

علاقة رئيس الجمهورية بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 2020

The relationship of the President of the Republic with the government in light of the Constitutional Amendment 2020



الدكتور/ عبد الحليم مرزوقي^{2,1}

¹ جامعة بسكرة، (الجزائر)

² المؤلف المراسل: abdelhalim.merzougui@univ-biskra.dz

تاريخ النشر: 2022/04/28

تاريخ القبول للنشر: 2022/03/15

تاريخ الاستلام: 2022/01/14



مراجعة المقال: اللغة العربية: د. / فريد خلفاوي (جامعة الوادي) اللغة الإنجليزية: د. / رحمة بوسحابة (جامعة معسكر)

ملخص:

يطرح التقسيم الذي اعتمده المؤسس الدستوري الجزائري للسلطات العامة تحت عنوان تنظيم السلطات والفصل بينها، عديد التساؤلات من بينها علاقة رئيس الجمهورية بالحكومة بعد استغنائها عن التقسيم الثلاثي للسلطات العامة في الدولة، والتي كان فيها رئيس الجمهورية والحكومة يشكلان قطبي السلطة التنفيذية.

والتقسيم الجديد المعتمد دفع المؤسس الدستوري إلى الحديث مرة عن الوزير الأول، وأخرى عن رئيس الحكومة، تسميتان لمنصب واحد وهو قيادة الحكومة، مع إمكانية وجود نوع من التغييرات التي تطرأ على العلاقة مع رئيس الجمهورية من جهة، ومع البرلمان من جهة ثانية، مما يبرز لنا في كل مرة ملامح من ملامح توجه النظام الدستوري في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية؛ الوزير الأول؛ رئيس الحكومة؛ التعديل الدستوري؛ مخطط

عمل الحكومة؛ مسؤولية الحكومة.

Abstract:

The division adopted by the Algerian constitutional founder concerning public authorities, under the title of organizing and separating powers, raises many questions including the relationship of the President of the Republic with the government after having renounced the tripartite division of public powers in the State, in which the President of the Republic and the Government constituted the two poles of the executive power.

The new approved division prompted the constitutional founder to nickname once the Prime Minister, and another the Head of Government, two names for one position, which is the leading the government, with the possibility of such kind of changes that may occur in the relationship with the President of the Republic on

the one hand, and with Parliament on the other hand, that highlights –as usual– a feature of the orientation of the constitutional regime in Algeria.

Key words: *President of the Republic; Prime Minister; Head of Government; Constitutional Amendment; Government Action Plan; Government Responsibility.*

مقدّمة:

إعتمد المؤسس الدستوري الجزائري في إطار التعديل الدستوري 2020، تنظيما جديدا للسلطات العامة في الدولة، بعيدا عن التقسيم الكلاسيكي المعروف القائم على سلطات ثلاث، وفي هذا الإطار وتحت مظلة الباب الثالث وزع السلطات العامة في الدولة على أربع جهات مع إضافة عبارة "والفصل بينها" لعنوان الباب تأكيدا على تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، المنصوص عليه في ديباجة التعديل الدستوري 2020.

وفي إطار تكريس المشار إليه للفصل بين السلطات، وفي إطار التقسيم المنهجي للباب الثالث المتوقع أن رئيس الجمهورية بوصفه سلطة مستقلة، والحكومة أيضا يشملهما هذا التكريس، ولكن بالمعنى الحقيقي لمبدأ الفصل وهو الفصل العضوي لا الوظيفي، بمعنى وجود مرونة كافية بين السلطات ضمانا لحسن سير مؤسسات النظام الدستوري في الدولة.

إن التوجه الجديد أملتته بالدرجة الأولى رغبة المؤسس الدستوري في خلق مكانة مميزة لرئيس الجمهورية، مقابلا لتقليص صلاحياته، هذه المكانة تعكس إلى حد بعيد محتوى المادة 84 من التعديل الدستوري، والتي لا تتوافق إلى حد كبير مع كون مكانة رئيس الجمهورية بوصفه جزء من السلطة التنفيذية حتى ولو كان رأسها.

وأمام كون رئيس الجمهورية والحكومة كانا في الدساتير السابقة يشكلان قطبي السلطة التنفيذية، وأن أغلب الدراسات الدستورية عادة ما تضع رئيس الجمهورية على أنه جزء من السلطة التنفيذية، أو هو السلطة التنفيذية ذاتها، فإن الوضع الذي أكد عليه التعديل الدستوري الجزائري، حيث يُعد سابقة في مختلف الدساتير الجزائرية، هو اعتماد الإرادة الشعبية من خلال الانتخابات التشريعية كميّار يتحكم في سلطة رئيس الجمهورية في تعيين من يقود الحكومة، وهذا أمام منحه الحق في تعيين وزير أول، أو رئيس حكومة حسب الحالة التي تفرزها هذه الانتخابات، ومع استعراض النصوص الدستورية، نجد أننا أمام الإشكالية التالية:

ما حقيقة العلاقة بين رئيس الجمهورية والحكومة بقيادة الوزير الأول أحيانا، أو بقيادة رئيس حكومة الأغلبية البرلمانية في أحيان أخرى، وهذا في ظلّ التوجه الجديد لتنظيم السلطات في الدولة في إطار الفصل بينها والمجسد بالتعديل الدستوري 2020؟

للإجابة على هذه الإشكالية رأينا اعتماد المنهج التحليلي، مادته نصوص التعديل الدستوري 2020 ذات الصلة بالموضوع، مع إمكانية الاستعانة بالأسلوب المقارن حسب حاجة الموضوع لإبراز جوانب التغير عن الدساتير السابقة، ومحاولة استنباط نية المؤسس الدستوري الجزائري، لتفسير التوجه الجديد،

خاصة في ضبط علاقة رئيس الجمهورية بالحكومة، والتي لا تخرج منطقيا عن إحدى الحالات سواء علاقة احتواء، أو انفصال تام، أو علاقة مرنة بين التكامل والاستقلالية.

