



قسم الحقوق

تطور مركز رئيس الحكومة في الجزائر في تعديلات دستور 1996

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

إشراف الأستاذ:
-د. ثامري عمر

إعداد الطالب :
- نوري سعدية

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

-د/أ. قراشة محمد رشيد
-د/أ. ثامري عمر
-د/أ. حجاج مليكة

الموسم الجامعي 2021/2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر و تقدير

بسم الله الرحمن الرحيم { ربي اشرح لي صدري و يسر لي أمري
و اطل عقدة من لساني يفقه قلبي } ، أما بعد:

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات: أتقدم بالشكر الجزيل و التقدير

الكبير إلى الأستاذ الدكتور المشرف ثامر عمر بصفة خاصة

على قبوله الإشراف على موضوع بحثي و على توجيهاته و نصائحه

و إلى كل من علمني حرفاً أو معلومة طوال مراحل دراستي، جعل

الله تعب معلمينا و أساتذتنا ذخراً لهم في الجنة، إلى علمتي خالدي

نجمة و علمي حناوي دحمان، إلى كافة أساتذتنا الكرام في كل

الأطوار، إلى كل أساتذة قسم الحقوق دون استثناء و الشكر موصول

إلى كل من دعمني في .. من حديقاتي و أهلي من قريب أو بعيد

إهداء

أحمد الله الكريم الذي بلغني هذا المآل... فالحمد لله.



إلى أغلى الناس والديا الكريمين، إلى روح أمي الطاهرة الطيبة أسكنها الله أعلى
مراتب الجنة، إلى أبي الحبيب حفزه الله و رعاه و جزاه من خير الدنيا و الآخرة
على تعب، إلى أمي الحبيبة الغالية الحاجة سعيدة حفظها الله و أجزل في
عطاها، إلى روح والدي الحاج عبد الرحمان رحمه الله و أسكنه
الفردوس الأعلى، إلى زوجي و رفيق دربي قوريدة مسعود
حفظه الله على دعمه و تشجيعه إلى إخوتي و أخواتي
، لمين عيسى، مسعود، خيرة، زكية، لمين محمد، فاطمة، عبد الحكيم، بن زيان،
محمد ، عائشة و ماجدة و أخوات أخريات كثيرة لا يسعنا هنا ذكرهم ،
إلى أولادي الغاليين: محمد، هديل، ساجدة امباركة، إلى كل
صديقاتي و حبيباتي في الحياة و في العمل و في
الدراسة، إلى عائلة قوريدة عائلتي الثانية
الغالية كل باسمه إلى كل من شجعني
و لم يبخل علي بالدعاء

أهدي هذا العمل المتواضع.

مقدمة

إن قيام الدولة يتطلب استقرار مجموعة من الأفراد فوق إقليم محدد مع الخضوع لسلطة سياسية معينة.

هذه السلطة التي تعتبر شرط ضروري في المجتمع لسيطرة النظام فيه، إذ لا يمكن كفالة أو ضمان حريات الأفراد و حماية حقوقهم في مجتمع ما إلا في ظل النظام الذي ليس عليه السلطة العليا في المجتمع و على هذا الأساس لا يمكن أن يوجد مجتمع متحضر بدون سلطة.

و بالرجوع إلى نشأة الدولة يتضح أن نضال الشعوب و جهود المفكرين قد توجهها بسيادة النظام الدستوري الذي فصل السلطة عن شخص الحاكم و ألزمه باحترام إرادة الشعب و القانون فالدولة ككيان قانوني وجدت للقيام بوظائف معينة داخل المجتمع خدمة للمصالح العام، و ذلك من خلال مجموعة من السلطات.

و من المعلوم أن تركيز هذه السلطات و تعميمها في يد عينة واحدة يؤدي إلى الاستبداد و من ثم الاعتداء على حقوق الأفراد و حرياتهم، الأمر الذي استلزم حتما تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الذي أكده مونسكو في كتابة روح القانون.

و المقصود من هذا المبدأ هو عدم تركيز وظائف الدولة و اختصاصاتها الرئيسية في يد هيئة واحدة، بل يجب توزيعها على هيئات عامة و متعددة، لذلك تشترط أغلب الدول المعاصرة في تقسيم السلطات إلى سلطة تشريعية تتكفل بوضع نصوص قانونية تنظم مختلف مجالات الحياة، و سلطة تنفيذية تباشر مهام تنفيذ القوانين، و سلطة قضائية تختص بالفصل في المنازعات التي تطرح عليها بموجب القانون و من ثم مراقبة تنفيذ و احترام قواعد هذا القانون، إلا أن هذا المبدأ لا يعني

استقلال هذه السلطات عن بعضها البعض استقلال تاماً، بل لا بد من وجود قدر من التعاون و الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية رعاية لصالح العام.

بالرغم من ذلك فقد اختلفت الدول في تطبيق هذا المبدأ تبعاً لظروف كل منها و لمستوى الوعي السياسي و القانوني داخل كل دولة، و حسب درجة سعي الإرادة السياسية في ترسيخ دولة القانون و تكريس الديمقراطية.

إن هذا الاختلاف في التطبيق انعكس بشكل واضح على تكوين السلطة التنفيذية من حيث قيامها على الأحادية *monocéphale* وجود رئيس جمهورية متربع على قمة الحكم و مضطلع بقيادة السلطة التنفيذية أو قيامها على الثنائية و المقصود *bicéphale* من ذلك أن تتكون السلطة التنفيذية من رئيس جمهورية بالإضافة إلى حكومة (وزارة) بقيادة رئيسها.

و لئن كانت الحكومة في مفهومها الواسع هي مجموعة الهيئات الحاكمة التي تسير أمور الدولة و هي السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية و السلطة القضائية، و في معناها الأقل اتساعاً يقصد بها السلطة التنفيذية و حدها على اعتبار أنها تجسد الدولة و السلطة السياسية، و المقصود بالسلطة التنفيذية هنا رئيس الدولة كان أم رئيس للجمهورية من ناحية أولى و هيئة الوزارة أو الحكومة من ناحية ثانية، و في معناها الأضيق يقصد بها مجرد الوزارة *cabinet* باعتبارها الإدارة المحركة للسلطة التنفيذية دون سائر الهيئات.¹

¹ رابح، سعاد. المركز القانوني لرئيس الحكومة. تلمسان: [د.ن.]، 2008. رسالة ماجستير. قانون عام. جامعة أبو بكر بلقايد. تلمسان. 2008.

و يلاحظ أن هذا المعنى الضيق هو المستخدم في ظل النظام البرلماني، فيقال مثلا أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان بالدلالة على أن هيئة الوزارة هي المسؤولة أمامه دون رئيس الدولة.

فضرورة وجود رئيس جمهورية أو رئيس دولة يمثلها على المستوى الداخلي و الخارجي لا يمنع من وجود هيئة متميزة تشاركه السلطة التنفيذية و إذا كان التنظيم السياسي يرتكز إلى وجود دولة، فإن الحكومة هي التي تتولى ممارسة السلطة السياسية بالكيفية التي يحددها الدستور، و تظهر أهمية الموضوع من جوانب عدة، منها ما هو متعلق خاصة بمحاولة تحديد معالم النظام السياسي الجزائري و لو في جزء بسيط منه، بالإضافة إلى الإحاطة بالأدوار و الأهمية الفعلية و العملية لرئيس الحكومة بهدف التوصل إلى المعزى من تواجده و تأثير ذلك على الوضع داخل الدولة، مع محاولة البحث عن مدى قدرة النصوص القانونية الحالية على تنظيم و إدارة العلاقات الوظيفية التي تربط الحكومة و البرلمان و باعتبار رئيس الجمهورية الشخصية المحورية فإن معظم التركيز متجه نحوه، الأمر الذي يدفع إلى دراسة القطب الثاني في السلطة التنفيذية باعتباره الواجهة أو الاسم الثاني بعده.

و لعل التغيرات التي عرفتها الدولة الجزائرية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا و بالنظر إلى التأثيرات السياسية، بالإضافة إلى التأثير بالدول الأخرى في بعض خصائص أنظمتها الدستورية أدى إلى إرساء نظام سياسي معين قائم على سلطة تنفيذية لها حكومة تميزها و خصائص تنفرد بها.

أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في دراسة مختلف المراحل التي مر بها نخب رئيس الحكومة عبر مختلف الدساتير الجزائرية، كما أن فكرة ازدواجية السلطة التنفيذية تساهم في تشخيص طبيعة النظام السياسي السائد في البلاد خصوصا أن النظام السياسي الجزائري يستمد بعض الآليات من النظامين البرلماني و الرئاسي، و برز بعد ذلك مدى قوة رئيس الجمهورية، و مدى اقتسامه الصلاحيات مع القطب الثاني في السلطة التنفيذية و هو رئيس الحكومة أو الوزير الأول.

و على ضوء هذه النظرة العامة و انطلاقا من بعض المعطيات يثير الموضوع تساؤلا حول أهمية و ضرورة تواجد منصب رئيس الحكومة.

فكيف تطور مركز رئيس الحكومة في الجزائر عبر مختلف دساتيرها بين الأحادية في السلطة التنفيذية تارة و بين الثنائية تارة أخرى؟

و للإجابة على هذه الإشكالية، سنحاول دراستها باعتماد المنهج التحليلي الذي يركز على قراءة و تحليل لمختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة، و صولا إلى رصد أهم المستجدات التي حملها التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، و كذلك اعتمدنا المنهج المقارن من خلال دراسة مركز رئيس الحكومة عبر مختلف الدساتير الجزائرية و ذلك باعتماد خطة تتكون من فصلين:

سنتناول في الفصل الأول الانتقال من رئاسة الحكومة إلى الوزارة الأولى في ظل دساتير 2008-1996-1989، و في الفصل الثاني الثنائية في السلطة التنفيذية في دستور 2020.

الفصل الأول:

الانتقال من رئاسة الحكومة إلى

الوزارة الأولى في ظل

حساتير 1989-1996-

2008

الفصل الأول: الانتقال من رئاسة الحكومة إلى الوزارة الأولى في ظل

الدساتير 1989 – 1996 – 2008

لقد عرفت الجزائر دساتير و تعديلات دستورية مختلفة ، و سوف نتناول من خلا هذا الفصل أهم التعديلات التي طالت منصب رئيس الحكومة سواء ما تعلق بصلاحياته او مسؤوليته و علاقته برئيس الجمهورية وكذا صلاحيات هذا الاخير .

1- المبحث الأول: الثنائية في السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 ، و

دستور 2008 .

لقد أخذت الجزائر بمبدأ أحادية السلطة التنفيذية و التي تركزت في يد رئيس الجمهورية في كل من دستوري 1963 م و 1976 م حينها كانت الجزائر تعتق النظام الاشتراكي و بعد الأزمة الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية سنة 1988 م تم التوجه إلى النظام الليبرالي و اعتماد التعددية الحزبية و نم تعديل الدستور 1976 م بموجب تعديل نوفمبر 1988م و تقاسما كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة السلطة التنفيذية و أصبحا هما قطباها. سنتناول بالدراسة صلاحيات رئيس الجمهورية في المطلب الأول و صلاحيات رئيس الحكومة و مسؤوليته في المطلب الثاني.

1-1- المطلب الأول : صلاحيات رئيس الجمهورية.

لقد كان لرئيس الجمهورية مكانة بارزة في النظام السياسي و لا تزال، فنجده في دستوري 1963 و 1976 هو محور النظام و مفتاح قبته لكونه مقترح من طرف الحزب الحاكم و هو أمينه العام و منتخب من الشعب ثم بعد دستور 1989 فعلى الرغم من محاولة

تقليص تلك المكانة بتقاسمها مع رئيس الحكومة إلا أنه بقي محافظاً على مركزه حتى في دستور 1996 و يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات في الظروف العادية و كذا بأخرى في ظروف غير عادية.

الفرع الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية.

تتمثل صلاحيات رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في الظروف العادية، صلاحيات سياسية و أخرى تشريعية و قضائية و ثالثة إدارية أو تنفيذية:

• أولاً : الصلاحيات السياسية :

إن رئيس الجمهورية مكلف برسم السياسة العامة للدولة من خلال:

• رئاسة مجلس الوزراء :

يشكل مجلس الوزراء حجر الزاوية لكونه إطار لإتخاذ القرارات المهمة في الدولة فهو ذلك المجلس الذي يضم رئيس الجمهورية و الوزراء لدراسة أمر سياسي.

كما يشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية و الهامة التي تهم الأمة و اتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على الجماعة بقيادة رئيس الدولة¹.

• إبرام المعاهدات الدولية:

¹ بن زاغو، نزيهة. رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري. الجزائر: [د.ن.]، 2002، رسالة ماجستير. فرع ق الدستوري و علم التنظيم السياسي. جامعة الجزائر 03 يوسف بن خدة. الجزائر. 2002. ص148.

تعرف على أنها اتفاقيات تعقدها الدول فيما بينها بغرض تنظيم علاقة قانونية دولية و تحديد القواعد التي تخضع لها هذه العلاقة و الجزائر كأى دولة ذات سيادة من حيث ما تقوم به مع أعضاء المجتمع الدولي من علاقات عن طريق عقد معاهدات تنشئ حقوقا و التزامات بين الدول المتعاقدة و إبرام المعاهدات في الجزائر يمر بمراحل:المفاوضة، التوقيع، الموافقة أو التصديق.

• ثالثاً : الاستفتاء الشعبي:

الاستفتاء هو عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض، و من ثم يسمح للشعب بالاحتفاظ بحق البث في القرارات الهامة، فلا يفقد سلطته الأصلية في ممارسة شؤون الحكم، حيث أنه عندما يتعلق الأمر بأخذ رأي الشعب في مسألة تهم أمور الحكم و السياسة يكون الاستفتاء ذا طابع سياسي و هذا ما نصت عليه م 77/08 دستور " 1996 يمكن لرئيس الجمهورية أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.

الاختصاصات التشريعية و القضائية لرئيس الجمهورية:

الاختصاصات التشريعية:

• أولاً:التشريع بأوامر.

