

الحكومة... بين الفكرتين الرئاسية والبرلمانية على ضوء المراجعة الدستورية لسنة 2020.

The Government Between the Presidential and Parliamentary Ideas in Light of the 2020 Constitutional Review.

بولوم محمد الأمين*

جامعة جيلالي ليابس - سيدي بلعباس، الجزائر

mbouloum2013@gmail.com

- تاريخ الإرسال: 2021/05/10 - تاريخ القبول: 2021/05/26 - تاريخ النشر: 2021/06/09

الملخص: يعتبر التعديل الدستوري لسنة 2020 محطة بالغة الأهمية في مسار بناء الجزائر الجديدة والذي جاء استجابة للمطالب التي عبر عنها الشعب الجزائري في الحراك، فرغبة الشعب الجزائري في المزيد من الحريات والديمقراطية كانت واضحة في المطالب المرفوعة وهذا بطبيعة الحال لن يتحقق إلا بمؤسسات دستورية قوية تستمد وجودها وشرعيتها من الإرادة الشعبية الحقة. ولا شك أن من بين الأفكار الجديدة التي تبنتها المراجعة الدستورية الأخيرة إعادة ضبط هيكلية السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية - الوزير الأول أو رئيس الحكومة) بشكل يجعل من تقاسم العمل التنفيذي أكثر ايجابية وبعيدا عن التنازع السلبي وبطريقة تحدد المسؤوليات بشكل أوضح وأدق.

الكلمات المفتاحية: الدستور - السلطة التنفيذية - البرلمان - رئيس الجمهورية - الوزير الأول - رئيس الحكومة.

Abstract: The constitutional amendment of 2020 is a very important milestone in the building of a new Algeria. Which came in response to the demands expressed by the Algerian people in the movement, The Algerian people's desire for more freedoms and democracy was evident in the demands raised, and this will only be achieved by strong constitutional institutions that derive their existence and legitimacy from the true popular will. Among the new ideas adopted by the recent constitutional review is resetting the structure of the executive authority (the president of the republic - the prime minister or head of government) in a way that makes the sharing of executive work more positive and away from negative conflict and in a way that defines responsibilities in a clearer and more precise way.

Keywords: The Constitution - Executive Authority - Parliament - President of the Republic - Prime Minister - Head of Government.

* المؤلف المرسل: بولوم محمد

مقدمة:

تمثل المراجعة الدستورية لسنة 2020 محطة بالغة الأهمية في مسيرة تدعيم وترسيخ المسار الديمقراطي الذي عازمت الجزائر على المضي قدما فيه، استجابة للمطالب التي عبر عنها الشعب الجزائري لدى خروجه إلى الحراك، والتي نادى من خلالها إلى ضرورة مباشرة إصلاح جذري لمنظومة الحكم في البلاد بما يتوافق والمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مست المجتمع الجزائري فلا شك أن القطيعة التي أحدثها حراك 22 فيفري 2019 عنت بالضرورة وجوب التفكير في وضع دستور جديد يتماشى مع الأوضاع الجديدة التي باتت تعرفها الجزائر ويستجيب بشكل واضح للمطالب الشعبية المرفوعة حينها، والمتعلقة ببناء دولة ديمقراطية ذات سيادة وأيضاً ذات مؤسسات قوية وفعالة متأنية عن طريق الانتخاب الشفاف والنزيه، والذي يعكس الإرادة الشعبية الحقة.

والواقع أن ذلك لن يتأتى ولن يتحقق على أرض الواقع، إلا بقيادة شرعية منتخبة من الشعب تتمثل في رئيس جمهورية منتخب وتكون له السلطة الكاملة والمشروعة والمؤسسة لمباشرة الإصلاح الدستوري وفق رؤية قانونية وسياسية صحيحة وتصور مدروس ومبني على التوافق السياسي مع جميع القوى والأقطاب الفاعلة في البلاد.

والواضح أن تعديل الدستور قد شكل أولوية قصوى خلال المرحلة التي تلت الانتخابات الرئاسية لأن الهدف كان هو وضع خارطة طريق من أجل بعث أمل جديد لدى عموم الشعب الجزائري في التخلص من تراكمات الماضي، والسير قدما نحو بناء جزائر جديدة قوامها مؤسسات منتخبة تعكس بحق الإرادة الشعبية، وتلبي طموحات الشعب في إحداث تغيير حقيقي وفعال تنعكس آثاره على مختلف نواحي الحياة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا.

ومن هنا فإن التعديل الدستوري لسنة 2020 والذي عكفت على إعداده لجنة دستورية مكونة من خبراء في القانون الدستوري، وصادق عليه الشعب بالموافقة من خلال الاستفتاء، يعد محطة مفصلية خلال هذه المرحلة الدقيقة التي تمر بها بلادنا، بالنظر إلى الأهمية البالغة التي يكتسبها، كونه نقطة الانطلاق نحو التغيير المنشود والذي لا مجال للخطأ فيه والذي يعلق عليه الكثير آمالا كبيرة.

وهكذا فإن هذه الوثيقة الدستورية التي كانت محور اهتمام الكثير من الباحثين والمختصين جاءت اليوم ليفتح النقاش مجددا حولها، إذ انتقلنا من مرحلة الترقب والتوقع والاقتراح إلى مرحلة أخرى هي مرحلة التحليل والتمحيص والتدقيق في الأفكار الجديدة التي وردت في مضمون هذه الوثيقة، وكذا الوقوف على الكثير من تفاصيلها، وبالأخص كليات تطبيقها وتنفيذها على أرض الواقع، ومن بين هذه الأفكار الجديدة التي وردت في الدستور تلك التي نصت عليها أحكام المادة 5/91 وكذا المادة 103 منه وهي

المواد التي أثير حولها نقاش كبير بين من يرى بأن هذه الأفكار جاءت مناقضة للاتجاه الذي تأخذ به معظم التجارب الدستورية وبالأخص الغربية منها خصوصا عند الحديث عن حالتين وطريقتين للتعين؟ وبين من يرى أن هذا الاتجاه الدستوري الجديد يمثل نقطة تحول كبيرة في المسار الدستوري للجزائر، إذ أنهى فكرة انفراد رئيس الجمهورية بمسألة الاختيار للوزير الأول أو ما يحب البعض أن يسميه بالقطب الثاني للسلطة التنفيذية، خصوصا عند اعترافه بأن يتم تعيين رئيس الحكومة عندما تسفر الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية؟

إلا أنه ومع ذلك تبقى الصياغة التي وردت بها الأحكام الدستورية الجديدة تثير الكثير من الجدل القانوني والسياسي، فهل فعلا تخلق رئيس الجمهورية عن الحرية التي كان يمنحها الدستور له في مسألة تعيين الرجل الثاني في السلطة التنفيذية؟ وما هي أيضا الاعتبارات التي سيأخذ بها رئيس الجمهورية مستقبلا عند اختيار وتعيين وزيره الأول أو رئيس حكومته وكذلك أعضاء الحكومة ؟

أولا: تقييم العلاقة بين مؤسسة رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة 1988 - 2016

أ/ منابع قوة السلطة التنفيذية في الدساتير الجزائرية

لا شك أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ الاستقلال تبنت مبدأ تعزيز قوة السلطة التنفيذية على حساب بقية السلطات الأخرى، وهذا الأمر يكاد يتفق عليه جل الباحثين في القانون الدستوري الجزائري، والواقع أن خيار تقوية السلطة التنفيذية كانت له اعتبارات عدة أهمها المنحى الجديد الذي باتت تعرفه الأنظمة الدستورية تأثرا بالأفكار الجديدة التي وردت في دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 في فرنسا والذي كان مثالا قويا عند الحديث عن ضرورة تراجع البرلمانات عن دورها التقليدي الذي مورس منذ سنوات والتوجه نحو العقلنة البرلمانية¹ والذي أدى إلى إضعاف السلطة التنفيذية من جهة، وكذلك طبيعة النظام السياسي الجزائري التي تم التأسيس لها والتي كانت تميل إلى حد ما إلى الأنظمة المغلقة خصوصا بعد الأخذ بنظام الحزب الواحد وإعلان الخيار الاشتراكي كإيديولوجية جديدة للدولة الجزائرية الفتية من جهة أخرى²، إذن قد تكون هذه أسباب كفيلة بتبرير التوجه الدستوري في الجزائر إلى تعزيز مكانة السلطة التنفيذية، بل قد تكون هناك أسباب أخرى ربما تفسر في الجانب السياسي أيضا الذي كان له تأثيره عند وضع الدستور الجزائري خاصة أمام الصراع الذي قام على السلطة غداة الاستقلال في سنة

¹ فلورنس شالتيال، كلمات حول الوضع الراهن للجمهورية الخامسة، مجلة القانون العام وعلم السياسة، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ببيروت، العدد الثاني، 2006، ص 306.

² ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قالمة، جامعة 08 ماي 1945 طبعة 2006، ص 86، 87.

1962³، ومن هنا يمكن القول أن منطق تعزيز الدور الذي تمارسه السلطة التنفيذية في مواجهة بقية السلطات هو الذي ساد في النهاية، وحافظت عليه الدساتير الجزائرية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا أي حتى بعد ولوج الجزائر عهد التعددية السياسية، فالفكرة التقليدية للدستور ظلت قائمة ولم تتبدل وإنما طالتها التحسينات بين كل تعديل وتعديل دون أن يتغير لب الفكرة أو جوهرها، الذي سار دائما في هذا المنحى الذي يؤكد أولوية الجهاز التنفيذي الذي يمثله رئيس الجمهورية.

ب/ استحداث منصب رئيس الحكومة الأسباب السياسية والتداعيات الدستورية

لو عدنا قليلا إلى الوراء أي إلى الفترة التي عرفت فيها الجزائر الانتقال من العهد الأحادي إلى العهد التعددي، لاعتبرنا أن هذه المرحلة بالذات هي أصعب مرحلة واجهتها السلطة التنفيذية في ذلك الوقت خصوصا بعد أحداث 05 أكتوبر 1988، إذ كانت المسؤولية عن ما آلت إليه الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية كلها ملقاة على الجهاز التنفيذي، الذي عجز عن مواجهة الآثار الناجمة عن الأزمة البترولية لسنة 1986، والتي كانت لها انعكاسات خطيرة على الوضع بشكل عام، الأمر الذي عجل بضرورة القيام بإصلاح دستوري سريع يحتوي تداعيات الأزمة، ومن هنا يمكن القول أن أحداث أكتوبر كان لها الأثر البالغ على القيادة السياسية في ذلك الوقت ومن هنا بدأ التفكير جديا في الحديث عن المسؤولية السياسية، وعن كفاءات المحافظة على مكانة رئيس الجمهورية دون يكون مسؤولا مباشرة عن إخفاقات الحكومة التي يتعين أن تتحملها أمام ممثلي الشعب أي البرلمان.

والحقيقة أن التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988 صب في هذا الاتجاه، فواضعي الأفكار الدستورية الجديدة أصبحت لهم قناعة ثابتة أن إبعاد رئيس الجمهورية عن تحمل المسؤولية السياسية لن يكون إلا باستحداث منصب ثاني على مستوى الجهاز التنفيذي وهو منصب رئيس الحكومة الذي يعينه رئيس الجمهورية، على أن يكون مع حكومته مسؤولين سياسيا أمام المجلس الشعبي الوطني في حال فشل حكومته أو إخفاقها أو عدم التزامها بتنفيذ برنامجها الذي وعدت به وصادق عليه البرلمان،⁴ وهذه الأفكار تكرست فيما بعد في التعديل الدستوري لـ 23 فبراير 1989 الذي أكد على هذه القواعد الجديدة بل أعطاها بعدا ديمقراطيا أكبر بعد إقرار التعددية السياسية، وولج الجزائر عهدا جديدا ميزه الانفتاح الديمقراطي وتبني الخيار الليبرالي واقتصاد السوق بدلا عن الخيار الاشتراكي.

³ بوكرا إدريس، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، ديسمبر 2004، ص 133.

⁴ استحدث التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988 منصب رئيس الحكومة لتقاسم العمل التنفيذي مع رئيس الجمهورية بعد أن كان الأخير ينفرد به وحيدا دون غيره في دستور 1976 مع إقرار المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة دون رئيس الجمهورية ويرى أنصار هذا التوجه الدستوري أن تبني ثنائية السلطة التنفيذية جاء بالأساس نتيجة الاقتناع بأن تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية يتنافى مع السرعة في إنجاز البرامج المسطرة وقد ترتب عن الأمر عدة تجاوزات في حين أن الأخذ بثنائية السلطة التنفيذية يقلل من مساوئ تركيز السلطة ويحقق توزيعا عقلانيا للمهام التنفيذية، للمزيد أنظر الدكتور سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الطبعة الثانية، 1993، ص 309.

إلا أن مسألة التعيين التي بات الدستور يثيرها بالنسبة لرئيس الحكومة أصبحت محط جدل كبير بين من يعتقد أن تعيين رئيس الحكومة ينبغي أن يكون من الأغلبية الحزبية، وبين من يعتقدون أن رئيس الحكومة يعين من طرف رئيس الجمهورية بشكل غير مقيد، والصحيح أن التصور الذي كان يرى بالفكرة الأولى كان مبينا على الاعتقاد أن التعديل الذي وقع في 1988 ثم 1989 كان هدفة الاتجاه نحو جمهورية برلمانية أو على الأقل التشبه بالنظام الفرنسي إلى أبعد حدود، وهذا التصور بنظري كان صحيحا، لأنه وبمجرد الإطلاع على الأحكام الدستورية ذات الصلة بتعيين رئيس الحكومة لم يكن هناك ما يشير إلى ضرورة تقيد رئيس الجمهورية بمبدأ الأغلبية الحزبية أو البرلمانية عند تعيين رئيس الحكومة لأنه لو كان الأمر غير ذلك لما أشار الدستور إلى ذلك صراحة كما تفعل الدساتير ذات التوجه البرلماني وهو نفس الأمر الذي يشير الدستور الفرنسي إلى ذلك عندما نجده لا يجبر رئيس الجمهورية على اختيار الوزير الأول من الأغلبية الحزبية.⁵

ومن هنا يمكن القول أن الدستور الجزائري سار على نحو مختلف تماما عندما أقر بمحورية دور رئيس الجمهورية وحرية الكاملة في تعيين رئيس الحكومة وطاقم حكومته من جهة دون أي قيود شكلية وكأننا هنا في نظام رئاسي يسمح للرئيس باختيار موظفيه، ومن ناحية أخرى اعترف للحكومة بحقها في وضع برنامجها وأقر للبرلمان حق مساءلتها وكأننا في نظام برلماني، وربما هذه من المآخذ التي طالما كانت تقال على الدستور الجزائري ومع ذلك استمر الأمر على هذا النحو مع مختلف الحكومات التي تعاقبت منذ إقرار التعددية 1989 وإلى غاية تبني دستور 1996 الذي حافظ على نفس المنهج الذي يؤكد الأولوية الرئاسية والسلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة وأعضائها.⁶

فعلى الرغم من الأهمية التي كانت تكتسيها مسألة تقاسم العمل التنفيذي بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة منذ 1988، إلا أنها لم تكن لتسير على النحو المراد منها خاصة وأن التقاليد الدستورية في الجزائر منذ استقلالها كانت تتجه دائما إلى أن رئيس الجمهورية هو رأس السلطة التنفيذية ومسيرها وموجهها وقائدها دون منافسة من أي جهة أخرى، وبالتالي فقد كان من الصعب عمليا وبعيدا عن نص

⁵ المادة 74 / 5 من دستور 1989 " يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه "

Constitution française du 04 octobre 1958 article 08 " le président de la république nomme le premier ministre il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement ".