ولأجل تغطية مختلف جوانب الموضوع ذي الأهمية البالغة في نظرنا، والتي من أهمها كشف حقيقة العلاقة القائمة بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل التأكيد على تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، وكذا ملامح توجهات النظام الدستوري الجزائري في إطار الأنظمة النيابية الليبرالية التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، بالإضافة إلى البحث عن تفسير للتنظيم الجديد للسلطات من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، مع إبراز أهمية إظهار الإرادة الشعبية الحقيقية من خلال الانتخابات التشريعية وأهمية ذلك في تشكيل الحكومة.

ولأجل كل ما سبق وبما أن التعديل الدستوري ركز في شق سلطة الحكومة، على قيادة الحكومة سواء الوزير الأول، أو رئيس الحكومة، على اعتبار أن الحكومة تتميز بالوحدة العضوية، بمعنى أن كل التصرفات التي يأتها أي عضو في الحكومة، أو الأخطاء التي يرتكبها تنصرف آثارها على الحكومة مجتمعة، وأن القرارات التي تتخذ هي قرارات الحكومة، ولو اتخذها وزير في قطاع من القطاعات، وهذا ما جعلنا نركز في إبرازنا للعلاقة بين رئيس الجمهورية والحكومة، على علاقته برأس الحكومة، سواء الوزير الأول، أو رئيس الحكومة، وعليه رأينا أن نقسم الموضوع إلى مبحثين، نتناول في الأول علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول، لنعرج في الثاني على إبراز علاقة رئيس الجمهورية برئيس الحكومة، وكلا القسمين تنحصر دراستهما في إطار التعديل الدستوري 2020.

المبحث الأول:

علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في ظل التعديل الدستوري 2020

يشغل كلا من الوزير الأول ورئيس الحكومة، من الناحية الدستورية منصبا واحدا، يتمثل في قيادة الحكومة، ما يمكن أن يميز بينهما حسب خصوصية كل دولة، هو الحالات التي يعين فيها رئيس الجمهورية لقيادة الحكومة وزيار أولا، ومتى يعين رئيسا للحكومة، وسنتناول الحالة الأولى وفقا للتعديل الدستوري 2020، وهي حالة قيادة الحكومة الجزائرية من طرف الوزير الأول، وعلاقته برئيس الجمهورية، من حيث التعيين وإنهاء المهام، إعداد مخطط عمل الحكومة، وعرضه على البرلمان، وكذا المسؤولية الحكومية، وقد ركزنا على الوزير الأول رغم أن الحكومة تتكون من الوزير الأول ومجموع الوزراء، وذلك راجع إلى الوحدة العضوية التي تميز الحكومة، وهذا على التفصيل التالي:

المطلب الأول: تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه:

بالعودة إلى نص المادة 91 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها الخامسة نجد أنه من صلب صلاحيات رئيس الجمهورية غير القابلة للتفويض مهما كان الأمر، تعيين الوزير الأول، ولكن الملاحظ في هذا التعديل الدستوري الأخير بخلاف سابقه نجد أن رئيس الجمهورية، جرد من سلطته التقديرية المطلقة في اختيار الوزير الأول وتعيينه، حيث كان يتمتع بها في ظل الدساتير السابقة، ولا يقيد به إلا عرف

دستوري فقط، غالبا ما تخلى عليه رئيس الجمهورية من خلال التجارب الدستورية التي سبقت فترة تطبيق تعديل الدستور سنة 2020.

الجديد في هذا التعديل هو تهمين الإرادة الشعبية وجعل من رأي الشعب في الانتخابات التشريعية المرجع الأساس الذي يقيد رئيس الجمهورية في اختيار من يقود الحكومة، وفي حالة الوزير الأول وبالرجوع إلى نص المادة 105 من التعديل الدستوري 2020 (صدر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 متضمن التعديل الدستوري، مؤرخ في: 30 ديسمبر 2020، ج ر عدد 82)، والتي تنصّ على أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول بشرط أن تسفر الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة، وهنا يثار التساؤل حول حقيقة الأغلبية الرئاسية، والتي هي الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني؟ مصطلح الأغلبية الرئاسية، يعني حصول حزب رئيس الجمهورية الذي ترشح باسمه، أو مدعوما بتحالف أحزاب، أو أحرار مع حزب الرئيس على الكم الأكبر من مقاعد المجلس الشعبي الوطني، والذي يترجم الكم الأكبر من الأصوات التي حصل عليها حزب الرئيس، وحلفاؤه في الدوائر الانتخابية على المستوى الوطني، يفوق ما حصل عليه باقي المنافسين مجتمعين من مقاعد وأصوات، شرط أن تتبنى الأغلبية برنامج رئيس الجمهورية.

إذا كانت الأغلبية لحزب الرئيس فالأمر لا يطرح أي إشكال، أما إن كانت مشكلة من حزب الرئيس المتحالف مع متنافسين آخرين، فالأمر يحتاج إلى توافق قبلي حول برنامج الرئيس، وفي رأينا يجب إعلان التوافق قبل الانتخابات، لكي تكون تزكية الأغلبية بمثابة تزكية ثانية من الشعب لبرنامج الرئيس، بطريقة غير مباشرة، وأما إن كانت التزكية بعد إعلان النتائج فالأمر في رأينا يستدعي أن يكون هناك تشاور بين الرئيس وحزبه من جهة، والمتنافسين المفترض قبولهم التحالف والالتفاف حول برنامج الرئيس من الجهة الأخرى.

