

مكانة السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

The position of the executive authority under the constitutional amendment of 2020.

مالح صورية*

مخبر المرافق العمومية والتنمية

جامعة جيلالي ليابس - سيدي بلعباس، الجزائر

m.sousou1989@gmail.com

- تاريخ الإرسال: 2022/04/17 - تاريخ القبول: 2022/05/09 - تاريخ النشر: 2022/05/11

الملخص: تعتبر السلطة التنفيذية من بين السلطات المهمة في الدولة والقلب النابض لنظام الحكم فيها، إذ تختلف من حيث بنائها العام، قوتها وفعاليتها، وقد تطور مفهومها بين المنعطف السياسي والقانوني، من خلال ما منحها الدستور من صلاحيات عبر تطوراتها، وعندما نعود للمؤسس الدستوري الجزائري، نجد أنه قد أعطاه دور بارز في هيكل النظام السياسي للدولة، وأوضح ملامحها الأساسية خاصة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال الأفكار الجديدة التي ضبطت من خلالها هيكل هذه السلطة وحدد فيها العمل التنفيذي والمسؤولية استجابة لرغبة الشعب الإيجابية في المزيد من الديمقراطية والحرية.

الكلمات المفتاحية: السلطة التنفيذية- التعديل الدستوري- رئيس الجمهورية- الحكومة.

Abstract: The executive authority is among the important authorities in the state and the beating heart of the system of government in it, as it differs in terms of its general structure, strength and effectiveness, and its concept has evolved between the political and legal juncture, through the powers granted by the constitution through its developments, and when we return to the Algerian constitutional founder, we find He gave it a prominent role in the structure of the state's political system, and clarified its basic features, especially under the constitutional amendment of 2020 through the new ideas through which the structure of this authority was controlled and in which it determined the executive work and responsibility in response to the people's positive desire for more democracy and freedom.

Keywords: The executive branch - the constitutional amendment - the president of the republic - the government.

* المؤلف المرسل: مالح صورية

مقدمة:

تعرف السلطة التنفيذية على أنها السلطة الملزمة بتنفيذ القوانين ووضع السياسة العامة للدولة موضع التنفيذ. وهذه السلطة تختلف من حيث وجودها وتوزيع الاختصاصات فيما بينها بحسب النظام السياسي المتبع في الدولة، فبالنسبة للأنظمة الديمقراطية قد تكون هذه السلطة في يد شخص واحد وهو رئيس الجمهورية كما في النظام الرئاسي، وقد تكون في يد شخصين أحدهما اسما فقط وهو رئيس الدولة والثاني فعلا وهو الوزير الأول وحكومته كما في النظام البرلماني وقد تكون هذه السلطة في يد الاثنين يمارسونها بشكل فعلي كما في النظام المختلط¹

ترتبط مكانة السلطة التنفيذية بالقواعد الدستورية وبالوضع السياسي لكل دولة خاصة في نظام ازدواج الهيئة التنفيذية²، فهي تعتبر السند الرئيسي الذي يحدد من خلاله طبيعة الحكم السائد في الدولة.

وعندما نعود للمؤسس الدستوري الجزائري، نجد أنه قد أعطاها دور بارز في هيكل النظام السياسي للدولة، خاصة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، فقد كان هناك نوع من الوضوح أكثر للملامح الأساسية للهيئة التنفيذية على ضوء المستجدات التي أتت بها، من حيث إعادة تنظيمها وترتيبها

¹ هناك من يعرف النظام المختلط على أنه النظام الذي يجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي، وترجع فيه كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية، وتقوم العلاقة بينهما على أساس التعاون المتبادل أو الفصل المرن وليس الفصل المطلق، وقد اقتبس هذا النظام من النظام البرلماني مبدأ ثنائية الرأس في السلطة التنفيذية، بحيث يستقل شخص رئيس الدولة عن شخص رئيس الوزراء، كما اقتبس منه أيضا مبدأ العلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث منح الأولى حق سحب الثقة من الثانية، ومنح الثانية حق حل الأولى. **عبد العظيم عبد السلام**، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004، ص 23.

كما تم تعريفه على أنه ذلك النظام الذي يكون رئيس الجمهورية فيه منتخبا من طرف الشعب، ويتمتع بسلطات تنفيذية يسأل عنها سياسيا، بالإضافة إلى حكومة حزبية تتمتع بالجانب الأكبر من السلطة وتكون هي الأخرى مسؤولة أمام البرلمان وتقوم العلاقة فيه بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس الفصل المرن بين السلطات. **سامح سعد محمد حسن علي**، النظام السياسي المختلط، دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2016، ص 46.