إن الأصل في التشريع يعود للبرلمان و كاستثناء منحت السلطة التنفيذية حق التشريع في غيبة البرلمان حتى تتفادى الدولة حالات الإرباك التي قد تصيب مؤسساتها فيما بين أدوار انعقاد متتابعين أحدهما انتهى و الآخر قام لنفس المجلس. أو في فترة حل البرلمان و هي الفترة التي تقع بين الدورة الأخيرة للبرلمان المنحل و الدور الأول للبرلمان الجديد. و يتم ذلك بواسطة إصدار لوائح لها قوة القانون.

و السؤال الذي طرحه في هذا الموضوع، كيف نظم الدستور حالة التشريع في غيبة البرلمان؟

تنص (المادة 124) من دستور الجزائر 1996 على: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان".

و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على غرفتي البرلمان في أول دورة لهما عليها، و تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.¹

يمكن لرئيس أن يشرع بأوامر في حالة الاستثنائية المذكورة في (المادة93) من الدستور الجزائري حيث: " تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

في حين يلاحظ بأن تعديل دستور الجزائر 1976 الذي جرى في 3 نوفمبر 1988 أشرك رئيس الحكومة في اختصاص التشريع بأوامر من قبل رئيس الحكومة، فتتص (المادة 153) من هذا التعديل على: " لرئيس الجمهورية، فيما بين دورتي (م ش و) أن يشرع بأمر، بناء على اقتراح رئيس الحكومة، و تعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على (م ش و) في أول دورة لاحقة ليوافق عليها.²

ثالثا: اختصاصات تنفيذية و إدارية

• السلطة التنظيمية:

يقصد بالسلطة التنظيمية الاختصاص المنوط بهيئات السلطة التنفيذية، بين قواعد قانونية عامة و مجردة، في شكل قرارات إدارية المراسيم و القرارات تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة منهم دون تحديد ذواتهم و تسمى هذه القرارات، القرارات الإدارية التنظيمية.

¹ بغدادي، عز الدين. المرجع السابق. ص.111-112.

² نفسه. ص.113-114.

و هي لا تختلف من الناحية الموضوعية المادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فالاختلاف بين السلطة التشريعية و التنظيمية يبنى على أساس المعيار الشكلي (العضوي)، فالسلطة التنظيمية موكلة لبعض هيئات و أجهزة الإدارة العامة، بينما التشريعية تستند للهيئة التشريعية أصلاً¹.

حيث تنص المادة 125 من الدستور بأنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي للوزير الأول.

واضح من هذه الصياغة أن مجال التنظيم في النظام الدستوري الحالي يشمل جزأين هما :

• تنظيم المواضيع غير المخصصة للقانون :و يعني المواد التي لم يدرجها الدستور في القانون، و هو من اختصاص رئيس الجمهورية الجزء الآخر يتضمن الأعمال التقنية المرتبطة بتنفيذ القوانين، و هو من اختصاص الوزير الأول.

في هذا الموضوع تحديداً اتبع الدستور الجزائري نظيره الفرنسي الذي ميز بين مجال القانون و مجال التنظيم.

حيث أن سلطة التنظيم تنقسم حالياً إلى :

• تنظيم يمكن أن نسميه كما هو في النظام الفرنسي تنظيماً مستقلاً، و تنظيمياً مرتبباً بتنفيذ القوانين.

¹ زاوي، مراد. بن سليمان بن سونة العلاقات بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري. المدية، [د.ن]، 2015. مذكرة ماستر. إدارة و مالية. جامعة الدكتور يحي فارس. المدية. 2015.

فالنوع الأول من التنظيم يمارسه رئيس الجمهورية عن طريق أدوات قانونية هي المراسيم الرئاسية التنظيمية.

و النوع الثاني يمارسه الوزير الأول بواسطة المراسيم التنفيذية¹.

• سلطة التعيين:

"عندما كانت السلطة التنفيذية أحادية، كانت سلطة التعيين من اختصاص رئيس الجمهورية، الذي كان في الوقت نفسه رئيساً للحكومة و كما هو الشأن فيما يتعلق بالاختصاصات التنظيمية أصبحت سلطة التعيين موزعة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول، في ظل دستور 1996.

فالازدواجية التي كانت تتميز بها السلطة التنفيذية في مستواها الأعلى رئيس الجمهورية و الوزير الأول، حالياً أقل بعد التعديل الدستوري سنة 2008 ، قد اقتضت توزيع الاختصاص بالتعيين بين كل من:

رئيس الجمهورية و الوزير الأول"

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية في حالات غير العادية.

تتميز الظروف غير العادية بوجود اضطراب واضح و شديد في الأمن العام أو عوامل تحول دون سير المؤسسات سيراً عادياً و منتظماً، أو تهديد يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية أو أمن البلاد و حرمة التراب الوطني، فمن الناحية الدستورية و بحسب خطورة الظروف غير العادية و الواردة حصراً في الدستور، و هي حالة الطوارئ أو حالة الحصار، و الحالة الاستثنائية، و كذا حالة الحرب، حيث تختلف هذه الحالات فيما بينها من حيث درجة خطورتها على عمل المؤسسات و تأثيرها على الحريات

¹ زاوي، مراد. بن سليمان بن سونة. المرجع السابق. ص.45.

العامة من جراء قيامها و طيلة مدة العمل بها و من حيث العناصر اللازمة لإعلانها
...إلخ.

و الميزة القانونية في هذه الحالة هو تجميد العمل بالدستور، و جمع رئيس الجمهورية
لكل السلطات، و تمديد المدّة الرئاسية بعد انقضائها في هذه الحالة¹.

الحالة الأولى: حالة الطوارئ و الحصار

جاء في المادة 91 من دستور يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة لحالة
الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن و استشارة الوزير
الأول و رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المجلس الدستوري
و يتخذ التدابير لاستتباب الأمن، و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد
موافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا.

و تجدر الإشارة إلى أن حالة طوارئ تم رفعها من قبل رئيس الجمهورية و ذلك
بناءً على الأمر التشريعي رقم 93/02 الصادر في 06 فيفري 1993
المتضمن تمديد حالة الطوارئ².

الحالة الثانية: الحالة الاستثنائية

إذا تزايد الخطر على أمن الدولة، و أصبح النظام العام مهدداً، يلجأ رئيس الجمهورية
إلى إعلان الحالة الاستثنائية طبقاً للقواعد و الشروط الواردة خاصة بالمادة 93 من
الدستور و المتمثلة القيود الموضوعية.

الحالة الثالثة : حالة الحرب.

¹ زاوي، مراد. بن سليمان بن سونة. المرجع السابق.ص.49.

² نفسه.ص.51.

إذا زادت الخطورة على أمن الدولة أو وقع عدوان فعلي على البلاد يقوم رئيس الجمهورية بإعلان حالة الحرب و يوجه خطابا للأمم يعلمها بذلك¹.

و تجدر الإشارة إلى أن حالة الحرب تخضع لقيود موضوعية و لقيود شكلية.

1-2- المطب الثاني : صلاحيات رئيس الحكومة و مسؤوليته.

الفرع الأول: صلاحيات رئيس الحكومة:

يمثل الوزير الأول الرئيس الإداري الثاني على مستوى السلطة التنفيذية حيث أنه وفقا لدستور 1996 يقوم بوضع مخطط عمل الحكومة قصد تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية من خلال مختلف الوسائل القانونية و المادية الموضوعية حيث يسهر الوزير الأول من خلال طاقمه الحكومي المتمثل في مختلف القطاعات الوزارية التي تمثل وسيلة الوزير الأول للتنفيذ و التنظيم كما ينسق بين أعضاء حكومته لضمان السير الحسن و فعالية تنفيذ برنامج الرئيس.

و عليه سوف نتطرق في هذا المطب لدراسة سلطات الوزير الأول في مجال التنفيذ و التنسيق و سلطاته في مجال التنفيذ و التنظيم.

اولا : سلطة الوزير الأول في مجال التنفيذ و التنسيق :

• توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة:

يتولى الوزير الأول توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة و هذا حسب المادة لبا ب 85/1 من الدستور المعدل، ماعدا وزارتي الدفاع الوطني، و الشؤون الخارجية اللتين تخضعان لاختصاصات رئيس الجمهورية و في هذا الإطار فإن الوزير الأول

¹ زاوي، مراد. بن سليمان بن سونة. المرجع السابق. ص.53.

مؤهلا لحل كل الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين أعضاء الحكومة أثناء ممارسة صلاحياتهم.

كما يقوم أيضا بتنسيق النشاطات الحكومية و يتلقى تقارير عن نشاطات مختلفة التقارير الحكومية¹.

• رئاسة اجتماعات الحكومة.

"إضافة إلى الصلاحيات المعهودة للوزير الأول، فإنه يتولى اجتماعات الحكومة بالموازاة مع مجلس الوزراء، الذي يكون عضواً فيه و ذلك تحت رئاسة الجمهورية، مع الإشارة إلى أن مجلس الوزراء له صلاحيات واسعة خلافا للصلاحيات الممنوحة لمجلس الحكومة، لأن رئيسه هو رئيس الجهاز التنفيذي و يمثل الدولة ككل حيث أن لرئيس الجمهورية تفويض جزء من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة فالوزير الأول يجتمع مع الوزراء في مجلس الحكومة دون حضور كتاب الدولة الذين يعتبرون مجرد مساعدين للوزراء، مع استثناء حضور الوزير المنتدب أو المفوض، و عليه فمجلس الحكومة تتحصر مهامه في التنسيق بين مختلف الوزارات في من أجل ضمان السير الحسن و المنتظم للسياسة الحكومية و عليه فإن الوزراء في هذه الاجتماعات يقومون بحرص مختلف الملاحظات و النقاط المطروحة بوزاراتهم من أجل إبداء النقاش حولها و إثرائها، و إيجاد الحلول المناسبة لها.

مع مراعاة بعض الأحكام المنصوص عليها في الدستور².

¹ زاوي، مراد. بن سليمان بن سونة. المرجع السابق. ص.55.

² نفسه. ص.56.

ثانيا : سلطة الوزير الأول في مجال التنفيذ و التنظيم.

يتولى الوزير الأول تنظيم الإدارة المركزية للوزارات و مصالحها الخارجية و بعنوان ممارسة السلطة التنظيمية، يتولى إصدار المراسيم التنفيذية و توقيعها قصد تغيير القوانين و التنظيمات و ضمان السير الحسن للإدارة العمومية، و هذا قصد ضمان تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

و عليه سوف نتناول في هذا المطلب ما يلي:

• السلطة التنظيمية :

إذ كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة و واسعة، فإن السلطة التنظيمية للوزير مرتبطة بالسلطة التشريعية ذلك أن المادة 2/125 تنص على "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" و هو ما تشير إليه أيضا المادة 2/85 من الدستور التي تنص على أن "يسهر الوزير على تنفيذ القوانين صادرة عن السلطة التشريعية إضافة للتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية.

• تنظيم الإدارة المركزية و المصالح الخارجية للوزارات:

- السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات:

ينقسم المجال التنظيمي إلى فرعين، فرع يسمى بالمجال التنظيمي للسلطة و الآخر يسمى بالمجال التنظيمي لتنفيذ القوانين و هذا الأخير هو الذي يعود للوزير أو كما هو مبين في المادة 125 فقرة 2 من الدستور المعدل التي تنص "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

و عليه فإن مهمة تنفيذ القوانين التي تصدر عن البرلمان هي من اختصاص الوزير الأول باعتبار الشخصية التنفيذية الأولى بعد رئيس الجمهورية و بالإضافة إلى ذلك فإنه مكلف أيضا بتنفيذ التنظيمات (المجال التنظيمي المستقل)، الذي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية¹.

و يسند الوزير الأول هذه السلطة من المادة 85 الفقرة 2 ، فالقوانين العضوية و الأوامر و المراسيم الرئاسية و التنفيذية و القرارات الوزارية المشتركة و غيرها من النصوص التنفيذية إذا صدرت و جب تنفيذها من قبل الوزير الأول.

- تنفيذ برنامج الحكومة.

ينفذ الوزير الأول برنامج الحكومة و ذلك بعد أن يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني وفقا للمادة 83 من الدستور، و يمكننا القول أن برنامج الحكومة مستلهم من برنامج رئيس الجمهورية كما أشارت إليه المادة 79 فقرة 2 من الدستور بقولها " ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية و ينسق من أجل ذلك عمل الحكومة".

- التوقيع على المراسيم التنفيذية:

و هو ما أشارت إليه المادة 85 فقرة 3 من الدستور، و التي نصت على أن الوزير الأول يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك" و ما نفهم من هذه الفقرة أن المراسيم التي يوقعها الوزير الأول هي مراسيم تنفيذية و يندرج ضمنها²:

- المراسيم التي تندرج في تنفيذ القوانين و التنظيمات المادة 85/02

¹ زاوي، مراد. بن سليمان بن سونة. المرجع السابق. ص.58.

² نفسه. ص.59.

• المراسيم التي يتم بمقتضاها تنظيم المصالح المركزية للوزارات و المصالح الإدارية للوزير الأول و للمصالح الإدارية في الولايات.

• المراسيم التي بمقتضاها يتم تعيين و إنهاء موظفي الدولة في الوظائف العليا
2/85.

• المراسيم التي بمقتضاها يتم تحديد الاختصاصات لأعضاء الحكومة.

و تجدر الإشارة إلى أن الوزير الأول بالإضافة إلى سلطة التعيين و السلطة التنظيمية له كذلك السلطة الرئاسية و التي تجسد برئاسة جميع الموظفين العاملين بالوزارة.

• ضمان حسن سير الإدارة العمومية.

يناط بالإدارة العمومية في المجتمع الجزائري كغيره من المجتمعات أداة وظائف معينة لتوفير الخدمات للجمهور و ممارسة بعض النشاطات، و هي حين تقوم بهذه الوظائف جميعاً تكون تحت سلطة الوزير الأول، لأن هذا الخير هو من أعد برنامجه، و تعهد أمام ممثلي الشعب بتنفيذه.

