

تحولات السلطة التنفيذية في نظر الاجتهاد الدستوري

Transformations of Executive Power in the View of the Constitutional Jurisprudence

الدكتور: محمد منير حساني

محاضرًا، جامعة قاصدي مرياح - ورقلة.

ABSTRACT:

ملخص باللغة العربية:

The constitutional amendment is the function of the constitutional founder to produce fundamental normative norms on the occasion of updating the existing constitution, and in this case, it may be necessary to conform the amended provisions of the constitution to ensure its constitutionality in its own right. Thus giving the Constitutional Council the opportunity to follow up the processes of modernizing the constitutional order and its institutions, and to express its opinion about its constitutionality, because is charged with protecting the Constitution and interpreting its principles. This will ensure the constitutional engineering and the nature of institutions established by the founder in the Constitution.

The most important amendments touched the executive branch in the 2008 and 2016 amendments to the Constitution, were the abandonment of the post of prime minister, and the president's ownership of the only political program. When the Constitutional Council censored the constitutionality of the two amendments, it has justified the transformation the executive branch to unilateralism by reorganizing it internally, and linking the political program to the function of nation leadership.

إن التعديل الدستوري وظيفته المؤسسة الدستوري لإنتاج قواعد معيارية سامية وأساسية، بمناسبة تحديث الدستور القائم، وفي هذه الحالة قد يلزم مطابقة الأحكام المعدلة للدستور ضماناً لدستوريتها في حد ذاتها، ما يتيح للمجلس الدستوري فرصة متابعة عمليات تحديث النظام الدستوري ومؤسساته، وإبداء رأيه حول دستوريتها، باعتباره المكلف بالسهر على حماية الدستور وتفسيره، وهذا يضمن الهندسة الدستورية للنظام وطبيعة مؤسساته المرسومة في الدستور.

وأهم التعديلات التي مست السلطة التنفيذية في تعديلي سنتي 2008 و2016 للدستور، التخلي عن منصب رئيس الحكومة، وإملاك رئيس الجمهورية للبرنامج السياسي الوحيد. وعند رقابة المجلس الدستوري لدستورية التعديلين المذكورين؛ برر التحول نحو أحادية السلطة التنفيذية بإعادة التنظيم الداخلي لها، وربط أحادية برنامجها السياسي بوظيفة قيادة الأمة.

مقدمة:

إن الهندسة الدستورية لمؤسسات الدول الليبرالية مصدرها العملية التأسيسية لدساتيرها، خاصة مؤسسات السلطات العمومية، التنفيذية، التشريعية والقضائية. والتأسيس وظيفة المؤسس الدستوري لإنتاج قواعد معيارية سامية وأساسية، بمناسبة وضع دستور جديد كلية، أو عند تعديل الدستور القائم، وفي الحالة الأخيرة قد يلزم مطابقة الأحكام المعدلة للدستور، ضماناً لدستوريتها في حد ذاتها، مما يتيح للمجلس الدستوري فرصة متابعة عمليات تحديث النظام الدستوري، وتحديث المؤسسات الدستورية بالذات، وإبداء رأيه حول دستوريتها، باعتباره المكلف بالسهر على حماية الدستور والمفسر الوحيد لنصه، ومن خلال هذا سيرحرص على إرادة المؤسس الدستوري في تحديد طبيعة المؤسسات فيه، وشكلها الملائم للنظام السياسي المرسوم بالدستور.

وفي هذا الخصوص، اتجه أول دستور تعددي للجمهورية الجزائرية سنة 1989 نحو بناء نظام دستوري هجين، يكيه بعض الفقهاء بأنه نظام شبه رئاسي، يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية، بالتأسيس لرئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة، كمؤسستين داخل السلطة التنفيذية، يتمتعان باختصاصات دستورية قد تتداخل أحياناً، مقابل أحادية السلطة التشريعية بمجلس شعبي وطني. وبمجيء دستور سنة 1996، اتجه المؤسس نحو ثنائية السلطة التشريعية بإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية فيها، وأبقى السلطة التنفيذية على شكلها، وباعتباره دستوراً جديداً جاء باستفتاء الشعب، فلم تتح للمجلس الدستوري فرصة إبداء رأيه فيه، بيد أنه أظهر لاحقاً تعديلي سنتي 2008 و2016 لدستور 1996 تحولاً في الإرادة التأسيسية، بالتوجه نحو بناء نظام دستوري يقوم على أحادية السلطة التنفيذية.

في القانون المقارن، يُعنى بأحادية السلطة التنفيذية، والتي تتناسب النظام الرئاسي بالأساس، ممارسة رئيس الجمهورية لغالبية السلطات والصلاحيات العمومية لقيادة النظام السياسي، وقد سعى المؤسس الدستوري من خلال التعديلين الأخيرين إلى اعتماد هذا المفهوم لأحادية السلطة التنفيذية، مع تعديل فيه حسب ما يتناسب والخلفية السياسية للسلطة الحاكمة، وقد أتاحت الفرصة في هذه المرة دستورياً

لمجلس الدستوري لإبداء رأيه حول دستورية هذا التحول، لذا يثار التساؤل عن كيفية تفسيره وتبريره له، وموقفه من مطابقته الدستور ؟

إن هذه الدراسة ستسعى إلى الوقوف على رؤية المجلس الدستوري لدستورية التنظيم الجديد للسلطة التنفيذية، من خلال تبني منهجاً وصفيّاً تحليلياً للاجتهاد الدستوري، مما يساعد على فهم إرادة المؤسس من هذه التحولات المؤسساتية، ودور المجلس الدستوري في حفظها، وهنا تكمن أهمية هذه الدراسة.

وباستعراض التعديلات التي مست السلطة التنفيذية، يتبين أن أهمها جاء هيكلياً، وذلك بالتخلي عن منصب رئيس الحكومة، ووظيفياً حول امتلاك البرنامج السياسي وتنفيذه. وباستظهار الإجتهادين الدستوريين المتعلقين بالتعديلين المذكورين، يظهر أن المجلس الدستوري يبرر التحول نحو أحادية السلطة التنفيذية هيكلياً بإعادة التنظيم الداخلي لها (المبحث الأول)، ويربط أحادية برنامجها السياسي بوظيفة قيادة الأمة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الأحادية الهيكلية إعادة للتنظيم الداخلي للسلطة التنفيذية.

أسس دستوري سنّتي 1989 و1996 للحكم الجمهوري في الجزائر، بقيادة السلطة التنفيذية رئيساً للجمهورية، وشاركه قيادتها رئيساً للحكومة، في إرادة لتجسيد مفهوم الفصل الداخلي بين السلطات، الذي يتلاءم وهندسة النظام الدستوري البرلماني¹. وبتحول إرادة المؤسس الدستوري نحو النظام الرئاسي، كان لزاماً عليه إعادة تنظيم السلطة التنفيذية وفقاً لهذا النموذج من الحكم، وهذا ما برر به المجلس الدستوري تخلي المؤسس عن منصب رئيس الحكومة (المطلب الأول). غير أن تشديد تجربة الجزائر للنظام الرئاسي من أجل بناء هيمنة رئيس الجمهورية على

1 انظر في هذا الخصوص: مورييس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط 1، 1992، ص: 126 - 130.

حساب باقي المؤسسات فيه، جعلت المؤسس يعزز المركز القانوني لهذا الأخير بتعزيز صلاحياته التنفيذية¹ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التخلي عن منصب رئيس الحكومة هيكلية جديدة للسلطة التنفيذية.

