

الحكومة في النظام الدستوري الجزائري؛ التعيين والبرنامج

*The government in the Algerian constitutional system;
appointment and program development*

بولعراوي الصادق

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل (الجزائر) sadek.boularaoui@univ-jijel.dz

تاريخ النشر: 2025/12/15

تاريخ القبول: 2025/11/25

تاريخ الاستلام: 2025/09/30

ملخص:

تعد الحكومة في النظام السياسي الجهاز التنفيذي لوضع السياسات العامة والمحافظة على حسن سير المرافق العامة وتنفيذ القوانين، ويوضع تحت تصرفها وسائل عديدة لتحقيق تلك الأهداف، وتعمل الحكومة تحت سلطة رئيس الجمهورية، ومراقبة السلطة التشريعية.

تهدف الدراسة إلى تبيان المركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري، ودور رئيس الجمهورية في تنصيبها، بالإضافة إلى توضيح برنامج أو مخطط عمل الحكومة، وعلاقة الأغلبية الرئاسية أو البرلمانية بذلك. نستعمل المنهج التحليلي التركيبي والمقارن في بعض النقاط لتوضيح مركزها القانوني. وخلصنا إلى جملة من النتائج أهمها أن الحكومة في النظام الدستوري الجزائري مركزها ضعيف من حيث التعيين والبرنامج المعتمد ومسؤوليتها مزدوجة، دون تكون لها السلطة والصلاحيات لممارسة مهامها.

كلمات مفتاحية: الحكومة، برنامج الحكومة، مخطط عمل الحكومة، الأغلبية البرلمانية، الأغلبية الرئاسية.

Abstract:

The government, within the political system, constitutes the executive body responsible for formulating public policies, ensuring the proper functioning of public services, and implementing laws. It is endowed with various means to achieve these objectives and operates under the authority of the President of the Republic and the oversight of the legislative branch.

This study aims to elucidate the legal status of the government within the Algerian constitutional system, the role of the President of the Republic in its appointment, the nature of the government's program or action plan, and the relationship between this program and the presidential or parliamentary majority. The analytical-synthetic method is employed, supplemented by comparative analysis at certain points to clarify the government's legal standing. The study concludes with several key findings,

most notably that the government in the Algerian constitutional system holds a weak position regarding its appointment process, the adopted governmental program, and its dual accountability, without possessing sufficient authority or competences to effectively carry out its functions.

Keywords: Government, Government Program, Government Action Plan, Parliamentary Majority, Presidential Majority.

1. مقدمة:

يتبنى النظام السياسي الجزائري ثنائية السلطة التنفيذية؛ رئيس الجمهورية والحكومة، فالحكومة تعمل تحت قيادة وإشراف رئيس الجمهورية الذي يمدّها بالتعليمات اللازمة في كل مناسبة لتطبيق برنامجه الذي انتخب على أساسه، وهي المسؤولة عن تنفيذ هذا البرنامج أمامه وأمام البرلمان بتقديم مخطط عمل فمؤوليتها مزدوجة.

وتاريخ الحكومة في النظام الدستوري للدولة الجزائرية الحديثة طويل وممتد، حيث تشكلت عدة حكومات أولها الحكومة الجزائرية المؤقتة في 19 سبتمبر 1958، والتي لعبت دورا كبير في التعامل مع الدول لإيصال صوت الثورة الجزائرية في المحافل الدولية والعمل من أجل استرجاع السيادة الوطنية التي غيبت بفعل الاحتلال الفرنسي منذ سنة 1830، وتحقق هدفها سنة 1962.

بعد استرجاع السيادة الوطنية استمرت عملية إعادة بعث مؤسساتها من جديد حيث ظهرت الحكومة مع بداية الاستقلال في دستور سنة 1963 وكان رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة في الوقت نفسه، الذي يتولى مهام رئيس الجمهورية ومهام رئيس الحكومة، ويمكن سحب الثقة منه.

استمر الوضع على حاله في دستور 1976 بتولي رئيس الجمهورية رئاسة الحكومة مع إمكانية تعيين وزير أول إذا أراد رئيس الجمهورية ذلك تطبيقا للمادة 113 من الدستور، وتتولى الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية. لكن بعد التعديل الدستوري لسنة 1979 تم تعديل المادة 113 وأصبح رئيس الجمهورية يعين أعضاء الحكومة من بينهم وزيرا أول، وما لبث أن تم تعديل دستوري آخر سنة 1988 الذي نص على تعيين رئيس الجمهورية رئيس حكومة، ويضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته وينسقه وينفذه وهو مسؤول عنه أمام المجلس الشعبي الوطني، وهي المرة الأولى التي يظهر فيها رئيس الحكومة في الدساتير الجزائرية، حيث يجري استشارة واسعة لتشكيل حكومته التي يقدمها لرئيس الجمهورية لتعيين أعضائها.

