

جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة -



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون الخاص

توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماستر في الحقوق
تخصص دولة مؤسسات

تحت إشراف الأستاذ:

حمادو دحمان

من إعداد الطالبين:

رشاش بشير

بغداد عبد العزيز

أعضاء لجنة المناقشة

د. فليح كمال عبد المجيد، أستاذ التعليم العالي، جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر..... رئيساً

د. حمادو دحمان، أستاذ التعليم العالي، جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر،..... مشرفاً ومقرراً

د. بن علي عبد الحميد، أستاذ التعليم العالي، جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر،..... عضواً

السنة الجامعية: 2026/2025

جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة -



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون الخاص

توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماستر في الحقوق
تخصص دولة مؤسسات

تحت إشراف الأستاذ:

حمادو دحمان

من إعداد الطالبين:

رشاش بشير

بغداد عبد العزيز

أعضاء لجنة المناقشة

د. فليح كمال عبد المجيد، أستاذ التعليم العالي، جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر..... رئيساً

د. حمادو دحمان، أستاذ التعليم العالي، جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر،..... مشرفاً ومقرراً

د. بن علي عبد الحميد، أستاذ التعليم العالي، جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر،..... عضواً

السنة الجامعية: 2026/2025

الشكر

الحمد لله رب العالمين، نحمده ونشكره على فضله وتوفيقه، الذي أعاننا على إتمام هذه المذكرة والوصول إلى هذه المرحلة من مسيرتنا الجامعية.

نتقدم بخالص الشكر وعظيم الامتنان إلى الأستاذ المشرف **حمادو دحمان**، الذي تفضل بالإشراف على هذه المذكرة، وعلى ما قدمه لنا من توجيهات علمية ونصائح قيمة وملاحظات بناءة، وعلى متابعته وحرصه على إنجاز هذا العمل في أحسن صورة.

كما نتوجه بجزيل الشكر والتقدير إلى جميع أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة الدكتور **مولاي الطاهر**، لما قدموه لنا من علم ومعرفة وتوجيه خلال مسيرتنا الجامعية، وما بذلوه من جهود في سبيل تكويننا العلمي والأكاديمي.

كما نتقدم بخالص الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة المحترمين، على تفضلهم بقبول مناقشة هذه المذكرة، وعلى الوقت والجهد الذي سيخصصونه لقراءتها وتقييمها، وعلى ملاحظاتهم العلمية التي ستسهم في إثراء هذا العمل وتصويبه.

ولا يفوتنا أن نتقدم بالشكر لكل من قدم لنا يد العون والمساعدة، أو أسدى لنا نصيحة، أو شجعنا على مواصلة العمل، وكل من كان له أثر في إنجاز هذه المذكرة من قريب أو بعيد.

وفي الأخير، نسأل الله أن يجزي الجميع عنا خير الجزاء، وأن يجعل هذا العمل المتواضع خالصا لوجهه الكريم، وخطوة موفقة في مسيرتنا العلمية والمهنية.

الاهداء

(وَمَا تَوْفِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ)
صدق الله العظيم

الحمد لله الذي وفقني لإتمام هذا العمل، وما توفيقني إلا بالله.

إلى من كانا سندي الأول في الحياة، إلى والدي العزيزين، عرفانا وامتنانا لكل ما قدماه لي من حب ودعم وتشجيع، أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع.

إلى إخوتي وأخواتي، وإلى جميع أفراد عائلتي، الذين كانوا لي عوناً وسنداً طوال مسيرتي الدراسية، وكانوا دائماً مصدر قوة وتشجيع.

إلى كل من آمن بقدرتي، وساندني بكلمة طيبة، أو دعاء صادق، أو موقف كريم، وكان له أثر في وصولي إلى هذه المرحلة.

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل، سائلاً الله أن يجعله ثمرة علم نافعة، وأن يوفقني في مسيرتي القادمة.

بشير

الأهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

إلى والدي الكريمين، منبع الحب والعطاء، ومن كان دعاؤهما رفيقا لي في كل خطوة، أهدي هذا العمل تقديرا ووفاء لما بذلاه من أجلي.

إلى عائلتي العزيزة، إخوتي وأخواتي، وكل من أحاطني بالمحبة وشجعني على مواصلة دراستي وتحقيق طموحاتي.

إلى كل من كان لي سندا في لحظات التعب، ودافعا للاستمرار في لحظات التردد، وإلى كل من ترك في مسيرتي أثرا طيبا لا ينسى.

إلى زملائي وكل من شاركني سنوات الدراسة الجامعية، بما حملته من تحديات ونجاحات وذكريات.

إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل، أهدي هذا الجهد المتواضع، راجيا من الله أن يكمله بالتوفيق والنجاح.

عبد العزيز

مقدمة

تحتل السلطة التنفيذية مكانة أساسية في تنظيم الدولة وممارسة وظائفها، باعتبارها الجهة المكلفة بتنفيذ القوانين وتجسيد السياسات العامة للدولة وتسيير شؤونها الداخلية والخارجية. وتختلف النظم الدستورية في كيفية تنظيم هذه السلطة وتوزيع اختصاصاتها بين مختلف مؤسساتها، غير أن أهمية هذا التوزيع لا تقتصر على مجرد تحديد الصلاحيات، وإنما تمتد إلى ضبط طبيعة العلاقة القائمة بين مختلف أقطاب السلطة التنفيذية، بما يضمن وضوح الاختصاصات وتنسيق العمل الحكومي وتفاذي التداخل أو التعارض في ممارسة الوظائف التنفيذية¹.

وفي الجزائر، عرفت السلطة التنفيذية منذ الاستقلال تطورا دستوريا متدرجا، انعكس على طبيعة العلاقة بين رئيس الجمهورية والحكومة، وعلى مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة داخل البناء التنفيذي. وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 في سياق إعادة تنظيم عدد من المؤسسات والاختصاصات الدستورية، حيث حافظ على مكانة رئيس الجمهورية باعتباره محور السلطة التنفيذية، مع إعادة ضبط وضعية الوزير الأول أو رئيس الحكومة بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية. ويظهر ذلك من خلال النص على تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول أو رئيس الحكومة وإنهاء مهامه، وتولية السلطة التنظيمية ورئاسة مجلس الوزراء، إلى جانب الاختصاصات المقررة للوزير الأول أو رئيس الحكومة في توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة وتطبيق القوانين والتنظيمات².

وتبرز خصوصية التعديل الدستوري لسنة 2020 بصورة أوضح من خلال التمييز بين الوزير الأول ورئيس الحكومة، إذ يرتبط تعيين كل منهما بطبيعة الأغلبية البرلمانية؛ ففي حالة وجود أغلبية رئاسية يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا، بينما في حالة أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية

¹ رابي أحسن، الوسيط في القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.

² عبد الحليم مرزوقي، «علاقة رئيس الجمهورية بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 2020»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 13، العدد 01، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2022، ص 532-545.

غير الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية³

ومن ثم، فإن توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 يثير جملة من المسائل المرتبطة بحدود اختصاص كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، ومدى وضوح المجالات التي يمارس فيها كل طرف صلاحياته، خاصة في المجالات التنظيمية والتنفيذية والسياسية والحكومية. كما يطرح هذا التوزيع مسألة طبيعة العلاقة الوظيفية بين الطرفين، ومدى اعتمادها على التعاون والتنسيق من جهة، وعلى أولوية الاختصاص الرئاسي من جهة أخرى.

تتجلى أهمية دراسة موضوع توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 في كونه يرتبط بتنظيم أحد أهم جوانب النظام الدستوري الجزائري، والمتمثل في تحديد كيفية ممارسة الوظيفة التنفيذية وتوزيعها بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة.

وتتمثل الأهمية العلمية للموضوع في إبراز الإطار الدستوري المنظم لاختصاصات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، وتحليل المجالات التي يتقاطع فيها اختصاص الطرفين، خاصة في مجال تنفيذ القوانين وممارسة السلطة التنظيمية وتسيير الإدارة وتحديد وتنفيذ السياسة العامة للدولة.

كما تبرز الأهمية العملية للموضوع في محاولة الوقوف على طبيعة التوازن الذي أقامه التعديل الدستوري لسنة 2020 بين مختلف مكونات السلطة التنفيذية، ومدى مساهمة توزيع الاختصاصات في تحقيق التنسيق والانسجام في العمل التنفيذي، مع بيان الحدود التي تفرضها المكانة الدستورية لرئيس الجمهورية على الاستقلال الوظيفي للوزير الأول أو رئيس الحكومة.

يرجع اختيار هذا الموضوع إلى جملة من الأسباب الموضوعية والعلمية، من أهمها:

³ المادة 103 والمادة 110 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

- أهمية السلطة التنفيذية في البناء الدستوري للدولة الجزائرية.
- خصوصية التعديل الدستوري لسنة 2020 في تنظيم العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة.
- التمييز الذي أقره الدستور بين مناصبي الوزير الأول ورئيس الحكومة بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية.
- تعدد وتداخل الاختصاصات التنفيذية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة.
- الرغبة في تحديد الحدود الدستورية الفاصلة بين اختصاصات قطبي السلطة التنفيذية.
- محاولة الوقوف على مدى تحقيق التعديل الدستوري لسنة 2020 للتنسيق والتوازن داخل السلطة التنفيذية.

لم تحل دراسة الموضوع من بعض الصعوبات، خاصة ما يرتبط بتعدد النصوص الدستورية المنظمة لاختصاصات السلطة التنفيذية وتداخل بعضها، فضلا عن صعوبة تحديد الحدود الدقيقة بين بعض الاختصاصات الرئاسية والاختصاصات الحكومية، إلى جانب خصوصية التمييز بين الوزير الأول ورئيس الحكومة بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية، وما يترتب عن ذلك من اختلاف في طبيعة ممارسة الاختصاص التنفيذي.

انطلاقا من أهمية الموضوع وخصوصية التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية في الجزائر، يمكن طرح الإشكالية الرئيسية الآتية:

ماهي مظاهر توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية:

- ما هي أهم الاختصاصات الدستورية المخولة لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020؟
- ما هي الاختصاصات التي يمارسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة بحسب الحالة؟
- كيف تم توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية في المجال التنظيمي والتنفيذي والسياسي والحكومي؟
- ما هي الآليات الدستورية التي تحكم التعاون والتنسيق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة؟
- ما حدود استقلالية الوزير الأول أو رئيس الحكومة في مواجهة الاختصاصات الرئاسية؟
- إلى أي مدى أدى التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى تحقيق التوازن بين قطبي السلطة التنفيذية؟

للإجابة عن الإشكالية المطروحة، تنطلق الدراسة من الفرضيات الآتية:

- يقوم توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 على إسناد اختصاصات أصلية لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، مع وجود مجالات مشتركة تستوجب التنسيق بينهما.
- يحتفظ رئيس الجمهورية بمكانة دستورية محورية داخل السلطة التنفيذية، بالنظر إلى اتساع الاختصاصات التي خولها له الدستور، ومن بينها رئاسة مجلس الوزراء وممارسة السلطة التنظيمية وتعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وإنهاء مهامه.
- تختلف طبيعة الاختصاصات الممنوحة للوزير الأول أو رئيس الحكومة بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية، بما يؤثر في طبيعة علاقته برئيس الجمهورية وفي نطاق استقلالية العمل الحكومي .
- يعتمد توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية على آليات دستورية للتعاون والتنسيق، إلا أن ذلك لا يلغي أولوية عدد من الاختصاصات الرئاسية داخل البناء التنفيذي.

تهدف هذه الدراسة إلى:

- تحديد الإطار الدستوري لاختصاصات رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة.
- بيان طبيعة الاختصاصات السياسية والتنفيذية والتنظيمية والسيادية لرئيس الجمهورية.
- تحديد الاختصاصات العامة للوزير الأول أو رئيس الحكومة.
- توضيح أثر طبيعة الأغلبية البرلمانية على مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة.
- تحليل صور توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية في المجال التنظيمي والتنفيذي والسياسي والحكومي.
- إبراز آليات التعاون والتنسيق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة.
- تحديد حدود الاستقلال الوظيفي للوزير الأول أو رئيس الحكومة.
- الوقوف على مدى تحقيق التعديل الدستوري لسنة 2020 للتوازن بين قطبي السلطة التنفيذية.

اقتضت طبيعة الموضوع الاعتماد أساساً على المنهج الوصفي و المنهج التحليلي، من خلال وصف النصوص الدستورية المتعلقة باختصاصات رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، وتحليل مضمونها وتحديد نطاق تطبيقها والعلاقة التي تنشأ عنها بين مختلف مؤسسات السلطة التنفيذية. كما تم الاستعانة بالمنهج المقارن بصورة محدودة عند الحاجة، خاصة في إبراز أوجه الاختلاف بين وضعية الوزير الأول ووضعية رئيس الحكومة بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية، ومدى انعكاس ذلك على توزيع الاختصاص داخل السلطة التنفيذية.

للإجابة عن الإشكالية المطروحة وتحقيق الأهداف المحددة، تم تقسيم الدراسة إلى فصلين:

يتناول **الفصل الأول** الإطار الدستوري لاختصاصات قطبي السلطة التنفيذية، وذلك من خلال دراسة الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية في المبحث الأول، ثم الاختصاصات الدستورية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في المبحث الثاني.

أما الفصل الثاني فيخصص لدراسة مظاهر توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية وحدوده، من خلال التطرق في المبحث الأول إلى صور توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، ثم دراسة حدود هذا التوزيع في المبحث الثاني، مع التركيز على آليات التعاون والتنسيق بين الطرفين، ومظاهر أولوية الاختصاص الرئاسي وحدود الاستقلال الوظيفي للوزير الأول أو رئيس الحكومة، وصولاً إلى مدى تحقيق التعديل الدستوري لسنة 2020 للتوازن بين قطبي السلطة التنفيذية.

الفصل الأول: الإطار الدستوري لاختصاصات قطبي السلطة التنفيذية

أحدث التعديل الدستوري لسنة 2020 جملة من المستجدات على مستوى تنظيم السلطة التنفيذية في الجزائر، من خلال إعادة ضبط العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، وربط ممارسة بعض الاختصاصات بطبيعة الأغلبية البرلمانية. وقد انعكس ذلك على البناء الدستوري للسلطة التنفيذية، سواء من حيث تحديد الصلاحيات المخولة لكل قطب، أو من حيث طبيعة العلاقة التي تجمعهما في ممارسة الوظيفة التنفيذية¹.

وتستند دراسة اختصاصات قطبي السلطة التنفيذية إلى الأحكام الدستورية التي تضبط صلاحيات رئيس الجمهورية في المجالات السياسية والتنفيذية والتنظيمية والسيادية، إلى جانب الاختصاصات المسندة إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، لاسيما ما تعلق بتنسيق عمل الحكومة، وتنفيذ القوانين والتنظيمات، وممارسة السلطة التنظيمية، والإشراف على مختلف أجهزة الإدارة العمومية.

كما يبرز الإطار الدستوري لاختصاصات قطبي السلطة التنفيذية من خلال التمييز بين الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية بصورة مباشرة، وتلك التي تدخل ضمن مجال عمل الحكومة، مع وجود مجالات تتقاطع فيها الاختصاصات بحكم طبيعة النظام التنفيذي والعلاقة الدستورية القائمة بين طرفيه. ومن ثم، تقتضي دراسة هذا الإطار الوقوف على الاختصاصات المقررة لرئيس الجمهورية، ثم بيان الاختصاصات المسندة إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وفقاً لأحكام التعديل الدستوري لسنة 2020.

وعليه، سيتم تناول هذا الفصل من خلال مبحثين، يخصص الأول لدراسة الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية، بينما يتناول الثاني الاختصاصات الدستورية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، 30 ديسمبر 2020، المادة 91.

المبحث الأول: الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية

يتمتع رئيس الجمهورية بمكانة محورية ضمن السلطة التنفيذية، إذ أسند له الدستور مجموعة من الاختصاصات السياسية والتنفيذية والتنظيمية والسيادية، بما يسمح له بممارسة أدوار متعددة في إدارة شؤون الدولة. وتتوزع هذه الاختصاصات بين ما يرتبط بالسياسة العامة والعمل الحكومي، وما يتصل بالسلطة التنظيمية ومجالات الدفاع الوطني والسياسة الخارجية والظروف الاستثنائية. ولتوضيح ذلك، سيتم تناولها من خلال مطلبين، يخصص الأول للاختصاصات السياسية والتنفيذية لرئيس الجمهورية، بينما يتناول الثاني اختصاصاته التنظيمية والسيادية.

المطلب الأول: الاختصاصات السياسية والتنفيذية لرئيس الجمهورية

تعدد الاختصاصات السياسية والتنفيذية لرئيس الجمهورية، وتتوزع بين تحديد السياسة العامة للدولة، والاختصاصات المرتبطة بتشكيل الحكومة وإنهاء مهام أعضائها، إضافة إلى توجيه العمل الحكومي وممارسة السلطة التنفيذية، وهو ما سيتم بيانه من خلال الفروع الآتية.

الفرع الأول: الاختصاصات المتعلقة بتحديد السياسة العامة للدولة

تحتل مسألة تحديد التوجهات العامة للدولة موقعاً مهماً ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية، بالنظر إلى ارتباطها بتحديد الأولويات الكبرى التي توجه العمل العمومي في مختلف المجالات. وفي النظام الدستوري الجزائري، منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية مكانة أساسية في هذا المجال، من خلال مجموعة من الاختصاصات التي تسمح له بالتأثير في رسم التوجهات العامة للدولة وقيادة العمل التنفيذي، مع مراعاة الاختصاصات المسندة إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة¹.

وقد نصت المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن رئيس الجمهورية «يجسد رئيس الدولة وحدة الأمة»، ويسهر على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية، ويحمي الدستور ويسهر على احترامه، كما يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها. وتكشف هذه المهام عن المكانة الدستورية التي

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 91.

يحتلها رئيس الجمهورية باعتباره محوراً أساسياً في توجيه السياسة العامة للدولة، بالنظر إلى طبيعة المسؤوليات المرتبطة بحماية الدولة واستمرارية مؤسساتها واحترام النظام الدستوري.¹

وتتضح صلاحيات رئيس الجمهورية بصورة أكثر مباشرة من خلال المادة 91 من الدستور، التي أسندت إليه مجموعة من الاختصاصات ذات الصلة بتوجيه السياسة العامة، من بينها ترؤس مجلس الوزراء، وتعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وإنهاء مهامه، فضلاً عن توليه السلطة التنظيمية. ويشكل ترؤسه لمجلس الوزراء آلية دستورية لمتابعة التوجهات الكبرى للعمل التنفيذي ومناقشة المسائل التي تدخل في المجالات المحددة دستورياً، الأمر الذي يعزز موقعه في قيادة السياسة العامة للدولة.²

ولا تقتصر سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال على المسائل الداخلية، إذ أسند إليه الدستور صراحة تحديد السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها. ويظهر من ذلك أن الاختصاص الرئاسي في مجال السياسة الخارجية ذو طبيعة أصلية ومباشرة، بحيث يملك رئيس الجمهورية سلطة وضع التوجهات الأساسية التي تحكم علاقات الدولة الخارجية، مع ممارسة الاختصاصات الأخرى المرتبطة بهذا المجال وفق الأحكام الدستورية، لاسيما ما يتعلق بإبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها وتعيين الممثلين الدبلوماسيين.³

كما يرتبط دور رئيس الجمهورية في تحديد التوجهات العامة للدولة بعلاقته بالوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة. فالمادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ميزت بين حالتين؛ تتمثل الأولى في قيادة الحكومة من طرف وزير أول عندما تسفر الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، والثانية في قيادتها من طرف رئيس حكومة عندما تسفر الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية.⁴ ويترتب على هذا التمييز اختلاف في طبيعة البرنامج الذي تعمل الحكومة على تنفيذه، إذ تنص المادة

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 91.

² المصدر نفسه، المادة 92.

³ المصدر نفسه، المادة 92؛ وانظر أيضاً: عرعور هناء، بن عربية رقية، «منصب رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري»، مجلة الأكاديمية للبحوث في العلوم الاجتماعية، المجلد 4، العدد 1، 2022، ص. 135-158.

⁴ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 93.

105 على أنه في حالة الأغلبية الرئاسية يكلف رئيس الجمهورية الوزير الأول باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي، بينما تقرر المادة 106 أنه في حالة الأغلبية البرلمانية يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة ويكلفه بتشكيل الحكومة وإعداد برنامجها.¹

وبذلك، يتضح أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أقام علاقة بين موقع رئيس الجمهورية في قيادة الدولة وبين طبيعة الأغلبية البرلمانية، دون أن يسلبه دوره المحوري في تحديد التوجهات الكبرى للدولة. ففي حالة الأغلبية الرئاسية، تكون الصلة بين البرنامج الرئاسي ومخطط عمل الحكومة أكثر وضوحًا، باعتبار أن الوزير الأول يعمل على إعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي، بينما تمنح حالة الأغلبية البرلمانية لرئيس الحكومة مجالًا أوسع في إعداد برنامجه، مع بقاءه مرتبطًا بالإطار الدستوري الذي يحدد اختصاصات رئيس الجمهورية واختصاصات الحكومة.²

ومن ثم، فإن اختصاص رئيس الجمهورية في مجال السياسة العامة لا يقوم على احتكار جميع مراحل إعداد وتنفيذ السياسات العمومية، وإنما يتجسد من خلال مجموعة من الصلاحيات الدستورية التي تمنحه موقعًا مؤثرًا في تحديد التوجهات الكبرى للدولة، في حين تضطلع الحكومة بمهام التنفيذ والتنسيق وممارسة الاختصاصات التي خولها لها الدستور. وهو ما يكشف عن وجود تداخل وظيفي بين قطبي السلطة التنفيذية، ستظهر حدوده ومظاهره بصورة أوضح عند دراسة توزيع الاختصاص بينهما.

الفرع الثاني: الاختصاصات المرتبطة بتشكيل الحكومة وإنهاء مهام أعضائها

أولى المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية دورًا أساسيًا في تشكيل الحكومة وإنهاء مهام أعضائها، بما يعكس مكانته داخل السلطة التنفيذية. ويتضح ذلك من خلال اختصاصه في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، إلى جانب تعيين أعضاء الحكومة وإنهاء مهامهم وفق الضوابط الدستورية.

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 93

² أحمد جباري غدير، «المركز القانوني للوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة في التعديل الدستوري 2020»، مذكرة ماستر، جامعة الوادي، 2024.

