



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي  
جامعة الجبلاي بونعامه خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم الحقوق.

## مكانة السلطة التنفيذية في النظام الدستوري لسنة 2016

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: القانون الإداري

إعداد الطالبة: نقيب إكرام الورود..... بإشراف: الدكتور: سعوداوي صديق

لجنة المناقشة:

- (1) الأستاذ:..... رقيب ياسين..... رئيساً.
- (2) الأستاذ:..... سعوداوي صديق..... مشرفاً و مقررأ .
- (3) الدكتورة:..... سوماتي شريفة..... عضوا ممتحنأ .

تاريخ المناقشة:.....

السنة الجامعية: 2020/2019

## الشكر

بداية أتقدم بالشكر إلى الله سبحانه وتعالى على توفيقه لي، في إنجاز هذا العمل المتواضع، وأسأله مزيداً من العلم والحكمة والتوفيق.

كما أتوجه بخالص عرفاني وتشكراتي إلى الدكتور "صديق سعوداوي" الذي قبل الإشراف على هذه المذكرة، ودعمه لي، وجهوده الحثيثة في متابعة وتقويم مساري بملاحظته السديدة وأفكاره الدقيقة.

وأقدم أيضاً جزيل شكري ووافر عرفاني، وعظيم أمنيته إلى الدكتور "بلغالم بلال" الذي لم يتردد في تقديم العون، ولم يبخل في تزويدي بالمصادر العلمية القيمة. وأتقدم في الأخير بخالص الشكر والامتنان وهذا من دواعي سرور الباحث إلى كل من ينشد الحقيقة، ويسعى من أجل تحقيقها، وإلى كل من يعمل إلى إرساء دولة الحق والقانون، وإعلاء راية العدل، وسطوة الضمير الحي.

## الإهداء

أهدي هذا الجهد وثمرته لمن يحق لهما الإهداء لمن رباني، وشجعاني بالنفس والنفيس، وعلماني معنى أن نعيش من أجل العلم، وإعلاء كلمة الحق، إلى والدتي، ووالدي، برا بهما، واعترافا بفضلهما، ووفاء لعطائهما.

وإلى سبب سعادتي وبهجتي في هذه الحياة أختي "منال" و"نسرين"، اهدى لهما هذا العمل معطرا بكل حب، وتقدير، وعرفان.

وإلى كل عائلة "نقيب" سواء من قريب أو من بعيد، ومن الوفاء أن أخص بذكر خالي "نقيب نور الإسلام".

وإلى الجزائر الحبيبة، بلد الشهداء ووطن المجد والعلواء، ويا من له ولأني وعهدتي.

نقيب إكرام الورود

## مقدمة

تحتل الوثيقة الدستورية في نظر الأستاذة "فاطمة الزهراء غريبي" بعلو المكانة وسموها في إطار قاعدة تدرج القوانين، بسبب أنها تحدد شرعية نظام الحكم في الدولة، وتوضح قاعدة حصن الحقوق من العقوق، وأخير تبين معالم أسس دولة القانون<sup>1</sup>، وظهرت هذه الأخيرة للوجود بظهور الدولة الحديثة الحاملة للأسس الديمقراطية من خلال قضائها على الدولة الاستبدادية التي لا ضمانات لبقائها إلا بالبطش واستمرار استسلام الشعب المحكوم بسبب خروج الحكام عن سلطنة القانون<sup>2</sup>، ومحاولة فرض مبدأ سيادة القانون والأمن القانوني من خلال حمل الإدارة والمواطن بتطبيق القانون واحترامه<sup>3</sup>، وهذا ما كان سائدا في عهد الدولة الإسلامية بما للإسلام من نور، ومحاربة الظلم والظلام<sup>4</sup>.

ولقد اتفق أغلب الفقه القانوني<sup>5</sup> بأن دولة القانون لا تكون إلا بوجود مجموعة من الأسس والضمانات من بينها:

- **وجود دستور:** يعتبر مبدأ سمو الدستور حسب الأستاذ "صديق سعوداوي"<sup>6</sup> من أبرز عناصر دولة القانون حتى شبه بأنه شهادة ميلاد الدولة القانونية، بسبب ما يتضمنه من أحكام ومبادئ وضمانات ترتبط بالأساس بالتنظيم السياسي والمؤسستي، وفي ذات السياق نفسه يعتبر الأستاذ "بوغزالة ناصر"<sup>7</sup> أنه يشكل مصدر القوانين كلها، لهذا فإن الدول تتميز بتعدد القوانين، ولكنها تتفرد بدستور واحد الذي يكتسب نوعا من المهابة والقداسة لاحتوائه على أحكام ذات قيمة وطنية في حياة الدولة، وأيضا ذات قيمة دولية.

<sup>1</sup> أنظر فاطمة الزهراء غريبي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، دار الخلدونية، الجزائر، 2016، الصفحة 7.

<sup>2</sup> أنظر عادل بوعمران، دولة القانون: الضمانات والقيود، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 1، 2015، الصفحة 493.

<sup>3</sup> أنظر فهمية بلحميزي، دولة القانون بين أولوية الحق وأولوية القانون، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 5، العدد 2، 2019، الصفحة 87.

<sup>4</sup> أنظر فاطمة غريبي، المرجع السابق، الصفحة 94.

<sup>5</sup> عادل بوعمران، المرجع السابق، الصفحة .

<sup>6</sup> أنظر صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، أطروحة دكتوراه علوم، القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، بلد الجزائر، 2018-2019، الصفحة 04.

<sup>7</sup> أنظر محمد ناصر بوغزالة، الأحكام العامة في القانون الدستوري، النظريات العامة للدولة، الطبعة الأولى، دار الأكاديمية للطبع والنشر، الجزائر، 2018، الصفحة 57.

- **استقلالية العدالة:** لقد حاولت دساتير الدولة الجزائرية تكريس استقلالية القضاء بما فيها مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020<sup>1</sup> بسبب أنها تهدف إلى حماية الحقوق والحريات الأساسية<sup>2</sup> من أي تعسف وفرعنة السلطات الإدارية أو اعتداء عليها بأي وجه حق، باعتبار أن العدل حسب الأستاذ "محمد كامل عبيد" اسم من أسماء الحق الله تبارك وتعالى تقدست بالجلال والكمال أسماءه، وتنزهت عن التأويل والتبديل صفاته.<sup>3</sup>

- **مبدأ الفصل بين السلطات:** لقد يرى الأستاذ "بن السمحيو محمد المهدي"<sup>4</sup> أن مبدأ الفصل بين السلطات يكرس النظام الديمقراطي وذلك من خلال القضاء على فكرة تركيز السلطة في يد سلطة واحدة وهو ما يقود إلى الاستبداد والطغيان، وفي نفس الإطار يرى الأستاذ "سعيد بوا الشعير"<sup>5</sup> أن هذا المبدأ يجد منبعه في الفكر القديم، وهو طريقة فنية دستورية لتوفيق بين ملكية تقليدية وديمقراطية التمثيلية، إذ يعتبر أحد أهم الضمانات القانونية، وأبرزها في تحقيق الاستقرار القانوني، وتأمين حقوق المواطنين من خلال وضع حد لتعسف السلطة أو وقوع تداخل بين السلطات،<sup>6</sup>.