و تنص المادة 80 من الدستور " : يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، و يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

و يمكن للوزير الأول أن يكيّف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

يقدم الوزير الأول عرض حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة.

و من ثمة يعود له الأمر في تنظيم جهاز الإدارة، و أن يصدر من التعليمات و اللوائح و العمل على تسيير ما يضمن حسن أداء العمل الإداري بفعالية في شتى قطاعات النشاط المختلفة.

و يستمد الوزير الأول هذه السلطة من المادة 85/5 من الدستور¹.

الوظيفة الاستشارية للوزير الأول.

للوزير الأول مهام استشارية في بعض الحالات ، و ذلك بتقديم استشارة حول مسألة معينة، من خلال إعلان حالة الطوارئ و الحصار و كذا الحالة الاستثنائية أو إعلان حالة الحرب، و كذلك عند حل المجلس الشعبي الوطني، أو تنظيم انتخابات قبل موعدها.

حيث تنص المادة 91 من الدستور الجزائري على " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعته الضرورة الملحة حالة الطوارئ، أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و الوزير الأول و رئيس المجلس الدستوري، و يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.

بما أن من صلاحيات الوزير الأول السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات، حيث أصدرت حكومة السيد " أحمد غزالي " في الجزائر أربعة مراسيم تنفيذية، تنفيذاً

¹ زاوي، مراد. بن سليمان بن سونة. المرجع السابق. ص.60.

للمرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 21 ذو القعدة 1411 هـ الموافق لـ 4 يوليو 1991 يتضمن حالة الحصار الذي أصدره الرئيس الشاذلي بن جديد¹.

الفرع الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة:

فالوزير الأول في الجزائر و بالرغم من تلك الصلاحيات التي يمارسها إلا أن المسؤولية التي يتحملها تتصف بالازدواجية، مسؤولية أمام البرلمان و مسؤولية أمام رئيس الجمهورية، إن هذه الوضعية تصعب من مهمة الوزير الأول الذي على الرغم من أنه يتحمل كامل المسؤولية فإنه لا يتمتع بكامل سلطات الدولة، و هناك مبدأ معروف في القانون يقضي بأن المسؤولية تقتض السلطة بينما نجد أن الوزير الأول مسؤول وحده عن السياسة التي يشترك فيها مع رئيس الجمهورية و أحياناً مسؤول عن سياسة يعد رئيس الجمهورية هو صاحبها الأول، و عليه سيكون الوزير الأول بمثابة حائط الصد أمام البرلمان و أمام الرأي العام عن مسؤولية من المفروض أن يتحملها رئيس الجمهورية².

أولاً : المسؤولية السياسية للوزير الأول أمام البرلمان.

نص الدستور الجزائري لسنة 1996 على العديد من الوسائل التي تؤدي إلى تقرير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وتتمثل في ما يلي :

• عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني:

يتوجب على الحكومة بعد تعيينها من طرف رئيس الجمهورية إعداد مخطط عملها وفقاً لبرنامج رئيس الجمهورية و عرضه على المجلس الشعبي الوطني لأجل المصادقة

¹ نفسه. ص.61.

² زاوي، مراد. بن سليمان بن سونة. المرجع السابق. ص.35.

الفصل الأول: الانتقال من رئاسة الحكومة إلى الوزارة الأولى في ظل الدساتير 1989-2008-1996.

عليه حسب ما تنص عليه المادة 80 من الدستور، و الجدير بالذكر أن مخطط عمل الحكومة يضبط في مجلس الوزراء و الذي يرأسه رئيس الجمهورية و ذلك قبل عرضه على غرفتي البرلمان.

و بعد عرض الوزير الأول لمخطط عمله، على النواب مناقشته داخل المجلس الشعبي الوطني، يصوت المجلس على مخطط عمل الحكومة، و في حالة عدم الموافقة على هذا المخطط تقدم الحكومة بواسطة الوزير الأول استقالته إلى رئيس الجمهورية ذلك حسب المادة 81 من الدستور.

و يعين رئيس الجمهورية حكومة ثانية و تعرض مخطط عملها بنفس الطريقة، و في حالة عدم موافقة المجلس على مخطط عمل الحكومة الثانية ينحل المجلس الشعبي الوطني و ذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر وفقاً لنص المادة 82 من الدستور.

من خلال ما سبق نجد أن المجلس الشعبي الوطني مقيد في مصادقته على مخطط عمل الحكومة، إذ أن النواب يخشون فقدان مناصبهم مما يدفعهم إلى عدم المجازفة برفض مخطط عمل الحكومة المعروف عليهم من قبل حكومة تمثل في الواقع سياسة رئيس الجمهورية¹.

و قد نصت المادة 80 من الدستور على أنه يمكن للوزير الأول أن يقدم عرضاً عن مخططة لمجلس الأمة الذي يمكنه أن يصدر لائحة.

• بيان السياسة العامة : نصت المادة 84 من دستور 1996 على أن الحكومة تقدم سنويًا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانًا عن سياستها العامة، و يعقب هذا

¹ زاوي، مراد. بن سليمان بن سونة. المرجع السابق. ص.36.

البيان مناقشة عمل الحكومة، يمكن أن تختم بلائحة أ بملتمس الرقابة الموقع من سبع (1/7) النواب على الأقل.

و يستنتج من نص المادة 84 على أن بيان السياسة العامة هو وسيلة تمكن النواب من الإطلاع على عمل الحكومة خلال السنة المنصرمة و الانجازات التي يتم تحقيقها في إطار تنفيذ المخطط و البرنامج الذي صادق عليه البرلمان مما يسمح للنواب بتحديد موقفهم من سياسة الحكومة و قد خول الدستور للناب في حالة عدم رضاهم عن بيان الحكومة اقتراح لائحة أو إيداع ملتمس رقابة بعد اختتام مناقشة السياسة العامة.

كما يمكن للنواب في حالة ما إذا أرادوا إسقاط الحكومة ألجوء إلى إيداع ملتمس رقابة ضدها و يشترط أن يكون الملتمس موقع من سبع (1/7) النواب على الأقل و ذلك حسب ما تنص عليه المادة 135 من الدستور، و نظرًا لخطورة هذا الإجراء على الحكومة فقد اشترط الدستور موافقة ثلثي (2/3) النواب للمصادقة على ملتمس الرقابة و لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة و ذلك حسب المادة 136 من الدستور¹.

إن اشترط هذه النسبة سيؤدي بطريق غير مباشر إلى تشكيل حكومة على الأقل من قبل (1/3) النواب زائد صوت واحد و معارضة من (2/3) النواب ناقص نائب واحد. و خلافًا لدستور 1996 نجد أن دستور 1963 قد اشترط للموافقة على ملتمس الرقابة موافقة (1/3) نواب المجلس الوطني و ذلك حسب المادتين 55 و 56 منه.

¹ زاوي، مراد. بن سليمان بن سونة. المرجع السابق. ص.37.

و إضافة التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني لفائدة الحكومة، و تجري لهذا الغرض مناقشة محدودة حيث تأخذ الحكومة الكلمة لشرح مبررات طلبه، ثم تمنح الكلمة لنائبين من المجلس أحدهما نؤيد لمنح الثقة للحكومة و الآخر معارض لذلك، و يصادق المجلس الشعبي الوطني على منح الثقة للحكومة بالأغلبية البسيطة من أصوات النواب.

على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل استقالة الحكومة إلى حل البرلمان و ذلك حسب ما تنص عليه المادة 84 من الدستور 1996 ، و يكون المؤسس الدستوري بذلك قد قيد سلطة النواب في منح الثقة للحكومة، إذ ربط بقائهم في مناصبهم بمنح ثقتهم للحكومة.

حيث نجد أن الدستور الجزائري قد نص على وسائل رقابة أخرى على الحكومة، و لكن لا تؤدي إلى تقرير مسؤوليتها بصورة مباشرة، و من هذه الوسائل نجد ما نصت عليه المادة 133 من الدستور الجزائري، حيث يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.¹

• قيام مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية:

على الرغم من أن الدستور الجزائري لسنة 1996 أقام مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان إلا أن الواقع السياسي يدل على أن الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري مسؤول فعلياً أمام رئيس الجمهورية، ذلك أن رئيس الجمهورية يمكن عزل الوزير الأول في أي وقت حتى و لو كان يحضاً بثقة البرلمان، فرئيس الجمهورية في هذه المسألة يتمتع بالسلطة التقديرية.

¹ زاوي، مراد. بن سليمان بن سونة. المرجع السابق. ص.38.

و من مظاهر المسؤولية الفعلية للوزير الأول أمام رئيس الجمهورية نجد أن هذا الأخير باعتباره رئيسًا لمجلس الوزراء، يراقب عمل الوزراء من خلال مناقشات المجلس لأمر أخرى مختلفة و بالتالي يصبح رئيس الجمهورية مشاركًا للسلطة التشريعية في الرقابة على الحكومة، و نجد في الجزائر و خلال السنوات الأخيرة الماضية أن رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة قد استحدث ما أصبح يعرف بجلسات الاستماع للوزراء، بحيث يعرض كل وزير نتائج قطاعه أمام رئيس الجمهورية، على إثر هذه الجلسات قد تترتب المسؤولية على عاتق الوزراء أمام رئيس الجمهورية فقط.

و يدل الواقع السياسي في الجزائر، على أنه لم يحصل أن أنهيت مهام حكومة واحدة بسبب إطاحة البرلمان بها، و بالمقابل نجد أن رئيس الجمهورية هو دائمًا الذي ينهي مهام الحكومة سواء بشكل فردي أو جماعي و عليه فإن تقرير مسؤولية الحكومة واقعيًا أمام رئيس الجمهورية مخالفًا لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية الذي يقوم أساسًا على بقاء الحكومة في منصبها مرهون بثقة البرلمان بها، و الواقع أن المسؤولية الفعلية للوزير الأول الحكومة أمام رئيس الجمهورية ناجمة عن العلاقة العضوية التي تربط الوزير الأول برئيس الجمهورية، ذلك أنه إذا كان لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في تعيين الوزير الأول و أعضاء الحكومة فإن له من الناحية الواقعية ذات الدرجة من السلطة في إنهاء مهامهم، فمن يملك حق التعيين يملك حق العزل.

• المسؤولية الجنائية للوزير الأول.

تنص المادة 158 من الدستور الجزائري على أنه تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالجناية العظمى و الوزير الأول عن الجنايات و الجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامها، يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة و تنظيمها و سيرها و كذلك الإجراءات المطبقة.

و عليه نجد أن الوزير الأول يكون مسؤولاً جنائياً عن الجنايات و الجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديته لمهامه¹.

2- المبحث الثاني : العودة إلى الأحادية في دستور 2008.

ما يلاحظ هنا توجه المؤسس الدستوري نحو الأحادية في السلطة التنفيذية مرة أخرى و يظهر ذلك من خلال بعض المصطلحات التي اعتمدها دستور 2008 .

فالثابت أن التصريحات التي رافقت تطبيق دستور 1989 و على رأسها ما ورد على لسان رئيس الجمهورية، قد لقيت استحسانا و قبولا نسبيا حتى من طرف المختصين كونها تصب في التوجه نحو إقامة نظام يختلف عن سابقه من حيث الجهة المتحكمة في دواليب السلطة.

و فضلا عما سبق فقد أقر، خلافا للقاعدة السابقة، إمكانية إسقاط الحكومة بالأغلبية البسيطة فقط في حالة رفض منحها الثقة من المجلس الشعبي الوطني، غير أن ذلك يكون - دائما- بمبادرة منها، و هي لا تقدم على ذلك إلا إذا كانت متيقنة من حصولها على الأغلبية المطلوبة، بل و حتى في هذه الحالة إذا حدث و لم تحز على تلك الأغلبية، فإن القرار يعود لرئيس الجمهورية الذي له أن يعين حكومة جديدة أو يبقى على الممارسة و يحل المجلس الشعبي الوطني، و النتيجة أن سيف الحل يبقى مسلطا على المجلس الذي عليه أن يقدر بكل جدية تصرفاته مع حكومة الرئيس².

هذا ما يأتي بيانه ضمن المطلبين الآتيين.

¹ زاوي، مراد. بن سليمان بن سونة. المرجع السابق. ص. 39-40.

² زاوي، مراد. بن سليمان بن سونة. المرجع السابق. ص. 416-417.

2-1- المطب الأول : صلاحيات الوزير الأول و مدى استقلاليته.

لقد جاء في التعديل الدستوري 2008 تغيير تسمية رئيس الحكومة إلى الوزير الأول مرة أخرى بعد أن ظهرت هذه التسمية لأول مرة سنة 1965 ، حيث نصت م 13 من القانون 08-19 ، المتضمن التعديل الدستوري 2008 صراحة على وجوب تغيير التسمية من "رئيس الحكومة" إلى "الوزير الأول" بنصها على أنه "تستبدل وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول في المواد 83، 86، 84، 91، 116، 119، 120، 125، 137 ، 129، 158 ، من الدستور كما أن هذا التعديل قلص في اختصاصات الوزير الأول بدءاً من تسمية "برنامج حكومته" إلى تسمية "مخطط عمله" و الذي هو نتاج تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية و هو ما وضحته المادة السادسة من القانون 08-19 التي عدلت م 79 من التعديل الدستوري 1996 ، كما أن توقيعه للمراسيم التنفيذية أصبح متوقفاً على موافقة رئيس الجمهورية، و هو ما نصت عليه الفقرة 05 من م 85 من التعديل الدستوري 2008 الواردة بموجب م 8 من القانون 08-19 ، ثم إن الفقرة 4 المتعلقة بالتعيين في وظائف الدولة أصبحت تتم أيضاً بموافقة رئيس الجمهورية و لم يكتف هذا التعديل بتغيير التسمية فقط بل في الاختصاصات الممنوحة للوزير الأول لدرجة أنه أصبح منسقا فقط بين الوزراء، فحتى رئاسته لمجلس الحكومة لم تعد لها وجود في هذا التعديل.

