

ثنائية السلطة التنفيذية وأثرها في مجال صنع السياسة العامة بالجزائر:

دراسة على ضوء المنظومة الدستورية الجديدة

The duality of the executive authority and its impact on public policy-making in Algeria: A study in light of the new constitutional system

عزيزة ضميري¹

جامعة صالح بوبنيدر، قسنطينة 3، الجزائر، الإيميل: aziza.dembri@univ-jijel.dz

تاريخ الإرسال: 2021 / 02 / 23 * تاريخ القبول: 2022 / 05 / 23 * تاريخ النشر: 2023 / 01 / 31

ملخص:

تطرح علاقة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة برئيس الجمهورية في مجال صنع السياسة العامة استنادا إلى دستور 2020 تساؤلات عدة، سواء في بعدها العضوي ونعني علاقة كل واحد منهما بسلطة التعيين ممثلة في رئيس الجمهورية، أو في بعدها الوظيفي ومدى تأثير ذلك على دوريهما في العملية السياسية. وفي هذا السياق، نحاول من خلال هذا المقال البحث عن مدى مساهمة دستور 2020 في إعادة تنظيم علاقة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة برئيس الجمهورية بالشكل الذي يعزز من دوريهما في صنع السياسة العامة، أم أنه مجرد تغيير في الشكل وتراجع في المضمون.

الكلمات المفتاحية:

الوزير الأول، رئيس الحكومة، رئيس الجمهورية، السياسة العامة، دستور 2020.

Abstract:

The relationship of the Prime Minister or Head of Government, according the situation with the President of the Republic in policy-making on the basis of the 2020 Constitution raises several questions, either in its organic dimension which means its relationship with the appointing authority represented by the President of the Republic, or in its functional dimension, and the extent to which this affects their role in the political process.

In this context, we are trying, through this article, to explore the extent to which the 2020 Constitution contributes to the reorganization of the relationship of the Prime Minister or Head of Government as the case may be with the President of the Republic in a way that enhances their role in public policy-making, or is merely a change in format and a decline in content.

Keywords:

Prime Minister, Head of Government, President of the Republic, Public Policy, Constitution 2020.

¹ المؤلف المرسل

مقدمة:

لا يجد المنتبع لمختلف الدساتير الجزائرية والتعديلات المدرجة عليها وصولا إلى دستور سنة 2020 أي صعوبة في إدراك المكانة البارزة التي تحتلها السلطة التنفيذية كمؤسسة في النظام السياسي الجزائري مقارنة بمؤسساته الأخرى، نظرا للأهمية البالغة التي منحها إياها المشرع، وهو ما يتجلى من خلال طريقة تنظيمها والصلاحيات الممنوحة لها إضافة إلى طبيعة علاقتها مع السلطات الأخرى، بالشكل الذي جعل منها الفاعل المهيمن على عملية صنع السياسة العامة.

والجدير بالملاحظة، أن المشرع قد أعاد ترتيب السلطة التنفيذية من الداخل ليحدث على إثر ذلك قفزة نوعية للنظام السياسي بانتقاله من أحادية السلطة التنفيذية إلى ثنائيتها، حيث استحدث منصب رئيس الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية في 03 نوفمبر 1988 بموجب التعديل الدستوري الأولي لدستور 1976، مع تكريس ذلك في دستور 1989 والتعديل الدستوري في 1996 (عباس، 2010، ص ص 92-93)، أين أضحي رئيس الحكومة يمتلك بعض الصلاحيات ويشارك في الوظيفة التنفيذية من خلال تنفيذ السياسة العامة للبلاد، في ضوء تمتعه بالاستقلال النسبي عن رئيس الجمهورية، لكن مع تحمله لمسؤولية سياسة مزدوجة فهو مسؤول أمام رئيس الجمهورية وكذلك أمام المجلس الشعبي الوطني، غير أن الوضع لم يستمر على حاله إذ أعيد تنظيم ذات السلطة بالتراجع عن فكرة ثنائيتها والتأكيد على أحاديثها مرة أخرى في آخر تعديلتين لسنة 2008 و2016 سعيا نحو تعزيز المركز القانوني لرئيس الجمهورية، إذ تم إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول منذ تعديل سنة 2008، وبذلك منح الدستور لرئيس الجمهورية دورا رئيسيا في تحديد أجندة السياسات العمومية للبلاد في مختلف القطاعات ليصبح الفاعل المهيمن على العملية السياسية بالتزامن مع تهميش دور الوزير الأول وحصر مهامه في تنفيذ برنامج الرئيس وتنسيق عمل الحكومة.

وفي إطار بناء دولة الجزائر الجديدة وكاستجابة لمطالب الحراك الشعبي، سعى المشرع الدستوري من خلال دستور 2020 إلى خلق نوع من التوازن بين السلطات إلى جانب إعادة تنظيم السلطة التنفيذية، لكن هذه المرة ليس باستحداث منصب مقابل إلغاء آخر إلى جانب رئيس الجمهورية بل بالإبقاء على كلا المنصبين ونعني بذلك الإبقاء على منصب الوزير الأول وكذلك منصب رئيس الحكومة حسب الحالة، ليؤكد المشرع مرة أخرى على خصوصية النظام السياسي الجزائري الذي لا هو بالبرلماني ولا بالرئاسي بل مزيج بينهما.

بناء على ذلك تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على المكانة والدور الحقيقي للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في العملية السياسية باستقراء مواد دستور 2020 ومقارنتها بالدساتير السابقة، على اعتبار أن ذلك يعد من المؤشرات الأساسية للحكم على مدى صدق التغييرات السياسية الرامية إلى القضاء على الهيمنة الرئاسية وخلق توازن بين طرفي السلطة التنفيذية.

وبذلك تتمحور الدراسة حول الإجابة عن الإشكالية التالية: هل ساهم دستور 2020 كمنظومة قانونية جديدة في إعادة تنظيم علاقة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة برئيس الجمهورية بالشكل الذي يعزز من دوريهما في صنع السياسة العامة، أم هو مجرد تغيير في الشكل وتراجع في المضمون؟.

وعلى هذا الأساس فإن الفرضية الأساسية للدراسة تتمثل في التالي: تفعيل دور الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في صنع السياسة العامة يرتبط بمدى استقلاليتها وحيازته على الصلاحيات والأدوات الدستورية التي تمكنه من القيام بذلك والقدرة على الممارسة الفعلية لها، بعيدا عن الإصلاحات الدستورية الشكلية التي تُبقي على نفس آليات عمل النظام السياسي السابق.

للإجابة على هذه الإشكالية سنحاول باستخدام منهج دراسة الحالة والاقتراب القانوني إلى جانب منهج تحليل المضمون الذي سيكون النص الدستوري لسنة 2020 والدساتير السابقة مرجعا أساسيا له، تحديد مدى استقلالية الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة من منظور علاقة المعين بسلطة التعيين أي رئيس

الجمهورية (العلاقة العضوية)، ثم مسألة حيازة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة على الأدوات والصلاحيات الدستورية التي تسمح له بالمساهمة في صنع السياسة العامة (العلاقة الوظيفية).

1. العلاقة العضوية بين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ورئيس الجمهورية بين الاستقلالية والتبعية:

في إطار تحديد طبيعة العلاقة العضوية بين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ورئيس الجمهورية سنتناول بالدراسة تكريس منصب رئيس الحكومة والوزير الأول في الدساتير الجزائرية، ولتحديد مكانة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في عملية صنع السياسة العامة باعتبارها برنامج عمل حكومي في قطاع من المجتمع أو فضاء جغرافي (Muller, 2009, p, 22.) سنضبط طبيعة علاقتهما بسلطة التعيين أي رئيس الجمهورية بتوضيح آلية تعيينهما وإنهاء مهامهما، نظرا لما تلعبه هذه الطريقة من دور كبير في تحديد درجة استقلالية أو تبعية كل واحد منهما للرئيس.