مع الإشارة أن هذا المبدأ ارتبط تاريخيا باسم الفقيه "مونتسكيو"<sup>7</sup>، حيث استطاع أن يقدمه بصياغة دقيقة، وبمعالم واضحة ومضبوطة في مؤلفه الشهير "روح القوانين"، وذلك من خلال تقسيم السلطات إلى ثلاثة (3) هيئات، السلطة التشريعية تكون بيد الشعب وممثليه ووظيفتها سن القوانين، والسلطة التنفيذية وظيفتها تنفيذ القانون العام وتكون بيد ملك قوي، أما السلطة القضائية تسند إلى هيئة

---

<sup>1</sup> راجع عرض أسباب مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020، الصفحة 2، مع الإشارة سيتم الرجوع إلى مسألة استقلالية القضاء في الفصل الثاني من هذه المذكرة.

<sup>2</sup> راجع المادة 157 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي صدر بمقتضى قانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016، الصفحة 03.

<sup>3</sup> أنظر محمد كامل عبيد، استقلال القضاء، بدون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2012، الصفحة 9 و10 وما يليها.

<sup>4</sup> أنظر محمد المهدي بن السيمو، مستجدات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة البحوث السياسية والإدارية، المجلد 6، العدد 2، الصفحة 126.

<sup>5</sup> أنظر سعيد بوا الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، الصفحة 163.

<sup>6</sup> أنظر محمد فيصل ساسي، مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة لحماية الحريات العامة، المجلد 1، العدد 2، مجلة القانون والعلوم السياسية، 2015، الصفحة 108.

<sup>7</sup> أنظر سعيد بوا الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، المرجع السابق، الصفحة 167.

مستقلة، ووظيفتها تطبيق القانون، فضلا عن ذلك لا يقصد هذا الفقيه بالفصل المطلق، بل بالفصل المرن لأن السلطات تتشكل مع بعضها في النهاية وحدة لقيادة أمانة للدولة.<sup>1</sup>

وبهذا قد أصبحت كل الدول تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات باعتباره مطلباً عالمياً، فالتأسيس العالمي لهذا المبدأ هو ما دفع بالمؤسس الجزائري بتكرسه في التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>2</sup>، لكن هذا لا يعني أن الدساتير لم تجسد هذا المبدأ، بحيث تم تجسيده بصفة ضمنية وذلك من خلال تحديدها لصلاحيات كل السلطات الثلاث، حيث أصبح عمل على كل سلطة محدداً ومحصوراً<sup>3</sup>، إلا أن التعديل الدستوري 2016 قد تبنى وبصريح العبارة هذا المبدأ، وأكثر من ذلك تم تجسيد هذا المبدأ في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر في 26 أغسطس 1789 في مادته 16 على ما يلي: "كل جماعة سياسية لا تأخذ لمبدأ الفصل بين السلطات ولا توفر الضمانات الأساسية للحقوق والحريات هي جماعة بغير دستور."<sup>4</sup>

وبعيداً عن آراء الفقه الدستوري فإن السلطة التنفيذية تعتبر سلطة ناتجة عن هذا المبدأ، بحيث قد أخذت حيزاً كبيراً من الوثيقة الدستورية، واحتلت مكانة محترمة في النظام الدستوري، ويكمن السر في ذلك إلى طبيعة الشخص الذي يقودها، والملقب في صلب الدستور "برئيس الجمهورية"<sup>5</sup> المتربع على ربوة السلطة التنفيذية، فهذا الأخير يتم انتخابه من طرف الشعب لعهدة رئاسية، ومالك لعدة سلطات وصلاحيات<sup>6</sup> من أجل المحافظة على استمرارية الدولة، وتحقيق التنمية الوطنية، وقيادة البلاد إلى بر الأمان.

مع العلم أن رئيس الجمهورية لا يقود هذه السلطة بمفرده، بل يساعده في أداء مهامه شخص آخر عينه بموجب مرسوم رئاسي، يدعى في صلب النص "بالوزير الأول"<sup>7</sup>، وعليه فإن الدستور حاول على قدر المستطاع تكريس ثنائية السلطة التنفيذية، حتى وإن كانت في نظر بعض أساتذة، ازدواجية

<sup>1</sup> أنظر عبد الحليم مرزوقي، صالح بنشوري، التعديل الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 7، العدد 3، 2016، الصفحة 51.

<sup>2</sup> أنظر فاطمة الزهراء غريبي، المرجع السابق، الصفحة 109، وكذلك راجع ديباجة الدستور والمادة 15 منه.

<sup>3</sup> أنظر عبد الرزاق بحري، مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة قانونية للرقابة على نفاذ القواعد الدستورية، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 6، العدد 01، 2020، الصفحة 156.

<sup>4</sup> نقلاً عن فاطمة الزهراء غريبي، المرجع السابق، الصفحة 109.

<sup>5</sup> راجع المادة 84 وما يليها من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تقابلها المادة 88 وما يليها من مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>6</sup> سيتم شرح هذه المسائل في أوانها.

<sup>7</sup> نصت مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020 في عرض أسبابها أن الحكومة تقوم بتخفيف العبء على رئيس الجمهورية في أعمال تسيير الحكومي.

شكلية، لا ترقى إلى درجة الازدواجية الحقيقية والموضوعية المعروفة في النظم البرلمانية<sup>1</sup>، مقارنة بحجم السلطات والصلاحيات لرئيس الجمهورية.

فظاهرة توسيع الصلاحيات والسلطات لرئيس الجمهورية التي اتسمت بها المراجعة الدستورية جعل من مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ شكلي، لا يرقى لذلك التطبيق الفعلي والتجسيد الميداني وذلك من خلال التدخل المكثف لهذا الأخير في عمل السلطات الأخرى<sup>2</sup>، وهذا ما أدى في نهاية الأمر إلى تقزيم وانكماش تلك السلطات<sup>3</sup>، ومن هذا المنطلق تعتبر السلطة التنفيذية مدعمة بصلاحيات رئاسية ذات جرعات قصوى ساهمت في تعزيز دور هذه السلطة<sup>4</sup>، وتدعيما لهذا الطرح أن السلطة التنفيذية في الدستور تظهر بمظهر المشرع من خلال ظاهرة التشريع بأوامر<sup>5</sup>، وتظهر بمظهر المنفذ من خلال امتلاكها السلطة التنظيمية<sup>6</sup>، وكما تظهر بمظهر القاضي، باعتبار أن رئيس الجمهورية ضامن استقلال القضاء<sup>7</sup>، وأخير تجتمع في يدها كل السلطات في حالة الحرب<sup>8</sup>.

