



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة ابن خلدون تيارت
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة لنيل شهادة الماستر في شعبة الحقوق
التخصص: القانون الاداري

السلطة التنظيمية للوزير الأول

تحت إشراف:

الدكتور شارف بن يحي

من إعداد الطالب:

حرير عبد الكريم

لجنة المناقشة

الصفة	الرتبة	اعضاء اللجنة
رئيسا	أستاذ التعليم العالي	عليان بوزيان
مشرفا مقرر	أستاذ محاضر ب	شارف بن يحي
عضو مناقشا	أستاذ مساعد أ	براهيمي الوردى

السنة الجامعية 2018-2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ اللَّهُ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ الْحَيُّ الْقَيُّومُ لَا تَأْخُذُهُ سِنَّةٌ
وَلَا نَوْمٌ لَهُ، مَا فِي السَّمَوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ مَنْ ذَا الَّذِي
يَشْفَعُ عِنْدَهُ إِلَّا بِإِذْنِهِ يَعْلَمُ مَا بَيْنَ أَيْدِيهِمْ وَمَا
خَلْفَهُمْ وَلَا يُحِيطُونَ بِشَيْءٍ مِّنْ عِلْمِهِ إِلَّا بِمَا شَاءَ
وَسِعَ كُرْسِيُّهُ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ وَلَا يَئُودُهُ حِفْظُهُمَا
وَهُوَ الْعَلِيُّ الْعَظِيمُ ﴾

سورة البقرة

إهداء

وما توفيقى إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب

كثيرة هي لحظات الفرح التي نمر بها، و لكن من نعمها الخاص لونها المميز ،
و لعل فرحة النجاح و التخرج ، تقدم أجمل لحظات الفرح التي ننتظرها و نسعى
إليها .

و بهذا أهدي هذا العمل أولا و قبل كل شيء إلى ما تكفيني الكلمات إيفاء
حقهما بالشكر والدي أبي و أمي، أسكنهما الله ثوبة ثياب الصحة و العافية
ورزقني الله بركاتهما ، و متعني بطول عمرهما ، أعادهما الله سلامين غانمين من
بقاع المقدسة، إلى روح جدتي التي رحلت عنا ليس بزمن بعيد، فقط بضعة أشهر
بل شهرين إلى تلك الديار ، عالم آخر غير عالمنا ، عالم سنزوره يوما و في أية
لحظة ذاهبون إليه لا محال ، ودون دخل لإرادتنا .

رحمك الله يا جدتي و جعلك من الصالحين ومثواك جنة الفردوس الأعلى.

إلى أختي خديجة و يمينة و إخوتي محمد، امين، قدور و والى زواجاتهم الى
أسرتي جميعا ، إلى براعم العائلة كل من عبد الرحمان الجيلالي وفاروق
واسماعيل وسامية واسينات ومريم وهاجر و أسيل و نرمين وياسمين والى عمومتي
والى خالي و خلاتي والى كل معلم و أستاذ علمني طوال مشاوري الدراسي والى
أصدقائي وزملائي في العمل والى كل من يكن لنا الخير والاحترام.

شكر و عرفان

الحمد لله الذي علم بالقلم، علم الإنسان ما لا يعلم، و الصلاة و السلام على رسول الله الأمين و آله و سلم.

أتقدم بخالص الشكر و العرفان إلى من أضاء بعلمه عقل غيره فأظهر بسماحته تواضع العلماء و برحابة سماحة العارفين ، الأستاذ الدكتور بن يحيى شارفبن يحيعلى تفضله بقبوله الإشراف على هذا العمل بكل رحابة صدر و صبره على توجيهاته و إرشاداته القيمة.

الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على تشريفها لقبولهم مناقشة و تقييم هذا العمل المتواضع.

و الشكر الجزيل لكل من ساهم في إعداد بحثي هذا.

و لهم منا خالص الوفاء و خالص التقدير.

المقدمة

مقدمة:

مما لا شك فيه أن الأنظمة السياسية في العالم تأخذ دساتيرها صورا و أشكالاً متعددة من خلال تبني مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، التشريعية و التنفيذية و القضائية وهذا بغض النظر عن طابع نظام الحكم، وترتكز إحداها على الفصل المرن، وذلك عن طريق التعاون و التأثير المتبادل بينهما في الدولة وهو ما يجسد النظام البرلماني، وصورة أخرى تركز على الفصل التام بين السلطات الثلاث، مجسدة في النظام الرئاسي القائم على أحادية السلطة التنفيذية وصورة ثالثة جاءت تجمع بين مظاهر النظام البرلماني و مظاهر النظام الرئاسي أو ما يعرف بالنظام الشبه البرلماني.

لما كان تحديد النظام السياسي مرتبط بمارسات القوى المشكلة للسلطة السياسية والمتمثلة في السلطات الثلاث، عبر المؤسسات التي أقامها الدستور والصلاحيات المخولة لها وشكل العلاقة القائمة بينها خاصة فيما يتعلق بالسلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة، وبين قطبي السلطة التنفيذية من جهة أخرى.

لقد مرت الدولة الجزائرية بعدة مراحل في حياتها السياسية عرف خلالها القطب أو الرجل الثاني لسلطة التنفيذية العديد من التسميات من رئيس المجلس الثوري، الوزير الأول إلى رئيس الحكومة، وكانت الصلاحيات تتسع وتضيق حسب المراحل، فالتطرق لحالة سلطة الوزير الأول التنظيمية لا تتأتى إلا بإظهار أهمية منصب الوزارة الأولى داخل الجهاز التنفيذي والنظام السياسي ككل في عدة جوانب تمس التكريس العملي لتقاسم السلطة والإسهام بشكل واسع في عملية الدفع بالتداول السياسي إلى الأمام، لما يحوزه الوزير الأول من مكانة ودور أساسي في الحياة القانونية والسياسية حسب ما أشار إليه الدستور الجزائري.

إن التعرض إلى ذلك يتم ضمن علم القانون الدستوري و الإداري معا، بالتطرق إلى أهم صلاحيات ترتبط بوظيفة الوزير الأول، لأنه و بشكل عام منذ عرف التاريخ منصب الوزارة و بالأخص الوزارة الأولى ارتبط دوره بممارسة السلطة العامة هذا الدور الذي تنامي بشكل كبير في النظم الديمقراطية الحديثة.

إن منصب الوزارة الأولى في النظام الدستوري و امتداداته المتداخلة في مختلف مجالات الحياة السياسية و الإدارية داخل الدولة ارتبط في وضع مقارنة أساسها التوازن بين ممارسة الصلاحيات و التقدير داخل السياسة العامة للمؤسسات، و إدارة المرافق و الهيئات العامة بما يتناسب و حجم المسؤوليات المنصوص عليها في الدستور.

إن تعامل المؤسس الدستوري الجزائري بأسلوب يتناقض مع مقتضيات ومتطلبات الواقع ذلك أن منصب الوزير الأول و صلاحيات كانت في صميم اهتمام التعديلات الدستورية المتوالية و إحدى أولوياتها دون إيجاد حلول عملية لمشكلة توازن السلطة داخل المؤسسة الواحدة، بل تظهر النصوص ارتباك واضح عند تبني أطروحات و التراجع عنها مدد زمنية مقارنة .

و من هذا المنطلق تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء، و البحث في مسألة الوزارة الأولى ككيان دستوري خاص له نظامه الفريد و المتميز عن آليات قانونية أخرى داخل النصوص القانونية، وذلك بالنظر إلى الصلاحيات الممنوحة لها بغرض أداء مهامها الدستورية، و نجد على رأس تلك الصلاحيات السلطة التنظيمية الممارسة من قبل الوزير الأول .

و يرجع سبب اختيار هذا الموضوع إلى عدة عوامل من أهمها :

حادثة الموضوع فهو حديث النشأة، على غرار الإشكالات التي يعرفها وتكيف التصرف الإداري للوزير الأول ورفع اللبس في إطار بنوية الجهاز التنفيذي والذي ترتب عنه الكثير من الآثار في تمكين الوزير الأول من ممارسة السلطة التنظيمية أو على العكس حرمانه من مباشرتها في ظل نظام سياسي كانت فيه السلطة التنفيذية محور اهتمام السلطة الحاكمة عند كل محاولة تعديل الدستوري.

إن التعديل انصب على إنشاء منصب الوزير الأول أو رئيس الحكومة تارة أوإلغائه تارة أخرى وفي كل مرة كانت العملية متصلة بتوسيع صلاحياته وتقليصها، وكذلك ترشيد ممارسات الواقع الذي يتنافى وما وصلت إليه تطبيقات النظم القانونية المقارنة والتي تسعى إلى البحث عن المشاركة في اتخاذ القرار والتنويع في مصادره مع إخضاع التصرفات القانونية إلى الرقابة القضائية، هذه الرقابة التي تخلق نوعا من التوازن لكي لا تستبد هيئة من الهيئات ولا تجمع

كامل السلطات في يد واحدة وهذا حفاظا على الحقوق والحريات الأساسية المكفولة بموجب الدستور محكومة بواسطة مجموعة من المواد الدستور الجزائري والقوانين.

تنطوي دراسة هذا الموضوع على أهمية بالغة، ومحاولة بلورته في شكل دراسة أكاديمية من حيث الشق العلمي والعملية وكذلك المساهمة في إدارة البحث العلمي وذلك بتزويد المكتبة الجامعية ببحث علمي يبين أهمية السلطة التنظيمية وربطها مباشرة بالوزير الأول ووضعها حدا في النظم المقارنة للجدل الذي كان قائم والذي قد يتطور لحظة التحديات السياسية و تزايد الصراع من اجل الانفراد بالسلطة بدل تقاسمها وتقريب المسؤولية من ممارستها.

إن مركز الوزير الأول يجسد الدعامة الأساسية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري.

وكذلك مدى توازن بين السلطات الممنوحة للوزير الأول مع المسؤولية المقررة في حقه.

مثل أي بحث فقد اعترضت هذه الدراسة البحثية صعوبات تتمثل في قلة الدراسات الشاملة والمتخصصة إذ لم يحصى موضوع السلطة التنظيمية للوزير الأول بالدارسات المستحقة الاعتماد في البحث على المذكرات والنصوص القانونية المخصصة مما جعلنا نعتمد بشكل أساسي على ذلك، وحتى يتسنى لنا الإلمام بجميع الجوانب الموضوع من الزاوية القانونية وكذلك الخروج بنتائج دقيقة انطلقنا من الإشكالية التالية.

- ما هو المجال التنظيمي للوزير الأول؟

- و ما هي كيفية واليات الرقابة على هذا المجال؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة بهذه الدراسة البحثية تم الاعتماد بشكل أساسي على المنهج الوصفي التحليلي، ذلك أن منهجية البحث تتوقف على طبيعة الموضوع بحد ذاته والخصائص والهدف الذي تسعى الدراسة للوصول إليه وذلك للإحاطة بمختلف عناصر البحث وذلك من خلال التطرق إلى العلاقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية صاحب الاختصاص الأصيل في السلطة التنظيمية، كما في هذا المنهج على الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية لوزير الأول.

كما اعتمدنا على المنهج التاريخي من باب الاستشهاد وذلك للوقوف على أهمية التطورات التي مرت بهذا السلطة التنظيمية، وكذلك التطرق لنشأة منصب الوزير الأول خلال فترة الأحادية الحزبية و فترة التعددية حيث تم تقسيم البحث من الناحية الشكلية إلى فصلين.

الفصل الأول : لقد تم تناول مفهوم السلطة التنظيمية للوزير الأول

وهو مقسم إلى مبحثين اثنين ، نستعرض في

المبحث الأول:الوزير الأول في الدساتير الجزائرية

المبحث الثاني: مفهوم السلطة التنظيمية للوزير الأول ونطاقها

ثم نستعرض بالدراسة في الفصل الثاني بعنوان الرقابة على السلطة التنظيمية للوزير الأول مقسم ايضا إلى

المبحث الأول :الرقابة القضائية على أعمال الوزيرالأول

المبحث الثاني:الرقابة السياسية على أعمال الوزير الأول

الفصل الأول

مفهوم السلطة التنظيمية

للوزير الأول

الفصل الأول : مفهوم السلطة التنظيمية للوزير الأول.

كانت الهيئة التي تعد القوانين هي صاحبة السلطة الأعلى باعتبارها المؤهلة للممارسة أسمى وظائف الدولة المتمثلة في التعبير عن الإرادة العامة للشعب بواسطة التشريع، فان الدساتير الجزائرية خولت رئيس الجمهورية ممارسة السلطة واللجوء إلى الشعب مباشرة، والجانب إطلاق سلطته التنظيمية الواسعة على حساب اختصاص البرلمان المقيد دستورا والخاضع لقيود في مجالي المبادرة وأعداد القوانين بما يضمن للرئيس الاستحواذ على سلطة التنظيم من جهة والمشاركة في التشريع من جهة ثانية.¹

اعتمدت الجزائر ثنائية السلطة التنفيذية مكونة في كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بموجب التعديل الدستوري الصادر 1988 والذي جاء كرد فعل على أحداث أكتوبر 1988 التاريخية التي عرفت الجزائر وقد خلف هذا الاعتماد الجديد طرح العديد من التساؤلات حول حقيقة هذه الازدواجية في ظل وجود الاقتراع العام والسري والمباشر على أساس برنامج رئاسي وإمكانية التعايش مع رئيس الحكومة المطالب دستوريا بتنفيذ برنامج الحكومة خاصة في ظل الواقع السياسي الذي تعيشه الجزائر الذي اعتمد فيه منذ مجيء السيد رئيس عبد العزيز بوتفليقة للحكم بازدواجية شكلية لا ترقى إلى درجة الازدواجية الحقيقية والموضوعية المعروفة في النظم البرلمانية المفروضان يتمتع فيها رئيس الحكومة وحكومته باستقلالية تامة عن رئيس الدولة.²

وقد سار على ذلك كل من دستور 1989 ودستور 1996 بموجب نص المادة 125 على انه يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غيرا لمخصصة للقانون، وتنفيذ القوانين اسند إلى رئيس الحكومة.

1- سعيد بوشعير، النظام السياسي في الجزائر، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، الجزء الثالث، ص 82.

2- عياش عفيف الدين، السلطة التنفيذية في ظل تعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، دار الهوم، الجزائر، 2018، ص 7.

ثم تلا هذا التعديل آخر سنة 2008 بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ليعدل تنظيم هيكل السلطة التنفيذية من خلال تدقيق وتوضيح الصلاحيات والعلاقات بين مكوناتها هذه السلطة من خلال استبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول يعد يعتبر منفذ ومطبق لبرنامج رئيس الجمهورية.

ثم تلاه تعديل دستور 2016 والمتعلق بكل من المادة 99 و 143 من الدستور فيما يتعلق بالسلطة التنظيمية للوزير الأول، حيث يندرج تطبيق القوانين في مجال التنظيمي لرئيس الحكومة، مما يمكنه من السهر على حسن تطبيقها، والوزير الأول عند ممارسته للسلطة التنظيمية عن طريق المراسيم التنفيذية خاصة، يراعي ما يصدر عن البرلمان من قوانين والرئيس من أوامر إضافة انه يمارس السلطة التنظيمية في إطار السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية¹

المبحث الأول: الوزير الأول في الدساتير الجزائرية.

تعد رئاسة الحكومة المؤسسة التنفيذية الفعلية التي تقوم تحت رئاسة الوزير الأول، والذي أطلق عليها قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 اسم رئيس الحكومة، لكون المؤسس الدستوري الجزائري تبنى النظام السياسي الرئاسي، كما أن تسمية رئيس الحكومة تعد من قبل الأنظمة البرلمانية وهو ما يدل على ثنائية السلطة التنفيذية، بينما تسمية الوزير الأول يدل على أحادية السلطة التنفيذية والتي يكون على رأسها شخصية رئيس الجمهورية فقط بمجموعة من الصلاحيات مقارنة بتلك التي يتمتع بها الوزير الأول ولدراسة هذه المؤسسة فقد تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين²

¹- عبد الحليم مرزوقي وصالح بنشوري، تعديل الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات، المجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة بسكرة، عدد 14، ص 56

²- عياش عفيف الدين، المرجع السابق، ص 32.

المطلب الأول: نشأة منصب الوزير الأول.

عرفت الدولة الجزائرية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا تطورا تدريجيا، من حيث نظم الحكم المتبع في تسيير شؤون البلاد، هذا التطور لم يكن وليد الصدفة وإنما يخضع لعوامل تحيط بكل الحقبة الزمنية تمر على البلاد.

أدى تعاقب الفترات وكذا الأشخاص على الحكم إلى تغيير نمط الحكم نتيجة تغيير النصوص الدستورية بالإضافة إلى التأثيرات السياسية والتأثر بالدول الأخرى في بعض الخصائص أنظمتها الدستورية، إلى إرساء نظام سياسي معين قائم على سلطة تنفيذية لها حكومة تميزها وخصائص تتفرد بها¹ من خلال هذه التغييرات التي مست النظام ككل، نجد التغييرات التي طرأت على منصب الوزير الأول أو رئيس الحكومة .

نشا منصب الوزير الأول مرة في إنجلترا باعتباره مهد النظام البرلماني حيث كان الملك في فترة معينة يريد ضمان مسؤولية وحصانة عن الأعمال التي يقوم بها فكان لا بد من إيجاد شخص يتحمل تبعه أعماله السياسية، فتم إنشاء منصب وزير أول تقع على عاتقه المسؤولية مقابل التخلي عن سلطة قيادة الأمة ويعتبر الوزير الأول والذي دام حكمه من 1721 إلى 1742 وظهر الوزير الأول وكأنه القائد الفعلي للدولة.

فهذا المنصب بمختلف التسميات التي عرف بها يدل في كل مرة على وظيفة واحدة، إلا أن طريقة صياغة النصوص الدستورية تارة و المنهج المعتمد للحكم تارة أخرى جعل هذه التسميات تختلف.

و في هذا الإطار يمكن تقسيم هذه التطورات التي عرفها منصب الوزير الأول إلى مرحلتين مختلفتين زمنيا، ومن حيث القيم و المبادئ السياسية المتبعة في كل مرحلة².

الفرع الأول: نشأة منصب الوزير الأول في ظل الحزب الواحد.

لقد عرف النظام الجزائري في هذه الفترة تسميتين إلى جانب رئيس الحكومة، وهو رئيس المجلس الثوري ورئيس الحكومة والوزير الأول، إلا أن التسميات لم تكن متطابقة تماما مع نمط الحكم في تسيير الدولة في تلك الفترة³.

1- رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة ابوبكريلقايد، تلمسان، 2008،

ص3.

2- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دارالريحانة، الجزائر، 1999، ص73.

3- عوابدي عمار، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب وديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1999، ص73.

لقد أكدت النصوص الأساسية للنظام السياسي الجزائري ابتداء من دستور 1963 إلى غاية دستور 1976، أن سلطة الحزب فوق الدولة يقودها ويجسدها رئيس الدولة المحنكر الوحيد والحائز للصلاحيات التنفيذية، مما يفيد استبعاد مبدأ الثنائية أو الازدواجية في السلطة التنفيذية على الرغم من ظهور تسمية رئيس الحكومة في تلك المرحلة.

أولاً- منصب الوزير الأول في ظل دستور 1963.

لا احد من المهتمين بموضوع المؤسسات الجزائرية يجهل أن هذا الدستور اقصر الدساتير الجزائرية عمرا، لأنه جمد بعد ثلاثة أسابيع فقط من إصداره، وبقي معطلا إلى يوم سقوط الرئيس احمد بن بلة الذي أشرف على إعداده وبالتالي لم يكن له أثر كبير في الحياة السياسية الجزائرية مع ذلك فان معرفته لا تخلو من فائدة لاسيما وأنه جاء في بداية التجربة السياسية الدستورية الجزائرية وبالتعرف على النظام الدستوري الوارد في هذه الوثيقة نجد أن السلطات العامة تجسدت في ثلاث مؤسسات وهي: الحزب، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية هذه الأخيرة كانت ممثلة في رئيس الجمهورية الممثل الوحيد للبلاد في الداخل والخارج¹ فهو بهذه الصفة "يسهر على تنفيذ القوانين" و"يمارس السلطة التنظيمية" وله "سلطة التعيين في جميع المناصب المدنية والعسكرية" "كما يتمتع أيضا بسلطة تحديد سياسة الحكومة وتوجيهها" وهو ما أكدته كل من المواد 48-52-54 من دستور 1963².

كان رئيس الدولة يحمل لقب رئيس الجمهورية ويعتبر في نفس الوقت رئيسا للحكومة، وهذا ما قضت به المادة 39 من دستور 1963 "تسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية"

ومن خلال هذا النص يتضح سيطرة هذا الأخير على السلطة التنفيذية دون منازع وتركيزها في شخصه.

3- صالح بلحاج، النظام السياسي الجزائري من 1962 إلى 1978 (السلطة -الاقتصاد والسياسة-الايديولوجيا)، ط1، دار الكتاب الحديث، 2012، ص103-104.

2- الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، المتضمن دستور 1963، العدد 64 المؤرخ في 8 ديسمبر 1963.

مما يدل أن النظام الجزائري خلال هذه الفترة خضع لسيرورة مستمرة تميزت بتجميع وتركيز السلطة، وذلك بإدماج جميع السلطات في إطار العمل الحكومي الخاضع أساسا للرئيس احمد بن بله والأمانة العامة للحزب جبهة التحرير الوطني.

وأمام هذه الوضعية يمكن القول أن الوضع السياسي إبان تلك المرحلة اتجه نحو أحادية السلطة التنفيذية، حيث يتأكد من خلال تفحص دستور الجزائري لسنة 1963، انه لم ينص على منصب رئيس الحكومة كقطب ثاني للسلطة التنفيذية، وبالتالي لا مجال للحديث عن هذا المنصب في هذه الفترة.

ثانيا: منصب الوزير الأول في ظل دستور 1965.

جاء في ديباجة الأمر رقم 65-182 أن مجلس الثورة هو مصدرا للسلطة المطلقة ريثما يتخذ دستور للبلاد¹.

مما يفيد إلغاء دستور 1963 والمؤسسات التي جاء بها وقيام مؤسسات جديدة وفقا للأمر 65-1982.

ولقد تضمن هذا الدستور ثلاث مؤسسات تمثلت في مايلي :

- مجلس الثورة: كان مجلس الثورة من الناحية النظرية والرسمية صاحب السلطة العليا للحزب والدولة، وبالتالي فهو يتمتع بصلاحيات المؤسسة العليا وفي مقدمتها بصورة شاملة، اتخاذ كافة القرارات الحاسمة وتحديد التوجهات الكبرى.

- الحكومة: نصت المادة 05 من الأمر رقم 65-182 السالف الذكر الحكومة بان تمارس بتفويض من مجلس الثورة السلطات الضرورية لعمل أجهزة الدولة ولحياة الأمة" وتباشر الحكومة كل من السلطة التشريعية والتنظيمية بموجب الأمر المذكور الذي قضى في مادته السادسة والأخيرة، أن التدابير التي تتخذها الحكومة يتم إصدارها فيشكل أوامر ومراسيم.

- رئيس مجلس الثورة ومجلس الوزراء: على الرغم أن الجمع بين هاتين الوظيفتين ليس إجباريا من الناحية التقنية إذ باستطاعة تصور مثلا رئيس لمجلس الثورة والى جانبه رئيس للحكومة، لكن انطلاقا من التجارب الوطنية السابقة، كان من المتوقع عدم نجاح هذه الازدواجية على المستوى السلطة العليا.

2- انظر ديباجة الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10-07-1965 المتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 58، الصادرة في 13 جويلية 1965.

فالتجربة الأولى وقعت عندما كان محمد خيضر أمينا عاما للمكتب السياسي إلى جانب احمد بن بلة الذي كان حينئذ رئيسا للحكومة، والتجربة الفاشلة الثانية شاهدها في الازدواجية الذي كان يجسدها احمد بن بلة كرئيس للجمهورية من ناحية، والعقيد بومدين كنائب أول لرئيس المجلس من ناحية ثانية، وبالتالي أخفقت المحاولات الرامية إلى اقتسام السلطة العليا تاركة مكانها لقاعدة تركيزها فييد شخص واحد باعتباره رئيسا للدولة يعتمد السفراء الأجانب ويوقع على الأوامر الخاصة بإجراءات العفو وبصفته ممثلا لمجلس الثورة الذي هو السلطة العليا للحزب والدولة يصدر التعليمات الخاصة بتنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس. وتخضع لإرادته كافة السلطات الحزبية باعتباره ممثلا للهيئة العليا للحزب والدولة، كما يخول له أن يحاسب أي وزير عن أعماله، ويوقع على الأوامر الحكومية، باعتباره رئيسا لمجلس الوزراء.¹

وبالتالي فان تركيز السلطات بين يدي الرجل الأول في نظام 19 جوان 1965 جعله شبيها بسلفه، في تجسيد أحادية السلطة التنفيذية.

ثالثا: منصب الوزير الأول في ظل دستور 1976

ميز دستور 1976 بين ست وظائف من بينها الوظيفة التنفيذية حيث تميزت هذه الأخيرة بأنها أحادية البنية وخاضعة تماما لرئيسها، وهذه البنية الأحادية عززت موقع رئيس الجمهورية بعدم وجود قطب ثان مناقض له، وان كان موقعه أضعف من موقع الرئيس²، حيث تضمن هذا الدستور في مادته 104 "يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية وهو رئيس الدولة"³ كما يتولى تقرير السياسة العامة للأمة.... ويقوم بقيادتها وتنفيذها بالإضافة إلى تعيين أعضاء الحكومة وتحديد صلاحياتهم".

وتظل السلطة التنفيذية أحادية الجانب بالرغم من إمكانية تعيين وزير أول، لان العبرة بالمشاركة في السلطة التنفيذية تكون عن طريق مجموع السلطات والصلاحيات التي يمكن أن ينص عليها الدستور، وبالتالي لم يكن منصب الوزير الأول معروفا في النظام السياسي الجزائري بذلك المفهوم السائد في الأنظمة البرلمانية وهو ما كان يعتبرها أما طبيعيا في ظل نظام الحزب الواحد.

1 - معاللة عائشة، خلايفية بشرى، المكانة الدستورية للوزير الأول في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة قلمة، 2015-2016، ص9.

2 - معاللة عائشة، خلايفية بشرى، المرجع السابق، ص10-11.

3 - الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن دستور 1976، الجريدة الرسمية، العدد 94، المؤرخ في 24 نوفمبر 1976.

جاء تعديل بموجب القانون رقم 79-06 المؤرخ في 07 جويلية 1979 المتضمن تعديل الدستور وأكد على وجوب تعيين وزير الأول، إذ نصت المادة 113 منه "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة، ومن بينهم وزيرا أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي، وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء" ومن ثم انتقل تعيين الوزير الأول من حق اختياري وتقديري إلى أمر إلزامي لرئيس الجمهورية.