و كذلك في التعديل الدستوري 2016 جاء بالتسمية نفسها "الوزير الأول" في النقطة الخامسة من م 91 منه" : يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات و الصلاحيات التالية: 21، 3، 4 ، 5 يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية و ينهي مهامه، فتظهر هذه المادة فيما يخص تعيين الوزير الأول، إضافة عبارة) بعد إستشارة الأغلبية

البرلمانية) و هو ما يفهم منه أن المؤسس الدستوري ربما حاول تقادي الانتقادات التي كانت موجهة من قبل حول مدى حرية رئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول من غير الأغلبية التي قد تجعل من الاصطدام في تطبيق البرنامج السياسي و الحكومي أمرا واردًا. بينما بقيت اختصاصات الوزير الأول كما كانت عليه في التعديل الدستوري 2008 حيث أن الوزير الأول مجرد منسق لعمل الحكومة و يعد مخططها و يعرضه على مجلس الوزراء كما نصت م 99 على ذلك. غير أن الجديد هذه المرة هو إعادة النص على أن الوزير الأول يرأس اجتماعات الحكومة بعد أن حذفت هذه العبارة سنة 2008، كما تم التأكيد على أن الوزير الأول يوقع المراسيم التنفيذية لكن دون انتظار موافقة رئيس الجمهورية كما كان في تعديل 2008.¹

إن التعديل الدستوري 2008 قد أفرغ الوزير الأول من صلاحيات كان يتمتع بها قبل ذلك و أصبح دوره فقط في إطار السلطة التنفيذية إدارة العلاقات مع البرلمان و عن كونه المساعد الأول لرئيس الجمهورية حيث تقع على عاتقه مجموعة من القضايا الإدارية فيسهر على حسن سير الإدارة العمومية، و بذلك أصبح رئيس الجمهورية القائد الفعلي للحكومة و للأغلبية البرلمانية و بذلك يدفع الوزير الأول و الحكومة و الأغلبية البرلمانية إلى الخضوع التام لأوامر الرئاسة.

تعرضت السلطة التنفيذية لتعديلات جوهرية حيث ألغي منصب رئيس الحكومة و استبدال بمنصب الوزير الأول مع إمكانية تعيين نائب أو نواب له، و انفراد رئيس الجمهورية في اختيار الوزراء مقصرا دور الوزير الأول على تقديم الاستشارة المحضنة في

1 سعيد، بالشعير. النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، [د.ت.]. ص.420.

تعيين الوزراء دون نواب الوزير الأول، و بذلك فإن رئيس الجمهورية غير مقيد دستوريا فيما يتعلق باختيار و تعيين الوزير الأول، غاية ما في الأمر أنه يأخذ بعين الاعتبار الشروط الموضوعية المذكورة لدى الحديث عن رئيس الحكومة أعلاه، مع فارق يتمثل في أن انتماءه إلى الأغلبية لا يعد شرطا ضروريا لاستقرار الحكومة كما تصوره واضع دستور 2008 ، و إن كان محبذا كونه مكافئا ليس بتنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية و إنما بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي قد يتوافق أو يتعارض مع برنامج تلك الأغلبية¹.

ذلك أن النص يقضي بأن الغرض هو "مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه" ، لذلك نرى بأن مهام الوزير الأول، خلافا لرئيس الحكومة سابقا، تقتصر على التنسيق بين أعضاء الحكومة وفق توجيهات و تعليمات رئيس الجمهورية، فهو لا يشارك من قريب أو من بعيد في اختيار نائبه أو نائبيه حتى و إن كان النص الدستوري يقر له توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع مراعاة أحكام الدستور . "ذلك أن النص المخول للرئيس اختصاص تعيين نائب الوزير الأول و إسناد مهمة خاصة له على حساب الوزير الأول، لا يقيد في التعيين و لا يخص الوزير الأول بتحديد المهام كما هو الحال بالنسبة للوزراء، و إنما يعينه أو يعينهم بغرض المساعدة . و القول بهذا لا يعني أن ذلك يتم بناء على طلب الوزير الأول و إنما يكون من تقدير الرئيس الذي يحدد صلاحيات النائب الذي يتولى وظائف هي في الأصل من اختصاص الوزير الأول، و هنا يثور التساؤل حول استعمال واضع الدستور صيغة "في ممارسة وظائفه" في المادة 7/77 و السلطات و الصلاحيات" في المادة 85 فقرة الأولى، و منها توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية، بما يجعلها لا ترقى إلى المشاركة في ممارسة الصلاحيات المخولة دستوريا للوزير الأول، و إنما تقتصر على أداء وظيفة تدخل في مجال التنفيذ

¹ سعيد، بوالشعير . المرجع السابق . ص. 420-421.

الذي يندرج في صلاحيات الوزير الأول المكلف دستوريا بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة . و يمكن قراءة ذلك على ان رئيس الجمهورية ، من خلال تعيين نائب أو أكثر للوزير الأول ، يلجأ إلى استعمال تلك الصلاحية من اجل إسناد مهمة خاصة لنائبه ، أو إن الرئيس يهدف إلى استبعاد شخصية حكومية قوية من المسؤولية، أو بغرض تهيئة متولي ذلك المنصب إلى تعيينه وزيرا أولا في المستقبل.

إما بالنسبة للوزراء، فان الدستور ينص على " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول . " و القول بالاستشارة يعني أن الرئيس هو الذي يبادر بالاتصالات و الترشيحات و الاختيار ثم يستشير الوزير الأول حول من تم اختيارهم، و هي الاستشارة الواجبة نظريا لكنها غير مقيدة لسلطة الرئيس حتى و إن لقيت بعض الأسماء تحفضات أو حتى رفض من طرف الوزير الأول، فإن أصر الرئيس على تواجدها في الحكومة لا يكون أمام الوزير الأول إلا الرضوخ أو التنازل عن المنصب، فالرضوخ معناه الالتزام بالتعامل مع أشخاص لا ثقة فيهم أو أفكارهم لا تتلاقى مع أفكاره، أو أن المنصب المقترح له الشخص لا يناسبه أو ليس أهلا له .فالوزير الأول تقع عليه مسؤولية تنسيق عمل الحكومة و هو مسؤول أمام رئيس الجمهورية و المجلس الشعبي الوطني عن تنفيذ البرنامج الموافق عليه.¹

و يثور التساؤل ضمن هذا الإطار حول كيفية التوفيق بين حرية الرئيس في اختيار الوزراء من جهة و صلاحية الوزير الأول في توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية، بل إن الأمر يتعدى ذلك إلى نوابه إذ طالما أن تحديد الصلاحيات غير مقصور على الوزراء و إنما يمتد إلى أعضاء الحكومة حسب النص و نواب الوزير الأول هم أعضاء أيضا في الحكومة، فهل معنى ذلك أن رئيس الجمهورية

¹ سعيد، بوالشعير . المرجع السابق.ص.422-423.

يقتصر دوره على تعيين الأشخاص و يتولى الوزير الأول تحديد صلاحياتهم بإسناد المهام لكل واحد منهم، أم أن المقصود من ذلك هو تحديد صلاحياتهم بموجب مراسيم لضمان الانسجام بحيث، يتولى رئيس الجمهورية تعيين الوزراء و تحديد القطاعات التي يشرفون عليها بعد استشارة الوزير الأول الذي يقوم بتحديد مجال اختصاصاتهم بموجب مراسيم تنفيذية، كما هو جاري به العمل؟، و يبدو أن هذا الرأي الأخير هو الذي يتماشى مع نية واضع الدستور و يستجيب لمتطلبات طبيعة نظام الحكم الذي يعتمد على أحادية السلطة التنفيذية على رأسها رئيس الجمهورية .

و إذا كان رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزير الأول و أعضاء الحكومة، فإنه هو صاحب الاختصاص في إنهاء مهامهم.

و القول أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين و ينهي المهام يدفعنا إلى التساؤل حول ما إذا ما كانت المبادرة بإنهاء المهام تخص الرئيس لوحده أم أنه يمكن للوزير الأول أن يشارك في ذلك عن طريق إقتراح يرفعه إلى الرئيس بخصوص إنهاء مهام عضو الحكومة (نائب الوزير الأول أو وزير أو أكثر). الحقيقة أن النص خالٍ من أي إشارة لذلك، ما يعني نظرياً استبعاد ذلك إلا إذا تعلق الأمر باستقالة الوزير الأول.

و المعلوم أن تعيين الحكومة يتم بموجب إجراء شكلي يتمثل في مرسومين رئاسيين، الأول خاص بالوزير الأول و الثاني خاص بأعضاء الحكومة، و هي الطريقة التي كانت معتمدة منذ حكومة مولود حمروش و استمرت في التطبيق حتى بعد تعديل الدستور سنة 2008 و ظهور منصب وزير أول خلفاً لرئيس الحكومة خلافاً لما كان معتمداً في دستور 1976 المعدل في 1979 أين نص على وجوب تعيين وزير أول حيث كان آنذاك يصدر مرسوماً واحداً يضم الوزير الأول و الوزراء كان آخرها حكومة قاصدي مرباح .

و قد عادت شكلية تعيين الوزير الأول بجانب أعضاء الحكومة المعتمدة في دستور 1976 في التعديل الأخير للدستور 2008 لحكومة أحمد أويحي¹.

الفرع الأول: صلاحيات الوزير الأول.

أفرد الدستور للوزير الأول اختصاصات عديدة لكنها مقيدة بإرادة رئيس الجمهورية و تحت رقابة المجلس الشعبي الوطني، و هي الاختصاصات التي يمكن حصرها فيما يلي أولاً : رئاسة اجتماعات الحكومة.

تعتبر هذه الصلاحيات من المؤشرات الجلية على هجر نظام ازدواجية السلطة التنفيذية، و يتبدى ذلك في إلغاء مؤسسة مجلس الحكومة الذي كان يرأسه رئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 و الذي كان يمارس سلطات و صلاحيات دستورية مستقلة- و لو نظرياً- عن رئيس الجمهورية و تأكيد ذلك من خلال إلغاء كلمة حكومته (رئيس الحكومة) و استبدالها بكلمة حكومة التابعة مباشرة لرئيس الجمهورية .فالمادة 6/77 .

و للتذكير فإن التفويض سلطة تقديرية مخولة لرئيس الجمهورية دستورياً، له أن يسحبه متى شاء، و إن كان الأمر فيما يخص اجتماعات الحكومة مقيد، لأن الدستور ربط مسألة التفويض بصفة الوزير الأول، و عليه فإن عبارة جزء من صلاحياته دون تحديدها في نص و ربطها باجتماعات الحكومة يجعلنا نفر بأن المحدد عمليا لهذا التفويض هو رئيس الجمهورية بإرادته الحرة و سلطته التقديرية باستثناء ما يدخل في مجال اختصاص الوزير الأول صراحة².

¹ سعيد، بوالشعير . المرجع السابق.ص.425-427.

²نفسه ص.430.

و يبدو أن النص وضع لصالح رئيس الجمهورية القابض على جميع السلطات و الصلاحيات التنفيذية حتى لا يتمكن الوزير الأول من التحرك خارج إطار ما يحدده له الرئيس لدى اجتماعات حكومته¹.

و نتيجة لذلك يثور التساؤل ضمن هذا المنظور عن طبيعة التفويض في اجتماعات الحكومة و مكانة الرئيس فيها، لأن استعمال كلمة تفويض، تعني أن الحكومة هي حكومة الرئيس الذي يرأسها في اجتماعات مجلس الوزراء بعد أن يعين أعضائها، لكن إذا كان التفويض شخصي و خاص، فهل يجوز لصاحب الاختصاص الأصيل سحبه- كما في القاعدة المعروفة- و هل يسحبه يتولى هو رئاسة اجتماعات الحكومة أم تتوقف إن امتنع عن ذلك ؟ الجواب نعتقد أنه يكون بالنفي، لذلك نتساءل أيضا بما أن الوزير أول ينسق عمل حكومة الرئيس و يضبط مخطط عمله المستمد من برنامج رئيس الجمهورية و يعرضه في مجلس الوزراء تحت رئاسة الرئيس ثم يقدم عرضا عن ذلك المخطط أمام المجلس الشعبي الوطني باسم حكومة الرئيس، فإن لم يحض بالموافقة بعد التكييف يقدم استقالة الحكومة للرئيس، لأن الموافقة لا تقتصر على كيفية التنفيذ و إنما تمتد إلى الأولويات .

و الثابت أنه تنفيذا لأحكام الدستور فإن الوزير الأول المفوض لرئاسة اجتماعات الحكومة و ليس لرئاسة الحكومة لا يمارس السلطة السياسية و حتى التسلسلية على الوزراء لطبيعة وظيفته التنسيقية بين أعضاء حكومة الرئيس، فضلاً عن أن مهمة السهر على تنفيذ القوانين مقيدة من جهة بفعل "يسهر" و أن أدوات التنفيذ المتمثلة في المراسيم التنفيذية التي يمضيها الوزير الأول تتم إلا بموافقة الرئيس، بل لقد أصبح البعض منها يعرض في مجلس الوزراء في شكل عرض من الوزير المعني خلافا لما كان عليه الحال

¹سعيد، بوالشعير. المرجع السابق.ص 431.

قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 حيث كان ذلك النوع من المراسيم يدرس و يوافق عليه في مجلس الحكومة و يمضيه رئيس الحكومة و ينشر في الجريدة الرسمية¹.
فتنفيذ البرنامج و تنسيق عمل الحكومة لا يتحقق دون أن يكون هو المشرف على اجتماعات الحكومة التي تتم فيها مناقشة المسائل ذات الصلة بتنفيذ البرنامج و متابعة تنفيذه تحت رقابته كونه المسؤول الأول أمام الرئيس و المجلس الشعبي الوطني.

ثانياً : توزيع صلاحيات بين أعضاء الحكومة.

أسند الدستور للوزير الأول بموجب المادة 85/1 مهمة توزيع " الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية."