أما عن الأسباب التي تم على إثرها اختيار هذا الموضوع باعتباره يشكل مرحلة جد مهمة ومحورية في النظام الدستوري الجزائري، وعليه لم يأت من العدم أو بشكل عفوي، بل كان نتيجة لعدة أسباب منها ما هو ذاتي، وآخر موضوعي. فتعود الأسباب الذاتية إلى وجود علاقة مباشرة ووطيدة بين موضوع المذكرة وتخصص القانون الإداري الذي أنتمي إليه، بسبب أن السلطة التنفيذية قد تخضع تارة إلى أحكام القانون الإداري، وتارة أخرى تخضع إلى أحكام القانون الدستوري، وتتحصر الأسباب الموضوعية من خلال أن موضوع المذكرة أصبح من مواضيع الساعة وسيما وأنها تأخذ القسط الكبير من جملة التعديلات التي تأتي بها المراجعة الدستورية، وها هي مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020 المثقلة بالمستجدات الجديدة من أجل توضيح مكانة السلطة التنفيذية في هرم المؤسسات الدستورية.

وهذا ما قد يشكل لنا أهم الصعوبات التي تواجهنا في إعداد موضوع هذه المذكرة، بسبب تعدد وجهات آراء الفقه الدستوري على وجه الخصوص بشأن تلك المستجدات والأحكام الجديدة، وذلك من

---

<sup>1</sup> أنظر بن عياش عفيف الدين، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، الصفحة 7.

<sup>2</sup> أنظر عبد الرزاق بحري، المرجع السابق، الصفحة 157.

<sup>3</sup> أنظر فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، السلطات الثلاث، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، الصفحة 97.

<sup>4</sup> أنظر سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، بدون طبعة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، الصفحة 175.

<sup>5</sup> راجع المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>6</sup> راجع المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>7</sup> راجع المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>8</sup> راجع المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

خلال محاولة منا انتقاء الرأي الأقرب إلى الصواب الذي يبين، ويوضح المكانة الحقيقية للسلطة التنفيذية، والتي من خلالها يمكننا تحديد تكيف النظام الدستوري الجزائري، وهذا ما قد يعود بالنفع على كل باحث أو دارس أو مختص في هذا المجال، لكن مهما يكن من الأمر قد حاولنا معالجة موضوع السلطة التنفيذية التي يمكن وصفها إن صح التعبير "بالحرباء" التي تتغير بتغير الظروف فبات من اللازم طرح الإشكالية التالية: **عالج الدستور السلطة التنفيذية بكل تفصيل، سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية، كما حدد طبيعة علاقاتها بالسلطتين التشريعية والقضائية، وكذلك علاقاتها بالمؤسسات الرقابية والاستشارية، وعليه فيما تتجسد طبيعة مكانة هذه السلطة وسيما من خلال المراجعة الدستورية لسنة 2016، وهل علاقاتها مع السلطات الأخرى أدرجت ضمن علاقة التعاون والتوازن أم من أجل تجسيد فكرة التفوق والهيمنة؟**

وحتى تكون اجابتنا عن الإشكالية كاملة وشاملة ودقيقة تفي بالغرض وبروحها، وهذا مكان دافع بانتهاج أسلوب المقاربة القانونية والمنهج التحليلي، وذلك من خلال تحليل كل النصوص الدستورية والتشريعية ذات الصلة بموضوع هذه المذكرة مع الاعتماد في بعض الحالات على المنهج الوصفي، والاستعانة بالمنهج المقارن وسيما أن المراجعة الدستورية بنت الظروف ورهينة التطورات الوطنية والدولية باعتبار الجزائر عضوة من أعضاء المجتمع الدولي، على هذا الأساس تم الاستعانة بالدستور المغربي مثلا.

وعليه تم هندسة موضوع مذكرتنا في شكل قالب منهجي متكون من فصلين، ليشمل كل عناصر بحثنا، بحيث جاء الفصل الأول تحت عنوان بناء السلطة التنفيذية، والذي بدوره احتوى على بحثين، بحيث تضمن المبحث الأول المكانة التأسيسية للسلطة التنفيذية، أما المبحث الثاني تضمن الوظائف الذاتية للسلطة التنفيذية، أما بالنسبة للفصل الثاني فخصصناه لدراسة مكانة السلطة التنفيذية بين السلطات والمؤسسات الرقابية والاستشارية، والذي بدوره أيضا احتوى على بحثين، بحيث تضمن المبحث الأول تفوق السلطة التنفيذية في التعاون والتوازن بين السلطتين، أما المبحث الثاني سيتضمن إخضاع السلطة التنفيذية للرقابية والاستشارية.



## الفصل الأول: بناء السلطة التنفيذية

تعد مسألة بناء السلطة التنفيذية محور أساسي في وضع الدستور أو مراجعته من ناحية، ومن ناحية أخرى عنصر فعال في تحديد طبيعة النظام السياسي للدولة، ولقد تم الخروج بتلك الأفكار الدستورية من خلال الحياة السياسية للدولة، وذلك من خلال أنه منذ صدور أول دستور للجمهورية الجزائرية لسنة 1963 إلى غاية الدستور الحالي 1996 تطرق بصفة صريحة إلى بناء السلطة التنفيذية في فصل مستقل منه، فضلا عن ذلك نلاحظ أنه كل مراجعة دستورية تحاول قدر المستطاع إعادة تنظيم السلطة التنفيذية قصد تحقيق الانسجام بين رئيس الجمهورية والحكومة بقيادة الوزير الأول من جهة، ومن جهة أخرى محاولة إرساء معالم النظام شبه الرئاسي من جهة أخرى.

واعتبار بالنتيجة أن رئيس الجمهورية يتمتع بمركز سامي ومهمين وذلك من خلال ترأسه السلطة التنفيذية الذي جعل منه يتراأس مجلس الوزراء ويصادق على جميع الأعمال التي تقوم بها الحكومة قبل عرض جزء منها على البرلمان، فضلا عن ذلك يتمتع بسلطات وبوظائف شخصية غير قابلة لأي تفويض، وبقيت الحكومة جهاز مساعد له في أداء مهامه الدستورية باعتبارها المسؤولة سياسيا أمام البرلمان، وسيما أنها تعد مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ البرنامج السياسي لرئيس الجمهورية الذي من أجله انتخبه الشعب.