ثم جاء المرسوم رقم 79-57 المتضمن تشكيل الحكومة، وقد ورد النص الأول مرة في صدر قائمة أعضاء الحكومة على منصب واسم الوزير الأول، تؤكد هذا بصدور المرسوم رقم 79-76 والذي تضمن "يساعد الوزير الأول رئيس الجمهورية في تنسيق النشاط الحكومي وتطبيق قرارات مجلس الوزراء".

"وحددت اختصاصات رئيس الحكومة ب: تحضير اجتماعات مجلس الوزراء، السهر على تنفيذ القوانين، والأنظمة كما يمارس السلطة التنفيذية المفوضة له من رئيس الجمهورية". إلا أن وجوب تعيين الوزير الأول لا يعني اقتسام السلطة بينه وبين رئيس الجمهورية ليبقى هذا الأخير يحتل الصدارة وعلى هذا الأساس، فإن الوزير الأول كان مجرد مركز تابع ومساعد لرئيس الجمهورية في تنسيق النشاط الحكومي ولم يرق إلى صفة المؤسسة المنافسة لرئيس الجمهورية، نظرا لصلاحيات المحدودة والتي لا تتعدى دور المساعد والمنفذ للقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء.

الفرع الثاني: منصب الوزير الأول في ظل التعددية.

تعتبر إصلاحات السياسية و الدستورية التي عرفت الجزائر خلال دستور 1989 و 1996 وما أعقبها من تعديلات نتيجة حتمية مهدت لها أحداث 05 اكتوبر 1988، والتي وبشكل واضح مطالب الطبقة السياسية والحركة الشعبية، والتي طالبت بالتعددية السياسية الأمر الذي أحدثه مشروع الإصلاح السياسي من خلال لاستفتاء على الدستور الجديد في 23 فيفري 1989 من خلال المتغيرات السياسية يمكن القول بان المشروعية الدستورية حلت محل الشرعية الثورية التي اعتمد عليها النظام السياسي طوال الفترة السابقة حتى عام 1989 فما هي مراحل نشأة وتطور هذا المنصب؟

1-المادة 113 من القانون رقم 79-06 المؤرخ في 07 جويلية 1979 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 28 الصادر في 10 جويلية 1979.

أولاً: منصب الوزير الأول بعد دستور 1989.

نص التعديل الدستوري الذي جرى في 03-11-1988 على ازدواجية السلطة التنفيذية، فقد حاول المؤسس الدستوري تبني إصلاحات اقتصادية وسياسية شاملة. وقد تميز دستور 1989¹ عن دستور 1963 و1976 في كونه أنشأ مؤسسة بجانب رئيس الجمهورية أطلق عليها اسم الحكومة، لها رئيسها وأعضائها وخولها صلاحيات دستورية، ولكن التسمية لا تعبر عن حقيقة الازدواجية في السلطة التنفيذية، بل النظام القانوني المخصص لكلا المؤسستين التنفيذيتين ودرجة التوازن في توزيع الاختصاصات بينهما، هو الذي يسمح بتكييف هذه الثنائية، وبذلك ظهرت تسمية رئيس الحكومة من جديد على اثر هذا التعديل الدستوري، والتي أراد من خلالها المؤسس الدستوري الدفع بحركة الإصلاحات بابتكار، وتوسيع العديد من الصلاحيات لجهاز الحكومة، ولقب رئيس الحكومة أوسع واشمل من لقب الوزير الأول، فهولا يفيد التمايز بين الوزير الأول من حيث الرتبة، وإنما يعني أيضا انه رئيس الحكومة التي تتشكل منه ومن الوزراء الذين يختارهم ويوزع الصلاحيات عليهم، ويرأس مجلس الحكومة².

جاء في نص المادة 75 فقرة 5 من دستور 1989 السابق الذكر أن رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه، وعليه فان رئيس الحكومة يقدمه لرئيس الجمهورية أعضاء حكومته والذي له كل السلطة في اختيارهم، ولكن هذه السلطة مقيدة وليست مطلقة لان رئيس الجمهورية هو المسؤول عن الدفاع الوطني والسياسة الخارجية، حيث يحتفظ لنفسه باختيار وزيري الدفاع والشؤون الخارجية.

يتولى رئيس الحكومة تحديد السياسة العامة للحكومة التي يترأسها ويتولى كذلك تنفيذها، وهذا ما نصت عليه المادة 75 من دستور 1989 بقولها "يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ولعرضه على مجلس الوزراء" وذلك خلافا لما كان مقررا في الدساتير السابقة، بحكم أن الوزير الأول لم تكن له صلاحيات رئاسة الحكومة على أساس عدم حيازته لصلاحيات دستورية، عكس رئيس الحكومة الذي يوزع صلاحيات منصوص عليها في الدستور³.

1- دستور 1989، الصادر في 28 فيفري 1989، بموجب المرسوم الرئاسي 89-89، الجريدة الرسمية، العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

2- معلاله عائشة، خلايفية بشرى، ص 12.

3- معلاله عائشة، خلايفية بشرى، المرجع السابق، ص 12.

ثانيا: منصب الوزير الأول في دستور 1996.

بعد توقيف المسار الانتخابي وحل البرلمان في 4 جانفي 1992 واستقالة رئيس الجمهورية في 11 جانفي 1992 دخلت الجزائر في أزمة دستورية انعكست على عمل مؤسسات الدولة بصفة عامة، مما نتج عنه فراغ مؤسسي تم على إثره إنشاء المجلس الأعلى للدولة. وامتدت المرحلة الانتقالية من سنة 1992 إلى سنة 1995، وقد تم فيها تعيين رئيس الحكومة من قبل رئيس الدولة، يقدم برنامجه لمجلس الوزراء للمداولة ثم يعرضه على المجلس الانتقالي للمصادقة عليه.

يتمتع رئيس الحكومة بصلاحيات منها تنفيذ سياسة الدفاع الوطني والسياسة الخارجية وفقا لتوجهات رئيس الدولة، ويمنع عليه المصادقة على أي مشروع أمر بمجلس الوزراء قبل أن يودع لدى مكتب المجلس الانتقالي.

بعد انعقاد ندوة الحوار الوطني يومي 14 و15 سبتمبر 1996 تمت المصادقة على أرضية تضمنت المبادئ الأساسية للإصلاحات المحددة لقواعد العمل السياسي المستقبلي، ومن أهم أثارها التعديل الدستوري لسنة 1996¹.

سار التعديل الدستوري الصادر في 28 نوفمبر 1996 على نفس النهج الذي سار عليه دستور 1989 ليؤكد على الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، والنص على مركز ومنصب رئيس الحكومة، حيث نصت عليه المادة 77 فقرة 5 من الدستور 1996 بقولها "يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة وينهي مهامه"².

إن تعيين رئيس الحكومة هو اختصاص حصري يقوم به رئيس الجمهورية ولا يجوز له أن يفوض غيره للقيام به فقد ورد في المادة 87 من دستور 1996 "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين رئيس الحكومة وأعضاءها وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضاءها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم".

وتعيين رئيس الحكومة من طرف رئيس الجمهورية يتطلب مراعاة بعض الشروط كالكفاءة والسمعة الحسنة والانتماء السياسي، على الرغم من انعدام أي قيد يحد من حريته في الاختيار إلا أنه سياسيا وعمليا عليه مراعاة التوجه السياسي واختيار الشعب وذلك لعدة أسباب نذكر منها :

¹-معللة عائشة، خلايفية بشرى، المرجع أعلاه، ص13.

²-القانون رقم 16-01 الصادر في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد المؤرخة في 14 مارس 2016.

- اختيار رئيس الحكومة مسؤولية سياسية.

- ضمان الحصول على موافقة البرلمان على برنامج رئيس الحكومة واستمرار بقاءه لتنفيذه.

- إن مهمة رئيس الجمهورية هي ممارسة السلطات المخولة له دستوريا دون أن يؤدي ذلك إلى حدوث أزمة سياسية بينه وبين الأغلبية البرلمانية¹.

"من الناحية النظرية فإن الجهاز التنفيذي للدولة في كل من دستور 1989 ودستور 1996 هو جهاز مركب يتكون من رئيس الجمهورية بمناسبة ترأسه لمجلس الوزراء ورئيس الحكومة الذي يضبط وينفذ السياسة العامة للدولة من خلال تنفيذ برنامج الحكومة بعد عرضه على مجلس الوزراء ومناقشته والمصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني.

ثالثا: منصب الوزير الأول بعد تعديل دستور 2008.

تعرضت المؤسسة الثانية للسلطة التنفيذية لتعديلات جوهرية حيث تم إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبدال بمنصب الوزير الأول، مع إمكانية تعيين نائب أو نواب له مع انفراد رئيس الجمهورية باختيار الوزراء، مما يجعل دور الوزير الأول مقتصرًا على تقديم الاستشارة في تعيين الوزراء دون نواب الوزير الأول، حيث جاء في المادة 77-5 من تعديل دستور 2008² على إن رئيس الجمهورية "يعين الوزير الأول وينهي مهامه" وجاء في الفقرة الأولى من المادة 79 من نفس الدستور "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول

بالنسبة لتغيير تسمية رئيس الحكومة وجعله وزيرا أول وتكييف صلاحياته ومهامه وفق نظرة جديدة للوظيفة الرئاسية وعلاقة رئيس الجمهورية مع الحكومة وأعضاءها من حيث التعيين والمسؤولية فإنه يمثل إعادة تنظيم السلطة التنفيذية ويهدف إلى ضمان أكثر انسجام وفعالية لأداء الحكومة، إن التعديل الدستوري لسنة 2008 أعادنا نسبيا إلى أحادية السلطة التنفيذية والهدف الرئيسي من إعادة النظر بتركيزها هو إضفاء الطابع الرئاسي على النظام السياسي الجزائري.

1- السعيد بالشعير، النظام السياسي، الجزء الثالث، ص 384 و 386 و 420.

2- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 63 المؤرخة في

16 نوفمبر 2008.

المطلب الثاني : تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول.

يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي، طبقاً للمادة 77-5 من الدستور كما يمكنه تعيين نائب للوزير الأول أو أكثر، كما تشير المادة 77-6 منه¹.

ويستوي القول، يفصح التعيين الرئاسي للوزير الأول على القاعدة الجامعة بين النظم الدستورية التي نحت صوب اعتماد مبدأ ازدواج الهيئة التنفيذية، لكنه يجب الأخذ في الحسبان مدى تمتع رئيس الدولة عن الآخر بسلطة التقديرية في مجال اختيار الطاقم الوزاري والوزير الأول².

الفرع الأول: تعيين الوزير الأول.

لم يلزم الدستور الجزائري رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول من الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان دستورياً، إذ يتمتع رئيس الجمهورية بحرية كبيرة في هذا المجال تقتضي المادة 77-5 من الدستور 2008 على أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول وينهي مهامه، نفس المضمون نصت عليه المادة 141 من الدستور المصري المعدل في 2007 "يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ويعفيه دون قيد أو شرط" وبما أن رئيس الجمهورية يجسد وحدة الأمة ويضمن استقرار مؤسساتها الدستورية عليه أن يعين لهذا المنصب الحساس والمهم الشخصية المناسبة من حيث الكفاءة والسمعة، وان موافقة البرلمان على مخطط الحكومة وأعضائها التأشيرة للدخول في العمل هي موافقة ضمنية لشخص الوزير الأول و لكسب ثقة البرلمان، على رئيس الجمهورية أن يختار شخصاً يعبر عن الأغلبية البرلمانية أو على الأقل تكون مقبولة من جانبها³.

احتفظ التعديل الدستوري لسنة 2016 بما تم إقراره بموجب دستور 2008، حيث جاء في نص المادة 91 و 95 يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بعد استشارة البرلمانية، وينهي مهامه حيث ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بوجوب استشارة الأغلبية النيابية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

1- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري النشاط الإداري، دار العلوم، عنابة، 2013، ص 103.

2- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، الجزائر السياسية مؤسسات والأنظمة دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2013، ص 116.

3- عزالدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، دراسة مقارنة مع النظم المصري، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، ط 2009م، ص 191.

وقد احتفظ التعديل الدستوري لسنة 2016 بما تم إقراره بموجب دستور 2008 إذ أبقى على منصب الوزير الأول حيث جاء في نص المادة 91 و 95 يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه.

ما يلاحظ من هذه الفقرة ان الإضافة الوحيدة لمركز الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري هي في طريقة التعيين، حيث ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بوجوب استشارة الأغلبية النيابية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة دون إلزامه برأيها .

وبالتالي فان اختيار الوزير الأول يبقى اختصاص حصري وأصيل لرئيس الجمهورية والاستشارة المنصوص عليها دستوريا ما هي إلا إجراء يراد من وراءه جس نبض الأغلبية البرلمانية الممثلة للشعب المبتغى من وراءها جس نبض الأغلبية البرلمانية الممثلة للشعب¹.

ثم جاء تعديل دستور 2016 والمتعلق بكل من المادة 99 و 143 من الدستور فيما يتعلق بالسلطة التنظيمية للوزير الأول، حيث يندرج تطبيق القوانين في مجال التنظيمي للوزير الأول مما يمكنه من السهر على حسن تطبيقها، والوزير الأول عند ممارسته للسلطة التنظيمية عن طريق المراسيم التنفيذية خاصة، يراعي ما يصدر عن البرلمان من قوانين والرئيس من أوامر إضافة انه يمارس السلطة التنظيمية في إطار السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية².

ويخضع تعيين الوزير الأول لعدة معايير منها.

1- من حيث الكفاءة والسمعة.

في ظل التعددية الحزبية التي تقضي، وجود معارضة مراقبة لنشاط الحكومة يجب أن يكون الوزير مؤهلا علميا وسياسيا، لتولي مهمة تسيير السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة ونستخلص ذلك من خلال الممارسة والتجربة وبعد النظر ومدى قدرة الشخص على مواجهة المشاكل وإيجاد الحلول الناجحة لها فان شرط الكفاءة والسمعة إذا هما ضروريان في شخص الوزير الأول لنجاحه، في تنفيذ سياسته وإعطاء الفعالية لكل طاقم حكومي، لهذا على رئيس

1- معاللة عائشة، خلايفية بشرى، المرجع أعلاه، ص 13.

2- عبد الحليم مرزوقي وصالح بنشوري، تعديا الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات، المجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة بسكرة، عدد 14، ص 56

الجمهورية البحث والتقصي لاختيار الوزير الأول، كي يلقي رضا، المعارضة ودعم الرئيس له لان حسن أو سوء اختيار الوزير الأول حاليا يعود بالإيجاب أو السلب على شخص رئيس الجمهورية المكلف بضمان استقرار المؤسسات الدستورية¹.

ب- من حيث الانتماء السياسي.

من الناحية الدستورية فان رئيس الجمهورية حر في اختيار رئيس الحكومة، ولكن هذا الأخير ملزم بعرض حكومته على البرلمان، ولا بد من حصوله على موافقة هذا الأخير لتنفيذ برنامجه وتتوقف موافقة البرلمان على مدى توافق برنامج الحكومة مع سياسة الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان، وان عدم موافقة هذا الأخير قد تؤدي إلى استقالة الحكومة أو حل البرلمان، واللجوء إلى هذا الأخير قد يؤدي إلى عودة نفس الأغلبية وبذلك يكون رئيس الجمهورية في موقف محرج

لهذا ومن الناحية العملية على رئيس الجمهورية ممارسة اختصاصه في تعيين رئيس الحكومة بمراعاة القوى السياسية المتمثلة في البرلمان تحرزا من وقوع في أزمات وزارية متكررة وحل البرلمان.

فإما أن تكون الأغلبية البرلمانية مؤيدة للرئيس فيحدث تطابق بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية، وإما يحدث العكس وتتعارض الأغلبية البرلمانية مع الرئيس فتختلف الوضعية عن سابقتها، وقد يحدث أن لا تحصل احد الأحزاب المتنافسة على الأغلبية البرلمانية، وكانت هذه الأغلبية موزعة بين عدة أحزاب وفي هذه الوضعيات الثلاثة عمليا كيف يتم اختيار رئيس الحكومة يلقي تأييد من البرلمان لضمان بقاء حكومته.

إلا أن "موريس دوفارجيه" يميز بين حالتين في هذه الوضعية:

ج- رئيس الجمهورية صاحب الأغلبية

في هذه الحالة يصبح رئيس الجمهورية، صاحب الأغلبية في البرلمان، فيضم هذا النفوذ إلى صلاحياته الدستورية فيكون الوزير الأول والوزراء، تحت رحمة الرئيس الذي يختارهم ويعزلهم ويرغمهم على، الاستقالة ويوجه لهم التعليمات التي يشرف على تنفيذها.

¹-عزالدين بغدادي، المرجع السابق، ص192.

هكذا تشكل جزئياً السلطات الدستورية لرئيس الوزراء ونواب الأغلبية، ملزمون بالطاعة ذاتها تجاه الرئيس و يعطينا النظام الفرنسي المطبق من 1962 إلى 1986 أفضل أمثلة حيث استطاع الرئيس أن يعتمد، على أغلبية الجمعية الوطنية لأنها انتخبت من اجل التزامها، بمساعدته وتعزيده والحكومة تابعة وبالتالي استحوذ الرئيس من الجانب العملي، على حق العزل على الوزير الأول وعلى كل واحد من الوزراء، الذين يجدون أنفسهم في خانة تبعية بالنسبة إلى الرئيس وهنا رؤية رئاسية للدستور¹.

رئيس الجمهورية عضوا في الأغلبية.

في هذه الحالة يفقد رئيس الجمهورية كل نفوذه، فتذهب السلطة الأغلبية إلى رئيس الوزراء حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن ينشط ضد الأغلبية ولا ضد رئيس الوزراء والحكومة بما انه هو نفسه عضو في الأغلبية ومرشحها للانتخابات الرئاسية، ولا يستطيع الوقوف ضدها، فسوف تصاب صلاحياته الدستورية بالشلل، حيث يصبح رئيس الوزراء ذو هيمنة لا تنقل عن رئيس الجمهورية حيث يكون زعيما للأغلبية.

أما في الجزائر فنجد في وقت الرئيس السابق اليمين زروال وكذلك الرئيس عبد العزيز بوتفليقة، لم تعرف هذه الوضعية إلا أنهما كانا يترشحان للانتخابات الرئاسية بصفة حرة لا ينتميان إلى أي حزب .

إلا أن الممارسة العملية التي كان فيها الرئيسان يقارب فكرة توافق الأغلبية وذلك نتيجة للوضع الخاص الذي عايشه الجزائر منذ مطلع التسعينات.

-التعارض بين الرئيس والأغلبية :

ماذا يحدث لو أسفرت الانتخابات النيابية عن الأغلبية برلمانية معارضة للاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية؟

كان الفقه الدستوري الفرنسي يطرح هذا السؤال الافتراضي منذ الستينات، ويجب عليه بان موقف رئيس الجمهورية سيكون صعبا للغاية إذ انه سيواجه معارضة، تتمتع بالأغلبية في البرلمان وسيجد صعوبة في اختيار الوزير الأول الذي يستطيع تشكيل حكومة تقوم بتنفيذ سياسته، وعلاقة المؤسسات الدستورية ببعضها ستتأثر بشكل مباشر بهذا الوضع الخاص،

¹-عزالدين بغداداي، المرجع السابق، ص193

خاصة علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية من ناحية أو مركز رئيس الجمهورية وقدرته على تنفيذ سياسته من ناحية أخرى، فإذا حدث هذا الفرض فإن الرئيس سيكون بين خيارين الخيار الأول: يتصالح مع الأغلبية ويعين الوزير الأول بينهما، وفي هذه الحالة لن يستطيع الرئيس فرض سياسته على الحكومة¹.

الخيار الثاني: يتمثل في حكومة على رأسها وزير أول مقرب إليه يقوم بتنفيذ سياسته وفي هذه الحالة سيكون من السهل على الأغلبية أن تعرقل عمله برفضها إقرار مشروعات القوانين التي يقدمها، ومنع الاعتمادات المالية التي يطلبها، وقد تتخذ موقفاً أكثر حسماً بتوجيه اللوم إليه وهذا يعني أن على رئيس الجمهورية أن يستقيل.

لقد شهدت فرنسا التطبيق العلمي الأول لهذا الافتراض النظري أثناء الفترة الرئاسية للرئيس "ميتران" لم يقدم استقالته وأعلن تمسكه بالبقاء في منصبه إلى نهاية مدة ولاياته التي تنتهي 1988 كما أن "جاك شيراك" أعلن عن تشكيل الوزارة من الأغلبية الجديدة وظهر بذلك وضع جديد لم تشهده الجمهورية الخامسة من قبل أطلق عليه *la cohabitation* الشيء الملاحظ في فرنسا أن هذه الوضعية تعتبر غير عادية حيث الطريقة التي يتم بها التعايش تكشف التغيرات عن النظام السياسي الفرنسي.

حيث نجد النظام السياسي فيها يعمل في إطار نظام رئاسي عندما يكون التماثل بين الرئيس والأغلبية البرلمانية بين نظام برلماني وأحياناً في إطار نظام برلماني.

وهكذا يكون التعايش نقل السلطة الحكومية التي يتمتع بممارستها رؤساء الجمهورية في فرنسا منذ سنة 1962 إلى 1982 إلى الوزير الأول، حيث أن الرئيس يكون في مواجهة أغلبية البرلمانية مضادة لا يمكن تعيين إلا شخصية يمكن أن تقبل من قبل البرلمان الذي يمكنها إذا كانت متحدة بشكل كبير أن تفرض شخصاً تختار، إذ لا مجال لأن يعين الرئيس أحداً خارج الأغلبية البرلمانية أو يعزله، و لا يمكن لرئيس الجمهورية الزعم أنه يفرض سياسته حسب الدستور لأن حكومة هي التي أصبحت تحدد وتسير سياسة الأمة فأصبح المنفذ المسير.

¹-عزالدين بغداددي، المرجع السابق، ص200.

وهكذا تأثرت سلطات رئيس الجمهورية، بدرجة كبيرة عندما أصبحت الأغلبية البرلمانية معارضة لاتجاه السياسي وصارت مقاليد السلطة بيد، الوزير الأول المدعم بتأييد الأغلبية بحيث يضمن خروجه منتصرا عند كل اختلاف يقع بينه وبين الرئيس¹.

حالة الائتلاف: يمر بين حالتين

الحالة الأولى: إذا كان الائتلاف في البرلمان تسانده أكثرية متماسكة ففي هذه الحالة تكون إما إحدى الوضعيتين السابقتين إما التعارض أو التوافق بين الأغلبية.

الحالة الثانية: ما إذا أسفرت الانتخابات عن أغلبية متماسكة فان هذا يعقد من مهمة اختيار رئيس الحكومة بسبب موافقة ومطالب وشروط كل حزب. ولذا عند اختيار الوزير الأول في هذه الحالة مراعاة توفر شروط أخرى أهمها قدرة لم الشمل والمرونة في التعامل مع مختلف التشكيلات السياسية. أما بالنسبة لوضعية الائتلاف في الجزائر فان السؤال الذي يطرح نفسه كيف تعامل رؤساء الجمهورية مع معطيات التحالف السياسي والائتلاف الحكومي في تعيين رئيس الحكومة

بالنسبة للسيد "يمين زروال" رئيس الجمهورية بعد الانتخابات التشريعية لسنة 1997 لم يكلف احد الشخصيات التي تنتمي إلى الأحزاب الممثلة في البرلمان بتشكيل الحكومة بل أبقى على رئيس الحكومة السابق السيد احمد أويحيى وكلفه بتشكيل حكومة الائتلافية من أحزاب الثلاث "الارندي -أفلان - حمس" وكان برنامج هذه الحكومة الائتلافية امتداد لبرنامج الحكومة السابقة والذي يدخل في إطار برنامج رئيس الجمهورية "برنامج الإجماع" ولم يلقى رئيس الحكومة أي معارضة من البرلمان.

أما بالنسبة لرئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" فإنه لم يحذر لرئاسة الحكومة الأولى في عهده لم يختار لرئاسة الحكومة الأولى في عهده تكون ما بين أحزاب الائتلاف التي كانت أطرافا في التحالف السياسي الذي دعم ترشيحه أثناء حملته الانتخابية.

دائما شخصية غير متحزبة هو السيد "احمد بن بيتور" وكلفه بتشكيل حكومة ائتلافية.

¹-عزالدين بغداداي، المرجع السابق، ص202.

وتعقبت الحكومات غير انه في كل مرة كانت الحكومة تلقى تأييد البرلمان لان معارضة هذا الأخير لأي إجماع يعينها الرئيس معناه معارضة للرئيس "رجل الإجماع" هذا الخير التي تسعى جميع الأحزاب الائتلاف إلى كسب وده خوفا من حل البرلمان، لذا فان رؤساء الحكومات الائتلافية يجدون في ثقة رئيس الجمهورية أساس سلطتهم على الأغلبية التي لا تعطونها لهم سلطتهم الخاصة¹.

الفرع الثاني: إنهاء وعزل الوزير الأول.

بالنظر إلى مواد الدستور هناك ثلاث حالات أو وضعيات لإنهاء مهام الوزير الأول وهي

أولاً-الاستقالة. ثانياً-الإقالة. ثالثاً-الوفاة. رابعاً-المرض

أولاً-الاستقالة.

نظم الدستور الاستقالة منها ما هو وجوبي ومنها ما هو إرادي.

1- الاستقالة الوجوبية وحالاتها

أ-الاستقالة بسبب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة لدخول الحكومة في العمل لابد من تصويت البرلمان بالموافقة على مخطط عملها وفي حالة عدم موافقة فان الحكومة مجبرة على تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية كما جاء في نص المادة 81-01 من الدستور الجزائري.

ب-الاستقالة بسبب التصويت على لائحة ملتصق الرقابة: نتيجة تصويت المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة بالأغلبية ثلثي النواب، يقدم الوزير الأول استقالته إلى رئيس الجمهورية هذا ما نصت عليه المادة 137 من الدستور 1996.

ج-الاستقالة بسبب الترشح للانتخابات الرئاسية : في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية، يقدم الوزير الأول استقالته وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية، ويعين رئيس الدولة بالنيابة رئيسا للحكومة من بين أعضائها المادة 90-2 من الدستور الجزائري ساري المفعول، غير أن حالة شغور رئيس الجمهورية في مصر تنص عليه المادة 139-1"الرئيس الجمهورية أن يعين نائبا له أو أكثر ويحدد اختصاصهم ويعفيهم من مناصبهم" حيث يكون النائب محدد مسبقا من قبل رئيس

¹- عزالدين بغدادي، المرجع السابق، ص206.

الجمهورية إذا لم يوجد يتولى رئيس مجلس الوزراء كما في المادة 85 و82 من الدستور المصري بعد التعديلات لسنة 2007¹.