كما تجدر الإشارة إلى إمكانية أن يكون رئيس الجمهورية دون خلفية حزبية (مرشح حر)، فالأمر حسب رأينا أيضا يستدعي أن يدخل الرئيس في مشاورات سواء علنية، أو بعيدا عن الأضواء، لتشكيل تحالف رئاسي في المجلس الشعبي الوطني، بهدف ضمان السلاسة في عمل المؤسسات الدستورية، كما يضمن من خلاله أكبر قدر من فرص النجاح والتجسيد لبرنامج.

وعليه مسألة تعيين الوزير الأول من صلاحيات رئيس الجمهورية، وهذا بعد حسم مسألة الأغلبية الرئاسية، وبعدها لم يقيد الدستور بشخص معين، ومن المتوقع أن يكون من الأغلبية الرئاسية، يرى فيه الرئيس القدرة على تنسيق تنفيذ برنامجه بين مختلف القطاعات الوزارية، مما يشكل في النهاية نوع من الوحدة في السلطة التنفيذية حسب تقسيم الدساتير السابقة، أو اعتبار الحكومة امتدادا لسلطة رئيس الجمهورية، وهي بذلك تقربنا إلى النظام الرئاسي الذي يتميز بتركيز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية المنتخب، ويتولى اختيار نائب له لا يؤدي أي دور سياسي إلا بقدر ما يريده الرئيس. (Pactet, 1978, P 110) إن قوة رئيس الجمهورية في هذه الحالة يستمدّها من انتخابه المباشر من قبل الشعب بناء على برنامجه، كما تدعم بمساندة الأغلبية الرئاسية التي لها خلفية شعبية مكنتها من الحصول على

أغلب مقاعد البرلمان لتمثيل الشعب، وعليه يصبح رئيس الجمهورية يمثل قوة اجتماعية وسياسية، تمكنه من تطبيق سياسته الشخصية، دون تأثير عليه أو تدخل من جانب البرلمان (شيحا، ص 266)، يكون فيها الوزير الأول وحكومته أداة التنفيذ في الميدان، لكن يبقى السؤال في هذه الحالة يدور حول الشق الثاني لعنوان الباب الثالث من التعديل الدستوري، إذا اعتبرنا الحكومة سلطة مستقلة ورئيس الجمهورية أيضا سلطة مستقلة، أين التكريس الحقيقي لمبدأ الفصل بين السلطات؟ الإجابة عن هذا التساؤل يعود بنا إلى التقسيم الثلاثي للسلطات العامة في الدولة، لأنه وفي هذه الحالة لا يمكن القول بوجود تكريس لمبدأ الفصل بين السلطات، لأن ذلك يقتضي استقلالية للوزير الأول في مواجهة باقي السلطات، خاصة رئيس الجمهورية ولو في إطار نوع من التكامل، أي سلطة مقابل سلطة، ولا حرج في التعاون مادام على أساس الندية، وكل هذا بخلاف ما ورد في التعديل الدستوري 2020، الذي نجد فيه أن رئيس الجمهورية يحتوي الوزير الأول والحكومة ككل، وهو صاحب الكلمة الأولى والآخر.

أما مسألة إنهاء مهام الوزير الأول تبقى تخضع للسلطة التقديرية المطلقة لرئيس الجمهورية، بحيث لم يقيد التعديل الدستوري في ذلك بأي قيد، فقط يبقى المنطق فسلطة التعيين لها عادة سلطة إنهاء المهام، والمعيار هنا مدى الرضا من قبل الرئيس على أداء الحكومة والوزير الأول تحديدا، من خلال نتائج تجسيد مخطط عمل الحكومة فعليا.

كما أن المنطق يفترض أن تكون هناك مشاورات من قبل الرئيس قبل اللجوء إلى هذه الخطوة مع الأطراف التي تشكل الأغلبية الرئاسية.

بالإضافة إلى كل ذلك قد تنتهي مهام الوزير الأول دون أن يكون للرئيس دور في ذلك، رغم أن مسألة قبولها من صلاحياته، وهذا في الحالات التالية:

- استقالة الوزير الأول لأسباب تتعلق بالأداء الحكومي وهذا في حالة:

• فشل تمرير مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني (المادة 107، التعديل الدستوري 2020).

• رفض نواب المجلس الشعبي الوطني لائحة الثقة في الحكومة بناء على طلبها.

• موافقة نواب المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة المنصب على مسؤولية الحكومة، وهذا بعد مناقشة بيان السياسة العامة، أو على إثر استجواب لعضو من الحكومة (المادتين 161، 162، التعديل الدستوري 2020)، أو الحكومة ذاتها، ممثلة في الوزير الأول، حيث إن الاستجواب ليس سوى استفهام ينطوي على معنى الاتهام (فهبي، 2009، ص 165).

- ممارسة الحق الشخصي في الاستقالة (المادة 113، التعديل الدستوري 2020):

المطلب الثاني: تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عملها

بالعودة إلى نص المادة 105 من التعديل الدستوري 2020 نجد أن المهمة الأولى للوزير الأول، هي اقتراح تشكيل الحكومة، ومن ثم إعداد مخطط عملها بالاستناد إلى برنامج رئيس الجمهورية.