أما في دستور سنة 1989 فقد استمر ما تم تطبيقه بناء على التعديل الدستوري لسنة 1988، فـرئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة الذي يجري مشاورات لتشكيل حكومته التي يقدمها لرئيس الجمهورية لتعيين

أعضائها، كما يضبط برنامجه ويعرضه على مجلس الوزراء ثم يقدمه للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه بعد إجراء المناقشة العامة.

وفي دستور 1996 بقيت نفس الأحكام السابقة سارية المفعول، لكن بعد تعديل سنة 2008 طرأ تغيير كبير على مركز الحكومة، حيث تم التخلي عن مصطلح رئيس الحكومة وتعويضه بمصطلح وزير أول، وما تبعه من تقليص في الصلاحيات واختيار أعضاء الحكومة والبرنامج، فأصبح رئيس الجمهورية يستشير فقط في تعيين الوزراء، ويستمد رئيس الحكومة مخطط عمله من برنامج رئيس الجمهورية.

بعد هذه السلسلة من التغييرات التي مست المركز القانوني للحكومة من دستور سنة 1963 إلى التعديل الدستوري لسنة 2016، كيف تم تنظيم هذا المركز القانوني بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 من حيث تعيين الحكومة وتقديم برنامجه أمام البرلمان؟

تكمن أهمية دراسة موضوع الحكومة في النظام الدستوري الجزائري في معرفة التطور الذي مس مركزها قوة وضعفا بناء على شخصية كل رئيس الجمهورية الجزائرية في تلك الفترة، ومدى تفرده بالسلطة أو تفويض بعض اختصاصات الدستورية.

ويتمثل أهداف الموضوع في؛ معرفة كيف تتم عملية تعيين الوزير الأول والأساس الذي يستند إليه رئيس الجمهورية، كما يمكننا معرفة كيفية تعيين أعضاء الحكومة، يقترحهم رئيس الحكومة أم رئيس الجمهورية يستشير في تعيينهم. ونقف على الفرق بين برنامج الحكومة ومخطط عملها، وما يترتب على ذلك من آثار قانونية عند عرضهما على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

لدراسة هذا الموضوع نستعمل المنهج التحليلي التركيبي والمقارن للوصول إلى الصورة المتكاملة له، بتحليل الجزئيات وقراءة مواد الدستور للوقوف على تلك الجزئيات التي تشكل الموضوع، أو تركيب بعض الجزئيات في المواد المختلفة، والاستعانة بالتجربة الدستورية الجزائرية العملية وكيفية تعامل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية مع الموضوع.

للإجابة على إشكالية الموضوع، نقسم بحثنا إلى نقطتين رئيسيتين: تعيين الحكومة من رئيس وأعضاء ومن يتولى هذه المهمة وأساسها (أولا)، وبعد تعيين الحكومة توضع برنامجه أم تطبق برنامج رئيس الجمهورية (ثانيا).

2. تعيين الحكومة

تشكل الحكومة من رئيس الحكومة أو الوزير الأول ومن الوزراء في جل الأنظمة السياسية الديمقراطية

المقارنة، ونصت على هذا التشكيل المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء الحكومة بعد الانتخابات البرلمانية وإعلان النتائج النهائية من قبل المحكمة الدستورية فيختار الرئيس وزيرا أولا أو رئيس حكومة (أولا)، وبعد التشاور بين الوزير الأول أو رئيس الحكومة يعين أعضاء الحكومة (ثانيا)، لتشكيل هذا الفريق ذو الطبيعة التكنوقراطية أو السياسية الذي يتولى تطبيق البرنامج في خطوطه الرئيسية التي تمس جميع القطاعات المختلفة، الذي يتحسس تطلعات المواطنين ويوفر احتياجاتهم.

1.2 تعيين رئيس الحكومة أو الوزير الأول:

بعد إجراء الانتخابات التشريعية وإعلان النتائج النهائية لها من قبل المحكمة الدستورية، تقدم الحكومة الموجودة استقالتها إلى رئيس الجمهورية والذي يقبلها، ويقوم بتعيين حكومة جديدة بناء على الأغلبية البرلمانية أو الأغلبية الرئاسية طبقا للمادة 103 من الدستور التي تنص على: "يقود الحكومة وزير أول في حالة أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية. يقود الحكومة رئيس حكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية. تتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكلونها".