د-استقالة الوزير الأول عقب الانتخابات التشريعية الرئاسية مما يعطي لرئيس الجمهورية الحرية الكافية لتشكيل الحكومة بالتشاور مع الوزير الأول الذي يتم تعيين وفق ما جد من أغلبية برلمانية أو رئاسية غير أن المتتبع للتجربة الجزائرية يرى بان رئيس الجمهورية يبقي على الحكومة السابقة.
2: الاستقالة الإرادية.

تتم هذه الإرادة بمحض إرادة الوزير الأول أي رئيس الحكومة وقد تحدث هذه الاستقالة، إذا ما كانت هنالك ظروف أو مشاكل يصعب معها على الوزير الأول مواصلة عمله، إذا أصبح البرلمان لا يوافق على مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول، وإما أن رئيس الجمهورية يصدر أوامر لا تتماشى مع برنامج حكومته، أو إذا تعرض لضغوطات و انتقادات شديدة من الرأي العام و رئيس الجمهورية حسب المادة 86 من الدستور الجزائري.

ثانيا-الإقالة أو العزل:

إن الدستور منح لرئيس الجمهورية إقالة الوزير الأول دون قيد أو شرط المادة 77-5 من الدستور الجزائري 1996 الاستثناء الوحيد الذي يمكن إخراجها من عمومية هذا النص في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية، حيث لا يمكن لرئيس الدولة إقالة الحكومة وهذا ما نصت عليه المادة 90-1 والتي تنص على " لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية في ممارسة مهامه" ومما سبق بان رئيس الحكومة بين مسؤوليتين أمام الرئيس و مسؤولية أمام البرلمان، وهذا الازدواج في المسؤولية الذي يقع على عاتق رئيس الحكومة يتناقض مع المنطق².

فكيف لرئيس الجمهورية تنفيذ برنامجه، إعطاء الفاعلية لحكومته وهو مهدد في، أي لحظة ودون قيد بانتهاء مهامه ونيل ثقة البرلمان، ففوة رئيس الجمهورية تبقى دائما تهدده ونظرا لازدواجية مسؤولية رئيس الحكومة وما في ذلك من إضعافه.

¹-عزالدين بغداددي، المرجع السابق، ص207.

²-عزالدين بغداددي، المرجع السابق، ص210.

ذهب المؤسس الفرنسي إلى، جعل الوزير الأول الفرنسي إلى اخذ سلطاته من رئيس الجمهورية هذا الأخير يمكن أن يسحبها

غير أن رئيس لا يمكن أن يتحصل على استقالة الوزير الأول، إلا إذا قبل بها هذا الأخير، فقد أراد الدستور الفرنسي من ذلك أن يجعل من الوزير الأول رئيس الحكومة حقيقياً.

غير أن الممارسة أن مكانة الوزير الأول في النظام الفرنسي تختلف كما حال رئيس الجمهورية باختلاف تشكيلة الجمعية الوطنية، حيث أن رئيس الجمهورية لا يستحوذ على صلاحيات عزل الوزير الأول لان خروج الوزير الأول، مرتبط باستقالة طوعية، غير انه في حالة تطابق الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية، فانه من الصعب على الوزير مواجهة الطلب رئاسي، بالاستقالة لأنه لا يمكن أن يعتمد على البرلمان، في مقاومته للرئيس وفي حالة التعايش بين الرئيس والأغلبية المعارضة، فان رئيس الجمهورية لا يستحوذ على أية وسيلة لخلع الوزير الأول¹.

ثالثاً- الوفاة:

لم يتعرض كل من الدستور الجزائري والمصري لهذه الحالة ولكن بدهشة إذا ما توفي الوزير الأول فان رئيس الجمهورية سوف يصدر مرسوماً بانتهاء مهام الحكومة بسبب الوفاة².

رابعاً- المرض:

كما تجدر الإشارة أن المؤسس الدستوري لم يتعرض لحالة المرض، لكنه في حالة مرض الوزير الأول فان رئيس الجمهورية يعفيه من منصبه.

المبحث الثاني: المقصود بالسلطة التنظيمية للوزير الأول ونطاقها.

في إطار مبدأ سيادة البرلمان ومن مبادئ القانون الدستوري تحتفظ السلطة التشريعية بالاختصاص التشريعي، لاعتبارات مماثلة للإدارة الشعبية والسلطة التنفيذية لا تقوم إلا باتخاذ الإجراءات الضرورية لتطبيق القانون ، لكن التحولات العميقة التي عرفت المجتمعات بعد الحرب العالمية الثانية، وخاصة بعد إصدار الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث خول السلطة التنفيذية

¹-عزالدين بغداددي، المرجع السابق، ص210-212.

²-عزالدين بغداددي، المرجع أعلاه، ص211.

باعتبارها الجهاز الفني والإداري الذي يستطيع مواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بسرعة وحزم اختصاصات أسمى، حيث حدد هذا الدستور مجالا بعينه وجعل ما عاداه من اختصاصات اللائحة¹.

وتأثر المؤسس الدستوري الجزائري في سنة 1996 المعدل سنة 2016 بالدستور الفرنسي حيث جعل مجال القانون محدد في المادتين 140-141 و ما عدا ذلك فهو يعود إلى مجال اللائحة التنظيم، وطبقا للمادة 143 من تعديل الدستور نجد إن رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات هامة لتنظيم المسائل الغير مخصصة للقانون أي الذي لم يدخلها الدستور في اختصاص التشريعي للبرلمان.

وطبقا للمادة 125 من دستور 1996، نجد رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون أي المسائل التي لم يدخلها الدستور في اختصاص البرلمان وبالتالي يمكن أن تطال التدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية مواضيع لم يتناولها البرلمان قبل التشريع، لهذا يسمى المجال الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية بالمجال مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات والتنظيمات المستقلة وبالتالي يطرح التساؤل حول السند الذي تعتمد عليه في إصدار اللوائح التنظيمية وذلك باعتبارها قواعد عامة ومجردة وما يمكن أن يترتب عليها بالمساس بالحقوق والحريات الفردية، وان هذا السند يمكن إرجاعه إلى مايلي :

النص الدستوري: قام الدستور الفرنسي بتوزيع الاختصاص التشريعي بين البرلمان وبين

الحكومة كما أشارت إلى ذلك كل من المادتين 34 و 37 من الدستور الفرنسي الصادر في 04 اكتوبر 1958 حيث حددت المادة 34 منه المسائل التي يقتصر عليها مجال القانون، كما نصت المادة 37 منه على أن ما عدا هذه المسائل يدخل في المجال التنظيمي أوفي مجال السلطة التنظيمية، ولقد تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بالمؤسس الفرنسي في هذا المجال فوضع بموجب المادتين 122-123 من الدستور 1996 السالف الذكر وما يخرج عن هذا المجال يتولى رئيس الجمهورية تنظيمه في إطار اللوائح المستقلة، كما نصت المادة 125 الفقرة

¹ -زردان صهيب، التشريع والتنظيم في الدستور الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر دولة مؤسسات عمومية، كلية

الحقوق، جامعة المسيلة، سنة 2016-2017، ص9.

الأولى من الدستور 1996 الجزائري "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

العرف الدستوري: و هو العرف الذي يفسر النصوص التي تعهد إلى السلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ القانون، تفسيراً من شأنه أن يمنحها الحق في إصدار اللوائح.

اللوائح التفويضية : لقد ظهر ذلك في ظل دستور فرنسا 1946 الذي نص صراحة على عدم جواز تفويض الاختصاص التشريعي الذي جرت عليه العادة قبل صدوره ولم يكن للسلطة التنفيذية أي سند لمخافة ذلك لنصوص الدستور¹، حيث أن المادة 13 من الدستور تنص صراحة على ما يلي " تصوت الجمعية الوطنية وحدها على القانون ولا يمكنها تفويض هذا الحق".

و من خلال هذا المبحث سنتطرق إلى مفهوم السلطة التنظيمية وتطور التاريخي في المطلب الأول ونطاق السلطة التنظيمية للوزير الأول بالمطلب الثاني.

المطلب الأول: التعريف بالسلطة التنظيمية للوزير الأول.

تعرف اللوائح التنظيمية بالقرارات التنظيمية، التي تصدر عن السلطة التنفيذية وفقاً لقواعد الدستور وتضع قواعد قانونية عامة ومجردة، مؤدية إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة كما تعرف النصوص التنظيمية أو القرارات التنظيمية العامة، بأنها فئة من القرارات الإدارية العامة تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة، تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والإفراد الغير المحددين بداوتهم، وظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة كما عرفها البعض بأنها قواعد عامة ومجردة، لا تطبق على أشخاص بذواتهم وإنما تطبق على جميع الأشخاص الذين، تتوافر فيهم الصفات المحددة بهم وعلى الوقائع التي تتوفر فيها الشروط والأوصاف الواردة بها².

ولتعريف السلطة التنظيمية لا بد من تطرق إلى مدلول التنظيم ثم تحديد السلطات المختصة بإصدار السلطة التنظيمية

¹زردان صهيب، المرجع سابق، ص10.

²كبيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2011/2012، ص11.

الفرع الأول: تعريف التنظيم.

ترادف كلمة تنظيم في اللغة العربية مصطلح **Règlement** في اللغة الفرنسية والتي تترجم إلى مصطلح لوائح، وبالرجوع لقاموس المنهل نجد أنها قد ترجمت لكلمة نظام، وقد سميت بالتشريع الفرعي تمييزا لها عن القانون الأساسي والعادي، وقد اشتقت من الفعل نظم تنظيما فيقال نظم الأمر بمعنى رتبته¹

المراسيم : بالرجوع إلى الدستور الجزائري فإن المراسيم هي عبارة عن قرارات تصدر عن السلطة التنفيذية وترجع إلى اختصاص رئيس الجمهورية² حسب المادة 77 من دستور 1996 وكذا إلى الوزير الأول بمقتضى المادة 85 منه فتصدر بذلك مراسيم رئاسية عن رئيس الجمهورية ومراسيم تنفيذية عن الوزير الأول، بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها³.

وعرف الفقيه Pierre pactet والذي عرف التنظيمات بأنها المعايير التي تأسس عنصرا عضويا، حيث أن التنظيم هو قرار إداري، يصدر بالإدارة المنفردة un acte unilatérale عن السلطة التنفيذية أو السلطات الإدارية المرتبطة بها، وهو أيضا عنصر مادي لكونها تأتي بصفة إلزامية بالأحكام عامة ومجردة، حيث لا تحدد الأشخاص المخاطبين بأحكامها⁴

وقد قدم الفقيه Pierre pactet ملاحظة هامة وهو بصدد تقديم مدلول للتنظيمات والتي مفادها عدم تحديد، دستور فرنسا لسنة 1958 مفهوم دقيق للتنظيم، وهو الأمر المعاكس للتشريع هذا وقد أكدنا على ضرورة، اعتبار القانون موضع نفاذ من طرف رئيس الجمهورية عن طريق الإصدار وهي المرحلة التي تسبق النشر في الجريدة الرسمية، إلا أن التنظيمات تكون محل إشهار أو نشر في الجريدة الرسمية دون أن تدخل حيز النفاذ من طرف سلطة أخرى، حيث يتنوع نشرها

1- احمد كربوعات، حماية المجلس الدستوري للحقوق والحريات الأساسية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015/2014، ص42.

2- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص17/18.

3- انظر الى المادة 77 و 85 و 122 من دستور 2016.

1- بن سريه سعاد، المركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري 2008 بموجب القانون رقم

19/08 دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بوقرة بومرداس، 2009-2010،

ص122.

بحسب نوع التنظيم، وتعتبر هذه نقطة تفوق التنظيمات على حساب القانون، كما عرفها الفقيه لافروف كمايلي اللائحة règlement تمثل تشريعا حكوميا فهي تشكل عملا ادريا طبقا للمعيار العضوي، وكذا عملا تشريعا طبقا للمعيار الموضوعي، لأنها تحوي قواعد عامة ومجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادية ومن ثم فهي تشكل احد مصادر بناء القانوني للدولة¹.

في القانون الفرنسي كافة التصرفات السلطة التنفيذية سواء كان لها طابع فردي وتنظيمي تتبع من نفس القانون الإداري لرقابة القرارات الإدارية، لا بد من التمييز في هذا التعريف بين العناصر الشكلية و العناصر المادية. ودائما عن عناصر التصرف التنظيمي فان القواعد ذات الطبيعة التنظيمية تشكل تشريعا ثانويا متمم أو يحل محل التشريع. كما أن التصرف التنظيمي يتميز عن التصرف غير التنظيمي والذي هو إلا تصرف فردي أو عمل جماعي بثلاثة عناصر:

1- العمومية، مثلا تنظيم الأسعار ولو لم يخص إلا منتوجا محددًا، يكون تنظيمًا بحسب قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ: 11-07-1967.

2- عنصر المضمون الخاص.

3- تميز التنظيم عموما وليس دائما بديمومته.

هذه المعايير ليست سهلة التطبيق، وهناك حالات يكون فيه الشك كبيرا، وبالرجوع إلى مجلس الدولة، فقد اعترف بالطابع التنظيمي، حتى في حالة عدم التصريح بذلك في شكل التصرف عند اتخاذه، من العناصر التي استند عليها الفقه في إعطاء تعريف للتنظيم نجد معطين أساسيين على حدى، أولهم شكلي وثانيهما مادي².

ساد قبل دستور 1958 في فرنسا بأن القانون هو تعبير عن إرادة الجماعة، كما يقول كاري مالبيرغ حيث يحتل "البرلمان" المكان الاسمي وان اللائحة التنظيمية أو السلطة التنظيمية في المكان التبعية، ومن ثم فان مجال القانون لا يكاد يحدده قيد ومجال اللائحة محدود بطبيعته، أي أن المؤسس الفرنسي قبل صدور دستور 1958 كان يأخذ بالطريقة التقليدية غير ان التنظيم في مدلوله المعاصر يعتبر نتاج تطور تاريخي حتى اكتسب صفاته الحالية كما انه أثناء تطوره

¹ - بن سرية سعاد، نفس المرجع، ص122.

² عبودة محمد، سلطة الوزير الأول التنظيمية، دراسة قانونية مقارنة لنيل شهادة دكتوراة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة وهران

سنة 2013/2014، ص69-70.

اكتسب قوة جعلت منه خطرا حقيقيا اعتبر فيحد ذاته السبب المنشئ لمبدأ الفصلين مجال التنظيمومجال القانون¹.

كما تجدر الإشارة أن مصطلح التنظيم le règlement ظهر لأول مرة في فرنسا في شكله الرسمي كتعبير عن إرادة الملك وبعد صدور دستور 1958 عمد المؤسس الدستوري الفرنسي إلى دعم السلطة التنفيذية إلى درجة تفوقها على نظيرتها التشريعية في ميدانها الأصيل وهو ميدان التشريع. وكان ذلك نتيجة ضغط المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي أفرزتها الحربين العلميتين الأولى والثانية، وباعتبار السلطة التنفيذية الجهاز الفني الذي يستطيع مواجهة المشاكل بسرعة وحزم وبالتالي استحدث دستور 1958 مبدأ جديدا متمثلا في تحديد مجالا معيننا للقانون وجعل ما عداه من اختصاص السلطة التنظيمية، وهكذا صار اختصاص المشرع أي البرلمان لأول مرة فيفرنسا اختصاصا مقيدا واختصاص السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنظيمية اختصاصا عاما² (المواد 34 إلى غاية 37 من الدستور 1958 الفرنسي)،(المواد 122-123-125 من الدستور الجزائري المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذو الحجة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري)³السالف الذكر.

وقد أخذت التنظيمات أشكالا متعددة تصنف ضمن صنفين :

1-تنظيمات مستقلة متحررة من سيطرة القانون.

2-تنظيمات أو لوائح تنفيذية مرتبطة بتطبيق القانون.

من جهة أخرى إن المؤسس الجزائري أعطى سلطة واسعة للرئيس للاضطلاع لهذا الاختصاص التنظيمي فتوسعت بذلك الدائرة المعيارية للرئيس، ودون أن يتعرض الدستور في نصوصه إلى مجال نطاق السلطة التنظيمية، إن البرلمان يستطيع أن يشرع في جميع الحالات باعتباره ممثلا ومعبرا عن الإرادة العامة وتتمثل الطريقة التي اخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري في الدستور 1963 في تعداد مواضيع السلطة التنظيمية على سبيل الحصر مع إبقاء جميع المجالات الأخرى الخارجة عن المجال التنظيمية مجالات محفوظة للتشريع أو القانون، وتقيد هذه القاعدة اتساع مجال التشريع في مقابل تضيق مجالالتنظيم، وبالتالي يستطيع البرلمان

¹-كيواني قديم، المرجع السابق، ص. 13-14.

²-كيواني قديم، المرجع السابق، ص. 13.

- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

أن يشرع في جميع الحالات والموضوعات باعتباره، ممثلاً ومعبراً عن الإرادة العامة، ولذلك يعتبر القانون أسمى من اللوائح التنظيمية وعليه فإن القانون يعتبر أسمى من القرارات الإدارية العامة

" اللوائح التنظيمية" التي لا يستطيع مخالفتها وتبقى في حالة تبعية له مما يؤدي إلى القول بأن نطاق ومجال اللائحة التنظيمية العامة في دستور 1963 محدود بطبيعته بحيث لا يستطيع تجاوز المجال و النطاق المحدد للقانون و إلا اعتبر منعدماً لتعديده على مجال ونطاق السلطة التشريعية وعلى خلاف ذلك أخذ المؤسس الدستور الجزائري ابتداءً من دستور 1976 إلى دستور 1989 وكذلك دستور 1996 وتعديل سنة 2008 بالطريقة الحديثة مسائراً في ذلك المؤسس الدستوري الفرنسي في دستور 1958 من خلال المواد 151 من دستور 1976-115 من دستور 1989 والمادة 151 من دستور 1976 مجال ونطاق السلطة التنظيمية وتقابلها المادة 115 من دستور 1989 كمجال ونطاقاً للسلطة التنظيمية وتقابلها المادة 111 الفقرة 10 من دستور 1976 مجال ونطاق السلطة التنظيمية وتقابلها المادة 152 من دستور 1989 مجال السلطة التنظيمية. ولقد عدت المادة 122-123 من دستور 1996 المعدل بقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذو القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 المتضمن التعديل الدستوري ومجال السلطة التنظيمية المشار إليها في المادة 125 الفقرة الأولى يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول وتفيد هذه الطريقة الحديثة إنتاج نوعين من الاختصاصات هما

1- الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان وسمته الأساسية مقيد.

الاختصاص التنظيمي وهو مخول للسلطة التنظيمية وهو اختصاص موسع وغير مقيد¹.

حيث جاء في نص المادة 85 و125 من تعديل سنة 2008 بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ليعدل تنظيم هيكل السلطة التنفيذية من خلال تدقيق وتوضيح الصلاحيات والعلاقات بين مكونات هذه السلطة من خلال استبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول يعد يعتبر منفذ ومطبق لبرنامج رئيس الجمهورية.

¹ كيواني قديم، المرجع أعلاه، ص 14 و15.

ثم تلاه تعديل دستور 2016 والمتعلق بكل من المادة 99 و143 من الدستور فيما يتعلق بالسلطة التنظيمية للوزير الأول، حيث يندرج تطبيق القوانين في مجال التنظيم للوزير الأول مما يمكنه من السهر على حسن تطبيقها، والوزير الأول عند ممارسته للسلطة التنظيمية عن طريق المراسيم التنفيذية خاصة، يراعي ما يصدر عن البرلمان من قوانين والرئيس من أوامر إضافة أنه يمارس السلطة التنظيمية في إطار السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية¹.

الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية للوزير الأول وعلاقتها بالسلطة التشريعية.

من حيث تنظيم السلطة وممارستها فإن هذا الدستور اقر ظاهريا على الأقل مبدأ الفصل بين السلطات في إطار وحدة الدولة ومبدأ ثنائية السلطة التنفيذية اشتراكا بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والمسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الوطني الشعبي. مجمل هذه المبادئ آرسها دستور 1996 إلى غاية التعديلات التي تم إقرارها في سنة 2008 التي يعتبرها بعض الدارسين للنظام السياسي الجزائري تراجعاً غير معلن عن المبادئ التي اقرها دستور 1996، وعلى ضوء ذلك يتم التركيز على مدى تمتع الوزير الأول في الجزائر بهاتين الصلاحيتين وقبل ذلك يجب تحديد مضمون ومحتوى التنظيم من الناحية النظرية أو في ظل النظرية العامة وولاية المشرع تعود اختصاص لرئيس الجمهورية وأيضاً مجال تنفيذ القوانين الذي يعود للوزير الأول بعد تعديل دستور 2016.

أولاً- خصائص السلطة التنظيمية للوزير الأول مقارنة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

من المعلوم أن هذا الاختصاص قد منح لفائدة السلطة التنفيذية تحت تثير العديد من العوامل وتحت تراجع بعض المفاهيم التي كانت سائدة في الأنظمة التقليدية، وتتخذ سلطة التنظيم شكلين، سلطة التنظيم المستقلة، وسلطة التنظيم التابعة، وتعرف سلطة التنظيم المستقلة، بأنها تلك الصلاحيات الممنوحة للحكومة والتي بمقتضاها تستطيع تنظيم كل موضوع لم يتعرض له المشرع، أما لكونه لا يدخل في اختصاصه وإما لأنه يدخل في اختصاصه ولكنه اقتصر على ذكر المبادئ الأساسية المتعلقة به

¹- عبد الحليم مرزوقي وصالح بنشوري، المرجع السابق، ص56.

أما مدلول السلطة التنظيمية التابعة، فهو ينصرف إلى الصلاحيات المعترف بها قانوناً للإدارة في اتخاذ قرارات الإدارية عامة لازمة لوضع قانون معين موضع التنفيذ، وهي ما ينتج عن استخدامها أو ممارستها ما يعرف باسم اللوائح التنفيذية

ولقد خص المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1996، رئيس الجمهورية وحده بممارسة السلطة التنظيمية المستقلة، حيث تنص المادة 125-01 " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"¹

أما الوزير الأول فهو يزاول السلطة التنظيمية التابعة حيث تنص المادة 85-02 من دستور 1996: "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات"

كما تنص المادة 125-02 من تعديل دستور 2008 على: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، إلا أن المادة 85-03 تنص على "يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.

من خلال هذه النصوص يمكن تسجيل الملاحظات التالية.

1- إن الاختصاص التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية، في الجزائر يعد حكراً على لرئيس وحده يمارسه دون مشاركة الوزير الأول وهذا ما أجمعت عليه جميع الدساتير الجزائرية وبالتالي يكون المؤسس الدستوري الجزائري، قد خالف الأصول والقواعد الثابتة في النظم التي تعتمد ثنائية السلطة التنفيذية، وهو أيضاً على عكس توجه المؤسس الدستوري الفرنسي الذي يسمح للوزير الأول بالمشاركة في ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة إلى جانب رئيس الجمهورية

2- يلاحظ أن المادة 58-03 من دستور تضمنت عبارة "بعد موافقة رئيس الجمهورية" فما هي حقيقة وأبعاد هذه العبارة على السلطة الوزير الأول في ممارسة اختصاصه التنظيمي التنفيذي؟

إن سلطة الوزير الأول، في هذا المجال مقيدة بالموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية، وهو ما يعني استحواذ رئيس الجمهورية على السلطة التنظيمية التابعة، وهو تأكيد واضح أيضاً على أن

1- بن مسعود احمد، العلاقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية في الجزائر في ظل دستور 2008، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، العدد 24، المجلد الثاني، ص 467.

الوزير الأول تكمن مهمته أساسا في سياسة الرئيس والتنسيق بين أعضاء الحكومة¹. وهو ما حدده تعديل دستور 2008 في كل من مادة 58 و 125 ثم تلاه تعديل دستور 2016 والمتعلق بكل من المادة 99 و 143 من الدستور فيما يتعلق، بالسلطة التنظيمية للوزير الأول حيث يندرج تطبيق القوانين في مجال التنظيمي للوزير الأول، مما يمكنه من السهر على حسن تطبيقها، والوزير الأول عند ممارسته للسلطة التنظيمية، عن طريق المراسيم التنفيذية خاصة يراعي ما يصدر عن البرلمان من قوانين والرئيس من أوامر إضافة، انه يمارس السلطة التنظيمية في إطار السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

ثانيا: علاقة بين السلطة التنظيمية والسلطة التشريعية

على تعدد آراء الفقه واختلافها وتشابكها، في كثير من الأحيان إلا أنه في مواطن أخرى تتفق وتتبنى الرأي ذاته، ومن بين المواطن التي كانت فيها الآراء الفقهية تعبر عن ذات الفكرة التي أوردت التشابه بين النص التنظيمي والنص التشريعي، من خلال التأكيد على أن النص التنظيمي ما هو إلا تشريع موازي يصدر عن السلطة التنفيذية، بدلا من السلطة التشريعية المعهود إليه التدخل التشريعي فالنصوص التنظيمية ما هي إلا اختصاص منوط ببعض الهيئات الإدارية (السلطة التنفيذية) ممارسته والذي يتمثل في إصدار قواعد قانونية تتسم بالعمومية والتجريد، في شكل قرارات تطبق على جميع الأفراد فهي لا تطبق على أفراد، محددين بذواتهم و إنما بصفاتهم وعلى الرغم من كون التنظيمات، تتفق مع النصوص التشريعية من حيث العمومية إلا أنها تختلف عنها في بعض الجوانب والتي نذكرها على النحو التالي:

أولا: من حيث سلطة الإصدار.

عهد المؤسس الدستوري، إصدار النصوص التنظيمية إلى السلطة التنفيذية بينما خص البرلمان أو السلطة التشريعية بإصدار النص التشريعي وفقا لإجراءات ومراحل يختص بها هذا النص والمقررة لإصدار التشريع أو تعديله أو إلغائه.

ثانيا: من حيث تدرج القواعد القانونية.

¹- بن مسعود احمد، المرجع السابق، ص 468.

يأتي النص التشريعي معبرا عن الإرادة الشعبية، من خلال غرفتي البرلمان وتثير مسألة القاعدة التنظيمية طرحين الأول أن النص التنظيمي الذي يصدر وفق أحكام التشريع أو الذي يعبر عنه بالتشريع التكميلي أو المشتق يعتبر التشريع أسمى وأقوى منه لارتباط النص التنظيمي بالتشريع.

أما الطرح الثاني والمتعلق بالتنظيم المشتق فإن البعض يرى أنه يوازي النص التشريعي وذلك لكونه قد ينشأ قاعدة جديدة لم تكن موجودة مسبقا كما هو الأمر بالنسبة للتشريع، وهو أيضا مستقل عن التشريع مما يجعلها سلطة إنشائية في يد رئيس الجمهورية¹

ثالثا: من حيث مجال الاختصاص.