وتأسيسا على ما تقدم سنحاول من خلال أحكام هذا الفصل معالجة بالتفصيل والشرح كل مسألة تتعلق ببناء السلطة التنفيذية من الداخل ابتداء من رئيس الجمهورية سواء من حيث مركزه العضوي أو مركزه الوظيفي، ونفس الأمر بالنسبة لرئيس الحكومة، وتبعاً لذلك سنحاول تبيان المكانة التأسيسية للسلطة التنفيذية في المبحث الأول، تم تحديد وظائفها الذاتية في المبحث الثاني.

## المبحث الأول: المكانة التأسيسية للسلطة التنفيذية

لقد كرست دساتير الدولة الجزائرية مصطلح "السلطة التنفيذية" سواء من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية وهذا جاء كنتيجة لتكريس مبدأ الفصل بين السلطات، مع الإشارة أن رئيس الجمهورية كان ومازال يتمتع بسمو المكانة في النظام الدستوري الجزائري وذلك من خلال أنه منتخب من قبل الشعب أولاً، وثانياً مع بقاء الحكومة بقيادة الوزير الأول المكلفة دستورياً بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وعليه سنحاول من خلال هذا المبحث تسليط الضوء على منصب رئيس الجمهورية في المطلب الأول، ثم معالجة الرجل الثاني في السلطة التنفيذية أي منصب الوزير الأول في المطلب الثاني.

### المطلب الأول: المركز العضوي لرئيس الجمهورية

تعد رئاسة الجمهورية أهم مؤسسة في الدولة خاصة بالنسبة للدول التي تبني النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي كما هو الشأن بالنسبة للجزائر<sup>1</sup>، وهذا ما تجسد بشكل ملموس وواضح في دساتيرها المتعاقبة، حيث استهلكت مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020 بمنصب رئيس الجمهورية في المرتبة الأولى وخصته بمجموعة من أحكام المواد ومرد ذلك بسبب ما يتمتع به من صلاحيات وسلطات واسعة جداً بسبب أنه ناتج عن السيادة الشعبية، بحيث الشعب قام باختياره عن طريق الأغلبية المطلقة، وعليه سنحاول من خلال هذا المطلب معالجة المركز العضوي لرئيس الجمهورية من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: مفهوم منصب رئيس الجمهورية

الفرع الثاني: المركز الشعبي لرئيس الجمهورية

### الفرع الأول: مفهوم منصب رئيس الجمهورية

سنحاول من خلال أحكام هذا الفرع إعطاء تعريف لمنصب رئيس الجمهورية أولاً، ثم سنتطرق إلى تمييز منصب رئيس الجمهورية عما يشابهه من المصطلحات الدستورية الأخرى ثانياً.

#### أولاً: تعريف منصب رئيس الجمهورية

يحتل منصب رئيس الجمهورية كما سبق القول في مقدمة هذا المبحث بسمو المكانة في كل دساتير الدولة المتعاقبة باعتباره الشخص المالك لصفة تمثيل الدولة داخلياً وخارجياً<sup>2</sup>، وتبعاً لذلك يعتبر الرجل الأول في الدولة على هذا الأساس لقد حاولت كل الدساتير الجزائرية إعطاء تعريف لهذا

<sup>1</sup> أنظر عفيف الدين بن عياش، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، الصفحة 8.

<sup>2</sup> سيتم شرح هذه المسألة بالتفصيل في متن هذه المذكرة.

المنصب من خلال العبارات التي استعملتها مواد الدستور الحالي ومن أمثلتها: "أنه يجسد رئيس الدولة ووحدة الأمة" (المادة 84)، "أنه حامي الدستور" (المادة 84)، "أنه يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها" (المادة 84)، "أنه ضامن استقلال السلطة القضائية" (المادة 156 الفقرة 2)، "أنه منتخب بالأغلبية المطلقة" (المادة 85)<sup>1</sup>، واعتبار بالنتيجة قام الأستاذ "صديق سعوداوي" من خلال هذه العبارات اعطاء تعريف لهذا المنصب بأنه "هو رئيس الدولة المنتخب بالأغلبية المطلقة من طرف الشعب، الممارسة للسلطة السامية المثبتة في الدستور، حامي الدستور، مجسد وحدة الأمة والدولة داخليا، وخارجيا، وضامن استقلالية العدالة."<sup>2</sup> ونلاحظ من خلال هذا التعريف أن رئيس الجمهورية ملزم باحترام:

**1 - مبدأ السيادة الشعبية:** نص الدستور بصفة صريحة أن الشعب حر في اختيار ممثليه<sup>3</sup> لممارسة شؤون الدولة لمدة معينة<sup>4</sup> سواء على المستوى الوطني أو المحلي، وبالتالي لا يوجد أي منصب يعلو سيادة وسلطة الشعب، وتبعاً لذلك ضرورة تكون مدة العهدة الرئاسية محددة، وأن رئيس الجمهورية منتخب، واعتبار بالنتيجة أن منصب هذا الأخير يحترم هذا المبدأ من ناحية، ومن ناحية أخرى ضرورة تمثيل رئيس الجمهورية الدولة سواء على المستوى الوطني، أو على المستوى الدولي<sup>5</sup>.

**2 - احترام أحكام الدستور:** يجب على رئيس الجمهورية طيلة العهدة الرئاسية أن يمارس الصلاحيات والسلطات التي نص عليها الدستور دون أن يتجاوزها باعتباره حامي الدستور<sup>6</sup>.

### ثانياً: تمييز رئيس الجمهورية عما يشابهه

كل باحث في هذا الموضوع يحاول قدر الإمكان تمييز بين مصطلح رئيس الجمهورية عما يشابهه من المصطلحات كما هو الشأن بالنسبة للملك، ورئيس الدولة بالنيابة ورئيس الدولة القائم وسيماً أن مصطلح "رئيس الدولة" على وجه العموم عرفته الساحة الوطنية، وأثارت بشأنه عدة تساؤلات قانونية

<sup>1</sup> راجع المواد 84، 85، 156 من دستور الجمهورية الجزائرية الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 08/12/1996، المعدل والمتمم:

- قانون رقم 02-03، المؤرخ في 10/04/2002، الجريدة الرسمية، العدد 25، المؤرخة في 14/04/2002، الصفحة 13.  
- قانون رقم 08-19، المؤرخ في 19/11/2008، الجريدة الرسمية، العدد 63، المؤرخة في 16/11/2008، الصفحة 08.  
- قانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016، الصفحة 03.

<sup>2</sup> أنظر صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، المرجع السابق، الصفحة 227.

<sup>3</sup> راجع المادة 11 (الفقرة الأولى) من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>4</sup> في هذا الصدد راجع المادتين 88، 119 (الفقرة الأولى) من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>5</sup> سيتم شرح هذه المسألة في هذا الفصل من خلال الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، لتقادي التكرار.