² نلاحظ ثلاث أصناف من الهيئات التنفيذية ذات الطابع الثنائي، ترتبط بدور الحكومة المخول لها بموجب الدستور، ويتدخل رئيس الدولة في تشكيلتها. فقد يكون لرئيس الدولة دور شكلي في تأسيس الحكومة، ومعنى ذلك تأثيره السياسي معدوم الفعالية، فبالنتيجة، ثنائية الهيئة التنفيذية ما هو إلا ازدواج الواجهة حال الحكومة البريطانية، وقد يكون لرئيس الدولة دور معتبر، فإن البرلمان يلعب الدور المؤثر في تكوين الحكومة، فمع ذلك يظل لرئيس الدولة دور خفي، والنموذج الألماني والبلجيكي أصدق مثال على ذلك، وقد يكون لرئيس الدولة دور فعال من حيث تعيين الحكومة وممارسة اختصاص تنفيذي جد معتبر كما هو الحال في فرنسا، على أن ما يهم تأكيده هنا هو الدستور الجزائري، فقد اقتبس البرلمانية الرئاسية من الدستور الفرنسي وهو واقع ذو شأن نظري وعملي كبير. **بوقفة عبد الله**، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دراسة مقارنة تاريخية-قانونية-سياسية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2006، ص 170.

في حد ذاتها، مما نبأ بتحول جذري وجديد اتجاه اعتبار رئيس الجمهورية سلطة تنفيذية.³ وقد كان محل دراسة مختلفة بين التأييد والمعارضة، إذ اعتبر خطوة هامة، حاولت تعميق المبدأ الديمقراطي من خلال ترسيخ السيادة الشعبية والتداول السلمي على السلطة من ناحية، ومن ناحية أخرى فقد اعتبر وثيقة لم تصل إلى رغبات الشعب في إقامة نظام حكم مبني على الفصل الحقيقي بين السلطات وعلى التوزيع العادل للصلاحيات بين قطبي السلطة التنفيذية⁴.

تبرز أهمية الموضوع الذي نعالجه عند التطرق لمكانة السلطة التنفيذية كمؤسسة هامة من مؤسسات الدولة الدستورية، من خلال معالجة تكوينها وعملها واختصاصها على ضوء المستجدات التي أتت بها التعديل الدستوري لسنة 2020، وفي المقابل النظر في مدى طبيعة الفصل الذي يمكن أن يتحقق وفقا للتعاون والتبادل الضروريين لتحقيقه بشكل متوازن، وكذا ملاحظة هيمنة هذه السلطة لبعض الصلاحيات الدستورية من عدمها.

وبناء على ذلك تكمن إشكالية الدراسة في تبيان مدى تأثير المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 على مكانة السلطة التنفيذية من خلال التركيز على الأحكام المتعلقة بها لاعتبارها مؤسسة من مؤسسات الدولة الدستورية.

وفيما يخص المناهج المعتمدة في هذه الدراسة ولاعتبارات موضوعية، فقد اعتمدنا على المنهج التحليلي من خلال تحليلنا للنصوص القانونية، وبالأخص المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتضمن التعديل الدستوري، والمنهج الوصفي، لتعريف وتحديد بعض المفاهيم القانونية ووصفها.

وللإجابة على إشكالية الدراسة ارتأينا أن نقسمها إلى محورين أساسيين، من خلال معالجة ازدواج الهيئة التنفيذية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 في محور أول، والمبدأ الليبرالي والرقابة على الهيئة التنفيذية في محور ثان.

³ بن ناجي مديحة، بن جيلالي عبد الرحمن، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 09، العدد 02، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2021، ص 727.

⁴ ضريف قدور، مكانة مؤسسة الحكومة على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 01، جامعة سطيف 2، الجزائر، 2021، ص 204.

أولاً: ازدواج الهيئة التنفيذية وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2020

1- رئيس الجمهورية:

يتمتع رئيس الجمهورية بمكانة جد مرموقة في الحياة السياسية والدستورية للأمة، فهو منتخب مباشرة من طرف الشعب في النظام السياسي الجزائري، ويتمتع بصلاحيات واسعة، تمس ميادين مختلفة سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية.

كرس المؤسس الدستوري دوماً وأكد على ذلك التعديل الدستوري لسنة 2020 بأن رئيس الجمهورية يجسد رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية وهو يحمي الدستور ويسهر على احترامه، كما يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، وله أن يخاطب الأمة مباشرة⁵. باستثناء صلاحياته الممدودة، نجد أنها تخوله بأن يكون على رأس الهيئات الدستورية المكلفة بحماية الدستور سواء عن طريق الرقابة الدستورية أو عن طريق إبرامه للمعاهدات الدولية التي لا ينبغي أن تتعارض معه⁶.

فإذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي يحتل مركزاً أدبياً أو شرفياً، فإن رئيس الجمهورية في النظام شبه الرئاسي يتمتع بمركز مرموق فعلي وفعال⁷، المبرز لنظام ازدواجية الهيئة التنفيذية، والذي نجده يقدم حججاً دستورية تدل على مدى التأرجح لصالح رئيس الجمهورية. وعلى هذه الصورة بالطبع فالهيئة التنفيذية ثنائية الطابع والسلطة التنفيذية موزعة بين رئيس الجمهورية المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر الذي يخول له بأن يستظهر بمظهر الممثل للأمة جمعاء، مهما كان النصاب القانوني للأغلبية الشعبية المطلقة التي حصل عليها⁸، وذلك يدعم بحق الهيئة الرئاسية في مواجهة

⁵ المادة 84 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بالتعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020، ص 19.