اتفق الفقه أن مجال التنظيم أوسع من مجال التشريع، ذلك أن المؤسس الدستوري قد حصر مجال التشريع وبالمقابل أطلق مجال التنظيم مما جعل البعض من الفقهاء يرى أن التنظيم قد أصبح الأصل بينما أصبح التشريع هو الاستثناء.

رابعا: من حيث الخضوع للرقابة.

باعتبار النصوص التنظيمية قرارات إدارية، فهي إذن تخضع لرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالتفسير وفحص المشروعية وكذلك الإلغاء والتعويض أما بالنسبة للنصوص التشريعية فلا تخضع لرقابة القضاء الإداري إلا من حيث دستورية القوانين، على أن تنظم هذه الرقابة بالطرق المختلفة إلا أن التنظيم في الدستور الجزائري، كفل مسألة رقابته للمجلس الدستوري مما يستلزم، التمييز بين أنواع التنظيم².

تتجلى مساهمة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية التي أصلا اختصاصا برلمانيا، من خلال التشريع.

- عن طريق الأوامر: إذا كان البرلمان هو صاحب السيادة في التشريع من خلال إعداد القوانين والتصويت عليه، ألا أن الدستور خول في مقابل ذلك لرئيس الجمهورية ممارسة السلطة التشريعية عن طريق الأوامر، وعلى الرغم من ذلك من تحديد الدستور المجالات التشريعية عن طريق الأوامر على سبيل الحصر، واشترط موافقة البرلمان عليها، إلا أن ذلك لا يعتبر كافيا للحد من إمكانية استحواد السلطة التنفيذية على الاختصاص الأصلي للبرلمان .

¹ -بلحاج نسيم، المشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2006-2007، ص47.

² بلحاج نسيم، المرجع السابق، ص48.

-المبادرة بالتشريع.

إذا كان الدستور قد نص على أن السلطة التشريعية يمارسها البرلمان الذي له السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليه، فإن هذا لا يعني أن هذا الاختصاص حكر على البرلمان دون مشاركة سلطة أخرى¹.

فالحكومة تمتلك من خلال الوزير الأول حق المبادرة بمشاريع القوانين²، وهذا امر طبيعي فهي تلعب دورا أساسيا في العملية التشريعية بما تحوزه من طاقات بشرية وتقنية تملك كل المعطيات والإمكانيات التي تؤهلها لضبط احتياجات الدولة من قوانين تمكنها من تطبيق برنامج عملها.

- تحديد جدول الأعمال والدعوة للانعقاد.

إن تدخل الحكومة في تحديد جدول الأعمال، وإضفاءها للطابع الاستعجالي على بعض المشاريع القوانين، يجعلها تتدخل بشكل واضح في العملية التشريعية والتي يتحول فيها البرلمان إلى مجرد جهاز منتج للنصوص القانونية التي تكون الحكومة في حاجة لتنفيذ المخطط عملها والسلطة التنفيذية لا تكتفي بتحديد جدول أعمال البرلمان، بل بإمكانها زيادة على ذلك دعوته للانعقاد في دورات استثنائية بمبادرة من رئيس الجمهوري، أو باستدعاء منه بناء على طلب من رئيس الوزير الأول، إلا أن هذه الدعوة لا تبدو ذات أهمية نظرا لمتنع رئيس الجمهورية بحق التشريع عن طريق الأوامر بين دورتي البرلمان.

- حق الحضور والمخاطبة.

كما يمكن لأعضاء الحكومة الحضور لإشغال الجان الدائمة، ويستمتع إليهم بناء على طلب الحكومة موجه إلى رئيس كل غرفة من غرفتي لبرلمان، لرئيس الجمهورية أمكانية توجيه خطاب إلى البرلمان، ولعل ذلك يتيح له الفرصة لعرض آراء وتوجهاته السياسية وتفسيرها أمام أعضاء غرفتي البرلمان، خاصة في حالة عدم مسaire هذا الخير لتوجهات الحكومة التي يكون الرئيس قد زكاها عند اختياره وتعيينه للوزير الأول³.

1-عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص110-111.

2- المادة 98 من دستور 1996.

3-عمار عباس، المرجع السابق، ص161-162.

المطلب الثاني: نطاق السلطة التنظيمية للوزير الأول

يتمتع الوزير الأول بجملة من الصلاحيات التي أقرها له القانون بممارستها دون منازع، هذا الأمر الذي صرح به المؤسس الدستوري عبر مختلف الدساتير التي مرت بها الجزائر، وقد اختلفت أو بالأحرى تنوع تبين مهام إدارية ومهام سياسة، وهو ما نص عليه التعديل الدستوري 2008 ليؤكدته تعديل دستور 2016

والإشكال الذي يطرح هو هل يتمتع الوزير الأول بسلطة تنظيمية كما هو الأمر بالنسبة لرئيس الجمهورية على اعتبار أنهما يتشاركان قيادة السلطة التنفيذية أم أن رئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يستأثر بصلاحيات ممارسة السلطة التنظيمية؟ وان كان الوزير الأول يتمتع بممارسة السلطة التنظيمية كما الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية فما هو نطاق ممارسة هذه السلطة فهل هي ذات نطاق مفتوح أم ترد عليه بعض القيود؟

إن لإجابة على هذه التساؤلات يستلزم التطرق إلى المجال التنظيمي للوزير الأول، ونطاق ممارسته لهذا المجال.

الفرع الأول: المجال التنظيمي للوزير الأول.

لا يمكن القول إن لوزير الأول يتمتع بسلطة تنظيمية عامة كما هو الأمر بالنسبة لرئيس الجمهورية الذي أوكل له القانون ممارسة هذه السلطة صراحة، فالوزير الأول لا يستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يأذن له القانون بذلك صراحة بغية وضعه موضع التطبيق وهنا يعود للوزير الأول أن ينظم شروط تطبيق القوانين المكلف بتنفيذها، وفي حال لم يمنحه القانون هذه السلطة، يعترف له بالحق بصفته رئيس الإدارة فالمادة 99-1 من الدستور الجزائري لم تخول بصريح العبارة الوزير الأول مباشرة الاختصاص التنظيمي، لكن ما ورد في فقرتها الرابعة يستتبط منه أن الوزير الأول يتولى إعداد وإصدار ونشر المراسيم التنفيذية وعندما كان هذا الإجراء يتم بعد موافقة رئيس الجمهورية في تعديل 2008 لم ينص عليها تعديل 2016 مما يجعل الأمر مبهما فهل يتطلب الأمر موافقة رئيس الجمهورية؟ أم موافقة هذا الأخير أصبحت إجراء شكليا بعدما كانت إجراء جوهريا¹.

¹ - احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2009، ص 159.

بالمقابل صرح الدستور الفرنسي للوزير الأول ممارسة الاختصاص التنظيمي حيث أورد ذلك في نص المادة 80 من الدستور الفرنسي "أن الوزير الأول يضمن تنفيذ القوانين بهذه الصفة لأنه هو وليس رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة التنظيم التي على أساسها يأخذ قرارات ذات بعد عام أي فرضها على الكل بواسطة المراسيم "ومما لاشك فيه أن هذا الأخير قد فرق بين المراسيم التنظيمية التي لها صبغة تكميلية والتي لها طابعا استقلاليا حيث لا يتمتع ان بنفس الدرجة من القوة، إضافة إلى ذلك فإن المراسيم "تختلف فيما بينها من حيث الإجراءات المتعلقة بإعدادها، فهناك من تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وأخرى في مجلس الحكومة قبل التعديل الدستوري، كما أن بعضها يتطلب استشارة هيئات دستورية، منظمات، جمعيات واتحادات مهنية ونقابية قبل أن توضع لها الصياغة النهائية¹.

أولاً: آلية ممارسة المجال التنظيمي للوزير الأول.

يتجلى دور الوزير الأول في ممارسة المجال التنظيمي في ممارسة الصلاحيات التنفيذية حيث يتولى تنفيذ القوانين والتنظيمات والتوقيع على المراسيم التنفيذية.

1: تنفيذ القوانين والتنظيمات

أشارت المادة 143-2 على المجال التنظيمي الذي يمارسه الوزير الأول مبينة انه يمارس هذا الاختصاص بواسطة تنفيذ القوانين والتنظيمات "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" وبالرجوع إلى نص المادة 99-2 فان الدستور قد منح الوزير الأول جملة من الصلاحيات والتي من بينها السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، حيث أن اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية

ويعد هذا تأكيدا على عدم تمتع الوزير الأول بالسلطة تنظيمية مستقلة وأنها تبقى اختصاص أصيلا يتمتع به رئيس الجمهورية².

وقد أقر الدستور الجزائري في نص المادتين 99 و 143 التوقيع على المراسيم التنفيذية مما يعني أنها حق أصيل خوله الدستور للوزير الأول، هذا وقد اختلف الفقه والقضاء بشأن مجال وحدود اللوائح التنفيذية فقد ذهب جانب من الفقه والقضاء وعلى رأسه العميدان " دوجي "

1 - احمد محيو، المرجع السابق، ص159.

2- عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص158

و"برنار" إلى التمييز بين القواعد القانونية الموضوعية المعيارية وهي طائفة القواعد القانونية بالمعنى الحقيقي حيث تتسم بالعمومية والتجريد والشمولية والإلزام، وبين القواعد الهيكلية والإجرائية وهي التي توضع بالقدر اللازم، لضمان تحقيق واحترام تطبيق القواعد المعيارية الموضوعية حيث يقول "برنار" "أن مجال القرارات الإدارية التنفيذية هو وضع القواعد والأحكام الإجرائية فقط، فلا يجوز لها أن تتخطى ذلك إلى وضع الأحكام المعيارية والموضوعية وهذا الضمان خضوع وتبعية اللوائح التنفيذية للقانون وانسجامها¹

غير أن هناك اتجاه آخر وهو غير بعيد عن الطرح السابق، وعلى رأسه العميدان "فودال" و"إيزمان" والذان يران أن هذه القرارات يتوجب أن تصدر بصورة مكتملة ومساعدة للقانون بتوفير الشروط اللازمة لتطبيقه بصورة فعالة، فلا يكون لها أن تخالف أحكامه بالنقض والتعديل

2: التوقيع على المراسيم التنفيذية.

كما سلف الذكر فإن الوزير الأول" يوقع على المراسيم التنفيذية "حيث ما يفهم من هذه الفقرة 4 من الدستور الحالي أن جميع المراسيم التي يوقع عليها الوزير الأول هي مراسيم تنفيذية ويندرج ضمنها:

-المراسيم التي تدرج في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات.

-المراسيم التي بمقتضاها يتم تعيين وإنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف العليا.

-المراسيم التي بمقتضاها يتم تنظيمًا مصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية لرئاسة الحكومة والمصالح الإدارية في الولايات، وعلى الرغم من كون الدستور الجزائري قد خص المراسيم التنفيذية ضمن صلاحيات الوزير الأول وحده ولا يوجد في الدستور ما يتيح تفويض إصدارها فإنه بالمقابل لا يمنع تفويضها، كما أن هذه المراسيم لا تصدر فقط تنفيذًا للتشريع بل قد تصدر تنفيذًا للتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، وهذا ما يجعل جانب من الفقه يرى أن السلطة التنظيمية التي أقرها الدستور قد تقاسمها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول حيث يمارسها رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون ويبقى تطبيق القوانين للوزير الأول.

¹-عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص158/159.

3: التنظيم عن طريق التفويض.

يمارس الوزير الأول سلطات تشريعية مهمة عن طريق التفويض في الاختصاص أو ما يسمى بالتفويض في السلطات وهو عبارة عن نظام يتنازل بمقتضاه كل من البرلمان ورئيس الجمهورية عن سلطة وضع التشريع في مجال معين لرئيس الحكومة مما يجعله مشرعا، حقيقيا في هذا المجال، وعليه يمكن تقسيم تفويض الاختصاص إلى نوعين هما: التفويض البرلماني والتفويض الرئاسي هذا الأخير الذي يهنا فباعبار التنظيم المستقل تشريعا قائما بذاته في شكل مراسيم الرئاسية، فإنه يمكن تفويض السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة ولو أن الدستور الجزائري لم ينص صراحة¹

على جواز تفويض هذه السلطة ذلك أن المادة 101 من الدستور وفي حصره الاختصاصات رئيس الجمهورية والتي لا يجيز له الدستور تفويضها لم ترد فيها السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية والتي أوردتها المادة 143

حيث نصت المادة 101 على ما يلي "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضاءها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

حيث لم يأخذ المؤسس الدستوري بما أخذت به الدساتير الحديثة من اعتبار حق إصدار اللوائح التنظيمية ثابت لرئيس الجمهورية يجوز له تفويضه لغيره ومن بين هاته الدساتير الدستور الفرنسي لسنة 1958 وهو ما عبر عنه في نص المادة 53 والتي نصت "يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين ويمارس السلطة الترتيبية العامة وله أن يفوض كامل هذه السلطة او جزءا منها للوزير الأول"

وعلى اعتبار أن رئيس الجمهورية هو من يمارس السلطة التنظيمية المستقلة في الجزائر فإنه بذلك يقوم بتنظيم جميع الموضوعات والمسائل

التي لم يحصرها الدستور صراحة للقانون كما يشرع فيها دون غيره، حيث يستحيل كأصل عام حسب المادة 143 من الدستور أن ينظم الوزير الأول في المسائل التي تخرج عن اختصاص القانون بموجب مراسيم تنفيذية، والمنع هنا ليس مطلقا مادام الدستور لم ينص، حيث لم يأخذ المؤسس الدستوري بما أخذت به الدساتير الحديثة من اعتبار حق إصدار اللوائح التنظيمية ثابت لرئيس الجمهورية يجوز له تفويضه لغيره ومن بين هاته الدساتير الدستور الفرنسي

¹-بلحاج نسيمة، المرجع السابق، ص 49.

لسنة 1959 وهو ما عبر عنه في نص المادة 53 والتي نصت "يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين ويمارس السلطة الترتيبية العامة وله أن يفوض كامل هذه السلطة أو جزءا منها للوزير الأول"

وعلى اعتبار أن رئيس الجمهورية هو من يمارس السلطة التنظيمية المستقلة في الجزائر فإنه بذلك يقوم بتنظيم جميع الموضوعات والمسائل التي لم يحصرها الدستور صراحة للقانون كما يشرع فيها دون غيره، حيث يستحيل كأصل عام حسب المادة 143 من الدستور أن ينظم الوزير الأول في المسائل التي تخرج عن اختصاص القانون بموجب مراسيم تنفيذية، والمنع هنا ليس مطلقا مادام الدستور لم ينص عليه صراحة و إمكانية التفويض تتبني أساسا على مفهوم المخالفة لما ورد في نص المادة 101 من الدستور، وعليه يمكن القول أنه للوزير الأول أن يشرع عن طريق التفويض في مسائل التنظيم المستقل¹

¹ بلحاج نسيمة، المرجع السابق، ص. 50.

الفصل الثاني

الرقابة على السلطة التنظيمية

للوزير الأول

الفصل الثاني : الرقابة على السلطة التنظيمية للوزير الأول.

قد تؤدي الممارسة لأي اختصاص إلى الخروج عن النطاق الذي رسمت له، ومن هذا المنطلق فإن ممارسة السلطة التنظيمية قد تتجاوز الحدود التي رسمت لها وهو ما ينعكس على الحياة العامة للمواطن هذا الأمر الذي يفرض وجود رقابة تنصب على هاته السلطة لتحد من مدى جسامتها وتجاوزها، والمراد من عملية الرقابة التحقق من مخالفة القانون الدستوري تمهيدا لعدم إصدارها إذا لم تصدر وإلغائها إذا ما تم إصدارها.

وتتقرر الرقابة على السلطة التنظيمية إلى نوعين من الرقابة، الرقابة القضائية سواء من قبل القضاء الإداري على اعتبار التنظيمات قرارات إدارية فإنها ولا بد أن تخضع إلى رقابة القاضي الإداري وذلك ضمن الإطار الموضوعي من خلال الهيئة المختصة والتي تتمثل في مجلس الدولة، أو رقابة القضاء العادي عن طريق المحكمة العليا، هذا وبالمقابل فإن التنظيمات تخضع لرقابة سياسية من قبل مجلس الدستوري وعلى هذا الأساس سوف يتم التطرق إلى الرقابة القضائية¹.

حيث تم تقسيم الفصل إلى مبحثين حيث تطرقنا في المبحث الأول، الرقابة القضائية على أعمال الوزير الأول وفي المبحث الثاني، الرقابة الدستورية على أعمال الوزير الأول

¹- مباركي إبراهيم، المرجع السابق، ص 69.

المبحث الأول: الرقابة القضائية على أعمال الوزير الأول.

الرقابة القضائية على أعمال الوزير الأول، إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يشكل نوعاً من الرقابة السياسية التي تعني أن كل سلطة تملك الوسائل الكفيلة للحد من تعسف أو تجاوز السلطات الدستورية الأخرى، فإن الرقابة القضائية تعتبر الوسيلة الأمثل لصيانة و حماية حقوق و حريات الأفراد، و تعني الرقابة القضائية على أعمال الجهاز التنفيذي في الدول الاعتراف بسلطة المحاكم في الحكم على شرعية تصرفات الإدارة في مواجهة الأفراد، وكذا المفهوم فهي تمثل ضماناً فعالاً آخر من ضمانات تقييد السلوك الإداري داخل الإطار الذي يحدده القانون.

ومبدأ مسؤولية الحكومة ليس حديث النشأة، إذ عرف هذا المبدأ في عدة تشريعات قديمة بما فيها قواعد الشريعة الإسلامية، وما يميز مسؤولية الوزير الأول في الجزائر تقرير قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع في إطار المسؤولية المدنية، امتداداً للنظرية الفرنسية المتمثلة في مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها، وهي نفس القواعد الموضوعية و الشكلية المتعلقة بالاختصاص القضائي الفرنسي لا سيما تلك المتعلقة بأساس مسؤولية الإدارة العامة إلى جانب ذلك نص الدستور الجزائري على تأسيس محكمة عليا لمحاكمة الوزير الأول عن الجنايات و الجنايات التي يرتكبها بمناسبة تأديته لمهامه¹.

حدود رقابة القاضي الإداري على أعمال الوزير الأول تناولها في المطلب الأول الذي يتضمن رقابة المشروعية على أعمال الوزير الأول (الفرع الأول) وتحديد نطاق اعمال السيادة كاستثناء من مسؤولية الوزير الأول (الفرع الثاني).

¹- مباركي إبراهيم، المرجع السابق، ص70.

المطلب الأول: حدود رقابة القاضي الإداري على أعمال الوزير الأول.

عليها نتناول في هذا المطلب، رقابة القضاء الإداري على أعمال الوزير الأول الفرع الأول الرقابة المشروعية، بعد ذلك نتطرق لأعمال الوزير الأول الغير خاضعة للرقابة القضائية أو ما يعرف بأعمال السيادة الفرع الثاني.

الفرع الأول: رقابة المشروعية على أعمال الوزير الأول.

إذا كانت لكل حكومة في العالم إدارة عامة تنفذ خطتها وتجسد سياساتها، وتعمل على بسط سلطانها في أرجاء البلاد، فإنه لا يتصور أن تمارس هذه الأخيرة نشاطها دون قيد أو رقابة بل تخضع في ممارستها لهذه الصلاحيات لما يسمى بـ "مبدأ المشروعية"، الذي يعني "سيادة القانون أي خضوع جميع الأشخاص بما فيهم الإدارة العامة بكل هيئاتها و أجهزةهما للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة"، فهو التزام يقع على عاتق الوزير الأول ويشكل الميزة الأساسية للأنظمة والدساتير الحديثة وأكثر من ذلك فهو يشكل ضرورة في إطار دولة القانون مقارنة مع الأنظمة القديمة الاستبدادية، ومن هذا المنطلق كان لزاماً أن يتقرر للوزير الأول وحكومته مصادر للمشروعية تتقيد بها وتلتزم بعدم الخروج عنها، فإذا ما خالفت بتصرفاتها أحكام القانون النافذة، حق للقضاء إلغاؤها والتعويض عنها لمخالفة مبدأ المشروعية هذا الأخير وثيق الصلة بدولة القانون¹.

ذلك أن الوزير الأول يخضع في جميع تصرفاته والأعمال الصادرة عنه للقانون، فلا تكون تصرفاته منتجة لآثارها إلا بمقدار احترامها لقواعد القانون و أحكامه، وإلا أصبحت تصرفاته في مواجهة المخاطبين بها غير مشروعة، والتطابق مع القانون يجب أن يؤخذ بمعناه الواسع ويقصد بها المطابقة للتشريع وهذا لارتباطها تاريخياً بمبدأ الفصل بين السلطات و فلسفة مونتسكيو الذي ركز على وجود ثلاث سلطات داخل الدولة بقوله أن "السلطة تحد من السلطة" وهذا المبدأ الذي نجم عنه تقسيم سلطات الدولة إلى تشريعية، تنفيذية وقضائية وكذا ارتباط هذا المبدأ بالثورة الفرنسية ورجالها الذين انتزعوا شؤون الإدارة من أيدي المحاكم، وأسسوا سلطات إدارية خاصة بذلك، وهذا بموجب القانون الشهير الصادر في 16 و 24 أوت 1790 الذي يعتبر القاعدة الأساسية للنظام الإداري.

¹نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص.138

فإذا كان هذا المبدأ يعني وجوب خضوع جميع الأعمال الصادرة من الوزير الأول للقانون سواء كانت الأعمال مادية أو قانونية، فإن ذلك يعني وجوب احترام الوزير الأول لهذا المبدأ في شقيه المادي والشكلي.

أولاً- وجوب احترام الوزير الأول لمبدأ المشروعية في شقه المادي.

إن احترام مبدأ المشروعية في شقه المادي مبني على فكرتين وذلك حسب رأي الفقه، فكرة منطقية وأخرى عملية، فالأولى مصدرها القواعد القانونية، ومعنى ذلك أن الوزير الأول ملزم بالخضوع لأحكام هذه القواعد والتي تكون واجبة النفاذ وإلا فإن مخالفة هذه القواعد هو بالنتيجة قضاء على الزاميتها، أما الفكرة الثانية فهي الفكرة المنطقية، ذلك أن الضرورة العملية تقتضي تطبيق هذه القواعد العامة والمجردة لتحقيق المساواة والعدالة ومنع الفوضى والمحسوبية ولذلك فإن احترام المبدأ في شقه المادي يقتضي وجوب إصدار القرارات من طرف الوزير الأول وحكومته على ضوء القواعد الموضوعة سلفاً، ولا تصدر مخالفة لها طالما بقيت قائمة ولم يتم إلغائها أو تعديلها.

فالقاعدة القانونية يجب أن تحترم من الجهات الإدارية الأدنى من الجهة التي أصدرتها، فالوزير الأول يجب أن يحترم في قراراته القواعد التي قررها رئيس الجمهورية، وإلا كانت قراراته جديدة بالإلغاء¹.

ثانياً- وجوب احترام الوزير الأول لمبدأ المشروعية في شقه الشكلي (العضوي) :

إذا كان مبدأ المشروعية في شقه المادي يتعلق بعدم مخالفة القواعد القانونية من جانب الوزير الأول فإن هذا المبدأ في شقه الشكلي أو العضوي يتعلق بتعديل أو إلغاء هذه القواعد، ومفاد ذلك أن كل سلطة أو جهة تريد أن تصدر قاعدة قانونية يكون عليها أن تراعي القواعد القانونية الصادرة من السلطات أو الجهات الأخرى، ويترتب على التدرج القانوني لسلطات الوزير الأول تدرج آخر بالنسبة للأعمال القانونية الصادرة عن كل منها، فيعتبر الدستور في الدولة في المرتبة الأولى، وهذا الشق الشكلي لمبدأ المشروعية لا يجد مجاله في النطاق الدستوري فقط بل يمتد أيضاً إلى نطاق الوزير الأول إذ يقضي مبدأ التدرج داخل أجهزة الإدارة وجوب اعتبار التصرف الصادر من جهة عليا في الجهاز الإداري فيما هو من اختصاصها

¹خسرين ترفاس، المرجع السابق، ص136.

بمثابة القاعدة الواجبة الإتباع في مواجهة الهيئات الأدبية، فالقواعد القانونية لا تكون صحيحة إلا بقدر التزامها بالقيود والضوابط التي تقررها القواعد الأعلى منها، وهي تبقى مقيدة لتلك التي تصدر عن الأذن منها، فالمراسيم التنفيذية مثلا الصادرة عن الوزير الأول تكون مقيدة للوزراء ... كما أن الموظف في الوزارة الأولى لا يكون خاضعا في تصرفاته وأعماله للقانون وحده بل يخضع أيضا لكافة ما تصدره السلطات الرئاسية له من أوامر وتعليمات ... ففكرة التدرج العضوي التي تنظم الجهاز الإداري في الوزارة الأولى هي التي تملّي النتيجة الأساسية في مجال المشروعية، والتي بمقتضاها يصبح التصرف الصادر من جهة أعلى فيما هو من اختصاصها بمثابة القانون الواجب الإتباع للهيئات الأدنى منها في الجهاز الإدارية.

ثالثا- خضوع الوزير الأول لمبدأ الفصل بين السلطات : هذا المبدأ الذي يرسم للوزير الأول حدود اختصاصه فتجده، يقوم كضمان فعال لكفالة الحرية الفردية وسيادة مبدأ المشروعية، لأن كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث ستعمل على إيقاف السلطتين الأخرين عند حددهما إذا ما تجاوزتا حدود اختصاصهما وفقا للحقيقة الخالدة التي أعلنها مونتيسكيو " السلطة توقف السلطة" رابعا- خضوع أعمال الوزير الأول للقانون: لما كانت وظيفة الوزير الأول - وقفا لمبدأ الفصل بين السلطات - تقتصر على تنفيذ القانون فيجب عليه أثناء أداء وظيفته الإدارية أن يحترم إرادة المشرع فلا يخرج عن نصوص القانون أو يعمل على إهمالها بعدم تطبيقها أو الوقوف منها موقفا سلبيا بترك الأفراد يخالفونها دون جزاء¹.

خامسا- إخضاع الوزير الأول لرقابة القضاء : ذلك أن مبدأ المشروعية لا قيمة له إلا إذا التزم الوزير الأول باحترامه، فيجب أن نضع في الاعتبار أن رقابة القضاء هي رقابة المشروعية لا رقابة الملائمة ورقابة القضاء تنصب على المجال المقيد وهو المجال الذي تكون الإدارة فيه مقيدة في حدود الضوابط التي تضعها السلطة التي تملكها تشريعية كانت أو تنفيذية ولكنها في حدود هذه الضوابط حرة التصرف إذا ما وضعت للصالح العام.

