

علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الاول من خلال التعديل الدستوري 2020
The relationship of the President of the Republic with the Prime
Minister through the 2020 constitutional amendment

د. زروقي مرزاق، أستاذة محاضرة -أ-
جامعة محمد بوضياف - المسيلة
merzaka.zerrouki@univ-msila.dz

*د. طيايبة ساعد، أستاذ محاضر-أ-
جامعة محمد بوضياف - المسيلة
saad.tiaiba@univ-msila.dz

تاريخ النشر: 2022/06/10	تاريخ القبول: 2022/05/28	تاريخ الارسال: 2022/01/11
-------------------------	--------------------------	---------------------------

ملخص :

منذ اقرار مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في الجزائر سنة 1988 على اثر تعديل دستور 1976 الى غاية اخر تعديل دستوري سنة 2020 لم نلاحظ في كل الدساتير السابقة (1989-1996-2016) سوى تقوية مكانة رئيس الجمهورية سياسيا ودستوريا على حساب الوزير الاول, وهذا ما أخل بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية وجعلها شكلية فقط ,اما الوزير الاول وجهاز حكومته ككل هم عبارة عن جهاز تنفيذي لبرنامج رئيس الجمهورية والمسؤول سياسيا امام البرلمان عن تنفيذ السياسة العامة وبرنامج رئيس الجمهورية, لذلك فالوزير الاول لا يزال تابعا لرئيس الجمهورية من ناحية العضوية من حيث التعيين والتنحي, ومن الناحية الوظيفية بحيث كل صلاحياته يستمدّها من رئيس الجمهورية حتي الصلاحيات التي خولها له دستور 2020 صراحة في المادة 112.

الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية؛ الوزير الأول؛ دستور 2020؛ السلطة التنفيذية؛ برنامج رئيس الجمهورية؛ برنامج الوزير الأول.

Abstract:

Since the adoption of the principle of dual executive power in Algeria in 1988 following the amendment of the 1976 constitution until the last constitution amendment in 2020, we have not noticed in all previous constitution (1989 – 1996-2016) anything but the strengthening of the president of the

*المؤلف المرسل: طيايبة ساعد

republic's political and constitutional position at the expense of the prime minister, and this has violated the principle of dualism the executive authority and make it only formal. As for the prime minister and his government apparatus as a whole, they are an executive body for the program of the president of the republic and who is politically responsible before parliament for implementing the general policy and the program of the president of the republic.

Therefore, the prime minister is still subordinate to the president of the republic in terms of membership in terms of appointment and stepping down, and functional so that he derives all his powers from the president of the republic, even the powers that the 2020 constitution explicitly delegates to him in article 112.

Keywords: President of the Republic ; first Minister ; Constitution of 2020; Executive Authority ; President's Program ; Prime Minister's Program.

مقدمة:

احتل رئيس الجمهورية على امتداد الفترات الدستورية السابقة منذ صدور أول دستور للجزائر المستقلة 1963، وانتهاء بدستور 2020 مكانة بارزة و متميزة في النظام السياسي الجزائري استمدتها من طريقة اختياره أي (عن طريق الاقتراع العام المباشر السري)، والسلطات المخولة له دستوريا من جهة أخرى، وكذلك الوسائل السياسية التي طالما عززت موقعه.

إلى جانب رئيس الجمهورية الذي يتمتع بكل الخصائص السابقة يوجد رئيس الحكومة في ظل تبني مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية وكان ذلك اثر التعديل الدستوري 3 نوفمبر 1988 ازدادت أهمية رئيس الحكومة بعد دستور 1989 الذي نقله من مجرد منسق تنفيذي إلى رئيس حكومة بصلاحيات دستورية واسعة، على الأقل من الناحية النظرية .

واستمر المؤسس الدستوري في اعتماد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية مع دستور 1996، و تخلى عنه التعديل الجزئي 2008، و اعاده كل من التعديل الدستوري 2016 و 2020.

دراستنا تتركز على العلاقة بين رئيس الجمهورية و الوزير الاول من خلال التعديل الدستوري 2020 . لذلك وجب ابراز ما هو الجديد الذي جاء به هذا التعديل الدستوري في ترسيخ مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية .

وعلى هذا الأساس سنحاول الاجابة الإجابة على السؤال التالي: ماهي وسائل التأثير والتأثر بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة؟ من خلال دراسة نقطتين مهمتين هما عن طريق العلاقة العضوية بين رئيس الجمهورية الذي أنتخب عن طريق الشعب ورئيس الحكومة الذي صادق علي برنامجه المجلس الشعبي الوطني، ومن ناحية أخرى تحديد العلاقة الوظيفية بين الشخصيتين باعتبارهما يشكلان قطبين لأهم سلطة في النظام السياسي الجزائري وهي السلطة التنفيذية ازدادت أهمية رئيس الحكومة بعد دستور 1989 الذي نقله من مجرد منسق تنفيذي إلى رئيس حكومة بصلاحيات دستورية واسعة.

أولا/ العلاقة العضوية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة من خلال التعديل الدستوري 2020.

