

## الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

### Government under the Constitutional Amendment in 2020

د. أحسن غربي<sup>(1)</sup>

أستاذ محاضر "أ" - كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة 20 أوت 1955 - سكيكدة (الجزائر)

a.gharbi@univ-skikda.dz

تاريخ النشر  
02 نوفمبر 2021

تاريخ القبول:  
23 جويلية 2021

تاريخ الارسال:  
01 أبريل 2021

#### المخلص:

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الحكومة باعتبارها مؤسسة دستورية هامة في تحديد نوع النظام السياسي الذي انتهجه المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2020، إذ تتناول الدراسة تشكيل الحكومة بنوعيتها وتبعيتها لرئيس الجمهورية من عدمها وعلاقتها بالبرلمان، والصلاحيات الممنوحة لها، بغرض الوصول إلى طبيعة النظام السياسي الذي سطره المؤسس الدستوري، إلا أنه من الصعب الفصل في طبيعة النظام السياسي على ضوء النظام القانوني للحكومة نظرا لعدم تقييد المؤسس الدستوري بخصائص النظام البرلماني كما هي بخصوص الحكومة التي يقودها رئيس الحكومة وأيضا مخالفته لبعض خصائص النظام الرئاسي بخصوص الحكومة التي يقودها الوزير الأول.

#### الكلمات المفتاحية :

الحكومة - رئيس الجمهورية - البرلمان - النظام البرلماني - النظام الرئاسي.

#### Abstract:

This study aims to shed light on the government as an important constitutional institution in determining the type of political system that the Algerian constitutional founder pursued in the constitutional amendment for the year 2020, as the study deals with the formation of the government of both types and its subordination to the President of the Republic or not and its relationship with Parliament, and the powers granted to it, in order to reach the nature The political system written by the constitutional founder; however, it is difficult to separate the nature of the political system in light of the legal system of government, given that the constitutional founder does not adhere to the characteristics of the parliamentary system as it is with regard to the government led by the prime minister, and also his violation of some characteristics of the presidential system regarding the government led by the prime minister.

#### key words:

The government- the president of the republic- the parliament- the parliamentary system- the presidential system.



**مقدمة:**

تعتبر الحكومة الجهاز الرئيسي في تحديد نوع النظام السياسي في الدولة، فإذا اعتمد الدستور نظام الثنائية داخل السلطة التنفيذية من خلال وجود حكومة لها صلاحيات حقيقية إلى جانب رئيس الدولة، فإن نظام الحكم يكون نظاما برلمانيا أما إذا لم ينص الدستور على ثنائية السلطة التنفيذية أو جعلها ثنائية صورية شكلية، فإن نظام الحكم يكون نظاما رئاسيا نظرا لحجم الصلاحيات الممنوحة لرئيس الدولة وعدم منح صلاحيات فعلية للحكومة.

توجد صعوبة في تصنيف النظم السياسية العربية ومنها النظام السياسي الجزائري، وذلك من الناحية الفعلية، إذ يمكن أن تتعدد محاولات التصنيف بقدر تعدد وتنوع المعايير التي يعتمد عليها في التصنيف، ومن بين المعايير التي تعتمد في تصنيف الأنظمة السياسية، معيار مركز الحكومة، التي لها دورا رئيسيا في تحديد نوع النظام السياسي القائم في الدولة.

لم يرجح المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2020 بين أنظمة الحكم المتعارف عليها، إذ لم يتبن نظام سياسي محدد وإنما سمح بإقامة نظام رئاسي أو نظام برلماني، وذلك على ضوء ما تحدده الهيئة الناخبة من خلال الانتخابات التشريعية، فإذا صوتت الهيئة الناخبة على برنامج تشكيلات سياسية موالية لبرنامج رئيس الجمهورية، فإن نظام الحكم ينحصر في النظام الرئاسي لمدة خمس (05) سنوات - إلى غاية انتخابات تشريعية جديدة -، يتمكن من خلاله رئيس الجمهورية من تطبيق برنامجه الانتخابي، إذ يتمكن قبل ذلك رئيس الجمهورية من تعيين وزير أول وحكومة تنفذ برنامج الرئيس عن طريق اعداد مخطط عمل لتكون بذلك الحكومة عبارة عن أداء للتنفيذ لا أداء للحكم، وهي خاصية من خصائص النظام الرئاسي. أما في حال صوتت الهيئة الناخبة على برنامج مغاير لبرنامج رئيس الجمهورية وهو ما يطلق عليه ببرنامج الأغلبية البرلمانية، فإنه يتعين الأخذ بالنظام البرلماني من خلال تمكين رئيس الحكومة من وضع برنامج حكومته التي يتماشى وبرنامج حزبه الفائز في الانتخابات التشريعية لتكون بذلك الحكومة بمثابة أداء للحكم والتنفيذ.

فإلى مدى أخذ المؤسس الدستوري بخصائص كل من النظام البرلماني والنظام الرئاسي بخصوص تحديد المركز القانوني للحكومة في التعديل الدستوري لسنة 2020؟.

يهدف هذا البحث إلى تحديد المركز القانوني للحكومة في التعديل الدستوري لسنة 2020 من الناحيتين العضوية والوظيفية ونوع المسؤولية التي تخضع لها، إذ على ضوء تحديد النظام القانوني للحكومة يتم تحديد نوع النظام السياسي الذي أخذ به المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير، إذ تعد هذه الدراسة المنصبة على الحكومة كمحور أساسي، الأولى من نوعها في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

للإجابة على الاشكالية المطروحة اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحديد المركز القانوني للحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال تحليل النصوص الدستورية التي تحدد تشكيل الحكومة وعلاقتها برئيس الجمهورية وعلاقتها بالبرلمان وصلاحياتها الأخرى، بغرض الوقوف على خصائص كل نظام من النظامين المذكورين وترجيح النظام الذي نرى ان المؤسس الدستوري أخذ به في التعديل الدستوري لسنة 2020.

قسمننا هذه الدراسة إلى ثلاث مباحث أساسية، يتمثل المبحث الأول في تحديد تشكيل الحكومة بين تكريس الثنائية الحقيقية والثنائية الشكلية داخل السلطة التنفيذية أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه لتأرجح الحكومة بين أداء للحكم وأداء للتنفيذ بينما تطرقنا في المبحث الثالث والأخير إلى وحدد الاختصاصات الدستورية الممنوحة للحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

### **المبحث الأول: تشكيل الحكومة بين تكريس**

#### **الثنائية الحقيقية والثنائية الشكلية داخل السلطة التنفيذية**

نص التعديل الدستوري<sup>1</sup> لسنة 2020 على إمكانية تبني النظام الرئاسي أو تبني النظام البرلماني، وذلك حسب ما تسفر عليه نتائج الانتخابات التشريعية، إذ تعد هذه الأخيرة الأسلوب المحدد لنوع الحكومة، إذ أن نوع الحكومة هو الذي يحدد لنا نوع نظام الحكم، فبالرغم من وجود ثنائية داخل السلطة التنفيذية منذ إقرارها في دستور 1989، إلا أنها ثنائية صورية شكلية لصالح رئيس الجمهورية<sup>2</sup> لا سيما بعد التعديل الدستوري<sup>3</sup> لسنة 2008.

