

قاعدة التضامن الحكومي في النظام القانوني الجزائري:
"بين الحتمية الدستورية والممارسة العملية"

Rule of governmental solidarity in the Algerian Legal System :

"Between the constitutional determinism and practical exercise"

تاريخ النشر: 2020/06/30	تاريخ القبول: 2020/06/03	تاريخ الارسال: 2020/02/17
-------------------------	--------------------------	---------------------------

*ط.د. أمالونبيل

جامعة الجزائر 1

ammalou.nabil@gmail.com

ملخص :

تعتبر قاعدة التضامن الحكومي في النظام القانوني الجزائري ضابطا من ضوابط العمل الوزاري، فهي حتمية دستورية كرسنها مختلف الدساتير الجزائرية. وقاعدة ذات مدلول محدد، يلتزم بموجبه عضو الحكومة، مهما كانت صفته، سواء كانت له حقيبة وزارية أو بدونها، بتنفيذ و تقوية مقتضيات التضامن مع زملائه أعضاء الحكومة، الذين يشكلون معا وحدة جماعية متضامنة، تتجلى مظاهرها في مخطط عمل الحكومة، الذي يعتبر أول وثيقة تكرر وحدة الحكومة في مواجهة الغير، سواء البرلمان أو الإعلام. فضلا عن مختلف المجالس التداولية التي تعتبر الفضاء الأمثل لممارسة العمل الجماعي للحكومة، من خلال المداولة حول مختلف المسائل التي تعنى بالشأن العام.

إلا أنه و بالرغم من التكريس الدستوري لقاعدة التضامن الحكومي، واعتبارها حتمية دستورية تتسم بالطابع الإلزامي، وهو المبدأ العام المعلن عنه في النصوص الرسمية والمعمول به كذلك في الممارسة العملية، غير أن نطاقها ليس مطلقا، بل هو محدود ببعض الاستثناءات التي تبررها الضرورات العملية، كمصلحة الوزارة نفسها وضرورة العمل على وحدتها وتماسكها، فضلا عن الدوافع السياسية وخصوصية مكانة بعض الوزراء في الحكومة.

*المؤلف المرسل: أمالونبيل

الكلمات المفتاحية : قاعدة التضامن الحكومي، الوزراء، وحدة الحكومة، المجالس
التداولية ، المسؤولية التضامنية.

Abstract:

The Rule of Governmental Solidarity in the Algerian Legal System is considered as a regulator of the government's action, it forms a constitutional determinism enshrined by the different Algerian constitutions. It has also a definite signification, by virtue of which the government's member, whatever is his title, with or without a ministerial portfolio, is bound to execute and consolidate the requirements of solidarity with its government's members colleagues; who form a common solidarity unity which is reflected on the government action plan considered as the first document enshrining the government unity in parliament or press confrontation. In addition of the role played by the different deliberative councils considered as the ideal space to practice the government's common action through the deliberation on the different issues of public interest.

However, despite of the constitutional enshrining of the government solidarity rule, and its statute of constitutional determinism having a compulsory character, which is the general principle communicated in the official texts applicable in practice, its scope is not open but limited by some exceptions made valid by the practical requirements, as the very interest of the Ministry and the necessity to work on its unity and cohesion as well as the political motivations and the specificity of the statute of some ministers in the government.

Keywords: The Governmental Solidarity Rule, Ministers, Government Unity, Deliberative Councils, Solidarity's Responsibility.

مقدمة:

تقوم الأنظمة السياسية المختلفة على مؤسسات أساسية مركزية منظمة بموجب الدستور، الذي يبين كيفية تشكيلها واختصاصاتها وعلاقاتها ببعضها البعض. وإذا كانت الدولة المعاصرة تتسم بتعدد وظائفها، بصرف النظر عن طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي، فإن هذا التعدد يفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتشكيل كل هيئة، ما يسمى بالوزارة، يعهد إليها القيام بعمل معين، تحدده القوانين والتنظيمات.

تعتبر الحكومة كيانا دستوريا جماعيا يضم العديد من الوزارات، وعلى رأس كل وزارة نجل وزير، ويتوقف عليها تسيير الشؤون العمومية في الدولة. والوزير كعضو في الحكومة، يحتل مكانة هامة في الحياة العامة، حيث يعتبر سلطة سياسية عندما يشارك في اتخاذ القرارات العامة للسلطة التنفيذية، كما يعتبر في نفس الوقت سلطة إدارية، إذ يتولى إدارة مصالح الدولة وتأمين عمل المرافق العمومية الخاضعة لسلطته. ويعتبر أيضا الرئيس الأعلى في الوزارة، حيث يتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها، ويتولى عملية التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لوزارته¹.

وتجدر الإشارة إلى وجود عدة تصنيفات للوزراء، تظهر جليا بموجب المرسوم الرئاسي الذي يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، حيث يرتب الوزراء ضمن الطاقم الحكومي وفق ترتيب بروتوكولي غير عشوائي. إذ أن هذا الترتيب، وكذا التسميات المختلفة التي تمنح لهم، ينتج عنها تدرج وتسلسل فيما بينهم. ولكن مقابل هذا التدرج، يفرض الدستور علاقة تكامل وتعاون فيما بينهم، تعزز من مكانة الحكومة على مستوى السلطة التنفيذية، وهو ما نتج عن التكريس الواضح والصريح لقاعدة هامة تعتبر عماد الأنظمة البرلمانية وهي ما يعرف "بقاعدة التضامن الحكومي".

تعتبر قاعدة التضامن الحكومي ضابطا من ضوابط العمل الوزاري، وهي قاعدة ذات مدلول محدد، حيث يلتزم بموجبه عضو الحكومة بتنفيذ وتقوية مقتضيات التضامن مع زملائه أعضاء الحكومة، ومع الوزارة نفسها، كما يمتنع عن إتيان كل ما من شأنه المساس بهذا التضامن، سواء في مواجهة زملائه أو في مواجهة الوزارة نفسها.

انطلاقا مما سبق قوله، ارتأينا أن تكون إشكالية البحث كالآتي: ما هي الأسس والمرتكزات التي تقوم عليها قاعدة التضامن الحكومي في النظام القانوني الجزائري؟ وإذا كانت هذه القاعدة حتمية دستورية، فهل يعتبر تكريسها مطلقا، أم له ما يقيدده ويحد منه في الممارسة العملية؟

سنحاول الإجابة على هذه الإشكالية من خلال التطرق إلى العديد من الجزئيات التي تخص الموضوع، وفق المحاور المبينة أدناه:

أولا : مضمون قاعدة التضامن الحكومي ومرتكزاتها.

- 1- الأسس الدستورية والقانونية والفقهية لقاعدة التضامن الحكومي.
 - 2- مظاهر تكريس قاعدة التضامن الحكومي في الواقع السياسي الجزائري.
- ثانيا: خصائص قاعدة التضامن الحكومي في النظام القانوني الجزائري.
- 1- الطابع الإلزامي لقاعدة التضامن الحكومي.
 - 2- العمل الجماعي يقابله المسؤولية الجماعية "تكريس المسؤولية التضامنية".
 - 3- محدودية قاعدة التضامن الحكومي.

وقد تطلبت منا دراسة قاعدة التضامن الحكومي في النظام القانوني الجزائري في معظم جوانبها الاعتماد على المنهج التحليلي من خلال الرجوع الى مختلف النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية ذات الصلة. بغية بلورة وتحليل أهم جزئياتها.

أولا : مضمون قاعدة التضامن الحكومي ومرتكزاتها

يبرز أعضاء الحكومة أمام السلطة التشريعية كجهاز واحد في الدولة، وليس كل وزارة على حدى، وهو ما تأكد من خلال نص الدستور لسنة 2016²، الذي بين مسألة هامة ينبغي علينا التوقف عندها وهي محتوى المادة 99 التي نصت على أنه: "يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية....

2-"

انطلاقاً من هذه المادة، يتضح أن الاختصاص الوزاري أو الحكومي في الأساس هو واحد، ويتولى الوزير الأول بصفته ممثلاً عن الحكومة ورئيسها، مهمة توزيع هذا الاختصاص في شكل صلاحيات توزع على مختلف القطاعات الوزارية.

يترتب على ذلك، اعتبار كل نشاط تقوم به أي وزارة مهما كان نوعه، من الملزم أن يتم بالتنسيق مع باقي الوزارات، سعياً لتحقيق الفعالية في وضع وتنفيذ السياسات العمومية.

وسيتم التطرق إلى قاعدة التضامن الحكومي ضمن هذا المحور، من خلال الأسس التي تقوم عليها، وكذا مظاهرها التي تتجلى من خلالها.

