

مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية وحقيقة ازدواجية
السلطة التنفيذية في الجزائر

Responsibility of governance before the President of the Republic and
the fact that the dual executive power in Algeria

تاريخ النشر: 2021/07/15

تاريخ القبول: 2019/12/18

تاريخ الارسال: 2019/09/28

*د. ضريف قدور

جامعة محمد لمين دباغين - سطيف 2

kadourdrif@gmail.com

ملخص :

يعتبر موضوع المسؤولية السياسية للحكومة أمام رئيس الجمهورية من المواضيع الهامة لفهم العلاقة القائمة بين قطبي السلطة التنفيذية، وذلك عبر معرفة الأدوات التي يمتلكها رئيس الجمهورية للتأثير على الحكومة سواء من الناحية العضوية باعتبار أن اختيار الوزير الأول والطاقم الحكومي وكذا إنهاء مهامهما مرهون كله بإرادة الرئيس المنفردة، أو من الناحية الوظيفية على اعتبار أن الرئيس يملك تأثير كبير على البرنامج الذي تؤديه الحكومة بحكم أن مخطط عمل الحكومة ما هو إلا ترجمة حقيقية للبرنامج الرئاسي. الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية، الحكومة، المسؤولية السياسية، مخطط عمل الحكومة.

Abstract:

The topic of the political responsibility of the Government before the President of the Republic, is one of the most important topics to understand the relationship between the two poles of the executive authority, by knowing the tools owned by the President of the Republic to make an influence upon the Government both in organic and functional terms .

*المؤلف المرسل: ضريف قدور

In organic terms the Prime Minister choice and his Government members, as well as the termination of his tasks depends entirely on the individual will of the President of the Republic.

In functional terms the President of the Republic has a significant influence on the program performed by the Government, because the Government plan is a real execution of the President of the Republic program .

Keywords: President, Government, Political Responsibility, Government Plan.

مقدمة:

إن الحديث عن مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية يستمد أهميته العلمية والعملية في الوقت الراهن من ضرورة معرفة أدوات تجسيدها على أرض الواقع، وذلك على ضوء التحولات السياسية التي عرفتتها الجزائر عبر جميع التعديلات الدستورية التي خاضتها بدءا بتعديل سنة 1988 الذي أوجد ازدواجية السلطة التنفيذية أول مرة في النظام الدستوري الجزائري إلى التعديل الأخير الذي كان سنة 2016 مرورا بتعديل 2008 الذي شكل نقطة تحول كبرى على مستوى العلاقة داخل قطبي السلطة التنفيذية.

ومع كثرة هذه التعديلات حاول المؤسس الدستوري الجزائري إيجاد نوع من التوازن بين قطبي السلطة التنفيذية-رئيس الجمهورية من جهة والحكومة من جهة أخرى- إلا إن الواقع السياسي أكد على تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية بشكل أضعف من سلطتها وصلاحياتها كجهاز مستقل يمارس الصلاحيات المخولة له في الدستور، لاسيما وأن المؤسس الدستوري جعله المتحكم الفعلي في تكوينها وتشكيلها دون أن يخضعه لأي قيد أو شرط اللهم استشارة الأغلبية البرلمانية عندما يتعلق الأمر بتعيين الوزير الأول كما جاء في التعديل الدستوري لسنة 2016، كما جعلها مكلفة بمساعدة رئيس الجمهورية في تنفيذ السياسة العامة للدولة عن طريق إعداد مخطط عملها بغية تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بدل اعتكافها على تنفيذ برنامجها الخاص، وهي معطيات تؤكد كلها على هيمنة رئيس الجمهورية على مستوى السلطة التنفيذية تجعل إشكالية جوهرية تطفو على

الساحة السياسية تدور حول الإجابة على التساؤل التالي: ما تأثير تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية على حقيقة ازدواجية السلطة التنفيذية في الجزائر؟ وهو التساؤل الذي نحاول الإجابة عنه من خلال تسليط الضوء على مختلف النصوص الدستورية التي تؤكد تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية معتمدين من الناحية النظرية على المنهج الوصفي التحليلي كمنهجنا رئيسيا لنا في هذه الدراسة، ومن الناحية الشكلية على خطة قسمناها إلى مطلبين رئيسيين: الأول تناولنا فيه مظاهر تبعية الحكومة عضويا لرئيس الجمهورية والثاني تطرقنا فيه إلى كيفية تبعية الحكومة وظيفيا لرئيس الجمهورية.

المطلب الأول: تبعية الحكومة عضويا لرئيس الجمهورية

تبرز تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية عضويا من خلال تحكمه في تعيين الوزير الأول (فرع أول) ومن خلال تحكمه في اختيار بقية الطاقم الحكومي وإنهاء مهامهم (فرع ثان).

الفرع الأول: تحكم رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول

تعترف أغلبية النظم الدستورية لرئيس الدولة بحقه في تعيين رئيس الوزراء حتى يتكفل إلى جانبه بمهمة قيادة السلطة التنفيذية، إلا أن هذه الأنظمة تختلف فيما بينها في حجم الحرية التي يتمتع بها الرئيس في ممارسة هذا الاختيار اتساعا وضيقا، ومن ثم فإنها قد تتسع في بعض الدساتير إلى درجة أنها تصبح أوسع وأوسع من الأحكام الدستورية نفسها، بينما تكون هذه الحرية ضئيلة إلى أن تتحول إلى صلاحية شكلية ليس لها أي تأثير على الشخصية المراد لها شغل هذا المنصب، وذلك عندما تناط بالبرلمان أو الهيئة الناخبة مهمة اختيار رئيس الوزراء بصورة فعلية وتنحصر وظيفة رئيس الدولة على ممارسة دور ثانوي يتمثل في إصدار مرسوم التعيين لاغير¹، من هذا كله فإن السؤال الذي يطرح هنا يتعلق بالمدى الذي يمكن أن تبلغه سلطة رئيس الجمهورية الجزائري في تعيين الوزير الأول؟

وللإجابة على هذا التساؤل فإننا نكون مضطرين للتمييز بين مرحلتين في النظام الدستوري الجزائري مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 (أولا) ومرحلة ما بعد هذا التعديل (ثانيا).

أولاً: مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 2016

وهيمنة الرئيس على عملية تعيين الوزير الأول

تمتع رئيس الجمهورية قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 بحرية كبيرة في اختيار الشخصية التي يراد لها شغل منصب الوزير الأول، مادام أن المؤسس الدستوري لم يخضعه لأي مقياس ليتخذه كمعيار في هذا الاختيار، ومن ثم بقي صاحب الكلمة الأولى والأخيرة في هذا الجانب فهو وضميره وهو وحنكته الحاسمة في هذا المجال، الأمر الذي فتح الباب واسعاً أمامه لهيمنة على هذا الاختيار إلى أن وصل به الحد إلى تعيين ما يشاء من الشخصيات في هذا المنصب، لاسيما وأن مسألة تعيين الوزير الأول تتم بعملية بسيطة تتمثل في توقيع رئيس الجمهورية لمرسوم رئاسي يتضمن هذا التعيين، الذي يوقع عليه رئيس الجمهورية دون مشاركة من أية جهة، على خلاف الوضع لما هو موجود مثلاً في بعض الدساتير البرلمانية كال دستور الإسباني الذي يشترط ضرورة التوقيع المجاور لرئيس الكونغرس على تعيين الملك لرئيس الحكومة، وبالتالي فرئيس الجمهورية في الجزائر لا يولي اعتباراً لأي جهة أثناء قيامه بمهمة التعيين.

يضاف إلى هذا كله أن الدستور الجزائري لا يفرض عليه التقيد بأي موعد عند قيامه بعملية الاختيار، حيث أنه يتصرف دون مهلة زمنية محددة ومادام الأمر كذلك فإنه يتوقف عليه وحده اتخاذ قرار التعيين وإمضاء المرسوم الخاص بذلك في الوقت الذي يراه ملائماً ومناسباً.