1.1 تكريس منصب رئيس الحكومة والوزير الأول في الدساتير الجزائرية:

استحدثت منصب الوزير الأول في الجزائر بموجب دستور 1976 الذي يعين من قبل رئيس الجمهورية، ليفقد هذا الأخير سلطته التقديرية على إثر التعديل الدستوري لسنة 1978 ويصبح ملزما بتعيين وزير أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وتنفيذ القرارات المتخذة في مجلس الوزراء ويكون مسؤولا أمامه، غير أن هذا التعديل لم يشكل تأثيرا على مبدأ وحدوية السلطة التنفيذية لأن الوزير الأول مجرد مساعد لرئيس الجمهورية المكلف وحده بممارسة السلطة التنفيذية.

على إثر التعديل الدستوري سنة 1988 أستحدثت مؤسسة رئيس الحكومة لتحل محل الوزير الأول، لكن مع الإبقاء على حرية رئيس الجمهورية في اختياره وإنهاء مهامه.(أومايوف، 2013، ص ص 55-56) وعلى الرغم من أن دستور 1996 جاء تعديلا لدستور 1989 ولسد الثغرات التي أظهرت عجزه في إيجاد مرجعية دستورية وقانونية لشرعة إجراءات مواجهة الأزمة المتعددة الأبعاد التي تخبطت فيها البلاد، إلا أنه سار على نفس التوجه بالإبقاء على منصب رئيس الحكومة رغم المخاطر التي تترصد البلاد، بإمكانية عرقلة عمل مؤسسات الدولة وسلطاتها في حالة إفراز الانتخابات التشريعية لأغلبية معارضة لرئيس الجمهورية وسياسته وحتى لسياسة الحكومة وتوجهاتها، ليكون رئيس الجمهورية مضطرا بقوة الظروف إما إلى التعايش مع التيار المعارض له لضمان استمرارية عمل مؤسسات الدولة أو الدخول في صدام مع البرلمان، علما أن وضع الدولة في تلك المرحلة كان يستدعي السرعة في اتخاذ القرارات والسياسات والتعجيل في عملية تنفيذها بعيدا عن كل الصراعات مهما كانت مرتكزاتها حماية للدولة من السقوط.(ريحاني، مرزوقي، 2019، ص285)

لقد أسفرت الممارسة السياسية على وجود تناقض صارخ بين رئيس جمهورية منتخب على أساس برنامج تمت تزكيته من قبل الأغلبية المطلقة للناخبين وحكومة مجبرة على تنفيذ برنامجها بمجرد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، فكان لزاما من وجهة نظر الرئيس السابق **عبد العزيز بوتفليقة** إجراء تعديل دستوري جزئي في سنة 2008 تلاه بأخر سنة 2016 تم بمقتضاهما إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب وزير أول مكلف بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي بقي محافظا على سلطته التقديرية في تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه.

في إطار عجز الدستور القائم على حل أزمات البلاد، وبهدف الابتعاد النهائي عن الحكم الفردي الذي ازدادت حدته خلال العشرين سنة الماضية نتيجة هيمنة رئيس الجمهورية على دواليب الحكم والتحكم الكلي في

عملية صنع السياسة العامة للبلاد، واستجابة لمطالب الحراك تم وضع دستور 2020 لبناء دولة الجزائر الجديدة القائمة على مبادئ الديمقراطية الحقيقية، أهمها تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية وإضفاء المزيد من الانسجام على سير السلطة التنفيذية وخلق توازن بينها وبين السلطة التشريعية، من خلال إعادة هيكلة الحكومة السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية – الوزير الأول أو رئيس الحكومة) تبعا لطبيعة الأغلبية التي تفرزها الانتخابات التشريعية وفقا للمادة 103 من الدستور . (بولوم، 2021 ، ص 175).

2.1 سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة بين التقييد والحرية:

رغم اعتناق المؤسس الدستوري مبدأ التعددية الحزبية إلا أنه بقي مصرا على اعتماد ذات الطريقة في تعيين الشخصية التي ترأس الحكومة سواء تعلق الأمر برئيس الحكومة أو الوزير الأول مكتفيا بإحداث تغيير على مستوى التسمية لا أكثر، ولعل ذلك دليل على صورية التعددية التي أضحت عاملا لتعزيز مكانة رئيس الجمهورية وتقوية سلطته في وضع السياسات العمومية وضمان دخولها حيز التنفيذ.

قد يتهاى لنا أن صلاحية الرئيس في تعيين الوزير الأول قد تراجعت على إثر التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي اشترط استشارة الرئيس للأغلبية البرلمانية في ذلك، (انظر المادة 91/05 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري)، بعدما كانت له الحرية المطلقة في اختياره قبل التعديل الدستوري في 2008 والأمر ذاته بالنسبة لرئيس الحكومة، لعدم وجود ما يقيد بحتمية تعيينه من الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية، لكن واقع الممارسة وآليات عمل النظام السياسي ومعطيات المحيط السياسي تؤكد لنا أن صلاحية الرئيس في التعيين كانت تقديرية وأن هذا القيد شكلي.

كما أثبتت لنا الممارسة السياسية غياب قاعدة ثابتة لدى رؤساء الجمهورية لتعيين الوزير الأول و رئيس الحكومة سابقا، فأحيانا كان يتم تغليب الانتماء الحزبي وفي مناسبات أخرى اللإنتماء الحزبي، وفي أحيان أخرى يتم الاختيار من الأقلية أو الأغلبية البرلمانية، (بن سريّة، 2010، ص ص 118-119) وهو ما يمكن توضيحه على النحو التالي(عباس، ص 113):

- **تغليب الانتماء الحزبي:** ترأس الحكومة كل من " قاصدي مرباح " و " مولود حمروش " اللذان كانا ينتميان إلى حزب جبهة التحرير الوطني الذي كان أعضاء المجلس الشعبي الوطني ينتمون إليه،
- **تغليب اللإنتماء الحزبي :** فيما يخص تعيين " أحمد بن بيتور " و " اسماعيل حمداني " اللذان كان عضوان في مجلس الأمة ضمن كتلة المعيّنين من قبل رئيس الجمهورية، وأشرفا على رئاسة الحكومة بالرغم من أن الأغلبية في غرفتي البرلمان تنتمي إلى حزب التجمع الوطني الديمقراطي.
- **اختيار رئيس الحكومة من الأقلية البرلمانية:** تعيين " علي بن فليس " رئيسا للحكومة وهو المنتمي لحزب جبهة التحرير الوطني في ظل أغلبية برلمانية تابعة لحزب التجمع الوطني الديمقراطي، كما تولى " أحمد أويحي " رئاسة الحكومة في ظل أغلبية لحزب جبهة التحرير الوطني بعد إقالة " علي بن فليس " .
- **اختيار رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية:** تعيين " أحمد أويحي " رئيسا للحكومة بعد الانتخابات التشريعية لسنة 1997 التي فاز بها حزبه، كذلك رئاسة " علي بن فليس " للحكومة بعد فوز حزب جبهة التحرير الوطني بأغلبية المقاعد في المجلس الشعبي الوطني خلال الانتخابات التشريعية لسنة 2002.

نستدل مما ذكر أعلاه أن أساس الاختيار هو درجة الولاء والوفاء لرئيس الجمهورية الذي يُعيّن على رأس الحكومة الشخصية السياسية التي يرى أنها الأنسب لشغل المنصب بغض النظر عن انتمائها السياسي أو الحزبي، وينتهي مهامها بسلطة تقديرية غير مقيدة متى ما رأى بأن الظروف القائمة لم تعد تستدعي استمرارها في قيادة الحكومة ومن دون حدوث أي أزمة سياسية.