إن حقيقة إلغاء منصب رئيس الحكومة متعلقة باختلال دستوري في هندسة مؤسسات السلطة التنفيذية، جعل بالإمكان تحول رئيس الحكومة إلى منافس لمن قام بتعيينه؛ وهو رئيس الجمهورية، خاصة من خلال امتلاكه برنامج خاص لعمل حكومته، وهي مكانة دستورية تحفظها الأنظمة البرلمانية لرئيس الحكومة دون غيرها من الأنظمة²، لذا جاء الإلغاء لأقلمة وتصحيح الهندسة الدستورية للسلطة التنفيذية، وجعل رئيس الجمهورية السيد الوحيد فيها³.

1 إن حركة تعزيز صلاحيات رئيس الجمهورية التي بدأت بدستور سنة 1996، وتكثفت في تعديلاته لاحقاً، لم تنحصر في صلاحياته التنفيذية فحسب، بل شملت صلاحيات تشريعية وقضائية كذلك، مشرعاً من خلال اتخاذه الأوامر التشريعية، ومعيناً لثلث مجلس الأمة، والحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بامتلاكه لسلطة حل الغرفة الأولى، ورئيساً للمجلس الأعلى للقضاء، ويشكل المجلس الأعلى الإسلامي، والمجلس الأعلى للأمن، وصلاحيات أخرى. انظر في ذلك: الفصلين الثاني والثالث من الباب الثاني، والباب الثالث للدستور الحالي.

2 لقد ظهر منصب الوزير الأول وتطور مع النظام البرلماني البريطاني، حيث يمثل همزة الوصل بين المؤسسة الملكية والحكومة، ويتمتع بصلاحيات دستورية معتبرة في هذا النظام، حيث يحدد السياسة الوطنية (البرنامج السياسي) الداخلية والخارجية، وذلك لسببين؛ اعتباراً للعهد التي يتمتع بها، وباعتباره زعيم الأغلبية الحاكمة، كما أنه رئيس الإدارة العمومية، له سلطة التعيين والرقابة عليها، وله حق المبادرة بإعداد الميزانية، ويتحكم في العملية التشريعية إنطلاقاً من أغليبيته داخل البرلمان. انظر لتفصيل أكثر؛

- J. GICAQUELÉ, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Montchrestien, Delta, 16em éd, 2000, p : 216 -218.

3 في هذا الإطار يرى الأستاذ محمد عمران بوليفة أنه: "من الواجب على رئيس الحكومة أن يبقى دائماً في الحدود التي يريدها الرئيس ولا يمكنه، بحال من الأحوال، أن يحاول منافسة رئيس الجمهورية والعمل من أجل أن تطغى رئاسة الحكومة على رئاسة الجمهورية، ذلك أن الرئيس يتمتع بكل الوسائل الدستورية التي تمكنه من القضاء على طموحات مساعده الأقرب. انظر: م. عمران

وفي هذا الإطار، أُجريت على دستور سنة 1996 ثلاثة تعديلات إلى حد الآن، أولها تعديل سنة 2002¹، الذي اعترف باللغة الامازيغية كلغة وطنية ولم يمس مجال السلطات العمومية. أما التعديل الثاني فقد جاء سنة 2008²، وما يميزه هو تناوله هندسة السلطة التنفيذية ومؤسساتها الدستورية، وإلغاء منصب رئيس الحكومة على وجه الخصوص. وعند مطابقة المجلس الدستوري لمشروع القانون الحامل للتعديل الدستوري، برر التخلي عن هذا المنصب بأنه إعادة للهيكلة والتنظيم الداخلي للسلطة التنفيذية، معتبراً أن إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل، يهدف إلى استبدال وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول³. ويبدو هذا التبرير منطقي لتماشيه مع إرادة التوجه بالسلطة التنفيذية نحو الأحادية، حيث لا يتصور قيام أحادية لها مع مشاركة رئيس الحكومة لسلطات وصلاحيات إدارتها مع رئيس الجمهورية. كما أنه ليس من إختصاص المجلس الدستوري أن يعترض على دستورية هذه الجزئية من التحول الهيكلي، باعتباره جهاز مكلف بحماية الدستور وليس التأسيس الدستوري⁴، الذي يجعله الدستور بمبادرة من رئيس الجمهورية أو البرلمان فقط. هذا ما يجعل المجلس الدستوري حامي الدستورية وليس منتجها، ويحتم عليه إحترام إرادة

بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي والوظيفي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2001، ص: 32.

1 دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996. المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 25 الصادرة في 14 أبريل 2002.

2 القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل دستور سنة 1996، الجريدة الرسمية العدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

3 الرأي رقم: 01/08 ر. ت د/ م د، المؤرخ في 7 نوفمبر سنة 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

4 في هذا الخصوص تنص المادة 182 من تعديل 2016 للدستور على أن: "المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهل على احترام الدستور". انظر: القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

صاحب النص الدستوري عند مطابقتها، ويجعل الإرادة التأسيسية لا تجابه من قبله مهما أحدثت من تحولات وتغييرات دستورية ويكتفي بالخطأ الظاهري¹. ويستثنى من هذا الحكم حالة تناول مشروع التعديل الدستوري المجالات المحظور تعديلها بموجب الدستور، وعدل فيها بانقاصها أو التقييد فيها²، حيث في هذه الحالة تقيد إرادة

1 V. GOESEL, Le Contrôle de Proportionnalité Exerce par Le Conseil Constitutionnel, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, N° 22 / 2007, p. 208.

في هذا الخصوص، قد أفصح المجلس الدستوري أكثر من مرة عن عدم إمتلاكه سلطة تقديرية عامة لتعديل إرادة صاحب النص المراقب، هذا بالنسبة للنص التشريعي، فضلاً عن النص الدستوري المراقب، فاعتبر أنه: "... ليس من اختصاص المجلس الدستوري أن يحل محل المشرع ...". وأنه: "لا يسعه أن يضع تقديره محل تقدير المجلس الشعبي الوطني ..."، وأنه: "... إذا كان من اختصاص المشرع إعداد القانون والتصويت عليه بكل سيادة طبقاً للمادة 98 (الفقرة الأخيرة) من الدستور، فإنه يعود للمجلس الدستوري بمقتضى اختصاصاته الدستورية، أن يسهر على احترام المشرع للأحكام الدستورية حين ممارسة سلطته التشريعية" كما أوضح صراحة في قراره بتاريخ 28 أكتوبر 1991 بأنه غير شريك للبرلمان في تقدير سلطته "... في تحديد طرق ممارسة الحقوق والحريات الأساسية ...". انظر بهذا الخصوص اجتهادي المجلس الدستوري التاليين على التوالي؛

- الرأي رقم: 04/ ر. ق / م. د / 98 المؤرخ في 13 يونيو 1998، حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، نشرية الفقه الدستوري رقم: 1998/03.

- والقرار رقم: 2- ق- ق- م د / 89، مؤرخ في 30 غشت 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للناخب، جريدة رسمية عدد 37 بتاريخ: 04 سبتمبر 1989.

2 لقد بين المجلس الدستوري في اجتهاده أن حصانة المجالات المحظور تعديلها تخص فقط المساس بها بالنقصان أو الحذف أو التقييد، ولا تخص التعديل بالإضافة فيها أو تنظيمها، حيث نصت سابقاً المادتين 05 و 178 من دستور سنة 1996 على الثوابت الوطنية والمجالات المحظور تعديلها، لكن المؤسس الدستوري تطرق لها في تعديل سنة 2008، ورأى المجلس الدستوري أن: "تعديل المادة 05 وإضافة بند 7 للمادة 178 من الدستور، يهدفان على التوالي، إلى إقرار ضمن الدستور، مميزات العلم الوطني والنشيد الوطني (...). وإدراجهما ضمن المواضيع التي لا يمكن أن يمسها أي تعديل دستوري (...). ويهدف إلى جعلهما غير قابلين للتغيير وإضفاء طابع الديمومة عليهما (...). مما يعزز جوهر هذه المادة ومغزاها ولا يخل بالوضع الدستوري للمواضيع الأخرى المذكور في المادة". إن المجلس الدستوري قبل دستورية الإضافة في المجالات المحظورة من

المؤسس الدستوري في التعديل إلا إذا أقدم على تقديم دستور جديد يعرض على استفتاء الشعب.

