

العلاقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008

أ/ بن مسعود أحمد

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الجلفة

مقدمة :

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري بعد فترة طويلة من الحكم الفردي ، مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ، وكان ذلك على إثر التعديل الدستوري لسنة 1988 ⁽¹⁾ هذا التعديل الذي أعاد تنظيم وهيكل السلطة التنفيذية ، من خلال إنشاء منصب رئيس الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية ، حيث أصبح رئيس الحكومة يشارك في الوظيفة التنفيذية من خلال قيامه بمهمة تنفيذ السياسة العامة للدولة - وتمتعه بصلاحيات مهمة داخل السلطة التنفيذية مع خضوعه للمسؤولية المزدوجة ، حيث أنه مسؤول أمام رئيس الجمهورية ، وأمام البرلمان ⁽²⁾ .

ولقد استمر المؤسس الدستوري الجزائري في اعتماد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في كل من دستوري 1989 و 1996 ، هذا المبدأ الذي يعد أحد مقومات النظام البرلماني ، وعلاوة على ذلك كان رئيس الحكومة يتمتع باستقلال نسبي عن رئيس الجمهورية ، وهذا من خلال مشاركته المعتبرة في النشاط الحكومي ، وتمتعه ببعض الأدوات التي تساعده على القيام بتلك المهمة ، إلا أنه وبعد سنة 1999 عرفت العلاقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية نوع من التنازع والتداخل وهذا في تحديد مجال عمل كل منهما ، وعلى إثر ذلك جاء التعديل الدستوري لسنة 2008 ليحدث بعض التغييرات داخل السلطة التنفيذية ، ومن هذا المنطلق يتم التساؤل عن حقيقة وأبعاد هذا التعديل الدستوري على علاقة الوزير الأول برئيس الجمهورية في ظل التفوق الملحوظ لمؤسسة الرئاسة في الجزائر ، وبالتالي تحديد المركز الحقيقي للوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري في ظل ثنائية السلطة التنفيذية ؟ .

للإجابة عن هذه التساؤلات نتطرق في المطلب الأول إلى اختيار الوزير الأول وإنهاء مهامه ، ثم نعالج مسألة تهميش الوزير الأول في الجزائر بموجب تعديل سنة 2008 المطلب الثاني .

المطلب الأول : اختيار الوزير الأول وإنهاء مهامه

إن مسألة تحديد مدى استقلال وتبعية الوزير الأول وأعضاء حكومته عن رئيس الجمهورية ، تقاس أساسا واستنادا إلى طريقة اختيارهم وتعيينهم وإنهاء مهامهم ⁽³⁾ ومن المعلوم أن اختيار وتعيين الوزير الأول في النظام البرلماني يختص به رئيس الدولة ، إلا أنه في هذا الشأن لا يتمتع بسلطة حقيقية وفعالية ⁽⁴⁾ كون هذا الحق مجرد حق نظري بحت ⁽⁵⁾ ، وذلك أن رئيس الدولة يكون ملزما باختيار زعيم حزبي ، وليس بمقدوره تجاهل هذه الصفة في الشخص المراد اختياره لتولي منصب رئيس الوزراء أو الوزير الأول ⁽⁶⁾ ، بل أكثر من ذلك يكون حقه مقيدا بالشخص الذي يحصل على ثقة البرلمان ⁽⁷⁾ وعليه يمكن القول بأن الوزير الأول يكون شبه مفروض على رئيس الدولة .

وأما في الحالة التي لا تتوفر فيها الأغلبية ، تحت تأثير عامل تعدد الأحزاب السياسية داخل البرلمان دون حصول أي حزب على أغلبية المقاعد داخل البرلمان فإن رئيس الدولة وإن كان يتمتع ببعض الحرية في اختيار الوزير الأول ، إلا أنه يكون مرغما على اختيار أحد زعماء الأحزاب ، والذي يجب أن يحصل على دعم وتأييد الكتل البرلمانية ذات الوزن والتأثير ⁽⁸⁾.

أما في الجزائر وخاصة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008 ⁽⁹⁾ ، فإنه يلاحظ أن رئيس الجمهورية يتمتع وحده بصلاحيات تعيين الوزير الأول (الفرع الأول) ، كما ينهي مهام هذا الأخير (الفرع الثاني)

الفرع الأول : سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول بين الحرية والتقيد

لقد أثبتت الممارسة السياسية في الجزائر ، أن رؤساء الجمهورية منذ سنة 1988 ⁽¹⁰⁾ ، وإلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2008 لم يستقروا على قاعدة ثابتة لاختيار وتعيين رؤساء الحكومات ⁽¹¹⁾ .

وهذا ما يدل على أن اختيار وتعيين الوزير الأول في الجزائر يعد سلطة رئاسية ⁽¹²⁾ ، وما يعكس ذلك أيضا الحرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في إعمال هذه السلطة ، ويتضح ذلك عند إجراء مقارنة بين أسلوب تعيين الوزير الأول في الجزائر ونظيره الفرنسي ⁽¹³⁾ .