⁶ بوداوية محمد، ميمونة سعاد، مدى تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فعالية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 المجلد 14، العدد 02، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2021، ص 383.

⁷ هذا النظام بالرغم من أنه يحتوي على أغلب عناصر النظام البرلماني، إلا أن رئيس الجمهورية فيه يمنح سلطات فعلية يزاولها بنفسه لا بواسطة الوزراء، وهو ما يجعل وضعه يختلف عن وضع الرئيس في النظام البرلماني الذي لا يجعل فيه للرئيس أية سلطات فعلية، وإنما سلطة شرفية وأدبية فقط، خاصة أن رئيس الدولة في النظام الذي نحن بصدده يكون منتخبا من طرف الشعب بصورة مباشرة، كما أنه يشترك مع الحكومة في إدارة شؤون البلاد. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، مصر، 1988، ص 390.

⁸ تنص المادة 85 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 السالف الذكر على: "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري. يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها.

الحكومة والبرلمان على حد سواء. وحكومة معينة من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.⁹ وبذلك يخول التنصيب الشعبي الذي يأتي وفق مقتضيات الديمقراطية لرئيس الجمهورية سلطة سياسية عليا تجعله يتمتع بمكانة قوية، معتبرة وخطيرة مقارنة مع رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة، وتظل هذه الشرعية الشعبية المصدر الأساسي دون منازع الذي يستلهم منه رئيس الجمهورية هذه السلطة السياسية المخولة له بموجب الدستور.¹⁰

ولقد أبقى التعديل الدستوري على جميع الشروط والإجراءات الدستورية التي ينبغي توافرها من أجل الترشح لرئاسة الجمهورية¹¹، ولكن عندما نعود للفقرة الثالثة من المادة 85 السالفة الذكر، فقد نصت على أن يحدد قانون عضوي كفاءات تطبيق هذه المادة، وليس كما كانت في السابق بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ نصت على أن يحدد قانون عضوي الكفاءات الأخرى للانتخابات الرئاسية.¹²

كما أن المؤسس الدستوري الجزائري عدل من شرط السن، حيث كان في السابق يشترط في المترشح بلوغ 40 سنة كاملة يوم الانتخاب¹³، فأصبح يشترط هذا السن ابتداء من يوم إيداع طلب الترشح¹⁴، ولكنه لم يشر إلى الحد الأقصى للسن، كما تم إضافة شرط إثبات تأدية الخدمة الوطنية أو

يحدد قانون عضوي كفاءات تطبيق أحكام هذه المادة".

⁹ كما تنص المادة 104 منه على: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة." ¹⁰ ينبغي أن يكون واضحا في ذهن أن مصطلح الاستشارة الشعبية قد يستخدم في معنيين مختلفين، لهذا يجب عدم الخلط بينهما، لنقل إن كانت الانتخابات الرئاسية تتولد عنها أغلبية شعبية توازر رئيس الجمهورية طوال عهده، فبالتالي سيحاول رئيس الجمهورية خلال ولايته أن يتحسس درجة شعبيته، فيقوم بتنظيم استشارة شعبية التي يمكن أن يحولها إلى استفتاء على شخص الرئيس، وبذلك يجعل من التأييد الشعبي الإيجابي شرطا للاستمرارية في الحكم، ولكن من المحتمل أن رئيس الجمهورية بهذا التصرف يكون قد وضع مسؤوليته السياسية على المحك، لأن الاستفتاء على شخص يعادل الانتخابات الرئاسية في جولة واحدة وهكذا، فإن العملية الانتخابية التي كادت أن تؤدي إلى توطيد رئيس الجمهورية في منصبه، قد تتحول إلى تصويت بعدم الثقة، فينتج عنها بالضرورة تنحي رئيس الجمهورية عن ممارسة السلطة السياسية. بوقفه عبد الله، المرجع السابق، ص 221 و 222.

¹¹ المادة 87-88-89 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 السالف الذكر.

¹² الفقرة الثالثة من المادة 85 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016، ص 16.

¹³ تنص الفقرة الرابعة من المادة 87 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري السالف الذكر: "... يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب...".

¹⁴ تنص الفقرة الرابعة من المادة 87 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 السالف الذكر: "... يبلغ سن الأربعين (40) كاملة يوم إيداع طلب الترشح...".

المبرر القانوني لعدم تأديتها¹⁵. ولم يحل المؤسس الدستوري تحديد شروط أخرى من أجل الترشح للقانون العضوي كما كان في السابق.