وبإجازة المجلس الدستوري مطابقة تعديل سنة 2008 للدستور، وإقراره من قبل البرلمان، يكون المؤسس الدستوري قد تخلى عن منصب رئيس الحكومة كشريك في السلطة التنفيذية، واستبدله بمنصب بالوزير الأول، ولا يعد هذا التعديل تغيير لتسمية المنصب أو استبداله بمنصب آخر مشابه له ليشكل تعديلاً وتحديثاً له فقط، بل هو اقصاء لمؤسسة دستورية (رئاسة الحكومة) من النظام الدستوري، ودورها في عقلنة السلطة التنفيذية ذاتها عند تعارض مصالحها مع مصالح الأغلبية البرلمانية، مقابل الإبقاء على مؤسسة رئاسة الجمهورية الوحيدة لقيادة السلطة التنفيذية، وقيادة الأمة من خلالها.

فحسب المجلس الدستوري، "... إعادة تنظيم الدولة من الداخل يهدف إلى استبدال وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول (...) وإحداث نائب للوزير الأول لمساعدة الوزير الأول في ممارسة مهامه، وكذا تخويل رئيس الجمهورية سلطة تعيين نائب أو عدو نواب لوزير الأول، وإنهاء مهامه ..."، وأن "... تعديل أو إضافة الأحكام المذكورة يهدف إلى إدخال تغييرات داخل السلطة التنفيذية بهدف ضمان انسجام أكبر وفعالية أفضل لمهامهما (...) وطالما أنها تقتصر على اعتماد هيكل جديدة داخل السلطة التنفيذية ولا تؤثر البتة على صلاحيات السلطات والمؤسسات الأخرى والآليات الدستورية التي يقوم على أساسها توازن السلطات التنفيذية والتشريعية، مثلما يستنتج من الباب الثاني من الدستور"¹.

بيدي هذا الاجتهاد إقرار المجلس الدستوري دستورية إلغاء منصب رئيس الحكومة، واعتباره مجرد هيكل جديدة للسلطة التنفيذية لا تمس البتة بمبدأ الفصل بين السلطات والتوازنات الأساسية. وهذه تبريرات منطقية مؤسساتياً، باعتبارها لم تزد في

التعديل، وإعادة تنظيمها لأن ذلك لا يتنافى وفلسفة حصانتها بل يزيد فيها. انظر في الخصوص

رأي المجلس الدستوري رقم 01/08 السابق الذكر.

1 رأي المجلس الدستوري رقم 01/08 السابق الذكر.

حجم السلطة التنفيذية على حساب بقية السلطات العمومية، كما أنها لم تقلص أو تقيد في سلطاتها. أما أثرها على التوازنات السياسية فيتجلى في بناء تميز لرئيس الجمهورية في تمثيل الإرادة العامة، وامتلاك الشرعية الشعبية، وفي نفس الوقت تضيقه الباب أمام تعايشه مع الأغلبية البرلمانية في حالة تحول الشرعية الشعبية نحوها. هذا ما رآه المجلس الدستوري عند مطابقة تعديل سنة 2008 للدستور.

أما بالنسبة للتعديل الثالث لدستور سنة 1996 فقد جاء سنة 2016، والذي تناول هو الآخر هيكل السلطة التنفيذية، وأجرى تعديلات تصب كلها في صالح هيمنة رئيس الجمهورية عليها، حيث نص على أنه: "يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه"¹، ويكمل هذا الحكم الدستوري التوجه الهيكلي نحو أحادية السلطة، حيث لم يفارق إرادة المؤسس في تعديل سنة 2008 في التخلي عن منصب رئيس الحكومة ودوره الدستوري، ونظم المركز الدستوري للوزير الأول بشكل يوهم التقارب بينه وبين مركز رئيس الحكومة سابقاً.

وعند مطابقة مشروع التعديل الدستوري، اعتبر المجلس الدستوري أن هذا "... التعيين من شأنه تدعيم العلاقة التكاملية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في إطار احترام مبدأ الفصل بين السلطات"². قد يبدو هذا التبرير مبالغ فيه نوعاً ما، عند ربطه لكيفية تعيين الوزير الأول بدعم العلاقة التكاملية بين السلطتين، حيث أن استشارة الأغلبية البرلمانية هو إجراء دستوري الزامي لرئيس الجمهورية حقاً، لكنه في نفس الوقت إجراء شكلي فقط، حيث أن نتيجته غير وجوبية حسب نفس المادة، أي أن الأخذ برأي الاستشارة أمر اختياري لرئيس الجمهورية يمكنه الإعراض عنه، فلا معنى لمفهوم التكامل هنا ما دامت الإستشارة مجرد إجراء شكلي ترشيدي لقرار

1 المادة القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 ر. ت د/ م د المؤرخ في 28 جانفي 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن للتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 06، بتاريخ: 3 فيفري 2016.

الرئيس في تعيين الوزير الأول فقط¹. أضف لذلك إشراك البرلمان في تعيين الوزير الأول هو من مبادئ النظام البرلماني، وليس الرئاسي المشدد، كالنظام الجزائري الذي يسعى المؤسس الدستوري إلى تعزيز مكانة رئيس الجمهورية فيه، حتى ولو سُلم بأن الاستشارة في تعيين الوزير الأول هي إشراك للبرلمانيين في تعيينه، فهي بدون فائدة من جهة أخرى، من جهة افتقار الوزير الأول ذاته لبرنامج يمكن أن يجسد به مصالح الأغلبية البرلمانية التي شاركت في اختياره، كما أن هذه الاستشارة لا معنى لها من جهة قصر إجراءاتها في تعيين الوزير الأول مقيّد السلطات والصلاحيات، دون الحكومة التي أصبحت حكومة رئيس الجمهورية يعينها بحرية، والمكلفة دستورياً بإعداد مخطط عملها لوحدها². وكلها أحكاماً دستورية تكمل التوجه حقيقة نحو

1 ضف إلى ذلك، يوفر النظام السياسي الجزائري من الإمكانيات الكفيلة بإنتاج أغلبية برلمانية رئاسية، أو بتطويعها لصالح الرئاسة في حال شذت عن ذلك، من بينها بروز ظاهرة التحالفات الرئاسية، وتعيين رئيس الجمهورية لثلث مجلس الأمة. وكلها آليات لمعالجة ضعف نقائص دستور الأزمة لسنة 1989، وتقديماً لمخاطر اندفاعات الديمقراطية في الغرفة الثانية المنتخبة. كما أنها تقلل من أهمية استشارة رئيس الجمهورية لأغلبيته البرلمانية، ودليل ذلك ممارسة هذا الاجراء الدستوري من قبل رئيس الجمهورية في تعيينه للسيد عبد مجيد تبون، ولخلفه السيد أحمد أويحي. حيث استشيرت أغلبية برلمانية مكونة إئتلاف أحزاب السلطة، حزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الوطني الديمقراطي، حيث عرف النظام السياسي الجزائري أول تحالف رئاسي سنة 2004، لدعم برنامج رئيس الجمهورية في عهده الثانية، وذلك باتفاق ثلاث أحزاب رئيسة هي؛ حزب التجمع الوطني الديمقراطي، حزب جبهة التحرير الوطني وحركة مجتمع السلم. وتم توقيع هذا الإتفاق بتاريخ 16 فبراير 2004، واستمر التحالف إلى أن انسحبت منه حركة مجتمع السلم لاحقاً في جانفي 2012. ومن مخرجاته الإتفاق السياسي بين حزبي الائتلاف على تقاسم مقاعد المجلس الدستوري، ورئاسة غرفتي البرلمان. **لمعلومات أكثر حول هذا الاتفاق انظر؛** ج. ع. ع، اتفاق بين الافلان والارندي على اقتسام مقعدي البرلمان في المجلس الدستوري، مقال صحفي بيومية النصر الجزائرية، 12 / 09 / 2010. **وانظر كذلك؛** ع ي، انتخابات تجديد ممثلي البرلمان بالمجلس الدستوري، مقال صحفي بجريدة المساء الجزائرية، بتاريخ: 19 / 09 / 2010.