في البداية يجب علينا أن نطرح السؤال الذي من خلال الإجابة عليه تبرز لنا العلاقة العضوية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وهو، هل الحكومة في الجزائر تتمتع باستقلالية عضوية عن رئيس الجمهورية؟

والإجابة عن هذا السؤال تتطلب البحث عن طبيعة العلاقة العضوية التي تقتصر في النظام السياسي الجزائري على التعيين والإقالة بالنسبة للحكومة من جهة وعلى السلطات الواسعة التي منحها دستور لرئيس الجمهورية في حقه في تعيين وإقالة الحكومة دون قيد أو شرط.

إن مبدأ الثنائية بالنسبة للسلطة التنفيذية يستوجب في النظام البرلماني الفصل العضوي بين رئيس الدولة و رئيس الوزراء باعتبار أن هذا الأخير منتخب، بحكمه رئيس الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية، وبذلك يعمل كل واحد منهما بمنصب متميز عن الآخر.

كما هو معروف في النظم السياسية أن مركز أي هيئة أو مؤسسة يتوقف على القوة السياسية التي تركز عليها، ومن أين تستمد شرعيتها، ومدى الاستقلالية التي تتمتع بها في علاقاتها مع المؤسسات الأخرى في الدولة، ومن حيث الإجراءات الدستورية التي تتحكم في ذلك الجهاز سواء من حيث تعيينه أو انتقائه، أو من حيث قدرته على الاستمرار في مباشرة تلك المهمة في مواجهة المؤسسات التي تملك تحريك المسؤولية¹.

1. مظاهر الاستقلال العضوي لرئيس الجمهورية:

- انتخاب رئيس الجمهورية: بمجرد انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب يتحول إلى ممثل للأمة بكاملها، وبالتالي يعطيه الدستور صلاحيات واسعة كونه مجسد الأمة وحامي الدستور وضامن استقرار مؤسسات الدولة .

إذا هذه الشرعية لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في مرحلة التعددية الحزبية من خلال كل الدساتير (1989-1996-2016-2020) منحتة سلطات تقديرية في الدولة تجمع بين الرمزية و المركز القوي

- العهدة الرئاسية: إن اكتساب الرئيس لشرعية شعبية ليس كاف لوحده بل يجب أن تكون هناك ضمانات أساسية تمكنه بالحفاظ عليها، و لا يمكن لأي مؤسسة أو هيئة مهما كانت صلاحياتها الدستورية أن تبعد الرئيس من ممارسة مهامه إلا بمبرر قانوني.²

لكن الأنظمة الجمهورية كلها حددت مدة العهدة الرئاسية، لكي تسمح للشعب كل مرة من ممارسة حقه الدستوري في اختيار من يراهم أهلا للثقة، ومن ناحية أخرى نلاحظ أن تحديد المدة الرئاسية حتما يؤثر على استقرار الرئيس في منصبه، وهذا ما ذهب إليه بعض من فقهاء القانون الدستوري، وقرروا عدم تحديد عهدة الرئيس وتركها مفتوحة وإعطاء فرصة أكثر للرئيس من تقديم خدمات للدولة والمجتمع تبعا للخبرة و الكفاءة، في الحين ذهب جانب آخر من الفقه الدستوري إلى تجديد العهدة الرئاسية مرة واحدة فقط، و ذلك لترسيخ مبدأ التداول على السلطة.³

في النظام السياسي الجزائري، عرفت كل دساتير الجزائر عدم تحديد العهدة الرئاسية بداية من دستور 1963 حيث نجد أنه لم يتم الإشارة في أي مادة من المواد الدستورية إلى تحديد العهدة الرئاسية، حيث نصت المادة 39 فقط على انتخابه ومدة العهدة الرئاسية. كذلك دستور 1976 قد كرس التجديد غير الحصري للعهدة الرئاسية بصريح العبارة على عكس الدستور السابق و نص على ذلك في المادة 108 منه، و كذلك الحال بالنسبة لدستور 1989 . أما دستور 1996 فكان الاستثناء لأنه الدستور الوحيد الذي سجل نقلة نوعية و فريدة من نوعها في تاريخ التجارب الدستورية الجزائرية السابقة، حيث تم حصر العهدة الرئاسية في مرتين متتاليتين فقط من خلال نص المادة 74، لكن بموجب قانون رقم 19/08 في التعديل الجزئي 2008 لدستور 1996 عدلت المادة 74 في فقرتها الثانية والتي تم بموجبها فتح العهدة الرئاسية، وبذلك أعاد المؤسس الدستوري تكريس ما كان معمول به في السابق أي ما يعرف

بالاستمرارية *continisine* وهي المعادلة المعاكسة للتداول على السلطة.⁴ لكن التعديل الدستوري 2016 اعاد مرة اخرى تجسيد مبدأ التداول على السلطة و حددها بعهدتين ,و التعديل الدستوري الاخير 2020 لم يكتفي بتحديد العهديات فقط بل ادخلها في خانة الثوابت الدستورية التي لا تتغير مع اي تعديل جزئي.⁵

2. وسائل تدعيم المركز العضوي لرئيس الجمهورية:

هناك وسيلتان لتدعيم المركز العضوي لرئيس الجمهورية وهما الأغلبية البرلمانية والاستفتاء الدستوري

- الأغلبية البرلمانية: إن الأغلبية البرلمانية لها أثر كبير في دعم مركز رئيس الجمهورية، بداية من الأنظمة البرلمانية التي تعتمد على قاعدة أساسية وهي حكم الأغلبية البرلمانية، التي تتولى رسم السياسات العامة وتنفيذها.⁶

أما الأنظمة التي تتبنى قاعدة انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب مباشرة فإنها ستواجه أغليبتان، أغلبية برلمانية يحوزها حزب معين و أغلبية رئاسية يتحصل عليها الرئيس باعتباره كذلك منتخب من طرف الشعب.