#### **المطلب الأول: وحدة جهة التعيين واختلاف شكلية إجراءات تشكيل الحكومة في الدستور الجزائري**

بالرغم من أخذ المؤسس الدستوري بنوعين من الحكومة، إلا أنه بخصوص عملية التعيين فقد أخضعها لنفس القاعدة، وهي تعيين الحكومة بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، وبذلك يكون رئيس الجمهورية هو السلطة الوحيدة المخول لها دستوريا صلاحية تعيين المسؤول الأول عن الحكومة بغض النظر عن تسميته وزيرا أول أو رئيس حكومة، وذلك تباعا لما تسفر عنه الانتخابات التشريعية، كما سيأتي بيانه لاحقا. وأن رئيس الجمهورية هو السلطة الوحيدة المخول لها دستوريا تعيين أعضاء الحكومة وإنهاء مهامهم، إذ لا يمكن لرئيس الدولة المعين أثناء حصول مانع لرئيس الجمهورية أو شغور منصب رئيس الجمهورية، إقالة أو تعديل الحكومة<sup>4</sup> وإنما هي صلاحية حكرا على رئيس الجمهورية المنتخب.

نص المؤسس الدستوري في المادة 104 من التعديل الدستوري سنة 2020 على أنه يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة، وذلك بعد تعيينه للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ويتم تعيين الحكومة بموجب مرسوم رئاسي بعد إجراء الاقتراح المخول دستوريا للوزير

الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة حيث تضمنت المادة 104 من التعديل الدستوري 2020 النص على ما يلي " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة"، غير أن هذا الاقتراح يختلف من حيث الزاميته في الحالتين، فإذا كان اللجوء إلى الاجراء ملزم بالنسبة لرئيس الجمهورية قبل إصدار مرسوم تعيين الحكومة، وإلا كان مرسوم التعيين باطلا، إلا أن الاقتراح المقدم من قبل الوزير الأول يختلف عن الاقتراح المقدم من قبل رئيس الحكومة.

بالنسبة لتعيين وتشكيل الحكومة التي يقودها وزيرا أول، فإنه يعين رئيس الجمهورية وزيرا أول دون التقيد بشروط أو ضوابط دستورية سوى نتيجة الانتخابات التشريعية كما سنبينه لاحقا ثم يعين رئيس الجمهورية حكومة تساعد الوزير الاول في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وذلك بناء على اقتراح من الوزير الأول باستثناء وزير الدفاع ووزير الخارجية حيث تسند الأولى لرئيس الجمهورية باعتباره القائد الاعلى للقوات المسلحة ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني<sup>5</sup> بينما يختار وزير الخارجية مباشرة من قبل رئيس الجمهورية الذي يتولى تقرير السياسة الخارجية للأمة ويوجهها<sup>6</sup>، إلا أنه لا يلزم مضمون الاقتراح الذي يقدمه الوزير الاول رئيس الجمهورية، إذ يمكن لهذا الأخير تعيين أعضاء الحكومة خلافا لمضمون الاقتراح وهو شيء منطقي لكون الحكومة في هذه الحالة مكلفة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وبالتالي يحق لهذا الأخير تعيين أعضاء يراهم مناسبين لهذه المهمة، وما يدعم هذا الموقف نص المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها " يعين رئيس الجمهورية وزيرا أول ويكلفه باقتراح تشكيل حكومة واعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء"، وبالتالي إذا رأى رئيس الجمهورية أن الاسماء التي اقترحها الوزير الأول غير مناسبة يتم استبعادها من التعيين ما يعني أن تشكيل الحكومة وتعيينها في هذا النوع من الحكومة يندرج ضمن اختصاص رئيس الجمهورية بينما دور الوزير الاول هو مجرد اقتراح غير ملزم لرئيس الجمهورية وهذا ما يتناسب مع النظام الرئاسي.

بالنسبة لتعيين وتشكيل الحكومة التي يقودها رئيس الحكومة، فإنه يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الاغلبية البرلمانية خلافا للوزير الاول، كما أنه يكلف رئيس الجمهورية رئيس الحكومة بتشكيل حكومته أي حكومة رئيس الحكومة وليس حكومة رئيس الجمهورية، وبما أن الحكومة تكلف بوضع برنامج الاغلبية البرلمانية، فإنه يتعين أن يتحقق فيها الانسجام والتجانس حتى تسهل مهمتها وتتمكن من القيام بمهامها بشكل أيسر، ويتحقق الانسجام والتجانس المطلوب باختيار رئيس الحكومة أعضاء حكومته من بين الاشخاص الذين لهم رغبة في تنفيذ برنامج الاغلبية البرلمانية أثناء وضع برنامج الحكومة<sup>7</sup>، وبالتالي فإنه يتعين أن

ينسجم أعضاء الحكومة مع رئيس الحكومة وذلك لإعداد وتنفيذ برنامج الاغلبية البرلمانية طبقا لنص المادة 110 من التعديل الدستوري 2020 باستثناء وزير الدفاع ووزير الخارجية على النحو الذي بيناه سابقا.

فإذا تمعنا جيدا في نص المادتين 105 و110 من التعديل الدستوري سنة 2020 فإننا نلاحظ استعمال المؤسس الدستوري في نص المادة 105 عبارة " يكلفه باقتراح تشكيل الحكومة" بينما استعمل في نص المادة 110 عبارة " يكلفه بتشكيل حكومته" ما يعني أن رئيس الحكومة مستقل في تشكيل الحكومة ولا يمكن رئيس الجمهورية رفض تعيين أعضاء الحكومة الذين اختارهم رئيس الحكومة، كما أن الحكومة هي حكومة رئيس الحكومة وليست حكومة رئيس الجمهورية لأنها تنفذ برنامج الاغلبية البرلمانية وليس برنامج رئيس الجمهورية. أما الحكومة التي يقودها وزيرا أول هي ليست حكومة الوزير الأول بقدر ما هي حكومة رئيس الجمهورية، هذا الأخير يملك حق رفض تعيين أعضاء اقترحهم الوزير الأول كما يمكنه أيضا الموافقة عليهم.

إذا كان تعيين الحكومة في الحالتين يكون من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، إلا أن طريقة تشكيل الحكومة تختلف في الحالتين، إذ يختلف تعيين رئيس الحكومة عن تعيين الوزير الأول، فإذا كان رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية واسعة في اختيار الوزير الأول الذي ينسجم مع تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وله سلطة واسعة في الموافقة أو عدم الموافقة على أعضاء الحكومة المقترحين من قبل الوزير الأول، فإنه بخصوص رئيس الحكومة يكون مقيدا في اختياره، إذ يتعين وجوبا اختيار وتعيين رئيس الحكومة من بين الاغلبية البرلمانية، غير أن المؤسس الدستوري توقع فشل رئيس الحكومة في تشكيل حكومته فحدد له أجل يتعين عليه تشكيل حكومته خلاله، وهذا الاجل حددته المادة 110 بثلاثين (30) يوما تحسب من تاريخ تكليف رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة بتشكيل حكومته، رغم أن النص الدستوري لم ينص صراحة على ذلك، فإذا انقضت مهلة ثلاثين يوما الممنوحة دستوريا لرئيس الحكومة دون جدوى، تعين على رئيس الجمهورية تعيين رئيس حكومة جديد، يتم تكليفه بتشكيل حكومته.

