

الأحكام الدستورية لمخطط عمل الحكومة

أ. معزوزي نوال

جامعة الجيلالي بونعامة - خميس مليانة-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

ملخص:

يعتبر مخطط عمل الحكومة آلية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية يمر بعدة مراحل حتى يصبح ساري المفعول، حيث تلتزم الحكومة بمجرد تعيينها بإعداد مخطط عملها وعرضه على مجلس الوزراء، ثم تقديمه للمجلس الشعبي الوطني ويترتب على هذا التقديم إما الموافقة على المخطط وتقديم عرض عنه أمام مجلس الأمة، أو عدم الموافقة عليه وفي هذه الحالة يكون الوزير الأول ملزم دستوريا بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، الذي بدوره يقوم بتعيين وزير أول جديد يقع على عاتقه إعداد مخطط عمل يمر بنفس الاجراءات السابقة، وفي حالة عدم الموافقة على هذا المخطط للمرة الثانية من قبل المجلس الشعبي الوطني ينحل هذا الأخير وجوبا.

Résumé :

Le plan d'action du gouvernement et un moyen pour la mise en œuvre du programme du Président de la République. Il passe par plusieurs étapes jusqu'à l'exécution finale. Dès nomination du gouvernement, elle est appelée à élaborer son plan d'action et le présenter au Conseil des ministres, puis le soumettre à l'Assemblée populaire nationale pour approbation. Après approbation de ce dernier, un exposé de plan doit être présenté au conseil de la nation. En cas de non approbation, le premier ministre est obligé constitutionnellement de présenter sa démission au Président de la République qui va nommer à nouveau premier ministre selon les mêmes modalités. Si l'approbation de l'Assemblée Populaire Nationale n'est pas obtenue pour la deuxième fois, l'Assemblée Populaire Nationale, elle-même, est dissoute de plein droit.

الكلمات المفتاحية: أحكام - الدستور - مخطط عمل الحكومة

مقدمة:

طبعت ميزة تفوق السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، لذا احتل رئيس الجمهورية مكانة مرموقة في ظل الدساتير الجزائرية، فركز المؤسس الدستوري في أبرز التعديلات على تقوية رئاسة الجمهورية في مواجهة الحكومة وتحويل السلطة التنفيذية من سلطة مزدوجة شكليا إلى أحادية بغلاف مزدوج فرئيس الجمهورية هو الرئيس الفعلي للحكومة، ورئيس الحكومة (الوزير الأول) مجرد موظف لرئيس الجمهورية.

فاختص رئيس الحكومة في ظل دستور 1996 بضبط برنامج حكومته وعرضه في مجلس الوزراء طبقا للمادة 79 منه، فالمتصفح لهذا الدستور قد يجد اختلالا حول أي برنامج يكون أولى بالتنفيذ هل برنامج رئيس الجمهورية أم برنامج رئيس الحكومة؟.

إن هذه المسألة هي التي أدت إلى تعديل الدستور سنة 2008 وذلك بمبادرة من رئيس الجمهورية على أن هذا التعديل هدفه إضفاء نظام سياسي ذو منحى رئاسي، بتركيز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية وإلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول، وهذا راجع لعدم إمكانية الجمع بين منتخب على أساس برنامج حائز على ثقة الأغلبية المطلقة للناخبين يلزم رئيس الجمهورية بتنفيذه، وبرنامج رئيس الحكومة، وعليه أصبح الدستور ينص صراحة على تكريس برنامج موحد يشكل توجهها نحو أحادية البرمجة.

وأمام هذا الوضع الجديد المكرس دستوريا بموجب تعديل 2008 و 2016 القاضي بأن الأمر متعلق ببرنامج رئيس الجمهورية انحصر دور الوزير الأول في تنسيق العمل الحكومي وتحديد مخطط عمل الحكومة.

فكيف نظم الدستور الجزائري أحكام مخطط عمل الحكومة؟ وهل يمكن تصور عدم التطابق لكل من برنامج رئيس الجمهورية ومخطط عمل الحكومة في ظل إعادة تنظيم السلطة التنفيذية ابتداء من التعديل الدستوري لسنة 2008؟.