2 حيث تنص المادة 93 من القانون رقم 16-01 السابق الذكر، على أن " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول. ينسق الوزير الأول عمل الحكومة. تعد الحكومة مخطط عملها...". وهي أحكام دستورية تدل على أن الحكومة لم تعد حكومة الوزير الأول، فقد

أحادية السلطة التنفيذية، وتبني لهيمنة رئيس الجمهورية، رغم الغموض الذي اعترى تقرير المجلس الدستوري حول حقيقتها وطبيعتها عند إجازته لدستوريتها.

المطلب الثاني: تركيز الصلاحيات التنفيذية بيد رئيس الجمهورية لضمان الانسجام والفعالية

إن التخلي عن منصب رئيس الحكومة في تعديلي سنتي 2008 و2016 للدستور، سينتج عنه بطبيعة الحال تعديل في صلاحيات الوزير الأول لاختلاف طبيعة المنصبين، باعتبار هذا الأخير مجرد وزير أول في حكومة رئيس الجمهورية. كما أن أحادية السلطة التنفيذية تستلزم إعادة تنظيم الصلاحيات المرتبطة بالمركز القانوني لرئيس الحكومة، وترتيبها لصالح رئيس الجمهورية، للتخلي عن مفهوم الفصل بين السلطات داخل السلطة التنفيذية ذاتها، وجعل الرئيس القوة السياسية الوحيدة داخل السلطة التنفيذية، وهذا ما أسس له التعديلين الدستوريين المذكورين. وقد برر المجلس الدستوري ذلك بأن إعادة تنظيم السلطة التنفيذية يستلزم "إخضاع توقيع المراسيم التنفيذية والتعيين في وظائف الدولة من قبل الوزير الأول إلى الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية، وإسناد رئاسة اجتماع الحكومة للوزير الأول بتقويض من رئيس الجمهورية (...). وتعيين رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول..."¹، وهذه الصلاحيات كانت لرئيس الحكومة سابقاً، وربت لرئيس الجمهورية سلطة في ممارستها حالياً، وبررها المجلس الدستوري بأنها "تهدف إلى إدخال تغييرات داخل السلطة التنفيذية بهدف ضمان انسجام أكبر وفعالية أفضل لمهامها"².

استقلت عنه من حيث تشكيلها، وفي إعدادها لمخطط عمل خاص بها، وصار الوزير الأول منسق لعملها فحسب. ويؤكد ذلك حذف المؤسس الدستوري لضمير الهاء الذي كان يعود على الوزير الأول في صياغته هذه الاحكام، وهذا يؤدي إلى استنتاج أن الحكومة أصبحت حكومة من يشكها، وهو رئيس الجمهورية.

1 رأي المجلس الدستوري رقم 01/08 السابق الذكر.

2 نفس الرأي الدستوري.

وفي رأيه حول دستورية مشروع تعديل سنة 2016، رأى المجلس الدستوري أن: "الوزير الأول ينسق عمل الحكومة فقط ولا ينفذ برنامج رئيس الجمهورية (...). وأن يتراأس الوزير الأول اجتماعات الحكومة (...). ويوقع المراسيم التنفيذية دون موافقة رئيس الجمهورية، وكلها تدخل في إطار إعادة تنظيم السلطة التنفيذية"¹. في حين لم يفصح عن طبيعة وتوجه هذا التنظيم الجديد، واكتفى بتصريحه أن هذه "التعديلات لا تمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية". لكن يبقى تبريره قاصر لعدم إفصاحه عن طبيعة هذا التعديل وتوجهه، الذي يتجه نحو أحادية السلطة التنفيذية، حيث تم تقييد أهم صلاحيتين دستوريتين للوزير الأول؛ التعيين والسلطة التنظيمية حسب متطلبات مركزه الجديد.

بالنسبة لصلاحيات التعيين، تعد أهم وظيفة تنفيذية، ويقصد بها سلطة اختيار أشخاص بذواتهم لتولي مناصب عمومية عليا في مؤسسات الدولة. والتعيين فلسفته الولاء، وفي ميدان السياسية فلسفته الولاء السياسي من المعين للمعين، خلافاً لآلية الانتخاب الذي فلسفته الإجماع السياسي²، لذا يجمع الآن على أن التعيينات السياسية غير مبررة³. ولقد كانت وظيفة التعيين مشتركة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وهذا منطقي ما دام أن كل منهما يملك برنامجاً سياسياً، فلا بد من منح كليهما حرية في اختيار من يساعده على تنفيذه، فيقدر لوحده الأقدر والأكفأ والثقة في ذلك، فلا يتصور أن تمنح مهمة تنفيذ البرنامج لأشخاص يعارضون التوجهات السياسية لصاحبه.

وبعد تعديلي سنتي 2008 و2016 أصبحت صلاحية التعيين في المناصب العليا لرئيس الجمهورية وحده باعتباره صاحب البرنامج الوحيد للدولة، فهو المعني باختيار معاونيه على تجسيده. ورغم ذلك نص تعديل سنة 2016 على أن يعين

1 رأي المجلس الدستوري رقم 16/1 السابق الذكر.

2 م. منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه في لقانون العام، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مناقشة بتاريخ 05 أكتوبر 2015، ص: 93.

3 L. FAVOREU, Rapport Général Introductif, RIDC, Année 1981, Vol 33, n° 2, p. 259.

الوزير الأول في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 91 و 92¹؛ أي تبقى له صلاحية التعيين في غير المناصب العليا التي نصت عليها المادتين المذكورتين، ولهذه الصلاحية تبرير موضوعي، هو أن الوزير الأول مكلف دستورياً بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية، وبالتالي يجب تزويده بسلطة اختيار الطاقم الإداري الكفاء لذلك؛ لأنه سيتحمل مسؤولية رداءة عملها وعمرقتها. مع هذا، تبقى تعيينات الوزير الأول رهن موافقة رئيس الجمهورية المسبقة، من أجل ضمان انسجام وفعالية السلطة التنفيذية حسب المجلس الدستوري.

أما بالنسبة للسلطة التنظيمية، فهي القدرة على إنتاج قواعد قانونية عامة، مجردة وملزمة، طبيعتها أدنى من التشريع، وتعهد للسلطة التنفيذية لاختصاصها بتنفيذ التشريع، إذ لا يتأتى لها ذلك دون هذه الوظيفة.

ولقد عرف النظام الدستوري الجزائري شكلين للسلطة التنظيمية، سلطة تنظيمية حقيقية مستقلة يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق مراسيم رئاسية تنظيمية، تنظم المسائل الخارجة عن القانون²، وسلطة تنظيمية تنفيذية يمارسها الوزير الأول حالياً من خلال مراسيم تنفيذية للتشريع³. وبعد توجه المؤسس نحو أحادية السلطة التنفيذية تمت إعادة تنظيم هذه السلطة حسب الشكل الجديد لرئاسة السلطة التنفيذية، حيث تطلب تعديل سنة 2008 للدستور مصادقة رئيس الجمهورية على المراسيم قبل توقيعها من طرف الوزير الأول، وبرر المجلس الدستوري ذلك بضمان انسجام عمل السلطة التنفيذية وفعاليتها، عندما أصبح البرنامج لرئيس الجمهورية وحده، فموافقة الأخير على المراسيم التنفيذية ستمنحه فرصة رقابتها ومطابقتها لتوجهاته في

1 المادة 99 من القانون رقم 16-01 السابق الذكر .