وإذا استحال على رئيس الجمهورية ممارسة مهامه بسبب مرض خطير ومزمّن، تجتمع المحكمة الدستورية بقوة القانون وبدون أجل، وبعد أن تتأكد من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، تقترح بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائها على البرلمان التصريح بثبوت المانع. ثم يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها (45) يوماً، رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 96 من الدستور، وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء (45) يوماً، يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين.¹⁶ وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية -وهي التجربة التي مررنا بها في العهدة الأخيرة- أو وفاته، تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا وتثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعون (90) يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية. وفي حالة استحالة إجرائها، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة لا تتجاوز تسعين (90) يوماً، بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية، ولا يحق لرئيس الدولة المعين أن يترشح لرئاسة الجمهورية¹⁷.

وقد حافظ التعديل الدستوري لسنة 2020 على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية من خلال نص المادة 183 منه، كون أنها أحد الأسس التي يبنى عليها النظام الجمهوري¹⁸، وأشار إلى إلزامية وجود قانون عضوي مكمل للنص الدستوري، الذي يحدد تشكيلة المحكمة العليا والإجراءات المطبقة أمامها.¹⁹

¹⁵ تنص الفقرة التاسعة من المادة 87 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 السالف الذكر: "... يثبت تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها...".

¹⁶ الفقرة الأولى، الثانية، الثالثة من المادة 94 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 السالف الذكر.

¹⁷ الفقرة الرابعة، الخامسة، السادسة من المادة 94 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 السالف الذكر.

¹⁸ سبسي محمد، زواقري الطاهر، منصب رئيس الجمهورية في الجزائر وفقا للتعديل الدستوري 2020، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 08 العدد 02، جامعة خنشلة، 2021، ص 38.

¹⁹ تنص المادة 183 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 السالف الذكر على: " تختص المحكمة العليا للدولة بالنظر في الأفعال التي يمكن تكليفها خيانة عظمى والتي يرتكبها رئيس الجمهورية أثناء ممارسة عهده. تختص المحكمة العليا للدولة بالنظر في الجنایات والجنح التي يرتكبها الوزير الأول ورئيس الحكومة بمناسبة تأدية مهامهما. يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة أمامها".

ويتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات عديدة، تبرز مركزه القانوني في الدولة، فهو يمارس السلطة السامية في الدولة، وله اختصاص في المجال التشريعي وكذا التنظيمي، ويعين في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور مثلما كان الحال عليه في السابق، فقط هناك إضافات جديدة فيما يخص التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، فقد تدارك فيها مسألة الاقتراح من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة²⁰. كما يمكن لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 أن يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان، ويمكنه استدعاء الهيئة الناخبة باعتبار هذه الصلاحية من قبيل أعمال السيادة في الدولة²¹، إلا أن الدستور لم يوضح طبيعة المهام والاختصاصات التي ستمارسها وحدات من الجيش الوطني الشعبي خارج الوطن، مما يتطلب توضيح في هذه المسألة.

ومن خلال ذلك نلاحظ أن رئيس الجمهورية انطلاقاً من السلطة الرئاسية التي تخولها التولية الشعبية له، قد استلهم دوره السلطوي من روح الدستور الذي وضع على الأرجح فكرة سمو منزلة رئيس الجمهورية في المعنى والمدى، خاصة وأنه يسهر على السير المنتظم والمضطر على الهيئات العامة الموجودة في الدولة، ونلمح هذا كثيراً عند رجوعنا للدستور عندما أشار على أنه إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يعين رئيس الجمهورية وزيراً أول يكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء²². وهذه المسألة أخذت من الواقع العملي الخاص بقطبي السلطة التنفيذية نوعاً ما، فالوزير الأول يتبنى البرنامج الرئاسي نصاً وروحاً كنهج للسياسة الداخلية للأمة، إذ أن ممارستها العملية تفصح عن أن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى أمرها عملياً ويجعلنا أمام فكرة أن الرئيس يتمتع بممارسة السلطة التنفيذية دون منازعة الحكومة له²³، لكن إضافة إلى ذلك نجد بأن رئيس الجمهورية يمكنه أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بعضاً من صلاحياته، وهذا يزيد من مرونة عمل رئيس الجمهورية دون المساس بالاختصاص الأصلي له

²⁰ الفقرة الثالثة من المادة 92 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 السالف الذكر.

²¹ الفقرة الثانية والعاشر من المادة 91 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 السالف الذكر.

²² نص المادة 105 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 السالف الذكر.

²³ بوقفة عبد الله، المرجع السابق، ص 225.