<sup>6</sup> فيما حامي الدستور، راجع المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وسيما النتائج المترتبة عنه، وعليه سنحاول من خلال هذا الفرع تبين أهم أوجه الاختلاف بين رئيس الجمهورية ورئيس الدولة أولاً، ثم تحديد أوجه الاختلاف بين رئيس الجمهورية والملك ثانياً.

### أولاً: تمييز رئيس الجمهورية عن رئيس الدولة

حددت مواد الدستور مظاهر التمييز بين مصطلح رئيس الجمهورية ومصطلح رئيس الدولة ويظهر ذلك من خلال ما يلي:

**1 - من حيث التسمية** كل مترشح تولي العهدة الرئاسية عن طريق الانتخاب طبقاً للمادة 85 من الدستور يسمى برئيس الجمهورية، أي مترشح اختاره الشعب بالأغلبية المطلقة عن بقية المترشحين الآخرين لما قدمه من برنامج السياسي الذي يعود بالنفع على هؤلاء وعلى المصلحة العليا للبلاد<sup>1</sup>. في المقابل كل شخص تولي رئاسة الدولة طبقاً لأحكام المادة 102 من الدستور بسبب شغور منصب رئيس الجمهورية سواء كان هذا الشغور النهائي (الوفاة، الاستقالة، استمرار المرض المزمن) أو كان شغور مؤقت (في حالة المرض المزمن والخطير)، وبهذا المعنى كل شخص حل محل رئيس الجمهورية والذي لم تنه عهده بعد فيعد رئيس الدولة<sup>2</sup>.

ولقد ميز الأستاذ "سعوداوي صديق"<sup>3</sup> في أطروحته بين "رئيس الدولة بالنيابة" و"رئيس الدولة" وإن كان هذا التمييز مبني على أساس تحليل فحوى المادة 102 من الدستور وذلك من خلال أن رئيس الدولة بالنيابة هو ذلك الشخص الذي ينوب رئيس الجمهورية في تولي تسيير شؤون الدولة لمدة لا تتجاوز خمسة وأربعين (45) يوماً بسبب مرض وعجز هذا الأخير، وفي حالة شفاء رئيس الجمهورية خلال تلك المدة فيمكنه حينئذ الرجوع لتكملة عهده الرئاسية المتبقية، وهذا على خلاف مصطلح رئيس الدولة وذلك من خلال أن كل شخص تولي هذه الصفة ملزم بإجراء انتخابات رئاسية خلال أجل أقصاه تسعون (90) يوماً ولا يحق لرئيس الجمهورية مهما كانت الظروف الرجوع إلى تسيير شؤون الدولة حتى وإن كان شفي من مرضه بعد أجل خمس وأربعين (45) يوماً، فضلاً عن ذلك نلاحظ إذا قدم رئيس الجمهورية استقالته أو في حالة وفاته أي في حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية فيتولى بعده شخص يسمى "رئيس الدولة" وليس "رئيس الدولة بالنيابة" لأن هذا الأخير يأتي بعد مرض المزمن والخطير لرئيس الجمهورية.

<sup>1</sup> تنص المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ما يلي: "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري. يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها."

<sup>2</sup> تنص المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ما يلي: "يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاه تسعون (90) يوماً، تنظم خلالها انتخابات رئاسية."

<sup>3</sup> أنظر صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، مرجع سابق، الصفحة 231 وما بعدها.

وإن كانت مسودة التعديل الدستوري قد تخلت صراحة عن هذه مثل التسميات، وذلك من خلال توحيد المصطلحات بجعل رئيس الجمهورية مرتبط بعملية الانتخاب، ورئيس الدولة بالنيابة مرتبط بحالة الشغور النهائي أو في حالة ثبوت المانع بسبب المرض الخطير والمزمن لرئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

**2 - من حيث السلطات بالرجوع إلى الدستور** يتبين لنا أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يكون رئيس الدولة بالنيابة والعكس غير صحيح بحيث لا يمكن أن يكون هذا الأخير رئيس الجمهورية وتكمن الحكمة في ذلك إلى السلطات التي يتمتع بها كل منهما وذلك من خلال أن رئيس الجمهورية يتولى كل المهام والسلطات التي نص عليها الدستور في مواده، على خلاف رئيس الدولة بالنيابة الذي لا يمكنه أن يمارس كل المهام، فهناك بعد السلطات تعد شخصية لرئيس الجمهورية دون سواه مثال ذلك تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة، نائب رئيس الجمهورية، الاستفتاء، حل المجلس الشعبي الوطني، إصدار العفو، أي لا يمكن لرئيس الدولة بالنيابة ممارسة تلك السلطات المنصوص عليها في المادة 101 من الدستور مثلاً.

فضلاً عن ذلك تكون مهمة رئيس الجمهورية تنفيذ برنامجه السياسي الذي من أجله انتخبه الشعب<sup>2</sup>، على خلاف مهمة رئيس الدولة بالنيابة الذي يتولى مهمة إجراء انتخابات رئاسية خلال أجل أقصاه تسعون (90) يوماً طبقاً لأحكام المادة 102 من الدستور.

**3 - من حيث النطاق:** يكون منصب رئيس الجمهورية مفتوح لكل شخص تتوفر فيه الشروط الترشح لرئاسة الجمهورية التي نص عليها الدستور، في المقابل لا يمكن لأي شخص أن يكون رئيس الدولة بحيث نجد أن المادة 102 حصرت نطاق رئاسة الدولة إلى شخصين على التوالي وهما: رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الدستوري، كما أن مسودة التعديل الدستوري أضافت منصب نائب رئيس الجمهورية لتولي مهمة رئاسة الدولة.

**4 - من حيث المدة:** يتولى رئيس الجمهورية العهدة الرئاسية لمدة خمسة (5) سنوات بصفة عادية، في المقابل يتولى رئيس الدولة بالنيابة مدة الرئاسة كأقصى تقدير تسعون (90) يوماً من أجل إجراء الانتخابات الرئاسية، وتبعاً لذلك مدة رئاسة الجمهورية أطول بكثير من مدة رئاسة الدولة.

وفي هذه النقطة لقد جاءت مسودة التعديل الدستوري في هذا المجال بحكم جديد وذلك من خلال تولي نائب رئيس الجمهورية في حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية (استمرارية

<sup>1</sup> تنص المادة 98 (الفقرة 3) من مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020 ما يلي: "يتولى نائب رئيس الجمهورية بالنيابة لمدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوماً ويمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 100 من الدستور"

<sup>2</sup> سيتم شرح هذه المسألة بمناسبة التعرض إلى الصلاحيات التنفيذية المخولة إلى الوزير الأول في المبحث الثاني من الفصل الأول.