في سياق متصل، لم يشكل معيار انتماء الوزير الأول للأغلبية البرلمانية بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 شرطا ضروريا لاستقرار الحكومة على الرغم من تكلفه دستوريا بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي من الممكن ألا يتوافق مع برنامج الأغلبية البرلمانية وتوجهاتها (بوالشعير، 2013، ص 420)، وحتى عندما أقر التعديل الدستوري لسنة 2016 الاستشارة الرئاسية للأغلبية البرلمانية فيما يخص تعيين الوزير الأول فإننا نلاحظ أن هذه الاستشارة لا تعد قيّدا فعليًا على سلطة الرئيس لأنها غير ملزمة من حيث الأخذ بنتائجها، كما أن هذه الأغلبية لم تكن يوما عائقا أمام الرئيس بدليل أن النظام السياسي الجزائري لم يشهد يوما إسقاطا للحكومة من قبل النواب، بالنتيجة فإن تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة يخضع لسياسة الرئيس ولأرائه وتقديراته الشخصية (ظريف، 2017، ص ص 216-217)، ولهذا لا يمكن تصور تجسيد فعلي لمصطلح الاستقالة لأنها تأخذ بعدها النظري بتكييفها على أنها إقالة رئاسية أو إنهاء للمهام (بن بغيلة، 2016، ص 107).

بالعودة إلى دستور 2020 فإن تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة هو اختصاص رئاسي بنص الدستور غير قابلة للتفويض (انظر المادة 05/91 والمادة 02/93 من دستور الجزائر لسنة 2020) بحيث يقود الحكومة إما الوزير الأول في حال ما أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، ليتم تعيينه بناء على السلطة التقديرية المطلقة لرئيس الجمهورية دون اشتراط أي قيّد وإن كان شكليًا باستثناء توقيع مرسوم التعيين وهو ما يولد تبعيّة الوزير الأول المطلقة للرئيس، وإما يقودها رئيس الحكومة المعين من الأغلبية البرلمانية إذا ما أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية (المادة 103 من دستور الجزائر لسنة 2020)، مما يوحي باستقلالية نسبية لرئيس الحكومة عن رئيس الجمهورية.

لقد منح الدستور لرئيس الجمهورية الحرية المطلقة في تعيين الوزير الأول وهو ما يترتب عنه خضوع هذا الأخير للرئيس على اعتبار أن ذلك يدخل ضمن صلاحياته الدستورية، لكن رغم ذلك من المفترض - نظريا- أن يتقيد رئيس الجمهورية من الناحية العملية بعامل السيرة الذاتية الحسنة وما تتضمنه من مؤهلات علمية وخبرة وكفاءة مهنية إضافة إلى السمعة الجيدة التي يجب أن تتوفر في الشخصية التي ستتولى تسيير شؤون الحكومة (أمجوج، 2015، ص 257)، بما يضمن مصادقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة واستمرارية تنفيذه نتيجة القدرة على تحقيق درجة من التجانس بين المشروع المقدم والتوجهات السياسية للأغلبية البرلمانية، لأنه في حال غياب ذلك إما يتم إسقاط الحكومة برفض التصويت على مخطط عملها أو عرقلة عملية تنفيذه باختلاق صعوبات سياسية وعملية من قبل الأغلبية الراضية لتوجهات الحكومة.

أما في حال تعيين رئيس الحكومة، فرئيس الجمهورية يكون مقيدا بعامل ذو بعد سياسي يتعلق بمراعاة الانتماء السياسي لرئيس الحكومة واختياره من الأغلبية البرلمانية ذات اللون السياسي المغاير للونه السياسي (بن بغيلة، 2016، ص 105) وهو ما يندرج ضمن التزاماته الدستورية إلى جانب كونه من مقتضيات الممارسة السياسية السليمة التي تضمن التوازن بين مؤسسات الدولة، وبناء على ذلك يتاح لرئيس الحكومة أن يلعب دورا محوريا في تسيير النشاط الحكومي. (Yousfi, 2017, p46)

غير أن القول باستقلالية رئيس الحكومة عن رئيس الجمهورية نتيجة تعيينه من الأغلبية البرلمانية بما يؤهله لتسيير النشاط الحكومي بحرية فإنه قول نسبي، لغياب قواعد دستورية تحدّد كيفية وإجراءات الاختيار والمعايير التي تضبط ذلك، فالمؤسس الدستوري لم يحدد طريقة التعيين هل يتم الاختيار مباشرة من قبل رئيس الجمهورية وفقا لسلطته التقديرية والرئاسية في التعيين؟، أم أن رئيس الحكومة يتم اختياره من طرف الأغلبية البرلمانية؟، والواقع أن المؤسس الدستوري قد أغفل هذه الوضعية التي قد تنتج صداما بين مؤسسة الرئاسة والبرلمان لاسيما إذا ما تم اختيار شخصية غير متوافق عليها داخل الأغلبية البرلمانية، فكان حريّ بالمؤسس الدستوري أن يشترط ضرورة توافق هذه الأغلبية عند تعيين رئيس الحكومة (بولوم، 2021، ص 188) أو على الأقل استشارتها عند ذلك والحث على إلزامية الأخذ بنتائج هذه الاستشارة، وبناء على ذلك، تبقى سلطة الرئيس

التقديرية في تعيين الشخصية التي يراها الأنسب لقيادة الحكومة قائمة وإن كانت هذه الشخصية تنتمي للأغلبية البرلمانية .

مراعاة للهيمنة الرئاسية، فإن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة غير مقيدة فعليًا باللون السياسي للأغلبية البرلمانية، لغياب – من الناحية العملية - تعددية سياسية حقيقية متزامنة مع إقرار نظام انتخابي قائم على التمثيل النسبي، على نقيض ما إذا كان النظام قائمًا على الأغلبية المطلقة والتعددية الفعلية، أين تغدو للأغلبية البرلمانية فاعلية وتكون المعارضة السياسية أكثر قوة، وتصبح سلطة الاختيار الرئاسي لرئيس الطاقم الحكومي متوقفة إلى حد كبير على مدى الاقتران بين الأغلبية الرئاسية والبرلمانية (بوقفة، 2005، ص ص 92 - 94) .

لم يحدث دستور 2020 تغييرًا فعليًا في سلطة رئيس الجمهورية التقديرية بشأن تعيين الشخصية التي تترأس الحكومة وتتولى تنفيذ السياسات العامة، بل يمكن القول أنه كرس وجمع ما جاء في الدساتير السابقة، كما أن عدم الوضوح بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية وما ينجر عنها من تولية رئيس الوزراء أو رئيس الحكومة حسب الحالة، سيحول مفهوم الأغلبية إلى عائق في المستقبل لأنه نسبي ومتغير وهو ما سينعكس عنه عدم الاستقرار في السلطة التنفيذية، وذلك ما إذا أخذنا بعين الاعتبار الفاصل الزمني بين الاستحقاقات الرئاسية والتشريعية، إضافة إلى صورية التعددية السياسية التي تلغي التأثير الفعلي للانتخابات التشريعية على سلطة رئيس الجمهورية فيما يتعلق باختيار وتعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وتبقيها خاضعة لسياسته الخاصة ولأرائه وتقديراته الشخصية، ويمتد الأمر ليشمل سلطته في إنهاء مهام كل واحد منهما.(ظريف،2017، ص ص 92-94).

3.1 سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة بين التقييد والحرية:

بمراجعة الدساتير السابقة وصولاً إلى دستور 2020 (انظر المادة 91 من دستور الجزائر لسنة 2020) نلاحظ عدم وجود أي قاعدة استثنائية فيما يتعلق بإنهاء مهام الشخصية التي تترأس الحكومة سواء تعلق الأمر برئيس الحكومة أو الوزير الأول، لعدم تحديدها لطريقة الإنهاء والاكتفاء فقط بإسناد هذه المهمة لرئيس الجمهورية، وعلى هذا الأساس لا يمكن تفسير صمت الدستور عن كيفية إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة إلا بوجود حرية مطلقة وغير مقيدة لرئيس الجمهورية في ذلك (قزلان، 2012، ص 44).