والجدير بالذكر أن هذه الصلاحيات التقديرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ، تجعل الرئيس يختار الوزير الأول استنادا إلى الاعتبارات الشخصية والحزبية ، لا المهنية والموضوعية ، وبالتالي يختار الوزير الأول من بين أعضاء حزبه وتحديدًا الموالين له ⁽¹⁴⁾.

إن الاختيار بهذه الآلية يعد خروجاً عن أهم مقتضيات النظام البرلماني ، والتي تجعل من رئيس الوزراء مركز القرار التنفيذي والمسؤول عنه أمام البرلمان والشعب الذي صوت له أو لحزبه (15)

وما يلاحظ على مستوى النصوص الدستورية أن الدستور لم يحدد أية شروط ، في الشخص الذي يتولى منصب الوزير الأول ، وبالتالي يترتب عن عدم وضع شروط محددة لتولي منصب الوزير الأول ، كثرة التعيينات وعدم وجود استقرار حكومي كما هو الحال في الجزائر ، حيث أنه وفي الفترة الممتدة ما بين (1988-1994) شهدت الجزائر تشكيل 06 حكومات (16) .

ولكن وبالرجوع إلى نص المادة 5/77 من دستور 1996 والتي تنص : " يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول وينهي مهامه " .

يلاحظ أن هذا النص لم يبين معايير قانونية وسياسية لتعيين الوزير الأول ، وبالتالي فهو يحمل تأويلين (17):

الأول: تأويل جامد، يستلزم التقيد بمضمون النص عند تعيين الوزير الأول ،دون التقيد بشروط ومقاييس خاصة.

الثاني: وهو تأويل مرن ، يستلزم إما أن يكون اختيار الوزير الأول من بين أعضاء الحزب الذي حصل على أغلبية المقاعد النيابية وإما من الحزب الذي تمكن من تأليف أغلبية مطلقة .
والواقع أنه وبعد التعديل الدستوري لسنة 2008 في الجزائر أصبح معيار أو ضابط انتماء الوزير الأول إلى الأغلبية البرلمانية شرطاً غير ضروري ، وإن كان محبذاً كونه مكلفاً بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ،وليس لبرنامج الأغلبية البرلمانية ، حيث أن برنامج رئيس الجمهورية قد يتوافق ، أو يتعارض مع برنامج تلك الأغلبية (18).

وعلاوة على ذلك فإنه يتعين على رئيس الجمهورية أن يأخذ بعين الاعتبار وعند اختيار الوزير بعض الشروط الموضوعية التي تتمثل أساساً في الكفاءة والسمعة ، على اعتبار أن رئيس الجمهورية يجسد وحدة الأمة وضامن استقرار مؤسساتها الدستورية .

فمن حيث الكفاءة تقتضي التعددية الحزبية وجود معارضة تراقب نشاط الحكومة ، ويشترط في الوزير الأول أن يكون مؤهلاً علمياً وسياسياً من أجل القيام بوظيفة إدارة وتسيير السياسة الاقتصادية والاجتماعية داخل مجتمع واسع سياسياً وثقافياً (19).

أما بالنسبة للسمعة ، فإن المنطق يفرض البحث عن الشخص المناسب الذي يلقي المساندة والدعم من قبل الأغلبية حتى يتجنب كل معارضة ، وبالتالي يضمن نجاحه عملياً (20) .

وأخيرا ومن أجل تجنب كل حالات عدم الاستقرار الحكومي يمكن القول بأن سلطة رئيس الجمهورية بشأن اختيار وتعيين الوزير الأول ، مقيدة عمليا ، وهذا باختيار وزير أول زعيم الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان أو على الأقل يحظى شخصه بدعم وقبول البرلمان ⁽²¹⁾ .

وبالرغم من تمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية معتبرة في تعيين الوزير الأول ، فإن هذه السلطة وعلى حد تعبير البعض ليست مطلقة ⁽²²⁾ ، حيث يتعين على رئيس الجمهورية اختيار الشخصية التي تضمن بقائها وتؤدي المهام الموكلة لها ، وهو ما يستلزم بالضرورة عدم رفض المجلس الشعبي الوطني لخطة عمله (أو برنامج الحكومة سابقا)، وبناءا على ذلك تتسع أو تضيق هذه السلطة التقديرية الممنوحة لرئيس الجمهورية وهو بصدد اختيار الوزير الأول ، حسب المحيط السياسي السائد داخل الدولة ، ففي حالة التوافق بين الرئيس والأغلبية البرلمانية ، فهنا يكون الرئيس أكثر حرية في تعيين الوزير الأول ، وبالتالي ومن أجل تجنب كل الاحتمالات الناجمة عن سياسة الفرض ، يجب على رئيس الجمهورية أن يراعي توافر شروطا أخرى عند اختيار الوزير الأول ، ومن أهمها القدرة على جمع الشمل والمرونة في التعامل مع مختلف التشكيلات السياسية الفاعلة داخل الدولة ⁽²³⁾ .