العجز، الوفاة، الاستقالة) بحيث يستطيع نائب الرئيس تكملة مدة العهدة الرئاسية المتبقية<sup>1</sup> فعلى فرض بعد مرور مدة سنة من الانتخابات الرئاسية وقدم رئيس الجمهورية استقالته فيقوم نائبه بتكملة أربعة (4) سنوات المتبقية، وطعن في هذا الحكم من قبل تدخلات المختصين في هذا المجال عبر القنوات التليفزيونية<sup>2</sup>، وذلك من خلال طرحهم عدة اشكالات قانونية التي يثيرها هذا المنصب سيما:

\* لماذا يقوم نائب رئيس الجمهورية بتكملة مدة العهدة الرئاسية، ويقوم رئيس مجلس الأمة بمدة تسعون (90) يوما بالرغم من الأول معين والثاني منتخب؟.

\* هل يمكن لنائب رئيس الجمهورية أن يترشح للانتخابات الرئاسية في حالة توليه منصب رئيس الدولة بالنيابة، بالرغم من سكوت النص على هذه المسألة مع منعه بصفة صريحة رئيس مجلس الأمة الترشح للانتخابات بصفته رئيسا للدولة؟.

\* هل يمكن احتساب المدة الذي قضاها نائب رئيس الجمهورية بأنها عهدة رئاسية أم لا، وسيما إذا تولى رئاسة الدولة بعد مرور أربعة (4) سنوات بعد تقديم رئيس الجمهورية استقالته في ظرف سنة.

وفي نافذة هذا التمييز أراد الأستاذ "سعوداوي صديق"<sup>3</sup> في أطروحته إعطاء مصطلح رئيس الجمهورية ورئيس الدولة القائمين حتى وإن كان الدستور لم ينص على "صفة القائم" وهذا استجابة لمقتضيات مبدأ استمرارية الدولة وضمان انتخابات حرة ونزيهة، ومعنى هذا أنه في حالة ما إذا انقضت العهدة الرئاسية أو انقضت مدة تسعون (90) وحالت الظروف دون اجراء انتخابات رئاسية في أوانها كما حدث في الساحة الوطنية بتأجيل الانتخابات في 04 جوان 2019 بسبب الحراك الشعبي، أو لا يمكن اجرائها بفعل مرض كوفييد 19 (كورونا) أو إعلان حالة الحرب مثلا، فمثل هذه الحالات والأمثلة تمدد مدة عهدة رئيس الجمهورية ورئيس الدولة بالنيابة إلى غاية تسليم المهام إلى رئيس الجمهورية الجديد وتأديته اليمين الدستورية.

لكن الشيء الجديد في مسودة التعديل الدستوري أنها ألزمت رئيس مجلس الأمة عندما يكون رئيس الدولة بالنيابة عند حدوث أمور تحول دون اجراء انتخابات رئاسية فيطلب تمديد المدة من المحكمة الدستورية، وإن الحكم محمود ومنطقي، إلا أنه لا يشمل نائب رئيس الجمهورية وهنا نطرح التساؤل لماذا هذا التمييز في مثل هذه الحالات، حتى وإن كانت المدة تمدد بقوة القانون في حالة الإعلان عن حالة الحرب طبقا للمادة 110 (الفقرة 2) من الدستور.

<sup>1</sup> تنص المادة 98 (الفقرة 7) من مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020 ما يلي: "يتولى نائب رئيس الجمهورية بالنيابة مهام لباقي مدة العهدة الرئاسية لا يمكنه تعيين نائب الرئيس"

<sup>2</sup> راجع في هذا الصدد كل التدخلات المختصين في القانون الدستوري، التي أجريت على مستوى قناة الشروق tv، وقناة النهار...

<sup>3</sup> أنظر صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، المرجع السابق، الصفحة 232 وما بعدها.

## ثانيا: تمييز رئيس الجمهورية عن الملك

نميز بين مصطلح "رئيس الجمهورية"، ومصطلح "الملك" من خلال النقاط التالية:

### النقطة الأولى: من حيث طبيعة النظام

استعمل الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011<sup>1</sup> عبارة "نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية"، كما استعملت المادة الأولى من الدستور الجزائري عبارة "الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية"، وبالتالي يفهم هذين المادتين أن مصطلح "الملك" يستعمل في الدول التي تتبنى النظام الملكية كما هو الشأن بالنسبة للمغرب والمملكة العربية السعودية مثلا، في المقابل أن مصطلح "رئيس الجمهورية" يستعمل في الدول التي تتبنى النظام الجمهوري كما هو الشأن بالنسبة للجزائر، وتونس مثلا.

### النقطة الثانية: من حيث تولي السلطة

في النظام الملكية يتولى "الملك" العرش عن طريق ما يسمى "بالوراثة"، وتدعيما لهذه الفكرة نص الفصل 43 من الدستور المغربي لسنة 2011 ما يلي: "إن عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة إلى الولد الأكبر سنا من ذرية جلالة الملك محمد السادس، ثم إلى ابنه الأكبر سنا وهكذا ما تعاقبوا، ما عدا إذا عين الملك قيد حياته خلفا له ولدا آخر من أبنائه غير الولد الأكبر سنا، فإن لم يكن ولد ذكر من ذرية الملك، فالملك ينتقل إلى أقرب أقربائه من جهة الذكور، ثم إلى ابنه طبق الترتيب والشروط السابقة الذكر."

أما في النظام الجمهوري يتولى "رئيس الجمهورية" السلطة عن طريق ما يسمى "بالانتخاب عن طريق الاقتراع العام السري المباشر"، وتدعيما لهذه الفكرة نصت المادة 85 من الدستور الجزائري ما يلي: "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ويتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها."

ويترتب عن فكرة "الانتخاب"<sup>2</sup> فكرتين:

**الفكرة الأولى:** تكون المهمة الرئاسية لرئيس الجمهورية مؤقتة ومحددة.

**الفكرة الثانية:** تبقى السلطة والسيادة دائما ملك للشعب، وبالتالي يجب على رئيس الجمهورية أو الشخص الذي يحول محله كرئيس الدولة بالنيابة احترام السيادة الشعبية، تبعا لذلك يقوم الدستور بوضع

<sup>1</sup> راجع دستور المملكة المغربية، المؤرخ في 29 يوليو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 5964 مكرر، المؤرخة في 30 يوليو 2011، الصفحة 3600-3627.

<sup>2</sup> هذه الفكرة تكلم عليها الدستور، وأكد عليها المجلس الدستوري في عدة قراراته وآرائه، وقمت بشرحها، وتبيانها في أحكام هذا الفصل من هذه المذكرة.