على هذا الأساس نجد رؤساء الجمهورية في الجزائر تمتعوا بحرية واسعة في عملية تعيين الوزير الأول الأمر الذي جعلهم يعتمدون على مذاهب متعددة في اختيار وتعيين رئيس الحكومة (الوزير الأول حالياً)، إذ وفي بعض الأحيان تم الاعتماد على معيار الانتماء السياسي وبالتالي تسمية رئيس الحكومة من الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية²، ومرات أخرى لا يقيمون أية أهمية للانتماء السياسي فيتم اختيار رئيس الحكومة من الأقلية البرلمانية³، وفي أحيان ثالثة التركيز على عدم الانتماء الحزبي فيتم تعيين شخصية تكنوقراطية لتولي هذا المنصب⁴.

ومع ذلك فإن صلاحية تعيين الوزير الأول حتى ولو كانت سلطة مطلقة يتمتع بها الرئيس دون مشاركة من أية جهة، فإن ضرورة تحقيق الانسجام بينه وبين الأغلبية

البرلمانية تفرض عليه ضرورة التقيد بطبيعة بالخريطة التي تسفر عنها العملية الانتخابية عند اختياره تماشيا مع الأعراف الديمقراطية وحفاظا على الاستقرار الحكومي مادام أن الوزير الأول- أكان منتميا إلى حزب سياسي أم لا - سيكون مضطرا إلى تأليف حكومة تحظى بالأغلبية النيابية، ومن ثم فإن الأمر يستوجب عليه التحفظ والتأني وعدم التسرع في الاختيار والتعيين لشغل هذا المنصب، وبالتالي عدم التردد في استشارة أي جهة يرى الرئيس ضرورة وأهمية استشارتها، كاستشارة رؤساء الأحزاب أو الكتل السياسية الكبرى أو أي من الشخصيات المهمة في الدولة للاستئناس بأرائهم وأفكارهم في هذا الشأن.

ثانيا: مرحلة ما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016

وضرورة استشارة الأغلبية البرلمانية

نظرا للدور الذي قد تلعبه الأغلبية البرلمانية في تسيير مؤسسات الدولة ولاسيما في تفادي التصادم بين رئيس الجمهورية والبرلمان⁵ نجد أن التعديل الدستوري لسنة 2016 أحدث تقدما ملحوظا في تعامل رئيس الجمهورية مع هذه الأغلبية عند إقدامه على عملية تعيين الوزير الأول، حيث ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية باستشارتها عند قيامه بهذه المهمة، وعليه منذ هذا التعديل أصبح رئيس الجمهورية ملزما باستشارة الأغلبية البرلمانية قبل إقدامه على هذا الاختيار حيث جاء في الفقرة الخامسة من المادة 91 من هذا التعديل على أنه من بين المهام التي يضطلع رئيس الجمهورية بممارستها ما يلي: "يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه...."، ولعل المغزى المراد تحقيقه من وراء هذه الاستشارة هو البحث عن انسجام وتوافق بين رئيس الجمهورية وبين الأغلبية البرلمانية فيما يخص الشخصية التي سوف تحضها بمنصب رئاسة الوزارة الأولى بغية حصوله على التأييد والدعم من قبل هذه الأغلبية فيما سيأتي من فترة تواجده في الحكم، لاسيما وأن الوزير الأول و قبل مباشرته لمهامه الدستورية مطالب دستوريا بعرض مخطط عمل حكومته على البرلمان للموافقة عليه، وأن أي رفض لهذا المخطط تكون نتيجته الحتمية إجبار الوزير الأول على مغادرة رئاسة الوزارة الأولى وتقديم استقالته لرئيس الجمهورية⁶.

وفي إطار هذا الشرط يمكن لنا أن نتساءل عن الكيفية التي تتم بها عملية تنفيذه من قبل رئيس الجمهورية ؟ هل هو ملزم باستشارة زعيم الحزب صاحب الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني ؟ أم أنه يملك حرية واسعة في استشارة أي شخصية من هذا الحزب شريطة تمتعها بشعبية كبيرة داخل قاعدتها النضالية⁷؟.

للإجابة على هذا التساؤل يمكن القول أنه طالما أن الدستور لم يُقيد رئيس الجمهورية بأية طريقة عند إجراء هذه المشاورة فإن هذا الأخير يتمتع بمجموعة من الخيارات وعدد من البدائل تجعله حر في اختيار الطريقة التي يراها مناسبة في البحث عن الشخصية التي سوف تشغل هذا المنصب اللهم ضرورة مراعاة الشروط العادية كالقدرة والكفاءة والسمعة التي ينبغي للشخصية المختارة التمتع بها، ومن ثم تعتبر هذه الاستشارة مجرد قيد شكلي للرئيس غير ملزم بنتائجها.

الفرع الثاني: تحكم رئيس الجمهورية في تعيين الطاقم الحكومي وإنهاء مهامه

بعد أن رأينا في الفقرة السابقة حجم الحرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية عند قيامه بعملية تعيين الوزير الأول فإن التساؤل الذي يتبادر إلى الذهن من جهة أخرى يتعلق بمدى استمرارية هذه الحرية عند تعيين الطاقم الحكومي (أولا) وعند عملية إنهاء مهام هذا الطاقم (ثانيا).

أولا: تحكم رئيس الجمهورية في تعيين الطاقم الحكومي

تتعدد الأنظمة السياسية وتختلف كذلك فيما يخص الكيفية التي تنتهجها الدول في اختيار أعضاء الطاقم الحكومي، حيث نجد النظام الرئاسي يعطي رئيس الجمهورية الحق في الانفراد باختيار وزرائه بمحض إرادته وتقديره، كما يملك الحق في عزلهم وإبعادهم بإرادته المنفردة، أما في النظام البرلماني فإنه يتعين حصول الحكومة على ثقة البرلمان قبل مباشرتها لعملها، لذلك جرى التقليد على اختيار رئيس الدولة لرئيس الحكومة على أن يختار هذا الأخير باقي أعضاء الحكومة بالاتفاق مع رئيس الدولة، وهو الأمر الذي يعطي رئيس الحكومة في الدساتير البرلمانية حرية واسعة في شأن تشكيل الحكومة وانتقاء أعضائها وعليه فقط أن يعرض أسماءهم على رئيس الدولة ليقرر هذا الاختيار ويوافق على تأليف الحكومة⁸.

أما الوضع في النظام الجزائري فإننا نلمس بأن المؤسس الدستوري واصل عملية تهميش دور الوزير الأول إلى حد أن عملية اختيار أعضاء الحكومة التي يقودها وإنهاء مهامهم يتولها كذلك رئيس الجمهورية لوحده وما دور الوزير الأول إلا تقديم المشورة له بعدما يطلبها منه، وهو الأمر الذي بين بوضوح التبعية التي توجد عليها الحكومة لرئيس الجمهورية (01) وضعف علاقة الوزير الأول بطاقمه الحكومي (02).

01- تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية: جاء في الفقرة الأولى من نص المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ما يلي: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول....." وهذا فيه دلالة جلية على الدور المحوري الذي يؤديه رئيس الجمهورية على مستوى صناعة القرار داخل السلطة التنفيذية، حيث تؤكد تحكمه بشكل يكاد يكون مطلقا في رئاسة قطبي السلطة التنفيذية بما فيها الحكومة، وهذا على خلاف ما كان موجودا قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 أين كان رئيس الحكومة هو الذي يختار أعضاء حكومته ويعرضهم على رئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينهم.

على هذا الأساس يمكن القول أن التعديل الدستوري لسنة 2008 قد رسخ بشكل واضح صورية الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية لاسيما بعدما رجع المؤسس الدستوري من خلالها مرة أخرى إلى التسمية القديمة التي كانت سائدة في عهد الأحادية الحزبية وأطلقها مجددا على رئيس الحكومة، أين أكد هذا التعديل واقعا كان سائدا فعليا من قبل ألا وهو شكلية الدور الذي يؤديه رئيس الحكومة في مجال قيادة السلطة التنفيذية فعلم على تقنينه وتعميقه بعدما تزايدت تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية إلى درجة أنها لم تعد تظهر إلا فريقا من الموظفين التابعين لرئيس الجمهورية⁹، ومن ثم أكد هذا التعديل على أن رئاسة الحكومة يعود بالاسم فقط للوزير الأول، أما فعليا وواقعا فإنه يتكفل بها رئيس الجمهورية نفسه¹⁰.