فقد نصت المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن رئيس الجمهورية «يعيّن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وينهي مهامه»، وهو اختصاص يمارسه رئيس الجمهورية بالنظر إلى نتائج الانتخابات التشريعية وطبيعة الأغلبية المنبثقة عنها.¹ وفي حالة الأغلبية الرئاسية، يعيّن رئيس الجمهورية وزيراً أولاً ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة، بينما في حالة الأغلبية البرلمانية يعيّن رئيس الحكومة ويكلفه بتشكيل الحكومة وفق أحكام الدستور.²

أما بالنسبة لأعضاء الحكومة، فقد نصت المادة 104 على أن رئيس الجمهورية يعيّن أعضاء الحكومة بناءً على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة. ويكشف هذا النص عن توزيع نسبي للاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية؛ إذ يملك الوزير الأول أو رئيس الحكومة سلطة الاقتراح، في حين يحتفظ رئيس الجمهورية بسلطة التعيين، بما يجعل القرار النهائي في تكوين الحكومة مرتبطاً بالإرادة الرئاسية.³

ويمتد الاختصاص الرئاسي كذلك إلى إنهاء مهام أعضاء الحكومة، إذ لا يقتصر دوره على مرحلة التعيين، وإنما يشمل أيضاً إنهاء المهام في إطار الصلاحيات التي خولها له الدستور. كما أن إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة من اختصاص رئيس الجمهورية، وهو ما يؤكد استمرار الصلة العضوية بين قطبي السلطة التنفيذية.⁴

وعليه، فإن تنظيم تشكيل الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 يقوم على توزيع للاختصاص من الناحية الإجرائية، مع احتفاظ رئيس الجمهورية بموقع حاسم في القرار النهائي، الأمر الذي يبرز خصوصية العلاقة العضوية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة.

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 92.

² أحمد جباري غدير، المركز القانوني للوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة في التعديل الدستوري 2020، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2024، ص. 35.

³ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 93.

⁴ عبد العالي عبيدي، المركز القانوني لرئيس الحكومة والوزير الأول في التعديل الدستوري 2020، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2021، ص. 42.

الفرع الثالث: الاختصاصات المتعلقة بتوجيه العمل الحكومي وممارسة السلطة التنفيذية

يتمتع رئيس الجمهورية بمكانة أساسية في توجيه العمل الحكومي وممارسة السلطة التنفيذية، حيث أسند إليه الدستور مجموعة من الصلاحيات التي تمكنه من متابعة النشاط التنفيذي وضمان انسجامه مع التوجهات العامة للدولة. ويتجلى ذلك أساساً من خلال رئاسته لمجلس الوزراء، وتولييه السلطة التنظيمية، إلى جانب الصلاحيات التي يمارسها في مجال التعيين والتوجيه التنفيذي.¹

وتبرز رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء كإحدى أهم الوسائل الدستورية لممارسة هذا الاختصاص، إذ يترأس المجلس الذي تطرح فيه القضايا والمسائل التي تدخل ضمن المجالات المحددة دستورياً، بما يسمح له بمتابعة النشاط الحكومي وتوجيهه في المسائل ذات الأهمية. كما يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية ويوقع المراسيم الرئاسية، وهو ما يمنحه مجاًلاً مباشراً في تنظيم بعض المسائل التي تدخل ضمن اختصاص السلطة التنفيذية.²

ويمتد دور رئيس الجمهورية في توجيه العمل التنفيذي إلى التعيين في عدد من الوظائف المدنية والعسكرية³، والتعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، فضلاً عن تعيين الولاة ومسؤولي أجهزة الأمن وبعض مسؤولي الهيئات والمؤسسات الدستورية.⁴ وتكشف هذه الصلاحيات عن اتساع المجال الذي يمارس فيه رئيس الجمهورية تأثيره على الجهاز التنفيذي والإدارة العمومية.

غير أن ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنفيذية لا تنفي الاختصاصات التي أسندها الدستور إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، إذ خولهما توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة، وتطبيق القوانين والتنظيمات، ورئاسة اجتماعات الحكومة، والسهر على حسن سير الإدارة العمومية

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 91.

² محمد كنانة، مروة قرساس، «اختصاصات رئيس الجمهورية في الظروف العادية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 15، العدد 1، 2022، ص. 202-223.

³ المرسوم الرئاسي رقم 20-39، المؤرخ في 8 جمادى الثانية عام 1441 الموافق 2 فبراير سنة 2020، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، الصادر في 2 فبراير سنة 2020، ص. 7.

⁴ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 92.

والمرافق العمومية.¹ ومن ثم، يقوم العمل التنفيذي على تداخل وظيفي بين رئيس الجمهورية والحكومة، مع احتفاظ كل طرف بالاختصاصات التي حددها له الدستور.

وبذلك، يتضح أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أبقى لرئيس الجمهورية دوراً محورياً في توجيه العمل الحكومي وممارسة السلطة التنفيذية، مع إسناد جانب من الوظيفة التنفيذية اليومية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وهو ما يمهد لدراسة صور توزيع هذه الاختصاصات وحدودها في الفصل الثاني.

المطلب الثاني: الاختصاصات التنظيمية والسيادية لرئيس الجمهورية

تتصل اختصاصات رئيس الجمهورية كذلك بمجالات تنظيمية وسيادية تتعلق بممارسة السلطة التنظيمية، والدفاع الوطني والسياسة الخارجية، إلى جانب الصلاحيات المرتبطة بالسلطات والظروف الاستثنائية، وهو ما سيتم تناوله من خلال الفروع الآتية.

الفرع الأول: ممارسة السلطة التنظيمية وإصدار المراسيم الرئاسية

تشكل السلطة التنظيمية إحدى أهم الاختصاصات التي خولها التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية، إذ نصت المادة 141 على أن: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون».² ويستفاد من ذلك أن المجال التنظيمي الرئاسي يقوم على اختصاص أصلي ومستقل، يباشره رئيس الجمهورية في المسائل التي لم يحجزها الدستور للمجال التشريعي.

وتتخذ ممارسة هذه السلطة أساساً صورة المراسيم الرئاسية، وهي نصوص تنظيمية تصدر عن رئيس الجمهورية لضبط قواعد عامة ومجردة في المجالات الداخلة ضمن اختصاصه التنظيمي. ويتميز هذا الاختصاص باتساع مجاله، بالنظر إلى أن الدستور حدد اختصاص البرلمان في المجالات التشريعية، وترك لرئيس الجمهورية مجالاً تنظيمياً يشمل المسائل غير المخصصة للقانون.³ وقد أكدت الدراسات القانونية

¹ المصدر نفسه، المادة 112.

² التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 141.

³ عباد رزيقة، بن سالم جمال، «السلطة التنظيمية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 07، العدد 03، 2022، ص.

أن هذا التنظيم المستقل يمنح رئيس الجمهورية مجالاً واسعاً في ممارسة الاختصاص التنظيمي، مع خضوعه لمبدأ المشروعية والرقابة الدستورية والقضائية.¹

وفي مقابل ذلك، ميز المؤسس الدستوري بين السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية والسلطة التنظيمية المتعلقة بتطبيق القوانين، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 141 على أن تطبيق القوانين يندرج ضمن المجال التنظيمي الذي يعود إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.² وعليه، لا يتعلق الأمر باختصاص تنظيمي واحد موزع بين طرفين، وإنما باختصاصين مختلفين من حيث الأساس والغاية؛ فسلطة رئيس الجمهورية ذات طبيعة مستقلة، في حين ترتبط سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتطبيق القوانين والتنظيمات.

كما يرتبط الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية باختصاصه في التوقيع على المراسيم الرئاسية، وهو ما نصت عليه المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن صلاحياته الدستورية.³ وبذلك، يظهر أن المراسيم الرئاسية تمثل إحدى الوسائل القانونية التي يمارس من خلالها رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية، بما يسمح له بالتدخل المباشر في تنظيم المسائل التي لا تدخل ضمن المجال المحجوز للقانون.

ومن ثم، فإن التعديل الدستوري لسنة 2020 كرس لرئيس الجمهورية سلطة تنظيمية مستقلة واسعة المجال، في مقابل سلطة تنظيمية تنفيذية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وهو ما يعكس أحد أهم مظاهر توزيع الاختصاص داخل السلطة التنفيذية، ويثير في الوقت نفسه مسألة حدود التداخل بين المجالين التنظيميين.

¹ مفتاح مخطارية، بوجانة محمد، «التنظيم المستقل في ضوء مستجدات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020»، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 04، 2021، ص. 623-636.

² التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 141.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 91.

الفرع الثاني: الاختصاصات في مجال الدفاع الوطني والسياسة الخارجية

تكتسي اختصاصات رئيس الجمهورية في مجالي الدفاع الوطني والسياسة الخارجية أهمية خاصة، بالنظر إلى ارتباطهما بسيادة الدولة وأمنها ومصالحها العليا. وقد منح التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية مجموعة من الصلاحيات المباشرة في هذين المجالين، بما يعكس مكانته كقائد أعلى للقوات المسلحة والمسؤول عن الدفاع الوطني، وكجهة دستورية تتولى تحديد السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها.¹

ففي مجال الدفاع الوطني، نصت المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن رئيس الجمهورية «القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية» و«يتولى مسؤولية الدفاع الوطني».² ويترتب عن ذلك توليه القيادة العليا للقوات المسلحة والإشراف على التوجهات الأساسية المتعلقة بالدفاع عن الدولة وحماية أمنها، بما يضمن وحدة القرار في المجال العسكري ويحول دون تعدد مراكز القيادة فيه. كما يملك رئيس الجمهورية، بموجب اختصاصاته الدستورية، سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة وفق الشروط المحددة في الدستور.³

وتظهر الصلاحيات الرئاسية كذلك في الحالات المرتبطة بالأمن والدفاع، إذ يقرر رئيس الجمهورية، وفقاً للأحكام الدستورية، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة محددة، كما يعلن حالة الحرب عند تعرض البلاد لعدوان فعلي أو وشيك، مع مراعاة الإجراءات والضمانات التي أقرها الدستور في هذا المجال.⁴ وتؤكد هذه الاختصاصات ارتباط الدفاع الوطني بصورة مباشرة بالوظيفة الرئاسية، لاسيما عندما يتعلق الأمر بالمحافظة على سلامة التراب الوطني واستقلال الدولة.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص. 127.

² التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 91.

³ محمد كنانة، مروة قرناس، مرجع سابق، ص. 202-223.

⁴ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المواد 97، 98، 100.

أما في مجال السياسة الخارجية، فقد أسند الدستور لرئيس الجمهورية اختصاصًا صريحًا يتمثل في «تحديد السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها».¹ ويشمل ذلك تمثيل الدولة في علاقاتها الخارجية، وتحديد توجهاتها الأساسية، إلى جانب الاختصاصات المرتبطة بالمعاهدات والعلاقات الدبلوماسية؛ حيث يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات الدولية ويصادق عليها وفق الحالات والإجراءات الدستورية، كما يعتمد السفراء والمبعوثين فوق العادة إلى الدول الأجنبية ويتلقى أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب.² وتتأكد مركزية الاختصاص الرئاسي في السياسة الخارجية من خلال علاقته بالمعاهدات الدولية، إذ ميز الدستور بين المعاهدات التي تدخل ضمن صلاحية رئيس الجمهورية في الإبرام والمصادقة، وبين المعاهدات التي تستوجب موافقة البرلمان، وهو ما يعكس وجود توزيع للاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مع احتفاظ رئيس الجمهورية بالدور الأساسي في إدارة العلاقات الخارجية للدولة.³

وعليه، يتضح أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أسند إلى رئيس الجمهورية اختصاصات واسعة ومباشرة في مجالي الدفاع الوطني والسياسة الخارجية، بما يتلاءم مع طبيعة هذين المجالين وارتباطهما بالسيادة الوطنية. كما أن هذه الاختصاصات تبرز خصوصية موقع رئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية، باعتباره صاحب القرار الدستوري الأعلى في القضايا المرتبطة بالدفاع والعلاقات الخارجية.

الفرع الثالث: الاختصاصات المرتبطة بالسلطات والظروف الاستثنائية

منح التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية مجموعة من الاختصاصات التي يمارسها في مواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تهدد أمن الدولة أو سلامة ترابها أو مؤسساتها، وذلك في إطار شروط وإجراءات دستورية محددة. وتتنوع هذه الصلاحيات بحسب طبيعة الظرف الاستثنائي، من إعلان حالة الطوارئ والحصار إلى حالة الحرب والحالة الاستثنائية.⁴

¹ المصدر نفسه، المادة 91.

² سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص. 215.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادتان 91 و153.

⁴ فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص. 189.

فقد خول الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية تقرير حالة الطوارئ أو الحصار لمدة أقصاها خمسة وأربعون يوماً، بعد اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية، على أن يكون تمديدها بعد موافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً.¹ ويكشف تنظيم هذه الحالة عن منح رئيس الجمهورية سلطة تدخل سريعة لمواجهة الأخطار التي تهدد النظام العام أو أمن الدولة، مع إخضاع استمرارها لضوابط برلمانية.

كما يملك رئيس الجمهورية صلاحية إعلان الحالة الاستثنائية عندما تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، ولا يكون بالإمكان دفعه بالوسائل الدستورية العادية. ويشترط الدستور، قبل اتخاذ هذا الإجراء، استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، كما يحدد الدستور مدة الحالة الاستثنائية وآثارها.²

وفي حالة الحرب، يعلن رئيس الجمهورية الحرب إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو كان وشيك الوقوع، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ثم يجتمع البرلمان وجوباً، ويجتمع المجلس الأعلى للأمن برئاسة رئيس الجمهورية بصورة دائمة أثناء الحرب.³ ويترتب على إعلان الحرب وقف العمل بالدستور خلال المدة التي تحددها الأحكام الدستورية، مع تولي رئيس الجمهورية اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الوضع الناشئ عن الحرب.⁴

وتتصل هذه الاختصاصات كذلك بحالة التعبئة العامة التي يقررها رئيس الجمهورية، باعتبارها من التدابير المرتبطة بمتطلبات الدفاع الوطني والاستعداد لمواجهة الأخطار التي تهدد أمن الدولة.⁵ ومن خلال مجموع هذه الأحكام، يتضح أن المؤسس الدستوري لم يجعل السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 97.

² المصدر نفسه، المادة 98.

³ المصدر نفسه، المادة 100.

⁴ محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري: المبادئ العامة والنظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص. 514.

⁵ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 99.

مطلقة، وإنما ربط ممارستها بجملة من الشروط والإجراءات والقيود، بما يحقق قدرًا من التوازن بين ضرورة سرعة التدخل لحماية الدولة وبين المحافظة على المشروعية الدستورية.

وعليه، يظهر أن الاختصاصات الاستثنائية تشكل مجالًا بارزًا لتكريس الدور المحوري لرئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية، إلا أن ممارستها تظل محكومة بضوابط دستورية تختلف باختلاف طبيعة الظرف الاستثنائي ومدى خطورته، وهو ما ينسجم مع ضرورة حماية الدولة دون تعطيل مبدأ الشرعية.

المبحث الثاني: الاختصاصات الدستورية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة

تتوزع اختصاصات الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بين مهام عامة تتصل بتوجيه وتنسيق ومراقبة العمل الحكومي وتنفيذ القوانين والتنظيمات والإشراف على الإدارة العمومية، وأخرى ترتبط بطبيعة الأغلبية البرلمانية وما يترتب عنها من اختلاف في مركز كل منهما. وتقتضي دراسة ذلك التمييز بين الاختصاصات العامة، والاختصاصات الناشئة عن الأغلبية الرئاسية أو البرلمانية.

المطلب الأول: الاختصاصات العامة للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة

تتعلق الاختصاصات العامة للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بتوجيه وتنسيق ومراقبة العمل الحكومي، وتنفيذ القوانين والتنظيمات وممارسة السلطة التنظيمية التنفيذية، إلى جانب الإشراف على عمل الإدارة العمومية والخدمات العمومية، وهو ما سيتم تناوله من خلال الفروع الآتية.

الفرع الأول: توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة

أسند التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة جملة من الاختصاصات التي تمكنه من ضمان انسجام العمل الحكومي وانتظامه، وفي مقدمتها توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة. ويستند هذا الاختصاص إلى المادة 112 من الدستور، التي منحت له صلاحية متابعة النشاط الحكومي والعمل على تحقيق الانسجام بين مختلف القطاعات الوزارية،¹ في حدود

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 112.

الاختصاصات المقررة دستورياً.¹ ويتحقق توجيه العمل الحكومي من خلال إعطاء التوجيهات اللازمة للوزراء ومتابعة تنفيذها، بما يسمح بتوحيد العمل الحكومي حول الأهداف المحددة في البرنامج أو مخطط العمل الحكومي. أما التنسيق، فيرتبط بتنظيم العلاقة بين مختلف القطاعات الوزارية وتفاذي تعارض الاختصاصات أو تضارب الإجراءات المتخذة من طرفها، وهو ما يبرز من خلال الصلاحية الممنوحة للوزير الأول أو رئيس الحكومة في توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.²

كما تشمل صلاحياته مراقبة عمل الحكومة، بما يسمح بمتابعة مدى تنفيذ أعضاء الحكومة للمهام المسندة إليهم ومدى انسجام نشاطهم مع التوجيهات العامة للعمل الحكومي. ويعزز هذا الاختصاص ترؤسه لاجتماعات الحكومة، باعتبارها الإطار الذي تطرح فيه المسائل المتعلقة بالنشاط الحكومي وتنسق فيه الأعمال بين مختلف القطاعات.³

ولا تعني هذه الصلاحيات استقلال الوزير الأول أو رئيس الحكومة عن رئيس الجمهورية، إذ تمارس ضمن البناء الدستوري للسلطة التنفيذية الذي يجعل الحكومة خاضعة لمجموعة من الصلاحيات الرئاسية. غير أن منح الوزير الأول أو رئيس الحكومة سلطة توجيه وتنسيق ومراقبة العمل الحكومي يكرس له مجاًلاً وظيفياً خاصاً في إدارة النشاط الحكومي اليومي، ويمنحه دوراً مباشراً في ضمان سير الحكومة وانسجام أعمالها.⁴

وعليه، فإن الاختصاصات المتعلقة بتوجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة تمنح الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة دوراً محورياً في إدارة النشاط الحكومي، دون أن تؤدي إلى استقلاله الكامل

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 112.

² فتح شبّاح، «مكانة رئيس الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والبناني»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 03، 2021، ص. 23-24.

³ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 112.

⁴ أميرة قريلة، ماهية السلطة التنظيمية، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالة، 2021، ص. 35.

عن رئيس الجمهورية، وهو ما يعكس خصوصية توزيع الاختصاص داخل السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

الفرع الثاني: تنفيذ القوانين والتنظيمات وممارسة السلطة التنظيمية التنفيذية

أسند التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة مجموعة من الاختصاصات المرتبطة بتنفيذ القوانين والتنظيمات، بما يسمح بتحويل القواعد القانونية العامة إلى إجراءات وتدابير عملية قابلة للتطبيق. وقد نصت المادة 112 على أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة «يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات»، كما خولته التوقيع على المراسيم التنفيذية، وهو ما يضعه في موقع مباشر في مجال التنفيذ الإداري للقواعد القانونية.¹

ويقصد بتنفيذ القوانين اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لوضع الأحكام التي أقرها المشرع موضع التطبيق، وذلك من خلال الوسائل التنظيمية التي تدخل ضمن اختصاص السلطة التنفيذية. ولا يتعلق الأمر هنا بإنشاء قواعد قانونية مستقلة عن القانون، وإنما بوضع الآليات التي تسمح بتطبيقه بصورة عملية، بما يضمن انسجام النشاط الإداري مع القواعد التشريعية النافذة.²

وقد ميز المؤسس الدستوري بين السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية والسلطة التنظيمية التنفيذية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة؛ إذ نصت المادة 141 على أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، في حين يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة.³ ويكشف هذا التمييز عن اختلاف الأساس الدستوري لكل من السلطتين، فالسلطة التنظيمية الرئاسية تتعلق بالمجالات غير المحجوزة للقانون، بينما ترتبط السلطة التنظيمية التنفيذية بتطبيق القوانين.

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 112.

² كمرى إيمان، كريمة أميرة، السلطة التنظيمية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 2021، ص. 35. وتؤكد المذكرة التمييز بين تطبيق القوانين الذي يدخل في المجال التنظيمي للوزير الأول أو رئيس الحكومة، وبين السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية.

³ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 141.

وتتجسد هذه السلطة التنفيذية بصفة خاصة من خلال المراسيم التنفيذية التي يوقعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، باعتبارها وسيلة قانونية لتحديد كفاءات تنفيذ الأحكام التشريعية والتنظيمية. وقد أكدت المحكمة الدستورية في رأيها رقم 01/ر.م.د.ت.د. 24 المؤرخ في 16 جانفي 2024 أن الأحكام التنظيمية التنفيذية التي يختص بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة تخضع لرقابة القضاء الإداري، وهو ما يبرز خضوع ممارسة هذه السلطة لمبدأ المشروعية.¹ كما يرتبط اختصاص تنفيذ القوانين والتنظيمات بضرورة ضمان وحدة العمل الحكومي وانسجامه، إذ لا يقتصر دور الوزير الأول أو رئيس الحكومة على إصدار النصوص التنفيذية، وإنما يمتد إلى متابعة تنفيذها داخل مختلف القطاعات الوزارية، بما يضمن انتقال القاعدة القانونية من المجال التشريعي إلى المجال الإداري بصورة منتظمة وفعالة. ومن ثم، تشكل السلطة التنظيمية التنفيذية وسيلة أساسية لممارسة الحكومة لوظيفتها التنفيذية في الحدود التي رسمها الدستور.

وعليه، يتضح أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أقر للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة اختصاصًا تنظيميًا تنفيذيًا يرتبط أساسًا بتطبيق القوانين والتنظيمات، وهو اختصاص يختلف عن السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية من حيث أساسه ومجاله، مع خضوعه في الوقت نفسه للضوابط القانونية والرقابة القضائية

الفرع الثالث: الإشراف على عمل الإدارة العمومية والخدمات العمومية

أسند التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، اختصاصًا يتعلق بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية، وذلك إلى جانب الاختصاصات المرتبطة بتوجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة. ويعكس هذا الاختصاص امتداد الوظيفة التنفيذية للحكومة إلى المجال الإداري، باعتبار الإدارة العمومية الأداة التي تتولى تنفيذ السياسات والقوانين وتحقيق الخدمات الموجهة إلى المواطنين.²

¹ المحكمة الدستورية، رأي رقم 01/ر.م.د.ت.د. 24 مؤرخ في 4 رجب عام 1445 الموافق 16 جانفي سنة 2024، يتعلق بتفسير عبارة واردة في المادة 195 (الفقرة الأولى) وفي المادة 141 من الدستور.

² قادري هشام، رضوان خميسي، السلطة التنظيمية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 2022.