غير أنه يطرح الاشكال حول مدى تقيد رئيس الجمهورية باختيار رئيس الحكومة من الاغلبية البرلمانية للمرة الثانية أم أنه يتحرر من هذا القيد لأنه ثبت فشل ممثل الاغلبية البرلمانية في تشكيل الحكومة، إلا أننا نرى أنه تتم عملية تعيين رئيس الحكومة الثاني وتكليفه بتشكيل حكومة بنفس الكيفية رغم سكوت النص الدستوري عن ذلك ما دامت لم تجر انتخابات تشريعية جديدة، كما أنه لم يحدد الدستور مهلة جديدة يعتد بها رئيس الحكومة الجديد في

تشكيل حكومته، وهنا أيضا نرى بأن رئيس الحكومة المعين مقيد بنفس المدّة وهي ثلاثون (30) يوما، كما أنه لم يحدد الدستور مصير رئيس الحكومة المعين للمرّة الثانية في حال فشل في تشكيل حكومته من جديد، هل يختار رئيس الجمهورية رئيس حكومة ثالث أم يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة لها تسفر عن أغلبية مغايرة، سواء كانت رئاسية أو برلمانية، وعليه تبقى مجرد تساؤلات قد تحدث على أرض الواقع إذا اصطدمنا بأغلبية برلمانية بعيدة كل البعد عن رئيس الجمهورية، كما أنه قد يحدث أن تتم عرقلة رئيس الحكومة في تشكيل حكومته بفرض استبعاده أو استبعاد الاغلبية البرلمانية المنتمي إليها رئيس الحكومة حتى يلجأ رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية من جديد للحصول على أغلبية مغايرة للأولى بحجة إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة، كضمانة استقرار الحكم ومنع الازمات الوزارية المتكررة<sup>8</sup>.

### المطلب الثاني: ارتباط نوع الحكومة بنتائج الانتخابات التشريعية وبناتج الانتخابات الرئاسية

بالرجوع إلى نص المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن تحديد نوع الحكومة متوقف على ما تسفر عنه نتائج الانتخابات التشريعية، فإذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية من حيث البرنامج المصوت عليه، فإن الحكومة يقودها وزيرا أول مهمتها تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه والذي تدعم من قبل الاغلبية في الانتخابات التشريعية وهنا نكون أمام حكومة باعتبارها أداءً للتنفيذ وهي خاصة من خصائص النظام الرئاسي الذي ترجح فيه كفة رئيس الدولة في ميزان السلطات<sup>9</sup>. أما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية - تندرج ضمن الأنظمة البرلمانية الأغلبية<sup>10</sup> - غير الأغلبية الرئاسية والتي لها برنامج مغاير انتخبت على أساسه، فإنه في هذه الحالة يقود الحكومة رئيس حكومة، وتتجلى مهمة الحكومة في وضع برنامج الأغلبية البرلمانية وتنفيذه، وبالتالي يُستبعد برنامج رئيس الجمهورية لصالح برنامج الأغلبية البرلمانية، وهنا نكون أمام حكومة باعتبارها أداءً للحكم وهي خاصة من خصائص النظام البرلماني، هذا النظام الذي يطلق فيه على الحكومة، حكومة برلمانية وهي الصورة الصحيحة، والنموذج المعبر عن الفصل بين السلطات بمفهومه السليم، القائم على الفصل مع التعاون المتبادل بين السلطة التنفيذية والتشريعية في نفس الوقت، والرقابة القائمة بينهما<sup>11</sup>. إلا أنه من الصعب الحصول على هذا النموذج في الانتخابات التشريعية التي يتنافس عليها العديد من الأحزاب السياسية وفي ظل قانون انتخابات يأخذ بالتمثيل النسبي، إذ يصلح هذا النموذج حيث تسود الثنائية الحزبية حيث يسهل على الحزب الفائز تشكيل حكومة ذات أغلبية في البرلمان ما يجعلها حكومة متجانسة من الناحية القانونية والفعالية<sup>12</sup>.

وعليه لا يعتد في تحديد نوع الحكومة بالانتخابات الرئاسية، إذ لا تعقب كل انتخابات رئاسية تشكيل جديد للحكومة وإنما يرتبط تشكيلها بالانتخابات التشريعية فقط وهو ما يمنح الحكومة نوع من الاستقرار والثبات.

إن هذه الاضافة التي جاء بها المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري سنة 2020 لها سلبيات وإيجابيات، إذ من بين الايجابيات اعطاء أهمية لكل برنامج مترشح للانتخابات التشريعية لكون هذه البرامج الانتخابية هي من سيحدد طبيعة النظام السياسي، فإذا فازت الاحزاب التي لها برنامج مغاير لرئيس الجمهورية، فإنها تمكن من الحكم من خلال الأخذ بالنظام البرلماني الذي يقوم على تنفيذ برنامج الاغلبية البرلمانية فتكون الحكومة حكومة الاغلبية البرلمانية يقودها رئيس الحكومة ويتحول رئيس الجمهورية في هذه الحالة إلى رئيس يمارس صلاحيات أقل مما هي عليه في النظام الرئاسي أي يفقد الهيمنة على السلطة التنفيذية، وذلك على اعتبار أن النظام البرلماني يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية تضم رئيس دولة وحكومة لها صلاحيات حقيقية وفعلية وتحمل المسؤولية عن هذه الصلاحيات أمام البرلمان. أما إذا فازت الاحزاب الموالية لرئيس الجمهورية من حيث البرنامج الذي انتخبت لأجله فإنه تكون أمام نظام رئاسي قائم على حكومة تابعة لرئيس الجمهورية تنفذ برنامجه الرئاسي يقودها وزيراً أول.

غير أنه قد تتسبب هذه الإضافة التي جاء بها المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 في عدم استقرار النظام السياسي وتحدث تقلبات فيه خلال وقت قصير إذ يمكن أن تشهد فترة رئاسية واحدة ثلاث تشكيلات مغايرة للحكومة ما يعني التقلب بين النظامين الرئاسي والبرلماني في فترة رئاسية واحدة مثل إجراء انتخابات تشريعية تسفر عن أغلبية برلمانية يترتب عنها الأخذ بالنظام البرلماني وبعد عرض برنامجها على المجلس الشعبي الوطني يرفض البرنامج لمرتين متتاليتين ما يعني انحلال المجلس الشعبي الوطني بقوة القانون فتجرى انتخابات تشريعية خلال ثلاثة أشهر تسفر عن أغلبية رئاسية تتمكن من تمرير مخطط عملها أمام المجلس الشعبي الوطني وبعد سنة تعرض الحكومة ببيان السياسة العامة على المجلس الشعبي الوطني ويترتب على ذلك طلب الحكومة منحها الثقة فيقابل الطلب برفض النواب ما يعني سحب الثقة من الحكومة واقدام رئيس الجمهورية على حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية جديدة تسفر عن أغلبية برلمانية وهكذا، إذ كان يتعين على المؤسس الدستوري توقع حدوث مثل هذه الأمور وإيجاد لها حلول خصوصاً من خلال ضبط اختصاصات رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني من خلال تحديد أسباب الحل وحالات عدم جواز اللجوء إلى الحل حتى يضمن استقرار النظام السياسي باستقرار المؤسسات الدستورية.