ومع ذلك فالقيد الوحيد الذي نرى أن المؤسس الدستوري جاء به عند اختيار رئيس الجمهورية للطاقت الحكومية هو إلزامه باستشارة الوزير الأول عند قيامه بعملية الاختيار، استشارة تبقى نتائجها غير ملزمة بالنسبة له، مع أن الغريب في الأمر أن المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيين أعضاء الحكومة بقيت تحمل كلها عبارة "بناء على اقتراح من

رئيس الحكومة (الوزير الأول)...¹¹ والأكد أن مثل هذا الاقتراح لا وجود له من الناحية العملية الواقعية.

02- ضعف علاقة الوزير الأول بطاقمه الحكومي: في مقابل تقوية دور رئيس الجمهورية أمام الطاقم الحكومي قام المؤسس الدستوري بتمهيش شبه كامل لدور الوزير الأول الذي أخذ مكانة المساعد الأول لرئيس الجمهورية، وما يؤكد ذلك هو الطريقة المعتمدة في تعيين الوزراء التي تجعل مركز الوزير الأول متزعزعا وضعيفا أمام ووزرائه مادام أنهم سيشعرون بالتبعية لرئيس الجمهورية أكثر من شعورهم بالتبعية للوزير الأول¹²، ويبقى هذا الشعور قائما حتى لو كان النص الدستوري قد أقر للوزير الأول مهمة توزيع الصلاحيات على الطاقم الحكومي شريطة التزامه بأحكام الدستور¹³، وحتى ولو كان هذا الشرط الأخير كذلك "احترام الأحكام الدستورية" حسب أحد المؤلفين¹⁴، يوحى فقط بضرورة احترام الوزير الأول للميدان المخصص لرئيس الجمهورية، لاسيما التعيين في مناصب وزير الدفاع ووزير الخارجية طبقا للفقرتين الثانية والثالثة من المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وما عدا ذلك يبقى الوزير الأول مختصا وحرا في توزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة الآخرين إلا أننا نعتقد أن هذه الحرية تبقى دائما نسبية ومنقوصة مادام أنها مرتبطة باختصاص آخر بالغ الأهمية ألا وهو تحديد وتنفيذ السياسة العامة للدولة التي يتولاها بدون منازع رئيس الجمهورية باعتباره صاحب أعلى منصب في الدولة.

ليصبح رئيس الجمهورية من الناحية الواقعية المتولي الفعلي لمهمة توزيع الصلاحيات والمهام على كل أعضاء الطاقم الحكومي، لاسيما وأن تعيين كل واحد في منصبه الوزاري يكون تقريبا في ذات يوم تعيين الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية، الأمر الذي لا يترك له متسع من الوقت حتى يقوم بتوزيع المهام على طاقمه الحكومي، ليتحول الوزير الأول في خضم هذه المعطيات وغيرها إلى مجرد معاون ومساعد لرئيس الجمهورية يمارس سلطة مشتقة من سلطته بالطريقة الموجودة في النظام الرئاسي، كما يتحول الوزراء إلى مجرد موظفين سامين ينفذون قرارات الرئيس فاقدين أية استقلالية عنه.

في مقابل ذلك نجد المؤسس الدستوري الفرنسي قد اعترف للوزير الأول بسلطة كبيرة في اختيار أعضاء حكومته، على أساس أن صلاحية رئيس الجمهورية في اختيار أعضاء الحكومة يخضع للتوقيع المجاور للوزير الأول، حتى وإن كان الواقع كذلك، لاسيما في حالة وحدة الأغلبية، يدل على تقلص سلطة الوزير الأول في هذا المجال لصالح رئيس الجمهورية بدليل أن اختيار أعضاء الحكومة في السنوات الأخيرة كان دائما يطغى عليه توجهات واختيارات الرئيس¹⁵.

كما أن الدستور لا يحدد عدد وزارات الحكومة المطلوب من الرئيس تعيينها ولا المعايير التي تتطلب استحداث حقائب وزارية جديدة وبالمقارنة مع دساتير أخرى فإن الدستور البلجيكي يعتبر من الدساتير القليلة التي نظمت بدقة تركيبة الحكومة، فهو ينص على أن الحكومة تتكون من 15 وزارة كحد أقصى، باستثناء وزراء الدولة، كما يشترط التكافؤ اللغوي بين الوزراء، باستثناء رئيس الوزراء، ولكن رئيس الجمهورية في الجزائر ليس ملزما بأعداد أو مذاهب أو تشكيلات معينة تتعلق بالحكومة عند تعيينه إياها، لذلك فإنه لم يكن عدد أعضاء الحكومة ولا التسمية المتعلقة بالوزراء أمرا ثابتا ومستقرا طيلة تاريخ الجزائر الدستوري.

ثانيا: انتفاء القيود الدستورية في عملية

إنهاء مهام الوزير الأول والطاقم الحكومي

بعدها رأينا هيمنة رئيس الجمهورية على عملية تعيين الوزير الأول وبقية الطاقم الحكومي بقي لنا أن نتساءل عن مدى استمرار هذه الهيمنة عند عملية تنحية وإنهاء مهام أي عضو في الطاقم الحكومي سواء تعلق الأمر بالوزير الأول أو غيره من الوزراء؟
بيد أنه قبل التطرق للإجابة على هذا التساؤل لا بد من التنبيه إلى أن هناك حالات عديدة وأسباب كثيرة تنتهي فيها مهمة الوزير الأول، وبالتالي حكومته دون تدخل من جانب رئيس الجمهورية، حيث يكون ذلك في حالة الاستقالة العادية أو الناتجة عن رفض مخطط العمل الذي تقوده حكومته من طرف المجلس الشعبي الوطني¹⁶ أو حجب الثقة عنه عندما يطلبها بمناسبة بيان السنوي للسياسة العامة¹⁷ أو نتيجة لملتصم الرقابة¹⁸ أو بسبب وفاته، وفي غير هذه الحالات فإن إنهاء مهام الوزير الأول هو سلطة تقديرية مخولة لرئيس الجمهورية، وان كانت هذه السلطة مبطنة بالاستقالة، لأنه من الممكن أن تكون

هذه الاستقالة بالأساس بناء على طلب رئاسي وقبول حكومي يتأتى نتيجة إرغام الوزير الأول على تقديم استقالة حكومته¹⁹، إلا أنه يمكن أن تتبدى الإقالة في صورة مباشرة دون أن ترتبط بالاستقالة²⁰، وهو الأمر الذي فصل فيه المؤسس الدستوري حسب ما ورد في المادة 5/91 من الدستور النافذ حاليا التي جعلت من بين صلاحيات رئيس الجمهورية " تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه "، وبهذا يستمد رئيس الجمهورية صلاحيته في إقالة الحكومة من نصوص دستورية صريحة، ولكن هذه الصلاحية تستمد في حالة غياب النص الصريح من قاعدة " توازي الأشكال " والتي تفيد من يملك التعيين يملك العزل، وبهذا يستمد رئيس الجمهورية حقه في عزل الحكومة من حقه في تعيينها، مما يفيد معه بأن الأسلوب الدستوري الجزائري المعتمد في موضوع إنهاء المهام سواء الفردي أو الجماعي، إنما يجسد التقنية الدستورية لمسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية، وهو يعد وسيلة لحل الخلاف السياسي الذي قد ينشأ بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية بشأن موضوع من مواضيع السياسة العامة.

