

المركز القانوني للحكومة في ظل التعديل
الدستوري الجزائري لسنة 2020

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في شعبة الحقوق

تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ (ة)

إعداد الطالب (ة)

* مناصرية سميحة

* شايبي سهام

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
عماد دمان دبيح	أستاذ	جامعة عباس لغرور - خنشلة -	رئيسا
مناصرية سميحة	أستاذ	جامعة عباس لغرور - خنشلة -	مشرفا
كواشي مراد	أستاذ محاضر أ	جامعة عباس لغرور - خنشلة -	عضوا ممتحنا

السنة الجامعية: 2025-2026

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سُورَةُ النِّسَاءِ

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا
وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ
إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا



شكر وعرفان

الحمد والشكر لله الواحد الذي لم يلد ولم يولد ولم يكن له كفؤاً أحد .
نتقدم بالشكر الخاص الأستاذة المشرفة الدكتورة " مناصرية سميحة"
لقبولها الإشراف علينا وعلى كل هذا الجهد الذي بذلته معي وعلى ما
قدمته لي من نصائح قيمة والمتابعة المستمرة.

كما لا يفوتني أن أقدم الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة رئيسا وعضوا
ومقررا الذين سيثرون هذه المذكرة بملاحظاتهم وعملهم النافع مما
سيكون له الأثر الطيب في إخراجها في صورتها المثلى كما أتوجه
بالتحية والشكر إلى جميع أساتذة كل باسمه ومقامه في كلية الحقوق
بجامعة خنشلة.

ومن مد يده العون في إبداء ملاحظة وتقديم معلومة جزاهم الله ألف
خير وأتمنى لهم التوفيق.

ونسأل الله عز وجل التوفيق والسداد





الإهداء

أهدي تخرجي إلى النور الذي أنار دربي والسراج الذي لا ينطفئ نوره
أبداً، والذي

بذل جهد السنين من أجل أن أعتلي سلاالم النجاح "والدي العزيز".
وإلى من خصَّ الله الجنة تحت قدميها، وغمرتني بالحب والحنان،
وأشعرتني

بالسعادة والأمان، هي حياتي وكل عمري "والدي العزيزة".

إلى كل من أسعدهم تخرجي: أخواتي وإخوتي،
أصدقائي وزملائي وأهلي بلا استثناء، أهديكم تخرجي، دعواتكم بالتوفيق
والنجاح

لإكمال مسيرتي التعليمية



مقدمة

تحتل السلطة التنفيذية مكانة محورية في أي نظام دستوري، باعتبارها المحرك الفعلي للسياسة العامة للدولة وضمان استمرارية مؤسساتها. وفي الجزائر، ارتبط تطور هذه السلطة بمسار تعديلات دستورية متعاقبة انعكست بشكل مباشر على موقع الحكومة ودورها ضمن منظومة الحكم. فمنذ دستور 1963 وحتى آخر تعديل دستوري سنة 2020، شهد النظام الجزائري تحولات جوهرية في طبيعة العلاقة بين رأسي السلطة التنفيذية، بين رئيس الجمهورية من جهة والحكومة من جهة أخرى.

وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 ليُرسى تنظيماً جديداً للسلطة التنفيذية، إذ استحدث ثنائية في قيادة الحكومة بين الوزير الأول ورئيس الحكومة وفق طبيعة الأغلبية البرلمانية، وهو تنظيم لم تعرفه الدساتير الجزائرية السابقة. ولفهم أبعاد هذا التعديل وتقييم انعكاساته الفعلية على المركز القانوني للحكومة، لا بد من استحضار السياق الدستوري التاريخي الذي أفرز هذه التحولات، ثم مقارنته بما جاءت به أحكام دستور 2020.

أولاً: أهمية الموضوع

أ. الأهمية العلمية

تكتسب هذه الدراسة أهمية علمية بالغة من حيث إنها تُعالج إشكالية المركز القانوني للحكومة بوصفها قضية محورية في القانون الدستوري المقارن؛ فهي تُسهم في استجلاء الطبيعة الحقيقية للنظام السياسي الجزائري، وتُفصل في الجدل الفقهي المتعلق بطبيعة هذا النظام: هل هو نظام شبه رئاسي حقيقي أم أنه يميل إلى الرئاسوية؟ وتُقدّم الدراسة مادة قانونية غنية تتعلق بتفسير النصوص الدستورية وتطبيقها، مما يُثري المكتبة القانونية الجزائرية في مجال القانون الدستوري.

ب. الأهمية العملية

أما على الصعيد العملي، فإن الموضوع يكتسب راهنيته من حداثة التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي لم تتضح بعد انعكاساته الكاملة على الممارسة الدستورية الجزائرية. كما تُقدّم الدراسة أرضية تحليلية للمشروع والممارس القانوني لفهم حدود صلاحيات الحكومة وآليات مسؤوليتها، وقد تُوفّر توصيات قانونية تُعين على تطوير منظومة الحوكمة وتحقيق التوازن الفعلي بين السلطات.

ثانياً: أسباب اختيار الموضوع

أ. الأسباب الموضوعية

يُبرز الموضوع نفسه بحكم موقعه في صميم التحولات الدستورية الجزائرية؛ فالتعديل الدستوري لسنة 2020 يستدعي قراءة قانونية معمّقة لفهم مضامينه وآثاره على المركز القانوني للحكومة، لا سيما أن هذا التعديل استحدث ثنائية في قيادة الحكومة بين الوزير الأول ورئيس الحكومة تبعاً لطبيعة الأغلبية البرلمانية، وهو أمر لا نظير له في الدساتير الجزائرية السابقة. يُضاف إلى ذلك أن الإشكاليات المتعلقة بتوازن السلطات وفعالية الرقابة البرلمانية تظل حاضرة في النقاش الدستوري مما يجعل البحث فيها ضرورة علمية.

ب. الأسباب الشخصية

ينبع اهتمامنا بهذا الموضوع أساساً من الرغبة في التعمق في دراسة القانون الدستوري الجزائري الذي يُمثّل محوراً أساسياً في تخصص دولة ومؤسسات. وقد لفت انتباهنا التعديل الدستوري لسنة 2020 بما استحدثه من أحكام تمسّ هيكلة السلطة التنفيذية وعلاقة الحكومة برئيس الجمهورية، وهو ما دفعنا إلى محاولة فهم هذه التحولات وتحليلها بصورة أكاديمية.

ثالثاً: أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف يمكن إجمالها فيما يأتي:

- تحديد المركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2020، من حيث التشكيل والصلاحيات والمسؤولية.

- استيعاب المستجدات التي أحدثها التعديل الدستوري لسنة 2020 على مستوى تنظيم الحكومة وتحديد موقعها داخل منظومة السلطة التنفيذية.
- تقييم مدى فاعلية الأحكام الجديدة في تحقيق توازن حقيقي بين رئيس الجمهورية والحكومة، وما إذا كانت قد أسهمت في تعزيز الرقابة البرلمانية على الجهاز الحكومي.
- استخلاص نتائج تُسهم في فهم طبيعة النظام السياسي الجزائري وتوجهاته الدستورية في ضوء آخر إصلاح دستوري.

رابعاً: الإشكالية الرئيسية والأسئلة الفرعية

- تتمحور الإشكالية المحورية لهذه الدراسة حول التساؤل الجوهرى الآتي:
- إلى أي مدى أسهم التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 في إعادة تحديد المركز القانوني للحكومة وتعزيز مكانتها ضمن منظومة السلطة التنفيذية؟**
- وتتفرع عن هذه الإشكالية جملة من الأسئلة الفرعية التي تُحدّد مسار البحث وتُوجّه خطته:

- ما الإطار المفاهيمي والتنظيمي الذي يُحدد ملامح الحكومة في النظام الدستوري الجزائري؟
- ما المكانة التي كانت تحتلها الحكومة قبل تعديل 2020 في مواجهة رئيس الجمهورية والبرلمان، وهل كانت استقلاليته حقيقية أم شكلية؟
- ما التحولات الجوهرية التي أحدثها تعديل 2020 في تشكيل الحكومة وصلاحياتها؟
- هل أفضت مستجدات تعديل 2020 إلى تحقيق توازن فعلي في المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، أم أن التوازن لا يزال توازناً نصياً بالدرجة الأولى؟

خامساً: المنهج المعتمد

تقتضي طبيعة الموضوع توظيف جملة من المناهج العلمية المتكاملة:

-

أولاً - المنهج الوصفي: اعتمدنا هذا المنهج في استعراض النصوص الدستورية المتعلقة بالمركز القانوني للحكومة، إذ قمنا بوصف مضامين الدساتير الجزائرية المتعاقبة وما تضمنته من أحكام تنظم تشكيل الحكومة وصلاحياتها ومسؤوليتها، ومن أبرز تطبيقات هذا المنهج في دراستنا وصفنا لأحكام المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي أرست ثنائية الوزير الأول ورئيس الحكومة، وكذلك وصف آليات المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان كملتصم الرقابة والاستجواب وطلب التصويت بالثقة.

ثانياً - المنهج التحليلي: لم يقتصر الأمر على الوصف، بل عمدنا إلى تحليل هذه النصوص الدستورية وتفكيك مضامينها تحليلاً قانونياً دقيقاً، ومن أبرز تطبيقاته في دراستنا تحليلنا لطبيعة العلاقة بين مخطط عمل الحكومة والبرنامج الرئاسي، إذ أثبتنا من خلال التحليل أن مخطط العمل الحكومي لم يكن في حقيقته سوى ترجمة إجرائية للبرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية لا تعبيراً عن إرادة سياسية مستقلة للحكومة.

ثالثاً - المنهج التاريخي: وظّفنا هذا المنهج في تتبع التطور التاريخي للمركز القانوني للحكومة عبر الدساتير الجزائرية المتعاقبة، ومن أبرز تطبيقاته في دراستنا تتبعنا لمسار تشكيل الحكومة منذ دستور 1963 الذي جعل رئيس الجمهورية رئيساً للحكومة في الوقت ذاته، مروراً بدستور 1976 الذي أسبغ على هذه المركزية طابعاً إيديولوجياً حزبياً، ثم دستور 1989 الذي استحدث لأول مرة منصب رئيس الحكومة، وصولاً إلى تعديل 2008 الذي ألغى هذا المنصب واستبدله بالوزير الأول المنفّذ للبرنامج الرئاسي، ثم التعديل الدستوري لسنة 2020 موضوع دراستنا.

رابعاً - المنهج المقارن: استعنا بهذا المنهج كلما اقتضت الضرورة العلمية المقارنة، ومن أبرز تطبيقاته في دراستنا مقارنة بين دستوري 1963 و1976 في مسألة تشكيل الحكومة، حيث أبرزنا أن الأول اشترط اختيار ثلثي الوزراء من نواب المجلس الوطني فيما أسقط الثاني هذا الاشتراط تماماً.

سادساً: الدراسات السابقة

فيما يخص موضوع المركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري، فقد حظي باهتمام أكاديمي ملحوظ تجلّى في دراسات متنوعة يمكن تصنيفها على النحو الآتي:

أطروحة أومايوف محمد (2013) ، بعنوان "عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري"، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو. خلصت هذه الدراسة إلى أن النظام الجزائري ذو طبيعة رئاسية بامتياز، حيث تعود رئاسة الحكومة فعلياً لرئيس الجمهورية لا للوزير الأول. وتُشكّل إسهاماً نظرياً قيماً لدراستنا، وإن كونها سابقة لتعديل 2020 يجعلها بحاجة إلى استكمال في ضوء المستجدات الدستورية الأخيرة.

مذكرة ربوح ياسين (2013) ، بعنوان "مركز الوزير الأول في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1. تناولت بالتفصيل الدور المحوري لمخطط العمل الحكومي وطبيعة العلاقة بين الوزير الأول والبرلمان في ظل تعديل 2008. وتتقاطع مع بحثنا في تحليل المرحلة السابقة لتعديل 2020، غير أنها لا تمتد إلى ما بعدها.

مذكرة ترفاس نسرین (2013-2014) ، بعنوان "الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري"، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة. اعتنت بدراسة مكانة الوزير الأول ومسؤوليته من زاوية إجرائية وتنظيمية، وهو ما يُغني السياق التحليلي لبحثنا مع ملاحظة أنها سابقة لتعديل 2020.

مذكرة جلال هشام (2014) ، بعنوان "قاعدة التوازن بين السلطة والمسؤولية لدى رئيس الجمهورية والوزير الأول"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1. ركّزت على الخلل البنيوي المتعلق بانفصال السلطة عن المسؤولية في النظام الجزائري، وهو ما يتصل اتصالاً مباشراً بإشكالية بحثنا.

أطروحة طيبي عيسى (2010-2011) ، بعنوان "طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري سنة 2008"، رسالة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان. تناولت التحولات الجوهرية التي أحدثتها تعديل 2008 في طبيعة نظام الحكم الجزائري وانعكاساتها على مكانة الحكومة، وتُشكّل مرجعاً محورياً لفهم المرحلة التي سبقت تعديل 2020.

تتميز هذه الدراسة عن سابقتها بكونها تجمع بين بُعدين متلازمين: البُعد التاريخي التطوري الذي ينتبع المركز القانوني للحكومة منذ دستور 1963 حتى تعديل 2020، والبُعد التقييمي النقدي الذي يقيس أثر مستجدات تعديل 2020 على التوازن الفعلي بين السلطات في ضوء الممارسة الدستورية الراهنة. وهو ما يجعلها إسهاماً مكمّلاً ومتجاوزاً في آنٍ واحد لما أتت به الدراسات السابقة.

سابعاً: الصعوبات

اعترضت مسار هذه الدراسة جملة من الصعوبات، أبرزها: حادثة التعديل الدستوري لسنة 2020 وشخّ الدراسات القانونية المعمّقة المتعلقة بتطبيقه ميدانياً، إذ لم يَتَح بعد الوقت الكافي لرصد آثاره الفعلية على الممارسة السياسية. يُضاف إلى ذلك التشعب الكبير في النصوص الدستورية والقانونية النازمة لعمل الحكومة، والتي تستلزم قراءة متكاملة ومتشابكة بين نصوص الدستور والقوانين العضوية والممارسة الواقعية. كما أن الفجوة القائمة أحياناً بين النص الدستوري والممارسة الفعلية تُصعّب التوصل إلى استنتاجات قاطعة دون الاستعانة بتحليل السياق السياسي.

ثامناً: خطة البحث

انتهجت الدراسة خطة ثنائية الفصول تُفضي كل منها إلى الأخرى في تسلسل منطقي ومتربط:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

يُخصّص هذا الفصل لتأسيس الإطار النظري والتاريخي للموضوع، ويتضمن مبحثين: المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للحكومة ومكانتها في النظام الدستوري الجزائري، ويتناول تعريف الحكومة ، ومكانتها في النظام السياسي الجزائري قبل تعديل 2020.

المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للمركز القانوني للحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2020، ويستعرض تشكيل الحكومة في الدساتير الجزائرية السابقة وصلاحياتها ومسؤوليتها.

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

يُعنى هذا الفصل بالجانب التحليلي والتقييمي لمستجدات تعديل 2020، ويتضمن

مبحثين:

المبحث الأول: إعادة تنظيم تشكيل الحكومة ومكانتها بعد التعديل الدستوري لسنة 2020، ويدرس آليات التعيين والتشكيل المستحدثة وتطور مكانة الحكومة داخل السلطة التنفيذية.

المبحث الثاني: تطور صلاحيات الحكومة ومسؤوليتها بعد التعديل الدستوري لسنة 2020، ويحلل الصلاحيات المستحدثة ومسؤولية الحكومة وأثرها على التوازن بين السلطات.

**الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني
للحكومة في النظام الدستوري الجزائري**

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

لا تنهض دراسة أي نظام دستوري على أسس علمية رصينة ما لم تُسبق بتحديد المفاهيم وضبط الإطار التنظيمي الذي تعمل ضمنه مؤسساته. ومن هذا المنطلق، يأتي هذا الفصل ليؤسس للبنية النظرية والتاريخية التي يقوم عليها المركز القانوني للحكومة في الجزائر، قبل الولوج إلى مرحلة تعديل 2020.

فالحكومة بوصفها الجهاز التنفيذي المكلف بوضع السياسات العامة وتنفيذ القوانين وضمان حسن سير المرافق العامة، لا يمكن استيعاب موقعها الدستوري إلا من خلال مقارنة مزدوجة؛ مفاهيمية من جهة، وتاريخية تطورية من جهة أخرى. ذلك أن مفهوم الحكومة في القانون الدستوري المقارن يتراوح بين الاتساع الذي يشمل كل مؤسسات الدولة والتضييق الذي يقصره على الوزارة وحدها، وهو ما يزيد من تعقيد الإشكالية في ظل نظام يتبنى ثنائية السلطة التنفيذية.