### المبحث الثاني: تارجح الحكومة بين أداة للحكم وأداة للتنفيذ

يقوم النظام الرئاسي على أحادية السلطة التنفيذية، ف رئيس الدولة هو رئيس الحكومة في الوقت ذاته، فلا يوجد في النظام الرئاسي نظام مجلس الوزراء المتضامن كما هو الحال في النظام البرلماني، إذ نجد أن رئيس الجمهورية هو من يختار ويعين الوزراء وهو الذي يملك السلطة الفعلية والحقيقية في مباشرة شؤون الحكم<sup>13</sup> أما بخصوص النظام البرلماني، فإنه يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية التي تتكون من رئيس دولة غير مسؤول سواء كان ملك أو رئيس جمهورية وحكومة تساءل وحدها عن حسن ممارسة شؤون السلطة أمام البرلمان<sup>14</sup> وتكون المسؤولية إما بصفة فردية أو جماعية<sup>15</sup> أمام البرلمان.

تختلف الحكومة في النظام الرئاسي عن الحكومة في النظام البرلماني، إذ تعتبر الحكومة في النظام الرئاسي أداة للتنفيذ فقط أما الحكومة في النظام البرلماني فهي أداة للحكم حيث تعتبر صاحبة السلطة الحقيقية الفعلية وهي المهيمنة على إدارة شؤون الدولة وهي مسؤولة عن جميع تصرفاتها أمام البرلمان، لذا فهي تعتبر المحور الرئيسي الذي يدور حوله النظام البرلماني<sup>16</sup>.

بالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن المؤسس الدستوري أخذ بالحالتين، إذ يبقى ترجيح حالة على الحالة الأخرى رهن ما تسفر عنه الانتخابات التشريعية على النحو الذي بيناه سابقا، إذ يترتب على ترجيح حالة من الحالتين اختلاف مخطط عمل الحكومة عن برنامج عملها، إلا أن المؤسس الدستوري رغم هذا الاختلاف وحد قواعد مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وأيضا أمام رئيس الجمهورية.

#### المطلب الأول: اختلاف مخطط عمل الحكومة عن برنامج عمل الحكومة

إذا اسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية فإنه يكلف رئيس الجمهورية الوزير الأول وحكومته بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية من خلال إعداد مخطط عمل الحكومة، وبذلك تكون الحكومة أداة للتنفيذ لا أداة للحكم وهي خاصة من خصائص النظام الرئاسي، هذا النظام الذي يجمع فيه رئيس الجمهورية سلطة السيادة وسلطة الحكم، غير أنه غير مسؤول أمام ممثلي الشعب عن ممارسة هذه السلطات باعتباره رمز الأمة، ليحل محله في المسؤولية الوزير الأول وحكومته<sup>17</sup>، إذ يترتب على هذا الوضع انعدام التوازن بين سلطة الحكومة بقيادة الوزير الأول ومسؤوليتها.

يشبه البعض العلاقة القائمة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول على أنها علاقة قائمة على أساس هرمي وظيفي<sup>18</sup> أي تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية على النحو الذي يشبه مكانة الوزارة في النظام الرئاسي، إذ لم يعد الوزير الأول يمثل ثنائية داخل السلطة

التنفيذية بل أصبح مجرد مساعد لرئيس الجمهورية في أدائه لمهامه وبهذا الشكل تبتعد الوزارة عن المفهوم الذي هي عليه في النظام البرلماني سواء التقليدي أو المتطور، إذ يهيمن رئيس الجمهورية على شؤون الحكم وهذا ما ألغى استقلالية الوزير الأول وافقده الصلاحية في رسم السياسة العامة<sup>19</sup>، إلا أننا بالرغم من ذلك نرى أنها تبقى علاقة سياسية دستورية خاضعة للدستور ولا يحكمها القانون الإداري.

يبر مخطط عمل الحكومة بالعديد من الخطوات حتى يرى النور حيث يقوم الوزير الأول بعرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، إذ يمكن رفضه أو إدخال عليه التعديلات أو الموافقة عليه، وبعد حصوله على موافقة مجلس الوزراء يقوم الوزير الأول بعرضه على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة<sup>20</sup> من أجل الموافقة عليه حيث تسبق عملية الموافقة أو الرفض مناقشات عامة للمخطط، وهنا يمكن للوزير الأول إدخال بعض التعديلات على المخطط على ضوء المناقشات شريطة التشاور مع رئيس الجمهورية بشأن التعديلات التي سيقوم بإدخالها على المخطط وذلك لكون المخطط ينصب على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، إذ لا يمكن تعديله بعد الموافقة عليه في مجلس الوزراء من دون التشاور مع رئيس الجمهورية حول التعديلات المزمع إدخالها على ضوء مناقشات المجلس الشعبي الوطني.

بعد استنفاذ مرحلة عرض المخطط على المجلس الشعبي الوطني ومناقشته وإمكانية إدخال عليه التعديلات بالتشاور مع رئيس الجمهورية ضمن الآجال التي حددتها المادتين 48 و49 من القانون العضوي 16-12 تأتي المرحلة الحاسمة في مخطط عمل الحكومة وهي مرحلة التصويت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، إذ يمكن أن يحظى المخطط بموافقة المجلس الشعبي الوطني ويدخل حيز التنفيذ بالرغم من الاجراء الشكلي الذي يلتزم به الوزير الأول وهو عرض المخطط كما صوت عليه المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة الذي لا يمكنه رفضه واسقاطه وإنما يملك صلاحية إصدار لائحة معدومة الأثر، غير أنه يمكن رفض مخطط عمل الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني وهنا يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي يكون ملزما بقبولها وتعيين حكومة جديدة بنفس الكيفية تقدم مخطط عمل جديد بنفس الكيفيات وفي حال لم يحظ بموافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد ينحل هذا الأخير بقوّة القانون (يسميه البعض الحل نتيجة أزمتين وزاريتين متتاليتين<sup>21</sup>) وتستمر الحكومة في تسيير الاعمال الجارية لمدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر تجرى خلالها انتخابات تشريعية.

أما إذا اسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الاغلبية الرئاسية، فإنه يقود الحكومة رئيس حكومة من الاغلبية البرلمانية يتولى إعداد برنامج الاغلبية البرلمانية

ويوضع برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه على الجانب نزولا عند إرادة الناخبين الذين اختاروا برنامج الأغلبية البرلمانية المغاير لبرنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي تكون أمام حكومة حكم وتنفيذ حيث يتولى رئيس الحكومة تحديد السياسة العامة للحكومة التي يترأسها وتتولى حكومته تنفيذها<sup>22</sup>، وهذه تعد خاصية من خصائص النظام البرلماني، إذ يطلق جانب من الفقه على النظام البرلماني تسمية نظام حكومة الوزراء نظرا لما للوزارء من أهمية ضخمة ودور خطير في هذا النظام السياسي<sup>23</sup>.

بعد إعداد رئيس الحكومة وحكومته برنامج الاغلبية البرلمانية يقوم رئيس الحكومة وجوبا بعرض هذا البرنامج كمحطة أولى على مجلس الوزراء، غير أنه لم يحدد المؤسس الدستوري النتيجة التي يسفر عنها هذا العرض، فهل يحق لمجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية رفض البرنامج أو تعديله؟ نرى أنه لا يمكن ذلك لكون البرنامج المسطر من قبل الحكومة هو برنامج الاغلبية البرلمانية الذي اختاره الناخبين وأن رفضه أو تعديله في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية يعد تعديلا لبرنامج الاغلبية البرلمانية، لذا فإن هذا الاجراء هو شكلي خلافا لعرض مخطط عمل حكومة الوزير الاول على مجلس الوزراء، وما يدعم هذا الموقف إمكانية تعديل الوزير الاول لمخطط العمل بناء على مناقشات المجلس الشعبي الوطني بعد التشاور مع رئيس الجمهورية خلافا لرئيس الحكومة الذي لا يقوم بذلك طبقا للفقرة الأخيرة من نص المادة 110 التي نصت على أنه " يعرض رئيس الحكومة، في كل الحالات، برنامج حكومته على مجلس الوزراء، ثم يقدمه للبرلمان حسب الشروط المنصوص عليها في المواد 106(الفقرات الأولى و3 و4) والمادة 107 و108" وبالتالي استبعدت تطبيق الفقرة الثانية من المادة 106 بخصوص برنامج حكومة رئيس الحكومة حيث تنص المادة 106 فقرة 02 على: " يمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية".