حرص المؤسس الدستوري على إقرار سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وجعلها من الصلاحيات الحصرية التي يمارسها من دون أي قيد فعلي أو إشراك لأي جهة أخرى، كما لم يتم إخضاعها لأي إجراء سوى ضرورة توقيع الرئيس على المرسوم المتضمن الإعلان عن إنهاء المهام أو تعيين وزير أول أو رئيس حكومة جديد (أومايوف، ص 65)، ولعل القيد الوحيد الذي تضمنه الدستور فيما يخص هذه المسألة مرتبط بحالتين، الأولى شغور منصب رئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته، إذ لا يمكن لرئيس الدولة خلال هذه الفترة إقالة أو تعديل الحكومة القائمة حتى يشرع الرئيس الجديد في تأدية مهامه (المادة 96 من دستور الجزائر لسنة 2020)، والحالة الثانية مرتبطة بإنهاء مهام رئيس الحكومة المعين في حال عجزه عن تشكيل حكومته في أجل ثلاثين يوماً (المادة 02/110 من دستور الجزائر لسنة 2020).

إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة يعد سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية في مقابل منحه سلطة تعيينه، وبما أن الرئيس يتمتع بسلطة تقديرية واسعة تكسبه الحرية المطلقة في اختيار رئيس الحكومة وبالأخص الوزير الأول (كما أشرنا أعلاه) فإنه يمتلك ذات القدر من السلطة والحرية فيما يتعلق

بإنهاء مهامه، إذ لا يعقل (من وجهة نظر البعض) منح رئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام السري والمباشر سلطة التعيين دون منحه سلطة إنهاء المهام (بوالشعير، ص 395).

في ذات السياق، إنهاء رئيس الجمهورية لمهام رئيس الحكومة المنتمي للأغلبية البرلمانية يؤكد مدى تحكمه في الشخصية التي تقود الحكومة وتسير نشاطاتها سواء كانت تحت مسمى رئيس الحكومة أو مسمى الوزير الأول، وينفي أي استقلالية عضوية أو وظيفية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، إذ كان يفترض أن بقاء هذا الأخير في السلطة مرهون بثقة المؤسسة التشريعية التي لها وحدها سلطة سحب الثقة منه، لأنه جاء من أغلبية برلمانية تختلف في توجهها السياسي عن التوجه السياسي لرئيس الجمهورية، لذا فإن تطبيق سلطة إنهاء مهام رئيس الحكومة على هذا النحو يعزز من مكانة رئيس الجمهورية ويدعمها. (ظريف، 2021، ص 210)، أيضا يتصرف رئيس الجمهورية عندما يتخذ قرار إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بصفته سلطة سياسية تستمد اختصاصها مباشرة من أحكام الدستور، بمعنى أنه يمارس اختصاصا أصيلا ومستقلا يجد مصدره في الدستور ولا يخضع لأي شروط أو إجراءات، وهو ما يجعل من هذا القرار قرارا سياسيا(بورايو، 2012، ص 78).

كما تلعب السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية دورا محوريا في إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة باستثناء الحالات الأخرى التي تنتهي بها مهامه والمحددة دستوريا كالوفاة، تقديم الاستقالة بصفة إرادية، أو تقديمها إجباريا إما لعدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها حسب الحالة، أو بفعل الامتناع عن منح الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة الثقة في حال قيامه بطلبها أو بسبب التصويت على ملتصم الرقابة، كما تنتهي مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة تلقائيا عند ترشحه لمنصب رئيس الجمهورية، أو في حال انتخاب رئيس الجمهورية لعهد رئاسية جديدة، أو بمناسبة انتخاب مجلس تشريعي جديد (أنظر على التوالي المواد 100، 95، 05/98، 155، 02/104، 01/104، 02/96 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري تقابلها على التوالي وبالترتيب المواد 113، 01/107، 03/110، 06/111، 01/161، 02/96، 01/96، 108 من دستور 2020).

ما يزيدنا برهانا على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة هو قدرته في الإبقاء على نفس الوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا في حال انتخاب رئيس الجمهورية لعهد رئاسية جديدة، أو بمناسبة انتخاب مجلس تشريعي جديد، وإن كانت التقاليد والممارسات السياسية استقرت على أن يقوم رئيس الجمهورية المنتخب بتعيين وزير أول أو رئيس حكومة جديد بمناسبة انتخابه أو انتخاب مجلس تشريعي جديد (بورايو، ص 79)، وفي هذا الإطار نستشهد بإقدام الرئيس عبد المجيد تبون بإقالة الحكومة وتعيين أخرى من دون تغيير للوزير الأول أين تم الإبقاء على " عبد العزيز جراد " وزيرو أولا وذلك على خلفية حل البرلمان لإجراء انتخابات تشريعية جديدة شهر جوان المقبل.

وتلقي سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة على عاتق هذا الأخير مسؤولية مزدوجة، فمن جهة عليه كسب ثقة الرئيس على اعتبار أنه هو من عينه وهو من ينهي مهامه، و من جهة أخرى عليه كسب ثقة المجلس الشعبي الوطني الذي يمكن أن يرفض الموافقة على مخطط عمل أو برنامج الحكومة حسب الحالة، أو يسحب الثقة منه بواسطة التصويت على ملتصم الرقابة أو حتى الامتناع عن التصويت بالثقة، وبذلك يكون الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة هو المتحمل لآثار المسؤولية الحكومية على الرغم من عدم مشاركته في وضع السياسات العمومية ولا حتى المساهمة الفعلية في إعداد برنامج رئيس الجمهورية أو برنامج الحكومة حسب الحالة.

يستمد الوزير الأول أو رئيس الحكومة شرعيته من رئيس الجمهورية الذي يتولى تعيينه وكذلك من المجلس الشعبي الوطني الذي يجب أن يوافق على مخطط عمل أو برنامج الحكومة حتى تستطيع هذه الأخيرة مباشرة مهامها، وهو أمر يثير إشكالية عدم احترام قاعدة توازي الأشكال عند إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة، إذ كان من المفترض إشراك إرادتي كل من رئيس الجمهورية والغرفة السفلى للبرلمان في ذلك (أومايوف، ص65).

التمتع في صلاحيات رئيس الجمهورية والتزامات الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة يؤكد لنا المسؤولية الفعلية لكل واحد منهما أمام رئيس الجمهورية، وهي الوضعية التي تتجسد معالمها في قيام هذا الأخير بإنهاء مهامها بسلطة تقديرية وبناء على أسباب يقدرها وحده وفقا لتوجهاته السياسية ومبادئه ومدركاته للأمر، ليتضح لنا أن الوزير الأول ورئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري شبيهان بالرهينة الدستورية (عباس، ص ص 111-112) التي تتم التضحية بها لأي إخفاق في بلوغ أهداف السياسات والبرامج التي طلب منه تحقيقها والمحددة سلفا من طرف رئيس الجمهورية.

2. العلاقة الوظيفية بين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ورئيس الجمهورية بين الاستقلالية والتبعية:

لم يكتفي المؤسس الدستوري بإخضاع الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية من الناحية العضوية، بل حرص على ضمان تبعية كل واحد منها حسب الحالة لذات السلطة من الناحية الوظيفية، هذه التبعية المزدوجة سبغت عنها تهميش وانحصار لدوريهما لصالح رئيس الجمهورية في مجال عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة، وفي إطار توضيح ذلك سنتطرق إلى برنامج عمل الحكومة / مخطط عملها إلى جانب مجلس الوزراء باعتبارهما من الآليات التي تسمح بتحديد دور الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في صنع السياسات العامة، تم تحديد طبيعة اختصاصيهما حسب الحالة في تنفيذ السياسات العامة من حيث درجة التفعيل والتهميش.

1.2. برنامج عمل الحكومة / مخطط عملها آلية لتهميش أو تعزيز دور الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في صنع السياسات العامة.

إن كان دور رئيس الحكومة في الجزائر قد عرف تراجعا أكبر منذ 1999 والذي تركز فعليا على إثر التعديل الدستوري لسنة 2008، فإن الوزير الأول لم يكن أحسن حالا منه نظرا لتجريد من أهم صلاحياته وحصرها في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية (بن مسعود، 2015، ص 464)، هذا الأخير الذي استطاع التحكم في العملية السياسية وتهميش دور كل من الوزير الأول ورئيس الحكومة من خلال سيطرته على آلية برنامج عمل الحكومة/ مخطط عملها.