لكن السؤال الذي يطرح في هذا الصدد يتعلق بمدى إمكانية إعادة الوزراء الذين كانوا ضمن الحكومة القديمة إلى الحكومة الجديدة ومدى إمكانية امتداد عملية إنهاء مهام الوزراء كلهم أو بعضهم دون أدنى اهتزاز لمنصب الوزير الأول؟ بمعنى هل يمكن عزل وزير أو عدة وزراء دون أن تتأثر مكانة الوزير الأول؟

وإذا كانت الإجابة بنعم فأي دور يمكن أن يلعبه الوزير الأول في هذه الإقالة ولو بالاقترحات والتوجهات التي يقدمها لرئيس الجمهورية أم أن إرادته استبعدت كلية من هذه العملية؟

فيما يخص الإجابة على الشطر الأول من هذا التساؤل يمكن القول أنه مادامت الحكومة مسؤولة أمام رئيس الجمهورية بحكم أنه من يتولى اختيار وتعيين أعضائها فإنه لا يوجد دستوريا ما يمنعه من ممارسة هذا الاختصاص، وضمن هذا التوجه فإن مهمة إعادة تعيين بعض من كانوا فيها في مناصب ضمن الحكومة الجديدة تبقى سلطة تقديرية خالصة له²¹، كما أن إنهاء المهام قد لا يمتد إلى الوزير الأول وإنما يقتصر فقط على عضو أو أعضاء في الحكومة سواء تعلق الأمر بوزير أو عدة وزراء، أما فيما يخص الإجابة على الشطر الثاني من التساؤل المطروح والمتعلق أساسا بالدور الذي يمكن أن يلعبه الوزير

الأول في عملية إنهاء مهام الوزراء؟ بمعنى هل يشارك الوزير الأول رئيس الجمهورية في هذه العملية ولو باقتراحاته وتوجيهاته بغية تنوير وإرشاد الرئيس وتنبهه إلى بعض النقائص التي تتعلق بأداء وزير أو عدة وزراء، أم أنه تم استبعاد إرادته بالمرّة؟

الحقيقة أن النص الدستوري جاء خالياً من أي إشارة إلى الإجابة على هذه التساؤلات، مما يعني نظرياً، استبعاد ذلك، غير أن الواقع العملي والمهام والمسؤولية الملقاة على عاتق الوزير الأول، وبحكم أنه المشرف على عملية التنسيق بين أعضاء الحكومة فيما بينهم وبينهم وبين رئيس الجمهورية، علاوة على قربيه واحتكاكه الدائم بالوزراء تجعله الشخصية المؤهلة على إجراء تقييم موضوعي لأداء كل عضو فيهم، ومن ثم له أن يقترح على الرئيس إجراء تعديل وزاري على حكومته كلما اقتضى الأمر ذلك بمجرد أن يتراءى له أن عضواً أو أكثر في الحكومة قد خالف الأحكام الدستورية في مجال وزارته أو ارتكب فعلاً من الأفعال المخلة بالمرءة الوزارية ولولم تصل تلك الأفعال إلى حد الأفعال المجرمة كأن يلمس تقصيراً أو تهاوناً من أحدهم في أداء المهام المنوطة به لاسيما في مجال الفعالية والانضباط، فإنه لا شيء يحول دون أن يطلب من رئيس الجمهورية إعفاء عضو أو أكثر من الحكومة من تادية مهامه الوزارية، ومع ذلك تبقى الكلمة الفصل دائماً بيد رئيس الجمهورية الذي نعتقد أنه وفي كل الأحوال - حفاظاً على فعالية الطاقم الحكومي وعلى انسجامه مع الوزير الأول - لا يتوانى في دراسة الطلب وإعطائه الاهتمام الكافي بعد التشاور والتنسيق معه، ثم اتخاذ القرار الذي يراه مناسباً لخدمة الانسجام والتضامن الحكومي، لأن عدم تحقق الانسجام بين أعضاء الحكومة قد يرهق الوزير الأول ويشغله عن تادية مهامه الدستورية، الأمر الذي قد يجعله في نهاية المطاف يقدم على تقديم استقالته لرئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: مخطط عمل الحكومة ترجمة فعلية لبرنامج الرئيس

بعد الاستطرد في مسألة التعيين الحكومي وصلنا إلى نتيجة مفادها أن هيمنة رئيس الجمهورية على قضية تعيين الوزير الأول وبقية الطاقم الحكومي مادام أن الدستور لم يقيد إلا بقيد شكلي بسيط يتمثل في ضرورة استشارة الأغلبية البرلمانية، ومن ثم فإن السؤال الذي يطرح هل هذه الهيمنة تمتد كذلك لتشمل الجانب الوظيفي عن طريق التحكم في البرنامج الذي تُكلف الحكومة بتطبيقه أثناء ممارستها السلطة؟

هذا التساؤل يفرض علينا العودة إلى التعديل الدستوري لسنة 2008 أين نجده قد بين بأن برنامج الحكومة المقدم إلى البرلمان ما هو إلا مخطط عمل أُعد بُغية تنفيذ البرنامج الخاص برئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي يُبين أن الوزير الأول ما هو في حقيقة الأمر إلا مجرد ناقل أمين لتوجهات ورغبات رئيس الجمهورية لدى البرلمان²²، ومن ثم تبرز تبعية الحكومة للرئيس وظيفيا من خلال ضرورة مرور مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء قبل عرضه على غرفتي البرلمان (فرع أول) ومن خلال تكليفها دستوريا بتطبيق برنامج الرئيس الانتخابي (فرع ثان).

الفرع الأول: مرور مخطط عمل الحكومة

على مجلس الوزراء آلية لتقزيم دور الحكومة

في البداية علينا الإشارة إلى ملاحظة غاية في الأهمية وهي أن مجلس الوزراء في الجزائر وكجهاز قانوني يتولى السلطات الضرورية لسير أجهزة الدولة ظهر أول مرة في التاريخ الدستوري الجزائري بمقتضى أمر 10 جويلية 1965، حيث كان يمارس اختصاصاته بتفويض من مجلس الثورة، كما أورد دستور 76 النص عليه في المادة 08/111 إلا أن مهامه كانت جد محدودة، أما في ظل أحكام دستور 1989 أصبح يجتمع برئاسة رئيس الجمهورية ليتولى مناقشة برنامجه لمطالبة الحكومة بتنفيذه في صيغة مخطط عملها (المادة 2/75) كما تعرض عليه مشاريع القوانين المراد عرضها على البرلمان للمناقشة والمصادقة عليها²³، وهو ما تم تكريسه في الدستور الحالي حيث أن برنامج رئيس الجمهورية الذي يضبطه الوزير الأول في شكل مخطط عمل بغية تنفيذه على أرض الواقع، لا يمكن مروره للمناقشة أمام غرفتي البرلمان إلا بعد طرحه أمام مجلس الوزراء²⁴ على هذا الأساس سنتطرق إلى علاقة مخطط العمل الحكومي بالبرنامج الرئاسي (أولا) وإلى مغزى مرور هذا المخطط في مجلس الوزراء (ثانيا).

أولا: علاقة مخطط العمل الحكومي بالبرنامج الرئاسي

إذا كان الجهاز التنفيذي لأي بلد يعتبر المسؤول الأول في السهر على تدبير شؤون البلاد والعباد، بما يضمن تحقيق الصالح العام للجماعة من خلال السياسة العامة التي سوف ينتهجها على كافة المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والدبلوماسية والثقافية، فإن النظام الدستوري الجزائري لم يسمح للحكومة بتطبيق اختياراتها وبرامجها

التي التزمت بها أمام الشعب بل عليها وضع الآليات العملية في شكل مخطط عمل يتناول المساعي التي تعتمزم الحكومة انتهاجها في مواصلة تجسيد برنامج رئيس الجمهورية. ومع ذلك فإن النصوص الدستورية لم تشر لا إلى مضمون ولا إلى الغرض من وثيقة مخطط العمل الحكومي، الأمر الذي يجعل التساؤل يطرح عن الدور الحقيقي الذي يمكن أن تلعبه هذه الوثيقة في رسم السياسة العامة للبلاد، هل يكمن هذا الدور في تحديد مهمة الوزير الأول بأنها تنفيذ السياسة العامة للدولة فقط؟ دون ضبطها وتحديدها؟ لاسيما وأن الفقرة الثالثة من المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 اكتفت بالقول أن الحكومة تعد مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء دون أن تشير إلى من يتولى ضبط وتحديد السياسة العامة، إلا أن الممارسة العملية بينت بأن وثيقة مخطط العمل الحكومي خاصة بعد إعادة هيكلة السلطة التنفيذية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 ما هي إلا آلية أساسية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، حيث جاء في مقدمة عرض أول مخطط عمل حكومي على البرلمان بعد هذا التعديل بتاريخ 2009/05/19 " أن مخطط العمل الحكومي يتضمن عرضا للمسعى الذي سينتهج والسبل والوسائل التي ستعكف الحكومة من خلالها على تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية..." وعليه فمخطط عمل الحكومة يهدف إلى التنفيذ الفعلي لبرنامج رئيس الجمهورية والذي بمقتضاه يعتبر الوزير الأول مسؤولا أمامه عن حسن ودقة هذا التنفيذ، وبالتالي لا يملك الوزير الأول أية حرية في إعداد برنامج خاص به ما دام مجرد منفذ لبرنامج الرئيس²⁵. حاصل القول أن مخطط عمل الحكومة ما هو إلا خطة وآليات إجرائية وضعت بهدف تنفيذ البرنامج الانتخابي الخاص برئيس الجمهورية²⁶، الذي يتم تجسيده بواسطة السياسة العامة التي تظهر في مختلف مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة على المجلس الشعبي الوطني، وبذلك يكون التعديل الدستوري لسنة 2008 ومن بعده تعديل 2016 قد حسم الجدل القانوني الذي كان قائما لعدة سنوات حول البرنامج الذي له الأولوية في تطبيق، هل هو البرنامج الذي أنتخب على أساسه رئيس الجمهورية؟ أو البرنامج الذي نال بمقتضاه حزب ما الأغلبية البرلمانية داخل المجلس الشعبي الوطني؟ فكان الحسم لصالح البرنامج الأول على حساب الثاني، مع أن تفضيل برنامج الرئيس على حساب البرنامج الحكومي لم يكن وليد التعديل الدستوري لسنة 2008 بل تجسد واقعا منذ تولي الرئيس