وعليه، يتناول هذا الفصل في مبحثه الأول الإطار المفاهيمي للحكومة ومكانتها في النظام الدستوري الجزائري، من خلال تعريف الحكومة لغةً واصطلاحاً، ثم تمييزها عن باقي هيئات السلطة التنفيذية وفق ثلاثة معايير دستورية دقيقة: معيار الخضوع للقانون، وطبيعة الرئيس الأعلى للدولة، ومصدر السيادة. وتكتمل هذه الصورة باستعراض مكانة الحكومة قبل تعديل 2020، بدءاً بمرحلة الازدواجية النسبية في ظل دستور 1989، مروراً بما أرسته تعديلات 2008 و2016 من تبعية متصاعدة جعلت الوزير الأول أقرب إلى منفذ لبرنامج الرئيس منه إلى قائد حكومة مستقل.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

أما المبحث الثاني، فيُعنى بالإطار التنظيمي لهذا المركز عبر الدساتير الجزائرية المتعاقبة، إذ يتتبع مسار تشكيل الحكومة في الدساتير الأربعة (1963، 1976، 1989، 1996) من حيث الآليات والصلاحيات، ثم يكشف عن المسؤولية المزدوجة للحكومة بين رئيس الجمهورية والبرلمان، مبيّناً أن هذه المسؤولية ظلت في مجملها شكلية، لا سيما بعد تعديل 2008 الذي حوّل الوزير الأول من قائد حكومة يضبط برنامجه وينفّذه إلى منسق وظيفي يُجسّد برنامج الرئيس، فأفرز بذلك ثنائية في الهيكل ووحدة في السلطة الفعلية. والفكرة المحورية التي يسعى هذا الفصل إلى إثباتها هي أن الهيمنة الرئاسية على الحكومة كانت السمة الثابتة في المنظومة الدستورية الجزائرية، وأن الفاعلية الحكومية المستقلة ظلت طموحاً دستورياً أكثر منها واقعاً مؤسسياً.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للحكومة ومكانتها في النظام الدستوري الجزائري

لا يمكن الخوض في دراسة المركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري دون التأسيس المسبق لمفهومها وتحديد موقعها ضمن منظومة السلطة التنفيذية، إذ إن الغموض المفاهيمي الذي يكتنف هذا المصطلح في الفقه الدستوري المقارن يزداد تعقيداً حين يُسقط على نظام يتبنّى ثنائية السلطة التنفيذية كما هو الحال في الجزائر.

وعليه، يسعى هذا المبحث إلى معالجة هذا الإشكال من زاويتين متكاملتين؛ يتناول المطلب الأول تعريف الحكومة في أبعادها اللغوية والاصطلاحية، ثم تمييزها عن باقي هيئات السلطة التنفيذية وفق معايير دستورية دقيقة تشمل معيار الخضوع للقانون، وطبيعة الرئيس الأعلى للدولة، ومصدر السيادة. أما المطلب الثاني، فيستعرض مكانة الحكومة في النظام السياسي الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2020، كاشفاً عن مسار التحولات التي عرفت هذه المكانة من ازدواجية نسبية في ظل دستور 1989 إلى تبعية متصاعدة رسّخها تعديل 2008 وكرّسها تعديل 2016.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

المطلب الأول : مفهوم الحكومة تمييزها عن باقي هيئات السلطة التنفيذية

يُعدّ تحديد مفهوم الحكومة من أكثر المسائل إثارةً للجدل في الفقه الدستوري المقارن، إذ يتراوح هذا المفهوم بين الاتساع الشامل لكل مؤسسات الدولة وبين التضييق الذي يقصره على الوزارة وحدها، ويزداد هذا الإشكال تعقيداً في النظام الدستوري الجزائري الذي يتبنّى ثنائية السلطة التنفيذية وفق ما كرّسه التعديل الدستوري لسنة 2020.

ولمعالجة هذا الإشكال، يتناول هذا المطلب في فرعه الأول تعريف الحكومة وتحديد مكوناتها في النظام الدستوري الجزائري، متجلباً معانيها اللغوية والاصطلاحية.

أما الفرع الثاني، فيُعنى بتمييز الحكومة عن باقي هيئات السلطة التنفيذية وفق المعايير الدستورية المعتمدة، بما يُمكن من ضبط الإطار المرجعي لدراسة مركزها القانوني.

الفرع الأول: تعريف الحكومة وتحديد مكوناتها في النظام الدستوري الجزائري

يقتضي ضبط مفهوم الحكومة في النظام الدستوري الجزائري استجلاء معانيها اللغوية والاصطلاحية أولاً، ثم تحديد مكوناتها الهيكلية التي كرّسها المؤسس الدستوري.

أولاً: تعريف الحكومة

أ. التعريف اللغوي

الحُكومة لغةً هي الحُكم، أي القضاء في الشيء، يُقال: حَكَمَ عليه بالأمر يَحْكُمُ حُكْمًا وحُكُومَةً إذا قضى فيه، وحكّمه في الأمر تحكيمًا إذا جعله يحكم بينهم أو أجاز حكمه في ما بينهم، ومنه الأحكومة والحُكومة (بضمّهما) (الدرر السنية، 2026).

فمن الناحية اللغوية، ترتبط كلمة "الحكومة" بجذر "حكم" الذي يدل على معنى الضبط والفصل في الخصومات، وهو ما يعكس الأصل اللغوي الدال على ممارسة سلطة الفصل واتخاذ القرار.

ب. التعريف الاصطلاحي

أما من الناحية الاصطلاحية، فيُستخدم مصطلح "الحكومة" في دلالات متعددة تتراوح بين المعنى الواسع والمعنى الضيق، فقد يُقصد به نظام الحكم بمعناه الشامل، أي كيفية ممارسة السلطة العامة في الدولة، وهو أوسع المدلولات التي يُطلق عليها هذا المصطلح. وقد يُراد به أيضًا مجموع هيئات الدولة الحاكمة المتمثلة في السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، حيث تُوصف الحكومة في هذا الإطار بأنها القوة المنظمة التي تتولى صلاحيات التشريع والتنفيذ وحل المنازعات وضمان احترام القانون. كما قد يضيق المفهوم ليقصر على السلطة التنفيذية وحدها، ثم يزداد تضيقاً ليقصد به الوزارة فقط، وهو معنى شائع خاصة عندما تكون الوزارة مسؤولة أمام البرلمان (سماعيني، 2024، الصفحات 5-6).

تُعرّف الحكومة بأنها الجهاز التنفيذي المكلف بوضع السياسات العامة، وضمان حسن سير المرافق العامة، وتنفيذ القوانين، مع تمتعها بوسائل متعددة لتحقيق هذه الأهداف، كما تعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية وتخضع لرقابة السلطة التشريعية (بولعراوي، 2025، صفحة 380). ويتميّز هذا التعريف بدقته الوظيفية، لكونه يحدّد في آنٍ واحد طبيعة الحكومة وموقعها ضمن منظومة الرقابة الدستورية.

الفرع الثاني: تمييز الحكومة عن باقي هيئات السلطة التنفيذية

لا تنفرد الحكومة بتمثيل السلطة التنفيذية بل تتقاسمها مع جملة من الهيئات، مما يستوجب تحديد ما يميّزها عنها وفق معايير دستورية دقيقة.

1. التمييز من حيث الخضوع للقانون

تنقسم الحكومات بحسب هذا المعيار إلى نوعين رئيسيين: فالحكومة الاستبدادية هي التي لا تتقيد ولا تخضع للقانون وإنما تخضع إلى إرادة الحاكم مباشرة الذي يُعدّ صاحب السلطة ومصدرها، وقد ظهرت خصوصاً في عصر الملكيات المطلقة ممّا أفضى إلى انعدام كلي للحقوق والحريات، في المقابل، تخضع الحكومة القانونية للقانون والدستور في الدولة، وتنقسم

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

بدورها إلى حكومة قانونية مطلقة يسيطر فيها الحاكم وحده على الحكم مع التقيد بالقانون، وإلى حكومة قانونية مقيدة تطبق مبدأ الفصل بين السلطات وتخضع السلطة فيها لرقابة فعلية من قبل مؤسسات دستورية أخرى (تقية و سعوداوي، 2020، الصفحات 2-3).

2. التمييز من حيث طبيعة الرئيس الأعلى للدولة

يُفرّق بين الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية من خلال جملة من المعايير؛ فمن حيث طبيعة الحكم، يتولى الملك الحكم بالوراثة مستمداً سلطته من إرادته لا من الشعب، في حين ينتخب رئيس الجمهورية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مستمداً شرعيته من إرادة الهيئة الناجبة. ومن حيث مدة الحكم، يحكم الملك إلى غاية وفاته دون تحديد مسبق، بينما تكون مدة حكم الرئيس الجمهوري مؤقتة ومحددة بزمان معين وقابلة للتجديد بالانتخاب. ومن حيث المسؤولية السياسية، لا يكون الملك مسؤولاً مسؤولية جنائية أو سياسية على أساس قاعدة "الملك لا يُسأل"، في حين يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً مسؤولية جنائية وسياسية، كما هو الحال في الجزائر طبقاً للمادة 183 من دستور 2020 (تقية و سعوداوي، 2020، الصفحات 3-4).

3. التمييز من حيث مصدر السيادة

• تتمايز هيئات السلطة التنفيذية أيضاً من حيث مصدر السيادة إلى ثلاثة أنماط:

(ميهوبي، 2024، الصفحات 2-3).

• حكومة الفرد: تتركز السلطة بيد شخص واحد، وغالباً ما ترتبط بالنظم الملكية

المطلقة أو الديكتاتوريات الشخصية .

• حكومة القلة: تُمارَس السلطة من قبل فئة محدودة، قد تكون من النخبة

الأرستقراطية أو الطبقة الاقتصادية أو العسكرية كما في حكومات الأوليغارشية .

• الحكومة الديمقراطية: تُستمد فيها السيادة من الشعب وتُمارَس من خلال أساليب

مباشرة أو غير مباشرة، مما يجعلها أكثر شرعية من الناحية السياسية والدستورية .

المطلب الثاني : مكانة الحكومة في النظام السياسي الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2020

إذا كان المطلب الأول قد أرسى الأسس المفاهيمية للحكومة، فإن هذا المطلب يُحاول رسم ملامح مكانتها الدستورية الفعلية في النظام السياسي الجزائري قبل تعديل 2020، متتبعاً المسار الذي قطعه هذه المكانة عبر مرحلتين محوريّتين.

تتجلى الأولى في ظل دستور 1989 الذي أرسى لأول مرة ازدواجية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وإن أفرز في الوقت ذاته إشكالية البرنامج الواجب التطبيق. أما المرحلة الثانية، فتتمثل في ما جاء به تعديل 2016 من ترسيخ للهيمنة الرئاسية، مستكملاً مسيرة تعديل 2008 الذي استبدل منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول وحوّله من شريك في صياغة السياسة العامة إلى منفذ لها، فكرّس بذلك تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية تبعيةً تكاد تكون مطلقة.

الفرع الأول: من الازدواجية إلى الأحادية — مرحلة ما قبل 2008

في ظل دستور 1989، قامت السلطة التنفيذية على ازدواجية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، إذ كان هذا الأخير يضبط برنامج حكومته بصورة مستقلة نسبياً، غير أن ذلك أثار إشكالية جوهرية تتعلق بالبرنامج الواجب التطبيق، هل هو برنامج رئيس الحكومة أم برنامج رئيس الجمهورية؟ (لباد، 2007، صفحة 104). وقد أفضى هذا الغموض إلى وجود وزراء يطبقون برنامجاً خارج نطاق ما صادق عليه البرلمان، أي برنامج رئيس الجمهورية. ولتجاوز هذا الإشكال، جاء التعديل الدستوري لسنة 2008 ليُلغي ازدواجية السلطة التنفيذية، مستبدلاً منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول الذي بات يضطلع صراحةً بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية إلى جانب الوزراء الذين يعيّنهم رئيس الجمهورية، فتحول مركز الحكومة من شريك في صياغة السياسة العامة إلى منفذ لها.

الفرع الثاني: ترسخ التبعية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

كرّس تعديل 2016 هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية، وإن أدخل بعض المستجدات الإجرائية كاشتراط استشارة الأغلبية البرلمانية عند تعيين الوزير الأول، إلا أن هذه الاستشارة ظلت إجبارية كشرط إجرائي لا إلزامية من حيث المضمون، تكريساً لنظام التعددية الحزبية والحد من التوتر بين السلطتين التنفيذية والتشريعية (شربال ، 2015، صفحة 45).

كما كان يعيّن رئيس الجمهورية الوزراء بعد استشارة الوزير الأول، وهي استشارة غير إجبارية من حيث المضمون كذلك، بل كشرط إجرائي يلتزم به رئيس الجمهورية عند تعيينه للوزراء بغية تسهيل عمل الحكومة وعدم وقوع اصطدامات بين الوزير الأول و الوزراء .

المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للمركز القانوني للحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة

2020

بعد أن أرسى المبحث الأول الإطار المفاهيمي للحكومة وحدّد مكانتها في النظام الدستوري الجزائري، يأتي هذا المبحث ليعمّق هذه الدراسة من خلال البعد التنظيمي والتطبيقي، متتبّعاً المسار الدستوري الجزائري في تنظيم الحكومة من حيث تشكيلها وصلاحياتها ومسؤوليتها عبر محطاته الكبرى.

ويتناول المطلب الأول تشكيل الحكومة في الدساتير الجزائرية السابقة، كاشفاً عن التباين في الآليات والصلاحيات بين دساتير الحزب الواحد (1963 و 1976) التي كرّست هيمنة رئيس الجمهورية هيمنةً مطلقة، ودساتير مرحلة التعددية (1989 و 1996) التي أوجدت ثنائية في الهيكل التنفيذي وإن أبقت على ثقل الإرادة الرئاسية في التعيين والتوجيه. أما المطلب الثاني، فيحلّل صلاحيات الحكومة ومسؤوليتها مزدوجةً بين رئيس الجمهورية والبرلمان، مبيناً كيف أن هذه المسؤولية المزدوجة أفرزت خللاً بنيوياً عميقاً يتجلى في انفصال المسؤولية عن السلطة؛ إذ باتت الحكومة مسؤولة عن تنفيذ برنامج لم تضعه أمام برلمان لا تملك مواجهته باستقلالية حقيقية.

المطلب الأول: تشكيل الحكومة في الدساتير الجزائرية السابقة

يُعدّ موضوع تشكيل الحكومة من أبرز المسائل الدستورية التي تكشف عن طبيعة النظام السياسي وتوزيع السلطة فيه، وقد تباينت الصياغة الدستورية الجزائرية في هذا الشأن تبايناً واضحاً بين مراحلها المختلفة، وإن اشتركت في سمة واحدة هي مركزة القرار في يد رئيس الجمهورية.

وللإحاطة بهذه المسألة يتناول الفرع الأول تشكيل الحكومة في دستوري 1963 و1976، مستعرضاً كيف جعل دستور 1963 رئيس الجمهورية مفتاح قبة النظام الدستوري برئاسته المباشرة للحكومة، وكيف عمّق دستور 1976 هذا النهج بالإحالة الصريحة على مرجعية الحزب الواحد. أما الفرع الثاني، فيتابع المسار في دستوري 1989 و1996 اللذين أسّسا لثنائية السلطة التنفيذية في الشكل، مع إثبات أن الممارسة الفعلية كشفت عن استمرار الهيمنة الرئاسية في اختيار الطاقم الحكومي بمعزل عن الأغلبية البرلمانية في أغلب الأحيان.

الفرع الأول: تشكيل الحكومة في دستوري 1963 و1976

يُعدّ موضوع تشكيل الحكومة من أبرز المسائل الدستورية التي تكشف عن طبيعة النظام السياسي وتوزيع السلطة فيه، وقد تباينت الصياغة الدستورية الجزائرية في هذا الشأن بين دستور 1963 ودستور 1976، وإن اشتركا في خاصية مركزة السلطة في يد رئيس الجمهورية. وللإحاطة بهذه المسألة، نتناول أولاً تشكيل الحكومة في ظل دستور 1963 (أولاً)، ثم نعرض على ما جاء به دستور 1976 في هذا الصدد (ثانياً).

أولاً: تشكيل الحكومة في ظل دستور 1963

أ- الإطار التأسيسي والسياق التاريخي

انبثق دستور 1963 في سياق سياسي بالغ التعقيد، إذ كانت الجزائر تخطو خطواتها الأولى نحو بناء مؤسساتها الوطنية في أعقاب استقلالها، وهو ما أفرز ضغوطاً متعددة على

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

صياغة النصوص الدستورية. وقد أسفرت هذه الظروف عن نظام سياسي يتمحور حول رئيس الجمهورية بوصفه قطباً محورياً تدور حوله سائر المؤسسات الدستورية.