ومركز الرئيس يختلف باختلاف العلاقة بين الرئيس والأغلبية البرلمانية، بحيث أنه إذا كان يتمتع بأغلبية برلمانية تكون له مساحة واسعة للتحرك، أما إذا كان العكس هنا الرئيس يكون مقيد جدا في تنفيذ القرارات.

والجزائر في مرحلة التعددية الحزبية لم تعرف سوى حالة التطابق بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية، لأن الرئيسان اللذان مارسا الحكم في هذه المرحلة سواء "اليامين زروال" أو "بوتفليقة"، والرئيس الحالي مع البرلمان الجديد الذي انتخب منذ اقل من ستة أشهر على الرغم أنهما كانا مرشحين مستقلين، إلا أن "زروال" لقي دعما من حزب التجمع الوطني الديمقراطي الذي كان يمثل الأغلبية البرلمانية في عهده، وكذلك الحال بالنسبة للرئيس "بوتفليقة" فقد كان في العهدة الأولى 1999 إلى 2004 مدعما من طرف حزب جبهة التحرير والتجمع الوطني، أما العهدين الثانية 2004 والثالثة 2009 فقد كان مدعما بتحالف رئاسي وهذا ما دعم و عزز مركزه كرئيس للجمهورية في النظام السياسي الجزائري، والعهدتين الأخيرتين 2009-2014 و العهدة الرابعة 2014-2019 توحدت الأغلبية الرئاسية و الأغلبية البرلمانية في شخص رئيس الجمهورية.⁷

أما إذا تعارضت الأغلبية البرلمانية مع الرئيس، فتحدث حالة التعايش هذا ما حدث في فرنسا في منتصف الثمانينات غداة الجمهورية الخامسة، لكن النظام السياسي الجزائري لم يعرف هذه الحالة طيلة فترة التعددية الحزبية حتى في الفترة الحالية مع الرئيس عبد المجيد تبون، فقط كان يحدث لو تمت مجريات الانتخابات التشريعية في ديسمبر 1991، لتوصلنا إلى هذه الحالة، لأن الحزب الذي تحصل على الأغلبية البرلمانية الذي هو الجهة الإسلامية للإنقاذ توجهاته مخالفة تماما لرئيس الجمهورية "الشاذلي بن جديد".⁸

إذن الجزائر لم تعيش هذه الحالة و لن تعيشها أبدا ما دام الدستور يخول لرئيس الجمهورية حق حل البرلمان.

- الاستفتاء الشعبي: تطرقنا للاستفتاء الدستوري بالتفصيل سابقا لذلك لا داعي للتكرار وإنما نقتصر فقط على ذكر أن الاستفتاء الشعبي ساهم بتدعيم مركز رئيس الجمهورية في استقلاله العضوي.

3. سلطة رئيس الجمهورية في تعيين و عزل رئيس الحكومة:

تشكل الحكومة من رئيس الحكومة الذي يختاره و يعينه رئيس الجمهورية ومن الوزراء الذين يختارهم نظريا رئيس الحكومة ويعينهم رئيس الجمهورية، يعين رئيس الحكومة بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية في إطار صلاحياته الدستورية الواردة في أحكام دستور 1989 في المادة 74 الفقرة الخامسة، و دستور 1996 في المادة 77 الفقرة الخامسة، وتنتهي صلاحياته كذلك بنفس الكيفية.

- التعيين الرئاسي للحكومة.

توصلنا إلى أن مكانة رئيس الجمهورية التي استمدتها من انتخابه المباشر من الشعب، ومن الصلاحيات المتنوعة التي منحها له الدستور فرضت سلطته التقديرية في تعيين رئيس الحكومة دون قيد أو شرط قانوني.⁹ من خلال دستوري 1989 و 1996 وحتى التعديل الجزئي 2008 ان رئيس الجمهورية له الحرية التامة في اختيار رئيس الحكومة، وليس من الضروري اختياره من الأغلبية البرلمانية¹⁰، لأنه ليس شرط قانوني وهذا ما حدث عندما أقدم الرئيس "بوتفليقة" على تعيين السيد "أحمد أويحيى" أمين عام لحزب التجمع الديمقراطي وهو لا يتمتع بالأغلبية في البرلمان، ولهذا فرئيس الجمهورية في الجزائر كان في السابق لا يخضع عند اختياره لرئيس الحكومة إلى معايير أخرى، يجب أن يراعي عند تعيينه لرئيس الحكومة توجهه السياسي في البرلمان خاصة، وموازن القوى السياسية في مؤسسات الدولة.¹¹

ولكن مع التعديل الدستوري 2016 ادرج تعديل طفيف في كيفية تعيين الوزير الاول من طرف رئيس الجمهورية و هو وجوب اختياره من الاغلبية البرلمانية ان وجدت، وهذا ما جاء ايضا في التعديل الدستوري الاخير 2020 حسب ما نصت عليه المادة 91 الفقرة 5 "إن رئيس الجمهورية يعين الوزير الاول وينهي مهامه"، أي أن رئيس الجمهورية هو الشخص الوحيد الذي له حق تعيين رئيس الحكومة، أو الوزير الاول حسب الحالة كما ذكر دستور 2020, نحن نعلم ان الرئيس يقع تحت مسؤولية الاختيار، لأنه يجب أن يبحث عن الشخص المناسب لهذا وجب توفير مجموعة من الاعتبارات هي:

- الاعتبارات الموضوعية: إن تبني مبدأ التعددية الحزبية في الجزائر، جعل من رئيس الجمهورية مقيد سياسيا، ففي حالة نظام الحزب المهيمن وكون الأغلبية البرلمانية والرئيس من حزب واحد، فإن رئيس الجمهورية يستطيع أن يختار من يشاء لرئاسة الحكومة وحتى الوزراء أنفسهم كون الأغلبية البرلمانية تجد في سياسته ما يحقق برنامجه الذي هو برنامج رئيس الجمهورية.¹²

أما في حالة عدم وجود أغلبية للأحزاب المعارضة في البرلمان وهذا عند وجود الائتلاف الحزبي، فإن رئيس الجمهورية من أجل استقرار المؤسسات السياسية داخل النظام وجب عليه اختيار رئيس الحكومة أخذا بعين الاعتبار التأثير السياسي لكل التيارات الموجودة في الساحة السياسية، لكن قانونيا هو له كامل الحرية في اختيار رئيس الحكومة من أين يشاء، هذا كله قبل التعديل الدستوري 2016. لكن بعد هذا التعديل اصبح رئيس الجمهورية مقيد بالأغلبية البرلمانية مثله مثل الرئيس الفرنسي الذي هو مقيد ايضا بالأغلبية البرلمانية عند تعيين رئيس الحكومة،

- طريقة تشكيل الحكومة: إن دستور 2020 منح حق تعيين رئيس الحكومة لرئيس الجمهورية دون قيد أو شرط باستثناء شرط الأغلبية البرلمانية، اي يجب ان يكون الوزير الاول من الأغلبية البرلمانية في حال اسفرت الانتخابات التشريعية على اغلبية برلمانية، فإن لرئيس الحكومة حق دستوري هو أيضا في اختيار أعضاء الحكومة (الوزراء) وذلك باقتراح الطاقم الحكومي على رئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينهم رسميا، إضافة إلى ذلك فإن رئيس الحكومة يقوم بتوزيع المهام على الوزراء.¹³

لكن رئيس الحكومة عند اختياره لمجموعة الوزراء يجب أن يقوم بإجراء مشاورات مع مختلف التشكيلات السياسية، من أجل الوصول إلى جهاز يقوم بتنفيذ السياسة العامة على

أكمل وجه في الدولة من جهة، ومن جهة أخرى يجب أن نعلم أن برنامج الحكومة هو مصوت عليه من طرف البرلمان، الذي هو تعددي يتشكل من مجموعة من الكتل البرلمانية التي تملك سلطة الموافقة على برنامج الحكومة.¹⁴

لأن الحكومة هي المسؤولة الأولى على تحقيق الاستقرار داخل الدولة، عن طريق رسم و تحديد السياسة العامة⁽¹⁵⁾، اعتمادا على توفير أسباب التنمية الوطنية على كافة الأصعدة، و عليه تحدد الحكومة معالم السياسة التي تريد نهجها في إطار شكلي يسمى بالبرنامج الحكومي. وبذلك يتجه رئيس الحكومة او الوزير الاول حسب الحالة إلى الكتل التي لها وزن في البرلمان، أي الأحزاب التي تحصلت على أكثر نسبة من المقاعد، لأنها هي التي تشكل رأي الأغلبية عند التصويت على برنامج الحكومة لكي يختار منهم أعضاء في التشكيلة الحكومية. وبناء عليه نجد أن التعديل الدستوري الذي جاء عقب أحداث أكتوبر 1988 و جسده دستور 1989، وبقي محافظا عليه دستور 1996، لم يتغير مع تعديل 2020 بحيث أنه يتم تعيين كل من رئيس الحكومة والوزراء بموجب مرسوم رئاسي، وتجدر الإشارة إلى أنه لا توجد أية ضغوط لا في الدستور ولا في القانون العضوي بما تتعلق بكيفية ممارسة هذه السلطة، لذلك فالأمر يبقى من الاختصاص التقديري لرئيس الجمهورية، ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يتنازل عليه أو يفوضه إلى أية جهة أخرى.¹⁶

إن الحكومة عبارة عن فريق يضع برنامج يشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي، وما تنوي تلك القطاعات إليه من أهداف خلال فترة زمنية محددة.¹⁷

- إنهاء مهام رئيس الحكومة: تنتهي مهام الحكومة بانتهاء مهام رئيس الحكومة وهي عن طريق عدة أسباب، لكن نقتصر في هذه النقطة على إنهاء مهام رئيس الحكومة المقترنة برئيس الجمهورية، وهي حسب دستورا 2020 المسماة بالاستقالة، أي أن رئيس الحكومة يقدم استقالته في حالة عدم رضا رئيس الجمهورية عن هذه السياسات، وهذا ما سبب عدم استقرار الحكومات في النظام السياسي الجزائري وتعاقبها السريع، مما يؤدي إلى عدم الاستقرار لأن عدم الاستقرار الحكومي يخلق حالة من الارتباك في ترتيب النشاطات وتنفيذ السياسات.¹⁸