و المعلوم أن عملية التوزيع هاته تسبقها إجراءات من اختصاص الرئيس، بما يقيد من تلك الصلاحيات، و يتجلى ذلك في سلطته غير المقيدة في تنظيم الحكومة وفق ما يراه أصلح لتنفيذ برنامجه و سياسته بوجه عام، فقبل القيام باختيار و تعيين الوزراء يحدد القطاعات التي يرى وجوب استحداثها، و هو الاختصاص الذي لا شك سيقيد من صلاحيات الوزير الأول الذي يجد الوزير معيناً و الهيكل محدد ، فلا يكون أمامه إلا توزيع الصلاحيات شكلياً، على اعتبار أن اختصاص إمضاء المرسوم المتضمن صلاحيات الوزراء يعود إليه²

ثالثاً : تنفيذ القوانين و التنظيمات.

¹ سعيد، بوالشعير . المرجع السابق.ص.432-433.

² نفسه.ص.437.

خول الدستور للوزير الأول صلاحية السهر على تنفيذ القوانين التنظيمات، و بموجب ذلك يتولى إصدار المراسيم التنفيذية بعد موافقة الرئيس عليها و التعليمات و يفوض الوزراء في اتخاذ قرارات سواء كانت مشتركة أو فردية ذات الصبغة العامة¹.

و إذا كان واضح الدستور قد أسند للوزير الأول سلطة تنفيذ القوانين و التنظيمات فإن الذي ينبغي الوقوف عنده هو أن هذا التنفيذ يجب أن يتم من خلال الإدارة العامة المكلف بالسهر على حسن سيرها من خلال ممارسة السلطة الرئاسية و الوصاية المسندة للوزراء عليها مركزيا و محليا كل في مجال اختصاصه، و قد يتطلب تنفيذ تلك النصوص وجوب إصدار مراسيم تنفيذية أو تعليمات أو قرارات وزارية بنوعها المشتركة و القطاعية، فضلا عن أن سلطة التنفيذ تمتد إلى المتابعة و المراقبة و المحاسبة التي تقوم بها السلطة المعنية تحت إشراف الوزير الأول باعتباره منسق عمل الحكومة.

و الواقع أن تنفيذ القوانين و التنظيمات تسبقه عدّة تدابير تتخذ في اجتماعات مجلس الوزراء أو اجتماعات الحكومة و حتى اجتماعات مشتركة.

و المادة 125 التي تنص على " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون." يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول. "تستنتج أن هناك مجالين للتنظيم، أحدهما معقود لرئيس الجمهورية و هو ما يعرف بالتنظيم المستقل الذي يوجد بين القوانين و التنظيم التنفيذي باعتباره قانون من الناحية المادية لاشتماله على قواعد عامة و موضوعية لكنه لا يرقى شكليا إلى مرتبة القانون و لذلك سمي بالتنظيم المستقل، ومجاله مضبوط بنص الدستور ينظم المسائل التي لا تندرج صراحة في مجال القانون، و الثاني مستمد من الدستور أيضا لكنه مرتبط

¹ سعيد، بوالشعيرة. المرجع السابق. ص. 438.

بوظيفة تنفيذ، إما القوانين أو التنظيمات المستقلة، و يتجلى ذلك في تحديد نطاق تدخله، فهو مرتبط بمصطلحات التنفيذ التطبيق، فلا يمتد للتنظيم المستقل و لا للقانون و إنما يقتصر على تنفيذهما، و القول بغير ذلك أحكام الدستور، إلا إن الواقع الملموس هو تدخل رئيس الجمهورية بواسطة مراسيم رئاسية لا تندرج ضمن المجال التنظيمي المستقل و إنما ضمن مجال تنفيذ القوانين.

لذلك يثور التساؤل حول من يؤول له اختصاص تنفيذ القوانين و التنظيمات، فبالرجوع لأحكام الدستور سالف ذكرها، تنتهي إلى أن صلاحيات التنفيذ من حيث المعيار الشكلي و الموضوعي تعود للوزير الأول لصراحة النص¹.

و قد يعترض البعض على ما خالصنا إليه بالقول أن الوزير الأول، بعد تعديل 2008 ، يستمد صلاحيات تنفيذ القوانين بصفة منفردة من المادتين 125 فقرة 2 و 85/3 ، غير أن تلك المراسيم لا يجوز إمضاؤها لكي تصبح نافذة و سارية المفعول دون موافقة الرئيس، و من ثمة فإنه يشارك في تنفيذ القوانين، إلا أن هذا الاعتراض لا يصمد أمام الممارسات الواقعية، فالمراسيم الرئاسية التي أصدرها الرئيس لتنفيذ القوانين كانت قبل التعديل الدستوري و استمر في ذلك بعد التعديل، فضلا عن أن الفقرة الأولى من المادة 85 و المادتين 85/2 و 125 الفقرة الثانية الصريحة حصرت اختصاص التنفيذ في شخص الوزير الأول دون غيره.

رابعًا : توقيع المراسيم التنفيذية.

طبقا للمادة 85/3 خص واضع الدستور، الوزير الأول بصلاحيات " يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك."

¹ سعيد، بوالشعير . المرجع السابق.ص.440-441.

و عليه فإن سلطة الإمضاء على تلك المراسيم مقيدة بالموافقة المسبقة، و إن كانت هذه الموافقة لا تتم بناء على تفويض أو موافقة مكتوبة عامة تكون سارية المفعول دون الحاجة إلى تجديد طلبها و إنما تكون موافقة حالة بحالة، إذ أنه بعد إعداد مشروع النص و دراسته و الموافقة عليه في اجتماعات الحكومة ترسل النسخة النهائية للوزير الأول للإطلاع عليها و إبداء الرأي النهائي بشأنها أو الأمر بتصحيحها و إعطاء التعليمات للأمانة العامة للحكومة لإعداد نسخة و إرسالها إلى الرئاسة (الديوان) لتقدير الملائمة، فإن حاز على موافقة الرئيس ترسل الأمانة العامة نسخة إلى الوزير الأول لغرض الإمضاء و إن شابه تحفظ، يأمر الرئيس إما بعرضه على مجلس الوزراء المقبل في شكل عرض من الوزير المعني و يصدر بشأنه قرار من الرئيس بالموافقة، أو بناء على تحكيم في حال وجود خلاف أو يؤجل النظر فيه، فيحفظ إلى حين¹.

و عليه فإن الإجراء لا يعدو أن يكون تأكيداً و حسماً في مسألة وحدة السلطة التنفيذية في المجال السياسي و التنفيذي².

و لئن كانت الموافقة وجوبية فإن التساؤل الذي يفرض نفسه هو مآل المشروع الذي لم يحظ بالموافقة؟، و الإجابة هي أنه لا يمكن تصور فكرة الحلول لوضوح النص" يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك" و "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، و بالنتيجة فإن نال المشروع هو إما إعادة النظر فيه و أثر ذلك على مصداقية عمل الحكومة و إطاراتها أو تأجيل الموافقة على إمضائه إلى حين توفر أو زوال شرط أو شروط أو أسباب ذلك التأجيل³.

¹ سعيد، بوالشعير. المرجع السابق.ص.445.

² نفسه.ص.446.

³ نفسه.ص.447.

خامسًا : السهر على حسن سير الإدارة العمومية.

قبل التطرق لموضوع حسن سير الإدارة العمومية باعتبارها وظيفة حكومية أساسية، نتوقف عند كلمة السهر التي لا تعني ممارسة السلطة على الإدارة باعتبارها أداة لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية كون الإدارة من الوسائل الإدارية و القانونية الأساسية لتنفيذ تلك السياسة و هي إدارة الرئيس.

صحيح أن الوزراء كل في قطاعه يشرف على قطاعه في الوزارة و على المستوى المحلي و حتى الخارجي، إن وجد، لكن الإشكال يثور في ظل نظام وحدة السلطة التنفيذية، خلافا لما كان معتمداً قبل تعديل 2008 ، فالوزير الأول ليس المسؤول الإداري التسلسلي على الوزراء و إنما هو مسؤول سياسي مكلف بالتنسيق بين القطاعات وفق توجيهات الرئيس و تحت رقابته و مسؤول أمامه، ذلك أن الوزراء تابعين مباشرة للرئيس الذي يعينهم و ينهي مهامهم دون اشتراط موافقة الوزير الأول، و كونهم تابعين له، فإنهم يمارسون السلطة الإدارية على موظفي قطاعاتهم و هم مكلفين تحت إشراف الوزير الأول بتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية، بل إن الوزير الأول- خلافا لرئيس الحكومة سابقا- قد سحبت منه سلطة التعيين و إنهاء المهام في وظائف الدولة بدء بمدير و رئيس ديوانه و مدير ديوان الوزير نزولا إلى غاية نواب المديرين على المستوى المركزي و المحلي.

و ضمنا لحسن سير العمل الحكومي، فإن النشاطات الحكومية الدائمة تنظم في أقسام 4 هي تنظيم العمل الحكومي، النشاط القانوني، الاتصال الحكومي و تسيير الإطارات السامية في الدولة¹.

¹سعيد، بوالشعير. المرجع السابق.ص.449.

و من خلال ما سبق، يتضح لنا بأن الإدارة موضوعة تحت سلطة رئيس الجمهورية و أن الوزير الأول يسهر على حسن سيرها و ضمان تنسيق نشاطها و تجانسه في إطار ممارسة السلطة الإدارية الأحادية لرئيس الجمهورية باعتباره الضامن لسير المؤسسات، و أن تدخل الوزير الأول يكون دائماً باسمه لتنفيذ السياسة الوحيدة لرئيس الجمهورية إذ لا وجود لسياسة خاصة بالوزير الأول.¹

2-2- المطب الثاني : التوازن بين مسؤولية الوزير الأول و سلطاته.

الخلاصة أن السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 عرفت، نظرياً، مرحلتين الأولى قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 و الثانية بعد ذلك.

في مرحلة الأولى كانت الحكومة، تحت إشراف الرئيس، تمارس سلطات و صلاحيات -نظرياً لا سيما بعد- 1999 أسندها الدستور لكل من رئيس الحكومة و مجلس الحكومة بما جعلها مؤسسة تشكل جزء من السلطة التنفيذية، و يتجلى ذلك في تخويل الحكومة برئاسة رئيسها سلطات و صلاحيات تتم ممارستها في مجلس الحكومة أو بواسطة رئيسها من خلال إعداد مشاريع القوانين و كذلك إصدار المراسيم التنفيذية و التعليمات المتعلقة بالمسائل التي تتم دراستها و التداول بشأنها أو التعيينات في الوظائف العليا للدولة المسندة لرئيسها، و التي يتولى كلها رئيس الحكومة إمضاءها و متابعة و مراقبة مدى تنفيذها، فضلاً عن مهمة تنفيذ القوانين و التنظيمات المستقلة و تعليمات رئيس الجمهورية تحت الرقابة المزدوجة لكل من رئيس الجمهورية و المجلس الشعبي الوطني و ما يترتب عن ذلك من تحمل المسؤولية السياسية عن تنفيذ حكومته .

¹سعيد، بوالشعير. المرجع السابق. ص. 453-454.

أما في المرحلة الثانية فقد استبدلت التسمية و المهام فاستبدلت الحكومة و رئيسها بالوزير الأول و ألغيت السلطات و الصلاحيات بحيث لم يعد الوزير الأول يتصرف إلا وفق التفويض سواء تعلق الأمر برئاسة اجتماعات الحكومة أو إمضاء المراسيم التنفيذية ما جعل رئيس الجمهورية يستأثر لوحده بالسلطة التنفيذية لاسيما إذا أضفنا لسلطاته على مستوى الهيئة التنفيذية السلطات التي بموجبها يشارك البرلمان في التشريع بواسطة الأوامر و التأثير عليه من خلال حق حل المجلس الشعبي الوطني و توجيه خطاب إلى الأمة و طلب إجراء مداولة ثانية حول قانون تمت المصادقة عليه، بل و اللجوء في بعض القضايا الهامة إلى الشعب للتأثير عليه و إجباره على مسaire سياسته دون أن يتحمل أية مسؤولية.

الفصل الثاني:

الثنائية في السلطة

التنفيذية في دستور

2020

الفصل الثاني: الثنائية في السلطة في دستور 2020

لقد عرفت الجزائر في السنوات الأخيرة إحداث و تطورات عديدة في جميع المجالات ولعل أهم الأحداث التي عرفتها الحراك الشعبي و مطالبة مختلف أطياف الشعب الجزائري بالتغيير سواء على مستوى النظام أو على مستوى الحكومة ، مما أفضى إلى انتخابات رئاسية ثم إلى تعديل للدستور مس بعض الجوانب ثم إلى انتخابات تشريعية و ما بهما ما تم تعديله على مستوى السلطة التنفيذية و بالتحديد ما تعلق بمنصب رئيس الحكومة

المبحث الأول: حكومة التعديل الدستوري 2020

نحاول هنا من خلال هذا المبحث تسليط الضوء على الفروقات التي اعتمدها المؤسس الدستوري بين منصب الوزير الأول و رئيس الحكومة.

1-1- المطلب الأول: الفرق بين رئيس الحكومة و الوزير الأول:

إن التعديل الدستوري الجديد أحدث تغييرات في المفاهيم وتنظيم المؤسسات، من بين التحولات ما يتعلق بوظيفة و صلاحيات رئيس الوزراء الذي يسمى في الجزائر حينها الوزير الأول و حينها آخر رئيس الحكومة بالنظر إلى طبيعة مسؤولياته و حدودها و الدساتير التي تحكم وظيفته، فحسب المادة 103 منه سمت رئيس الوزراء بوزير أول في حال انبثق من أغلبية برلمانية فائزة بالانتخابات موالية لرئيس الجمهورية، و تنحصر حينئذ صلاحياته في تنفيذ البرنامج الذي يحدده الرئيس و تنسيقه مع الوزراء الأعضاء في الحكومة أما حال انبثاق رئيسي الحكومة عند أغلبية برلمانية فائزة بالانتخابات غير رئاسية، ففي هذه الحالة سيكون رئيس الوزراء " رئيس حكومة" له الحق في وضع برنامج الحكومة مستقبلا عن رئيس الجمهورية ووفقا لتوجهات حزبه السياسي و اختيار الوزراء الذين يريدونهم ليعرضهم على الرئيس، في المقابل لا يسمح الدستور الجديد للوزير الأول بأكثر من "اقتراح تشكيل للحكومة" في الكلمة الأخيرة للرئيس بالرفض و القبول و التعديل.