وهنا نتساءل عن مفهوم الأغلبية البرلمانية في الدستور الجزائري، والذي تبينه المادة 103 أن الأغلبية قد تكون ملتفة حول برنامج الرئيس فسمتها المادة الأغلبية الرئاسية (دوفارجيه، 1992، صفحة 252) أو تكون الأغلبية غير ملتفة حول برنامج الرئيس أي معارضة له فسمتها المادة الأغلبية البرلمانية (علي، 1988). ونرى أن المؤسس الدستوري لم يوفق في صياغة المادة وهو ما أعطى غموضا لمفهوم الأغلبية البرلمانية، فعند إجراء الانتخابات التشريعية تظهر الأغلبية بعد إعلان النتائج؛ ومن المعلوم أن الأحزاب تتحصل على مقاعد متفاوتة العدد، فهل الحزب الفائز بأكبر عدد من المقاعد هو المخول بتشكيل أغلبية برلمانية والاتصال بالأحزاب المشكلة للبرلمان لتشكيلها، ومنه يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول أو رئيس الحكومة، أو تتكون الأغلبية البرلمانية من اتفاق الأحزاب التي تحوز على أكبر عدد من المقاعد مجتمعة بالأغلبية المطلقة بغض النظر عن الحزب الفائز بأكبر عدد من المقاعد مقارنة بغيره من الأحزاب الأخرى، وهنا لا معنى للأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية كمصطلحين يفهم منهما مركز الأغلبية أكثر منه شيء آخر.

كما يختار رئيس الجمهورية شخص الوزير الأول أو رئيس الحكومة من أي حزب يراه هو دون الالتزام بأي شرط ما عدا أن يكون نائبا في البرلمان، ومن المفيد لاستقرار المؤسسات الدستورية أن يكون هناك تفاهم وانسجام بين المسؤولين لكن وجب الالتزام باختيار الشعب في هذه النقطة؛ فكان لزاما أن يكون رئيس الحكومة من الحزب الفائز بأكبر عدد من أصوات لأن ما يترتب عنه من تحديد مسؤولية الحزب

عن تنفيذ البرنامج أمام الناخبين، ويمكن للشعب من اختيار البرامج والرجال وعند الضرورة تغيير قواعد العمل السياسي برمته. ومن التجربة الجزائرية في اختيار رؤساء الحكومات فقد اختار رؤساء الجمهورية حتى وقتنا الحالي دون الأخذ بالحسبان هذه القاعدة (عبدالله، 1995، صفحة 161)، فيختار الوزير الأول من حزب لم يفز بالعدد الأكبر من المقاعد ولا يمثل بوزراء بناء على تمثيله الانتخابي، وهذا يحدث شرخا في العملية الانتخابية التي تنتهي إلى تشكيل المجلس الشعبي الوطني دون أن يتعدى ذلك إلى التأثير في تسيير الشأن العام ووضع البرامج موضع التنفيذ، بمقدار ما تمثله من وزن انتخابي.

إن حرية رئيس الجمهورية في اختيار الشخصية التي تتوافق معه في الرؤى والتصورات بغض النظر عن خلفيته الأيديولوجية والحزبية لا يثير أي إشكال (عبد الله، صفحة 161)، ويمكن أن يطلب رئيس الجمهورية من الأغلبية البرلمانية اقتراح عدة أسماء لتولي رئاسة الحكومة يختار إحداها أو يطلب هو شخصية معينة (بوالشعير، 2007، الصفحات 389-390)، لكن عدم أخذ اختيار وإرادة الناخبين في الحسبان يؤدي إلى بعض النتائج غير المرغوب فيها على المدى المتوسط والبعيد. وهنا نرى أن اختيار الوزير الأول أو رئيس الحكومة من الحزب الفائز بأكبر عدد من المقاعد هو تامين لما تم تناوله سابقا وتلافيا لما انجر وقد ينجر مستقبلا وبناء تجربة دستورية واضحة المعالم لدى الحكام والمحكومين ويعرف الناخب كل ذلك عند الإدلاء بصوته بناء على نتائج الانتخابات التشريعية، ويكون هذا الحزب هو محور الأغلبية البرلمانية.

وهذا ما نجده مطبقا في الأنظمة الدستورية المقارنة، ففي النظام البرلماني بعد انتخاب البرلمان تبدأ إجراءات تشكيل الحكومة، حيث يجري رئيس الدولة مشاورات مع جميع الكتل البرلمانية بخصوص المرشح لرئاسة الحكومة وغالبا ما يكون الشخص الذي يملك أكبر الاحتمالات لتشكيل الحكومة، والذي يستند إلى الأغلبية البرلمانية (سيد، 2020، صفحة 306)، وتعرض الحكومة على البرلمان للتصديق عليها ومنحها الثقة، بهذه الطريقة يستمد رئيس الحكومة قوته من البرلمان الذي يعد مصدر صلاحياتها.

وإذا لم توجد في هذا النظام أغلبية مطلقة لأي حزب، يجري الحزب الفائز بأكثرية المقاعد مفاوضات مع الأحزاب الممثلة في البرلمان لتشكيل حكومة ائتلافية (أغلبية مقنعة)، وقد تجد الدعم دون تولي حقائب وزارية. (ليبهارت، 2015، صفحة 124) وفي كل الحالات تؤخذ النتائج الانتخابية في الحسبان.