وعليه سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية تحديد مفهوم مخطط عمل الحكومة وخاصة من حيث تحديد طبيعته القانونية ومضمونه (المبحث الأول)، و توضيح مختلف المراحل التي يمر بها حتى يصبح ساري المفعول (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم مخطط عمل الحكومة

المبحث الثاني: المراحل التي يمر بها مخطط عمل الحكومة

المبحث الأول: مفهوم مخطط عمل الحكومة

تعتبر الحكومة المسؤولة الأولى على تحديد معالم السياسة العامة التي تريد انتهاجها في إطار شكلي يسمى البرنامج الحكومي أو كما يسمى حاليا مخطط عمل الحكومة الذي يعتبر ذو طابع تعاقدى وللزامي لا يمكن للحكومة أن تتغاضى عنه، يكون مضمونه تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

المطلب الأول: معنى مخطط عمل الحكومة

تلتزم الحكومة في الأنظمة البرلمانية مباشرة بعد تعيينها على تحضير برنامجها الذي تسعى من خلاله إلى تحديد أهدافها على كافة الأصعدة التي تدخل ضمن اختصاصاتها، فتشكل هذه الأهداف المسطرة السياسة العامة التي تسعى الحكومة انتهاجها في حال مصادقة الهيئة التشريعية على البرنامج المعروض عليها⁽¹⁾.

فمخطط عمل الحكومة (أو برنامج الحكومة، أو السياسة العامة) هو أول ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان، يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة⁽²⁾.

كما عرف على أنه: " تحديد الأهداف التي تسعى الحكومة تجسيدها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مع تعبئة الوسائل المتاحة (القانونية، الهيكلية والمادية) قصد تحقيقها"⁽³⁾.

ويقصد به أيضا: " البرنامج الذي يشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي، وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية محددة " ⁽⁴⁾.

فمخطط عمل الحكومة عموما ما هو إلا خلاصة لما ستتجزه الحكومة في ميادين مختلفة وقطاعات حساسة، ويتم ذلك وفق للمعطيات الاجتماعية، الاقتصادية والمالية الكبرى التي تملّي على الحكومة اتباع أو اتخاذ منهج معين في تسيير شؤون البلاد.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لمخطط عمل الحكومة: ذو طابع إلزامي وتعاقدى

لمخطط عمل الحكومة طابع إلزامي وتعاقدى

الفرع الأول: مخطط عمل الحكومة ذو طابع إلزامي

إن مخطط عمل الحكومة هو إجراء إلزامي لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتراجع الحكومة عنه بمحض إرادتها وتتذرع بطبيعته الاختيارية حتى تفلت من رقابة الهيئة التشريعية، لأن صياغة المادة 93 و 94 من الدستور واضحة ولا تتيح الخيار للحكومة.

فقد نظم الدستور وسائل رقابة البرلمان على الحكومة من خلال الرقابة القبلية من بينها تقديم مخطط عمل الحكومة والبعدية التي من خلالها يتم تقييم عملها وفق المخطط المقدم من قبلها، فإذا كانت ملاحظات النواب إيجابية ستجدد ثقة البرلمان بالحكومة، أما إذا كانت الملاحظات سلبية يحاول المجلس الشعبي الوطني تحريك إجراءات إسقاط الحكومة⁽⁵⁾، عن طريق المصادقة على ملتمس الرقابة وذلك حسب الاجراءات المقررة قانوناً⁽⁶⁾.

الفرع الثاني: مخطط عمل الحكومة ذو طابع تعاقدية

يحتاج مخطط عمل الحكومة حتى يصبح ساري المفعول إلى توافق إرادتين على الأقل هما الحكومة والبرلمان، ذلك أن طبيعة العلاقة التي تربط بينهما تحتم قيام اتفاق بين الجهازين، ويصطلح الفقه على هذه العلاقة بأنها علاقة تعاقدية بين الوزير الأول باعتباره المسؤول الأول على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية، ويسمى هذا العقد في الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية بعقد الثقة *contrat de confiance* الذي يشكل أساس بقاء الحكومة⁽⁷⁾.

وهكذا يعتبر مخطط عمل الحكومة في جوهره تعهد والتزام دستوري بين الحكومة والبرلمان على حد سواء، بضمان حسن التنفيذ والتطبيق لمحاورة وأهدافه، فالحكومة تتعهد بإنجازه والبرلمان ملزم بممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية وفق ما هو متفق عليه في المخطط، وهو وسيلة تمكن الوزير الأول من مختلف النصوص التشريعية اللازمة لوضع مخطط العمل حيز التنفيذ، كون الوزير الأول ملزم دستوريا بتنفيذ وتنسيق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني حسب المادة 97 من الدستور الحالي.