¹-نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص137.

الفرع الثاني: تحديد نطاق أعمال السيادة كاستثناء من المسؤولية الوزير الأول.

اولا-تعريف أعمال السيادة : اختلف الفقه و القضاء في تعريف أعمال السيادة، وهي في حقيقتها قرارات إدارية تصدر عن السلطة التنفيذية و تتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء سواء كان بالإلغاء أو التعويض، و نظرية أعمال السيادة و التي يطلق عليها أيضا أعمال الحكومة تمثل سلاحا خطيرا في يد السلطة التنفيذية فيمواجهة حقوق و حريات الأفراد، وهذا هاجمها فقه القانون العام بشدة و طالب بإدخالها تحت رقابة القضاء، وعدم تحصين هذه الأعمال ضد الرقابة القضائية .

1- موقف القانون و القضاء الجزائري من أعمال السيادة :

أ- موقف القانون الجزائري: رجوعا إلى الدساتير الأربعة التي عرفتها الجمهورية الجزائرية " 1963 ، 1976 ، 1989 ، 1996، بعدها قد خلت من الإشارة الأعمال السيادة و هذا خلافا لدساتير دولة عربية كثيرة فالمؤسس الدستوري و كذلك قانون الإجراءات المدنية لم يحصن بصريح النص نوعا معينا من الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية ضد الرقابة القضائية و هكذا لا نجد لنظرية أعمال السيادة أساسا في الدستور أو القانون في الجزائر مما يدفعنا للبحث عن موقف القضاء بشأنها .

ولكن قد نجد ذلك في حالات أخرى خصوصا عندما تدعو بعض النصوص إليها، مثال ذلك المادة 234 من الأمر المتعلق بالثورة الزراعية تقضي بأنه "لا تصبح قرارات التأميم والمنح مائية إلا بعد المصادقة عليها بموجب مرسوم غير قابل للطعن " .

إذن يبدو أن هذا المرسوم يستفيد من الحصانة التي تحوله إلى عمل من أعمال الحكومة.

ب- موقف القضاء الجزائري من أعمال السيادة رغم عدم النص على أعمال السيادة في المنظومة القانونية الجزائرية إلا أن القضاء الجزائري ممثلا في الغرفة الإدارية تأثر بهذه النظرية أسوة بالقضاء الفرنسي، من هذه القرارات نذكر:¹

¹خنسرين ترفاس، المرجع السابق، ص147.

قرار صادر بتاريخ 07 جانفي 1984، في هذا القرار أعلنت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا عن تبنيها لفكرة أعمال السيادة في قضية. ب ضد وزير المالية بقولها " متى ثبت أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج و كذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل خارج الأجل هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة ".

ورغم أن الطاعن أثبت في القضية وجوده خارج الوطن لأسباب صحية في الفترة التي حددتها وزارة المالية لإرجاع الأوراق النقدية للبنوك و هذا أيام السبت و الأحد والاثنتين 10 و 11 و 12 أفريل 1982 و دخل المعني أرض الوطن يوم 13 أفريل بعد انتهاء مدة التبديل، إلا أن الغرفة الإدارية قضت بما يلي " وحيث أن إصدار وتداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة الوطنية حيث أن القرار المستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن فيه بأي طرق الطعن"، أصدر بذلك المجلس الأعلى قرارا بعدم اختصاص الغرفة الإدارية¹.

- وفي قرار آخر حول طعن ضد قرار صادر من وزير العدل ، كان قد رفض طلب أحد القضاة المتعاقدين الرامي في اعتماد هذا الأخير كخبير قضائي ، عملا بقرار وزارة العدل الصادر في 1984/06/08 المتعلق باعتماد الخبراء القضائيين ، قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا يوم 1984/10/24 مصرحة حيث أن المادة 4 من المقرر المذكور تنص على أن " قائمة الخبراء لا تصير فمائية إلا بعد صدور قرار بالمصادقة عليها من طرف وزير العدل حافظ الأختام ". وحيث أن الوزير لم يصادق على تسجيل السيد ع. م في قائمة الخبراء، وأن هذا القرار يدخل ضمن ما للوزير من سيادة في اتخاذ القرار².

إذن نستنتج أن القضاء الجزائري، ممثلا في الغرف الإدارية سابقا انتهج منهج القضاء الفرنسي واستبعد عن رقابته كل ما يتعلق بأعمال السيادة أو الحكومة، فمتى تقررت صفة عمل السيادة فليس للقضاء إلا الحكم بعدم الاختصاص أيا كانت طلبات المدعي في دعواه سواء تعلقت بالإلغاء أم التعويض.

1- المجلة القضائية، العدد الثاني، سنة 1995، ص 170.

2-مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن لسنة 2006، ص 84.

ثانيا : مجال أعمال السيادة : إن استعراض أحكام القضاء يرينا بأن أعمال الحكومة تجتمع في أنشطة الحكومة و بالاتصال إما مع البرلمان أو مع السلطات الأجنبية أو سير عمليات الحرب .

1- العلاقات بين الحكومة والبرلمان : كل أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بعلاقتها مع السلطة التشريعية تعتبر من أعمال السيادة، و تتجو بالتالي من رقابة القضاء، خصوصا بالنسبة للأعمال التالية .

أ- الأعمال التمهيديّة للانتخابات التشريعية: فكل عملية انتخابية تتطلب استعمال لوائح المراسيم التي تدعو الناخبين أو التي تحدد الدوائر الانتخابية، و اللوائح منطقيا خاضعة للطعن أمام القاضي الإداري إلا أنه يصرح بعدم اختصاصه و يرفض النظر فيها.

ب- الأعمال التي توضع موضع التنفيذ لسلطات استثنائية، مثال ذلك القرار باللجوء إلي المادة 16 من دستور 1958 هو من أعمال السيادة الغير قابلة للطعن .

ج- الأعمال المتعلقة بمبادرة الحكومة في المجال التشريعي، فإذا رفضت الحكومة إيداع مشروع القانون فلا تقبل الطعن فيه، مثال ذلك لا يقبل القاضي الطعن ضد رفض إيداع الحكومة مشروع قانون "بتعويض المرشحين من الجزائر".

د- الأعمال المتعلقة بإصدار قانون، فمرسوم إصدار قانون لا يمكن أن ينازع فيه أمام القاضي ولو احتج صاحب الطعن بأن النص الصادر ليس هو المصادق عليه من طرف البرلمان.

2- علاقة الحكومة مع الخارج : يتمتع القاضي عن قبول الطعن في القرارات ذات الصلة بالأنشطة الدولية خاصة الاتفاقيات و المعاهدات وكذلك نشاط المرافق الدبلوماسية، فكل نشاط يتصل بالتحضير و بتفسير و تطبيق المعاهدات و الاتفاقيات يعتبر من قبيل أعمال الحكومة فان وزارة الشؤون الخارجية ذات النشاط الموجه أساسا للخارج هي لجنة أعمال الحكومة مثال ذلك¹ المادة 37 من قانون الجنسية الجزائرية بتاريخ 15/12/1970² تنص " و عندما يقتضي

¹- نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص148.

²-الأمر رقم 86/70، المؤرخ بتاريخ 15/12/1970، المتضمن قانون الجنسية، الجريدة الرسمية، رقم 105، الصادرة بتاريخ 18/12/1970.

الأمر تفسير أحكام الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالجنسية بصدد وقوع نزاع، فإن النيابة العامة هي التي تطلب هذا التفسير من وزارة الخارجية، و تلتزم المحاكم بهذا التفسير ".
أيضا المرسوم التنفيذي المؤرخ في 1979/12/01 المحدد لصلاحيات وزارة الشؤون الخارجية يذكر بأن تفسير المعاهدات الدولية هو من اختصاصها.

إلى جانب ذلك فإن الإجراءات و العمليات الخاصة بالعمل السري المتعلق بالحرب هي الأخرى تصنف في فئة أعمال السيادة، وبالتالي لا تقبل الطعن فيها، مثال " في حرب التحرير حولتسفينة ايطالية بصورة تعسفية و أخضعت للتفتيش لأن السلطات الفرنسية كانت تشك في نقلها للأسلحة لجبهة التحرير الوطني، وقد رفعت الشركة المالكة للسفينة دعوى و اصطدمت برفضالقاضي لأن إجراء التحويل و التفتيش متصل بعمليات عسكرية هي بطبيعتها غير قابلة للطعن فيها¹.

¹خنسرين ترفاس، المرجع السابق، نفس ص.

المطلب الثاني: الدعوى الإدارية التي تتركس الرقابة الإدارية على السلطة التنظيمية للوزير الأول.

تعد دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى الإدارية و أكثرها فاعلية وحدة في حماية فكرة الحكومة القانونية و مبدأ الشرعية، وتأكيد حماية حقوق وحریات الإنسان في الدولة المعاصرة، ذلك أن دعوى الإلغاء تعد الأداة و الوسيلة القانونية و القضائية الحيوية و الفعالة لتحريك و تطبيق عملية الرقابة القضائية على أعمال الوزير الأول لتحقيق حماية فكرة الدولة القانونية و النظام القانوني لحقوق وحریات الإنسان، حيث تؤدي عملية الرقابة القضائية إلى القضاء على أعمال الوزير الأول الإدارية غير المشروعة بصورة نهائية و هدم أثارها القانونية بأثر رجعي إلى الأبد و كأنها لم توجد¹.

الفرع الأول: دعوى الإلغاء:

دعوى الإلغاء «الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الجهات القضائية الإدارية والتي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته نظرا لما يشوب أركانه من عيوب»، ومثال تحقق دعوى الإلغاء في القرارات التنظيمية الصادرة عن الوزير الأول مبدأ توازي الأشكال والذي يقضي بأن المراكز القانونية للأفراد تلغي بنفس طريقة إنشائها، فإذا ما أنشئ مركز قانوني للفرد بطريقة معينة فإن إلغاء أو تعديل هذا المركز يكون بنفس الكيفيات ومثاله إذا ما تم تعيين شخص بموجب مرسوم رئاسي وقرر الوزير الأول إلغاء المنصب بمرسوم تنفيذي يكون قراره محل الطعن بالإلغاء².

ومن بين أوجه الإلغاء الواجب توافرها في عمل الوزير الأول محل الإلغاء

-مخالفة الوزير الأول لقواعد الاختصاص: والمقصود به عدم قدرة الوزير الأول على ممارسة عمل قانوني لكونه من اختصاص عضو آخر سواء تعلق بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو عيب عدم الاختصاص البسيط.

أ- عيب عدم الاختصاص الجسيم: أو ما يسمى اغتصاب السلطة وفيه يلجأ الوزير الأول إلى إصدار مرسوم تنفيذي في موضوع هو من اختصاص رئيس الجمهورية، مثال ذلك أن

¹خسرین ترفاس، المرجع السابق، ص148.

² محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، دط، 2007، ص31.

يصدر الوزير الأول مرسوم أو تعليمة تتضمن تعيين قضاة أو ولاة، في حين هذا العمل من اختصاصات رئيس الجمهورية.

ب- عيب عدم الاختصاص البسيط : وهو أكثر حدوثا ويقوم على أساس مخالفة قاعدة توزيع الاختصاصات بين الهيئات الإدارية المكونة للسلطة التنفيذية، وهذا باعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى، وبخلاف الصورة الأولى رتب القضاء الإداري كجزء على ذلك إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الاختصاص البسيط، وهناك أيضا عدة أنواع العيب عدم الاختصاص مثال ذلك عيب عدم الاختصاص الموضوعي وعيب عدم الاختصاص المكاني وعيب عدم الاختصاص الزمني .

ج- مخالفة الوزير الأول للقواعد والإجراءات الشكلية : أو ما يسمى بعيب الشكل وهو مخالفة الوزير الأول للقواعد والإجراءات الشكلية التي قررها القانون بمناسبة وظيفته ويستوي أن تكون هذه المخالفة كاملة أو جزئية، فالقانون قد يشترط صدور عمل إداري في مجال معين وفي شكل معين وأن يكون مسببا أو بإتباع إجراء معين، كاستشارة لجنة معينة قبل إصداره، وجزء هذه المخالفة هو إلغاء القرار إذا ما خوصم قضائيا .

د- انحراف الوزير الأول بالسلطة : والمقصود بعيب الانحراف في استعمال السلطة وهو استخدام الوزير الأول لسلطته من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون، والذي من أجله منحت له هذه السلطات وحسب الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي فهذا العيب هو الذي أطلق عليه المشرع في قانون مجلس الدولة.¹

¹نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص149.

الفرع الثاني: تدخل مجلس الدولة بالرقابة على السلطة التنظيمية للوزير الأول.

اولا : الرقابة على المراسيم التنفيذية.

1- رقابة مجلس الدولة على أعمال الوزير الأول : إن المراسيم التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول والتي أصبحت، بعد التعديل الدستوري الأخير خاضعة للموافقة المسبقة، لرئيس الجمهورية تدخل ضمن الاختصاصات الممنوحة له في دستور 1996 ذلك بمقتضى المادتين 85-2 و 125-2 بعد تعديلها حيث تعد هذه المراسيم قرارات إدارية، تخضع بحكم طبيعتها إلى رقابة القاضي الإداري الذي له سلطة الرقابة، على مشروعيتها ومدى مطابقتها لأحكام وقواعد القانون 01-98 المنظم لاختصاصات مجلس الدولة و تقضي بأن مجلس الدولة يفصل ابتدائيا وقائما في " الطعون بالإلغاء في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية .

- الطعون الخاصة بتفسير ومدى مشروعية القرارات التي تكون منازعاتها من اختصاص مجلس الدولة من خلال هذا النص يتضح أن الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة لا تشمل المراسيم التنظيمية المستقلة، وإنما تشمل بالخصوص المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول بمختلف أنواعها سواء كانت في شكل مراسيم أو في شكل لوائح الضبط الإداري ، هذه الرقابة لا تكون على القرارات التي تصدر عن الوزير الأول كأعمال إدارية ايجابية فقط و إنما تشمل أيضا الأعمال السلبية التي تأخذ شكل الامتناع عن إصدار هذا النوع من القرارات ذات الطابع التنفيذي ، وفي هذا الصدد نذكر على سبيل المثال حالتين :

الحالة الأولى : امتناع السلطة التنفيذية عن إصدار النصوص التنفيذية المتعلقة بوضعية الأجور و المنح القضاة مجلس المحاسبة، عملا بالنص التشريعي المتمثل في القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة كانت هذه الحالة موضوع النزاع الذي تصدى له مجلس الدولة فيما يخص المرتبات و التعويضات المستحقة لقضاة مجلس المحاسبة بناء على أحكام المادة 14 من القانون الأساسي الخاص بقضاة مجلس المحاسبة و التي تشترط فيما يخص تحديدها صدور مرسوم تنفيذي يحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم² .

1- القانون رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، متعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، جريدة الرسمية، عدد 43، الصادر بتاريخ 13 أوت 2011، ص 12.

2- نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص 140.

تمسك كل من مجلس المحاسبة و المديرية العامة للوظيفة العمومي بأنه لا يمكن لهما تمكين قضاة مجلس المحاسبة من هذه الامتيازات المطالب بما في غياب النص التنظيمي المنصوص عليه في المادة 14 من القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، وأن هذا النص التنظيمي المرجعية القانونية الوحيدة التي توضح كيفية تحديد المرتبات و المنح و التعويضات التي يستفيد منها هؤلاء القضاة، وكان قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2007/07/12 حول النزاع أنه عندما يكرس القانون حقا و يوقف ممارسة هذا الحق على نصوص تنظيمية فان الحكومة ملزمة تحديدها تحت رقابة القاضي الإداري شروط تطبيق و حدود هذا الحق، إن هذا القرار يعد قرارا مهما لأنه يوضح مجموعة من المسائل المتعلقة بسلطة التنفيذ التي تتمتع بها الأجهزة التنفيذية للدولة :

* عندما يتعلق الأمر بحق تكون ممارسته مرهونة بصدور نصوص تطبيقية فإن الحكومة ملزمة بإصدار الأدوات التنظيمية من أجل تنفيذ النص، وتمكين المستفيدين من هذا الحق في أجل معقول.

* أن تكون هذه الإجراءات التطبيقية الواقعة على الحكومة و أجهزتها التنفيذية إجراءات تجعل الممارسة و الاستفادة من هذا الحق فعلية.

* إن الحكومة و أجهزتها التنفيذية تتمتع في هذا المجال باختصاص مقيد لا يمنحها سلطة تقديرية في اتخاذ أو عدم اتخاذ هذه الإجراءات التطبيقية .

* إن تحديد هذه الإجراءات و الشروط التي تضعها السلطة التنفيذية من أجل استفادة المعنيين بهذا الحق تخضع لرقابة القاضي الإداري¹.

ثانيا: آثار الرقابة القضائية على التنظيمات.

والآن نتناول آثار الرقابة القضائية على التنظيمات، لأن دساتير الجزائر تبنت رقابة الشق التنظيمي من النصوص القانونية فقط، وأكدت ذلك المادة 9 من القانون العضوي² 01/98 و يباشر هذا النوع من الرقابة مجلس الدولة بقرارات ابتدائية نهائية فما هي آثار قراراته من حيث حجيتها؟ وما هو النطاق الزمني لسريانها؟. و الإجابة عن التساؤلات كون في نقطتين اثنتين:

¹نسرير ترفاس، المرجع السابق، ص141

²القانون العضوي رقم 98 المؤرخ في 30ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد43، الصادرة بتاريخ

أ - حجية قرارات مجلس الدولة:

نصت المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 على أنه "يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية "...لقد فصل نص المادة في حجية قرارات مجلس الدولة بأنها نهائية غير قابلة للطعن مما يجعله حائز الحجية الشيء المقضي فيه وبذلك تكون حجته مطلقة تجاه التنظيمات، ومن البديهي فإن الرقابة القضائية لمجلس الدولة على التنظيمات لا تشمل الأعمال السيادية والسياسية، وتشم فقط الأعمال الإدارية، مما يقلل من فعالية هذا النوع من الرقابة¹

ب - النطاق الزمني لقرارات مجلس الدولة

يكون قراره بالإلغاء نتيجة لانعدام الشرعية، أو القضاء بالبطلان لخرق قواعد دستورية، ويكون بأثر رجعي إلى يوم ميلاده، واعتبار التنظيم المخالف لقواعد الشرعية أو للقواعد الدستورية كأنه لم يكن .وهنا نتساءل ماهي آثار القرار؟ هل تتصرف آثاره إلى تاريخ صدور التنظيم؟ أم إلى تاريخ صدور القرار فقط؟ هناك حالتين:

الحالة الأولى: عند الإخطار القبلي لمجلس الدولة: فإن هذا الإخطار المسبق لصدور التنظيم يعتبر استشارة لأن التنظيم لا يكون ساري المفعول، وبالتالي يكون رأي مجلس الدولة سلبياً لأن التنظيم يسحب أو يعدل حتى ينسجم مع مبدأ المشروعية، أو يتفق مع أحكام الدستور.

الحالة الثانية: عند الإخطار البعدي لمجلس الدولة :إن قرارات مجلس الدولة القاضية بالإلغاء أو البطلان فإن آثاره تتصرف إلى يوم صدور التنظيم عن السلطة التنفيذية، ففي هذه الحالة يكون الإلغاء أو البطلان بأثر رجعي إلى يوم ميلاد النص التنظيمي، واعتباره كأن لم يكن².

المبحث الثاني: الرقابة الدستورية على أعمال السلطة التنظيمية للوزير الأول.

إن دساتير الجزائر كلها تبنت نظام الرقابة الدستورية على القوانين، عدا دستور 76 الذي خلا من أين سيسمح بالرقابة على دستورية القوانين، غير أنه أسند بعض المهام للجهاز القضائي والتنفيذي، لما في ذلك من تكريس لمبدأ المشروعية وتجسيد الدولة القانون.

¹سعاد نسرين، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر 2010، ص.168.

²صحراوي مهاب، المرجع السابق، ص.320.

وبديهي أن نظام الرقابة الدستورية في النظام الجزائري متأثرة بطبيعة النظام السياسي السائد منذ الاستقلال لذلك نتعرض إلى فكرة الرقابة الدستورية، على التنظيمات في مطلبين اثنين، يتناولان لأول تطور الرقابة الدستورية على التنظيمات، ويجعل الثاني رقابة المجلس الدستوري للتصرف الإداري.

المطلب الأول: تطور الرقابة الدستورية في الجزائر

لقد أقر المؤسس الدستوري في دستور 63 نظام الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات وسكت عليها في دستور 1976، وأسند بعض المهام للجهاز القضائي والتنفيذي فقط. إن دستور 1963 أقر الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات لكنها أفلت بسبب بتجميد العمل بالدستور وتداعمت أكثر في التعديل الدستوري لسنة 1996، وتكرست في دستور 1989 و2016¹

الفرع الأول: تكريس الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات ابتداء من 1989-2016

لقد أصاب الرقابة الدستورية تعطيل طويل، امتد من فجر الاستقلال إلى غاية 5 أكتوبر 1988 هذا التاريخ الذي شكل منعرجا حاسما في اتجاه المؤسس الدستوري الجزائري ينحو التأسيس لنظام سياسي جديد شعاره "بناء دولة القانون"، وإزالة النظام الأحادي الذي طال أمده وكذا التخلص من وصاية الحزب الواحد، وللإستجابة لرغبة المجتمع الجزائري وطموحاته جاء دستور 23 فبراير 1989 الذي أسس فيه المؤسس الدستوري 'لمبدأ الفصل بين السلطات' وإيجاد آليات لحماية الدستور وحفظ سموه

حيث أسس للرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات وأنشأ مجلسا دستوريا، عمل خلال فترة العمل بالدستور 1989، تلتها الفترة الانتقالية التي تم فيها تجميد العمل بالدستور وتعطيل مؤسساته 1992 الذي كرس من جديد فكرة الرقابة الدستورية ثم تلاه دستور 28-11-1996 أما في ظل دستور 1989 لقد عرف النظام السياسي الجزائري منعرجا حاسما خلال حوادث 5 أكتوبر 1988، حيث تخلى عن سيطرة الحزب الواحد، وفي المقابل فتح التعددية الحزبية، ثم اتجه نحو تكريس دولة القانون بمفهومها الواسع، وذلك بإرساء قواعد الديمقراطية بالدخول في مرحلة الفصل بين السلطات، مع استحداث المجلس الدستوري كآلية تحفظ للدستور الاحترام والسمو في النظام القانوني للدولة الجزائرية²

¹- صحراوي مهار، المرجع أعلاه، ص364.

²- المادة 67 من دستور 1989.

يسهر المجلس الدستوري على انسجام التشريعات المختلفة مع الدستور بممارسة الرقابة، على دستورية القوانين والمعاهدات والتنظيمات، وكذا العمل على صحة العمليات الانتخابية والاستفتاء وإعلان النتائج طبقاً لنص المادة 153 من الدستور¹.

إن المؤسس الدستوري خول حماية الدستور للمجلس الدستوري بموجب المادة 153 من هو خول نفس الاختصاص لرئيس الجمهورية بنص المادة 1967 من الدستور 1989 أيضاً.

إن دستور 1989 مثله مثل سابقه لم يشر إلى الرقابة القضائية على دستورية القوانين والتنظيمات، التي تمتد إلى المواطنين كأصحاب حق في أن تحترم حقوقهم وحرياتهم، لأن القضاء يكون أكثر استقلالية وحيادية، وعمله تحكمه نصوص قانونية.

لكن الواقع العملي والظروف السياسية حالت دون مواصلة العمل بدستور 1989 وولجت الجزائر من جديد نفق الفترة الانتقالية سنة 1992 أين جمد العمل بالدستور إلى غاية 1996.

أما في دستور 1996 لقد توسع المجلس الدستوري فقد أصبح يتشكل من تسعة أعضاء ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المجلس، واثنان ينتخبهم المجلس الشعبي الوطني، واثنان ينتخبهم مجلس الأمة، وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة، وبمجرد تشكيل هي توقف أعضاؤه عن ممارسته أية وظيفة أو عضوية أو أية مهمة أخرى، تكون مدة العهدة 6 سنوات غير قابلة للتجديد، ويتجدد نصف أعضائه في كل ثلاث سنوات².

فضلا عن طبيعة الوظيفة القضائية للمجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين والأوامر والتنظيمات، التي يغلب عليها الطابع القضائي، وبالتالي يجب أن يتولاها مختص ونمن أساتذة القانون الممارس ونبيل المتمرسون في هذا المجال، إن غيرهم من المندفعين وراء توجهاتهم السياسية يناقشون المواضيع من الزاوية السياسية دون الاهتمام بالجوانب القانوني.

رغم توسع مصادر إخطار المجلس الدستوري في ظل دستور 1996، من أجل دعم الرقابة الدستورية على القوانين، إلا أن المجلس الدستوري لا يستطيع مراقبة القوانين غير الدستورية من تلقاء نفسه، إلا بإخطار من الجهات المخولة قانوناً، أي لا بد أن يحرك هذا الاختصاص إحدى الجهات المخولة قانوناً وهي رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الأمة، لأنه

¹ - المادة، 153 من دستور 1989.

² - المادة 164 من دستور 28 نوفمبر 1996 .

من الأجدر بهذه الهيئات أن تختار أو تنتخب من ذوي الكفاءات القانونية مع الممارسة السياسية، ضمانا لنجاعة وفعالية المجلس الدستوري¹.

إن التعديل الدستوري لسنة 2016 تكفل في ديباجته بالنص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات، واستقلال العدالة، والحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية، وذلك من أجل

إرساء دعائم دولة الحق والقانون، لقد عمل المؤسس الدستوري أيضا على توسيع الإخطار فضلا عن رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، إلى الوزير الأول أو 50 نائبا من المجلس الشعبي الوطني، أو 30 عضوا من مجلس الأمة، أو الإحالة من المحكمة العليا ومجلس الدولة من طرف أحد المتنازعين لدى الجهات القضائية بعدم دستورية القانون²، لقد كانت صلاحيات المجلس الدستوري مقيدة، لكنها تحررت بعض الشيء عند توسيع الإخطار، وبهذا التوسيع في الإخطار تتعزز الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات وإرساء لدعائم دولة الحق والقانون وتكريس الحماية للحقوق والحريات الفردية والجماعية للمواطنين وبذلك يتسنى للمجلس الدستوري ممارسة الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات بصورة أكثر فعالية و نجاعة وحرية بالمؤسس الدستوري أن يفسح المجال أمام المجلس الدستوري للنظر تلقائيا في عدم دستورية القوانين والتنظيمات، وبذلك يتصدى للقوانين التي تمس الحريات العامة ولو لم يتم إخطاره من أي جهة من الجهات المخولة دستوريا، وبذلك نكون قد أسسنا لدولة القانون يحترم فيها الدستور وتحترم فيها أيضا الحريات الفردية والجماعية للمواطنين.