بعد استنفاذ رئيس الحكومة لإجراء عرض البرنامج على مجلس الوزراء يقدم البرنامج للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه بعد إجراء المناقشة العامة، غير أنه يمكن رفضه من قبل المجلس الشعبي الوطني ما يعني تقديم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي يقبلها وجوبا ويعين رئيس حكومة من جديد بنفس الكيفية وتشكل الحكومة الجديدة بنفس الكيفية وتعرض برنامجها من جديد وفي حال رفضه للمرة الثانية ينحل المجلس الشعبي الوطني وتستمر الحكومة في تسيير الشؤون العادية لمدة اقصاها ثلاثة أشهر تجرى خلالها انتخابات تشريعية.

### المطلب الثاني: وحدة قواعد مسؤولية الحكومة بالرغم من اختلاف برنامج الحكومة عن مخطط عملها

بالرغم من اختلاف الحكومة في النظام الرئاسي عنها في النظام البرلماني باعتبارها في الأول أداة للتنفيذ بينما في الثاني تكون أداة للحكم، مما يستتبع ذلك من اختلاف في القواعد المتعلقة بمسؤولية الحكومة في النظامين حيث تكون في النظام الرئاسي مسؤولية أمام رئيس الجمهورية بينما تكون في النظام البرلماني مسؤولية أمام البرلمان لأن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان هي خاصة من خصائص النظام البرلماني<sup>24</sup>، غير أنه بخصوص النظام الدستوري الجزائري فإن المسألة مختلفة تماما حيث وحد المؤسس الدستوري بين قواعد مسؤولية الحكومة بغض النظر عن نوعها، فإذا كانت قواعد المسؤولية المنصوص عليها في الدستور الجزائري يمكن فهمها بخصوص الحكومة التي يقودها رئيس الحكومة ولها صلاحيات فعلية حقيقية تمكنها من أن تكون مسؤولة عن تصرفاتها أمام البرلمان باعتبارها سلطة حكم، غير أنه لا يمكن فهمها بخصوص الحكومة التي يقودها وزيراً أول والتي هي أداة للتنفيذ بيد رئيس الجمهورية فلماذا تسأل أمام البرلمان؟ لأنه توجد قاعدة مبادئه أين توجد السلطة فهناك مسؤولية أو المسؤولية هي الوجه الآخر للسلطة، فلا يحوز أحد على سلطة من دون مسؤولية<sup>25</sup>، وبما أن الحكومة لا تملك السلطة الفعلية التي هي بيد رئيس الجمهورية فمن باب أولى أن تكون غير مسؤولة أمام البرلمان، كما أن رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة فعلية غير مسؤول باستثناء مسؤوليته عن الخيانة العظمى لاسيما الأفعال التي تمس بالطابع الجمهوري أو سلامة الدولة وأمنها داخليا وخارجيا<sup>26</sup>، وتكون المسؤولية أمام المحكمة العليا للدولة<sup>27</sup> التي لم تنصب بعد.

إن أول محطة تسأل فيها الحكومة هي مخطط عمل الحكومة أو برنامج عمل الحكومة، حسب الحالة، إذ يملك المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة سلطة رفض المخطط أو البرنامج ويسفر عن ذلك استقالة الحكومة بغض النظر عن نوعها، والمسؤولية السياسية للحكومة<sup>28</sup> تكون جماعية وليست مسؤولية فردية، رغم اختلاف الحكومة في الحالتين وهي خاصة من خصائص النظام البرلماني، هذا النوع من المسؤولية أخذ به الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم<sup>29</sup>. أما في حال قبول المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة أو برنامجها، حسب الحالة، فإنه يمكنه مساءلة الحكومة مجددا بعد مرور سنة من تنفيذ المخطط أو البرنامج عن طريق إثارة مسؤوليتها أثناء عرضها لبيان السياسة العامة السنوي حيث تنصب حوله مناقشة عامة تتعلق بعمل الحكومة خلال السنة التي انقضت وتحسب من تاريخ الموافقة على مخطط عمل الحكومة أو الموافقة على برنامج الحكومة، حسب الحالة.

قد يترتب على عرض ومناقشة بيان السياسة العامة السنوي العديد من الآثار، المتمثلة

في:

- إصدار المجلس الشعبي الوطني لائحة، وفي ظل عدم تفصيل المؤسس الدستوري في هذه اللائحة، فإنه قد تكون لائحة مساندة للحكومة وعليه تتحول مسألة الحكومة إلى تشجيع لها بغرض مواصلة مهامها، كما قد تكون اللائحة ضد الحكومة تتضمن تنبيه الحكومة ودعوتها إلى بذل قصارى جهدها في تنفيذ برنامجها أو مخطط عملها، حسب الحالة<sup>30</sup>، غير أنها غير مؤثرة على الحكومة، إذ لا تؤدي هذه اللائحة إلى إقالتها، ويتم تقديم هذه اللائحة والتصويت عليها وفق الضوابط التي ينص عليها القانون العضوي<sup>31</sup> رقم 16-12.

- قد يترتب على بيان السياسة العامة تقديم طلب ملتزم بالرقابة وفق الشروط والضوابط المنصوص عليها في المادتين 161 و162 من التعديل الدستوري سنة 2020، فإذا نال موافقة ثلثي النواب تقدم الحكومة استقالته الجماعية لرئيس الجمهورية، غير أن هذا الأخير ليس ملزم بقبولها، إذ لا يوجد نص يلزمه بذلك، كما أن هذا الإجراء من الناحية العملية يبدو مستحيلا نظرا لتقييده من قبل المؤسس الدستوري بالعديد من الضوابط والشروط بالإضافة إلى القيود التي نص عليها القانون العضوي<sup>32</sup> 16-12.

- قد يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، التصويت بالثقة، فإذا قابله رفض من قبل النواب يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة الجماعية لرئيس الجمهورية الذي يكون ملزما بقبولها، غير أنه يمكن لرئيس الجمهورية قبل قبول الاستقالة اللجوء إلى إجراء حل المجلس الشعبي الوطني وهنا تستمر الحكومة في تصريف الشؤون العادية لمدة ثلاثة أشهر تنظم خلالها انتخابات تشريعية.

يمكن إثارة مسؤولية الحكومة عن طريق ملتزم بالرقابة يترتب على استجواب الحكومة وفق الشروط والضوابط المنصوص عليها في المادتين 161 و162 من التعديل الدستوري سنة 2020، وهنا يمكن إقالة الحكومة بغض النظر عن نوعها، إلا أنه كما قلنا سابقا لا يوجد ما يلزم رئيس الجمهورية بقبول استقالة الحكومة نتيجة تصويت النواب على ملتزم بالرقابة.