فمن الناحية الهيكلية، لم يُفرد دستور 1963 باباً مستقلاً للحكومة بمفهومها الجماعي، بل جعل رئيس الجمهورية هو الجهة التي تتولى السلطة التنفيذية بصورة مباشرة، إذ نصت المادة (39) منه على أن رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية ويحددها ويوجهها، فيما جاء في المادة (48) ما يفيد بأنه يتولى رئاسة الحكومة وتوجيهها وتسيير السياسة الداخلية والخارجية للبلاد. يتصف هذا الوضع بأن "الحكومة لا توجد بوصفها تشكيلاً مسؤولاً بصفة جماعية" (Bedjaoui, 1968, pp. 175-176)، ذلك أن المادة الدستورية ذاتها تتجاهل الوزراء بوصفهم رجال سياسة لتتعلق فقط برئيس الجمهورية.

ب - آلية تعيين الوزراء وتشكيل الحكومة

منح دستور 1963 رئيس الجمهورية صلاحية تعيين جميع الشخصيات المدنية والعسكرية بموجب المادة (54)، وهو ما يعني في حقيقته أن تشكيل الحكومة كان شأناً رئاسياً خالصاً لا يُشارك فيه البرلمان بصورة إلزامية، غير أن المادة (47) كانت تلزم رئيس الجمهورية بأن يتقدم إلى المجلس الوطني ليعرض مسؤوليته أمامه، ثم يُطلع المجلس على ما قام به من نشاط حكومي خلال الدورات اللاحقة.

وقد كان لهذا النظام انعكاسات جوهرية على مفهوم تشكيل الحكومة ذاتها؛ إذ بمقتضى المادة (48) أصبح رئيس الجمهورية هو من يحدد برنامج الحكومة ويوجهها وليس العكس، وهذا يعني أن الوزراء ما هم في الحقيقة إلا معاونون لرئيس الجمهورية الذي يمثل في آن واحد رئيس الدولة ورئيس الحكومة (Boussoumah, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, 2005, p. 433).

وفي هذا الصدد، يلاحظ أن دستور 1963 جعل رئيس الجمهورية "مفتاح قبة النظام الدستوري الجزائري" (بلفردى، الجمعية الوطنية الجزائرية على عهد الرئيس بن بلة وإشكالية النهج السياسي: دراسة في

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

التصور والممارسة، 2015، صفحة 150)، وهو ما أفرز واقعاً دستورياً تتقاطع فيه صلاحيات الهيئة التنفيذية وتتمركز في شخص واحد.

ت- دور الحزب الواحد في تشكيل الحكومة

لا يمكن فهم آلية تشكيل الحكومة في ظل دستور 1963 بمعزل عن دور جبهة التحرير الوطني بوصفها الحزب الوحيد المعترف به دستورياً، فقد نصت المادتان (24) و(38) من الدستور صراحةً على أحقية الحزب في تحديد سياسة الأمة والإشراف على عمل الحكومة، بل إن المادة (24) أشارت إلى أن الحزب "يحدد سياسة الأمة ويوحي بعمل الدولة ويراقبه". وقد أفرز هذا النص واقعاً عملياً بالغ الدلالة، وُصف رئيس الجمهورية بأنه كان في حقيقته "المسؤول العام للحزب والدولة"، فضلاً عن كونه رئيساً للحكومة والمؤسسة التنفيذية⁷ (بلفريدي، تصورات السلطة والحكم عند النخبة الثورية الجزائرية الحاكمة 1962-1978، 2013/2014، صفحة 327) وعليه، فإن تشكيل الحكومة لم يكن مجرد إجراء دستوري رسمي، بل كان محصلة لتوازنات داخلية في هياكل الحزب.

يُعزز هذه القراءة أن المكتب السياسي المُخفّض العضوية هو من أوحى بفكرة سلطات الأزمة للحزب، وأن رئيس الجمهورية أضفى عليها الطابع القانوني لاحقاً (Boussoumah , Relecture de l'article 59 de la Constitution de 1963 relatif aux pouvoirs exceptionnels de crise, 2020, pp. 598-599)، وهو ما يدل على أن مركز القرار الحقيقي في تشكيل السلطة التنفيذية لم يكن دائماً في الهياكل الدستورية الرسمية.

ثانياً: تشكيل الحكومة في ظل دستور 1976

أ- السياق التأسيسي لدستور 1976

جاء دستور 1976 في مرحلة مختلفة سياسياً واقتصادياً، إذ كانت الجزائر قد شقت طريقها نحو الاشتراكية واتجاهاتها التنموية الكبرى. وقد استند هذا الدستور إلى الميثاق الوطني الذي أقرّ في العام ذاته بوصفه مرجعاً إيديولوجياً وسياسياً للمؤسسات الدستورية، وهو ما انعكس بجلاء على طريقة تنظيم السلطة التنفيذية وآليات تشكيل الحكومة.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

فعلى خلاف دستور 1963 الذي لم ينص صراحةً على تكريس دور الحزب مؤسساتياً، جاء دستور 1976 ليُقرّن هذا الدور ويُرسّخه بنص صريح في المادة (06) التي تضمنت مقتضيات تتعلق بالمكانة التأسيسية للحزب، وهو يوصف بأنه "دولة تُؤمّم الحياة السياسية الحزبية" (بن خرف الله، 2007، صفحة 110).

ب- مكانة رئيس الجمهورية وصلاحياته في تشكيل الحكومة

تضمنت المادة (111) من دستور 1976 في بنودها الثمانية عشر مواداً تحمل في طياتها بذاتها من دستور 1963، حيث نصت على صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية ابتداءً من قيادته للوظيفة التنفيذية بموجب المادة (104)، والسلطة السامية بموجب المادة (106)، وقيادة الجيش وأمانة الحزب ورئاسة المكتب السياسي. ويلاحظ أن المادة (111) وبنودها الأربعة تحمل مسؤولية القيادة العليا للقوات المسلحة للجمهورية، وهو ما ينطبق على المواد (42، 41، 54، 49، 48) في دستور 1963، والبنود (08، 09، 11، 12، 16، 17، 18) المدرجة في دستور 1976 كصلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية (بلفردى، تصورات السلطة والحكم عند النخبة الثورية الجزائرية الحاكمة 1962-1978، 2013/2014، صفحة 327).

وفيما يتعلق بتشكيل الحكومة تحديداً، فقد أعطى دستور 1976 لرئيس الجمهورية حق تعيين أعضاء الحكومة بلا قيد بموجب نص المادة (113)، في حين كان دستور 1963 يُلزم رئيس الجمهورية باختيار ثلثي وزرائه من نواب المجلس الوطني الشعبي وفق نص المادة (47). يُلاحظ أن دستور 1976 منح رئيس الجمهورية سلطة حل غير مقيّدة، دون إقرار مقابل يحدّ من هذه الصلاحية، بما يعكس اتساع نطاق سلطاته كما نصت عليه المادة (163) من الدستور (أويحي، 2004، صفحة 258).

ت- الثنائية الظاهرية ووحدة السلطة الفعلية

من الناحية الهيكلية، أفرز دستور 1976 ما يمكن تسميته بـ"الثنائية الظاهرية" في السلطة التنفيذية، إذ نصّ على وجود رئيس الجمهورية والحكومة بوصفهما كيانيين مستقلين، غير أن

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

الممارسة الفعلية كشفت عن أن هذه الثنائية لم تكن سوى واجهة شكلية لوحدة سلطة حقيقية تتمركز في يد رئيس الجمهورية.

فقد نصّت المادة (163) من دستور 1976 على أنه لا توجد مسؤولية لرئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني الشعبي، ومنه تم إقصاء آلية التصويت بالثقة. وهذا بخلاف دستور 1963 الذي كان يُقيد هذا التعيين باشتراطات محددة، يتضح أن دستور 1976 لا يُكرّس مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية على المستوى الحقيقي، لأن الوزراء في حقيقتهم لا يعدو دورهم أن يكون تنفيذياً صرفاً في إطار التوجهات التي يرسمها رئيس الجمهورية.

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة الى ان ما كانت عليه الهيئة التنفيذية المؤقتة التي تولّت إدارة الشؤون خلال المرحلة الانتقالية، وكيف أن تركيبة السلطة التنفيذية في ظل دستور 1963 ولاحقاً دستور 1976 لم تتفصل عن المرجعية الحزبية (Boussoumah , Relecture de l'article 59 de la Constitution de 1963 relatif aux pouvoirs exceptionnels de crise, 2020, p. 599) وهو ما يُفسر لماذا لم يكن تشكيل الحكومة مجرد إجراء إداري بل كان فعلاً سياسياً ذا أبعاد إيديولوجية.

ثالثاً: الفوارق الجوهرية بين الدستورين في مسألة تشكيل الحكومة

يمكن إجمال الفوارق الجوهرية بين الدستورين في نقاط محددة:

أ: من حيث اشتراط عضوية البرلمان، اشترط دستور 1963 في المادة (47) أن يختار رئيس الجمهورية ثلثي وزرائه من نواب المجلس الوطني، فيما أسقط دستور 1976 هذا الاشتراط تماماً بموجب المادة (113) .

ب: من حيث المرجعية التشريعية للتشكيل، نصّ دستور 1963 ضمناً على إمكانية الربط بين التشكيل الحكومي ومجلس المجلس الوطني، في حين أحال دستور 1976 في تعيين الحكومة إلى مرجعية الحزب الوحيد بصريح النص.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

ت : من حيث طريقة إعلان التشكيل، تمّ توسيع آليات تعيين الحكومة في دستور 1976 لتشمل أوسع الصلاحيات.

يتضح أن دستور 1963 ودستور 1976 كرّسا هيمنة رئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة، غير أن الأول أبقى على قيود شكلية مرتبطة بالبرلمان، بينما منح الثاني سلطة أوسع وغير مقيدة، مع تعزيز دور الحزب الواحد في توجيه العمل الحكومي.

الفرع الثاني: تشكيل الحكومة في دستوري 1989 و1996

يُعدّ النظام الدستوري الجزائري من الأنظمة التي شهدت تحولات جوهرية في بنية السلطة التنفيذية وتشكيل الحكومة، وذلك عبر مرحلتين دستوريتين محوريّتين؛ تمثلت الأولى في دستور 1989 الذي أرسى ازدواجية السلطة التنفيذية لأول مرة في التاريخ الدستوري الجزائري، فيما شكّلت الثانية دستور 1996 الذي عمّق هذه الثنائية بإحكام وإن حرص على تعزيز مكانة رئيس الجمهورية في مواجهة الحكومة.

أولاً: تشكيل الحكومة في دستور 1989

يعد دستور 1989 نقلة نوعية في تاريخ المؤسسة الحكومية الجزائرية، إذ تجاوز نمط الأحادية السياسية الذي كان سائداً في ظل دساتير 1963 و1976، وانتقل إلى نظام التعددية الحزبية وأوجد في إطارها ثنائية السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. وقد استحدث هذا الدستور منصب رئيس الحكومة الذي أسندت إليه صلاحيات واسعة ومتعددة، أبرزها اختيار أعضاء حكومته وعرضهم على رئيس الجمهورية لتعيينهم، وهو ما يُعبّر بحسب أغلب الفقهاء عن توجه نحو نظام شبه برلماني يقوم على التوازن النسبي بين قطبي السلطة التنفيذية (بوشعير، 2013، صفحة 386).

غير أن المؤسس الدستوري سرعان ما وجد نفسه أمام إشكالية جوهرية تتعلق بالبرنامج الواجب التطبيق؛ هل هو برنامج رئيس الجمهورية الذي انتُخب على أساسه أم برنامج رئيس الحكومة الذي نال بمقتضاه ثقة المجلس الشعبي الوطني؟ وقد طُرحت هذه الإشكالية بحدة في

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

ظل دستور 1989 دون أن يأتي عليها النص الدستوري بجواب حاسم، وقد كانت نتيجة هذا الغموض أن الوزراء باتوا يطبقون برنامجاً في مرحلة معينة خارج إطار البرنامج الذي صادق عليه البرلمان، مما أدى إلى انتقاد هذا الدستور على نطاق واسع (بوخالفة، 2021، صفحة 41). وعلى صعيد التشكيل، كانت الحكومة في إطار دستور 1989 تتألف من رئيس الحكومة والوزراء الذين يختارهم هذا الأخير ويعرضهم على رئيس الجمهورية.

وقد ظلت مسألة التعيين مقيّدة من الناحية العملية بمتطلبات الحصول على ثقة البرلمان، ومع ذلك فقد اتضح منذ البداية أن رئيس الجمهورية لم يكن مجرد موقع على مراسيم التعيين، بل كان يمارس تأثيراً فعلياً في اختيار أعضاء الطاقم الحكومي (ضريف، 2021، الصفحات 2050-2051).

ويلاحظ في هذا السياق أن الممارسة السياسية الجزائرية كشفت عن تنوع في معايير اختيار رئيس الحكومة؛ فتارة يعتمد معيار الانتماء السياسي وتسمية رئيس الحكومة من الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية، وتارة أخرى يُغض الطرف عن هذا الانتماء فيُختار رئيس الحكومة من الأقلية البرلمانية، وفي أحيان ثالثة يُعيّن شخصية تكنوقراطية لا انتماء حزبي لها (ضريف، 2021، صفحة 2048).

أما على مستوى العلاقة مع البرلمان، فقد جاء دستور 1989 بآلية المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، إذ كانت مطالبة بعرض مخطط عملها عليه وكانت مصيرها مرتبطاً بموافقة من حيث المبدأ. بيد أن الواقع أبان مع مرور الوقت عن اختلال في التوازن بين قطبي السلطة التنفيذية لصالح الرئاسة، وهو ما دفع المؤسس الدستوري إلى مراجعة هذه المعادلة في التعديل اللاحق (عباس، 2015، الصفحات 133-134).

ثانياً: تشكيل الحكومة في دستور 1996

جاء دستور 1996 في سياق سياسي بالغ الحساسية، إذ عرفت الجزائر أزمة دستورية حادة كشفت عن ثغرات خطيرة في بنية دستور 1989، لا سيما عجزه عن معالجة إشكالية الشغور المزدوج الرئاسي والبرلماني معاً، فضلاً عن الانحرافات التي أفرزها تطبيقه في مناخ

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

الانتقال الديمقراطي. وعليه جاء المؤسس الدستوري بإصلاح مؤسساتي شامل حدّدته مذكرة الحوار الوطني التي رمت إلى إزالة الآثار السلبية الناجمة عن تطبيق دستور 1989 والنصوص المنظّمة للجمعيات السياسية والعملية الانتخابية (عباس ، 2015 ، الصفحات 136-137).

وعلى صعيد تشكيل الحكومة في ظل دستور 1996، أبقى المؤسس الدستوري على مبدأ الثنائية التنفيذية من حيث الشكل، غير أنه عمل في الوقت ذاته على تعزيز مكانة رئيس الجمهورية عبر جملة من الآليات الدستورية. فقد أعاد له صلاحية التشريع بأوامر بموجب المادة 124، وهي الصلاحية التي كانت قد سُحبت منه في ظل دستور 1989.

كما استحدث غرفة ثانية في البرلمان هي مجلس الأمة، بما أوجد نوعاً من التوازن في مواجهة الأغلبية البرلمانية (زنيط و بن قسيمة، 2018، صفحة 213).

وفي ما يتعلق بتشكيل الحكومة تحديداً، حافظ دستور 1996 على آلية تعيين رئيس الحكومة من قِبَل رئيس الجمهورية، كما احتفظ بمبدأ استشارة الوزير الأول عند اختيار الوزراء، وإن ظلت هذه الاستشارة غير ملزمة من حيث المضمون.

ثالثاً: المقارنة بين دستوري 1989 و 1996 في مجال تشكيل الحكومة

إن المقارنة بين دستوري 1989 و 1996 في مجال تشكيل الحكومة تكشف عن مسار تطوري متسارع نحو مركزة السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية. فإذا كان دستور 1989 قد أعطى في الظاهر رئيس الحكومة هامشاً من الاستقلالية في اختيار طاقمه الحكومي وفي إعداد برنامجه، فإن دستور 1996 وتعديلاته اللاحقة لعامي 2008 و 2016 قد قلّصت هذه الاستقلالية تدريجياً إلى أن وصلت حد الشكلية المحضة. ومن خلال هذ السياق فإن الوزير الأول تحوّل في الواقع إلى مجرد معاون ومساعد لرئيس الجمهورية يمارس سلطة مشتقة من سلطته.

فضلاً عن ذلك، تتباين المرحلتان الدستوريتان في مسألة المسؤولية السياسية، فبينما أقام دستور 1989 شكلاً من التوازن بين المسؤولية أمام الرئيس والمسؤولية أمام البرلمان، جاءت

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

التعديلات اللاحقة لدستور 1996 لثَرَجَ كفة مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية على حساب مسؤوليتها أمام المجلس الشعبي الوطني، مما أضعف من دور البرلمان في الرقابة على الحكومة (عباس ، 2015، الصفحات 150-152).

