 2002، ص 213، 214.
[3] - المادة 154 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 162 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[4] - المادة 56 من دستور 1963.
[5] - المادة 49 من دستور فرنسا لعام 1958 المعدل والمتمم.

إن هذه الآلية الرقابية تكون العلاقة فيها بين طرفين هما النواب أصحاب اللائحة من جهة والحكومة من جهة أخرى، فالنواب أصحاب اللائحة الرقابية يسعون جاهدين للحصول على تأييد زملائهم وبالتالي ضمان نسبة التصويت اللازمة فيما بعد، أما الحكومة فهي تسعى جاهدة أيضا لإفشال تلك اللائحة بإقناع النواب بالعدول عنها وعدم التصويت عليها[1].

لذلك فالمهلة المحددة بثلاثة (03) أيام لها دلالتها، فهي تسمح للنواب بالتفكير في العواقب التي قد تنجر عن هذا الإجراء، كما تسمح لطرفي العلاقة سواء أصحاب اللائحة أو الحكومة من البحث عن الدعم اللازم داخل المجلس الشعبي الوطني[2]، لأنه في الأخير هذا الدعم هو من يحدد نتيجة التصويت على تلك اللائحة.

إن الأغلبية المتشددة التي إشترطها الدستور للتصويت على ملتمس الرقابة صعبة المنال وتخدم الحكومة أكثر، لذلك فالأغلبية المطلقة هي الأقرب للمنطق العملي، وكان على المؤسس الدستوري أن يأخذ بها كما فعل في دستور 1963 بمناسبة التصويت على لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية[3].

وفي هذا الصدد نجد أن المؤسس الدستوري يكيل بمكيالين في تنظيمه للعلاقة بين السلطات، فإذا كانت النسبة المطلوبة لتزكية برنامج أو مخطط عمل الحكومة عند تعيينها هي الأغلبية البسيطة فكيف ترفع تلك النسبة عند إسقاطها إلى الثلثين (3/2)، لذلك فمبدأ التوازن بين السلطات يفرض تقرير نفس الأغلبية سواء عند تزكية الحكومة ودخولها في العمل أو عند إسقاطها.

إن نتيجة هذا التصويت هي من تحدد مصير الحكومة، ففي حالة عدم تحقيق نسبة التصويت المطلوبة لملتمس الرقابة فإن الحكومة تستمر في ممارسة عملها، ويعد هذا تعزيزا لثقة الحكومة، أما إذا

---

[1] - انظر ليندة أونيسي، مرجع سابق، ص 159.
[2] - انظر د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 275.
[3] - انظر د. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 219، 220.

تحققت النسبة المطلوبة فإن الوزير الأول يقدم إستقالته لرئيس الجمهورية[1]، وعليه فالموافقة على لائحة ملتمس الرقابة يؤدي إلى قيام المسؤولية التضامنية للحكومة[2].

إن تقديم الوزير الأول لإستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية لها دلالتها الدستورية والسياسية، فذلك يعني أن رئيس الجمهورية هو من يمتلك السلطة التقديرية في قبول تلك الإستقالة من عدمها، فإذا قبلها يعين حكومة جديدة وينتهي الأمر، أما إذا لم يقبلها فإنه يقوم بحل المجلس الشعبي الوطني وتجرى إنتخابات جديدة ليعين نفس الحكومة من جديد.

إن التصويت على ملتمس الرقابة في الحقيقة هو إجراء موجه ضد رئيس الجمهورية، وهو ما قد يدفع هذا الأخير إلى حل المجلس الشعبي الوطني، وذلك دفاعا عن برنامجه وعن الحكومة التي عينها خصيصا لتنفيذ ذلك البرنامج[3].

إن الممارسة البرلمانية في الجزائر لم تلجأ إلى تحريك هذه الآلية رغم مرور عدة أعوام من تكريسها دستوريا، وذلك راجع إلى طبيعة الأغلبية الموجودة داخل البرلمان والتي أكدت تأييدها المطلق لرئيس الجمهورية في أكثر من مناسبة وبالتالي حكومته تكون في محصنة ضد المسؤولية أمام هؤلاء النواب هذا من جهة، ومن جهة أخرى نظرا للإجراءات المتشددة والمعقدة التي أحيطت بها هذه الآلية والتي تحول دون إستعمالها في ظل وضع البرلمان الحالي، فحتى وإن وجدت معارضة للحكومة داخل البرلمان إلا أنه لا يمكن لها تحريك هذه الآلية نظرا للقيود المحاطة بها.

---

[1] - المادة 155 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 162 من التعديل الدستوري لعام 2020.
[2] - انظر د. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 225.
[3] - انظر محمد بورايو، مرجع سابق، ص 237.

ب-التصويت بالثقة.

1-التأسيس الدستوري لآلية التصويت بالثقة.

تعد هذه الآلية وسيلة قانونية تخول لرئيس الحكومة -الوزير الأول حاليا- تحريك مسؤولية الحكومة برمتها[1]، لذلك فالمبادرة بتحريك هذه الآلية هي بيد الوزير الأول دون غيره، ويهدف من ورائها الحصول على ثقة البرلمان وتأييده.

لذلك فالهدف من إستخدام هذه الآلية يختلف عن الهدف من إستخدام آلية ملتمس الرقابة التي تهدف إلى إسقاط الحكومة، غير أنه يمكن أن تكون لها نتائج عكسية تؤدي لإسقاط الحكومة، وذلك في حالة عدم الموافقة عليها كما سنرى لاحقا.

وقد تم التأسيس لآلية التصويت بالثقة إبتداء من التعديل الدستوري لعام 1988 في المادة 114 (5) منه، وتم التأكيد عليها في كل من دستور 1989 في المادة 80 منه، ودستور 1996 في المادة 84 منه، والتعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 98 منه، والتعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 111 منه، وقد خولت هذه النصوص الدستورية لرئيس الوزارة الأولى إمكانية اللجوء لهذه الآلية بمناسبة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني.

لذلك فالدستور ربط اللجوء لطلب التصويت بالثقة بعرض الحكومة للبيان السنوي للسياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، مما يعني أن إمكانية لجوء الوزير الأول لطلب التصويت بالثقة لا يكون إلا مرة واحدة في السنة وبمناسبة تقديم ذلك البيان السنوي، كما أن هذا الطلب يوجهه الوزير الأول للغرفة السفلى دون الغرفة العليا.

2-إجراءات طلب التصويت بالثقة.

هناك مجموعة من الإجراءات تتبع في حالة طلب الوزير الأول للتصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني هي:

[1] - انظر د. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 228.

-**تسجيل الطلب:** يتم تسجيل طلب التصويت بالثقة وجوبا ضمن جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني إذا طلب الوزير الأول ذلك[1]، مما يعني أن تسجيل تلك اللائحة في جدول أعمال المجلس يكون تلقائيا بمجرد تقديم الطلب ولا يحتاج لرأي هذا المجلس.

-**المناقشة المحدودة:** إن مناقشة لائحة التصويت بالثقة تكون مقتصرة على الحكومة ونائبين فقط مختلفين في التوجه، حيث يكون أحدهما مؤيدا للتصويت بالثقة والآخر يكون معارضا لذلك التصويت[2].

-**التصويت:** يكون التصويت على لائحة الثقة بالأغلبية البسيطة[3]، وهي نسبة بسيطة سهلة التحقيق، فكان على المؤسس الدستوري وفقا لمبدأ المعاملة بالمثل إشتراط نسبة أغلبية الثلثين (3/2) في هذه الحالة كما إشترطها في ملتمس الرقابة.

من خلال ما تقدم نجد أن الإجراءات المتعلقة بلائحة طلب الثقة هي إجراءات بسيطة على عكس الإجراءات الخاصة بلائحة سحب الثقة التي هي إجراءات معقدة، وهو ما يؤكد على الكيل بمكيالين من قبل المؤسس الدستوري الذي دائما يشدد الشروط عندما يتعلق الأمر بأي إجراء ضد الحكومة ويخفف تلك الشروط عندما يتعلق الأمر بأي إجراء يكون لصالح الحكومة، وهو ما يؤكد على التوازن المفقود بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري.

وفي كل الأحوال فإنه يترتب على عدم حصول لائحة الثقة على الأغلبية تقديم الوزير الأول لإستقالة الحكومة طبقا للمادة 111 من التعديل الدستوري لعام 2020، وفي هذا الصدد نجد أن هذه المادة الدستورية أكدت صراحة بأن رئيس الجمهورية يمكن له قبل قبول تلك الإستقالة اللجوء لأحكام المادة 151 من هذا الدستور التي تخول له حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها، وهو ما يعني أن تلك الإستقالة لا تفعل إلا إذا قبلها رئيس الجمهورية، فإذا لم يقبلها هذا الأخير ما عليه إلا اللجوء لحل البرلمان وإجراء انتخابات تشريعية جديدة.

---

[1] - المادة 63 من القانون العضوي رقم 16-12.
[2] - المادة 64 من نفس القانون العضوي.
[3] - المادة 65 من نفس القانون العضوي.

وعموما فإن آلية التصويت بالثقة تسمح للوزير الأول من طرح مسألة الثقة مجددا أمام البرلمان بعدما كان قد تحصل عليها مسبقا عند تعيينه، وهذه الثقة متى تم تجديدها سوف تسمح له بتنفيذ مخطط عمله وضمان عدم عرقلته من طرف البرلمان هذا من جهة، ومن جهة أخرى سوف تعزز من مركزه خاصة أمام رئيس الجمهورية، غير أن إستخدامها يبقى محفوفا بالخطر نظرا للنتائج التي تترتب عنها في حال عدم الحصول على تلك الثقة من نواب البرلمان.

وما يمكن قوله في الأخير أن النظام الدستوري في الجزائر أسس للمسؤولية السياسية للحكومة أمام غرفة واحدة في البرلمان ممثلة في المجلس الشعبي الوطني، وذلك من خلال آليتين، آلية يكون إستخدامها من طرف النواب وفق إجراءات معقدة أفقدتها فاعليتها خصوصا في ظل البرلمان الحالي، أما الآلية الأخرى فيكون إستخدامها بمبادرة من الوزير الأول بمناسبة طلبه لتجديد الثقة فيه من قبل النواب، وأي فشل في ذلك يؤدي لإسقاط حكومته بهذه المناسبة.

المطلب الثاني: مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية.

كما أشرنا سابقا فإن الدستور الجزائري قرر مسؤولية سياسية مزدوجة على رئيس الوزارة الأولى سواء تعلق الأمر برئيس الحكومة أو الوزير الأول، فإذا كانت المسؤولية السياسية أمام البرلمان قد تم التطرق لها، فإن المسؤولية السياسية أمام رئيس الجمهورية هي التي سوف يتم التطرق لها في هذا المطلب.

ونجد أن هذا النوع من المسؤولية المقرر أمام رئيس الجمهورية يختلف عن المسؤولية المقررة أمام البرلمان لعدة إعتبارات سواء من حيث الآليات وإجراءاتها أو من حيث الفاعلية والنجاعة.

وعليه سوف يقسم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول سوف يخصص للحديث عن المسؤولية السياسية الضمنية للوزير الأول أمام رئيس الجمهورية، أما الفرع الثاني فسوف يخصص للحديث عن مبررات هذه المسؤولية.

الفرع الأول: المسؤولية الضمنية للوزير الأول أمام رئيس الجمهورية.

بالرجوع إلى الدساتير الجزائرية التي تبنت نظام الثنائية التنفيذية منذ 1988 لا نجد أي نص دستوري صريح يؤكد على مسؤولية الوزير الأول أو رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية، وكأن هذه المسؤولية لا وجود لها في النظام الدستوري الجزائري.

غير أنه قبل تبني نظام الثنائية التنفيذية فإن دستور 1976 نص صراحة على مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية بما فيهم الوزير الأول، حيث تنص المادة 115 منه على أن كل من نائب رئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة مسؤولون أمام رئيس الجمهورية بمناسبة أدائهم لمهامهم.

لذلك فدستور 1976 أكد على المسؤولية السياسية للحكومة أمام رئيس الجمهورية، رغم أن نظام الأحادية التنفيذية المعتمد في تلك الفترة يفرض هذه المسؤولية دون الحاجة للنص عليها صراحة كما هو الأمر بالنسبة لدستور 1963، فالنص على إسناد السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية دون سواه يعني أن هذا الأخير يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة معا وكل من يعينه في حكومته من الوزراء هو مجرد منفذ لبرنامجه، وبالتالي يسأل عن مدى تنفيذه لذلك البرنامج.

إن عدم النص دستوريا على مسؤولية الوزير الأول من عدمها أمام رئيس الجمهورية لا يوجد ما يبرره، لذلك كان على المؤسس الدستوري أن يكون حاسما في هذه المسألة.

إن عدم وجود نص دستوري صريح يقرر لمسؤولية رئيس الوزارة الأولى أمام رئيس الجمهورية، لا يعني عدم وجود تلك المسؤولية في النظام الدستوري الجزائري.

فمسؤولية رئيس الحكومة –الوزير الأول حاليا– هي مقررة دستوريا بعبارة " يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه"[1]، وهي العبارة التي نجدها مكررة في جميع التعديلات الدستورية منذ تبني نظام الثنائية التنفيذية آخرها التعديل الدستوري لعام 2020[2].

---

[1] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 230.
[2] - المادة 91 من التعديل الدستوري لعام 2020.

لذلك فالسلطة المطلقة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزير الأول لا تمارس إلا عند فقدان هذا الأخير لثقة رئيس الجمهورية لسبب من الأسباب، وهو ما يترتب عنه سحب تلك الثقة عن طريق العزل من المنصب.

كما أنه بالنسبة لمسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان في الجزائر تبقى مقيدة عمليا برئيس الجمهورية، فهذا الأخير يمتلك من الآليات الدستورية التي تمكنه من الموافقة أو رفض تقرير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، من خلال إمكانية لجوءه لحل البرلمان ورفضه لإستقالة الحكومة الناتجة عن تقرير مسؤوليتها أمام البرلمان[1].

وعليه فرئيس الجمهورية هو من يمتلك السلطة الفعلية في تقرير المسؤولية السياسية على الوزير الأول وحكومته، وذلك إما بطريقة مباشرة عن طريق ممارسته لسلطة العزل، أو بطريقة غير مباشرة بمناسبة وجود مسائلة برلمانية للحكومة.

وفي هذا الصدد نجد أن موقف المؤسس الدستوري الجزائري جاء حاسما في مسألة إقالة الوزير الأول أو رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية، وذلك على عكس مقتضيات الأنظمة الدستورية التي تأخذ بنظام الثنائية التنفيذية، فالنظام البرلماني وإن كان يخول هذا الحق نظريا لرئيس الدولة، إلا أن هذا الأخير في ممارسته لهذا الحق هو مقيد عمليا بموقف الأغلبية البرلمانية كما أشرنا لذلك سابقا، كما أنه حتى الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي هو معروف بتركيزه لسلطات رئيس الجمهورية، لم يخول ممارسة هذا الحق لرئيس الجمهورية إلا بتقديم الوزير الأول لإستقالة حكومته كما أشرنا لذلك سابقا.

لذلك نجد أن ما جاء به الدستور الجزائري في هذا الصدد لا يتوافق إلا مع مقتضيات النظام الرئاسي التي تخول لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في تعيين وعزل الوزراء أو ما يطلق على تسميتهم بالكتاب.

---

[1] - راجع د. عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة، الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 218 وما بعدها.

الفرع الثاني: مبررات تقرير مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية.

إن مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية لها ما يبررها دستوريا وعمليا، فإنعدام أي إستقلال عضوي أو وظيفي للوزير الأول عن رئيس الجمهورية يبرر تلك المسؤولية خاصة ما تعلق بالبرنامج الذي يلتزم الوزير الأول بتنفيذه.

فالتعديل الدستوري لعام 2008 وضع حدا للجدل الذي كان قائما من قبل حول أي البرامج التي تطبق إن كان برنامج رئيس الجمهورية أو برنامج رئيس الحكومة، حيث نصت المادة 79 من دستور 1996 بعد هذا التعديل على أن الوزير الأول ينفذ برنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخطط العمل الذي يعده لتنفيذ ذلك البرنامج.

وفي هذا الصدد يرى الدكتور صالح بلحاج أنه بعد هذا التعديل أصبح البرنامج هو برنامج رئيس الجمهورية الذي يلتزم الوزير الأول بتنفيذه، وذلك بحكم الدستور وليس الواقع فقط[1]، فالوزير الأول وحكومته بعد هذا التعديل أصبحوا ينفذون لمخطط عمل يقتصر مضمونه على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية[2]، وبطبيعة الحال بما أن مهمة الوزير الأول هي السهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، فمن الطبيعي أن يكون مسؤولا عن ذلك التنفيذ أمام صاحب هذا البرنامج.

فمن خلال هذا التعديل الدستوري أصبح هناك برنامج واحد ووحيد وهو برنامج رئيس الجمهورية الذي حضي على موافقة الشعب صاحب السيادة بمناسبة انتخابه رئيسا للدولة، وبما أن السلطة ملك للشعب فليس للبرلمان مناقشة هذا البرنامج هذا من جهة، ومن جهة أخرى ليس لرئيس الجمهورية التنصل من مسؤوليته في تنفيذ هذا البرنامج الذي أنتخب على أساسه[3].

---

[1] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 232.
[2] - انظر أ. د. عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثاني، الجزائر، 2013، ص 37.
[3] - انظر د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 152.

لذلك فرئيس الجمهورية يمكن أن يحاسبه الشعب سياسيا بعدم إعادة إنتخابه له في حال ترشحه لعهدة جديدة[1]، وذلك نتيجة لفقدانه ثقة الشعب بسبب فشله في تنفيذ البرنامج الذي وعد به قبل إنتخابه.

وبما أن مخطط عمل الحكومة يعد من آليات تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، فأي فشل في إعداد أو تنفيذ ذلك المخطط سوف يؤثر حتما على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وفي هذا الصدد نجد أن هذا الأخير يمتلك من الآليات التي تمكنه من مراقبة مدى مطابقة ذلك المخطط لبرنامجه سواء قبل التنفيذ أو بعده من خلال مجلس الوزراء وجلسات العمل والإستماع للوزراء ومختلف التقارير التي تصله.

غير أنه مع التعديل الدستوري لعام 2020 أستحدث ما يعرف ببرنامج الأغلبية البرلمانية الذي يعده رئيس الحكومة ويلتزم بتطبيقه[2]، فهذا الوضع حتما سوف يؤدي لوجود برنامجين هم برنامج رئيس الجمهورية الذي أنتخب من أجله وبرنامج الأغلبية البرلمانية الذي يعد برنامجا للحكومة، ففي حالة وجود تعارض بين البرنامجين فإن رئيس الحكومة سوف يجد نفسه في وضع حرج قد يؤدي إلى عزله، سواء من قبل رئيس الجمهورية أو البرلمان لفشله في تطبيق برنامج كل منهما، وعزل رئيس الحكومة في هذه الحالة ليس بسبب فشله في تطبيق البرنامج الحكومي وإنما لتعارض برنامجه مع برنامج رئيس الجمهورية، رغم أن الدستور بعد هذا التعديل لا يلزم رئيس الحكومة بتطبيق إلا برنامج الأغلبية البرلمانية.