يمارس المجلس الدستوري اختصاصاته بالفصل في المسائل المطعون فيها من الجهات المخولة دستوريا بموجب المادتين 187 و 188 من التعديلات الدستورية لسنة 2016 في مدى دستورية القوانين والتنظيمات المعروضة عليه لممارسة الرقابة السابقة (الوقائية) على القوانين العضوية والمعاهدات والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، وكذا الرقابة اللاحقة على القوانين والتنظيمات³ حسب المادة 165 من تعديل دستور 2016.

¹- مهار صحراوي، المرجع السابق، ص 269.

²- المادة 188/187، من تعديل دستور 1996.

³- المادة 165 من تعديل دستور 2016.

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن الرقابتان السابقة واللاحقة للقوانين ممكنة، لكنها غير ممكنة بالنسبة للتنظيمات المستقلة فهي غير معلومة للغير، وبالتالي فإن رقابته لا تكون لاحقة كما ينبغي الانتباه إلى أن الرقابة الدستورية على التنظيم لا تمتد إلى التنظيم التنفيذي، بل تقتصر على التنظيم المستقل، أما التنظيم التنفيذي في عود الفصل فيه للقضاء الإداري "مجلس الدولة".

الفرع الثاني: أنواع الرقابة الدستورية على أعمال السلطة التنظيمية للوزير الأول.

هناك نوعان من الرقابة على دستورية القوانين هما:

أولا - الرقابة السابقة الجبرية "على القوانين": يتدخل المجلس الدستوري ليراقب صنف معين من القوانين مسبقا ليضفي عليها صفة الدستورية، ويراقبها قبل صدورها، حتى يحول دون صدور النص القانوني مخالفا للدستور¹ وهذه الرقابة تسمى الرقابة القبلية "الوقائية".

ثانيا - الرقابة الدستورية الاختيارية على القوانين والتنظيمات:

في هذا النوع من الرقابة تكون رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين إما قبلية في صدر رأيا، وإما بعدية في صدر قرارا، وهي رقابة على المعاهدات المنصوص عليها في المادة 149 من تعديل 2016 وكذا الأنظمة المستقلة الصادرة عن السلطة التنظيمية التنفيذية، والرقابة الدستورية الاختيارية لا تكون إلا بناء على طلب إحدى الهيئات المخولة دستوريا -رئيس الجمهورية -رئيس المجلس الشعبي الوطني -رئيس مجلس الأمة²، في غياب إخطار هذه الهيئات، لا يمكن للمجلس الدستوري التدخل من تلقاء نفسه.

أ- الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة.

المقصود بالنصوص التنظيمية هي تلك المخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 1/143 من تعديل دستور 2016 للسلطة التنظيمية والتي تنص "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". أما التنظيمات التنفيذية المنصوص عليها في الفقرة 2/ المادة 134 فتندرج ضمن التنظيمات التنفيذية التي يختص بها الوزير الأول "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" رئيس الحكومة سابقا "إن النصوص الصادرة عن السلطة التنظيمية تخضع للرقابة الدستورية ومنها على وجه الخصوص مراسيم تنظيمية أي التنظيمات المستقلة مما لا شك فيه أن المجلس الدستوري، يفصل في

¹-المادة 185 من تعديل دستور 2016.

²-المادة 187 من تعديل 2016 دستور الذي وسع لإخطار إلى الوزير الأول 50 نائبا 30 عضوا من البرلمان .والإحالة عن طريق المحكمة العليا أو مجلس الدولة.

دستورية التنظيمات المستقلة، أي تلك النصوص التي يصدرها رئيس الجمهورية، الذي يملك السلطة التنظيمية المخولة له بموجب الدستور، التي تنص على أنه " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيقا لقوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" رئيس الحكومة سابقا.

يراقب المجلس الدستوري النصوص التنظيمية المرفوعة إليه بإخطار، من الهيئات المختصة للتأكد من أن النص التنظيمي قد صدر عن جهة الاختصاص طبق الأحكام المادة 143 من الدستور، وتكون رقابة التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، وكذلك التنظيمات التكميلية التي هيمن اختصاص الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا". وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة الدستورية على التنظيمات تنصب على مدى مطابقة النص التنظيمي للدستور من حيث الشكل والموضوع.¹

¹مهيار صحراوي، المرجع السابق، ص289.

المطلب الثاني: رقابة المجلس الدستوري للتصرف الإداري.

بمجيء الجمهورية الخامسة انقضى الوقت الذي كان فيه القاضي الإداري يقوم بتغطية لوحده لكل ميادين النشاط العام، لأنه تواجد إلى جانبه قاض آخر، تحصل بدوره على اختصاص من الدستور وبدأ في رقابة جزء مما يمكن أن نطلق عليه بـ " أعمال الحكومة. عدم قابلية هذه التصرفات المسماة حكومية لمقتاضي لا تتبع إذن من تحديد ذاتي من القاضي الإداري كـلا حتى من " طبيعة" هذه التصرفات، ولكن من وجود فجوات بين ميادين اختصاص قضاة القانون العام، أي القاضي الدستوري و الإداري معا.

بالنظر إل

ي أن هذه الفجوات متواجدة بشكل تتزايد أهميتها أو تتراجع في أغلب النظم الديمقراطية بما يظهر نسبية فكرة أعمال الحكومة فكرة تعرف في كل الحالات تدارك في ميدان العلاقات بين السلطات، أو من خلال الطابع الشامل لاختصاص القاضي الإداري، في أعمال ليس لها أية أرضية حقيقية، بل إنها رواسب من الماضي لا تجد من يدافع عنها إلا أولئك المتمسكين بقاعد القانون الإداري الكلاسيكي والذين لا يستطيع ومنتصور حلول من القانون كالعادلة الدستورية.

المسألة ينظر إليها دائما بأنها مبعث حركية في ظل ارتقاء رقابة القاضي الإداري القضائية، من خلال تقنيات الرقابة التي يضعها هذا الأخير¹.

¹ عبودة محمد، المرجع السابق، ص431.

الفرع الأول : أسباب رفض إخضاع التصرف الإداري للوزير الأول لرقابة السياسية.

ثمة رقابة قضائية قائمة على تطابق القواعد التي يمارسها بالأساس المجلس الدستوري والذي يسير على رقابة تطابق النصوص مع الدستور، التشريعات العضوية والعادية الالتزامات الدولية وبعض القرارات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، وكذا بعض المراسيم، وكذا استبعاد من رقابته التشريعات المتبناة باستفتاء كأوامر العضوية، كما يقبلتطبيقاً المادة 37-2 تقدير الطبيعة القانونية لأوامر، بالنظر كذلك للمادة 34 فالمجلس الدستوري يراقب النصوص التشريعية والنصوص التي لها شك تشريعي من خلال إعادة الترتيب آلية التنزيل.

اقتضت الصلاحيات العامة التي يمارسها الوزير الأول على المستوى التشريعي والتنظيمي بطبيعته الإدارية، أن يرتبط نشاطه بهيئات القضاء الإداري والدستوري معا فلا بد من قياس أثر رقابة المجلس الدستوري على تصرفات السلطة التنظيمية، وه لتؤدي الغاية من ورائها؟

الإجابة عن التساؤلات كون بناء على المعطيات التالية:

- من حيث الحجم لا يمكن للمجلس الدستوري رقابة السلطة التنظيمية وأنشطتها.
- من حيث المضمون، لا يمكن إجراء الرقابة بشكل ملموس، بالنظر إلى الطبيعة القانونية للنشاط، بالأخص إن كان من طبيعة إدارية خالصة
- من حيث الإجراء إذا ما تصورنا تنظيم يمس مصلحة الأفراد فمن له صلاحية الطعن فيه؟
- وان كان الإخطار مصدره ممثلي الهيئات السياسية فان الأمر قد يصعب تصوره وان حدث فقد يكون متناقض من عدة أوجه لأنه إن صدر الطعن من رؤساء الغرف فيكون لانعدام المصلحة في حين الأفراد يتعذر عليهم الطعن لوجود الإخطار.
- من حيث الأثر قد لا ترتب نفس الآثار القانونية ولا بد من الاحتياط من الاصطلاح المستعمل مثل البطلان والإلغاء وتجنب الخلط بالبحث عن الأثر الناجم عن عدم صحة التصرف القانوني¹.

أولاً: الطبيعة القانونية للتصرف التنظيمي.

خارج كل قاعدة تشريعية المبادئ العامة للقانون العام وطبيعة الأشياء تفرض التمييز بين التصرفات السلطة الإدارية من خلال التفاوت بين العمل الحكومي والعمل الإداري، فالإدارة يقصد بها القدرة على تحريك الأشياء واستجاباتها للمطالب بما يعني ضمان تطبيق اليومي

¹ - محمد بودة، المرجع السابق، ص 433.

للتشريعات والسهر على العلاقات بين المواطنين مع الإدارة المركزية أو المحلية ومختلف الإدارات فيما بينها.

أما الحكم يقصد بالحكم الاستجابة إلى حاجيات المجتمع السياسي بأكمله والسهر على ملاحظة بناءة للمسائل وسير السلطات العمومية الكبرى والأمن الداخلي والخارجي والعلاقات الدولية مع القوة الأجنبية فالذي يهيمن في العمل الحكومي الطابع السياسي ويفلت بهذا من رقابة القضاء الإداري لكي لا يخضع إلا للقضاء السياسي أي أمام النواب سواء برقابة الأعمال الوزارية وفي الحالات أخرى بالاتهام والمحاكمة.

يضاف إلى ذلك من جهة ثانية حرمان القضاء الإداري من حقه الطبيعي للنظر في أعمال تخصه وإحالتها على القضاء الدستوري ليس الغرض منه إيجاد توزيع الاختصاصات القضائية أو التخفيف من العبء بقدر ما، بل ان النية من وراء ذلك مدركة مسبقا لعلم المشرع بان إمكانية بلوغ المجلس الدستوري غير متاحة في ظل الغلق المحكم قد يكون هذا ربما مشروعاً إن ارتباط الأمر بمسائل إجرائية أو تعلق الأمر بمسألة تنظيم المؤسسات أما وان في حرمان مساس بحقوق الأفراد فلا يمكن أن يستمر الوضع على هذا الحال لان كل المبررات دولة القانون والشرعية القانونية تصب في اتجاه خضوع الجميع للقانون بلا استثناء.

ثانياً أهمية التشريع وأثره على التنظيم

إن حجية التنظيم يمكن أن ترد حتى ولو لم ينص على ذلك الدستور من ذلك قيام التشريع بتصحيح تصرف تنظيمي ليصبح هذا الخير غير قابل للطعن، مثل قضية كنال عندما يقوم التشريع يقوم بتصحيح نوع من الأوامر فانه يكون له نفس تلك الملاحظات التي سبقتها فيما يخص التشريع المصادق على الأوامر المنصوص عليها في المادة 38 من الدستور 1963 القول ينطبق على التشريع الذي يصحح مرسوماً يصبح جزء منه عند ذلك فان التشريع يحتوي قواعد المرسوم.

فيمكن أن تكون قواعد التشريع بما فيها ذات الطبيعة التنظيمية محل الرقابة من المجلس الدستوري إذا كان المرسوم مخالف لقواعد دستورية عدى تلك التي تحدد الميدان التنظيمي في علاقته بميدان التشريع الأكيد أن التشريع يمكن أن يصحح المرسوم لكن احتساباً فقط من تاريخ إصداره أما التشريع الذي يجري التصحيح احتساباً من التوقيع عليه فيكون مخالف للدستور لمسأسته بمبدأ عدم رجعية التشريع الجزائري وفق ما جاء في قرار المجلس الدستوري¹

¹ - محمد بودة، المرجع السابق، ص 434.

1973-11-28

ثالثا: البحث عن الاختصاص المتداخل

ممارسة السلطة التنظيمية تعدّ سبب تبني مجلس الدولة لاختصاص مشترك مع الدستوري، وبقراءة استخلاصات مفتشي الحكومة اختصاص مجلس الدولة يجد تفسيره كتبريره بالشكالاتالي:

إخطار المجلس الدستوري عن الوزير الأول يعتبر العمل الأول لممارسة هذا الأخير لما لسلطة التنظيمية والتي يجوزها بفعل المادة 517 من الدستور في حين ممارسة هذه السلطة اعتبرت دائما موضوعا إداريا يعود فيها لاختصاص للقضاء الإداري الأكيد أن المجلس الدستوري بدوره مختص، لكن ليست المرة الأولى التي يتدخل فيها إلى جانبه مجلس، كما يسجل قيام مجلس الدولة في حالات بتفسير القاعدة الدستورية التي ترسي الاقسام بين الاختصاص التشريعي والتنظيمي.

وجود ارتباط بقدر معين حول التنظيمات المستقلة فان مسألة قضاء عدم الاختصاص السلبي يعدّ البرلمان فيها محمي بشكل ما من نفسه، بحيث لم يعد يستطيع التنازل عن اختصاصه للسلطة التنظيمية خارج إجراءات، بعبارة أخر لم يعد لها اختصاص. فالقاضي الدستوري يتدخل بان يمنع عنه عدم قيامه بممارسة كاملة لسلطاته بمقتضى قضاء يسمى " بعدم الاختصاص السلبي "

هذا الاجتهاد نشأ في سنة 1967 و تطور فعليا في 1982 ، ومن هذا التاريخ الأخير إلى غاية 1995 أصدر المجلس الدستوري 46 قرارا، منها 20 حالة أعلن فيها عن إلغاء قواعد محل تنازع لعدم اختصاص سلبي للمشرع¹.

الفرع الثاني: الرقابة السياسية (البرلمانية) على أعمال الإدارة .

إن تجسيد دولة القانون يقضي بحتمية خضوع جميع أعمال ونشاطات والمؤسسات والهيئات بمختلف أصنافها وتخصصاتها لأحكام القانون الساري المفعول في الدولة إلى جانب، من نظام الرقابي شامل وفعال حتي يضمن تجسيد وتطبيق مبدأ سيادة القانون.

ومن الأنظمة المساهمة في ترسيخ ذلك مبدأ الرقابة السياسية أو البرلمانية، وعرفت في المملكة البريطانية ثم انتشرت في بقية دول العالم.

¹جودة محمد، المرجع السابق، ص 436/435.

إن الجزائر كغيرها من الدول التي أولت أهمية بالغة لهذه الرقابة منذ الاستقلال سنة 1962، غير انه انطلاقا من الدساتير التي عرفت الجزائر يمكن تقسيم هذه الرقابة إلى مرحلتين:

- مرحلة 1963-1989 التي تسمت بالنظام الاشتراكي الذي كرس بموجب دستور 1963 و 1976 حيث أوكل الدستور الرقابة السياسية إلى حزب جبهة التحرير الوطني، والرقابة الشعبية للهيئة التشريعية والهيئات المنتخبة بصفة عامة.

في حين الرقابة الشعبية لها مدلولها في الأنظمة الليبرالية، حيث تقوم بها كل من الأحزاب السياسية والصحافة والرأي العام والجمعيات، وهي رقابة ضغط معنوية لاتملك الوسائل القانونية والإجراءات التي يكرسها القانون.

بصدور دستور 1989 اتضحت ملامح الرقابة السياسية، وتجلت أكثر بصدور 1996 الذي أرسى ميكانيزمات الرقابة السياسية بشكلها التقليدي والمكرسة من قبل دساتير الدول الليبرالية التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، والتي يتم رقابة العمل الحكومي من جهة والهمل الإداري من جهة أخرى¹.

انطلاقا من دستور 1996 ونصوص القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الدستوري ومجلس الأمة وعملها²، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 2000 والقانون الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 المعد والمتمم، فان آليات الرقابة التي تتمتع بها الهيئة التشريعية تنقسم إلى قسمين.

أولا: آليات الرقابية البرلمانية التي تترتب عنها المسؤولية السياسية

لقد خول المؤسس الدستوري الجزائري كغيره من الدول الأخرى آليات رقابية متعددة تكمن البرلمان من مراقبة عمل الحكومة بهدف تحقيق تطلعات الشعب، الذي ينبع منه هذا البرلمان هذه الآليات الرقابية تمكن المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة في إمكانية إثارة

¹-احمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق، بسكرة، 2014/2015، ص307.

²- احمد سويقات، المرجع السابق، ص309.

المسؤولية السياسية للحكومة، هذه الآليات تتجسد عبر تقديم الحكومة لمخطط عملها الخاص بتجسيد برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع، أو بمناسبة تقديم الحكومة للبيان السنوي للسياسة العامة.

وتعرف المسؤولية السياسية للحكومة بأنها مكانية البرلمان بسحب الثقة من الوزارة بكاملها أو من احد الوزراء، مما يؤدي إلى حل حكومة دون أن يترتب عليها عقوبة، خاصة إذا كان لا يكيف على انه جريمة وفقا للقانون العقوبات، وعرفت المسؤولية السياسية في الجزائر منذ دستور 1963 وتم التراجع عنه بموجب دستور 1976.

غير انه بموجب دستور 1989 و 1976 أقرت المسؤولية السياسية لحكومة حتى يدفع بالحكومة بان تقوم بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها على أحسن وجه، أما آليات التي تقضي إلى إثارة المسؤولية لسياسية للحكومة هي نوع¹ سنتطرق لهما في.

اولا: عدم المصادقة على مخطط الوزير الأول

ثانيا: بيان السياسة العامة.

1- عرض عمل مخطط الوزير الأول (الحكومة)

يعتبر مخطط عمل الحكومة الإطار الذي يحدده رئيس الجمهورية لتنفيذ برنامجه، فهو إذا مجموع الأهداف والوسائل المستعملة لتوجيه السياسة العامة، وهنا يأتي الدور الرقابي للبرلمان الذي يسهر على مدى تحقق ما إلتزمت به الحكومة من مخطط عملها، بإتباع المسار الدستوري الجزائري فإن مخطط عمل الحكومة عرف تطورات عديدة من حيث السلطة المختصة بوضعه، إذ أقر المؤسس الدستوري في سنة 1996 قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 بأن وضع برنامج عمل الحكومة من اختصاص رئيس الحكومة بمجرد تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، ليقوم بعدها بعرض برنامجه أمام الحكومة، ثم يعرضه على البرلمان حيث يبقى موضوع إستمراريته على رأس الحكومة مرهونا بموافقة البرلمان على هذا البرنامج، يمكن تعريف برنامج عمل الحكومة بأنه "الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء الاقتصادية أو

¹ - احمد سويقات، المرجع السابق، ص354.

الاجتماعية أو الثقافية وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية معين¹

بعد تعديل دستور سنة 1996 بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجمهورية يضع برنامجه ويسعى إلى تطبيقه بواسطة المؤسسات السياسية، على أساس أن رئيس الجمهورية شخص منتخب وبما أن الشعب قد انتخبه قد اختار برنامجه من بين كل البرامج الأخرى، أصبح بهذا الدور الوزير الأول يقتصر على تطبيق وتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهذا عن طريق وضع مخطط عمل خاص بالحكومة وهو الأمر الذي رفع اللبس حول التداخل الذي كان سائدا بين البرنامج الرئاسي من جهة والبرنامج الحكومي من جهة أخرى، ويعرض المخطط أمام مجلس الوزراء لأخذ إذن رئيس الجمهورية الذي يتمتع بحق ممارسة الرقابة على الحكومة في مدى الأخذ بتعليماته، ثم يعرض على المجلس الشعبي الوطني يعاد عرض البرنامج على هذا الأخير للتصويت عليه، ومناقشته وبعد الأخذ بملاحظات المجلس الشعبي الوطني يعاد عرض البرنامج عليه للتصويت عليه².

1-1- الموافقة على مخطط عمل الحكومة

بعد عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء وموافقته عليه، يعرض مخطط العمل أولاً على المجلس الوطني وهذا خلال 45 يوماً الموالية لتعيين الحكومة، حيث يكون للمجلس مدة 7 أيام لدراسة مخطط الوزير الأول، وتكون وتقديم استشارة حوله لتتم، بعدها مناقشته أي المخطط المادة 47 من القانون العضوي رقم 99-02 وتكون المناقشة في شكل تدخلات من قبل نواب الشعبي الوطني إما لمساندة هذا المخطط أو إضافة تفاصيل أخرى، أو إبداء عدم رضاهم عما جاء في المخطط.

تعتبر المناقشة خطوة هامة تمكن أعضاء البرلمان من تكوين نظرة واضحة حول النشاط الحكومي وكذا جمع عدة حقائق لدى النواب³.

وتثبت الممارسة الفعلية في الجزائر أن كل مخططات العمل المقدمة أمام المجلس الشعبي الوطني قد تمت الموافقة عليها بالأغلبية⁴

1- قيبوعه عماد الدين، فعالية الرقابة السياسية في الجزائر، مذكرة تخرج ماستر في الحقوق والعلوم السياسية، قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق، ورقلة، 2014/2015، ص 29.

2- احمد سويقات، المرجع السابق، ص 356.

3- احمد سويقات، المرجع أعلاه، ص 356.

4- قيبوعه عماد الدين، المرجع أعلاه، ص 30.

يمكن أن يكيّف الوزير الأول مخططه بالتشاور مع رئيس الجمهورية وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 80 من الدستور، ثم يعرضه مجدداً على المجلس الشعبي الوطني الذي له مدة 10 أيام للتصويت عليه المادة 48 من القانون سابق الذكر

لا يكفي أن يقدم الوزير الأول مخطط عمل حكومته أمام مجلس الشعبي الوطني وحصوله على موافقته، بل يجب تقديم عرض عن المخطط أمام مجلس الأمة خلال 10 أيام الموالية لموافقة عليه، والملاحظ في معنى كلمة عرض أن الوزير الأول غير ملزم بتقديم مخطط عمل حكومته مفصلاً أمام مجلس الأمة بل بإمكانه أن يقدم قراءة بسيطة لمجمل الأهداف التي تسعى الحكومة لتحقيقها دون ذكر الجزئيات، حيث يمكن أن يصدر مجلس الأمة لائحة حول هذا المخطط لإضافة ملاحظات أو التعبير عن دعم مجلس للمخطط مع وجوب توفر شرطين أساسيين هما :

- توقيع اللائحة من طرف 20 عضواً كما لا يستطيع العضو الواحد أن يوقع على أكثر من اقتراح لائحة.

- أن تودع اللائحة لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض أمامه المادة 72 من النظام مجلس الأمة، ولا يكون لللائحة مجلس الأمة أي أثر على إستمرارية عمل الحكومة من عدمه .

يسهر البرلمان على حسن تنفيذ الحكومة للمخطط وفقاً لما تم عرضه، وهذا بمساهمة البرلمان في الموافقة على مجموع القوانين التي تقدم بمناسبة تجسيد المخطط ومعارضة القوانين التي تخالفه¹.

1-2- عدم الموافقة على مخطط الحكومة

إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، فهذا يعني معارضة وبالتالي رفض برنامج رئيس الجمهورية وانداد في مؤسسات الدولة، الأمر الذي يؤدي بالحكومة إلى الاستقالة وهذا بتقديم الوزير الأول استقالته إلى رئيس الجمهورية والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بالمسؤولية التضامنية للحكومة على حساب المسؤولية الفردية للوزير الأول -التي تعني وجوب استقالة كامل الطاقم الحكومي إذ لا يقتصر الأمر على الوزير الأول فقط-.

¹ - احمد سويقات، المرجع السابق، ص 357.

بعد استقالة الحكومة يتولى رئيس الجمهورية تعيين وزير أول جديد، وهو يقوم باقتراح مجموعة من الشخصيات التي من المفترض أن تشكل الحكومة الجديدة بشرط موافقة رئيس الجمهورية عليها، ليقوم الوزير الأول بتقديم مخطط عمله أمام مجلس الوزراء وبعدها أمام المجلس الشعبي الوطني بنفس الكيفيات سابقة الذكر، هذا الأخير الذي يمكنه الموافقة على مخطط العمل الجديد وبالتالي استمرار الحكومة في عملها أو عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة الجديدة.

في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل يتم حله من قبل رئيس الجمهورية وجوبا وتبقى في حالة عدم موافقة الحكومة تمارس نشاطها لمدة أقصاها 3 أشهر حتى تاريخ إجراء انتخابات تشريعية جديدة، ويأتي هذا الحل حفاظا على الاستقرار المؤسسي وعدم تكرار رفض المخطط مرة أخرى لذلك كان على نواب¹.

التفكير مرارا قبل معارضة مخطط العمل وهذا حفاظا على مناصبهم النيابية في حالة إجراء انتخابات تشريعية قد لا تضمن للنواب مقاعدا في مجلس الشعبي الوطني مرة أخرى. لكن بدراسة ما يجري العمل به فإنه يستبعد أن يتجرأ المجلس الشعبي الوطني على الإقدام على رفض ما تقدم به الوزير الأول تطبيقا لبرنامج رئيس الجمهورية، وهذا عائد للتركيب البشرية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني المكونة من أحزاب موالية للحزب الحاكم فتكون رقابتها شكلية لا تشكل أي خطر على الحكومة، لتتحصر الرقابة الفعلية في الأقلية المعارضة. بالرغم من أن مناقشة مخطط عمل الحكومة قد تتجم عنه نتائج سلبية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على ما تم عرضه أمامه، إلا أن وجود العديد من العوائق جعل من هذه الآلية مجرد تقليد ملا تنص عليه الدساتير العالمية، ومن بين العوائق التي تواجه آلية مناقشة مخطط عمل الحكومة ما يلي:

- ربط مخطط عمل الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية

بموجب التعديل الدستوري الصادر سنة 2008 أصبح بإمكان رئيس الجمهورية أن يضع برنامجا وحيدا وهو البرنامج الذي أنتخب على أساسه ويسعى جاهدا إلى تطبيقه، كما أصبح منصب رئيس الحكومة بعد التعديل الدستوري يسمى منصب الوزير الأول أي أن الحكومة هي حكومة رئيس الجمهورية وهذا الأخير يتولى تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة أيضا، لذا

1- قبيوغة عماد الدين، المرجع السابق، ص32.

فإن عرض مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن تواجهه عوائق وهذا بمعارضة برنامج اختاره الشعب.

-التغييرات الحكومية¹

-عدم ترتيب أثر على لائحة مجلس الأمة

يمكن أن يصدر مجلس الأمة لائحة معارضة، لما تم عرضه أمامه في إطار مخطط عمل الحكومة، ويجب أن توقع اللائحة من قبل 20 عضوا وتودع لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة الموالية للعرض²، على الرغم من اعتبار عرضه على مجلس الأمة مجرد إجراء شكلي.