1- الأسس الدستورية، القانونية والفقهية لقاعدة التضامن الحكومي.

تتأسس قاعدة التضامن الحكومي على أن الحكومة تعد هيئة واحدة، ذات سياسة عامة واحدة، تنسب إليها في مجموعها. ويتعين أن يتساند كافة أعضاء الحكومة وتتضافر جهودهم لإنجاز برنامجها، وإنجاح سياساتها وتقويتها في مواجهة المعارضة الموجهة إليها، سواء من داخل البرلمان أو من خارجه.

يتم تشكيل الحكومة عن طريق تعيين أعضائها بموجب مرسوم رئاسي واحد صادر عن رئيس الجمهورية، بعد استشارة الوزير الأول وفقاً لما تنص عليه المادة 93 من الدستور، أي وفق نفس الطريقة الخاصة بتعيين الوزير الأول، الذي يعين كذلك بموجب مرسوم رئاسي ولكن بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وفقاً لما تنص عليه المادة 91 من الدستور.

طبقاً للمادة 99 (الفقرة الأولى) من الدستور، التي سبق ذكرها، يتم تحديد صلاحيات الوزير بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن الوزير الأول، يبين مهام كل عضو في الحكومة المشكلة.

يمارس الوزير أعمال منصبه من خلال صفته وزيرا في الحكومة، وتكون صلاحياته مستمدة من أحكام الدستور، بأن يشارك مع الوزراء الآخرين في الحكومة في رسم وتنفيذ

السياسة العامة للحكومة، ويشرف على شؤون وزارته. تكمن الصفة الثانية التي يتميز بها الوزير في أنه لا يقام شيء في وزارته دون موافقته ورضاه، وهذه قاعدة أساسية يتمسك بها كل الوزراء.

علاوة على النص الدستوري الذي ألزم الحكومة بالعمل الجماعي والمحاسبة الجماعية، فقد أكد قرار مجلس الحكومة المؤرخ في 20 مايو سنة 1998، على قاعدة التضامن الحكومي من خلال ما يلي: "من جهة أخرى، تلزم قاعدة التضامن الحكومي كل عضو في الحكومة أن يتحمل أعمال المجموعة الحكومية، و لذلك فإنه من الضروري أن يقوم الوزراء الذين يطلب منهم إبداء رأيهم في النصوص التي بادر بها أعضاء آخرون في الحكومة الإدلاء برأيهم بكيفية يتم خلالها تبليغ كل العناصر التي من شأنها أن تحسن النص في شكله و مضمونه على حد سواء."³ وهو ما يعتبر تكريسا قانونيا آخر لقاعدة التضامن الحكومي إلى جانب التكريس الدستوري السابق ذكره.

فالوزراء يجب أن يكونوا متضامنين دوما ويسيطرون وفقا لتوجهات الحكومة التي ينتمون إليها، مهما كان ترتيب الوزير ضمن الطاقم الحكومي. ومهما كانت صفة الوزير، سواء كانت له حقيبة وزارية أو بدونها. وهي الفكرة التي أخذ بها النظام القانوني الفرنسي الذي طور تسمية الوزير ابتداء من الجمهورية الثالثة، فأصبح هناك تنوع في تسمية الوزراء، وتدرج فيما بينهم⁴. والجزائر باعتبارها دولة متأثرة كثيرا بالنظام القانوني الفرنسي، نجدها سارت على نفس النهج فيما يخص تصنيف الوزراء. فالوزراء اعتمادا على معيار "الحقيبة الوزارية"⁵ ينقسمون إلى وزراء بحقيبة وزارية ووزراء بدون حقيبة وزارية. والمقصود بالحقيبة الوزارية أن يخول لهم قطاع من قطاعات الدولة للإشراف عليه، يتكرّس ذلك على أرض الواقع من خلال "الوزارة".

أ- وزراء بحقيبة وزارية.

يتم تخويلهم كما سبق القول بموجب مرسوم التعيين وزارة كاملة يديرونها ويسيطرون شؤونها. وتحدد تسمية الوزارة وطبيعة القطاعات التي تشرف عليها. ويندرج ضمن هذا التصنيف، نوعين من الوزراء: وزراء الدولة – الوزراء (بالمعنى الضيق للكلمة).

• **وزير الدولة :** إن مصطلح وزير الدولة قديم، ظهر في النظام الملكي في فرنسا، حيث كانت تمنح حصرا لبعض الأشخاص المقربين من السلطة الحاكمة. كما أن الوزراء الذين كانت تمنح لهم هذه التسمية، كان يشكل لهم ذلك تشريفا لمنصبهم، وأساسا يؤكد الثقة الممنوحة لهم من طرف الملك. وخلال هذه المرحلة، لم يكن هذا اللقب مرتبطا بالصلاحيات المخولة للوزير، حيث كان يمنح دون اشتراط وجود صلاحيات تخول إليه. فدور حامل هذه التسمية كان سياسي محض وليس إداري، كما كان البعض منهم تخول لهم المجالات الهامة في الدولة (الداخلية، الخارجية، الأمن والدفاع). من جهة أخرى، كانت تمنح هذه التسمية لوزير يقوم بالتنسيق بين نشاطات العديد من الدوائر الوزارية. وبالتالي، فحتى التاريخ السياسي، يؤكد أنها رتبة، تتنوع الحالات التي قد تمنح فيها.

في غياب قانون ينظم وضعيته في الجزائر، يمكن القول أنه من ناحية البروتوكول، يحتل وزير الدولة المرتبة الأولى عن باقي الوزراء، ويوجد في وضعية متفوقة عنهم، رغم أنه من الناحية القانونية يتمتع بنفس الامتيازات والاختصاصات المسندة إلى الوزراء.

وتسمية «وزير الدولة» مرتبطة بشخص الوزير وليس بالمنصب الذي يمثله، فهذه الصفة لصيقة بشخص الوزير تصاحبه من وزارة إلى أخرى. وعادة ما تمنح للشخص بذاته نظرا لمركزه الشخصي.

فوزير الدولة بوزارة هو الذي تسند إليه مهمة الإشراف على قطاع وزاري معين وتسمى الوزارة التي يشرف عليها "وزارة" دون إضافة كلمة "الدولة". أما وزير الدولة بدون وزارة فهو الذي تسند له هذه الصفة بدون أن تسند إليه مهمة الإشراف على قطاع وزاري معين، ومع ذلك فهو يحضر الاجتماعات الحكومية واجتماع مجلس الوزراء، فهو عضو كامل العضوية في الحكومة، وكذلك له الحق في إبداء رأيه والتصويت في اجتماع المجلس ويتحمل المسؤولية السياسية عن أعماله.

وغالبا ما تفرض هذا النوع من الوزراء ظروف الحرب والأزمات وقد تفرضه ظروف سياسية وذلك بتعيين شخص ذي مكانة سامية أو خبرة أو كفاءة عالية في هذا المنصب للاستفادة من نفوذه وكفاءته في الحكومة. ويكون عددهم محدودا في المرسوم الرئاسي

المتضمن تعيين أعضاء الحكومة. عادة ما تمنح هذه التسمية لاعتبارات تعود إلى شخصية الوزير أو وزنه السياسي، ويكون في علاقة برئيس الجمهورية⁶.

وإذا لم يمنح وزير الدولة حقيبة وزارية⁷، يزود بديوان يتشكل من رئيس ديوان وأربعة مكلفين بالدراسات وملحقين (2) بالديوان، طبقا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 06-330 المؤرخ في 20 سبتمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة ديوان وزير الدولة بدون حقيبة وزارية⁸.

• الوزير (بالمعنى الضيق) :

يعتبر الوزير بالمعنى الضيق، عضوا عاديا في الحكومة، يأتي في الترتيب البروتوكولي بعد وزير الدولة، وقبل الوزير المنتدب وكاتب الدولة. يشكل الوزير نواة النشاط الحكومي. ويقصد به وفق هذا المفهوم، الوزير الذي يوجد على رأس مجموعة من المصالح الإدارية تتولى الإشراف على قطاع أو على مجموعة من القطاعات الحكومية تسمى "وزارة"، ويمارس بهذه الصفة عدة اختصاصات، يمثل الدولة في الأنشطة المتعلقة بوزارته، ويتولى تنظيم المصالح الإدارية الموضوعة تحت سلطته، ويعد رئيسا تسلسليا للموظفين العاملين بها. ويعد الأمر بالصرف الرئيسي للاعتمادات المرصودة لقطاعه من مخصصات الميزانية العامة للقطاع الحكومي الذي يتولى الإشراف عليه. وكمثال عن الوزير بالمعنى الضيق نذكر وزير المالية في الجزائر، وزير التجارة، وزير الشؤون الدينية والأوقاف، وزير التعليم العالي والبحث العلمي، وزير التربية الوطنية، وزير الثقافة.... إلخ⁹.