وفقا لماء جاء في نص المادة 93 من الدستور، بحيث لا يمكنه تفويض سلطته في حل البرلمان واللجوء إلى انتخابات تشريعية سابقة لأوانها.²⁴

كما أن سلطة الرئيس لا تقتصر فقط على الحكومة، إذ أن له سلطة أخرى مؤثرة على البرلمان خاصة عند عودته مباشرة للشعب²⁵، إذ له الحرية المطلقة لاتخاذ القرار النهائي المتعلق بمبدأ استفتاء الشعب، مما يجعله في علاقة مباشرة مع الهيئة الناخبة، كما يمكنه دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، وهذا يبرز الدور التأثيري للإرادة الرئاسية، حيث يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بناء على استدعاء منه بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وفقا لماء جاء في الفقرة الثالثة والرابعة من المادة 138 من الدستور، وهذا يطرح مسألة هيمنة السلطة التنفيذية على تحديد مواضيع جدول أعمال الانعقاد الاستثنائي للبرلمان، ويبرز الدور المعترف لرئيس الجمهورية في هذا المجال.

وباستقراء نصوص التعديل الدستوري الحالي نجد أنه قد أكد على ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون²⁶، التي تعد من بين أقوى الحقوق وأهم الأسباب الرئيسية التي أدت إلى تدهور وظيفة البرلمان، إذ أن رئيس الجمهورية كهيئة إدارية يصدر تنفيذها لمهامه العديد من المراسيم التنظيمية التي تتضمن قواعد عامة ومجردة لا تختلف كثيرا عن القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية إذا ما أخذنا في تكييفها بالمعيار الموضوعي²⁷.

وأضاف التعديل الدستوري لسنة 2020 إجراء جديد بخصوص التشريع بأوامر، فقد أكد على أنه لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة، لكن ألزم الرئيس بإخطار المحكمة الدستورية وجوبا بشأن

²⁴ تنص المادة 93 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 السالف الذكر: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بعضا من صلاحياته. لا يجوز بأي حال من الأحوال، أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذي لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها،..."²⁵ تنص المادة 09/91 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 السالف الذكر: "...يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء...".

²⁶ نص المادة 141 من المرسوم الرئاسي 20-442 السالف الذكر.

²⁷ بن حليمه إبراهيم، تطور مصادر القانون الإداري وأثره على حركة التشريع اتساعا وانحصارا، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 03، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2006، ص 160.

دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام، وتحديد الأجل هنا مرتبط باستعجالية المسائل التي تتطلب التشريع بأوامر حسب رأينا، أما باقي القيود الأخرى فبقيت كما هي، إذ يعرض رئيس الجمهورية هذه الأوامر على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها وإذا لم يوافق عليها البرلمان فتعد لاغية، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر كذلك في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور²⁸، وتتخذ كل الأوامر في مجلس الوزراء، مما يجعل هذا الإجراء الأخير كذلك قيда على ممارسة رئيس الجمهورية التشريع بأوامر، خاصة وأن مجلس الوزراء يعتبر الهيئة الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية والهامة في الدولة والتي يترأسها الرئيس.

2- الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وأعضاء حكومته

طرح فكرة جديدة إبان التعديل الدستوري لسنة 2020 والمتعلقة بمسألة تعيين الطرف الثاني في السلطة التنفيذية، حيث أن من صلاحيات رئيس الجمهورية تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وإنهاء مهامه²⁹، كما أشرنا سابقا، ولكن هذا التعيين يكون ناتجا عما أسفرت عنه الانتخابات التشريعية. ففي حال أسفرت عن أغلبية رئاسية، يقود الحكومة وزيرا أول، وفي حال أسفرت عن أغلبية برلمانية، يقود الحكومة رئيس الحكومة.³⁰

وعندما يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول فيكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء³¹، لكن مسألة الاقتراح هنا لا ترتبط بكامل

²⁸ نص المادة 142 من المرسوم الرئاسي 20-442 السالف الذكر.

في نظر بعض الفقهاء، إن حلول رئيس الجمهورية كمشرع مكان البرلمان، والذي تتعدم سلطته من الناحية الفعلية خاصة في الحالة الاستثنائية يقرع عنه فساد التوازن بين الحكومة والبرلمان.

Silvano TOSI, Equilibre et déséquilibre dans la fonction législative en droit parlementaire comparé, institut universitaire européen, 1979, pp 79-90.

أشار إلى ذلك: **خرباشي عقيلة**، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 79

²⁹ إن طريقة إنهاء مهام رئيس الحكومة هي نفسها التي تطبق على الوزير الأول حسب ما جاء به التعديل الدستوري، على الرغم من أن هذا الأخير ناتج عن اختيار رئاسي والأول ناتج عن اختيار برلماني، لذا كان من الأجدر احتفاظ رئيس الجمهورية بإنهاء المهام للوزير الأول فقط.

³⁰ نص المادة 103 من المرسوم الرئاسي 20-442 السالف الذكر.

³¹ نص المادة 104 من المرسوم الرئاسي 20-442 السالف الذكر.