لم يكتف المؤسس الدستوري بتوحيد قواعد مسؤولية الحكومة رغم اختلاف نوعها أمام المجلس الشعبي الوطني وإنما جعلها مسؤولة أمام رئيس الجمهورية<sup>33</sup> أيضا بغض النظر عن من يقود الحكومة حيث خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، طبقا لنص المادة 91 المطعة 5 التي نصت على "يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وينهي مهامه" طبقا لقاعدته توازي الأشكال والاختصاصات وهي سلطة ليست مقيدة بأي شرط، إذ بإمكان رئيس الجمهورية إنهاء مهام الحكومة أو تعديلها متى أراد ذلك<sup>34</sup>، غير أنه إذا كان المنطق يقضي بمسألة الحكومة التي يقودها الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية باعتبارها حكومة تنفذ برنامج رئيس الجمهورية

الذي يحق له مساءلتها إذا قصرت أو اخطأت أو فشلت في تنفيذ برنامجه<sup>35</sup>، غير أنه لا يمكن استيعاب فكرة مساءلة رئيس الجمهورية رئيس الحكومة وحكومته لأنها حكومة تقوم بتنفيذ برنامج الاغلبية البرلمانية وليس برنامج رئيس الجمهورية، وعليه فإن مساءلتها من قبل رئيس الجمهورية قد يكون بغرض عرقلتها عن أداء مهامها وافشال برنامجها حتى تظهر أمام الرأي العام والهيئة الناخبة خصوصا أنها حكومة فاشلة ويكون الغرض من وراء ذلك تحقيق أهداف سياسية وحزبية لاحقا. وعليه نرى بأن المقصود من خلال عبارة وينهي مهامه ليس مساءلة الوزير الأول أو رئيس الحكومة بقدر ما هي تطبيق لقاعدة توازي الاشكال فبحكم أن تعيين الوزير الأول وأيضا رئيس الحكومة يكون من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي فإن إنهاء مهامها يكون بنفس الأداة فإن رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط العمل أو برنامج الحكومة تقدم الحكومة استقالته لرئيس الجمهورية، هذا الأخير يصدر مرسوم إنهاء المهام وأيضا في باقي حالات مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني التي تعرضنا لها ويضاف لها الاستقالة الارادية للوزير الاول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

### المبحث الثالث: وحدة الاختصاصات الدستورية الممنوحة للحكومة

لم يفرق المؤسس الدستوري بين الحكومة التي تنفذ برنامج رئيس الجمهورية بقيادة الوزير الاول والحكومة المكلفة بإعداد برنامج الاغلبية البرلمانية، وذلك من حيث الصلاحيات الدستورية باستثناء الفرق الذي تطرقنا له بين مخطط عمل الحكومة وبرنامج الحكومة، إذ نص المؤسس الدستوري على الصلاحيات الممنوحة للحكومة داخل السلطة التنفيذية بشكل موحد في الحالتين، كما نص المؤسس الدستوري على العديد من الصلاحيات الأخرى التي تمارسها الحكومة بغض النظر عن اختلاف نوعها والتي تندرج ضمن مظاهر التعاون والتداخل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

### المطلب الأول: صلاحيات الحكومة داخل السلطة التنفيذية

يقصد بها الصلاحيات المحددة في المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تمارسها الحكومة داخل السلطة التنفيذية حيث تضمنت المادة 112 النص على سبعة اختصاصات رئيسية يمارسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وهذه الصلاحيات هي:

- توجيه عمل الحكومة والتنسيق بين أعضائها ومراقبة أعضاء الحكومة أثناء قيامهم بمهامهم بغرض التنفيذ الجيد لمخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، وفي هذا الاطار يتلقى التقارير والحصائل حول عملية التنفيذ في كل قطاع.

تعتبر هذه صلاحية منصوص عليها لأول مرة في التعديل الدستوري لسنة 2020، إذ لم تكن منصوص عليها في التعديلات السابقة، باستثناء نص المادة 97 من التعديل الدستوري<sup>36</sup> لسنة 2016 الذي تضمن عبارة "وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني".

- يوزع الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، الصلاحيات بين أعضاء الحكومة بموجب مراسيم تنفيذية، إذ لا يتمتع أعضاء الحكومة بصلاحيات محددة في الدستور تبين اختصاص كل وزير وإنما هي عملية يقوم بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة أي يقوم بها المكلف بقيادة الحكومة، غير أنه يستثنى من توزيع الاختصاصات على أعضاء الحكومة وزارتي الدفاع والخارجية والتي تحدد صلاحياتها بموجب مراسيم رئاسية<sup>37</sup>.

يتم توزيع الاختصاصات على أعضاء الحكومة عن طريق مراسيم تنفيذية يوقعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، كما يتولى حل الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين أعضاء الحكومة أثناء قيامهم بمهامهم<sup>38</sup>.

- يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بتطبيق القوانين والتنظيمات الصادرة عن البرلمان ورئيس الجمهورية، غير أن مهمة تطبيق القوانين هي مخولة للقضاء بينما الحكومة مهمتها تنفيذ القوانين والتنظيمات بصفة منتظمة ومستمرّة والإشراف على عملية تنفيذها<sup>39</sup> وهو ما كان منصوص عليه في التعديل الدستوري لسنة 2016 "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات"، وهذه الصلاحية التي يقوم بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، تمتد آثارها إلى كافة التراب الوطني خلافاً لدور الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في تنفيذ القوانين أين تكون مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات محصورة في المستوى المحلي فقط.

خص المؤسس الدستوري الوزير الأول أو رئيس الجمهورية، حسب الحالة، بسلطة التنظيم من خلال إصدار قرارات تنظيمية عبارة عن قواعد عامة ومجردة لتنفيذ السياسة الحكومية<sup>40</sup> خصوصاً إذا كانت الحكومة بقيادة رئيس الحكومة.

- يتأسس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، اجتماعات الحكومة حيث تضم الحكومة مجلس الحكومة والذي هو مغاير لمجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية حيث يضم مجلس الوزراء جميع الوزراء بالإضافة إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ويرأسه رئيس الجمهورية أما مجلس الحكومة فيخرج من تشكيلته وزير الدفاع والخارجية ويكون برئاسة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لذا فإن مجلس الحكومة هو مجلس مصغر بالمقارنة مع مجلس الوزراء. وتتخذ في مجلس الحكومة العديد من القرارات والتعيينات التي تندرج ضمن اختصاصات الحكومة.

وعليه يعتبر مجلس الحكومة هو الاطار التنظيمي الذي يعمل فيه الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، من أجل تنفيذ مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، حسب الحالة، ويمتاز مجلس الحكومة بانتظام أعماله حيث يُعقد أسبوعياً لدراسة جدول أعمال مسطر<sup>41</sup>.

- توقيع المراسيم التنفيذية من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، دون موافقة رئيس الجمهورية، إذ عرفت هذه الصلاحية العديد من التغييرات، فبعد أن نص عليها دستور 1996 دون قيد<sup>42</sup> تدخل المؤسس الدستوري في تعديل 2008 وقيدها بضرورة موافقة رئيس الجمهورية ثم عاد المؤسس الدستوري في تعديل 2016 وحررها من هذا القيد وهو ما أكده أيضا تعديل 2020.

تصدر الحكومة اللوائح لتضع بها شروط التنفيذ وتفصيلاته أو تضع الحكومة هذه اللوائح التنفيذية لتواجه بها ظروف معينة سريعة و متميزة<sup>43</sup> ولعل من أبرزها المراسيم التنفيذية المتلاحقة التي أصدرتها الحكومة لمواجهة ظاهرة انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته.

- تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، في الوظائف المدنية للدولة، غير أنه لا يمكن التعيين في الوظائف العسكرية بحكم أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو من يتولى مهمة الدفاع الوطني باعتباره وزير الدفاع، كما أنه لا يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، التعيين في الوظائف الدبلوماسية التابعة للخارجية بحكم عدم تبعية وزارة الخارجية لمجلس الحكومة، وعليه فإن المؤسس الدستوري قام بحصر صلاحية رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف المدنية وما سواها فهو من اختصاص الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وهي خاصية من خصائص النظام البرلماني.

يمكن لرئيس الجمهورية تفويض الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، صلاحية التعيين التي تعود دستوريا لرئيس الجمهورية استنادا إلى نص المادة 112 مطة 6 من التعديل الدستوري ونص المادة 93 من نفس التعديل التي نصت على إمكانية تفويض رئيس الجمهورية جزء من صلاحياته للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، كما نصت على الصلاحيات غير القابلة للتفويض.

إن صلاحية التعيين في الوظائف المدنية كانت في التعديل الدستوري لسنة 2016 مقيدة بضرورة موافقة رئيس الجمهورية على التعيينات التي يقوم بها الوزير الأول، إذ لا تكون نافذة إلا بعد حصولها على موافقة رئيس الجمهورية، غير أن المؤسس الدستوري في تعديل 2020 استبعد هذه الموافقة لأنها عبارة عن تقييد للحكومة في أداءها لمهامها خصوصا إذا كانت حكومة

بقيادة رئيس حكومة لأنها تكون مسؤولة عن تنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية وليس برنامج رئيس الجمهورية.

- السهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية، إذ كانت هذه الصلاحية تقتصر على سهر الوزير الأول وقبله رئيس الحكومة على حسن سير الإدارة العمومية، إلا أن المؤسس الدستوري أضاف لها في تعديل 2020 حسن سير المرافق العمومية، هذه الأخيرة أصبحت مدسترّة بموجب المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

تمنح هذه الصلاحية للحكومة سلطة فعلية في تسيير الإدارة والمرافق العمومية وتسخيرها للمهام المنوطة بالحكومة، إذ توضع هذه الإدارات والمرافق في خدمة الحكومة، غير أن عملية تسيير الإدارة تجعلها غير مستقرّة، وتفقد الثبات الذي يمنحها الفعالية والقدرة على إنجاز المشاريع المكلفة بها<sup>44</sup>. كما أنه في إطار هذه الصلاحية يعود أمر تنظيم الجهاز الإداري والمرافق العمومية وإصدار التعليمات لها من أجل حسن سير العمل الإداري من اختصاص الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة<sup>45</sup>.

**المطلب الثاني: صلاحيات الحكومة في إطار التعاون والتداخل مع البرلمان (تمارسها خارج السلطة**

**التنفيذية)**

تمارس الحكومة العديد من الصلاحيات الأخرى المنصوص عليها في الدستور والتي تندرج ضمن مظاهر التعاون والتداخل والتوازن بين الحكومة باعتبارها جزء من السلطة التنفيذية والبرلمان، والتي تعتبر محور الاستقرار الحكومي<sup>46</sup> وهي تشكل إحدى الخصائص الرئيسية للنظام البرلماني<sup>47</sup>، ومن أهم هذه الصلاحيات نجد:

- طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، عقد جلسات مغلقة للبرلمان طبقاً لنص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

- طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، تمديد الدورة العادية لغرض الانتهاء من دراسة نقطة معينة في جدول الأعمال، كما يمكن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، طلب اجتماع البرلمان في دورة غير عادية، بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

- يبادر الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بالقوانين عن طريق تقديم مشاريع القوانين التي تعرض على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم تودع لدى مكتب غرفة البرلمان المعنية طبقاً لنص المادتين 143 و144 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

تتمتع الحكومة دستوريا بهذه الصلاحية لأنها من الناحية الواقعية هي الأقدر على تقديم مشاريع القوانين، كما أن الحكومة هي التي تكون بحاجة إلى تعديل القوانين السارية المفعول حتى تتماشى مع مخطط عملها أو برنامجها، حسب الحالة، الذي تسهر على تنفيذه<sup>48</sup>.  
تملك الحكومة صلاحية متابعة العملية التشريعية داخل غرفتي البرلمان ولها حق المبادرة بإدخال التعديلات، كما تطلب الحكومة من البرلمان المصادقة على مشاريع القوانين بشكل مستعجل طبقا لنص المادة 119 من التعديل الدستوري سنة 2020، ويقوم الحكومة في حال حدوث خلاف بين الغرفتين حول نص ما باستدعاء اللجنة المتساوية الاعضاء، كما أنه في حالة استمرار الخلاف يمكن للحكومة سحب النص، وذلك طبقا للمواد 143 و144 و145 من التعديل الدستوري سنة 2020.

- يملك الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، حق إخطار المحكمة الدستورية بخصوص دستورية القوانين والتنظيمات والمعاهدات طبقا لنص المادة 193 أو إخطارها بشأن الخلافات التي تحدث بين السلطات الدستورية أو إخطارها بشأن تفسير حكم أو عدو أحكام دستورية طبقا لنص المادة 192 من التعديل الدستوري سنة 2020.

#### خاتمة:

لم يلتزم المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 بخصائص النظام الرئاسي عندما حدد المركز القانوني لحكومة الوزير الأول خصوصا أنه منحها العديد من الصلاحيات في إطار التعاون والتداخل والتوازن بين السلطات وأخضعها في المقابل لرقابة البرلمان، وهذه المظاهر تعد من بين أهم مقومات النظام البرلماني، كما أنه في المقابل التزم المؤسس الدستوري إلى أبعد حد بخصائص النظام البرلماني عند تحديد المركز القانوني لحكومة رئيس الحكومة، رغم الغموض الذي يكتنف مسؤوليتها أمام رئيس الجمهورية، وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد تبنى في التعديل الدستوري سنة 2020 نظامين، نظام قريب من النظام الرئاسي ونظام برلماني غير كلاسيكي.

#### النتائج المتوصل إليها

- 1- يكون الوزير الأول وحكومته في مركز ضعيف نتيجة ارتباطه برئيس الجمهورية وتنفيذه برنامج رئيس الجمهورية، كما أن الوزير الأول غير منتخب ولا يستند إلى أغلبية برلمانية خلافا لرئيس الحكومة الذي يعين من الأغلبية البرلمانية ويشكل حكومته بنفسه بتصبح الحكومة وحدة متجانسة ومنسجمة تستند إلى أغلبية برلمانية منتخبة من قبل الشعب.
- 2- النص لأول مرة على تعيين رئيس الحكومة من بين الأغلبية البرلمانية، وهو نقلة نوعية نحو اعتماد النظام البرلماني إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية

الرئاسية، إذ يكون رئيس الحكومة مستقل نسبيا عن رئيس الجمهورية بخصوص تشكيل الحكومة ومستقل عنه بخصوص برنامج حكومته.

3- أخذ المؤسس الدستوري بنوعين من الثنائية داخل السلطة التنفيذية، ثنائية شكلية تحددها الانتخابات التشريعية عندما تسفر عن أغلبية رئاسية وثنائية حقيقية تحددها الانتخابات التشريعية عندما تسفر عن أغلبية برلمانية، وبذلك تكون الانتخابات التشريعية هي الضابط المحدد لنوع الحكومة والذي يترتب عنها نوع النظام السياسي.