على إثر التعديل الدستوري لسنة 1996، كُلف رئيس الحكومة في ظل ثنائية السلطة التنفيذية بإعداد وضبط برنامج حكومته الذي يتم عرضه على مجلس الحكومة أولا ثم مجلس الوزراء ليقدّم بعدها للبرلمان لأجل المناقشة مع إمكانية إثرائه وتكثيفه عند الحاجة، وفي حال رفض البرنامج فإن رئيس الحكومة يستقيل مباشرة ليتولى رئيس الجمهورية تعيين رئيس حكومة جديد بإتباع نفس الإجراءات، وفي حال رفض البرنامج مرة أخرى من قبل المجلس يحل هذا الأخير وجوبا.

لقد أثبت واقع الممارسة السياسية قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 أن برنامج الحكومة هو انعكاس لبرنامج رئيس الجمهورية ورهينة لتوجيهاته وتجسيد لها، خاصة وأنه تم الأخذ بمبدأ ازدواجية البرمجة في خضم

تبنى ازدواجية تنفيذية، لتكون أمام ازدواج عضوي داخل الحكومة متبوعا بازدواج وظيفي، (بن سرية، ص 129)، هذه الازدواجية العضوية والوظيفية تنفي بالضرورة استقلالية الحكومة في إعداد برنامجها.

وتشكل السياسات العامة في جوهرها مجموع النشاطات الممارسة من طرف الحكومة (lemieux,2002,p03) غير أن رئيس الحكومة يساهم في إعدادها وصياغتها ظاهريا، فحتى وإن كان هو المسؤول عن ضبط برنامج الحكومة الذي يُفرض بالضرورة إلى اقتراح أسلوب عمل لإيجاد حلول للمشاكل المجتمعية المطروحة، خاصة وأن عملية وضع التصور لا تتم بمعزل عن إنجازها كونها تستدعي حشد الجهود والخبرات وتعبئة جميع الوسائل لغاية تجسيده عمليا بتحديد سلم للأولويات، فإن هذا البرنامج من الناحية العملية هو امتداد لبرنامج رئيس الجمهورية من منطلق الارتباط الوظيفي بينهما والنتائج عن التوجيّهات الرئاسية المسبقة للإعداد التي تترجم من قبل رئيس الحكومة ضمن برنامج عمل حكومته المستوحى من برنامج رئيس الجمهورية، (بن سرية، ص ص 131-132)

تأسيسا على ذلك، انحصر دور رئيس الحكومة لصالح رئيس الجمهورية مما أدى إلى انعدام سياسة حكومية خارج سياسة هذا الأخير، فلا وجود لبرنامج حكومي خارج إطار هذه السياسة ورئيس الجمهورية لن يختار لرئاسة الحكومة إلا الشخص الداعم لسياسته ولاستراتيجيته في تحقيق برنامجه (Mansour, 2007, p 93).

أضحى رئيس الحكومة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 و 2016 وزيرا أولا مساعدا لرئيس الجمهورية مكلف بإعداد مخطط عمل الحكومة التي أصبحت مؤسسة رئاسية وظيفتها الجوهرية تنفيذ برنامج الرئيس، ومن هذا المنطلق أصبحت السياسات العمومية أقرب إلى سلسلة من القرارات المترابطة والمتسلسلة التي يكون الرئيس صاحب القرار النهائي فيها من دون تحمله لأي مسؤولية التي تقع في الواقع على عاتق الحكومة (الهالمي، 2015، ص 124).

يعتبر مخطط عمل الحكومة خطة إجرائية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي يتولى الوزير الأول كمنسق لعمل الحكومة تنفيذ برنامجها تزامنا مع حرمانه من صلاحية رئاسة اجتماعات الحكومة إلا بناء على تفويض منه، علما أن هذا التفويض الرئاسي للوزير الأول يعد من مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2008، الأمر الذي جعل من اجتماعات الحكومة اجتماعات مصغرة قطاعية تناقش فيها مواضيع محددة، غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 شمل تعديلا في ذات المادة أفضى إلى استرجاع الوزير الأول لصلاحية رئاسة اجتماعات الحكومة من دون الحاجة إلى التفويض الرئاسي بحسب المادة 3/99 منه لكن مع الإبقاء دائما على أحادية البرمجة (معزوزي، 2018، ص 161).

بقراءة مواد دستور 2020 نجد أنه كرس ما جاء في سابقه فيما يتعلق ببرنامج الحكومة أو مخطط عملها، خاصة وأن الفرق بينهما جليّ وواضح فالأول يعبر عن محتوى وخيارات سياسية في حين أن الثاني يجسد أسلوب عمل وأدوات ووسائل للتنفيذ (بلحاج، 2010، ص 233)، حيث أسند للوزير الأول تنسيق عمل الحكومة بإعداد مخطط عملها لتنحصر مهمته في تنفيذ وتنسيق برنامج رئيس الجمهورية الذي سبق للبرلمان أن صادق عليه (انظر الفقرتين 1 و 2 من المادة 93 والمادة 94 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، والمادتين 105 و 109 من دستور 2020)، مع حرص الرئيس على عدم التصرف في مخطط تنفيذ برنامجها سواء من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال مناقشته أو الوزير الأول عند إعدادها أو أثناء تكييفه، وفي ذلك إثبات على الدور الهامشي للوزير في ضبط مخطط عمل الحكومة بدليل عرضه أولا على مجلس الوزراء وعدم إمكانية تكييفه على ضوء مناقشة النواب له إلا بعد الرجوع إلى رئيس الجمهورية للتشاور معه بخصوص ذلك (ريحاني، مرزوقي، ص 288)، في حين أسند لرئيس الحكومة إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية لكن بشرط

عرضه على مجلس الوزراء (المادة 03/110 من دستور 2020) برئاسة رئيس الجمهورية مما يوحي بتدخل هذا الأخير في ضبط مضمون البرنامج قبل عرضه على البرلمان.

في ذات السياق، تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لاستقالة الحكومة في حال عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، يتنافى مع مبدأ تلازم السلطة مع المسؤولية، ويقودنا للتساؤل عن سبب تقديم الوزير الأول لاستقالة الحكومة دون رئيسها الفعلي (رئيس الجمهورية) وتحمله مسؤولية مزدوجة أمام رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني رغم أنه لا يملك أي سلطة كونه مجرد منسق لعمل الحكومة، أما بالنسبة لرئيس الحكومة مادام برنامج الحكومة هو برنامج الأغلبية البرلمانية فما هو سبب رفضها له إلا إذا سلمنا بأن عرض برنامج الحكومة على مجلس الوزراء يتيح لرئيس الجمهورية بصفته رئيسا للمجلس السلطة التقديرية المطلقة في تعديل البرنامج في حال عدم التقيّد بتوصياته أثناء إعداده، فـرئيس الجمهورية يملك حق مراقبة رئيس الحكومة في مدى الأخذ بتوجيهاته وفي حال عدم الالتزام بها يجد هذا الأخير نفسه أمام إقالة مبطنة في صورة استقالة مفروضة من رئيس الجمهورية (خرباشي، 2007، ص 106).

كما أن الإبقاء على السلطة الرقابية للمجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يثير تساؤلا آخر لأن المخطط يمكن اعتباره برنامج رئيس الجمهورية في صورته التنفيذية (بن سريّة، ص، 138)، الأمر الذي يوحي بالمسؤولية السياسية للرئيس أمام المجلس وهو ما يتنافى مع انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري (عباس، ص 133).