لذلك فسواء تعلق الأمر بالوزير الأول أو رئيس الحكومة، فإن المحاسبة والمسؤولية أمام رئيس الجمهورية تبقى قائمة سواء بحكم الدستور أو الواقع، لأنه في نهاية الأمر المهمة الأساسية للحكومة ومن يرأسها هي تنفيذ البرنامج الأساسي الذي يعود لرئيس الجمهورية.

---

[1] - انظر د. صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 195،196.
[2] - المادة 110 من التعديل الدستوري لعام 2020.

وما يمكن قوله في الأخير أن النظام الدستوري الجزائري أسس للمسؤولية السياسية للوزير الأول، وذلك تماشيا مع مقتضيات النظام شبه الرئاسي الذي أخذت به الجزائر منذ تبني نظام الثنائية التنفيذية، وهذه المسؤولية هي مسؤولية مزدوجة تقام أمام كل من البرلمان ورئيس الجمهورية، ونجد أنها غير مبررة عمليا، وذلك لعدم ممارسة الوزير الأول للسلطة الفعلية في الجهاز التنفيذي، فتحقيق مبدأ التلازم بين هذه المسؤولية والسلطة يحتاج لممارسة الوزير الأول فعليا للسلطة داخل الجهاز التنفيذي، لذلك فصلاحيات الوزير الأول تحتاج إلى تفعيل بعدم ربطها بإرادة رئيس الجمهورية، وذلك لتحقيق هذا التوازن المفقود بين السلطة والمسؤولية.

كما أن المسؤولية المقررة أمام البرلمان تبقى بدون فعالية نتيجة لعوامل سياسية تتعلق بالبرلمان وعوامل دستورية قانونية، فالعامل الأول يتطلب إصلاح شامل للبرلمان، أما العامل الثاني فيتطلب تدخل المؤسس الدستوري لتفعيل مختلف الآليات الرقابية التي يمارسها البرلمان على الوزير الأول.

لذلك فالتجربة الجزائرية في مجال المسؤولية السياسية للوزير الأول تعرف متناقضين، فهي محدودة أمام البرلمان وفعالة أمام رئيس الجمهورية بدرجة كبيرة، وتبعا لذلك فكل التغييرات التي شملت منصب الوزير الأول في الجزائر كانت من قبل رئيس الجمهورية، ولم يكن للبرلمان أي دخل فيها.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية

على أعمال الوزير الأول

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على أعمال الوزير الأول.

تعد السلطة القضائية من السلطات العامة في الدولة، وتسند لهذه السلطة الوظيفة القضائية المتمثلة في الفصل في المنازعات تطبيقا للقوانين السائدة في الدولة، لذلك فهذه السلطة تمثل الجهة التي تسهر على حماية مختلف الحقوق والحريات العامة للأفراد، لذلك يقع على عاتقها القيام بهذه الوظيفة.

إن ممارسة السلطة القضائية لوظيفتها يمتد ليشمل الجميع تجسيدا لدولة القانون، ومن بين الهيئات التي يمارس القضاء الرقابة عليها نجد الوزير الأول، فرغم أن هذا الأخير يمثل السلطة التنفيذية إلا أن ذلك لا يمنع وجود رقابة قضائية على أعماله تطبيقا لمبدأ المشروعية.

إن الرقابة القضائية على الوزير الأول تتجلى في نوعين من الرقابة هما: رقابة القضاء الإداري ورقابة القضاء الجنائي، فرقابة القضاء الإداري تشمل الأعمال الإدارية للوزير الأول، أما رقابة القضاء الجنائي فتشمل الجرائم التي يرتكبها الوزير الأول.

إن التطرق لرقابة القضاء على أعمال الوزير الأول سوف يتم من خلاله إبراز الجهات التي تمارس هذه الرقابة والنظام القانوني الذي يحكم هذه الرقابة أمام تلك الجهات.

وعلى ضوء ما تقدم فإنه سوف يتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول سوف يخصص للحديث عن رقابة القضاء الإداري، أما المبحث الثاني فسوف يخصص للحديث عن رقابة القضاء الجنائي.

المبحث الأول

رقابة القضاء الإداري على أعمال الوزير الأول.

تطبيقا لنظام الإزدواجية القضائية المعتمد في الجزائر يوجد نوعين من القضاء، القضاء العادي والقضاء الإداري، فالقضاء العادي يختص بالنظر في المنازعات العادية ويكون أمام جهات القضاء العادي ممثلة في المحاكم الإبتدائية والمجالس القضائية والمحكمة العليا، أما القضاء الإداري فيختص بالنظر في المنازعات الإدارية ويكون أمام جهات القضاء الإداري ممثلة في المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

ويهمنا في هذه الدراسة القضاء الإداري الذي يقوم فيه القاضي الإداري بالفصل في مختلف المنازعات الإدارية تطبيقا لمبدأ المشروعية، ونجد أن هذا الدور الذي يقوم به القاضي الإداري يساهم في ضمان مختلف الحقوق والحريات العامة.

لذلك فرقابة القضاء الإداري تنصب على الأعمال الإدارية التي رغم أنها تخضع في الأساس لمبدأ المشروعية، إلا أن خروجها عن هذا المبدأ يبقى وارد، وفي حالة الخروج عن ذلك المبدأ أو بعبارة أخرى مخالفة القانون، فإن القاضي الإداري المختص هو من يتدخل في هذه الحالة لحماية كل من يتضرر من ذلك الخروج عن مبدأ المشروعية.

وبما أن الوزير الأول يعد من الهيئات التي تصدر عنها أعمالا إدارية، فإن الرقابة القضائية عليها واجبة تطبيقا لمبدأ المشروعية الذي تقوم عليه الدولة، وتعد هذه الرقابة كما سنرى في غاية الأهمية خاصة إذا علمنا أن الوزير الأول يمثل قمة الهرم الإداري بعد رئيس الجمهورية في الدولة.

وعليه سوف يتم التطرق إلى موضوع هذا المبحث من خلال مطلبين، المطلب الأول سوف يخصص للحديث عن المبادئ العامة لخضوع أعمال الوزير الأول لرقابة القاضي الإداري، أما المطلب الثاني فسوف يخصص للحديث عن شروط رفع الدعوى والفصل فيها أمام القضاء الإداري.

المطلب الأول: المبادئ العامة لخضوع الوزير الأول لرقابة القاضي الإداري.

إن السلطات التي يتمتع بها الوزير الأول لا يمارسها على إطلاقه،وإنما هناك ضوابط تخضع لها حتى لا تكون هناك إساءة في إستعمالها، وحتى وإن وجدت هذه الإساءة في إستعمال الوزير الأول لسلطته فإن هناك جهة رقابة تضع حد لتلك الإساءة لأنها تبطل جميع تلك التصرفات، ولعل أهم ضابط يخضع له الوزير الأول في عمله هو مبدأ المشروعية الذي يسهر على ضمانه القضاء الإداري.

وعليه سوف يتم من خلال هذا المطلب التطرق إلى مسألة خضوع الوزير الأول لمبدأ المشروعية في الفرع الأول، في حين سوف يخصص الفرع الثاني للحديث عن مسألة إنعقاد الإختصاص للقاضي الإداري في رقابته على أعمال الوزير الأول.

الفرع الأول: خضوع أعمال الوزير الأول لمبدأ المشروعية.

سوف يتم من خلال هذا الفرع تسليط الضوء على مبدأ المشروعية الذي يخضع له الوزير الأول في جميع تصرفاته، وذلك من خلال التطرق إلى تعريف هذا المبدأ وإلى الإستثناءات التي ترد عليه.

أولا: تعريف مبدأ المشروعية.

يقصد بمبدأ المشروعية بمعناه الواسع سيادة القانون فوق الجميع[1]، فهذا المبدأ يلخصه الدكتور سليمان محمد الطماوي في عبارة "سيادة حكم القانون"[2]، لذلك فمبدأ المشروعية يقوم على عنصر سيادة القانون في الدولة، وهذه السيادة للقانون تعني خضوع الجميع سواء كانوا حكاما أو محكومين للقانون بمعناه الواسع في الدولة[3]، فالمشروعية هي صفة لكل ما هو مطابق للقانون[4].

---

[1] - انظر د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 08.

[2] - انظر د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1996، ص 19.

[3] - انظر د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية- تنظيم القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، (دون تاريخ نشر)، ص 14، 15.

[4] - انظر د. عدنان عمرو، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2004، ص 09.

لذلك فمبدأ المشروعية هو مبدأ سلطان القانون الذي يسري على الجميع سواء تعلق الأمر بالجهات التي تتمتع بالسلطة العامة أو بالأشخاص العادية، فجميع السلطات سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية ملزمة بممارسة إختصاصاتها وفقا للحدود التي رسمها لها القانون، وأي خروج عن ذلك يعد خروج عن مبدأ المشروعية.

ويشكل هذا المبدأ ضمانة أساسية لحماية مختلف الحقوق والحريات العامة من تجاوزات السلطة، فهذا المبدأ كان له الفضل في تبيان الحدود الفاصلة بين حقوق كل من الحكام والمحكومين[1].

فالمشروعية الإدارية يقصد بها خضوع جميع أعمال الإدارة العامة للنظام القانوني السائد في الدولة[2]، فتصرفات الإدارة لا تكون مشروعة إلا إذا كانت مطابقة للقانون بمدلوله العام الذي يشمل جميع القواعد الملزمة في الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة[3].

ويترتب على مخالفة مبدأ المشروعية بطلان التصرف لمخالفته القانون، والجهة التي تقرر هذا البطلان تتمثل إما في الإدارة من خلال ممارستها لما يعرف بالرقابة الإدارية، أو في القضاء من خلال ممارسته لما يعرف بالرقابة القضائية[4].

وتجدر الإشارة إلى أن هناك إختلاف بين مصطلح مبدأ المشروعية ومصطلح مبدأ الشرعية، فالمشروعية والشرعية كلمتان مشتقتان من أصل واحد وهو الشرع أو الشريعة أو الشرعة، وهي العادة أو المنهاج، والمفهوم الدقيق لكل منهما يختلف عن الآخر، فالمشروعية هي مشتقة من الشرع بصيغة المفعولية وتفيد محاولة موافقة الشرع، أما الشرعية فهي مشتقة من الشرع بصيغة الفعلية ومعناها موافقة الشرع، كما أن الترجمة الفرنسية لكلمة المشروعية هي " légalité" ومعناها إحترام قواعد القانون القائمة

---

[1] - انظر د. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الإستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2008، ص 18.
[2] - انظر د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 08.
[3] - انظر د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 19.
[4] - انظر نفس المرجع، ص 20-21.

فعلا في المجتمع، أما الترجمة الفرنسية لكلمة الشرعية فهي "légitimité" وهي فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة وما يجب أن يكون عليه القانون[1].

وتمثل مختلف القواعد القانونية السائدة في الدولة على إختلاف أنواعها مصدرا لمبدأ المشروعية، وتقسم تلك القواعد القانونية إلى نوعين فمنها ما هو مكتوب ومنها ما هو غير مكتوب، فالمصادر المكتوبة تتمثل في كل من الدستور والمعاهدات والتشريع العادي والتنظيم، أما المصادر غير المكتوبة فتتمثل في العرف والمبادئ العامة للقانون[2].

ثانيا: إستثناءات مبدأ المشروعية.

إن تطبيق مبدأ المشروعية في الدولة ليس على إطلاقه وإنما هناك إستثناءات على هذا المبدأ تتمثل في : نظرية الظروف الإستثنائية، نظرية أعمال السيادة، نظرية السلطة التقديرية للإدارة.

أ-نظرية الظروف الإستثنائية.

الأصل هو إلتزام الإدارة بالقانون في جميع الأوقات، غير أن تطبيق هذا المبدأ صعب في أوقات الأزمات والإظطرابات التي قد تمر بها الدولة، فتقييد الإدارة بمبدأ سيادة القانون في ظل هذه الظروف قد يترتب عنه حدوث أضرارا بليغة بالدولة قد تعصف بوجودها، لذلك فمواجهة الإدارة لتلك الظروف يحتاج إلى قدر من الحرية وبعض السلطات الخاصة التي تتعارض مع مبدأ المشروعية في الظروف العادية، لذلك وجدت نظرية الضرورة كأساس للخروج عن الحدود التي وضعها القانون من أجل مواجهة تلك الظروف الإستثنائية[3].

فقوانين الدولة التي وضعت في الحالة العادية تكون عاجزة عن مواجهة الظروف الإستثنائية التي قد تمر بها الدولة، وهو ما يؤثر حتما على النظام العام وحسن سير المرافق العامة، وبما أن الإدارة تكون

---

[1] - انظر، د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 18، 19.
[2] - راجع، د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 21 وما بعدها.
[3] - انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 115.

في وضع لا يسمح لها بمواجهة تلك الظروف التي لم تتوقعها القوانين، فإن القضاء الفرنسي على وجه الخصوص ومعه القضاء الجزائري بدأ يسمح للإدارة بمخالفة تلك القوانين القائمة لمواجهة تلك الظروف الإستثنائية[1].

وقد أسس مجلس الدولة الفرنسي لنظرية الظروف الإستثنائية بمناسبة ظروف الحرب العالمية الأولى لمواجهة الأثار السلبية لها، فكانت أحكامه الأولى تتعلق بمقتضيات ظروف الحرب وتوسيع سلطات الإدارة لمواجهتها، لذلك سميت هذه النظرية بنظرية سلطات الحرب، وبعد انتهاء الحرب وسع مجلس الدولة الفرنسي من نطاق هذه النظرية ليشمل حالة الكوارث والأزمات وأي ظرف إستثنائي يصعب مواجهته وفقا لقواعد المشروعية العادية[2].

لذلك فالقضاء الإداري في فرنسا كان له دور في التأسيس لقواعد هذه النظرية بالشكل الذي يسمح للإدارة الخروج عن القواعد القانونية وضمان رقابة فعالة لذلك الخروج عن القانون، بالشكل الذي يضمن تحقيق التوازن بين ضمان سلامة الدولة من جهة، وحماية حقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى[3].

وقد تبنت بعض الدول هذه النظرية وأكدت عليها سلفا في دساتيرها وقوانينها الداخلية، من خلال التنظيم القانوني لبعض تطبيقات هذه النظرية، ولعل أكثرها إنتشارا حالة الطوارئ[4].

ونجد أن الجزائر كغيرها من الدول قد تأثرت بهذه النظرية وأكدت على عدة تطبيقات لها في مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر آخرها التعديل الدستوري لعام 2016، حيث أسس هذا التعديل لحالتي الطوارئ والحصار في المادة 105 منه والحالة الاستثنائية في المادة 107 منه وحالة التعبئة العامة في المادة 108 منه وحالة الحرب في المادة 109 منه.

---

[1] - انظر د. مراد بدران، مرجع سابق، ص 18.
[2] - انظر د. على عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية – دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 78، 79، 80.
[3] - انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 116.
[4] - انظر نفس المرجع، ص 116.

لذلك فنظرية الظروف الإستثنائية أخذ بها المؤسس الدستوري وأكد عليها من خلال عدة تطبيقات، وحدد شروطا لإعلانها حتى لا يكون هناك تعسفا في إستعمالها، والمتتبع للتطور الدستوري في الجزائر يجد أنها عرفت عدة تطبيقات لهذه النظرية منها حالة الحصار سنة 1991، وحالة الطوارئ سنة 1992.

وهناك عدة شروط وضوابط تخضع لها نظرية الظروف الإستثنائية، وتتمثل تلك الشروط فيما يلي:

-**وجود الظرف الإستثنائي:** ويقصد به وجود حالة واقعية تشكل خطرا يهدد الإدارة في القيام بوظائفها[1]، فوجود التهديد بحدوث خطر جسيم حال على الدولة هو شرط يجمع عليه الفقه والقضاء[2].

ويشترط في ذلك الظرف الإستثنائي أن يكون حالا، أو وشيك الوقوع على نحو مؤكد، أو وقع فعلا ولم ينتهي بعد[3]، وهو ما يعني إستبعاد أي ظرف إستثنائي غير آني أو غير متوقع لإعلان تطبيق هذه النظرية.

-**صعوبة مواجهة الظرف الإستثنائي بقواعد المشروعية العادية:** يقتضي هذا الشرط إستحالة مواجهة ذلك التهديد وفق الطرق العادية، لذلك فإذا وجدت أي وسيلة قانونية أو دستورية لمواجهة ذلك الخطر فلا بد من اللجوء لها قبل اللجوء إلى تطبيقات نظرية الضرورة[4].

-أن تهدف الإجراءات الإستثنائية إلى حماية المصلحة العامة.

إن الهدف من تطبيق أي إجراء إستثنائي من قبل الإدارة هو حماية النظام العام وضمان سير المرافق العامة في الدولة، وأي تصرف من الإدارة يخرج عن ذلك الهدف يعد تصرفا مشوبا بعيب الإنحراف، جاز للقاضي الحكم بإلغائه أو التعويض عنه متى كان محلا للطعن أمام القضاء[5].

---

[1] - انظر، د. على عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 81.
[2] - انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 124.
[3] - انظر د. على عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 81.
[4] - انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 125.
[5] - انظر د. على عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 83.

لذلك فعلى الإدارة أو السلطة التنفيذية أن تضع المصلحة العامة فوق كل إعتبار عند إتخاذها لأي إجراءات إستثنائية، فلا تكون هذه الإجراءات ذريعة أو وسيلة لتحقيق أهداف وغايات لا تدخل في المصلحة العامة.

-التناسب بين الإجراء الإستثنائي والظرف الإستثنائي.

إن هذا الشرط يقتضي من الإدارة إستخدام الوسائل والإجراءات الإستثنائية بالقدر الذي يتناسب مع مواجهة الظرف الإستثنائي[1].

-تأقيت الإجراء الإستثنائي: وهو ما يعني الإنتهاء من تطبيق نظرية الظروف الإستثنائية بمجرد زوال الظرف الإستثنائي الذي طبقت من أجله[2].

وما يمكن قوله في الأخير أن نظرية الظروف الإستثنائية تشكل تهديدا على المشروعية، لذلك لا بد من ضبطها بشروط وقيود قانونية تضمن عدم اللجوء لها إلا في حالة الضرورة هذا من جهة، ومن جهة أخرى تضمن ممارسة حد أدنى من الرقابة عليها لضمان حماية الحقوق والحريات.

ب-نظرية أعمال السيادة.

تعد أعمال السيادة من إستثناءات مبدأ المشروعية، وسوف يتم التطرق لها في هذا المحور من خلال تحديد مدلولها ومعاييرها وموقف الجزائر منها.

1-مدلول النظرية.

تعد أعمال السيادة أعمالا إدارية محصنة من كل رقابة قضائية مهما كانت درجة عدم مشروعيتها، وتمثل هذه الأعمال نقطة سوداء في جبين المشروعية، لذلك هناك رغبة شبه جماعية بين

[1] - انظر د. على عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 84.
[2] - انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 126.

الفقهاء بزوال هذه النظرية من عالم القانون[1]، وتعد هذه الأعمال من أخطر إمتيازات الإدارة على الإطلاق، لأنها لا تخضع لرقابة القضاء[2].

وتعود نشأة هذه النظرية إلى بعض الظروف التاريخية التي أحاطت بمجلس الدولة الفرنسي، إضافة إلى اعتبارات موضوعية تتعلق بتميز هذه الأعمال بالطابع السياسي لتعلقها بنظام الحكم في الدولة، وهذه الاعتبارات الموضوعية هي التي أبقت على هذه النظرية إلى يومنا هذا بعد زوال الظروف التاريخية التي اقترنت بنشأتها[3].

