

## منصب الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري لـ 2008 مقارنة برئيس الحكومة بتعديل 1996: مكانة دستورية جديدة أم تغيير مصطلح وتكريس أكثر للنظام الرئاسي؟

أ. قزلان سليمة

أستاذة محاضرة جامعة بومرداس

كلية الحقوق بود واو

من أبرز مظاهر التعديل الدستوري الموافق لـ 2008<sup>(1)</sup> التي مسّت بالتعديل الدستوري الموافق لـ 11/28/1996 استبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول (الم 77/5)، وتجدر الإشارة بأن إحداث مثل هذا المنصب (أيا كانت تسميته) يعد تقليد للأنظمة البرلمانية وليس الرئاسية (كبريطانيا، فرنسا، إيطاليا، بلجيكا، إسبانيا...)، بيد أن الأنظمة الرئاسية وعلى رأسها النظام السياسي الأمريكي لا يعرف مثل هذا المنصب بسبب طبيعته الرئاسية<sup>(2)</sup>.

ونظرا للتأويلات القانونية العديدة التي طرحها استعمال هذا المصطلح والذي لا يعد غريبا عن الجزائر التي سبق وأن عرفت في ظل دستور 1976 وتحديدًا ضمن أحكام المادة 113/2 منه<sup>(3)</sup>، ارتأينا أن نطرح الإشكال التالي:

هل لاستعمال التعديل الدستور الموافق لـ 2008 لمصطلح الوزير الأول بدلا من مصطلح رئيس الحكومة أثر على مركز ومكانة هذا الرجل على مستوى تنظيم السلطة التنفيذية (باعتباره العنصر الثاني والفعال على مستوى هذه السلطة، يحتل المرتبة الأولى في التشكيلة

الوزارية، كما يمارس صلاحيات تفوق بكثير تلك التي يمارسها باقي الوزراء، خاصة إذا علمنا بأن استعمال مثل هذا المصطلح (الوزير الأول) كثيرا ما يقترن كما هو سائد لدى أهم الأنظمة السياسية سيما فرنسا وبريطانيا) بصلاحيات واسعة يملكها الرجل بوصفه ذلك ، أم أن المسألة هي مجرد تغيير مصطلح لا علاقة لها بالمركز الفعال والقوي الذي يحتله نظرائه . يمثل هذه الدول استنادا طبعا لهذا المصطلح ؟.

على ضوء هذه التساؤلات، ارتأينا تقسيم الموضوع إلى مبحثين اثنين، نتناول في الأول مكانة رئيس الحكومة من الناحيتين العضوية والوظيفية، ونتعرض في الثاني للحدوث عن عملية المركز الذي يشهده الوزير الأول في ظل تعديل 2008 مقارنة برئيس الحكومة في ظل التعديل الدستوري لـ 1996.

**المبحث الأول: ضعف مكانة رئيس الحكومة من الناحيتين العضوية والوظيفية (في ظل تعديل 1996)**

تتجلى ضعف مكانة رئيس الحكومة العضوية والوظيفية من خلال :

**المطلب الأول: حرية رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه، ومقارنة منعدمة فيما بينه وبين الوزير الأول الحالي من هذه الناحية**

يعتبر تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه سلطة انفرادية بيد رئيس الجمهورية، ولما كان الأمر لا يختلف كليا بالنسبة لمركز الوزير الأول العضوي، فضلنا المقارنة بين المنصبين في آن واحد وذلك تفاديا لأي تكرار قد يقع:

**الفرع الأول: من حيث التعيين**

بالرجوع إلى نص المادة 77 من التعديل الدستوري لـ 1996 وتحديد الفقرة 5 منها، والتي تفيد: بأن « يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات الآتية: — يعين رئيس الحكومة.....».

وبالعودة إلى أحكام نص نفس المادة من التعديل الدستوري الموافق لـ 2008 والتي وردت من دون أدنى تعديل باستثناء طبعاً تغيير مصطلح رئيس الحكومة بالوزير الأول، فإنه يظهر لنا جلياً بأن تعيين الرجل الثاني على مستوى السلطة التنفيذية كان ولا يزال يخضع لسلطة ينفرد بها رئيس الجمهورية، وينجر عن هذه السلطة ضرورة خضوع هذا الرجل لرئيس الجمهورية باعتبار أن ذلك يدخل ضمن صلاحياته الدستورية وذلك لانعدام قواعد دستورية صريحة من شأنها أن تحد أو تقيّد من سلطات الرئيس في اختيار من يراه الأنسب لتولي منصب الوزير الأول (4)، الأمر الذي يختلف تماماً بالنسبة إلى ما يجري به العمل لدى بعض الدول التي تقيّد مجال تعيين الرئيس للوزير الأول والذي بات مرهوناً بالأغلبية البرلمانية بغية تعزيز التوازن بين السلطات (5).

### الفرع الثاني: من حيث إنهاء المهام

لا يختلف أمر تعيين رئيس الحكومة والوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية عن مسألة إنهاء مهامه بكلا التعديلين، وهو ما يمكن أن نستشفه من خلال نص المادة 77/5 من التعديل الدستوري لـ 1996 التي جاء فيها بأن: «يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه»، وكذا من نص نفس المادة من التعديل الدستوري لـ 2008 التي وردت من دون تغيير، بيد أن الأمر يبقى يشكل سلطة تقديرية أخرى يضطلع بها رئيس الجمهورية باعتباره صاحب الحق الدستوري الوحيد في تعيين الرجل الثاني على مستوى السلطة التنفيذية كما في إنهاء مهامه طبقاً لقاعدة توازي الأشكال (6).