يبدو لنا أن النص الدستوري وُضع لإحكام قبضة رئيس الجمهورية على مجال صنع السياسة العامة، وهذا التناقض في أحكامه ما هو إلا وسيلة لضمان استئنائه بالسلطة الفعلية وإبعاده عن تحمل أي مسؤولية، فالإبقاء على برنامج رئيس الحكومة أو مخطط عمل الحكومة حسب الحالة كان بهدف التحايل على المجلس الشعبي الوطني وتفادي عرض برنامج رئيس الجمهورية عليه حتى لا يتم إقرار مسؤوليته.

2.2. مجلس الوزراء آلية لتهميش أو تعزيز دور الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في صنع السياسات العامة.

يعد مجلس الوزراء هيئة قرار مما يستدعي عقد اجتماعات تُدرج في جدول الأعمال، الذي يحدّد وتتم الموافقة عليه من قبل رئيس الجمهورية بالتشاور مع الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وذلك بعد تكليف الأمانة العامة للحكومة بتحضيره دون الخروج عن إطار اختصاصات المجلس التي تتمحور حول: تحديد السياسات العامة للدولة، اتخاذ القرارات الهامة الملزمة للحكومة، دراسة الموافقة على مشاريع النصوص سواء ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي (لباد، 1999، ص ص 104-105).

تعد موافقة رئيس الجمهورية على مضمون جدول أعمال المجلس أمر حتمي لاعتماده، سواء أكان هذا الجدول باقتراح من الرئاسة أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو الأمانة العامة للحكومة. بعبارة أخرى، إن كان يحق للأمانة العامة للحكومة اقتراح جدول أعمال فيما يتعلق بمشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي كمشاريع واقتراحات القوانين والأوامر التشريعية قبل اتخاذها من قبل رئيس الجمهورية، وإن كانت الرئاسة أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة أيضا يحق لكل منهما اقتراح بعض القضايا التي تقدم بشأنها عروضاً لإطلاع المجلس عليها أو الملفات الخاصة ببعض القطاعات الوزارية، فإن الأمين العام للحكومة لا يمكنه الإقدام على التحرير النهائي لجدول أعمال المجلس وترتيبه حسب الأولويات ما لم يحظى بموافقة رئيس الجمهورية، بعدها يتولى الأمين العام للحكومة إرسال نسخ عن الملفات المدرجة إلى كل أعضاء المجلس ومديرية ديوان الرئيس

متبوعة بإرسال نسخ من الجدول مع تحديد تاريخ الانعقاد المقرر من قبل الرئيس (بوالشعير، ص 115) وبذلك تكون الكلمة الأخيرة عن كل ما سيتم التداول عليه في المجلس لهذا الأخير.

وإن كان مجلس الوزراء قبل تعديل 2008 يتدخل عند عرض رئيس الحكومة برنامج حكومته الذي هو في الأصل برنامج رئيس الجمهورية، ليتدخل بعد التعديل أثناء عرض الوزير الأول لمخطط عمل الحكومة، فإن دستور 2020 قد جمع بين الحالتين بإلزام كل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة قبل عرضه على البرلمان للمصادقة عليه.

إن انعدام نظام داخلي لمجلس الوزراء يحدد كيفية عمله وطرق التصويت عليه يترتب عنه تعزيز لسلطة رئيس الجمهورية في مجال صنع السياسة العامة إلى حد يصل فيه إلى إنهاء مهام أي عضو معارض لرأيه وتوجهاته في اجتماعات المجلس (.p,98, Mansour)، كما يترتب عنه أيضا التحكم في عمل الحكومة المنبثقة عن الأغلبية البرلمانية بشكل يجعلها غير قادرة على معارضة رئيس الجمهورية في تحديد السياسات العامة للدولة وهو ما يتضح من نص المادة 03/110 من دستور 2020 التي تلزم رئيس الحكومة بعرض برنامج حكومته على المجلس قبل عرضه على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه وذات الأمر بالنسبة للوزير الأول فيما يخص عرض مخطط عمل الحكومة طبقا للمادة 105 منه.

يجسد مجلس الوزراء الأداة الأساسية التي تمكن رئيس الجمهورية من التدخل في شؤون الحكومة وتسييرها ومراقبة مدى التزامها بتوجيهاته (قزلان، ص45)، فالرئيس يتحكم ويوجه مجلس الوزراء بفعل رئاسته (انظر المادة 04/91 من دستور 2020) وتدخله الصارخ في وضع وتحديد جدول أعماله، ليتحول المجلس إلى هيئة لتسجيل قراراته وفقا لمعايير الخاصة ومن منطلق تصوراته للأمر وإدراكه للقضايا والمبادئ والقيم التي يؤمن بها، والتي تشكل في مجموعها مرجعا للسياسات العمومية التي أكد عليها في برنامجه الانتخابي.

3.2. اختصاص الوزير الأول أو رئيس الحكومة في تنفيذ السياسة العامة بين التهميش والتفعيل:

تولي الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة تنفيذ السياسة العامة للدولة يستدعي حيازتهما مجموعة من الاختصاصات الدستورية التي تتيح لهما القيام بذلك، والتي تتضمن صلاحية وضع التشريعات الضرورية وتطبيقها لتجسيد السياسة العامة إلى جانب صلاحية تعيين الإطارات البشرية الكفؤة والمؤهلة للقيام بذلك، لكن بالرجوع إلى الدساتير السابقة ومقارنتها بدستور 2020 نجد أن صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لم يطرأ عليها أي تغيير فعلي بالشكل الذي يسمح لهما من المساهمة الحقيقية في تنفيذ السياسة العامة للبلاد، إذ ينفرد رئيس الجمهورية بوضع أدوات هذا التنفيذ وإن بدا ظاهريا مشاركة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في ذلك، وهو ما سيتم توضيحه على النحو التالي:

1.3.2. الاحتكار الرئاسي للمبادرة بالتشريع: وفقا للنظام الدستوري الجزائري، المقصود بمشروع القانون هو المبادرة بالتشريع التي تجد مصدرها في الحكومة ممثلة في الوزير الأول أو رئيس الحكومة وإن كانت المادة 01/143 من دستور 2020 (على غرار مواد الدساتير السابقة) ومن خلال القراءة الأولية والظاهرية لها قد أكدت على حق الوزير الأول أو رئيس الحكومة في المبادرة بالتشريع، مما قد يوحي لنا بأنهما يشاركان إلى جانب رئيس الجمهورية في وضع بعض وسائل وأدوات تنفيذ السياسة العامة للدولة، إلا أن قراءة الفقرة الثانية لذات المادة إلى جانب مواد أخرى من الدستور ستثبت لنا أن اختصاص الوزير الأول أو رئيس الحكومة هو اختصاص محدود في مقابل السيطرة الرئاسية المطلقة على المبادرة بالتشريع.

لا يمتلك الوزير الأول برنامجا حكوميا لأنه المكلف دستوريا بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، ولأجل ذلك ينسق عمل الحكومة ويضع مخططا لعملها، هذا المخطط في جوهره ليس إلا تخطيطا سياسيا للكيفية التي سيتم بها تنفيذ البرنامج، وبناء على ذلك فكل أعمال الحكومة مرتبطة بأهدافه وجميع مشاريع القوانين التي يعرضها الوزير الأول على المجلس هي في حقيقتها نصوص يسعى من خلالها إلى تقنين مقاصد وغايات برنامج رئيس الجمهورية (لوشن، 2012/2011، ص ص 130-131)، ويعد وضع رئيس الحكومة مشابها لوضع الوزير الأول، الذي بدوره لا يمارس السلطة الفعلية في المبادرة بالتشريع خارج توجيهات رئيس الجمهورية، لاشرط عرض جميع مشاريع القوانين المصادق عليها في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، مما يمنحنا يقينا بأن الغاية الأساسية من المرور الإجمالي لمشاريع القوانين على مجلس الوزراء هي إعلام هذا الأخير بها وحيازة رضاه وموافقته خاصة وأنه يستطيع إدراج تعديلات عليها والمطالبة بإعادة صياغتها وفق نظرته وتوجيهاته وآرائه بشأنها (أوصيف، 2016، ص، 243) بحرية مطلقة لانعدام تقنية التوقيع المجاور التي تسمح له بتجاوز إرادة الحكومة كليا فيما يخص ذلك، كما يحق لرئيس الجمهورية رفض المشاريع وبالتالي إنهاؤها قبل أن تبدأ (معمري، 2004، ص 23) لعدم وجود ما يمنعه من ذلك في ظل غياب نص دستوري صريح ونظام داخلي لمجلس الوزراء.