ب- وزراء بدون حقيبة وزارية:

ليس لهذه الفئة من الوزراء وزارات، وإن كانوا يعاملون كأعضاء الفئة الأولى من الناحية القانونية. مهمتهم في الغالب هي مساعدة الوزير الأول أو الوزراء في بعض مهامهم، كدراسة مسألة معينة وتقديم اقتراحات بشأنها وقد تسند لهم مهمة حلها¹⁰. ويندرج ضمن هذا التصنيف، ثلاث أنواع من الوزراء: كاتب الدولة، الوزير المنتدب، الوزير المستشار.

• كاتب الدولة :

في فرنسا، كانت تمنح رتبة كاتب الدولة، للوزراء الذين يتولون مجالات: الشؤون الخارجية، الحرب والدفاع، البحرية، قصر الملك. وكان لكل منهم إقليم جغرافي معين (اختصاص إقليمي). لكن ابتداء من الجمهورية الثالثة، عادت هذه التسمية إلى الظهور لتختفي ابتداء من سنة 1958.

تاريخيا، كان كتاب الدولة أو أمناء الدولة ملحقين بوزير ما. لكن فيما بعد انشق عنها نوع جديد مستقل غير ملحق بالوزارة، حيث أصبحت هذه التسمية تمنح لشخصيات هامة لتكون بمثابة مساعد لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول. استمرت هذه التسمية في التطور، ليتفرع عنها منصب "الوزير المنتدب".

وفي الجزائر، يُحدث هذا المنصب لمساعدة وزير معين، أو لتسيير قطاع لا يستدعي إنشاء وزارة مستقلة¹¹. ويوضع على رأس وزارة تتمتع بأهمية خاصة، ليساعد الوزير في بعض اختصاصاته. غير أنه لا يشارك في اجتماعات مجلس الوزراء، إلا إذا تعلق الأمر بتسجيل مسألة تخص مجال اختصاصه ضمن جدول الأعمال¹².

• الوزير المنتدب:

كما سبق القول، فإن ظهور تسمية "الوزير المنتدب" في فرنسا، كان نتيجة تطور مصطلح "كاتب الدولة". يخول هذا المنصب لصاحبه تسيير مجال واحد أو وظيفة واحدة على مستوى وزارة أخرى¹³. كما ظهرت تسمية جديدة تمنح الوزير اختصاصا إقليميا مثلا: وزير منتدب مكلف بالشؤون المغاربية أو وزير منتدب مكلف بالاتحاد الإفريقي وهذا اقتباسا من النظام القانوني الفرنسي، الذي كان يخول وزير ما قطاعا وزاريا يتوافق مع إقليم جغرافي معين¹⁴.

يجدر التوضيح أن الوزير المنتدب في الجزائر، هو من الناحية البروتوكولية أعلى مكانة من كاتب الدولة. غير أننا راعينا التطور التاريخي في الترتيب.

ولعل تسمية "وزير منتدب" من شأنها الاعتراف بأهمية الشخص الذي تمنح له هذه الصفة بناء على عدة اعتبارات:

- إما لأنه يشغل مهمة محددة في الوزارة،
- أو لأنه مؤهل لتقلد وزارة في المستقبل،
- نظرا لمكانته السياسية داخل الحزب الذي يشارك في الحكومة،
- أو بسبب قلة تجربته في التسيير الوزاري أي بمعنى توليه مسؤولية وزارية لأول مرة،
- أو أن تعهد إليه بين الفينة والأخرى بعض المهام حسب القضايا الملحة المطروحة.

وهذا الصنف من الوزراء ينتدب لدى الوزير الأول، نظرا لاعتبارات محددة¹⁵. كما يمكن أن يكونوا منتدبين لدى بعض الوزراء، حيث يمارسون جزء من صلاحيات أعضاء الحكومة الذين ينتدبون لديهم، ويتمتعون باستقلالية نسبية عند ممارستهم اختصاصاتهم، ويشاركون، عند الاقتضاء، في اجتماعات مجلس الوزراء، إلى جانب رئيس الجمهورية، الوزير الأول، وزراء الدولة، الوزراء. ويعتبر الوزراء المنتدبون في حكم الوزراء فيما يصرف لهم من أجور وتعويضات و منافع عينية.

وانتدابهم لدى الوزراء راجع للأسباب التالية:

- الإشراف على قطاع مباشرة لا يرقى إلى مرتبة الوزارة،
- تخفيف أعباء الوزراء في بعض المجالات التي يشرفون عليها،
- الحرص على تدبير بعض القطاعات بكيفية تضمن له تأطيرا جيدا، ويسأل الوزير المنتدب عن أعماله ومروءسيه سياسيا وجنائيا، أما بالنسبة للقرارات الوزارية الصادرة عنه، فيمكن الطعن فيها أمام القضاء.

لا تسمح التجربة القصيرة في الجزائر، بتحديد النظام القانوني للوزراء المنتدبين، فهم ككتاب الدولة يمارسون عملهم تحت سلطة وزير آخر تارة، و بعضهم يشرف على دائرة وزارية مستقلة تارة أخرى. كذلك الأمر بالنسبة لمشاركتهم في مجلس الوزراء. يتخذ بعضهم نصوصا تنظيمية في مجال اختصاصهم ويمضونها ولا يقوم بعضهم بذلك، كما يمضي بعضهم على النصوص بتفويض ضمني من الوزير الذي يمارسون وظائفهم تحت سلطته دون مرجع قانوني. يبادر بعضهم بمشاريع نصوص تشريعية أو تنظيمية ويحولون تسميتهم إلى وزارة منتدبة دون مرجع قانوني كالوزارة المنتدبة للتضامن الوطني وهكذا.

• الوزير المستشار:

يمكن أن نجد الوزير المستشار لدى رئيس الجمهورية أو لدى الوزير الأول، والتعيين في هذا المنصب تشريفي، يكون لشخص قريب من رئيس الجمهورية، وإما نظرا للدور الهام الذي يلعبه في مؤسسات الدولة، كما قد يعين وزير سابق أنهيت مهامه على رأس وزارته، كوزير مستشار لدى رئيس الجمهورية، وذلك قصد الاستفادة من كفاءته في مجال تخصصه.

2- مظاهر تكريس قاعدة التضامن الحكومي في الواقع السياسي الجزائري.

يجدر التوضيح أن الوزير يتمتع بصلاحيات يمكن نعتها بالانفرادية، أي يمارسها لوحده عند تنصيبه على مستوى الوزارة، كما يتمتع بصلاحيات يمارسها بمعية الطاقم الحكومي المشكل للحكومة، الذي يعتمد التضامنية والجماعية مبدأ أساسيا له.

إن التعاون والتضامن الحكومي، كما سبقت الإشارة إليه، هو ضرورة دستورية، نظرا للصلاحيات الوزارية المتعددة والمتداخلة، التي تفرض نوعا من التعاون بين مختلف القطاعات الوزارية. فالوظيفة الحكومية تمارس بالتعاون بين أعضائها، وهو ما يستشف عند قراءة مواد الدستور، غير أن هنالك اختلاف بين النصوص القانونية والواقع العملي. ويظهر التضامن الحكومي لاسيما من خلال ما يلي:

أ- مخطط عمل الحكومة:

كرس المؤسس الدستوري الجزائري الحكومة ككيان جماعي، يضم مجموعة من الوزراء، ويربطهم التزام واحد هو تنفيذ ما جاء في مخطط عمل الحكومة. ويعتبر مخطط عمل الحكومة المنصوص عليه في الدستور هو أول مظهر من مظاهر العمل الجماعي للوزراء، إذ يعتبر وثيقة يعدها أعضاء الحكومة تتضمن المواضيع الأساسية التي تعالجها الحكومة خلال تداولها السلطة والتدابير التشريعية والتنظيمية والسياسية والطرق والوسائل للقيام بالإصلاحات الضرورية للتنمية الشاملة.

ويتولى في هذا الشأن الوزير الأول مهمة تنسيق عمل الحكومة، حسب ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 93 من الدستور. فوجود مخطط عمل الحكومة هو في حقيقة

الأمر، تعبير عن الهدف الواحد للحكومة الذي تسعى للحصول على الثقة من خلاله. سواء على مستوى مجلس الوزراء (أي أمام رئيس الجمهورية) أو على مستوى البرلمان طبقا للمادة 94 من الدستور التي تشترط موافقة غرفتي البرلمان عليه، إذ تنص على ما يلي: "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية. يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة."

