

سلطات الوزير الأول ورئيس الحكومة في التعديل الدستوري 2020

Powers of the Prime Minister and chef of Government in the Constitutional
Amendment of 2020

مزياني سهيلة*

كلية الحقوق . بن يوسف بن خدة- جامعة الجزائر 1

meziani_souhila@yahoo.com

تاريخ القبول: 2022/02/14

تاريخ المراجعة: 2022/12/22

تاريخ الإيداع: 2021/10/11

ملخص:

لقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري، في الدستور المعدل في 2020، أن الوزير الأول يختاره و يعينه رئيس الجمهورية، الذي يتمتع في هذه الحالة بأغلبية رئاسية. في حين أنه إذا فازت الأغلبية المعارضة بالانتخابات التشريعية، ففي هذه الحالة يجب على رئيس الجمهورية أن يُعين رئيسا للحكومة، يكون ينتهي إلى الأغلبية البرلمانية. و على رئيس الحكومة في هذه الحالة أن يُطبق برنامج الأغلبية البرلمانية. و من بين النتائج المتوصل إليها في هذا المقال يمكن ذكر إن توسيع سلطات الوزير الأول أو رئيس الحكومة، سواء تلك التي كفلها الدستور و التي يُفوضها إياه رئيس الجمهورية، قصد بها المؤسس الدستوري، تخفيف الأعباء على رئيس الجمهورية.

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

Abstract:

The Algerian constitutional founder, in the constitution amended in 2020, has declared that the Prime Minister is chosen and appointed by the President of the Republic, who in this case enjoys a presidential majority. Whereas, if the opposition majority wins the legislative elections, in this case the President of the Republic must appoint a Head of Government, who belongs to the parliamentary majority. Among the results reached in this article, it can be mentioned that the expansion of the powers of the Prime Minister or the head of government, whether those guaranteed by the constitution and delegated to him by the President of the Republic, were intended by the constitutional founder to ease the burdens on the President of the Republic.

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

* المؤلف المراسل.

مقدمة:

برز في السنوات الأخير اتجاه في القانون الدستوري يعمل على تقليص صلاحيات الرؤساء، و في المقابل يوسع سلطات الوزراء الأوائل و البرلمان، ذلك بغرض تفادي تركيز السلطات في يدي شخص رئيس الجمهورية، و النزوع نحو تقسيم العمل بين مختلف المؤسسات الدستورية مثل رئاسة الحكومة و البرلمان، و كذلك تعزيز دور المحكمة الدستورية. حسب الكثير من السياسيين و الملاحظين و أساتذة القانون الدستوري، فإن دستور 1989 أقام نظام شبه رئاسي يتسم بالتوازن، لاسيما في ما يتعلق بتقسيم السلطات بين كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة و البرلمان، الذي كان يتألف من غرفة واحدة، و هي المجلس الشعبي الوطني، ولكن إخفاق العملية السياسية و الانتخابية في الفترة بين 1990-1992، و بروز أحزاب سياسية متطرفة جاء دستور 1996 الذي أعاد تركيز السلطات الدستورية في يدي رئيس الجمهورية، و في المقابل إضعاف سلطات كل من رئيس الحكومة و البرلمان، بل أن تعديل الدستور في نوفمبر 2008 أنهى استقلالية رئيس الحكومة، وتم اختزال دوره كمساعد لرئيس الجمهورية، وهذا ما يدل عليه تغيير تسميته من رئيس حكومة إلى وزير أول من أجل أن تتطابق التسمية مع الدور الذي يؤديه، و يوكله إليه الدستور و رئيس الجمهورية (عن طريق التنظيم).

و الجدير بالذكر، أن الجزائر شهدت منذ فترة التعددية السياسية و الحزبية كتابة دستورين الأول هو دستور 1989، و الثاني هو دستور 1996، و خضع هذا الأخير إلى ثلاث تعديلات كبيرة و هي تعديل 2008 و تعديل 2016 و تعديل 2020. و أغلب هذه التعديلات تمس سلطات رأسي السلطة التنفيذية و سلطات البرلمان. هذا بالإضافة إلى، سلطات المجلس الدستوري الذي تحول في التعديل الأخير إلى المحكمة الدستورية، تعكس هذه المراجعات الدستورية المستمرة، في فترة قصيرة، حالة لا استقرار مؤسساتي جادة.

إن طبيعة النظام شبه الرئاسي المعتمدة في البلاد منذ 1989، تخلق نوع من التنافس و ربما الصراع على السلطة بين المؤسسات الثلاث: الرئيس و رئيس الحكومة و البرلمان. و عليه، فإن هذه الورقة البحثية تتناول سلطات الوزير الأول في علاقته الوظيفية مع كل من رئيس الجمهورية و البرلمان، وذلك في ضوء الدستور المعدل في 12 نوفمبر 2020.