وقد ظهرت هذه الأعمال لأول مرة في فرنسا في ظل ملكية يوليو في عام 1822 في قضية "لافيت"، لتستقر بعدها هذه النظرية وتعرف عدة تطبيقات لها في ظل الإمبراطورية الثانية، وقد تبنى مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية بسبب الظروف التي أحاطت به في تلك الفترة، ففي ظل ملكية يوليو كان ينظر إلى مجلس الدولة بحذر لأنه لم يكن محل ثقة فهو من مخلفات نابليون، فلجأ إلى اعتماد سياسة مرنة في تعامله، بتنازله عن بعض الاختصاصات طوعا للقضاء العادي وتبنيه لفكرة أعمال السيادة كسبا لثقة الحكومة[4]، لذلك فمجلس الدولة الفرنسي إبتكر هذه النظرية لتفادي الاصطدام بالسلطة التنفيذية في البداية، إلا أنه بعدما ثبت المجلس أقدامه بدأ دور هذه النظرية في التقلص والإنحصار في فرنسا[5].

لذلك فأصل هذه النظرية يعود لإجتهاد القضاء الإداري الفرنسي نتيجة للظروف التي أشرنا لها سابقا، وقد تبنت العديد من النظم القضائية هذه النظرية من بينها الجزائر.

---

[1] - انظر د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 326.
[2] - انظر نفس المرجع، ص 33.
[3] - انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم وإختصاصات مجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 60، 61.
[4] - انظر د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 327، 328.
[5] - انظر د. على عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 52.

2-معيار تحديد أعمال السيادة.

توجد عدة معايير لتحديد أعمال السيادة، وقد ظهرت هذه المعايير تبعا للتطور الذي عرفته هذه النظرية في القضاء الإداري الفرنسي، وأول تلك المعايير نجد معيار الباعث السياسي، ثم المعيار الموضوعي، وأخيرا معيار القائمة القضائية.

-معيار الباعث السياسي.

مضمون هذا المعيار يقوم على تحديد الباعث من إصدار أي عمل إداري، فإذا كان هذا الباعث سياسيا فإن ذلك العمل يدخل ضمن أعمال السيادة[1]، مما يعني أن هذا الهدف السياسي هو الذي يحول دون رقابة القضاء على هذا النوع من الأعمال الإدارية.

وقد أنتقد هذا المعيار لأنه في الحقيقة لا يحدد طائفة الأعمال التي تدخل ضمن نظرية أعمال السيادة وإنما يخول تحديدها للجهاز التنفيذي الذي له أن يتذرع في كل مرة بهذا الباعث للحيلولة دون رقابة القضاء على أعماله[2]، لذلك فهذا المعيار من شأنه أن يوسع من نطاق أعمال السيادة ويبعد القضاء عن أداء دوره الرقابي في كثير من الحالات المهمة[3].

لذلك فهذا المعيار لم يكن محددا لأعمال السيادة بدقة وهو ما ترك المجال مفتوحا للجهاز التنفيذي لإعطاء صفة السيادة على أعماله في أي وقت خاصة إذا كانت هناك رقابة من قبل القضاء.

ونظرا للانتقادات والمعارضة لهذا المعيار من قبل الفقه الفرنسي فإن مجلس الدولة الفرنسي إستبعد هذا المعيار وإعتمد على معيار آخر وهو المعيار الذي يطلق عليه إسم المعيار الموضوعي أو معيار طبيعة العمل[4].

---

[1] - انظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المصلحة- المحل- التظلم- الميعاد، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2005، ص 83.

[2] - انظر د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 330.

[3] - انظر د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة العاشرة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 1999، ص 403.

[4] - انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 63، 64.

-المعيار الموضوعي.

يقوم هذا المعيار على أساس التفرقة بين وظيفتي السلطة التنفيذية المتمثلة في الوظيفة الحكومية والوظيفة والإدارية، فأعمال الوظيفة الحكومية تشكل أعمال سيادة، في حين أعمال الوظيفة الإدارية تشكل أعمالا إدارية[1]، لذلك فأعمال السيادة وفق هذه النظرية هي أعمال صادرة عن السلطة التنفيذية عند ممارستها لوظيفتها الحكومية، وهي تشمل كل ما يتعلق بالسياسة العامة للدولة ووضع الخطط العليا أو الحكومية[2].

-معيار القائمة القضائية.

يقوم هذا المعيار على أساس أن تحديد أعمال السيادة يستند لأحكام القضاء، فهذا الأخير هو من يحددها من خلال أحكامه، لذلك تلك الأعمال وضعت في قائمة بناء على أحكام مجلس الدولة ومحكمة التنازع الفرنسيين[3].

لذلك فهذا الإتجاه يقوم على إستقراء الأحكام القضائية للكشف عن أعمال السيادة من خلالها، وتسمى هذه القائمة بالقائمة القضائية، وهي قائمة غير ثابتة تتطور مع تطور الإجتهاد القضائي والظروف السياسية في الدولة[4].

وقد حصر الفقهاء موضوعات القائمة القضائية فيما يلي[5]:

-الأعمال المتعلقة بعلاقة الدولة بالخارج مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية.

-الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية.

-الأعمال المتعلقة بالحرب.

---

[1] - انظر د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 330.
[2] - انظر د. على عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، 54.
[3] - انظر نفس المرجع، ص 55.
[4] - انظر د. عدنان عمرو، مرجع سابق ص 101.
[5] - انظر نفس المرجع ص 101-103.

-الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي.

3-موقف الجزائر من أعمال السيادة.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يحدد ولم يضبط أعمال السيادة، وهو ما ترك المجال مفتوحا لإجتهاد القضاء الإداري في هذا الصدد، إلا أن إجتهاد القضاء الإداري في هذا الصدد كان قليلا، وذلك راجع إلى قلة القضايا المعالجة أمام أعلى جهة في القضاء الإداري الجزائري، سواء تعلق الأمر بالغرفة الإدارية للمجلس الأعلى أو المحكمة العليا سابقا أو بمجلس الدولة حاليا.

ولعل أبرز إجتهاد قضائي في هذا الصدد كان بمناسبة صدور القرار رقم 36473 عن المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا) بتاريخ 1984/01/07، وتتلخص وقائع هذه القضية في صدور قرار من الحكومة يقضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج من التداول خلال أجل محدد إلا أن المدعي في هذه القضية لم يقم بإجراءات التبديل الخاصة بالأوراق المالية من فئة 500 دج في الأجل المحدد لذلك لأنه كان خارج التراب الوطني، ليقوم بعدها المعني برفع تظلم أمام كل من وزير المالية ومحافظ البنك المركزي لتمكينه من القيام بإجراءات التبديل الخاصة بالورقة المالية المسحوبة من التداول، إلا أنه قوبل تظلمه بالرفض، ليرفع بعدها دعوى أمام المجلس الأعلى بتاريخ 1983/07/10 إنتهت بصدور القرار رقم 36473 الذي قضى بعدم الإختصاص النوعي للمجلس باعتبار أن الطعن ينصب على عمل من أعمال السيادة، وقد إستند القضاة في حيثيات هذا القرار على معيار الباعث السياسي في تحديد لأعمال السيادة[1].

لذلك فالإجتهاد القضائي في هذا الصدد في تحديده لعمل السيادة في هذه القضية إعتمد على معيار الباعث السياسي، والذي على أساسه تم تسبيب القرار السالف الذكر في قضائه بعدم الإختصاص النوعي.

[1] - القرار رقم 36473 الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 1984/01/07، المنشور في المجلة القضائية، العدد الثاني، 1995، الجزائر.

ج-السلطة التقديرية للإدارة.

يقصد بالسلطة التقديرية للإدارة تمتع هذه الأخيرة بقسط من حرية التصرف في ممارستها لمهامها[1]، فالإدارة تلجأ إلى ممارسة هذه السلطة عندما لا يملي المشرع عليها التصرف على نحو معين لمواجهة ظروف معينة، وفي هذه الحالة على الإدارة أن تزن وحدها مدى ملائمة قراراتها للظروف الواقعية[2].

إن سلطة الإدارة قد تكون إما مقيدة أو تقديرية، فسلطة الإدارة تكون مقيدة عندما يقيدها القانون مسبقا بضرورة اتخاذ إجراءات معينة لمواجهة ظروف معينة، أو تقوم الإدارة بنفسها تقييد نفسها بقواعد تنظيمية معينة، في حين تكون سلطة الإدارة تقديرية عندما يترك القانون لها الحرية في تقدير الظروف التي تواجهها والحرية في اتخاذ الإجراءات التي تراها ملائمة لتلك الظروف[3].

إن السلطة التقديرية للإدارة مهما اتسعت أو ضاقت فإنها مقيدة بعدم إساءة استعمالها، ذلك أن الهدف من الحرية التي خولها القانون للإدارة هو تحقيق المصلحة العامة، وأي خروج عن هذا الهدف يجعل من قرار الإدارة معيبا وجب إلغائه[4].

وفي هذا الصدد فإن القاضي إمتنع عن رقابة تقدير الإدارة للوقائع لمدة طويلة على أساس أنه لم يكن قاضي ملائمة، إلا أنه ظهر نوع من الرقابة في الاجتهاد القضائي الفرنسي أين أصبح القاضي يخضع الإدارة إلى حد أدنى من الرقابة ينصب على تقدير الوقائع من طرف الإدارة، وتعد هذه الرقابة ضيقة تنصب على الغلط الواضح في التقدير لكنها تشكل صمام أمان عندما تتعسف الإدارة في ممارسة سلطتها التقديرية[5].

---

[1] - انظر د. على عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 95.
[2] - انظر د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 392.
[3] - انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 31.
[4] - انظر د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 394.
[5] - انظر فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص 39.

لذلك فحرية الإدارة في ممارسة سلطتها التقديرية ليست بدون قيد، بل تبقى تلك الحرية خاضعة لرقابة القضاء الذي يسهر على ضمان إحترام المشروعية وعدم تجاوزها[1].

وما يمكن قوله في هذا الصدد أنه رغم أن السلطة التقديرية تعد من استثناءات المشروعية، إلا أن خضوع تلك السلطة التقديرية لرقابة القضاء من شأنه التقليل من خطورة هذه السلطة على الحقوق والحريات متى كان هناك تعسف في إستعمالها.

الفرع الثاني: تحديد الإختصاص القضائي في الرقابة على أعمال الوزير الأول.

بالرجوع إلى مختلف القوانين التي تنظم القضاء في الجزائر نجد أن الفصل في الطعون القضائية على إختلاف أنواعها الموجهة ضد الأعمال الإدارية للوزير الأول هو من إختصاص هيئات القضاء الإداري، والتي تتمثل في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية حاليا، في إنتظار تنصيب المحاكم الإدارية للإستئناف التي نص عليها التعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 179 منه.

أولا: الإختصاص الموسع لمجلس الدولة في الرقابة على أعمال الوزير الأول.

لقد أسس دستور 1996 لمجلس الدولة في المادة 152 منه، وتطبيقا لذلك صدر القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم الذي يحدد إختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، وطبقا لهذا الدستور يعد مجلس الدولة الهيئة العليا في هرم القضاء الإداري، فهو يمثل الجهة المقومة والموحدة للإجتهاد القضائي الإداري.

وقد أسند لمجلس الدولة نوعين من الإختصاصات، فهناك إختصاصات استشارية وإختصاصات قضائية، فالإختصاصات الإستشارية سبق وأن أشرنا لها سابقا بمناسبة الحديث عن مراحل سن القوانين في الجزائر، أما الإختصاصات القضائية فهي التي سوف تكون موضوع دراستنا.

ويعد مجلس الدولة في الجزائر هو الجهة القضائية المختصة بالرقابة على أعمال الوزير الأول، وذلك إستنادا إلى إختصاصه القضائي كقاضي أول وآخر درجة ضد القرارات الإدارية الصادرة عن

[1] - انظر د. على عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 113.

السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وكذا القضايا المحالة له بموجب نصوص خاصة[1]، وباعتبار أن الوزير الأول يمثل هيئة إدارية مركزية فإن ما يصدر عنه من أعمال يخضع لرقابة مجلس الدولة، ولعل أبرز أعماله المراسيم التنفيذية.

لذلك فالمراسيم التنفيذية التي يوقعها الوزير الأول تعد قرارات إدارية قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة، إلا إذا كانت تشكل عملا من أعمال السيادة[2].

ثانيا: الإختصاص الضيق للمحاكم الإدارية في الرقابة على أعمال الوزير الأول.

تطبيقا لنظام الإزدواجية القضائية المعتمد منذ دستور 1996 تم إستحداث المحاكم الإدارية التي تمثل الدرجة الأولى في القضاء الإداري، وتبعا لذلك صدر القانون رقم 98-02 الذي ينظم هذه المحاكم[3].

وإختصاص المحاكم الإدارية محدد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادتين 800 و801 منه[4]، حيث تختص هذه المحاكم بالفصل كأول درجة في جميع القضايا التي تكون فيها الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري طرفا فيها، وإختصاص هذه المحاكم ينصب على القرارات الإدارية المحلية في دعاوى الإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية، كما ينصب إختصاصها على جميع أنواع القرارات حتى وإن كانت مركزية في دعاوى القضاء الكامل.

لذلك فالمحاكم الإدارية هي مختصة بالنظر في منازعات دعاوى القضاء الكامل التي تكون ضد قرارات الوزير الأول.

وكنتيجة لذلك فدعاوى القضاء الكامل لا يختص مجلس الدولة بالنظر فيها حتى وإن كان القرار صادر عن سلطة مركزية أو هيئة عمومية وطنية أو منظمة مهنية وطنية، فالقانون قد جعل دعاوى

---

[1] - المادة 09 من القانون العضوي رقم 11-13 المعدل والمتمم.
[2] - انظر أ. د. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2005، ص 23.
[3] - القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية لعام 1998، العدد 37.
[4] - القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية لعام 2008، العدد 21.

القضاء الكامل من إختصاص المحاكم الإدارية، وبالتالي يمكن لهذه الأخيرة أ ن تكون مختصة للنظر في القرارات الصادرة عن الوزير الأول لكن ليس لإلغائها أو تفسيرها أو تقدير مشروعيتها وإنما لتعويض من تضرر منها فقط.

ثالثا: أنواع الدعاوى المرفوعة ضد أعمال الوزير الأول.

إن الدعاوى القضائية التي ترفع ضد أعمال الوزير الأول منها ما يكون أمام مجلس الدولة ومنها ما يكون أمام المحاكم الإدارية.

فالدعاوى التي ترفع أمام مجلس الدولة هي في الأصل ثلاثة وهي: دعوى الإلغاء، دعوى التفسير، دعوى فحص المشروعية، وذلك طبقا للمادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم والمادة 09 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إضافة لدعوى وقف التنفيذ التي نصت عليها المادة 910 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والدعوى الإستعجالية التي نص عليها نفس القانون في المادة 917 وما يليها.

أما بالنسبة للدعاوى التي ترفع أمام المحاكم الإدارية فهي دعاوى القضاء الكامل التي تعد من الإختصاصات الحصرية للمحاكم الإدارية.

أ-دعوى الإلغاء.

إن قضاء الإلغاء هو قضاء موضوعي تنصب فيه الدعوى على مخاصمة القرارا الإداري لعدم مشروعيته، ويكون في هذه الحالة من إختصاص القاضي البحث في مدى مشروعية ذلك القرار الإداري المطعون فيه، ويقتصر حكمه على إبطال ذلك القرار متى كان غير مشروع دون أن يمتد حكمه إلى تعديل ذلك القرار أو تصحيحه أو تقرير تعويض عليه[1]، لذلك فدعوى الإلغاء هي تلك الدعوى المرفوعة

[1] - انظر د. على عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 135.

أمم الجهات القضائية الإدارية، والتي يطالب المتقاضي من خلالها إلغاء القرار الإداري غير المشروع لما يشوبه من عيوب تعتري ركنا أو أكثر من أركانه[1].

فسلطة القاضي في دعوى الإلغاء تكمن في فحص مشروعية القرار الإداري، ومتى تبين له عدم وجود تلك المشروعية حكم بإلغاءه، دون أن يمتد حكمه بالإلغاء لأكثر من ذلك، فليس له الحق في تعديل القرار المطعون فيه أو إستبداله[2].

لذلك فالقاضي الإداري بموجب هذه الدعوى، إما يرفض طلب الإلغاء إذا كان القرار مشروعا، أو يلغي ذلك القرار إذا كان غير مشروع متى إستوفت دعوى الإلغاء شروطها الشكلية والموضوعية المنصوص عليها قانونا.

لذلك فالقرارات الصادرة عن الوزير الأول يمكن أن تلغى من قبل مجلس الدولة متى رأى بأنها غير مشروعة، وهو ما يشكل ضمانة أساسية لعدم الخروج عن مبدأ المشروعية من قبل الوزير الأول، فقضاء الإلغاء لا يتضمن إلا إلغاء العمل الإداري غير المشروع.

ويستند المتقاضي في دعوى الإلغاء على عيب من العيوب التي قد تشوب القرار الإداري وتصيب أركانه، وهي العيوب التي يؤسس عليها القاضي حكمه بالإلغاء، وتتمثل تلك العيوب فيما يلي[3]:

1-عيب عدم الإختصاص الذي يصيب ركن الاختصاص في القرار الإداري وهو نوعين فهناك عيب عدم الإختصاص الجسيم وعيب عدم الإختصاص البسيط.

2-عيب مخالفة ركن الشكل والإجراءات الذي يمس ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري.

3-عيب مخالفة القانون الذي يمس ركن المحل في القرار الإداري.

4-عيب الإنحراف في إستعمال السلطة الذي يشوب ركن الهدف في القرار الإداري.

---

[1] - انظر د. محمد الصغير بعلي، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 13.
[2] - انظر د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 272.
[3] - راجع د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 499 وما بعدها.

5-عيب إنعدام السبب في القرار الإداري الذي يشوب ركن السبب في القرار الإداري.

ب-دعوى التفسير ودعوى تقدير المشروعية.

هناك تشابه كبير بين دعوى التفسير ودعوى تقدير المشروعية سوف يظهر لنا جليا عند التطرق لكل منهما، فالإختلاف كما سنرى بين الدعويين بسيط جدا.

1-دعوى التفسير.

دعوى التفسير الإدارية هي تلك الدعوى التي يطلب فيها من القضاء المختص تفسير التصرف القانوني الإداري الغامض من أجل تحديد المراكز القانونية، وتنحصر فيها سلطة القاضي في البحث عن المعنى الحقيقي والصحيح للتصرف المطعون فيه بالغموض[1]، لذلك فدوره سوف ينصب على تفسير أي غموض وارد في أي فقرة أو جملة أو حتى كلمة في التصرف الإداري المراد تفسيره.

ونجد أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية نص على إختصاص مجلس الدولة بهذا النوع من الدعاوى الذي ينصب إما على تفسير القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية حسب المادة 901 منه، أو ينصب على تفسير الأحكام القضائية حسب المادة 965 منه.