ب- المجالس التداولية :

يظهر التعاون والانسجام في نشاط الحكومة، من خلال التكريس الدستوري لبعض المجالس التداولية. حيث يقوم العمل الحكومي على الاجتماعات التي تعقد بين الوزراء وأعوانهم وعلى المداولات التي تنظم بين الوزراء أنفسهم لتنسيق العمل.

كرجل سياسي، يشارك الوزير في المداولات الجماعية لتنسيق عمل الحكومة، وبهذه الصفة، يساهم في تحديد توجهاتها السياسية، مما يدل على أن الوزير، خلافا عن كاتب الدولة والوزير المنتدب، يعتبر عضوا كاملا الحقوق.

وتؤدي المشاركة الجماعية في تحديد السياسة وتنسيقها، إلى تضامن الوزير مع زملائه، لأن عضويته في الحكومة تفترض تبنيه توجهاتها الكبرى، وإن كان غير ذلك، ولم يتمكن من ترجيح وجهة نظره حول موضوع يراه أساسيا، عليه أن يقدم استقالته.

وتتمثل المجالس التداولية فيما يلي: مجلس الوزراء، اجتماع الحكومة، المجالس الوزارية، الاجتماعات الوزارية المشتركة والمجالس الوزارية الوطنية.

• قاعدة التضامن الحكومي على مستوى مجلس الوزراء:

مجلس الوزراء هو هيئة جماعية تتخذ قراراتها بالتوافق أو بالتصويت للتحقق من توافر الأغلبية في اتخاذ هذه القرارات. وباعتبار الوزير هو الركن الأساسي في مجلس الوزراء، فهو يتمتع بالصفة السياسية، باعتباره عضواً في الحكومة ومشاركاً في إدارة شؤون الحكم في البلاد. ويعتبر مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، فهو الممارس الحقيقي للسلطة التنفيذية ومهامها. يتأسس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء بموجب أحكام المادة 91 (الفقرة 5) من الدستور¹⁶.

يكون حضور الوزراء إجبارياً بالنسبة لكل المدعويين¹⁷، وتغتني هذه الفرصة للتبادل والتنسيق بين أعضاء الحكومة، ويتدخل رئيس الجمهورية لإعطاء التوجيهات التي يراها ضرورية، لتوضيح موقف البلاد من كل القضايا الدولية.

تجدر الإشارة في هذا الصدد، أن قرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع أعضاء الحكومة، تكريساً لقاعدة التضامن الحكومي. ويلتزم الوزير المختص باتخاذ كافة التدابير اللازمة والضرورية لتنفيذ هذه القرارات.

• قاعدة التضامن الحكومي على مستوى اجتماع الحكومة:

إن من ضمن القرارات المتزايدة التي يتعين على السلطة التنفيذية أن تتخذها، توجد قرارات من اختصاص السلطة الشخصية للوزراء الذين يمارسونها في إطار صلاحياتهم، وتوجد قرارات أخرى جماعية إما لكونها تتطلب، تقنياً، اختصاصاً أكثر من وزير، وإما لكونها تلزم بحكم أهميتها سياسة الحكومة بأكملها، وهو ما يتم على مستوى الإطار الجماعي التداولي الثاني والمتمثل في "اجتماع الحكومة". وقد نصت الدساتير الأولى للدولة الجزائرية على "مجلس الحكومة"، غير أنه ابتداء من التعديل الدستوري لسنة 2008، استبدله بعبارة "اجتماع الحكومة"¹⁸.

وتتدخل الأمانة العامة للحكومة كفاعل رئيسي في كلّ مرحلة من المسار الذي يفضي إلى تنظيم العمل الحكومي، حيث أنها هي التي تضطلع بمهمة تحضير اجتماع الحكومة مثلما هو الحال بالنسبة لمجلس الوزراء.

ويعرف اجتماع الحكومة على أنه اجتماع يضم جميع أعضاء الحكومة، يرأسه الوزير الأول بموجب أحكام المادة 99 (الفقرة 3) من الدستور.

يتداول أعضاء الحكومة في إطار اجتماع الحكومة، القضايا والنصوص التالية:

- السياسة العامة للدولة قبل عرضها على مجلس الوزراء،
- السياسات العمومية،
- السياسات القطاعية،
- طلب الثقة من البرلمان، قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها،
- القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام،
- مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني،
- مشاريع المراسيم التنفيذية،
- المعاهدات والاتفاقيات الدولية،
- تعيين الأمناء العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا.

يقوم اجتماع الحكومة بدور أكبر فعالية، بالتحكيم في المسائل التي لم يمكن الفصل فيها في مستوى الاجتماعات واللجان الوزارية المشتركة، ويمثل فرصة لأعضاء الحكومة للتلاقي والاستماع إلى عروض نظرائهم، و إلى توجيهات الوزير الأول، فيما يتعلق بمخطط عمل حكومته.

يمتاز اجتماع الحكومة بانتظام أعماله، حيث تدرس خلاله كل النقاط المدرجة في جدول الأعمال بصفة عميقة و دقيقة، تختتم المناقشات بتدخل الوزير الأول للتحكيم و الفصل النهائي.

• قاعدة التضامن الحكومي على مستوى المجلس الوزاري و الاجتماعات الوزارية المشتركة:

يكمن الفرق بين مجلس الوزراء والمجلس الوزاري في أن مجلس الوزراء هو مجلس ينعقد بشكل دوري يرأسه رئيس الجمهورية كما سبق القول، لاتخاذ قرارات مهمة في الدولة، وعادة ما يترجم برنامج رئيس الجمهورية والمخطط الذي أتت به الحكومة إلى مشاريع قوانين أو مراسيم أو معاهدات أو اتفاقات أو يعين من سيتولى بعض المناصب العمومية العليا... الخ ، بينما المجلس الوزاري فيرأسه عادة الوزير الأول، واستثناء رئيس الجمهورية. كما تختلف القضايا التي ينظر فيها، كل مجلس وزاري ينعقد ويضم وزيرين أو ثلاث وزراء معنيين بالمسألة التي تشكل جدول أعمال المجلس الوزاري، كأن ينعقد مجلس وزاري حول مشروع إصلاح تبنته الدولة.

وذلك تبعاً لما ينص عليه الدستور كل بلد، وسواء تعلق الأمر بالمجلس الوزاري أو اجتماع الحكومة أو غير ذلك، فإن الهدف منها هو التداول والتشاور والتنسيق بين مكونات الحكومة عند اتخاذ القرار.

تهدف الاجتماعات الوزارية المشتركة إلى اتخاذ قرار يتعلق بمواضيع عدة منها على الخصوص، المشاريع التمهيدية للقوانين وتعديلها ومشاريع المراسيم.

يمكن أن يدرج كل موضوع في الاجتماعات الوزارية المشتركة وتصبح دراسته إلزامية فيها إذا تعلق الأمر بموضوع قرر طرحه في مجلس الوزراء.

وفي الحالات الأخرى، يدرس الموضوع في مصالح الوزير الأول بطلب من الوزير الأول، الذي قد يرى ضرورة اتخاذ قرار لتنفيذ مخطط عمل حكومته.

• مبدأ التضامن الحكومي على مستوى اللجان الوزارية المشتركة:

تنشأ هذه اللجان عندما تريد الحكومة وضع مواضيع في مقدمة اهتماماتها، وتعدّد لدراسة الكيفيات الملائمة لتنفيذ سياسة الحكومة. يشارك الوزراء بصفة شخصية في هذه اللجان، يمكن أن يصحبهم بعض مساعديهم، كما يمكن أن يعوضهم الأمناء العامون في الاجتماع. تنشأ كذلك لجان وزارية مشتركة خاصة، تكلف بالمتابعة الميدانية لموضوع معين

من مخطط عمل الحكومة، يشارك فيها بعض الوزراء حسب اختصاصهم ويرأسها الوزير الأول أو وزير يعينه، وتحل عند الوصول إلى الغاية المرجوة أو عند عجزها التام.

يستخلص من التجربة الجزائرية أن اللجان الوزارية المشتركة، تنشأ ثم تحل دون أي تنظيم خاص، تختلف مناهج أعمالها، باختلاف الشخصيات الموضوعة على رأسها، و بالتالي لا يمكن تحديد قاعدة عامة لتنظيم عملها وسيرها.