إن تعديل الدستور في 2008 وبعده 2016 سار في هذا المنحى إذ نصت المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول " ومن هنا يتضح أن الدستور قد أسقط حق الاقتراح الذي كان ممنوحا لرئيس الحكومة، وأصبح الاختيار والتعيين معا من اختصاص رئيس الجمهورية بمفرده دون منازع، أما الاستشارة فهي لا تقيد الإلزامية في شيء. **بولوم محمد الأمين**، الحكومة بين الفكرتين الرئاسية والبرلمانية على ضوء المراجعة الدستورية لسنة 2020، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 7، العدد 01، مخبر المرافق العمومية والتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، الجزائر، جوان 2021، ص 189-190.

مالح صورية

السلطة التقديرية للوزير الأول في هذا الصدد، وإنما هو مقيد بما يقبله رئيس الجمهورية أو لا يقبله كلية أو جزءا منه، على أساس أن من يملك الكل يملك الجزء، وحتى أن المشكل لا يثار هنا، بل يطرح أمام رئيس الحكومة الممثل للأغلبية البرلمانية، الذي قد يتحفظ رئيس الجمهورية على الأسماء التي يتقدم بها أمامه أو حتى قد يرفضها كلها. لذا لا بد من أن يكون هناك تناسب سياسي بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية في مسألة تعيين أعضاء الحكومة، كل ذلك يخدم فكرة الوصول إلى التوازن وإن لم يكن بالشكل الكافي بين السلطة التنفيذية والتشريعية³².

وينبغي الإشارة إلى أنه إذا ما نتج عن الانتخابات التشريعية أغلبية حزبية أو برلمانية مكونة من أحزاب مؤيدة لرئيس الجمهورية، كنا أمام حالة تطابق الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية، وسيختار هنا رئيس الجمهورية الطرف الثاني في السلطة التنفيذية بكل حرية من أي حزب أو حتى من شخصية غير برلمانية، وسنكون أمام وزير أول وليس رئيسا للحكومة، رغم تطابق الأغليبتين، ومبرر ذلك هو دعم الأغلبية البرلمانية للبرنامج الرئاسي³³.

لكن إذا كانت الأغلبية البرلمانية معارضة لرئيس الجمهورية، فهذا الأخير ملزم بتعيين رئيس الحكومة من هذه الأغلبية، ولا مفر من استمرار حالة التعايش بينه وبين الحكومة إلى غاية نهاية عهده الانتخابية³⁴ ولكنه سيثار مشكل بخصوص المعايير التي سيستند إليها في التعيين³⁵

ثانيا: المبدأ الليبرالي والرقابة على الهيئة التنفيذية

³² بولوم محمد الأمين، المرجع السابق، ص 190.

وينبغي الإشارة إلى أنه في فترة مضت عند قدوم الرئيس الأسبق عبد العزيز بوتفليقة على رأس الدولة، رفض أي تقسيم للسلطة التنفيذية بينه وبين رئيس الحكومة أو الوزير الأول، ورفض أي تدخل للسلطة التشريعية في مهام السلطة التنفيذية، ما عدا تركيتها لاختيارات رئيس الجمهورية من حيث الأشخاص الذين يتم تنصيبهم في مناصب السلطة التنفيذية ومن حيث الأهداف التي يحددها لهذه السلطة. بورايبو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، بن عكنون، الجزائر، 2012، ص 271.

³³ عند إجراء الانتخابات التشريعية فإنه قد ينتج عنها برلمان مشكل من مجموعة من الأحزاب والتيارات السياسية فمنها من يكون متوافقا في الرؤى والطروحات والبرامج مع برنامج رئيس الجمهورية، ومنها من يكون بطبيعة الحال مختلفا عنه، هذا دون أن ننسى أن رئيس الجمهورية ذاته قد يكون منتميا لإحدى هذه الأحزاب المشكلة للأغلبية داخل البرلمان. بولوم محمد الأمين، المرجع السابق، ص 187.

³⁴ ضريف قدور، المرجع السابق، ص 209.

³⁵ أضحى طريقة التعيين هنا مجهولة، فيما إن رئيس الجمهورية سيختاره مستعملا سلطته التقديرية، أم أن رئيس الحكومة سيتم تسميته من الأغلبية البرلمانية، مما قد يؤدي إلى تنافر بين الرئيس والبرلمان، ومنه إلى زعزعة المؤسسات وتذبذب المصلحة العامة. بولوم محمد الأمين، المرجع السابق ص 188.

تسعى الدول عموماً، والديمقراطية خصوصاً إلى إثبات شرعية النظام الذي تتبناه بوسائل مختلفة بحيث تبدأ بتبني دستور واضح المعالم يعتمد نظام توزيع الصلاحيات، مروراً بإيجاد آليات تطبيق أحكام هذا الدستور وانتهاءً بمسألة من يثبت تقصيره في أداء مهامه المحددة قانوناً والقفز عليها تحقيقاً لمصالح خاصة.