إن سكوت الدستور عن توضيح كيفية تعيين الرجل الثاني بالسلطة التنفيذية أو حتى لإجراءات ممارسة سلطة إنهاء مهامه من قبل رئيس الجمهورية سواء بوصفه رئيساً للحكومة ضمن تعديل 1996 أو وزيراً أول. بموجب تعديل 2008، لا يمكن إلا أن يفسّر بوجود حرية مطلقة بل وغير مقيدة لرئيس الجمهورية في الجزائر بهذا المجال (باستثناء طبعاً وهو

ما يجرى به العمل عادة، ضرورة توقيع مرسوم رئاسي يتضمن إنهاء مهام رئيس الحكومة السابق أو الوزير الأول الحالي، مع وجوب تقديم هذا الأخير لاستقالته حتى يتم إجراء إنهاء المهام).

### المطلب الثاني: مكانة وظيفية شكلية لرئيس الحكومة

لم يكتفي المؤسس الدستوري الجزائري بإخضاع الرجل الثاني على مستوى السلطة التنفيذية إلى سلطة رئيس الجمهورية التقديرية من الناحية العضوية (بمعنى على مستوى التعيين وإنهاء المهام)، وإنما تعدى الأمر إلى حدّ ضمان ما يعكس تبعيته لنفس السلطة (بمعنى لرئيس الجمهورية) حتى على المستوى الوظيفي الشيء الذي تعزّز أكثر بوصف الرجل الثاني بـ «الوزير الأول» وهو ما سنراه لاحقا.

### الفرع الأول: مظاهر ضعف منصب رئيس الحكومة:

لقد زوّد المؤسس الدستوري الجزائري في ظل تعديل 1996 رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة شكلت وبالمقارنة مع رئيس الحكومة الذي يوصف بالرجل الثاني على مستوى السلطة التنفيذية، صلاحيات أقلّ ما يمكن أن يقال عنها أنها عزّزت مكانة رئيس الجمهورية على مستوى السلطة التنفيذية فشكّلت ثنائية شكلية بين كل من رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، وتؤكد سيطرة وهيمنة رئيس الجمهورية على شؤون الحكومة من عدة نواحي أبرزها:

أولا: بلورة برنامج الحكومة مرتبط بضرورة إطلاع وموافقة رئيس الجمهورية:

جاء بنص المادة 79/2 من التعديل الدستوري الموافق لـ 1996 على أن: «.... يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء».

إن عرض رئيس الحكومة لبرنامج حكومته في مجلس الوزراء الذي يترأسه مثلما هو شائع ومعروف رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام نص المادة 77/4 من التعديل الدستوري لـ 1996 (7)، يؤكد جلياً بأن رئيس الحكومة مقيد بل ومجبر على أن يجري مناقشة أولية مع الرئيس لمشروع برنامج الحكومة قبل أن يعرضه مستقبلاً على المجلس الشعبي الوطني<sup>(8)</sup>، وهي المناقشة التي ينجر عنها تحديد رئيس الجمهورية للمحاور الكبرى للعمل الحكومي التي يتم تفصيلها وإفراغها فيما بعد ضمن ما يعرف «برنامج الحكومة»، بعد أن يكون رئيس الجمهورية قد حدّد فيه أهم التوجيهات العامة للعمل الحكومي والتي سيتبعها التنفيذ لاحقاً من قبل كل من رئيس الحكومة والطاقم الحكومي، ما يؤكد بأن السياسة التي يحددها رئيس الحكومة ليست بسياسته المستقلة<sup>(9)</sup>، بل ويجعل من المؤسسة الحكومية وبحق مؤسسة مساعدة إن لم نقل منفذة لأوامر رئيس الجمهورية لا غير باعتباره صاحب الأصلي والفعلي للسلطة التنفيذية.

ثانياً: مجلس الوزراء أداة بيد رئيس الجمهورية ومحرك أساسي للعمل الحكومي تأكيداً على انعدام أي سياسة مستقلة لرئيس الحكومة :

بعد إذن مجلس الوزراء بمثابة العنصر الديناميكي والأداة الرئيسية التي تمكن رئيس الجمهورية من الإحاطة بمختلف نشاطات الحكومة ومراقبة مدى التزامها بتوجيهاته ونصائحه ما يشكل إطاراً تأكيدياً آخر وقويّ لتدخل رئيس الجمهورية في شؤون الحكومة وتسييرها، كيف لا وهو الذي يقرّر على مستواه (أي مجلس الوزراء) في جميع القضايا التي تتعلق بنشاط الحكومة إلى جانب تلك التي تهم السياسة العامة للدولة، فعلى سبيل المثال وإلى جانب برنامج الحكومة الذي يجب أن يعرض أمام مجلس الوزراء من قبل رئيس الحكومة قبل عرضه على المجلس الشعبي الوطني (الم 79) تأكيداً على انعدام أي سياسة مستقلة لهذا الأخير مثلما أشرنا إليه آنفاً، فإن مسائل أخرى لا تقل أهمية عن برنامج الحكومة يجب أن تعرض هي الأخرى على

مجلس الوزراء حتى يتم إقرارها متى حظيت طبعاً بموافقة رئيس الجمهورية كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع القوانين التي يبادر بها رئيس الحكومة تطبيقاً لأحكام الم 119/3<sup>(10)</sup>.