الفرع الأول: تشكيل الحكومة

تشكل الحكومة من الوزير الأول المعين من قبل رئيس الجمهورية، والوزراء، هؤلاء يتولى الوزير الأول مسألة اقتراحهم على رئيس الجمهورية الذي يتولى تعيينهم (المادة 104، التعديل الدستوري 2020)، ولكن السؤال الذي يبقى مطروحا إذا علمنا أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني، والنص الدستوري لم يتحدث صراحة بأن رئيس الجمهورية هو وزير الدفاع، ما يفهم أن الدستور تجنب النص صراحة على ذلك، والأکید أن مسؤولية الدفاع الوطني يتولاها رئيس الجمهورية بموجب المادة 91 من التعديل الدستوري، كما تخوله ذلك أيضا مواد أخرى في الدستور بداية بالمادة 84 منه، ما يفهم أيضا أن المؤسس الدستوري أراد تجنب إشكالية كون وزارة الدفاع عادة هي جزء من الحكومة، وعليه عضوية وزير الدفاع في الحكومة، يتولى تعيينها والموافقة على أعضائها من جهة، ومن جهة أخرى حضور مجالس الحكومة بهذه الصفة، هذا بالإضافة إلى أن الوزير عرضة للمساءلة والرقابة البرلمانية، بوصفه عضوا في الحكومة، لكن كيف يمارس البرلمان رقابته على السياسة الدفاعية التي يتولى مسؤوليتها رئيس الجمهورية؟ ومن يتولى عرض اقتراحات القوانين المتعلقة بهذا المجال أمام البرلمان؟ الأمر منوط عادة بوزارة العلاقات مع البرلمان في إطار التضامن الحكومي.

كما أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية مهما كانت الأسباب والأحوال تفويض سلطة تعيين الوزير الأول (المادة 93، التعديل الدستوري 2020).

الفرع الثاني: إعداد مخطط عمل الحكومة وعرضه على البرلمان

بعد تشكيل الحكومة وتعيين أعضائها يعكف الوزير الأول وأعضاء حكومته على إعداد مخطط عمل الحكومة لأجل تطبيق برنامج رئيس الجمهورية (المادة 105، التعديل الدستوري 2020)، والذي يعرض على مجلس الوزراء.

وقبل العرض على مجلس الوزراء يصادق أعضاء الحكومة مجتمعين في مجلس الحكومة، برئاسة الوزير الأول على مخطط عملها، نظرا للطابع التضامني ووحدة الحكومة، ثم يعرض على مجلس الوزراء، وإذا عرفنا أن الفرق بين مجلس الحكومة ومجلس الوزراء يكمن في ترأس رئيس الجمهورية لهذا الأخير، ليصبح الوزير الأول عضوا من أعضائه، وهنا تبرز لنا أهمية هذا العرض الذي في حقيقته عرض على رئيس الجمهورية لمخطط عمل الحكومة، أو لمخطط تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ميدانيا، على اعتبار أن برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه يغلب عليه الطابع السياسي، وبحاجة إلى آليات لوضعه موضع التنفيذ، وبالتالي فرئيس الجمهورية هو الأدرى ببرنامجها، ولما هو بحاجة إليه للتنفيذ، وبالتالي مجلس الوزراء مكن لرئيس الجمهورية المصادقة على مخطط تنفيذ برنامجها، بعد قراءة أخيرة، وتوجيه آخر التعليمات والتوضيحات للوزير الأول، قبل السماح بعرضه على البرلمان بغرفتيه.

الفرع الثالث: عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان بغرفتيه

يتولى الوزير الأول عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان بداية بالمجلس الشعبي الوطني (المادة 01/106، التعديل الدستوري 2020)، وعليه فإن الخصوصية هنا تكمن في أن مخطط عمل الحكومة في جوهره هو تجسيد لبرنامج رئيس الجمهورية، ولكن يتحمل الوزير الأول مسؤولية عرضه ومواجهة النواب ومناقشتهم، وتلقي ملاحظاتهم والرد عليها، وهو الذي يعمل بعد موافقة رئيس الجمهورية صاحب البرنامج الأصلي، على تكييف المخطط بناء على مناقشات النواب وملاحظاتهم.

كما يتحمل الوزير الأول تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة، بالصيغة التي صادق عليها نواب المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة (المادة 3/106، التعديل الدستوري 2020)، ويتولى تلقي ملاحظاتهم والردّ عليها.

أما في حالة رفض نواب المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة المقترح، الضحية هي الحكومة التي يعلن نيابة عنها الوزير الأول فشله أمام رئيس الجمهورية، بتقديم استقالته له، ليتولى هذا الأخير وبنفس الكيفيات السابقة تعيين وزير أول من جديد، وهنا التعديل الدستوري لم يقيد رئيس الجمهورية فيماكانه الإلحاح على تعيين نفس الوزير الأول وفي نفس المنصب، مع تكليف جديد لتشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل من جديد، وعرضه بنفس الكيفيات على المجلس الشعبي الوطني مرة ثانية، والتي يكون فيها هذه المرة يحوز على دعم دستوري ومعنوي كبير، وهو حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا (المادة 108، التعديل الدستوري 2020) وبقوة القانون، يوقعه رئيس الجمهورية دون أن يكون له إمكانية تفويض هذه السلطة، نظرا لأهميتها وخطورتها (المادة 3/93، التعديل الدستوري 2020، بشير، 2011/2010، ص 326)، بعد رفض اعتماد مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، سواء كان الوزير الأول المرفوض مخطط عمله في الأول نفسه، أو وزير أول جديد.

الفرع الرابع: مسؤولية الوزير الأول والحكومة

الملاحظ من خلال دراسة سلطات رئيس الجمهورية وصلاحيات الوزير الأول والحكومة نجد أن الوزير الأول وحكومته مسؤولان مسؤولية مزدوجة، الأولى أمام رئيس الجمهورية عن النجاح في تمرير مخطط تنفيذ برنامجه على البرلمان، وتنفيذه بالكيفية التي يطمح إليها الرئيس، والتي يترتب عليها في النهاية إما منح الثقة والدعم للطاغم الحكومي، وإما الذهاب نحو إقالته وحكومته وتعيينه بوزير أول جديد وحكومة جديدة.