• مبدأ التضامن الحكومي على مستوى المجالس الوزارية الوطنية:

علاوة على إسهامات الوزير في كل المجالس والاجتماعات واللجان الوزارية، يمكن أن يشارك بموجب نص قانوني في المجالس الوطنية الوزارية، التي عادة ما تحدث بموجب مراسيم تنفيذية، لتحقيق غرض معين، غير أنها تكون دائمة إلى حين إلغاء النص المنشئ لها. يحضر الوزير شخصيا في اجتماعات المجالس الوطنية التي يرأسها عادة، ما يمكن أن يعين ممثلا عنه.

ت- مشاركة الوزير الأول في إعداد المراسيم التنفيذية:

من بين مظاهر التضامن الحكومي نجد كذلك مشاركة الوزراء للوزير الأول في إعداد المراسيم التنفيذية. فعند الاطلاع على مختلف المراسيم التنفيذية المنشورة في الجريدة الرسمية، نلاحظ ورود عبارة "بناء على تقرير وزير (وزير القطاع المعني بالنص)"، وتأتي مباشرة بعد الجهة المصدرة للمرسوم التنفيذي (أي بعد عبارة إن الوزير الأول). وفي ذلك دلالة كاملة على الدور الذي يلعبه الوزير في إعداد المرسوم التنفيذي الذي يوقع عليه لاحقا الوزير الأول.

إن هذا الأمر يشكل الطريقة الدستورية التي يتولى بموجبها إدارة مصالح الدولة وتطبيق القوانين والتنظيمات، فيما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته، فورود العبارة التي تشير إلى الوزير المختص على مستوى ديباجة المرسوم التنفيذي، ليس أمراً شكلياً فحسب، بل من المقومات الجوهرية لتكوين المرسوم التنفيذي، ولا يتوقع أن يصدر مرسوم تنفيذي دون إشارة إلى وزير معين.

وعليه يمكن اعتبار هذا الأمر إسهما للوزير في الاختصاص التنظيمي المخول للوزير الأول بموجب أحكام المادة 143 (الفقرة الثانية) من الدستور¹⁹.

ث- التضامن الحكومي في الممارسة العملية.

عند مزاوله الوزير لمهامه، تربطه العديد من علاقات الصداقة بزملائه الوزراء، شأنه في ذلك شأن أي موظف آخر في الدولة، فالعلاقات الإنسانية والشخصية هي أمر حتمي.

على صعيد آخر، فإن التحكم التقني وتخصص الوزراء في مجال معين و كفاءتهم، من شأنها أن تجعلهم ملزمين بمد يد المساعدة لباقي أعضاء الحكومة، إذا تعلق الأمر بمسألة تندرج ضمن مجال اختصاصهم، حتى وإن لم يلزمهم القانون بذلك، فهو سلوك نابع من ضرورات الممارسة العملية.

أضف إلى ذلك، العلاقات التي تنشأ نتيجة الانتماء السياسي الواحد، فالمصالح السياسية من شأنها خلق علاقات بعيدا عن الإطار القانوني، كما أن أعضاء الحزب السياسي الواحد قد تجمعهم العديد من المناسبات، مما يؤدي إلى خلق علاقات تعاون وتضامن فيما بينهم.

ثانيا : خصائص قاعدة التضامن الحكومي في النظام القانوني الجزائري

سعيًا لاستكمال دراستنا لقاعدة التضامن الحكومي، ارتأينا تخصيص هذا المحور لدراسة الخصائص التي تميز هذه القاعدة عن القواعد الأخرى المكرسة في الدستور. والتي من شأنها أن تسهل علينا الوصول إلى إجابة عن الشرط الثاني من الإشكالية والمتعلق بجدلية كونها قاعدة مطلقة بموجب النص الدستوري، و محدوديتها نظرا لمتطلبات الممارسة العملية.

وفي هذا السياق، سنعمد إلى دراسة ثلاث خصائص كالآتي: الطابع الإلزامي لقاعدة التضامن الحكومي، العمل الجماعي يقابله المسؤولية الجماعية "تكريس نظام المسؤولية التضامنية"، وكذا خاصية المحدودية التي تميز قاعدة التضامن الحكومي.

1- الطابع الإلزامي لقاعدة التضامن الحكومي:

هي قاعدة لا بد من احترامها ومراعاتها، فالإلزاميتها هي النتيجة الحتمية الأولى المتمخضة عن تكريسها في الدستور.

ويظهر الطابع الإلزامي لهذه القاعدة على سبيل المثال في الدور الاستشاري للوزير في مشاريع النصوص القانونية. وفي هذا الشأن، يجدر التوضيح بداية، أنه إذا كانت للوزير الأول ميزة تتمثل في سلطة التوجيه التي بواسطتها يطلب من أي عضو في حكومة القيام بتحضير مشاريع حكومية، فإن الوزير الأول لا يمكنه أن يقوم بعمل يعود إلى صلاحيات الوزير أو يعوضه في ذلك، لأن الوزير هو المسؤول بصفة أساسية عن تحضير قرارات رئيس الجمهورية وتنفيذها. وبمعنى آخر، تعود إلى الوزير المبادرة بالنص وتحضيره في مصالحه وإعداده والتشاور مع زملائه الوزراء لجمع مواقفهم وآرائهم وملاحظاتهم أو موافقتهم، إذا كان مشروع النص يمس بصلاحياتهم كما يعود له عرضه في اجتماع الحكومة ومجلس الوزراء (إذا كان النص يتعلق بمرسوم رئاسي أو مشروع تمهيدي لقانون) ثم متابعة نشره في الجريدة الرسمية وتنفيذه في الميدان.

يمكن أن يعني نص واحد عدة وزراء، غير أن عدد الوزراء المعنيين بالتنفيذ أكثر من أولئك المعنيين بالإعداد، ويعتبر وزراء معنيون بالتنفيذ، أولئك الذين تؤهلهم صلاحياتهم اتخاذ التدابير التنظيمية والفردية التي يتطلبها تنفيذ النص²⁰.

تكريسا لقاعدة التضامن الحكومي في مجال إعداد وصياغة النصوص القانونية، تشير التعليمات رقم 41 المؤرخة في 11 ديسمبر 1994 الصادرة عن رئيس الحكومة²¹، إلى وجوب خضوع النصوص التي يبادر بها أعضاء الحكومة إلى التشاور قبل المصادقة عليها، مؤكدة أن الهدف من هذا التشاور هو تعزيز التنسيق بين الوزارات وضمان الانسجام في التراتيب التشريعية والتنظيمية.

وفي إطار التضامن الحكومي، تقوم مختلف الدوائر الوزارية بتبليغ الأمانة العامة للحكومة برأيها بخصوص مشروع النص القانوني. وتقوم الأمانة العامة للحكومة بدور الوسيط في هذا الشأن، حيث تتولى مهمة تبليغ القطاع المبادر بالنص بالآراء والملاحظات للأخذ بها عند الاقتضاء.

يتم تنظيم اجتماعات تنسيقية على مستوى الأمانة العامة للحكومة، يحضرها ممثلو القطاعات الوزارية الذين أبدوا رأيهم بخصوص مشروع النص. وعلى ضوء النقاشات التي تتم خلال الاجتماعات التنسيقية، تقوم الوزارة صاحبة المبادرة، بتحرير مشروع النص في صيغته النهائية.

على صعيد آخر، تقوم الإدارة القانونية التابعة للوزير، بتقديم الاستشارات والآراء القانونية، وتقديم الرأي في مجال الصفقات العمومية والاتفاقيات، كذلك تقدم الاستشارات القانونية فيما يحال إلى الإدارة من معاملات من الإدارات المختلفة في الوزارة أو الوزارات الأخرى أو غيرها من المؤسسات. ومن مهام هذه الإدارة أيضاً، صياغة القرارات والخطابات والمذكرات التي تكلف بإعدادها، وتشارك في اللجان الدائمة المختلفة، وإعداد محاضرها، وقراراتها التنفيذية، ولجان التحقيقات، ودراسة المعاملات المختلفة لإبداء الرأي النظامي حيالها.

كما يبرز الطابع الإلزامي لقاعدة التضامن الحكومي في كونها تحظر على عضو الحكومة إعلان سياسة معينة، قبل التفاهم بشأنها داخل مجلس الوزراء، وتفرض عليه جانب الحذر فيما يبيده من تصريحات أو يعلنه من آراء شخصية قد تتعارض مع سياسة الحكومة المعلنة أو المتفق عليها. و جدير بالذكر، أن خروج عضو الحكومة على مقتضيات قاعدة التضامن الحكومي يعد مسلكاً خاطئاً من الناحية السياسية، قد يستوجب تخليه عن منصبه.