ودعوى التفسير ترفع إما مباشرة أو عن طريق الإحالة بطريقة غير مباشرة، فالطريق المباشر لدعوى التفسير يقتضي رفعها من طرف المتقاضي مباشرة كباقي الدعاوى العادية الأخرى، أما الطريق غير المباشر فيتمثل في الإحالة القضائية وهي الطريقة الشائعة في تطبيق دعوى التفسير، وتكون هذه الإحالة من قبل القضاء العادي (محاكم مدنية أو تجارية)، ففي حالة وجود دفع بغموض أي عمل إداري أثناء النظر في الدعوى، وإذا كان هذا الدفع جديا، بحيث أن الفصل في هذا النزاع يتوقف على إعطاء المعنى الحقيق لذلك التصرف القانوني الإداري، فإنه في هذه الحالة القضاء العادي (محاكم مدنية أو تجارية) يتوقف عن الفصل في الدعوى ويحيل تفسير ذلك التصرف القانوني الإداري إلى الجهة القضائية

[1] - انظر أ. د. عمار عوابدي، قضاء التفسير .. في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر، 1999، ص 110.

الإدارية المختصة التي تفصل في هذا التفسير، ليستأنف بعدها القضاء العادي فصله في الدعوى على ضوء ذلك التفسير القضائي[1].

لذلك فالمراسيم التنفيذية التي تصدر عن الوزير الأول قد تكون محل طعن فيها من خلال دعوى التفسير، وفي هذه الحالة إما ترفع مباشرة أمام مجلس الدولة، أو تحال على هذا الأخير لتفسيرها من قبل جهات القضاء العادي.

2-دعوى تقدير المشروعية.

إن سلطة القاضي الإداري في دعوى تقدير المشروعية تقتصر على التأكد من مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، وهنا القاضي يقضي في حكمه إما بمشروعية ذلك القرار الإداري، أو عدم مشروعيته متى كان مشوبا بأي عيب من العيوب[2].

وترفع دعوى تقدير المشروعية إما بطريقة مباشرة أمام الجهة القضائية المختصة، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق الإحالة القضائية من قبل القضاء العادي (محاكم مدنية أو تجارية) على القضاء الإداري المختص[3]، لذلك فلا يوجد أي إختلاف بين دعوى تقدير المشروعية ودعوى التفسير في طريقة تحريكها، فالإختلاف بينهما يكمن في الهدف وسلطة القاضي في كل دعوى.

لذلك فسلطة القاضي في كل من دعوى التفسير وتقدير المشروعية تتقلص إلى حد كبير، فسلطته لا تمتد إلى الحكم بالإلغاء أو التعويض، بل يترك ذلك لهيئة أخرى هي في الغالب قاضي النزاع الذي طلب بشأنه التفسير أو فحص المشروعية[4].

---

[1] - انظر د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 295، 296.

[2] - انظر د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 118.

[3] - انظر د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 297، 298.

[4] - انظر د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 273.

وعليه فقد تكون المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول محل دعوى تقدير المشروعية إما بلجوء المتقاضي مباشرة أمام مجلس الدولة للمطالبة بتقدير مشروعية أي مرسوم تنفيذي ، أو عن طريق الإحالة القضائية من قبل القضاء العادي إذا تعلق الأمر بتفسير المرسوم التنفيذي الصادر عن الوزير الأول.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الساري المفعول قد كان له إختلاف في تسمية هذه الدعوى، فعند حديثه على إختصاص المحاكم الإدارية بهذا النوع من الدعاوى سماها بدعوى " فحص المشروعية"[1]، في حين عند حديثه عن إختصاص مجلس الدولة بهذه الدعوى سماها بدعوى "تقدير المشروعية"[2]، غير أنه ما يمكن قوله في هذا الصدد أن المعنى واحد سواء تعلق الأمر بالفحص أو التقدير، فالهدف من هذه الدعوى يبقى واحد وهو التأكد من مدى وجود المشروعية في القرار الإداري.

ج-دعوى وقف التنفيذ والدعوى الإستعجالية.

تعد دعوى وقف التنفيذ والدعوى الإستعجالية من الدعاوى التي لا تمس بأصل الحق، وهاتين الدعويين تخضعان لإجراءات خاصة نص عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

فطبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن دعوى وقف التنفيذ التي ترفع أمام مجلس الدولة فإنها تنصب إما على وقف تنفيذ حكم قضائي أو على وقف تنفيذ قرار إداري، فطبقا للمادة 910 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن دعوى وقف التنفيذ الموجهة سواء ضد أحكام المحاكم الإدارية أو ضد القرارات الإدارية فإنه يطالب من خلالها المدعي وقف تنفيذ محل الطعن لحين الفصل في دعوى الموضوع، ومتى وجد قاضي مجلس الدولة بأن أوجه الطعن المقدمة في عريضة دعوى الموضوع جدية قضى بوقف تنفيذ محل الطعن لحين الفصل في دعوى الموضوع.

---

[1] - المادة 801 من قانون قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
[2] - المادة 901 من نفس القانون.

وفي هذا الصدد فإن طلبات وقف التنفيذ ترفع بدعوى مستقلة ويجب أن تكون متزامنة مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو وجود تظلم إداري، وهذه الدعوى يتم الفصل فيها بصفة عاجلة وتقلص فيها الأجال، وتفصل فيها نفس التشكيلة التي تنظر في دعوى الموضوع[1].

لذلك فيمكن لقرارات الوزير الأول أن تكون محلا لدعوى وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة يطالب من خلالها المدعي وقف تنفيذ قرارا الوزير الأول لحين الفصل إما في دعوى الموضوع أو في التظلم الإداري حال وجوده.

أما الدعوى الإستعجالية فمثلها مثل دعوى وقف التنفيذ فهي لا تمس بأصل الحق، حيث أن القاضي الإداري يأمر فيها بالتدابير المؤقتة دون نظره في أصل الحق، ويفصل فيها في أقرب الأجال[2]، وتخضع هذه الدعوى لإجراءات خاصة نصت عليها المواد 919 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

د–دعوى القضاء الكامل.

قبل التطرق إلى مضمون هذه الدعوى تجدر الإشارة إلى أن هذه الدعوى هي من إختصاص المحكمة الإدارية دون مجلس الدولة كما أشرنا سابقا.

يعد القضاء الكامل قضاء شخصي يطالب فيه المتقاضي الحصول على حقه من الإدارة، وفي هذا القضاء لا يقتصر دور القاضي على البحث في مدى مشروعية العمل الإداري، وإنما يمتد لتعديله والحكم بالتعويض عن الأضرار التي لحقته، وذلك تصحيحا للمركز القانوني للطاعن[3].

---

[1] - المادة 834 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
[2] - المادة 918 من نفس القانون.
[3] - انظر د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 285.

فالقضاء الكامل يمتد دور القاضي فيه إلى تصحيح المركز القانوني للطاعن وتبيان الحل الصحيح في المنازعة[1]، فالمتقاضي في دعوى القضاء الكامل يطلب من القاضي الإعتراف له بوجود حقوق شخصية مكتسبة، والحكم بالتعويض على الإدارة عن الضرر الذي أصابه إن وجد[2].

فهذه الدعوى سميت بذلك الإسم نظرا لإتساع سلطة القاضي فيها التي تشمل تقدير التعويض والحكم به، وأحيانا إتخاذ قرار في الأصل هو من إختصاص الإدارة[3]، وفي هذا الصدد فالتعويض عن الضرر يقوم على أساس مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ وبدون خطأ، فالمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ هي الأصل وتشمل الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، أو كلاهما معا، أما المسؤولية الإدارية دون خطأ فتقوم على أساس المخاطر وعلى أساس المساواة أمام الأعباء العامة[4].

وعليه فإن أي شخص له حقوق مكتسبة نتيجة الأعمال الإدارية للوزير الأول له الحق في اللجوء للمحاكم الإدارية للمطالبة بها والحصول على التعويض الكافي إن كان هناك أي ضرر.

المطلب الثاني: شروط رفع الدعوى والفصل فيها أمام القضاء الإداري.

تخضع المنازعة القضائية أمام القضاء الإداري ممثلا في مجلس الدولة والمحكمة الإدارية لجملة من الشروط والإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ومختلف القوانين والأنظمة الخاصة بتلك الهيئات.

وعليه سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول سوف يخصص للحديث عن شروط رفع الدعوى، أما الفرع الثاني فسوف يخصص للحديث عن إجراءات الفصل في الدعوى القضائية.

---

[1] - انظر د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 472.
[2] - انظر د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 299.
[3] - انظر د عطاء الله بوحميدة، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل وإختصاص، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 269.
[4] - راجع نفس المرجع، ص 270 وما بعدها.

الفرع الأول: شروط رفع الدعوى.

تجدر الإشارة إلى أن هذه الشروط التي سيتم التطرق لها سوف تكون بناء على القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتنصب هذه الشروط على كل من محل الطعن والطاعن وبعض الشروط الشكلية المتعلقة بالعريضة والأجال.

أولا: الشروط المطلوبة في محل الطعن.

كما أشرنا سابقا فإن الدعاوى التي يختص مجلس الدولة بالنظر فيها، هي تلك الدعاوى التي تنصب على القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية[1].

إن هذه المادة تشترط مسألتين، أولهما أن يكون محل الطعن قرارا إداريا، وثانيهما أن يكون ذلك القرار صادرا عن الهيئات التي سبق ذكرها.

والقرار الإداري وفقا للمفهوم القانوني هو عمل قانوني صادر عن السلطات الإدارية المختصة في الدولة بإرادتها المنفردة والملزمة، قصد ترتيب أثر قانوني إما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز أو مراكز قانونية، أو حالة أو حالات قانونية، وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة[2].

مما يعني إستبعاد التصرفات الإدارية التي لا تشكل قرارات إدارية، و كذلك إستبعاد أيضا القرارات الإدارية غير المركزية وغير الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية.

ثانيا: الشروط المطلوبة في الطاعن.

يشترط في الطاعن نفس الشروط المطلوبة في الدعاوى الأخرى من صفة ومصلحة وأهلية، سواء كان هذا الطاعن شخصا طبيعيا أو شخصا معنويا.

---

[1] - المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم.
[2] - انظر د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 357.

وقد نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية على هذه الشروط في الأحكام العامة المتعلقة برفع الدعوى أمام جميع الجهات القضائية العادية والإدارية[1].

فالصفة عرفت بأنها المصلحة الشخصية والمباشرة، أما أهلية التقاضي فهي قدرة الشخص على التصرف أمام القضاء للدفاع عن حقوقه ومصالحه، وأهلية التقاضي تختلف بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي، فالشخص الطبيعي يكتسب أهليته ببلوغه السن القانونية للرشد والمحددة بـ 19 سنة وتمتعه بكامل القوى العقلية وعدم الحجر عليه، أما الشخص المعنوي فالمعيار المعتمد في تحديد أهليته للتقاضي هو معيار قانوني، أي أن النص القانوني هو الذي يحدد الأشخاص المعنوية ومن يمثلها أمام القضاء، أما بالنسبة للمصلحة فهي الفائدة المرجوة من رفع الدعوى القضائية، وهذه المصلحة قد تكون قائمة أو محتملة، كما قد تكون مادية أو معنوية، كما قد تكون شخصية أو جماعية[2].

ثالثا: الشروط الشكلية.

أ-الشروط المطلوبة في العريضة.

يشترط لقبول الدعوى تقديم عريضة تحت طائلة عدم قبولها شكلا تتضمن البيانات التالية[3]:

-الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.

-إسم ولقب المدعي وموطنه.

-إسم ولقب المدعى عليه وموطنه، فإن لم يكن له موطن معلوم فآخر موطن له.

-الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي ومقره الإجتماعي، وصفة ممثله القانوني أو الإتفاقي.

-عرض موجز للوقائع والطلبات التي تؤسس عليها الدعوى.

-الإشارة عند الإقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى.

---

[1] - المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
[2] - راجع د. عطاء الله بوحميدة، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل وإختصاص، مرجع سابق، ص 187-192.
[3] - المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ولكي تقبل هذه العريضة لا بد أن تكون موقعة من قبل محام معتمد لدى مجلس الدولة ما لم يكن الطرف معفي من التمثيل بمحامي قانونا، لذلك فالتمثيل بمحام أمام مجلس الدولة وجوبي تحت طائلة عدم القبول إلا إذا تعلق الأمر بالأشخاص الذين يعفيهم القانون من التمثيل بمحام وهم الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية[1].

وفي هذا الصدد فإن مبررات اللجوء لمسألة التمثيل بالمحامي في القضاء الإداري ترجع لما تحمله المنازعة الإدارية من تعقيدات وخطورة في بعض الأحيان، وإلى الدور الإيجابي الذي يلعبه المحامي في جميع مراحل الفصل في القضايا[2].

كما يجب دفع الرسوم القضائية ما لم يكن المدعي معفى من الرسوم القضائية، حيث أنه طبقا للمادة 821 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن عريضة الدعوى تودع مقابل دفع الرسم القضائي ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

كما يجب شهر العريضة لدى المحافظة العقارية، إذا تعلق النزاع بأي عقار أو حق عيني عقاري مشهر طبقا للقانون.

كما يجب أن ترفق العريضة مع القرار محل الطعن تحت طائلة عدم القبول ما لم يوجد مانع مبرر، وإذا كان هذا المانع يعود لرفض الإدارة تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، فإن القاضي الإداري يأمر الإدارة المعنية بتقديم القرار محل الطعن في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة عن ذلك الإمتناع[3].

ب-الأجال.

تعد أجال رفع الدعوى من النظام العام، إلا أنه هناك إستثناءات ترد على أجال رفع بعض الدعاوى، منها دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية غير المرتبطتين بأجل بحكم القانون، وأيضا

---

[1] - المادتان (904، 906) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
[2] - انظر، د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 284، 285.
[3] - المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

دعاوى القضاء الكامل التي هي غير مرتبطة بأي ميعاد عدا مسألة التقادم المحددة بخمسة عشر (15) سنة من تاريخ وقوع الفعل الضار، وذلك طبقا للمادة 133 من القانون المدني[1].

لذلك فالميعاد الذي سوف يتم التطرق له هو خاص بالطعون بالإلغاء التي يفصل فيها مجلس الدولة كأول وآخر درجة، بإعتبار أن الطعون القضائية الموجهة ضد قرارات الوزير الأول ينظر مجلس الدولة فيها كأول وآخر درجة.

وبالرجوع إلى المادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أنها أحالتنا إلى الأجال المطبقة على رفع الدعاوى أمام المحاكم الإدارية.

حيث انه طبقا للمادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن أجل الطعن القضائي محدد بأربعة (04) أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي إذا كان القرار فرديا، أو من تاريخ النشر إذا كان القرار جماعيا أو تنظيميا، غير أن هذا الأجل نجد أنه لا يعتد به طبقا للمادة 831 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلا إذا أشير إليه في تبليغ القرار الإداري محل الطعن، مما يعني أن أجال الطعن تبقى مفتوحة في حال عدم إشارة الإدارة إلى ذلك الأجل عند تبليغ القرار الإداري أو نشره.

وفي حالة تقديم التظلم الإداري فإن المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نصت على أن التظلم يقدم أمام نفس الجهة مصدرة القرار خلال أجل أربعة (04) أشهر من تاريخ التبليغ بالقرار أو نشره، على أن يكون للإدارة أجل شهرين (02) كمهلة للرد على التظلم، وفي حال فوات ذلك الأجل يعتبر سكوتها رفضا ضمنيا للتظلم، وفي كلتا الحالتين سواء ردت الإدارة على التظلم أم لا، فإن المتظلم له أجل شهرين (02) لرفع طعنه القضائي، وهذا الأجل يسري إما من تاريخ التبليغ برد الإدارة على التظلم، أو من تاريخ إنتهاء الأجل المحدد للإدارة للرد على التظلم في حال سكوتها.

وتجدر الإشارة إلى أن أجال الطعن يمكن أن تنقطع في الحالات التي حددتها المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتتمثل تلك الحالات فيما يلي:

[1] - انظر د. عطاء الله بوحميدة، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل وإختصاص، مرجع سابق، ص 238.

-الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.

-طلب المساعدة القضائية.

-وفاة المدعي أو تغير أهليته.

-القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

الفرع الثاني: الفصل في الدعوى أمام القضاء الإداري.

يخضع الفصل في الدعاوى الإدارية لقواعد وضوابط محددة قانونا سواء تعلق الأمر بمجلس الدولة أو بالمحاكم الإدارية، لذلك سوف يتم التطرق في هذا الفرع إلى أهم تلك الضوابط من خلال التطرق إلى التشكيلة القضائية التي تفصل في الطعون القضائية الإدارية، والإجراءات التي تتبعها تلك التشكيلة بمناسبة الفصل في تلك الطعون، ومبدأ التقاضي على درجتين المنعدم في الطعون القضائية الموجهة ضد قرارات الوزير الأول.

أولا: التشكيلة القضائية المختصة بالفصل في الدعوى.

بعد تسجيل الدعوى القضائية سواء لدى أمانة ضبط مجلس الدولة أو أمانة ضبط المحكمة الإدارية، يتم إحالة ملف القضية إلى الغرفة المختصة بالنظر في النزاع، وفي هذا الصدد فطبقا للنظام الداخلي لمجلس الدولة فإن عدد غرف هذه الهيئة هو خمسة (05) غرف[1]، والتي إختصاصها كما يلي:

-الغرفة الأولى تختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بكل من الصفقات العمومية والمحلات التابعة للدولة والسكن.

-الغرفة الثانية تختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بكل من الوظيفة العامة والجباية والبنوك.

-الغرفة الثالثة تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بمسؤولية الادارة والتعمير.

[1] - المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس الدولة لعام 2019.

–الغرفة الرابعة تفصل في المنازعات العقارية والمنازعات المتعلقة بنزع الملكية من اجل المنفعة العامة.

–الغرفة الخامسة تفصل في إجراءات الإستعجال ومنازعات الأحزاب السياسية والمنظمات المهنية الوطنية والجمعيات والحريات العامة.

كما أن هذه الغرف مقسمة لعدة أقسام عدا الغرفة الخامسة، وعلى العموم فإنه طبقا للمادة 44 من النظام الداخلي لمجلس الدولة فإن تحديد غرف هذا المجلس وإختصاصها وعدد أقسامها يكون بموجب أمر من رئيس مجلس الدولة بعد أخذه لرأي مكتبه.

كما يمكن أن تنعقد هذه الغرف كلها مجتمعة في حالة الضرورة لا سيما عند التراجع عن أي إجتهاد قضائي، وفي هذا الصدد يحال الملف القضائي عليها بأمر من رئيس مجلس الدولة بمبادرة منه أو بناء على إقتراح من محافظ الدولة أو رئيس إحدى الغرف[1].

أما بالنسبة للمحكمة الإدارية فإن التشكيلة التي تفصل في الدعوى يحددها رئيس المحكمة بمجرد تسجيل الدعوى لدى أمانة ضبط المحكمة طبقا للمادة 844 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وفي هذا الصدد فإن التشكيلة القضائية للمحكمة الإدارية لا يجب أن تقل عن ثلاثة (03) قضاة مستشارين من بينهم الرئيس[2]، وتجدر الإشارة إلى أن عدد التشكيلات القضائية في المحاكم الإدارية يختلف من محكمة لأخرى حسب حجم القضايا المسجلة، فبعض المحاكم لها تشكيلة واحدة والبعض الآخر لها أكثر من تشكيلة واحدة في شكل غرف وأقسام، فهذا الأمر متروك للتنظيم[3].