أما المسؤولية الثانية فهي أمام البرلمان وبالتحديد أمام المجلس الشعبي الوطني، فقد توصل هذه المسألة إلى استقالة الوزير الأول، ومن باب التضامن فتعدّ الحكومة كلها مستقيلة، نتيجة إهمال مسؤوليتها السياسية، وهنا يمكن التنويه بأن مسؤولية الحكومة سياسيا، والطابع التضامني لها من أهم الخصائص المميزة للنظام البرلماني (علي، 2009، ص 24)، وهي خاصية مشتركة من خلال التعديل الدستوري 2020 سواء كنا أمام أغلبية رئاسية أو أغلبية برلمانية.

ومن خلال مختلف أدوات الرقابة التي يمارسها أعضاء البرلمان ضدّ الحكومة والتي قد تؤدي لإسقاطها، نجد أن دور رئيس الجمهورية في دعم الحكومة بصورة مباشرة يكاد يكون ضعيفا، ومرد ذلك

أن الرئيس غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان، إلا إذا استثنينا بعض الذي يمكنه تقديمه، انطلاقا من صلاحياته، ونوجزها فيما يلي:

- إعادة تعيين نفس أعضاء الحكومة المرفوض مخطط عملها أمام البرلمان، مدعومين بوجود النواب أمام خطر حل البرلمان في حالة الرفض للمرة الثانية لمخطط عمل الحكومة، على اعتبار أن الحالة الثانية تعني أن مشكلة الأغلبية البرلمانية ليست مع الحكومة، وإنما مع برنامج رئيس الجمهورية ذاته، بما يفيد مساندة الرئيس المطلقة لحكومته، كما يعزز ثقة الحكومة أمام البرلمان، وبطبيعة الحال الأمر هنا يعني المجلس الشعبي الوطني وليس مجلس الأمة (بلحاج، 2010).

- في حالة طلب الحكومة تصويتا بالثقة من المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة رفض هذا الأخير لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، الذي يملك قبل قبول الاستقالة اللجوء لحل المجلس الشعبي الوطني، وهذا يعد انتصارا من رئيس الجمهورية للحكومة في صراعها مع الأغلبية البرلمانية، التي منعت عنها الثقة، ومن جهة أخرى تستمر الحكومة في حالة حل المجلس الشعبي الوطني في تسيير الشؤون العادية لحين انتخاب مجلس جديد في أجل 03 أشهر (المادة 108، التعديل الدستوري 2020).

- يقدم الدعم للحكومة في مجلس الوزراء بتبني نصوص القوانين التي أعدتها الحكومة، واتخاذ الأوامر (التشريع بأوامر) في هذا المجلس، كما يمكنه تقديم الدعم لمشاريع قوانين الحكومة عن طريق طلب قراءة ثانية لها، في حالة ما إذا كانت في غير ما تصبو إليه الحكومة بعد تعديلها أو إثرائها على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

- تقديم الدعم بخصوص قانون المالية، في حالة فشل النواب في اعتماده، بإصداره بأمر بالصيغة المقترحة حكوميا نفسها (المادة 146، التعديل الدستوري 2020).

من كل ما سبق يمكن القول أن الحكومة المكونة من الوزير الأول والوزراء، في حالة ما إذا أفرزت الانتخابات التشريعية أغلبية رئاسية تصبح امتدادا لسلطة رئيس الجمهورية، وهذه الصورة أقرب إلى وحدوية السلطة التنفيذية، التي يتبناها النظام الرئاسي كتصور أولي، والتي يكون فيها رئيس الجمهورية محور النظام الدستوري، بسيطرته التامة على السلطة التنفيذية، ولكن من جهة أخرى وبالنظر للمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، التي لا يتوقع حدوثها في النظام الرئاسي، مع محوريتهما في النظام البرلماني، فإن النظام الدستوري الجزائري يقترب إلى حد بعيد من النظام البرلماني، حيث تتحمل الحكومة المسؤولية أمام رئيس الجمهورية، كما تتحملها أمام البرلمان (سليمان، 2010، ص ص 54، 55)، وعليه وبصورة أعم وبعبدا عن الجزم بأن النظام الدستوري الجزائري شبه رئاسي، مع ما يطرح ذلك من تباين في زوايا النظر، نقول أنه زواج بين عناصر النظامين الرئاسي والبرلماني، وفق نمط يجسد الخصوصية الجزائرية في هذا المجال.

المبحث الثاني:

علاقة رئيس الجمهورية برئيس الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2020

بالعودة إلى نصّ المادة 5/91 وفي حالة عدم حصول رئيس الجمهورية على الأغلبية الرئاسية أي أن الانتخابات التشريعية أفرزت أغلبية برلمانية، أي أن الشعب فضل برنامجا آخر غير البرنامج الذي قد يطبقه رئيس الجمهورية عن طريق الأغلبية الرئاسية، من خلال برنامج الأغلبية بحكم أنها هي من ستقود الحكومة، وعليه فرئيس الجمهورية مجبر على تعيين رئيس حكومة، لأجل تطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية.

المطلب الأول: تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه

حتى لا نقع في تكرار ما سبق بخصوص النقاط المشتركة مع الوزير الأول، فإن تعيين رئيس الحكومة أيضا اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية، لا يجوز له مهما كانت الأسباب والأحوال تفويض هذا الاختصاص (المادة 93، التعديل الدستوري 2020).

كما أن رئيس الجمهورية هذه المرة أيضا مقيد في اختيار رئيس الحكومة بما أفرزته نتائج الانتخابات التشريعية، وهذه الأخيرة أفرزت أغلبية برلمانية وليست رئاسية، وعليه رئيس الجمهورية مجبر على تعيين رئيس حكومة وليس وزيرا أولا يقود الحكومة، ومن الأغلبية البرلمانية، أي إمكانية أن يكون رئيس الحكومة ينتهي لأغلبية معارضة لرئيس الجمهورية (المادة 110، التعديل الدستوري 2020)، ومهما يكن من أمر فإن مسألة تثمين نتائج الانتخابات التشريعية، تعدّ مكسبا ديمقراطيا، يؤسس للتنافس بين القوى السياسية، ويعيد للانتخابات روحها ومعناها الحقيقي العملي (قدور، 2021، ص 208).