للتذكير فإن الدستور الفرنسي لم يشر إلى أي مسؤولية للوزير الأول أمام رئيس الجمهورية إلا أنه من الناحية العملية يعتبر مسؤولا أمام رئيس الجمهورية صاحب سلطة التعيين من جهة وأمام الجمعية الوطنية أيضا وفقا للدستور فعدم توافر الثقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية قد ينتهي بإجبار الوزير الأول على الاستقالة سواء بدفع الأغلبية البرلمانية خصوصا إذا كانت مؤيدة لرئيس الجمهورية إلى تحريك الثقة ضد الحكومة أو امتناع رئيس الجمهورية عن توقيع المراسيم الصادرة عن الوزير الأول عندما يتعلق الأمر بالتوقيع المجاور وهذا على الرغم من أن الدستور الفرنسي ربط إنهاء مهام الوزير الأول برئيس الجمهورية بعد استقالة الحكومة.

⁶ يمكن الإستنتاج أيضا أن رئيس الجمهورية في الجزائر يمكنه تعيين حكومة تكنوقراطية لا تنتمي لأي تشكيلة حزبية ولا يوجد في الدستور ما يمنعه من ذلك.

الدستور الذي يفرض هذا التشارك أن يحدث التلائم بين مؤسسة رئاسة الجمهورية من جهة ومؤسسة رئاسة الحكومة من جهة أخرى، وهذا الأمر هو الذي وقع فعلا مع أول حكومة بعد تعديل 1988 أي حكومة المرحوم قاصدي مرباح ورئاسة الجمهورية إذ بدأ نزاع من نوع آخر بين الطرفين يتمثل في الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية والصلاحيات التي يمارسها رئيس الحكومة ثم من يملك إقالة الحكومة أي هل رئيس الجمهورية يملك وبشكل حر أن يقيّل الحكومة أو أن الحكومة تستقيل فقط بعد سحب الثقة منها من طرف البرلمان.

والواقع أن التفسير الصحيح لما يمكن وصفه بالنزاع بين الطرفين مرده إلى سببين أهمهما ما سبق أن أشرنا إليه من سوء فهم لطبيعة الأفكار الدستورية الجديدة، أما السبب الثاني فكان في الدستور في حد ذاته أي في النص الذي لم يكن واضعوه موفقون في توضيح الصورة أكثر في الكثير من المسائل التي أعلن عنها الإصلاح الدستوري الجديد، وبالأخص في مجال الصلاحيات التي جاءت بشكل عام كصلاحية التعيين مثلا التي كانت من بين الأسباب التي ظلت دائما مثار خلاف متواصل بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة، وفي هذا الصدد كانت هناك محاولات لتضييق هذا الخلاف إذ صدر المرسوم الرئاسي رقم 44/89⁷ الذي حدد طائفة الوظائف التي يختص رئيس الجمهورية بتعيينهم ثم بعد ذلك صدر مرسوم تنفيذي آخر رقم 307/91⁸ الذي حدد بدوره الوظائف التي يختص رئيس الحكومة بتعيينهم، إلا أن ذلك كله لم يكن كافيا إذ سرعان ما طرح موضوع الصلاحيات من جديد سنة 1999 ليصدر مرسوم رئاسي آخر رقم 239/99⁹ والذي ألغى المرسومين 44/89 و 307/91 وعوضا بمرسوم رئاسي جديد 240/99¹⁰ الذي يتعلق بالوظائف المدنية والعسكرية المخول لرئيس الجمهورية التعيين فيها.

إلا أن ذلك لم يكن لينهي بكل تأكيد حالة الخلاف إذ ظهر إلى العلن مشكل آخر يتمثل في الأطر الدستورية التي يتم من خلالها اختيار وتعيين أعضاء الحكومة، ثم بعد ذلك أي البرامج التي ستطبق أهو برنامج رئيس الجمهورية أم برنامج الحكومة، على الرغم من أنها كانت تتبنى ظاهرا برنامج رئيس الجمهورية¹¹ إذن كلها كانت عوائق حقيقة وصعوبات كبيرة واجهت الجهاز التنفيذي لم يكن إيجاد الحلول

⁷ المرسوم الرئاسي 44/89 المؤرخ في 10 أبريل 1989، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1989.

⁸ المرسوم الرئاسي 307/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، الجريدة الرسمية، العدد 43 لسنة 1991.

⁹ المرسوم الرئاسي 239/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، الجريدة الرسمية، العدد 76 لسنة 1999.

¹⁰ المرسوم الرئاسي 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، الجريدة الرسمية، العدد 76 لسنة 1999.

¹¹ تبنى رئيس الحكومة الأسبق أحمد بن بيتور صراحة برنامج رئيس الجمهورية في ختام عرضه لبرنامج الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني في 2000/01/16 "... ذلك هو البرنامج الرئاسي الذي تعكف الحكومة على تطبيقه، لكي تجسد في الواقع البرنامج الرئاسي الذي زكته الأمة " أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 180 المؤرخة في 2000/01/31، ص 05.

لها سهلا كما اعتقده البعض بل كان في غاية الصعوبة خاصة وأن الأولويات الأمنية والاقتصادية والاجتماعية كانت تفرض منطقتها على أولوية تعديل الدستور، على الرغم من أن الانسجام في الأداء كان ضرورة حتمية تواجه الجهاز التنفيذي.

ج/ إعادة هيكلة الجهاز التنفيذي في التعديل الدستوري لسنة 2008

يمكن القول أن التعديل الدستوري لسنة 2008 كان محطة مهمة وحاسمة، لأنه أعاد النظر في مشكل دستوري استمر منذ سنوات عدة أي منذ إعلان تقاسم العمل التنفيذي بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، فإذا كان البعض شدة في تعديل 2008 ما حدث بالنسبة لفتح العهد الرئاسية فإن التعديل الأهم بنظرنا لم يكن ذلك بل كان مراجعة القواعد الدستورية التي تحكم الجهاز التنفيذي، إذ أن تعديل 2008 أنهى مرحلة طويلة من النزاع والخلاف خصوصا حول الأولوية الرئاسية والصلاحيات والبرامج بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة، ولعل أهم النقاط التي يمكن التوقف عندها في هذا الإطار نقطة التعيين إذ اتجه التعديل أولا إلى إعادة تسمية القطب الثاني في الجهاز التنفيذي ليمسى بالوزير الأول بدلا من رئيس الحكومة، وهي إيدان بالعودة إلى التسمية الأصلية التي كان الدستور الجزائري يعتمد عليها في دستور¹² 1976 كما أكد التعديل أن تعيين الوزير الأول تتم عن إرادة رئيس الجمهورية وحده دون غيره وبكل حرية ودون أي قيد باعتباره الرئيس الأوحده للسلطة التنفيذية، وهذا معناه أن التعديل في 2008 حسم النقاش الذي ظل دائرا حول الاعتبارات التي يمكن أن يستند إليها رئيس الجمهورية عند تعيين الوزير الأول، وللتأكيد على هذه الحرية المطلقة جاء نص المادة 79 الذي أعيدت صياغته من جديد ليتفق مع فكرة الحرية الرئاسية عند التعيين لتقرن المادة 79 بين الاختيار والتعيين معا وتجعلهما حقين خالصين لرئيس الجمهورية دون الوزير الأول بعد ما كان الدستور في 1996 يجعل من حق الاختيار مكفولا لرئيس الحكومة، إذ أصبحت تنص على أن " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول " وهكذا لم يعد للوزير الأول إلا أن يستشار من طرف رئيس الجمهورية عند اختيار وتعيين الطاقم الحكومي، بشكل يفهم منه أن الوزير الأول أصبح مجرد وزير كغيره من الوزراء إلا أنه يحظى بأولوية

وأيا حكومة على بن فليس الأولى تبنت بدورها برنامج رئيس الجمهورية وعند عرضها لبرنامجها في 2000/09/21 " ... إن الحكومة مناهة بمهمة جسيمة في ايجاد الحلول واقتراح تطبيق برنامج رئيس الجمهورية ... " الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 223 المؤرخة في 2000/10/09، ص 05.