مواد تشرح بالتفصيل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية، مع تحديد الأجل التي يجب أن تجرى فيها الانتخابات الرئاسية، وسيتم شرح هذه الأمور بالتفصيل في الفرع الثالث من هذا المطلب.

### النقطة الثالثة: من حيث المفهوم

حاول الدستور المغربي اعطاء تعريف لمصطلح "الملك" بأنه أمير المؤمنين وحامي الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية، وتبعاً لذلك شخص الملك لا تنتهك حرمة، وللملك واجب التقدير والاحترام، فهذا التعريف أعطى مكانة رفيعة لمصطلح "الملك" في التجسيد الفعلي للتمثيل الأسمى في ذروة البنين المؤسساتي.

أما الدستور الجزائري فيعرف رئيس الجمهورية بأنه يجسد الدولة ووطنياً ودولياً (داخلياً وخارجياً) يجسد وحدة الأمة من خلال توجيه لها الخطاب، لكن في المقابل يبقى رئيس الجمهورية يتحمل المسؤولية سوء كانت سياسياً ولو بطريقة غير مباشرة والمسؤولية الجنائية، ويظل حامي الدستور وتطبيق ما تعهد به أمام الشعب، وعليه تبقى مكانة الملك أعلى من مكانة رئيس الجمهورية.

### الفرع الثاني: المركز الشعبي لرئيس الجمهورية

لقد سبق الفصل بأن رئيس الجمهورية يختلف عن تلك المصطلحات المتشابهة عنه بأنه منتخب من قبل الشعب وفقاً للشروط المنصوص عليها في الدستور، وذلك عن طريق الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين، كما يمارس مهمته الرئاسية بصفة مؤقتة، لتكريس مقومات النظام الديمقراطي أي تجسيد مبدأ التداول السلمي على السلطة، فكل هذه الأمور سيتم التطرق إليها بالشرح المفصل في هذا الفرع وذلك بالتطرق أولاً إلى أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية، وثانياً التعرض إلى الأغلبية المطلقة، وثالثاً شرح مسألة مدة المهمة الرئاسية، وأخيراً التعرض إلى فكرة مواطنة رئيس الجمهورية وذلك من خلال سرد مجموعة من الشروط الواجب توافرها في شخصية هذا الرئيس.

### أولاً: أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية

بقيت مسألة "اختيار رئيس الجمهورية" لا تختلف عنها تلك التجارب الدستورية، المجسدة للنظام الجمهوري من خلالها تبيينها بصفة صريحة مبدأ التمثيل، ومبدأ المواطنة، فجدت الفقرة الأولى من المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "مبدأ التمثيل"، وتأسيساً على مضمون أحكامها نستنتج ما يلي:



## 1 - طبيعة اختيار رئيس الجمهورية

تعتبر الديمقراطية التمثيلية من أكثر الأنظمة استعمالا في العالم من خلال أنها تقوم على أسس علمية وعملية وموضوعية وذلك من خلال ممارسة الشخص الشؤون العمومية لمدة زمنية معينة عن طريق انتخابه من طرف الشعب صاحب السلطة والسيادة.<sup>1</sup>

فبالانتخاب يتمكن المواطنين من اختيار ممثليهم على مختلف المستويات الوطنية منها والمحلية لممارسة السيادة عنهم، لذا حظى الانتخاب اهتمام بالغ الأهمية في التشريعات الوطنية والدولية التي تعتنق النظام الديمقراطي، وتكرس مقومات دولة القانون.<sup>2</sup>

ومنه يكفل "الانتخاب" إقامة أجهزة تمثيلية وطنية ومحلية قوية وفعالة منبثقة مباشرة من الإرادة الصادقة للشعب بما يحفظ ذاتها ووجودها، ويؤكد للشعب حقه السيد في اختيار ممثليه بكل نزاهة بما يتوافق ومفهوم الواضح للديمقراطية التمثيلية والتشاركية.<sup>3</sup>

كما يحقق "الانتخاب" فكرة المواطنة التي تعطي للمواطنين المشاركة أكثر في الحياة السياسية بدون قيد أو شرط لأنهم يملكون الأهلية السياسية والمدنية، ويقدرّون معنى مصلحة البلاد، والعباد وثوابت ورموز الدولة ومكاسبها.<sup>4</sup>

وتأسيسا على ما تقدم فإن أحكام المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أكدت بكل وضوح أن رئيس الجمهورية يتم انتخابه من طرف الشعب طبقا لمقتضيات المواد 7 و8 و11 منه باعتبار أن الدستور أكد في ديباجته على مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة، وضمان الحرية لكل فرد، في إطار دولة ديمقراطية وجمهورية تحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، وتضفي المشروعية على ممارسة السلطات، وتكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة ونزيهة،<sup>5</sup> فبمصطلح "الانتخاب" يتم التفرقة بين مصطلح

<sup>1</sup> موسى بودهان: قانون الانتخابات الجزائري - نصوص تشريعية وأحكام تنظيمية، دار مدني للطباعة والنشر والتوزيع، البلدية، بلد الجزائر، 2006، الصفحة 7.

<sup>2</sup> عمار عباس: مبادرة الإصلاحات السياسية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 28، نوفمبر 2011، الصفحة 28.

<sup>3</sup> بلال بلعالم: تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية، أطروحة الدكتوراه، دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 01، 2017/2018، الصفحة 29.

<sup>4</sup> أمال بوحفصي: حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة، مذكرة الماجستير، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2006/2007، الصفحة 17.

<sup>5</sup> الفقرة العاشرة والفقرة الثانية عشر من ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2016.

"الملك" ومصطلح "رئيس الدولة"، وبين دولة ديمقراطية التي تستمد مشروعيتها ووجودها منه، وبين دولة غير ديمقراطية التي تستمد مشروعيتها خارج إرادة الشعب.

إلا أنه ما يجب القول عن هذا المبدأ باعتباره من أحد النظام الديمقراطي حسب رأي الأستاذ "صاحب الربيعي" "إن وجود أمية بنسب عالية في المجتمع يؤثر سلبا في نتائج الانتخابات، فيؤدي إلى فوز كائنات جاهلة، لكنها تجيد كسب عواطف الجمهور الجاهل، بشعارات قومية عنصرية أو طائفية، وبغياح وعي الناخب بمصالحه، يتحكم الجهلة بمقديرات الدولة، فتخفق خطط التنمية، يدفع الناخب الجاهل الثمن، بسوء الخدمات، وتبذني مستوى المعيشي، لذلك لا يمكن بمجرد تنظيم لمهرجان انتخابي الادعاء بأنها تبنت النظام الديمقراطي".<sup>1</sup>

## 2 - في مجال طبيعة اختيار رئيس الجمهورية

قدم الفقه الدستوري عدة أساليب وضمانات من أجل ممارسة الحق الانتخابي وتمثل في:

### أولا: الاقتراع العام والمقيد

ميز الفقه الدستوري بين الاقتراع العام والمقيد من حيث التعريف:

عرف الأستاذ "مولود ديدان"<sup>2</sup> الاقتراع العام بأنه: "يقرر حق الانتخاب بدون تقييده بشرط النصاب المالي أو شرط الكفاءة، وكان تقرير هذا المبدأ هدفا ديمقراطيا عزيزا تسابقت معظم الدول الأوروبية إلى الأخذ به وتطبيقه خلال القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، من أجل اشتراك أكبر عدد من المواطنين في عملية إسناد السلطة في هذه الدول الديمقراطية.