والأغلبية البرلمانية قد تكون لحزب معين أو تحالف مجموعة أحزاب أو لقوائم حرة، وفي كل الحالات ينتظر رئيس الجمهورية استقرار الأوضاع بعد ظهور نتائج الانتخابات التشريعية على مستوى المجلس الشعبي الوطني حتى يتعرفا أن كان سيعين وزيرا أولا، أو رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية، وفي الحالة الأخيرة لما تكون الأغلبية التي أفرزها صندوق الانتخابات لا تؤيد برنامج رئيس الجمهورية.

وعلى غرار الوزير الأول يكلف رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المعين باقتراح تشكيل حكومة الأغلبية البرلمانية وعرضها على رئيس الجمهورية، لتعيين أعضائها، وهذا في غضون 30 يوما من تاريخ تعيينه، وفي حالة انتهاء الأجل ولم يتمكن من تقديم الحكومة أمام رئيس الجمهورية، يعين هذا الأخير رئيس حكومة جديد يكلفه بتشكيل الحكومة، ولأن النص الدستوري لم يفصل في المسألة فإن المنطق يقتضي أن يكون أيضا رئيس الحكومة البديل من الأغلبية البرلمانية نفسها، وبقي هل رئيس الحكومة الجديد معني أيضا بأجل 30 يوما؛ النص الدستوري سكت، لكن المستفاد دائما من مبرر إقرار الأجل يبقى هذا الأجل ساريا لكل رئيس حكومة معين.

الملاحظ أن الوزير الأول لم يقيد الدستور بأجل لتقديم حكومته أمام رئيس الجمهورية بخلاف رئيس الحكومة، ويمكن إرجاع ذلك إلى الرغبة في تفادي الصراعات داخل الأغلبية البرلمانية خاصة في مسألة توزيع الحقائق الوزارية المهمة، ولنا في ما يحدث في دولة لبنان مثلا أين يتأخر الإعلان عن الحكومة لمدة شهور حتى تتفق جميع الأطراف المعارضة على تركيبة حكومية مشتركة.

أما مسألة إنهاء المهام فإن المادة 5/91 لم تميز بين الوزير الأول ورئيس الحكومة حيث يبقى من له سلطة التعيين له سلطة العزل؛ أي أن رئيس الجمهورية له سلطة إنهاء مهام رئيس الحكومة، ومن ثم مهام كل الطاقم الحكومي، ولكن المبررات قد تختلف في هذه الحالة، لأن الأمر مقبول وعادي بالنسبة للوزير الأول، الذي ينفذ برنامج رئيس الجمهورية، ولهذا الأخير سلطة تقدير نجاحه في ذلك من فشله، فالأمر يختلف بالنسبة لإنهاء مهام رئيس الحكومة الذي ينفذ برنامج حكومته المستمد من برنامج الأغلبية البرلمانية، وليس برنامج رئيس الجمهورية (المادة 110، التعديل الدستوري 2020)، وبالتالي مبررات إنهاء مهام رئيس الحكومة قد تكون إما خسارة رئيس الحكومة لدعم الأغلبية البرلمانية، نظرا ربما لتفكك محتمل لتحالف الأغلبية البرلمانية مثلا، كما قد يتوافق رئيس الجمهورية مع الأغلبية البرلمانية الداعمة لرئيس الحكومة حول مسألة إنهاء مهامه (عثمان، 1998، ص 244)، بسبب أخطاء جسيمة يكون قد ارتكبها.

وعليه تقع على عاتق الأغلبية البرلمانية مسؤولية كبيرة في تقييم عمل الحكومة، ورئيس الحكومة، ومدى تحقيقها لطموحات الشعب، الذي زكاه في الانتخابات التشريعية، حتى ولو وصل الأمر لسحب الثقة من الحكومة، وهذا بعيدا عن الولاءات السياسية والحزبية، وتغليباً للمصالح العليا للوطن على التعصب للحزب أو للشخص، حتى ولو كان له وزنه السياسي ضمن الأغلبية البرلمانية، فالمفترض أن الحصول على دعم الأغلبية البرلمانية ليس بالضرورة أن كل ما تتخذه حكومة الأغلبية يمر دون التدقيق فيه، ومناقشته.

كما قد تنهى مهام رئيس الحكومة نتيجة:

- رفض نواب المجلس الشعبي الوطني الموافقة على لائحة الثقة في الحكومة.
- مصادقة النواب على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، على إثر مناقشة بيان السياسة العامة، أو على إثر استجواب الحكومة.
- ممارسة رئيس الحكومة لحق شخصي بالاستقالة.

إن المؤسس الدستوري حين أقر أن يكون رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية كان هدفه تكريس الإرادة الشعبية في تقرير من يقوده على مستوى الحكومة، وأن يضع على عاتق رئيس الجمهورية نوعاً من الضغط لأجل جودة البرنامج الذي يقدمه للشعب، إن لبي طموح الشعب منحه أغلبية رئاسية في المجلس الشعبي الوطني، وإن كان العكس كانت الأغلبية البرلمانية ببرنامجها نوعاً من مساءلة الشعب لرئيس الجمهورية ولو بطريق غير مباشرة، برفض الاستمرار ببرنامجها وتفضيل برنامج الأغلبية الجديدة.

المطلب الثاني: إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية ومسؤولية الحكومة

أول ما يكلف به رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المعين تشكيل الحكومة، وإعداد برنامج عملها، والذي هو برنامج الأغلبية البرلمانية.