وبعد إستكمال مختلف الإجراءات المتعلقة بالملف القضائي من تلقي محاضر التبليغ ومختلف المذكرات والوثائق إضافة إلى تبليغ تلك المذكرات لأطراف الخصومة، وعندما يصبح الملف جاهزا يتم تعيين المستشار المقرر في القضية، ويعينه رئيس تشكيلة الحكم بالنسبة للمحاكم الإدارية طبقا للمادة 844 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ورئيس الغرفة أو القسم بالنسبة لمجلس الدولة.

---

[1] - المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس الدولة لعام 2019.
[2] - المادة 03 من القانون رقم 98-02.
[3] - المادة 04 من نفس القانون.

ثانيا: دور المستشار المقرر.

طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإن دور المستشار المقر يبرز منذ تعيينه مقررا إلى غاية الفصل في الملف الذي هو مقررا فيه، حيث أن كل الإجراءات والتدابير المتعلقة بالتحقيق في الملف تكون تحت إشرافه، وفي هذا الصدد فإن المقرر يمتلك عدة وسائل للتحقيق تتمثل في الخبرة وسماع الشهود والمعاينة والإنتقال للأماكن ومضاهاة الخطوط، كما تجدر الإشارة إلى أن هذه الوسائل ليست محددة على سبيل الحصر فالمشرع فتح المجال للإستعانة بآليات وتدابير أخرى للتحقيق من قبل المستشار المحقق، كما عليه مراعاة الضوابط التي تحكم هذا التحقيق[1].

وفي هذا الصدد فإن دور القاضي في المنازعة الإدارية هو إيجابي، فيقوم بإتخاذ ما يراه مناسبا من أجل تكوين إقتناعه للفصل في الدعوى، وذلك على خلاف القاضي المدني الذي قد يلتزم بالسلبية نظرا لطبيعة القضاء المدني[2].

وقد حدد النظام الداخلي لمجلس الدولة مهام مستشار الدولة المقرر والتي تتمثل على وجه الخصوص في فحص وثائق الملفات وطلب أي وثيقة يراها ضرورية، وعرض الملفات التي يراها من إختصاص غرفة أخرى على رئيس الغرفة، وإعداد تقرير للملف حول وقائع وإجراءات الدعوى، وعرض الملف على محافظة الدولة لتقديم طلباتها المكتوبة، كما عليه أن يحضر المداولات والجلسات وتسبيب قراراته على ضوء ما تقرر في المداولة، إضافة إلى إمضاء القرارات بعد تصحيحها[3].

لذلك فدور المستشار المقرر يبرز منذ تعيينه مقررا إلى غاية الفصل في الملف، فقبل الفصل ينحصر دوره على التحقيق في الملف وإعداد تقرير له، أما عند الفصل فيبرز دوره في التداول على الملف مع تشكيلة الغرفة أو القسم وحضور الجلسة، أما بعد الفصل فيقتصر دوره على تسبيب وتحييث قراره وتصحيحه قبل الإمضاء.

---

[1] - المواد (844-873) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
[2] - انظر، د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 315.
[3] - المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الدولة لعام 2019.

ثالثا: التداول على القضايا والفصل فيها.

بعد إنتهاء المستشار المقرر من تقريره يقوم بإرجاع الملف إلى أمانة الضبط التي تحيله على محافظ الدولة الذي يقدم التماساته المكتوبة خلال أجل شهر من تاريخ الإحالة[1].

وبعد إيداع المحافظ لتقريره يصبح ملف الدعوى جاهزا للجدولة من قبل أمانة الضبط، وبعد جدولته يتم التداول على الملف في تشكيلة جماعية، حيث أنه بالنسبة لمجلس الدولة فالحد الأدنى لهذه التشكيلة هو ثلاثة (03) مستشارين إذا تعلق الأمر بالغرف أو الأقسام[2]، أما إذا تعلق الأمر بالغرف المجتمعة فإن التشكيلة تضم كل من رئيس مجلس الدولة ونائبة ورؤساء الغرف وعمداء رؤساء الأقسام ومحافظ الدولة، ولا تصح مداولاتها إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل[3].

ويتم النطق بقرارات مجلس الدولة في القضايا المجدولة في جلسة علنية، على أن تكون الجلسات محددة اليوم والساعة مسبقا بموجب أمر من رئيس مجلس الدولة[4].

أما بالنسبة للمحاكم الإدارية فقد أشرنا سابقا إلى أن القانون رقم 98-02 قد حدد عدد القضاة في التشكيلة القضائية التي تفصل في الدعاوى بثلاثة (03) مستشارين على الأقل، وتتداول هذه التشكيلة في القضايا المجدولة لتفصل فيها في جلسة علنية.

رابعا: إنعدام مبدأ التقاضي على درجتين في الطعون ضد قرارات الوزير الأول.

كما أشرنا سابقا فإن مجلس الدولة يفصل في الطعون ضد القرارات المركزية كأول وآخر درجة طبقا للمادة 09 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم وكذا المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مما يعني أن قرارات مجلس الدولة غير قابلة للنظر فيها من قبل أي جهة أخرى.

---

[1] - المادة 897 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
[2] - المادة 34 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم.
[3] - المادة 32 من نفس القانون العضوي.
[4] - المادتان (55،63) من النظام الداخلي لمجلس الدولة لعام 2019.

لذلك فقرارات مجلس الدولة التي يصدرها بصفة إبتدائية ونهائية لا تخضع لجميع طرق الطعن التي نص عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فهي تخضع للمعارضة فقط بالنسبة للطعون العادية، ولإعتراض الغير الخارج عن الخصومة وإلتماس إعادة النظر بالنسبة للطعون غير العادية.

إن هذا الطرح الذي أفرزه قانون الإجراءات المدنية والإدارية يعني بأن قرارات مجلس الدولة التي تفصل في المنازعات المنصبة على أعمال الوزير الأول غير قابلة لا للإستئناف ولا للطعن بالنقض.

فالإستئناف الذي نص عليه قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 949 منه لا يشمل إلا الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، أما الطعن بالنقض الذي تم النص عليه سواء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 903 منه أو في القانون العضوي رقم 98-02 المعدل والمتمم في المادة 11 منه فإنه لا يشمل جميع قرارات مجلس الدولة مهما كان نوعها.

ونستثني من ذلك دعاوى القضاء الكامل التي أحترم فيها مبدأ التقاضي على درجتين، بإعتبار أن الجهة المختصة بالفصل فيها كأول درجة هي الحاكم الإدارية مهما كان نوع القرار، وبالتالي فتلك الدعاوى تكون قابلة للإستئناف أمام مجلس الدولة.

لذلك فالدور القضائي الحالي لمجلس الدولة الذي يجعل منه جهة للقضاء الإبتدائي النهائي، يعد إنتهاكا للطعن بالإستئناف الذي كفله القانون ويشكل حالة من عدم تكافؤ الفرص بين المتقاضين في القضاء العادي والقضاء الإداري[1].

فالإستئناف يمثل تطبيقا حقيقيا لمبدأ التقاضي على درجتين، فدرجة الإستئناف تسمح بمراجعة ما يصدر عن الدرجة الأولى من أحكام، لذلك لا بد من وجود هذه الدرجة الخاصة بالإستئناف ما دام القاضي بشر من فطرته الخطأ أو النسيان[2].

---

[1] - انظر، د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 147.

[2] - انظر، د. محمد لمين مسعودي، طرق الطعن في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار هومة، الجزائر، 2018، ص 28.

إن من أهم ضمانات المحاكمة العادلة مبدأ التقاضي على درجتين الذي لا نجده مطبقا في الجزائر بالنسبة للطعون التي يختص بها مجلس الدولة كأول وآخر درجة، وهو ما يعطي الإمتياز للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، لأنها لا تخضع لمبدأ التقاضي على درجتين.

لذلك لا بد من تدارك هذا النقص بإستحداث جهات قضائية ثالثة في نظام القضاء الإداري مثلما هو الحال بالنسبة للقضاء العادي، وتصبح هذه الجهات القضائية المستحدثة إما جهة إستئناف فقط لجميع ما يصدر عن المحاكم الإدارية التي تصبح مختصة أيضا بالنظر في جميع الطعون حتى وإن تعلقت بقرارات مركزية، وفي هذه الحالة يصبح مجلس الدولة قاضي نقض فقط، أو تختص تلك الجهات القضائية المستحدثة بالنظر في القرارات المركزية كأول درجة إضافة إلى إستئناف ما يصدر عن المحاكم الإدارية من أحكام وأوامر، وفي هذه الحالة يصبح إختصاص مجلس الدولة قاضي إستئناف ونقض معا.

ونجد أن التعديل الدستوري لعام 2020 قد تدارك هذا النقص بنصه في المادة 179 منه على المحاكم الإدارية للإستئناف التي لم تكن موجودة قبل هذا التعديل، وهذه المحاكم الإستئنافية من شأنها تحقيق مبدأ التقاضي على درجتين المفقود في الطعون القضائية الموجهة ضد القرارات المركزية، وسوف يتم تنصيب تلك المحاكم مستقبلا بمجرد صدور مختلف النصوص القانونية التنظيمية المرتبطة بها.

المبحث الثاني

المسؤولية الجنائية للوزير الأول.

إن مسؤولية الوزير الأول لا تقتصر على الجانب السياسي فقط وإنما تمتد لتشمل الجانب الجنائي من خلال ما يعرف بالمسؤولية الجنائية، وهي المسؤولية التي أقرها الدستور الجزائري وأصبحت من ميزات هذا النظام الدستوري.

كما أن هذا النوع من المسؤولية معروف في النظم الدستورية المقارنة وفق ضوابط وقواعد محددة، لذلك سوف نعطي لمحة عن هذه المسؤولية في بعض النظم الدستورية المقارنة.

وعليه سوف يقسم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول سوف يكون تحت عنوان المسؤولية الجنائية في النظم الدستورية المقارنة، أما المطلب الثاني فسوف يخصص للحديث عن المسؤولية الجنائية للوزير الأول في الجزائر.

المطلب الأول: المسؤولية الجنائية في النظم الدستورية المقارنة.

سوف يتم التطرق إلى مسألة المسؤولية الجنائية المقررة على الحكومة بصفة عامة وبصفة خاصة على رئيسها في النظم الدستورية المقارنة والمتمثلة في النظام البرلماني والنظام شبه الرئاسي والنظام الرئاسي، وذلك بإعتبار أن هذه الأنظمة لها تقاليدها الراسخة في مجال المسؤولية الجنائية، وذلك حتى يتسنى لنا معرفة موقف المؤسس الدستوري الجزائري من هذه المسؤولية.

لذلك سوف يقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، الفرع الأول يخصص للحديث عن المسؤولية الجنائية في النظام البرلماني، أما الفرع الثاني فسوف يخصص للحديث عن هذه المسؤولية في النظام شبه الرئاسي الفرنسي، أما الفرع الثالث والأخير فسوف يتم التطرق فيه إلى هذه المسؤولية في النظام الرئاسي الأمريكي.

الفرع الأول: المسؤولية الجنائية في النظام البرلماني.

إن رئيس الدولة في النظم البرلمانية يعد غير مسؤول، ومبدأ عدم المسؤولية هذا يعود أصل نشأته في إنجلترا إلى فكرة أن الملك لا يخطئ لذلك فهو غير مسؤول، وهذه المسؤولية تنتقل إلى هيئة أخرى ممثلة في الوزارة أو الحكومة[1].

غير أن قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني تختلف حسب طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة، فهذه القاعدة هي قاعدة مطلقة في النظم الملكية، فالملك لا يسأل بتاتا، غير أنها قاعدة

[1] - انظر د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 934،935.

نسبية في النظم الجمهورية، فرئيس الجمهورية يسأل جنائيا وليس سياسيا، فالمسؤولية في هذا النظام مقتصرة على الجانب الجنائي فقط[1].

لذلك فوفقا لهذا الطرح فإن المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في النظام البرلماني لا تكون إلا في الأنظمة الجمهورية، على إعتبار أن مركز الملك مركز مرموق وهو معصوم من الخطأ.

غير أن وضع الحكومة أو الوزارة في النظام البرلماني يقوم على قاعدة واحدة وهي تقرير المسؤولية عليها، سواء كانت سياسية أو جنائية، وهو ما يعني أن الوزراء في النظم البرلمانية مسؤولون جنائيا، وتبعا لذلك يحاكمون عن الجرائم التي يرتكبونها ويعاقب عليها القانون[2].

فأصل المسؤولية في النظام البرلماني التقليدي تعود للقرن الرابع عشر (14) حين استطاع مجلس العموم أن يضع لنفسه حقا لإتهام رجال الملك من وزراء ومستشارين، وقد ظل هذا الإتهام الجنائي الوسيلة الوحيدة التي من خلالها يمكن مسائلة الوزراء عن أعمالهم المجرمة رغم أن هذا الإتهام لم يكن يؤدي غايته على أكمل وجه لسوء استعماله في كثير من الأحيان كوسيلة للتهديد والتنكيل إظافة إلى تدخل الملك وعفوه عن من تمت إدانته[3].

إن وسيلة الإتهام الجنائي كأصل عام لها صبغة جنائية وليست سياسية، الهدف منها تقرير المسؤولية عن الجرائم التي يرتكبها كبار رجال الدولة[4]، وهذا الإتهام يقوم به مجلس العموم على أن تجرى المحاكمة أمام مجلس اللوردات الذي يملك السلطة المطلقة في تكييف الجريمة وتحديد العقوبة، مما يجعل من مصير المتهم بيد هذا المجلس[5]، وهذه المحاكمة تكون أمام البرلمان وليس أمام المحاكم العادية بسبب التخوف من تأثير الملك على تلك المحاكم[6].

---

[1] - انظر د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، الدول والحكومات، مرجع سابق، ص 406.
[2] - انظر د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 946.
[3] - انظر نفس المرجع، ص 903.
[4] - انظر د. عبد الحميد متولي ومن معه، مرجع سابق، ص 169.
[5] - انظر د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 904.
[6] - انظر د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 204.

إن هذا التقليد البريطاني في محاكمة الوزراء أمام محكمة خاصة إنتقل إلى الدول الأخرى وأصبح من القواعد الثابتة في أنظمتها، والسبب التاريخي لهذا التقليد هو أن القضاة العاديين في تلك الفترة لا يمتلكون الشجاعة الكافية لمحاكمة الوزراء، وهذا الدافع إن كان مبررا في تلك الفترة لعدم استقلال القضاء فهو في الوقت الحالي غير مبرر مع ترسخ فكرة إستقلال القضاء[1].

وعليه فالمسؤولية الجنائية في النظم البرلمانية تقرر على كل من رئيس الدولة والحكومة إذا كان النظام جمهوريا، وعلى الحكومة فقط إذا كان النظام ملكيا، وهي تخضع لإجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات المطبقة في المحاكمات العادية.

الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية في النظام الدستوري الفرنسي.

طبقا لدستور فرنسا لعام 1958 فإن جميع أعضاء الحكومة بما فيهم الوزير الأول مسؤولون جنائيا عن الجنايات والجنح التي يرتكبوها أثناء ممارسة مهامهم[2].

ونجد أن الدستور الفرنسي تبعا لذلك أسس لمحكمة خاصة بالمحاكمة الجنائية لأعضاء الحكومة تسمى محكمة عدل الجمهورية، والتي تتشكل من خمسة عشر (15) قاضيا منهم إثنى عشر (12) برلمانيا ينتخبون بالتساوي بين كل من أعضاء الجمعية العامة ومجلس الشيوخ، وثلاثة قضاة من محكمة النقض يعين من بينهم رئيسا لهذه المحكمة[3].

وتحرك المسؤولية الجنائية لأعضاء الحكومة وفق طريقتين، إما بناء على تقديم شكوى من قبل المتضرر من الجناية أو الجنحة التي إرتكبها أحد أعضاء الحكومة أمام لجنة المظالم التي تدرس بدورها هذه الشكوى وتقرر بشأنها إما بالحفظ أو بإحالتها على النائب العام لدى محكمة النقض الذي يشعر

---

[1] - انظر د. فتحي فكري، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء في فرنسا ومصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995، ص 11، 12.

[2] - المادة (68-01) من دستور فرنسا لعام 1958 المعدل والمتمم.

[3] - المادتان (68-01، 68-02) من نفس الدستور.

محكمة عدل الجمهورية بذلك، أو تحرك بناء على إحالة من النائب العام لمحكمة النقض من تلقاء نفسه بناء على رأي مطابق من لجنة المظالم[1].

لذلك نجد أن الدستور الفرنسي أسس للمسؤولية الجنائية لأعضاء الحكومة وأخضعها لإجراءات خاصة سواء من حيث الجهة التي تختص بالمحاكمة أو الإجراءات المتبعة في تحريك هذه الدعوى الجنائية.

الفرع الثالث: المسؤولية الجنائية في النظام الرئاسي.

يمثل النظام الأمريكي نموذجا عن النظام الرئاسي، وعليه فإن الدراسة سوف تنصب على النموذج الأمريكي في الشق المتعلق بالمسؤولية الجنائية.

وكما هو معروف عن النظام الرئاسي الأمريكي فإنه يقوم على ركنين أساسين، الركن الأول يتمثل في نظام الأحادية التنفيذية، أما الركن الثاني فهو يتمثل في الفصل الشديد بين السلطات العامة في الدولة، وكل هذا نجد أنه يؤثر على المسؤولية الجنائية للوزراء الذين يعدون مجرد مساعدين لرئيس الجمهورية.

وبالرجوع للدستور الأمريكي فإن المسؤولية الجنائية مقررة دستوريا من خلال ما يعرف بآلية الإتهام النيابي، حيث أن كل من الرئيس ونائبه وجميع الموظفين الرسميين المدنيين في الدولة يكونون عرضة لهذا الإتهام في حالة إرتكابهم للخيانة أو الرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى[2].

وطبقا لذلك فإن الوزراء في هذا النظام مسؤولون جنائيا متى إرتكبوا الجرائم المشار لها سابقا، بإعتبارهم موظفين سامين تابعين لرئيس الجمهورية، وهذه الصفة تقرر المسؤولية الجنائية عليهم طبقا لما نص عليه الدستور الأمريكي.

---

[1] - المادة (68-02) من دستور فرنسا لعام 1958 المعدل والمتمم.
[2] - المادة 02 فقرة 04 من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

وعن إجراءات هذا الإتهام، فإن الجهة التي تختص بتحريك وتوجيه الإتهام هي مجلس النواب[1]، أما المحاكمة فإنها تكون أمام مجلس الشيوخ الذي يفصل في الإتهام النيابي بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه الحاضرين[2].

فمجلس النواب إذا أصدر قرار الإتهام قام بإنتخاب مجموعة من نوابه تتولى تقديم هذا القرار أمام مجلس الشيوخ، كما تقوم بدور الإتهام في المحاكمة أمام هذا المجلس، أما المحاكمة البرلمانية فيتولاها مجلس الشيوخ بكامل أعضائه في شكل محكمة يترأسها رئيس هذا المجلس، أو الرئيس الإحتياطي له في حال تخلف رئيس المجلس، أو كانت المحاكمة تخص رئيس هذا المجلس باعتباره نائبا لرئيس الجمهورية[3].

وفي حالة الإدانة فإنها تؤدي إلى العزل من المنصب وتقرير عدم الأهلية لتولي المنصب، على أن يبقى المجال مفتوحا للمحاكمة القضائية طبقا للقانون[4].