الفرع الثاني: إنهاء مهام الوزير الأول

لم يحدد الدستور الجزائري لسنة 1996 والمعدل سنة 2008 طريقة إنهاء مهام أعضاء الحكومة ، بل تناول فقط إسناد مهمة إنهاء مهام رئيسها إلى رئيس الجمهورية ⁽²⁴⁾ . إن إنهاء مهام معظم رؤساء الحكومات يعد أمرا منطقيا وطبيعيا ، كون ذلك يدخل ضمن الاختصاصات المقررة دستوريا لفائدة رئيس الجمهورية ، والتي يزاولها دون قيود وضوابط معينة ⁽²⁵⁾ . حيث يتمتع الرئيس بسلطة تقديرية واسعة في عزل وإنهاء المهام كلما تبين له ضرورة ذلك ، وهذا باستقراء ظاهري للمواد الدستورية ، وباستثناء حالة الاستقالة بسبب عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة ، حسب نص المادة 01/81 من دستور 1996 ، أو في حالة تقديم الاستقالة بصفة عادية

المادة (77 / 05)، أو نتيجة عدم منحه الثقة ، وفي حال طلبها المادة (84)، أو بسبب التصويت على ملتمس الرقابة المادة (84) ، أو بوفاة الوزير الأول .

كما يمكن لرئيس الجمهورية أن ينهي مهام الوزير الأول وهذا في حالة إعادة انتخاب رئيس لعهدة رئاسية جديدة ، أو بمناسبة انتخاب مجلس تشريعي جديد ، وهذا ما استقرت عليه التقاليد والممارسات الدستورية (26) .

إن القرار المتخذ من طرف رئيس الجمهورية والمتضمن إنهاء مهام الوزير الأول ، يعد وعلى حد تعبير البعض قرارا سياسيا ، يزاوله رئيس الجمهورية استنادا إلى ما تقرره النصوص الدستورية في هذا الشأن (27) .

وبالتالي يبقى هذا القرار هو قرار رئيس الجمهورية ، فإن حصل أن رئيس الدولة لم يعد موافقا على سياسة الوزير الأول ، وتبين له أن هذه السياسة لم تحقق الأهداف المرجوة فإنه يمكنه أن يقوم بعزل الوزير الأول (28) ، وهذا ما حدث في الجزائر وتحديدًا لحكومة الوزير الأول قاصدي مباح بتاريخ : 09-09-1989 ، هذا الأخير الذي اعترض على قرار عزله في ذلك الوقت ، مبررا ذلك بعدم قدرة الرئيس على عزله ، وأن المجلس الوطني هو الذي يمكنه القيام بذلك (29) .

إلا أن الدستور كان واضحا في هذه المسألة ، فإذا كان الوزير الأول مسؤولا أمام البرلمان منذ نوفمبر 1988 ، فإنه أيضا مسؤول أمام رئيس الجمهورية المختص بتعيينه وإنهاء مهامه (30) .

وفي بعض الأحيان يكون سبب إقالة الوزير الأول أو رئيس الحكومة ، حدوث خلاف سياسي بينه وبين رئيس الجمهورية (31) ، وهو ما اتضح في الجزائر من خلال إقالة رئيس الحكومة علي بن فليس بتاريخ : 25-05-2013 .

وفي مناسبات أخرى ، يقدم الوزير الأول استقالته بمحض إرادته ، وهذا في الحالات التي تظهر فيها بعض المشاكل والعراقيل تحول دون تنفيذ رئيس الحكومة لبرنامج (32) .

ولقد شهدت حكومة السيد أحمد بن بيتور في الجزائر ، بسبب الانتقادات التي كان يوجهها رئيس الجمهورية (33) ، استقالة رئيس الحكومة بتاريخ 25 أوت 2000 ، من منصبه ، وعرض أهم أسباب تقديمه لاستقالته ، والتي في مقدمتها حرمانه من أهم صلاحياته الدستورية (34) .

كما تلعب أيضا الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية دورا هاما ومعتبرا في إقالة الوزير الأول ، وهذا في حالة عجز الحكومة بقيادة الوزير الأول عن مجابهة تلك المستجدات ، داخل المجتمع .

وبالمقابل وعلى عكس هذا التوجه السائد في الجزائر بخصوص مسألة إنهاء مهام الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية ، بكل حرية يلاحظ تقييد سلطة رئيس الجمهورية في هذه المسألة في بعض الأنظمة الدستورية المقارنة ، والمثال على ذلك ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الفرنسي ، حيث أنه وبدون تقديم الوزير الأول استقالة الحكومة (35) لا يملك رئيس الدولة دستوريا عمل شيء

حياله ⁽³⁶⁾ ، وهذا باستثناء حالة طرح الثقة في الحكومة من البرلمان حسب المادة (50) من الدستور

إلا أن الواقع العملي في فرنسا يظهر تضيق بعض الرؤساء على الوزير الأول في القيام بمهامه ، حيث يكفي فقط أن يتمتع الرئيس عن التوقيع على مشروعات المراسيم لإجباره على الاستقالة ، وهذا ما حدث مع كل من ميشال دوبريه سنة 1962 ، وجورج بومبيدو سنة 1968 ⁽³⁷⁾ .
والخلاصة إذن أن هذه السلطة الواسعة وغير المحدودة المعترف بها لرئيس الجمهورية في الجزائر لتعيين وعزل الوزير الأول تجعل من رئيس الجمهورية حجر الزاوية داخل الدولة ، والوزير الأول يتحول من عنصر اعتدال للنظام ، إلى عنصر الخاضع والتابع لإرادة رئيس الجمهورية ، وهو ما يعد خروجاً عن الأصول والقواعد المتعلقة بثنائية السلطة التنفيذية ، سواء كما هو متعارف عليه في النظام البرلماني التقليدي ، أو النظام البرلماني العقلاني ، وهو ما ينتج عنه في الأخير تهميش دور الوزير الأول.