تغيرات أخرى ستطال بموجب الدستور الجديد تمس العديد من المجالات من بينها دور الجيش الذي، سيسمح له لأول مرة بالنشاط خارج حدود البلاد حفاظا للسلم و الأمن.¹ فيبقى منصب رئيس الحكومة أو الوزير الأول مرهونا بما ستقره الانتخابات التشريعية المقبلة.

إذا نستنتج أن الفرق بين المنصبين يكمن في الصلاحيات وفق فقهاء القانون الدستوري، فالوزير الأول عادة ما يكون مجرد كمنفذ لبرنامج رأس السلطة التنفيذية ممثلا في رئيس الجمهورية، و هذا معناه أن هامش تحركه محدود بل يمكن القول أنه مجرد "منسق" لأعضاء الفريق الحكومي، و بمعنى أدق أنه يعود إلى رئيس الجمهورية في كل مسألة، لأنه مكلف بتطبيق برنامج الرئيس.

أما رئيس الحكومة فهو أكثر تحررا و أقل تبعية لرئيس الجمهورية و معنى هذا أن يتوفر على بعض الصلاحيات التي يفتقدها الوزير الأول و منها الحرية في تشكيل الحكومة و الالتزام بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية باعتباره منبثقا منها، و باستثناء هذا الفرق لا يبدو هناك اختلاف آخر كبير في الصلاحيات وفق نصوص الدستور الجديد، فالوزير الأول "كما" رئيس الحكومة" يتقاسمان الكثير من الصلاحيات المتمثلة في توجيه و مراقبة عمل الحكومة و تطبيق القوانين، و رئاسة اجتماعات الحكومة، فضلا عن توقيع المراسيم التنفيذية و التعيين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تتدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير.²

¹ مقال من: من صحيفة الشروق اليومي الجزائرية، 5-01-2021.

² مقال من: صحيفة النهار العربي الجزائرية. 06-01-2021.

1-2- المطلب الثاني: مدى توفيق المؤسس الدستوري في التفرقة بين منصب رئيس الحكومة و الوزير الأول.

اعتبر المختص في القانون الدستوري و الأستاذ بجامعة المدية حليم لعروسي أن " تقليص مركز رئيس الجمهورية في مجال التشريع و إعطاء الأغلبية البرلمانية مركزا قانونيا ممتازا في التعديل الدستوري مقارنة بدستور 2016، يصب في مجال تعزيز موقع السلطة التشريعية و تفعيل دور البرلمان الذي غيب و غاب في فترة ما عن الساحة السياسية الجزائرية".

حيث أن التعديل الجديد يسعى لتوفير كل الصلاحيات و تفعيل آليات الرقابة و التشريع لنواب البرلمان لاسيما فيما يخص مراقبة عمل الحكومة و إمكانية تعيين رئيس في مجال التشريع و حسب الأستاذ لعروسي فإن (المادة 103) من الدستور التي تنص على يقود الحكومة وزيرا أولا إذا أسفرت نتائج الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، و يقود الحكومة رئيس حكومة في حال أسفرت نتائج الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، تعتبر جزئية دستورية مهمة لتعزيز قوة السلطة التشريعية و إحداث نوع من التوازن مع السلطة التنفيذية¹ و حيث أن تطبيق هذه المادة واقعا فإن عدم إنشاء رئيس الجمهورية لأي حزب لا يشكل عائقا أمام تشكيل أغلبية في البرلمان موالية له، و تدعيم برنامجه و هو ما سيمثل الأغلبية الرئاسية.

كما أن الفاصل الزمني ما بين الانتخابات الرئاسية و الانتخابات التشريعية تعد فترة كافية للمواطن للحكم على برنامج الوزير الأول و برنامج رئيس الجمهورية و ذلك إما بالإبقاء عليه و تركيته من خلال الانتخابات التشريعية أو تغييره من خلال التصويت على برنامج أحزاب أخرى تحقق الأغلبية البرلمانية و ينبثق عنها رئيس حكومة ببرنامج جديد.

¹ مقال عن الإذاعة الجزائرية. مختصون في القانون: تعديل الدستور قلص من صلاحيات السلطة التنفيذية و عزز مهام السلطة التشريعية، 2020-10-03.

و يرى الأستاذ بجامعة الجزائر علاوة العايب أن " مشروع تعديل الدستور يؤسس لدستور أجيال و ليس مرحلة ظرفية فقط حيث أنه في حال تكتل الأحزاب الفائزة في الانتخابات التشريعية و إعلان ولائها للرئيس سيتم تحقيق أغلبية رئاسية و تعيين وزير أول، كما يمكن أن يكون الرئيس بعد سنوات من الآت متحزبا و يختار وزيرا أولا من حزبه، أما في حال فوز حزب أو تكتل أحزاب بالأغلبية البرلمانية المعارضة فسيتم تعيين رئيس حكومة ببرنامج الأغلبية البرلمانية المنوط بها بما يسمح بإعطاء قوة للسلطة التشريعية".

2- المبحث الثاني: صلاحيات و مسؤولية الوزير الأول في التعديل الدستوري الجديد.

لقد عرف منصب رئيس الحكومة تأرجحا في السنوات الطويلة السابقة، فتارة يأخذ المؤسس الدستوري بأحادية السلطة التنفيذية متمثلة في رئيس الجمهورية و تارة يعود للعمل بثنائيتها عن طريق إقرار منصب رئيس حكومة كقطب ثاني فيها، و هذا ما أخذ بت التعديل الدستوري 2020، حتى و إن كانت ثنائية بتحفظ بالنظر إلى ما نصت عليه (المادة 103).

2-1-1-2 - المطلب الأول: تعيين و صلاحيات الوزير الأول.

إن تعيين رئيس الحكومة يبقى اختصاص أصيل من اختصاصات رئيس الجمهورية عبر تعاقب مختلف الدساتير الجزائرية... (المادة 91) من التعديل الدستوري 2020 "يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية و ينهي مهامه".

كما أن صلاحياته طبقا للتعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 تختلف و تتسع و تضيق حسب ما نصت عليه (المادة 103) منه، باختلاف نتيجة الانتخابات التشريعية فإذا ما أسفرت عن أغلبية رئاسية فيسمى منصبه بوزير أول منفذ برنامج رأس السلطة التنفيذية مثلا في رئيس الجمهورية و هذا معناه أن هامش تحركه محدود أي أنه يعود إلى رئيس الجمهورية في كل مسألة لأنه مكلف بتطبيق برنامج الرئيس¹.

¹ مقال للنهار العربي. الجزائر: ما الفرق بين مناصبي رئيس الحكومة و الوزير الأول؟، 06-01-2021.

أما رئيس الحكومة الذي إن أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية فيسمى منصبه بمنصب رئيس حكومة، فهو أكثر تحررا من صلاحياته التي يفتقدها الوزير الأول، و من أهمها: الحرية في تشكيل الحكومة، و الالتزام بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية باعتباره منبثقا منها، باستثناء هذا الفرق لا يبدو أن هناك اختلاف كبير في الصلاحيات بين المنصب وفق التعديل الدستوري الجديد و التي تتمثل في توجيه و مراقبة عمل الحكومة و توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، و تطبيق القوانين و رئاسة اجتماعات الحكومة، فضلا عن توقيع المراسيم التنفيذية و التعيين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تتدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير.

2-2- المطالب الثاني: مسؤولية الوزير الأول في التعديل الدستوري 2020.

تعتبر مسؤولية الوزير الأول مسؤولية مضاعفة أما كل من رئيس الجمهورية، و كذا أمام البرلمان و ذلك نظرا لخضوع هذا الأخير إلى رئيس الجمهورية في تعيينه، و كذا في إنهاء مهامه، فعلى الرغم من نص (المادة 103) من التعديل الدستوري 2020 على اختلاف تسمية منصب الوزير الأول إذا انبثق عن الانتخابات التشريعية من أغلبية رئاسية، و منصب رئيس حكومة إذا انبثقا الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، حيث في الأولى يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا و يكلفه باقتراح تشكيل حكومته و إعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء و تتبع نفس الإجراءات التي كان معمولا بها قبل التعديل الدستوري 2020 مثلما تم شرحه سابقا، أما في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية طبقا (للمادة 110) من التعديل الدستوري 2020، غير الأغلبية الرئاسية، فيعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية و يكلفه بتشكيل حكومة و إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية فهنا نجد اختلاف بين الدساتير السابقة 2008 و 2016، فقد منح الدستور لرئيس الحكومة الحق و نوع من الحرية في تشكيل الحكومة بعدما كان يقدم هذا الأخير اقتراح تشكيل حكومة، و بقين في كلا الحالتين مسؤولية الوزير الأول أو رئيس

الحكومة قائمة اتجاه رئيس الجمهورية و كذا اتجاه البرلمان و يتجلى ذلك من خلال سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، و كذلك¹ إنهاء مهامه، فرئيس الجمهورية هو الرئيس الحقيقي للسلطة التنفيذية في حال انبثقت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، غير أن العودة إلى عبارة مخطط عمل الحكومة بدل مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية أوجب العودة إلى الثنائية في السلطة التنفيذية، و بقيت كما ذكرنا مسؤولية السياسية للوزير الأول أمام البرلمان متمثلة في الرئاستين السابقة و اللاحقة لمباشرة الحكومة لمهامها، يتفق الفقه الدستوري على قاعدة شهيرة مفادها على قدر المسؤولية تكون السلطة، و عليه فانطلاقا من (المادتين 103 و 110) من التعديل الدستوري 2020 كان من المفروض أن تختلف المسؤولية الملقاة على عاتق الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لأنه في الحالة الأولى ليس له الحرية و السلطة في تعيين الوزراء الذين سيعملون معه و ليس له الحرية في إعداد مخطط عمل الحكومة لأنه سيعيد مخطط عمل تنفيذي للبرنامج الرئاسي و بالتالي كانت من المفروض أن تخفف مسؤوليته لأن سلطته هنا ضعيفة مقارنة بمنصبه كرئيس حكومة في حال انبثقت أغلبية برلمانية عن الانتخابات التشريعية حينها تزيد مسؤوليته بزيادة سلطته لأنه يجب أن يضع مخطط عمل حكومته بالإضافة إلى تشكيل حكومته مثلما نصت عليه (المادة 110) من التعديل الدستوري 2020، و تكمن مسؤولية الوزير الأول التي أبقى عليها هذا التعديل مثلما كانت سابقا، بمسؤولية أمام رئيس الجمهورية و أخرى أمام البرلمان، فالأولى تتمثل في سلطة رئيس الجمهورية في عزل أو إقالة الوزير الأول متى رأى منه مخالفة أو تقصير اتجاه أداء واجباته، و اتجاه برنامجه السياسي، يمكن للوزير الأول أن يستقبل و يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية و يكون ذلك عادة عندما يواجه الوزير الأول مشاكل يصعب معها مواصلة

¹ طيبي، عيسى. المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر في مجلة: مجلة الأبحاث القانونية المعمقة، ع30، [د.ت.]. ص.67.

عمله و هذا ما قام بت رئيس الحكومة الأسبق السيد أحمد بن بيتور عندما قدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية آنذاك¹، و هناك استقالة وجوبية تتمثل في ثلاث حالات: الاستقالة في حالة عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الوزير الأول، و الاستقالة بسبب التصويت على لائحة ملتسمي الرقابة و الاستقالة بسبب ترشح الوزير الأول لرئاسة الجمهورية.

حيث الاستقالة الأولى تبدأ الحكومة مباشرة وظيفتها عادة بعرض مخطط عملها على البرلمان و في حالة عدم الموافقة عليه يصبح الوزير الأول مجبرا على تقديم استقالته حكومته لرئيس الجمهورية ، و الاستقالة الثانية تكون في حالة تصويت المجلس الشعبي الوطني على ملتسم رقابة بأغلبية ثلثي النواب 2/3، أما الاستقالة الثالثة إذا ترشح الوزير الأول لرئاسة الجمهورية يستقيل وجوبا و يمارس وظيفة الوزير الأول حينئذ أحد أعضاء الحكومة الذي يعينه رئيس الجمهورية .

أما حالة إقالة رئيس الحكومة إذا ما أخل بتنفيذ مخطط عمل الحكومة فقد جاء التعديل الدستوري 2020 بالجديد فيما يخص ذلك، فقد كان قبل ذلك سؤال يطرح نفسه، ما هو موقف رئيس الجمهورية في حال وجود أغلبية برلمانية معارضة لسياسته تمتنع عن منح الثقة أو تسحبها من الوزير الأول تكون بمثابة سكرتارية أو مصلحة لتنفيذ سياسة و برنامج رئيس الجمهورية ما يؤدي أيضا إلى ضعف صلاحيات الوزير الأول مقارنة بتعزيز مسؤوليته و أما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية فسيتغير الوضع حسب التعديل الدستوري 2020 الذي نص على منصب رئيس الحكومة يقود الحكومة و يعرض مخطط حكومته على البرلمان و هنا نلمس توجه المؤسس الدستوري في اعتماد الثنائية في السلطة التنفيذية، حتى و إن قامت مسؤولية رئيس الحكومة تكون باتزان مع سلطاته كرئيس حكومة و يكون بذلك تحقق مبدأ حيثما وجدت السلطة وجدت المسؤولية.

¹ طيبي، عيسى. المرجع السابق. ص.67.

أما مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان كرقابة سابقة و لاحقة فتكون بمناسبة مناقشة مخطط عمل الحكومة و عرض الثقة على البرلمان، فالمناقشة برنامج الحكومة تعتبر بمثابة رقابة سابقة من طرف البرلمان حيث يجري مناقشة عامة، و يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمل على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية و يمكن أن يأخذ باقتراح النواب و عليه أن يقنعهم بصحة نظره ثم يتم التصويت على البرنامج الحكومي بعد سبعة أيام على الأكثر من عرضه و ذلك بعد التكيف عند الاقتضاء.