¹² بالرجوع إلى التسميات التي اعتمدت في الجزائر نجد رئيس المجلس في حكومة أحمد بن بلة المستمدة من دستور 1946 الفرنسي والتي تجد أصلها في دستور الجمهورية الثالثة وقانون 03 ديسمبر 1934 وهي التسمية والتي وعلى الرغم تبنيها من المجلس الوطني التأسيسي إلا أنها لم ترد في دستور 1963 والحقيقة أن هذه التسمية ضعيفة ومنقذة مما دفع المؤسس الدستوري سنة 1976 إلى استعمال تسمية الوزير الأول التي يعود تاريخها إلى النظام البريطاني إلا أن التعديل الدستوري لسنة 1989 تبني لقب رئيس الحكومة الذي ورد في تعديل 03 نوفمبر 1988 حيث اعتبر اللقب أشمل وأوسع من لقب الوزير الأول لأنه يفيد التمايز بين الوزير الأول والوزراء من حيث الرتبة.

خاصة عن البقية بوصفه كبير الوزراء¹³، دون أن ننسى في هذا الإطار أن الاستشارة المشار إليها بهذا المعنى لا تفيد الإلزام في شيء.

أما من حيث البرنامج فقد حسم التعديل في 2008 هذه المسألة خاصة عندما ألغى ما كان يسميه ببرنامج الحكومة وعوض بمخطط عمل الحكومة لأجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، فالحكومة هنا أصبحت ملزمة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية المنتخب من الشعب باعتباره هو رئيس السلطة التنفيذية، ومادامت هذه الأخيرة واحدة وموحدة بيده هو دون غيره وفق ما نصت عليه أحكام المادة 79 / 2 / 3: "...ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه في مجلس الوزراء "

بينما اتجه التعديل أيضا إلى تحديد السلطة التي كان يتمتع بها رئيس الحكومة سابقا في مجال التعيين والتنظيم، إذ أصبح الأمر مختلفا بالنسبة للوزير الأول الذي أصبح مجبرا على أخذ موافقة رئيس الجمهورية عن التعيينات التي يقوم بها بشكل مسبق (المراسيم الفردية) وفقا للمادة 4/85 "يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 " ولا شك أن إدراج شرط التأشيرة أو الموافقة المسبقة قد مثل قييدا على صلاحية الوزير الأول، لأن من شأنها إعدام المرسوم التنفيذي أصلا فلا يخرج للوجود إذا لم يتم باستيفائها كإجراء جوهري " فالموافقة الرئاسية المسبقة ودون أي منازع قيد.¹⁴

د/ الفكرة الجديدة التي تبناها الدستور في مسألة التعيين في التعديل الدستوري لسنة 2016

ربما قد يكون ما تحدثنا عنه مسبقا في خضم هذه الدراسة مؤشرا مهما ودليلا ثابتا على فعالية السلطة التنفيذية وقوتها ومركزية دورها ممثلة برئيسها الذي هو رئيس الجمهورية، ومع ذلك فإن الحديث عن المراجعة الدستورية لسنة 2016 للخوض في المبادئ والأحكام التي سوقها لنا هذا التعديل خصوصا وأنه وعلى خلاف المرات السابقة قد أخذنا وقتا مهما في مرحلة الإعداد من جهة وكذلك حاول أن ينقل لنا تصورا جديدا للعلاقة بين السلطة والمعارضة بشكل لا نجده في الدساتير السابقة¹⁵، وهو

¹³ " le premier ministre est l'un des ministre mais il est placé au dessus des autres " voir Bernard tricot et Raphael hadas lebel, les institutions politiques française, dalloz, paris, 1985, p 332.

¹⁴ سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، طبعة نوفمبر 2010، ص 145.

¹⁵ في هذا الإطار سبق وأن بينت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا أن " المعارضة البرلمانية في ملح الديمقراطية لأنها تباشر الوظيفة الهامة التي تكمن في نقد عمل الحكومة ومراقبته " وقد طلبت مؤخرا إلى لجانها المختصة بأن تعكف على بلورة الآفاق الهادفة إلى إعداد الخطوط الموجهة للنظام القانوني للمعارضة في برلمان ديمقراطي للمزيد أنظر: وليم جيل، المعارضة البرلمانية دراسة في القانون المقارن مجلة القانون العام وعلم السياسة، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت، العدد الخامس، 2006، ص 1368.

في نفس الإطار المتعلق بالمعارضة البرلمانية وبالعودة إلى فرنسا فإن دور المعارضة قد تراجع كجزء من النظام السياسي فهذا من شأنه أن يولد حالة سلبية على المجتمع وهو ما يفسر سهولة نزول الفرنسيين إلى الشارع في شكل مظاهرات أو اللجوء إلى الإضراب للتعبير عن رفضهم لسياسة

التشاركية مع القوى المعارضة وهذه نقاط ربما تحسب لصالح الدستور وليس عليه ومع ذلك فلتسأل الأهم هو هل فعلا وجدت هذه الأطر لنفسها طريقا نحو التطبيق على أرض الواقع؟ وغير بعيد عن موضوعنا فإن الدستور أخذ هذه المرة بعدا آخر في تحديد العلاقة ما بين المؤسسات، وبالأخص ما بين مؤسسة الرئاسة ومؤسسة الوزارة الأولى من ناحية، وكذا البرلمان ممثلا بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من ناحية أخرى، والأكد أن هناك تخفيفا قد وقع هذه المرة على الشدة التي حاول التعديل الدستوري لسنة 2008 أن يبيدها في تحديد هذه العلاقة، فتعديل 2016 رسم علاقة تقارب واضحة بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية، بل أكثر من ذلك بدى وكأنه يميل إلى الاعتدال أكثر في هذه العلاقة كما يظهر في الكثير من المواضيع التي تناولها الدستور على غير ما كان في السابق، إذ يمكن الاستنتاج أن التعديل في 2008 لم يكن تعديلا دستوريا فحسب بل كان في حد ذاته رسالة إلى مختلف القوى في الساحة سلطة موالاة ومعارضة بأن السلطة الرئاسية هي أقوى السلطات وبأن النقاش حول الأولويات المؤسساتية عند تفسير الدستور لا بد وأن ينتهي.

وفي هذا الإطار يأتي الحديث عن ما نص عليه التعديل الدستوري في 2016 أي الجديد فيما يخص تعيين الوزير الأول الذي أصبح يعين بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وفقا لأحكام المادة 91 من الدستور التي تنص " يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه ".

إذن علينا أولا أن نوضح أن الجزائر من الدول التي تأخذ بالنظام الشبه الرئاسي في دستورها وليس بالنظام البرلماني، والأكد في الأنظمة النيابية الحديثة أن النظام البرلماني هو النظام الدستوري الذي يفرض على رئيس الجمهورية أو الملك أن يقدم على تعيين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية والدستور الجزائري لم يأخذ بهذا المنحى باعتباره يؤكد دوما وكما سبق على الحكومة الرئاسية وليس الحكومة البرلمانية وهذا الاتجاه عكفت مختلف الدساتير الجزائرية على السير فيه.