وقد اتجه النظام الدستوري الجزائري إلى إيجاد نوع من الموازنة بين الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة مع أعضاء حكومته، وأساليب الرقابة والمساءلة التي يمكن أن يخضعوا لها لو تجاوزوا حدود هذه الصلاحيات، خاصة مع تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات لا يستهان بها، ومن هذه الموازنة يكفل المؤسس الدستوري أداء دستورياً متوازناً للسلطتين التنفيذية والتشريعية.

لذلك فإن دراسة هذا العنصر يجعلنا أمام معادلة بين سلطة رقابة في مواجهة سلطة قوية وفعالة إذ لا بد أن تكون الهيئة التنفيذية بالضرورة موضع قيد وحد، حماية للحريات الأساسية التي تعتبر الصورة الحقيقية لفكرة حتمية ضبط السلطة التنفيذية في المعطيات الحقوقية للحركة الدستورية³⁶.

وعندما ننتعمق في سلطة الرقابة التي أتت وفقاً للمبدأ الليبرالي³⁷ منظمة وفق آليات متنوعة ومتعددة من قبل الدول ومن بينها الجزائر، نناقش إن كانت حقاً تقيد السلطة المتدخلة أم أنها تعوق الهيئة التنفيذية عن المنحى نحو التعسف في استعمال السلطة، أم أنها أكثر حماية لازدهار الحريات الفردية والجماعية في معناها الحديث، خاصة وأن الواقع لا يفترض أن تضرب عليها قيوداً صارمة أو تحاط بإجراءات مشددة، وإنما تمارس عليها رقابة برلمانية.

من بين مظاهر الرقابة التي تمارس على الهيئة التنفيذية هو تقديم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، بحيث يجري هذا الأخير لهذا الغرض مناقشة عامة كما يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني

³⁶ إن الحركة الدستورية ليست مجرد تطور ذات ميزة سياسية بقدر ما هو إجبار الحكام على التقيد بأحكام الدستور والقانون. بوقفة عبد الله المرجع السابق، ص 249.

³⁷ إن الليبرالية السياسية مرتبطة بالافتتاح العقلي، الذي ينتج عنه تدعيم الديمقراطية والذي يتأتى عن طريق احترام حريات المواطنين، ولا يمكن تأمين الحقوق المعترف بها للإنسان دستورياً، إلا في حالة تقيد السلطة التنفيذية، لذلك سلاحظ إن كان هناك صبغة الليبرالية من خلال تمحيص آليات القيد والمراقبة المفترضة على الهيئات التنفيذية.

بالتشاور مع رئيس الجمهورية، ويقدمه مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة الذي يمكن أن يصدر لائحة في هذا الإطار، وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة.³⁸

انطلاقاً من هذه النصوص فما هو مسلم به أن مخطط عمل الحكومة هو العمل المعروف المعتادة عليه الحكومة في بدء نشاطها، لكن حالياً أصبح يختلف باختلاف الأغلبية، حيث يعتبر برنامجاً رئاسياً إذا كان الأمر متعلقاً بالوزير الأول، ويعتبر برنامجاً للأغلبية البرلمانية إذا كان متعلقاً برئيس الحكومة هذا الأخير الذي لا بد عليه أن يشكل الحكومة خلال 30 يوم وإلا يتم تعيين رئيس حكومة جديد من قبل رئيس الجمهورية لتشكيل حكومته، مما يجعلنا نقف أمام حالة سكوت المؤسس الدستوري حول إدراج هذا الضابط الأخير في حالة فوز الأغلبية الرئاسية.³⁹

كما يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يقدم سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة، الذي يعتبر ضماناً دستورية للقضاء على عزوف الحكومة عن تقديمه ويترتب عن هذا التقديم إجراءات رقابية تتم من خلال إصدار اللوائح التي يعبر بها عن عدم رضا مجموعة من أعضاء المجلس الشعبي الوطني وعدم إقناعهم به، وهي خطوة تلت انتباه الحكومة لوجود معارضة⁴⁰، ومن خلال ملتصق الرقابة حسب نص المادة 04/111، الذي يتخذ النواب للضغط على الحكومة وإجبارها على الاستقالة وفقاً لما جاء في نص المادتين 161 و 162 من الدستور⁴¹.

وفقاً للمفترتين 05 و 06 من المادة 111 من الدستور، فإنه يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يطلب تصويتاً بالثقة من المجلس الشعبي الوطني لحماية لمركز الحكومة السياسي وتدعيم موقفها أمام المعارضة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، تقدم استقالة الحكومة، وهذا

³⁸ نص المادة 106 و 107 من المرسوم الرئاسي 20-442 السالف الذكر

³⁹ في حالة فوز الأغلبية البرلمانية، تنعدم المسؤولية السياسية أمام رئيس الجمهورية، وتقوم أمام الأغلبية البرلمانية. دباح طارق، مجدوب قوراي الاجتهاد الدستوري وأثره على العمل الرقابي للبرلمان في الجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 6، العدد 1، جامعة تسميسيلت الجزائر، ص 336.