ولكن بناء على الواقع لا يمكن اعتبار مخطط عمل الحكومة مجرد قيام علاقة تعاقدية بين الوزير الأول والبرلمان، بل يعتبر علاقة تعاقدية بين رئيس الجمهورية كأصل عام والهيئة التشريعية، بحيث يقوم رئيس الجمهورية بتفويض الوزير الأول وأعضاء الحكومة بمهمة إبرام علاقة تعاقدية مع البرلمان بمقتضى عقد وكالة بصفته صاحب البرنامج الرئاسي الذي تسعى الحكومة إلى تنفيذه وعرضه على البرلمان⁽⁸⁾.

المطلب الثالث: مضمون مخطط عمل الحكومة : خطة إجرائية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية

يعلن التوجه الرئاسي الذي كرسه الدستور الجزائري عن قيام حكومة قائدها رئيس الجمهورية، في حين يبقى الوزير الأول مجرد منسق ومنفذ للبرنامج الرئاسي لم يكن له صلاحية رئاسة اجتماعات الحكومة إلا بناء على تفويض صادر عن رئيس الجمهورية، ويعتبر التفويض الرئاسي للوزير الأول مسألة مستحدثة أتى بها التعديل الدستوري لسنة 2008.

الأمر الذي جعل وكأن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس الحكومة يكلف برئاسة اجتماعاتها ولكنه يفوض صلاحياته هذه في رئاسة اجتماعات الحكومة للوزير الأول بمقتضى المادة 77 من التعديل الدستوري لسنة 2008، وبمقتضاها تحولت اجتماعات الحكومة إلى مجرد اجتماعات مصغرة تناقش فيها مواضيع محددة لا تتعدى بعض القطاعات فأصبحت بحد ذاتها مجرد اجتماعات قطاعية⁽⁹⁾، غير أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، عدل المادة 77 وأصبح للوزير الأول صلاحية رئاسة اجتماعات الحكومة دون الحصول على تفويض من رئيس الجمهورية حسب المادة 99 من الدستور، غير أنه نص صراحة على تكريس برنامج موحد "يشكل توجهها نحو أحادية البرمجة".

وهكذا يعتبر مخطط عمل الحكومة في حقيقة الأمر مجرد آلية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، ويعتبر هذا الطرح ضرورة دستورية بحكم توجه النظام السياسي الجزائري منحى النظام الرئاسي الذي يبرز سلطات واسعة لرئيس الجمهورية⁽¹⁰⁾.

والذي يجعل الوزير الأول مجرد منفذ لسياسة رئيس الجمهورية وهو ما جاء بصريح العبارة في المادة 97 من الدستور، عن طريق إعداد مخطط عمل الحكومة الذي يعتبر الإجراء البديل لبرنامج الحكومة الذي كان معمولا به قبل التعديل الدستوري لسنة 2008.

ونتيجة لذلك لم يعد من حق النواب مساءلة الوزير الأول عن مضمون مخطط عمل الحكومة ومحتواه بل يسألونه عن الكيفية التي ينفذ بها، وبالتالي أصبحت المسؤولية تتمحور حول إقناع النواب أنه قدم الطريقة المناسبة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية⁽¹¹⁾.

لكن هل يدل على أن مخطط عمل الحكومة من إعداد وضبط الوزير الأول؟، وبالتالي تقع عليه لوحده مسؤولية تحديد إجراءات وآليات تنفيذ البرنامج الرئاسي إن ظاهر المادة 80 من التعديل الدستوري لسنة 2008 توحى بذلك بحيث تنص: " يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة..." ولكن الواقع غير ذلك فالحكومة بأكملها

تساهم في تنفيذ البرنامج الرئاسي، حيث يقدم الوزير الأول توجيهات تتضمن تكليف القطاعات الوزارية بتحضير عناصر مخطط الحكومة على أساس المحاور العامة المحددة في برنامج رئيس الجمهورية لذا تجند كل القطاعات انطلاقاً من الأدوات العملية والتوازنات المالية والاقتصادية وتساهم في إعداد مخطط عمل الحكومة⁽¹²⁾.

ضف لذلك في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على المخطط تكون المسؤولية مسؤولية جماعية تترتب عليها استقالة الحكومة بأكملها وليس الوزير الأول فقط، لهذا تم تدارك هذا الوضع في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 وإعادة صياغة المادة 93 التي أصبحت تنص على: «...تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه على مجلس الوزراء»، كما نصت المادة 94 على: "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني... « من خلال هاتين المادتين يتضح أن المخطط هو مخطط عمل الحكومة وليس مخطط عمل الوزير الأول.