وفي النظام شبه الرئاسي الفرنسي (النظام المختلط) في بداية تأسيس الجمهورية الخامسة، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول ويقوم هذا الأخير بإجراء مشاورات واختيار الوزراء ثم يعرضهم على رئيس الجمهورية لتعيينهم حتى وإن لم تحظ تلك الاختيارات بموافقة. (موسى، 2018، صفحة 157) لكن بعد الإصلاحات الدستورية منذ 162 حيث تم منح رئيس الجمهورية حاز رئيس الجمهورية على سلطات فعلية

أصبح تعيين الوزراء يتم بالاتفاق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول التي لا بد أن تحوز على ثقة البرلمان لكي تمارس مهامها. وقد يؤدي ذلك إلى ما عرف في الفقه الفرنسي بالتعايش السلمي في ظل وجود أغلبية برلمانية مضادة. (Cohendat, 2000, p. 16) وإذا كانت الحكومة ائتلافية والتي عادة ما تؤدي إلى عدم الاستقرار بسبب عدم تقديم تنازلات من قبل الأحزاب المشكلة لها في بعض القضايا وتمسك كل حزب بمبادئه وخيارته (Chantibout, 1999, p. 544)، وهو ما يجري الآن في فرنسا بعد حل الجمعية الوطنية

من طرف رئيس الجمهورية وسقوط حكومتان آخرها حكومة بايرو في الثامن من شهر سبتمبر 2025. في التجربة الدستورية الجزائرية نجد أنها غير مستقرة على نهج واحد في اختيار الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو غيابها أصلا. ففي دستوري الوحدة الحزبية (1963 و 1976) غاب رئيس الحكومة أصلا من المشهد وتولى رئيس الجمهورية المهمة بمفرده، وسمح دستور 1976 بإرادة رئيس الجمهورية من تعيين وزير أول طبقا للمادة 113 من الدستور، لكن بعد التعديل الدستوري لسنة 1979 أصبح تعيين الوزير الأول يعين مع باقي أعضاء الحكومة، وفي تعديل آخر وأخير لدستور سنة 1976 ظهر مصطلح رئيس الحكومة لأول مرة في الدستور الجزائري تتولاه شخصية غير رئيس الجمهورية، باختصاصات واسعة وسلطة حقيقة في وضع البرنامج وتعيين أعضاء الحكومة وقيادتها، حيث يجري استشارة واسعة لتشكيل الحكومة التي يقدمها لرئيس الجمهورية لتعيين أعضاءها طبقا للمادة 114 المعدلة، كما يضبط برنامج حكومته وينسقه وينفذه وهو مسؤول عنه أمام المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 113 المعدلة.

وكانت هذه التجربة التي توصلت إليها التعديلات المختلفة لدستور سنة 1976 قد طبقت في دستور 1989 بداية التعددية الحزبية في الجزائر، وفي بداية دستور 1996، لكن منذ التعديل الدستوري لسنة 2008 تم التراجع عن هذه التجربة التي كان يجب أن يبنى عليها للوصول إلى توافق بين جميع التوجهات والتوافق على قواعد الممارسة السياسية لتولي تسيير الشأن العام، حيث تم تقليص اختصاصات رئيس الحكومة وينفذ برنامج رئيس الجمهورية فأصبح وزيرا ينسق بين الوزراء أكثر منه قائد للحكومة يسهر على تطبيق برنامجه. ثم جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 باحتمالين في تعيين رئيس الحكومة؛ احتمال هو استمرار للتجربة السابقة وهي الأغلبية الرئاسية (وزير أول)، واحتمال الأغلبية البرلمانية التي تأتي برئيس حكومة وبرنامج الحكومة خاص بها فهي فكرة نظرية لم تجسد بعد بمثل (Cohendet, 2000, p. 20).

2.2 تعيين الوزراء:

الوزراء يعينهم رئيس الجمهورية بالتشاور مع الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وهذا ما نصته عليه المادة 104 من الدستور "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول

أو رئيس الحكومة، حسب الحالة"، ولم تمنح مهلة للوزير الأول لتشكيل أعضاء حكومته ما يفيد أن الحكومة يعينها رئيس الجمهورية بالتشاور مع الوزير الأول أو حتى دون إجراء أي مشاوره، وهذا ما يفسر تعيين الحكومة في اليوم نفسه لتعيين الوزير الأول أو خلال أيام معدودات فقط. والسلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية لا تنازعه فيها أس سلطة أخرى.