2 حيث تنص المادة 91 من نفس التعديل الدستوري على أن رئيس الجمهورية: "يوقع المراسيم الرئاسية"، ونصت المادة 143 منه على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

3 نصت في هذا الإطار المادة 99 السابقة الذكر على أن: "يوقع المراسيم التنفيذية الوزير الأول"، على أن: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" حسب المادة 143/2 السالفة الذكر .

البرنامج. كما يضمن من خلالها انسجام تفسيرات التشريع مع توجهاته ورؤياه السياسية.

في المقابل من هذا، تخلى تعديل سنة 2016 للدستور عن شرط موافقة رئيس الجمهورية المسبقة على توقيع المراسيم التنفيذية، بنصه على أن الوزير الأول يوقع المراسيم التنفيذية مباشرة، واعتبر المجلس الدستوري أن هذا التوجه "يعد تعزيزاً لصلاحيات الوزير الأول في إطار إعادة التنظيم الداخلي للسلطة التنفيذية"¹. غير أن قراءة هذا الحكم ضمن باقي الأحكام الناظمة لمركز الوزير الأول في الهيكلة الدستورية الجديدة للسلطة التنفيذية، يظهر غموض تبرير المجلس الدستوري لهذا الحكم بتعزيز صلاحيات الوزير الأول، بل مناقضته للمركز الدستوري لهذا المنصب في ظل السعي لأحادية السلطة التنفيذية، والتي لا يعقل فيها تعزيز صلاحيات الوزير الأول ومنافته رئيس الجمهورية، أو على الأقل استقلاله عنه.

وحقيقة الأمر في تخلي المؤسس الدستوري عن إجراء الموافقة المسبقة هي لعدم فائدته واعتباره زيادة في رقابة رئيس الجمهورية على أعمال الوزير الأول، والذي له من الآليات الدستورية الأخرى ما تمكنه من ضبط عمل الوزير الأول، بل ومعاقبته بسلطة تقديرية في حالة خروجه عن توجهاته، وأكثرها حدة وأقصاها سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزير الأول من دون مبرر ولا قيد، وتعد سلطة كافية لإبقاء الوزير الأول يسعى جاهدا لاحترام إرادة رئيس الجمهورية في مراسيمه التنفيذية قبل إرادة المشرع.

جميع هذه التعديلات تأتي في اتجاه واحد، وهو بناء أحادية تنفيذية، وتعزيز مكانة رئيس الجمهورية فيها سواء أفصح المجلس الدستوري عن ذلك في تبريره لدستوريتها، أو لم يفصح.

المبحث الثاني: البرنامج السياسي الوحيد لقيادة الأمة

في الأنظمة الديمقراطية ينتخب رئيس الجمهورية بناء على توجهاته وأفكاره حول كيفية تسيير شؤون الأمة، وهي أطر سياسية يجمعها في برنامج واحد لحكمه،

1 رأي المجلس الدستوري رقم: 16/1 السابق الذكر.

يعرض قبيل اللحظة الانتخابية على الشعب الذي يختار رئيسه استناداً إليها. وفي التجربة الدستورية الجزائرية، شارك رئيس الحكومة سابقاً في قيادة الأمة¹؛ باقتراحه هو الآخر لبرنامج سياسي يوافق عليه ممثلي الشعب، غير أن تعديل سنة 2008 للدستور أقصاه بإقصاء منصب رئيس الحكومة، ليبقى البرنامج الوحيد لعمل السلطات السياسية وقيادة الأمة هو برنامج رئيس الجمهورية، وأساسه حسب المجلس الدستوري الشرعية الشعبية (المطلب الأول). وفي المقابل من هذا، والمفارقة التي يمكن أن تذكر هنا، هو تحمل الحكومة للمسؤولية السياسية رغم عدم امتلاكها برنامجاً سياسياً، وربطها المجلس الدستوري بتنفيذها البرنامج (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الشرعية الشعبية أساس البرنامج السياسي لرئيس الجمهورية

بمناسبة مطابقة مشروع تعديل الدستور لسنتي 2008 و2016، عرج المجلس الدستوري عن فلسفة البرنامج السياسي، وبرر بها امتلاك رئيس الجمهورية للبرنامج الوحيد، فاعتبر "أن السير العادي للنظام الديمقراطي التعددي، مثلما يستنتج من الدستور، يقتضي بأن رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساس برنامج سبق وأن حظي بموافقة الشعب، من واجبه أن يجسد هذا البرنامج طبقاً لليمين التي يؤديها أمام الشعب"²، وبهذا الإجتهد يربط المجلس الدستوري وجود البرنامج السياسي

1 حيث في التجربة الجزائرية قبل هذا التعديل، امتك رئيس الحكومة برنامجاً سياسياً كاملاً لعمل حكومته، ويعرض على ممثلي الشعب ليحظى بالشرعية الشعبية لتنفيذه، فنصت المادتين 75 و76 على التوالي من دستور سنة 1989 على أن: "يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته، ويعرضه في مجلس الوزراء"، و: "يقدم رئيس الحكومة برنامجها إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه". وينفس الصياغة أعاد المؤسس الدستوري ذكر هذه الأحكام في المادتين 79 و80 من دستور سنة 1996. والملاحظ من هذه الأحكام أن تبني مركزاً دستورياً لبرنامج رئيس الحكومة شبيه إلى حد ما بالذي لبرنامج رئيس الجمهورية، خاصة في حصوله على الشرعية الشعبية غير المباشرة، لأن رئيس الحكومة معين وليس منخب مباشرة من الشعب، ورغم هذا يؤهله برنامجها للمشاركة في قيادة الأمة. وقد لجأ المؤسس لهذه الهندسة سابقاً في إرادة منه لتفادي تصادم المؤسسات الدستورية في حالة صعود أغلبية برلمانية غير رئاسية، والإحتفاظ بفرصة لتعايش رئيس الجمهورية معها، باختياره لرئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية، يجسد توجهاتها في برنامجها لعمل الحكومة.

2 رأي المجلس الدستوري رقم: 01/08 السابق الذكر.

بالشرعية الشعبية المباشرة، واستناداً لذلك قبل دستورية التخلي عن برنامج رئيس الحكومة انطلاقاً من هذه الفلسفة، واعتبره لا يمس البتة بالتوازنات السياسية.

إن صوابية الإجتهد الدستوري المذكور قد تتأكد عند ربطه بشرعية مؤسسة رئاسة الحكومة ذاتها، التي تُستمد من شرعية رئيس الجمهورية، فوفقاً للمادة 08 من الدستور يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها وبواسطة ممثليه المنتخبين، وأهم هذه المؤسسات رئاسة الجمهورية. فالرئيس يتمتع بشرعية شعبية مباشرة، توهله لممارسة السيادة الوطنية نيابة عن الشعب، غير أنه علاوة عن هذا، يبطن الإجتهد الدستوري المذكور إرادة جديدة للمؤسس الدستوري، ترمي إلى التخلي عن الوظيفة الدستورية التي كان يؤمنها برنامج رئيس الحكومة في ضمان التعايش بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية حالة عدم تطابقهما، والإحلال مكان هذا سلطة ممتازة لرئيس الجمهورية في امتلاك البرنامج الوحيد، يرغم بها الأغلبية البرلمانية على مسيرته، وهذا جوهر التوجه نحو أحادية السلطة التنفيذية، والذي من خلاله ينفرد رئيس الجمهورية في قيادة الأمة.