وقد نضيف دليلا أكثر قطعية مما سبق في هذا الإطار والذي يتمثل في دخول الحكومة في العمل إذ أننا نجد الحكومة لا تباشر مهامها في الأنظمة البرلمانية إلا بعد نيلها للثقة من طرف البرلمان بما يخالف التوجه الموجود في الجزائر فالحكومة غير مجبرة على الانتظار حتى تتال موافقة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على مخطط عملها حتى تشرع في ممارسة مهمتها، إذ أنها تباشر مهامها فورا

الحكومة، ولعل أزمة " السترات الصفراء " أظهرت بوضوح عدم كفاية وقدرة المؤسسات الدستورية عن الاستجابة أو حتى التعبير عن إرادة الناس وعدم قدرتها على تأمين نقاش جدي حول السياسات العامة يغنيها عن النزول إلى الشارع مع كل ما يترتب عليها من تحديات تكاليف سياسية واقتصادية واجتماعية وأمنية، لهذا يتحدث الكثير من الدستوريين عن أزمة البرلمان في فرنسا ويدعون إصلاح مؤسسة البرلمان التي تعتبر حجر الزاوية في النظام الديمقراطي وبعد أزمة " السترات الصفراء " يتم طرح عدد من الخيارات لتعديل النظام الدستوري في فرنسا والتي يمكن أن تدخل فرنسا في حالة عدم الاستقرار الحكومي، للمزيد أنظر سام سليمان دلة، إشكالية الاستقرار الحكومي في النظام البرلماني، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد 17، العدد 02، ديسمبر 2020، ص 477.

بمجرد صدور المرسوم الرئاسي الذي يتضمن تعيين أعضائها¹⁶، هذا فضلا عن أن المرسوم الرئاسي الذي يصدر في هذا الإطار يأتي موقعا بشكل منفرد من طرف رئيس الجمهورية وحده ودون غيره على خلاف بعض الدول التي تفرض ما يسمى بالتوقيع المجاور إلى جانب رئيس الجمهورية¹⁷، وهو توقيع الوزير الأول بما يعني أن الحكومة هي حكومة أغلبية حزبية أو أغلبية برلمانية وليست حكومة رئاسية خالصة.

كما يتعين التأكيد أيضا على أن مفهوم الأغلبية البرلمانية يختلف تماما عن مفهوم الأغلبية الحزبية، أي أن الأغلبية البرلمانية هي الأغلبية التي تتشكل من مجموعة من الأحزاب والتيارات الممثلة داخل البرلمان، والتي تتفق على خط سياسي واحد أو برنامج مشترك بينما الأغلبية الحزبية هي الأغلبية التي يمثلها حزب سياسي بمفرده داخل البرلمان.

إلا أن التعديل الذي نحن بصدده جاء مخالفا للتقاليد الدستورية التي دأبت عليها مختلف الدساتير الجزائرية السابقة، إذ أصبح تعيين الوزير الأول رهنا باستشارة الأغلبية البرلمانية، وفي هذا الإطار يطرح سؤال آخر هنا حول تفسير المعنى الوارد في هذه المادة، أي هل أن إنهاء المهام مقترن أيضا باستشارة الأغلبية البرلمانية أم أن الأمر مقصورا فقط عند التعيين؟

¹⁶ وهذا هو حال كل الحكومات المتعاقبة في الجزائر إذ أن دخولها في العمل كان بمجرد صدور مرسوم التعيين وبالتالي هذا ما يؤكد أن طبيعة النظام السياسي في الجزائر مختلفة تماما عن الأنظمة البرلمانية التي تشترط على الحكومة الجديدة أن تحظى بثقة البرلمان مسبقا فتكليف الحكومة من الملك أو رئيس الجمهورية في هذه الأنظمة لا يعني أن الحكومة قد باشرت عملها فعلا وإنما يتطلب ذلك حصولها على موافقة البرلمان وتستمر الحكومة السابقة في مهمتها كحكومة تصريف أعمال إلى غاية حصول هذه الموافقة هذا على الرغم من أن الدستور الجزائري في المادة 94 يشير إلى ضرورة تقديم الحكومة لمخطط عملها من أجل المصادقة عليه أمام المجلس الشعبي الوطني وفي حال الرفض للمرة الثانية تستقيل الحكومة وفق المادة 95 من الدستور إلا أن هذا الأمر كان مستبعد الحصول والتجربة الدستورية في الجزائر سبق و أن بينت أنه قد تغير أكثر من حكومة في أكثر من مناسبة دون أن تقدم الحكومة الجديدة برنامجها فحكومة عبد العزيز بلخادم الأولى في ماي 2006 لم تقدم برنامجها أمام البرلمان مبررة موقفها بأن البرنامج الذي تسير عليه هو نفس البرنامج الذي سبق وأن تبناه البرلمان لدى مصادقته على برنامج حكومة أحمد أويحي وهو في الأصل مستوحى من برنامج رئيس الجمهورية.

أما في فرنسا فلا توجد أحكام دستورية تفرض على الوزير الأول وعلى الحكومة، عند تعيينها ومزاولة عملها الحصول على ثقة الجمعية الوطنية بناء على برنامجها والسياسة العامة التي تنوي اتباعها، فالحكومة تباشر صلاحياتها بمجرد صدور مرسوم تعيينها عن رئيس الجمهورية وهذا ما كان معتمدا في الجمهورية الثالثة وجرى التراجع عنه في الجمهورية الرابعة حيث فرض على الحكومة نيل الثقة قبل مباشرة أعمالها، ففي الجمهورية الخامسة تستطيع الحكومة من الناحية الدستورية مباشرة أعمالها عند تعيينها وعلى الصعيد العملي فإنه منذ 1958 فضلت حكومات نيل الثقة على برنامجها والسياسات التي تنوي اعتمادها قبل مباشرة أعمالها بينما فضلت أخرى المباشرة في مهامها دون تصويت الثقة من الجمعية الوطنية، للمزيد أنظر عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2010، ص 177.

¹⁷ ظهرت قاعدة التوقيع الوزاري المجاور، واستعملت كأداة لتحويل المسؤولية السياسية من رئيس الدولة إلى الوزارة (مجلس الوزراء) فأصبحت أهمية هذه القاعدة تبدو في تحديد فكرة المسؤولية عن تصرفات رئيس الدولة، والتي يحملها رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص الذي يقبل بوضع توقيعه إلى جانب توقيع رئيس الدولة، إذ يتحمل في هذه الحالة مسؤولية الآثار الناجمة عن اتخاذ هذا القرار يترتب على ذلك خضوع جميع قرارات رئيس الدولة إلى شكلية التوقيع المجاور، التي تعبر عن قبول الوزير المسؤولية عن القرار الذي وقعه، للمزيد أنظر علي مجيد العكيلي ولمى علي الظاهري، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصرة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع ثقافة بلا حدود، الطبعة الأولى، 2018-1439، ص 7.

وهكذا عند الشروع في تفسير هذه الفقرة يتبين لنا أن المؤسس الدستوري بنصه على كلمة الأغلبية البرلمانية لم يكن ليقصد مطلقا الأغلبية الحزبية أو الحزب الحاصل على أغلب المقاعد داخل البرلمان لأنه لو أراد ذلك لاستعمل ذلك التعبير وبكل بساطة وعلى النحو التالي " **يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية الحزبية** " وبالتالي فإن الأغلبية المقصودة هنا هي الأغلبية القادرة على تمرير مخطط عمل الحكومة وفق الإجراء الدستوري المعمول به.

وهنا لابد من الإشارة إلى أن مختلف الأنظمة الدستورية المعاصرة التي لم تعد تأخذ بالمقومات الدستورية التقليدية عند تشكيل الحكومات بالنظر إلى أسباب متعددة منها الإحجام عن الفعل الانتخابي وكذا عجز الأحزاب السياسية التي تحل أولا عن تشكيل الحكومة بالنظر إلى مواجهتها بتحالفات حزبية مناوئة تجعلها غير قادرة على تشكيل الحكومة أو تشكيل حكومة ضعيفة تكون مهددة بالسقوط في أول فرصة متاحة للمعارضة، ومن هنا بدأ الحديث عن هشاشة مبدأ الأغلبية الحزبية بمقابل مبدأ أكثر قوة وفعالية وهو الأغلبية البرلمانية وهو نفسه الخيار الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري في 2016.