و تتمحور إشكالية الدراسة في: إلى أي مدى منح المؤسس الدستوري في تعديل 2020، للوزير الأول استقلالية أكبر و سلطات أوسع في إدارته للشؤون العامة؟

من أجل التعمق في دراسة هذه الإشكالية تقترح الدراسة صياغة الأسئلة الفرعية الثلاث الآتية:

أولاً: هل تركيز السلطات التنفيذية بين يدي الرئيس جعل من وظيفة الوزير الأول مجرد وظيفة ثانوية؟

ثانياً: هل منح الوزير الأول استقلالية نسبية جاء من ضرورة تقاسم السلطة بين رأسي السلطة التنفيذية أو

لطمأنة الأغلبية في البرلمان؟

ثالثاً: هل أدى تأسيس وظيفة رئيس الحكومة، في تعديل 2020، إلى إنهاء هيمنة الرئيس على السلطة

التنفيذية؟

و من أجل دراسة هذا الموضوع، فقد تم تقسيم الدراسة إلى محورين. حيث تناول المحور الأول مكانة و سلطات رئيس الجمهورية وقد تم تفصيله في مكانة رئيس الجمهورية (أولا)، و سلطات الرئيس في علاقته مع الوزير الأول (ثانيا). أما المحور الثاني فتضمن تدعيم سلطات الوزير الأول و رئيس الحكومة في تعديل 2020، و الذي تم تقسيمه إلى الفرق بين الوزير الأول و رئيس الحكومة (أولا) و سلطات الوزير الأول و رئيس الحكومة في تشكيل الحكومة (ثانيا) و سلطات الوزير الأول و رئيس الحكومة في مجال التشريع (ثالثا).

المحور الأول: مكانة و سلطات رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري 2020

يشغل منصب رئيس الجمهورية في الجزائر مكانة محورية، بل إنه أهم مؤسسة سياسية على إطلاق في النظام السياسي سواء في فترة الأحادية الحزبية أو في فترة التعددية السياسية و الحزبية. كما يتوفر أيضا على سلطات واسعة جدا¹. نتناول في هذا المحور تحليل مكانة رئيس الجمهورية و سلطاته في التعديل الدستوري 2020.

أولا: مكانة رئيس الجمهورية

تكمّن أهمية مكانة رئيس الجمهورية من الانتخابات المباشرة التنافسية. و هي مصدر قوته و مشروعيته و شرعيته. ذلك أنه ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب العام المباشر و السري و بالأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها. و هكذا فإن الدستور يمنح للرئيس الحق في تجسيد السيادة الوطنية في الداخل و الخارج. و هو أيضا يجسد وحدة الأمة و حامي الدستور² (المادة 85 و 84 من التعديل الدستوري 2020). و لعل هذه المكانة السامية تجعل من الرئيس غير مسؤول أمام أي هيئة أخرى خاصة البرلمان، و إنما مسؤوليته سياسية أمام الناخبين أثناء الاستشارات الانتخابية، و هذا باستثناء الجرائم الجزائية، كذلك الأمر في فرنسا فهم غير مسؤولين أمام أي جهة أخرى باستثناء حالة الخيانة العظمى³. كما تأتي مكانة رئيس الجمهورية من الشروط التي حددها المؤسس الدستوري للمتشحين لمنصب رئيس الجمهورية، حيث يجب أن تتوفر فيهم الصفات الأدبية و الأخلاقية التي تجعل من يصل إلى هذا المنصب يحظى بالوقار و الهيبة، سواء في المؤسسات الدستورية و الأحزاب أو في المجتمع. و تلعب أيضا الخصائص الشخصية للرئيس دورا مهما في تعزيز مكانة وظيفية في النظام السياسي و في المجتمع، و لاسيما تلك الخصائص المرتبطة بالكفاءة و الدور التاريخي في قضية وطنية معينة، و النزاهة، و الخبرة و قوة النفوذ و التأثير في الدوائر الداخلية أو في الساحة الإقليمية أو الدولية. مثل الثقل السياسي و التاريخي و الدولي، الذي كان يتمتع به الجنرال شارل ديغول في فرنسا في الفترة 1958-1969.

ونجد أن مكانة رئيس الجمهورية مكرسة في الدستور المعدل في 12 نوفمبر 2020 لاسيما المادة 84 منه المعدلة والتي تقر أن رئيس الجمهورية، رئيس الدولة يجسد وحدة الأمة و يسهر في كل الظروف على الحفاظ على وحدة التراب الوطني و السيادة الوطنية، بالإضافة إلى اعتباره يمثل الدولة في داخل البلاد و خارجها وهو الذي يمكنه أن يخاطب الأمة مباشرة وهو الذي يحمي الدستور و يسهر على احترامه. و يذهب الفقه الفرنسي إلى اعتبار رئيس الجمهورية حامي التماسك الوطني، الذي يشير إلى القيم الوطنية التي توحد جميع المواطنين، و كذلك هو حامي التماسك الاجتماعي أو حامي الأمن

¹ أنظر: مديحة بن ناجي و عبد الرحمان بن جيلاني، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020. مجلة الحقوق والحريات، مجلد 9، عدد 2، 2021، ص: 772-726.