وما يلاحظ أيضاً في الاجتهاد الدستوري المذكور اعتباره أن إلغاء برنامج رئيس الحكومة لا يخل بالتوازنات السياسية ! ولن يجد هذا التبرير صحته إلا في ظل النظام الرئاسي المشدد، الذي يشيد لهيمنة رئاسية على النظام السياسي، حيث تتركز السلطة في مؤسسة رئاسة الجمهورية على نحو تشكل فيه الأخيرة مفتاح قبة النظام، فيمتلك البرنامج السياسي الوحيد الذي يفرض على المؤسسات الدستورية حتى المنتخبة منها¹.

ما يعزز هذا الطرح، هو الآلية الدستورية الجديدة التي أوجدها المؤسس الدستوري لتحل محل برنامج الحكومة، حيث أورد مخطط العمل كآلية واقعية لتنفيذ البرنامج الأساسي والوحيد، كما نظمها بشكليين مختلفين بين تعديلي سنتي 2008 و2016 للدستور.

1 م. عمران بوليفة، مرجع سابق، ص: 34.

فبالنسبة لتعديل سنة 2008 للدستور، بعد تخليه عن منصب رئيس الحكومة نص على أن: "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية (...). يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه..."¹؛ أي أن المؤسس الدستوري أفصح صراحة عن العلاقة الحقيقية بين المنصبين، إذ الوزير الأول ما هو إلا منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية، ومنسق لعمل الحكومة من أجل ذلك. هذا ما رآه المجلس الدستوري عند تبريره لهذا التحول بنصه على أن: "البرنامج هو لرئيس الجمهورية الذي حظي بموافقة الشعب عن طريق الفعل الانتخابي معبراً بذلك عن إرادته بكل سيادة، وبكل حرية، يتولى تنفيذه الوزير الأول الذي يستمد مهامه من رئيس الجمهورية دون سواه، وفق مخطط عمل (...). ولهذا الغرض، يقوم الوزير الأول بتنسيق عمل الحكومة حسب الشروط والإجراءات المقررة في الدستور"². وتبنى هذه الفلسفة، حقيقة، أحادية السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية صاحب البرنامج الوحيد، بيد أنها تبقى مكانة للوزير الأول في هذه الهندسة باعتباره المكلف بتنفيذ البرنامج والمسؤول عن ذلك، وهي مكانة لم يدم رضى المؤسس الدستوري عنها طويلاً.

وفي تعديل سنة 2016 للدستور، أراد المؤسس الدستوري إكمال تنظيم السلطة التنفيذية نحو أحادية تامة، لكنها أحادية شاذة عن النماذج العالمية لها³،

1 المادة 79 من القانون رقم 08-19 المذكور سالفاً.

2 رأي المجلس الدستوري رقم 01/08 السابق الذكر.

3 في القانون المقارن، يبني الدستور الأمريكي أحادية تنفيذية، مع التأسيس لمنصب نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، ليس لإشراكه في قيادة السلطة التنفيذية الاتحادية، وإنما لتأمين وظيفية نوعية للنظام الدستوري، وهي ديمومة الوظيفة الرئاسية ذاتها، حيث أثبت التاريخ الأمريكي إمكانية تعطل هذه المؤسسة بسبب ظروف تعلقت بشخص الرئيس نفسه، أدت إما إلى عرقلتها جزئياً أو إلى فراغ هذا المنصب. أما في التجربة الشبه رئاسية الفرنسية، فقد نظم دستور سنة 1958 منصب الوزير الأول لأجل فلسفة سياسية أخرى، وهي ضمان التعايش بين مؤسسة الرئاسة والغرفة الأولى عند تحول الشرعية الشعبية، ولبناء ثنائية مؤسساتية تنفيذية؛ رئاسة الجمهورية الحكومة التي يرأسها ويقترح أعضائها الوزير الأول. وقد شذ تعديل 2016 للدستور الجزائري عن الفلسفتين المذكورتين. لتفصيل أكثر حول هذا الموضوع في القانون المقارن أنظر؛

حيث نص على أن: "ينسق الوزير الأول عمل الحكومة" فقط، في حين "تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء"¹، ومنطلق المؤسس في هذه الهندسة هو البرنامج الوحيد لرئيس الجمهورية. وتتجم عن هذه الفلسفة مفارقة في ظل التحول الهيكلي نحو الأحادية، لا تبرر إلا بإرادة بناء هيمنة لرئيس الجمهورية على عمل السلطة التنفيذية، حيث أصبحت الحكومة حكومة رئيس الجمهورية، يعين أعضائها بعد استشارة الوزير الأول، ولن ينزع الرئيس من هذه الاستشارة مادام أن الأغلبية البرلمانية رئاسية، ضف لذلك أنها استشارة بسيطة إجراؤها إلزامي والأخذ بها اختياري. ويضمن هذا الحكم لرئيس الجمهورية تنفيذ البرنامج من خلال حكومته، لذا تعد هذه الاخيرة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية لكي يمارس رقابته عليه ويطابقه مع البرنامج. أما الوزير الأول أصبح فقد موظفاً حكومياً لتنسيق عمل الحكومة فقط، لا يحظى بامتياز دستوري واضح في ظل الهندسة الجديدة، يمكن أن ينافس من خلاله رئيس الجمهورية، أو يحمل غير توجهاته السياسية لعمل مؤسسات الدولة². وقد برر المجلس الدستوري هذا التحول بضمانه الإنسجام والفعالية، معتبراً أن "تنسيق الوزير الأول لعمل الحكومة وإعداد

- J. GICAQUELÉ, Op. cit., p : 264 -266. Et; Ph. ARDANT, B. MATHIEU, Institutions politiques et droit constitutionnel, 20 éd, L.G.D.J., Paris, p: 505 - 508.

1 أنظر المادة 93 من القانون 16-01 السالف الذكر.

2 إن منح رئيس الحكومة صلاحيات دستورية تقديرية في قيادة الحكومة، والمشاركة في تحديد أطر داخلية لسياسة الوطنية، قد يجعل منه منافساً لرئيس الجمهورية في قيادة الامة، وهذه مكانة لا يحتملها النظام الرئاسي فضلاً عن الرئاسي المشدد، فقد ينتج تصادم في المصالح وتداخل في السلطات بين المؤسستين، وهذا ما حدث فعلاً لرئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة مع رئيس الحكومة السيد أحمد بن بيتور، ولعلها كان الصراع السياسي المنتج للتفكير في تعديل المركز الدستوري لرئيس الحكومة في النظام الجزائري، بل التخلي عنه لاحقاً. انظر بخصوص هذه معلومات؛ رفيق شلغوم، بن بيتور؛ هكذا عينني بوتفليقة، ولهذه الأسباب قدمت استقالتي، بن بيتور يفجر "مفاجآت" ويكشف تفاصيل وأسرار لأول مرة عبر "قناة البلاد"، مقال صحفي، جريدة البلاد العدد: 4429، بتاريخ 9 جوان 2014.

الحكومة لمخطط عملها وعرضه على مجلس الوزراء، ووجوب تقديم الحكومة سنوياً بيان سياستها العامة للمجلس الشعبي الوطني، أساسه التأكيد على مسؤولية الحكومة في تقديم مخطط عملها من جهة، وضمان فعالية عمل الحكومة والانسجام داخل السلطة التنفيذية من جهة أخرى، هذه التعديلات لا تمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية¹. وبهذا الطرح يبرر المجلس الدستوري دستورية الإبقاء على برنامج رئيس الجمهورية الوحيد لعمل السلطة التنفيذية وقيادة الأمة.