إلا أن حديث المؤسس عن الأغلبية البرلمانية لم يقصد منه إطلاقا إجبار رئيس جمهورية على التقيد بالرأي الذي تبديه هذه الأغلبية، بل قد يأخذ به وقد لا يأخذ به بالمرّة بل يمكن تفسيره أيضا على نحو يفهم منه أن رئيس الجمهورية قد يتجاوز الاستشارة أيضا لأن الاستشارة الواردة بالمعنى هي اختيارية وليست إلزامية، هذا فضلا عن عدم وضوح الجهة التي توجه إليها الاستشارة عند تمثيل الأغلبية البرلمانية هل هم زعماء الأحزاب الممثلة للأغلبية مثلا؟ أم نواب البرلمان الممثلين للأغلبية على غرار ما يأخذ به الدستور اللبناني مثلا عندما يتحدث عن الاستشارات النيابية عند تعيين رئيس الوزراء مثلا¹⁸، ومع ذلك وبالنظر إلى عمومية النص فإن الاستشارة بالنهاية تقيد التقدير الرئاسي أي السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية مع التأكيد على حقه في تعيين أي شخصية يريد كوزير أول حتى ولو كانت هذه الشخصية غير برلمانية.

أما فيما يخص إنهاء المهام فطرح التساؤل بجديّة حول ما إذا كان على رئيس الجمهورية أن يعود لاستشارة الأغلبية البرلمانية عند ممارسة حق إنهاء مهام الوزير الأول أو الحكومة برمتها، إلا أنه من الواضح أن صياغة المادة 91 من الدستور جاءت مقصودة بذلك الشكل خصوصا وأنها تحدثت عن حالة إنهاء المهام بشكل بعدي وفصلتها عن فعل الاستشارة الذي ربطته فقط بالتعيين عندما تقول " **يعين الوزير**

¹⁸ المادة 53 من الدستور اللبناني تنص على ضرورة أن يجري رئيس الجمهورية الاستشارات النيابية من أجل تسمية رئيس الوزراء وتجد هذه الممارسة أصلها في دستور الجمهورية الرابعة الفرنسي لسنة 1946 في مادته 45 حيث كان يفرض على رئيس الجمهورية في بداية الدورة البرلمانية وبعد إجراءات الاستشارات النيابية يعين رئيس الوزراء.

"Au début de chaque législature, le président de la République, après les consultations d'usage, désigne le président du Conseil. "

الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه" وبالتالي فإنهاء المهام جعلها الدستور حقا خالصا لرئيس الجمهورية دون العودة إلى البرلمان، خاصة وأن الدستور نفسه تحدث عن الحالات التي يمكن أن تجد الحكومة نفسها مجبرة على تقديم استقالتها بعد سحب الثقة منها من طرف المجلس الشعبي الوطني أو بعد تحريك ملتزم الرقابة وبالتالي إنهاء المهام بنظر المؤسس الدستوري يبقى مسألة تقديرية لرئيس الجمهورية خارج الإطار الإجرائي المقابل المرتبط بالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وهذا ما يمثل مظهرا من مظاهر السلطة الرئاسية على الحكومة وهذا الوضع لا يختلف كثيرا عن وضعية الوزير الأول في النظام الفرنسي على الأقل إلى غاية 1986 تاريخ حدوث التعايش حيث أن الرئيس هو الذي يخصصه الدستور بأهلية ممارسة سلطة الدولة وأن هذه الأهلية تمنحه سلطة التحكم في نشاط الحكومة وفي صلاحياتها.¹⁹

ثانيا: الحكومة من منظور التعديل الدستوري لسنة 2020

أ/ تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة في تعديل 2020

سبق وأن أشرنا إلى أن التعديل الدستوري لسنة 2020 جاء في خضم ظروف سياسية دقيقة مرت بها البلاد، وكان نتيجة لمطلب قوي عبر عنه الشعب الجزائري خلال الحراك والذي يتمثل في ضرورة إحداث ثورة حقيقية داخل منظومة الحكم التي كانت قائمة من قبل والتغيير بجدية بهدف إعادة الاعتبار للمؤسسات التي كانت شبه معطلة عن القيام بدورها المنتظر منها، وفي هذا الإطار فإن الفريق الذي تولى مراجعة الدستور في سنة 2020 قد أخذ على عاتقه هذه المهمة وطرح أفكارا جديدة نالت فيما بعد موافقة الشعب عليها، ومن بين الأفكار التي تم طرحها في هذا التعديل إعادة النظر في مسألة تعيين القطب الثاني للسلطة التنفيذية (الوزير الأول أو رئيس الحكومة) حيث نصت المادة 91 من التعديل الجديد في فقرتها 05 على أن " يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وينهي مهامه " لتتضمن بنص المادة 01/103 التي تنص على أن " يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية " بينما أشارت الفقرة الثانية من نفس المادة على " يقود الحكومة رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية " ومن هنا يفهم أن هذا التعديل قد تبنى خيارين أمام رئيس الجمهورية الأول خيار الأغلبية الرئاسية بينما الخيار الثاني هو الأغلبية البرلمانية.

¹⁹ بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه في دولة في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، السنة الجامعية 2011-2012، ص 80.

1- حالة تطابق الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية

يبدو أنه من الصعب تحديد المعيار الذي يميز به الأغلبية الرئاسية عن الأغلبية البرلمانية عندما تكون الأغلبية البرلمانية هي نفسها الأغلبية الرئاسية الداعمة لرئيس الجمهورية، فالأساس عند إجراء الانتخابات التشريعية فإنه قد ينتج عنها برلمان مشكل من مجموعة من الأحزاب والتيارات السياسية فمنها من يكون متوافقا في الرؤى والطروحات والبرامج مع برنامج رئيس الجمهورية ومنها من يكون بطبيعة الحال مختلفا عنه، هذا دون أن ننسى أن رئيس الجمهورية ذاته قد يكون منتميا لإحدى هذه الأحزاب المشكلة للأغلبية داخل البرلمان، فإذا نتج عن الانتخابات التشريعية أغلبية حزبية أو برلمانية مكونة من مجموعة من الأحزاب المؤيدة لرئيس الجمهورية كنا أمام حالة تطابق الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية²⁰، ومن هنا فإننا نعتقد أنه وفي حال تحققت هذه الحالة فإن رئيس الجمهورية سيكون مرتاحا من الناحية الدستورية، وسيتمتع بحرية الحركة في اختيار الرجل الثاني للسلطة التنفيذية من أي حزب أو تيار مشكل للأغلبية أو حتى من شخصية غير برلمانية، علما أن رئيس الجمهورية في هذه الحالة سيقوم بتعيين وزير أول وليس رئيس حكومة رغم توفر شرط المطابقة بين الأغليبتين الرئاسية والبرلمانية بإعلان الأغلبية البرلمانية تأييدها لرئيس الجمهورية يعني اختيارها دعم البرنامج الرئاسي وتبنيها للأفكار الواردة فيه، وتحولها عمليا إلى أغلبية رئاسية أيضا وبالتالي فإن الحكومة التي ستتشكل فيما بعد وستمر عبر هذه الأغلبية لا بد لها أن تنفذ البرنامج الرئاسي وليس برامج الأحزاب المشكلة للأغلبية وهذا وفقا لما أشارت إليه المادة 105 من الدستور حيث يقوم "الوزير الأول بإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي..."