ويقتضي السهر على حسن سير الإدارة العمومية متابعة انتظام النشاط الإداري وضمان انسجامه مع القوانين والتنظيمات، إلى جانب العمل على معالجة الصعوبات التي قد تعترض أداء مختلف القطاعات الحكومية. ولا ينفصل هذا الاختصاص عن سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة في توجيه وتنسيق عمل الحكومة، إذ تمثل الإدارة العمومية الإطار التنفيذي الذي تتجسد من خلاله أعمال الحكومة على المستوى المركزي والمحلي.¹

كما يشمل الاختصاص متابعة سير المرافق العمومية، باعتبارها الوسيلة التي تقدم من خلالها الدولة خدماتها الأساسية للمواطنين. ويقتضي ذلك الحرص على انتظام الخدمات العمومية واستمراريتها وحسن أدائها، مع احترام القواعد القانونية المنظمة لكل مرفق. ومن هذا المنطلق، يرتبط اختصاص الوزير الأول أو رئيس الحكومة في هذا المجال بمبدأ استمرارية المرافق العمومية وحسن أداء الوظيفة الإدارية.²

ويرتبط هذا الاختصاص كذلك بسلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعيين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تدخل ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له، وفقاً للمادة 112 من الدستور. ويسمح هذا الاختصاص بالمساهمة في ضمان فعالية الجهاز الإداري وتوفير الإطارات اللازمة لحسن سير مختلف المصالح العمومية، مع بقاء التعيينات التي تدخل ضمن الاختصاص الحصري لرئيس الجمهورية خارج هذا المجال.³

ولا يعني ذلك خضوع الإدارة العمومية والمرافق العمومية لسلطة مطلقة للوزير الأول أو رئيس الحكومة، وإنما تمارس هذه الصلاحية في إطار الحدود التي رسمها الدستور والقوانين والتنظيمات، وبالتنسيق مع الوزراء والقطاعات الحكومية المختصة. ومن ثم، فإن اختصاص السهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية يمثل جانباً من الوظيفة التنفيذية اليومية للحكومة، ويكمل اختصاصاتها في تنفيذ القوانين والتنظيمات وتنسيق النشاط الحكومي.

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 112.

² محمد كنانة، مروة قرناس، «مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 02، 2023، ص. 183-202.

³ عمار عوابدي، القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص. 20-25.

وعليه، يتضح أن التعديل الدستوري لسنة 2020 منح الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة دورًا مهمًا في ضمان انتظام العمل الإداري وحسن أداء المرافق العمومية، دون أن يؤدي ذلك إلى إبعاده عن الإطار العام للسلطة التنفيذية التي يمارسها رئيس الجمهورية، وهو ما يعكس الطبيعة المتداخلة للاختصاصات داخل قطبي السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني: الاختصاصات المترتبة عن طبيعة الأغلبية البرلمانية

تختلف اختصاصات الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة باختلاف طبيعة الأغلبية البرلمانية، إذ يترتب عن الأغلبية الرئاسية مجال اختصاص للوزير الأول، بينما تترتب عن الأغلبية البرلمانية اختصاصات لرئيس الحكومة. ويتصل ذلك كذلك بإعداد وتنفيذ مخطط العمل أو برنامج الحكومة، وفقًا للأحكام الدستورية المنظمة للعلاقة بين الحكومة والبرلمان.

الفرع الأول: اختصاصات الوزير الأول في ظل الأغلبية الرئاسية

ربط التعديل الدستوري لسنة 2020 تحديد طبيعة قيادة الحكومة بنتائج الانتخابات التشريعية، فنصت المادة 103 على أن الحكومة يقودها وزير أول إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية. ويترتب عن هذه الحالة ارتباط عمل الوزير الأول بالبرنامج الرئاسي، باعتبار أن رئيس الجمهورية هو الذي يعينه ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي.¹

ويظهر مركز الوزير الأول في ظل الأغلبية الرئاسية من خلال طريقة تعيينه، إذ يملك رئيس الجمهورية سلطة تعيينه دون اشتراط اختيار شخصية من الأغلبية البرلمانية، ما دامت هذه الأغلبية منسجمة مع الأغلبية الرئاسية. وبعد تعيينه، يتولى الوزير الأول اقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي، ثم يعرض هذا المخطط على مجلس الوزراء.² ويكشف ذلك عن ارتباط

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 112.

² التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 103.

الوظيفة الحكومية في هذه الحالة بالتوجه السياسي لرئيس الجمهورية، باعتبار أن مخطط عمل الحكومة يستند إلى البرنامج الرئاسي الذي اختاره رئيس الجمهورية وعرضه على الناخبين.¹

ولا يقتصر اختصاص الوزير الأول على إعداد مخطط العمل، وإنما يتولى كذلك تقديمه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، مع إجراء مناقشة عامة بشأنه. كما يمكنه تكييف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني، وذلك بالتشاور مع رئيس الجمهورية، وهو ما يبرز وجود صلة مباشرة بين العمل الحكومي والبرنامج الرئاسي من جهة، وبين الرقابة البرلمانية من جهة أخرى.²

وبممارسة الوزير الأول، إلى جانب ذلك، الاختصاصات العامة المنصوص عليها في المادة 112 من الدستور، ومنها توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة، وتوزيع الصلاحيات بين أعضائها، وتطبيق القوانين والتنظيمات، ورئاسة اجتماعات الحكومة، والتوقيع على المراسيم التنفيذية، والسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.³ غير أن ممارسة هذه الاختصاصات تتم داخل إطار دستوري يجعل الوزير الأول جزءاً من البناء التنفيذي الذي يحتفظ فيه رئيس الجمهورية باختصاصات أساسية في توجيه السياسة العامة للدولة وممارسة عدد من الصلاحيات التنفيذية.

ويترتب على ذلك أن الوزير الأول في حالة الأغلبية الرئاسية لا يستمد موقعه السياسي من أغلبية برلمانية مستقلة عن رئيس الجمهورية، وإنما يعمل في إطار الانسجام السياسي بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية. ولذلك يظهر دوره أساساً في تنفيذ البرنامج الرئاسي وتنسيق النشاط الحكومي، مع خضوعه للحدود الدستورية التي تضبط العلاقة بينه وبين رئيس الجمهورية.⁴

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 105.

² فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص. 189.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 106.

⁴ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 112.

الفرع الثاني: اختصاصات رئيس الحكومة في ظل الأغلبية البرلمانية

تتحدد خصوصية مركز رئيس الحكومة في ظل الأغلبية البرلمانية من خلال ارتباطه المباشر بالأغلبية التي أفرزتها الانتخابات التشريعية، حيث نصت المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على قيادة رئيس الحكومة للجهاز الحكومي عندما تسفر الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية. ويترتب على ذلك اختلاف الأساس السياسي لمركز رئيس الحكومة عن مركز الوزير الأول، إذ يستمد رئيس الحكومة موقعه من الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها.¹

ويتم تعيين رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، وهو ما نصت عليه المادة 110 من الدستور. وإذا تعذر على رئيس الحكومة تشكيل حكومته خلال أجل ثلاثين يومًا، يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة جديدًا ويكلفه بتشكيل حكومة، بما يؤكد أن عملية التعيين، رغم ارتباطها بالأغلبية البرلمانية، تتم في إطار الاختصاص الدستوري لرئيس الجمهورية.²

ويترتب عن إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية اختلاف في مضمون العمل الحكومي؛ إذ لا يكون رئيس الحكومة مكلفًا بإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي، وإنما يتولى إعداد برنامج يعكس توجهات الأغلبية البرلمانية التي أفرزتها الانتخابات التشريعية. ويعرض هذا البرنامج على مجلس الوزراء ثم أمام البرلمان وفق الإجراءات الدستورية المقررة، بما يربط الحكومة من الناحية السياسية بالبرلمان الذي تستند إليه.³

كما يمارس رئيس الحكومة الاختصاصات العامة المقررة في المادة 112 من الدستور، فيتولى توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة، وتوزيع الصلاحيات بين أعضائها، وتطبيق القوانين والتنظيمات، ورئاسة اجتماعات الحكومة، والتوقيع على المراسيم التنفيذية، والسهر على حسن سير الإدارة العمومية

¹ محمد كنانة، مروة قرناس، مرجع سابق، ص. 183-202.

² التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 103.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 110.

والمرافق العمومية. وتمثل هذه الاختصاصات الجانب التنفيذي من مهامه، بينما تضيف حالة الأغلبية البرلمانية إليها خصوصية تتصل بالبرنامج السياسي للأغلبية التي ينتمي إليها.¹

وتظهر خصوصية رئيس الحكومة كذلك في علاقته بالبرلمان، إذ يخضع العمل الحكومي للرقابة البرلمانية من خلال مناقشة البرنامج والتصويت عليه، فضلاً عن تقديم بيان سنوي عن السياسة العامة للحكومة. كما يمكن أن تنشأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني من خلال آليات الرقابة التي أقرها الدستور، وهو ما يعزز الصلة بين رئيس الحكومة والأغلبية البرلمانية التي تستند إليها حكومته.²

ومع ذلك، فإن ارتباط رئيس الحكومة بالأغلبية البرلمانية لا يؤدي إلى استقلاله الكامل عن رئيس الجمهورية، إذ يحتفظ هذا الأخير بمجموعة من الاختصاصات الدستورية في مجال تعيين أعضاء الحكومة وإنهاء مهام بعضهم، فضلاً عن اختصاصات أخرى يمارسها داخل السلطة التنفيذية. ومن ثم، فإن التعديل الدستوري لسنة 2020 أوجد وضعاً دستورياً يقوم على ارتباط رئيس الحكومة بالأغلبية البرلمانية، مع استمرار وجود صلاحيات رئاسية تؤثر في ممارسة العمل التنفيذي.³

الفرع الثالث: إعداد وتنفيذ مخطط العمل أو برنامج الحكومة

تختلف طبيعة الوثيقة الحكومية باختلاف الأغلبية البرلمانية التي أفرزتها الانتخابات التشريعية؛ فإذا أسفرت عن أغلبية رئاسية، يتولى الوزير الأول إعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي، أما إذا أفرزت أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، فيتولى رئيس الحكومة إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية. ويشكل كل منهما الإطار الذي تنتظم في ضوئه أعمال الحكومة وعلاقتها بالبرلمان.⁴

¹ سهيلة مزباني، «سلطات الوزير الأول في التعديل الدستوري 2020»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 09، العدد 01، 2022، ص. 729-739.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 112.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 111.

⁴ مريم سلاطونية، سعاد عمير، «المركز القانوني لرئيس الحكومة من الناحية العضوية في التعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 17، العدد 03، 2024، ص. 311-328.

ففي حالة الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية وزيراً أول ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي، ثم يعرضه على مجلس الوزراء. وبعد ذلك يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس مناقشة عامة بشأنه، كما يمكن للوزير الأول تكييف المخطط على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية.¹ ويظهر من ذلك أن مخطط العمل يمثل الوسيلة العملية لترجمة البرنامج الرئاسي إلى إجراءات حكومية قابلة للتنفيذ، مع خضوعه للمناقشة والموافقة البرلمانية.

ولا تنتهي الإجراءات عند مرحلة الموافقة البرلمانية، إذ يترتب على اعتماد المخطط التزام الوزير الأول بتنفيذه وتنسيقه، وفقاً للمادة 109 من الدستور. وفي المقابل، إذا لم يحصل مخطط عمل الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، الذي يعين وزيراً أول جديداً وفق الكيفيات الدستورية المقررة، وإذا لم تحصل الموافقة من جديد يحل المجلس الشعبي الوطني وجوباً.² ويكشف ذلك عن ارتباط تنفيذ مخطط العمل بالثقة البرلمانية، وعدم انفصال المسؤولية الحكومية عن رقابة المجلس الشعبي الوطني.

أما في حالة الأغلبية البرلمانية، فقد أقر الدستور نظاماً مختلفاً؛ إذ يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية. ويعرض رئيس الحكومة، في كل الحالات، برنامج حكومته على مجلس الوزراء، ثم يقدمه إلى البرلمان وفق الشروط الدستورية المقررة.³ ويعكس هذا البرنامج التوجهات السياسية للأغلبية البرلمانية التي أفرزتها الانتخابات، ويشكل أساساً للعمل الحكومي في هذه الحالة.

ويخضع برنامج الحكومة كذلك للمناقشة البرلمانية، بما يسمح للمجلس الشعبي الوطني بممارسة دوره في مراقبة العمل الحكومي، في حين تتولى الحكومة تنفيذ البرنامج بعد استكمال الإجراءات

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المواد 103، 105 و 110.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادتان 105 و 106.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المواد 107، 108 و 109.

الدستورية المتعلقة بعرضه والموافقة عليه. كما تظل الحكومة مطالبة بتقديم بيان عن السياسة العامة، بما يسمح للبرلمان بمتابعة مدى تنفيذ الالتزامات الواردة في برنامجها.¹

ومن ثم، يختلف **مخطط العمل** عن برنامج الحكومة من حيث مصدر التوجه السياسي الذي يستند إليه كل منهما؛ فمخطط العمل في حالة الأغلبية الرئاسية يهدف إلى تطبيق البرنامج الرئاسي، بينما يرتبط برنامج الحكومة في حالة الأغلبية البرلمانية ببرنامج الأغلبية التي تستند إليها الحكومة. ومع ذلك، يشترك كلاهما في خضوعه للمناقشة البرلمانية وفي كونه إطاراً مرجعياً لتنظيم النشاط الحكومي ومتابعة مدى تنفيذ الالتزامات الحكومية.

خلصنا من خلال هذا الفصل إلى أن الدستور الجزائري قد أقام توزيعاً للاختصاصات داخل السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب طبيعة الأغلبية البرلمانية، مع احتفاظ رئيس الجمهورية بمكانة محورية باعتباره رئيس الدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة، وصاحب الاختصاصات السياسية والتنفيذية والتنظيمية والسيادية الواسعة. وتتجسد هذه الاختصاصات أساساً في تحديد السياسة العامة للدولة، وتشكيل الحكومة وإنهاء مهام أعضائها، وتوجيه العمل الحكومي، فضلاً عن ممارسة السلطة التنظيمية والاضطلاع بمهام الدفاع الوطني والسياسة الخارجية وممارسة الصلاحيات المقررة له في الظروف الاستثنائية.

وفي المقابل، يتمتع الوزير الأول أو رئيس الحكومة باختصاصات دستورية تتعلق أساساً بتوجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة، وتنفيذ القوانين والتنظيمات، وممارسة السلطة التنظيمية التنفيذية، والإشراف على الإدارة والخدمات العمومية. كما أن طبيعة الأغلبية البرلمانية تؤثر بصورة مباشرة في مركز رئيس الحكومة أو الوزير الأول وفي نطاق صلاحياته، إذ يختلف موقعه واختصاصاته باختلاف وجود أغلبية رئاسية أو أغلبية برلمانية، بما يبرز خصوصية النظام التنفيذي الجزائري القائم على التمييز بين الحالتين. وعليه، فإن توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية لا يقوم على الفصل التام بين الصلاحيات، وإنما على التداخل والتكامل والتنسيق، مع بقاء مركز رئيس الجمهورية أكثر قوة وتأثيراً في توجيه السياسة العامة وممارسة السلطة التنفيذية.

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 110.

الفصل الثاني: مظاهر توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية وحدوده

إذا كان الفصل الأول قد تناول الإطار الدستوري لاختصاصات قطبي السلطة التنفيذية من خلال تحديد الصلاحيات الممنوحة لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، فإن دراسة هذه الاختصاصات تقتضي الانتقال إلى بحث كيفية توزيعها وممارستها في الواقع الدستوري، خاصة في ظل تداخل بعض المجالات التنفيذية والتنظيمية والسياسية بين الطرفين. ويظهر ذلك بصفة خاصة في تنفيذ القوانين والتنظيمات، وممارسة السلطة التنظيمية، وتسيير الإدارة العمومية، فضلاً عن تحديد وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وتشكيل الحكومة وإعداد وتنفيذ مخطط العمل أو برنامج الحكومة.

كما أن هذا التوزيع لا يتم في إطار استقلال مطلق بين قطبي السلطة التنفيذية، وإنما تحكمه آليات للتعاون والتنسيق، إلى جانب وجود حدود تحد من نطاق استقلالية الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بالنظر إلى المكانة الدستورية لرئيس الجمهورية واتساع اختصاصاته. ومن ثم، يقتضي الأمر دراسة صور توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية في المجالات التنظيمية والتنفيذية والسياسية والحكومية، ثم الوقوف على آليات التعاون والتنسيق بينهما، وبيان مدى تأثير مركزية الاختصاص الرئاسي على استقلالية الحكومة، وصولاً إلى تقييم مدى تحقيق التعديل الدستوري لسنة 2020 للتوازن بين قطبي السلطة التنفيذية.

المبحث الأول: صور توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة

يتجلى توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في تعدد المجالات التي تتقاسم فيها السلطة التنفيذية وظائفها، بما يعكس طبيعة العلاقة بين قطبيها في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020. ويشمل هذا التوزيع المجالين التنفيذي والتنظيمي من جهة، والمجال السياسي والحكومي من جهة أخرى، بما يبرز التكامل والتداخل في ممارسة الاختصاصات مع احتفاظ كل طرف بصلاحياته الدستورية. وعليه، سيتم تناول صور هذا التوزيع من خلال مطلبين، يخص الأول للاختصاصات التنظيمية والتنفيذية، بينما يتناول الثاني الاختصاصات السياسية والحكومية.

المطلب الأول: توزيع الاختصاص في المجال التنظيمي والتنفيذي

يتجسد توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة في المجال التنظيمي والتنفيذي من خلال تعدد الوظائف المرتبطة بتنفيذ القوانين والتنظيمات، وممارسة السلطة التنظيمية، وتسيير الإدارة العمومية، وهي مجالات تقتضي تحديد نطاق اختصاص كل طرف وحدود تدخله فيها. وعليه، سيتم تناول ذلك من خلال ثلاثة فروع، يخص الأول لتنفيذ القوانين والتنظيمات، والثاني لممارسة السلطة التنظيمية، أما الثالث فيتناول تسيير الإدارة العمومية.

الفرع الأول: توزيع الاختصاص في تنفيذ القوانين والتنظيمات

يُعد تنفيذ القوانين والتنظيمات من أبرز المجالات التي يظهر فيها توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، باعتبار أن العملية التنفيذية لا تقتصر على مجرد وضع القواعد القانونية موضع التطبيق، وإنما تستلزم كذلك اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لضمان فعاليتها وتجسيدها في الواقع. وقد أقرّ المؤسس الدستوري الجزائري هذا التوزيع من خلال إسناد مجموعة من الاختصاصات التنفيذية لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، بما يسمح بقيام علاقة وظيفية بينهما في مجال تنفيذ القواعد القانونية. فقد نصت المادة 91 من دستور 2020 على أن رئيس الجمهورية «يتولى السلطة التنظيمية»، بينما نصت المادة 112 على أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، «يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات».¹

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، 30 ديسمبر 2020، المادتان 91 و112، المعدل والمتمم بالتعديل الدستوري لسنة 2026، الصادر بموجب القانون رقم 26-04 المؤرخ في 26 مارس 2026.

ويستفاد من ذلك أن رئيس الجمهورية يحتل مركزاً دستورياً أساسياً في مجال العمل التنفيذي، إذ يملك سلطة تنظيمية عامة في المسائل غير المخصصة للقانون، وهو ما يسمح له بالتدخل لإصدار القواعد التنظيمية اللازمة لتنظيم المجالات التي لم يحجزها الدستور للسلطة التشريعية. وفي المقابل، يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة الجانب التنفيذي المرتبط بتطبيق القوانين والتنظيمات، بما يقتضي اتخاذ التدابير اللازمة لتجسيد القواعد القانونية والتنظيمية وضمان حسن تنفيذها من طرف مختلف أجهزة الدولة. ومن ثم، فإن توزيع الاختصاص هنا يقوم على التمييز بين وضع القواعد التنظيمية من جهة، والعمل على تطبيق القوانين والتنظيمات من جهة أخرى.¹

ويترتب على هذا التمييز أن اختصاص الوزير الأول أو رئيس الحكومة في مجال تنفيذ القوانين والتنظيمات لا يماثل الاختصاص التنظيمي الأصلي لرئيس الجمهورية، وإنما يرتبط أساساً بالجانب التنفيذي التطبيقي. فالوزير الأول أو رئيس الحكومة يقوم بتوجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة، كما يتولى تطبيق القوانين والتنظيمات، ويوقع المراسيم التنفيذية التي تسمح بتحديد الكيفيات العملية لتنفيذ الأحكام القانونية. ويظهر ذلك أن الحكومة تمثل الحلقة التي تنتقل من خلالها القاعدة القانونية من المجال التشريعي والتنظيمي إلى مجال التطبيق الفعلي، وهو ما يجعل الاختصاص التنفيذي للوزير الأول أو رئيس الحكومة ذا طبيعة عملية ترتبط بإدارة النشاط الحكومي وضمان تنفيذ القواعد القانونية.²

غير أن هذا التوزيع لا يعني وجود فصل تام بين اختصاص رئيس الجمهورية واختصاص الوزير الأول أو رئيس الحكومة في مجال التنفيذ، إذ إن ممارسة الحكومة لاختصاصاتها تتم داخل الإطار العام الذي يرسمه رئيس الجمهورية باعتباره رئيساً للدولة، ورئيساً لمجلس الوزراء، ومتمتعاً بالسلطة التنظيمية وفق أحكام الدستور. كما أن بعض الإجراءات التنفيذية قد تتطلب التنسيق مع رئيس الجمهورية، خاصة عندما يتعلق الأمر بتنفيذ تنظيمات أو قرارات تدخل ضمن اختصاصاته الدستورية. وبالتالي، فإن تنفيذ القوانين والتنظيمات يكشف عن وجود ترابط بين الاختصاص الرئاسي والاختصاص الحكومي، بحيث يتولى رئيس الجمهورية ممارسة الاختصاصات التنظيمية التي خولها له الدستور، بينما تتولى الحكومة بقيادة الوزير الأول أو رئيس الحكومة ضمان التطبيق الفعلي لهذه القواعد.³

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، دون سنة، ص. 268.

² عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر، دار الخلدونية للطباعة والنشر والتوزيع، 2006، ص. 11.

³ زروقي مرزاق، «الوسائل القانونية لتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام السياسي الجزائري في الحالات العادية من خلال دستور 2020»، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 08، العدد 02، 2022، ص. 200-217.

الفرع الثاني: توزيع الاختصاص في ممارسة السلطة التنظيمية

تُعد السلطة التنظيمية من أهم المجالات التي يظهر من خلالها توزيع الاختصاص داخل السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وذلك من خلال التمييز بين التنظيم المستقل والتنظيم التنفيذي. فقد منح دستور 2020 رئيس الجمهورية سلطة تنظيمية مستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون، بما يسمح له بإصدار قواعد عامة ومجردة وتنظيم مختلف المجالات التي لا تدخل ضمن الاختصاص التشريعي، كما يمارس هذه السلطة أساسًا من خلال المراسيم الرئاسية. ويعكس ذلك اتساع نطاق الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية ومكانته الأساسية داخل السلطة التنفيذية.