### الفرع الثاني: رئيس الحكومة مسئول بلا سلطة:

تكون المسؤولية على قدر السلطة فالمسؤولية بلا سلطة مثلما أشار إليه البعض ظلم بين<sup>(11)</sup>، لأجل ذلك فإن تحديد مسؤولية رئيس الحكومة لا سيما تلك التي تنجم بمناسبة مناقشة المجلس الشعبي الوطني لبرنامج الحكومة (الم 80، 81) لمي الظلم بعينه، كيف لا ومثل هذه المناقشة البعدية للبرنامج من قبل المجلس الشعبي الوطني تحديداً لا تتأتى إلا بعد مناقشة أولية تكون قد تمت بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة (الم 79/2)، وهي مناقشة ينجر عنها تحديد رئيس الجمهورية للمحاور الكبرى للعمل الحكومي التي يفصلها ويفرغها بعد ذلك ضمن ما يعرف «ببرنامج الحكومة» بالإضافة إلى تحديده لأهم التوجيهات العامة للعمل الحكومي، الأمر الذي يؤكد بأن السياسية التي يحددها رئيس الحكومة ليست سياسته المستقلة ما يجعله يبدو كمن يحاسب على عمل لا يد له فيه لانتفاء ما يعرف ب «مبدأ تلازم المسؤولية مع السلطة».

وإذا كان التعديل الدستوري لسنة 1996 قد أحدث ثنائية بعيدة كل البعد عن التوزيع الفعلي للمهام بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، فكيف هو الحال بالنسبة لتعديل 2008؟.

### المبحث الثاني: إضعاف حقيقي وغميش أكثر لمركز الوزير الأول في ظل تعديل 2008 مقارنة بمركز رئيس الحكومة

بالإضافة إلى ضعف المركز العضوي للرجل الثاني بوصفه وزيراً أول وهو ما سبق الإشارة إليه، فإن عملية إضعاف مركزه الوظيفي تظهر من عدة جوانب يمكن تحديدها في:

المطلب الأول: اضمحلال سلطات الوزير الأول واعتبار رئيس الجمهورية رئيسا للسلطة التنفيذية من دون منازع

تفزييم المركز الوظيفي للوزير الأول مقابل تعزيز سلطات رئيس الجمهورية وبالتالي تقوية مركزه، جعل من هذا الأخير رئيسا للسلطة التنفيذية من دون منازع وهو ما يتجلى من خلال:

### الفرع الأول: تعزيز احتكار رئيس الجمهورية بتعيين الوزراء

جاء نص المادة 79/1 من تعديل 1996 الدستوري بما يفيد: «يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم.»

من جهتها نصت المادة 79 من نفس الفقرة لكن ضمن إطار التعديل الدستوري الموافق لـ 2008 على أن: «يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول.»

استقرأ المادة 79 من تعديل 1996، يوضح لنا أو على الأقل هذا ما يفهم من وراء النص بأن رئيس الحكومة هو الذي كان يتولى عملية اختيار أعضاء الحكومة، ليم بعدئذ تقديمهم لرئيس الجمهورية الذي يتولى تعيينهم.

صحيح أن رئيس الجمهورية لا يمكنه أبدا أن يعين وزيرا ما قد لا يرضى به أو يرى بأنه غير جدير بمنصبه أو بأحد الحقايب الوزارية، بيد انه يبقى صاحب الحق الأول والأخير بقبولهم وبالتالي تعيينهم، غير أن عملية انتقائهم وبموجب مفهوم نص المادة المشار إليها أعلاه تبقى من اختصاص رئيس الحكومة أو على الأقل بمبادرة واقتراح منه.

بالمقابل يظهر بأن استعمال محرري التعديل الدستوري الأخير لـ 2008 لعبارة «يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول.»، بدلا من عبارة «يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية...» التي اعتمدت ضمن التعديل

الدستوري السابق. بمعنى تعديل 1996، ما هو إلا تأكيد على أن دور الوزير الأول تقلص بشكل بارز مقارنة برئيس الحكومة بهذا المجال، كيف لا وحقه بانتقاء الطاقم الوزاري تحوّل من عملية انتقاء واختيار للطاقم الحكومي إلى مجرد دور استشاري بكل معنى الكلمة تبقى فيه الكلمة الأولى والأخيرة لرئيس الجمهورية المقيد فقط بعملية الاستشارة الدستورية الملزمة وذلك بفعل الدستور .