² المادة 84 و 85 من دستور 1996 المعدل و المتمم في 2020.

³ Philippe Andant, (La Responsabilité pénale du Président française). Pouvoirs, N 92 , 200, P 61-75.

الاجتماعي، بمعنى أنه يكافح اللامساواة الجماعية، و حماية الأقليات، و الحفاظ على المكتسبات الاجتماعية للمواطنين¹. و يذهب البعض إلى القول بأنه لما ال يستطيع المجلس التشريعي املوافقة فيها على حكومة ما، فإن الرئيس سيكون قادراً على توفير قيادة تنفيذية. وعندما يتم تشكيل حكومة، غري قادرة عل وضع برنامج لسياسة متماسكة ألن من املرتب عليها أن تستوعب مختلف الأصوات العقائدية المتعددة يف املجلس التشريعي، فإن والية الرئيس المستقلة سوف تتيح قيادة فاعلة وشرعية. وقد جرى، بحق، وصف الرئيس يف النظام شبه الرئيس بأنه "مدير أزمات مستقل"².

ثانيا: سلطات رئيس الجمهورية في علاقته بالوزير الأول

اعتمد المؤسس الدستوري في تصميمه لنظام الحكم شبه الرئاسي. و يعرف موريس دوفرجيه نمط نظام الحكم هذا بثلاث خصائص و هي: أولاً، وجود رئيس جمهورية منتخب بالاقتراع العام المباشر³، و ثانياً أنه يحظى بصلاحيات دستورية كبيرة. و ثانياً، وجود رئيس حكومة ووزراء مسؤولين أمام البرلمان. عليه السلطة التنفيذية يتقاسمها كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، و أن هذا الأخير لا يمكن أن ينفذ برنامج الرئيس أو برنامج حكومته إلا بالتعاون مع الأغلبية في البرلمان.

و طالما أن أساس النظام شبه الرئاسي هو تقسيم السلطة بين رأسي الرئيس و رئيس الحكومة، فإن أغلب الدساتير تخص رئيس الجمهورية بسلطات أقوى و أسمى من تلك التي تخصص لرئيس الحكومة، كما هو الشأن بالنسبة للدستور الفرنسي. لذلك تبنى المؤسس الدستوري الجزائري الاتجاه ذاته.

يمنح الدستور الجزائري رئيس الجمهورية سلطات واسعة جدا خاصة في دستور⁴ 1996، الذي أدخلت عليه عدة تعديلات. فالرئيس يتمتع بسلطات السياسة الخارجية و الدفاع الوطني و السياسة الداخلية و الأمن و التشريع بالأوامر، و تعيين الوزير الأول و إنهاء مهامه و حل البرلمان و إعلان انتخابات تشريعية مبكرة، و تعيين الوزراء وكبار المسؤولين في الدولة، و سلطات التنظيم... إلخ

غير أن كثرة الأعباء و المسؤوليات الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى مقتضيات التعاون مع الأغلبية في البرلمان عن طريق رئيس الحكومة، تجعل رئيس الجمهورية مجبر على تقاسم بعض السلطات و المسؤوليات مع الوزير الأول أو رئيس الحكومة. و إذا كان الرئيس يحظى بدعم الأغلبية البرلمانية عن طريق تحالفه مع حزب أو ائتلاف يملك الأغلبية، فعندها يصبح يسيطر على السلطتين التنفيذية و التشريعية و ينتفي هكذا مبدأ الفصل بين السلطتين. ولكن في حالة أنه يواجه أغلبية معارضة، فإن سلطاته سوف تضعف و يمكن أن يؤدي حالة الصراع بين الرئيس و رئيس الحكومة أو مع البرلمان، إلى انسداد مؤسساتي أو لا استقرار سياسي في البلاد. و يرى أن النظام شبه الرئاسي يعمل على أفضل وجه « فقط بفضل التطابق بين التوجه السياسي للرئيس و توجه أغلبية البرلمان المعبر عنها من خلال رئيس

¹ Franck David, (Le Présidaient de la République, garant de la cohésion sociale, Revue française de droit constitutionnel . 2004 / 3 N 59,P :543-549.

² سوجيت شوري وآخرون، النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي. نيويورك: مركز العمليات الانتقالية الدستورية يف كلية الحقوق، جامعة نيويورك المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ط1، 2014، ص: 40.

³ موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعيد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، ط1، 1992، ص 138.

⁴ أنظر : عبد المجيد ز علاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع و التنظيم. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و السياسية. مجلد 36، عدد 2، 1999، ص ص: 22-9.