في المقابل، يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة اختصاصًا تنظيميًا تنفيذيًا يتمثل أساسًا في تطبيق القوانين والتنظيمات وتوقيع المراسيم التنفيذية، التي تهدف إلى تحديد الكيفيات والإجراءات العملية اللازمة لتنفيذ الأحكام القانونية. وبالتالي، فإن اختصاصه التنظيمي يرتبط بالتنفيذ ولا يملك، من حيث الأصل، نفس المجال المستقل الممنوح لرئيس الجمهورية. ومن هنا فإن توزيع السلطة التنظيمية يقوم على أساس وظيفي، بحيث يختص رئيس الجمهورية بالتنظيم المستقل، بينما تتولى الحكومة التنظيم التنفيذي المرتبط بتطبيق القوانين والتنظيمات¹.

ورغم هذا التمييز، فإن ممارسة الاختصاص التنظيمي تكشف عن وجود تداخل وتكامل بين الطرفين، إذ يمكن للمراسيم التنفيذية أن تتعلق بتطبيق قوانين صادرة عن البرلمان أو تنظيمات صادرة عن رئيس الجمهورية. كما أن ممارسة الحكومة لاختصاصها التنظيمي تتم داخل بنية تنفيذية يحتل فيها رئيس الجمهورية مركزًا دستوريًا متقدمًا، باعتباره رئيس السلطة التنفيذية ورئيس مجلس الوزراء، فضلًا عن اختصاصه في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وإنهاء مهامه حسب الحالة. ومع ذلك، فإن الاختصاص التنظيمي للوزير الأول أو رئيس الحكومة يُعد اختصاصًا دستوريًا أصليًا، وليس مجرد اختصاص مفوض من رئيس الجمهورية².

وتخضع السلطة التنظيمية، سواء مارسها رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة، لمبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية، إذ يجب احترام الدستور والمجال المخصص للقانون وعدم مخالفة القواعد الأعلى مرتبة. كما تخضع التنظيمات للرقابة القضائية والدستورية بما يضمن عدم تجاوز حدود

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المواد 91، 92 و112.

² عمار عباس، سالف الذكر، ص. 21.

الاختصاص. وبذلك يتضح أن دستور 2020 لم يقم توزيعاً أفقياً ومتساوياً للسلطة التنظيمية بين قطبي السلطة التنفيذية، وإنما اعتمد توزيعاً يقوم على اختلاف طبيعة الاختصاص ومجاليه؛ ف رئيس الجمهورية يتمتع بتنظيم مستقل أوسع نطاقاً، في حين يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة تنظيمًا تنفيذياً مرتبطاً بتطبيق القوانين والتنظيمات، وهو ما يؤكد استمرار أولوية المركز الرئاسي مع وجود تكامل وظيفي بين الطرفين.

الفرع الثالث: توزيع الاختصاص في مجال تسيير الإدارة العمومية

ان الإدارة العمومية أداة أساسية لتنفيذ سياسة الدولة وتجسيد القوانين والتنظيمات، ويظهر في تسييرها توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة؛ إذ يضطلع رئيس الجمهورية بمهام التعيين والتنظيم والتوجيه، بينما يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة قيادة وتنسيق عمل الحكومة والسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات ومتابعة نشاط القطاعات الوزارية، بما يضمن حسن سير الإدارة والمرافق العمومية.¹

أولاً: اختصاص رئيس الجمهورية في مجال تنظيم الإدارة العمومية والتعيين في الوظائف العليا

يحتل رئيس الجمهورية مركزاً محورياً في تنظيم الإدارة العمومية بالنظر إلى اتساع اختصاصاته الدستورية في مجال التعيين والتنظيم. فقد خول له الدستور سلطة التعيين في عدد من الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، وهو ما يشكل وسيلة أساسية لممارسة القيادة العليا لأجهزة الدولة. وتنص المادة 91 من دستور 2020 على أن رئيس الجمهورية «يعين في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور»، كما تحدد المادة 92 من الدستور مجموعة من الوظائف التي يعود إليه اختصاص التعيين فيها، بما في ذلك بعض الوظائف العليا في الدولة.² ولا تقتصر أهمية اختصاص التعيين الرئاسي على الجانب الشكلي، وإنما ترتبط كذلك بطبيعة العلاقة التي تنشأ بين السلطة السياسية وأجهزة الإدارة العليا. فالتعيين في الوظائف العليا يسمح لرئيس الجمهورية بضمان انسجام أجهزة الدولة مع التوجهات العامة للسلطة التنفيذية، كما يمكنه من اختيار المسؤولين الذين يتولون إدارة القطاعات والمؤسسات

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المواد 91، 92 و 112.

² المصدر نفسه، المادة 92.

العمومية ذات الأهمية. ولذلك يعد اختصاص التعيين أحد أهم الأدوات التي يمارس بواسطتها رئيس الجمهورية تأثيره في الإدارة العمومية.¹

وقد ميز المؤسس الدستوري بين الوظائف التي يملك رئيس الجمهورية سلطة التعيين فيها بصورة مباشرة، والوظائف التي تتم التعيينات فيها بعد استشارة أو اقتراح من جهات أخرى، وهو ما يعكس تعدد صور الاختصاص الرئاسي في المجال الإداري. كما أن بعض التعيينات تتم بموجب مرسوم رئاسي، الأمر الذي يؤكد الصلة بين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واختصاصه في تنظيم أجهزة الدولة وتعيين المسؤولين فيها.²

ثانياً: اختصاص الوزير الأول أو رئيس الحكومة في الإشراف على الإدارة العمومية

إذا كان رئيس الجمهورية يتمتع باختصاصات واسعة في مجال التعيين والتنظيم، فإن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة يمثل المستوى الحكومي المباشر المسؤول عن تنسيق النشاط الإداري ومتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات. فقد نص دستور 2020 على أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة «ينسق ويراقب عمل الحكومة»، كما يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات، ويوقع المراسيم التنفيذية.³ ويتربط على ذلك أن الحكومة تمثل المستوى التنفيذي المباشر الذي يتولى تحويل التوجهات والسياسات العامة إلى أعمال وبرامج إدارية قابلة للتنفيذ. فالوزير الأول أو رئيس الحكومة لا يتولى إدارة جميع المصالح الإدارية بصورة مباشرة، وإنما يمارس وظيفته من خلال تنسيق نشاط الوزراء ومتابعة تنفيذ القرارات والسياسات الحكومية، بما يسمح بتحقيق الانسجام بين مختلف القطاعات الوزارية. وتكتسي وظيفة التنسيق أهمية خاصة بالنظر إلى تعدد الوزارات والمصالح العمومية وتنوع اختصاصاتها. فغياب التنسيق بين مختلف القطاعات يمكن أن يؤدي إلى تضارب القرارات والبرامج، أو إلى تكرار الاختصاصات، أو إلى ضعف تنفيذ السياسة العامة للدولة. ولذلك منح الدستور الوزير الأول أو رئيس الحكومة دوراً محورياً في تنسيق عمل الحكومة ومراقبته، بما يجعله حلقة أساسية بين التوجهات السياسية العليا للدولة وبين النشاط الإداري اليومي.⁴

¹ عمار عوايدي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص. 184.

² المرسوم الرئاسي رقم 20-39، سالف الذكر، ص. 7.

³ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 112.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص. 161.

ثالثاً: توزيع الاختصاص في مجال التعيين بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة
يظهر التوزيع بين قطبي السلطة التنفيذية بوضوح في مجال التعيين، حيث أسند الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في مجموعة من الوظائف العليا، في حين يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة اختصاصات التعيين التي يحددها الدستور والقانون، فضلاً عن ممارسة بعض صلاحيات التعيين في إطار التفويض الذي قد يمنحه له رئيس الجمهورية وفق الشروط الدستورية.

وقد نصت المادة 92 من دستور 2020 على أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، كما يعين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، إضافة إلى اختصاصه في التعيين في وظائف مدنية وعسكرية محددة.¹ ويكشف ذلك عن أن رئيس الجمهورية يحتفظ بمكانة أساسية في تحديد شاغلي عدد من الوظائف العليا داخل الدولة. وفي المقابل، يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة سلطة التعيين في الوظائف التي يحددها القانون، وهو ما يسمح له بممارسة جانب من السلطة الإدارية داخل الجهاز الحكومي. غير أن نطاق هذه السلطة يبقى أضيق من نطاق سلطة التعيين الرئاسية، سواء من حيث طبيعة الوظائف أو من حيث مكانتها داخل هرم الإدارة العمومية.

رابعاً: دور التنظيم الإداري في توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية

لا يقتصر تسيير الإدارة العمومية على التعيين، وإنما يشمل كذلك تنظيم الهياكل والمصالح الإدارية وتحديد اختصاصاتها وعلاقاتها. وفي هذا المجال تظهر أهمية السلطة التنظيمية، باعتبار أن إنشاء الهياكل الإدارية وتحديد اختصاصاتها وكيفيات سيرها يحتاج إلى قواعد تنظيمية تحدد الإطار القانوني الذي تعمل ضمنه.

وبالنظر إلى أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، فإن له دوراً مهماً في تنظيم عدد من الهياكل والمؤسسات التابعة للدولة. وفي المقابل، يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة السلطة التنظيمية التنفيذية من خلال المراسيم التنفيذية التي تهدف إلى تطبيق القوانين والتنظيمات.²

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 92.

² رزيقة عباد، جمال بن سالم، مرجع سبق ذكره، ص. 768 وما بعدها.

ويكشف ذلك عن وجود تداخل بين المجال الإداري والمجال التنظيمي؛ إذ إن تنظيم الإدارة لا يمكن فصله عن ممارسة السلطة التنظيمية. وبالتالي، فإن الجهة التي تملك الاختصاص التنظيمي تملك، بصورة غير مباشرة، إمكانية التأثير في بنية الجهاز الإداري واختصاصاته. غير أن هذا التدخل يجب أن يتم في إطار احترام القواعد الدستورية والتشريعية، بحيث لا يمكن لأي سلطة تنفيذية أن تنشئ أو تعدل اختصاصات إدارية على نحو يخالف أحكام القانون أو الدستور.

خامساً: التنسيق الحكومي وأثره في تسيير الإدارة العمومية

يشكل التنسيق بين القطاعات الحكومية أحد أهم مظاهر الاختصاص الإداري للوزير الأول أو رئيس الحكومة، ذلك أن الإدارة الحديثة تقوم على ترابط الوظائف والقطاعات، ولا يمكن لكل وزارة أن تعمل بصورة منفصلة عن باقي أجهزة الدولة. ولذلك فإن الوزير الأول أو رئيس الحكومة يتولى ضمان الانسجام بين النشاطات الوزارية المختلفة، ومتابعة مدى تنفيذ القرارات والسياسات الحكومية. ويظهر هذا الدور من خلال رئاسة أو تنسيق الاجتماعات الحكومية، ومتابعة تنفيذ المراسيم والقرارات، وإعطاء التعليمات والتوجيهات اللازمة للوزراء في حدود الاختصاصات المخولة له. كما يمكنه اتخاذ التدابير التنظيمية اللازمة لضمان تنفيذ القوانين والتنظيمات، وهو ما يجعل الحكومة مركزاً أساسياً في تسيير الإدارة العمومية.

ولا ينبغي أن يفهم التنسيق الحكومي على أنه مجرد وظيفة إدارية تقنية، بل يمثل آلية لضمان وحدة العمل التنفيذي. فكلما اتسعت وظائف الدولة وتعددت مصالحها، ازدادت الحاجة إلى جهاز مركزي قادر على تنسيق نشاط القطاعات المختلفة، ومن هنا تبرز أهمية موقع الوزير الأول أو رئيس الحكومة داخل الجهاز التنفيذي.

سادساً: حدود استقلالية الحكومة في مجال تسيير الإدارة العمومية

إن توزيع الاختصاص في مجال الإدارة العمومية يكشف عن تمتع الحكومة بهامش من الاختصاص التنفيذي، لكنه في الوقت نفسه يبين أن هذا الهامش ليس مطلقاً. فالوزير الأول أو رئيس الحكومة يتولى تنسيق عمل الحكومة وتطبيق القوانين والتنظيمات، غير أن رئيس الجمهورية يحتفظ باختصاصات واسعة في مجال التعيين والتنظيم وتحديد التوجهات العامة للدولة.

وتظهر محدودية الاستقلال الحكومي كذلك من خلال سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وإنهاء مهامه، وتعيين أعضاء الحكومة وإنهاء مهامهم وفق الشروط الدستورية،

فضلاً عن رئاسته لمجلس الوزراء.¹ وتؤثر هذه الاختصاصات بصورة مباشرة في طبيعة العلاقة بين القيادة الرئاسية والحكومة، لأن المسؤول الحكومي يمارس اختصاصاته ضمن حكومة ترتبط دستورياً وسياسياً برئيس الجمهورية.

سابعاً: تقييم توزيع الاختصاص في مجال تسيير الإدارة العمومية

يتضح مما سبق أن توزيع الاختصاص في مجال تسيير الإدارة العمومية في ظل دستور 2020 يقوم على الجمع بين القيادة الرئاسية والإدارة الحكومية. فرئيس الجمهورية يمارس مجموعة من الاختصاصات التي تمكنه من التأثير في الإدارة، وعلى رأسها سلطة التعيين في الوظائف العليا وممارسة السلطة التنظيمية، في حين تضطلع الحكومة بقيادة الوزير الأول أو رئيس الحكومة بمهمة التنسيق والإشراف على تنفيذ القوانين والتنظيمات ومتابعة النشاط الإداري لمختلف القطاعات.

ويظهر من هذا التوزيع أن العلاقة بين الطرفين ليست علاقة فصل كامل للاختصاصات، وإنما علاقة تداخل وتكامل وظيفي؛ فرئيس الجمهورية يوفر الإطار العام للقيادة والتوجيه والتنظيم، بينما تتولى الحكومة الجانب التنفيذي والإداري المباشر. غير أن اتساع اختصاصات رئيس الجمهورية، خاصة في مجال التعيين والتنظيم، يجعل كفة الاختصاص الرئاسي أكثر حضوراً في مجال الإدارة العمومية.²

وبالتالي، فإن التعديل الدستوري لسنة 2020 حافظ على وجود اختصاص حكومي فعلي في تسيير الإدارة العمومية، لكنه لم يضع حدوداً تجعل الحكومة مستقلة بصورة كاملة عن رئيس الجمهورية. وإنما أقام توزيعاً يقوم على تداخل الوظائف، بحيث تتولى الحكومة الإدارة التنفيذية اليومية وتنسيق عمل القطاعات، في حين يحتفظ رئيس الجمهورية بالاختصاصات العليا التي تمكنه من ممارسة تأثير واسع على الجهاز الإداري. وهذا الوضع يعكس الطبيعة الخاصة للنظام التنفيذي الجزائري، الذي يجمع بين وجود قطبين داخل السلطة التنفيذية وبين استمرار مركزية رئيس الجمهورية في عدد من المجالات الأساسية.

المطلب الثاني: توزيع الاختصاص في المجال السياسي والحكومي

يمتد توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة إلى المجال السياسي والحكومي، باعتباره من المجالات الأساسية التي تتحدد من خلالها طبيعة العلاقة بين

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص. 92.

² محمد الصغير بعلي، سالف الذكر، ص. 92.

قطبي السلطة التنفيذية ومدى استقلالية العمل الحكومي. ويظهر هذا التوزيع من خلال تحديد وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وتشكيل الحكومة وإنهاء مهام أعضائها، إضافة إلى إعداد وتنفيذ مخطط العمل أو برنامج الحكومة، وهو ما سيتم تناوله من خلال ثلاثة فروع، يخصص الأول لتحديد وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والثاني لتشكيل الحكومة وإنهاء مهام أعضائها، أما الثالث فيتناول إعداد وتنفيذ مخطط العمل أو برنامج الحكومة.

الفرع الأول: توزيع الاختصاص في تحديد وتنفيذ السياسة العامة للدولة

يقصد بالسياسة العامة للدولة مجموع التوجهات والاختيارات والقرارات التي تعتمدها السلطة العامة لمعالجة القضايا المختلفة التي تواجه المجتمع وتحقيق الأهداف التي تسعى الدولة إلى بلوغها في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها. ولا تقتصر عملية صنع السياسة العامة على مرحلة اتخاذ القرار، وإنما تمتد إلى تحديد الأهداف، واختيار الوسائل المناسبة لتحقيقها، ثم تنفيذها ومتابعة نتائجها وتقييمها. ولذلك فإن توزيع الاختصاص في هذا المجال لا يمكن أن يقوم على الفصل المطلق بين تحديد السياسة العامة وتنفيذها، لأن المرحلتين متداخلتان، وإنما يقوم على توزيع الأدوار بين السلطات والمؤسسات الدستورية التي تساهم في صنع وتنفيذ السياسة العامة¹

أولاً: مكانة رئيس الجمهورية في تحديد السياسة العامة للدولة

يحتل رئيس الجمهورية مركزاً محورياً في تحديد التوجهات العامة للدولة، وذلك بالنظر إلى طبيعة المركز الدستوري الذي يشغله وإلى مجموعة الصلاحيات التي منحه إياها دستور 2020. فقد نصت المادة 84 على أن رئيس الجمهورية يجسد وحدة الأمة ويسهر على حماية الدستور، كما نصت المادة 91 على مجموعة من الاختصاصات التي يمارسها في المجال التنفيذي والسياسي، ومن بينها رئاسة مجلس الوزراء وتعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وإنهاء مهامه، فضلاً عن اختصاصه بتقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها.²

وتظهر مكانة رئيس الجمهورية بصورة أوضح في حالة الأغلبية الرئاسية، حيث نص الدستور على أن الحكومة يقودها وزير أول عندما تسفر الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية. وفي هذه

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المواد 91، 103، 105، 110 و 112.

² فطيمة الزهرة بارة، فيصل سمارة، دور الفواعل الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 02، 2021، ص. 79.

الحالة، يعين رئيس الجمهورية وزيراً أول ويكلفه باقتراح حكومة وإعداد مخطط عمل لتنفيذ البرنامج الرئاسي، ثم يعرض هذا المخطط على مجلس الوزراء.¹ وهذا يعني أن السياسة العامة التي تعمل الحكومة على تنفيذها في هذه الحالة ترتبط بصورة مباشرة بالبرنامج الذي يقدمه رئيس الجمهورية، الأمر الذي يجعل الوزير الأول يعمل في إطار توجهات سياسية حددها رئيس الجمهورية.

ويعزز رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء من مكانته في توجيه العمل الحكومي، باعتبار أن مجلس الوزراء يمثل الإطار المؤسسي الذي تناقش فيه القضايا الأساسية المتعلقة بالسياسة العامة للدولة. ومن خلال رئاسته لهذا المجلس، يستطيع رئيس الجمهورية توجيه النقاشات المتعلقة بالخيارات الكبرى للدولة ومتابعة تنفيذها، وهو ما يجعل السياسة العامة مجالاً تتقاطع فيه الاختصاصات الرئاسية والحكومية.²

ولا يعني ذلك أن رئيس الجمهورية يحتكر بمفرده عملية صنع السياسة العامة، إذ تساهم الحكومة والبرلمان ومختلف المؤسسات الدستورية في هذه العملية، غير أن مركز رئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية يمنحه موقعاً متميزاً في تحديد التوجهات العامة. وقد أظهرت الدراسات المتعلقة بصنع السياسة العامة في الجزائر أن السلطة التنفيذية تمثل الفاعل الأساسي في عملية صنع السياسة العامة، مع اختلاف وزن كل مؤسسة بحسب طبيعة النظام الدستوري وتوزيع الاختصاصات بين مؤسسات الدولة.⁶

ثانياً: اختصاص الوزير الأول في تنفيذ السياسة العامة في ظل الأغلبية الرئاسية

يأخذ دور الوزير الأول في مجال السياسة العامة طابعاً تنفيذياً بالدرجة الأولى عندما تسفر الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية. فالدستور يجعل الحكومة في هذه الحالة بقيادة وزير أول، ويكلف رئيس الجمهورية هذا الأخير باقتراح الحكومة وإعداد مخطط عمل لتنفيذ البرنامج الرئاسي.³ ويؤكد هذا الاتجاه ما نصت عليه المادة 112 من دستور 2020، التي حولت للوزير الأول، زيادة على السلطات الأخرى التي يمنحها له الدستور، توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة، وتوزيع

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادة 91.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 105.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 91.

الصلاحيات بين أعضائها، وتطبيق القوانين والتنظيمات، ورئاسة اجتماعات الحكومة، والسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.¹

ويظهر من هذه الصلاحيات أن الوزير الأول يمثل محور العمل الحكومي اليومي، فهو الذي يتولى تحويل الاختيارات السياسية العامة إلى إجراءات وبرامج حكومية، ثم يقوم بتنسيق تنفيذها بين الوزراء والقطاعات المختلفة. وبذلك فإن دوره في السياسة العامة يتمثل أساسًا في **التنفيذ والتنسيق والمتابعة**، بينما يحتفظ رئيس الجمهورية بموقع متقدم في تحديد التوجهات السياسية العامة والإشراف على الخيارات الكبرى للدولة. غير أن هذا التوزيع لا يعني انعدام أي سلطة تقديرية للوزير الأول، إذ إن تنفيذ السياسة العامة يتطلب اختيار الوسائل والآليات المناسبة لتحقيق الأهداف المحددة، كما أن الواقع الإداري يفرض على الحكومة اتخاذ العديد من القرارات التي لا يمكن تحديد تفاصيلها مسبقًا في البرنامج الرئاسي. ولذلك يتمتع الوزير الأول بهامش من الحركة في المجال التنفيذي، لكنه يمارس هذا الهامش داخل الإطار العام للبرنامج الرئاسي والتوجهات التي يحددها رئيس الجمهورية.

ثالثًا: دور رئيس الحكومة في ظل الأغلبية البرلمانية

يختلف الوضع الدستوري عندما تسفر الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير رئاسية، إذ نص دستور 2020 على أن الحكومة يقودها في هذه الحالة رئيس حكومة، ويعينه رئيس الجمهورية من الأغلبية البرلمانية.² ويشكل هذا الحكم أحد أبرز مظاهر التمييز الذي جاء به دستور 2020 بين الوزير الأول ورئيس الحكومة، ليس من حيث التسمية فقط، وإنما كذلك من حيث الأساس السياسي الذي تستند إليه الحكومة في ممارسة مهامها.

ففي حالة الأغلبية البرلمانية، يكلف رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المنبثق عن الأغلبية البرلمانية بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية. وبذلك يصبح لرئيس الحكومة دور أكبر في تحديد مضمون البرنامج الحكومي، لأنه لا يقتصر على تنفيذ البرنامج الرئاسي كما هو الحال بالنسبة للوزير الأول، وإنما يعمل على إعداد برنامج يعبر عن توجهات الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها.³

¹ فطيمة الزهرة بارة، فيصل سمارة، مرجع سابق.

² التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر، المادتان 103 و105.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 112.