المخلوع السلطة عام 1999 أين تخلت الحكومات عمليا عن برنامجها الانتخابي وعكفت على تنفيذ برنامجها، بعد أن صرح هذا الأخير وفي أكثر من مناسبة بأن الغاية من وجود الحكومة وبقائها تكمن أساسا في تنفيذ البرنامج الخاص به، وهو ما تحقق له فعلا في واقع الممارسة السياسية، إذ عكفت جل الحكومات المتعاقبة على تطبيق برنامجها مصرحة بصفة علانية بأن برنامجها مستمد مباشرة من برنامج رئيس الجمهورية ووضع خصيصا من أجل تنفيذه على أرض الواقع.²⁷

على هذا الأساس فإنه أضحى لزاما على الحكومة تطبيق برنامج رئيس الجمهورية والتخلي عن تطبيق البرنامج الذي يجب أن يعبر عن الطموحات والأهداف والتطلعات التي تنوي الحكومة بلورتها في سياسات عامة سبق وأن تعهدت بتنفيذها أمام الهيئة الناخبة.

ثانيا: مغزى مرور مخطط العمل الحكومي في مجلس الوزراء

يشكل مجلس الوزراء في النظام الدستوري الجزائري أعلى هرم للتدرج الإداري على مستوى سلطة اتخاذ القرارات داخل الهياكل الإدارية للدولة، باعتباره مجسدا لوحدة السلطة التنفيذية وللدور الريادي لرئيس الجمهورية، خاصة إذا علمنا أنه يجتمع برئاسة رئيس الجمهورية²⁸ أين تصبح مكانة الوزير الأول من الناحية السياسية والقانونية لا تتعدى مكانة غيره من الوزراء مادام أنه يصبح لا يختلف معهم إلا في الدرجة باعتباره المعين الأول قبلهم²⁹، وبذلك يكون رئيس الجمهورية المتحكم الفعلي في توجيه المناقشة داخل المجلس بالشكل والكيفية التي يريد وهو ما يبوئه مكانة أسمى من مكانة المجلس الحكومي الذي يجتمع برئاسة الوزير الأول، على هذا الأساس فإن رئاسة المجلس الوزاري من قبل رئيس الجمهورية تعد إحدى أهم أوجه علاقة التي تجمع الرئيس بالحكومة بالنظر إلى الصلاحيات والقضايا والنصوص التي يتداول فيها المجلس الوزاري، لذلك فإن رئاسته في ظل النظام البرلماني تعود للوزير الأول الذي بحكم مسؤوليته السياسية أمام البرلمان لا بد له من التحكم في السياسة العامة للدولة، بينما اقتضى منطق النظام الرئاسوي الذي ارتضاه المؤسس الدستوري الجزائري أن يكون هذا المجلس، طبقا لنص المادة 4/91، تحت رئاسة رئيس الجمهورية الذي لا يمكنه حتى تفويض سلطته في هذا المجال لصالح الوزير الأول³⁰، على عكس الدستور الفرنسي مثلا الذي يسمح لرئيس الجمهورية بموجب

المادة 21 منه بتفويض الوزير الأول رئاسة المجلس على شرط أن يكون ذلك لجدول عمل محدد³¹.

وفي ظل النظام البرلماني يكون لدى جميع أعضاء مجلس الوزراء بما فيهم الرئيس مسؤولية تضامنية أمام البرلمان ولا يستطيع أي من أعضائه التنصل من تلك المسؤولية بحجة أنه لم يكن موافقا عليها أو عدم حضوره وغيابه عن الجلسة التي اتخذت بها تلك القرارات³²، في حين كان رئيس المجلس في النظام الجزائري بعيدا عن تحمل أية مسؤولية تذكر، كما أنه يتم اتخاذ القرارات في مجلس الوزراء بالأغلبية وفي أحيانا أخرى تتخذ هذه القرارات بالإجماع في الأنظمة البرلمانية، في حين أن المجلس في الجزائر افتقد حتى إلى نظام داخلي يحدد كيفية اتخاذه لقراراته، وهو ما فتح المجال واسعا أمام رئيسه - رئيس الجمهورية- للهيمنة عليه والحصول على الكثير من الامتيازات فيه، ومن ثم تسييره بالطريقة التي يريد، الأمر الذي جعل صلاحية رئيس الجمهورية الجزائري داخل مجلس الوزراء ليست بصلاحيات شكلية كما هو الحال بالنسبة لرئيس الدولة في النظام البرلماني، بل هي صلاحية في غاية الدقة والأهمية، مما سيجعل والحالة كهذه من سلطة الحكومة داخل الحياة العامة للدولة وداخل مؤسسة المجلس الوزاري تحديدا سلطة تنفيذية مقابل سلطة الرئيس التقريرية، حيث أن دور الحكومة داخل هذا المجلس لا يتعدى مهمة الموافقة على جدول الأعمال المعروض، دون أن يظهر لها أي دور في قراراته النهائية أو مساهمة فعلية في صياغة نصوصه وقضاياها، طالما أنها حكومة بلا برنامج تدافع عنه داخل هذا المجلس أو تعمل على صياغته أو تؤكد على تنفيذه، بل في الكثير من الأحيان تكون تفتقر أصلا إلى أي رؤية سياسية توجه بها السياسات أو تديرها المقترحات³³.

ومن ثم لا يمكن تجاهل المركز الممتاز والنفوذ القوي الذي يمثله رئيس الجمهورية على مستوى مجلس الوزراء، إذ لا يمكن الاستخفاف ولا الاستهانة بالسلطات التقديرية الواسعة التي يتمتع بها عند مرور مخطط الحكومي أمامه، والتي قد تصل به حتى إلى حد تعريض هذا المخطط للتعديل والتغيير بصفة جذرية لاسيما عندما لا يلتزم الوزير الأول بالتوجيهات والتعليمات التي وجهت له قبل الرئيس حسب ما جاء في البرنامج المعروض عليه³⁴ مما يجعل مجلس الوزراء بحق جهازا للدراسة والمناقشة والمراقبة وحتى التقرير في مصير المخطط المقترح، ويبقى رئيس الجمهورية من خلاله الشخصية الوحيدة التي ترسم

السياسة العامة للدولة وتضبط اختياراتها³⁵، من هنا يشكل مجلس الوزراء محطة مهمة تتجلى من خلالها الهيمنة الوظيفية لرئيس الجمهورية على الحكومة، على أساس أنه لا يفوت هذه الفرصة للتذكير بالمحاور التي يرغب في تثبيتها والنقاط التي يريد إعطاؤها الأولوية على مستوى هذا المخطط.³⁶

هكذا يتضح أن المغزى الحقيقي من وراء طرح مخطط العمل الحكومي في مجلس الوزراء، ما هو في الحقيقة إلا عرضه على رئيسه، بما يتيح له المشاركة مرة أخرى في تقديم ملاحظاته وتوجيهاته بشأن الآليات والوسائل المحددة في وثيقة مخطط العمل الحكومي لتطبيق برنامج الرئاسي، لأنه من غير المعقول القول بأن عرض مخطط العمل الحكومي في مجلس الوزراء³⁷ ما هو إلا إجراء شكلي يراد به إعلام رئيس الجمهورية بمضمون الآليات والخطوات التي جاء النص عليها في مخطط العمل الحكومي الخاص بتطبيق برنامج الرئيس، لأن رئيس الجمهورية هنا ربما لا يكتفي بما ورد في أرضية هذا المخطط من توجهات ومعطيات، بل له أن يعدل فيها بالإضافة أو الحذف وبالطريقة التي يريد³⁸.