2- العمل الجماعي يقابله المسؤولية الجماعية "تكريس نظام المسؤولية التضامنية".

من البديهي أن يقابل العمل الجماعي للوزراء، مسؤولية جماعية. هذا المنطق كرسه المؤسس الدستوري صراحة من خلال نظام المسؤولية التضامنية للحكومة التي تعرف بالمسؤولية السياسية للحكومة. فالوزير يتحمل مسؤولية جماعية أو تضامنية مع زملائه الوزراء الآخرين في الحكومة باعتباره عضواً في مجلس الوزراء، ويناقش ما يعرض على المجلس من أمور ويصوت عليها، كما أنه معني بالسياسة العامة للحكومة، ويتحمل تبعاتها بمعية الطاقم الحكومي.

والمسؤولية التضامنية نظمها المؤسس الدستوري بطريقة مفصلة، بموجب العديد من مواد التي تتعلق بإجراءات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، الوسائل الرقابية المخولة للبرلمان، وكذا ضبط آليات تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

فالمسؤولية السياسية للحكومة تطال الحكومة بأكملها، إذا لم تحظ الحكومة بثقة البرلمان. وتتأتى هذه المسؤولية من وراء الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة، وهي إحدى مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

على صعيد آخر، يتحمل الوزير أيضاً مسؤولية فردية عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة من خلال إشرافه على وزارته، وباعتباره الرئيس الإداري الأعلى على قمة الهرم الإداري للوزارة.

وبالتالي فالمسؤولية الفردية تنصرف أثارها إلى الوزير فقط دون أن يتعدى ذلك إلى باقي أعضاء الحكومة.

وبناء على ما سبق، فإن الحكومة والوزير تكون عليهما ضغوط عدة من واقع المسؤولية التضامنية والفردية، ووسائل الضغط تتعدد بدءاً من رئيس الجمهورية والوزير الأول، كمسؤولية مباشرة للوزير أمامهما، إلى المسؤولية غير المباشرة أمام البرلمان والرأي العام والصحافة وقوى الضغط السياسي المتعددة.

3- محدودية قاعدة التضامن الحكومي.

كما سبق القول، فإن قاعدة التضامن الحكومي هي حتمية دستورية وهو المبدأ العام المعلن عنه في النصوص الرسمية والمعمول به كذلك في الممارسة العملية. غير أن نطاق قاعدة التضامن ليس مطلقا، ولكنه محدود ببعض الاستثناءات التي تبررها الضرورات العملية، فضلا عن مصلحة الوزارة نفسها وضرورة العمل على وحدتها وتماسكها. وبالتالي، فإن الحدود التي تقيد هذه القاعدة عادة ما تتحكم فيها السياسة والممارسة العملية، بعيدا عن الحتمية الدستورية التي تجعلها ملزمة.

أ- الصراعات السياسية التي تحد من العمل الجماعي.

إن الواقع السياسي مليء بالعلاقات المتشابكة التي قد تصل إلى حد الصراع، بحسب طبيعة النشاط والقطاع الذي يرأسه الوزير وتوجهات الوزير السياسية غير المعلن عنها في معظم الأحيان. حيث نجد بعض الوزراء يختلفون فيما بينهم، ليصل الأمر إلى وجوب تدخل الوزير الأول في إطار ما يعرف بالتحكيم الحكومي. ما يعني أن هذا الأمر يؤثر على مبدأ التضامن الحكومي ويحد منه.

ب- استقلالية التسيير الوزاري.

يمكن القول أن مصلحة الوزارة نفسها وضرورة العمل على وحدتها وتماسكها من شأنه المساس بقاعدة التضامن الحكومي. فالوزير يبقى صاحب الصلاحية الأوحده في نطاق اختصاص وزارته، يمارسها في سائر أنحاء البلاد بواسطة المصالح الخارجية التابعة له. وليس لهذه المصالح أية استقلالية في تسيير الأمور خارج تلك التي يمنحها القانون والتنظيم، فهي تعمل على تنفيذ تعليمات الوزير، وترجع إليه في كل أمر.

هذه الانضباطية في تسيير مرافق الدولة وإدارة شؤون المجتمع، هي تطبيق لقاعدة جوهرية في النظام المركزي تتمثل في التدرج السلي أو السلطة الرئاسية التي يملكها الموظف الأعلى درجة على الموظفين في الدرجة الأدنى. فالموظف الذي يرأس الأدنى منه، يعتبر في نفس الوقت مرؤوساً للموظف الأكبر الأعلى منه درجة. ويأتي الوزير على رأس هذا الهرم الإداري ويخضع له الجميع في إطار العلاقة التنظيمية التي تحكم الموظفين في الدولة.

فالوزير عندما يتولى مهامه الوزارية، فإنه ملزم بالتسيير الانفرادي للقطاع الوزاري الذي يعين على رأسه في حال ما تعلق الأمر بوزير ذو حقيبة وزارية، كما يكون ملزما بالعمل الجماعي بمعية الطاقم الحكومي الذي يضم باقي أعضاء الحكومة.

ت- عدم استقرار المناصب الوزارية.

تكمن خصوصية العمل الوزاري في استمراريته رغم عدم استقرار الوظيفة الوزارية التي تكون عرضة للتعديلات الحكومية. ومرد عدم الاستقرار الحكومي في النظام القانوني الجزائري، إلى الظروف التي مرت بها الدولة الجزائرية.

على صعيد آخر، تتمتع بعض الوزارات بنوع من الاستقرار نذكر منها وزارات السيادة كالعدل والدفاع والداخلية والخارجية، التي عادة ما تبقى مستقلة ومحافضة دائما على تواجدتها ضمن المؤسسات الوزارية، على خلاف الوزارات الأخرى التي تتعرض للتغيير ويطلبها التعديل الحكومي حتى في طبيعة القطاعات التي تسيروها، فنجد قطاعات تدمج مع بعضها، ونجد في المقابل قطاعات أخرى يتم فصلها عن بعضها، وكل ذلك راجع للإرادة السياسية في الدولة.

كمثال توضيحي عن ذلك، نذكر فصل قطاع الطاقة عن قطاع المناجم، الذي نتج عنه إعادة تنظيم وزارة الطاقة والمناجم بتحويلها إلى وزارة الطاقة فقط، وإلحاق قطاع المناجم بوزارة الصناعة التي أصبحت تسمى وزارة الصناعة والمناجم، ونفس الأمر حدث بالنسبة لقطاع الأشغال العمومية والنقل، الذي دمج قطاعين في وزارة واحدة.

يجدر التوضيح أن هذه التعديلات المتكررة لها تأثير كبير، حيث تستلزم إعادة ضبط النصوص القانونية التي تنظمها وتسيروها وتحدد صلاحيات الوزير وكذا تنظيم مصالح الإدارة المركزية وفق الشكل الجديد. بالإضافة إلى ما ينتج عن ذلك، من خلال إلغاء وظائف عليا في الدولة نتيجة دمج قطاعين (مثلا لا يتصور وجود مديرين اثنين لإدارة الوسائل والمالية على مستوى وزارة واحدة)، أو خلق وظائف ومناصب عليا نتيجة فصل قطاعين.

فضلا عن ذلك، فإن هناك مشاريع قوانين يبادر بها وزير ما، بناء على توجه معين أو أهداف معينة يرجى تنفيذها، ليأتي وزير آخر يأخذ محله، ويقرر إما إجراء تعديلات عليها من خلال تغيير التصور العام لمشروع النص المبادر به، أو تجميد المشروع على مستوى قطاعه الوزاري إلى إشعار آخر لدواعي سياسية، وهو ما يمكن اعتباره قيذا يحد من مبدأ العمل الجماعي الذي يميز الحكومة.

ث- منح الخصوصية لبعض الوزراء دون سواهم.

بعيدا عن العلاقات القانونية التي تنظمها النصوص القانونية الخاصة بالنشاط الحكومي، هناك أولوية وأهمية يمتاز بها وزير عن وزير آخر، راجعة لأسباب وظيفية، سياسية أو نتيجة ظروف معينة.

وان كنا أمام النظام الجزائري، نجد أن هناك بعض الوزراء أصبحوا، على حد قول البعض، رجال الدولة المهيمنين، وذلك نظرا لحساسية القطاع الوزاري الذي يتولون تسيير شؤونهم، لاسيما بالنسبة للقطاعات التي تنعت بأنها "سيادية".