لكن منح الدستور مهلة ثلاثون يوما بموجب الفقرة الثانية من المادة 110 التي تنص على "...إذا لم يصل رئيس الحكومة، المعين إلى تشكيل حكومته في أجل ثلاثين (30) يوما، يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة جديد ويكلفه بتشكيل الحكومة..."، وهي مهلة قابلة للتجديد مرة واحدة برئيس حكومة جديد إذا لم يستطع رئيس الحكومة الأول تشكيل حكومته، وقد تكون المهمة صعبة في ظل وجود عدد كبير من الأحزاب ما يدفع إلى تشكيل حكومة ائتلافية تكون ضعيفة بسبب مطالب كل حزب بتحقيق مكاسب سياسية لصالحه (علي إ.، 1988، صفحة 231). وهذا التوقع من المؤسس الدستوري يفسح المجال لإجراء اتصالات ومشاورات وتذليل العقبات لتشكيل الحكومة في أقرب الآجال تجنباً للفراغ المؤسساتي في ظروف قد تكون غير مناسبة. وهو ما حدث عند إنهاء حكومة السيد نذير العرابوي وتعيين وزيراً منها مكلفاً بالنيابة لتسيير حكومة تصريف الأعمال قبيل الدخول الاجتماعي، وهو خروج واضح على الدستور وكان يجب احترام قواعده وأحكام وبقاء الحكومة المقالة إلى غاية تعيين الحكومة الجديدة خلال بضعة أيام احتراماً للدستور ونصوصه، أو تعيين الحكومة مباشرة خاصة أنه حسب نص المادة 103 فهي أغلبية رئاسية مطلوبة بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية.

ولم يسمح الدستور بتعيين الوزراء من خارج نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، وهو تضيق واسع وحرمان الحكومة من الاستعانة بطاقات كفئة في تسيير الشأن العام لم تدخل البرلمان لأي سبب كان، ولا يمكن التحجج بعدم محاسبتها أمام البرلمان لعدم الانتماء إليه، يمكن فتح المجال ولو جزئياً بعدد محدود من الوزراء ويكفل رئيس الحكومة أو الوزير الأول بمهمة تمثيلهم أمام البرلمان.

3. برنامج أو مخطط عمل الحكومة

بعد تعيين الحكومة تعمل على وضع برنامجها الذي سوف تعرضه على البرلمان للموافقة عليه، تطبيقاً للمادتين 106 و110 من الدستور حسب ما إذا كانت حكومة أغلبية رئاسية أو حكومة أغلبية برلمانية، حيث تقدم حكومة الأغلبية الرئاسية مخطط عمل (أولاً)، وحكومة الأغلبية البرلمانية برنامج المعارضة (ثانياً).

1.3 مخطط عمل الحكومة:

مخطط عمل الحكومة يقدمه الوزير الأول أمام البرلمان للموافقة عليه، هذا المخطط مستمد من برنامج رئيس الجمهورية، ويسهر الوزير الأول على وضعه بما يضمن الوفاء بالالتزامات رئيس الجمهورية التي وعد بها الناخبين.

ولم يلزم الدستور الوزير الأول وجوب عرض مخطط عمال الحكومة أمام مجلس الوزراء، الذي هو إجراء شكلي، أين يتم مراجعته وتنقيحه، لأن البرنامج في الأصل وهو برنامج الرئيس الذي يمكنه متابعة الأمر حتى خارج مجلس الوزراء في ظل التوافق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، لذا لا يمكن خروج مخطط العمل عن الإطار الذي رسمه رئيس الجمهورية.

يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة وجوبا أمام المجلس الشعبي الوطني للمناقشة العامة وتقديم الملاحظات التي يراها النواب، ويكتيف مخطط عمل الحكومة بناء ذلك بعد التشاور مع رئيس الجمهورية تطبيقا للمادة 106 من الدستور. ويقدم الوزير الأول عرضا عن مخطط العمل أمام مجلس الأمة كما وافق المجلس الشعبي الوطني، ويمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة في صالح الحكومة ومساندا لها، وهو الغالب، أو يصدر لائحة ضد الحكومة دون أن يتمكن من إسقاط مخطط العمل أو الحكومة، ويبقى التقديم هنا شكليا فقط لا يترتب أي أثر قانوني.

وعرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان يكون كلما شكلت حكومة جديدة، وهو الإجراء غير المعمول به واقعا، لأن الحكومة سوف تقدم بيانا للسياسة العامة نهاية كل سنة كحصيلة نشاطها، وقبل مصادقة البرلمان على الميزانية الجديدة. ففي حالة تقديمه مرة واحدة وتشكيل عدة حكومات متعاقبة يطرح إشكال مدى تحمل الحكومة الأخيرة لأخطار سابقتها ومسؤوليتها عن مخطط عمل لم تساهم في وضعه واختيار بنوده، حتى وإن كان برنامج رئيس الجمهورية، لأنها هي التي تتحمل المسؤولية أمام النواب، وتواجه حجب الثقة، كما أنها تكون مسؤولة أمام رئيس الجمهورية في الوقت نفسه. ونرى أن يكون لكل حكومة مخطط عملها المستقل وجوب احترام هذه الجزئية، ولا نتحجج بضيق الوقت أو وجود ظروف لا تسمح بذلك، لأنه ببساطة لا يمكن أن نحمل أحدا مسؤولية ما لم يضعه.