تقام كذلك مسؤولية الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب التعديل الدستوري 2020 عند طلب التصويت بالثقة بعد تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة السنوي فيعتبر طلب التصويت بالثقة أحد مظاهر رقابة البرلمان على الحكومة و تحريكه ليس بيد البرلمان بل من اختصاص الوزير الأول وحده بعكس ملتمس الرقابة الذي يعود أصلا لنواب المجلس الشعبي الوطني، و لم ينصب الدستور على نصاب معين لذلك، بعكس القانون العضوي 16-12 استدرك ذلك في (المادة 65) بنصه على أن التصويت بالثقة يكون بالأغلبية البسيطة، فنستنتج أن المبادرة بالتصويت بالثقة لا يمكن تصوره أن يبادر بها رئيس الحكومة و هو يدرك أنه سيقابل بالرفض بل على النقيض فلا يلجأ إلا لمثل هذا الإجراء إلا و هو على يقين بأنه سيحصل على موافقة عريضة من البرلمان، و هناك مسؤولية لاحقة للوزير الأول أمام البرلمان تتمثل في بيان السياسة العامة السنوي و المسؤولية الوزارية عن طريق وسائل الرقابة التقليدية اللاحقة ، فبالنسبة للأولى فبعد مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة و هو ما نصت عليه (المادة 51) من القانون العضوي رقم 16/12.

و كذلك يتم تقديم اقتراحات اللوائح التي تتعلق بالبيان خلال مدة لا تتعدى اثنين و سبعين ساعة تعقب اختتام المناقشة أما عند فحوى اللائحة فإما أن تأتي مؤيده للحكومة وهو ما يعتبر تجديدا للثقة فيها و إما أن تأتي بتحفيظ و هو ما ينبهها إلى مواطن التقصير ما بعد

تحذيرا للحكومة فإن لم تأخذ بهذه التحفظات فإن مشاريع قوانينها متواجحة بالرفض أو بالتعديلات الجبرية.

و هناك آلية أخرى أخطر من اللائحة تسمى ملتصق الرقابة بعد مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة حيث بحصوله تقدم الحكومة انتقالها مباشرة لرئيس الجمهورية و هو إجراء ينفرد بت المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة و هو مقيد بشروط:

أ- لا يلجأ إليه إلا مرة واحدة كل سنة بعد مناقشة بيان السياسة العامة.

ب- يجب لتقديمه أن يوقعه 1/7 النواب على الأقل.

ج- لا يصح نافذا إلا إذا وافق عليه 2/3 من النواب.

د- لا يتم التصويت عليه إلا بعد ثلاث أيام من تاريخ إيقاعه، و قد كانت هذه المدة خمسة أيام في دستور 1963، و قد نص عليه كذلك المؤسس المغربي في دستور 1992، أما المؤسس التونسي فقد أخذ بإجراء ملمس الرقابة لكن بمصطلح آخر هو لائحة اللوم.

وهناك وسائل تعميم توليه الوزير الأول كأثر لوسائل الرقابة التقليدية اللاحقة، تتمثل في هذا السؤال و الاستجواب فكلاهما ذو طبيعة استفهامية و يختلفان من حيث مدلوليهما القانونيين حسب الفقه الدستوري فحق السؤال هو طلب معلومات من وزير ما حول موضوع محدد، و الجواب عليه لا يمكن أن يؤدي إلى قيام مسؤولية الحكومة فهو حق لأي عضو برلماني أن يوجه سؤالا أو أمثلة إلى أي وزير أو حتى رئيس الوزراء حول موضوع ما و هناك أسئلة كتابية و أخرى شفوية، و نذكر هنا تطابق كل الدساتير الجزائرية حول الأسئلة ما عدا دستور 1976 حذف السؤال الشفهي.

فالسؤال الكتابي يحرره عضو البرلمان و يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يبلغه فوراً للحكومة بواسطة الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان و تبلغه بدورها لعضو الحكومة المعني الذي عليه الرد في أجل أقصاه 30 يوما من تاريخ

تسلمه و نظرا أهمية فهناك ميولا لدى البرلمانات المعاصرة في النظم البرلمانية و المختلطة إلى استعمال الأسئلة الكتابية أكثر من الشفهية حجا للوقت، أما السؤال الشفهي يطرحه أحد أعضاء البرلمان على حد أعضاء الحكومة في مجال اختصاصه و يجاب عنه من قبل العضو المختص شفويا في جلسات تعد لذلك ، و تكون قد بلغت من طرف البرلماني إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني سبعة أيام.

بمناقشة في حال ما إذا كان جواب العضو الحكومي غير مقنع بناء على طالب 20 نائبا أمام المجلس الشعبي الوطني، و 30 نائبا أمام مجلس الأمة، و علما نجد بعض الوزراء لا يجيبون عن الكثير من الأمثلة.¹

أما آلية حق الاستجواب فيعتبر أحد مظاهر النظام البرلماني معتمد في النظام الجزائري، يستطيع بموجبها النائب أن يطلب من الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين و هو حق منحه الدستور لأعضاء البرلمان بغرفتيه في استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة و الجواب يكون خلال 30 يوما، و قد وضعت (المواد 66-67-68) من القانون العضوي 16/12² شروطا تتمثل في:

- أ- أن يوقع نص الاستجواب على الأقل 30 نائبا أو عضوا في مجلس الأمة.
- ب- أن يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب حالة نص الاستجواب إلى رئيس الحكومة.
- ج- أن يبلغ نص الاستجواب لرئيس الحكومة خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه.
- د- أن يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني و مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب.
- هـ- أن تكون الجلسة خلال 15 يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب.

¹ طيبي، عيسى. المرجع السابق. ص. 67.

² القانون العضوي رقم 12/16 مؤرخ في 22 دو القعدة 1477 متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

و- يمكن عرض الاستجواب أمام إحدى الغرفتين و الإجابة عليه.

ز- و فيما يخص آلية حق إجراء تحقيق فتعرف على اسمها كعملية تهدف إلى تقصي الحقائق عن حالة ما في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسها لجنة مكونة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة و لوضع اقتراحات معينة، غير أن نص الدستور عليها جاء عاما، بينهما القانون 12/16 جاء بتغيير ما سكت عنه الدستور حيث إن إنشاء لجان تحقيق يتم من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة و ذلك عن طريق التصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة و يوقعها على الأقل عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة ، كما وضع القانون شروطا أخرى :

* لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب و نفس الموضوع و نفس الأطراف.

* لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الدين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة.

* يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم و معابنتهم و مناقشاتهم و قد أكد نص القانون العضوي رقم 16/12 في مادته 1/78 إبقاءه على نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان في تشكيل اللجان الدائمة و تطبيقها على لجان التحقيق حيث جاءت عبارة لجنة التحقيق مشتركة ، و بالتالي فلا يوجد فرق بين لجنة التحقيق المشكلة من قبل المجلس الشعبي الوطني و نظيرتها المشكلة من قبل مجلس الأمة من حيث الصلاحيات ، و الظاهر انه لهذا السبب جاء في القانون العضوي رقم : 16/12 في المادة 79/02 : (تعلم الغرفة التي أنشئت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى و الحكومة بذلك ، و هذا لتفادي تكرار الأعمال بما إنها متماثلة حيث جاء في المادة 3/84 القانون العضوي 16/12 (يضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة

بالاتفاق مع الوزير الأول ، غير إن الأمر يختلف بالنسبة للنظام البرلماني التقليدي - النموذج البريطاني- حيث تعطى للمجلس المنتخب -مجلس العموم - صلاحيات أوسع للجان التحقيق كطلب الشهود أو المستندات ، بينما لا تعطى مثل هذه الصلاحيات للجان التحقيق المشكلة من قبل مجلس اللوردات ،بينما في فرنسا فان مهمة التحقيق توكل للجان الدائمة ، مما يظهر بان النظام النيابي الجزائري اقترب من النظام النيابي التقليدي من هذه الناحية .

المطلب الثالث : رئيس الحكومة فعليا بعد الانتخابات التشريعية 12 جوان

2021

أردنا أن يكون هذا المطلب مطلب تطبيقي مستنبط من أرض الواقع نرى فيه كيف تم تطبيق المواد المتعلقة بالوزير الأول الواردة في التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 بعدما درسناها نظريا ضمن المبحثين السابقين

فبعد إعلان النتائج الرسمية للانتخابات التشريعية التي جرت يوم 12 جوان الفارط ، قدم رئيس الوزراء عبد العزيز جراد استقالته طبقا للمادة 113 من دستور 2020 مما يفتح المجال . أمر رئيس الجمهورية لتكليف رئيس حكومة جديد لقيادة حكومة جديدة ، وقد قام رئيس الجمهورية بتكليف رئيس الحكومة السابق بتصريف الأعمال الى حين تشكيل حكومة جديدة

و أتت الانتخابات التشريعية بمجلس من المتوقع أن يشهد ائتلافا يجمع الحزبين التقليديين " التجمع الوطني الديمقراطي " و جبهة التحرير الوطني المستقلين و الحزب الإسلامي حماس و تشكيلات أخرى صغيرة ، فبعد صدور النتائج أعلن النواب المستقلون الفائزون بغالبيتهم ولائهم لرئيس الجمهورية .

فبموجب دستور 2020 الجديد يعين رئيس الجمهورية " وزيرا أول " في حال أفرزت الانتخابات النيابية " أغلبية رئاسية " لا تكون فيها الأغلبية لأي حزب أو تكتل سياسي ، و

يتم احتسابها من عدد النواب او الكتل النيابية التي تعلن دعمها لبرنامج رئيس البلاد و في حال تشكل " أغلبية برلمانية " من حزب أو أكثر يكون رئيس البلاد بموجب ذلك ملزما بتعيين " رئيس الحكومة " من تلك الأغلبية النيابية .

وقد أفرزت الانتخابات التشريعية الأخيرة 15 كتلة برلمانية حملت الكثير من المفاجآت، أبرزها بقاء تصدر حزب " جبهة التحرير الوطني " ب 98 مقعد يليهم المستقلون الذين حققوا " انجازا تاريخيا " بالغرفة التشريعية بحصولهم على 84 مقعد , حيث أعلنت القوائم المستقلة التي حصلت على مقاعد بالبرلمان الجديد بعد لقاء تشاوري بينها إتفافها حول برنامج الرئيس و إعلانها دعمها و مسانبتها له حيث وقعوا على ميثاق شرف موحد أعلنوا فيه أن تحالفهم سيكون من أجل الجزائر و الثوابت الوطنية و المواطن البسيط .

وقد قام رئيس الجمهورية و تطبيقا للمادة 103 من دستور 2020 السالف ذكرها بتعيين السيد : أيمن بن عبد الرحمان وزيرا للمالية الأسبق كوزير أول للجزائر خلفا لسيد عبد العزيز جراد و كلفه بتشكيل حكومة جديدة و بالقيام بمشاورات مع الأحزاب السياسية و المجتمع المدني في أقرب وقت ممكن ¹.

وجاء تعيين بن عبد الرحمان بعد استقالة سلفه عبد العزيز جراد في أعقاب الانتخابات التشريعية التي أجريت في 12 جوان الفارط و قد شغل أيمن بن عبد الرحمان منصب وزير المالية منذ جوان 2020 و كان قبل ذلك محافظا للبنك المركزي و هو شخصية تكنوقراطية غير متحزبة

و الوزير الأول له صلاحيات محدودة تتمثل في عملية التنسيق بين الوزراء و رئيس البلاد و ترأس اجتماعات للحكومة التي تطبق برنامج رئيس الجمهورية ولا يحق له طرح برنامج خاص بها , ولا يمكن للوزير الأول تعيين أو إقالة الوزراء " إلا بالتشاور مع رئيس الجمهورية

¹ - مقال عن مجلة الشرق الأوسط

الذي يقترح أيضا أسماء تقود وزارات الحكومة أما رئيس الحكومة فهو منصب يتقاسم فيه مع رئيس البلاد تسيير شؤون البلاد , و يعطي الدستور الصلاحية الكاملة لرئيس الحكومة بتعيين جميع الوزراء باستثناء الوزارات السيادية التي تبقى من صلاحيات رئيس الجمهورية و هي : الدفاع و الخارجية و الداخلية و المالية كما تقدم الحكومة برنامج عمل خاص بها ¹ و حسب بعض آراء الجراء السياسيين فقد طرحا فرضيتان تحددان شكل الحكومة الجديدة الأولى أن تكون الحكومة المقبلة مزيجا من الكتل السياسية التي انبثق عنها البرلمان الجديد أما الفرضية الثانية فتشمل تشكيل حكومة تهيمن عليها كتلة المستقلين و التكنوقراط . وإن استبعد في الفرضيتين أن يكون منصب " الوزير الأول " لأحد الأحزاب أو الكتل البرلمانية . ما يعني أن الحكومة المقبلة ستكون وفقا للقاعدة الدستورية التي تحدثت عن " أغلبية رئاسية " و هذا ما حدث فعلا .