حاصل القول أن أهمية مجلس الوزراء لا تتجلى فقط في كونه الهيئة السياسية التي تدرس وتناقش وتصادق على مخطط العمل الحكومي، بل تكمن أيضا في اعتباره الهيئة التنفيذية التي تعمل لصالح توجهات وسياسة رئيس الجمهورية، تتحول الحكومة فيه برمتها - لتثبت ولائها ووفائها له - إلى مجرد جهاز مكلف بإنجاح الاختيارات المرسومة والوعود المقطوعة التي نال على أساسها رئيس الجمهورية ثقة الهيئة الناخبة، وكنتيجة لذلك لم يعد للحكومة برنامج مستقل عن برنامج رئيس الجمهورية، بسبب أن هذا الأخير يبقى هو القائد الأول والموجه الفعلي لسياسة الأمة.

الفرع الثاني: مخطط عمل الحكومة آلية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية

بينت المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أنه بمجرد قيام رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء الطاقم الحكومي بعد استشارة الوزير الأول تتولى الحكومة مباشرة إعداد مخطط عملها لتعرضه على مجلس الوزراء أين يتسنى - كما رأينا - لرئيس الجمهورية من خلاله بسط رقابته على هذا المخطط ليتأكد من أنه جاء متوافقا ومنسجما مع البرنامج الرئاسي، وعليه فمخطط العمل الحكومي يكمن مبتغاه في إيجاد آليات عملية كفيلة بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع، أين يعتبر خلالها الوزير الأول

مسؤولا مباشرا عن حسن تنفيذه أمام رئيس الجمهورية من جهة وأمام البرلمان من جهة أخرى.

تأسيسا على ذلك فإننا نتطرق من خلال هذا الفرع إلى شكلية دور الجهاز الحكومي (أولا) وإلى دور أحزاب الأغلبية البرلمانية في الترويج لبرنامج الرئيس (ثانيا).

أولا: شكلية دور الجهاز الحكومي

إن التعديل الدستوري لسنة 2008 حمل في طياته متناقضات عديدة وكثيرة منها -كما رأينا سابقا - ضرورة تخلي الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية وفي حالة قيادته للحكومة عن برنامج الانتخابي وتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، وهو الوضع الذي جسّد فعلياً شكلية منصب الوزير الأول ومحدودية الدور الذي يقوم به، حيث تم تجريده من أهم السلطات التي يقوم بها كقطب ثاني للسلطة التنفيذية، لتصبح هذه السلطة عملياً برأس واحدة³⁹، وما الازدواجية التي رسمت لها في النظام الدستوري الجزائري إلا صورة شكلية بعيدة عن الحقيقة كل البعد، بعدما تم تركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية لوحده، الأمر الذي جعل الجهاز التنفيذي المكون من الوزير الأول ورئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري يتميز بالطابع الرئاسي كإطار يضطلع فيه هذا الأخير بنوعين من الوظائف رئاسة الدولة من جهة ورئاسة الحكومة من جهة أخرى، ومن نتائج هذا التوحيد برز المجال أمام التوحيد الوظيفي لآليات عمل هذا الجهاز عن طريق إعطاء الأولوية في التنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية على حساب البرنامج الحكومي⁴⁰.

بناء على كل هذه المعطيات وغيرها خاصة مع تجريد الوزير الأول من أهم أدوات تجسيد سلطاته على أرض الواقع لاسيما تلك المتمثلة في تخليه عن تطبيق برنامج الحكومة التي يقودها واستبداله ببرنامج رئيس الجمهورية أصبح الوزير الأول محروم حتى من أبسط الصلاحيات التي كانت بيد رئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 وأضحى من خلالها مكتوف الأيدي غير قادر على تحريك الآلة الاقتصادية والسياسية للبلاد مع أنه يبقى في كل الأحوال مطالبا بتبرير أي ركود اقتصادي أو حراك اجتماعي قد يصيب البلاد في ظل حكمه وإن لم يكن مسؤولا مباشرا عن وجوده.

ثانيا: دور أحزاب الأغلبية البرلمانية في الترويج لبرنامج الرئيس

اعتادت الأحزاب صاحبة الأغلبية في البرلمان أو ما يسمي بأحزاب التحالف الرئاسي على الترويج لصالح البرنامج الرئاسي مستغلة كل مناسبة انتخابية لزيادة نشاطها في محاولة إقناع الطبقة الناخبة بالبرنامج الانتخابي الذي جاء به الرئيس، متخدية بذلك طواعية عن برامجها، وإن كان هذا العمل يدخل بطبيعة الحال ضمن الاستراتيجيات التي انتهجتها هذه الأحزاب في مباشرة عملها السياسي وفي رؤيتها للأوضاع السائدة في الدولة، فإن ما يعاب عليها هو إفراطها وانغماسها في المساندة والتأييد دون أدنى تحفظ إلى درجة أن الرأي العام الوطني أصبح يتساءل عن ما إذا كانت هذه التنظيمات وتلك التشكيلات هي فعلا أحزابا سياسية وفقا للمفهوم الغربي لها تتنافس فيما بينها حول الوصول إلى السلطة؟ أم أنها مجرد كيانات وتجمعات مهمتها خدمة أغراض ومصالح وأهداف القائمين عليها؟، خاصة وأن فاعلية الأحزاب السياسية وتأثيرها يكمن في رؤية المواطن للدور الذي تؤديه في الحياة السياسية متجسدا أمامه، فإما دورا حقيقيا وبالتالي إلغاء القيود المفروضة على التعددية الحزبية وفتح المجال أمام تنافس حقيقي بين مختلف التشكيلات، وإما دورا شكليا يفرض المزيد من هذه القيود، ومن ثم فإن المشاركة السياسية هدفا ووسيلة في نفس الوقت، فهي هدفا لأن الحياة الديمقراطية لا تستقيم إلا بإشراك مزيدا من المواطنين في تسيير الحياة العامة، وهي وسيلة لأنه عن طريق المشاركة يشعر الناس بأهميتها ويمارسون طرقها وأساليبها⁴¹.

لأنه في ظل التعددية الحزبية يملك كل حزب برنامجا مغاير لغيره من الأحزاب يسعى بمقتضاه إلى نيل ثقة الهيئة الناخبة في كل منافسة انتخابية سواء كانت تشريعية أو غيرها من الانتخابات لتنفيذ برنامجه أمام الشعب، فالبرنامج إذن يعتبر المعيار الأساسي الذي يضمن بمقتضاه الحزب تحقيق أهدافه في الوصول إلى السلطة والمشاركة فيها أو المعارضة من داخلها⁴².

الخاتمة:

تعرضت بالبحث والتحليل من خلال هذه الدراسة لآلية تجسيد مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية، حيث عرفنا أن تكريس المؤسس الدستوري لمبدأ إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني بوصفه الهيئة الرقابية في النظام الدستوري الجزائري لم يمنعه من الإشارة إلى استمرارية خضوع الحكومة لسلطة رئيس الجمهورية، بل أن مسؤوليتها أمام الرئيس هي أقوى بكثير من مسؤوليتها أمام المجلس الشعبي الوطني، مادام أن تعيينها وإنهاء مهامها كله مرهون بإرادته المنفردة دون مشاركة حتى من الوزير الأول نفسه، وقد عمل التعديل الدستوري لسنة 2008 ومن بعده تعديل 2016 وبشكل جلي على دسترة تبعية الحكومة للرئيس تبعية تكاد توصف بالمطلقة سواء على مستوى تشكيلها أو على مستوى اختصاصها.