- دور الأغلبية البرلمانية

بالإضافة إلى كون أغلب النواب المكونين لتشكيلة البرلمان يتبعون للحزب الحاكم، نجد أن ظاهرة التحالفات قد استقطقت في وسط البرلمان الأمر الذي يؤدي بالأغلبية البرلمانية الحاكمة إلى عدم معارضة ما جاء في المخطط الخاص بعمل الحكومة وبالتالي انعدام الدور الرقابي للبرلمان ومثالا على هذا نذكر حكومة الإئتلاف التي شكلها المجلس الشعبي الوطني للتجمع الوطني الديمقراطي، أحمد أويحي وهذا سنة 1997 بعد أن عادت الأغلبية فيه للتجمع الوطني الديمقراطي

2: بيان السياسة العامة.

البيان السنوي للسياسة العامة هو محصلة عمل الحكومة عند تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية يتم من خلاله توضيح ما تم تحقيقه من أهداف وما سيتم إنجازه، مع ذكر الصعوبات الموجودة أثناء التنفيذ لتتم بعد ذلك مناقشة البيان أمام المجلس الشعبي الوطني ويعقبها إما، لائحة مؤيدة أو معارضة لذلك البيان، أو ملتصقة رقابة، أو تتولى الحكومة طلب التصويت بالثقة³

1-اللائحة

طبقا لنص المادة 84 من الدستور فإن مجلس الشعبي الوطني يمكنه أن يناقش بيان السياسة العامة المقدم من قبل الحكومة بعد موافقته على مخطط عمل الحكومة، وتكون

¹- احمد سويقات، المرجع أعلاه، ص357.

²-المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³-قيبوعه عماد الين، المرجع السابق، ص33

المناقشة في شكل عرض حصيلة لما تم إنجازه من مخطط الحكومة وما لم يتم إنجازه مع توضيح الأسباب المعيقة له وعند انتهاء المناقشة يمكن التقدم بلائحة حول ماتم عرضه ومن شروط قبول اللائحة

- أن يتم التوقيع على اللائحة من طرف 20 نائبا على الأقل، ولا يمكن للنائب الواحد التوقيع على أكثر من اقتراح لائحة واحد¹.

- يجب أن تودع اللائحة من طرف مندوب أصحابها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.
- يشترط لصدور لائحة حول بيان السياسة العامة أن تقدم بعد 72 ساعة الموالية لمناقشة بيان السياسة العامة.

في حالة تعدد اللوائح فإنها تعرض للتصويت.

أما عن الفئات التي يحق لها التدخل في المناقشات التي تسبق التصويت فهي:

- الحكومة بناء على طلبها.

- مندوب أصحاب اقتراح اللائحة.

- نائب يتدخل لصالح اقتراح اللائحة أو نائب يتدخل لمعارضتها.

لم تحدد النصوص القانونية المنظمة لهذه الآلية محتوى اللائحة، الأمر الذي يجعلنا نفترض أن اللائحة يمكن أن تكون معارضة لسياسة الحكومة وهذا لإخطارها بعدم رضى فئة من البرلمانيين حول مسار عمل الحكومة، كما يمكن أن تقدم لائحة مؤيدة للحكومة لتكون سندا لها لمواصلة مهامها، لكن يواجه تفعيل آلية اللائحة عدة عوائق منها:

- على عكس النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 فإن النظام الجديد نص

على عدم إمكانية التوقيع على أكثر من لائحة مما يقيد النواب.

- عدم تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة في العديد من المرات أمام المجلس الشعبي

الوطني فمن أصل 8 حكومات، 3 منها فقط هي من قدمت بيان سياستها العامة السنوي²

- إن تجسيد هذه الآلية غالبا ما يواجهه العائق الأكبر داخل مجلس الشعبي الوطني ألا وهو

الأغلبية الحزبية المساندة للحزب الحاكم، والتي لا يمكن أن تصدر لائحة معارضة لبرنامج

رئيس الجمهورية¹.

¹ - المواد من 51 و 52 و 53 من القانون العضوي رقم 52-99

² - قيبوعة عماد الدين، المرجع السابق، ص 36.

- لم تتضمن النصوص الدستورية أي أثر قانوني على اللائحة المعارضة للحكومة وهذا ما دفع ببعض الكتاب إلى وصفها باللوائح الميتة.
- باشترط المؤسس الدستوري لوجوب اقتراح اللائحة من قبل 20 نائباً فإنه يقصي فئة معينة لا تستطيع توفير النصاب القانوني المطلوب لقبول لائحة وهي الأقلية المعارضة.
- كما أن احتمال تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة الذي يبقى من السلطات التقديرية للحكومة لا تحكمه أية قواعد أو آثار تنجم عن هذا العرض.

ب-ملتمس الرقابة

- هو إجراء ينجم عن بيان السياسة العامة فهو يوجه ضد الحكومة ويمكن أن يؤدي إلى إسقاطها، نصت على هذا الإجراء المادة 135 من دستور سنة 1996 يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ويمكن القول بأن لجوء نواب المجلس الشعبي الوطني لتحريك هذه الآلية ليس بالأمر السهل نظراً لإحاطتها في الدستور بشروط تكاد تكون مستحيلة منها:
- النصاب القانوني والنسبة المطلوبة للموافقة على الملتمس، وهذا يعود للأثر الذي يحدثه ملتمس الرقابة على مكانة الحكومة، وحتى يتم هذا الأخير لا بد من توفر مجموعة من شروط .
- يجب أن يوقع ملتمس الرقابة من قبل سبع نواب من مجلس الشعبي الوطني على الأقل
- لا يستطيع النائب الواحد أن يوقع على أكثر من ملتمس رقابة واحد.
- يودع الملتمس لدى مكتب مجلس الشعبي الوطني من قبل مندوب النواب المبادرين به
- يجب أن ينشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات مجلس الشعبي الوطني وأن يتم توزيعه على النواب .
- لا يمكن التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد مرور ثلاثة أيام على إيداعه.
- التصويت لصالح الملتمس بأغلبية مجلس الشعبي الوطني 3/3 ثلثا نواب أما عن الأشخاص المخول لهم التدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت فقد تم النص عليهم في القانون العضوي رقم 99-02 وهم
- الحكومة إن طلبت ذلك.
- مندوب أصحاب ملتمس الرقابة.

1- احمد سويقات، المرجع السابق، ص.362

- نائب يتدخل لمعارضة ملتصق الرقابة، أو نائب يتدخل لتأييده .

بعد مرور 3 أيام على إيداع ملتصق الرقابة يتم التصويت عليه، وتعتبر هذه المدة كافية للحكومة لمحاولة إقناع البعض من النواب بعدم التصويت على ملتصق الرقابة وهي أيضا فرصة للنواب الموقعين على الملتصق لجمع المزيد من التأييد والتصويت لصالح ملتصق الرقابة¹ ولكي يكون للملتصق أثر يجب أن يصوت عليه ثلثا نواب المجلس الشعبي الوطني. بعد تصويت ثلثا نواب 3 لصالح ملتصق الرقابة يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية. لكن ما يأخذ على ملتصق الرقابة

- تقييد ملتصق الرقابة ببيان السياسة العامة يعني عدم إمكانية اللجوء لمثل هذه الآلية إلا مرة واحدة في السنة، وهذا إثر عرض الحكومة لبيان السياسة العامة وهو الأمر الذي أفرغ هذه الآلية من محتواها .

دور الأغلبية المساندة للحكومة في عدم إمكانية تحقيق نسبة الثلثين 3/2 وهي النسبة المطلوبة للتصويت لصالح الملتصق، في حين تستطيع الحكومة إسقاط الملتصق بتحقيق نسبة معارضة تقدر بالثلث زائد واحد 1+3 .

إن المدة المقررة بثلاثة أيام منتقدة على أساس محسوبة لصالح الحكومة التي تستطيع التحرك خلاله

ج-التصويت بالثقة

في الجزائر فقد وضعت وسيلة التصويت بالثقة في يد الوزير الأول الذي يستطيع أن يفعلها بهدف الجمع المزيد من التأييد حول مواقفه في مواجهة الأقلية المعارضة ونصت على هذه الوسيلة المادة 84 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، وتتبع هذه الآلية عرض بيان السياسة العامة أو التصويت على نصوص قانونية في دول أخرى.

يعبر اللجوء إلى آلية التصويت بالثقة عن وجود معارضة داخل بعض التشكيلات البرلمانية وهو ما يؤدي بالوزير الأول إلى اللجوء للمجلس الشعبي الوطني لطلب التصويت بالثقة، فإذا انتهى التصويت بالثقة لصالح الحكومة فإنه يمثل دليلا على تمتعها بثقة الأغلبية، وإذا انتهى بعدم منح نواب مجلس الشعبي الوطني لثقتهم للحكومة فإن الوزير الأول يقدم استقالته. حيث حدد المؤسس الدستوري إجراءات التصويت بالثقة وهي.

¹- احمد سويقات، المرجع السابق، ص365/164.

يتم طرح مسألة التصويت بالثقة بناء على طلب الوزير الأول وهذا بتسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال مجلس الشعبي الوطني، وطلب التصويت بالثقة متروك للسلطة التقديرية للوزير الأول دون المرور على مجلس الوزراء، يمكن أن يتدخل في المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة الأشخاص التالية¹:

- الحكومة نفسها.

- نائب يؤيد التصويت بالثقة أو نائب يعرضه. أما عن كيفية التصويت فتكون بالأغلبية البسيطة وهذا طبقاً لنص المادة 64 من القانون العضوي رقم 99-02 المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة.

إن ما يميز آلية التصويت بالثقة هو بساطة الإجراءات السابقة لتفعيلها، أما عن نتائج هذه الوسيلة فإن دستور سنة 1989 قد أغفل نتائج التصويت بالثقة، أما دستور سنة 1996 فقد نص على أن عدم الموافقة على لائحة الثقة يؤدي إلى استقالة الوزير الأول وكذا الحكومة ولكن رئيس الجمهورية يقوم بحل مجلس الشعبي الوطني قبل قبول استقالة الحكومة. يمكن أن ينتهي التصويت بالثقة لصالح الحكومة وهو ما يعطي دفعا لاستكمال برنامج رئيس الجمهورية المراد تنفيذه .

لكن هذه آلية عجزت بالتصويت بالثقة عن ردع الحكومة، لم تحقق آلية التصويت بالثقة الهدف المنشود منها وهذا نظراً للعوامل التالية:

-حصر آلية التصويت بالثقة في يد الوزير الأول الذي لا يمكن أن يلجأ لمثل هذه الوسيلة إذا لم يكن متأكداً من نتائجها الإيجابية على حكومته.

-إن منح رئيس الجمهورية لسلطة حل مجلس الشعبي الوطني في حالة عدم منحه الثقة للحكومة قد سبب العجز لهذه الآلية الهامة، كون التصويت ضد الحكومة يجعل النواب يفكرون في مناصبهم النيابية مما يؤثر سلباً على نتائج التصويت²

¹- احمد سويقات، المرجع السابق، ص365.

²- احمد سويقات، المرجع السابق، ص370.

ثانيا: آليات الرقابة البرلمانية التي لا تترتب عنها المسؤولية السياسية

إن متابعة النشاط الحكومي في كافة أوضاعه تستوجب حصول البرلمان على المعلومات اللازمة التي تمكنه من إقامة رقابة برلمانية صارمة و حقيقية، غير أن هذه الرقابة متعددة الأوجه و المجالات و الآثار ففي سبيل ذلك يمكن توجيه أي سؤال لأي عضو في الحكومة أو القيام باستجوابه حول أي قضية من قضايا الساعة أو تكوين لجان تحقيق، وتندرج هذه الآليات جميعا في نطاق واحد يجمعها وهو " الآليات غير المرتبة للمسئولية السياسية للحكومة وسنحاول من خلال هذا هذا المطلب معرفة مدى تأثير هذه الآليات على العمل الحكومي، ومدى نجاعتها في تحقيق الأهداف المرجوة منها وذلك في فرعين الفرع الأول(السؤال والاستجواب) والفرع الثاني(لجان التحقيق والاعتمادات المالية)

1: السؤال والاستجواب

يعد السؤال إحدى الآليات الرقابية المنظمة دستوريا، وهو وسيلة إعلامية و رقابية للنواب حول تصرفات الحكومة، وهو على حد تعريف الفقيه بيردو " ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب نائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة "

كما يعرف بعض الفقهاء السؤال بأنه " استفسار أحد أعضاء البرلمان عن مسألة معينة من الوزير، وقد يكون هدفه لفت نظر الوزير الي مسألة معينة"، وعليه فالسؤال هو تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من الوزير الأول عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل لاحظته خلال أدائه لمهامه النيابية".

وقد عرف النظام الدستوري الجزائري السؤال كآلية للرقابة على أعمال الحكومة منذ دستور برنامج 1963 وذلك بمقتضى المادة 38 من الدستور التي حولت للنائب أن يمارس الرقابة البرلمانية عن طريق توجيه الأسئلة إلى الوزراء وفق شروط حددها اللائحة النظامية للمجلس الوطني. و بالرجوع إلي دستور 1996 نجد أنه أقر في المادة 99 منه حق البرلمان في مراقبة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية و المكتوبة وفق الشروط المحددة في المادة 134 الفقرة الثالثة من الدستور ومما سبق يتضح أن الأسئلة نوعان كتابي و شفوي¹:

¹نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص117.

- الأسئلة الكتابية :

يقصد بما طلب معلومات موجه من قبل برلماني إلى عضو من أعضاء الحكومة، الذي يتوجب عليه أن يرد ضمن مهلة محددة تكون طويلة نسبيا، يودع السؤال الكتابي لدى مكتب الغرفة التي ينتمي إليها العضو السائل في سجل خاص وقت إيداعها، حيث يتولى رئيس الغرفة إرساله فورا إلى الوزير الأول، ويتم تبليغ الأسئلة إلى أعضاء الحكومة من طرف الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان طبقا لأحكام المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي¹ رقم 04-98 المؤرخ في 17 جانفي 1998 المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ويجب أن يرد عضو الحكومة المعين على السؤال كتابيا في أجل 30 يوما من تاريخ التبليغ، ويبلغ الرد لصاحبه من قبل المكتب الذي يحتفظ بالجواب، وفي حال لم يجب الوزير المختص في المدة المحددة معللا ذلك بمقتضيات المصلحة العامة أو استعصاء جمع عناصر الإجابة تحدد له مهلة إضافية للإجابة شريطة ألا تتجاوز الشهر، ويكون الرد المكتوب موقعا من طرف الوزير المختص أو نائبه.

- الأسئلة الشفوية :

خول الدستور لأعضاء البرلمان بموجب المادة 134 منه طرح أسئلة شفوية على أي عضو في الحكومة بما فيها الوزير الأول باعتباره عضو في الحكومة، حيث يودع السؤال من طرف صاحبه لدى مكتب الغرفة التي ينتمي إليها، ويتولى رئيس الغرفة المعنية إرساله فورا إلي الوزير الأول أين يتفق المكتبان مع الحكومة على تحديد يوم طرح الأسئلة الشفوية حتى لا يقع تضارب بين برنامج جلسات الغرفتين وانشغالات الحكومة.

و الأسئلة الشفهية أنواع، حيث أقرت بعض الأنظمة الدستورية أنواع من الأسئلة الشفوية فمنها من أقر نوعين ومنها من أقر ثلاث، وفي النظام القانوني الجزائري تم إقرار نوعين هما:

* الأسئلة الشفوية دون مناقشة : يودع هذا السؤال كتابيا لدى مكتب الغرفة المعنية وتحدد جلسة طرحه بعد تبليغه للوزير الأول، وفي هذه الجلسة يطرح السؤال شفاهة، ويجب عنه العضو المعني مع إمكانية إنابة عضو آخر من الحكومة للإجابة عن السؤال²

¹- المرسوم التنفيذي رقم 04-98 المؤرخ في 17 جانفي 1998 المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان،

الجريدة الرسمية، العدد4، الصادرة بتاريخ 28 يناير 1998

²- نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص118.

مما يترتب عليه إقامة علاقة وظيفية بين الهيئتين عن طريق ربط البرلمان بالوزير المختص ولصاحب السؤال حق التعقيب على الجواب، ولعضو الحكومة حق الرد في شكل مناظرة وحينها يقفل باب المناقشة مباشرة، وتكون مدة طرح السؤال 03 دقائق، ومدة الإجابة 07 دقائق، ويكون التعقيب للسائل و المسئول في دقيقتين 02 (بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني) أما النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد ميز في المدة الممنوحة بإعطائه الممثل الحكومة ضعف الوقت المخصص لعضو مجلس الأمة، وهذا ما نصت عليه المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، فبعد أن يعرض صاحب السؤال سؤاله في مدة يقررها رئيس الجلسة، و بعد رد الحكومة، يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود خمسة دقائق، و يمكن لممثل الحكومة الرد في عشرة دقائق، وفي هذا تفضيل للحكومة على هذا المستوى.

في النظام الجزائري منذ إنشاء الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أصبح هذا الوزير يتحمل الإجابة عن أعضاء الحكومة الآخرين المعنيين مباشرة بالسؤال إن تعذر عليهم حضور الجلسة للإجابة عن السؤال، والذي غالبا ما يقدم إجابات عامة لا تحمل الجديد، الأمر الذي يخلق الكثير من الامتعاض و الاستياء لدى أعضاء الحكومة، ويؤثر سلبا على مستوى ومردود الأس، بلغ العدد السنوي لتوقيع هذه الآلية في فرنسا 300 سؤال، بينما في الجزائر فالمعدل يقل عن 70 سؤال، يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة (10) أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض، يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فورا للوزير الأول إذا رأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة الشفوي أو الكتابي يبزر إجراء مناقشة، تفتح هذه المناقشة وفقا للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني و بمجلس الأمة، يجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة "حسب المادة 74 من القانون العضوي 99-02.

توجد مجموعة من الشروط الواجب توافرها في السؤال المقدم من عضو البرلمان تضمن سلامة صحته من الناحية القانونية، نص عليها المشرع، كما تضمنتها الأعراف البرلمانية منها ما هو شكلي ومنها ما هو موضوعي، وعادة ما يتم تنظيم الشروط اللازم توافرها لقبول السؤال في شكل تعليمات عامة يصدرها مكتب كل غرفة¹

¹ - نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص120.

* يجب توجيه السؤال إلى الوزير المختص، و لا يمكن توجيه نفس السؤال إلى وزيرين أو أكثر حيث يتولى مكتب الغرفتين دراسة الأسئلة قبل توجيهها الي الوزير المعني، فإذا ثبت عدم اختصاصه توجه إلي الوزير المعين، أو يرد السؤال لصاحبه.

* أن يكون السؤال في أمر من الأمور ذات الأهمية العامة كأن يكون حول " مشكل المياه و حالة السدود على المستوى الوطني، موضوع الطرق و البطء في إنجاز المشاريع المخصصة لذلك...".

* أن يكون السؤال خاليا من العبارات غير اللائقة.

* أن يكون السؤال قائما : بمعنى ألا يكون قد تخلى عنه صاحبه، أو تخلى عن منصبه كعضو أو نائب في البرلمان، أو أن الحكومة قدمت استقالتها، أو أن البرلمان قد حل، فهذه الحالات يسقط فيها السؤال، ويبقى السؤال قائما إلى الدورات الأخرى للمجلس.

* ألا يكون موضوع السؤال نظير سؤال قد تمت الإجابة عنه خلال ثلاثة 03 أشهر.

* أن لا يمس السؤال بالمصالح العليا للبلاد، وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في فقرتها الأخيرة .

* لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال واحد في كل جلسة وفقا لما قرره المادة 70 من القانون العضوي 99-02 في فقرتها الثالثة.

اما بالنسبة لكيفية الرد على الاسئلة فتكون، تكون الإجابة عن السؤال الكتابي كتابتا، أما بالنسبة للسؤال الشفوي فتتم الإجابة عليه خلال جلسات المجلس، حيث يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عن الأسئلة الموجهة¹ لهم وذلك بنص المادة 134-2 من الدستور و المادة 70 في فقرتها الأخيرة من القانون العضوي 99-02.

فبالرجوع إلى الأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة طيلة الثلاث فترات السابقة نلاحظ أن معظمها تتم الإجابة عنه باستثناء الأسئلة المطروحة على الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) ، وكذا كل من وزير الدفاع، ووزيرا الداخلية و الخارجية، مما يدفعنا إلى التساؤل عن سبب رفض ممثلي تلك القطاعات الإجابة عن الأسئلة الموجهة لقطاعهم، فإذا كانت الأسئلة تخص قضايا حساسة لها صلة بقطاعات إستراتيجية تعين على عضو الحكومة إبلاغ

¹- نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص121/122.

المجلس بذلك لتبرير رفض الإجابة عن السؤال، وتزداد الأمور تأزماً و تعسفا حين يرفض بعض الوزراء صراحة الإجابة على بعض الأسئلة الموجهة لهم، كما هو الحال بالنسبة لوزارتي الدفاع و البيئة و الداخلية و التي كانت محل انتقادات.

تنشر الأسئلة الشفوية و الكتابية و الأجوبة المتعلقة بما حسب نفس الشروط الخاصة بنشر محاضر مناقشات كل غرفة في البرلمان (المادة 75 من القانون العضوي 99-02).

2- الاستجواب

في الممارسة البرلمانية يعني الاستجواب "محاسبة الوزير على الأخطاء التي يرتكبها أثناء تطبيق القانون، أو لدى ممارسة العمل، فإما يرجع أو تسحب منه الثقة"، كما يعرفه المشرع المصري بأنه "طلب كتابي يتقدم به أي عضو من أعضاء مجلس الشعب يحمل بين طياته اتهاماً للحكومة و لومها و تجريح سياستها، أو محاسبة أحد أعضائها على تصرف ما يصدد شأن من الشؤون المتعلقة بوزارته.

كما يعرفه الفقهاء بأنه " وسيلة دستورية في النظام الجزائري يستطيع بموجبها النائب أن يطلب م ن الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين ذي مصلحة عامة".

وقد نص المشرع الدستوري صراحة على حق الاستجواب في مرحلة التعددية السياسية حيث قضت المادة 124 من دستور 1989 بأنه " يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة"، أما دستور 1996 فقد نصت المادة 133 منه على نفس الحكم " يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، مع حلول كلمة برلمان محل كلمة المجلس الشعبي الوطني مراعاة للتعديل الذي طرأ على تشكيلة البرلمان، و بقي الأمر كما هو عليه مع التعديلات الدستورية لسنة 2008¹.

ومما تقدم نخلص أن الاستجواب يمثل إحدى آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة نص عليها الدستور الجزائري و حدد إطارها العام، و لذلك يجب أن تتم ممارستها في حدود ما قرره الدستور والقانون العضوي من ضوابط، و بالرجوع الي نصوص القانون العضوي 99-02 والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان يتبين لنا أن هناك شروط شكلية وموضوعية يجب مراعاتها لدى اللجوء إلى الاستجواب، يمكن إجمالها فيما يلي.

¹- نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص123/124.

* أن يكون الاستجواب الواحد حول قضية واحدة من قضايا الساعة (المادة 65 من القانون العضوي 99-02).

* أن يوقع من قبل 30 عضوا على الأقل من أعضاء البرلمان إما من نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة.

* أن يقدم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس الغرفة المعنية حسب الأحوال المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة (وهذا ما يستفاد من نص المادة 65-2 من القانون العضوي 99-02 " أن يبلغ إلي الوزير الأول بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه" .

* أن يحدد المكتب الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب بالتشاور مع الحكومة .

* أن لا يتضمن الاستجواب أمورا مخالفة للدستور أو القانون.

* أن ينصب الاستجواب على أعمال الحكومة.

أما بشأن إجراءات مناقشة الاستجواب فتتم كما يلي :

إذا توافرت الشروط الشكلية و الموضوعية السابقة حسب المادة 65 من القانون العضوي 99-02 يبلغ طلب الاستجواب من طرف رئيس الغرفة المعنية إلى الحكومة في غضون ثمان و أربعين ساعة من إيداعه على أن يتم ذلك في ظرف لا يتجاوز 15 يوما على الأكثر من إيداعه باتفاق مع الحكومة، يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا حول الموضوع أثناء جلسة المجلس المعني المخصصة لهذا الغرض، ثم تجيب الحكومة¹.

إذا كان الاستجواب موجه إلى الوزير الأول شخصيا يمكن أن ينوبه أحد أعضاء الحكومة أو الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان لأنه لا يوجد في النص ما يلزمه شخصيا الإجابة عن الاستجواب، وقد ينشأ عن هذه المناقشة اقتراح إنشاء لجنة تحقيق إذا لم يقتنع النواب برد الحكومة، وتتشأ هذه اللجنة بناء على اقتراح لائحة من 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضوا من مجلس الأمة، على ألا يكون أعضائها من بين المقترحين للائحة و أن لا يتجاوز عدده أعضائها 15 نائبا، وتعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى.

¹- نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص125/126.

يسلم تقرير لجنة التحقيق إلى رئيس الغرفة المعنية و يبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول و يوزع على أعضاء الغرفة المعنية وينشر جزئيا أو كليا بعد أخذ رأي الحكومة و ما من شك في أن تبليغ التقرير الى الأطراف المعنية سيكون له الأثر البالغ على علاقة البرلمان بالحكومة و التي يمكن أن ينجم عنها إسقاط الحكومة بقرار من رئيس الجمهورية، و إن كان هذا الفرض صعب التحقيق¹.

3: لجان التحقيق ومدى استعمال الاعتمادات المالية.

يمكن تعريف التحقيق البرلماني بأنه وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية تنصب حول أعمال الحكومة و للكشف عن الحقيقة بواسطة جمع المعلومات و التقصي و بعدها عرض نتائج هذا التحقيق.

كما يمكن تعريف التحقيق البرلماني بأنه: شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على الحكومة، و تقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية و المعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة و يحق لها الإطلاع على كل المستندات و الوثائق و استدعاء المسؤولين للمثول أمامها و الاستفسار عن جميع الملابسات و الوقائع .

يذهب البعض من الفقهاء إلى القول بأن لجان التحقيق لها سلطات شبه قضائية تسمح لها بالإطلاع على أعمال محددة ترتبط بممارسة السلطة².

يمكن أن تكون لجان التحقيق سواء بطلب من نواب المجلس الشعبي الوطني او مجلس الأمة

وقد ظهرت هذه الوسيلة لأول مرة في بريطانيا سنة 1689 وكان السبب وراء إنشاء هذه اللجنة هو سوء إدارة الحرب مع إيرلندا وهذا لمراقبة عمل الأجهزة الحكومية³
أما لجان التحقيق في الجزائر فقد ذكر كل الدساتير السابقة و الدستور الحالي لسنة 1996 المعدل و المتمم، حيث تنص المادة 162-2 منه على أن كلا من غرفتي البرلمان يمكنها وفي

¹- نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص126.

²- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص91/92.