المطلب الثاني : تهميش الوزير الأول في الجزائر بموجب تعديل سنة 2008

منذ سنة 1999 ، بدأ دور رئيس الحكومة يعرف نوعاً من التهميش في الجزائر ، وهو ما تكرر فعلياً من خلال التعديل الدستوري لسنة 2008 ، أين جرد الوزير الأول من جميع الصلاحيات الدستورية ، وأصبح رئيس الدولة القابض الفعلي للسلطة ، وهو ما نجم عنه أن أصبح الوزير الأول مجرد منفذ لسياسة الرئيس (الفرع الأول) واستحوذ هذا الأخير على جل الصلاحيات الدستورية ، وبالتالي تجريد الوزير الأول من أهم أدوات ضبط النشاط الحكومي (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : الوزير الأول مجرد منفذ لسياسة رئيس الجمهورية

إن التجديد الذي كرسه التعديل الدستوري لسنة 2008 ، يتمثل في النص صراحة على أن مهمة الوزير الأول هي تطبيق برنامج رئيس الجمهورية ، وللقيام بذلك فإن الدور الأساسي الذي رسمه التعديل الدستوري للوزير الأول يتبلور ضمن إطار تنسيق عمل الحكومة التي يختارها ويعينها رئيس الجمهورية ⁽³⁸⁾

وعلى هذا النحو يضبط الوزير الأول مخطط عمله ويعرضه في مجلس الوزراء ، حيث تنص المادة 03/79 بعد التعديل : " يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ، و يعرضه في مجلس

الوزراء "، وتنص أيضا المادة 02/79 على : " ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية ، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة .."

وتنص أيضا المادة 01/80 فقرة 1، 2 بعد التعديل : " يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي للموافقة عليه .

ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة ، بالتشاور مع رئيس الجمهورية ."

وعلى ضوء هذه النصوص الدستورية ، يلاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 2008، وضع حدا للجدل الذي كان قائما والمتمثل في أي البرنامجين أولى بالتطبيق ، وهذا من خلال التخصيص صراحة على أن برنامج الرئيس الحائز على ثقة الهيئة الانتخابية ، هو الأولى بالتطبيق ⁽³⁹⁾ .

والى جانب ذلك يتم عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني ليوافق عليه ، على أن يسبق هذا الإجراء إجراء آخر ، وهو موافقة مجلس الوزراء برئاسة صاحب البرنامج (وهو رئيس الجمهورية) على المخطط .

مع العلم أن المناقشة العامة داخل المجلس الشعبي الوطني يمكن أن تقضي إلى تكييف مخطط عمل الحكومة وهذا بالتشاور مع رئيس الجمهورية ، وفي هذا الإطار يذهب البعض إلى القول : " بأن التشاور لا يعني الاستشارة غير الملزمة ، فالرئيس أدري من غيره ببرنامجهم " ⁽⁴⁰⁾ .

وفضلا عن ذلك ، فإن عرض مخطط عمل الحكومة في مجلس الوزراء يعد إجراء يتمتع من خلاله رئيس الجمهورية بحق مراقبة الوزير الأول والتأكد من مدى الالتزام بتعليماته وتوجيهاته ، وعليه لا يكون أمام الوزير الأول، إلا الانصياع أو تقديم استقالته والتي قد يفرضها عليه رئيس الجمهورية ⁽⁴¹⁾ .

وفي نفس السياق وحول أبعاد التعديل الدستوري لسنة 2008 ، يذهب جانب آخر إلى أن التزام الوزير الأول وحكومته بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، بكل جوانبه سواء في أطره العامة أو تفضيلاته الجزئية ، يعد التزاما قانونيا وسياسيا ، بل أبعد من ذلك يعد عقدا نابعا من العلاقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية وأيضا من طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي هو نظام رئاسي ⁽⁴²⁾ ، كل هذا راجع أساسا إلى أن الحكومة في الجزائر برمتها تعد بالأساس منشأ الرئيس ، ودورها يختزل في جعل سياسة الرئيس محل تنفيذ ، وبالتالي فإن استمرار الحكومة في العمل مرهون بثقة الرئيس ⁽⁴³⁾ .

وبعد إعادة تنظيم السلطة التنفيذية في الجزائر ، أصبح الوزير الأول مجرد موظف حكومي ، ليس لديه أي تأثير داخل هذه المهمة ، بحيث تقتصر مهمته على الإشراف والتنسيق الحكومي من أجل تنفيذ برنامج الرئيس⁽⁴⁴⁾.