كما أنه نهاية السنة لا يمكن محاسبة الحكومة عن حصيلتها السنوية (بيان السياسة العامة) لأنها لم تلتزم بشيء أمام النواب، وتدفع بأن مخطط العمل الذي تطبقه، وإن كان مستمد من برنامج رئيس الجمهورية، فإن أعضاء البرلمان وافقوا عليه باسم حكومة أخرى قد ذهبت، وبالتالي لا يقدم بيان السياسة العامة بدواعي مختلفة دون وجود جزاء على هذه المخالفة منصوص عليها دستوريا أو النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أو القانون العضوي 16-12 المنظم العلاقة بين البرلمان والحكومة.

2.3 برنامج الحكومة:

إذا أفرزت الانتخابات التشريعية أغلبية برلمانية؛ أغلبية معارضة ومخالفة لتوجهات رئيس الجمهورية، يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة الذي يعد برنامج حكومته حسب الفقرة الأولى من المادة 110 من الدستور في تعديله لسنة 2020، والتي تنص على: "إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وأعداد برنامج الأغلبية البرلمانية"، دون تكرار ما أوردناه في اختيار الشخصية التي تتوافق مع رئيس الجمهورية من الأغلبية البرلمانية، ومن المسلم به أن هذه الأخيرة قد تجري مشاورات مع مؤسسة الرئاسة لاختيار الشخصية التي تقود الحكومة، وقد تقترح عدة شخصيات أو يختار الرئيس مباشرة شخصية محددة يعلن عن رغبته في توليها رئاسة الحكومة.

لكن ما يثار هنا من إشكالات تتمثل أساسا في وجود برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخبه الشعب على أساسه، وبرنامج الأغلبية البرلمانية الذي انتخبها الشعب على أساسه، مع التسليم أن المركز القانوني لرئيس الجمهورية (وبرنامجه) أقوى من المركز القانوني للبرلمان (الأغلبية البرلمانية وبرنامجه)؛ بحكم أن الرئيس انتخب من الشعب في مجموعه على المستوى الوطني، بينما انتخب النائب في دائرة انتخابية كجزء من إقليم هذا الوطني. لكن الدستور نص بالمادة 110 على إعداد رئيس الحكومة لبرنامج الأغلبية البرلمانية، فقد نكون أمام تضارب برامج، وأي البرنامجين يطبق على أرض الواقع في ظل احترام أحكام الدستور واستمرار واستقرار المؤسسات الدستورية.

فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على "...يعرض رئيس الحكومة، في كل الحالات، برنامج حكومته على مجلس الوزراء، ثم يقدمه للبرلمان حسب الشروط المنصوص عليها في المواد 106 (الفقرات الأولى و3 و4) و107 و108"، فنص المادة يفرض على رئيس الحكومة عرض برنامجه على مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية، من الناحية الإجرائية الأمر معقول حتى يتوافق الرئيس ورئيس الحكومة والوصول إلى حل وسط في ذلك تجنباً للانسداد وعرقلة سير المؤسسات، لكن إذا أصر رئيس الحكومة أو رئيس الجمهورية على رأيه فهنا يثار إشكال كبير، برنامج من يعتمد وتطبقه الحكومة. وهذه النقطة الخلافية غير متصور وقوعها في ظل وجود وزير أول ووضعه مخطط عمل الحكومة استنادا لبرنامج رئيس الجمهورية.

بعد ضبط البرنامج بمجلس الوزراء واتفاق الحكومة مع رئيس الجمهورية حول البرنامج يقدم رئيس الحكومة برنامجه أمام البرلمان للمناقشة العامة وتقديم الملاحظات عليه ثم المصادقة عليه، وفي هذه الحالة يكون

التقديم شكليا لأنه برنامج الأغلبية البرلمانية التي تكون قد علمت بخطوطه الرئيسية من قبل، حتى وإن قدمت الأقلية ملاحظاتها وانتقاداتها فإن البرنامج يحسم الموافقة عليه رأي الأغلبية المساندة للحكومة والموفرة لها الغطاء القانوني اللازم (فودة، 2001، صفحة 194).