المطلب الثاني: تنفيذ البرنامج السياسي أساس المسؤولية السياسية للحكومة

تتباين نماذج الحكم الليبرالي في ترتيب المسؤولية السياسية، وغالباً ما تتزامن السلطات والصلاحيات السياسية مع تحمل المسؤولية، كضمانة إضافية لدرء مظاهر الإستبداد والتحكم المطلق الذي ساد في عهد الإمبراطوريات الإقطاعية². وتربطها الأنظمة الديمقراطية خاصة بسلطة امتلاك البرنامج السياسي، باعتباره موضوع العهد الذي وافق عليه الشعب مباشرة، لذا يتحمل صاحب كل برنامج المسؤولية السياسية عن الالتزام به أثناء تجسيده، وتجد منظومة المسؤولية السياسية بيئتها عادة في النظام البرلماني³، في حين تغيب في النظام الرئاسي لفصله بين السلطات. أما في

1 رأي المجلس الدستوري رقم: 16/01 السابق الذكر.

2 رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2007، ص: 122 و 123.

3 الأصل في مصطلح المسؤولية هو نظرية الخطأ والعقاب في القانون المدني، ووظف في المجال الدستوري في حالة عدم رضا الأغلبية البرلمانية على أداء الحكومة القائمة، لمحاسبتها ومساءلتها سياسياً عن ذلك، الأمر الذي قد ينتهي باستقالتها في حالة ما إذا ثبتت إدانتها بالتقصير، لسلطتها في الحركة داخل النظام السياسي وحق البرلمان في رقابتها. لكن في مقابل هذا يجب أن تتلاءم المسؤولية السياسية مع ضرورة سيرورة النشاط الحكومي ولا تؤدي بحال من الأحوال إلى شله أو عرقلة، ذلك ما جعل الأنظمة السياسية تعتمد إلى إحاطة مسألة طرح المسؤولية السياسية للحكومة بسياج من القواعد يعقلن أعمالها. بخصوص عقلنة الوظيفة الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة أنظر؛ م، منير حساني، مرجع سابق، ص: 124-142.

تجربة النظام الشبه الرئاسي الفرنسي، باعتباره أحد التجارب الديمقراطية، أين يملك رئيس الجمهورية برنامجاً سياسياً اختاره الشعب لأجله، فلم يصرح الدستور الفرنسي بمسؤوليته السياسية المباشرة أمام منتخبيه، رغم إمكانية تحميله ذلك بأساليب دستورية غير مباشرة¹.

بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري، فقد اختلفت الآراء القانونية حول تكييفه، فاعتبره البعض أنه نظام شبه رئاسي، خاصة بعد اتجاهه نحو أحادية السلطة التنفيذية وانفراد رئيس الجمهورية بالبرنامج السياسي، وإقامته المسؤولية السياسية للحكومة. في حين يكيّفه بعض الفقهاء على أنه نظام رئاسي مشدد، وهي طبيعة شاذة في الأنظمة الديمقراطية²، وأساسهم في ذلك ترسانة السلطات الدستورية التي يحوزها رئيس الجمهورية في مواجهة باقي السلطات، وسلطته للتأثير فيها، دون أن يتأثر بأي منها³. وهنا تبدوا المفارقة بين امتلاك السلطات وتحمل المسؤولية، فيمتلك رئيس الجمهورية البرنامج الوحيد، ويتمتع بحصانة ضد المسؤولية عنه، وهذا مظهر لأحادية السلطة التنفيذية في الأنظمة الرئاسية المشددة.

1 لم يصرح الدستور الفرنسي لسنة 1958 بمسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً أمام ممثلي الشعب، لكنه نظم مسؤوليته عن جريمة الخيانة العظمى أمام المحكمة العليا للدولة، كما شهد النظام السياسي الفرنسي ممارسات لإعمال المسؤولية السياسية لرؤساء جمهورية سابقين، نتيجتها الاستقالة أو عدم تجديد العهدة الرئاسية. لتفصيل أكثر حول هذا الموضوع أنظر؛
- Ph. ARDANT, B. MATHIEU, Op.cit., p: 452 – 456.

2 N-E. GHOZALI, Cours de systèmes politiques comparés ", O.P.U., Alger, 1983, T 1. P: 331.

3 وفي هذا الخصوص يرى الأستاذ بوليفة محمد عمران: "حافظ دستور 1989 على طبيعة النظام الدستوري الذي ظل يصنف في خانة الأنظمة الرئاسية المشددة، التي تجعل من رئيس الجمهورية مفتاح قبة النظام على نحو يهيمن فيه على بقية المؤسسات الدستورية الأخرى. وتتحقق تلك الهيمنة، على صعيد قانوني بواسطة أدوات التأثير المتعددة التي يكفلها له الدستور، والتي تجعل من بقية المؤسسات الدستورية الأخرى في حالة تبعية تامة له؛ لتبلغ الهيمنة كمالها عندما تتطابق الأغلبية الرئاسية من الأغلبية البرلمانية، وتتعرز بذلك الهيمنة القانونية بأخرى سياسية" انظر: م. عمران بوليفة، مرجع سابق، ص: 30.

في تعديلي سنتي 2008 و2016 للدستور، كما أشير إليه أعلاه، يملك رئيس الجمهورية وحده سلطة قيادة الأمة من خلال برنامج سياسي، ورغم ذلك، فقد حُيد عن تحمل المسؤولية السياسية المباشرة عن تجسيده، مع هيمنته على الحكومة المكلفة بتنفيذه، والتي تتحملها عنه لوحدها، أمام ممثلي الشعب ولا يشاركها في ذلك. في هذا الإطار، حمل تعديل سنة 2008 الوزير الأول مسؤولية تنفيذه برنامج رئيس الجمهورية، باعتباره صاحب مخطط العمل، ونص على أن: "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة. يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه في مجلس الوزراء" لكي يمارس رئيس الجمهورية عليه رقابته. و"يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة"، و"يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله"¹. وسياق هذه الأحكام يوحي بأن المؤسس الدستوري يبني حصانة وقدسية للبرنامج السياسي وصاحبه، ويستبعد أي مساس به، وحصص الصراعات السياسية حول تنفيذه وفي منفذه فحسب. وقد تغاضى المجلس الدستوري عن تبرير دستورية هذه المفارقة في اجتهاده، واكتفى بالتصريح أن الأحكام المذكورة تخص تنظيم كفاءات وإجراءات تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية².

وبالرجوع إلى تعديل سنة 2016 للدستور، وتماشياً مع التحول الهيكلي الذي حمله للسلطة التنفيذية بإلحاق الحكومة برئيس الجمهورية مباشرة، وتكليفها بتنفيذ برنامجه بالشكل الموضح أعلاه، فقد كان لزاماً على المؤسس الدستوري أن يعدل في أحكام المسؤولية السياسية، ويلقيها على عاتق الحكومة وليس الوزير الأول، باعتبارها منفذة البرنامج من خلال مخطط عملها، وما الوزير الأول الآن إلا منفذاً لمخطط عمل الحكومة. لذا نص الدستور على أن: "يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل

1 المادتين 80 و81 من القانون رقم 08-19 المذكور سالفاً.

2 رأي المجلس الدستوري رقم 01/08 السابق الذكر.

الحكومة"، و"يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة"¹، ويمكن أن ينتج عن هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة أو شجب الثقة، وفي الحالتين يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.

والملاحظ في أحكام المسؤولية في تعديلي الدستور السابقين، أن رئيس الجمهورية معفى من تحمل مسؤولية برنامج السياسي، ويتحملها عنه منفيه، الوزير الأول في تعديل سنة 2008، والحكومة في تعديل سنة 2016، وكأن المؤسس الدستوري يستند إلى حجم الشرعية الشعبية التي يتمتع بها البرنامج السياسي في إعفاء صاحبه من المساءلة، وألقاها على عاتق مفسريه ومنفيه فقط، ووفقاً لهذا الطرح برر المجلس الدستوري دستورية أحكامها في تعديل سنة 2016 للدستور، بقوله أن: "إعداد الحكومة لمخطط عملها وعرضه على مجلس الوزراء أساسه التأكيد على مسؤولية الحكومة في تقديم مخطط عملها أمام المجلس الشعبي الوطني الذي يخوله الدستور مراقبة عمل الحكومة من جهة، وضمان فعالية عمل الحكومة والانسجام داخل السلطة التنفيذية من جهة أخرى"².