الوزراء و الحكومة. لكن يمكن أن يصيبه الشلل في المعاكسة: إذا كان الرئيس و الأغلبية البرلمانية يحملان توجهات سياسية متعارضة، إلا إذا اقتصر دور الرئيس على مضمون شبه معدوم¹. « أي يتخلى الرئيس عن صلاحياته لصالح رئيس الحكومة في البرلمان، و بالتالي هنا تصبح الأغلبية البرلمانية حاكمة و ليست خاضعة لرئيس الجمهورية كما في الحالة الأولى، بحسب تعبير الكاتب الفرنسي بيير أفريل².

و إذا كان دستور 1989، قد منح لكل من رئيس الحكومة و البرلمان سلطات دستورية واسعة نسبيا، فإن دستور 1996 أضعف سلطتهما، و ركز السلطات بين يدي رئيس الجمهورية و يأتي هذا التركيز من تخوف المؤسس الدستوري من صعود أغلبية برلمانية معارضة للرئيس. و خاصة و أن تجربة الانفتاح السياسي في بداية التسعينات من القرن الماضي، أثبتت وجود أحزاب ذات شعبية واسعة، ولكنها متطرفة جدا. ووصولها إلى البرلمان و الحكومة يمكن أن تكون له عواقب و خيمة في الداخل و الخارج. و الواقع أن المؤسس الدستوري الفرنسي سبق له، في دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 و المعدل في 1962، أن اتجه إلى تعزيز سلطات رئيس الجمهورية آنذاك شارل ديغول، و إضعاف سلطة البرلمان، و بالتالي إضعاف قوة الأحزاب السياسية المعارضة له و هي الحزب الشيوعي الفرنسي و الحزب الاشتراكي. و كان ذلك من خلا إلغاء تكليف الحكومة من طرف الجمعية الوطنية³

و نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد لجأ هو الآخر أيضا إلى تقييد السلطات، التي يمكن أن تدعم مكانة و دور رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية و ذلك عن طريق استحداث غرفة ثانية في البرلمان، و هي مجلس الأمة. و في هذا الصدد يرى الأستاذ أحمد محيو أن المؤسس الدستوري عزز السلطات الرئاسية من زاويتين. فالأولى، هي أن للرئيس أن يعين ثلث أعضاء الغرفة في البرلمان وهي مجلس الأمة. وهذا ما يتيح له تأثير بشكل حاسم على قرارات البرلمان. و الواقع أنه طالما أن مجلس الأمة لا يمكنه أن يقرر إلا بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه حسب المادة 120 من الدستور، فإنه على رئيس الحكومة أن يحظى بدعم الأعضاء المعنيين من طرف رئيس الجمهورية، الذي يتوفر على نوع من الفيتو بالوكالة. ذلك أنه من المشكوك فيه بأن يذهب المستشارون المعينون ضد الإرادة الرئاسية. و الثانية، هي أن رئيس الجمهورية يتوفر من الآن وصاعدا على سلطة التشريع بالأوامر في ما بين دورتي البرلمان أو في حالة عطلة المجلس الشعبي الوطني⁴. و هذه السلطة استخدامها كثيرا الرئيس بوتفليقة من أجل تفادي رفض مشاريعه الاقتصادية و الاجتماعية من طرف البرلمان.

و إذا كان رئيس الجمهورية يتعامل مع البرلمان، خاصة الأغلبية و الأحزاب السياسية الكبرى المتمثلة فيه، عن طريق رئيس الحكومة، فإن المؤسس الدستوري منح أيضا لرئيس الجمهورية سلطات مباشرة مع البرلمان. و ذلك من أجل إضعاف مكانة و دور رئيس الحكومة أمام الأغلبية في البرلمان، و أن يصبح دوره أقل أهمية بالمقارنة مع رئيس الجمهورية. ومن بين هذه السلطات يمكن ذكر: تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة و إنهاء مهامه، توجيه خطاب للبرلمان، و استدعاء البرلمان للاجتماع في دورة طارئة، و طلب قراءة ثانية، و إصدار القوانين، و حل البرلمان، و لإعلان عن انتخابات برلمانية مسبقة.

¹ مورييس دوفرجيه، المرجع نفسه، ص 138.

² Pierre Avril, La majorité Parlementaire? Pouvoir, N 68, 1994, P 46-49.

³ Jean Jicquel, Droit constitutionnel et Institutions politiques, Paris, Montchrestien, 18 édition, 2002, P: 549.

⁴ Ahmed Mahiou, Notes sur la constitution Algérienne du 3_ Novembre 1996, Annuaire de l'Afrique du nord, xxxv, 1996, 479, P: 483-484.

و لكن غالبا ما تحكم علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول الثقة و الكفاءة و الظروف السياسية للبلاد.