المطلب الثاني : صلاحيات الحكومة ومسؤوليتها قبل التعديل الدستوري لسنة 2020

يُعدّ تحديد صلاحيات الحكومة ومسؤوليتها من أبرز المحاور التي تكشف عن طبيعة النظام الدستوري الجزائري، ومدى تحقيقه لمبدأ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. إذ إن الوقوف على هذا الجانب يستلزم دراسة الصلاحيات التي منحها الدستور للحكومة في الميدان التنفيذي من جهة، ثم استجلاء حدود المسؤولية السياسية التي تخضع لها تجاه طرفين رئيسيين هما رئيس الجمهورية والبرلمان من جهة أخرى. وقد توالى التعديلات الدستورية على هذه العلاقة تقليصاً وتوسيعاً، مما أفضى إلى مشهد دستوري يغلب عليه الطابع الرئاسي على حساب الفاعلية الحكومية الحقيقية.

وتجدر الإشارة إلى أن الإطار الدستوري الذي يحكم صلاحيات الحكومة ومسؤوليتها قبل تعديل 2020 يمتد أساساً عبر منظومة دستورية بدأت مع دستور 1989، ومرّت بمحطة دستور 1996 المعدّل، قبل أن يُرسّخ تعديل 2008 نموذجاً جديداً أفضى إلى إعادة هيكلة جذرية لمكانة الحكومة.

وعليه، سنتناول في هذا المطلب فرعين أساسيين: الأول يتعلق بمهام الحكومة في المجال التنفيذي، والثاني يتناول مسؤوليتها أمام رئيس الجمهورية والبرلمان.

الفرع الأول : مهام الحكومة في المجال التنفيذي

إن الحديث عن مهام الحكومة في المجال التنفيذي يقتضي أولاً الوقوف على الإطار الدستوري الذي رسم حدود عملها، ثم استجلاء العلاقة الجدلية بين برنامج الحكومة والبرنامج الرئاسي، التي تُعدّ مفتاح فهم حقيقة الدور التنفيذي للحكومة في النظام الجزائري قبل تعديل 2020.

أولاً: الإطار العام لمهام الحكومة

تُعَدّ الحكومة في النظام السياسي الجهازَ التنفيذي المكلف بوضع السياسات العامة والمحافظة على حسن سير المرافق العامة وتنفيذ القوانين، ويُوضع تحت تصرفها وسائل عديدة لتحقيق تلك الأهداف، وتعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية ومراقبة السلطة التشريعية (بولعراوي، 2025، صفحة 380).

كما أن الحكومة في الأنظمة الديمقراطية الحديثة هي محور العمل التنفيذي الفعلي وأن رئيس الدولة لا يمارس في الغالب إلا الجانب الرمزي من صلاحياته تاركاً الجانب الفعلي لرئيس الوزراء (دوفارجيه، 1992، صفحة 252). غير أن هذا المبدأ لم يجد طريقه إلى التطبيق في النظام الجزائري.

فعلى امتداد التجربة الدستورية الجزائرية، عرفت مكانة الحكومة تحولات جوهرية ففي دستوري 1963 و 1976 تولى رئيس الجمهورية رئاسة الحكومة في الوقت نفسه، ثم ظهر منصب رئيس الحكومة لأول مرة في إطار التعديلات التي مست دستور 1976 سنة 1988 باختصاصات واسعة وسلطة حقيقية في وضع البرنامج وتعيين أعضاء الحكومة وقيادتها، حيث كان يضبط برنامج حكومته وينسقه وينفذه وهو مسؤول عنه أمام المجلس الشعبي الوطني، وهي المرة الأولى التي يظهر فيها رئيس الحكومة في الدساتير الجزائرية . وقد استمر هذا التوجه في دستور 1989 وبداية دستور 1996، قبل أن يتراجع عنه تعديل 2008 الذي قلّص اختصاصات رئيس الحكومة وجعله ينفذ برنامج رئيس الجمهورية، فأصبح وزيراً ينسق بين الوزراء أكثر منه قائداً للحكومة يسهر على تطبيق برنامجه .

ويعزز هذا الأخير أن التعديلات التي تم تكريسها على تنظيم وعمل السلطة التنفيذية في التعديل الدستوري لسنة 2008 ما هي إلا تأكيد قانوني متأخر لواقع سياسي كان معاشاً منذ وجود الأحادية الحزبية، والتي لم تتغير رغم دخول الجزائر عهد التعددية الحزبية (2010، صفحة 15). كما أن رئاسة الحكومة تعود بالاسم فقط للوزير الأول، أما فعلياً وواقعياً فإنه

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

يتكفل بها رئيس الجمهورية نفسه (أومايوف، 2013، صفحة 64). وبذلك يتضح أن الحكومة لم تكن فاعلاً مستقلاً في رسم السياسة العامة، بل كانت في أحسن الأحوال منفذاً أميناً لخيارات رسمها الرئيس وفرضها على الجهاز الحكومي.

ثانياً: مخطط عمل الحكومة وعلاقته بالبرنامج الرئاسي

يُشكّل مخطط عمل الحكومة المحور الجوهري الذي تتضح من خلاله طبيعة المهام التنفيذية المنوطة بالحكومة، وثمة فرق جوهري بين مفهومي مخطط العمل الحكومي وبرنامج الحكومة، فبرنامج الحكومة هو محتوى وخيارات سياسية تعبر عن توجه إيديولوجي معين، في حين أن مخطط العمل ليس إلا آليات إجرائية لتنفيذ برنامج مرسوم سلفاً من قبل الرئيس. وهو تمييز ذو أثر قانوني بالغ، إذ يعني أن الحكومة لا تصنع السياسة بل تنفذها، ولا ترسم التوجهات بل تُجسدها.

وقد بيّن التعديل الدستوري لسنة 2008 أن برنامج الحكومة المقدم إلى البرلمان ما هو إلا مخطط عمل أعدّ بغية تنفيذ البرنامج الخاص برئيس الجمهورية، مما يُثبت أن الوزير الأول لم يكن في حقيقة الأمر إلا ناقلاً أميناً لتوجهات رغبات رئيس الجمهورية لدى البرلمان ، وقد تجلّى ذلك بوضوح في أول مخطط عمل حكومي عُرض على البرلمان بعد هذا التعديل بتاريخ 19/05/2009، حيث جاء في مقدمته صراحةً أن مخطط العمل الحكومي يتضمن عرضاً للمسعى الذي ستتجهه والسبل والوسائل التي ستعكف الحكومة من خلالها على تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية (ضريف، 2021، الصفحات 2056-2057). وبالتالي لا يملك الوزير الأول أية حرية في إعداد برنامج خاص به ما دام مجرد منفذ لبرنامج الرئيس.

وما يُعمّق هذه التبعية الوظيفية أن مخطط العمل الحكومي لا يمكن عرضه على البرلمان إلا بعد مروره أمام مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية. وأن مجلس الوزراء في ظل هذا النظام يُشكّل الجهاز السياسي الذي يُحقق ويُجسّد الغلبة والتحكم لرئيس الجمهورية على مستوى السلطة التنفيذية، بحيث يمكنه أن يحكم ويوجه ويشرع ويقود بواسطته، ومن ثم أصبح

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

لمجلس الوزراء اختصاصات أشمل وأوسع من اختصاصات مجلس الحكومة (بو الشعير، 2007، صفحة 386)، بل إن رئيس الجمهورية يملك صلاحية تعديل هذا المخطط بالإضافة أو الحذف وبالطريقة التي يريد إذا لم يلتزم الوزير الأول بالتوجيهات الرئاسية.

بحيث أن دور الحكومة داخل مجلس الوزراء لا يتعدى مهمة الموافقة على جدول الأعمال المعروض، دون أن يظهر لها أي دور في قراراته النهائية أو مساهمة فعلية في صياغة نصوصه وقضاياه، طالما أنها حكومة بلا برنامج تدافع عنه داخل هذا المجلس أو تعمل على صياغته أو تؤكد على تنفيذه، وقد تأكد ذلك عملياً في الجزائر حيث تدخل الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في برامج أعمال الحكومات المتعاقبة بمجرد عرضها في مجلس الوزراء، وهو ما أسفر عن استقالة رئيس الحكومة السابق أحمد بن بيتور الذي لم يبق في منصبه أكثر من تسعة أشهر بفعل هذا التدخل الرئاسي في برنامج عمل حكومته .

وقد وصف الأستاذ رأفت فودة هذه الثنائية في السلطة التنفيذية بأنها ثنائية شكلية لا موضوعية، إذ يكفي النظر إلى طريقة اتخاذ القرار داخل مجلس الوزراء لإدراك أن الأمر لا يعدو كونه غطاءً مؤسسياً لهيمنة رئاسية منفردة (فودة، 2001، صفحة 194)، ومما يُعزز هذه القراءة أن أحزاب الأغلبية البرلمانية المسماة بأحزاب التحالف الرئاسي اعتادت على الترويج لصالح البرنامج الرئاسي، متخليّة طواعيةً عن برامجها الخاصة، وهو ما يكشف أن المنظومة السياسية بمجملها كانت مُهيأةً لخدمة البرنامج الرئاسي لا لتجسيد إرادة الناخبين في اختيار البرامج الحكومية .

الفرع الثاني: مسؤولية الحكومة

تتوزع المسؤولية السياسية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري بين قطبين، مسؤولية أمام رئيس الجمهورية من جهة، ومسؤولية أمام البرلمان من جهة أخرى. وقد أشار الأستاذ الخطيب إلى أن المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان هي ميزة من ميزات النظام البرلماني وحجر الزاوية فيه والركن الأساسي في بنائه (الخطيب، 2011، صفحة 385)، في حين أن

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

النظام الجزائري أبقى على هذه المسؤولية شكلاً مع إفراغها من مضمونها الحقيقي، لتبقى مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية هي الأقوى والأكثر فاعلية.

أولاً: المسؤولية أمام رئيس الجمهورية

أ- التبعية العضوية للحكومة

تُعَدّ التبعية العضوية المظهر الأول والأكثر وضوحاً لمسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية.

فقد اعتمد رؤساء الجمهورية مذاهب متعددة في الاختيار، فتارةً اعتمد معيار الانتماء السياسي كما جرى مع قاصدي مرباح ومولود حمروش وعبد العزيز بلخادم، وتارةً جرى اختيار رئيس الحكومة من الأقلية البرلمانية كما حدث مع تعيين علي بن فليس وأحمد أويحي، وفي أحيان ثالثة جرى تعيين شخصيات تكنوقراطية خارج الانتماء السياسي كأحمد بن بيتور وإسماعيل حمداني وعبد المالك سلال . فإن التجربة الجزائرية أثبتت أن رؤساء الجمهورية لم يأخذوا بالحسبان قاعدة اختيار الوزير الأول من الحزب الفائز بأكبر عدد من المقاعد (بوقفة، 2010، صفحة 263).

وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 بتعديل نسبي، إذ ألزم رئيس الجمهورية باستشارة الأغلبية البرلمانية عند تعيين الوزير الأول وفق الفقرة الخامسة من المادة 91، غير أن الدستور لم يُقَيّد رئيس الجمهورية بأية طريقة عند إجراء هذه المشاورة، مما يُبقيه حراً في اختيار الطريقة التي يراها مناسبة، وبالتالي تعتبر هذه الاستشارة مجرد قيد شكلي لا يُلزم الرئيس بنتائجها. وقد ذهب الأستاذ عبد الغني بسيوني عبدالله إلى أن حرية رئيس الجمهورية في اختيار الشخصية التي تتوافق معه في الرؤى والتصورات بغض النظر عن خلفيتها لا تثير إشكالاً من الناحية المبدئية ، غير أن عدم الأخذ باختيار وإرادة الناخبين يؤدي إلى بعض النتائج غير المرغوب فيها على المدى المتوسط والبعيد.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

أما على صعيد تعيين الطاقم الحكومي، فإن السلطة المطلقة بيد رئيس الجمهورية لا تتنازع فيها أي سلطة أخرى، وهو ما يُفسّر تعيين الحكومة في اليوم نفسه لتعيين الوزير الأول أو خلال أيام معدودات فقط دون إجراء أي مشاورة حقيقية (بولعراوي، 2025، صفحة 386). وللمقارنة فإن المؤسس الدستوري الفرنسي اعترف للوزير الأول بسلطة كبيرة في اختيار أعضاء حكومته، على أساس أن صلاحية رئيس الجمهورية في اختيار أعضاء الحكومة تخضع للتوقيع المجاور للوزير الأول (ضريف، 2021، صفحة 2053). في حين أن الوضع في الجزائر أفرز نتيجةً معاكسة تماماً، إذ أضعف الوزير الأول لدرجة أن الوزراء باتوا يشعرون بالتبعية لرئيس الجمهورية أكثر من شعورهم بالتبعية للوزير الأول. ويتحول الوزراء بذلك إلى مجرد موظفين ساميين ينفذون قرارات الرئيس فاقدين أية استقلالية عنه.

ب_ آلية إنهاء المهام كتجسيد للمسؤولية الرئاسية

لا تقتصر هيمنة رئيس الجمهورية على مرحلة التعيين، بل تمتد لتشمل مرحلة إنهاء المهام، فمن بين صلاحياته الواردة في المادة 5/91 من الدستور 'تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه'، وبهذا يستمد رئيس الجمهورية صلاحيته في إقالة الحكومة من نصوص دستورية صريحة، كما تستند هذه الصلاحية في غياب النص الصريح على قاعدة 'توازي الأشكال' القائلة بأن من يملك التعيين يملك العزل .

كما تجدر الإشارة إلى أن إنهاء مهام الوزير الأول يمكن أن يتخذ صورتين؛ إما استقالة مبطنة بناءً على طلب رئاسي، كما جرى مع أحمد أويحي الذي قدّم استقالته تقادياً للإقالة، ومن قبله مولود حمروش في عهد الرئيس الشاذلي بن جديد، وإما إقالة مباشرة كما جرى مع قاصدي مرباح الذي كانت إقالته محل جدال ونقاش من قبل المجلس الشعبي الوطني (بولعراوي، 2025، صفحة 389). ومما يُعزز هذا الاستنتاج ما أشار إليه الأستاذ عزالدين بغدادي من أن استقالة أحمد بن بيتور جاءت بسبب تعارض برنامج عمل حكومته مع توجهات الرئيس في الإنعاش الاقتصادي، حيث لم يكتفِ الرئيس آنذاك برفض خطة الإصلاحات الاقتصادية، بل

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

عمد إلى التدخل في صلاحيات رئيس الحكومة من خلال إقدامه على تحضير برنامج للإنعاش الاقتصادي يتناقض مع برنامج الحكومة .

ت_ الأثر على مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية

ويترتب على هذا النظام خللٌ بنيوي عميق يتجلى في انفصال المسؤولية عن السلطة، فالحكومة مسؤولة بشكل جماعي أو بشكل فردي عن مخطط عمل مستمد من برنامج رئيس الجمهورية دون أن تكون لها السلطة الكافية لتطبيقه . و أن قاعدة التوازن بين السلطة والمسؤولية لدى رئيس الجمهورية والوزير الأول تكاد تكون معطلة في النظام الجزائري (جلال، 2014، صفحة 105). ذلك أن الوزير الأول مسؤول سياسياً مع حكومته عن تنفيذ برنامج الرئيس مع أنه فقد السلطة لصالح هذا الأخير المحصّن بدوره من أية مسؤولية .

وقد كرّس التعديل الدستوري لسنة 2008 ومن بعده تعديل 2016 دسترة تبعية الحكومة للرئيس تبعيةً تكاد تُوصف بالمطلقة، مما أفضى إلى وجود ازدواجية شكلية لا حقيقية على مستوى السلطة التنفيذية، يقابل ازدواجية الجهاز وحدة الوظيفة التنفيذية التي يتولاها رئيس الجمهورية دون سواه . وفي سياق مقارن فإن الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تعتبر من أهم الركائز التي يقوم عليها هذا النظام، حيث لا يتمتع رئيس الدولة بأية سلطات فعلية، بينما تعود ممارسة السلطة الفعلية للوزارة أي الحكومة (زيريك، 2014، الصفحات 36-37).

ثانياً: المسؤولية أمام البرلمان

في إطار إقامة نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أقرّ المؤسس الدستوري الجزائري آلياتٍ لمساءلة الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني. غير أن التأمل في هذه الآليات يكشف أنها في الغالب مُقيّدة بشروط تجعل تفعيلها الفعلي أمراً عسيراً، في ظل بيئة سياسية تهيمن فيها الإرادة الرئاسية على مجمل الفضاء المؤسسي.

أ- المسؤولية بمناسبة عرض مخطط العمل

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

يُعتبر عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني أول محطة يمكن من خلالها تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، إذ يُعدّ بمثابة رقابة سابقة من طرف المجلس على الحكومة . ومفهوم مخطط عمل الحكومة يُقصد به 'وعاء السياسة العامة، ومنبع استراتيجيتها المحددة بمجموع مبادئ ومحاور العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وهو في جوهر حقيقته الدستورية ميثاق والتزام سياسي من قبل الحكومة بشأن ما ستقبل على تنفيذه وفق المخطط المسطر، لذا فمن واجب البرلمان الاطلاع عليه من أجل مناقشته لتحديد موقف منه' (ربوح، 2013، صفحة 137).