وهو الأمر الذي جعل خلل واضح يبرز داخل قطبي الجهاز التنفيذي يتجلى من خلال فقدان التوازن بين السلطة والمسؤولية، أين أصبح الوزير الأول مسؤولاً سياسياً مع حكومته عن تنفيذ برنامج الرئيس مع أنه فقد السلطة لصالح هذا الأخير المحصن بدوره من أية مسؤولية.

ومن ثم يمكن حوصلة أسباب ضعف منصب الوزير الأول بالدرجة الأولى إلى التبعية المطلقة الموجود عليها لرئيس الجمهورية سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية، هذه التبعية برزت بشكل جلي من خلال نقاط عدة لعل من أهمها: عدم ربط مسألة تعيينه بصناديق الاقتراع التي تفرض تزكية زعيم حزب صاحب الأغلبية البرلمانية لتولي هذا المنصب وربطها بالسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي أعفاه التعديل الدستوري لسنة 2016 من أي قيد أو شرط ماعدا أنه يستشير الأغلبية البرلمانية لا يلزم الرئيس بفحواها، وكذا في ضعف سلطته على الوزراء مادام أن المؤسس الدستوري لم يعط له أي دور في تعيينهم وإعفائهم الذي يتم من قبل رئيس الجمهورية ماعدا استشارته فحسب بخصوص ذلك، ازدواجية الحكومة الرسمية التي تنسب قيادتها للوزير الأول والحكومة الفعلية التي تعود قيادتها لرئيس الجمهورية، إضافة إلى شكلية مخطط العمل الحكومي الذي يستمد خطوطه العريضة من برنامج الرئيس حيث أن الحكومة لا تتولى في

الواقع وفي الكثير من القضايا الاستراتيجية والسياسات العامة سوى تنفيذ ما يصدر من مجلس الوزراء الذي يجتمع برئاسة رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي يجعلنا نجزم في الأخير بأن هناك ازدواجية على مستوى الجهاز الذي يتولى السلطة التنفيذية رئيس جمهورية من جهة ووزير أول من جهة أخرى ويقابل ازدواجية الجهاز وحدة الوظيفة التنفيذية التي يتولاها رئيس الجمهورية دون سواه.

الهوامش:

- 1 - حيث أن سلطة رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء هي سلطة مقيدة ومحدودة في النظام البرلماني، ويتمثل هذا القيد في وجود أغلبية برلمانية تؤيد الشخص الذي وقع عليه الاختيار سواء أكانت هذه الأغلبية من حزب واحد أو من عدة أحزاب ائتلافية، وبالتالي رئيس الدولة يتبع هذه الأغلبية وجودا وعندما في اختيار الشخصية التي تتولى رئاسة مجلس الوزراء. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:
- ساجد محمد الزاملي وعلي يوسف الشكري، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دساتير الدول حيالها، مجلة الحقوق، جامعة الكوفة، كلية الحقوق، ص2.
- علا عبد العزيز، دور رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء وإنهاء ولايته في دستور العراق لسنة لعام 2005-دراسة تحليلية مقارنة-مجلة الكوفة، العدد 19، 2006، كلية الحقوق، جامعة الكوفة، العراق، ص259.
- محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري-دراسة مقارنة-مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، الجزائر، 2010، ص9.
- 2- ومثال ذلك ترأس أول حكومة في عهد التعددية الحزبية كل من قاصدي مبراح ومولود حمروش وهما ينتميان إلى حزب جبهة التحرير الوطني الذي كل أعضاء المجلس الشعبي الوطني ينتمون إليه، بالإضافة إلى كون هاذين الشخصيتين ينتميان إلى النظام الحاكم آنذاك، بالإضافة إلى عبد العزيز بلخادم الذي ينتمي سياسيا إلى حزب جبهة التحرير الوطني وقاد الحكومة عدة مرات في ظل أغلبية تابعة لحزبه.
- 3- ويتعلق الأمر هنا بتعيين السيد على بن فليس في أوت 2000 كرئيس للحكومة وهو المنتهي إلى حزب جبهة التحرير الوطني الذي أصبح أمينه العام فيما بعد في ظل أغلبية برلمانية تابعة آخره حزب التجمع الوطني الديمقراطي، علما أنه كان في حوزة التجمع الوطني الديمقراطي (156 مقعد) في مقابل (62 مقعد) فقط لحزب جبهة التحرير الوطني، كما حدث الشيء نفسه مع حكومة أحمد أويحي من التجمع الوطني الديمقراطي الذي تولى قيادة الحكومة ثلاث مرات 2003 وفي 2008 وفي 2017 في ظل أغلبية المقاعد تابعة لحزب جبهة التحرير الوطني. وللمزيد من المعلومات والتفاصيل أنظر كل من:- عبد الله بوقفة، النظم الدستورية-السلطة التنفيذية بين التعسف والتقييد-دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية الدول والحكومات، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2010، ص- ص 263، 264.
- محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، التخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص64.
- 4- ويتعلق الأمر هنا بأحمد بن بيتور وإسماعيل حمداني وعبد المالك سلال الذين كانوا على رأس حكوماتهم وهم خارج الانتماء السياسي.
- 5 - أفطوش إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2012، ص 21.
- 6- أنظر:

- Lascombe (M), *le premier ministre clef de voute des institutions*, R.D.P, 1982, p. 157.
7- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري-دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 96 (السلطة التنفيذية) الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2013، ص، 386.
8- زيدان المداحي، المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك - جدلية الخضوع والاستقلالية -مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، العدد التاسع عشر جويلية 2017، ص 200.
9- عكس ما هو موجود في النظام السياسي الجزائري فإن الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تعتبر من أهم الركائز التي يقوم عليها هذا النظام، حيث أن تطبيقها في ظلها تجعل رئيس الدولة لا يتمتع بأية سلطات فعلية، بل أن سلطاته مجرد مهام رمزية يقوم بها في حين أن ممارسة السلطة الفعلية يعود للوزارة (الحكومة)، فحتى ولو كان رئيس الدولة في ظل هذا النظام هو مجسد الأمة يصدر القوانين، ويرم ويقر المعاهدات، ويوقع المراسيم، ويعين رئيس الوزراء والوزراء، ويحل البرلمان، إلا أنه لا يمارس سوى الجانب الرمزي لهذه الصلاحيات تاركا الجانب الفعلي في ممارستها لرئيس الوزراء، بحكم أن رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس رئيسا للحكومة، لأن رئيسها هو رئيس مجلس الوزراء، وهو شخص آخر غير رئيس الدولة. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:- مجيد زيرك، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2014، ص ص 36-37.
10- أعتبر البعض أن التعديلات التي تم تكريسها على تنظيم وعمل السلطة التنفيذية في التعديل الدستوري لسنة 2008 ما هي إلا تأكيد قانوني متأخر لواقع سياسي كان معاشا منذ وجود الأحادية الحزبية والتي لم تتغير رغم دخول الجزائر عهد التعددية الحزبية. للمزيد من التفاصيل أنظر:

-BENGUERREH (A) " *La constitution algérienne à l'épreuve de la revision*", in *ELWATAN*, N°, 5489 du 23 /11/2008, p. 23.