في ذات السياق، فإن الوزير الأول أو ورئيس الحكومة حسب الحالة غير قادر على تجاوز السيطرة الرئاسية على مجال المبادرة التشريعية، فحتى وإن عارض أحدهما حسب الحالة المشاريع المصادق عليها في مجلس الوزراء، فإنه يكون مجبرا على إرسالها إلى غرفتي البرلمان حسب الحالة باعتباره المكلف دستوريا بذلك (انظر المادة 02/143 من دستور 2020 تقابلها المادة 03/136 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري)، وإلا وجد نفسه مهددا بإنهاء مهامه من قبل رئيس الجمهورية الذي تولى أيضا تعيينه لعدم التزامه بتنفيذ ما تم إقراره في المجلس، ولعل هذا ما يبرر لنا عدم تسجيل أي حالة خلاف حادة بين الرئيس والوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا حول مشاريع القوانين ماعدا الحالة الوحيدة التي ترتب عنها إقالة مبطنة في شكل استقالة لرئيس الحكومة السابق أحمد بن بيتور.

2.3.2. الاحتكار الرئاسي لسلطة التنظيم: تتخذ سلطة التنظيم شكلين: سلطة التنظيم المستقلة وهي الصلاحيات الممنوحة للحكومة التي تستطيع بمقتضاها تنظيم كل موضوع لم يتعرض له المشرع، وسلطة التنظيم التابعة التي تنصرف إلى الصلاحيات المعترف بها قانونيا للإدارة في اتخاذ قرارات إدارية عامة لوضع قانون معين موضع التنفيذ (بن مسعود، ص467). ولقد خص المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية وحده عبر مختلف الدساتير بممارسة السلطة التنظيمية المستقلة، أما الوزير الأول فهو يزاول السلطة التنظيمية التابعة (انظر المادة 141 من دستور 2020).

الملاحظ في هذا الإطار أن المؤسس الدستوري قد عمل على تقييد السلطة التنظيمية للوزير الأول بالموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية بموجب تعديل 2008، مما يعني استحواده عليها وهو ما انعكس سلبا على دور الوزير الأول في مجال تنفيذ السياسات العامة نتيجة تحوله لمجرد موظف خاضع لرئيس الجمهورية على مستوى الجهاز الحكومي (رابحي، 2013، ص 166)، ليتم التراجع عن ذلك بموجب تعديل الدستور في 2016 بالعدول عن الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية التي يوقعها الوزير الأول، والإبقاء على ذات الأمر في دستور 2020.

وهنا نتساءل هل هذا يعني بأن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة يتمتع بنوع من الحرية في ممارسة صلاحياته التنفيذية لعدم إلزامه دستوريا باتخاذ المراسيم التنفيذية ومناقشتها في مجلس الوزراء الذي يرأسه و يتحكم فيه رئيس الجمهورية، ولا باستشارة هذا الأخير قبل توقيعها؟.

الإجابة بالنفي على هذا التساؤل لها مبرراتها، لأنه على الرغم من الحصانة التي يتمتع بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة من الناحية القانونية في هذا المجال، إلى أنه هناك عوامل سياسية تجعل كل واحد منهما خاضعا عند ممارسته لهذه الصلاحية لإرادة رئيس الجمهورية الذي يمكنه إقالتها حسب الحالة دون قيد في حال حدوث خلاف بينه وبين أحدهما بما بشأن هذه المسألة، خاصة إذا استمرت طبيعة النظام الحزبي السائد التي لم تفرز يوما حالة يكون فيها رئيس الجمهورية فاقدا للأغلبية البرلمانية (أومايوف، ص 124).

3.3.2. الاحتكار الرئاسي لسلطة التعيين: تلعب سلطة التعيين دورا كبيرا في تنفيذ السياسات العامة لأنها تتيح اختيار الشخصيات المؤهلة للقيام بذلك، وبالرجوع إلى دستوري 1989 و1996 نلاحظ أن رئيس الحكومة كان يشارك إلى جانب رئيس الجمهورية في ممارسة سلطة التعيين، على اعتبار أن رئيس الحكومة يستقل نسبيا عن رئيس الجمهورية في الإشراف على السياسة الحكومية.

على الرغم من منح دستور 1996 رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في مجال التعيين، وذلك من خلال استخدام المشرع لعبارة عامة يمكن التوسع في تفسيرها لتشمل أكبر طائفة من الموظفين (بوالشعير، ص، 97)، إذ مُنح التعيين في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور وفي الوظائف المدنية إلى جانب صلاحية التعيين في مجلس الوزراء، إلا أنه ومنذ 1999 أقدم رئيس الجمهورية على الاستحواذ على سلطة التعيين بشكل مطلق دون مشاركة أي جهة أخرى له (بن مسعود، ص 468)، وفي إطار توسيع ودعم سلطته في مجال التعيين أصدر المرسوم الرئاسي 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة الذي تم بموجبه نقل العديد من الصلاحيات التي كانت موكلة سابقا لرئيس الحكومة إلى حد احتكارها.

بالعودة لدستور 2020 نجد أنه لا يختلف عن سابقه فيما يخص سلطة التعيين، حيث يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطة التعيين في الوظائف المدنية للدولة أو تلك التي يفوضها له رئيس الجمهورية (انظر المادة 06/112 من دستور 2020)، دون توضيح لهذه الصلاحية باستثناء منعه من المساس بصلاحيات رئيس الجمهورية في هذا المجال، ليتم إقصائه عن إثر ذلك من التعيين في الوظائف العسكرية والدبلوماسية على اعتبار أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ويتولى الدفاع الوطني ويقرر السياسة الخارجية للأمم ويعمل على توجيهها، في مقابل ذلك منح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في مجال التعيين والعزل مع تغيير طفيف يتجسد في منحه التعيين في الوظائف التي تتم في مجلس الوزراء باستشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، دون توضيح مدى إلزامية الأخذ بهذه الاستشارة مما قد يفقدها قيمتها (انظر المادة 03/92 من دستور 2020).

إضافة إلى التعيين والعزل في الوظائف المذكورة أعلاه وتلك المنصوص عليها صراحة في الدستور، يستأثر رئيس الجمهورية بسلطة التعيين والعزل في المناصب والوظائف العليا للدولة لدى رئاسة الجمهورية والمؤسسات التابعة لها، ولدى وزارات الدفاع الوطني والشؤون الخارجية والعدل والداخلية والجماعات المحلية والتهنية العمومية، والمالية، كما يعين مديري الجامعات ومسؤولي الدواوين الوطنية باستثناء تلك التابعة لقطاع السكن، ومسؤولي المؤسسات والوكالات والصناديق ذات الطابع الوطني، وكل من الأمناء والمفتشين والمدراء العاملين بالوزارات،... (انظر المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 2020/02/02).

وإن كان البعض يرى في احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين أمرا منطقيا نظرا لسموه دستوريا على باقي مؤسسات الدولة، إلا أن ذلك جعل منه الفاعل المهيمن على العملية السياسية، فباستحوازه على سلطة التعيين والعزل في الوظائف والمناصب العليا للدولة استحوذ بذلك على الأداة الأساسية التي يرتكز عليها لضمان تنفيذ السياسات العامة للدولة التي يكون هو في الأصل صانعها.