المبحث الثاني: المراحل التي يمر بها مخطط عمل الحكومة

تتمثل المراحل التي يمر بها مخطط عمل الحكومة حسب ما هو مقرر في الدستور في عرضه على مجلس الوزراء، ثم المجلس الشعبي الوطني فمجلس الأمة قبل أن يصبح ساري المفعول.

المطلب الأول: عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء

إن أول إجراء تقوم به الحكومة بعد إعداد مخطط عملها هو عرضه على مجلس الوزراء، والذي تعود رئاسته لرئيس الجمهورية الذي لا يمكن له تفويض سلطته في هذا المجال (المادة 101 من الدستور)، وهذا على عكس الدستور الفرنسي مثلاً الذي يسمح لرئيس الجمهورية بموجب المادة 21 منه بتفويض الوزير الأول لرئاسة المجلس لجدول عمل مجد⁽¹³⁾، أما بالنسبة للمجالات التي يتدخل فيها مجلس الوزراء في النظام الدستوري الجزائري تتمثل في عرض مخطط عمل الحكومة (المادة 93 من الدستور)، كما يتدخل عندما تعرض عليه مشاريع القوانين قبل ايداعها المجلس الشعبي الوطني (المادة 136 من الدستور)، والأوامر قبل اتخاذها من قبل رئيس الجمهورية (المادة 142 من الدستور)، وأخيراً يتدخل عند إعلان رئيس الجمهورية حالة الحرب (المادة 109)، والتعبئة العامة والحالة الاستثنائية (المادة 107، 108).

ويلاحظ على هذه النصوص أنها لا تلزم رئيس الجمهورية من الناحية القانونية بالأخذ برأي مجلس الوزراء، لأنها تقضي فقط بضرورة اجتماع المجلس واستشارته، كما يغيب نظام داخلي لمجلس الوزراء يحدد كيفية وطرق التصويت فيه وهذا ما يعزز سلطة رئيس الجمهورية فيه⁽¹⁴⁾.

ولذا كانت المادة 93 من الدستور لم تشترط صراحة قبول مجلس الوزراء لمخطط عمل الحكومة، إلا أنه من الناحية العملية لا يمكن تصور عرض المخطط مجرد إعلام لرئيس الجمهورية بمضمونه، فالصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري وترأسه لمجلس الوزراء تمكنه من تعديل المخطط ومراقبة الوزير الأول وطاقمه الوزاري في مدى الأخذ بتوجيهاته.

المطلب الثاني: تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه

بعد عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء، يلتزم الوزير الأول بتقديمه للمجلس الشعبي الوطني حسب إجراءات محددة قانونا، ويترتب على هذا التقديم آثار قانونية تختلف حسب ما إذا حضي المخطط على القبول أو الرفض من المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الأول: الإجراءات التي يمر بها مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني

بعد عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء، لا بد من تقديمه للبرلمان للموافقة عليه حسب المادة 94 من الدستور، فالوزير الأول ملزم بتقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني خلال 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة حسب المادة 47 من القانون العضوي 16-12، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ...⁽¹⁵⁾، وبعد سبعة أيام (7) من تبليغ مخطط العمل للنواب يشرع في مناقشته (المادة 48 من نفس القانون)، ثم التصويت عليه بعد تكييفه إن اقتضى الأمر وذلك في عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه للجلسة (المادة 49 من نفس القانون).

وهكذا تعتبر المناقشة التي لا تدوم سوى 10 أيام حسب ما ذكرنا محدودة زمنيا ولا تسمح لكل النواب بالتدخل وحتى وإن حدث عكس ذلك فيكون لوقت لا يكفي للتعرض لتفاصيل المخطط، وهو ما يجعل المناقشة تتحول إلى إجراء شكلي بدون محتوى يغلب عليها الطابع السطحي، حيث دامت مناقشة آخر مخطط عمل الحكومة لسنة 2017 خمسة أيام فقط من 17 سبتمبر إلى 21 سبتمبر 2017⁽¹⁶⁾.

كما أن هذه المناقشة تنتهي في كل الحالات بمصادقة من طرف الأحزاب المشكلة للأغلبية في البرلمان وبتنديد الأقلية المعارضة والتشكيك بشأن ما تعرضه الحكومة على المجلس (حيث تم التصويت على المخطط السابق الذكر بنعم 341 نائبا، المصوتون بلا 64 نائبا، الممتنعون 13 نائبا)⁽¹⁷⁾.