ومن ناحية أخرى فإن رئيس الجمهورية له الصلاحيات المطلقة في إقالة رئيس الحكومة، وفي أي وقت وبدون أي شرط كما هو الحال في سلطته في التعيين لهذا نقول أن رئيس

الحكومة مسؤول أمام رئيس الجمهورية المسؤولية الفعلية وما مسؤوليته أمام البرلمان إلا مسؤولية شكلية فقط.¹⁹ وهذا ما يجعل الحكومة في بعض الحالات تمارس مهامها بدون برلمان يراقب نشاطها أي في حالة غيبة لبرلمان، مثلما حدث في الجزائر بعد 1992، لأن سلطة رئيس الجمهورية فاعلة جدا، اتجاه تأسيس الحكومة واستمرارها في العمل وفي إنهاء مهامها.

إن أسلوب تعيين الحكومات هو معمول به في معظم الأنظمة السياسية على الرغم من أنه خارج إرادة الأمة، إلا في بعض الأنظمة القليلة فقط مثل النظام البرلماني البريطاني. إلا أن هناك بعض المختصين في دراسة طبيعة الأنظمة السياسية يؤكدون أن موافقة البرلمان على برنامج الحكومة هو عبارة عن انتخابات غير مباشرة في اختيار الحكومات، وهذا يعني أن نواب الشعب وافقوا بالنيابة، على بقاء هذه الحكومة وبالتالي فهي منتخبة بطريقة غير مباشرة، وهذا ما هو معمول به في النظام السياسي الجزائري.

ومهما يكن من مبرر لديمقراطية تعيين الحكومة في الجزائر، فإن ما اقتضى إليه التطور الدستوري هو الإبقاء على تعيين الحكومة وإنهاء مهامها بيد رئيس الجمهورية وبالتالي نقول أن العلاقة العضوية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة هي علاقة تبعية مباشرة، على الرغم بأن رئيس الحكومة مسؤول سياسيا أمام البرلمان وله عدة طرق في كيفية تنحيته عن مهامه مثل (عدم التصويت على برنامجه، لائحة ملتصق الرقابة، عدم التصويت بالثقة)، إلا أن رئيس الجمهورية يبقى هو المراقب والمحاسب الأصلي لرئيس الحكومة،²⁰ لأن الدستور لم يمنحه أي قيد أو شرط في تنحية رئيس الحكومة ما.

ثانيا/ العلاقة الوظيفية بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية:

توصلنا في النقطة السابقة إلى أن العلاقة العضوية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ظلت على حالها، أي سيطرة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية سواء من الناحية النظرية أو العملية، على الرغم من كل التغيرات التي حدثت على النظام الدستوري الجزائري، بداية من تعديل نوفمبر 1988، ثم إقرار دستور 1989، وتعديله في 1996، ثم التعديل الجزئي 2008، ثم تعديل 2016 وأخيرا تعديل 2020 كل هذه المحطات ظل فيها رئيس الجمهورية هو محور النظام السياسي الجزائري، ومن ثم التوصل إلى أنه ليس هناك فصل عضوي بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، لأن رئيس الجمهورية له كل الحرية في تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه دون قيد أو شرط ماعدا اضافة تعديل فيما يخص تعيينه من الأغلبية البرلمانية ان وجدت من طرف رئيس الجمهورية.

ويبقى التساؤل: هل يختلف الأمر عند دراستنا للعلاقة الوظيفية بينهما؟

إن سيطرت رئيس الجمهورية على قيادة السلطة التنفيذية، جعلت أمر تقسيمها إلى قسمين أمر صعب، ولكن يمكن أن يعمل رئيس الحكومة في إطار تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية لما لهذا الأخير من مكانة مميزة داخل النظام، وهذا لا يعني أن رئيس الحكومة دوره صورياً، ولكن له دوراً حساساً لأنه يتمتع بسلطة وصلاحيات حددها له الدستور حسبما نصت عليه المادة 112 من الدستور 2020 وهي كالتالي:

1. رئاسة مجلس الحكومة:

إن الحكومة ورئيسها في مرحلة التعددية الحزبية إلى غاية تعديل 2008، ليست مجرد أداة لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية، ولكن رئيس الحكومة من حقه أن يتأسس مجلس الحكومة، ويقوم بدراسة مجموعة القرارات التي تؤدي إلى تطبيق برنامجه مع الوزراء. وبالتالي فمجلس الحكومة الذي يرأسه رئيس الحكومة، هو الإطار التنظيمي لتنفيذ السياسات العامة للدولة، يجتمع مجلس الحكومة كل مرة بانتظام في الأسبوع لمتابعة النشاط الحكومي وتنسيقه، واتخاذ ما يتطلبه من قرارات وإجراءات.²¹

لكن ما يجب أن ندركه أن كل القرارات المهمة لا تدخل حيز التطبيق بشأن تنفيذ السياسات العامة للدولة، إلا عند دراستها مرة أخرى في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، وهنا تبدو الأمور واضحة في سيطرة رئيس الجمهورية على قيادة السلطة التنفيذية حتى في وجود مبدأ الثنائية أي وجود صلاحيات مستقلة لرئيس الحكومة.

2. السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات:

نص كل من دستورا 1989-1996 بإقرار مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية وبالتالي فاختصاص رئيس الحكومة في تطبيق وتنظيم وتسيير إدارات جميع الوزارات حسب نص المادة 2/116 (يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة) "وذلك وفق التوجيهات المعروضة في مجلس الوزراء."²² وصلاحيات رئيس الحكومة في مجال تطبيق القوانين والتنظيمات، هي شاملة²³، لكونه هو المكلف بتطبيق القوانين في الميدان.

وبالتالي فالدستور خول له إصدار مراسيم تنفيذية عند وضع القانون محل التطبيق ولكن لا يجب أن تأخذ عبارة "إتمام القوانين"، لكي يسهل تطبيقها بمفهوم خارج عن نطاقه، لا تسعى الحكومة إلى إضافة أو حذف بعض المواد الخارجة عن روح القانون.²⁴

إن المراسيم التنفيذية توقع من قبل رئيس الحكومة دون غيره، ومنه نستطيع القول بأن رئيس الحكومة يمارس الاختصاص التنظيمي المكمل للقانون الذي يعرف باسم "ppletif"، وهذه الصلاحية المهمة والتي هي التوقيع على المراسيم التنفيذية التي منحها دستور 1996²⁵ لرئيس الحكومة، لكي تميزه مع ما يقوم به رئيس الجمهورية في مجال السلطة التنفيذية، ومن ثم ذهب الفقه الدستوري اليوم إلى التمييز بين نوعين من المراسيم، من حيث الدرجة وذلك باختلاف إجراءاتها الخاصة أثناء القيام بإعدادها فهناك مراسيم تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وهي أكثر درجة، والأخرى تجري تحت إشراف الحكومة مع بعض الهيئات قبل أن تتوصل إلى وضعها في صيغتها النهائية.²⁶

3. سلطة التعيين:

تنص المادة 86 في فقرتها الخامسة من دستور 1996، على أن رئيس الحكومة يعين في الوظائف السامية للدولة دون المساس بأحكام المادتين 77-78 من الدستور، أي أن رئيس الحكومة يتمتع في إطار ممارسة اختصاصاته المقررة له دستورياً حق التعيين لطائفة من موظفي الدولة، لكن الدستور حسب ما هو مبين وضع قيد على ممارسة هذا الاختصاص، يتمثل في عدم المساس بأحكام المادتين 77-78 من دستور 1996.

إن انقسام سلطة التعيين في الوظائف العليا في الدولة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة تؤدي إلى مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية طبعا ليست بدرجة متساوية وإنما كفة رئيس الجمهورية هي الراجحة تماما، كذلك لأن رئيس الجمهورية ينفرد بسلطة التعيين في الوظائف العسكرية، وفي المناصب العليا في وظائف الدولة، كما هو واضح في المادة 78 من دستور 1996، وفي مرسوم أكتوبر 1999، رقم 99-239 المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي 89-44 والمرسوم التنفيذي 91-307.

4. يسهر على حسن سير الإدارة العمومية:

يقوم رئيس الحكومة بالسهر على حماية تسيير السلطة التنفيذية عن طريق حسن تسيير الجهاز الإداري، وضمان النظام في تسيير المرافق العمومية، وهذا لا يكون إلا إذا توفرت الوسائل اللازمة لذلك ومنها جهاز إداري قوي وفعال، فرئيس الحكومة هو الذي يمثل سلطة الإدارة العليا في الدولة، بعد رئيس الجمهورية، وبالتالي يجب أن يتوفر على الإمكانيات اللازمة التي تمكنه من تنفيذ برنامجه، وبرنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي فالجهاز

البيروقراطي في الدولة هو الذي يكفل السلطة التنفيذية تسهيل عملية اتخاذ القرارات السياسية والإدارية.

5. سلطة رئيس الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين:

خوّل دستورا 1989، 1996 حق المبادرة بالقوانين لكل من رئيس الحكومة والغرفة الأولى للبرلمان،²⁷ وقد خول رئيس الحكومة هذه الصلاحية من أجل تنفيذ برنامجه، لكن السؤال المطروح: إذا كان رئيس الحكومة منحه الدستور هذا الحق من أجل تنفيذ برنامجه فكيف ينفذ برنامج رئيس الجمهورية؟

بطبيعة الحال كما رأينا سابقا أن مشاريع القوانين لا تذهب إلى البرلمان مباشرة و لكن يتم عرضها على مجلس الوزراء، لإبداء الرأي فيها من طرف رئيس الجمهورية، أي يجب أن تكون مشاريع القوانين غير مخالفة لإرادة وبرنامج ورأي رئيس الجمهورية، هذا يعني أن مشاريع القوانين لا تذهب إلى مكتب المجلس، إلا إذا درست بالتفصيل في مجلس الوزراء تحت رئاسة رئيس الجمهورية، ووافق عليها ثم يبدي مجلس الدولة كذلك رأيا استشاريا فيها ثم تعرض على البرلمان للمناقشة، والتصويت، ثم يصادق عليها رئيس الجمهورية مرة أخرى، لكي يصبح قانونا نافذا.²⁸

6. سلطة رئيس الحكومة في تلقي الإشارة من جانب رئيس الجمهورية:

لرئيس الحكومة مهام استشارية في عدة مسائل بينها الدستور، التي تلتزم رئيس الجمهورية باستشارة رئيس الحكومة وهي في الحالات غير العادية، كما وضحنا ذلك في النقطة السابقة، ورأيه غير ملزم لرئيس الجمهورية، بل استشارة شكلية فقط في الحالات التالية:

- قبل تقرير حالة الطوارئ والحصار.
- قبل تقرير الحالة الاستثنائية.
- قبل تقرير إعلان الحرب، باعتباره الطرف الثاني بعد رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، الذي لا بد أن يستمع إليه رئيس الجمهورية.
- قبل الإقدام على حل المجلس الشعبي الوطني وبطبيعة الحال هذه الاستشارة لا تلزم رئيس الجمهورية، الذي يبقى هو صاحب الرأي في اتخاذ القرار الصائب، لكن رئيس الحكومة باعتباره المسير الحقيقي والمطلع بكل الأمور في شؤون الدولة تكون استشارته مقيدة لأخذ القرار الملائم وخاصة في الحالات غير العادية.²⁹

إذا من خلال العلاقة العضوية والوظيفية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة كيف نصنف النظام السياسي الجزائري في مرحلة التعددية الحزبية، أي من التعديل الدستوري 3 نوفمبر 1988 إلى غاية تعديل نوفمبر 2008.³⁰

إذا فهل النظام السياسي الجزائري، هو نظام شبه رئاسي اتبع في ذلك النظام الفرنسي، الذي أخذ بمبدأ الثنائية للسلطة التنفيذية في تقاسمها بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية؟ نستطيع أن نقول أنه أقرب نموذج للنظام الجزائري هو النظام الفرنسي من الناحية الدستورية من 1989 إلى غاية 2008، لكن في الوقت نفسه يجب أن ندرك الفروق الكبيرة بين النظامين، لأن رئيس الحكومة في النظام شبه الرئاسي الفرنسي يتمتع ببعض الصلاحيات، مثل سلطة التنظيم وله مسؤولية الدفاع الوطني، وتحت تصرفه القوات العسكرية وبيده سلطة التشريع بأوامر، فهذه السلطات كلها من صلاحيات رئيس الجمهورية في النظام الجزائري وحده.

وهذا لا يعني سوى نتيجة واحدة، وهي تفوق رئيس الجمهورية لأنه المؤثر الحقيقي في الحياة السياسية في الجزائر، لذلك يبقى رئيس الحكومة مهما منحت له من صلاحيات دستورية فهو يخضع تماما لرئيس الجمهورية، ويستمد برنامجه من برنامج رئيس الجمهورية ولا يستطيع مخالفته، لأن برنامج مختلف الحكومات في الجزائر كانت عبارة عن تنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية، مهما كان رئيس الحكومة سواء أتى من أغلبية برلمانية أو العكس، يبقى رئيس الجمهورية هو محور النظام في الجزائر ولكي يحافظ على هذا المركز ولا يكون هناك تضارب بين برنامج رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، جاء التعديل الجزئي لدستور 2008، فما هي طبيعة العلاقة من خلال هذا التعديل بين رئيس الجمهورية والوزير الأول؟ وما هو تأثير هذا التعديل على مبدأ الثنائية بالنسبة للسلطة التنفيذية؟

الخاتمة:

بعد دراستنا لموضوع علاقة الوزير الاول برئيس الجمهورية من خلال التعديل الدستوري 2020 توصلنا الى النقاط التالية

- لم يأتي المؤسس الدستوري بأي جديد من حيث النزعة الفردية في الحكم، التي تقوم على اولوية رئيس الجمهورية في السلطة التنفيذية وعلى باقي المؤسسات الدستورية الاخرى.

- التعديل الدستوري الاخير 2020 لم يأتي بجديد من حيث العلاقة العضوية غير استمراره فيما جاء به تعديل 2016 وهو تعين الوزير الاول من الاغلبية البرلمانية اذا اسفرت الانتخابات التشريعية عن اغلبية برلمانية، حسب ما جاء في المادة 105 منه.

- يظهر ان الفصل العضوي بين رئيس الجمهورية و الوزير الاول في بعده الدستوري ثابتا، وذلك لان السلطة مطلقة لرئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب في انهاء مهام الوزير الاول وهذا ما يفقد الوزير الاول اي استقلالية عضوية اتجاه رئيس الجمهورية، على الرغم من القيد الذي فرضه دستور 2020 وقبله التعديل الدستوري 2016 في تقييد رئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية التي تفرزها الانتخابات التشريعية، لكن هذه الاغلبية في طبيعة تشكيلة.

- واخيرا نؤكد أن المؤسس الدستوري من خلال آخر تعديل 2020 لم يضيف اي جديد لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، على الرغم بان هذا التعديل جاء بعد حراك شعبي نتج عنه تغير رئيس السلطة التنفيذية، وتغير بعض المفاهيم التي يقوم عليها الحكم في الجزائر. إلا مفهوم ثنائية السلطة التنفيذية فبقى الوزير الاول تابع لرئيس الجمهورية عضويا و وظيفيا.

كنا ننتظر في هذا التعديل الاخير اعطاء سلطات دستورية اكثر للوزير الاول تقوي مركزه و تجسد مبدا الثنائية للسلطة التنفيذية فعليا و ليس شكليا فقط كما هو معمول به منذ 1988،لانه هو المسؤول سياسيا امام البرلمان على كل اعمال السلطة التنفيذية، لذلك وجب ان يكون صاحب قرار سياسي و ليس مجرد صاحب اختصاص تقني كونه الرجل الثاني في السلطة التنفيذية، و رئيس الجمهورية له سلطات وصلاحيات واسعة على حساب الوزير الاول او ما يسمى رئيس الحكومة سابقا الذي بقى تابعا له من الناحية العضوية و الوظيفة.