2- المحور الثاني: تدعيم سلطات الوزير الأول ورئيس الحكومة في التعديل الدستوري 2020

برز، في بداية العشرية الأولى من القرن الحادي والعشرين، اتجاه قانوني و دستوري في بلدان الاتحاد الأوروبي بوجه خاص و العالم بوجه عام، مفاده أنه ينبغي تعزيز سلطات البرلمان و الوزراء الأوائل في الدساتير شبه الرئاسية. كما هو الشأن في كل من فنلندا و البرتغال، و العديد من بلدان أوروبا الوسطى و الشرقية¹. و كذلك دستور الجمهورية التونسية.

و يبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري واکب هذا الاتجاه الدستوري. حيث نلاحظ أن هماك تعزيز تدريجي لدور و مكانة الوزير الأول أو رئيس الحكومة² حسب الحالة، و البرلمان في التعديل الدستوري 2016 و خاصة في تعديل 2020.

أولا: الفرق بين وظيفة الوزير الأول ووظيفة رئيس الحكومة

أدخل المؤسس الدستوري الجزائري، و لأول مرة، وظيفتين تنفيذيتين، و ذلك بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية. فإذا أفرزت الانتخابات أغلبية رئاسية فإن الحكومة سيقودها، الوزير الأول. بينما إذا أسفرت الانتخابات على أغلبية برلمانية و هنا يقصد المؤسس الدستوري ضمنا أنها أغلبية مختلفة على الأقل، أو معارضة لرئيس الجمهورية، فالحكومة سيقودها رئيس حكومة. و ذلك طبقا للمواد 103، 104، 105، 106 من الدستور المعدل في 12 نوفمبر 2020. و هذه الحالة الأخيرة يسميها فقهاء القانون الدستوري في فرنسا بحالة التعايش السياسي. فقد أثبتت تجارب التعايش السياسي في فرنسا أن الأغلبية البرلمانية المعارضة للرئيس هي التي تعين رئيس الحكومة، رغم أن تعيينه الرسمي (إجراء دستوري شكلي) يكون من طرف رئيس الجمهورية³.

إن مفهوم الوزير الأول، وفقا للمادة 105 من تعديل 2020، يبدو أنه مجرد مساعد تابع في وظيفته لرئيس الجمهورية، حيث تقتصر مهامه في تنسيق العمل الحكومي و تنفيذ البرنامج السياسي و الانتخابي لرئيس الجمهورية. في حين يشير مفهوم رئيس الحكومة، حسب المادة 106 من تعديل 2020 إلى أن وظيفة رئيس الحكومة مستقلة، على الأقل جزئيا، عن رئيس الجمهورية و لكن يبقى رئيس الحكومة في حالة تبعية دستورية و سياسية مباشرة للأغلبية البرلمانية، و البرنامج الذي سيطبقه هو برنامج الأغلبية البرلمانية. و يوضح الكاتب الفرنسي جان لويس كيرمون أنه في حالة التعايش السياسي يستمد رئيس الحكومة مشروعيتها من الأغلبية البرلمانية، وليس من رئيس الجمهورية⁴. ورغم ذلك، يبقى رئيس الحكومة، على غرار الوزير الأول، في تبعية مزدوجة للبرلمان و للرئيس، الذي يمكنه أن ينهي مهامه متى شاء أو أن يحل البرلمان، أو، يؤثر على تنفيذ سياساته من خلال السلطات التي يتوفر عليها، المشار إليها سابقا.

ثانيا: سلطات الوزير الأول و سلطات رئيس الحكومة في تشكيل الحكومة

يعين الوزير الأول من الحزب أو الائتلاف المساند للرئيس في البرلمان، كما يمكن أن يكون شخصية تكنوقراطية مستقلة. و تنحصر وظيفة الوزير الأول، حسب التعديل الدستوري 2020، في اقتراح أعضاء الحكومة الذي يقدمه

¹ مشري عبد القادر، النظم شبه الرئاسية المعاصرة، بيروت، دار النهضة العربية، ط 1، 275، 2020.

² أنظر: ضريف قدور، مكانة مؤسسة الحكومة على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020. مجلة الأبحاث و السياسية القانونية الأبحاث، مجلد 3، عدد 1، 2021، ص: 220-203.

³ Hugues Portelli, Les Preliers Ministres: Essai de Typologie, Pouvoirs, N 83, 1997, P 21-22.

⁴ Jean-Loouis Quermonne, L'Alternance au Pouvoir, Alger, Casabah édition, 1998, P : 88-89.

لرئيس الجمهورية من أجل تعيينهم في مناصبهم. ثم يقوم الوزير الأول أيضا بإعداد مخطط عمل لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، و الذي يجب أن يعرض على مجلس الوزراء، ثم يقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه. و تجري مناقشة في المجلس الذي يمكن أن يطلب بعض التعديلات من أجل الموافقة عليه. و في هذه الحالة ينبغي على الوزير الأول أن يكيّف مخطط عمله بالتشاور مع رئيس الجمهورية طبقا للمادتين 105 و 10.