4- لا يمكن تحديد نوع النظام بدقة اعتمادا على الحكومة في الدستور الجزائري خصوصا من زاوية مسؤولية الحكومة، إذ لم يفرق الدستور بين مسؤولية الحكومة التي تنفذ برنامج رئيس الجمهورية في إطار النظام الرئاسي والحكومة التي تنفذ برنامج الأغلبية البرلمانية في إطار النظام البرلماني.

#### الاقتراحات:

1- نقترح اختيار رئيس الحكومة في حال اسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية من قبل هذه الأخيرة وليس من قبل رئيس الجمهورية أو على الأقل تقترحه الأغلبية البرلمانية، ويبقى لرئيس الجمهورية سلطة تعيين رئيس الحكومة الذي اختارته أو اقترحته الأغلبية البرلمانية.

2- نقترح تطبيق نظام الأغلبية في انتخابات المجلس الشعبي الوطني عند توزيع المقاعد بدلا من نظام التمثيل النسبي، هذا الأخير يمكن الإبقاء عليه في الانتخابات المحلية، إذ لا يمكن أن تسفر الانتخابات عن أغلبية برلمانية مغايرة لبرنامج رئيس الجمهورية في ظل تعدد التشكيلات السياسية المشاركة في الانتخابات التشريعية وأيضا السماح للقوائم الحرة بالمشاركة لأن ذلك يؤدي إلى تعدد البرامج وتشنت الهيئة الناخبة على هذه التشكيلات.

3- نقترح سحب قواعد مسؤولية الحكومة التي يقودها وزيراً أول أمام البرلمان والاكتفاء بمسؤوليتها أمام رئيس الجمهورية فقط بما أنها تشكلت خصيصا لتنفيذ برنامجه فمن باب أولى أن تسأل أمامه فقط عن كيفية تنفيذ هذا البرنامج، وفي المقابل النص صراحة على مسؤولية الحكومة بقيادة رئيس الحكومة أمام البرلمان فقط.

#### الهوامش:

<sup>1</sup> - مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 82 مؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020.

- 2 - زينب عبدالوحي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 28 نوفمبر 1996 الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق (غير منشورة) تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة 1، 2016-2017، ص 245.
- 3 - قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- 4 - الفقرة 01 المادة 96 المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 82 مؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020.
- 5 - المطة 1 المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020
- 6 - المطة 3 المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020
- 7 - د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر بيروت لبنان، 1969، ص 944. د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الاردن، 2011، ص 378.
- 8 - أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، حل البرلمان "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص 12.
- 9 - د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 867.
- 10 - يقصد بالأنظمة البرلمانية الاغلبية " نوع من النظام البرلماني تضمن فيه الحكومة أغلبية مطلقة في البرلمان، بحيث أنها تدوم عادة طيلة الولاية التشريعية"، مورييس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة الدكتور جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت لبنان، 1992، ص 257.
- 11 - د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 899.
- 12 - د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سبق، ص 379.
- 13 - ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، الطبعة الأولى، دار مجدلاوي عمان، 2004، ص 260.
- 14 - د. محمود صالح الكروي، التجربة البرلمانية في المغرب 1963-1997، الطبعة الأولى، دار الكتب والوثائق ببغداد، 2010، ص 107.
- 15 - ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص 254.
- 16 - د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 942.
- 17 - صلاح عيسى، د. عمرو الشوبكي، الجمهورية البرلمانية ركيزه الاصلاح السياسي والدستوري، مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، القاهرة، 2010، ص 15.
- 18 - ليلي بن بغيلة، العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول في النظام الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية (غير منشورة) تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015-2016، ص 126. د. أمينة ريحاني، د. عبد الحليم مرزوقي، "الوزير الأول في النظام

- الدستوري الجزائري - دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016" - مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكره الجزائر، المجلد 14، العدد 01، 2019، ص 291.
- <sup>19</sup> - سامية العايب، "الإطار الدستوري لمسؤولية الوزير الأول في الجزائر وفرنسا - دراسة مقارنة"، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة باجي مختار عنابة الجزائر، المجلد 24، العدد 02، 2018، ص 273.
- <sup>20</sup> - المادة 47 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50 مؤرخة في 28 غشت سنة 2016.
- <sup>21</sup> - أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، مرجع سابق، ص 13.
- <sup>22</sup> - محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة (غير منشورة) تخصص القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2012، ص 73.
- <sup>23</sup> - د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 943.
- <sup>24</sup> - سعاد رايح، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير (غير منشورة) تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2007-2008، ص 73.
- <sup>25</sup> - صلاح عيسى، د. عمرو الشويكي، مرجع سابق، ص 14.
- <sup>26</sup> - د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، الطبعة الأولى، مطبعة البيئة بغداد، 2009، ص 33.
- <sup>27</sup> - المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- <sup>28</sup> - يقصد بالمسؤولية السياسية "مجموعة من الإجراءات التي تدفع الحكومة للاستقالة إذا لم تحصل على ثقة المجلس"
- Cf. H.PORTELLI, Droit constitutionnel, 5ème éd, Dalloz, Paris, 2003, p.260.*
- نقلا عن سعاد رايح، مرجع سابق، ص 75.
- <sup>29</sup> - *Cf. E. ZOLLER, Droit du constitutionnel et institution politiques 2ème éd, P.U.F, Paris, 1999, p 490.*
- نقلا عن سعاد رايح، مرجع سابق، ص 77.
- <sup>30</sup> - د. أمينة ربحاني، د. عبد الحليم مرزوقي، مرجع سابق، ص 296.
- <sup>31</sup> - المواد من 51 إلى 57 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق.
- <sup>32</sup> - المواد من 59 إلى 61 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق.
- <sup>33</sup> - محمد بورايو، مرجع سابق، ص 192.
- <sup>34</sup> - نوار أمجوج، "مكانة الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008"، مجلة العلوم الانسانية، جامعة منتوري قسنطينة الجزائر، المجلد 26، العدد 01، جوان 2015، ص 263.
- <sup>35</sup> - د. أمينة ربحاني، د. عبد الحليم مرزوقي، مرجع سابق، ص 292.
- <sup>36</sup> - قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14 مؤرخة في 7 مارس سنة 2016.

- 37 - نسرين ترفاس، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير (غير منشورة) تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013، 2014، ص 56.
- 38 - ياسين ريوح، مركز الوزير الأول في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير (غير منشورة) تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر1، 2013، ص 91.
- 39 - د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 852-859.
- 40 - ياسين ريوح، مرجع سابق، ص 97.
- 41 - نسرين ترفاس، مرجع سابق، ص 54.
- 42 - المادة 85 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 76 مؤرخة في 8 ديسمبر سنة 1996.
- 43 - زينب عبدلاوي، مرجع سابق، ص 209.
- 44 - ياسين ريوح، مرجع سابق، ص 101.
- 45 - نسرين ترفاس، مرجع سابق، ص 60.
- 46 - سام سليمان دله، "إشكالية الاستقرار الحكومي في النظام البرلماني (المثال الألماني)"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، الإمارات العربية المتحدة، المجلد 17، العدد 02، ديسمبر 2020، ص 452.
- 47 - د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص 380.
- 48 - سعد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية (غير منشورة) تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013-2014، ص 111.