لأجل ذلك يمكن الجزم بأن التعديل الدستوري الأخير قد قلّص فعلا دور الوزير الأول بعملية المشاركة الفعالة للطاقم الحكومي، كيف لا ودوره بالاختيار تحول من مجرد عملية انتقاء وعرض (أو على الأقل مثلما كان يفهم أو يشار إليه في الماضي) إلى مجرد إبداء رأي استشاري لا غير، وحتى وإن بدت النتيجة نفسها بخصوص هذه المسألة وبكلاً التعديلين (1996، و2008) بيد أن القرار الأول والأخير بهذا المجال يبقى بيد رئيس الجمهورية دون سواه، إلا أن ذلك لا يمكن إلا أن يشكل تقليص آخر من سلطة الوزير الأول ما يجعل منه مجرد منسّق بدل أن يعمل جنبا إلى جنب مع رئيس الجمهورية، الأمر الذي يتعارض تماما مع دعائم النظام البرلماني التي يتميز به نظامنا السياسي وعلى وجه التحديد في هذه المسألة، كيف لا والنظام البرلماني الذي يختلف كليا عن النظام الرئاسي في هذا الشأن باعتباره لا يقبل النقاش أصلا. يمثل هذه الأمور (إذ يعد فيه رئيس الجمهورية هو القائد الوحيد للسلطة التنفيذية دون سواه) ومثلما اعتدناه لا يقبل بتاتا مثل هذا الضعف والتقليل من شأن الوزير الأول بصفته الرجل الثاني في السلطة التنفيذية.

**الفرع الثاني: استبدال برنامج رئيس الحكومة بمخطط عمل الوزير الأول تأكيد  
لشرعية رئيس الجمهورية**

خلافا لنص المادة 79/2 من التعديل الدستوري الموافق لسنة 1996، التي جاء فيها على أن: «يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء.»، جاء ضمن



إطار التعديل الجديد الموافق لـ 2008 من نفس المادة 79 لكن ضمن فقرتها الثالثة ما يفيد بأن: «يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء.»

استقراءنا لهاتين المادتين، يظهر لنا ومن دون أدنى صعوبة بأن استبدال محرري التعديل الدستوري الأخير لمصطلح «برنامج الحكومة». بمصطلح «مخطط عمل الوزير»، يفيد بأن الرجل الثاني على مستوى السلطة التنفيذية قد أضحي من الآن فصاعداً يضبط مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بدلاً من برنامج عمل في ظل تعديل 1996، هذا الأخير الذي طالما أثار عدة تساؤلات حول أي البرنامجين أولى بالتطبيق (برنامج رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة) ؟

وإذا كان كل من برنامج الحكومة في ظل تعديل 1996 أو مخطط عملها في ظل تعديل 2008 يتشابهان من حيث الإجراءات التي يتطلبها، كوجوب عرضهما على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية قبل عرضهما على كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي<sup>(12)</sup>، الأمر الذي يؤكد بأن لا أحد يمكنه أن يتجاوز شرعية رئيس الجمهورية كممثل لكل الجزائريين<sup>(13)</sup>، فإنهما يختلفان من حيث محتوى المفهوم، واستعمال مصطلح البرنامج في ظل تعديل 1996 (والذي طالما أثار إشكالات حول أي البرنامجين أولى بالتطبيق برنامج رئيس الجمهورية المنتخب على أساس برنامج حائز على الأغلبية المطلقة للناخبين أم برنامج رئيس الحكومة الذي يعمل على تنفيذه) قد وضع له حد في ظل التعديل الأخير، فقد أضحي جلياً وواضحاً بأن الوزير الأول أصبح مطالباً بوضع خطة عمل يحدد فيها الوزير الآليات الكفيلة بتجسيد برنامج الرئيس وتطبيقه على أرض الواقع وليس برنامجاً مستقلاً على الأقل مثلما كان يمكن أن يفهم سابقاً من وراء ذلك.

## الفرع الثالث: استبعاد مجلس الحكومة تجريد لسلطات الوزير الأول ومظهر من مظاهر التفوق الرئاسي

من أبرز مظاهر التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2008، حذف محتوى الفقرة 2 من المادة 85 با التعديل الدستوري لـ 1996 التي كانت تخوّل له صلاحية رئاسة مجلس الحكومة (14).

إبقاء التعديل على حلهّ صلاحيات رئيس الحكومة من جهة، والحفاظ على منصب مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية تحديدا ضمن أحكام نص المادة 77/4 (15) باعتباره الجهاز الرئيسي الوحيد على مستوى السلطة التنفيذية من جهة أخرى مقابل استبعاده لمنصب رئاسة مجلس الحكومة الذي كان يتولى رئاسته الرجل الثاني بصفته رئيسا للحكومة ضمن أحكام التعديل الدستوري السابق (الم 85/2 من التعديل الدستوري لـ 1996)، يجعل من رئيس الجمهورية من الآن فصاعدا بمثابة القائد الوحيد للسلطة التنفيذية، الأمر الذي يعزّز أكثر من التفوق الرئاسي مقابل إضعاف مركز الوزير الأول، كيف لا وهو الذي أضحي في ذلك شأنه شان بقية الوزراء يخضع لمجلس واحد دون سواه هو مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية باعتباره أعلى جهاز يشكل بؤرة كل اجتماع أو تنسيق لنشاط الحكومة على مستوى السلطة التنفيذية، شأنه في ذلك شأن النظام الرئاسي الذي يشكل فيه انعدام مثل هذا المنصب أحد أبرز دعائم النظام لانعدام تواجد الرجل الثاني أصلا في السلطة التنفيذية والاكتفاء فقط بتواجد رئيس الجمهورية.