وتسير إجراءات عرض المخطط وفق مسار محدد؛ إذ يُعرض أولاً على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، ثم يُقدّم من قبل الوزير الأول على المجلس الشعبي الوطني خلال خمسة وأربعين يوماً الموالية لتعيين الحكومة وفق المادتين 47 و48 من القانون العضوي رقم 12-16، وبعد مرور سبعة أيام من تبليغه للنواب تجري مناقشات عامة بشأنه . وهنا تبرز ملاحظة جوهرية وهي أن الوزير الأول يمكنه تكييف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشات المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية وفق الفقرة الثانية من المادة 106 من الدستور، وهو ما يعني أن البرلمان يمارس رقابةً منقوصة لا تخلو من حضور رئاسي مهيمن. وفي حالة رفض المجلس للمخطط يتعين على الحكومة تقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية وفق ما نصت عليه المادة 107 من الدستور القائلة: 'يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة. يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيراً أول حسب الكيفيات نفسها' (غربي، 2022، صفحة 4). غير أنه لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من إعادة تعيين نفس الحكومة وتقديم نفس المخطط الذي تم رفضه أو مخطط مشابه له بغرض إسقاط المجلس إذا أقدم على الرفض مجدداً أو إجباره على الموافقة تقادياً للحل الوجوبي .

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

وهنا تبرز إشكالية قانونية دقيقة تتعلق بمدى قدرة حكومة جديدة على تحمّل مسؤولية مخطط عمل لم تساهم في وضعه واختيار بنوده، حتى وإن كان برنامج رئيس الجمهورية، لأنها هي التي تتحمل المسؤولية أمام النواب وتواجه حجب الثقة، كما أنها تكون مسؤولة أمام رئيس الجمهورية في الوقت نفسه .

ب- المسؤولية بمناسبة بيان السياسة العامة

يجب على الوزير الأول أن يقدم سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة وفق ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 111 من الدستور. ويُقصد بهذا البيان 'وسيلة إبلاغ مهمة جداً من الحكومة لأعضاء البرلمان وإحاطتهم علماً بما تم تنفيذه أثناء سنة من تقديم مخطط عمل الحكومة وبما هو طور الإنجاز، وكذا الآفاق المستقبلية التي تنوي الحكومة القيام بها، وكذا الصعوبات التي اعترضتها' (ربوح، 2013، صفحة 141).

ويترتب على مناقشة هذا البيان ثلاثة احتمالات: إما أن يتوج بلائحة، وإما أن يُفضي إلى ملتمس رقابة من النواب، وإما أن يطلب الوزير الأول بنفسه تصويتاً بالثقة وفق الفقرة الخامسة من المادة 111 . وفي هذه الحالة الأخيرة يُصبح طلب التصويت بالثقة سلاحاً ذا حدين؛ فمن جهة يُعزز نفوذ الحكومة إذا صوّت النواب لصالحه، لكنه قد ينقلب ضدها إذا رفض النواب طلبها مما يؤدي إلى استقالتها وجوباً (غربي، 2022، صفحة 7). ويُلاحظ أن هذه الآلية مشروطة بتقديم بيان السياسة العامة أصلاً، وهو إجراء لم يكن معمولاً به دائماً على أرض الواقع إذ لا يترتب على امتناع الحكومة عن تقديمه أي جزاء دستوري أو بموجب القانون العضوي رقم 12-16 (بولعراوي، 2025، صفحة 387).

ت- ملتمس الرقابة وحدوده العملية

يُعدّ ملتمس الرقابة أو ما يُسمى عادةً بلائحة اللوم أداةً جد فعالة نظرياً في رقابة عمل الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني. وهو وثيقة يُبدي بموجبها عدد معين من النواب عدم ثقتهم بالحكومة ويعبرون من خلالها عن نيتهم في إسقاطها، مما يجعله وسيلة يمكن أن

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

يلجأ إليها النواب للضغط على الحكومة بل وإجبارها على تقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية إذا حصل الملتمس على النسبة المطلوبة للموافقة عليه (ترفاس، 2014، صفحة 108).

وقد اشترط المؤسس الدستوري لإعماله جملةً من الشروط الدقيقة، أبرزها ضرورة التوقيع عليه من طرف سبع نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل أي ما يعادل تقريباً تسعة وخمسين نائباً باعتبار أن عدد نواب المجلس هو 407 نائب وفق الأمر رقم 02-21 المؤرخ في 16 مارس 2021 ، كما يُشترط عدم تقديمه للتصويت إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه، فضلاً عن حتمية المصادقة عليه بأغلبية ثلثي نواب المجلس حتى تتقرر مسؤولية الحكومة (غربي، 2022، الصفحات 8-9).

وفيما يخص أسباب اللجوء إلى ملتمس الرقابة، كان المؤسس الدستوري قبل التعديل الدستوري سنة 2020 يحدد سبباً واحداً للجوء إليه وهو بمناسبة عرض الحكومة بيان السياسة العامة السنوي، فإذا لم تقدم الحكومة بيان السياسة العامة فلا يمكن تصور حدوث ملتمس رقابة. وقد أضاف التعديل الدستوري لسنة 2020 حالة ثانية تتمثل في استجواب الحكومة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني وفق الفقرة الأولى من المادة 161 من الدستور ، ويقصد بالاستجواب 'سلاح أكثر فاعلية وخطورة من سلاح السؤال، وعن طريقه يمكن النواب أن يشرعوا في محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها عن تصرف من التصرفات العامة ومناقشتها في سياستها ونزع الثقة عنها' (سرحال، 1990، صفحة 182).

خلاصة الفصل الأول

خلص هذا الفصل إلى أن مفهوم الحكومة في النظام الدستوري الجزائري تطور عبر مسارات متعاقبة، غير أنه اتسم في مجمله بهيمنة مؤسسة الرئاسة على حساب الفاعلية الحكومية الحقيقية. فمنذ دستور 1963 الذي جعل رئيس الجمهورية رئيساً للحكومة في الوقت ذاته، مروراً بدستور 1976 الذي أسبغ على هذه المركزية طابعاً إيديولوجياً حزبياً، إلى دستور 1989 الذي استحدث ازدواجية تنفيذية ظلت هشة في الممارسة، وصولاً إلى تعديل 2008 الذي أعاد الوزير الأول إلى مجرد منفذ للبرنامج الرئاسي؛ اتسمت هذه المرحلة الدستورية بخلل بنيوي يتجلى في انفصال المسؤولية عن السلطة، إذ تُحاسب الحكومة عن برنامج لم تضعه، في حين يبقى واضعه بمنأى عن أي مساءلة برلمانية. وقد كشفت دراسة تشكيل الحكومة وصلاحياتها ومسؤوليتها في هذه المرحلة أن الثنائية التنفيذية لم تكن سوى ثنائية شكلية تقابلها وحدة وظيفية حقيقية في يد رئيس الجمهورية، مما أفقد آليات الرقابة البرلمانية محتواها الفعلي، وجعل التوازن بين السلطات مبدأً نصياً أكثر منه واقعاً مؤسسياً

**الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020
على المركز القانوني للحكومة**

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 في سياق سياسي استثنائي، حيث أفرز الحراك الشعبي الذي عرفته الجزائر سنة 2019 ضرورة ملحة لإعادة النظر في بنية المنظومة الدستورية وإعادة رسم موازين القوى بين السلطات. وكان المركز القانوني للحكومة في مقدمة الملفات التي مسّها هذا التعديل بصورة جوهرية.

فإذا كان الفصل الأول قد رصد المسار التاريخي للحكومة في ظل دساتير متعاقبة اتسمت في مجملها بهيمنة رئاسية راسخة على السلطة التنفيذية، فإن هذا الفصل يتوقف أمام المستجدات التي أحدثتها تعديل 2020، ويُحاول الإجابة عن سؤال جوهري: هل أسهم هذا التعديل فعلاً في إعادة رسم موازين القوى داخل السلطة التنفيذية وتعزيز مركز الحكومة؟ أم أن الهيمنة الرئاسية بقيت راسخة بأثواب دستورية جديدة؟

وللإجابة عن هذا السؤال، يُقسّم هذا الفصل إلى بحثين؛ يتناول الأول إعادة تنظيم تشكيل الحكومة ومكانتها في ظل تعديل 2020، ويبرز الجديد الجوهري المتمثل في استحداث ثنائية في قيادة الحكومة بموجب المادة 103، إذ تُقاد بوزير أول حين تُسفر الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، وبرئيس حكومة حين تُسفر عن أغلبية برلمانية، وهي ثنائية لم تعدها الدساتير الجزائرية السابقة. غير أن التعيين يبقى في كلتا الحالتين بيد رئيس الجمهورية، وهيمنتته على مجلس الوزراء وانفراده بالسلطة التنظيمية العليا تظلان ثابتتين، مما يجعل هذا التمييز قابلاً للنقاش من حيث أثره العملي الفعلي.

أما المبحث الثاني، فيُكرّس لدراسة صلاحيات الحكومة ومسؤوليتها وأثرهما على مبدأ التوازن بين السلطات، من خلال تحليل آليات المسؤولية السياسية التي استحدثتها تعديل 2020 أو طوّرها كملتصق الرقابة والاستجواب وطلب التصويت بالثقة. وتكشف القراءة الإحصائية للممارسة البرلمانية خلال الفترة 2021-2026 أن هذه الآليات تظل نظرية

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

في مجملها؛ إذ لم يُوظَّف ملتزم الرقابة ولا التصويت بالثقة ولو مرة واحدة، في حين هيمنت السلطة التنفيذية على المبادرة التشريعية بأكثر من مئة وخمسين مشروع قانون في مقابل أقل من خمسة اقتراحات برلمانية. والفكرة المحورية التي يخلص إليها هذا الفصل هي أن تعديل 2020 وإن أحدث ثنائية في قيادة الحكومة وعزّز آليات الرقابة البرلمانية على مستوى النصوص، فإن الهيمنة الرئاسية تظل قائمة على أرض الواقع، مما يُنتج توازناً نسبياً بين السلطات لا توازناً فعلياً حقيقياً.

المبحث الأول: إعادة تنظيم تشكيل الحكومة ومكانتها بعد التعديل الدستوري لسنة 2020

أحدث التعديل الدستوري لسنة 2020 منعطفاً في مسار تنظيم الحكومة الجزائرية لم تعرفه الدساتير السابقة، إذ استحدث ثنائية في قيادة الجهاز الحكومي مبنية على طبيعة الأغلبية المنبثقة عن الانتخابات التشريعية، خلافاً لما درج عليه النظام الدستوري الجزائري من مركزة قرار التعيين بيد رئيس الجمهورية بمعزل عن إرادة الناخبين.

ولدراسة هذا المستجد، يتناول المطلب الأول آليات تعيين وتشكيل الحكومة في ظل تعديل 2020، مُسلّطاً الضوء على الثنائية الجديدة بين منصبَي الوزير الأول ورئيس الحكومة وشروط عضوية الوزراء وآليات تعيينهم. أما المطلب الثاني، فيحلّل مكانة الحكومة في ظل هذا التعديل، متجليا حقيقة هذه الثنائية من خلال الوقوف عند ما تبقى من هيمنة رئاسية على التعيين ورئاسة مجلس الوزراء والسلطة التنظيمية العليا، تساؤلاً عما إذا كانت المستجدات الشكلية قد أفضت إلى تحول فعلي في موازين القوى داخل السلطة التنفيذية.

المطلب الأول: آليات تعيين وتشكيل الحكومة في ظل تعديل 2020

حدّد التعديل الدستوري لسنة 2020 تشكيلة الحكومة بصورة تأخذ بعين الاعتبار نتائج الانتخابات التشريعية، وقد أفرز هذا التنظيم الدستوري نموذجاً مركّباً يتوزع بين عنصرين جوهريين: رأس الحكومة من جهة، ومجموع الوزراء من جهة أخرى.

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

الفرع الأول : الوزير الأول أو رئيس الحكومة بحسب طبيعة الأغلبية

أرسى التعديل الدستوري لسنة 2020 ثنائية في قيادة الحكومة مبنية على طبيعة الأغلبية البرلمانية المنبثقة عن الانتخابات التشريعية، وهي ثنائية لا نظير لها في الدساتير الجزائرية السابقة. فقد نصّت المادة 103 من الدستور على أنه "يقود الحكومة وزيرٌ أول في حالة أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، ويقود الحكومة رئيسٌ حكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية".

فموريس دوفارجيه ميّز بين الأغلبية الملتقة حول برنامج الرئيس والأغلبية المعارضة له، ورأى أن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تتحدد أساساً بناءً على طبيعة هذه الأغلبية وانتائها (دوفارجيه، 1992، صفحة 252). وعلى هذا الأساس، فحين تكون الأغلبية البرلمانية رئاسية تتحول الحكومة إلى أداة تنفيذ بامتياز يسهر الوزير الأول على تطبيق البرنامج الرئاسي الذي انتُخب رئيس الجمهورية على أساسه، وهي وضعية تقترب من النموذج الرئاسي حيث تتركز السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة .

أما حين تُقضي الانتخابات التشريعية إلى أغلبية برلمانية مخالفة لتوجهات رئيس الجمهورية، فيُعيّن رئيس حكومة يُكلّف بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية والتفاوض بشأنه، وهو ما يُذكر بنظرية التعايش السلمي في الفقه الفرنسي التي رصدها بول كوليه حين قرّر أن وجود رئيس حكومة من أغلبية مخالفة يُفضي حتماً إلى توزيع للسلطة وإعادة رسم للصلاحيات بين قطبي السلطة التنفيذية (cohendat, 2000, p. 16) وقد أكد أرند ليبهارت في تحليله لأنماط الديمقراطية أن الحكومات الائتلافية المنبثقة عن تعدد الأحزاب تُشكّل سمة مميزة للديمقراطيات التوافقية التي تُوزّع السلطة على أكثر من مركز (ليبهارت ، 2015، صفحة 124)، وهو ما يُجسّد السيناريو النظري للأغلبية البرلمانية في النظام الجزائري.

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري منح رئيس الحكومة في هذه الحالة مهلة ثلاثين يومًا لتشكيل حكومته وفق نص المادة 110 من الدستور، وهو أجل يُجسّد منطق الحكومة الائتلافية وما تستلزمه من مفاوضات وتوافقات بين الأحزاب الممثلة في البرلمان. وفي هذا الإطار قرّر عبد الغني بسيوني عبد الله أن اختيار رئيس الحكومة من الحزب الفائز بأغلبية المقاعد يُعدّ المدخل الأمثل لتحقيق الانسجام بين الإرادة الشعبية والممارسة الحكومية، وإلا أفضى الأمر إلى شرح في العملية الانتخابية (بسيوني عبد الله، 1995، صفحة 161).

الفرع الثاني: الوزراء وآلية تعيينهم وشروط عضويتهم

يُشكّل الوزراء الركيزة البشرية الثانية في تكوين الحكومة، وتحكم تعيينهم وعضويتهم جملة من القواعد الدستورية. فقد اشترط التعديل الدستوري لسنة 2020 في نص المادة 104 منه أن يتم التعيين بناءً على اقتراح من رئيس الحكومة أو الوزير الأول، وهو ما يُكرّس نوعًا من المشاركة في القرار دون أن يُفضي إلى استقلالية تامة عن الإرادة الرئاسية.

وقد اشترط المؤسس الدستوري أن يكون الوزراء من بين نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، وهو اشتراط يتعارض جذريًا مع النموذج الفرنسي الذي يحظر الجمع بين عضوية الوزارة والعضوية البرلمانية (سماعيني، 2024، صفحة 44)، كما يتعارض مع ما ذهب إليه منسي عبده موسى من أن أفضل النظم تلك التي تُتيح للحكومة الاستعانة بالكفاءات أيًا كان مصدرها في تسيير الشأن العام (موسى، 2018، صفحة 157).

ومن الناحية الوظيفية، لا يتمتع الوزراء بصلاحيات محددة مباشرة في الدستور، إذ "لا يتمتع أعضاء الحكومة بصلاحيات محددة في الدستور تُبيّن اختصاص كل وزير، بل هي من صلاحيات من يتولى رئاسة الحكومة" وتوزّع بموجب مراسيم تنفيذية (سماعيني، 2024، الصفحات 55-56)، باستثناء وزارتي الدفاع الوطني والخارجية اللتين تُحدّد صلاحياتهما بموجب مرسوم رئاسي. وهذا ما أكده رفعت عيد سيد حين قرّر أن الوزراء في الأنظمة شبه الرئاسية هم في

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

حقيقة أمرهم مُنفذون لسياسة رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أكثر من كونهم صُنّاع قرار مستقلين (سيد، 2020، صفحة 306).