وتبقى الحكومة تحت رقابة ومراقبة رئيس الجمهورية، ولا تطبق برنامجها بكل حرية، لأن رئيس الحكومة مثلا يحتاج دائما لموافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية قبل إصدارها تطبيقا للمطمة السادسة من المادة 91 من الدستور التي تحصر ممارسة السلطة التنظيمية في يد رئيس الجمهورية فقط، وهذه النقطة المتعلقة بممارسة الصلاحيات هي التي أدت، في التجربة الدستورية الجزائرية، إلى وقوع خلافات حادة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وانتهت باستقالة أو إقالة رئيس الحكومة مثل ما حدث بين الرئيس الراحل عبد العزيز بوتفليقة ورئيس الحكومة السيد أحمد بن بيتور الذي لم يبق في منصبه أكثر من تسعة أشهر وقدم استقالته نهاية أوت 2000، وما لبث أن قام السيد عبد العزيز بوتفليقة سنة 2008 بمناسبة تعديل الدستور من إجراء تعديلات كبيرة مست صلاحيات رئيس الحكومة في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير الشأن العام، وأصبح مجرد ناقل للتعليمات والتوجيهات من رئيس الجمهورية إلى أعضاء الحكومة وأصبح يطلق عليه الوزير الأول.

وكذلك التعيين في المناصب العليا مدنيا وعسكريا من اختصاص رئيس الجمهورية، إلا إذا أراد رئيس الجمهورية تفويض بعض اختصاصاته تطبيقا للمادة 93 من الدستور التي سمحت في فقرتها الأولى بتفويض بعض الاختصاصات لرئيس الحكومة أو الوزير الأول، وحددت في فقرتها الثانية والثالثة الاختصاصات التي لا يمكن تفويضها بأي حال من الأحوال.

وهذه النقاط تساعد رئيس الحكومة في تنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية بنوع من الحرية والاستقلالية، ويبقى مجرد الاشراف والتوجيه من رئيس الجمهورية، وله حق اختيار وإجراء التعيينات في المناصب التي لها علاقة بالتنفيذ، وإصدار المراسيم التنفيذية ما يؤمن هذا التنفيذ، حيث يوجب ذلك أن يحوز على جزء من السلطة التنظيمية التي تساعده على ذلك مثل ما كان معمولا به منذ الانفتاح الديمقراطي حتى إجراء التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي قلص من اختصاصات ومركز رئيس الحكومة بشكل كبير ما جعله مجرد وزيرا ينسق بين الطاقم الحكومي.

4. خاتمة:

بعد دراستنا لموضوع الحكومة في النظام الدستوري الجزائري والاشكالات التي يمكن أن تثار عند تعيين الحكومة وتقديم مخطط العمل أو البرنامج، نخلص إلى النتائج الآتية:

أولاً: تعيين رئيس الحكومة أو الوزير الأول وأعضاء الحكومة من اختصاص رئيس الجمهورية بحكم أحكام الدستور أمر مسلم به ومطبق في كل الأنظمة السياسية الديمقراطية وغير الديمقراطية، لكن وجب ضبطه بعدة ضوابط حتى لا تكون الحكومة جهاز شكلي يتحمل المسؤولية دون أن يكون فاعلا في التنفيذ؛ منها أن يختار رئيس الجمهورية رئيس الحكومة أو الوزير الأول من الحزب الفائز بأغلبية المقاعد ثمينا لاختيار الشعب.

ثانياً: نص الدستور الجزائري على مصطلحي الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية، عند النص على تشكيل الحكومة في نص المادتين 103 و 110، فالأغلبية التي تلتف حول برنامج الرئيس هي أغلبية رئاسية، والأغلبية المخالفة لتوجهات رئيس الجمهورية هي أغلبية برلمانية، وهذا يزيد في عدم تحديد مفهوم الأغلبية في الدستور الجزائري التي تظهر بعد إجراء الانتخابات التشريعية وإعلان النتائج النهائية وبناء على ذلك تشكل الحكومة وتقديم برنامجها، بين الحزب الفائز بأكبر عدد من المقاعد المتحالف مع بعض الأحزاب الأخرى للحصول على الأغلبية المطلقة، أو تحالف الأحزاب الصغير وتشكيل أغلبية مطلقة من المقاعد هي الأغلبية البرلمانية.

ثالثاً: التعديلات الدستورية المتعددة على أحكام دستور 1996 أثرت كثيرا على صلاحيات رئيس الحكومة وقلصتها لصالح رئيس الجمهورية، وحتى من حيث التسمية أصبح وزيرا أولا ينسق عمل الطاقم الحكومي أكثر من قيادته، ونرى أن يتم إلغاء مصطلح الوزير الأول واعتماد رئيس الحكومة مهما كانت الأغلبية رئاسية أو برلمانية (حسب نص الدستور)، ومنحه الاختصاصات التي تقوي مركزه وتجعله فاعلا وليس تابعا.

رابعا: وجب منح رئيس الحكومة جزء من السلطة التنظيمية أو بالأحرى إعادتها له، التي يمارسها رئيس الجمهورية حتى يستطيع تطبيق البرنامج والسهر على حسن سير المرافق العام وتنفيذ القوانين والمحافظة على النظام العام بنوع من الحرية والاستقلالية وليس التحرك بأمر من رئيس الجمهورية. كما يمنح سلطة التعيين في بعض المناصب المدنية والعسكرية لاختيار فريق العمل الذي يساعده على التنفيذ في انسجام تام من القمة الى القاعدة.