وعليه لم يعد بإمكان الوزير الأول من الآن فصاعدا أن يجتمع مع الطاقم الحكومي ( الأمر الذي كان عليه سابقا بوصفه رئيسا للحكومة) إلا ضمن إطار عملية التفويض التي جاء بها الدستور والتي تسمح لرئيس الجمهورية بأن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة (المادة 77/6).

بل إن ما يؤكد أكثر إضعاف مركز الوزير الأول هو أن استبعاد مجلس الحكومة والذي كان يتولى رئاسته رئيس الحكومة من أجل التنسيق بين أعضاء الحكومة لتنفيذ برنامج الحكومة، صاحبه عدم إمكانية تفويض الوزير الأول حتى لرئاسة مجلس الوزراء مثلما هو جاري به العمل لدى بعض الدول<sup>(16)</sup>، بيد أن التفويض لا يتعدى رئاسة اجتماعات الحكومة دون مجلس الوزراء.

المطلب الثاني: تقييد اختصاصات الوزير الأول ببعض المسائل التنفيذية في ظل الاحتكار اللامسؤول للرئيس ضمن السلطة التنفيذية تأكيد على انعدام ثنائيتها طبقا لقواعد النظام البرلماني

الفرع الأول: تقييد اختصاصات الوزير الأول في بعض المسائل التنفيذية بالموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية

من ضمن المستجدات التي أحدثتها التعديل الدستوري الأخير والموافق لـ 2008، تقييد بعض اختصاصات الوزير الأول والتي كان يمارسها رئيس الحكومة السابق من دون قيد، بضرورة موافقة رئيس الجمهورية عليها قبل أي مبادرة فيها، ويتعلق الأمر بـ :

أولاً: توقيع المراسيم التنفيذية

يعتبر توقيع المراسيم التنفيذية اختصاص تقليدي للرجل الثاني على مستوى السلطة التنفيذية ناتج عن تكليفه بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وذلك بحسب ما جاءت به أحكام نص المادة 85/4 من التعديل الدستوري لـ 1996 بيد أن بعض النصوص يستدعي تنفيذها صدور مراسيم تفسيرية، غير أن هذا الإصرار قيده التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2008 بضرورة موافقة رئيس الجمهورية وذلك بحسب أحكام المادة 85/3 منه، ومما جاء فيها: « — يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك».

والتساؤل الذي يطرح نفسه هنا هو لماذا مثل هذا القيد؟، هل يمكن للوزير الأول أن ينحرف عن تطبيق القوانين سيما إذا كان انتقاؤه ناجم عن كونه زعيما للأغلبية البرلمانية، أما إذا كان العكس بمعنى أن اختيار هذا الرجل قد تم خارج هذه الأغلبية وإرادة منفردة من رئيس الجمهورية كما هو الحال بالنسبة للجزائر، فهل يمكن تصور أن يصدر الوزير الأول مراسيم تنفيذية تتعارض مع نص القانون وهو الذي اختاره الرئيس استنادا لجملة من الاعتبارات وعلى رأسها الثقة.

وإذا علمنا بأن الرئيس يمارس جل رقابته على الحكومة ضمن مجلس الوزراء الذي يترأسه بفعل الدستور، فلماذا مثل هذه المراقبة المستمرة المعززة أكثر فأكثر من قبل الرئيس على الوزير الأول، أو ليس ذلك من الغرابة بمكان؟.

#### ثانيا: التعيين بوظائف الدولة

من ضمن الصلاحيات التي منحها تعديل 1996 لرئيس الحكومة ضمن أحكام نص المادة 85/5 صلاحية التعيين بوظائف الدولة باستثناء قيد واحد تمثل في عدم المساس بأحكام المادتين 77 و78 اللتين تحددان صلاحيات رئيس الجمهورية. مجال التعيين، إلا أن التعديل الأخير الموافق لـ 2008 الذي نص بدوره على هذه الصلاحية ضمن أحكام المادة 85/4 منه، أضاف قيما جديدا تمثل في ضرورة حصول الوزير الأول على موافقة رئيس الجمهورية من أجل القيام بهذه الصلاحية، ومما جاء في نص المادة :

«يعين (أي الوزير الأول) في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 77 و78 ألسابقتي الذكر.»

وإذا كان القيد الذي أدرجه تعديل 1996 يعد منطقيًا من أجل تفادي أي تصادم قد يقع بالاختصاصات في هذا المجال بين الرجلين (رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة)، فإن القيد الذي أحدثه تعديل 2008 لا يعدو أن يكون كذلك اللهم إلا إذا كان المراد من وراء ذلك

هو إظهار إضعاف أكثر فأكثر لمركز الوزير مقابل التأكيد على مظاهر التفوق الرئاسي، وإلا فما الجدوى من وراء المادتين 77 و78 اللتين تعملان على تحديد الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية من جهة، و المرسم الرئاسي الذي يقع تحت رقم 99/240 المؤرخ في 27/10/1999 والخاص بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة من جهة ثانية من أجل تفادي أي تصادم بالصلاحيات قد يقع فيما بينه وبين الوزير الأول ؟ (17)