لكن السؤال الذي يتبادر إلى الأذهان ما هي الأغلبية المشترطة للموافقة على مخطط عمل

الحكومة؟.

فبالرغم من أهمية وضرورة توضيح هذه المسألة فإنه لا الدستور ولا حتى القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ... حدد صراحة هذه الأغلبية وبالتالي فإن أحكام المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني هي الواجبة التطبيق⁽¹⁸⁾، حيث تنص المادة المذكورة : « ... لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب، في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست (6) ساعات على الأقل واثنى عشر (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين... » ، وهكذا يفهم أن التصويت في المجلس لا يصح مبدئيا إلا بحضور أغلبية النواب، ولكن في حالة تعذر تحقق هذا النصاب تعقد جلسة ثانية وفقا للشروط المبينة في المادة أعلاه وفي هذه الحالة يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد النواب الحاضرين.

ولذا كان تقديم مخطط عمل الحكومة التزام دستوري حسب المادة 80 من دستور 1996 والمادة 94 من التعديل الأخير 2016 فإن تقديمه من عدمه من السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية دون الاهتمام بالأحكام الدستورية وهذه ما يؤكد عدم تقديم السيد أحمد أويحي برنامج الحكومة في جوان 2008 بحجة الاستمرار في تطبيق نفس برنامج رئيس الجمهورية الذي لم تنتهي عهده بعد، فهذا القرار السياسي يشكل اعتداء صارخ على أحكام الدستور⁽¹⁹⁾.

الفرع الثاني: الآثار القانونية المترتبة عن تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني

بعد تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني ومناقشته يتحدد مصيره، فإذا يتم تأييد وجهة نظر الوزير الأول والمصادقة عليه، أو أن يطلبوا تكييف المخطط على خطى المناقشة، مع العلم أن هذا الأخير يخضع للسلطة التقديرية للوزير الأول ورئيس الجمهورية، وهذا ما يستشف من صياغة الفقرة الثانية من المادة 94 التي : « ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية... » .

فعملية الطرح الملزم للمخطط من طرف الوزير الأول على المجلس الشعبي الوطني، والتكيف الخاضع لرغبة الوزير الأول، فإن أراد كيف ولن أبى لم يكيف يحمل في طياته التناقض العملي بسبب التآرجح في المصطلحات ففي بداية المادة 94 من الدستور يفرض على الوزير الأول ضرورة تقديم المخطط ومن ناحية أخرى يجعل التكيف خاضع للسلطة التقديرية للوزير الأول فما هي الفائدة المرجوة من هذا العرض؟.

أما في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، يلتزم الوزير الأول وبقوة القانون تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية والذي بدوره يقوم بتعيين وزير أول جديد يقع على عاتقه إعداد مخطط عمل وعرضه على البرلمان.

إلا أن رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية يعتبر عملية انتحارية للمجلس الشعبي الوطني، يترتب عليه الحل الوجوبي له واستمرار الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية مسبقة في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر⁽²⁰⁾.

فالحل يعتبر أخطر الأسلحة التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية فالحل هو السلاح الموازي للمسؤولية السياسية، واستخدم في فرنسا بداية من الجمهورية الثالثة، ويقصد به إنهاء الفترة النيابية للمجلس النيابي قبل الميعاد المحدد دستوريا⁽²¹⁾.

والحكمة من إقرار استقالة الحكومة في حالة رفض مخطط العمل هو منع حدوث انسداد بين المؤسسات الدستورية في الدولة، لأن استمرارها يؤدي إلى عدم الموافقة على أي نص تشريعي مقدم للمجلس الشعبي الوطني من الحكومة من أجل تنفيذ مخطط عملها، لذا من الأفضل تعيين حكومة جديدة منعا لأي تعارض أو اصطدام بين الحكومة والبرلمان مجددا.

وبهذا تتأكد المسؤولية المزدوجة للوزير الأول، أولها أمام رئيس الجمهورية وثانيها أمام البرلمان وهذه المسؤولية هي مسؤولية تضامنية وليست مسؤولية فردية، ولن كان رئيس الجمهورية هو صاحب القرار السياسي فهو غير مسؤول سياسيا ولن كان مسؤول جنائيا⁽²²⁾، إلا أن هذه المسؤولية المقررة في المادة 177 من الدستور غير واضحة تماما وغير قابلة للتفعيل، وهذا يتعارض مع مبدأ « حيث توجد سلطة توجد مسؤولية » ، فالوزير الأول لا يتمتع بسلطات أو صلاحيات إلا أنه مسؤول سياسيا وجنائيا.