أما رئيس الحكومة فيظهر أن وظيفته في تشكيل الحكومة تبدو، على الأقل من الناحية النظرية، أكثر استقلالية من الوزير الأول. ففي هذه الحالة و بعد أن يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية يتولى رئيس الحكومة عملية بناء الحكومة و إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، التي انبثقت عن الانتخابات، وذلك طبقا للمادة 110 من تعديل 2020. و نلاحظ هنا أن المؤسس الدستوري قد منح الأولوية لبرنامج الأغلبية البرلمانية على حساب برنامج رئيس الجمهورية بحكم حداثة و قوة مشروعيتها الانتخابية. و بالتالي، تقييد السلطات الدستورية للرئيس الذي ينبغي عليه أن يفسح المجال إلى رئيس الحكومة و الأغلبية البرلمانية في تشكيل الحكومة و تنفيذ برنامجها الانتخابي.

غير أن هذه الاستقلالية لرئيس الحكومة و الأغلبية البرلمانية هي استقلالية نسبية. ذلك أن السياسة الخارجية و سياسة الدفاع الوطني و السياسة الأمنية هي مجالات محجوزة دستوريا لرئيس الجمهورية حسب الكتاب الفرنسيون:¹ طبقا للمواد 91 و 92 و 100 و 102 من تعديل الدستوري 2020. فالرئيس يعين شخصا وزير الدفاع ووزير الخارجية، أو أن يتفاوض مع رئيس الحكومة حول الشخصيات التي يمكن أن تكون محل توافق بينهما من أجل تعيينهما في هاتين الوظائفيتين. و في الواقع هذه الممارسة معروفة و متكررة في ظل فترات التعايش في فرنسا.

و رغم ذلك، فقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري أن لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، عدة وظائف مشتركة و التي حددها في ما يلي:

- 1 يوجه وينسق و يراقب عمل الحكومة،
 - 2 يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،
 - 3 يقوم بتطبيق القوانين و التنظيمات،
 - 4 يرأس اجتماعات الحكومة،
 - 5 يوقع المراسيم التنفيذية،
 - 6 يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تندرج ضمن التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير.²
- المادة 112 من التعديل الدستوري 2020.

يمكن أن نلاحظ ، أن هماك تطور مهم في تكريسي استقلالية الوزير الأول أو رئيس الحكومة بوجه خاص في عدة مجالات مثل توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة الذي أصبح يضطلع به الوزير الأول أو رئيس الحكومة بدل أن كان مجالا مخصصا لرئيس الجمهورية في السابق. و أصبح بإمكانه أيضا أن يوقع على المراسيم التنفيذية بدون موافقة مسبقة من رئيس الجمهورية على خلاف ما كان عليه الأمر في تعديل 2008 طبقا للمادة 85. ولكن تم إلغاء هذه الموافقة المسبقة في تعديل 2016 وهو ما تضمنته المادة 99 منه.

¹ Guy carcassone, Le premier ministre et le domain edit Réservé, Pouvoirs, N 83, 1997, P65-74.

² المادة 112 من دستور 1996 المعدل و المتمم في 2020.

أما سلطة التعيين في الوظائف العليا للدولة فنجدها هي الأخرى كانت مقيدة سواء في تعديل 2008 أو في تعديل 2016، ثم ألغيت في تعديل 2020. ويمكن تفسير هذا القيد بالتنافس و الصراعات و عدم الثقة بين رأسي السلطة التنفيذية.

يمكن كذلك أن تتوسع دائرة سلطات و اختصاصات الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لما يقوم رئيس الجمهورية بتفويضه للقيام ببعض وظائفه. ذلك لكون الرئيس منشغل بملفات أخرى أكثر أهمية، أو أنه يعاني من وعكة صحية غير خطيرة، فلا يجد مضرة في أن يكلف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة. إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري أقر أنه توجد عدة وظائف يحظر على الرئيس تفويضها وهي:

1 تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة و رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم،

2 الاستفتاء و حل المجلس الشعبي الوطني و الدعوة إلى انتخابات مسبقة.

3 السلطات المنصوص عليها في المادتين 91 و 92، و حالات الطوارئ أو الحصار، و إعلان الحرب، و توقيع اتفاقيات الهدنة، و معاهدات السلم، و التشريع بالأوامر، و إصدار القوانين، و طلب قراءة ثانية، توجيه خطاب إلى البرلمان. طبقا للمواد من 97 إلى 100 و 102 و 142، 148 و 149 و 150 من التعديل الدستوري 2020.¹