وعلى صعيد المسؤولية، يتحمل الوزراء مسؤولية مزدوجة؛ فردية أمام رئيس الحكومة أو الوزير الأول بحسب الحالة، وجماعية تضامنية أمام المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يُعكس ما أقرّه رأفت فودة من أن ثنائية السلطة التنفيذية تُقرز بالضرورة ثنائية في المسؤولية لا تستقيم إلا بضمان التوازن بين الصلاحيات والالتزامات. (فودة، 2001، صفحة 194)

المطلب الثاني: مكانة الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

بعد استجلاء آليات تشكيل الحكومة في ظل تعديل 2020، يأتي هذا المطلب ليُقيّم الأثر الفعلي لهذه الآليات على مكانة الحكومة داخل منظومة السلطة التنفيذية، متسائلاً عما إذا كانت المستجدات الدستورية قد أفضت إلى تعزيز حقيقي لمركز الحكومة أم أنها اقتصرت على إعادة رسم الإطار الشكلي دون المساس بجوهر الهيمنة الرئاسية. ففي الفرع الأول يُدرّس تشكيل الحكومة على أساس معيار الأغلبية السياسية وما يُفرزه من حالتين دستوريتين مختلفتين في ظاهرها، تستحضر الأولى ملامح النظام الرئاسي حين تكون الأغلبية رئاسية، وتستحضر الثانية ملامح النظام البرلماني حين تكون الأغلبية برلمانية. أما الفرع الثاني، فيكشف عن استمرار هيمنة رئيس الجمهورية على تعيين الحكومة وتوجيه عملها، سواء من خلال احتفاظه بسلطة التعيين النهائية، أو رئاسته لمجلس الوزراء الذي يتحول في ظل هذا النظام إلى جهاز رقابي حقيقي على عمل الحكومة، أو احتكاره للسلطة التنظيمية العليا عبر المراسيم الرئاسية التي تعلو على المراسيم التنفيذية، مما يجعل الثنائية الدستورية الجديدة توازناً مرسوماً في النصوص أكثر منه واقعاً مُجسّداً في الممارسة.

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

الفرع الأول: تشكيل الحكومة على أساس معيار الأغلبية السياسية

أحدث تعديل 2020 تحولاً نوعياً في بنية الحكومة دون المساس بجوهر تبعيتها لرئيس الجمهورية، إذ أصبحت الحكومة تتكون من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكلونها، ويقوم هذا التمييز على معيار نتائج الانتخابات التشريعية:

• حالة الأغلبية الرئاسية: يُعيّن وزير أول يُكفّف باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي طبقاً للمادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مما يُكرّس ملامح النظام الرئاسي.

• حالة الأغلبية البرلمانية: يُعيّن رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية ويُكفّف بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية طبقاً للمادة 110 من نفس التعديل، مما يستحضر ملامح النظام البرلماني.

الفرع الثاني: هيمنة رئيس الجمهورية على تعيين الحكومة وتوجيه عملها

وفي كلتا الحالتين يعيّن رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بناءً على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة طبقاً للمادة 104، ويبقى هذا الاقتراح مجرد شرط إجرائي لا إلزامي من حيث المضمون، إذ يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في الأخذ به أو تجاوزه. كما يتمّ التعيين بموجب مراسيم رئاسية باعتباره من الاختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية التي لا يجوز له تفويضها لغيره طبقاً للمادة 101 فقرة 2 من نفس التعديل.

وتتجلى أحادية السلطة التنفيذية الفعلية كذلك من خلال رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء طبقاً للمادة 91 فقرة 04 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي يتحوّل من هيئة دراسة واستشارة إلى جهاز رقابي حقيقي تعرض أمامه معظم الشؤون المتعلقة بالحكومة، فيراقب رئيس الجمهورية عمل الحكومة من خلاله حين يناقش الأمور المختلفة لأن كل وزير يقدم نتائج قطاعه أمامه (أو الصديق، 2008، صفحة 121). فضلاً عن ذلك يحتكر رئيس

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

الجمهورية السلطة التنظيمية عبر المراسيم الرئاسية التي تعلو على المراسيم التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة (بوضياف، 2017، الصفحات 191-192).

المبحث الثاني: صلاحيات الحكومة ومسؤوليتها وأثرها على التوازن بين السلطات في ظل تعديل 2020

إذا كان المبحث الأول قد تناول تشكيل الحكومة ومكانتها في ظل تعديل 2020، فإن هذا المبحث يُعمّق التحليل ليجيب عن السؤال الأشد إلحاحاً: هل ترتّب على هذه المكانة الجديدة تحوّل فعلي في موازين القوى بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؟ وللإجابة عن هذا السؤال يتناول المطلب الأول مهام الحكومة في المجال التنفيذي في ظل تعديل 2020، مستعرضاً ما طرأ من تحولات على علاقة مخطط العمل الحكومي بالبرنامج الرئاسي في حالة الأغلبية الرئاسية، وبرنامج الأغلبية البرلمانية في الحالة الثانية. أما المطلب الثاني، فيُكرّس لدراسة آليات المسؤولية السياسية للحكومة وأثرها على التوازن بين السلطات، من خلال تحليل ما استحدثته تعديل 2020 من آليات سواء تلك التي تُحرّكها الحكومة بمبادرتها كطلب التصويت بالثقة، أو تلك التي يُحرّكها البرلمان كملتصم الرقابة والاستجواب. وتستند هذه الدراسة إلى معطيات إحصائية للفترة 2021-2026 تكشف عن الفجوة العميقة بين النصوص والممارسة، وتثبت أن التوازن الذي أراده المؤسس الدستوري لا يزال توازناً نسبياً تحكمه قيود ميدانية وسياسية تحول دون تجسيده الكامل.

المطلب الأول: مهام الحكومة في المجال التنفيذي في ظل تعديل 2020

لا تكتمل صورة المركز القانوني للحكومة في ظل تعديل 2020 إلا بتحديد ما تضطلع به من مهام في المجال التنفيذي، إذ إن الصلاحيات الممنوحة للحكومة هي المقياس الحقيقي لاستقلاليتها في مواجهة الإرادة الرئاسية.

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

وعليه، يتناول هذا المطلب في فرعه الأول الإطار العام لمهام الحكومة، مستعرضاً التحولات التي أحدثتها تعديل 2020 في علاقة الجهاز الحكومي بالسياسة العامة، لا سيما في ضوء الثنائية التي أرسنها المادة 103 بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية. أما الفرع الثاني، فيُعنى بمخطط عمل الحكومة أو برنامجها وعلاقته بالبرنامج الرئاسي، كاشفاً عن الفارق الجوهرى بين الحالتين الدستوريتين؛ ففي حالة الأغلبية الرئاسية يظل مخطط العمل آليةً لتنفيذ البرنامج الرئاسي على غرار ما كان قائماً قبل تعديل 2020، بينما تستقل الحكومة في الحالة الثانية ببرنامج الأغلبية البرلمانية مما يُشكّل تحولاً نوعياً في مفهوم الفاعلية الحكومية.

الفرع الأول: الإطار العام لمهام الحكومة

تُعَدّ الحكومة في النظام السياسي الجهازَ التنفيذي المكلف بوضع السياسات العامة والمحافظة على حسن سير المرافق العامة وتنفيذ القوانين، ويُوضع تحت تصرفها وسائل عديدة لتحقيق تلك الأهداف، وتعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية ومراقبة السلطة التشريعية . فعلى امتداد التجربة الدستورية الجزائرية، عرفت مكانة الحكومة تحولات جوهرية؛ ففي دستوري 1963 و1976 تولى رئيس الجمهورية رئاسة الحكومة في الوقت نفسه، ثم ظهر منصب رئيس الحكومة لأول مرة في إطار التعديلات التي مست دستور 1976 سنة 1988 باختصاصات واسعة وسلطة حقيقية في وضع البرنامج وتعيين أعضاء الحكومة وقيادتها، حيث كان يضبط برنامج حكومته وينسقه وينفذه وهو مسؤول عنه أمام المجلس الشعبي الوطني، وهي المرة الأولى التي يظهر فيها رئيس الحكومة في الدساتير الجزائرية (بولعراوي، 2025، صفحة 381)، وقد استمر هذا التوجه في دستور 1989 وبداية دستور 1996، قبل أن يتراجع عنه تعديل 2008 الذي قلّص اختصاصات رئيس الحكومة وجعله ينفذ برنامج رئيس الجمهورية، فأصبح وزيراً ينسق بين الوزراء أكثر منه قائداً للحكومة يسهر على تطبيق برنامجها .

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

ويُعزز هذا الأخير أن التعديلات التي تم تكريسها على تنظيم وعمل السلطة التنفيذية في التعديل الدستوري لسنة 2008 ما هي إلا تأكيد قانوني متأخر لواقع سياسي كان معاشاً منذ وجود الأحادية الحزبية، والتي لم تتغير رغم دخول الجزائر عهد التعددية الحزبية (طبيعي، 2011، صفحة 15). كما أن رئاسة الحكومة تعود بالاسم فقط للوزير الأول، أما فعلياً وواقعياً فإنه يتكفل بها رئيس الجمهورية نفسه (أومايوف، 2013، صفحة 64). وبذلك يتضح أن الحكومة لم تكن فاعلاً مستقلاً في رسم السياسة العامة، بل كانت في أحسن الأحوال منفذاً أميناً لخيارات رسمها الرئيس وفرضها على الجهاز الحكومي.

الفرع الثاني: مخطط عمل الحكومة وعلاقته بالبرنامج الرئاسي

يُمثل مخطط عمل الحكومة الوثيقة السياسية والتنفيذية التي تعرضها الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني في أجل لا يتجاوز خمسة وأربعين يوماً من تاريخ تعيينها، متضمنةً المحاور الكبرى التي ستسير عليها في مختلف القطاعات. غير أن جوهر هذا المخطط لا يعكس إرادة سياسية مستقلة للحكومة، بل هو في حقيقته ترجمة إجرائية للبرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية الذي لا بد أن يمرّ عبر مجلس الوزراء قبل عرضه على البرلمان، مما يجعل رئيس الجمهورية رقيباً على مضمونه قبل أن يُناقش. وقد كرّس التعديل الدستوري لسنة 2008 هذا التوجه صراحةً حين أقرّ بأن الحكومة لا تعدو كونها منفذةً للبرنامج الرئاسي لا صانعةً لسياسة مستقلة، وهو ما يُفرز معادلة مختلة تتحمل فيها الحكومة مسؤولية سياسية كاملة أمام البرلمان عن أداء لم تكن شريكاً حقيقياً في رسم ملامحه.

أما في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، فقد طرأ تحوّل نسبي على هذه المعادلة من خلال التمييز بين حالتين دستوريتين؛ ففي حالة الأغلبية الرئاسية يبقى المخطط أداةً لتجسيد البرنامج الرئاسي على النحو الذي كان معمولاً به من قبل، في حين تستقل الحكومة في حالة الأغلبية البرلمانية ببرنامج منبثق عن إرادة الناخبين، مما يمنحها هامشاً من الفاعلية الدستورية لم تعرفه الحكومات الجزائرية السابقة. بيد أن هذا التحوّل يبقى رهيناً

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

بتوافر الأغلبية البرلمانية المعارضة التي لم تتحقق بعد في الممارسة السياسية الجزائرية، مما يجعل مخطط العمل الحكومي في واقع الأمر مرآة صادقة لطبيعة النظام السياسي الجزائري القائم على تمركز السلطة التنفيذية الفعلية في يد رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني : مسؤولية الحكومة وأثرها على التوازن بين السلطات

يُشكّل هذا المطلب خاتمة تحليلية لمجمل الدراسة، إذ يُقيّم الأثر الفعلي لآليات المسؤولية السياسية التي جاء بها تعديل 2020 على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، جامعاً بين التحليل النصي والقراءة الميدانية للممارسة السياسية.

ففي فرعه الأول يستعرض آليات المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان في ظل تعديل 2020، مُصنّفاً إياها إلى صنفين: آليات تُحرّكها الحكومة بمبادراتها كمناقشة مخطط العمل وطلب التصويت بالثقة، وآليات يُحرّكها البرلمان كملتصم الرقابة والاستجواب الذي ارتقى بموجب تعديل 2020 من أداة استعلام إلى آلية مُرتّبة لأحكام المسؤولية السياسية. أما الفرع الثاني، فيُقيّم أثر هذه الآليات على التوازن بين السلطات، متّكناً على معطيات إحصائية للفترة 2021-2026 تكشف أن الرقابة الجسيمة المرتبة لمسؤولية الحكومة ظلت مُعطّلة فعلياً، في حين هيمنت السلطة التنفيذية على المبادرة التشريعية، خالصةً إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري تبنّى نظاماً هجيناً يدمج خصائص النظامين البرلماني والرئاسي، غير أن هيمنة رئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام المباشر تجعل التوازن المنشود توازناً نسبياً لا توازناً فعلياً حقيقياً.

الفرع الأول: آليات المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان في ظل تعديل 2020

تنقسم آليات تحريك المسؤولية السياسية للحكومة إلى صنفين: آليات تُحرّكها الحكومة بمبادرة منها، وأخرى يُحرّكها البرلمان.

1. آليات تحريك المسؤولية بمبادرة الحكومة

أ. مناقشة مخطط عمل أو برنامج الحكومة:

يُعدّ مخطط عمل الحكومة التوجه العام والخطوط العريضة لتجسيد محاور البرنامج السياسي وما تسطره من أهداف في ضوء الإمكانيات والقدرات المتاحة (موساوي، 2019، صفحة 28) وقد قيّد المشرع الجزائري الوزير الأول بأجل 45 يوماً الموائية لتعيين الحكومة لعرض مخطط عملها أمام المجلس الشعبي الوطني، على أن لا يشرع في المناقشة العامة إلا بعد 7 أيام من تبليغه للنواب طبقاً لأحكام المادتين 47 و48 من القانون العضوي رقم 16-12. وتجدر الإشارة إلى أن تعديل 2020 استحدث ثنائية في قيادة الحكومة تبعاً لنتائج الانتخابات التشريعية، ففي حالة الأغلبية الرئاسية يقود الحكومة وزير أول يُعدّ مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي، وفي حالة الأغلبية البرلمانية يقود الحكومة رئيس حكومة يُعدّ برنامج الأغلبية البرلمانية، وهذه المرة الأولى في التجربة الدستورية الجزائرية التي يُقيّد فيها المؤسس الدستوري سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة بما تسفر عنه الانتخابات التشريعية، وفي حال رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة يُقدّم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهو ما يُكرّس السقوط الآلي للحكومة (ذبيح، 2012، صفحة 289).

ب. طلب التصويت بالثقة:

يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة طبقاً لأحكام المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتؤدي عدم الموافقة على لائحة الثقة إلى استقالة الحكومة. غير أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى حل المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المادة 151، وبالتالي فالتصويت بالثقة ليس وسيلة لإسقاط الحكومة بشكل مباشر لأنه يعترضه الحل الرأسي

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

الاحتمالي للبرلمان، مما يجعل المجلس الشعبي الوطني معقلاً تجاه عدم الموافقة على لائحة التصويت بالثقة (بوطارن، 2019، صفحة 46).

2. آليات تحريك المسؤولية بمبادرة البرلمان

أ. ملتمس الرقابة:

ألزم المؤسس الدستوري الجزائري الحكومة بتقديم بيان عن حصيلة عملها السنوية أمام المجلس الشعبي الوطني، الذي يملك تحريك المسؤولية السياسية للحكومة عبر آلية ملتمس الرقابة على إثر عرض بيان السياسة العامة طبقاً لأحكام المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2020. ولا يُقبل هذا الملتمس إلا إذا وقَّعه سبع النواب على الأقل، ولا تتم الموافقة عليه إلا بتصويت أغلبية ثلثي النواب، ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه طبقاً للمادتين 161 و162 من نفس التعديل، وإذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يُقدّم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية. ب. الاستجواب:

يُعدّ الاستجواب إجراءً ذا طبيعة اتهامية عن شائبة قصور أو فعل مشين في تصرفات الحكومة أو أحد أعضائها (الأحمد، 2008، الصفحات 325-326)، وقد جاء تعديل 2020 بإضافة نوعية تمثّلت في تحويل الاستجواب من إجراء ذي أثر محدود يفيد الاستعلام حول سياسة الحكومة إلى إجراء مُرتّب لأحكام المسؤولية السياسية، إذ أصبح بإمكان المجلس الشعبي الوطني على إثر استجواب أن يُصوّت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة طبقاً للمادة 161 (خلوفي، 2021، صفحة 357). كما وسّع تعديل 2020 مجال الاستجواب ليشمل أي مسألة ذات أهمية وطنية وكذا حال تطبيق القوانين، مع دسترة آجال رد الحكومة في غضون 30 يوماً كحد أقصى (خلوفي، 2021، صفحة 361).