³- عباس عمار، المرجع السابق، ص91.

أي وقت أن تنشئ لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة وهو نفس ما نصت عليه المادة 76 من القانون العضوي 99-02

- اجراءات لجان التحقيق

بعد توقيع 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على اقتراح لائحة يتم إيداعها لدى مكتب، المعني حسب الحالة المادة 77 من القانون العضوي 99-02 ليتم التصويت عليها.

تتولى الغرفة المعنية تشكيل لجنة التحقيق من بين أعضائها بنفس الكيفية التي تشكل بها اللجان الدائمة، ولا يمكن أن تضم اللجنة أعضاء بادروا بإنشائها وهذا ضمانا لنزاهة التحقيق ولكن هذه القاعدة منتقدة على أساس أن هؤلاء هم الأدرى بملاسات القضية المطروحة¹، أما عن عدد أعضاء هذه اللجنة فقد حددته المادة 108 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 ب15 عضوا أما النظام الداخلي الحالي، للمجلس الشعبي الوطني والقانون العضوي، المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة فلم يحددوا العدد الواجب في تشكيلة لجان التحقيق، إلا أننا بدراسة ما جرى العمل به من قبل نلاحظ قلة عدد أعضاء لجان التحقيق حيث كان عدد أعضاء لجنة التحقيق التي أنشأت، بمناسبة قضية بيع الغاز الطبيعي إلى شركة ألباسو 14 عضوا وفي عهد التعددية تجاوز عدد أعضاء هذه اللجان 19 عضوا² وجوب إعلام الغرفة المعنية بالتحقيق للغرفة الثانية بوجود لجنة تحقيق قيد الإنشاء.

*شروط إنشاء لجان التحقيق:

- وجوب توقيع 20 عضوا من أعضاء البرلمان على لائحة إنشاء لجنة تحقيق.

-ارتباط التحقيق بهدف المصلحة العامة، وهذا ما يمكن استنتاجه من خلال استقراء المادة

76 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر، إذ يمكن لكل من مجلس الشعبي الوطني أو

مجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصاته وفي أي وقت لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة³.

¹- احمد سويقات، المرجع السابق، ص330.

²- عباس عمار، المرجع اعلاه ، ص112.

³- احمد سويقات، المرجع السابق، ص330.

بالرغم من أن المصلحة العامة يضيف عليها الكثير من الغموض، ولكن المراد بهذا الشرط هو الابتعاد عن توجيه التحقيق لأهداف شخصية لمصلحة، أطراف التحقيق أو سياسية لحزب من الأحزاب¹.

- عدم وجود الموضوع محل التحقيق أمام الجهات القضائية وهذا منعا لتداخل التحقيقين البرلماني والقضائي.

وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات وأيضا لعدم التأثير، على عمل السلطة القضائية سير عمل لجان التحقيق.

تجري أعمال لجنة التحقيق البرلمانية بصفة سرية، حيث تقوم اللجنة بما يلي:

- استدعاء الأشخاص المعنيين من الحكومة و استجوابهم بشرط إرسال رئيس مجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة طلبات الاستماع إلى الوزير الأول مع ضبط برنامج لذلك.
- زيارة ومعاينة الأماكن اللازمة للتحقيق، مع الالتزام بمراسلة المسؤولين عن المؤسسات الإدارية الخاضعة للتحقيق وإعلامهم بوجود الحضور وإرسال البرنامج المخصص لذلك وينطبق الأمر على كل عون يعمل في هذه المؤسسات، ويدون في التقرير غياب كل عون أرسل له استدعاء

- الإطلاع على كل المعلومات والوثائق المرتبطة بالتحقيق وهنالك استثناء وحيد هو عدم الإطلاع على

- الوثائق التي تتسم بطابع السرية وهي الوثائق الخاصة بالدفاع والمصالح الإستراتيجية سواء الأمنية أو المتعلقة بالاقتصاد الوطني مع وجوب توضيح وتبرير طابع السرية على مثل هذه الوثائق.²

تنتهي أعمال لجان التحقيق بإعداد تقرير عن كامل مراحل التحقيق ومجرياته ويسلم إلى الغرفة التي شكلت اللجنة ليوزع على أعضاء البرلمان والوزير الأول، مع إمكانية نشر التقرير كاملا أو جزء منه من قبل الغرفة المعنية، ويجب الإشارة إلى أن لجان التحقيق في الجزائر لها طابع مؤقت إذ تنتهي مهامها بعد انقضاء 6 أشهر المقررة منذ إنشائها مع إمكانية تمديد هذه المدة.

¹- عباس عمار، المرجع السابق ، ص112.

²- قبيوغة عماد البين، المرجع السابق، ص25.

إلا أن هذه اللجنة تعترضها بعض المعوقات .

بالرغم من أن آلية لجان التحقيق تحظى باهتمام المؤسس الدستوري من خلال تنظيمها في عدة مواد في الدستور، إلا أن الواقع الذي عرفته لجان التحقيق في الجزائر لا يعكس مدى أهميتها وتعود عدم فاعلية هذه الآلية إلى عدة أسباب منها:

- وجوب توقيع لائحة إنشاء لجنة تحقيق من قبل 20 نائبا أو 20 عضوا من البرلمان هذا الشرط تعجيزي في وجه المعارضة المتمثلة في أقلية داخل غرف البرلمان ولا يسمح لها بممارسة رقابة حقيقية على أعمال الحكومة، كما لا يمكن تصور أغلبية تتولى إنشاء لجنة تحقيق وهي تساند ما تتجه نحوه الحكومة، وهو نفس ما سبق للمشرع الفرنسي إقراره بنصه على أن الحكومة لها دور هام في تكوين لجان التحقيق وأن اختيار أعضاء هذه اللجان يكون بالأغلبية المطلقة وليس النسبية وهو ما يقضي على كل معارضة يمكن أن تنشأ داخل تلك اللجان .

-عدم نشر تقارير اللجان

يمكن أن يقرر البرلمان بغرفتيه العليا والسفلى نشر التقارير الخاصة بلجان التحقيق كليا أو جزئيا عند انتهاء أعمالها وهذا بناء على اقتراح من مكتب المجلس المعني وبعد اخذ رأي الحكومة، وهذا ليتم بعدها البت في مسألة النشر بأغلبية الأعضاء الحاضرين وهذا بعد انتهاء عرض مقرر لجنة التحقيق المؤيد أو المعارض لنشر التحقيق، من خلال هذه الإجراءات يتبين لنا أنه بالرغم من أن لجنة التحقيق ينشئها البرلمان وأن أعمالها تأتي لتفحص مدى صحة نشاط الحكومة، إلا أن الحكومة يبقى لها القول الأخير وصلاحيه الموافقة على نشر تقرير لجنة التحقيق من عدمه خصوصا إذا لم يخدم مصالحه¹.

¹ - قبيوغة عماد الدين، المرجع السابق، ص26.

الفرع الثالث: المسؤولية الجنائية للوزير الأول و أعضاء حكومته

هناك مبدأ عام وهو مبدأ منطقي قبل أن يكون مبدأ سياسي وهو مبدأ تلازم السلطة و المسؤولية فحيث توجد السلطة تقوم المسؤولية و العكس صحيح.

ولمواجهة ذلك أوجدت الديمقراطيات الدستورية قضاء خاصا لجانب القضاء العادي موصوف بالقضاء السياسي نسبة إلى الغاية التي وجد من أجلها، و هي محاكمة كل من رئيس الدولة ملكا كان أو رئيسا و محاكمة الوزراء، و في بعض الدول تمتد أيضا لمحاكمة بعض الموظفين السياسيين في حالة، ارتكابهم جرائم تكون سياسية بماهيتها، وذلك لاتصالها بأمن الدولة و استقلالها.

لقد نصت المادة 158 من الدستور على أن تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما، على أن يحدد القانون العضوي تشكيل المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذا إجراءات المحاكمة، وعليه فالوزير الأول يكون مسؤول جنائيا عن الجنايات والجنح التي يرتكبها أثناء تأدية مهامه غير أن الغموض يبقى سائدا حول كيفية محاكمته وغريب في الأمر تأخر صدور هذا القانون الأمر الذي حدث في التجربة الدستورية الفرنسية في ظل دستور 1958.¹

وإذا كان المؤسس الدستوري قد فصل في تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الجرائم والجنح التي يرتكبها الوزير الأول بمناسبة تأدية مهامه، غير أن الإشكال المطروح في تحديد مفهوم الخيانة العظمى كيفية الفصل بينها وبين الجريمة الخيانة النصوص عليه في قانون العقوبات، فالمبدأ العام ينص على انه لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص لذلك فانه يصعب متابعة الوزير الأول لكون عناصر جريمة الخيانة العظمى غير محددة بدقة لان مبدأ الشرعية يطبق على المحكمة العليا كما يطبق على باقي الجهات القضائية .

وتترتب على مسؤولية أعضاء الحكومة عن الجرائم والجنح التي يرتكبونها أثناء تأدية مهامهم كرشوة واختلاس، وتلاعب بأموال الدولة وهو ما نص عليه المشرع الجزائري بمقتضى

¹- نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص151.

أحكام المادة 573 من قانون 90-24 المؤرخ في 18 أوت 1990.¹ إذا كان عضو من أعضاء الحكومة قابلا للاتهام بارتكاب جناية أو جنحة أثناء مباشرة مهامه أو بمناسبةها. فعند تحريك الدعوى العمومية من أي جهة كانت يتم إخطار وكيل الجمهورية بها فيقوم هذا الأخير بتحويل الملف عن طريق احترام السلم الرئاسي إلى النائب العام لدى المحكمة العليا إذا تبين أن الأفعال المنسوبة لأحد أعضاء الحكومة تستدعي متابعته الجزائية، فتقوم المحكمة العليا بتعيين احد أعضائها للقيام بإجراءات التحقيق ضمن الأشكال و الأوضاع المنصوص عليها في قانون الإجراءات والمتعلقة بالتحقيق الابتدائي في الجرائم مع مراعاة المادة 574 من ق. ا.ج.ج، وعند الانتهاء من التحقيق يصدر القاضي المكلف بالتحقيق حسب ما تقتضيه الحال أمرا بعدم متابعة المتهم أو قرار بإحالته إلى الجهة المختصة.

¹- امر رقم 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزئية المعدل ولتمتم بالقانون رقم 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، الجريدة الرسمية عدد 84 الصادر في 24 ديسمبر 2006.

خاتمة

خاتمة

من خلال هذه الدراسة التي تمحورت حول مكانته الدستورية ونطاق ممارسة الوزير الأول للسلطة التنظيمية، بشكل مشترك ومسؤول باعتباره على رأس هيئة دستورية بمهام إدارية لكنها وجدت نفسها في مواجهة سلطة رئاسية قوية و تقدير أهمية و مركز هذا الأخير في النظام السياسي الجزائري، تم التوصل إلى أن الوزير الأول بحكم المهام و الصلاحيات المقررة له مسؤولاً عن المهام الإدارية لكنها، تواجدت في مواجهة سلطة رئاسية، قوية قانوناً وسياسياً و رغم ذلك استطاع هذا الوزير أداء دوره و فرض اختصاص التنظيمي بحكم النص حيناً و بحكم متطلبات الواقع و الظرف السياسي حيناً آخر .

فهو مسؤول سياسياً عن طاقم حكومي بأكمله، أمام النواب البرلمان و مسؤول كذلك عن تصرفاته القانونية أمام القضاء، و من جهة أخرى بالنظر إلى طبيعة التصرف التنظيمي الإدارية، والذي يعد تعبير قانوني عن اختصاص دو طابع إداري بامتياز، مع قابلية هذا التصرف للطعن و التقاضي بالإلغاء أمام القضاء مجلس الدولة .

في ختام هذه الدراسة هناك عدد من النتائج و التوصيات تتمثل فيما يلي :

-إن الدستور الجزائري و من خلال المركز الذي منحه للوزير الأول جعله في حالة تبعية عضوية ووظيفة دائمة و مستمرة لرئيس الجمهورية، بشكل لا يمكن اعتباره هيئة مستقلة أبداً فوجوده يعتمد على مرسوم رئاسي يتضمن تعيينه، كما انه يمارس مهامه تحت رقابة رئاسية مستمرة.

-إن الدراسة القانونية للنصوص التي تضمنتها المنظومة الدستورية عبر كافة مراحلها منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، مكنت من التعرف ولو بالقدر القليل على خصائص و طبيعة النظام السياسي الجزائري، الواقع بين النظام البرلماني من خلال اعتماد المؤسس الدستوري على مبدأ الثنائية السلطة التنفيذية، و إقامة تعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، و النظام الرئاسي الذي يقوم على تقوية مركز الرئيس الجمهورية .

مما أدى بالقول أن النظام السياسي هو نظام من نوع خاص، و بصفة عامة من خلال تفحص نصوص المنظومة الدستورية الجزائرية المتعلقة بالوزير الأول يعد هذا الأخير قد جعل من المؤسس الدستوري مركزا تابعا و خاضعا للمؤسسة الدستورية الأولى، و المتمثلة في رئيس الجمهورية .

يقوم النظام الدستوري الجزائري على ثنائية السلطة التنفيذية، طرفها رئيس الجمهورية المؤسسة الدستورية الأولى في الدولة و المشرف على سياستها الداخلية و الخارجية و الوزير الأول الذي يتولى تنفيذ البرنامج الذي انتخب على أساسه رئيس الجمهورية.

إن هذه الوضعية تبين وبشكل لا يدعو للشك أن رئيس الجمهورية هو الفاعل الأصلي في الوظيفة التنفيذية، و هو الممارس الحقيقي لها من خلال المركز القانوني و الصلاحيات الدستورية المخولة له، و هذا ما يعتبر امتيازاً دستوريا وواقعا سياسيا أكدته الممارسة.

إن اختصاص تعيين الوزير الأول هو اختصاص يمكن وصفه بأنه جانب من الجوانب اللصيقة بالوظيفة الرئاسية، و غير قابل للتفويض إلى أي مؤسسة دستورية أخرى، حيث أن صلاحية التعيين لا تأخذ حقيقة في الحسبان الانتماء السياسي أو الحزبي، ودون اعتبار للأغلبية السائدة في البرلمان، كما هو معمول به التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 و المتمثل في القيام باستشارة أعضاء البرلمان قبل قيام رئيس الجمهورية بتعيين الشخصية المناسبة لهذا المنصب.

إن الممارسة العملية و الواقع الفعلي جردا الوزير الأول سلطته من محتواها، و أصبح دوره داخل السلطة التنفيذية لا يزيد عن كونه المساعد الأول لرئيس الجمهورية، يتولى مجموعة من الاختصاصات تحت إشراف القائد الفعلي للحكومة ألا و هو رئيس الجمهورية، لكن من جانب آخر لا يمكن أن ننكر دور الوزير الأول في مجال المبادرة بمشاريع القوانين، إذ أن معظم النصوص القانونية تأتي بناء على مبادرة من الحكومة، دون أن ننسى دوره في مجال حل الخلاف الذي يقع بين غرفتي البرلمان حول قانون ما، وذلك عن طريق ما يعرف بدعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد.

إن الوزير الأول يمارس مهام التنفيذ لاغير، إذ خوله الدستور اختصاصات لا يتوافق من خلالها التوازن مع المسؤولية التي يتحملها، مما يؤكد مبدأ الثنائية الذي تبناه المؤسس الدستوري نصوص لشكلية يقودها التفوق الرئاسي.

إن المسؤولية السياسية في النظام الدستوري الجزائري تتجسد في مساءلة الحكومة أمام المؤسسات الدستورية التي تمنحها الثقة وتمنحها المشروعية الدستورية ممثلة في البرلمان والشرعية الشعبية في رئيس الجمهورية.

مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة تجعل البرنامج قابلا للتنفيذ، إلا انه لا يأخذ الطابع الدستوري إلا إذا عرض على مجلس الأمة حتى وان كان الأثر القانوني لهذا العرض لا يتعدى إصدار لائحة يعبر فيها المجلس عن رأيه، في مقابل وبالتالي فرقابة مجلس الأمة هي رقابة شكلية نتيجة انتفاء المسؤولية السياسية للحكومة أمامه، في مقابل تحصنه من إجراء الحل الذي هو حكر على المجلس الشعبي الوطني.

إن المسؤولية التي تضمنها الدساتير الجزائرية يشوبها الكثير من الغموض والغرابية، لان خصوصية المسؤولية المقررة في حق الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري والوسائل الدستورية التي يمتلكها المجلس الشعبي الوطني في مواجهته لا يمكن اعتبارها رقابة من النوع الذي يثير المسؤولية السياسية، لأنه وببساطة ليس من لا يقود السياسة العامة، ولا الوظيفة التنفيذية ولا من يضع المخطط الحكومي.

إن افتقار وسائل الرقابة البرلمانية لأي جزء قانوني أدى إلى عدم رفع مستوى عمل الحكومة والرقابية عليها حيث إن هذه الأدوات الرقابية لم تؤدي الغرض المستهدف منها وهو تقصي الحقائق وكشف المخالفات.

تقيد الوزير الأول بالموافقة المسبقة لتوقيع المراسيم التنفيذية وهو ما يحول الوزير الأول إلى أشبه بكاتب الرئيس الخاص، إذ يحضر مشاريع المراسيم ويسلها إلى الرئاسة وينتظر الموافقة من أجل توقيعها وهو ما ينجر عنه تراكم هذه المراسيم وتؤخر صدورها .

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً: الكتب.

- 1- احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2009.
- 2- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري النشاط الإداري، دار العلوم، عنابة، 2013.
- 3- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، الجزائر السياسية مؤسسات والأنظمة دراسة مقارنة، دار الهدى، عين المليلة، 2013.
- 4- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- 5- عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
- 6- عوابدي عمار، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب وديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1999.
- 7- عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، دراسة مقارنة مع النظم المصري، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، ط 2009م.
- 8- عياش عفيف الدين، السلطة التنفيذية في ظل تعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، دار الهوم، الجزائر، 2018.
- 9- سعيد بوشعير، النظام السياسي في الجزائر، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، الجزء الثالث.
- 10- صالح بلحاج، النظام السياسي الجزائري من 1962 إلى 1978 (السلطة - الاقتصاد والسياسة - الايدولوجيا)، طبعة 01، دار الكتاب الحديث، 2012.

تانيا : الرسائل العلمية :

1-رسائل الدكتوراه :

1-احمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق، بسكرة، 2015/2014.

2-بودة محمد،سلطة الوزير الأول التنظيمية، دراسة قانونية مقارنة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام،كلية الحقوق ،جامعة وهران سنة 2014/2013.

3-صحراوي مهار، مجال القانون والتنظيم في دساتير الجزائر، رسالة من اجل نيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق،2018/2017.

2- رسائل الماجستير:

1- احمد كربولعات، حماية المجلس الدستوري للحقوق والحريات الأساسية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مباح ورقلة، 2015/2014.

2-بلحاج نسيم، المشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، يوسف بخدة، كلية الحقوق، 2007-2006.

3- بن سرية سعاد، المركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري 2008 بموجب القانون رقم 19/08 دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بوقرة بومرداس، 2010/2009 .

4-كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 سنة 2012/2011.

5-رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام جامعة ابوبكرلقايد، تلمسان، 2008.

3 رسائل الماجستير:

- 1- زردان صهيب، التشريع والتنظيم في الدستور الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر دولة مؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، سنة 2016-2017.
- 2- معلالة عائشة، خلايفية بشرى، لمكانة الدستورية للوزير الأول في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة قالمة، 2015-2016.
- 3- قبيوغة عماد الدين، فعالية الرقابة السياسية في الجزائر، مذكرة تخرج ماستر في الحقوق والعلوم السياسية، قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق، ورقلة، 2014/2015

رابعا : المجالات العلمية:

- 1- بن مسعود احمد، العلاقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية في الجزائر في ظل دستور 2008، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، العدد 24، المجلد الثاني.
- 2- المجلة القضائية، العدد الثاني، سنة 1995.
- 3- مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن لسنة 2006.
- 4- عبد الحليم مرزوقي، حاج بنشوري، التعديل الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، سنة 2016.

خامسا : النصوص القانونية.

- 1- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15-11-2008 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 63، المؤرخة بتاريخ 16 نوفمبر 2008، الصفحة 08.
- 2- قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437، الموافق ل 06 مارس 1016 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادر في 07-03-2016، الصفحة 03.
- 3- دستور سنة 1963 الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963 .

- 4- امر رقم 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزئية المعدل ولم يتم بالقانون رقم 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، الجريدة الرسمية عدد 84 الصادر في 24 ديسمبر 2006.
- 5- الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22/11/1976 المتضمن دستور سنة 1976 ، الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 94 ، بتاريخ 24 نوفمبر 1976 ، الصفحة 158.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18 المؤرخ في 23/02/1989 ، المتضمن دستور 1989، الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989 ، الصفحة 184.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، المؤرخ في 26 رجب 1417 ، الموافق ل 07/12/1996 ، المتضمن تعديل دستور لسنة 1996، الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 76 المؤرخة بتاريخ 08 ديسمبر 1996 ، الصفحة 20.
- 8- القانون رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419، الموافق ل 30 ماي 1998 المعدل و المتمم، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 37، الصادرة في 01/06/1998 الصفحة 03س.
- 9- الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10-07-1965 المتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 58، الصادرة في 03-07-1965.
- 10- الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10-07-1965 المتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 58، الصادرة في 13 جويلية 1965.
- 11- المرسوم الرئاسي رقم 98-143 المؤرخ في 07-08-1998، المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري و القانون الأساسي لبعض الموظفين ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 32 ، الصفحة 863.

12-المرسوم التنفيذي رقم 04-98 المؤرخ في 17/01/1998، المتعلق بتحديد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 04 ، الصادر بتاريخ 28/01/1998، الصفحة 08.

الفهرس

الفهرس
الموضوع الصفحة

01.....	مقدمة.....
05.....	الفصل الأول: مفهوم السلطة التنظيمية للوزير الأول.....
06.....	المبحث الأول: الوزير الأول في الدساتير الجزائرية.....
06.....	المطلب الأول: نشأة منصب الوزير الأول.....
08.....	الفرع الأول: نشأة منصب الوزير الأول في ظل الحزب الواحد.....
08.....	أولا: منصب الوزير الأول في ظل دستور 1963.....
09.....	ثانيا: منصب الوزير الأول في ظل دستور 1965.....
11.....	ثالثا: ، منصب الوزير الأول في ظل دستور 1976.....
12.....	الفرع الثاني: منصب الوزير الأول في ظل التعددية.....
12.....	اولا: منصب الوزير الأول بعد دستور 1989.....
13.....	ثانيا: منصب الوزير الأول بعد دستور 1996.....
14.....	ثالثا: منصب الوزير الأول بعد تعديل دستور 2008.....
16.....	المطلب الثاني: تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول.....
16.....	الفرع الأول، تعيين الوزير الأول.....
23.....	الفرع الثاني: إنهاء مهام الوزير الأول.....
23.....	أولا: الاستقالة.....
24.....	ثانيا: الإقالة أو العزل.....
25.....	ثالثا: الوفاة.....
26.....	المبحث الثاني: المقصود بالسلطة التنظيمية للوزير الأول ونطاقها.....
28.....	المطلب الأول: التعريف بالسلطة التنظيمية للوزير الأول.....
28.....	الفرع الأول: تعريف التنظيم.....
34.....	الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية للوزير الأول وعلاقتها بالسلطة التشريعية.....
34.....	اولا: خصائص السلطة التنظيمية للوزير الأول مقارنة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.....

- ثانيا:العلاقة بين السلطة التنظيميةوالسلطة التشريعية.....36
- المطلب الثاني:نطاق السلطة التنظيمية للوزير الأول.....39
- الفرعالأول: المجال التنظيمي للوزير الأول.....39
- أولا: آلية ممارسة المجال التنظيمي للوزير الأول.....41
- الفصل الثاني:الرقابة علة السلطة التنظيمية للوزير الأول.....45
- المبحثالأول: الرقابة القضائية على أعمال الوزير الأول.....46
- المطلبالأول:حدود رقابة القاضي الإداري على أعمال الوزير الأول.....47
- الفرع الأول:الرقابة المشروعية على أعمال الوزير الأول.....47
- الفرع الثاني: تحديد نطاق أعمال السيادة كاستثناء من مسؤولية الوزير الأول.....50
- أولا: تعريف أعمال السيادة.....50
- ثانيا: مجال أعمال السيادة.....52
- المطلب الثاني: الدعوى الإدارية التي تكرس الرقابة الإداريةعلى السلطة التنظيمية للوزير الأول.....54
- الفرع الأول: دعوي الإلغاء.....54
- الفرع الثاني: تدخل مجلس الدولة بالرقابة على السلطة التنظيمية للوزير الأول.....56
- أولا: الرقابة على المراسيم التنفيذية.....56
- ثانيا: آثار الرقابة القضائية على التنظيمات.....58
- المبحث الثاني:الرقابة الدستورية على أعمال السلطة التنظيمية للوزير الأول.....59
- المطلب الأول: تطور الرقابة الدستورية في الجزائر.....59
- الفرع الأول:تكريس الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات ابتداء من 1989-2016.....59
- الفرع الثاني: أنواع الرقابة الدستورية على أعمال السلطة التنظيمية للوزير الأول.....62
- أولا: الرقابة السابقة" الجبرية" على القوانين.....62
- ثانيا:الرقابة الدستورية الاختيارية.....62
- المطلب الثاني : رقابة المجلس الدستوري للتصرف الإداري.....64
- الفرع الأول : أسباب رفض إخضاع التصرف الإداري للوزير الأول لرقابة السياسية.....65
- أولا: الطبيعة القانونية للتصرف التنظيمي.....66

67.....	ثانيا: أهمية التشريع وأثره على التنظيم
68.....	ثالثا: البحث عن الاختصاص المتدخل
69.....	الفرع الثاني : الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة.
70.....	أولا: آليات الرقابية البرلمانية التي ترتب عنها المسؤولية السياسية.
71.....	1- عرض عمل مخطط الوزير الأول
72.....	1-1- الموافقة على مخطط عمل الحكومة.
73.....	1-2- عدم الموافقة على مخطط الحكومة.
75.....	2- بيان السياسة العامة.
75.....	ا- اللائحة.....
77.....	ب- ملتمس الرقابة.....
78.....	ج- التصويت بالثقة.....
80.....	ثانيا آليات الرقابية البرلمانية التي ترتب عنها المسؤولية.
80.....	1-السؤال
84.....	2-الاستجواب.....
86.....	3-لجان التحقيق ومدى الاستعمال الاعتمادات المالية.....
90.....	الفرع الثالث: المسؤولية الجنائية للوزير الأول و أعضاء الحكومة.....
92	خاتمة.....
95	قائمة المراجع.....
100.....	الفهرس.....