⁴⁰ قرساس مروة، عزاز هدى، آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتفعيلها على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 6، العدد 4، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2021، ص 43.

⁴¹ وفقاً لما جاء في نص المادتين 161 و 162، فإنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني على إثر الاستجواب أن يصوت على ملتصق الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ولا يقبل هذا الملتصق إلا إذا وقع 7/1 عدد النواب على الأقل، وتتم الموافقة عليه بتصويت أغلبية ثلثي النواب، ولا يتم التصويت إلا بعد 3 أيام من تاريخ إيداع الملتصق. وإذا صادق عليه النواب، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.

يعتبر ضغطا على الحكومة من جهة، ومن جهة أخرى تقوية لمركز رئيس الجمهورية عند إمكانية لجوءه إلى حل المجلس الشعبي الوطني قبل قبول الاستقالة⁴²، وهو ما يبرز قوته في مواجهة رقابة البرلمان.

ولم يأت التعديل الدستوري بجديد بخصوص الرقابة عن طريق الأسئلة البرلمانية التي لازالت وسيلة حوار محدودة الأثر، وعدم الرد عليها لا يرتب أي جزاء لتقرير المسؤولية⁴³. إلا فيما يخص الرقابة التي تمارس عن طريق لجان التحقيق البرلمانية، فقد اشترط أن يتعلق موضوع التحقيق بقضية ذات مصلحة عامة، وليست مصلحة جهوية أو حزبية أو لا يكون لها الطابع الوطني، كما لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي⁴⁴، ولكن بالرغم من ذلك لازالت هذه اللجان تمارس مهمة إخراجية لأعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية كونها مجرد آلية استعلامية تضغط على الحكومة لا غير.⁴⁵

وكرس الدستور الجزائري الرقابة البرلمانية عن طريق الاستجواب كذلك، باعتباره إجراء نموذجي للحصول على معلومات ومراقبة الحكومة، إذ يوفر الفرصة لإجراء مناقشة عامة داخل البرلمان حول سياسة الحكومة في نواحيها المختلفة⁴⁶. وقد تماشى التعديل الدستوري لسنة 2020 مع ما يرتبه الاستجواب من آثار التي ترتبط بالإجابة فإما أن تختتم جلسة هذا الاستجواب بلائحة تأييد للحكومة أو لائحة لوم يترتب عنها مسؤولية الحكومة ككل أو الوزير المعني، وهذا ما يدفع النواب بأن يقدموا على ممارسته، بحيث أصبح بالإمكان اقتران هذا الاستجواب أو اختتامه بإقامة المسؤولية السياسية من خلال ملتصق الرقابة⁴⁷.

الخاتمة:

وفي الأخير يمكن القول أن التعديل الدستوري لسنة 2020، عزز مكانة السلطة التنفيذية من خلال الإصلاحات المعمقة التي أتت بها، فاعتبرت مهمة عند الحديث عن قوة السلطة التنفيذية، مسؤوليتها

⁴² نص المادة 151 من المرسوم الرئاسي 20-442 السالف الذكر.

⁴³ نص المادة 158 من المرسوم الرئاسي 20-442 السالف الذكر. قرساس مروة، عزاز هدى، المرجع السابق، ص 46.

⁴⁴ نص المادة 158 من المرسوم الرئاسي 20-442 السالف الذكر.

⁴⁵ قرساس مروة، عزاز هدى، المرجع السابق، ص 46.

⁴⁶ صابر بن عطاء الله، عيسى طيبي، الاستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، عدد خاص، العدد التسلسلي 25، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2021، ص 457.

⁴⁷ نص المادتين 161 و 162 من المرسوم الرئاسي 20-442 السالف الذكر.

قرساس مروة، عزاز هدى، المرجع السابق، ص 45.

مالح صورية

والبرلمان الذي يراقبها وينتقدتها. وعند اتجاها إلى مبدأ عدم التنازل على قوة السلطة الرئاسية، فلم تكن بالشكل المطلق خاصة عندما أكدت على تبني تسمية رئيس الحكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، وإن كانت قد أقرت بالثنائية فقد استبعدت تحقيقها في الواقع العملي بالنظر لمركز رئيس الجمهورية الذي يستحوذ على مجال كبير من السلطات في الحالات العادية والاستثنائية وسلطاته على رئيس الحكومة من جهة، وضعف التشكيلات السياسية التي يمكن أن تعارض الرئيس من جهة أخرى. فكان بإمكان المؤسس الدستوري توسيع صلاحيات رئيس الحكومة بما يسمح له التحرر أكثر من سيطرة الرئيس، وكذا استبدال مسألة إلزامية المجلس الشعبي الوطني بتبني مخطط العمل الثاني خوفا من حله، باقتراح تعديلات مناسبة واضحة ودقيقة على المخطط واجتماع الغرفتين.