2- الأغلبية البرلمانية المعارضة لرئيس الجمهورية

لاشك أن إشارة المؤسس الدستوري الجزائري إلى اختيار رئيس الجمهورية لرئيس حكومة في حال نتجت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية كان الهدف منها الإشارة إلى حالة صعود أغلبية برلمانية معارضة لبرنامج رئيس الجمهورية، والواقع أن المؤسس الدستوري وكغيره من الدساتير في العالم قد أخذ في الحسبان إمكانية وصول أغلبية معارضة إلى قبة البرلمان وهنا كان تعامل المؤسس الدستوري مع هذه الحالة مغايرا للحالة الأولى، فمما لا شك فيه أن الأغلبية المعارضة تختلف في توجهاتها عن توجهات رئيس الجمهورية، وبرنامجها بكل تأكيد ليس هو نفسه البرنامج الذي يتبناه الرئيس وهنا جاءت المادة

²⁰ وهذا الأمر هو الذي حدث في مختلف الحكومات التي عرفت الجزائر منذ عهد الرئيس الأسبق ليامين زروال فعقب الانتخابات التشريعية في جوان 1997 تم تشكيل إئتلاف حكومي يضم الأرندي صاحب الأغلبية + حزب جبهة التحرير الوطني + حركة مجتمع السلم وتكرر الأمر مع جل الحكومات التي عرفت البلاد في عهد الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة منذ أول حكومة له في ديسمبر 1999 والتي ترأسها السيد أحمد بن بيتور وإلى غاية آخر حكومة في عهده كلها كانت انعكاسا للأغلبية المؤيدة لرئيس الجمهورية في البرلمان المشكلة للتحالف الرئاسي الذي كان يجمع بين الأحزاب السابقة الذكر ليتحول هذا التحالف إلى تحالف جديد ضم فيما بعد هما جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي والحركة الشعبية الجزائرية.

110 من الدستور "إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية " ومن هنا يفهم أن المؤسس الدستوري الجزائري أجبر رئيس الجمهورية على تعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية في حالة وجود أغلبية معارضة لرئيس الجمهورية وبرنامجها، إلا أنه وإذا كانت مسألة تعيين الوزير الأول لا يثور حولها أي إشكال من الناحية الدستورية أو حتى السياسية في حال الأغلبية الرئاسية مادامت تدعم الرئيس وبرنامجها فإن الإشكال يثور دستوريا وسياسيا حول المعايير التي سيستند إليها رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة ؟، خصوصا وأن المؤسس الدستوري أشار إلى تعيين رئيس الحكومة في حال الأغلبية البرلمانية دون أن يحدد طريقة التعيين أي هل يتم اختياره مباشرة من طرف رئيس الجمهورية مستعملا سلطته التقديرية، وكذلك الرئاسية في التعيين أم أن رئيس الحكومة يتم تسميته من طرف الأغلبية البرلمانية ؟، والواقع أن المؤسس الدستوري قد أغفل هذه الوضعية التي قد تصل إلى التصادم بين مؤسسة الرئاسة والبرلمان خصوصا لو تم تعيين شخصية غير متوافق عليها داخل الأغلبية البرلمانية فكان حريا بالمؤسس الدستوري أن ينتبه إلى هذه الوضعية ويشير إلى أن عملية تعيين رئيس الحكومة لن تتم إلا بعد توافق الأغلبية البرلمانية على تسمية رئيس الحكومة، كما ينبغي الإشارة إلى أنه من الضرورة بمكان التأكيد أيضا أن الأغلبية البرلمانية مجبرة سياسيا على التوافق ليس فقط فيما بينها على تسمية رئيس الحكومة بل أيضا مع رئيس الجمهورية صاحب سلطة التعيين على هذا الأمر وذلك حرصا على استقرار المؤسسات ورعاية للمصلحة العامة وتقاديا لأي تصادم سياسي بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية.²¹

ضف إلى ذلك فإن الإشكال يثور أيضا بالنسبة لطريقة إنهاء مهام رئيس الحكومة أيضا فالمؤسس الدستوري جعل من طريقة إنهاء مهام رئيس الحكومة مشابها لتلك التي تتم بالنسبة للوزير الأول على الرغم من أن المركزين الدستوريين مختلفين، فالأول ناتج عن اختيار رئاسي²² بينما الثاني ناتج عن اختيار برلماني فكيف يمكن التعامل مثلا في حالة تأييد الأغلبية البرلمانية لرئيس الحكومة المنتهية

²¹ هذا الوضع السياسي عرفته فرنسا في ظل الجمهورية الخامسة وبالتحديد منذ سنة 1986 إذ صعد تيار اليمين وسيطر على الجمعية الوطنية في حين أن رئيس الجمهورية حينها فرنسوا ميثران كان ينتمي إلى اليسار أي الحزب الاشتراكي الفرنسي إلا أنه وعلى الرغم من التعارض في الأفكار بين اليمين واليسار إلا أنه وفي نهاية المطاف تم تعيين زعيم اليمين حينها جاك شيراك رئيس للوزراء وهو الوضع الجديد الذي لم تشهده الجمهورية الفرنسية من قبل وقد سميت هذه الحكومة بحكومة " التعايش " وهذا الوضع الجديد خلق اتجاها جديدا في الممارسة السياسية في فرنسا إذ عرفت حكومات أخرى بهذا الشكل فيما بعد كحكومة ليونال جوسبان الاشتراكي في عهد الرئيس الفرنسي السابق جاك شيراك فأصبح رئيس الجمهورية ملزم بتعيين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية ولا يمكنه عمليا الخروج من هذه القاعدة.

²² بالنسبة لإنهاء مهام الوزير الأول فإن الأمر سيكون يسيرا من الناحية العملية على رئيس الجمهورية كون أن الأغلبية الرئاسية متطابقة مع الأغلبية البرلمانية وبالتالي فإن الوزير الأول لا يمكنه مقاومة قرار إنهاء مهامه بالنظر إلى استقواء رئيس الجمهورية بالأغلبية المؤيدة له داخل البرلمان ومن ثم فإن الخيارات أمام الوزير الأول منعدمة سياسيا ولا طريق أمامه سوى قبول إنهاء مهامه أما بالنسبة لرئيس الحكومة فإن الأمر قد يكون مختلفا علما أن هذا المنحى بالنسبة للوزير الأول في الجزائر قد يبدو مقاربا مع التوجه الذي سلكه المؤسس الدستوري الفرنسي الذي من ناحية منع رئيس الجمهورية من عزل الوزير الأول إلا أنه مكنه من ذلك عن طريق الأغلبية البرلمانية المطابقة للأغلبية الرئاسية.

مهامه؟²³ مع أن هناك من يجيب بحق رئيس الجمهورية في استعمال سلطته في حل البرلمان²⁴، لكننا نرى أن الوضع قد يزداد تعقيدا إذا ما فازت نفس الأغلبية في الانتخابات التي تلي الحل ورفضت التجاوب من جديد؟ وعليه نرى أنه كان من الأجدر ترك عملية إنهاء مهام رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة مرتبطة بسحب الثقة منه من طرف البرلمان مادام الدستور يقر بمسؤولية الحكومة على برنامجها أمامه، بينما يحتفظ لنفسه أي رئيس الجمهورية بحرية إنهاء المهام للوزير الأول بالشكل المعتاد في حال الأغلبية الرئاسية.