لذلك نقترح انه بالإضافة الى اخضاع رئيس الجمهورية عند تعين الوزير الاول الى تعينه من الاغلبية البرلمانية كذلك وجب ان تكون هناك مواد في الدستور يتقيد به رئيس الجمهورية عند انهاء مهامه.

الهوامش:

¹ محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري(دراسة مقارنة)،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه،كلية الحقوق، بودواو، جامعة بومرداس،2012،ص12.

² محمد فقير، مرجع سابق، ص 13

³ بن زاغو نزهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص282.

⁴ تنص المادة 74 من دستور 1996 المعدلة بموجب المادة 4 من القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 ديسمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 63 مؤرخ في 16/11/2008، وعدلت كما يلي مدة المهمة الرئاسية خمس سنوات، يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية

⁵ المادة 223 من دستور 2020 /الفقرة الاخيرة والتي تنص على عدم جواز تولي أكثر من عهدتين متتاليتين او منفصلتين لرئيس الجمهورية

⁶ بن زاغو نزيهة، مرجع سابق، ص 285.

⁷ فقير محمد، مرجع سابق، ص 33-34

⁸ موريس دفرجييه، مرجع سابق، ص 282

⁹ Hauriou. droit constitutionnel ,op- cit, p983

¹⁰ يكون اختيار رئيس الوزراء من الأغلبية البرلمانية في النظام البرلماني وهذا ما تطرقنا له بالتفصيل في الفصل الأول من هذه الدراسة في المبحث الخاص بالسلطة التنفيذية في النظام البرلماني.

¹¹ صالح بالحاج: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 217.

¹² عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود مرجع سابق، ص 263-264.

¹³ تنص المادة 105 من دستور 2020 على اذا اسفرت الانتخابات التشريعية عن اغلبية رئاسية يعين رئيس الجمهورية وزير اول يكلفه باقتراح تشكيل الحكومة و اعداد مخطط العمل.

¹⁴ عبد الله بوقفة: آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي، مرجع سابق، ص 69

¹⁵ نعني بالسياسة العامة (تحديد الأهداف التي تسعى الحكومة إلى تجسيدها في الميادين الاقتصادية و السياسية والاجتماعية، مع تعبئة الوسائل المتاحة، قانونية و مادية قصد تحقيقها)، أنظر في ذلك p542 cit. op. duverger.

¹⁶ أنظر في ذلك المادة 103 من التعديل الدستوري 2020

¹⁷ محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، (الجزائر: im a d، 2001)، ص 86

¹⁸ منذ الإقرار بمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية ومنصب رئيس الحكومة أي من نوفمبر 1988 إلى غاية 2013 هناك أكثر 17 حكومة في النظام السياسي الجزائري، أي تعاقب رؤساء الحكومات المستمر، أي بمعدل لا يقرب من سنة أو سنتين لكل حكومة، بل أن بعض الحكومات لم تصل هذا المعدل ونخص بالذكر حكومة بن بيتور جانفي 2000 وجاءت بعدها حكومة بن فليس في 21 سبتمبر 2000.

¹⁹ Robert "le présidentiale, parlementaire in You rnal le ond N°, 7 du 6/674.

²⁰ محمد فقير، مرجع سابق، ص-ص، 42-43

²¹ صالح بالحاج: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 222.

²² أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، السلطات الثلاثة، مرجع سابق، ص 146.

²³ حول الدستور هذا الاختصاص لرئيس الحكومة حسب نص المادة 125/2 من دستور 1996.

²⁴ إن مهمة المرسوم التنفيذي، هو إعطاء التفسير الحقيقي للقانون، وجعله محل التطبيق، وإلا يعتبر ميت.

²⁵ و تنص هذه المادة على أن رئيس الحكومة يوقع المراسيم التنفيذية.

²⁶ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في الجزائر، مرجع سابق، ص 76.

²⁷ صالح بالحاج، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 225.

²⁸ في عهد التعددية الحزبية الوزير المعنى هو الذي يتابع مجريات مشروع القانون في البرلمان، مع اللجنة المختصة الدائمة، وفي المناقشة العامة، وبالتالي هذا الاختصاص حول للوزير المعنى وليس لرئيس الحكومة أو رئيس الجمهورية.

²⁹ صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 226.

³⁰ نحن نعلم أن النظام البرلماني (البريطاني) يتميز بحكومة قوية، ورئيسها (الوزير الأول) هو الذي يمارس السلطة التنفيذية، الفعلية، أما الملك فلا سلطات له غير الشكلية، أي ملك يسود ولا يحكم، أما النظام الرئاسي تكون الحكومة تابعة كلية لرئيس

الجمهورية، والوزراء هم من أطلق عليهم عبارة كتاب وليس وزراء، وبالتالي فالسلطة التنفيذية يمارسها فقط رئيس الجمهورية دون مشاركة الحكومة الأحادية السلطة التنفيذية. انظر في ذلك الفصل الأول من هذه الرسالة.