لذلك فالمسؤولية الجنائية للوزراء أو كتاب الدولة هي ثابتة في النظام الرئاسي وهي متميزة عن غيرها من المحاكمات في الإجراءات والجهة المختصة والعقوبة، فمن يحرك الإتهام هو مجلس النواب، ومن يحاكم هو مجلس الشيوخ، وإذا ثبتت الإدانة فإن نتيجتها هي العزل من المنصب دون أن يمنع ذلك من المتابعة لا حقا أمام المحاكم العادية عن إرتكاب تلك الجرائم.

وما يمكن قوله في الأخير أن المسؤولية الجنائية للوزاراء ككل بما فيهم الوزير الأول تعد قاعدة ثابتة في النظم الدستورية المقارنة، وهذه المسؤولية أفرزت عدة قواعد وضوابط في مسألة محاكمة الوزراء تتعلق بالجهة التي تتولى الإتهام والجهة المختصة بالمحاكمة والجزاء الذي تقرره هذه المحكمة، لذلك فمحاكمة هؤلاء تختلف عن محاكمة الأشخاص العاديين لعدة إعتبارات ترتبط بالمناصب التي يشغلونها.

---

[1] - المادة 01 فقرة 01 من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.
[2] - المادة 01 فقرة 03 من نفس الدستور.
[3] - انظر د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1993، ص 307، 308.
[4] - المادة 01 فقرة 03 من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية للوزير الأول في الجزائر.

تماشيا مع ما هو معروف في النظم الدستورية المقارنة فإن الوزير الأول مسؤول جنائيا في النظام الدستوري الجزائري، غير أن تلك المسؤولية لم تكتمل معالمها في الجزائر لغياب النصوص القانونية المنظمة لها على الرغم من التأسيس لها دستوريا منذ دستور 1996.

وقد أكدت الممارسة على هذه المسؤولية الجنائية في الجزائر رغم عدم إكتمالها نتيجة غياب النصوص التنظيمية لها، وهو ما فتح المجال للإجتهاد في هذا الصدد وتقرير تلك المسؤولية أمام القضاء العادي.

وعليه سوف يقسم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول سوف يخصص للحديث عن المحكمة العليا للدولة التي نص عليها الدستور، أما الفرع الثاني فسوف يخصص للحديث عن محاكمة الوزير الأول أمام القضاء العادي.

الفرع الأول: مسائلة الوزير الأول أمام المحكمة العليا للدولة.

لقد نص دستور 1996 في المادة 158 منه على: تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، ورئيس الحكومة عن الجنايات والجنح، التي يرتكبانها بمناسبة تأديتهما مهامهما.

يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة.

ونجد أن هذه الصياغة للمادة أكد عليها كل من التعديل الدستوري لعام 2008 تحت نفس الرقم، والتعديل الدستوري لعام 2016 في المادة 177 منه، والتعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 183 منه.

لذلك فالدستور في هذه المادة أسس للمسؤولية الجنائية للوزير الأول وقبله رئيس الحكومة عن الجرائم الممثلة في الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديته لمهامه الوظيفية.

كما نجد أن الدستور أخضع المتابعة الجزائية للوزير الأول إلى إجراءات خاصة منها ما تم النص عليه في الدستور ومنها ما تم إحالته على القانون العضوي، حيث إكتفى الدستور بتحديد الجهة التي يحاكم أمامها الوزير الأول والتي سميت بالمحكمة العليا للدولة، غير أن سير عمل هذه المحكمة وتشكيلها والإجراءات المتبعة أمامها تركت للمشرع لتنظيمها.

غير أن المشرع رفض التدخل لتنظيم عمل وسير هذه المحكمة رغم أن الدستور خول له ذلك، مما يعني أن الإرادة السياسية في تأسيس هذه المحكمة غير موجودة بتاتا ليس لأن الوزير الأول سوف يحاكم أمامها وإنما لأن الأمر يتعلق بمحاكمة رئيس الجمهورية أمامها جنائيا.

والملاحظ أيضا على هذه المادة أنها نصت على جريمة الخيانة العظمى وربطتها برئيس الجمهورية دون الوزير الأول، رغم أنه يمكن لهذا الأخير أن يرتكب أفعالا يمكن وصفها بالخيانة العظمى، فكان من الأجدر ربط هذه الجريمة بالوزير الأول أيضا.

وبالرجوع إلى جريمة الخيانة العظمى فهي جريمة حاول الفقهاء تحديد مضمونها الذي يتلخص في الإهمال الشديد من قبل الرئيس لإلتزاماته وواجباته الدستورية، أو خرقه لأحكام الدستور[1]، ويرى الدكتور عبد الله بوقفة أن مدلولها ينحصر في كل تقصير خطير يرتكبه رئيس الجمهورية عن قصد، ويؤدي إلى الإضرار بالدولة، ويضيف أن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى تشمل الجرائم السياسية التي تتعلق بالمؤسسات الدستورية والمصالح العليا للدولة والصالح العام المشترك للشعب[2].

وعلى العموم فإن متابعة الوزير الأول بهذه الجريمة ممكن حتى وإن لم ينص الدستور صراحة على ذلك، بإعتبار أن هذه الجريمة تدخل ضمن الجنايات والجنح التي يرتكبها الوزير الأول بمناسبة أدائه لعمله الوظيفي.

---

[1] - انظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1995، ص 231.

[2] - انظر د. عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة، الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 234،235.

لذلك فإنعقاد الإختصاص لهذه المحكمة في متابعة الوزير الأول جزائيا يتوقف على شرطين، الشرط الأول يتمثل في توفر الصفة الممثلة في شغل منصب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، أما الشرط الثاني فيتمثل في إرتكاب الجنايات والجنح بمناسبة أداء مهام هذه الوظيفة.

كما أن الملاحظ على هذه المادة الدستورية أنها إستبعدت أعضاء الحكومة من المسائلة الجنائية أمام هذه المحكمة، رغم أن احتمال إرتكابهم للجرائم بمناسبة تأديتهم لعملهم يبقى وارد، غير أن مسؤوليتهم أمام المحاكم العادية تبقى قائمة[1].

إن عدم تنظيم سير هذه المحكمة العليا للدولة يجعل من تقرير المسؤولية الجنائية للوزير الأول أمامها مستحيلا، على إعتبار أنها مجرد حبر على ورق، وهو ما ترك فراغا قانونيا لمحاكمة الوزير الأول تجلى في الآونة الأخيرة عند محاكمة الوزيرين الأولين الأسبقين، والذين تمت محاكمتهم أمام القضاء العادي لتجاوز ذلك الفراغ القانوني.

الفرع الثاني: محاكمة الوزير الأول أمام القضاء العادي.

إن تخلف المشرع الجزائري عن إعداد النصوص القانونية التي تنظم وتسيير المحكمة العليا للدولة، ترك فراغا قانونيا منذ صدور دستور 1996، وقد تجلى هذا الفراغ القانوني في الآونة الأخيرة عند محاكمة الوزيرين الأولين الأسبقين أمام القضاء العادي.

حيث تم الرجوع إلى القوانين العادية في تحديد الجهة التي يحاكم أمامها أعضاء الحكومة لتجاوز هذا الفراغ القانوني، لأن الوقت لا يسمح لإنشاء تلك المحكمة الخاصة بمحاكمة الوزير الأول التي نص عليها الدستور.

وبعيدا عن النص الدستوري الذي أسس للمحكمة العليا للدولة فإن قانون الإجراءات الجزائية تضمن نصوصا تتعلق بمحاكمة أعضاء الحكومة، حيث أنه بالرجوع إلى المادة 573 منه فإنه في حالة إرتكاب أحد أعضاء الحكومة لجناية أو جنحة أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبتها، فإن وكيل الجمهورية

[1] - انظر د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 214.

الذي يخطر بالجريمة يحيل الملف على النائب العام للمحكمة العليا الذي يحيله بدوره على الرئيس الأول للمحكمة العليا، وفي حال وجود متابعة قضائية فإنه يعين محققا من قضاة المحكمة العليا للتحقيق في الجريمة وفقا لما ينص عليه قانون الإجراءات الجزائية[1].

وفي هذا الصدد فطبقا للمادة 574 من قانون الإجراءات الجزائية فإنه عندما يتعلق الأمر بمتابعة أعضاء الحكومة، فإن هذا القانون خول ممارسة اختصاصات غرفة الإتهام إلى تشكيلة تتكون من قضاة المحكمة العليا، على أن يمارس النائب العام لهذه المحكمة اختصاصات النيابة العامة[2].

وطبقا لنفس المادة فعند الإنتهاء من التحقيق فان القاضي المحقق إما يصدر أمرا بعدم المتابعة، أو يرسل الملف إلى الجهة القضائية المختصة شريطة أن لا يكون المتهم قد مارس مهامه في دائرة إختصاصها إذا تعلق الأمر بجنحة، أما إذا تعلق الأمر بجناية فإن الملف يحال على النائب العام للمحكمة العليا الذي يحيله بدوره على غرفة الإتهام المختصة بمتابعة أعضاء الحكومة والتي أشرنا لها سابقا لإتمام التحقيق واتخاذ قرارها، وذلك إما بالمتابعة وإحالة الملف على الجهة القضائية المختصة التي لا يكون المتهم قد مارس مهامه في دائرة اختصاصها، أو تصدر أمرا بعدم المتابعة[3].

وفي هذا الصدد فإن مسألة تحديد الجهة القضائية المختصة بالمحاكمة لم تحدد بدقة عندما يتعلق الأمر بمحاكمة أعضاء الحكومة، خاصة إذا علمنا بأن الوزراء لهم إختصاص وطني في ممارسة مهامهم، لذلك فهذا القانون قد غفل عن هذه المسألة.

إن هذا الإمتياز القضائي لأعضاء الحكومة تم تقليصه بمناسبة تعديل قانون الإجراءات الجزائية عام 2020، والذي مس المادة 573 وألغى المادة 574 منه، حيث أنه عندما يكون هناك أي إتهام بإرتكاب جناية أو جنحة من قبل أحد أعضاء الحكومة أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبتها، فإن ملفه يحال من قبل وكيل الجمهورية الذي يخطر بالقضية إلى النائب العام للمحكمة العليا الذي يحوله إلى الرئيس

---

[1] - عدلت المادة 573 بموجب القانون رقم 90-24 المؤرخ في 18 أوت 1990، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية لعام 1990، العدد 36.

[2] - المادة 574 من القانون رقم 85-02 المؤرخ في 26 جانفي 1985، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية لعام 1985، العدد 05.

[3] - عدلت المادة 574 من قانون الإجراءات الجزائية بموجب القانون رقم 90-24.

الأول لهذه المحكمة من أجل تعيينه لمحكمة أخرى تباشر إجراءات المتابعة والتحقيق والمحاكمة، غير أن هذه الإجراءات لا تطبق إذا تعلق الأمر بالجرائم التي هي من إختصاص القطب الجزائي الإقتصادي والمالي[1].

من خلال هذا التعديل نجد أن المشرع قلص من الإمتياز القضائي لأعضاء الحكومة، فأصبحت المحكمة العليا لا تختص بالتحقيق وإنما تختص بتحديد الجهة القضائية العادية المختصة بالمتابعة فقط، في حين هذا الإمتياز تخلى عنه المشرع في الجرائم التي هي من إختصاص القطب الجزائي الإقتصادي والمالي.

وقد شهدت الجزائر في الآونة الأخيرة محاكمة ومتابعة قضائية لثلاثة وزراء أولين سابقين في قضايا فساد، وذلك إستنادا لهذه المواد القانونية التي حتى وإن لم تتحدث على هذا المنصب الدستوري، إلا أنها تحدثت عن أعضاء الحكومة بصفة عامة، وكما هو معروف فالوزير الأول أو رئيس الحكومة يعد عضوا من أعضاء الحكومة.

[1] - المادتان (06، 07) من الأمر رقم 20-04، المؤرخ في 30 أوت 2020، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المؤرخ في 08 جوان 1966، والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية لعام 2020، العدد 09.

من خلال ما تقدم نجد أن الرقابة القضائية التي يخضع لها الوزير الأول رغم أنها فعالة إلا أنها ليست مكتملة، فرقابة القضاء الإداري تنعدم فيها مبدأ التقاضي على درجتين لوجود جهة واحدة ممثلة في مجلس الدولة مختصة بالفصل في الطعون القضائية ضد قرارات الوزير الأول، أما الرقابة الجنائية فيكتنفها الغموض نتيجة الفراغ القانوني الذي تركه المشرع منذ سنوات بعدم تنظيمه للمحكمة العليا للدولة التي نص عليها الدستور، وهو ما فتح المجال للمحاكمة الجنائية للوزير الأول أمام المحاكم الجنائية العادية رغم أن القانون ينص على خلاف ذلك.

ورغم ذلك فإن الرقابة القضائية تبقى هي الرقابة الأنجع لما تتميز به من حياد وإستقلالية، لذلك لا بد من تدارك هذا النقص من قبل المشرع في أقرب وقت ممكن لتحقيق رقابة قضائية فعالة تساهم في بناء دولة القانون.

الخاتمة.

تعد التجربة الدستورية الجزائرية في مجال تنظيم منصب الوزير الأول متضخمة نظرا للتعديلات العديدة التي كانت كل مرة تمس هذا المركز الدستوري، وذلك إنطلاقا من دستور 1976 الذي إستحدث هذا المركز وصولا لآخر تعديل دستوري عام 2020، وهذه التعديلات تدخل في إطار إيجاد النظام الدستوري الأمثل للدولة.

لقد كان تنظيم السلطات في الجزائر منذ الإستقلال إلى يومنا هذا في إتجاه واحد رغم كثرة التعديلات الدستورية، وهذا الإتجاه جسد تنظيما دستوريا يرتكز على مبدأ تركيز السلطة بيد جهة واحدة ممثلة في رئيس الجمهورية، فهذا الأخير يمثل السلطة التي تخضع وتتبع لها باقي السلطات سواء كانت تشريعية أو قضائية، وهذا الواقع أفرز واقعا آخر داخل السلطة التنفيذية وهو خضوع الحكومة إلى رئيس الجمهورية أيضا.

إن هذا الواقع الموجود داخل السلطة التنفيذية وإن كان يتماشى مع مبدأ أحادية السلطة التنفيذية الذي كان سائدا في الجزائر قبل سنة 1988، والتي كان فيها رئيس الجمهورية يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة معا، فإنه لا يتماشى مع مبدأ الثنائية التنفيذية الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري بعد 1988، على إعتبار أن الثنائية التنفيذية تقتضي تواجد مؤسستين على مستوى الجهاز التنفيذي على أن تكون لكل مؤسسة مهامها واختصاصاتها المعروفة سواء في النظام البرلماني، أو حتى في النظام شبه الرئاسي.

لذلك فتبني ثنائية تنفيذية حقيقية يحتاج إلى تنازل رئيس الجمهورية عن أهم إختصاصاته إلى الوزير الأول لقيادة حكومة تكون مسؤولة عن هذه الإختصاصات، سواء أمام البرلمان أو حتى أمام رئيس الجمهورية.

غير أن المؤسس الدستوري الجزائري كان له رأي آخر بدليل الثنائية الشكلية للسلطة التنفيذية التي تبناها وأكدها منذ التعديل الدستوري لسنة 1988، والذي يزيد من الطين بلة هو تراجعه حتى عن تلك الثنائية بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، فتنظيم الوزير الأول على النحو الذي جاء به الدستور بعد تعديله سنة 2008 لا يكرس إلا لنظام يهيمن فيه رئيس الجمهورية على الحكومة عضويا ووظيفيا.

إن هذه الأحادية الفعلية التي كرسها المؤسس الدستوري الجزائري كان يمكن قبولها دستوريا لو تبعها تقليص في المسؤولية التي يخضع لها الوزير الأول، أو بالأحرى تحديد المسؤوليات وفقا لمبدأ تلازم السلطة مع المسؤولية، فكان على المؤسس الدستوري أن يكون واقعيا أيضا في مسألة المسؤولية بتقريرها على من يمارس السلطة فعليا أمام البرلمان.

إن هذه الدراسة التي شملت مركز الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري أكدت على وجود تناقض بين مبدأ الثنائية التنفيذية ومضمونه، فالدستور إكتفى بتبني المبدأ دون المضمون فيما يتعلق بالثنائية التنفيذية، وهو ما إنعكس سلبا على مركز الوزير الأول الذي لا يرقى إلى مضمونه المعروف سواء في النظام البرلماني أو حتى في النظام شبه الرئاسي، فمركز الوزير الأول في الجزائر رغم أهميته يبقى كغيره من الأجهزة الدستورية الأخرى خاضعا لرئيس الجمهورية عضويا ووظيفيا، فكما أشرنا سابقا رئيس الجمهورية يتحكم في مسألة التعيين وإنهاء المهام سواء تعلق الأمر بالوزير الأول أو بأعضاء الحكومة، كما يتحكم رئيس الجمهورية أيضا في الجانب الوظيفي للوزير الأول، فالبرنامج الذي يسهر على تطبيقه هذا الأخير هو برنامج الرئيس، إضافة إلى أن أهم الصلاحيات التي يمتلكها الوزير الأول هي صلاحيات مقيدة بسلطة رئيس الجمهورية، وبالتالي فالإستقلالية الوظيفية للوزير الأول هي شبه منعدمة.

كما أكدت هذه الدراسة أيضا على أن الرقابة الممارسة على الوزير الأول رغم أنها متعددة إلا أن فيها عدة نقائص ، فكما أشرنا سابقا فالرقابة الممارسة على الوزير الأول هي نوعين سياسية وقضائية، فالرقابة القضائية تثير مسألة مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري في بعض الطعون الموجهة ضد القرارات المركزية منها قرارات الوزير الأول، كما تثير أيضا مسألة رفض تدخل المشرع لتنظيم المحكمة العليا للدولة التي من المفروض أن يحاكم أمامها جنائيا كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، أما بالنسبة للرقابة السياسية فهي رقابة تتعارض مع المبدأ القانوني الذي يقول أينما وجدت السلطة وجدت المسؤولية، فالوزير الأول يمثل دائما الجهة التي تتحمل المسؤولية سواء أمام البرلمان، أو أمام رئيس الجمهورية، فمسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان ليس ما يبررها لعدم إستقلاله في عمله، إضافة إلى أنها مسؤولية غير فاعلة، وذلك نظرا للقيود التي وضعها المشرع على مختلف الآليات الرقابية البرلمانية الممارسة على الحكومة، وفي هذا النوع من المسؤولية تبقى المسؤولية المقررة أمام رئيس الجمهورية المسؤولية الوحيدة الفاعلة، وهذا ما أكده الواقع بدليل الإقالات التي عرفها منصب الوزير الأول في عدة

مناسبات، وهذا الوضع لا يتماشى مع نظام الثنائية التنفيذية الذي يقتضي وجود رقابة سياسية فاعلة أمام البرلمان.

لذلك فوجود منصب الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري لا يعني أن الجزائر تبنت نظام الثنائية التنفيذية، وإنما أستحدث هذا المركز لمساعدة رئيس الجمهورية من جهة، وتحمل المسؤولية السياسية أمام البرلمان من جهة أخرى، فإن كان إستحداث أي منصب لمساعدة رئيس الجمهورية لا يثير أي إشكال فإن الإشكال يكمن في تحمل المسؤولية لأنه من غير المعقول ترتيب أي مسؤولية سياسية دون سلطة إستنادا للمبدأ الذي يقول أينما وجدت السلطة وجدت المسؤولية.