ثالثا: سلطات الوزير الأول أو رئيس الحكومة في مجال التشريع

وسع المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري 12 نوفمبر 2020 سلطات الوزير الأول و رئيس الحكومة في علاقاتهما مع البرلمان، و تحديدا في مجال التشريع. إذ لم يعد مجال التشريع مقتصرًا على رئيس الجمهورية و الأغلبية البرلمانية و إنما تم توسيعه ليشمل أيضا الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة. فقد أصبح أيضا بإمكان الوزير الأول أو رئيس الحكومة تمديد الدورة التشريعية العادية للبرلمان لأيام معدودة من أجل إتمام دراسة نقطة معينة في جدول الأعمال. كما يمكن أيضا للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يطلب من رئيس الجمهورية استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة طارئة تنتهي بمجرد الانتهاء من دراسة الموضوع الذي كان محل الاستدعاء. و كذلك أصبح بإمكان الوزير الأول أو رئيس الحكومة أن يبادر بالتشريع على أن تعرض المشاريع على مجلس الوزراء، و بعد رأي من مجلس الدولة، تودع إلى البرلمان². و هذا ما يتماشى مع مقتضيات العمل الحكومي، على اعتبار أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة هو الأقدر على فهم طبيعة المشاكل و اقتراح الحلول الناجعة لها بالمقارنة مع رئيس الجمهورية.

يوجد أيضا توسيع ضمني لسلطات الوزير الأول أو رئيس الحكومة و أعضاء الحكومة، لما أقر المؤسس الدستوري أن رئيس الجمهورية يمكنه التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 من الدستور و أن هذه الأوامر تتخذ في مجلس الوزراء³. و هذا ما يتيح للوزير الأول أو خاصة رئيس الحكومة و باقي أعضاء الحكومة لاسيما وزراء الخارجية و الدفاع و الداخلية بمناقشة الأوامر الرئاسية و تعديلها و إثرائها. و من جهة أخرى يضيف على الأوامر التي تتخذ في مجلس الوزراء مشروعية و شرعية كبيرتين. غير أن، التجارب السياسية في فرنسا تبين أن الوزراء الأوائل كانوا

¹ المواد من 97 إلى 100 و 102 و 142 إلى 150 من دستور 1996 المعدل و المتمم في 2020.

² المادة 138 و 143 من دستور 1996 المعدل و المتمم في 2020.

³ المادة 142 من دستور 1996 المعدل و المتمم في 2020.

أقل استقلاليه، و أكثر خضوعا لرغبات الرؤساء سواء كان ذلك في نص الدستور أو في ممارسات المؤسسات السياسية. و عليه يرى الكاتب الفرنسي جوزيف بينيه أن الوزير الأول لا يعتبر فعلا رئيسا للحكومة و حجر الزاوية في السلطة التنفيذية، بل أصبحوا مجرد مدافعين عن قراءة دستورية و سياسية لا تخدم كثيرا وظائفهم، إلا أن هذا الكلام لا ينطبق عليهم في فترات التعايش¹.

خاتمة:

إن التعديلات الدستورية عادة ما تعكس التطورات التي تحدث سواء على مستوى المؤسسات الدستورية، أو على المجتمع. و كذلك مع التغيرات التي تطرأ على مستوى البيئة الإقليمية والدولية. و رأينا، في صلب هذه الدراسة، أن المؤسس الدستوري الجزائري سعى، وبشكل تدريجي، أن يوسع السلطات الدستورية للوزير الأول وبخاصة رئيس الحكومة، حسب الحالة، وهذا تماشيا مع التطورات التي حدثت في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية في البلدان الأوروبية بعد بناء الاتحاد الأوروبي، ذلك أن الاتجاه الدستوري الغالب في أوروبا هو الاتجاه البرلماني وليس الرئاسي، على خلاف الأمر في بلدان أمريكا اللاتينية حيث يسود فيها النظام الرئاسي. و قد تم التوصل من خلال هذه الدراسة إلى جملة من النتائج أهمها:

- 1 إن التعديل الدستوري ل 12 نوفمبر 2020 جاء نتيجة الاحتجاجات التي عرفتها البلاد في بداية 2019، والتي كانت تطالب بالمزيد من الحريات و الحقوق السياسية، و التخلي عن تركيز السلطات في يد رئيس الجمهورية.
 - 2 إن توسيع سلطات الوزير الأول ينسجم مع الرغبة في تخفيف الأعباء على رئيس الجمهورية، في إطار مبدأ تقاسم السلطات التنفيذية.
 - 3 إن إدخال وظيفة رئيس الحكومة والاعتراف الدستوري بمكانة و دور الأغلبية البرلمانية في اختيار رئيس الحكومة الذي يجب عليه أن ينفذ برنامجها. يعني أن المؤسس الدستوري منح للأحزاب أو الائتلافات الحزبية الكبرى في البرلمان ضمانة دستورية لممارسة السلطة السياسية في حال فوزها بالأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني.
 - 4 لا يزال الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، يخضع للسلطات الدستورية للرئيس، طالما أنه يتوفر على سلطة إقالته وفقا للمادة (91) الفقرة (5) من الدستور المعدل في 2020.
- ويمكن أن نقترح في ختام هذه الدراسة جملة من الاقتراحات الآتية:
- 1- يُستحسن أن تكون الانتخابات الرئاسية و التشريعية متزامنتان، بمعنى أن تُجرى في وقت واحد. وذلك من أجل أن يكون للرئيس المترشح (أو المترشح للانتخابات الرئاسية) فرصة كبيرة للفوز بالأغلبية الرئاسية. كذلك، من مزايا الانتخابات المتزامنة أنها توفر الوقت وتجنب تعطيل الحياة العامة. بالإضافة إلى، أنها توفر الأموال المخصصة لتغطية نفقات العملية الانتخابية.