ب/ تعيين أعضاء الحكومة في تعديل 2020

لاشك أن مسألة تعيين أعضاء الحكومة كانت من بين المسائل الأكثر جدلا في التاريخ الدستوري الجزائري خصوصا بعد تبني نظام الثنائية القطبية على مستوى الجهاز التنفيذي (رئيس الجمهورية رئيس الحكومة) والواقع أن الدساتير الجزائرية سواء في 1989 أو 1996 جعلت من مسألة تعيين أعضاء الحكومة من اختصاص رئيس الجمهورية على شرط اقتراحهم من طرف رئيس الحكومة، إلا أن الجدل حول هذه المسألة كثيرا ما طرح على طاولة النقاش الدستوري والسياسي خصوصا بعد سنة 1999 حول مدى التزام رئيس الجمهورية بالاقتراح المقدم من طرف رئيس الحكومة وهل يملك الرئيس سلطة الاعتراض على التشكيلة أو التحفظ على بعض أسمائها؟ وهل الاقتراح المقدم من رئيس الحكومة يلغي أم لا حق رئيس الجمهورية في التصرف في القائمة المقترحة بالزيادة أو النقصان من منطلق سلطة التعيين التي يملكها رئيس الجمهورية؟، وفي هذا الإطار وحسما لهذا الجدل الدستوري جاء تعديل 2008 لينهي هذا الجدل وجعل من مسألة تعيين أعضاء الحكومة حكرا بيد رئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول وهو الأمر الذي عكس بالفعل الممارسة السياسية التي سبقت هذا التعديل وفق فكرة التطبيق يسبق التنظير، وهكذا فتعديل الدستور في 2008 وبعده 2016 سار في هذا المنحى إذ نصت المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول " ومن هنا يتضح أن الدستور قد أسقط حق الاقتراح الذي كان ممنوحا لرئيس الحكومة، وأصبح الاختيار

²³ قد يتجسد هذا التأييد لرئيس الحكومة المنهى مهامه برفض المجلس الشعبي الوطني منح الثقة للحكومة ومن ثم الحل الوجوبي وفق المادة 108 من الدستور .

²⁴ سلطة الرئيس في حل البرلمان هي إحدى مظاهر التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظم البرلمانية وهي طريقة تبنها المؤسس الدستوري الجزائري أسوة بالتجربة الدستورية الفرنسية إلا أن الممارسة العملية بينت أن رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري لم يلجأ إلى حل البرلمان إلا في حالتين اثنتين الأولى في سنة 1991 عندما قرر الرئيس الشاذلي حل البرلمان قبل تقديم استقالته وما تبع ذلك من حالة شغور على مستوى مؤسستي الرئاسة والبرلمان والثانية عندما أقدم رئيس الجمهورية الحالي عبد المجيد تبون على حل المجلس الشعبي الوطني تنفيذا لوعوده الانتخابية المتعلقة بالإصلاح السياسي أما بخصوص حل البرلمان نتيجة التصادم مع البرلمان حول شخص رئيس الحكومة فإن المشكلة تكمن في حال فوز نفس الأغلبية المعارضة لرئيس الجمهورية.

والتعيين معا من اختصاص رئيس الجمهورية بمفرده دون منازع أما الاستشارة فهي لا تقيد الإلزامية في شيء .

إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2020 قد أعاد سلطة الاقتراح لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة بحسب الحالة وذلك وفق المادة 104 من الدستور: " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ".

وبالتالي يمكن القول أن الإطار الإجرائي الذي يتم به تعيين أعضاء الحكومة قد عاد إلى حالته الأولى قبل تعديل 2008 بنفس التوجه الذي برز في دستور 1989 وكذا دستور 1996 باستعادة الوزير الأول أو رئيس الحكومة لحق الاقتراح، إلا أنه ومع ذلك ينبغي التأكيد على أن مسألة الاقتراح المشار إليها هنا لا تعني بالمرّة أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة سيفرض منطقته في التعيين، فبإمكان رئيس الجمهورية أن يقبل الاقتراح ويكتفي فقط بإجراء التعيين كما يمكنه أيضا عدم قبول الاقتراح كاملا أو جزءا منه لأن من يملك الكل يملك الجزء فسلطة التعيين هي الإجراء الجوهرية في عملية تشكيل الحكومة.²⁵

وقد لا يثار أي إشكال فيما كانت الحكومة المشكلة من الأغلبية الرئاسية على الشكل الذي يتم به اختيار وتعيين الوزير الأول، إلا أن المسألة قد تثار فعلا بمناسبة رئيس الحكومة الممثل للأغلبية البرلمانية إذ قد يتحفظ رئيس الجمهورية على بعض الأسماء في المقترح الذي يتقدم به رئيس الحكومة أو يرفض الاقتراح كاملا، ومن هنا نعتقد أن التوافق السياسي هنا أيضا يعد مطلوبا بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية عند تعيين أعضاء الحكومة ولاشك أن ذلك يدخل في إطار ضبط التوازن بين المؤسسات التشريعية التنفيذية.

الخاتمة

عموما يمكن القول أن الدستور الجزائري لم يحد بالمطلق عند مبدأ التفوق الرئاسي الذي طالما دافعت عنه وتبنته الدساتير الجزائرية منذ الاستقلال، وإن كنا نرى بأن الحاجة لسلطة رئاسية قوية ضرورة

²⁵ من الواضح أن التجربة الدستورية والسياسية التي ميزت المرحلة الماضية بينت أن حرمان رئيس الحكومة ومن بعده الوزير الأول من حق الاقتراح للتشكيل الحكومي لم يكن موفقا وبينت التجربة أيضا أن الجزائر ليست أرضا خصبة لتطبيق النظام الرئاسي بالمطلق ومن هنا فإن حق الاقتراح الذي ورد في التعديل الدستوري لسنة 1988 ومن بعده تعديل 1989 إلى غاية 2008 كان الهدف منه هو الدفع بالعمل الحكومي للانسجام خاصة فيما بين رئيس الحكومة وطاقم حكومته وحتى فيما بين أعضاء الطاقم الحكومي في ذاتهم ولا شك أن الابتعاد عن هذه الطريقة كلف الجزائر حكومات متعاقبة لم تكن منسجمة في كثير من المناسبات وعليه فعلى الرغم من حرص الدستور على سلطة رئاسية قوية من خلال سلطة التعيين إلا أن الهدف أيضا هو الدفع نحو التفاهم حول التشكيل الحكومي بين مؤسسة الرئاسة ومؤسسة الحكومة ولا شك أن التعديل الدستوري لسنة 2020 كان يهدف إلى استرجاع هذا المغزى المفقود منذ سنوات.

قصوى لا ينبغي التنازل عنها بالنظر إلى حداثة التجربة الديمقراطية في الجزائر التي لازالت في مرحلة انطلاق، إذ لا زال يلزمها وقتا كبيرا للتجذر وتترسخ داخل المجتمع مع الأخذ بعين الاعتبار بأن الإصلاح الدستوري يتعين أن يتم على مراحل وليس على دفعة واحدة وهذه نقطة أساسية ومهمة لا ينبغي تغافلها.

وقد لا نتعجب مستقبلا إذا وجدنا الدستور في أي تعديل جديد في السنوات المقبلة يجعل من اختيار الوزير الأول إجباريا من الأغلبية البرلمانية، وربما هذه الفكرة نبنيها على الطريقة التي خاطبنا بها الدستور ككل في هذه المرة والتي توحى عند الإمعان فيها أن هناك مؤشرات مهمة ومشجعة على أن القادم من الإصلاحات والقادم على المسيرة الديمقراطية في الجزائر مهم وكبير جدا، غير أن ذلك لا يمكن أن يتم إلا بوجود إرادة جادة وعازمة على استكمال هذه الإصلاحات والمضي بها قدما دون تراجع، وهذه الإرادة بنظري موجودة ولا تستحق الاجتهاد للكشف عنها لأن المؤسس الدستوري لم يكن هناك أبدا ما يجبره على تبني خطاب التواصل مع المعارضة مثلا عند عملية الصياغة وبالتالي أعتقد أن ضمانات استكمال هذه الخطوات لا تملكها السلطة فقط بل السلطة والمعارضة على حد سواء وذلك بتطوير الأداء السياسي والالتزام بالأحكام الدستورية.

ومن هنا قد تكون هذه الفكرة الجديدة التي تبناها المؤسس الدستوري الجزائري في 2020 مقدمة في غاية الأهمية للحديث عن حكومات قوية ومسؤولة وبرلمان مراقب ومحاسب ومصحح وموجه كذلك دون أن ينأى بنفسه عن إخفاقات الحكومة ويتركها تحت مسؤولية رئيس الجمهورية لوحده ويكتفي بتأييد سياساتها لأنها تنفذ برنامج رئيس الجمهورية.