وعليه يعد الوزير الأول في الجزائر ، من أهم الوسائل التي يوظفها رئيس الجمهورية لتنفيذ السياسة العامة ، خاصة في حالة التوافق بين الرئيس والأغلبية البرلمانية⁽⁴⁵⁾.

نستنتج في الأخير أن التعديل الدستوري لسنة 2008، وبصدد إعادة تنظيم السلطة التنفيذية ، قد كرس دستوريا تلك الممارسات السابقة ، والتي تجعل من رئيس الجمهورية حجر الزاوية داخل النظام والذي يهيمن على جميع الصلاحيات وهو ما يتجلى أكثر في طبيعة علاقته مع الوزير الأول، هذا الأخير الذي أصبح تابعا عضويا ووظيفيا لرئيس الجمهورية ، وهو ما يعد مخالفة للقواعد الراسخة في النظام البرلماني ، وحتى في النظام البرلماني العقلاني ، وبالتالي نعتقد أن التعديل الدستوري لسنة 2008 ، قد حول مركز الوزير الأول من عنصر اعتدال وتخفيف للسلطات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية داخل النظام السياسي إلى مجرد موظف خاضع وتابع لإرادة رئيس الجمهورية ، لا يظهر ولا يمارس أي سلطة حتى داخل طاقمه الحكومي ، وبالتالي فإن جل سلطاته لا تخرج عن نطاق التعبير عن توجيهات الرئيس ، وهو ما تم تكريسه على مستوى النصوص الدستورية ، والواقع العملي .

الفرع الثاني: تجريد الوزير الأول من أهم أدوات ضبط النشاط الحكومي

من أجل ضمان سيروية النشاط الحكومي ، وتنفيذ السياسة العامة والتحكم أكثر في كل المستجدات الحاصلة داخل الدولة ، يجب أن تمنح للوزير الأول بعض الوسائل والأدوات الدستورية التي تمكنه من ذلك ، ففي النظام الدستوري الفرنسي مثلا يلاحظ أن الوزير الأول يدير النشاط الحكومي ، وهو مسؤول عن الدفاع الوطني ، وهو يضمن تنفيذ التشريعات ، كما يمارس السلطة التنظيمية المستقلة ، ويعين في الوظائف المدنية والعسكرية حسب المادة (21) من دستور 1958 وهذا مع مراعاة أحكام المادة 13 من الدستور⁽⁴⁶⁾ .

ولكن السؤال الذي يطرح في هذا المقام : فيما تتمثل الوسائل والأدوات الدستورية التي تمكن الوزير الأول من إدارة وتوجيه النشاط الحكومي ؟

تشمل الأدوات التي تسمح بضبط النشاط الحكومي فئتين⁽⁴⁷⁾ :

الأولى : تضم الصلاحيات التي تمكن صاحبها من وضع التشريعات الضرورية وتنفيذها وفق ما تقتضيه السياسة الحكومية .

الثانية : من خلالها يستطيع حائزها اختيار الأشخاص المؤهلين والقادرين على تنفيذ مهمة تجسيد السياسة الحكومية وهذا لن يتأتى إلا من خلال سلطة التعيين في الوظائف العامة للدولة . وعلى ضوء ذلك يتم التركيز على مدى تمتع الوزير الأول في الجزائر بهاتين الصلاحيتين وممارستهما بصفة مستقلة ، وقبل ذلك يجب تحديد مضمون ومحتوى صلاحية التنظيم والتعيين من الناحية النظرية ، أوفي ظل النظرية العامة ، فبالنسبة لسلطة التنظيم فهي تشمل أساسا المسائل التي تخرج عن نطاق وولاية المشرع وتعود لاختصاص رئيس الجمهورية ، وأيضا مجال تنفيذ القوانين الذي يعود للوزير الأول بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 (48).

ومن المعلوم أن هذا الاختصاص ، قد منح لفائدة السلطة التنفيذية ، تحت تأثير العديد من العوامل ، وتحت تراجع بعض المفاهيم التي كانت سائدة في الأنظمة التقليدية ، والتي يمكن إجمالها في تطور نشاط الدولة وعجز البرلمان عن مجابهة هذه التطورات ، إلى جانب تراجع مبدأ سيادة القانون الذي كان سائدا في الديمقراطيات التقليدية (49) وتتخذ سلطة التنظيم ، شكلين : سلطة التنظيم المستقلة ، وسلطة التنظيم التابعة ، وتعرف سلطة التنظيم المستقلة ، بأنها تلك الصلاحية الممنوحة للحكومة ، والتي بمقتضاها تستطيع تنظيم كل موضوع لم يتعرض له المشرع ، إما لكونه لا يدخل في اختصاصه ، وإما لأنه يدخل في اختصاصه ولكنه اقتصر على ذكر المبادئ الأساسية المتعلقة به (50).