لكن من واقع التجربة الدستورية الجزائرية نستبعد تماما استقالة الحكومة بسبب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخططها، نظرا لتمتع الحكومة بوسائل تأثير قوية على البرلمان، مما يحقق دائما التوافق والتعايش بين الأغلبية الرئاسية التي تتجسد توجيهاتها في مخطط عمل الحكومة⁽²³⁾.

المطلب الثالث: تقديم مخطط عمل الحكومة إلى مجلس الأمة

إذا وافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يلتزم الوزير الأول بتقديم عرض فقط حوله أمام مجلس الأمة ويمكن أن يترتب عن ذلك إمكانية إصدار لائحة عن مجلس الأمة.

الفرع الأول: اكتفاء الوزير الأول بتقديم عرض فقط حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة

إن افتكاك مخطط عمل الحكومة لموافقة المجلس الشعبي الوطني لا يعني على الإطلاق تنفيذه، بل يجب عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة وهذا ما يستفاد من نص المادة 94 من الدستور التي بدأت بمصطلح "يقدم" كما ورد تماما في الفقرة الأولى من نفس المادة، وبالتالي يفهم من هذه المادة أن تقديم المخطط وجوبي سواء أمام المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، غير أن التقديم أمام الغرفة الثانية يبقى ضعيفا مقارنة مع الغرفة الأولى للأسباب التالية:

■ أن الوزير الأول غير ملزم بتقديم كل المخطط مثلما هو الحال أمام المجلس الشعبي الوطني، بل يكفي فقط بتقديم عرض حول المخطط وذلك بذكر المحاور الكبرى دون ذكر التفاصيل والجزئيات التي اطلع عليها المجلس الشعبي الوطني⁽²⁴⁾.

والعرض مجرد إعلام لمجلس الأمة حتى يكون على اطلاع لاحقا على قوانين تتعلق بتنفيذ مخطط عمل يجله⁽²⁵⁾.

■ إن الدستور لم يأذن صراحة لمجلس الأمة بفتح مناقشة عامة بعد انتهاء الوزير الأول من عرض مخطط عمل الحكومة، غير أن الممارسة الدستورية لمجلس الأمة قد أنشأت له حقا دستوريا مكن أعضاءه من الإدلاء بآرائهم وملاحظاتهم وتحفظاتهم بشأن مخطط عمل الحكومة، خاصة وأن مجلس الأمة يضم كفاءات قادرة على النقد والإثراء⁽²⁶⁾، في المقابل يفهم من عبارة «... مثل ما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني» الواردة في المادة 3/94 من الدستور أن الوزير الأول يقدم فقط عرض عن مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة، الذي يقوم بدوره بنفس الإجراءات التي تمت أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة على مخطط عمل الحكومة.

وبما أن المادة 1/94 تلزم المجلس الشعبي الوطني بإجراء مناقشة عامة بغرض الموافقة على مخطط عمل الحكومة، فمن باب أولى يكون مجلس الأمة ملزم بمناقشة مخطط عمل الحكومة.

الفرع الثاني: الآثار القانونية المترتبة عن عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة

إن الآثار القانونية المترتبة عن عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة تنحصر في إمكانية إصدار لائحة دون أن يترتب على ذلك لا حل مجلس الأمة ولا إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

أولاً: إمكانية إصدار لائحة

لقد نظم كل من القانون العضوي 12/16 السابق الذكر والنظام الداخلي لمجلس الأمة⁽²⁷⁾ شروط واجراءات إصدار اللائحة.

فحسب المادة 91 من النظام الداخلي يشترط لقبول اقتراح لائحة حول مخطط عمل الحكومة أن تكون موقعة من قبل 30 عضواً على الأقل بعدما كانت توقع من قبل 20 عضواً حسب القانون 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽²⁸⁾، ويودع الاقتراح من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس بعد 48 ساعة من تقديم الوزير الأول العرض.