11 - على الرغم من أن الفقرة الأولى من المادة 79 من الدستور الجزائري لسنة 96 بعد التعديل الواقع في سنة 2008 وقبل تعديل 2016 كان واضحا في تحديد دور الوزير الأول في مجرد الاستشارة حيث جاء فيها ما يلي " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول ". وتجدر الإشارة هنا أن هناك فرق دستوري بين مفهومي التعيين *désignation* المستعمل في النص العربي وبين التسمية أو التنصيب *nomination* المستعمل في النص الفرنسي حيث أنه في الأنظمة النيابية التعيين يعتبر من صلاحيات رئيس الجمهورية كما هو موضح ومبين في هذه المادة وهو لا يجعل من الوزير الأول إلا مرشحا للمنصب، يتطلب تأكيده حصوله على تزكية بتصويت ايجابي من النواب، وعند حصول هذه التزكية يجري رئيس الجمهورية التسمية للوزير الأول، لأنه يتحتم عليه أن يسمي فقط الشخصية التي حازت على ثقة النواب، لهذا كانت التسمية أو التنصيب وسيلة بيد الرئيس لكن تأثيرها جد شكلي، لأنها لا تصل إلى درجة التعبير عن قوة قرار سياسي مستقل بكونها تأتي لاحقة ومرتبطة بالتزكية مكتفية باسباغ القرار الذي هو خيار سابق بقوة قانونية. هذا الخيار هو اختصاص أصيل للمجلس الشعبي الوطني، الذي له الحق في التصويت على مخطط العمل الحكومي بعد أن يتولى الوزير الأول عرضه أمامه، وبناء على نتيجة التصويت يمكن للحكومة أن تباشر عملها في حال تصويت النواب بالأغلبية لفائدة هذا المخطط، وهو ما يعتبر تنصبا للحكومة، أما في حالة حدوث العكس، أي عندما يتم رفض هذا المخطط من طرف المجلس الشعبي الوطني، فالوزير الأول ملزم بتقديم استقالة جماعية لحكومته لرئيس الجمهورية. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2013، ص 110 ذكر في الهامش رقم 01.

12 - أنظر كل من:- أفتوش إبراهيم، المرجع السابق، ص 17.

- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 420.

13- أنظر المادة 1/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

14- أنظر:

-Taleb (T) ; "Du monocephlisme de l'exécutif dans le regime politique Algérien" 2 partie, in R.A.S.J.E.P, n° 03, Alger, 1990, p. 722.

- ذكر في المرجع الخاص بأومايوف محمد، المرجع السابق، ص76.
- 15 - محمد أومايوف، مرجع نفسه، ص72.
- 16 - أنظر المادة 95 من الدستور النافذ حاليا.
- 17 - أنظر المادة 98 الفقرة الخامسة من الدستور النافذ حاليا.
- 18 - أنظر المواد 4/98 و153، 154 و155 من الدستور النافذ حاليا.
- 19- وحسبنا دليلا واضحا وجليا على صحة ذلك، استقالة " أحمد أويحي" كي لا يواجه بالإقالة، ومن قبله "مولود حمروش" في عهد الرئيس الشاذلي بن جديد.
- 20 - والمثال الوحيد على ذلك في الممارسة السياسية الجزائرية هو إقالة حكومة " قاصدي مبراح" من قبل الرئيس الشاذلي بن جديد بصفة مباشرة، هذه الإقالة كانت محل جدال ونقاش من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الثالثة حول أحقية أو عدم أحقية الرئيس القيام بهذا التصرف.
- 21 - بعد إقالة رئيس الجمهورية لعلي بن فليس من رئاسة الحكومة في ماي 2002، وتعيينه لأحمد أويحي كبديل عنه على رأس الجهاز التنفيذي، قام هذا الأخير بإعادة نفس التشكيلة الوزارية للحكومة المقالة، وقد برر ذلك عند تقديمه لبرنامج حكومته، بالطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري للمزيد من التفاصيل أنظر:
--عمار عباس، المرجع السابق، ص 110. ذكر في الهامش رقم 4.
- 22- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010، ص 348.
- 23 - العايب سامية، المسؤولية في القانون الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2014، ص 89.
- 24 - تنص الفقرة الثالثة من المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي " تعد الحكومة مخطط عملها، وتعرضه في مجلس الوزراء"
- 25 أنظر كل من:- حمودي محمد بن هاشمي، المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرضها لمخطط عملها أمام البرلمان، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، المغرب، العدد الثاني 2014، ص 229.
- أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 98.
- 26 - ومن هذا المعنى يتضح أن هناك فرق شاسع بين مخطط العمل الحكومي، وبين برنامج الحكومة الذي هو محتوى وخيارات سياسية تعبر عن توجه إيديولوجي معين.
- 27- لوحظ مثلا أن حكومة السيد علي بن فليس تبنت صراحة برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه سنة 1999، حيث أكد هذا الأخير ذلك أثناء عرض برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني في 21/09/2000 بالقول " أن الحكومة منوط بها مهمة جسيمة تتمثل في إيجاد الحلول والمقترحات الكفيلة بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:
- ليندة أونيبي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2014، ص142.
- 28 - أنظر نص الفقرة الرابعة من المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- 29 أنظر كل من:

- سمري سامية، انتفاء ازدواجية السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الرابع، ديسمبر 2015، ص 15.
- أحمد أعراب، المحددات السياسية والدستورية لتعضيد وزن الحكومة داخل المجلس الوزاري، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، المغرب، العدد 46/45، ص 106.
- ³⁰ - أنظر الفقرة الثانية من المادة 101 من الدستور الحالي.
- ³¹ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 89.
- ³² - عوض الليمون، المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في النظام الدستوري الأردني - دراسة مقارنة - مجلة علوم الشريعة والقانون، الأردن، المجلد 39، العدد الثاني، 2012، ص 497.
- ³³ - أحمد أعراب، المرجع السابق، ص-ص 106، 108.
- ³⁴ - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 339.
- ³⁵ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 89.
- ³⁶ - لقد تبنت بعض الحكومات المتعاقبة في الجزائر إن لم نقل معظمها - حتى قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 - برنامج رئيس الجمهورية الذي أنتخبه الشعب على أساسه بصورة صريحة متخلية بذلك طواعية عن برامجها التي نالت بها ثقة الهيئة الناخبة في الانتخابات التشريعية. لمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر: - عمر شاشوة، المرجع السابق، ص 36.
- ³⁷ - فالنقاش السياسي في الجزائر تحول من مجلس الحكومة "الهيئة التي يرأسها الوزير الأول" إلى مجلس الوزراء "الهيئة التي يرأسها رئيس الجمهورية" وبالتالي أصبح مجلس الوزراء يشكل الجهاز السياسي الذي يحقق ويجسد الغلبة والتحكم لرئيس الجمهورية على مستوى السلطة التنفيذية، بحيث يمكنه بأن يحكم ويوجه ويشرع ويقود بواسطته، ومن ثم أصبح لمجلس الوزراء اختصاصات أشمل وأوسع من اختصاصات مجلس الحكومة، ففي إطاره تتخذ القرارات والمسائل التنفيذية الهامة والأساسية لذلك فإن هذا الجهاز هو بحق الجهاز الرئيسي الذي يجعل رئيس الجمهورية داخل الحكومة لا خارجها، ومن ثم لا مجال للقول بازدواجية السلطة التنفيذية. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:
- عمر شاشوة، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص-ص 37، 38.
- ³⁸ - وهذا ما تأكد عمليا في الجزائر حتى قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 حيث أن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة أقحم نفسه في الكثير من برامج أعمال العديد من الحكومات المتعاقبة بمجرد عرضها في مجلس الوزراء إلى درجة أن جعلت بعض رؤساء الحكومات يقدمون استقالتهم رفضا لهذا التدخل، وخير مثال على ذلك استقالة رئيس الحكومة السابق السيد "أحمد بن بيتور" بفعل تدخل رئيس الجمهورية في برنامج عمل حكومته أين لم يكتف رئيس الجمهورية آنذاك برفض خطة الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية التي جاء بها برنامج عمل الحكومة، بل عمد للتدخل في صلاحيات رئيس الحكومة من خلال إقدامه على تحضير برنامج للإنعاش الاقتصادي وذلك بتعديل الأمر رقم (25/95) والذي يتناقض محتواه تماما مع برنامج الحكومة فكان بالتالي أحد الأسباب التي أدت دفعت رئيس الحكومة "أحمد بن بيتور" استقالة. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:
- عزالدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، ص-ص 43، 44.
- ³⁹ - طيبي عيسى، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، المجلة الجزائرية، العدد الرابع، 2010، الجزائر، ص 15.

⁴⁰- خلاف فاتح وشبري عزيزة، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، العدد الثاني 2016، ص 110.

⁴¹- على محمد نور السيد، تنامي ظاهرة المستقلين في انتخابات مجلس الشعب خلال الفترة من 1976 إلى 2005، مجلة مصر المعاصرة، مصر، 2008، ص 519.

⁴²- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ذكر في الهامش رقم 03، ص 266.