أما مدلول السلطة التنظيمية التابعة، فهو ينصرف إلى الصلاحيات المعترف بها قانونا للإدارة في اتخاذ قرارات إدارية عامة لازمة لوضع قانون معين موضع التنفيذ ، وهي ما ينتج عن استخدامها أو ممارستها ما يعرف باسم اللوائح التنفيذية (51).

ولقد خص المؤسس الدستوري الجزائري ، في ظل دستور 1996 ، رئيس الجمهورية وحده بممارسة السلطة التنظيمية المستقلة ، حيث تنص المادة 01/125 : " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

أما الوزير الأول فهو يزاوِل السلطة التنظيمية التابعة حيث تنص المادة 02/85 من دستور 1996 : " يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات " .

كما تنص المادة 02/125 على : " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول " ، إلا أن المادة 03/85 تنص على : " يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك " .

من خلال هذه النصوص يمكن تسجيل الملاحظات التالية :

أ- أن الاختصاص التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية ، في الجزائر يعد حكرا على الرئيس وحده ، يمارسه دون مشاركة الوزير الأول وهذا ما أجمعت عليه جميع الدساتير الجزائرية ، وبالتالي يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد خالف الأصول والقواعد الثابتة في النظم التي تعتمد ثنائية السلطة التنفيذية ، وهو أيضا على عكس توجه المؤسس الدستوري الفرنسي الذي يسمح للوزير الأول بالمشاركة في ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة إلى جانب رئيس الجمهورية .

ب . يلاحظ أن المادة 03/85 من الدستور تضمنت عبارة " بعد موافقة رئيس الجمهورية " ، فما هي حقيقة وأبعاد هذه العبارة على سلطة الوزير الأول في ممارسة اختصاصه التنظيمي التنفيذي ؟

إن سلطة الوزير الأول ، في هذا المجال مقيدة بالموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية ، وهو ما يعني استحواذ رئيس الجمهورية على السلطة التنظيمية التابعة ، وهو تأكيد واضح أيضا على أن الوزير الأول تكمن مهمته أساسا في سياسة الرئيس والتنسيق بين أعضاء الحكومة ⁽⁵²⁾ ، وهذا ما يوحي أيضا أن رئيس الجمهورية يعد محتكرا للسلطة التنظيمية بشقيها التنفيذي والمستقل حيث يمارس كل مظاهرها بشكل قانوني وواقعي ⁽⁵³⁾ ، وهو ما ينعكس سلبا على مركز الوزير، وهذا الأخير الذي أصبح مجرد موظف خاضع لرئيس الجمهورية على مستوى الجهاز الحكومي ⁽⁵⁴⁾ ، وبالرغم من أن الوزير الأول ظل بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 ، هو المكلف بالسهرة على تنفيذ القوانين والتنظيمات، إلا أن سلطته في استخدام الأداة التي تمكنه من ذلك (المراسيم التنفيذية) لم يعد مستقلا في اتخاذها شريطة موافقة رئيس الجمهورية ⁽⁵⁵⁾ .

والى جانب سلطة التنظيم توجد صلاحية أخرى لا تقل أهمية عنه ، وهي سلطة التعيين في الوظائف العامة للدولة، حيث تعد هذه السلطة الأخيرة أداة فعالة تمكن الوزير الأول من ضبط النشاط الحكومي .

إن سلطة التعيين في الوظائف العامة للدولة تعد في الأصل ضرورة ونتيجة منطقية لسلطة التنظيم بمفهومها العام ، حيث لا يمكن مزاولة مهمة تنفيذ القوانين وسلطة التنظيم ، ما لم تمنح الوسائل والأدوات المساعدة على ذلك ، والتي في مقدمتها سلطة التعيين ⁽⁵⁶⁾ .

بالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري يلاحظ أنه في ظل دستوري 1989 و 1996 ، أن رئيس الحكومة سابقا كان يشارك إلى جانب رئيس الجمهورية في ممارسة هذه السلطة ، على اعتبار أن رئيس الحكومة يستقل نسبيا عن رئيس الجمهورية في الإشراف على السياسة الحكومية ، إلا أنه وبعد سنة 1999 استحوذ رئيس الجمهورية على سلطة التعيين بشكل مطلق دون مشاركة أي جهة .

ولقد خول الدستور الجزائري لسنة 1996 لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في إجراء التعيينات ، وهذا من خلال استخدام عبارات عامة ، يمكن التوسع في تفسيرها لتشمل أكبر طائفة من الموظفين⁽⁵⁷⁾ ، وفي هذا الإطار تنص المادة 78 الفقرة الأولى من دستور 1996 على : " يعين رئيس الجمهورية ... الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور " ، وتنص المادة 78 الفقرة الثانية على : " يعين رئيس الجمهورية ... في الوظائف المدنية والعسكرية " ، وخص الدستور أيضا لرئيس الجمهورية صلاحية التعيين في مجلس الوزراء ، حيث تنص المادة 78 الفقرة الثالثة : " ... التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء " .

وعلى ضوء ما تقدم تمتد سلطة التعيين في وظائف الدولة المخولة لرئيس الجمهورية ، لتشمل أيضا المناصب الحساسة ، مثل تعيين رئيس مجلس الدولة ، والأمين العام للحكومة ، ومحافظ بنك الجزائر ، والولاة ، والقضاة .