### الفرع الثاني: إمكانية مزاحمة الوزير الأول بمنصبه

من ضمن المستجدات التي أتى بها أيضا التعديل الدستوري الموافق لـ 2008، تمكين رئيس الجمهورية من تعيين نائب أو أكثر للوزير الأول بغرض مساعدته في ممارسة وظائفه (المادة 77/7)، وعلى عكس الوزراء الذين يستشير رئيس الجمهورية في تعيينهم الوزير الأول (المادة 79)، يتمتع الرئيس بسلطة تقديرية واسعة في تعيين أو إنهاء مهام نائب أو أكثر للوزير الأول، وقد فسره البعض إدراج هذا المنصب بالرغبة في إشراك مختلف التيارات السياسية لمساندة رئيس الجمهورية بتسيير شؤون الحكومة إرضاء لها بغية الدفاع عن برنامجه وكذا مساندة مخطط الحكومة .

### الفرع الثالث: اقتران المسؤولية السياسية للوزير الأول بضعف مركزه يعد إخلالا بقاعدة «تلازم السلطة مع المسؤولية»

إذا كانت المسؤولية ترتبط أساسا بالسلطة فإن التغييرات التي أحدثها التعديل الدستوري الأخير ونخص بالذكر تلك التي مسّت السلطة التنفيذية وأكثر تحديدا تلك التي مسّت على مستواها بالرجل الثاني تبدو غير منطقية، كيف لا والصلاحيات التي كانت تعد أصلا شكلية في ما مضى بالنسبة لرئيس الحكومة وبالخصوص تلك التي يمكن وصفها بالتنفيذية البحتة والتي تم تضييقها تارة والتقليل منها تارة أخرى بالنسبة للوزير الأول (كتوقيع المراسيم

التنفيذية، التعيين ببعض وظائف الدولة من دون المساس طبعاً بتلك التي تدخل ضمن إطار اختصاص رئيس الجمهورية)، اقترنت بالإبقاء على مضمون ومحتوى المسؤولية السياسية للحكومة فأضحى الوزير الأول لا يملك من تلك الصلاحيات شيئاً بعدما كانت تتميز بالضعف بالنسبة لرئيس الحكومة.

الإبقاء على مسؤولية الوزير الأول التي ينجم عنها وفي كل الأحوال وجوب تقديم استقالته لرئيس الجمهورية في الوقت الذي تقلصت فيه صلاحياته وضاقَتْ، يشكل إخلالاً حقيقياً بالقاعدة التي تلازم السلطة مع المسؤولية وذلك بأن أصبح مسئولاً بلا سلطة، بل ولا سلطة له بعد سلطة رئيس الجمهورية الذي يظل بمنأى عن المسؤولية السياسية على الرغم من صلاحياته الواسعة (18) ،

الخاتمة :

هل لاستعمال الدستور لمصطلح رئيس الحكومة بدلا من مصطلح الوزير الأول أثر على مركز ومكانة هذا الرجل وبالتالي على تنظيم السلطة التنفيذية ؟

حقيقة أن التعديل الدستوري الجديد قد أحدث مكانة دستورية جديدة للرجل الثاني على مستوى السلطة التنفيذية بوصفه وزيرا أول، مكانة أقلّ ما يمكن أن يقال عنها أنها تميزت بالضعف مقارنة بما كان عليه الأمر سابقا، غير أنه وبالمقابل لا يجب أبدا أن نغفل حقيقة أخرى مفادها أن التسمية لا تعكس أبدا مكانة الرجل الثاني بيد أن التسمية سبق وأن عرفتها منظومتنا الدستورية سنة 1976 وحاليا ضمن التعديل الأخير لـ 2008 من دون أن يكون لهذا الرجل مكانة حقيقية شبيهة بتلك التي يتمتع بها نظراؤه لدى بعض الدول كفرنسا، بريطانيا، ما يجعلنا نؤكد بأن قوة وسلطة أي هيئة أو مؤسسة أو حتى جهاز ما لا تقاس بتسمياتها بقدر ما تقاس بدرجة استقلالها.

لقد أحدث استعمال مصطلح الوزير الأول بدلا من رئيس الحكومة تعديلات كبيرة حتى لا نقول جذرية على مستوى السلطة التنفيذية لم تماشى في حقيقتها مع المطالب التي طالما دعت إلى تغيير الوضع السائد مع ضرورة تفعيل سلطات الرجل الثاني بتمكينه من بعض المهام التي يتولاها رئيس الجمهورية وليس العكس، فهمشت وبحق من مركز الوزير الأول بدل العكس وذلك بأن جردته من أهم صلاحياته على مستوى السلطة التنفيذية في الوقت الذي دعت وبشكل قوي سلطة رئيس الجمهورية، تعديلات أقل ما يمكن أن يقال عنها أنها حولت السلطة التنفيذية من ثنائية شكلية إلى أحادية حقيقية وفعلية في ظل التعديل الدستوري الأخير، بل وأتمت الهدف الذي من أجله أنشأت المؤسسة الحكومية سيما في ظل دستور 1989 الذي تميز بإيمانه للاحتكار المباشر لرئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية عن طريق إنشاء مؤسسة حكومية يشرف عليها رئيس الحكومة (19).