¹ Joseph Pini, Le Premier Ministre, Clé de Voute de les Exécutif ? Revue Française de Droit Constitutionnel, 2008/5 HS N 2.P : 76-78 .

2- إن إدخال وظيفة رئيس الحكومة إلى جانب وظيفة الوزير الأول تسبب في خلق نوع الالتباس و الغموض، خاصة لما لا تفرز الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية واضحة، تتألف من حزب واحد أو ائتلاف حزبي متماسك. ثم إن ممارسة هذه الوظيفة لا يتوقف على التسمية، وإنما على السلطات الدستورية الممارسة فعليا من طرف الوزير الأول.

3- يبدو أن سلطات الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، في مجال التشريع لا تزال نوعا ما محدودة و غير كافية، بالمقارنة مع متطلبات العمل الحكومي. لذلك نقترح أن يتم توسيع سلطاته الدستورية في مجال التشريع من أجل أن يكون قادرا على ممارسة وظيفته، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية.

قائمة المصادر والمراجع:

1- المصادر:

- 1- مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق 28 نوفمبر سنة 1989، يتعلق بإصدار نص دستور 1989، الجريدة الشعبية، عدد 09، الصادرة في 23 رجب عام 1409 هـ، موافق أول مارس سنة 1989 م.
- 2- مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 20 رجب عام 1409 الموافق 07 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص دستور، الصادر في 27 رجب عام 1417 الموافق 08 ديسمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، الصادرة في 27 رجب عام 1417 الموافق 28 نوفمبر 1996 م.
- 3- قانون رقم 08 - 19 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 يتضمن التعديل الدستوري، الصادر في الجريدة الرسمية، عدد 63 الصادرة في 18 ذو القعدة 1429 هجري، موافق 16 نوفمبر 2008 م.
- 4- قانون رقم 16 - 01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 / الموافق 07 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 26 جمادى الأولى عام 1437 / الموافق 07 مارس سنة 2016.
- 5 - مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر، 2020، يتعلق بإصدار نص التعديل الدستوري. الجريدة الشعبية، عدد 82، الصادرة في 15 جمادى عام 1442 هـ، موافق 30 ديسمبر سنة 2020 م.

2- المراجع :

أ- الكتب بالعربية:

- 1- سوجيت شودري وآخرون، النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي. نيويورك: مركز العمليات الانتقالية الدستورية يف كلية الحقوق، جامعة نيويورك المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ط1، 2014، ص: 40.
- 2- مورييس دوفرجه، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعيد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، ط1، 1992.
- 3- مشري عبد القادر، النظم شبه الرئاسية المعاصرة، بيروت، دار النهضة العربية، ط1، 275، 2020.

ب- المجلات باللغة العربية:

- 1- عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع و التنظيم. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية. مجلد 36، عدد 2، 1999، ص ص: 9-22.
- 2- ضريف قدور، مكانة مؤسسة الحكومة على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020. مجلة الأبحاث والسياسية القانونية الأبحاث، مجلد 3، عدد 1، 2021، ص: 203-220.

3- مديحة بن ناجي و عبد الرحمان بن جيلاني، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020 . مجلة الحقوق والحريات، مجلد 9، عدد 2، 2021، ص: 726-772 .

ج- الكتب باللغة الأجنبية:

1- Jean-Louis Quermonne, **L'Alternance au Pouvoir**, Alger, Casabah édition, 199.

2- Jean Jicquel, **Droit constitutionnel et Institutions politiques**, Paris, Montchrestien, 18 édition, 2002-

د- المجلات باللغة الأجنبية:

1- Philippe Andant, (La Responsabilité pénale du Président française). **Pouvoirs**, N 92, 200, P 61-75.

2- Franck David, (Le Présidaient de la République, garant de la cohésion sociale, **Revue française de droit constitutionnel**. 2004 / 3 N 59.

3- Pierre Avril, La majorité Parlementaire? **Pouvoir**, N 68, 1994.

4- Ahmed Mahiou, Notes sur la constitution Algérienne de l'é_ Novembre 1996, **Annuaire de l'Afrique du nord**, XXVe, 1996, 479.

5- Guy carcassone, Le premier ministre et le Domaine dit Réserver, **Pouvoirs**, N 83, 1997.

6- Joseph Pini, Le Premier Ministre, Clé de Voute de les Exécutif ? **Revue Française de Droit Constitutionnel**, 2008/5 HS N 2.