و في المقابل طرح بعض المتتبعون سيناريوهات لتشكيل الحكومة الجزائرية الجديدة بناء على ما أفرزته الانتخابات الأخيرة

إذ يطرحون إشكالية تصدر ما كان يعرف بـ " أحزاب التحالف الرئاسي الداعم " المتمثلين في حزب : جبهة التحرير الوطني و التجمع الوطني الديمقراطي و هما الحزبان اللذان أعلننا أيضا دعمهما للمرشح الرئاسي عز الدين ميهوبي في رئاسيات نهاية 2019 , ما يعني استبعادهما من حسابات الرئيس الحالي عبد المجيد تبون لتشكيل الحكومة الجديدة بالإضافة إلى وجود حزب " جبهة المستقبل " الذي يقوده منافس تبون في الانتخابات الرئاسية السابقة و هو عبد العزيز بلعيد , و التمثيل القليل لأحزاب أخرى يقول متابعون أن السلطة لا يمكن الاعتماد عليها لتشكيل الحكومة

بالإضافة إلى استبعاد بعض المحللين أن تمنح السلطة الجزائرية الحكومة للتيارات الاخوانية , حيث كانت هذه الأخيرة أول من عرضت خدماتها على رئيس الجمهورية تشكيل حكومة و

¹ - مقال عن France 24 بتاريخ 2021/06/26

بعد الإعلان عن النتائج الرسمية للانتخابات البرلمانية عادت للتيارات الاخوانية رغم نكستها للظهور و توجيه رسائل تودد جديدة لرئيس الجمهورية لمنحها قيادة و تشكيل الحكومة المقبلة

1.

وأضاف الخبير في الشؤون القانونية الدكتور " عامر خيلة " أن الإجابة عن التوقعات الخاصة بطبيعة الحكومة الجديدة بالجزائر " بدأت تتضح من خلال إعلان كتل سياسية حصلت على مقاعد في البرلمان الجديد تأييدها لبرنامج رئيس الجمهورية و تبنيها له .

و أشار الخبير القانوني إلى أن هذا يعني أن الجزائر لا تتجه لحكومة برلمانية و إنما تعيين وزير أول من طرف رئيس الجمهورية الذي يمنحه الدستور و قانون الانتخابات صلاحية حصرية كاملة لا تشاركه فيه أي مؤسسة في قيادة الحكومة ووقعا مثلما رأينا عين رئيس الجمهورية وزيرا أول

ليس له أي انتماء حزبي و كلفه بمشاورات لتشكيل حكومة جديدة و يعود بعد ذلك للبرلمان الجديد عند انعقاده لطرح برنامج حكومة لمناقشته و المصادقة عليه بعد أن تقوم لجنة وزارية بإعداد مخطط عمل الحكومة , كما أكد الخبير على إن الإعلان عن الحكومة الجديدة بالجزائر يكون بعد تنصيب البرلمان الجديد الذي يتبعه أيضا في نفس اليوم تقديم الحكومة الحالية استقالتهما لرئيس الجمهورية , رغم توضيحه بعدم وجود نص قانوني يلزم استقالة الحكومة يوم تنصيب البرلمان الجديد .

أما الدكتور حسين قادري , أستاذ العلوم السياسية و العلاقات الدولية بجامعة الجزائر فيتوقع " حكومة جديدة يقودها التكنوقراط مع منح حقائب وزارية لبعض الكتل النيابية الجديدة و رجح أن تكون تشكيل الحكومة الجديدة من خارج البرلمان و برر ذلك بأن رئيس الجمهورية ليس مجبرا على اختيار جميع وزرائه من البرلمان لعدم وجود من يملك الأغلبية ومن ثم يزوج بين من هم داخل البرلمان و خارجه لكي يكسب البرلمان في عملية التصويت

- مقال عن الجزيرة نشر يوم 2021/06/30¹

فيما بعد ورجح أيضا نفس الأستاذ أن يلجأ الرئيس في حكومته الجديدة إلى وجوه شبابية جديدة فازت بالانتخابات , كما سيحاول ضمان الأغلبية من التيار الوطني , و الوزارات السيادية ستكون تابعة لرئيس الجمهورية شخصيا و يختارها من دائرته¹

¹ -مقال عن العين الإخبارية نشر يوم 2021/06/23 على 5:14

الختامة

خاتمة

أن تبني ازدواجية السلطة التنفيذية تميز بعدة فوائد و إيجابيات إلا أن هذه الوضعية أفرزت العديد من السلبيات و التي انعكست سلبا لتطرح على الساحة جملة من المشاكل و التساؤلات المعقدة دفعت بالشرح و الفقهاء إلى التدخل من أجل إيجاد حلول لها و لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة إعطاء صورة عن ثنائية القطب في السلطة التنفيذية بين النظرية و التطبيق.

و لقد توصلنا إلى أن المؤسس الدستوري لم يضع شروط محددة في الشخص المعين لرئاسة الحكومة، كما أنه و في كثير من الأحيان لا يتم انتقاءه من الحزب الحاصل على أغلبية في البرلمان و هذا ما لا يتوافق مع الأعراف الدستورية و يخلق صعوبة في استمرار الحكومة، الأمر الذي نتج عنه تغيرات حكومية مستمرة.

و ما يلفت الانتباه أن رئيس الحكومة لا يتمتع باستقلالية في إعداد برنامج حكومته، فهو يتحمل كامل المسؤولية و في المقابل لا يتمتع بكافة السلطات الممنوحة له دستوريا.

فهناك مبدأ معروف في القانون يقضي بأن المسؤولية تفترض السلطة بينما نجد رئيس الحكومة مسؤول وحده من السياسة التي يشترك فيها مع رئيس الجمهورية و أحيانا مسؤول عن سياسة يعد رئيس الجمهورية هو صاحبها الأول.

كما يبدو جليا أن رئيس الحكومة يمارس أساسا مهام التسيير و التنفيذ إذ يتمتع باختصاصات لا تتوافق و المسؤولية التي يتحملها مما يؤكد أن الثنائية في السلطة التنفيذية هي شكلية و النصوص الحالية لم تضع حدا للتفوق الرئاسي، فما زال النظام السياسي يعاني من ظاهرتين متناقضتين أولاهما تضخم السلطات و الصلاحيات لرئيس الجمهورية و ضعفها لدى رئيس الحكومة.

ليبقى رئيس الجمهورية يشكل الركيزة الأساسية للنظام السياسي ككل فهو مهيم على السلطة التنفيذية رغم ازدواجيتها.

من جانب آخر لا يمكن أن ننكر دور رئيس الحكومة في مجال المبادرة بمشاريع القوانين، إذ أن معظم النصوص القانونية تأتي بناء على مبادرة من الحكومة.

دون أن ننسى دوره كذلك في مجال حل الخلاف الذي قد يقع بين غرفتي البرلمان حول قانون ما، و ذلك عن طريق دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد، و أن كان المؤسس الدستوري لسنة 1996 لم يلزمه بذلك، الأمر الذي نتج عنه وجود عدة نصوص قانونية عالقة دون تسوية.

و لقد بينا أن المسؤولية السياسية تقام بصفة مباشرة عن طريق إقرار ملتمس رقابة، أو عدم الموافقة على طلب التصويت بالثقة الذي يتقدم بت رئيس الحكومة. و ما يعاب على المؤسس الدستوري أنه لم يفصل ملتمس رقابة و طلب التصويت بالثقة عن بيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني دون تمكين مجلس الأمة من ذلك، إذ لا يستطيع إقامة المسؤولية السياسية.

أما الوسائل التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة بصفة مباشرة فهي كثيرة، لم ترتفع من مستوى عمل الحكومة و الرقابة عليها، إذ لم تؤدي الغرض المستهدف منها و هو تقصي الحقائق و كشف المخالفات، فانتظار السؤال للجزاء القانوني يصعب من مهمة إحقاق رقابة برلمانية صارمة، كما يبقى طريق التحقيق غير مجد سواء بتقييد اللجوء إليه أو بطمس أعمال اللجان المكلفة بت و يظل الاستجواب غير ذي أثر.

و أمام هذا الطرح يمكن أن نقترح في هذا المجال ما يلي:

- جعل رئيس الحكومة يتمتع باستقلالية أكبر في إعداد برنامج حكومته و في ممارسة كافة السلطات المخولة له دستوريا.

- إعادة النظر في كيفية مناقشة برنامج الحكومة من التزامه بوضع برنامج مفصل بالاعتماد على لغة الأرقام الصحيحة و الابتعاد عن السطحية و العمومية.

- تفادي التغييرات الحكومية المتسارعة ومنح فرصة للحكومة في إبراز أهم إنجازاتها مع ضرورة منح رئيس الحكومة كل السلطات اللازمة لمباشرة مهامه.
- و للرفع من مستوى الحكومة من الأفضل توسيع استخدام ملتصق رقابة و التصويت على طلب الثقة و عدم حصرهما بميعاد بيان السياسة العامة السنوي لأن هذا الميعاد قد لا يصل بفعل التغييرات الحكومية المتسارعة جدا.
- تدعيم وسائل الرقابة على الحكومة و ذلك بتقرير جزاءات قانونية حتى تصبح أكثر أهمية مع ضرورة التقليل من القيود المفروضة عليها.
- كذلك من بين أهم ما نقترحه في موضوع بحثنا أحد الأمرين:
 - أ- إما إعادة البرنامج الحكومي الخاص بالوزير الأول بشكل واضح و بالتالي تبني نظام برلماني إن لم يكن تقليدي و على الأقل عقلاني، يسمح بمسائلة الوزير الأول و يبقي على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية.
 - ب- و إما انتهاج نظام رئاسي واضح المعالم لا مكان فيه لوزير أول يتحمل مسؤولية دون أن تكون له سلطة مؤثرة و بالتالي انتقال تلك المسؤولية على رئيس الجمهورية في شكل درجة شعبية و التي لا يمكن تحريكها إلا من طرف الشعب وحده بمناسبة الانتخابات الرئاسية الحرة و النزيهة.

قائمة المختصرات

| الرمز | معناه |
|----------|-----------------|
| حرف"ق" | القانون |
| حرف"ج.ر" | الجريدة الرسمية |
| حرف"د.ن" | دار النشر |
| حرف"ق.ع" | القانون العضوي |

قائمة المصادر و المراجع

أ- الكتب:

- بغدادي، عز الدين. الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري: دراسة مقارنة مع النظام المصري. القاهرة: مكتبة الوفاء القانونية، 2009.

- سعيد، بوالشعير. النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، [د.ت].

ب- مصادر قانونية:

- دستور الجزائر لسنة 1989.

- دستور الجزائر لسنة 1996.

- دستور الجزائر لسنة 2016.

- دستور الجزائر لسنة 2020.

- القانون العضوي رقم 16/12. مؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق لـ 25 غشت 2016. يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

ج- مقالات الدوريات و الصحف:

- أحمد الشيخ عيد، إبراهيم. ابن جني و الأصول النحوية في: مجلة جامعة الأقصى (سلسلة العلوم الإنسانية)، مج 19، ع 02. (2015).

- طيبي، عيسى. المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر في مجلة: مجلة الأبحاث القانونية العميقة، ع30، [د.ت].

- مقال لجريدة الشروق العربي . 05-01-2021.
- مقال لجريدة النهار العربي ليوم.06-01-2021.

د- المذكرات و الرسائل الجامعية:

- آيت صالح، إلياس. عن ازدواجية السلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996. بجاية: [د.ن]، 2015. مذكرة ماستر. القانون العام. جامعة عبد الرحمان ميرة. بجاية. 2015.
- بن زاغو، نزيهة. رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري. الجزائر: [د.ن]، 2002، رسالة ماجستير. فرع ق الدستوري و علم التنظيم السياسي. جامعة الجزائر 03 يوسف بن خدة. الجزائر. 2002.
- جعفري، وحيدة. المجال التنظيمي في النظام القانوني. الجزائر: [د.ن]، 2014. رسالة ماجستير. القانون- الفرع العام-. جامعة الجزائر 4 يوسف بن خدة. الجزائر. 2014.
- حروس، خديجة. ثنائية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري. ورقلة: [د.ن]، 2013. مذكرة ليسانس. تنظيمات سياسية و قانونية. جامعة قاصدي مرباح. ورقلة. 2013.
- رابح، سعاد. المركز القانوني لرئيس الحكومة. تلمسان: [د.ن]، 2008. رسالة ماجستير. قانون عام. جامعة أبو بكر بلقايد. تلمسان. 2008.
- زاوي، مراد. بن سليمان بن سونة العلاقات بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري. المدية، [د.ن]، 2015. مذكرة ماستر. ادارة و مالية. جامعة الدكتور يحي فارس. المدية. 2015.

- فقير، محمد. علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري و

المصري. بومرداس: [دن،]، [دت]. رسالة ماجستير. القانون- الفرع العام-. جامعة

أحمد بوقرة. بومرداس. [دت].

*تم الاعتماد على:

ISO 690 –Document – Références – Bibliographiques.

الفهرس

| رقم الصفحة | العنوان |
|---|--|
| -أ- | مقدمة |
| | الشكر و التقدير. |
| | الإهداء. |
| الفصل الأول: الانتقال من رئاسة الحكومة إلى الوزارة الأولى في ظل دساتير 1989-2008 | |
| - 09- | 1- المبحث الأول: الثنائية في السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 و دستور 2008. |
| - 09 - | 1-1- المطلب الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية. |
| - 19 - | 1-2- المطلب الثاني: صلاحيات رئيس الحكومة و مسؤوليته. |
| - 31 - | 2- المبحث الثاني: العودة إلى الأحادية في دستور 2008. |
| - 33 - | 1-2- المطلب الأول: صلاحيات الوزير الأول و مدى استقلالته. |
| - 46 - | 2-2- المطلب الثاني: التوازن بين مسؤولية الوزير الأول و سلطته. |
| الفصل الثاني: الثنائية في السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستور 2020 | |
| - 50- | 1- المبحث الأول: حكومة التعديل الدستوري 2020. |
| - 50- | 1-1- المطلب الأول: الفرق بين رئيس الحكومة و الوزير الأول. |

| | |
|------|---|
| -51- | 1-2-المطلب الثاني: مدى توفيق المؤسس الدستوري في التفرقة بين منصب رئيس الحكومة و الوزير الأول. |
| -53- | 2- المبحث الثاني: صلاحيات و مسؤولية الوزير الأول في التعديل الدستوري الجديد. |
| -53- | 2-1-المطلب الأول: تعيين و صلاحيات الوزير الأول. |
| -54- | 2-2-المطلب الثاني: مسؤولية الوزير الأول أو رئيس الحكومة. |
| -60- | خاتمة. |
| -63- | قائمة المصادر و المراجع. |
| -65- | قائمة المختصرات. |
| -66- | الفهرس |