ومع ذلك، فإن هذا الاختصاص لا يعني أن رئيس الحكومة يصبح مستقلاً تماماً عن رئيس الجمهورية، إذ يظل تعيينه من اختصاص رئيس الجمهورية، كما أن الحكومة التي يقودها تعمل داخل الإطار الدستوري العام للدولة، وتظل خاضعة لمجموعة من الاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية، لاسيما رئاسته لمجلس الوزراء وممارسته للاختصاصات المحددة له صراحة في الدستور.

ومن ثم، فإن دستور 2020 حاول من خلال حالة الأغلبية البرلمانية إدخال قدر أكبر من التوافق بين تركيبة البرلمان والسلطة التنفيذية، وذلك من خلال إسناد قيادة الحكومة إلى شخصية من الأغلبية البرلمانية. ويترتب على ذلك إمكانية بروز توزيع أكثر وضوحاً بين الاختصاص الرئاسي والاختصاص الحكومي، خاصة في مجال تحديد البرنامج الحكومي، مقارنة بحالة الأغلبية الرئاسية.

رابعاً: تنفيذ السياسة العامة من طرف الحكومة

إن تنفيذ السياسة العامة يمثل المرحلة التي تنتقل فيها الاختيارات السياسية من مستوى التوجيه والتخطيط إلى مستوى التطبيق العملي. وتضطلع الحكومة بهذه الوظيفة من خلال مختلف القطاعات الوزارية والإدارات والمرافق العمومية، حيث يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة تنسيق النشاط الحكومي ومتابعة تنفيذ البرامج والقرارات.

وقد أكد دستور 2020 هذا الدور من خلال إسناد مهمة توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، فضلاً عن اختصاصه بتطبيق القوانين والتنظيمات والسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.¹ وبذلك يمثل الوزير الأول أو رئيس الحكومة الحلقة الأساسية في تحويل السياسة العامة إلى برامج تنفيذية وتدابير عملية.

ويتطلب تنفيذ السياسة العامة تنسيقاً مستمراً بين مختلف أعضاء الحكومة، لأن السياسة العامة للدولة لا تنفذ عادة من خلال قطاع واحد، وإنما تتداخل فيها اختصاصات وزارات متعددة. فقد تتطلب السياسة الاقتصادية تدخل وزارات المالية والصناعة والتجارة والعمل، بينما تتطلب السياسة الاجتماعية تدخل قطاعات التربية والصحة والتضامن والسكن وغيرها. ومن هنا تظهر أهمية الاختصاص الممنوح للوزير الأول أو رئيس الحكومة في توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة وتنسيق عملهم. كما أن تنفيذ السياسة العامة يخضع للرقابة البرلمانية، حيث ألزم الدستور الوزير الأول أو رئيس الحكومة

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 103.

بتقديم بيان سنوي عن السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، تعقبه مناقشة حول عمل الحكومة.¹ وتكشف هذه الآلية عن أن الحكومة لا تكتفي بتنفيذ السياسة العامة، وإنما تتحمل كذلك مسؤولية سياسية عن نتائج عملها أمام البرلمان، وهو ما يميز موقعها عن موقع رئيس الجمهورية الذي يتمتع بمركز دستوري مستقل عن هذه الآلية من المسؤولية الحكومية المباشرة.

خامساً: التداخل بين اختصاص رئيس الجمهورية واختصاص الوزير الأول أو رئيس الحكومة

رغم إمكانية التمييز بين تحديد السياسة العامة وتنفيذها، فإن التطبيق العملي يكشف عن صعوبة الفصل التام بين المرحلتين. فتحديد الأهداف العامة للدولة يتطلب اتخاذ قرارات تنفيذية، كما أن تنفيذ السياسة العامة قد يفرض تعديل بعض الوسائل والبرامج وفقاً للظروف والمتغيرات. ولذلك فإن رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة يساهمان بدرجات مختلفة في كلتا المرحلتين.

ويظهر هذا التداخل خصوصاً من خلال مجلس الوزراء، الذي يرأسه رئيس الجمهورية، وتعرض فيه القضايا الأساسية المتعلقة بالسياسة العامة للدولة، في حين يشارك الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة في إعداد المشاريع والبرامج وتنفيذ القرارات المتخذة. ومن ثم، فإن مجلس الوزراء يشكل إحدى أهم آليات التنسيق بين الاختصاص الرئاسي والاختصاص الحكومي.² كما أن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وإنهاء مهامه تؤثر بصورة مباشرة في العلاقة بين تحديد السياسة العامة وتنفيذها. فالحكومة، وإن كانت تتمتع باختصاصات تنفيذية أصلية، تعمل في إطار قيادة تنفيذية يكون رئيس الجمهورية في قمته، الأمر الذي يجعل استقلالية الحكومة في تحديد الخيارات الكبرى للدولة محدودة، خاصة في حالة الأغلبية الرئاسية.

سادساً: تقييم توزيع الاختصاص في مجال السياسة العامة

يتضح من تحليل الأحكام الدستورية أن توزيع الاختصاص في مجال تحديد وتنفيذ السياسة العامة للدولة يقوم على التمييز النسبي بين التوجيه السياسي العام والتنفيذ الحكومي، دون أن يصل إلى حد الفصل التام بينهما. فرئيس الجمهورية يحتفظ بموقع محوري في تحديد التوجهات الكبرى للدولة، ويتأكد ذلك بصورة خاصة من خلال برنامجه، ورئاسته لمجلس الوزراء، وتعيينه الوزير الأول أو رئيس الحكومة، فضلاً عن اختصاصاته السياسية والدستورية الواسعة.

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 110.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 112.

وفي المقابل، تتولى الحكومة، بقيادة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، تنفيذ السياسة العامة من خلال إعداد البرامج ومخططات العمل وتطبيق القوانين والتنظيمات وتنسيق النشاط الحكومي ومتابعته. ويختلف نطاق هذا الدور بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية؛ ففي حالة الأغلبية الرئاسية يرتبط مخطط عمل الحكومة بتنفيذ البرنامج الرئاسي، بينما في حالة الأغلبية البرلمانية يتولى رئيس الحكومة إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، وهو ما يمنحه هامشاً أكبر في تحديد الأولويات الحكومية.¹ وعليه، فإن التعديل الدستوري لسنة 2020 لم يؤسس لفصل كامل بين تحديد السياسة العامة وتنفيذها، وإنما أقام توزيعاً مرناً ومتداخلاً للاختصاصات. وتظل أولوية رئيس الجمهورية أكثر وضوحاً في المجال السياسي العام، في حين تتمتع الحكومة باختصاص تنفيذي فعلي في ترجمة هذه التوجهات إلى برامج وإجراءات. وبذلك يمكن اعتبار توزيع الاختصاص في هذا المجال توزيعاً وظيفياً غير متساوٍ، تتقدم فيه مكانة رئيس الجمهورية في تحديد الاتجاهات الكبرى، بينما تتولى الحكومة مسؤولية التنفيذ والتنسيق والمتابعة.

الفرع الثاني: توزيع الاختصاص في تشكيل الحكومة وإنهاء مهام أعضائها

يُعد تشكيل الحكومة وإنهاء مهام أعضائها من المجالات التي تكشف بصورة واضحة عن طبيعة توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، إذ جمع المؤسس الدستوري في هذا المجال بين الاختصاص الرئاسي في التعيين والاختصاص الحكومي في الاقتراح، مع اختلاف نطاق هذا الاقتراح بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية التي أفرزتها الانتخابات التشريعية. وقد نص دستور 2020 على أن الحكومة يقودها وزير أول إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، بينما يقودها رئيس حكومة إذا أسفرت عن أغلبية برلمانية، كما جعل تعيين أعضاء الحكومة من اختصاص رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.²

أولاً: اختصاص رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة

كرّس دستور 2020 لرئيس الجمهورية دوراً أساسياً في تشكيل الحكومة، حيث نصت المادة 104 على أن «يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بناءً على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 111.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 91.

الحكومة، حسب الحالة».¹ ويستفاد من هذا النص أن التعيين النهائي لأعضاء الحكومة يدخل ضمن الاختصاص الدستوري لرئيس الجمهورية، في حين أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة يساهم في العملية عن طريق تقديم الاقتراح.

ويُعد هذا الاختصاص من مظاهر المكانة المركزية لرئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية، إذ إن الحكومة، رغم كونها جهازاً دستورياً مستقلاً من حيث الاختصاصات التي يمارسها، لا تتشكل بصورة نهائية إلا بصدر قرار التعيين من رئيس الجمهورية. ويؤكد ذلك أن الدستور لم يمنح الوزير الأول أو رئيس الحكومة سلطة تعيين الوزراء بصورة مباشرة، وإنما قصر دوره على اقتراح الأسماء التي يرى ملاءمتها لتشكيل الحكومة.

وقد ذهب جانب من الدراسات القانونية التي تناولت التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى أن رئيس الجمهورية يحتفظ بدور أساسي في تشكيل الحكومة، رغم إدخال التعديل الدستوري لفكرة اقتراح أعضاء الحكومة من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة؛ لأن سلطة التعيين النهائي ظلت من اختصاص رئيس الجمهورية.²

ثانياً: دور الوزير الأول في اقتراح تشكيل الحكومة في ظل الأغلبية الرئاسية

يختلف نطاق اختصاص الوزير الأول في تشكيل الحكومة بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية. ففي حالة الأغلبية الرئاسية، نصت المادة 105 من دستور 2020 على أن رئيس الجمهورية يعين وزيراً أول ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي.³ ويظهر من ذلك أن الوزير الأول يساهم في تشكيل الحكومة من خلال اقتراح الأسماء، غير أن الحكومة التي يقترح تشكيلها تكون مرتبطة أساساً بتنفيذ البرنامج الرئاسي.

كما أن المادة 104 لم تستخدم عبارة تجعل رئيس الجمهورية ملزماً بتعيين الأسماء المقترحة من الوزير الأول، وإنما جعلت التعيين من اختصاص رئيس الجمهورية «بناء على اقتراح» الوزير الأول. ويُفهم من ذلك أن الاقتراح يمثل مرحلة ضرورية في عملية التشكيل، لكنه لا ينقل سلطة التعيين من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول. وقد ذهبت بعض الدراسات المتخصصة في صلاحيات الحكومة في ظل

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادتان 105 و110.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادتان 103 و104.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 104.

دستور 2020 إلى أن الاقتراح الذي يقدمه الوزير الأول في حالة الأغلبية الرئاسية لا يرتقي إلى مرتبة السلطة التقريرية في التعيين، بالنظر إلى أن رئيس الجمهورية يظل صاحب الاختصاص النهائي في تعيين أعضاء الحكومة.¹

ومن ثم، فإن توزيع الاختصاص في هذه الحالة يمكن وصفه بأنه توزيع بين الاقتراح والتعيين؛ فالوزير الأول يقترح، ورئيس الجمهورية يعين. ويعكس هذا التوزيع استمرار مركزية رئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة، خاصة أن الوزير الأول نفسه يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية ويكلف بتطبيق برنامجه.

ثالثاً: دور رئيس الحكومة في تشكيل الحكومة في ظل الأغلبية البرلمانية

أدخل دستور 2020 تمييزاً مهماً بين الوزير الأول ورئيس الحكومة من خلال ربط كل منهما بطبيعة الأغلبية البرلمانية. فقد نصت المادة 103 على أن الحكومة يقودها رئيس حكومة إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية.² ويترتب على ذلك أن رئيس الحكومة يستمد مركزه السياسي من الأغلبية البرلمانية التي أفرزتها الانتخابات، وهو ما يمنحه موقعاً مختلفاً عن الوزير الأول في حالة الأغلبية الرئاسية.

ويتعزز هذا الاختلاف في مجال تشكيل الحكومة، إذ إن رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ثم يتولى رئيس الحكومة تشكيل حكومته في إطار البرنامج الذي تعكسه الأغلبية البرلمانية، مع بقاء التعيين النهائي لأعضاء الحكومة من اختصاص رئيس الجمهورية وفق المادة 104.³ ومن ثم، فإن رئيس الحكومة يتمتع بدور سياسي أكبر في اختيار الفريق الحكومي مقارنة بالوزير الأول، بالنظر إلى أن الحكومة التي يقودها يفترض أن تعكس الأغلبية البرلمانية التي أفرزتها الانتخابات.

ويهدف هذا التنظيم إلى تحقيق قدر من الانسجام بين تركيبة البرلمان والحكومة، بحيث لا تكون الحكومة منفصلة تماماً عن الأغلبية التي تمتلك القدرة على دعمها داخل المجلس الشعبي الوطني. وهذا يمثل أحد أهم المستجدات التي جاء بها دستور 2020، إذ أتاح للأغلبية البرلمانية دوراً أكبر في تشكيل الحكومة وإعداد برنامجها. وقد خلصت دراسات أكاديمية تناولت مضمون التعديل الدستوري لسنة

¹ محمد صولة، كريمة دواسية، «الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 08، العدد 01، 2024، ص. 296.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 105.

³ محمد صولة، كريمة دواسية، مرجع سابق، ص. 296.

2020 إلى أن المؤسس الدستوري اتجه إلى تكريس مشاركة الأغلبية البرلمانية في تشكيل الحكومة وتطبيق برنامجها.¹

رابعاً: التمييز بين الاقتراح والتعيين في تشكيل الحكومة

يقتضي فهم توزيع الاختصاص في هذا المجال التمييز بين مرحلتين أساسيتين: مرحلة الاقتراح ومرحلة التعيين. ففي المرحلة الأولى يتدخل الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة باقتراح أعضاء الحكومة، بينما يتدخل رئيس الجمهورية في المرحلة الثانية لإصدار قرار التعيين. وتكتسي هذه الثنائية أهمية قانونية لأنها تمنع الخلط بين صاحب المبادرة في اقتراح الأسماء وصاحب السلطة في إصدار قرار التعيين. فالأقتراح، مهما كان نطاقه السياسي، لا يساوي التعيين من الناحية القانونية؛ لأن التعيين هو الذي ينشئ المركز القانوني للوزير ويمنحه الصفة الرسمية كعضو في الحكومة.

وبالتالي، فإن المادة 104 أقامت علاقة تعاون بين قطبي السلطة التنفيذية في عملية تشكيل الحكومة، لكنها في الوقت نفسه أبقت الاختصاص النهائي في يد رئيس الجمهورية. ويؤكد ذلك أن الدستور لم ينص على أن رئيس الجمهورية «يوافق» على اقتراح الوزير الأول أو رئيس الحكومة فحسب، وإنما نص صراحة على أنه «يعين» أعضاء الحكومة بناءً على الاقتراح. ويظهر الفرق بين الحالتين بصورة أوضح عند مقارنة الوزير الأول برئيس الحكومة؛ فالوزير الأول يعمل في ظل أغلبية رئاسية ويكلف بإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي، بينما يرتبط رئيس الحكومة بالأغلبية البرلمانية ويعمل على إعداد برنامجها.² ولذلك فإن الاختصاص السياسي في تشكيل الحكومة يكون أكثر ارتباطاً برئيس الجمهورية في الحالة الأولى، بينما يظهر حضور الأغلبية البرلمانية بصورة أكبر في الحالة الثانية.

خامساً: اختصاص رئيس الجمهورية في إنهاء مهام أعضاء الحكومة

إذا كان تعيين أعضاء الحكومة يتم بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير الأول أو رئيس الحكومة، فإن إنهاء مهامهم يرتبط كذلك بمكانة رئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية. وتظهر

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 103.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 104.

هذه السلطة من خلال الاختصاص العام لرئيس الجمهورية في تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة، فضلاً عن اختصاصه في التعيينات الحكومية التي نص عليها الدستور.

وتتضح مركزية رئيس الجمهورية في هذا المجال من كون الحكومة تعمل ضمن سلطة تنفيذية يرأسها رئيس الجمهورية، كما أن أعضاء الحكومة يتحملون مسؤولياتهم في إطار الاختصاصات الدستورية والقانونية التي تحدد العلاقة بينهم وبين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة.¹ ولذلك فإن إنهاء مهام الوزير أو عضو الحكومة يمثل أحد الأدوات التي تسمح بإعادة تشكيل الفريق الحكومي أو تعديل تركيبته وفقاً للظروف السياسية والإدارية.

وتتخذ إنهاء المهام صوراً متعددة؛ فقد يكون في إطار تعديل حكومي جزئي، أو بمناسبة تشكيل حكومة جديدة، أو نتيجة استقالة الحكومة، أو بناء على مقتضيات تتعلق بحسن سير العمل الحكومي. وفي جميع الحالات، فإن إنهاء المهام يترتب عليه زوال الصفة الحكومية عن العضو المعني، ويكون أثره القانوني مرتبطاً بالجهة المختصة بإصداره وفق القواعد الدستورية والتنظيمية المعمول بها.

وتكشف الممارسة الدستورية الجزائرية عن حضور واضح لرئيس الجمهورية في عمليات التعديل الحكومي وإنهاء مهام أعضاء الحكومة، حيث صدرت بالفعل مراسيم رئاسية تضمنت إنهاء مهام أعضاء في الحكومة وتعديل تشكيلتها.² ويؤكد ذلك أن الاختصاص الرئاسي في هذا المجال ليس مجرد اختصاص نظري، وإنما يمثل آلية فعلية لإعادة تنظيم الفريق الحكومي.

سادساً: أثر إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة على الحكومة

تختلف مسألة إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة عن إنهاء مهام الوزراء، بالنظر إلى موقع كل منهما داخل الهيكل الحكومي. فرئيس الجمهورية يملك دستورياً صلاحية تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وإنهاء مهامه.³ ويترتب على إنهاء مهام رئيس الحكومة أو الوزير الأول تغيير في قيادة الحكومة، وقد يؤدي ذلك إلى إعادة تشكيلها أو تعديلها بحسب الحالة.

وتكشف هذه السلطة عن علاقة قوية بين رئيس الجمهورية ورأس الحكومة، إذ إن بقاء الوزير الأول أو رئيس الحكومة في منصبه يرتبط باستمرار الثقة السياسية والدستورية التي يضعها رئيس الجمهورية

¹ حاج بزروق، «قراءة أولية في مضمون التعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 06، العدد 01، 2022، ص ص. 1-20.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المواد 103، 105 و 110.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادتان 91 و 112.

فيه، مع مراعاة الوضع الخاص لرئيس الحكومة المنبثق عن الأغلبية البرلمانية. وفي حالة الحكومة التي يقودها الوزير الأول، تبدو العلاقة أكثر وضوحاً، لأن الوزير الأول معين من رئيس الجمهورية ومكلف بتنفيذ برنامجه. أما في حالة رئيس الحكومة المنبثق عن الأغلبية البرلمانية، فإن إنهاء مهامه يثير مسألة العلاقة بين الإرادة الرئاسية والإرادة البرلمانية، بالنظر إلى أن رئيس الحكومة يستند في تكوين حكومته وبرنامجه إلى أغلبية برلمانية.

سابعاً: أثر توزيع الاختصاص في تشكيل الحكومة على استقلاليتها

إن تحليل أحكام تشكيل الحكومة وإنهاء مهام أعضائها يكشف عن أن الحكومة لا تتمتع باستقلال عضوي كامل عن رئيس الجمهورية. فرئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وهو الذي يعين أعضاء الحكومة بناءً على اقتراحهما، كما يحتفظ باختصاصات دستورية واسعة في المجال التنفيذي.¹

غير أن ذلك لا يعني انعدام الدور الدستوري للوزير الأول أو رئيس الحكومة؛ فالأقترح الذي يقدمونه في تشكيل الحكومة يمثل اختصاصاً دستورياً، كما أن رئيس الحكومة المنبثق عن الأغلبية البرلمانية يتمتع بدور سياسي أكبر في اختيار أعضاء حكومته، بالنظر إلى ضرورة انسجام التشكيلة الحكومية مع الأغلبية التي يستند إليها.

ثامناً: تقييم توزيع الاختصاص في تشكيل الحكومة وإنهاء مهام أعضائها

يتضح مما سبق أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أقام توزيعاً للاختصاص في تشكيل الحكومة يقوم على الجمع بين الاقتراح الحكومي والتعيين الرئاسي. ويختلف نطاق هذا التوزيع بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية؛ ففي حالة الأغلبية الرئاسية، يميل التوزيع إلى تعزيز مركز رئيس الجمهورية، بينما في حالة الأغلبية البرلمانية يزداد حضور رئيس الحكومة والأغلبية البرلمانية في تشكيل الحكومة.

أما فيما يتعلق بإنهاء المهام، فإن مركزية الاختصاص الرئاسي تظهر بصورة أوضح، لأن إعادة تشكيل الحكومة أو تغيير بعض أعضائها ترتبط بالسلطة التي تملك صلاحية إصدار قرارات التعيين وإنهاء المهام. ومن ثم، فإن توزيع الاختصاص في هذا المجال لا يؤدي إلى استقلال كامل للحكومة، وإنما يحقق مشاركة حكومية في عملية التشكيل ضمن إطار تظل فيه لرئيس الجمهورية الكلمة الدستورية

¹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 86، 14 نوفمبر 2021، المرسوم الرئاسي رقم 21-447 المؤرخ في 10 نوفمبر 2021، المتضمن إنهاء مهام أعضاء في الحكومة.

الحاسمة في التعيين. إن دستور 2020 حاول تحقيق قدر من التوازن بين قطبي السلطة التنفيذية من خلال إشراك الوزير الأول أو رئيس الحكومة في اقتراح أعضاء الحكومة، وربط رئيس الحكومة بالأغلبية البرلمانية في حالة معينة، إلا أن استمرار الاختصاص الرئاسي في التعيين، إلى جانب مركز رئيس الجمهورية في قمة السلطة التنفيذية، يجعل هذا التوازن نسبياً، ويؤكد استمرار مركزية رئيس الجمهورية في المجال العضوي للحكومة.

الفرع الثالث: توزيع الاختصاص في إعداد وتنفيذ مخطط العمل أو برنامج الحكومة

يُعد إعداد مخطط العمل أو برنامج الحكومة من أبرز المجالات التي يتجسد فيها توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، إذ ربط المؤسس الدستوري الجزائري طبيعة الوثيقة الحكومية بالنتيجة التي تسفر عنها الانتخابات التشريعية. فإذا أفرزت الانتخابات أغلبية رئاسية، تتولى حكومة يقودها وزير أول إعداد مخطط عمل يهدف إلى تطبيق البرنامج الرئاسي، أما إذا أفرزت أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، فتقود الحكومة شخصية من الأغلبية البرلمانية، ويتولى رئيس الحكومة إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية.¹

ويكشف هذا التنظيم عن محاولة المؤسس الدستوري التمييز بين نمطين من العلاقة بين رئيس الجمهورية والحكومة؛ ففي الحالة الأولى تكون الحكومة مرتبطة بصورة مباشرة بالبرنامج الرئاسي، بينما تتمتع في الحالة الثانية بهامش أكبر في إعداد برنامجها بالنظر إلى ارتباطها بالأغلبية البرلمانية. ومن ثم، فإن دراسة توزيع الاختصاص في هذا المجال تقتضي بيان دور رئيس الجمهورية في تحديد الإطار العام للبرنامج، ودور الوزير الأول أو رئيس الحكومة في إعداد الوثيقة الحكومية، ثم بيان إجراءات عرضها على مجلس الوزراء والبرلمان، وأخيراً تحديد الجهة التي تتولى تنفيذها ومتابعة مدى تجسيدها.