وأهم ما لوحظ حول إجراءات إصدار اللائحة في المادة 91 والقانون العضوي أنها قد جاءت مقتضبة وغير واضحة حيث أحالت المادة 91 من النظام الداخلي مسألة كفاءات تطبيق هذه المادة إلى مكتب مجلس الأمة أحد هيكله المكلف حسب المادة 12 منه بتحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي، وهذا على خلاف القانون العضوي 02/99 الذي وضع بصريح العبارة أن إجراءات إصدار اللائحة تتم حسب نفس الشروط المحددة في المواد 52 إلى 55 من هذا القانون، أي حسب نفس إجراءات لائحة بيان السياسة العامة.

وهكذا فإن إحالة مسألة الإجراءات والنتائج المترتبة على إصدار اللائحة إلى مكتب مجلس الأمة لا يتماشى مع المنطق القانوني السليم، وكان من الأحرى تحديد النتائج المترتبة على هذه اللائحة في الدستور أو على الأقل في القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بدلاً من الاعتماد على أسلوب الإحالة (إحالة على إحالة).

أ - مضمون اللائحة:

إن أحكام الدستور والقانون العضوي والنظام الداخلي لم تحدد مضمون هذه اللائحة، هل تتضمن تأييداً للحكومة أو معارضة لها، غير أن ما هو معروف في الأنظمة البرلمانية أن اللائحة تعد شكلاً من أشكال الإنذار والتوبيخ تتخذ منه الحكومات مبرراً كافياً لتقديم استقالتها قبل أن تسحب منها الثقة بشكل صريح⁽²⁹⁾.

وفي ظل غياب النصوص القانونية الواضحة يبقى مضمون اللائحة خاضعا لفرضيتين يمكن لمجموعة من الأعضاء (30عضوا) المعارضين لمخطط عمل الحكومة التعبير عن عدم رضاهم باقتراح لائحة تعارض البرنامج، ويمكن لمجموعة أخرى تساند ذات المخطط أن تقترح لائحة أخرى تعارض اللائحة الأولى⁽³⁰⁾.

لكن من الناحية العملية يصعب على مجلس الأمة أن يصدر لائحة معارضة للحكومة بالنظر إلى المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي اشترطت توقيع 30 عضوا عليها لقبولها.

فهذا العدد يصعب الوصول إليه كون أن أغلبية الأعضاء المنتخبين ينتمون للحزب أو الأحزاب المشكلة للأغلبية البرلمانية وللحكومة، مما يجعل التوافق سهلا بينهما، أما الجزء المعين من قبل رئيس الجمهورية فلا يمكن توقع لجوئه لمعارضة الحكومة كون المخطط ما هو إلا آلية أو وسيلة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، فمن غير المعقول وقوف الأعضاء المعينين ضد من له سلطة تعيينهم.

ولذا كانت اللائحة كما أشرنا أعلاه أنها تمثل إنذارا للحكومة أو توبيخا لها، فلا يوجد ما يمنع إصدار لائحة تساند الحكومة (إصدار مجلس الأمة لائحة مساندة لمخطط عمل الحكومة في 7 سبتمبر 2017)⁽³¹⁾.

ب- أثر اللائحة:

فإذا كان مضمون اللائحة يمثل معارضة أو تأييدا للحكومة، فإن النصوص القانونية لم تكشف عن القيمة القانونية لها هل هي ملزمة للحكومة أم لا؟.

فبالرغم من غموض النصوص القانونية في هذه المسألة التي تحتاج لإعادة النظر تبقى اللائحة وسيلة مهمة للفت انتباه الحكومة عن جوانب التقصير⁽³²⁾.

فإذا كان المجلس الشعبي الوطني يتمتع بحق الطلب من الحكومة تكييف مخطط عملها على ضوء مناقشات النواب، يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة باعتبارها حق دستوري تمكنه من التعبير عن رأيه وفرض رقابته على الحكومة حتى وإن لم يترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة.

ثانيا: عدم إمكانية حل مجلس الأمة وإثارة المسؤولية السياسية للحكومة

بالرجوع إلى أحكام دستور 1996 والتعديلات اللاحقة له، نجد أنه اعتمد آلية الحل في مواجهة المجلس الشعبي دون مجلس الأمة الذي حصن منه، لأن ذلك يندرج في إطار ضمان التوازن بين السلطتين

التنفيذية والتشريعية، و نظرا لعدم قدرة مجلس الأمة على إثارة المسؤولية السياسية للحكومة دستوريا فمن غير المنطقي أن تواجه السلطة التنفيذية المقابل بحل مجلس الأمة⁽³³⁾.