وفي الأخير نؤكد بأنه إذا كان التعديل الدستوري لسنة 1996 قد كرس مظاهر النظام البرلماني أو على الأقل اتجه نحو تأكيد بعض أهم خصائصه ضمن تنظيم السلطة التنفيذية، فإن التعديل الأخير والموافق لـ 2008 يكون قد عكس الأمر فاتجه نحو إبراز أكثر لمظاهر النظام الرئاسي، إذ وفي الوقت الذي كان ينتظر فيه العمل على إقرار مراجعة دستورية تعمل على تصحيح العلاقة بين كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول وبتقاسم السلطة بينهما حتى لا يبقى هذا الأخير رهينة في يد رئيس الجمهورية سواء من الناحية العضوية (كتقييد الرئيس بتعيين الرجل الثاني من الأغلبية البرلمانية، وتقييد العزل بوجوب تقديمه للاستقالة)، أو الوظيفية (كتبني نظام التوقيع المزدوج لإشراك رئيس الحكومة وبحق ببعض المهام إلى جانب رئيس الجمهورية)، انقلبت الموازين فأفقدت المراجعة الدستورية الأخيرة بل وهشت من مكانة الرجل الثاني الذي أضحي مجرد منسق للعمل الحكومي ومكلف فقط بإعداد مخطط عمل، وأخلت بتوازن العلاقة وبالتالي القوى بين الطرفين فأضحى رئيس الجمهورية يمتلك كل زمام الأمور على مستوى السلطة التنفيذية شأنه في ذلك شأن ما هو جاري به العمل لدى الأنظمة الرئاسية حتى لا نقول أكثر، الأمر الذي يتناقض تماما مع ثنائية السلطة التنفيذية بالجزائر التي تعد من أبرز خصائص الأنظمة البرلمانية (20).

لقد بات الوضع إذن يستدعي مراجعة دستورية جديدة لتصحيح مثل هذا الخلل الواقع بين طرفين لكل مكانته ودوره على مستوى السلطة التنفيذية طبقا للنظام البرلماني طبعاً، مراجعة تستدعي القيام بأحد الأمرين:

— إما إعطاء الرجل الثاني المكانة التي يستحق باعتبارها المسؤول عن أي إخلال بسياسة الحكومة عملاً بقاعدة « من يملك السلطة يملك المسؤولية»، وبوصفه الرجل الثاني بالسلطة التنفيذية طبقاً للنظام البرلماني.



— أو التخلي كلياً عن هذا المنصب (وبالتالي تغيير طبيعة النظام) بغرض إعطاء مصداقية أكثر لتفوق مركز رئيس الجمهورية، والتفكير بإحداث ولما لا منصب آخر كمنصب نائب رئيس الجمهورية<sup>(21)</sup> بدل منصب الوزير الأول المهش الذي لا يتماشى مركزه الحالي مع أي من النظامين، لا مع النظام البرلماني التقليدي الذي يكن له مكانة خاصة، و لا مع الرئاسي الذي ينعدم فيه أصلاً مثل هذا المنصب .

صحيح أن إحداث منصب نائب الرئيس يعد مظهراً من مظاهر النظام الرئاسي، إلا أن ابتعاد النظام السياسي الجزائري في حقيقته عن طبيعة النظام البرلماني التقليدي واتجاهه إلى إبراز بعض مظاهر النظام الرئاسي أكثر فأكثر (كتقويته لصلاحيات رئيس الجمهورية مقابل تهميشه لمركز الوزير الأول ما جعل من ثنائية السلطة التنفيذية شكلية ) لا يمنع أبداً وبحسب رأينا من إمكانية إحداث مثل هذا المنصب حتى نوقف التدرج الذي تعيش في ظله السلطة التنفيذية فلا هي بطبيعة برلمانية حقيقية ولا رئاسية أصلاً.

الهوامش:

— أنظر في ذلك: التعديل الدستوري الموافق لـ 15 / 11 / 2008، الجريدة الرسمية عدد 63، لـ 16 / 11 / 2008.

2- Khalfa Mameri, le premier ministre en Algérie, entreprise nationale de livre et office des publications universitaires, Alger, 1984, p15.

3 — ومما جاء في نص المادة 113: ”يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيرا أول“.

4 — مع العلم أن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، لا تعني أبد بأن اختياره للشخص الذي سيتولى مثل هذا المنصب يتم بشكل عشوائي أو اعتباطي، فهناك عوامل أو شروط من شأنها أن تساهم في عملية اختياره كشرط الكفاءة، السمعة، الخبرة... (من أجل تفاصيل أكثر أنظر: السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي — دراسة قانونية مقارنة — ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2010، ص114، 115).

وإن كان البعض يرى بأن رئيس الجمهورية لدى اختياره لرئيس الحكومة، يبقى دائما مقيدا بضرورة انتماءه للأغلبية البرلمانية أو على الأقل يقترب منها بيد أنه لا يمكنه أبدا أن يتجاهلها تسهيلا لعملية تمرير برنامجه وبالتالي تفادي حدوث أي انسداد بين الحكومة والبرلمان.

5 — فعلى سبيل المثال يقتضي الأمر بإنجلترا بأن يعين الملك الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية. (لمزيد من التفاصيل أنظر: أ/ طيبي عيسى، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، المجلة الجزائرية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، عدد 4 / 2010، ص9 وما يليها).