أولاً: إعداد مخطط عمل الحكومة في ظل الأغلبية الرئاسية

نظم دستور 2020 حالة الأغلبية الرئاسية بموجب المادة 105، حيث نص على أن رئيس الجمهورية يعين وزيراً أول ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء.² ويستفاد من هذا النص أن إعداد مخطط العمل في هذه الحالة يمثل

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 91، الفقرة 5.

² صورية مالح، «مكانة السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 08، العدد 01، 2022، ص ص. 380-393.

اختصاصًا يمارسه الوزير الأول، إلا أن مضمون المخطط يرتبط بصورة مباشرة بالبرنامج الذي حدده رئيس الجمهورية.

وبذلك فإن الوزير الأول لا يبدأ من فراغ عند إعداد مخطط العمل، وإنما يعمل ضمن إطار سياسي سبق أن حدده رئيس الجمهورية من خلال برنامجه. ويكون مخطط العمل بمثابة الأداة التي يتم بواسطتها تحويل البرنامج الرئاسي إلى مجموعة من التدابير والبرامج والإجراءات الحكومية القابلة للتنفيذ. ولذلك يمكن القول إن الاختصاص في هذه الحالة يتوزع بين تحديد التوجهات والبرنامج الرئاسي من جهة، وإعداد الوسائل التنفيذية لتجسيده من جهة أخرى.

وقد اعتبرت الدراسات القانونية التي تناولت مركز الحكومة في ظل دستور 2020 أن الوزير الأول في حالة الأغلبية الرئاسية يعمل أساسًا على إعداد مخطط يهدف إلى تطبيق البرنامج الرئاسي، وهو ما يجعل الحكومة مرتبطة بصورة وثيقة بالتوجهات التي يحددها رئيس الجمهورية.¹

ثانيًا: عرض مخطط العمل على مجلس الوزراء

بعد إعداد مخطط العمل من طرف الوزير الأول، يعرض على مجلس الوزراء، الذي يرأسه رئيس الجمهورية. ويكتسي هذا العرض أهمية خاصة لأنه يمثل مرحلة تسبق تقديم مخطط العمل إلى البرلمان، كما يعكس الدور الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية في متابعة مضمون البرنامج الحكومي.² وتظهر من خلال هذه المرحلة صورة أخرى من صور توزيع الاختصاص؛ فالوزير الأول يتولى إعداد مخطط العمل، بينما يتولى رئيس الجمهورية، من خلال رئاسته لمجلس الوزراء، المشاركة في مناقشة الإطار الحكومي العام قبل انتقال المخطط إلى المرحلة البرلمانية.

ويؤدي مجلس الوزراء، في هذا السياق، وظيفة أساسية في تحقيق التنسيق بين رئيس الجمهورية والحكومة، لأن أعضاء الحكومة يشاركون في مناقشة محتوى المخطط، ويتم من خلال هذا الإطار المؤسسي ضبط التوجهات العامة التي ستعمل الحكومة على تنفيذها. وبالتالي فإن عرض المخطط على مجلس الوزراء لا يمثل مجرد إجراء شكلي، وإنما يشكل مرحلة من مراحل التفاعل بين الاختصاص الرئاسي والاختصاص الحكومي.

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادتان 105 و110.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 105.

ثالثاً: عرض مخطط العمل على المجلس الشعبي الوطني

بعد عرضه على مجلس الوزراء، يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وتعبه مناقشة عامة وفقاً للأحكام الدستورية. وقد نظم دستور 2020 هذه المرحلة ضمن المواد 106 إلى 109، حيث جعل موافقة المجلس الشعبي الوطني شرطاً أساسياً للشروع في تنفيذ مخطط العمل.¹

وتكشف هذه المرحلة عن انتقال مخطط العمل من المجال الحكومي إلى المجال البرلماني، إذ تصبح الحكومة مطالبة بعرض مضمون سياستها وبرامجها أمام ممثلي الشعب، بما يسمح للنواب بمناقشة الخيارات التي تضمنها المخطط وتقييم مدى انسجامها مع احتياجات المجتمع وأولويات الدولة.

وتكتسي الموافقة البرلمانية أهمية خاصة لأنها ترتبط بالمسؤولية السياسية للحكومة. فإذا لم تحصل الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني وفق الشروط الدستورية، تترتب آثار دستورية تمس استمرارها في ممارسة مهامها. وقد تناولت دراسات قانونية حديثة هذه المسألة باعتبارها إحدى أهم صور الرقابة البرلمانية السابقة على عمل الحكومة، إذ تمثل مناقشة مخطط العمل أو برنامج الحكومة أول اختبار سياسي للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.²

وبذلك يظهر أن إعداد مخطط العمل لا يمثل اختصاصاً حكومياً منفرداً، وإنما يمر بعدة مستويات؛ يبدأ بالوزير الأول، ثم يعرض على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، ثم ينتقل إلى المجلس الشعبي الوطني للحصول على الموافقة. ويعكس هذا التسلسل تداخل الاختصاصات التنفيذية والتشريعية في اعتماد البرنامج الذي ستلتزم الحكومة بتنفيذه.

رابعاً: تنفيذ مخطط العمل المصادق عليه

بعد حصول مخطط العمل على موافقة المجلس الشعبي الوطني، تنتقل الحكومة إلى مرحلة التنفيذ. وقد نصت المادة 109 من دستور 2020 صراحة على أن «ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني».³ ويكشف هذا النص عن اختصاص أصيل للوزير الأول في تنفيذ المخطط وتنسيق تطبيقه بين مختلف القطاعات الحكومية.

¹ شعيب محمد توفيق، «مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020»، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص. 433-419.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادتان 91 و105.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المواد 106-109.

ويُعد هذا الاختصاص من أهم مظاهر المسؤولية التنفيذية للوزير الأول، لأنه لا يقتصر على إعداد مخطط العمل، وإنما يمتد إلى ضمان تجسيده عملياً. ويتطلب ذلك توجيه أعضاء الحكومة، وتنسيق نشاط الوزارات، ومتابعة تنفيذ البرامج والمشاريع، واتخاذ التدابير التنظيمية اللازمة لتطبيق القوانين والسياسات الواردة في المخطط.

ويؤكد ذلك أن الوزير الأول يمثل حلقة الوصل بين المستوى السياسي الذي يحدد الأهداف العامة وبين المستوى الإداري الذي يتولى تنفيذها. ولذلك فإن فعالية مخطط العمل لا تتوقف على جودة صياغته، وإنما ترتبط كذلك بقدرة الحكومة على توفير الوسائل القانونية والإدارية والمالية اللازمة لتنفيذه.

خامساً: إعداد برنامج الحكومة في ظل الأغلبية البرلمانية

أحدث دستور 2020 تمييزاً مهماً بين مخطط عمل الحكومة وبرنامج الحكومة، حيث ربط الأول بحالة الأغلبية الرئاسية، والثاني بحالة الأغلبية البرلمانية غير الرئاسية. فقد نصت المادة 110 على أنه 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.¹ ويختلف برنامج الحكومة عن مخطط العمل من حيث الأساس السياسي الذي يستند إليه. ففي الحالة الأولى، يعمل الوزير الأول على إعداد مخطط لتطبيق البرنامج الرئاسي، بينما في الحالة الثانية يعمل رئيس الحكومة على إعداد برنامج يعكس توجهات الأغلبية البرلمانية التي أفرزتها الانتخابات. ويمنح هذا الوضع رئيس الحكومة هامشاً أكبر في صياغة السياسة الحكومية، لأن البرنامج الذي يعده يستند إلى الأغلبية البرلمانية وليس إلى برنامج رئاسي يتعين تحويله إلى مخطط عمل. وقد خلصت بعض الدراسات المتخصصة إلى أن دستور 2020 ربط مركز رئيس الحكومة بنتائج الانتخابات التشريعية، بما يمنحه إمكانية ممارسة صلاحيات أوسع في حالة وجود أغلبية برلمانية غير رئاسية.² ومع ذلك، لا ينبغي تفسير ذلك على أنه استقلال كامل لرئيس الحكومة عن رئيس الجمهورية؛ لأن رئيس الجمهورية هو الذي يعينه من الأغلبية البرلمانية، كما أن برنامج الحكومة يعرض في كل

¹ مروة قراس، هدى عزاز، «آلية مناقشة مخطط عمل الحكومة أو برنامج الأغلبية البرلمانية وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 16، العدد 01، 2023، ص. 24-43.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 109.

الحالات على مجلس الوزراء قبل تقديمه إلى البرلمان¹. وهذا يؤكد أن المؤسس الدستوري أبقى لرئيس الجمهورية حضوراً في المسار الدستوري للبرنامج الحكومي حتى في حالة الأغلبية البرلمانية.

سادساً: عرض برنامج الحكومة أمام مجلس الوزراء

ألزم دستور 2020 رئيس الحكومة، في حالة الأغلبية البرلمانية، بعرض برنامج حكومته على مجلس الوزراء قبل تقديمه إلى البرلمان.² ويكتسي هذا الحكم أهمية كبيرة في تحديد طبيعة العلاقة بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، لأن مجلس الوزراء يرأسه رئيس الجمهورية، وبالتالي فإن البرنامج الذي أعده رئيس الحكومة لا ينتقل مباشرة إلى البرلمان، وإنما يمر أولاً عبر الإطار المؤسسي الذي يرأسه رئيس الجمهورية.

ويكشف ذلك عن أن الأغلبية البرلمانية، رغم دورها في إنتاج رئيس الحكومة وفي تحديد البرنامج الذي يستند إليه، لا تؤدي إلى إقصاء رئيس الجمهورية من العملية الحكومية. وإنما يظل رئيس الجمهورية حاضراً من خلال مجلس الوزراء والاختصاصات الأخرى التي يخولها له الدستور.

سابعاً: عرض برنامج الحكومة على البرلمان والموافقة عليه

بعد عرضه على مجلس الوزراء، يقدم رئيس الحكومة برنامج حكومته إلى البرلمان وفق الشروط والإجراءات الدستورية المقررة. وقد نصت المادة 110 على أن رئيس الحكومة يعرض في كل الحالات برنامج حكومته على مجلس الوزراء، ثم يقدمه للبرلمان وفق الشروط المنصوص عليها في المواد ذات الصلة.³

وتتمثل أهمية هذه المرحلة في إخضاع البرنامج الحكومي للرقابة والمناقشة البرلمانية، بما يسمح للمجلس الشعبي الوطني بتقييم مضمون البرنامج ومدى انسجامه مع التوجهات التي تعبر عنها الأغلبية البرلمانية. وقد بينت الدراسات القانونية المتعلقة بآلية مناقشة مخطط عمل الحكومة أو برنامج الأغلبية البرلمانية أن دستور 2020 جعل هذه المناقشة محطة أساسية لاختبار الحكومة أمام البرلمان، وربط عدم الموافقة عليها بآثار دستورية تتعلق باستمرار الحكومة.⁴

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 110.

² محمد توفيق شعيب، مرجع سابق، ص. 419-433.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 110.

⁴ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 110.

ويظهر هنا اختلاف مهم بين حالة الأغلبية الرئاسية وحالة الأغلبية البرلمانية؛ ففي الأولى تكون الحكومة مطالبة بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية من خلال مخطط عمل، بينما في الثانية تكون مطالبة بتنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية. ولذلك فإن طبيعة المسؤولية السياسية للحكومة ومجال حركتها يتأثران بصورة مباشرة بالأساس السياسي الذي يستند إليه برنامجها.

ثامناً: دور البرلمان في تعديل ومتابعة مخطط العمل أو برنامج الحكومة

لا تنتهي العملية بمجرد الموافقة على مخطط العمل أو البرنامج الحكومي، إذ تظل الحكومة مطالبة بتقديم بيان سنوي عن السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، ويعقب ذلك مناقشة لعمل الحكومة.¹ ويتيح هذا الإجراء للبرلمان تقييم مدى التزام الحكومة بما سبق أن تعهدت به في مخطط العمل أو البرنامج.

ويكتسي هذا الجانب أهمية خاصة بالنسبة لتوزيع الاختصاص، لأن الحكومة لا تتمتع بحرية مطلقة في تحديد برنامجها ثم تنفيذه دون رقابة، وإنما تظل خاضعة لآليات المسؤولية السياسية والرقابة البرلمانية. وقد أظهرت الدراسات المتخصصة أن تقديم مخطط العمل أمام البرلمان يمثل إحدى الآليات الأساسية للرقابة على الحكومة، وأن مناقشته تسمح للنواب بمتابعة مدى إمكانية إنجاز المشاريع والبرامج المدرجة فيه.²

تاسعاً: أثر طبيعة البرنامج على توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والحكومة

إن الاختلاف بين مخطط العمل والبرنامج الحكومي يعكس اختلافاً في درجة استقلالية الحكومة. ففي حالة الأغلبية الرئاسية، يرتبط مخطط العمل بصورة مباشرة بالبرنامج الرئاسي، الأمر الذي يجعل رئيس الجمهورية صاحب تأثير أساسي في تحديد مضمون السياسة الحكومية. فالوزير الأول مكلف بتحويل البرنامج الرئاسي إلى مخطط عملي، ثم تنفيذ المخطط بعد موافقة البرلمان عليه.³ أما في حالة الأغلبية البرلمانية، فإن رئيس الحكومة يتمتع بهامش أكبر في إعداد برنامج الحكومة، لأنه يستند إلى برنامج الأغلبية البرلمانية التي أفرزتها الانتخابات. ولذلك فإن العلاقة بين الحكومة ورئيس

¹ مروة قرساس، هدى عزاز، مرجع سابق، ص. 24-43.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 111.

³ محمد أرزقي كارون، «مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص. 163-175.

الجمهورية تصبح أقل تبعية من الناحية السياسية مقارنة بحالة الأغلبية الرئاسية، وإن كانت لا تصل إلى درجة الاستقلال الكامل.

وقد أكدت دراسات تناولت مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة في ظل دستور 2020 أن المؤسس الدستوري ربط نطاق صلاحيات الحكومة بطبيعة الأغلبية البرلمانية، بحيث تنقلص صلاحياتها عندما تكون الأغلبية مؤيدة لبرنامج رئيس الجمهورية، بينما تتسع عندما تكون الأغلبية البرلمانية غير رئاسية.¹

عاشراً: تقييم توزيع الاختصاص في إعداد وتنفيذ مخطط العمل أو برنامج الحكومة

يتضح من خلال ما سبق أن توزيع الاختصاص في مجال إعداد وتنفيذ مخطط العمل أو برنامج الحكومة يقوم على تداخل عدة مستويات من الاختصاص. ففي حالة الأغلبية الرئاسية، يحدد رئيس الجمهورية الإطار السياسي العام من خلال برنامجه، بينما يتولى الوزير الأول إعداد مخطط العمل لتطبيقه، ثم يعرضه على مجلس الوزراء والبرلمان، ويتولى بعد المصادقة عليه تنفيذه وتنسيقه.

أما في حالة الأغلبية البرلمانية، فإن رئيس الحكومة المنبثق عن الأغلبية يتولى إعداد برنامج حكومته، ويعرضه على مجلس الوزراء ثم على البرلمان، مما يمنحه هامشاً أوسع في تحديد الأولويات الحكومية. ومع ذلك، فإن رئيس الجمهورية يحتفظ بدور مهم من خلال تعيين رئيس الحكومة ورئاسة مجلس الوزراء وممارسة الاختصاصات الدستورية الأخرى.

وبذلك فإن التعديل الدستوري لسنة 2020 حاول تحقيق قدر من المرونة في توزيع الاختصاص داخل السلطة التنفيذية، من خلال ربط طبيعة الحكومة بنتائج الانتخابات التشريعية. غير أن هذه المرونة لا تعني قيام فصل كامل بين رئيس الجمهورية والحكومة، وإنما تعكس تفاوتاً في درجة الاستقلال الحكومي بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية.

المبحث الثاني: حدود توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية

إن توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لا يعني وجود فصل مطلق بين قطبي السلطة التنفيذية، وإنما تقتضي طبيعة النظام الدستوري وجود قدر من التعاون والتنسيق لضمان انسجام العمل التنفيذي وحسن سير مؤسسات الدولة. ويظهر ذلك من خلال الدور الذي يضطلع به مجلس الوزراء في تنسيق العمل التنفيذي، ومختلف آليات التنسيق بين

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 105.

رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، فضلاً عن إمكانية تفويض بعض الاختصاصات وأثر ذلك في ممارسة السلطة التنفيذية.

وفي المقابل، يظل توزيع الاختصاص محكوماً بمركزية الاختصاص الرئاسي، بالنظر إلى اتساع الصلاحيات التي يقررها الدستور لرئيس الجمهورية، وهو ما ينعكس على مدى الاستقلال الوظيفي للوزير الأول أو رئيس الحكومة. ومن ثم، يقتضي تحديد حدود هذا التوزيع الوقوف على مظاهر أولوية الاختصاص الرئاسي في المجال التنفيذي، وحدود الاستقلال الوظيفي للوزير الأول أو رئيس الحكومة، ثم تقييم مدى نجاح التعديل الدستوري لسنة 2020 في تحقيق توازن فعلي بين قطبي السلطة التنفيذية.

المطلب الأول: آليات التعاون والتنسيق بين قطبي السلطة التنفيذية

يقتضي حسن سير السلطة التنفيذية وجود تعاون وتنسيق مستمر بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، إذ يقوم توزيع الاختصاصات بينهما على التكامل والتفاعل في ممارسة الوظائف التنفيذية، ويتجسد ذلك من خلال دور مجلس الوزراء، وآليات التنسيق المباشر، إضافة إلى تفويض بعض الاختصاصات وآثاره على توزيع السلطة التنفيذية. وعليه، سيتم تناول هذه الآليات من خلال ثلاثة فروع، يخص الأول لدور مجلس الوزراء في تنسيق العمل التنفيذي، والثاني لآليات التنسيق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، بينما يتناول الثالث تفويض بعض الاختصاصات وأثره على توزيع السلطة التنفيذية.

الفرع الأول: دور مجلس الوزراء في تنسيق العمل التنفيذي

تظهر أهمية مجلس الوزراء في كونه يتيح الجمع بين الاختصاص الرئاسي والاختصاص الحكومي داخل إطار واحد؛ فرئيس الجمهورية يمارس رئاسته للمجلس باعتباره قمة السلطة التنفيذية، بينما يحضر الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة للمشاركة في مناقشة الملفات والقضايا المعروضة واتخاذ القرارات التي تدخل ضمن اختصاص المجلس. ومن ثم، فإن مجلس الوزراء يمثل وسيلة للتوفيق بين وحدة القيادة التنفيذية من جهة، وتعدد الاختصاصات الوزارية من جهة أخرى.

ويختلف مجلس الوزراء عن اجتماعات الحكومة التي يرأسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة. فقد منح دستور 2020 للوزير الأول أو رئيس الحكومة صلاحية «رئاسة اجتماعات الحكومة» بموجب المادة 112، في حين جعل رئاسة مجلس الوزراء من اختصاص رئيس الجمهورية بموجب المادة 91.¹

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 91.

ويكشف هذا التمييز عن وجود مستويين من العمل التنفيذي؛ مستوى أول يتمثل في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، ويهتم بالقضايا ذات الأهمية السياسية والتنظيمية الكبرى، ومستوى ثان يتمثل في اجتماعات الحكومة التي يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة إدارتها بهدف ضمان التنسيق والتنفيذ اليومي للعمل الحكومي.

وتبرز الوظيفة التنسيقية لمجلس الوزراء كذلك من خلال طبيعة المسائل التي تعرض عليه، إذ إن الدستور جعل بعض التعيينات تتم في مجلس الوزراء، كما ربط بعض القرارات والمشاريع الحكومية بالمسار الذي يمر عبر هذا المجلس.¹ وبالتالي، لا يقتصر دوره على مجرد تبادل المعلومات بين أعضاء الحكومة، وإنما يشكل إطاراً لاتخاذ القرارات الحكومية ذات الطبيعة المهمة، بما يضمن انسجامها مع التوجهات العامة للدولة.

كما أن رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء تعكس ارتباط العمل الحكومي بالتوجهات التي يحددها على مستوى السلطة التنفيذية، لا سيما أن رئيس الجمهورية يتمتع باختصاصات دستورية واسعة، من بينها تحديد السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها، وممارسة السلطة التنظيمية، وتعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وإنهاء مهامه.² ومن ثم، فإن مناقشة السياسات والملفات داخل مجلس الوزراء تسمح بتنسيق هذه الاختصاصات مع النشاط الذي تقوم به الحكومة في مجال تنفيذ القوانين والتنظيمات وإدارة المرافق العمومية.

وفي المقابل، يؤدي الوزير الأول أو رئيس الحكومة دوراً أساسياً في تحويل التوجيهات والقرارات إلى أعمال حكومية منسقة، إذ نصت المادة 112 على أنه «يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة»، كما يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ويرأس اجتماعات الحكومة ويسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.³ ومن ثم، فإن العلاقة بين مجلس الوزراء واجتماعات الحكومة تقوم على التكامل؛ فمجلس الوزراء يوفر الإطار الأعلى للتوجيه واتخاذ القرارات، بينما تتولى الحكومة بقيادة الوزير الأول أو رئيس الحكومة مهمة التنسيق والتنفيذ والمتابعة.

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادتان 91 و112.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 92، الفقرة الثالثة.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 91.

وقد أشارت الدراسات القانونية المتعلقة بتنظيم السلطة التنفيذية في الجزائر إلى أن التمييز بين مجلس الوزراء ومجلس الحكومة يرتبط بطبيعة الاختصاصات التي يمارسها كل منهما، حيث يمثل مجلس الوزراء إطاراً لمناقشة القضايا الأساسية واتخاذ القرارات ذات الأهمية، بينما يرتبط عمل الحكومة بصورة أكبر بالتسيير والتنفيذ.¹ ويؤكد هذا التمييز أن مجلس الوزراء لا يحل محل الحكومة في ممارسة وظائفها اليومية، وإنما يوفر إطاراً أعلى للتنسيق والتوجيه داخل السلطة التنفيذية.

ومن زاوية أخرى، يساهم مجلس الوزراء في الحد من احتمالات تضارب الاختصاصات بين مختلف أعضاء الحكومة، وذلك من خلال مناقشة القضايا المشتركة التي تتجاوز اختصاص وزارة واحدة. فالكثير من السياسات العامة تتداخل فيها عدة قطاعات وزارية، الأمر الذي يجعل التنسيق الجماعي ضرورة لضمان وحدة القرار التنفيذي. ويكتسب هذا الأمر أهمية أكبر في ظل اتساع اختصاصات الدولة وتعدد المجالات التي تتدخل فيها السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: آليات التنسيق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة

تقوم العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة على جملة من الآليات الدستورية التي تسمح بتنسيق ممارسة السلطة التنفيذية وتوحيد توجهاتها، خاصة أن توزيع الاختصاص بينهما لا يعني الفصل التام بين وظيفتيهما، وإنما يقتضي وجود وسائل للتعاون والتشاور وتبادل المعلومات والقرارات. وقد كرس التعديل الدستوري لسنة 2020 مجموعة من الآليات التي تسمح بتحقيق هذا التنسيق، من أهمها رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء، ورئاسة الوزير الأول أو رئيس الحكومة لاجتماعات الحكومة، إضافة إلى التشاور في إعداد وتنفيذ مخطط العمل أو برنامج الحكومة، فضلاً عن الاختصاصات التي يمكن أن يمارسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتفويض من رئيس الجمهورية.²

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 112.

² قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري: تحليل قانوني مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص. 471.

أولاً: التنسيق من خلال مجلس الوزراء

يمثل مجلس الوزراء أهم إطار مؤسسي للتنسيق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، إذ نصت المادة 91 من دستور 2020 على أن رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء.¹ ويضم المجلس أعضاء الحكومة، وهو ما يسمح لرئيس الجمهورية بالاطلاع المباشر على مختلف القضايا الحكومية ومناقشة الملفات ذات الأهمية بالنسبة إلى السياسة العامة للدولة.

وتكتسي رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء أهمية خاصة في تنظيم العلاقة بين قطبي السلطة التنفيذية، لأن القرارات والتوجهات التي تتم مناقشتها داخل المجلس تتيح للحكومة معرفة الأولويات التي ينبغي مراعاتها عند تنفيذ السياسة العامة، كما تسمح لرئيس الجمهورية بمتابعة العمل الحكومي والاطلاع على مدى تقدم تنفيذ البرامج الحكومية.

وفي المقابل، يشارك الوزير الأول أو رئيس الحكومة في أشغال مجلس الوزراء بحكم مسؤوليته عن قيادة الحكومة، ويقدم عرضاً حول نشاطها والملفات التي تدخل في نطاق اختصاصها. وبالتالي، فإن مجلس الوزراء لا يمثل فقط أداة لاتخاذ القرارات، وإنما يشكل وسيلة للتشاور والتنسيق بين المستويين الرئاسي والحكومي. وقد أكدت الدراسات القانونية المتعلقة بعلاقة رئيس الجمهورية بالحكومة في ظل دستور 2020 أن هذه العلاقة تقوم على تداخل الاختصاصات، وأن رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء تمثل إحدى أهم مظاهر استمرار حضوره في توجيه العمل الحكومي.²

ثانياً: التنسيق من خلال اجتماعات الحكومة

إذا كان رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء، فإن الوزير الأول أو رئيس الحكومة يتولى رئاسة اجتماعات الحكومة، وهو ما نصت عليه المادة 112 من دستور 2020.³ ويكشف هذا التمييز عن وجود مستويين من التنسيق داخل السلطة التنفيذية؛ الأول يتم على مستوى مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، والثاني يتم على مستوى الحكومة برئاسة الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

¹ سهيلة مزباني، «سلطات الوزير الأول ورئيس الحكومة في التعديل الدستوري 2020»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 09، العدد 01، 2022، ص. 729-739.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 91.

³ عبد الحليم مرزوقي، «علاقة رئيس الجمهورية بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 2020»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 13، العدد 01، 2022، ص. 532-545.

كما أن هذا الاختصاص يحقق نوعاً من الاستقلال الوظيفي النسبي للحكومة، لأن الوزير الأول أو رئيس الحكومة لا يكتفي بالمشاركة في مجلس الوزراء، وإنما يمتلك إطاراً خاصاً لإدارة النشاط الحكومي اليومي. وقد اعتبرت الدراسات المتخصصة أن الصلاحيات التي منحها دستور 2020 للوزير الأول أو رئيس الحكومة في توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة تمثل أحد مظاهر التطور في مركز هذا المنصب.¹ غير أن هذا الاستقلال يظل نسبياً، لأن رئاسة اجتماعات الحكومة لا تعني انفصال الحكومة عن رئيس الجمهورية، وإنما تمثل وسيلة لتنظيم العمل الداخلي للحكومة في إطار السياسة العامة للدولة والاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية.

ثالثاً: التنسيق من خلال تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية أو برنامج الأغلبية البرلمانية

يمثل مخطط العمل أو برنامج الحكومة آلية أخرى للتنسيق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة. ففي حالة الأغلبية الرئاسية، يكلف رئيس الجمهورية الوزير الأول بإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي، مما يجعل البرنامج الرئاسي الإطار الذي تعمل الحكومة على ترجمته إلى برامج وإجراءات عملية.²

أما في حالة الأغلبية البرلمانية، فيعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويتولى هذا الأخير إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية. ويعكس هذا الوضع اختلافاً في طبيعة التنسيق؛ ففي الحالة الأولى يكون التنسيق قائماً بصورة أساسية حول تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، بينما في الحالة الثانية يقوم على التوفيق بين برنامج الأغلبية البرلمانية والاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية.³

وتكمن أهمية هذه الآلية في أنها تمنع قيام حكومتين منفصلتين من الناحية السياسية داخل السلطة التنفيذية، إذ تظل الحكومة مطالبة بالعمل في إطار دستوري واحد، مع مراعاة مصدر البرنامج الذي تستند إليه بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية. وقد خلصت بعض الدراسات القانونية إلى أن التعديل الدستوري لسنة 2020 حاول من خلال التمييز بين الوزير الأول ورئيس الحكومة معالجة اختلاف الوضع السياسي للحكومة بحسب نتائج الانتخابات التشريعية، بحيث ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 112.

² سهيلة مزياي، مرجع سابق، ص. 729-739.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 105.

الجمهورية عندما تكون الأغلبية رئاسية، بينما يعمل رئيس الحكومة على تنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية في الحالة الأخرى.¹

رابعاً: التنسيق من خلال التعيين وإنهاء المهام

يشكل اختصاص رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وإنهاء مهامه إحدى الآليات التي تؤثر بصورة مباشرة في العلاقة بين قطبي السلطة التنفيذية. فقد أسند الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، كما أسند إليه صلاحية إنهاء مهامه.²

ويترتب على ذلك أن العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير الأول ليست علاقة تنسيق أفقي بين شخصين متساويين في المركز الدستوري، وإنما هي علاقة تنسيق داخل سلطة تنفيذية يحتل فيها رئيس الجمهورية موقعاً دستورياً متميزاً. وفي حالة الوزير الأول، تكون هذه العلاقة أوضح، لأنه يعين من طرف رئيس الجمهورية في ظل الأغلبية الرئاسية، ويكلف بتنفيذ البرنامج الرئاسي. أما في حالة رئيس الحكومة، فرغم ارتباطه بالأغلبية البرلمانية، إلا أن تعيينه يتم من طرف رئيس الجمهورية من الأغلبية البرلمانية، وهو ما يجعل التنسيق بينهما قائماً على الجمع بين الإرادة الرئاسية والإرادة التي أفرزتها الأغلبية البرلمانية.³

خامساً: التنسيق من خلال التشاور في ممارسة بعض الاختصاصات

تظهر آلية التشاور كذلك في بعض المجالات التي يتطلب الدستور فيها تدخل رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة بصورة متتابعة أو متكاملة. ومن أمثلة ذلك إعداد مخطط العمل أو برنامج الحكومة وعرضه على مجلس الوزراء قبل تقديمه إلى البرلمان، حيث لا ينفرد الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتحديد المسار الدستوري للبرنامج الحكومي، وإنما يمر البرنامج عبر مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية.⁴

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 110.

² كمال دريد، أمينة رايس، «إشكالية تطبيق نص المادة 103 من التعديل الدستوري 2020»، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 33، العدد 01، 2022.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 91.

⁴ محمد أمين عباد، عبد العالي عبيدي، المركز القانوني لرئيس الحكومة والوزير الأول في التعديل الدستوري 2020، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2021، ص. 51.

كما أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة يمارس مجموعة من الاختصاصات التنفيذية والإدارية التي تسمح له بتسيير النشاط الحكومي، في حين يمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات التي خولها له الدستور في المجال التنفيذي والسياسي. ومن ثم فإن التشاور والتنسيق يصبحان ضرورة عملية لمنع التناقض بين القرارات الرئاسية والنشاط الحكومي

سادساً: التنسيق في مجال تنفيذ السياسة العامة

يظهر التنسيق بصورة عملية عند الانتقال من مرحلة تحديد السياسة العامة إلى مرحلة تنفيذها. فـرئيس الجمهورية يحدد ويوجه التوجهات العامة في المجالات التي تدخل ضمن اختصاصه الدستوري، بينما يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة وتنفيذ القوانين والتنظيمات والسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.¹³

وبذلك فإن تنفيذ السياسة العامة يتطلب اتصالاً مستمراً بين الطرفين، لأن الوزير الأول أو رئيس الحكومة يحتاج إلى العمل في إطار التوجهات العامة للدولة، بينما يحتاج رئيس الجمهورية إلى متابعة كيفية ترجمة هذه التوجهات إلى سياسات وبرامج عملية.

وتزداد أهمية هذه الآلية في حالة وجود أغلبية رئاسية، حيث يكون مخطط عمل الحكومة مرتبطاً مباشرة بالبرنامج الرئاسي. أما في حالة الأغلبية البرلمانية، فيصبح التنسيق أكثر تعقيداً، لأن رئيس الحكومة يستند إلى برنامج الأغلبية البرلمانية، مع استمرار الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية. ولذلك فإن طبيعة الأغلبية قد تؤثر في درجة التعاون أو التباين بين قطبي السلطة التنفيذية.

سابعاً: تقييم آليات التنسيق بين قطبي السلطة التنفيذية

يتضح أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أوجد مجموعة من الآليات التي تسمح بالتنسيق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، أهمها مجلس الوزراء واجتماعات الحكومة، والتنسيق بشأن مخطط العمل أو برنامج الحكومة، فضلاً عن التعيين وإنهاء المهام والتشاور في ممارسة بعض الاختصاصات.

غير أن هذه الآليات لا تعني قيام علاقة متساوية تماماً بين الطرفين؛ فـرئيس الجمهورية يحتفظ بموقع دستوري أقوى، خاصة من خلال رئاسته لمجلس الوزراء وتعيينه للوزير الأول أو رئيس الحكومة وممارسته مجموعة واسعة من الاختصاصات التنفيذية. وقد خلصت بعض الدراسات إلى أن هذه المكانة

المتميّزة لرئيس الجمهورية بقيت واضحة حتى بعد التعديل الدستوري لسنة 2020، وهو ما يجعل الثنائية داخل السلطة التنفيذية ذات طبيعة نسبية.¹

الفرع الثالث: تفويض بعض الاختصاصات وأثره على توزيع السلطة التنفيذية

يُعد تفويض بعض الاختصاصات من الآليات التي اعتمدها المؤسس الدستوري الجزائري لتحقيق قدر من المرونة في ممارسة السلطة التنفيذية، إذ نصت المادة 93 من دستور 2020 على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بعضًا من صلاحياته.² ويقصد بالتفويض تمكين جهة أخرى من ممارسة جزء من الاختصاصات التي يملكها صاحب الاختصاص الأصلي، دون أن يترتب على ذلك انتقال نهائي للاختصاص أو زواله عن صاحبه.³ ويكتسي هذا التفويض أهمية خاصة في إطار العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، لأنه يسمح بتوسيع مجال ممارسة هذا الأخير لبعض الصلاحيات التنفيذية، بما يساعد على تخفيف الأعباء عن رئيس الجمهورية وضمان سرعة وفعالية أكبر في أداء الوظائف التنفيذية. وقد أشارت الدراسات القانونية المتعلقة بدستور 2020 إلى أن توسيع سلطات الوزير الأول أو رئيس الحكومة، سواء تلك التي منحها الدستور مباشرة أو التي يمكن أن يفوضها إليه رئيس الجمهورية، يرتبط أساسًا بالرغبة في تخفيف الأعباء الواقعة على رئيس الجمهورية.⁴

غير أن سلطة رئيس الجمهورية في التفويض ليست مطلقة، فقد وضع الدستور مجموعة من القيود على الاختصاصات القابلة للتفويض؛ فلا يجوز له تفويض سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة، وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم، كما لا يجوز له تفويض سلطاته المتعلقة باللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وغيرها من الاختصاصات المحددة في المادة

¹ سهيلة مزياي، مرجع سابق، ص. 729-739.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 112.

³ مرزاق زروقي، ساعد طيايية، «علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول من خلال التعديل الدستوري 2020»، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 02، 2022، ص. 1835-1850.

⁴ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 93.

93¹ ويكشف ذلك عن حرص المؤسس الدستوري على إبقاء الاختصاصات المرتبطة مباشرة بالمركز الدستوري لرئيس الجمهورية تحت ممارسته الشخصية.

كما أن التفويض لا يجعل الوزير الأول أو رئيس الحكومة صاحبًا أصليًا للاختصاص المفوض إليه، وإنما يمارس هذا الاختصاص في الحدود التي يسمح بها التفويض، ولذلك يختلف الاختصاص المفوض عن الاختصاصات الدستورية الأصلية التي يمارسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة بموجب أحكام الدستور. ومن ثم، فإن التفويض لا يؤدي إلى تعديل التوزيع الدستوري للاختصاصات بين قطبي السلطة التنفيذية، وإنما يمثل وسيلة لتنظيم كيفية ممارسة بعض هذه الاختصاصات.²

المطلب الثاني: تكريس مركزية الاختصاص الرئاسي وأثرها على استقلالية الحكومة

رغم إقرار التعديل الدستوري لسنة 2020 جملة من الاختصاصات للوزير الأول أو رئيس الحكومة، فإن رئيس الجمهورية ظل يحتل موقعًا محوريًا داخل السلطة التنفيذية، بالنظر إلى اتساع اختصاصاته الدستورية وتدخله في مختلف المجالات التنفيذية والسياسية. وهو ما يثير مسألة مدى تأثير مركزية الاختصاص الرئاسي على استقلالية الحكومة وحدود قدرتها على ممارسة اختصاصاتها بصورة مستقلة.

وعليه، سيتم تناول ذلك من خلال ثلاثة فروع، يخصص الأول لبيان مظاهر أولوية الاختصاص الرئاسي في المجال التنفيذي، والثاني لدراسة حدود الاستقلال الوظيفي للوزير الأول أو رئيس الحكومة، بينما يتناول الثالث مدى تحقيق التعديل الدستوري لسنة 2020 للتوازن بين قطبي السلطة التنفيذية.

الفرع الأول: مظاهر أولوية الاختصاص الرئاسي في المجال التنفيذي

رغم تكريس مبدأ الثنائية في تنظيم السلطة التنفيذية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، فإن رئيس الجمهورية يحتفظ بمكانة متميزة داخلها، وهو ما يظهر من خلال اتساع الاختصاصات التي خولها له الدستور مقارنة بالاختصاصات المسندة إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة. فالمادة 91 من الدستور تجمع لرئيس الجمهورية بين عدد من الاختصاصات السياسية والتنفيذية والتنظيمية، من بينها

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص. 109.

² سهيلة مزياي، مرجع سابق، ص. 729-739.

رئاسة مجلس الوزراء، وتعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وإنهاء مهامه، وتولي السلطة التنظيمية، فضلاً عن توقيع المراسيم الرئاسية.¹

وتظهر أولوية الاختصاص الرئاسي أولاً من خلال رئاسة مجلس الوزراء، إذ يمثل هذا المجلس الإطار الأعلى للتداول في المسائل المهمة المتعلقة بسياسة الدولة والعمل الحكومي، ورئاسته من طرف رئيس الجمهورية تمنحه موقعاً أساسياً في توجيه العمل التنفيذي وتنسيق السياسات العامة. في المقابل، يترأس الوزير الأول أو رئيس الحكومة اجتماعات الحكومة، وهو ما يعكس وجود مستوى أعلى للعمل التنفيذي يتولاه رئيس الجمهورية ومستوى حكومي تتولاه الحكومة.²

كما تتجلى هذه الأولوية في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وإنهاء مهامه، إذ جعل الدستور هذا الاختصاص من صلاحيات رئيس الجمهورية.³ وتكتسي هذه السلطة أهمية كبيرة في تحديد طبيعة العلاقة داخل السلطة التنفيذية، لأن الوزير الأول أو رئيس الحكومة يستمد مركزه من تعيين رئيس الجمهورية، مع اختلاف الوضع بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية. وقد اعتبرت بعض الدراسات أن هذه الصلاحية تؤكد استمرار المكانة المحورية لرئيس الجمهورية في تنظيم السلطة التنفيذية حتى بعد التعديل الدستوري لسنة 2020.⁴

وتظهر أولوية رئيس الجمهورية كذلك في ممارسة السلطة التنظيمية، فقد نصت المادة 91 على أنه «يتولى السلطة التنظيمية»، كما يوقع المراسيم الرئاسية.⁵ وفي المقابل، يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة السلطة التنظيمية في المجالات التي لا تدخل في الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية، إضافة إلى تطبيق القوانين والتنظيمات.⁶ ويؤدي هذا التوزيع إلى منح رئيس الجمهورية مجاًلاً واسعاً في إصدار القواعد التنظيمية، مما يعزز موقعه في المجال التنفيذي.

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 93.

² محمد توفيق شعيب، مرجع سابق، ص. 419-433.

³ قويدر منقور، «تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة: قراءة في أحكام المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020»، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 07، العدد 01، 2022، ص. 956-969.

⁴ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 91.

⁵ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادتان 91 و112.

⁶ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 91.

وتبرز الأولوية أيضاً من خلال اتساع سلطة رئيس الجمهورية في مجال التعيينات، إذ خولته المادة 92 سلطة التعيين في عدد واسع من الوظائف المدنية والعسكرية، ومن بينها الولاية ومسؤولو أجهزة الأمن ومحافظ بنك الجزائر، فضلاً عن الوظائف التي تتم التعيينات فيها في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة.¹ ويعكس ذلك امتداد الاختصاص الرئاسي إلى مستويات متعددة من الإدارة العمومية، الأمر الذي يحد نسبياً من استقلالية الحكومة في مجال التسيير والتعيين.

كما أن لرئيس الجمهورية اختصاصات أساسية في مجالات الدفاع الوطني والسياسة الخارجية، فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني، كما يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.² وهذه الاختصاصات ذات طبيعة سيادية واستراتيجية تجعل موقع رئيس الجمهورية متميزاً داخل السلطة التنفيذية، حتى وإن كانت الحكومة تضطلع بالمهام التنفيذية والإدارية اليومية.

الفرع الثاني: حدود الاستقلال الوظيفي للوزير الأول أو رئيس الحكومة

يتمتع الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بمجموعة من الاختصاصات التي تمكنه من قيادة العمل الحكومي وتنسيقه ومراقبته، غير أن هذه الاختصاصات لا تمنحه استقلالاً مطلقاً في مواجهة رئيس الجمهورية، إذ إن طبيعة النظام الدستوري الجزائري تجعل استقلال الحكومة استقلالاً وظيفياً نسبياً، تحكمه الاختصاصات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية. وقد كرس دستور 2020 هذا الوضع من خلال الجمع بين اختصاصات أصلية يمارسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، واختصاصات أخرى ترتبط بصورة مباشرة برئيس الجمهورية.³

ويظهر الحد الأول لاستقلالية الوزير الأول أو رئيس الحكومة في طريقة تعيينه وإنهاء مهامه، إذ يملك رئيس الجمهورية سلطة تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وإنهاء مهامه وفق الحالات التي حددها الدستور.⁴ ويترتب على ذلك أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة لا يستمد وجوده الوظيفي بصورة مستقلة عن رئيس الجمهورية، الأمر الذي يؤثر بطبيعة الحال في قدرته على ممارسة اختصاصاته بمعزل عن التوجهات الرئاسية.

¹ سهيلة مزياي، مرجع سابق، ص. 729-739.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 91.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 92.

⁴ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 91.

كما تتحدد استقلالية الحكومة من خلال تبعية مخطط عملها أو برنامجها لطبيعة الأغلبية البرلمانية ولبرنامج رئيس الجمهورية. ففي حالة الأغلبية الرئاسية، يكلف رئيس الجمهورية الوزير الأول بإعداد مخطط عمل لتطبيق برنامجه، وهو ما يجعل النشاط الحكومي مرتبطاً بصورة مباشرة بالبرنامج الرئاسي. أما في حالة الأغلبية البرلمانية، فيكلف رئيس الحكومة بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، غير أن ذلك لا يؤدي إلى استقلاله الكامل عن رئيس الجمهورية، بالنظر إلى استمرار الاختصاصات الدستورية الواسعة التي يمارسها هذا الأخير.¹

ويظهر حد آخر في مجال التعيينات وممارسة السلطة التنظيمية، إذ يحتفظ رئيس الجمهورية باختصاصات دستورية مهمة في التعيين، كما يتولى السلطة التنظيمية ويوقع المراسيم الرئاسية، في حين يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة السلطة التنظيمية في المجال المخصص له دستورياً ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.² ومن ثم، فإن استقلال الحكومة في المجال التنفيذي والإداري يبقى مقيداً بالتوزيع الدستوري للاختصاصات الذي يمنح رئيس الجمهورية مجالاً واسعاً للتدخل في العمل التنفيذي. كذلك، فإن رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء تشكل أحد أهم القيود على الاستقلال الوظيفي للحكومة، باعتبار أن مجلس الوزراء يمثل إطاراً أساسياً لمناقشة القضايا المهمة المتعلقة بسياسة الدولة، بينما تقتصر رئاسة الوزير الأول أو رئيس الحكومة على اجتماعات الحكومة.³ ويعكس هذا التمييز وجود مستوى أعلى من التوجيه التنفيذي يمارسه رئيس الجمهورية، إلى جانب المستوى الحكومي الذي يتولاه الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

وقد أكدت الدراسات القانونية المتعلقة بالمركز الدستوري للوزير الأول ورئيس الحكومة في ظل دستور 2020 أن المشرع الدستوري حاول التمييز بين منصب الوزير الأول في ظل الأغلبية الرئاسية ومنصب رئيس الحكومة في ظل الأغلبية البرلمانية، إلا أن ذلك لم يؤدي إلى إحداث استقلال كامل للحكومة عن رئيس الجمهورية، بالنظر إلى استمرار الاختصاصات الرئاسية الواسعة.⁴

¹ مديحة بن ناجي، عبد الرحمن بن جيلالي، «المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020»، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 09، العدد 02، 2021، ص. 772-726.

² سهيلة مزياي، مرجع سابق، ص. 729.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 91.

⁴ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادتان 105 و110.