وعليه فالمؤسس الدستوري الجزائري لابد أن يكون واضحا في هذه المسألة إما بإدماج هذا المنصب مع مؤسسة الرئاسة كليا ويصبح مجرد مساعد للرئيس كما هو معمول به في بعض النظم الدستورية المقارنة، أو تبني ثنائية تنفيذية حقيقية تعزز من مركز الوزير الأول الذي يجب أن يتمتع بسلطات فعلية مستقلا عن رئيس الجمهورية، ومقابل تلك السلطات يسأل سياسيا أمام البرلمان لكن مع تفعيل الآليات البرلمانية التي يمتلكها البرلمان في رقابته على الحكومة كما أشرنا سابقا.

لقد أفرزت لنا هذه الدراسة بعض النقائص والملاحظات التي سوف تقدم في شكل إقتراحات، والتي من شأنها تفعيل دور الوزير الأول أكثر في النظام الدستوري الجزائري وهي:

01-الفصل العضوي بين مؤسسة الحكومة ومؤسسة رئاسة الجمهورية، من خلال الحد من تدخل رئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة ككل، سواء تعلق الأمر بالوزير الأول أو باقي الوزراء، وتجسيد المبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني في هذا الصدد من خلال التعيين التلقائي للوزير الأول من الأغلبية البرلمانية وترك الحرية الكاملة له في تشكيل حكومته هذا من جهة، ومن جهة أخرى وضع حد لتبعية مختلف الهياكل التي تعنى بأعمال الحكومة أهمها الأمانة العامة للحكومة التي يجب أن تلحق بالوزارة الأولى.

02- تدارك الفراغ الدستوري في التنظيم العضوي لمنصب الوزير الأول، فالدستور نجد أنه لم يتحدث عن الشروط اللازمة لشغل هذا المنصب، لذلك لا بد من تحديدها دستوريا لوضع حد للوضع الحالي الذي ترك المجال مفتوح لشغل هذا المنصب لأي كان، بالإضافة إلى ضبط حالات عزل الوزير الأول دستوريا من قبل رئيس الجمهورية وعدم ترك الحرية الكاملة له في ممارسته لهذا الحق حتى لا يكون هناك تعسف في

إستعماله، كما أن مسألة شغور هذا المنصب لم يتطرق لها الدستور لذلك لا بد من تنظيم حالات شغور هذا المنصب بسبب الوفاة، أو العجز، أو الإقالة، أو الإستقالة.

03- تمكين الأغلبية البرلمانية من إختيار من تراه مناسبا لشغل منصب الوزير الأول، وإن كان التعديل الدستوري لعام 2020 قد حاول إستدراك هذه المسألة لكنه لم يعالجها كما هو مطلوب، فالأغلبية البرلمانية التي أخذها في عين الاعتبار هي التي تكون مخالفة للأغلبية الرئاسية، أما الأغلبية التي قد تتشكل بالتحالفات بين الكتل البرلمانية فلم يراعيها ولم يعطي لها أي دور.

04- الفصل الوظيفي لإختصاصات الوزير الأول عن رئيس الجمهورية، فهيمنة هذا الأخير وظيفيا على الوزير الأول هي سمة بارزة في النظام الدستوري الجزائري، لذلك لا بد من تمتع الوزير الأول بالإستقلالية الوظيفية في أداء عمله بدءا من إعداد البرنامج الخاص بالحكومة وليس مخطط العمل كما جاء به التعديل الدستوري لعام 2008 إلى عدم تقييد الوزير الأول دائما بالمرور على مجلس الوزراء الذي يعد بمثابة الآلية التي يتحكم بها رئيس الجمهورية في أعمال الوزير الأول، فنظام سير عمل هذا المجلس يسمح لرئيس الجمهورية من تعديل أو رفض أي مشروع عمل للوزير الأول، وفي حالة وجود ضرورة لإشتراك رئيس الجمهورية مع الوزير الأول في ممارسة أي إختصاص معين فلا بد من ربطه بالتوقيع المجاور الذي يشمل الطرفين لتحديد المسؤوليات أكثر.

05- وضع حد للتوجه الذي سلكه ولا زال يسلكه المؤسس الدستوري الجزائري آخرها في التعديل الدستوري لعام 2016، والذي يهدف دائما إلى تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية على حساب سلطات الوزير الأول والبرلمان وحتى السلطة القضائية، وهو ما أفرز عن وجود عدم توازن ليس داخل السلطة التنفيذية فقط بل بين السلطات الثلاثة في الدولة، لذلك لا بد من التقليص من صلاحيات رئيس الجمهورية إلى الحد المعقول الذي يسمح للوزير الأول من البروز على رأس الحكومة مع إحتفاظ رئيس الجمهورية بحقه في الرقابة عليه.

06- إعطاء الحرية الكاملة للبرلمان في ممارسة رقابته على الحكومة، فجميع الآليات الدستورية الرقابية المخولة للبرلمان غير مفعلة، ذلك لأن كلها مقيدة بإجراءات وقيود تعجيزية في بعض الأحيان، فتلك القيود حالت دون ممارسة حتى أبسط الآليات الرقابية، لذلك لا بد من إضفاء نوع من المرونة على ممارسة تلك الآليات للسماح لنواب وأعضاء البرلمان من أداء دورهم الرقابي على أكمل وجه.

07- ربط مسألة المسائلة السياسية بالممارسة الفعلية للسلطة تطبيقا لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، فالمسؤولية السياسية المقررة حاليا على الوزير الأول أمام البرلمان لا يوجد ما يبررها عمليا، فعلى المؤسس الدستوري أن يفصل في هذه المسألة إما بالإبقاء على تك المسؤولية لكن في مقابل ذلك توسيع سلطات الوزير الأول على النحو الذي أشرنا إليه سابقا، أو توجيه تلك المسؤولية لرئيس الجمهورية لأنه هو من يمارس السلطة فعليا، وكما رأينا سابقا فإن المنطق الدستوري لا يتماشى مع هذا الطرح الأخير نظرا لطريقة إنتخاب رئيس الجمهورية بالمقارنة مع طريقة إنتخاب البرلمان، لذلك فمن الأفضل تبني الطرح الأول بتقرير مسائلة سياسية فعالة على الوزير الأول مقابل ممارسة فعلية للسلطة التنفيذية من قبله.

08- إلزام الحكومة دستوريا بتقديم قانون ضبط الميزانية دوريا وترتيب جزاء لذلك سواء في حالة تخلفها عن تقديم ذلك القانون أو في حالة عدم المصادقة على ذلك القانون من قبل البرلمان، لأن الممارسة العملية أكدت تهرب متكرر للحكومة من هذا الإلتزام، الأمر الذي عطل من قيام البرلمان بدوره الرقابي في هذا المجال، وحتى في حالة تقديمه يكون للإعلام فقط على إعتبار أنه لا تترتب عنه أي مسؤولية للحكومة، وبالتالي فإنعدام الجزاء يفقد هذه الآلية الرقابية على المال العام قيمتها.

09- التطبيق الفعلي لمبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري، فرغم أن المتعارف عليه أن هذا المبدأ يعد من أهم ضمانات المحاكمة العادلة، ورغم تأكيد الدستور الجزائري في أكثر من مرة على الحق في المحاكمة العادلة وما تبعه من توقيع على مختلف الإتفاقيات والمعاهدات التي تضمن المحاكمة العادلة، إلا أن الواقع في القضاء الإداري يؤكد عكس ذلك فكيف أن الطعن القضائي في القرارات الإدارية المركزية لا يكون إلا مرة واحدة أمام مجلس الدولة الذي يصدر قرارات نهائية في هذا الصدد غير قابلة لا للإستئناف ولا للطعن بالنقض.

10- الفصل نهائيا في مسألة المحاكمة الجنائية للوزير الأول وليس ترك الأمور على ما هي عليه، فالمحكمة العليا للدولة الموجودة دستوريا حاليا دون عمليا، تؤكد على عدم وجود أي نية لتقرير المسؤولية الجنائية سواء على الوزير الأول أو رئيس الجمهورية على أرض الواقع، لذلك لا بد أن يصدر القانون العضوي الذي يحدد تنظيم هذه المحكمة، أو إلغائها نهائيا وإيجاد صيغ أخرى لتقرير تلك المسؤولية كما هو معمول به في الأنظمة الدستورية المقارنة.

قائمة المصادر والمراجع.

أولا: المصادر والمراجع باللغة العربية.

أ-الكتب:

1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، الدول والحكومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.

2- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة – الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006.

3- أحمد محيو، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

4- أحمد وافي، إدريس بوكرا، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992.

5- إدريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.

6- د. إدريس بوكرا، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعت الجامعية، الجزائر، 2016.

7- د. السيد صبرى، الوزير الأول في إنجلترا، مكتبة عبد الله وهبه، مصر، (دون تاريخ نشر).

8- د. ايهاب زكى سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1983.

9- د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006.

10- د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية- تنظيم القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، (دون تاريخ نشر).

11- د. سعيد السيد على، النظام البرلماني والمسؤولية السياسية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2009.

12- د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.

13-د. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية – المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1994.

14- د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

15- د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

16- د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

17- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، مصر، 1986.

18- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي،القاهرة، مصر، 1996.

19- د. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

20- د. عبد الحميد متولى ومن معه، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، (دون تاريخ نشر).

21- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المصلحة- المحل- التظلم- الميعاد، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005.

22- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1995.

23- د. عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، دراسة مقارنة، تاريخية- قانونية- سياسية، دار الهدى، الجزائر، 2006.

24- د. عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة، الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2013.

25- د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومه، الجزائر، 2002.

26- د. عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، مراجعات تاريخية- سياسية- قانونية، دار الهدى، الجزائر 2008.

27- د. عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري، نشأة- فقها- تشريعا، دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، الطبعة الخامسة، دار الهدى، الجزائر، 2011.

28- د. عدنان عمرو، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.

29- د. عطاء الله بوحميدة، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

30- د. عطاء الله بوحميدة، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل وإختصاص، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2014.

31- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.

32- د. على عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية- دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009.

33- د. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.

34- د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.

35- د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.

36- أ.د. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر، 1999.

37- د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

38- د. فتحي فكري، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء في فرنسا ومصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995.

39- د. فوزي أوصديق، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، القسم الثاني، النظرية العامة للدساتير، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2001.

40- د. فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

41- د. فوزي أوصديق، فصول دستورية، درا الخلدونية، الجزائر، 2012.

42- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999.

43- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2006.

44- د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

45- أ. د. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

46- أ. د. محمد الصغير بعلي، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

47- أ. د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

48- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2002.

49- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002.

50- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2006.

51- د. محمد فؤاد عبد الباسط، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم وإختصاصات مجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2005.

52- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1969.

53- د. محمد لمين مسعودي، طرق الطعن في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار هومة، الجزائر، 2018.

54- د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، الطبعة الثانية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2011.

55- د. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الإستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2008.

56- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة العاشرة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999.

57- د. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015.

58- ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر، 1999.

59- وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2008.

60- د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1993.

61- يحيى دنيدني، المالية العمومية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية، الجزائر، 2014.

ب-الأطروحات.

1- أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ببن عكنون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2005-2006.

2- جحيقة لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، (دون تاريخ مناقشة).

3-عبد الحميد بن عيشة، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق ببن عكنون، جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2010 - 2011.

4- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، السنة الجامعية 2009-2010.

5- عمر بوجادي، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2011.

6-فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، جويلية 2010.

7- ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، السنة الجامعية 2014-2015.

8-محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2013.

9- محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، 2012.

10- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، السنة الجامعية 2011-2012.

ج-الرسائل الجامعية.

1- حكيم رزوق، التطور السياسي والقانوني لمنصب رئيس الحكومة في النظام الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.

2- زينب عبد اللاوي، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، السنة الجامعية 2003-2004.

3- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19/08) دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة ببومرداس، 2010.

4- سعاد رابح، المركز القانوني لرئيس الحكومة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، السنة الجامعية 2007-2008.

5- عمر نجيب عادل عبد العزيز، الوضع القانوني لرئيس الحكومة في دستور 23 فبراير 1989، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1995-1996.

6- محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ببودواو، جامعة أمحمد بوقرة ببومرداس، (دون سنة مناقشة).

7- نزيهة بن زاغو، رئيس الحكومة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ببن عكنون، جامعة الجزائر، (دون تاريخ مناقشة).

8- هشام جلال، قاعدة التوازن بين السلطة والمسؤولية لدى رئيس الجمهورية والوزير الأول، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2014.

د-المقالات العلمية.

01-د. بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002.

02-زينب عبد اللاوي، الوزير الأول في دستور 1996 المعدل سنة 2008، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد السادس، جامعة الحاج لخضر بباتنة، الجزائر، جوان 2005.

03- سعيد بوالشعير، مجال القانون في دساتير كل من الجزائر والمغرب وتونس، مجلة إدارة، المجلد الأول، العدد الثاني، الجزائر، 1991.

04-سليمة قزلان، منصب الوزير الأول في ظل النظام التعديل الدستوري لـ 2008مقرنة برئيس الحكومة بتعديل 1996: مكانة دستورية جديدة أم تغيير مصطلح وتكريس أكثر للنظام الرئاسي؟، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، العدد 2012/03.

05- شوقي يعيش تمام، مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثامن والعشرون، الجزائر، نوفمبر 2011.

06- عبد الرزاق زوينة، الرأي الإستشاري لمجلس الدولة، ولادة كاملة ومهمة مبتورة ..، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002.

07-عقيلة خرباشي، آلية الإستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخامس والعشرون، الجزائر، أفريل 2010.

08-أ. د. عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثاني، الجزائر، 2013.

09–أ. د عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002.

10– أ. د. عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، الجزائر، مارس 2003.

11– العيد عاشوري، نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية، مجلة الفكر البرلماني،العدد الرابع عشر، الجزائر، نوفمبر 2006.

12– العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، الجزائر، جوان 2003.

13– فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002.

14–ميلود حمامي، قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث والعشرون، الجزائر، جويلية 2009.

15– نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد الرابع، الجزائر، 2004.

16– د. وليد شريط، إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)، مجلة المجلس الدستوري، العدد 03، الجزائر، 2014.

17– يحي بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مجلة مجلس الدولة، العدد العاشر، الجزائر، 2012.

هـ- الوثائق الدستورية.

***الوثائق الدستورية الجزائرية.**

01- دستور الجزائر لعام 1963، الصادر في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية لعام 1963 العدد 04.

02- الإعلان المؤرخ في 14 جانفي 1992 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية لعام 1992، العدد 03.

03-دستور الجزائر لعام 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية لعام 1976، العدد 94.

04-التعديل الدستوري لعام 1979 بموجب القانون رقم 79-06، المؤرخ في 07 جويلية 1979، الجريدة الرسمية لعام 1979، العدد 28.

05-التعديل الدستوري لعام 1988 بموجب المرسوم رقم 88-223، المؤرخ في 05 نوفمبر 1988، الجريدة الرسمية لعام 1988، العدد 45.

06-دستور الجزائر لعام 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري سنة 1989، الجريدة الرسمية لعام 1989، العدد 09.

07-دستور الجزائر لعام 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية لعام 1996، العدد 76.

08- التعديل الدستوري لعام 2008 بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية لعام 2008، العدد 63.

09-التعديل الدستوري لعام 2016 بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية لعام 2016، العدد 14.

10-التعديل الدستوري لعام 2020 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية لعام 2020، العدد 82.

***دساتير الدول الأجنبية.**

01-دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1789 المعدل والمتمم.

02-دستور فرنسا لعام 1958 المعدل والمتمم.

و- أراء وإعلانات المجلس الدستوري:

01-الرأي رقم 02/ر.م د/11 المؤرخ في 06 جويلية 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، الجريدة الرسمية لسنة 2011 العدد 43.

02- الرأي رقم 08/ر.ق.ع./م.د/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية لسنة 1999، العدد 15.

03- الرأي رقم 01/16 ر.ت د/م د المؤرخ في 28 جانفي 2016 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 06.

04- إعلان المجلس الدستوري رقم 01/إ. م د/21، المؤرخ في 23 جوان 2021، المتضمن النتائج النهائية لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الذي جرى يوم 12 جوان 2021، الجريدة الرسمية لعام 2021، العدد 51.

ز- التشريعات.

***القوانين العضوية.**

01- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 1999، العدد 15.

02- القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، الجريدة الرسمية لعام 2012، العدد 01.

03-القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 2016، العدد 50.

04- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية لسنة 1998، العدد 37.

05- القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية لعام 2011، العدد 43.

06- القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 30 ماي 2018، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية لعام 2018، العدد 15.

***الأوامر والقوانين العادية.**

01- القانون رقم 77-01 المؤرخ في 15 أوت 1977، المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية لعام 1977، العدد 68.

02- القانون رقم 79-01 المؤرخ في 09 جانفي 1979، المتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية لعام 1979، العدد 03.

03- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية لعام 1984، العدد 28.

04- القانون رقم 85-02 المؤرخ في 26 جانفي 1985، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية لعام 1985، العدد 05.

05- القانون رقم 89-14 المؤرخ في 08 أوت 1989، المتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية لعام 1989، العدد 33.

06- القانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، المعدل للقانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية لسنة 1990، العدد 01.

07- القانون رقم 90-24 المؤرخ في 18 أوت 1990، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية لعام 1990، العدد 36.

08- الأمر رقم 94-02 المؤرخ في 12 ديسمبر 1994، المتضمن القانون الأساسي لعضو المجلس الوطني الإنتقالي، الجريدة الرسمية لعام 1994، العدد 61.

09- القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية لعام 1998، العدد 37.

10- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية لعام 2008، العدد 21.

11- الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية لسنة 2010، العدد 50.

12- القانون رقم 17-01 المؤرخ في 10 جانفي 2017، الذي يحدد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، الجريدة الرسمية لسنة 2017، العدد 02.

13- الأمر رقم 20-04 المؤرخ في 30 أوت 2020، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966، والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية لعام 2020، العدد 51.

ح- التنظيمات.

*المراسيم الرئاسية.

01- المرسوم رقم 77-74 المؤرخ في 23 أفريل 1977، والمتضمن إحداث أمانة عامة للحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 1977، العدد 37.

02- المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 10 أفريل 1989، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية لسنة 1989، العدد 15.

03- المرسوم الرئاسي رقم 89-169 المؤرخ في 03 سبتمبر 1989، المحدد لمصالح رئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية لسنة 1989، العدد 37.

04- المرسوم الرئاسي رقم 90-321 المؤرخ في 17 أكتوبر 1990، المحدد لأجهزة رئاسة الجمهورية وهياكلها وضبط إختصاصاتها وكيفية تنظيمها، الجريدة الرسمية لسنة 1990، العدد 45.

05- المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 04 جوان 1991، الجريدة الرسمية لسنة 1991، العدد 29.

06- المرسوم الرئاسي رقم 92-01 المؤرخ في 04 جانفي 1992، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية لعام 1992، العدد 02.

07- المرسوم الرئاسي رقم 92-39 المؤرخ في 04 فيفري 1992، المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد 10.

08- المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية لسنة 1992، العدد 10.

09- المرسوم الرئاسي 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية العدد 06.

10- المرسوم الرئاسي رقم 94-132 المؤرخ في 29 ماي 1994، المحدد للأجهزة والهياكل الداخلية لرئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية لسنة 1994، العدد 39.