جدول رقم (01): الحصيلة الإحصائية التفصيلية لنشاط المجلس الشعبي الوطني

(2021-2026)

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

المجال الرقابي	الأداة الدستورية (المادة)	الإحصائيات (تقديرية)	الأثر القانوني والسياسي المحقق
المسؤولية الجسيمة	ملتزم الرقابة (المادة 161)	00 (صفر حالة)	انعدام تفعيل سلطة البرلمان في إسقاط الحكومة.
المسؤولية الجسيمة	الاستجواب (المادة 160)	أقل من 3 حالات	بقاء الاستجواب كأداة استعلامية لا اتهامية.
المسؤولية الجسيمة	التصويت بالثقة (المادة 111)	00 (صفر حالة)	تفادي الحكومة للمخاطرة السياسية أمام البرلمان.
الرقابة المرنة	الأسئلة الشفوية	2,500+ سؤال	وسيلة لتفريغ الاحتقان الاجتماعي ومطالب محلية.

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

المجال الرقابي	الأداة الدستورية (المادة)	الإحصائيات (تقديرية)	الأثر القانوني والسياسي المحقق
الرقابة المرنة	الأسئلة الكتابية	8,000+ سؤال	آلية تواصل إداري أكثر منها رقابة سياسية.
الرقابة الميدانية	بعثات الاستعلام	60+ بعثة	تشخيص المشاكل الميدانية دون إلزامية التنفيذ.
الوظيفة التشريعية	مشاريع القوانين	أكثر من 150 مشروع	هيمنة السلطة التنفيذية على المبادرة التشريعية.
الوظيفة التشريعية	اقتراحات القوانين	أقل من 5 اقتراحات	ضعف المبادرة البرلمانية أمام الرفض الحكومي.
المسؤولية السنوية	بيان السياسة العامة	مرتان (2022-2023)	المصادقة عليه بالإجماع دون إثارة المسؤولية.

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

المجال الرقابي	الأداة الدستورية (المادة)	الإحصائيات (تقديرية)	الأثر القانوني والسياسي المحقق
تنظيم السلطة	حل البرلمان (المادة 151)	00 (صفر حالة)	بقاء سلطة الحل كأداة ردع معنوية للنواب.

المصدر: من إعداد الطالبة بالاعتماد على:

- التقارير السنوية لحصيلة نشاط المجلس الشعبي الوطني المنشورة عبر بوابته الإلكترونية الرسمية. <https://www.apn.dz/>
- البيانات الصحفية لوزارة العلاقات مع البرلمان (دورة 2024-2025).

الفرع الثاني : أثر موقع الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2020 على مبدأ التوازن بين السلطات

لفهم مدى احترام مبدأ التوازن بين السلطات، يتعين الوقوف عند أثر موقع الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2020، بالنظر إلى طبيعة الصلاحيات الممنوحة لها وعلاقتها بباقي السلطات.

أولاً: هيمنة السلطة التنفيذية وانعكاسها على مبدأ الفصل بين السلطات

أرسى دستور 1989 ولأول مرة مبدأ الفصل بين السلطات في إطار نظام تعددي، غير أن الممارسة السياسية أظهرت بجلاء أن هذا المبدأ ظل مبدأً نصياً أكثر منه واقعاً مؤسسياً. فقد بقيت مؤسسة الرئاسة مهيمنة على مجمل الفضاء السياسي والدستوري، وتُجسّد ذلك عبر

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

جملة من الآليات القانونية، كسلطة حل البرلمان، وتعيين القضاة، ورئاسة المجلس الأعلى للقضاء، وصلاحيات التشريع بأوامر في غياب البرلمان (ميهوبي، 2024، صفحة 3). وقد تُرجم ذلك على أرض الواقع في عدم قدرة الحكومة على أن تكون قطباً تنفيذياً فعلياً مستقلاً في مواجهة الرئيس، مما أفقد الثنائية التنفيذية محتواها الحقيقي.

وفي هذا الإطار يُلاحظ أن دستور 1996 وتعديلاته اللاحقة لسنتي 2008 و2016 لم تُفضِ إلى إعادة التوازن المنشودة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بل على النقيض من ذلك رسّخت التعديلات تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية تبعية مضاعفة؛ فتعديل 2008 ألغى ازدواجية السلطة التنفيذية شكلياً باستبداله منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول، وهو ما جعل السلطة التنفيذية في حقيقتها أحادية الرأس بينما ظل هيكلها الشكلي ثنائياً (زنبط وبن قسمية، مجلة الفكر القانوني والسياسي، ص 216).

ثانياً: ضعف الرقابة البرلمانية في ظل تبعية الحكومة

يُعدّ ضعف الرقابة البرلمانية على الحكومة من أبرز مظاهر الخلل في التوازن بين السلطات قبل تعديل 2020. فالبرلمان الجزائري في المراحل السابقة كان في كثير من الأحيان مجرد هيئة لتصديق سياسات الحكومة لا هيئة رقابية فاعلة، وهو ما يتناقض جوهرياً مع مبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطات (ميهوبي، 2024، صفحة 3). ولعل أبرز ما يُفسّر هذا القصور الرقابي هو غياب الاستقلالية الفعلية للحكومة؛ إذ أن حكومة لا تملك برنامجها الخاص ولا تستطيع الدفاع عن توجهاتها أمام البرلمان بصورة مستقلة عن إرادة الرئيس، لا يمكن أن تكون موضوعاً حقيقياً للرقابة البرلمانية، فهي في الآن ذاته أداة تنفيذية بيد الرئيس وواجهة سياسية تُحاسب عما لم تقررره .

ويتضح ذلك بجلاء من خلال مخطط عمل الحكومة الذي بات بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 مجرد آلية إجرائية لتنفيذ البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية، لا

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

تعبيراً عن إرادة سياسية مستقلة للجهاز الحكومي. وقد انعكس ذلك مباشرة على طبيعة الرقابة البرلمانية؛ فحين يُناقش المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة، فهو في حقيقته يُناقش برنامج رئيس الجمهورية، في حين يظل هذا الأخير بمنأى عن أي مساءلة دستورية مباشرة (بوخالفة، 2021، صفحة 43). وبذلك يغدو مبدأ توازن الردع المتبادل بين السلطات مبدأً معطّلاً من حيث الأثر.

ثالثاً: احتواء التعددية الحزبية وأثره على استقلالية الحكومة

لا يمكن فهم أثر موقع الحكومة على التوازن بين السلطات دون استحضار الإطار الحزبي الذي عملت فيه. فقد أظهر الواقع السياسي الجزائري منذ 1989 أن التعددية الحزبية خضعت لآليات احتواء قانونية وسياسية، تجلّت في صرامة شروط تأسيس الأحزاب، والتحكم في منظومة التمويل العمومي لها، مما أفضى عملياً إلى تحييد أي معارضة برلمانية فاعلة قادرة على مساءلة الحكومة (ميهوبي، 2024، صفحة 3). والنتيجة الحتمية لذلك أن الأحزاب الداعمة للأغلبية الرئاسية كانت تروج للبرنامج الرئاسي متخلية طواعية عن برامجها الحزبية، مما جعل السلطة التشريعية في الغالب امتداداً وظيفياً للسلطة التنفيذية لا رقيباً عليها . ويُضاف إلى ذلك أن هشاشة الأحزاب السياسية وضعف استقلاليتها عن المركز انعكسا بدورهما على أداء الحكومة ذاتها؛ فحين تُشكّل الحكومة من شخصيات تتبع للحزب الحاكم أو لمنطق التوافق مع الرئاسة، يصبح الدور التشريعي للبرلمان مجرد إضفاء لصبغة الشرعية الدستورية على ما تم التقرير بشأنه فعلاً في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية .

رابعاً: غياب المساءلة ومبدأ الفصل بين السلطات في ضوء النظرية الدستورية

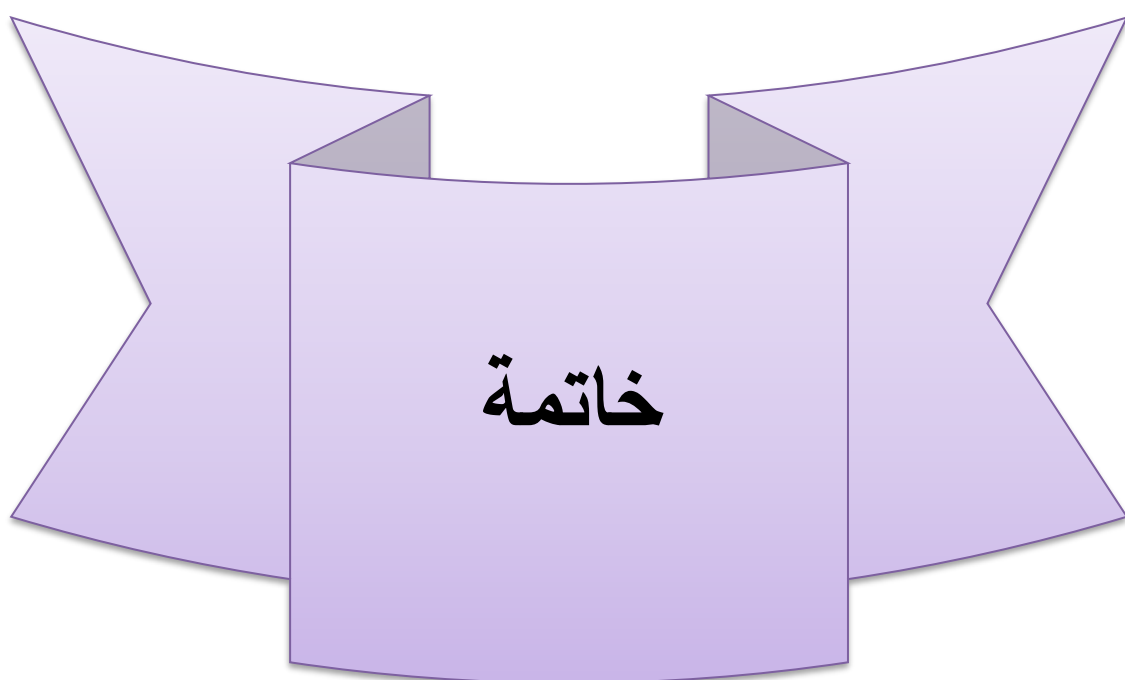
من منظور النظرية الدستورية، يقوم مبدأ التوازن بين السلطات على ركيزتين أساسيتين: الاستقلالية المتبادلة بين السلطات، والمسؤولية السياسية المتوازنة. غير أن موقع الحكومة

الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة

في النظام الدستوري الجزائري قبل تعديل 2020 أخلّ بـكلتا الركيزتين معاً؛ فمن جهة، افتقدت الحكومة إلى الاستقلالية الكافية تجاه الرئاسة بسبب التبعية العضوية والوظيفية التي أرسنها التعديلات الدستورية المتعاقبة. ومن جهة أخرى، أفضى ذلك إلى خلل صارخ في المسؤولية السياسية؛ إذ وجد الوزير الأول نفسه مسؤولاً أمام البرلمان عن تنفيذ برنامج لم يضعه، في حين يظل رئيس الجمهورية الذي وضع ذلك البرنامج بمنأى عن كل مسؤولية برلمانية (ضريف، 2021، الصفحات 2063-2064).

خلاصة الفصل الثاني

أثبتت دراسة انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة أن هذا التعديل أحدث مستجدات نوعية لافتة على مستوى النصوص، تجلّت في استحداث ثنائية الوزير الأول ورئيس الحكومة تبعاً لطبيعة الأغلبية البرلمانية، وتوسيع آليات المسؤولية السياسية لتشمل الاستجواب المرتّب لأحكام المسؤولية، مما يُعبّر عن توجه نحو تعزيز دور البرلمان في مواجهة الحكومة. غير أن الممارسة الدستورية الفعلية كشفت عن فجوة واضحة بين النص والتطبيق؛ إذ لم تُسجّل حتى الآن حالة واحدة لملتصق رقابة أو تصويت بالثقة، في حين ظلت الرقابة البرلمانية حبيسة الأسئلة الشفوية والكتابية والبعثات الميدانية ذات الطابع التواصلّي الإداري أكثر من كونها رقابة سياسية فاعلة. ويُفسّر ذلك بجملة من العوامل، أبرزها: استمرار هيمنة رئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام المباشر على توجيه عمل الحكومة، وسلطته في حل المجلس الشعبي الوطني كأداة ردع معنوية للنواب، فضلاً عن هشاشة الأحزاب السياسية وضعف استقلاليتها. ومن ثم، يبقى التوازن بين السلطات في ظل تعديل 2020 توازناً نسبياً يحتاج إلى تعديل منظومة قانونية مواكبة ومراجعة القانون العضوي رقم 16-12 لضمان انسجامه مع روح هذا التعديل ومقتضياته.



في ختام هذه الدراسة الموسومة بالمركز القانوني للحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، يتجلى أن المؤسس الدستوري قد سعى إلى إعادة تنظيم السلطة التنفيذية وإرساء نوع من التوازن بين مكوناتها، لاسيما بين رئيس الجمهورية و الحكومة، وذلك من خلال تكريس دور الحكومة كهيئة قائمة بذاتها إلا أن التحليل المعمق للنصوص الدستورية بين أن التوجه الإصلاحى يفض إلى تحقيق استقلال فعلى للحكومة، حيث لاتزال هيمنة رئيس الجمهورية واضحة من خلال ما منحه الدستور من صلاحيات واسعة تخوله توجيه العمل الحكومى والتحكم فى استمراريته هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى أن خضوع الحكومة للرقابة البرلمانية لم يرق إلى تحقيق توازن حقيقى بين السلطتين وعليه يمكن الإجابة عن الإشكالية المطروحة بالقول أن التعديل الدستوري لسنة 2020 قد أسهم فى إعادة تنظيم المركز القانونى للحكومة وأضفى عليه طابعاً أكثر مرونة إلا أنه لم يصل بعد إلى إقرار استقلالها التام وهو ما يعزز استمرار هيمنة الطابع الرئاسى على النظام السياسى الجزائرى رغم تبنى بعض مظاهر التوازن المؤسساتى يمكن إجمال أبرز ما أفضت إليه هذه الدراسة من نتائج على النحو الآتى:

أولاً: أن الحكومة فى النظام الدستوري الجزائرى قبل تعديل 2020 كانت تحتل مركزاً قانونياً ثانوياً مقارنة برئيس الجمهورية، إذ ظلت تبعيتها للرئاسة قائمة على المستويين العضوى والوظيفى، وتجلى ذلك فى هيمنة الرئيس على تعيين الحكومة وإعفائها، وفى كون مخطط عمل الحكومة لم يكن سوى أداة لتنفيذ البرنامج الرئاسى.

ثانياً: جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 بمستجدات جوهرية أبرزها استحداث ثنائية فى قيادة الحكومة بين الوزير الأول ورئيس الحكومة تبعاً لطبيعة الأغلبية البرلمانية المنبثقة عن الانتخابات التشريعية، وهو ما يُعدّ إضافة دستورية غير مسبقة فى المنظومة الجزائرية وهى خطوة لتبني نظام شبه رئاسى لكنه يبقى محدود الأثر.

ثالثاً: حاول التعديل الدستوري لسنة 2020 إرساء توازن داخل السلطة التنفيذية الا انه لم يحقق استقلالاً تاماً للحكومة ، لا سيما أن التعديل لم يُضعف في جوهره سلطة الرئيس على تعيين أعضاء الحكومة، وبقي مجلس الوزراء برئاسة الرئيس المرجع الأعلى للعمل الحكومي.

رابعاً: أفادت الدراسة بأن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وإن كانت مكرّسة دستورياً، إلا أنها تبقى في واقع الممارسة أدنى مستوى من مسؤوليتها أمام رئيس الجمهورية. خامساً: يصنف النظام الرئاسي الجزائري بعد تعديل 2020 ضمن الانظمة شبه الرئاسية ذات النزعة الرئاسية الغالبة .

سادساً: المركز القانوني للحكومة بعد تعديل 2020 يتمتع بطابع مزدوج أستقلال نظري وتبعية عملية .

وفي ضوء النتائج المتوصل اليها يمكن تقديم جملة من التوصيات بغية تعزيز المركز القانوني للحكومة:

أولاً على المستوى الدستوري :

- تعزيز استقلالية الحكومة في ممارسة اختصاصها بما يضمن فعالية أكبر في تسيير لشؤون العامة.
 - تقليص بعض صلاحيات رئيس الجمهورية لفائدة الحكومة لاسيما في مجال التعيين والاقالة.
 - توضيح العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة تقاديا لتداخل الاختصاص.
 - إعادة النظر في مفهوم مخطط عمل الحكومة ليكون تعبيراً عن إرادة سياسية مستقلة نسبياً لا مجرد ترجمة للبرنامج الرئاسي.
- ثانياً على المستوى البرلماني:

- ضرورة تفعيل الرقابة البرلمانية على الحكومة لجعل مسؤوليتها امام البرلمان حقيقة لا إشكالية .
 - تعزيز دور المعارضة البرلمانية .
 - ثالثا على المستوى المؤسسي :
 - تكريس مبدأ الفصل الحقيقي بين السلطات في الممارسة وليس فقط النصوص .
 - تكوين نخب سياسية وقانونية قادرة على تفعيل النصوص الدستورية .
- في الختام تجدر الإشارة الى ان نجاح التعديل الدستوري لسنة 2020 في ترسيخ مركز قانوني متوازن للحكومة أمر مرهون بتجسيد نصوص دستورية في الواقع العملي ، ومدي تكريس ثقافة دستورية وتفعيل آليات الرقابة والتوازن مهما وسمح ببناء دولة القانون كما تبقى الإشكالية حقا خصبا للدراسة والبحث لاسيما تراكم الممارسة الدستورية ، الامر الذي يفتح مجالا لدراسات مستقبلية لتقييم مدى فعالية هذه الاحكام الدستورية في الواقع العملي .