خامسا: المسؤولية السياسية للحكومة أمام رئيس الجمهورية، وأمام المجلس الشعبي الوطني عن تنفيذ برنامجها أو مخطط العمل، وجب منحها ما يقابلها من سلطة لتسهيل مهمتها، وإبقاء رئيس الجمهورية كحامي الدستور والوحدة الوطنية وعامل استقرار سياسي بعيدا عن الصراعات الحزبية، وليس كما هو مطبق حاليا، حيث الحكومة مسؤولة بشكل جماعي أو بشكل فردي عن مخطط عمل مستمد من برامج رئيس الجمهورية.

سادسا: غموض طبيعة النظام السياسي الجزائري، واختلاف رجال القانون الدستوري في تحديدها بين النظام الرئاسي والرئاسي المشدد والنظام المختلط ونظام ذو طبيعة خاصة، يصعب تحديد خصائصه عند التطبيق؛ فاختيار رئيس الحكومة من الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية وتطبيق برنامج الحكومة حتى يمكن تبنى خصائص هذا النظام والتعامل معه بناء على ذلك.

بناء على النتائج المتوصل إليها سابقا، نقدم التوصيات والاقتراحات الآتية:

أولا: تعديل المادة 103 من الدستور والنص على أن يعين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية الفائزة في الانتخابات التشريعية، ولا يترك الاختيار لرئيس الجمهورية من أي حزب كان، بل من الحزب الفائز بأكبر عدد من المقاعد.

ثانيا: التخلي عن مصطلح الوزير الأول، وتبني مصطلح رئيس الحكومة بما يقابله من سلطة ومسؤولية. فالوزير الأول له دور ثانوي في السلطة التنفيذية حاليا ومجرد من الكثير من الاختصاصات والسلطات التي يمارس رئيس الجمهورية.

ثالثا: تقدم الحكومة برنامج عملها عند كل تنصيب، وضرورة الالتزام بذلك، ولا تعفي من تقديمه مما كانت الظروف لأنها ملزمة بتقديم بيان السياسة العامة نهاية كل سنة أمام البرلمان الذي سيراقبها ويحاسبها بناء على بنوده، ولا تحاسب حكومة جديدة عن برنامج حكومة لم تعد موجودة.

رابعا: اختيار رئيس الحكومة من الحزب الفائز بأكبر عدد من مقاعد المجلس الشعبي الوطني، ما يترتب على ذلك من معرفة الناخب البرنامج الذي سيطبق الرجال الذين يسهرون على هذا التطبيق، ويكون هذا الناخب حريصا على عدم ضياع صوته، مثل ما هو معمول به التجربة الإنجليزية.

خامسا: التخلي عن مصطلح مخطط عمل الحكومة واعتماد برنامج عمل الحكومة، لأن البرنامج تصبح الحكومة مسؤولة عنه مهما كان مصدره، فمجرد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه ينسب إلى الحكومة وتصبح مسؤولة عنه. وهو الذي يفترض أن النائب خاض حملته الانتخابية ووعد ناخبين بناء على بنوده.

5. قائمة المراجع:

1. Chantibout, B. (1999). *droit constitutionnel et science politique* (16 ed.). paris: Armin Colin.
2. Cohendat, M.-A. (2000). *droit constitutionnel*. Paris: montichrestion.
3. إبراهيم حمدان حسين علي. (1988). *رئيس الدولة في النظام الديمقراطي*. جامعة القاهرة: كلية الحقوق.
4. أرند ليههارت. (2015). *أنماط الديمقراطية*. (محمد عثمان خليفة، المترجمون) القاهرة: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر.
5. بوالشعير، س. (2007). *النظام السياسي الجزائري: السلطة التنفيذية (الجزء الثالث)*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
6. رأفت فودة. (2001). *ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971: دراسة مقارنة*. القاهرة: دار النهضة العربية.
7. رفعت عيد سيد. (2020). *أهم الأنظمة السياسية (الإصدار 4)*. القاهرة، مصر.
8. عبد الغني بسيوني عبدالله. (1995). *سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني (الإصدار الأول)*. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات.
9. منسي عبده موسى. (2018). *النظم الدستورية المعاصرة ودور وسلطات ومسؤولية رئيس الدولة في تلك النظم: دراسة مقارنة*. القاهرة: دار النهضة العربية.
10. موريس دوفارجيه. (1992). *المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية (الإصدار الأول)*. بيروت، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات.
11. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 64، صادر في 10 سبتمبر 1963.
12. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، منشور بموجب أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976.
13. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، عدد 09، صادر في الفاتح مارس 1989.
14. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996. المعدل والمتمم.