فالحل والمسؤولية السياسية وجهان لعملة واحدة، فتقرير الحل من دون المسؤولية السياسية يعد انتهاكا للسلطة التشريعية، والمسؤولية السياسية من غير الحل تشكل تهديدا خطيرا للسلطة التنفيذية.

الخاتمة:

إن برنامج الحكومة سابقا قبل التعديل الدستوري لسنة 2008، والذي أصبح حاليا يسمى بمخطط عمل الحكومة ما هو إلا وسيلة أو آلية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية يقدمه الوزير الأول أمام مجلس الوزراء، و لا يمكن اعتباره نهائيا وقابلا للتنفيذ إلا بعد حيازته لموافقة المجلس الشعبي الوطني.

وفي حالة عدم موافقة هذا الأخير على مخطط عمل الحكومة لا يمكن للوزير الأول تقديم عرض عنه أمام مجلس الأمة، لأن الدستور ينص صراحة على استقالة الحكومة مباشرة بعد رفض المجلس الشعبي الوطني لمخططها من جهة ومن جهة أخرى فإن العرض الذي يقدمه الوزير الأول أمام مجلس الأمة ليس له أي أثر قانوني.

هذا لأن الدستور لم يحدد الجزاء الذي ينجر على مصادقة مجلس الأمة على اللائحة المعارضة لمخطط العمل المعروض أمامها، بل لم يستعمل المؤسس الدستوري حتى مصطلح الموافقة أمام مجلس الأمة.

والغاية المرجوة من عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة إعلامي أكثر منه رقابي، من خلال التعرف على أهم المحاور والأهداف التي يتضمنها هذا المخطط، وتفاذي الوقوع في إشكالات تنفيذه مستقبلا.

الهوامش:

(1)- محمد فقير ، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2011، ص 70.

(2)- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه علوم في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010/2009، ص 280.

(3)- André Hauriou, droit constitutionnel et institutions politiques, édition Montchrestien, paris, p 884.

- (4)-محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص 86.
- (5)- محمد فقير، المرجع السابق، ص 72.
- (6)- المواد 153، 154، 155 من الدستور.
- (7)- محمد فقير، المرجع السابق، ص 71.
- (8)- المرجع نفسه، ص 72.
- (9)- المرجع نفسه، ص 72.
- (10)- سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 135.
- (11)- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 288.
- (12)- محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 95.
- (13)- المرجع نفسه، ص 86.
- (14)- المرجع نفسه، ص 86.
- (15)- القانون العضوي 16-12، المؤرخ في 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما والحكومة، ج ر عدد 50، مؤرخة في 28 غشت 2016، حيث تنص المادة 47 منه: "يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة..".
- (16)- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى رقم 18، المؤرخة في 22 أكتوبر 2017، الفترة التشريعية الثامنة، دورة البرلمان 2017/2018).
- (17) - نفس الجريدة الرسمية.
- (18)- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، د م ج، الجزائر، 2010، ص 283.
- (19)- عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 287.
- (20)- المادة 96 من الدستور: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا.
- تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر."
- (21)-Mohamed Brahimi, le droit de la dissolution dans la constitution de 1989, revue Algérienne des science économiques et politique, université d'Alger, mars 1990, p47.
- (22)- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 198 وما بعدها.

- (23)- سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 138 وما بعدها.
- (24)- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 292.
- (25)- الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، نشرة للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 23-24 أكتوبر 2000، الجزائر، ص 25 .
- (26)- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 295.
- (27)- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ج ر عدد 49، مؤرخة في 22 غشت 2017.
- (28)- ج ر عدد 15، مؤرخة في 09 مارس 1999.
- (29)- الأمين شريط، المرجع السابق، ص 27.
- (30)- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 298.
- (31)- حيث صوت على اللائحة المساندة 107 أعضاء "بنعم" مقابل 03 "بلا"، وعلى إثر المصادقة على اللائحة قال رئيس مجلس الأمة عبد القادر بن صالح في كلمة مقتضبة له، "أن مبرر دعم أعضاء المجلس لمخطط عمل الحكومة، هو أن هذا الأخير جاء مكرسا ومحينا لمضمون برنامج الرئيس الذي زكاه الشعب في سنة 2014، ولأنه يتضمن إجراءات شجاعة وتقدم بمقترحات حلول واضحة"، داعيا إلى متابعة تطبيقه في الميدان، www.radioalgerie.dz يوم 2018/09/13 على الساعة 18:16.
- (32)- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 299.
- (33)- المرجع نفسه، ص 301.