قائمة المصادر والعراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص القانونية

1-الدستور:

-الدستور الجزائري لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18-89 المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

-الدستور الجزائري لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438-96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76 لسنة 1996.

2-المراسيم :

- المرسوم الرئاسي رقم 442-20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

3- القوانين :

- القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25 أوت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

4-الأوامر:

- الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 17، المؤرخة في 10 مارس 2021.

ثانياً: الكتب

• الأحمّد، وسيم حسام الدين. (2008). الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: دراسة مقارنة. لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية.

• الخطيب، سعدى محمد. (2008). العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية: دراسة مقارنة. لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية.

ثانياً: المؤلفات

1- المؤلفات العامة

- الأحمّد، و. (2008). الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: دراسة مقارنة. لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية.
- أحمد سرحال. (1990). النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية (الطبعة الأولى). بيروت، لبنان: دار الفكر العربي.
- بوضياف، ع. (2017). الوجيز في القانون الإداري (ط. 4). الجزائر: جسور للنشر والتوزيع.
- بوقفة، ع. (2010). النظم الدستورية، السلطة التنفيذية بين التعسف والتقيّد، دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية. الجزائر: دار الهدى.

- رأفت فودة . (2001). ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971: دراسة مقارنة . القاهرة: دار النهضة العربية.
- رفعت عيد سيد . (2020). أهم الأنظمة السياسية (الطبعة الرابعة). القاهرة.
- ليهارات، أ . (2015). أنماط الديمقراطية (ترجمة: م. ع. خليفة). شركة المطبوعات للتوزيع والنشر.
- مجيد زيريك . (2014). مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (الطبعة الأولى). بيروت، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية.
- منسي عبده موسى . (2018). النظم الدستورية المعاصرة ودور وسلطات ومسؤولية رئيس الدولة: دراسة مقارنة . دار النهضة العربية.
- موريس دوفارجيه . (1992). المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية (الطبعة الأولى). بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات.
- ناصر لباد . (2007). الوجيز في القانون الإداري . الجزائر، سطيف: لباد للنشر والتوزيع.
- نعمان أحمد الخطيب . (2011). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري . عمان، الأردن: دار الثقافة.
- النعيمة أويحي . (2004). النظام الدستوري الجزائري . الجزائر: الدار العثمانية للنشر والتوزيع.
- Cohendat, M. (2000). *Droit constitutionnel*. Montchrestien.

- بن خرف الله، أ. (2007). *النخب الحاكمة في الجزائر*. الجزائر: دار هومة للنشر والطبع والتوزيع.
- بوسماح، م. (2005). *La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998*. Alger, Algérie: O.P.U.
- سعيد بو الشعير. (2007). *النظام السياسي الجزائري: السلطة التنفيذية* (الجزء الثالث، الطبعة الثانية). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- سعيد بوشعير. (2013). *النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية* (الجزء الثالث، الطبعة الثانية). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- عبد الغني بسيوني عبد الله. (1995). *سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني* (الطبعة الأولى). المؤسسة الجامعية للدراسات.
- عبد القادر شربال. (2015). *قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري*. الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع.
- عمار عباس. (2015). *مراقبة النص الدستوري لعملية التحول الديمقراطي في الجزائر*. الجزائر: دار الخلدونية.
- فوزي أو الصديق. (2008). *الوفاي في شرح القانون الدستوري الجزائري (السلطات الثلاث)* (الطبعة الثالثة). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

- Bedjaoui, M. (1968). L'évolution institutionnelle de l'Algérie depuis l'indépendance. Dans *Corpus Constitutionnel* (Vol. 1). Leiden, Netherlands: E.J. Brill.

3- المحاضرات الجامعية الإلكترونية

(نُقلت من المواقع الإلكترونية وصُنِفَتْ هنا بشكل أدق)

- سماعيني، علال. (2024). دروس عبر الخط في مقياس القانون الدستوري: موجهة لطلبة السنة الأولى حقوق، المجموعة الرابعة، السداسي الثاني. جامعة علي لونيبي - البلدية 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.
- ميهوبي، فخر الدين. (2024). دروس عبر الخط مادة القانون الدستوري: أعمال موجهة. جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية. متاح على : <https://elearning.univ-biskra.dz>
- توفيق تقية، وصديق سعوداوي. (2020). محاضرات في القانون الدستوري للسنة الأولى جذع مشترك: السداسي الثاني: النظم السياسية.

ثالثاً: الأطروحات والمذكرات

- بلفرد، ج. (2013/2014). تصورات السلطة والحكم عند النخبة الثورية الجزائرية الحاكمة 1962-1978 (أطروحة دكتوراه في التاريخ الحديث والمعاصر، غير منشورة). جامعة الجزائر -2.

- ربوح، ي. (2013). مركز الوزير الأول في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 (مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية). كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1.
- سعاد بوطارن. (2019). الآليات الدستورية للتأثير المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في دساتير دول المغرب العربي (أطروحة دكتوراه). جامعة البليدة 2، الجزائر.
- طيبي، ع. (2010/2011). طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري سنة 2008 (رسالة دكتوراه في القانون العام). كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر.
- محمد أومايوف. (2013). عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري (رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون). كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر.
- مولود ذبيح. (2012). فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر (أطروحة دكتوراه). جامعة الحاج لخضر، باتنة.
- نسرين ترفاس. (2013/2014). الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري (مذكرة ماجستير، فرع قانون دستوري). كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة.
- هشام جلال. (2014). قاعدة التوازن بين السلطة والمسؤولية لدى رئيس الجمهورية والوزير الأول (مذكرة ماجستير في القانون العام). كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر.

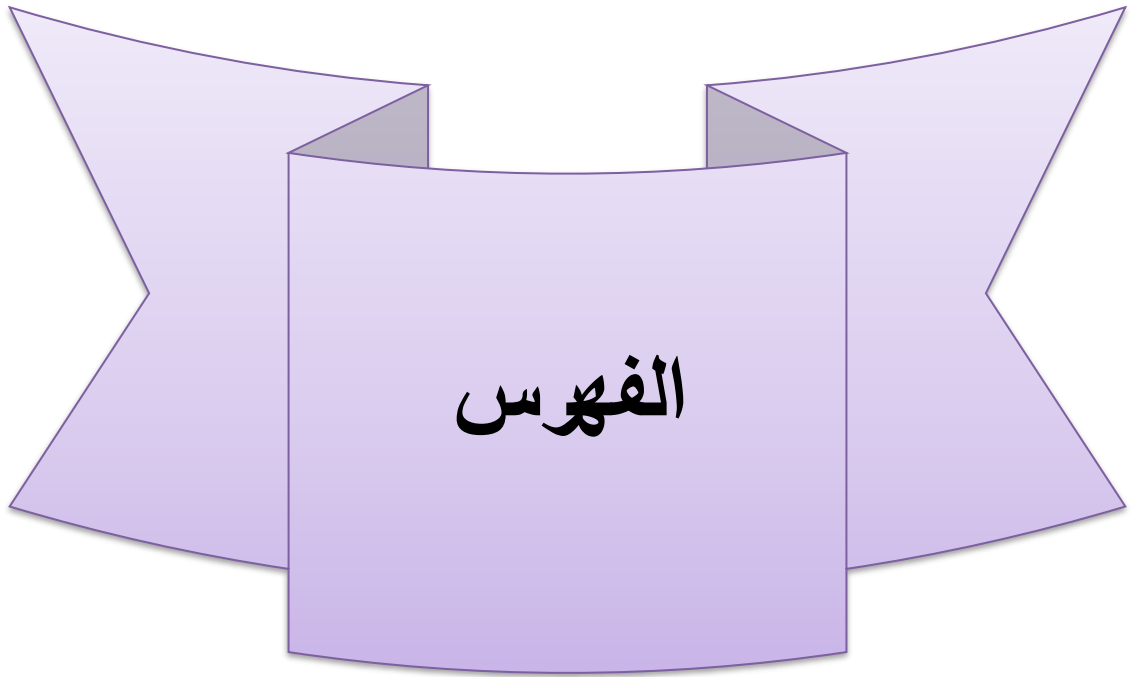
رابعاً: المقالات العلمية

- أحسن غربي. (2022). المسؤولية السياسية للحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري سنة 2020. *مجلة البحث القانوني والسياسي*، 4(1)، 1-18.
- أمال موساوي. (2019). أثر علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية على طبيعة النظام السياسي الجزائري. *مجلة العلوم الإنسانية*، 30(1).
- بلغري، ج. (2015). الجمعية الوطنية الجزائرية على عهد الرئيس بن بلة وإشكالية النهج السياسي. *مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية*، 6(1)، 150-169.
- بوخالف، غ. (2021). المركز الدستوري للحكومة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020. *مجلة النبراس للدراسات القانونية*، 6(1)، 38-49.
- بوسماح، م. (2020). إعادة قراءة المادة 59 من دستور 1963 المتعلقة بصلاحيات الأزمات الاستثنائية. *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية*، 57(5).
- الصادق بولعراوي. (2025). الحكومة في النظام الدستوري الجزائري؛ التعيين والبرنامج. *مجلة إيليزا للبحوث والدراسات*، 10(1)، 380-392.
- خدوجة خلوفي. (2021). الاستجواب البرلماني في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2020. *مجلة الحقوق والحريات*، 9(2).
- فريحة زنبط، وأحمد بن قسيمة. (2018). قراءة في تعديلات الدستور الجزائري لسنة 1996. *مجلة الفكر القانوني والسياسي*، 312-320.

- قدور ضريف. (2021). مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية وحقيقة ازدواجية السلطة التنفيذية في الجزائر. مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، 6(1)، 2045-2068.

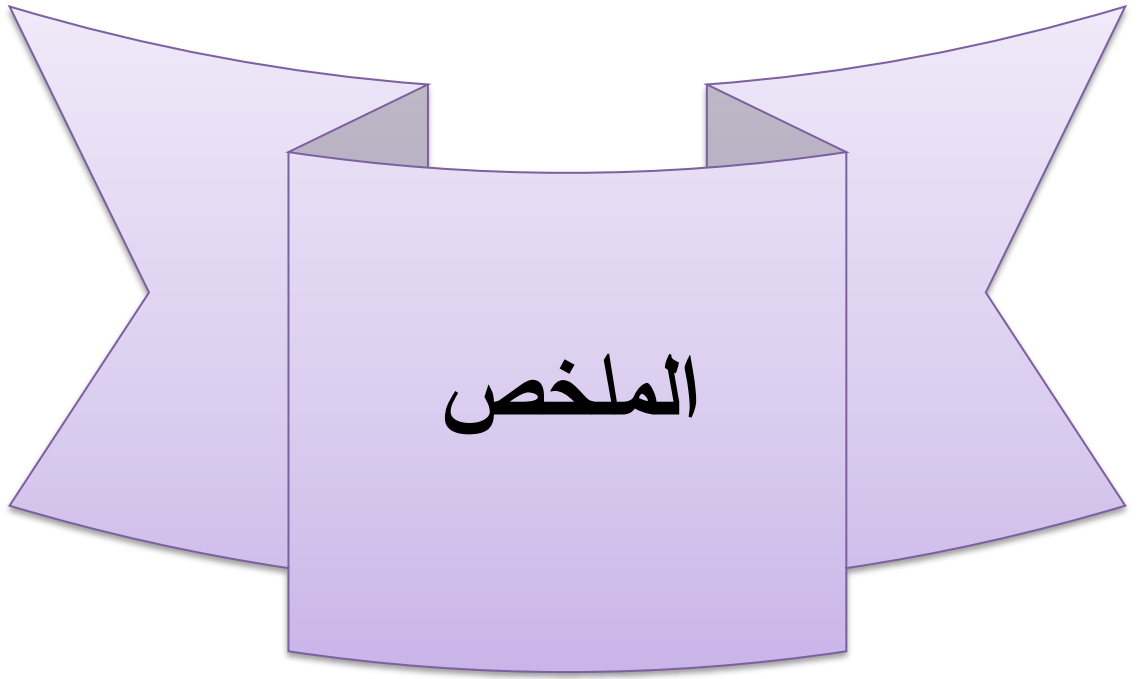
خامساً: المواقع الإلكترونية

- الدرر السنية. (2026، 19 أبريل). الموسوعة الفقهية. تم الاسترداد من : <https://dorar.net/feqhia/12451>
- التقارير السنوية لحصيلة نشاط المجلس الشعبي الوطني المنشورة عبر بوابته الإلكترونية الرسمية. <https://www.apn.dz/>



شكر وعرفان	4
الإهداء	5
مقدمة	6
الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري	14
المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للحكومة ومكانتها في النظام الدستوري الجزائري .	15
المطلب الأول : مفهوم الحكومة تمييزها عن باقي هيئات السلطة التنفيذية	16
المطلب الثاني : مكانة الحكومة في النظام السياسي الجزائري قبل التعديل الدستوري	
لسنة 2020	19
المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للمركز القانوني للحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة	
2020	20
المطلب الأول: تشكيل الحكومة في الدساتير الجزائرية السابقة	21
المطلب الثاني : صلاحيات الحكومة ومسؤوليتها قبل التعديل الدستوري لسنة 2020	
	29
خلاصة الفصل الأول	39
الفصل الثاني: انعكاسات التعديل الدستوري لسنة 2020 على المركز القانوني للحكومة	
	41
المبحث الأول: إعادة تنظيم تشكيل الحكومة ومكانتها بعد التعديل الدستوري لسنة	
2020	42

المطلب الأول :آليات تعيين وتشكيل الحكومة في ظل تعديل 2020	42
المطلب الثاني: مكانة الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020	45
المبحث الثاني: صلاحيات الحكومة ومسؤوليتها وأثرها على التوازن بين السلطات في ظل تعديل 2020	47
المطلب الأول: مهام الحكومة في المجال التنفيذي في ظل تعديل 2020	47
المطلب الثاني : مسؤولية الحكومة وأثرها على التوازن بين السلطات	50
خلاصة الفصل الثاني	59
خاتمة	61
قائمة المصادر والمراجع	65
ملخص الدراسة	77



ملخص الدراسة

تتناول هذه الدراسة المركز القانوني للحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، وذلك في إطار تخصص دولة ومؤسسات. وتنطلق من إشكالية رئيسية مفادها: إلى أي مدى أسهم التعديل الدستوري لسنة 2020 في إعادة تحديد المركز القانوني للحكومة وتعزيز مكانتها داخل منظومة السلطة التنفيذية؟ وللإجابة عن هذه الإشكالية، تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي في قراءة النصوص الدستورية، مع توظيف المنهج المقارن عند الاقتضاء. وقد خلصت الدراسة إلى أن الحكومة في ظل الدساتير السابقة كانت تعاني من تبعية واضحة لمؤسسة رئيس الجمهورية على المستويين العضوي والوظيفي، وأن تعديل 2020 استحدث تنظيمًا جديدًا يقوم على ثنائية الوزير الأول ورئيس الحكومة وفقاً لطبيعة الأغلبية البرلمانية، إلا أنه لم يحدث تحولاً جذرياً في موازين القوى داخل السلطة التنفيذية، إذ لا تزال مؤسسة الرئاسة تهيمن على توجيه العمل الحكومي.

الكلمات المفتاحية: المركز القانوني . الحكومة . التعديل الدستوري 2020 . السلطة

التنفيذية . النظام الدستوري الجزائري

Abstract :

This study examines the legal status of the government under the Algerian constitutional amendment of 2020, within the framework of the State and Institutions specialization. The central research question addresses the extent to which the 2020 constitutional amendment contributed to redefining the legal position of the government and strengthening its standing within the executive power structure. To

address this question, the study adopted a descriptive–analytical approach in reviewing constitutional texts, complemented by a comparative approach where appropriate. The findings reveal that under previous constitutions, the government was characterized by a clear subordination to the presidency at both the organic and functional levels. The 2020 amendment introduced a novel dual structure distinguishing between the Prime Minister and the Head of Government based on the nature of the parliamentary majority. However, this amendment did not bring about a fundamental shift in the balance of power within the executive branch, as the presidential institution continues to dominate the direction of governmental action.

Keywords: Legal Status — Government — Constitutional Amendment 2020 — Executive Power — Algerian Constitutional System