فوزير الدفاع مثلا، لديه خصوصية بالمقارنة مع باقي الوزراء، لكون الدستور خصه صراحة بأحكام تخص حصريّة هذه الصفة في الشخص الذي ينتخب رئيسا للجمهورية. حيث تنص المادة 91 من الدستور على ما يلي: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية:

- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية،
- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني،
- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها،
- يرأس مجلس الوزراء،
- يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه،....."

هذه المادة جعلت من الدفاع والخارجية مجالين محفوظين لرئيس الجمهورية، وهو ما أفاض إلى كون رئيس الجمهورية في الجزائر هو الذي يتولى منصب وزير الدفاع، ويتدخل ليوجه السياسة الخارجية.

كما أن وزير المالية في الجزائر له مكانة خاصة ضمن الطاقم الحكومي، راجعة لأهمية قطاعه ومجاله الحساس الذي يسيره. فهذا الأخير يمكن له أن يدعم مشروع إصلاح يتبناه قطاع وزاري آخر، كما يمكن أن يقيده. فهو يتولى إعداد الميزانية العامة للدولة، ويشترك مع زملائه الوزراء في سبيل التضامن وإن كان ما يميزه عنهم في الاختصاص المالي بأنه مصدرا لنفقاتهم، ومسؤولا على إعداد وتنفيذ قوانين المالية على مستوى الحكومة ومؤسسات الدولة، فهو يمارس مهامه في تسيير الأموال العمومية في إطار قوانين المالية التي تعتبر بدورها عصب حياة الدولة والأداة الفعالة في إدارة الحكم وتنفيذ السياسة العامة وذلك من خلال وجود نظام قانوني مالي شامل تصدر في نطاقه قوانين المالية لترشيد وضبط العمليات المالية بصورة عقلانية²². ويندرج في نفس السياق، وزير الشؤون الخارجية الذي يعتبر واجهة الجزائر أمام العالم.

كما قد يبرز نفوذ بعض الوزراء عن غيرهم في إطار حكومة التحالف، وتتوقف مكانة الوزير وعلاقات الوزراء في هذه الحالة على المصالح السياسية.

وأخيرا قد تبرز شخصية وزير ما، نتيجة ظروف معينة بالمقارنة مع باقي الوزراء، وذلك نتيجة التواجد الإعلامي المبرر أحيانا وغير المبرر أحيانا أخرى. فالقطاعات التي تتخبط في مشاكل، عادة ما تحضى بتسليط الضوء عليها من طرف وسائل الإعلام، لمحاولة البحث عن حلول لها، ومتابعة مستجدات القطاع الوزاري المعني.

إن خصوصية مكانة بعض الوزراء من شأنها أن تحد من قاعدة العمل الجماعي للحكومة، لاسيما وأن هذا الأخير تتحكم فيه، كما سبق القول، الاعتبار السياسية، أكثر من النصوص القانونية.

الخاتمة:

في ختام هذه الدراسة نصل إلى نتيجة مفادها أن قاعدة التضامن الحكومي أو الوزاري، هي حتمية دستورية يلزم باحترامها ومراعاتها كل من يعين على مستوى الحكومة. فالوزير الذي يُعين على مستوى وزارة ما، تربطه علاقة خاصة بمستخدميه، بصفته الرئيس الإداري الأعلى على مستوى الوزارة، كما تجمععه علاقة من نوع خاص بالمصالح الخارجية التابعة لوزارته وكذا المؤسسات العمومية التي تخضع لوصايته. وتجمععه علاقة من نوع آخر بباقي الوزراء، الذين يشكلون وحدة جماعية متضامنة.

تكمن مظاهر هذه العلاقة في مخطط عمل الحكومة الذي يعتبر أول وثيقة تتركس وحدة الحكومة في مواجهة الغير سواء البرلمان أو الإعلام. إضافة إلى مختلف المجالس التداولية التي تعتبر فضاء لممارسة العمل الجماعي للحكومة، من خلال التداول حول مختلف المسائل التي تعني الشأن العام.

ونظرا للقاعدة التي تقضي بأن استكمال أي دراسة أو بحث، لا يتحقق إلا بالرجوع إلى الممارسة العملية، لاسيما وأنها تعطي بعدا آخر للمواضيع والمسائل والظواهر التي تندرج ضمنها، فقد كان من المجدي البحث عن أبعاد تكريس قاعدة التضامن الحكومي في الواقع السياسي، للوقوف عند مداها، وحدودها.

ولعل النتيجة العامة التي توصلنا إليها بعد الدراسة المفصلة لهذه القاعدة، تفيد بأن مبادئ الجماعية، التعاون، التضامن، التسلسل، التدرج بين الوزراء ضمن الطاقم الحكومي هي فعلا تضمن قوة السلطة التنفيذية لكنها من جهة أخرى، هي نفسها التي تضعف من الوظيفة الوزارية، فهي تقيد الوزير، مع ضرورة الأخذ في الحسبان، المكانة والنفوذ الذي يحظى به وزير ما مقارنة بوزير آخر، في الحياة السياسية، بعيدا عن النص الدستوري والنصوص القانونية الأخرى التي تحكم المنصب الوزاري في النظام القانوني الجزائري كمراسيم التعيين وتحديد الصلاحيات.

الهوامش:

- ¹ CHENOT (Bernard), « Le ministre, chef d'une administration », *Pouvoirs*, N°36, janvier 1986, p 79.
- ² القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016)
- ³ قرار مجلس الحكومة المؤرخ في 20 مايو سنة 1998، منشور في الموقع لالكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 20 نوفمبر 2019 على الساعة 22 مساءً.
- ⁴ FOYER (Jean), « Les ministres entre eux : hiérarchie et collégialité », *Pouvoirs*, N° 36, janvier 1986, pp 103-116.
- ⁵ هناك معيار آخر يمكن الاعتماد عليه لتصنيف الوزراء وهو "معيار السيادة"، حيث يقسم هذا التصنيف الوزارات إلى وزارات سيادية ووزارات غير سيادية، وذلك بحسب طبيعة المهام التي تقوم بها، قياسا على المهام السيادية وغير السيادية في الدولة. فالمهام السيادية في الدولة، هي تلك المهام التي تمارسها الدولة حصرا، ولا يجوز لها، بأي شكل من الأشكال، تفويضها إلى أشخاص القانون الخاص، وتنحصر هذه المجالات في الدفاع، المالية، الداخلية والخارجية.
- للتذكير، لا يوجد في النظام القانوني الجزائري نص دستوري أو قانوني يحدد هذه الوزارات، رغم أنه تصنيف مكرس في الحياة العملية، ويترتب عليه أثر قانوني مالي. فالموظفين الذين يشغلون مناصب على مستوى الوزارات السيادية، يستفيدون من علاوة مالية زيادة على أجرهم القانوني وعلاوة المردودية، تسمى "علاوة السيادة"، على خلاف الموظفين العاملين بباقي الوزارات الذي لا يستفيدون إلا من الأجر القانوني وعلاوة المردودية دون علاوة السيادة.
- وقد جرت العادة على أن الوزارات السيادية هي تلك التي تعنى بالقطاعات الحساسة في الدولة، والمكلفة بالحفاظ على كيان الدولة وقوامها، وتنحصر في وزارة الدفاع، وزارة الداخلية، وزارة الخارجية ووزارة المالية والعدل. غير أن الفكر القانوني تطور، وأصبح يبحث في مدى جدوى هذه القائمة، لاسيما وأنه في دولة مثل الجزائر، التي تعتمد مثلا، على الاقتصاد الريعي، ما يفرض تبعية للمحروقات، فهل من الأجدر توسيع هذه القائمة وإضافة وزارة الطاقة على مستوى الوزارات السيادية؟
- كما أن هناك دول أخرى، تدرج وزارة الإعلام ضمن الوزارات السيادية، على اعتبار أنها الجهة الرسمية الوصية على المؤسسات التي تمثل السلطة الرابعة في الدولة.
- أما فيما يخص الوزارات غير السيادية، فيندرج ضمنها الوزارات التي تعنى بالقطاعات الخدمية الأخرى، كالصيد، التضامن، الشؤون الدينية والأوقاف، العمل، التجارة... وغيرها.
- يجدر التوضيح في هذا الصدد، أن القول بأن هذه الوزارات هي غير سيادية، لا يقلل من قيمتها، فالحقبة الوزارية هي موجودة، شأنها في ذلك شأن الحقائب الوزارية المتعلقة بالقطاعات السيادية، ولكن المعيار المعتمد في هذه الحالة، ليس وجود الحقبة الوزارية من عدمه، وإنما البحث في طبيعة الحقبة الوزارية المخولة للوزير، فيما إذا كانت تعنى بقطاع سيادي أو غير سيادي.
- وعموما، فقد واجه هذا التصنيف العديد من الانتقادات من طرف رجال القانون، باعتباره، تصنيف غير قائم على أساس قانوني أو دستوري، كما أن تطبيقه يختلف من دولة إلى أخرى، بحسب طبيعة النظام الدستوري والقانوني، وبحسب ظروف كل بلد، فما هو سيادي في دولة، ليس بالضرورة سيادي في دولة أخرى.
- كما أن تصنيف الوزارات وتقسيمها يبقى مسألة نسبية، يتوقف على توزيع الصلاحيات من طرف الوزير الأول، كما أن الاعتراف بالوزارات السيادية ومنحها هذه الصفة، يستلزم مراعاة اعتبارات سياسية كالثقة للأشخاص الذين يتولون تسييرها، خلافا لباقي الوزارات التي عادة ما يتولاها ذوو الخبرة والاختصاص أي لاعتبارات تقنوقراطية.
- ⁶ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 87.
- ⁷ بموجب الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 يوليو 1965، عُيِّن السيد راجح بيطاط وزير الدولة (بدون حقيبة)، كما عُيِّن شريف بلقاسم وزير الدولة (بدون حقيبة) ثم راجح بيطاط وزير الدولة مكلف بالنقل بموجب الأمر رقم 70-53 المؤرخ في 21 يوليو 1970.
- ⁸ حسين مبروك، إعداد النصوص القانونية، دار هومه، الجزائر، 2005، ص 54.
- ⁹ في هذا الشأن، يجدر التنويه بالخصوصية التي تمنح لوزير العدل في الجزائر، حيث يسى حافظ الأختام، نظرا لكونه الجهة الرسمية المخول لها إعداد أختام الدولة التي تمنح لجميع الإدارات العمومية وكل الإطارات السامية.
- ¹⁰ سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، ص 17-18.