يأتي هذا الرأي في ظل سكوت الدستور عن أي مسؤولية لرئيس الجمهورية عن تجسيد برنامجه، ويعطي تبريراً يبدوا مقنعاً لهذا الاعفاء، قد يبعد شبح التحكم والانفراد، حيث ربط انفراد رئيس الجمهورية بالبرنامج بمسألة الشرعية الشعبية المباشرة، واعتبر أن تكليف الدستور الحكومة بتنفيذه هو تنظيم دستوري جديد للسلطة التنفيذية، مبدأه تحمل المنفذ للمسؤولية، والذي يجعل الحكومة هي المسؤولة سياسياً أمام الشعب من خلال ممثليه، أما رئيس الجمهورية وبرنامجها فهو حائز على شرعية شعبية مباشرة، وهذه رؤية المجلس الدستورية لأحد مواضيع تحولات السلطة التنفيذية.

الخاتمة:

1 المادتين 95 و98 من القانون رقم 16-01 سالف الذكر .

2 رأي المجلس الدستوري رقم 16/1 السابق الذكر .

في هذا الدراسة تم استعراض أهم التحولات التي أجراها المؤسس الدستوري على السلطة التنفيذية، كما تم الوقوف على رأي المجلس الدستوري بخصوص ذلك عند رقابته دستوريته، ويمكن الوقوف على النتائج التالية؛

يظهر أن المجلس الدستوري بمناسبة مطابقته التعديلين الدستوريين لم يعترض عن دستورية أي حكم من مشروعيهما، بل لم يلمس حتى صياغتهما بالشكل المعتاد عند رقابته لدستورية القوانين، ولعل المبرر في ذلك أن القاضي الدستوري ليس بإمكانه الإعتراض على إرادة المؤسس الدستوري بصفة عامة، إذا ما عليه فعله عند رقابته لدستورية التأسيس هو تبرير دستورية توجهات هذه الإرادة، خاصة في المسائل الخارجة عن المجالات المحصورة.

إلى جانب هذا، يلاحظ في الاجتهادين الدستوريين السابقين أن المجلس لم يتقيد كلية بالمصدر الأساسي لوظيفته الدستور، حيث استند إلى إرادة المؤسس الدستوري نفسه وحكمها في صحة أحكام المشروعين، وهو الأمر الذي حتم عليه بأن يكون مفسراً ومبرراً للأحكام الجديدة عوض أن يكون مراقباً ومطابقاً لها. ولعل المبرر في ذلك هي طبيعة المجلس الدستوري نفسه، باعتباره جهازاً قانونياً يؤمن عملية قانونية فلسفتها مطابقة قواعد دستورية جديدة لتلك الدستورية القائمة والصحيحة والمجمع عليها، بيد أن عملية التأسيس للأحكام الدستورية هي انتاج لهذه القواعد الصحيحة ذاتها، والمصدر الأساسي لرقابة المجلس الدستوري، لذا لم يطابقها استناداً إلى أحكام الدستور السابق -لأن هذا يتنافى وحركية المبادئ التي ينتجها التعديل الدستوري- ورجع إلى توجهات صاحب مشروع التعديل الجديد.

إن هذا الطرح هو ما جعل المجلس الدستوري يترنح في الإجتهادين السابقين بين تفسير الاحكام الدستورية المنظمة لهندسة جديدة للسلطة التنفيذية، وتبريره لها فحسب، دون أن يتجاوزها إلى مناقشة نتائجها السياسية وأثرها في النظام الدستوري، الأمر الذي يثير تساؤلات عميقة حول أهمية رقابة دستورية التعديل الدستوري بهذا الشكل، ومدى قدرتها على ضمان التعايش السياسي في قواعد الحياة المشتركة.

وفضلاً عن هذا، وفي ظل جمود الإجتهد الدستوري بالشكل المبين، وفي مواجهة هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية، والصلاحيات الدستورية

الواسعة والتقديرية لممارستها، يستحسن للمؤسس الدستوري إيضاح نظام الرقابة على إنتاجه المعياري، خاصة المراسيم الرئاسية التنظيمية، حماية للحقوق والحريات. كما يستحسن تعميق مفهوم الأقلية المعارضة أو المعارضة البرلمانية، بالسماح لها بإخطار المجلس الدستوري للنظر في دستورية أعمال السلطة التنظيمية جميعها، وبإتاحة الدفع بعدم دستورية المراسيم التنظيمية والتنفيذية للمواطنين، وهذا لمعالجة وتجاوز نتائج قصور رقابة دستورية التعديل الدستوري على النظام السياسي.

قائمة المراجع:

أولاً: النصوص القانونية.

- دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996. المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 25 الصادرة في 14 أبريل 2002.
- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن لتعديل دستور سنة 1996، الجريدة الرسمية العدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008.
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

ثانياً: الإجتهد الدستوري.

- القرار رقم: 2-ق-م-د/89، مؤرخ في 30 غشت 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للناخب، جريدة رسمية عدد 37 بتاريخ: 04 سبتمبر 1989.
- الرأي رقم: 04/ر.ق.م.د/98 المؤرخ في 13 يونيو 1998، حول دستورية المواد من 4 الى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، نشرية الفقه الدستوري رقم: 03/1998.
- رأي المجلس الدستوري رقم: 01/08 ر.ت.د/م.د، المؤرخ في 7 نوفمبر سنة 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

- رأي المجلس الدستوري رقم: 16/01 ر.ت. د/م د المؤرخ في 28 جانفي 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن للتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 06، بتاريخ: 3 فيفري 2016.

ثالثاً: أطروحات ورسائل علمية

- م. منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه في لقانون العام، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مناقشة بتاريخ 05 أكتوبر 2015.
- م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي والوظيفي، رسالة ماجستير غير منشورة، حقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2001.

رابعاً: الكتب

- أ. عاطف صليبيبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2001.
- م. دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط: 1، 1992.
- م. رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2007.

خامساً: المقالات العلمية.

- J. GICAQUELÉ, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Montchrestien, Delta, 16e éd, 2000.
- L. FAVOREU, Rapport Général Introductif, RIDC, Année 1981, Vol 33, n° 2.
- N-E. GHOZALI, Cours de systèmes politiques comparés ", O.P.U., Alger , 1983 ,T 1.
- Ph. ARDANT, B. MATHIEU, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J., 20 éd, Paris, 2008.

- V. GOESEL, Le Contrôle de Proportionnalité Exerce par Le Conseil Constitutionnel, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 22, 2007.

سادساً: الصحف اليومية.

- ج.ع ع، اتفاق بين الافلان والارندي على اقتسام مقعدي البرلمان في المجلس الدستوري، مقال صحفي بيومية النصر الجزائرية، 12 / 09 / 2010.
- ر. شلغوم، بن بيتور؛ هكذا عينني بوتفليقة، ولهذه السباب قدمت استقالتني، بن بيتور يفجر "مفاجآت" ويكشف تفاصيل وأسرار لأول مرة عبر "قناة البلاد"، مقال صحفي، جريدة البلاد العدد: 4429، بتاريخ 9 جوان 2014.
- ع ي، انتخابات تجديد ممثلي البرلمان بالمجلس الدستوري، مقال صحفي بجريدة المساء الجزائرية، بتاريخ: 19 / 09 / 2010.