خاتمة:

من خلال دراسة طبيعة العلاقة بين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، بناء على ما تضمنه دستور 2020 ومقارنته بالدساتير السابقة، توصلنا إلى مجموعة من الملاحظات والنتائج يمكن تلخيصها على النحو التالي:

- الحفاظ على الطابع التسلسلي ونزعة الحكم الفردية، بإعادة تكريس المكانة السامية لرئيس الجمهورية في العملية السياسية والإبقاء على أولوية المؤسسة الرئاسية وتفوقها وهيمنتها على السلطة التنفيذية وباقي الهيئات وبذلك لم يحدث دستور 2020 تغييرا فعليا في آليات عمل النظام السياسي ولا في طبيعة الممارسات السياسية السابقة.

- إن الاختلال في طبيعة العلاقة بين طرفي السلطة التنفيذية لصالح رئيس الجمهورية على حساب الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ضمن الدستور الحالي وحتى ضمن الدساتير السابقة، لا يمكن القضاء عليه إلا بإحداث تغييرات جذرية لآليات تنظيم السلطة وأساليب ممارستها، بعيدا عن التغييرات الشكلية السطحية التي أفقدت الوثيقة الدستورية هيبتها نتيجة التعديلات المستمرة لها.

- الإبقاء على تبعية الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لرئيس الجمهورية من الناحية العضوية ضمن دستور 2020 ، يحد من دوريهما في العملية السياسية بصفتهما جزء من السلطة التنفيذية، خاصة وأن رئيس الجمهورية ينفرد بسلطة تعيينهما وإنهاء مهامهما وفقا لأسباب واعتبارات خاضعة لتقديراته الشخصية وحتى عندما تم إقرار شرط تعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية فإن هذا الشرط سيبقى خارج مجال التفعيل في حال ما لم يتم إحداث تغييرات فعلية في المنظومة الحزبية والانتخابية.

- دأب رئيس الجمهورية ولغاية التحكم في عملية تنفيذ السياسة العامة والحرص على توجيهها على حيازة اختصاصين أساسيين، يتمثل الأول في وضع التشريعات الضرورية وتطبيقها تجسيدا لهذه السياسة أما الثاني فينصرف إلى تعيين الإطارات البشرية الكفؤة والمؤهلة للقيام بذلك، فالرئيس على الرغم من تدخله السافر في ضبط مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة حسب الحالة عن طريق مجلس الوزراء - كما سبق وأشرنا- وتجريد الوزير الأول أو رئيس الحكومة من الحرية المطلقة في ذلك، إلا أن إدراكه بعدم كفاية المخطط أو البرنامج حسب الحالة لوحده لتجسيد توجهاته السياسية دفعه إلى استخدام أدوات قانونية أخرى كالتشريع والتعيين في وظائف الدولة والسيطرة عليها وإبعاد الطرف الثاني للسلطة التنفيذية عن الممارسة الفعلية لها رغم الإقرار الدستوري لهما بذلك.

- الاحتفاظ بمنصب الوزير الأول إلى جانب منصب رئيس الحكومة بناء على نتائج الانتخابات التشريعية وإفرازها لأغلبية إما رئاسية أو تشريعية يعد سابقة في تاريخ الأنظمة السياسية، وكان الأجدر بالمشروع الدستوري الإبقاء على منصب دون الآخر وتفعيل دوره في العملية السياسية بمنحه استقلالية عضوية ووظيفية تجعل منه فاعلا أساسيا، لذلك يبدو لنا أن النص الدستوري وُضع لإحكام قبضة رئيس الجمهورية على مجال صنع السياسة العامة، وهذا التناقض في أحكامه والمزج غير المنهجي للمناصب والمصطلحات ما هو إلا وسيلة لضمان استئنائه بالسلطة الفعلية وإبعاده عن تحمل أي مسؤولية.

- قائمة المراجع:

أولا-الكتب:

- بلحاج، صالح. (2010). المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- بن سريّة، سعاد. (2010). مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، الجزائر: دار بلقيس للنشر.

- بوالشعير، سعيد.(2013). النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996: السلطة التنفيذية ، ج 3، ط 2 منقحة ومزودة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- بوقفة، عبد الله،(2005)، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة -، الجزائر، دار هومة، 2005.
- خرباشي، عقيلة.(2007). العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، الجزائر: دار الخلدونية.
- رابحي، أحسن.(2013). النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، القاهرة: دار الكتاب الحديث.
- عباس، عمار.(2010). العلاقة بين السلطات في ظل الأنظمة السياسية المعاصرة- وفي النظام السياسي الجزائري، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع.
- لباد، ناصر.(1999). القانون الإداري - التنظيم الإداري -، الجزائر: مطبعة دحلب.

ثانيا -الدوريات:

- أموج، نوار.(2015). مكانة الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008. مجلة العلوم الإنسانية. المجلد 43، العدد 43، ص ص 255-271.
- بن مسعود، أحمد.(2015). العلاقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008. مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية. المجلد 02، العدد 03، ص ص 459-475.
- بولوم، محمد الأمين، (2021)، " الحكومة ... بين الفكرتين الرئاسية والبرلمانية على ضوء المراجعة الدستورية لسنة 2020"، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 07، العدد 01، ص ص، 175-191.
- ربحاني، أمينة ومرزوقي، عبد الحليم.(2019). الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري دراسة على ضوء التعديل الدستوري لعام 2016. مجلة المفكر. العدد 18، ص ص 283-299.
- قزلان، سليمة.(2012). منصب الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري لـ 2008 مقارنة برئيس الحكومة بتعديل 1996مكانة دستورية جديدة أم تغيير مصطلح وتكريس أكثر للنظام الرئاسي؟. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية. المجلد 49، العدد 03، ص ص 41-61.
- ضريف، قدور.(2021)، " مكانة مؤسسة الحكومة على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2021"، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 01، ص ص، 203-220.
- معزوي، نوال.(2018). الأحكام الدستورية لمخطط عمل الحكومة. مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية. العدد 04، ص ص 157-171.
- معمري، نصر الدين.(2004). التشريع عن طريق المبادرة. مجلة النائب، السنة 02، العدد 04، ص ص.
- Mansour, Mouloud.(2007). "Du présidentielisme algérien. in R.A.S.J.E.P, n° 01. p p82-110.
- Pierre Muller, Les Politiques Publiques, 8ème édition, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, p ,22.
- Vincent Lemieux .(2002), L'études Des Politiques Publiques ,2ème édition, Canada, Les Presses De L'université Lavalp, 03.
- Yousfi, Mohamed. (2017), « La Dernière Révision Constitutionnelle Du 07/02/2016 Répond-elle Aux Exigences Du Changement Démocratique Du Système Politique Algérien », Revue Algérienne des sciences Juridiques et Politiques, Volume 54, N° 02, Université Benyoucef Benkhedda d'Alger, Faculté de droit , Algérie, p , 46 . p p, 29- 81.

ثالثا- الأطروحات والمذكرات:

- أوصيف، سعيد.(2016). البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم. أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، الجزائر: جامعة الجزائر 1.
- أومايوف، محمد.(2013). عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، الجزائر: جامعة مولود معمري تيزي وزو.

- بورايو، محمد. (2012). السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية. أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام. الجزائر: جامعة الجزائر 1.
- بن بغيلة، ليلي. (2016). العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول في النظام الجزائري . رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون دستوري، الجزائر: جامعة الحاج لخضر باتنة.
- ظريف، قدور. (2017). المسؤولية السياسية والجناحية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري . أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، الجزائر: جامعة محمد لمين دباغين سطيف.
- لوثن، دلال. (2012). الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية. بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، الجزائر: جامعة باتنة.
- الهمالي، سليمان محمد محمد. (2015). أزمة المشاركة السياسية في الجزائر منذ عام 1999. رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الدراسات الأفريقية (سياسة)، القاهرة: معهد البحوث والدراسات الأفريقية.

رابعاً – النصوص القانونية:

- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، السنة 53، المؤرخة بتاريخ 07/03/2016.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. المؤرخة في 30/12/2020. العدد 82.
- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ 27/10/1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، السنة 36، المؤرخة بتاريخ 31/10/1999.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 02/02/2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، المؤرخة بتاريخ 02/02/2020.