الفرع الثالث: مدى تحقيق التعديل الدستوري لسنة 2020 للتوازن بين قطبي السلطة التنفيذية

جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 في سياق إعادة تنظيم العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، من خلال التمييز بين منصب الوزير الأول في حالة وجود أغلبية رئاسية، ومنصب رئيس الحكومة في حالة وجود أغلبية برلمانية. ويهدف هذا التمييز إلى جعل تشكيل الحكومة وعملها أكثر انسجامًا مع طبيعة الأغلبية داخل المجلس الشعبي الوطني، بما يسمح بتكريس قدر من التوازن داخل السلطة التنفيذية.¹

وقد منح الدستور للوزير الأول أو رئيس الحكومة مجموعة من الاختصاصات التي تعزز مركزه في إدارة العمل الحكومي، من بينها توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة، وتوزيع الصلاحيات بين أعضائها، وتطبيق القوانين والتنظيمات، ورئاسة اجتماعات الحكومة، والسهر على حسن سير الإدارة والمرافق العمومية.² كما أن التمييز بين الوزير الأول ورئيس الحكومة يسمح، من الناحية النظرية، بمنح الحكومة مجالًا أكبر للحركة عندما تكون الأغلبية البرلمانية منسجمة معها، خصوصًا من خلال إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية وتنفيذه.

وفي المقابل، حافظ التعديل الدستوري على مركز قوي لرئيس الجمهورية، إذ بقي صاحب اختصاصات واسعة في المجال التنفيذي والسياسي، من بينها رئاسة مجلس الوزراء، وتعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وإنهاء مهامه، وممارسة السلطة التنظيمية، فضلًا عن اختصاصاته في مجالات الدفاع والسياسة الخارجية والتعيينات.³ كما أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة يعمل في إطار توجهات عامة يحددها رئيس الجمهورية في المجالات الداخلة ضمن اختصاصاته الدستورية.

ويظهر ذلك بوضوح في اختلاف الوضع بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية؛ ففي حالة الأغلبية الرئاسية، يكلف الوزير الأول بإعداد مخطط عمل لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، مما يجعل الحكومة مرتبطة بصورة مباشرة بالبرنامج الرئاسي. أما في حالة الأغلبية البرلمانية، فيكلف رئيس الحكومة بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، وهو ما يمثل خطوة نحو تعزيز دور الحكومة والأغلبية البرلمانية في تحديد مضمون

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 91.

² محمد توفيق شعيب، مرجع سابق، ص. 433-419.

³ قويدر منقور، مرجع سابق، ص. 969-956.

العمل الحكومي.¹ غير أن هذا الوضع لا يؤدي إلى استقلال كامل لرئيس الحكومة عن رئيس الجمهورية، لأن تعيينه يتم من طرف رئيس الجمهورية، ولأن هذا الأخير يحتفظ باختصاصات دستورية واسعة. كما أن رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء، مقابل رئاسة الوزير الأول أو رئيس الحكومة لاجتماعات الحكومة، تكشف عن استمرار التدرج داخل السلطة التنفيذية؛ فمجلس الوزراء يمثل الإطار الأعلى للتداول في المسائل الأساسية، بينما تتولى الحكومة تسيير النشاط الحكومي في مستواه التنفيذي والإداري.² وهذا التنظيم يعكس تعاوناً بين الطرفين، لكنه في الوقت ذاته يؤكد عدم وجود مساواة كاملة في القوة الدستورية بينهما.

ومن جهة أخرى، فإن إمكانية تفويض رئيس الجمهورية بعض صلاحياته للوزير الأول أو رئيس الحكومة بموجب المادة 93 من الدستور يمكن أن تساهم في تعزيز المرونة في ممارسة السلطة التنفيذية، إلا أن هذا التفويض يظل محدوداً، ولا يمس الاختصاصات التي حظر الدستور تفويضها.³ وبالتالي، فإن التفويض لا يؤدي إلى نقل دائم للاختصاصات ولا يغير من المركز الدستوري لرئيس الجمهورية.

وعليه، يمكن القول إن التعديل الدستوري لسنة 2020 حقق قدراً من التوازن الوظيفي، لكنه لم يحقق توازناً كاملاً في القوة الدستورية بين قطبي السلطة التنفيذية. فقد عزز مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة ومنحه اختصاصات واضحة في قيادة العمل الحكومي، كما أدخل التمييز بين الوزير الأول ورئيس الحكومة بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية، وهو ما يمثل تطوراً في اتجاه ربط الحكومة بالواقع البرلماني.⁴ غير أن استمرار الاختصاصات الواسعة لرئيس الجمهورية، خاصة في التعيين ورئاسة مجلس الوزراء والسلطة التنظيمية، يجعل مركزه أقوى من مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

تناول هذا الفصل مظاهر توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، من خلال بيان أوجه توزيع الاختصاص في المجالين التنظيمي والتنفيذي، وكذا المجال السياسي والحكومي، حيث تبين أن المؤسس الدستوري حاول إرساء نوع من

¹ محمد توفيق شعيب، مرجع سابق، ص. 433.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادة 112.

³ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سالف الذكر، المادتان 91 و92.

⁴ سهيلة مزياي، مرجع سابق، ص. 739.

التوازن الوظيفي بين قطبي السلطة التنفيذية، مع منح الحكومة اختصاصات واضحة في تنفيذ القوانين وتسيير الإدارة وتنسيق العمل الحكومي.

كما أظهرت الدراسة أن هذا التوزيع لا يقوم على التكافؤ الكامل، بالنظر إلى استمرار تمتع رئيس الجمهورية باختصاصات واسعة، خاصة في مجال التعيين ورئاسة مجلس الوزراء وممارسة السلطة التنظيمية، إضافة إلى الاختصاصات المرتبطة بالدفاع والسياسة الخارجية. كما أن آليات التعاون والتنسيق، ومنها مجلس الوزراء والتفويض، تساهم في ضمان انسجام العمل التنفيذي، لكنها لا تلغي أولوية الاختصاص الرئاسي.

وعليه، خلص الفصل إلى أن التعديل الدستوري لسنة 2020 عزز من الناحية النظرية مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وميز بين وضعيتهما تبعاً لطبيعة الأغلبية البرلمانية، إلا أن استقلالية الحكومة بقيت نسبية، مما يجعل توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية قائماً على توازن وظيفي محدود دون مساواة فعلية في مراكز القوة الدستورية.

خاتمة

من خلال دراسة موضوع توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري عمل على إعادة تنظيم العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، من خلال تحديد مجموعة من الاختصاصات التي يمارسها كل طرف في المجالات السياسية والتنفيذية والتنظيمية، مع الإبقاء على مجموعة من الآليات التي تسمح بالتعاون والتنسيق بينهما. وقد أظهر التعديل الدستوري لسنة 2020 تمييزا واضحا بين مركز الوزير الأول في ظل الأغلبية الرئاسية ومركز رئيس الحكومة في ظل الأغلبية البرلمانية، وهو ما يعكس محاولة للتكيف مع طبيعة الأغلبية البرلمانية والظروف السياسية الناتجة عن الانتخابات التشريعية.

كما تبين أن توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية لا يقوم على الفصل المطلق بين صلاحيات رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، وإنما يتسم بالتداخل والتكامل في عدد من المجالات، خاصة ما يتعلق بتحديد وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وممارسة السلطة التنظيمية، وتنفيذ القوانين، وتسيير الإدارة العمومية. ورغم منح الوزير الأول أو رئيس الحكومة مجموعة من الاختصاصات في مجال تنسيق وتنفيذ العمل الحكومي، فإن رئيس الجمهورية يحتفظ بمكانة محورية داخل السلطة التنفيذية، بالنظر إلى اتساع اختصاصاته الدستورية، ولا سيما في المجالات السياسية والتنظيمية والسيادية، فضلا عن دوره في تشكيل الحكومة وإنهاء مهام أعضائها.

وعليه، يمكن القول إن التعديل الدستوري لسنة 2020 حاول إرساء صيغة أكثر وضوحا لتوزيع الاختصاص داخل السلطة التنفيذية، إلا أن هذا التوزيع ظل محكوما بمركزية الاختصاص الرئاسي، الأمر الذي يجعل تحقيق التوازن بين قطبي السلطة التنفيذية مرتبطا بمدى احترام الحدود الدستورية المقررة لكل طرف، وبكيفية ممارسة الاختصاصات المشتركة وآليات التنسيق والتعاون بينهما. ومن ثم، فإن فعالية هذا التوزيع لا تتوقف على النصوص الدستورية وحدها، وإنما تتطلب كذلك وضوحا أكبر في تحديد مجالات تدخل كل قطب بما يضمن انسجام العمل الحكومي واستمراره.

من خلال دراسة موضوع توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، تم التوصل إلى مجموعة من النتائج، يمكن إجمالها فيما يلي:

- أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أعاد تنظيم العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، من خلال تحديد اختصاصات كل طرف ضمن البناء الدستوري للسلطة التنفيذية.
- أن المؤسس الدستوري ميز بين منصب الوزير الأول ومنصب رئيس الحكومة، وربط تولي كل منهما بطبيعة الأغلبية البرلمانية الناتجة عن الانتخابات التشريعية.
- أن رئيس الجمهورية يحتفظ بمكانة محورية داخل السلطة التنفيذية، بالنظر إلى تعدد واتساع الاختصاصات الدستورية المخولة له في المجالات السياسية والتنظيمية والتنفيذية.
- أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة يتمتع بمجموعة من الاختصاصات المرتبطة بتنسيق عمل الحكومة وتنفيذ القوانين والتنظيمات وتسيير الإدارة العمومية، وفقا للحالة الدستورية القائمة.
- أن توزيع الاختصاصات بين قطبي السلطة التنفيذية لا يقوم على الفصل المطلق، وإنما يتضمن مجالات مشتركة تتطلب التعاون والتنسيق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة.
- أن ممارسة السلطة التنظيمية تمثل أحد أهم المجالات التي يظهر فيها التداخل بين اختصاصات رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، مما يستدعي الالتزام بالحدود الدستورية المقررة لكل طرف.
- أن طبيعة العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة تتأثر بطبيعة الأغلبية البرلمانية، وهو ما ينعكس على طريقة تشكيل الحكومة وممارسة اختصاصاتها.
- أن التمييز بين الوزير الأول ورئيس الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 يمثل خصوصية في تنظيم السلطة التنفيذية، خاصة من حيث العلاقة بين الحكومة والأغلبية البرلمانية.
- أن فعالية توزيع الاختصاص داخل السلطة التنفيذية لا ترتبط بالنصوص الدستورية وحدها، وإنما تتوقف كذلك على حسن ممارسة الاختصاصات واحترام الحدود الدستورية وتعزيز آليات التنسيق بين مختلف مؤسسات السلطة التنفيذية.
- أن مركزية الاختصاص الرئاسي تظل عنصرا أساسيا في تحديد طبيعة العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، رغم الاختصاصات المقررة لهذا الأخير في مجال العمل الحكومي.
- وبناء على النتائج المتوصل إليها من خلال دراسة هذا الموضوع يمكننا اقتراح التوصيات التالية :

- ضرورة العمل على زيادة وضوح الحدود الفاصلة بين اختصاصات رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، بما يقلل من حالات التداخل في ممارسة السلطة التنفيذية.
- تعزيز الاستقلال الوظيفي للوزير الأول أو رئيس الحكومة في مجال تنفيذ السياسة العامة للحكومة، مع مراعاة الاختصاصات الدستورية المخولة لرئيس الجمهورية.
- توضيح آليات التنسيق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، خاصة في المجالات التي تتداخل فيها الاختصاصات التنفيذية والتنظيمية.
- تعزيز دور مجلس الوزراء باعتباره إطاراً دستورياً لتنسيق وتوحيد التوجهات الكبرى للعمل التنفيذي.
- تحقيق انسجام أكبر بين طبيعة الأغلبية البرلمانية وممارسة الحكومة لاختصاصاتها، بما يسمح بتجسيد فعلي للتمييز بين منصب الوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة.
- تجنب التوسع غير المبرر في ممارسة الاختصاصات على نحو قد يؤدي إلى إضعاف المسؤولية الحكومية أو التأثير على فعالية العمل التنفيذي.
- ضرورة مواصلة تطوير الإطار الدستوري والتنظيمي المنظم للعلاقة بين قطبي السلطة التنفيذية بما يحقق توازناً أفضل بين استقرار السلطة التنفيذية وفعالية الأداء الحكومي.
- تعزيز احترام مبدأ التدرج في ممارسة الاختصاصات والالتزام الصارم بالحدود التي رسمها الدستور لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً- قائمة المصادر

2- القرآن الكريم

القرآن الكريم.

3- الدستور

التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، 30 ديسمبر 2020، المعدل والمتمم بالتعديل الدستوري لسنة 2026.

4- القوانين العادية

القانون رقم 04-26 المؤرخ في 7 شوال عام 1447 الموافق 26 مارس سنة 2026، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 22، 26 مارس سنة 2026.

5- المراسيم الرئاسية

المرسوم الرئاسي رقم 21-447 المؤرخ في 10 نوفمبر 2021، المتضمن إنهاء مهام أعضاء في الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 86، 14 نوفمبر 2021.

المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 8 جمادى الثانية عام 1441 الموافق 2 فبراير سنة 2020، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، 2 فبراير سنة 2020

ثانيا- قائمة المراجع

1- الكتب

- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.
- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر، دار الخلدونية للطباعة والنشر والتوزيع، 2006.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- عمار عوابدي، القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- عمار عوابدي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري: تحليل قانوني مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري: المبادئ العامة والنظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

- رابي أحسن، الوسيط في القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.

2-المجلات

- عباد رزيقة، بن سالم جمال، «السلطة التنظيمية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 07، العدد 03، 2022.
- عرعور هناء، بن عريبة رقية، «منصب رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري»، مجلة الأكاديمية للبحوث في العلوم الاجتماعية، المجلد 04، العدد 01، 2022.
- حاج برزوق، «قراءة أولية في مضمون التعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 06، العدد 01، 2022.
- سهيلة مزياي، «سلطات الوزير الأول في التعديل الدستوري 2020»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 09، العدد 01، 2022.
- صورية مالح، «مكانة السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 08، العدد 01، 2022.
- شعيب محمد توفيق، «مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020»، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 06، العدد 02، 2022.
- عبد الحليم مرزوقي، «علاقة رئيس الجمهورية بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 2020»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 13، العدد 01، 2022.
- قويدر منقور، «تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة: قراءة في أحكام المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020»، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 07، العدد 01، 2022.
- كمال دريد، أمينة رايس، «إشكالية تطبيق نص المادة 103 من التعديل الدستوري 2020»، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 33، العدد 01، 2022.
- مفتاح مخطارية، بوجانة محمد، «التنظيم المستقل في ضوء مستجدات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020»، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 04، 2021.

- مروة قرساس، هدى عزاز، «آلية مناقشة مخطط عمل الحكومة أو برنامج الأغلبية البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 16، العدد 01، 2023.
- مريم سلاطينية، سعاد عمير، «المركز القانوني لرئيس الحكومة من الناحية العضوية في التعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 17، العدد 03، 2024.
- محمد أرزقي كارون، «مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد 02، 2022.
- محمد صولة، كريمة دواسية، «الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 08، العدد 01، 2024.
- محمد كنانة، مروة قرساس، «اختصاصات رئيس الجمهورية في الظروف العادية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020»، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 15، العدد 01، 2022.
- محمد كنانة، مروة قرساس، «مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 02، 2023.
- مرزاق زروقي، ساعد طيايية، «علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول من خلال التعديل الدستوري 2020»، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 02، 2022.
- مديحة بن ناجي، عبد الرحمن بن جيلالي، «المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020»، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 09، العدد 02، 2021.
- فتح شباخ، «مكانة رئيس الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري واللبناني»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 03، 2021.
- عبد الحليم مرزوقي، «علاقة رئيس الجمهورية بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 2020»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 13، العدد 01، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2022.
- زروقي مرزاق، «الوسائل القانونية لتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام السياسي الجزائري في الحالات العادية من خلال دستور 2020»، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 08، العدد 02، 2022.

1- المذكرات

- أحمد جباري غدير، المركز القانوني للوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة في التعديل الدستوري 2020، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2024.
- أميرة قريلة، ماهية السلطة التنظيمية، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 2021.
- عبد العالي عبيدي، المركز القانوني لرئيس الحكومة والوزير الأول في التعديل الدستوري 2020، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2021.
- فطيمة الزهرة بارة، فيصل سمارة، دور الفواعل الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 02، 2021.
- قادري هشام، رضوان خميسي، السلطة التنظيمية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 2022.
- كمري إيمان، كريمة أميرة، السلطة التنظيمية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 2021.
- محمد أمين عباد، عبد العالي عبيدي، المركز القانوني لرئيس الحكومة والوزير الأول في التعديل الدستوري 2020، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2021.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الشكر.....	-
الاهداء.....	-
الاهداء.....	-
مقدمة.....	1
الفصل الأول: الإطار الدستوري لاختصاصات قطبي السلطة التنفيذية.....	أ
المبحث الأول: الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية.....	9
المطلب الأول: الاختصاصات السياسية والتنفيذية لرئيس الجمهورية.....	9
الفرع الأول: الاختصاصات المتعلقة بتحديد السياسة العامة للدولة.....	9
الفرع الثاني: الاختصاصات المرتبطة بتشكيل الحكومة وإنهاء مهام أعضائها.....	11
الفرع الثالث: الاختصاصات المتعلقة بتوجيه العمل الحكومي وممارسة السلطة التنفيذية.....	13
المطلب الثاني: الاختصاصات التنظيمية والسيادية لرئيس الجمهورية.....	14
الفرع الأول: ممارسة السلطة التنظيمية وإصدار المراسيم الرئاسية.....	14
الفرع الثاني: الاختصاصات في مجال الدفاع الوطني والسياسة الخارجية.....	16
الفرع الثالث: الاختصاصات المرتبطة بالسلطات والظروف الاستثنائية.....	17
المبحث الثاني: الاختصاصات الدستورية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.....	19
المطلب الأول: الاختصاصات العامة للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.....	19
الفرع الأول: توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة.....	19
الفرع الثاني: تنفيذ القوانين والتنظيمات وممارسة السلطة التنظيمية التنفيذية.....	21
الفرع الثالث: الإشراف على عمل الإدارة العمومية والخدمات العمومية.....	22

المطلب الثاني: الاختصاصات المترتبة عن طبيعة الأغلبية البرلمانية	24
الفرع الأول: اختصاصات الوزير الأول في ظل الأغلبية الرئاسية	24
الفرع الثاني: اختصاصات رئيس الحكومة في ظل الأغلبية البرلمانية	26
الفرع الثالث: إعداد وتنفيذ مخطط العمل أو برنامج الحكومة	27
الفصل الثاني: مظاهر توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية وحدوده	30
المبحث الأول: صور توزيع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة	32
المطلب الأول: توزيع الاختصاص في المجال التنظيمي والتنفيذي	32
الفرع الأول: توزيع الاختصاص في تنفيذ القوانين والتنظيمات	32
الفرع الثاني: توزيع الاختصاص في ممارسة السلطة التنظيمية	34
الفرع الثالث: توزيع الاختصاص في مجال تسيير الإدارة العمومية	35
المطلب الثاني: توزيع الاختصاص في المجال السياسي والحكومي	39
الفرع الأول: توزيع الاختصاص في تحديد وتنفيذ السياسة العامة للدولة	40
الفرع الثاني: توزيع الاختصاص في تشكيل الحكومة وإنهاء مهام أعضائها	45
الفرع الثالث: توزيع الاختصاص في إعداد وتنفيذ مخطط العمل أو برنامج الحكومة	51
المبحث الثاني: حدود توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية	57
المطلب الأول: آليات التعاون والتنسيق بين قطبي السلطة التنفيذية	58
الفرع الأول: دور مجلس الوزراء في تنسيق العمل التنفيذي	58
الفرع الثاني: آليات التنسيق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة	60
الفرع الثالث: تفويض بعض الاختصاصات وأثره على توزيع السلطة التنفيذية	65
المطلب الثاني: تكريس مركزية الاختصاص الرئاسي وأثرها على استقلالية الحكومة	66

66	الفرع الأول :مظاهر أولوية الاختصاص الرئاسي في المجال التنفيذي
68	الفرع الثاني :حدود الاستقلال الوظيفي للوزير الأول أو رئيس الحكومة
70	الفرع الثالث :مدى تحقيق التعديل الدستوري لسنة 2020 للتوازن بين قطبي السلطة التنفيذية ..
73	خاتمة
77	قائمة المصادر والمراجع
83	فهرس المحتويات
87	ملخص

ملخص: تتناول هذه الدراسة موضوع توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، من خلال بيان طبيعة الاختصاصات الدستورية المخولة لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وتحليل مظاهر توزيعها وحدودها في مختلف المجالات السياسية والتنفيذية والتنظيمية. وقد ركزت الدراسة على اختصاصات رئيس الجمهورية في تحديد السياسة العامة للدولة، وتشكيل الحكومة وإنهاء مهام أعضائها، وممارسة السلطة التنظيمية والاختصاصات السيادية، إلى جانب دراسة اختصاصات الوزير الأول أو رئيس الحكومة في توجيه وتنسيق ومراقبة العمل الحكومي وتنفيذ القوانين والتنظيمات والإشراف على الإدارة العمومية. كما تناولت صور توزيع الاختصاص بين قطبي السلطة التنفيذية وآليات التعاون والتنسيق بينهما، مع الوقوف على أثر مركزية الاختصاص الرئاسي على استقلالية الحكومة. وقد خلصت الدراسة إلى أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أقر تمييزاً بين منصب الوزير الأول ورئيس الحكومة تبعاً لطبيعة الأغلبية البرلمانية، إلا أن توزيع الاختصاص ظل يتسم بالتداخل والتنسيق مع استمرار المكانة المحورية لرئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية، مما يجعل تحقيق التوازن بين قطبيها مرتبطاً بمدى احترام الحدود الدستورية للاختصاصات وضمان فعالية آليات التعاون بينهما.

الكلمات المفتاحية: السلطة التنفيذية؛ توزيع الاختصاص؛ التعديل الدستوري لسنة 2020.

Abstract: This study addresses the issue of **the distribution of powers between the two poles of the executive authority under the 2020 Constitutional Amendment**, by examining the nature of the constitutional powers granted to the President of the Republic and to the Prime Minister or Head of Government, as the case may be, and analyzing the manifestations and limits of this distribution across the political, executive, and regulatory fields. The study focuses on the powers of the President of the Republic in determining the general policy of the State, forming the Government and terminating the functions of its members, exercising regulatory authority, and assuming sovereign powers. It also examines the powers of the Prime Minister or Head of Government in directing, coordinating, and supervising governmental action, implementing laws and regulations, and overseeing public administration. Furthermore, the study addresses the forms of power distribution between the two poles of the executive authority and the mechanisms of cooperation and coordination between them, while examining the impact of the centralization of presidential powers on the autonomy of the Government. The study concludes that the 2020 Constitutional Amendment established a distinction between the position of Prime Minister and that of Head of Government according to the nature of the parliamentary majority. However, the distribution of powers remains characterized by overlap and coordination, while the President of the Republic continues to occupy a central position within the executive authority. Consequently, achieving a balance between its two poles depends on respecting the constitutional boundaries of their respective powers and ensuring the effectiveness of the mechanisms of cooperation between them.

Keywords: Executive Authority; Distribution of Powers; 2020 Constitutional Amendment.