وفي إطار تدعيم سلطة رئيس الجمهورية في مجال التعيين تم إصدار المرسوم الرئاسي 99-244 المؤرخ في: 27 أكتوبر 1999 ، والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة⁽⁵⁸⁾ ، هذا المرسوم الأخير نقل العديد من صلاحيات التعيين التي كانت موكلة سابقا لرئيس الحكومة إلى مجال اختصاص رئيس الجمهورية⁽⁵⁹⁾ ، وهذا كله يدل على أن هذا المرسوم الأخير قد سحب من رئيس الحكومة صلاحية التعيين في الوظائف المدنية وأكد احتكار رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية⁽⁶⁰⁾ .

نستنتج مما سبق مدى اتساع السلطات والصلاحيات التي أصبح يتمتع بها رئيس الجمهورية في الجزائر على حساب الوزير الأول ، وهو ما يعكس لا محال الطابع الشكلي لثنائية السلطة التنفيذية ، وبالتالي المساهمة الشكلية للوزير الأول في وضع السياسة العامة للدولة ، مقابل تحمله للمسؤولية المزدوجة أمام رئيس الجمهورية ، وأمام البرلمان .

الخاتمة :

- بعد دراسة طبيعة العلاقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية في الجزائر على إثر التعديل الدستوري لسنة 2008 نتوصل إلى الملاحظات والنتائج التالية :
- لم يخرج التعديل الدستوري لسنة 2008 عن تلك الممارسات التي كانت سائدة سابقا ، والقائمة أساسا على النزعة الفردية في الحكم وهو ما يتجلى من خلال أولوية مؤسسة الرئاسة وتفوقها المعترف عن باقي الهيئات .
 - أبقى هذا التعديل أيضا على تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية عضويا ووظيفيا ، وهذا من خلال تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه من قبل رئيس الجمهورية وبكل حرية دون قيود وضوابط تحد من سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال ، وهذا ما أكدته أيضا الممارسات العملية ، من خلال عدم الاستقرار على طريقة ونهج معين لاختيار الوزير الأول.
 - أصبح الوزير الأول على إثر التعديل الدستوري لسنة 2008 مكلفا بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية مقابل تحمله للمسؤولية المزدوجة ، وبالتالي أزال هذا التعديل التساؤلات التي كانت قائمة حول أي البرنامجين أولى بالتطبيق ، وبالمقابل يلاحظ أن الوزير الأول في الجزائر مجرد منفذ لسياسة الرئيس ، بل هو أكثر من ذلك مجرد موظف خاضع لمؤسسة الرئاسة وما يعكس ذلك أيضا هو تهميش الوزير الأول وتجريده من أهم الأدوات والوسائل الدستورية التي تمكنه من وضع وتنفيذ السياسة العامة خاصة سلطتي التنظيم والتعيين بالنظر إلى أهمية هاتين السلطتين في ضبط وتسيير النشاط الحكومي ، إلى جانب تحكم وتدخل رئيس الجمهورية في توظيف هاتين الوسلتين .
 - وأخيرا يلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري ومن خلال التعديل الدستوري لسنة 2008 ، قد خرج عن المقتضيات الشكلية والموضوعية لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ، وبالتالي يعد هذا المبدأ في الجزائر مبدأ شكلي ووهمي لا يعكس سوى التفوق الملحوظ لرئيس الجمهورية على حساب الوزير الأول .

الهوامش :

- (1) نشر هذا التعديل في الجريدة الرسمية ، عدد 45 ، المؤرخ في : 1988/11/05
- (2) سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 115 وما بعدها .
- (3) راجع، أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، ص 54 .
- (4) إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية <> رئيس الدولة، الوزارة <> في الأنظمة السياسية المعاصرة ، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2006، ص 24
- (5) ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 333 .
- (6) إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 25 .
- (7) نفس المرجع، ص 26 .
- (8) رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 187
- (9) تم هذا التعديل بتاريخ 2008/11/15، بمبادرة من رئيس لجمهورية حيث لم يعرض على الاستفتاء، راجع، الجريدة الرسمية، عدد 63، مؤرخ في 2008/11/16 .
- (10) تم استحداث منصب الوزير الأول في الجزائر، بموجب دستور 1976، وكان ذلك بموجب المادة 2/133، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيراً أولاً، إلا أنه وبعد تعديلات الدستور في سنة 1979، أصبحت مسألة تعيين الوزير الأول أمراً ضرورياً وهو ما ترتب عنه فقدان رئيس الجمهورية لتلك السلطة التقديرية التي كان يتمتع بها، أما عن دور الوزير الأول في تلك الفترة، فهو دور ثانوي ينحصر في مساندة رئيس الجمهورية في تنسيق النشاط الحكومي وتنفيذ القرارات المتخذة في مجلس الوزراء، ولقد احتفظ أيضاً رئيس الجمهورية وبموجب التعديل الدستوري لسنة

2008، بصلاحيات تعيين وعزل رئيس الحكومة بكل حرية، لتفاصيل أكثر، راجع، سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 112 وما بعدها وأنظر أيضاً، أو مايوف محمد، المرجع السابق، 550 وما بعدها.