¹¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 87.

¹² عرفت الجزائر لأول مرة، عضوين في الحكومة، المشكلة بموجب الأمر رقم 53-70 المؤرخ في 21 يوليو 1970 المتضمن تشكيل الحكومة (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 63، السنة السابعة، المؤرخة في 24 أوت 1970، ص 906)، يحملان تسمية كاتب دولة وهما كمال عبد الله خوجة، كاتب الدولة للتخطيط وعبد الله عرباوي كاتب الدولة للمياه. استعملت هذه العبارة منذ ذلك التاريخ إلى يومنا هذا. غير أن درجة تنظيم كتابة الدولة اختلفت من مرحلة إلى أخرى، فمنذ إدخالها إلى غاية سنة 1988، كان كاتب الدولة يشرف على إدارة كتابة الدولة ويتمتع بصلاحيات مثله مثل الوزراء الآخرين، كما كان يشارك في مجلس الوزراء والمجالس الجماعية التداولية الأخرى. في ظل دستور 1989 استعملت لأول مرة، زيادة على تسمية "كاتب الدولة"، تسمية "وزير منتدب" بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89 - 178 المؤرخ في 16 سبتمبر 1989 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 40 المؤرخة في 20 سبتمبر 1989 ص 1109) واستمر الوضع هكذا في تشكيل الحكومات المتعاقبة بسرعة مذهلة من حكومة حمروش إلى حكومة غزالي وحكومة عبد السلام فحكومة مالك وحكومة سيفي فحكومة أويحي وحكومة حمداني فحكومة بن بيتور وحكومة بن فليس فحكومة أويحي I و II وحكومة بلخادم (حسين مبروك، إعداد النصوص القانونية، مرجع سابق).

¹³ *En France, cette pratique a pris un grand développement dans le gouvernement MAUROY. Par exemple, M.CHANDERNAGOR a été ministre délégué, chargé des affaires européennes auprès du ministre des relations extérieures. Dans le cabinet FABIUS, M.SOUCHON, d'abord secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture, qui était M.ROCARD est devenu ministre délégué lorsque M.NALLET a remplacé M.ROCARD.*

¹⁴ *Il en fut ainsi des ministres chargés de l'Algérie ou du Sahara sous la 4^{ème} République.*

¹⁵ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 87.

¹⁶ في البداية، يعطي رئيس الجمهورية الكلمة إلى الوزير الأول الذي يلخص أعمال حكومته، ثم يحيل الرئيس الكلمة إلى الأمين العام للحكومة الذي يتولى مهام الأمانة حيث يقرأ على مسامع الحاضرين مضمون محضر آخر مجلس وزراء، وبعد ذلك يُشرع في دراسة جدول الأعمال قسما بعد قسم. يقدم كل وزير معني بالقسم الأول أي بمشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية، عرضه الذي لا يتبع دائما بنقاش. لأن النصوص المعروضة تكون في مرحلتها النهائية من الإجراء، يمكن رغم ذلك أن يتدخل أي وزير، لم يتخذ رأيه بعين الاعتبار أو لم يتمكن من ترجيح الكفة لصالحه خلال المراحل التنسيقية السابقة، لإعادة النظر في مضمون بعض النصوص، أو يتدخل للتذكير بموقفه المضاد لمحتوى النص المعروض والذي فصل فيه في مستوى اجتماع الحكومة، لكي يسجل موقفه في محضر الاجتماع.

تؤدي العروض المسجلة في القسم الثاني من جدول الأعمال إلى أكبر عدد من التدخلات والمناقشات والتداول. يشرع في البداية، وزير الشؤون الخارجية في تقديم عرض حول الوضع الدولي وأهم الأحداث المستجدة على الساحة الدولية والاتصالات والمقابلات التي قام بها، كما يتدخل وزراء "السيادة" لعرض الأوضاع الأمنية والاقتصادية والمالية، الوطنية والدولية ويتدخل الوزراء الآخرون، عند الاقتضاء، لعرض النشاطات التي قاموا بها في المستوى الدولي من زيارات ومشاركات في ملتقيات دولية أو إقليمية. بعد عروض السياسة الخارجية، يشرع في الاستماع إلى العروض التي تعني السياسة الداخلية، يؤدي البعض منها إلى مناقشات لكن أغليبيتها لا تتطلب أي تدخل. أما عروض القسم الثالث فهي لا تتطلب أي نقاش، ولا يتطرق الوزراء إلى الإدلاء بمحاسن أو عيوب المرشحين لبعض الوظائف العليا والمقترحين للتعيين أو لإنهاء مهامهم، لأن كل هذه المسائل تكون قد عولجت مسبقا، عند تقديم الترشيح وعند إجراء التحقيقات الأمنية وموافقة الوزير المقترح والوزير الأول.

¹⁷ عمليا يقترح الأمين العام للحكومة، قبل اجتماع مجلس الوزراء أو اجتماع الحكومة على رئيس الجمهورية (مدير الديوان) أو الوزير الأول (مدير الديوان) حسب جدول الأعمال، أسماء كتاب الدولة والوزراء المنتدبين المعنيين بالمشاركة، بسبب اختصاصاتهم. يشارك الوزراء المنتدبون لدى وزير المالية في مجلس الوزراء أكثر من غيرهم، لأن أغلبية مواضيع جداول أعمال مجلس الوزراء، لها علاقة وطيدة بمجال اختصاصهم (الميزانية، الخزينة، الأملاك الوطنية، الجمارك، الضرائب...).

يعود سبب عدم مشاركة كل أعضاء الحكومة في مجلس الوزراء إلى السهر على حسن سير الأعمال، حيث اتضح جليا من التجربة الدولية، أن ارتفاع عدد المشاركين يثقل مجرى الأعمال والمداولات.

¹⁸ بالنسبة لمجلس الحكومة لم يكن له وجود فعلي قبل دستور 1989. اقتبست التجربة من النظامين المغربي والاسباني، حيث يعتبر مجلس الحكومة مؤسسة تجمع كل أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الحكومة، لدراسة المسائل التي يتطلب مداولتها في مجلس الوزراء.

¹⁹ تنص المادة 143 (الفقرة 2) من الدستور الجزائري لسنة 2016 على ما يلي: " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"

²⁰ حسين مبروك، إعداد النصوص القانونية، المرجع السابق، ص 60.

²¹ هذه التعليلة منشورة في الموقع لالكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية : www.joradp.dz. تم الإطلاع عليها بتاريخ 11 ديسمبر 2019 على الساعة 20 مساء.

²² لمزيد من التفاصيل حول قوانين المالية، راجع: نبيل أمالو، "خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007..