أما في فرنسا فقد جرى العمل (وهو عرف دستوري فرنسي) على أن يكون الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، لأسباب مفادها أن الحكومة المعارضة الفاقدة للأغلبية البرلمانية في حال تشكيلها ستعرض لضغوطات من قبل تلك الأغلبية من شأنها أن تجهد أعضائها (كعدم إقرار مشاريع القوانين التي تتقدم بها)، أو بإقامتها لمسئوليتها (بعدم منحها ثقته)، ومن جانب آخر يرى البعض في تعيين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية ضرورة من شأنها أن تعزز من عملية التوازن بين السلطات (أنظر في ذلك: "لتعزيز التوازن بين السلطات بلخادم يطالب بتقاسم السلطة بين الرئيس والوزير الأول"، مقال بجريدة الأحداث، عدد 2764، السبت 11 / 6 / 2011، ص3).

مع الإشارة إلى أنه وفي حالة عدم حصول أي حزب على أغلبية المقاعد في البرلمان، بمعنى حصول جميع الأحزاب على نسب متساوية، فإن ذلك لا يعني أبداً بأن رئيس الجمهورية يتمتع بجزية مطلقة وبتقدير شخصي في اختيار الوزير الأول، بيد أن سلطته في ذلك تبقى مقيدة باختيار الشخص الحائز على ثقة البرلمان أو على الأقل على ثقة الكتلة البرلمانية ذات الوزن السياسي. (أنظر في ذلك: نفس المرجع السابق، ص11 وما بعدها).

6 — عمر نجيب عادل عبد العزيز، الوضع القانوني لرئيس الحكومة في الدستور الجزائري — 23 فبراير 1989 — ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بابن عكنون، 95 / 96، ص25.

<sup>11</sup> — ففي فرنسا مثلاً وإذا كان رئيس الجمهورية لا يعين الوزير الأول إلا وفقاً للأغلبية البرلمانية ، فإن إنهاء مهامه قيد أيضاً سلطة الرئيس بضرورة تقديم الوزير الأول لاستقالته وذلك وفقاً لنص المادة 8 من الدستور الفرنسي الموافق لـ 1958، وما جاء فيها:

le président de la république nomme le premier ministre. Il met fin a ses )  
(.fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement

7 - ومما جاء بنص الم 4/ 77: «يرأس مجلس الوزراء.»

8 - وذلك بمقتضى نص المادة 80 من نفس التعديل التي جاء فيها: «يقدم رئيس الحكومة برنامجا إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.»

9 - د/ بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، لسنة 1998، ص 31.

10 - ومما جاء فيها: «تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء.»

11 - طيبي عيسى، المرجع السابق، ص 9 وما يليها.

12 - أنظر في ذلك نص المادة 2/ 79، والمادة 80 من التعديل الدستوري لـ 1996، والمادة 3/ 79، والم 80 من التعديل الدستوري لسنة 2008.

13 - عمارة عباس، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة كلية الحقوق، المحلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، لسنة 2009، ص 22.

14 - ومما جاء فيها: «يضع رئيس الجمهورية.... بالسلطات والصلاحيات التالية: 4 — يرأس مجلس الوزراء...»

15 - ومما جاء فيها: «يمارس رئيس الحكومة،.... الصلاحيات الآتية: 2... — يرأس مجلس الحكومة....»

16 - كفرنسا مثلا، أنظر في ذلك نص المادة 21/4 من الدستور الفرنسي الموافق لسنة 1958.

17 - وذلك بعدما ألغى المرسوم رقم 239/ 99، المرسوم الرئاسي رقم 89 / 44 لـ

10 أبريل 1989 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، أنظر الجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخة في 31 أكتوبر 1999، ص من 3 إلى 6 .

18 - رفض المؤسس الدستوري إعمال المسؤولية للرئيس، يمكن تبريره على أساس أن الرئيس التزم أمام ممثلي الأمة التي انتخبته، وعليه فهو غير مسؤول سوى أمام هذه الأمة التي يمكنها أن ترفض تجديد ثقتها فيه أو في المرشح الذي قد يتم تركيته من حزب الرئيس في الانتخابات الرئاسية. أنظر في ذلك: د/ بوكرا إدريس، المرجع السابق، ص 30.

19 - نجيب عادل عبد العزيز، الوضع القانوني لرئيس الحكومة في دستور 23 فبراير 89، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بين عكنون، جامعة الجزائر، 95/ 96، ص 8.

20 - لتفاصيل أكثر في هذا المجال، أنظر بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي - دراسة مقارنة -، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بين عكنون، جامعة الجزائر، 2008، 2009.

21 - يعتبر منصب نائب الرئيس لينة من لبنات البنيان الدستوري في الدولة، وهو ليس معاوناً للرئيس بقدر ما يعد وبحسب البعض رئيساً احتياطياً، يتولى مكان الرئيس في حالات معينة (بمعنى في حالات الموانع المؤقتة والدائمة التي ترتب خلو منصب الرئاسة، وهو ما يجري به العمل في الولايات المتحدة الأمريكية)، د/ علي الباز، نائب رئيس الدولة في الأنظمة الدستورية العربية وفي الو، م، أ، مجلة الحقوق لسنة 12، ع 4 /ديسمبر 1988، ص 9، 28.