الفرع الأول: تشكيل حكومة الأغلبية البرلمانية

بالمقارنة بين المادتين 105، 110 من التعديل الدستوري 2020 نجد أن المؤسس الدستوري استخدم عبارات ذات دلالة، حيث نجد أن المادة 105 تنص على: "تكليف الوزير الأول باقتراح تشكيل الحكومة"، أما المادة في 110 نجده استخدام عبارة: "تكليف رئيس الحكومة بتشكيل حكومته"، ويمكن أن يعود ذلك إلى:

- اقتراح تشكيل الحكومة دون نسبتها إلى الوزير الأول، يعني أن رأي رئيس الجمهورية هو الأساس، والحكومة في حقيقتها هي حكومة الرئيس، والوزير الأول هو منسق عملها ومنفذ برنامج رئيس الجمهورية.
- بالنسبة لرئيس الحكومة نجد أن المؤسس الدستوري نسبها إليه "حكومته"، أي أن الحكومة تدين بالولاء لرئيسها وللأغلبية البرلمانية، في حين أن دور رئيس الجمهورية ينحصر في تعيينها.

الفرع الثاني: إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية

ينص التعديل الدستوري على أن رئيس الحكومة مكلف بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، يكون قد استبق إمكانية الجدل حول البرنامج المعني بالتطبيق على اعتبار أننا في هذه الحالة أمام برنامجين مختلفين:

- برنامج رئيس الجمهورية انتخب على أساسه من قِبَل الشعب مباشرة (يمثل إرادة موحدة لغالبية الشعب).

- برنامج الأغلبية البرلمانية التي زكاهها الشعب لتمثيله على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بناء على برنامج أيضا.

الملاحظ على البرنامجين الأول يعبر عن إرادة الشعب في كل الإقليم الوطني مباشرة، والثاني يمكن القول أنه يشكل تجميع لإرادات الناخبين على مستوى كل دائرة انتخابية متكامل فيه برامج المرشحين مع الولاءات الاجتماعية، هذا إن كانت الأغلبية تتشكل من تيار واحد سواء كان حزبيا أو أحرارا، أما إن كانت الأغلبية مشكلة من تحالفات فالأمر يختلف تماما على اعتبار أن برنامج الأغلبية هي نقاط تقاطع أقطاب التحالف، وبالتالي استبعاد لرأي الشعب بسبب تنازلات يقدمها المتحالفون لصالح إقامة التحالف السياسي.

بعد تشكيل الحكومة وتعيينها من قِبَل رئيس الجمهورية، يكلفها هذا الأخير بتحضير برنامج عملها، الذي هو برنامج الأغلبية البرلمانية كما رأينا، يصادق عليه كمرحلة أولى وفي إطار الوحدة العضوية للحكومة، على مستوى مجلس الحكومة الذي يظهر تبني كل الوزراء بمختلف توجهاتهم وميولاتهم للبرنامج تمهيدا لعرضه في مجلس الوزراء.

إن عرض البرنامج في مجلس الوزراء في حقيقة الأمر هو عرض على رئيس الجمهورية، والتساؤل هنا يقوم على موقف رئيس الجمهورية، هل يمكنه الاعتراض أو رفض البرنامج أو بعض فقراته أو التوجه العام للحكومة خاصة عندما يتناقض مع برنامجه أو توجهاته.

وقد سكت النص الدستوري عن المعالجة مما يجعلنا نرى أنه مادام رئيس الحكومة والحكومة هما المسؤولان سواء أمام البرلمان، أو أمام الشعب ولو بطريق غير مباشرة، فإن رئيس الجمهورية بوصفه حامي الدستور والساھر الأول على احترامه، ويجسد الدولة داخليا وخارجيا بنص المادة 84 من التعديل الدستوري، يمكنه أن يتدخل في هذا الإطار؛ أي في حالة الخروج عن الدستور أو المساس بوحدة الأمة وتراها أو بسيادتها وهذا لفرض احترامها ولو برفض المصادقة على البرنامج، أما باقي الحالات التي تتعلق باختلافات في البرامج والتوجهات السياسية التي لا تمس بالثوابت فالمتوقع ألا يتدخل الرئيس في ذلك، ويترك المسألة لإظهار نجاح أو فشل الحكومة للميدان، وهذا دون أن ننسى أن رئيس الجمهورية له سلطة إنهاء مهام رئيس الحكومة ومن ورائه كل الوزراء.

كما يتولى رئيس الحكومة بمجرد مصادقة مجلس الوزراء على البرنامج الحكومي عرض البرنامج على البرلمان بداية من المجلس الشعبي الوطني لدراسته والمصادقة عليه، حيث لا نتوقع صعوبة في ذلك باعتبار أن البرنامج هو بالأساس برنامج الأغلبية البرلمانية (المواد 106-108، التعديل الدستوري 2020).

الفرع الثالث: مسؤولية الحكومة

تكون في الغالب ومباشرة أمام البرلمان، وبالتحديد أمام المجلس الشعبي الوطني، فقد توصل إلى استقالة الحكومة نتيجة أعمال مسؤوليتها السياسية، ومن خلال مختلف أدوات الرقابة التي يمارسها أعضاء البرلمان ضد الحكومة.

كما تكون أمام رئيس الجمهورية ولو بصورة أقل وهي ناجمة عن مشاركة رئيس الجمهورية في تعيين الحكومة، وحضور اجتماعات مجلس الوزراء (سليمان، 2010، ص 55)، خاصة بالموافقة على برنامجها.

أما دور رئيس الجمهورية ففي الغلب يقترب من مكانة الرئيس في الأنظمة البرلمانية، رغم ذلك فهو يحوز صلاحيات تقيد إلى حد ما الأداء الحكومي وتضبطه؛ منها نجد:

- سلطة إقالة الحكومة، بالاستناد إلى المادة 5/91.

- طلب قراءة ثانية للنصوص التي تقترحها الحكومة ويصادق عليها البرلمان (المادة 149، التعديل الدستوري 2020).