(11) في بعض الحالات تم اعتماد الانتماء الحزبي عند اختيار وتعيين رئيس الحكومة، والمثال على ذلك حكومة "مولود حمروش" و"قاصدي مرباح" بالنظر إلى انتمائهما لحزب جبهة التحرير الوطني. وفي بعض الأحيان تم تغليب اللا انتماء الحزبي وكان ذلك عن تعيين، كل "أحمد بن بيتور"، و"إسماعيل حمداني" وهذا في ظل تواجد أغلبية برلمانية تنتمي إلى حزب التجمع الوطني الديمقراطي، وفي مناسبات أخرى تم تغليب الانتماء إلى الأقلية البرلمانية وكان ذلك بمناسبة تعيين "بن فليس" رئيس للحكومة والذي ينتمي لحزب جبهة التحرير الوطني، في ظل تواجد أغلبية برلمانية تابعة لحزب التجمع الوطني.

وأخيراً وفي بعض الأحيان يتم اعتماد عامل الانتماء إلى الأغلبية البرلمانية، ويتضح ذلك في تعيين أحمد أويحي بعد الانتخابات التشريعية لسنة 1997 والتي استحوذ فيها حزب التجمع الوطني الديمقراطي مع الأغلبية البرلمانية، لتفاصيل أكثر، راجع عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2010، ص 113، سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 118

(12) راجع، أو مايوف محمد، المرجع السابق، ص 54

(13) حيث لا توجد شروط على رئيس الجمهورية الدولة، لاختيار الوزير الأول، فله أن يختار من يشاء، ولكنه في نفس الوقت يجب أن يطابق اختياره مع الإرادة الشعبية

راجع، jean Gicquel, Droit Constitutionnel et institutions Politiques, 11

édition 199, g 56

(14) علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية دراسة في الدساتير العربية، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع القاهرة، 2014، ص 363 .

(15) نفس المرجع، ص 363 .

(16) راجع سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2007، 2008، ص 19 .

- (17) فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2010، ص 124 .
- (18) سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث السلطة التنفيذية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013، ص 420 .
- (19) نفس المرجع، ص 384 .
- (20) فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 124 .
- (21) جعلاب كمال، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1996 الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2006، ص 23 .
- (22) أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 60 .
- (23) جعلاب كمال، المرجع السابق، ص 23 .
- (24) سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 383 .
- (25) نفس المرجع، ص 394 .
- (26) سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 125 .
- (27) بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية أطروحة دكتوراه، الجزائر، 2013، ص 79
- (28) نفس المرجع، ص 79 .
- (29) فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 130 .
- (30) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ص.م.ج.الجزائر، 2010، ص 217 .
- (31) نفس المرجع .
- (32) فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 131 .
- (33) عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2010، ص 209 .
- (34) نفس المرجع، ص 209 .
- (35) أد حمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية، في الدستور الجزائري لعام 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 75 .
- (36) راجع المادة 08، من الدستور الفرنسي لعام 1958.
- (37) رأفت فودة، المرجع السابق، ص 391 .

- (38) عبد الغني بسيوني، عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت، 1995، ص 137 .
- (39) عمار عباس، المرجع السابق، ص 131 .
- (40) نفس المرجع، ص 130 .
- (41) سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 155 .
- (42) عقيلة خرباشي العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية الجزائر، 2007، ص 106 .
- (43) بورايو محمد، المرجع السابق، ص 210 .
- (44) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين العسف والقيود، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2006، ص 238 .
- (45) سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 119 .
- (46) بورايو محمد، المرجع السابق، ص 210 .
- (47) PIERE AVRIL, le premier Ministre, Diriger le Gouvernement Revue, Pouvoirs, N83,1997,P31
- (48) راجع أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 99 .
- (49) راجع، سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء (3)، المرجع السابق، ص 83 .
- (50) Jean –Marie Duffau , Pouvoir réglementaire autonome et pouvoir réglementaire derive , thèse- doctorat , Paris 2, 1975 ,P 15
- (51) رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 171 .
- (52) نفس المرجع، ص 97 .
- (53) سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 446 .
- (54) راجحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص 166 .
- (55) نفس المرجع .

- (56) بن طيفور نصر الدين، أثر التعديلات الدستورية لسنة 2008 على طبيعة النظام السياسي في الجزائر، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي، التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة، جامعة سعد دحلب البليدة، 2013، ص 04.
- (57) سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الجزء الثالث ، المرجع السابق ، ص 97 .
- (58) الجريدة الرسمية ، العدد 76 الصادر بتاريخ : 1999/10/31 .
- (59) محمد هاملي ، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2014 ، ص 78 .
- ناصر لباد ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، الطبعة الثالثة ، مخبر الدراسات السلوكية ، الجزائر ، 2006 ، ص 130.