11- المرسوم الرئاسي رقم 99-239 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44، الجريدة الرسمية لسنة 1999، العدد 76.

12- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية لسنة 1999، العدد 76.

13- المرسوم الرئاسي رقم 99-300 المؤرخ في 24 ديسمبر 1999، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 1999، العدد 93.

14- المرسوم الرئاسي رقم 2000-257 المؤرخ في 26 أوت 2000، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة ، الجريدة الرسمية لسنة 2000، العدد 54.

15- المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001، المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، الجريدة الرسمية لسنة 2001، العدد 40.

16- المرسومان الرئاسيان رقم 07-172 و 07-173، المؤرخان في 04 جوان 2007، المتضمنان تعين كل من رئيس الحكومة وأعضاء حكومته، الجريدة الرسمية لسنة 2007، العدد 37.

17- المرسوم الرئاسي رقم 08-365 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية لسنة 2008، العدد 64.

18- المرسوم الرئاسي رقم 08-366 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 2008، العدد 64.

19- المرسوم الرئاسي رقم 09-128 المؤرخ في 27 أفريل 2009، المتضمن تجديد مهام الوزير الأول، الجريدة الرسمية لسنة 2009، العدد 25.

20- المرسوم الرئاسي رقم 09-129 المؤرخ في 27 أفريل 2009، المتضمن تجديد مهام أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 2009، العدد 25.

21- المرسوم الرئاسي رقم 10-149 المؤرخ في 28 ماي 2010، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 2010، العدد 36.

22- المرسوم الرئاسي رقم 12-325 المؤرخ في 04 سبتمبر 2012، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 2012، العدد 49.

23- المرسوم الرئاسي رقم 12-326 المؤرخ في 04 سبتمبر 2012، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 2012، العدد 49.

24- المرسوم الرئاسي رقم 15-125 المؤرخ في 14 ماي 2015، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة. الجريدة الرسمية لسنة 2015، العدد 25.

25- المرسوم الرئاسي رقم 17-179 المؤرخ في 24 ماي 2017، المتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية لسنة 2017، العدد 31.

26- المرسوم الرئاسي رقم 17-180 المؤرخ في 25 ماي 2017، المتاضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 2017، العدد 31.

27- المرسوم الرئاسي رقم 17-181 المؤرخ في 28 ماي 2017، المتضمن إلغاء أحكام تعيين وزير السياحة والصناعة التقليدية، الجريدة الرسمية لسنة 2017، العدد 31.

28- المرسوم الرئاسي رقم 17-109 المؤرخ في 12 جويلية 2017، الذي يتمم المرسوم الرئاسي رقم 17-180 المؤرخ في 25 ماي 2017، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 2017، العدد 41.

29- المرسوم الرئاسي رقم 17-242 المؤرخ في 15 أوت 2017، المتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية لسنة 2017، العدد 48.

30- المرسوم الرئاسي رقم 17-243 المؤرخ في 17 أوت 2017، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 2017، العدد 48.

31- المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 02 فيفري 2020، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية لسنة 2020، العدد 06.

32- المرسوم الرئاسي رقم 21-275 المؤرخ في 30 جوان 2021، المتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية لعام 2021، العدد 53.

***المراسيم التنفيذية.**

01-المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995، الذي يحدد صلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية لسنة 1995، العدد 15.

02- المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 جانفي 1998، المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية لعام 1998، العدد 04.

03- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية لعام 1998، العدد 64.

04- المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 07 فيفري 2009، المتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، الجريدة الرسمية لعام 2009، العدد 10.

05- المرسوم التنفيذي رقم 09-64، المؤرخ في 07 فيفري 2009، الذي يحدد صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول، الجريدة الرسمية لسنة 2009، العدد 10.

06- المرسوم التنفيذي رقم 17-205، المؤرخ في 28 جوان 2017، المتضمن إنشاء مفتشية عامة لدى الوزير الأول وتحديد مهامها وتنظيمها، الجريدة الرسمية لسنة 2017، العدد 38.

07- المرسوم التنفيذي رقم 17-244 المؤرخ في 22 أوت 2017، المتضمن إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 17-205 والمتضمن إنشاء المفتشية العامة لدى الوزير الأول وتحديد مهامها وتنظيمها، الجريدة الرسمية لسنة 2017، العدد 50.

ط-الأنظمة الداخلية.

01-النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964.

02- لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989، المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية لعام 1989، العدد 52.

03- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، الجريدة الرسمية لعام 1997، العدد 53.

04- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، الجريدة الرسمية لعام 2000، العدد 46.

05- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لعام 2016، الجريدة الرسمية لعام 2016، العدد 29.

06- النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2017، الجريدة الرسمية لعام 2017، العدد 49.

07- النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري المصادق عليه بتاريخ 19 سبتمبر 2019، الجريدة الرسمية لسنة 2019، العدد 66.

ي- التعليمات.

01- التعليمة العامة رقم 08 المؤرخة في 12 جويلية 2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، العدد 211.

ك-القرارات القضائية.

01-القرار رقم 36473 الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 1984/01/07، المنشور في المجلة القضائية، العدد الثاني، 1995، الجزائر.

ل- مخططات عمل الحكومة.

01-مخطط عمل الحكومة لسنة 2012.

02- مخطط عمل الحكومة لسنة 2014.

03- مخطط عمل الحكومة لسنة 2017.

04- مخطط عمل الحكومة لسنة 2020.

م-الإحصائيات.

1-وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان، الدورة البرلمانية العادية 2017-2018، الموقع الإلكتروني www.mrp.dz، أطلع عليه يوم 2020/10/06 على الساعة 13:20.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية.

1- M. A. Bekhechi, la constitution Algérienne de 1976 et le droit international, O.P.U, Alger, 1989.

2- A. Djabar, C. B. Yelles, réflexions sur le control législatif, R.A.S.J.E.P , $N^0$1, Alger, 1988.

3- M. Brahimi, le droit de dissolution dans le constitution de 1989, R.A.S.J.E.P, $N^0$1, Alger, 1990.

الفهرس.

إهداء..... 01.

شكر وعرفان..... 02.

مقدمة..... 03.

الباب الأول: الإطار التنظيمي لمنصب الوزير الأول..... 09.

الفصل الأول: التنظيم العضوي لمنصب الوزير الأول..... 11.

المبحث الأول: تعيين الوزير الأول وإنتهاء مهامه..... 13.

المطلب الأول: تعيين الوزير الأول..... 13.

الفرع الأول: السلطة الرئاسية في تعيين الوزير الأول..... 14.

أولا: تعيين الوزير الأول في النظم الدستورية المقارنة..... 14.

ثانيا: السلطة الرئاسية المطلقة في تعيين الوزير الأول في الجزائر..... 15.

ثالثا: محاولة إشراك البرلمان في تعيين الوزير الأول في الجزائر..... 17.

رابعا: تقييد سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الوزارة الأولى في التعديل الدستوري 2020..... 21.

الفرع الثاني: الشروط والإعتبارات المطلوبة لتولي منصب الوزير الأول..... 23.

أولا: الشروط الدستورية..... 24.

ثانيا: الإعتبارات العملية..... 26.

المطلب الثاني: إنتهاء مهام الوزير الأول..... 30.

الفرع الأول: الإستقالة..... 30.

أولا: الإستقالة الإرادية..... 30.

ثانيا: الإستقالة الوجوبية..... 32.

الفرع الثاني: الإقالة والوفاة..... 36.

أولا: الإقالة..... 36.

ثانيا: الوفاة..... 40.

المبحث الثاني: الهيئات المساعدة لعمل الوزير الأول..... 41.

المطلب الأول: دور الوزير الأول في تشكيل الحكومة وإقالتها..... 42.

الفرع الأول: دور الوزير الأول في تعيين أعضاء الحكومة..... 43.

أولا: التحكم الرئاسي التام في تعيين أعضاء الحكومة..... 43.

ثانيا: تعيين أعضاء الحكومة صلاحية مشتركة بين رئيس الوزارة الأولى ورئيس الجمهورية..... 45.

الفرع الثاني: الدور المحدود للوزير الأول في إقالة أعضاء الحكومة..... 51.

المطلب الثاني: المصالح الإدارية المساعدة لعمل الوزير الأول..... 55.

الفرع الأول: مصالح الوزارة الأولى..... 56.

أولا: الديوان..... 56.

ثانيا: مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول..... 59.

ثالثا: المفتشية العامة..... 60.

الفرع الثاني: الأمانة العامة للحكومة..... 63.

أولا: نشأة الأمانة العامة للحكومة..... 63.

ثانيا: مهام الأمانة العامة للحكومة..... 64.

الفصل الثاني: التنظيم الوظيفي لمنصب الوزير الأول..... 68.

المبحث الأول: الصلاحيات ذات الطابع التشريعي..... 70.

المطلب الأول: المبادرة بمشاريع القوانين..... 71.

الفرع الأول: التأسيس الدستوري للمبادرة الحكومية بمشاريع القوانين..... 71.

الفرع الثاني: إجراءات المبادرة الحكومية..... 73.

أولا: صياغة النص التشريعي..... 73.

ثانيا: الرأي الإستشاري لمجلس الدولة..... 74.

ثالثا: عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء..... 78.

رابعا: إيداع مشاريع القوانين لدى البرلمان للمصادقة عليها..... 81.

الفرع الثالث: مجال المبادرة الحكومية..... 83.

أولا: مجال القانون..... 83.

ثانيا: إعداد مشروع قانون المالية..... 86.

المطلب الثاني: إخطار المحكمة الدستورية..... 88.

المطلب الثالث: التحكم في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان..... 91.

الفرع الأول: مضمون الخلاف بين غرفتي البرلمان في الجزائر..... 91.

الفرع الثاني: اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر.....93.

أولا: إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء..... 94.

ثانيا: تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء.....96.

ثالثا: نظام سير عمل اللجنة المتساوية الأعضاء..... 97.

المطلب الرابع: المشاركة في توجيه العمل البرلماني..... 102.

الفرع الأول: دعوة البرلمان للإنعقاد..... 102.

أولا: دورات البرلمان في الجزائر..... 103.

ثانيا: دور الوزير الأول في إنعقاد دورات البرلمان..... 104.

الفرع الثاني: التحكم في جدول أعمال البرلمان..... 106.

المبحث الثاني: الصلاحيات السياسية والتنفيذية والإدارية..... 110.

المطلب الأول: الصلاحيات السياسية..... 111.

الفرع الأول: إعداد مخطط عمل الحكومة..... 111.

الفرع الثاني: توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة..... 114.

الفرع الثالث: رئاسة إجتماعات الحكومة..... 115.

الفرع الرابع: تقديم الإستشارة لرئيس الجمهورية..... 116.

أولا: إستشارة الوزير الأول عند إعلان حالتي الطوارئ والحصار..... 117.

ثانيا: إستشارة الوزير الأول عند حل البرلمان..... 121.

المطلب الثاني: الصلاحيات التنفيذية..... 124.

الفرع الأول: تنفيذ مخطط عمل الحكومة وتنسيقه..... 124.

الفرع الثاني: تنفيذ القوانين والتنظيمات..... 126.

الفرع الثالث: توقيع المراسيم التنفيذية..... 127.

المطلب الثالث: الصلاحيات الإدارية..... 131.

الفرع الأول: التعيين في وظائف الدولة..... 131.

أولا: الوظائف التي يحتكر رئيس الجمهورية التعيين فيها..... 132.

ثانيا: الوظائف التي يعين فيها الوزير الأول..... 135.

الفرع الثاني: السهر على حسن سير الإدارة العمومية..... 139.

الباب الثاني: الرقابة على أعمال الوزير الأول..... 141.

الفصل الأول: الرقابة السياسية على أعمال الوزير الأول..... 144.

المبحث الأول: الوسائل الرقابية للبرلمان غير المرتبة لمسؤولية الوزير الأول..... 146.

المطلب الأول: السؤال البرلماني..... 146.

الفرع الأول: مدلول السؤال البرلماني..... 147.

أولا: مضمون السؤال البرلماني..... 147.

ثانيا: أنواع الأسئلة البرلمانية..... 148.

الفرع الثاني: الشروط والإجراءات المتعلقة بالسؤال البرلماني..... 151.

أولا: شروط السؤال البرلماني..... 151.

ثانيا: الإجراءات المتعلقة بالسؤال البرلماني..... 155.

المطلب الثاني: التحقيق البرلماني وإصدار اللوائح..... 159.

الفرع الأول: التحقيق البرلماني..... 159.

أولا: تعريف التحقيق البرلماني..... 160.

ثانيا: ضوابط التحقيق البرلماني في الجزائر..... 161.

ثالثا: عمل لجان التحقيق..... 164.

الفرع الثاني: اللائحة..... 165.

أولا: حالات إصدار اللائحة..... 165.

ثانيا: إجراءات إصدار اللائحة..... 166.

المطلب الثالث: رقابة البرلمان على الميزانية العامة للدولة..... 167.

الفرع الأول: المصادقة على قانون المالية..... 167.

الفرع الثاني: المصادقة على قانون ضبط الميزانية..... 169.

المبحث الثاني: الآليات الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية للوزير الأول..... 172.

المطلب الأول: الآليات الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية للوزير الأول أمام البرلمان..... 173.

الفرع الأول: مسؤولية الوزير الأول عند عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان..... 173.

أولا: عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني..... 173.

ثانيا: عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة..... 178.

الفرع الثاني: مسؤولية الوزير الأول بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أو الإستجواب..... 178.

أولا: مضمون تقديم بيان السياسة العامة للحكومة والإستجواب..... 179.

ثانيا: آليات تحريك مسؤولية الوزير الأول بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أو الإستجواب..... 190.

المطلب الثاني: مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية..... 200.

الفرع الأول: المسؤولية الضمنية للوزير الأول أمام رئيس الجمهورية..... 201.

الفرع الثاني: مبررات تقرير مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية..... 203.

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الوزير الأول..... 206.

المبحث الأول: رقابة القضاء الإداري على أعمال الوزير الأول..... 208.

المطلب الأول: المبادئ العامة لخضوع الوزير الأول لرقابة القضاء الإداري..... 209.

الفرع الأول: خضوع أعمال الوزير الأول لمبدأ المشروعية..... 209.

أولا: تعريف مبدأ المشروعية..... 209.

ثانيا: إستثناءات مبدأ المشروعية..... 211.

الفرع الثاني: تحديد الإختصاص القضائي في الرقابة على أعمال الوزير الأول..... 220.

أولا: الإختصاص الموسع لمجلس الدولة في الرقابة على أعمال الوزير الأول..... 220.

ثانيا: الإختصاص الضيق للمحاكم الإدارية في الرقابة على أعمال الوزير الأول..... 221.

ثالثا: أنواع الدعاوى المرفوعة ضد أعمال الوزير الأول..... 222.

المطلب الثاني: شروط رفع الدعوى والفصل فيها أمام القضاء الإداري..... 228.

الفرع الأول: شروط رفع الدعوى..... 229.

أولا: الشروط المطلوبة في محل الطعن..... 229.

ثانيا: الشروط المطلوبة في الطاعن..... 229.

ثالثا: الشروط الشكلية..... 230.

الفرع الثاني: الفصل في الدعوى أمام القضاء الإداري..... 233.

أولا: التشكيلة القضائية المختصة بالفصل في الدعوى..... 233.

ثانيا: دور المسشار المقرر..... 235.

ثالثا: التداول على القضايا والفصل فيها..... 236.

رابعا: إنعدام مبدأ التقاضي على درجتين في الطعون ضد قرارات الوزير الأول..... 236.

المبحث الثاني: المسؤولية الجنائية للوزير الأول..... 238.

المطلب الأول: المسؤولية الجنائية في النظم الدستورية المقارنة..... 239.

الفرع الأول: المسؤولية الجنائية في النظام البرلماني..... 239.

الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية في النظام الدستوري الفرنسي..... 241.

الفرع الثالث: المسؤولية الجنائية في النظام الرئاسي..... 242.

المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية للوزير الأول في الجزائر..... 244.

الفرع الأول: مسائلة الوزير الأول أمام المحكمة العليا للدولة..... 244.

الفرع الثاني: محاكمة الوزير الأول أمام القضاء العادي..... 246.

الخاتمة..... 250.

قائمة المصادر والمراجع..... 255.

الفهرس..... 273.

ملخص.

ملخص.

يقوم النظام الدستوري في الجزائر على الثنائية التنفيذية منذ التعديل الدستوري لعام 1988، وذلك باستحداث منصب رئيس الحكومة، وقد أصبح هذا المنصب يشكل الجهاز الثاني في السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية، كما أن هذا المنصب كان عرضة لعدة تعديلات دستورية آخرها عام 2020، وقد شملت هذه التعديلات مركز وتسمية هذا المنصب، حيث أخذ الدستور في البداية بمنصب رئيس الحكومة الذي كان يتمتع ببعض الصلاحيات الفعلية، ثم إستبدله في عام 2008 بمنصب الوزير الأول الذي أصبح مركزه ضعيف مقارنة مع منصب رئيس الحكومة، في حين نجد أن التعديل الدستوري الأخير ترك تسمية هذا المنصب لما تقرره الإنتخابات التشريعية.

إن مركز الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري لا يرقى للمراكز المعروفة في النظام البرلماني، فتبعية هذا المركز عضويا ووظيفيا لرئيس الجمهورية جعلت منه مجرد جهاز مساعد في السلطة التنفيذية، كما أن مسألة الرقابة على هذا المركز تبدو غير منطقية في شقها السياسي وليس القضائي، فالمسؤولية السياسية المزدوجة المقررة على هذا المنصب لا يوجد ما يبررها لأنها تتعارض مع المبدأ الذي يقول أينما وجدت السلطة وجدت المسؤولية.

لذلك فإن الثنائية التنفيذية التي كرسها الدستور في الجزائر هي ثنائية شكلية، فالتأسيس لثنائية تنفيذية حقيقية يحتاج لتنازل رئيس الجمهورية عن جزء من صلاحياته للوزير الأول، وذلك حتى يتمكن هذا الأخير من ممارسة سلطات فعلية تعكس المسؤولية التي يمكن أن يكون عرضة لها، والتي يجب تفعيلها أكثر خاصة أمام البرلمان.

Summary :

The constitutional system in Algeria is based on dual executive since the constitutional amendment of 1988, Where it created the position of head of government. However, this position was amended several times, the latest in 2020. In deed, the constitution initially was for the position of head of government, who had some powers, and then replaced it in 2008 withe the position of prime minister. The latest had less power and weak compared to the position of head of government. However, the last constitutional amendment left the naminge of this position (head of government/ prime minister) depending on the results of the legislative elections ?.

ملخص

The position of the prime minister in the algerian constitutional system does not rise to the welle-known positions in a parliamentary system. Indeed, the subordination of the P M to the president of the republic has made him a mere auxiliary organ in the executive authority. Moreover, the issue of oversight or control over this position seems illogical in its political aspect but not in its judiciary aspect. In fact, it contradicts with the principle that says wherever there is authority, there is responsibility.

Therefore, the dualism enshrined in the Algerian constitution is a formal one. The estabilishment of a real executive duality requires powers concession from the president of the republic to the prime minister, so that the latter can exercise power that reflect the responsibility that he may be subject, especially befor the Algerian parliament.