- إخطار المحكمة الدستورية بشأن القوانين والتنظيمات (المادة 190، التعديل الدستوري 2020).

- حق حل المجلس الشعبي الوطني رئاسيا مما يعني أن الحكومة ستفقد سندها، وتنتظر انتخاب مجلس جديد مع إمكانية لأغلبية جديدة ما يعني استقالتها، للسماح لتشكيل حكومة تتوافق مع الأغلبية الجديدة.

وعليه يمكن القول أن النظام الدستوري الجزائري ومن خلال تحليل العلاقة بين رئيس الجمهورية والحكومة المشكلة من الأغلبية البرلمانية، هي علاقة سياسية مبنية على أحكام الدستور، التي تفترض تعايش رئيس الجمهورية مع رئيس الحكومة؛ أي مع برنامج الأغلبية البرلمانية المجسد في برنامج

الحكومة، ويقل معه دور رئيس الجمهورية، لكن مع امتلاكه عديد من الآليات الدستورية التي يؤثر من خلالها على مخرجات عمل الحكومة، وتوجيه السياسة العامة، هذه الآليات مع سلطات الحكومة تجعل النظام الدستوري الجزائري خليط من مقومات النظام البرلماني، والنظام الرئاسي.

الخاتمة:

عرف التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 تغييرات مهمة على مستوى تنظيم السلطات العامة في الدولة، وطبيعة العلاقة بينها في إطارها التكاملي أو الرقابي، وكذا في مكانتها، والدور الذي تؤديه من خلال النظام الدستوري الجزائري، ولعل ذلك ما طرح فكرة النظر في حقيقة العلاقة بين رئيس الجمهورية والحكومة، حيث توصلنا بعد الدراسة إلى أنها تتراوح بين الوحدوية بامتداد سلطة رئيس الجمهورية لحد احتواء الحكومة، بتعيين وزيراً أول وتشكيل وزاري لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، مما يجعل الوزير الأول ومعه الطاقم الحكومي بمثابة معاونين للرئيس في تنفيذ برنامجه، بما قد يتوافق مع أحد أهم مظاهر النظام الرئاسي، ولكن رغم ذلك تبقى الحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، وهذا ما لا نجده في النظام الرئاسي الكلاسيكي، وهو مظهر مهم للنظام البرلماني من جانب آخر.

كما قد تكون هذه العلاقة سياسية مبنية على التعايش بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، نظراً لاختلاف البرامج بين برنامج الرئيس المنتخب، وبرنامج الأغلبية البرلمانية المنتخبة أيضاً، وبما أن البرنامج المعني بالتطبيق هو برنامج الأغلبية البرلمانية، وهنا يصبح دور رئيس الجمهورية يقترب من دوره في إطار النظام البرلماني، لكن بالمقابل يملك من الآليات الدستورية التي تمكنه من التأثير الفعال في توجيه السياسة العامة للدولة.

وبالاستناد على كل ما سبق توصلنا إلى جملة من النتائج نوجز أهمها فيما يلي:

- فتح المؤسس الدستوري الجزائري بناء على تعديل الدستور 2020 المجال لتجسيد الإرادة الشعبية في اختيار من يتولى قيادة هرم الدولة، وسمح بذلك بأن يخرج تقسيم السلطات عن الإطار الثلاثي التقليدي تبعاً لعلاقة رئيس الجمهورية بالحكومة، بعيداً عن فكرة أن رئيس الجمهورية جزء من السلطة التنفيذية، كما فتح ذلك المجال لإبراز العلاقة بين السلطتين بناء على نتائج اختيار الشعب في الانتخابات التشريعية.

- يملك النظام الدستوري الجزائري خصوصية المرونة في التعامل مع نتائج الإرادة الشعبية المنبثقة عن الانتخابات التشريعية، وتتجسد في إمكانية قيادة الحكومة من قبل الوزير الأول، كما قد يقودها رئيس حكومة.

- رغم الاختلافات التي بينها في مكانة رئيس الجمهورية، وعلاقته بالحكومة إلا أنه في كل مرة نلاحظ محورية ظاهرة لرئيس الجمهورية، من خلال ما يحوزه من صلاحيات في كلتا الحالتين؛ حالة الأغلبية الرئاسية، كما في حالة الأغلبية البرلمانية، وهو ما يجسد في النهاية خصوصية النظام الدستوري الجزائري، بعيداً عن الإسقاطات التقليدية في تقسيم الأنظمة السياسية والدستورية.

الإحالات والمراجع:

1. صدر التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المرسوم 20-442، مؤرخ في: 30 ديسمبر 2020، ج ر عدد 82، مؤرخة في: 30 ديسمبر 2020.
2. ابراهيم عبد العزيز شيحا. (بلا تاريخ). الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري. الدار الجامعية.
3. حسين عثمان محمد عثمان. (1998). النظم السياسية والقانون الدستوري. مصر: دار المطبوعات الجامعية.
4. سعيد السيد علي. (2009). النظام البرلماني والمسؤولية السياسية. القاهرة، مصر: دار الكتاب الحديث.
5. صالح بلحاج. (2010). المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر.
6. عصام سليمان. (2010). الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق- دراسة مقارنة (الإصدار 1). بيروت: الحلبي الحقوقية.
7. مصطفى ابو زيد فهي. (2009). مبادئ الانظمة السياسية: النظام البرلماني-النظام الرئاسي- النظام الاسلامي. الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
8. ضريف قدور. (2021). "مكانة مؤسسة الحكومة على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020". مجلة الابحاث القانونية والسياسية، 3، جامعة سطيف 2، 203 - 220.
9. بن مالك بشير. (2011/2010). نظام الانتخابات الرئاسية في الجزائر. اطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، جامعة تلمسان
10. Pactet, P 110. (1978). *Istitutions Politiques et Droit Constitutionnel* (éd. 4). Masson.