ومعنى هذا أن الاقتراع العام لا يعني عدم اشتراط أية شروط في الناخبين، إذ أنه لا يعقل أن يمنح حق الانتخاب لجميع المواطنين بصرف النظر عن أعمارهم أو مدى تمتعهم بحقوقهم المدنية والسياسية، كما لا يتصور أن يعطي حق الاقتراع للأجانب.

ويعرف الاقتراع المقيد حسب الأستاذ "مولود ديدان"<sup>3</sup> في مؤلفه "القانون الدستوري والنظم السياسية" بأنه "يضع قيودا على الفرد لممارسة حق الانتخاب تتعلق هذه القيود بدخل المواطن أو بثروته وبمقدار الضريبة التي عليه دفعها أو بمقدار تحصيله العلمي. ويقوم نظام الانتخاب المقيد بشرط النصاب المالي المسمى على وجوب كون الناخب مالكا أو حائزا أو شاغلا لعقار له دخل معين، أو أن يكون من دافعي الضرائب."

<sup>1</sup> أنظر صاحب الربيعي، رؤية في مؤسسات الدولة والمجتمع، الطبعة الأولى، صفحات لدراسات والنشر، سوريا، 2011، الصفحة 57.

<sup>2</sup> مولود ديدان: القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار بلقيس، الجزائر، الصفحة 145.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، الصفحة 144.

وتأسيسا ما تقدم يلاحظ أن المؤسس الدستوري كرس "الاقتراع العام" دون "الاقتراع المقيد" من خلال التصييص على مبدأ المساواة بين المواطنين والمواطنات في ممارسة الحقوق وتحمل الالتزامات ويستدل ذلك من خلال أحكام ديباجة الدستور ومواده:

- تنص الفقرة الواحد والعشرون من الديباجة ما يلي: "وفخر الشعب، وتضحياته، وإحساسه بالمسؤوليات، وتمسكه العريق بالحرية، والعدالة الاجتماعية، تمثل كلها أحسن ضمان لاحترام مبادئ هذا الدستور...."،

- تنص المادة 11 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ما يلي: "الشعب حر في اختيار ممثليه ولا حدود لتمثيل الشعب..."،

- تنص المادة 15 ما يلي: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية."،

- تنص المادة 34 ما يلي: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات..."،

- تنص المادة 118 ما يلي: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع المباشر..."،  
**ثانيا: الاقتراع المباشر وغير المباشر**

ميز الفقه الدستوري بين الاقتراع المباشر والاقتراع غير المباشر من حيث التعريف:

عرف الأستاذ "الأمين شريط"<sup>1</sup> الاقتراع المباشر بأنه: "هو أن الناخب يختار مباشرة ودون وسيط نائبه أو ممثله فيكون هذا الاقتراع من درجة واحدة.

أما الاقتراع غير المباشر فيعني أن الناخب ينتخب مندوبين عنه يقومون بدورهم بانتخاب النواب أو الممثلين... إلخ، فهناك إذن وساطة بين الناخب والمنتخب، وبذلك يكون الانتخاب من درجتين، كما قد يكون من ثلاث... إلخ.

ويعاب على الاقتراع غير المباشر أنه لا يمكن المواطن من التعبير الحقيقي عن ارادته واختياره، لكن له مزايا من جهة أخرى تتمثل في أن تعقد وتشعب شؤون الدولة وتعدد المترشحين والاتجاهات السياسية أصبح يحتاج إلى كفاءة ومعرفة وثقافة خاصة لا تتوفر في عامة الناس مما يستدعي اختيار مندوبين تتوفر فيهم هذه الشروط والاقتراع غير المباشر قليل الاستعمال والجزائر تعتمد على الاقتراع المباشر وأحسن المثال على ذلك أحكام المادة 85 فيما يخص الانتخابات الرئاسية، وأحكام 118 من هذا التعديل فيما يخص الانتخابات التشريعية.

<sup>1</sup> الأمين شريط: الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، الصفحة 224.

### ثالثا: الاقتراع السري والعلني

ميز الفقه الدستوري بين الاقتراع العلني والاقتراع السري من حيث التعريف:

عرف الأستاذ "موسى بودهان"<sup>1</sup> الاقتراع العلني بأنه: "أن الناخب يختار ممثله أو يعبر عن رأيه إزاء هذا المترشح أو ذاك بصفة علنية وأمام المأ بحيث يعلم العام والخاص بالموقف أو الصوت الذي أدلى به لفائدة مترشح ما وقد كان هذا النوع من الاقتراع سائدا في القديم، حيث اعتبره هذا الأستاذ بأنه أسلوب من شأنه تطوير شجاعة المواطن وتقوية حسه المدني، وحثه على المشاركة بقوة في الانتخابات لفضح الانتهازيين وذوي الأطماع الخفية.

أما الاقتراع السري ظهر نتيجة للعيوب التي شابت الانتخاب العلني فالانتخاب السري غالبا ما يتم في معزل عن أي شخص آخر ما عدا الناخب طبعاً، ويشترط أن يضع الناخب ورقته في الصندوق نفسه حتى لا يتم فتحها من طرف فرد آخر، كما يشترط أيضا وضع ورقة التصويت في ظرف غير شفاف ومغلق، وبصفة عامة الانتخابات السرية تحاول تكريس كل الضمانات وتوفير جميع الشروط التي تتضمن سرية التصويت أو الانتخاب.

والتشريع الجزائري أخذ بالاقتراع السري في العديد من أحكامه ابتداء من أحكام المادتين 85 و118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نزولا عند قانون الانتخابات لسنة 2016 (المعدل والمتمم).

### ثانيا: الأغلبية المطلقة للهيئة الناخبة

كل دساتير الدولة الجزائرية المتعاقبة بما فيها قوانين الانتخابات اشترطت الأغلبية المطلقة للأصوات الناخبين من أجل الإعلان عن المترشح للاستحقاق الرئاسي.

فعرف الأستاذ "الأمين شريط"<sup>2</sup> هذه الأغلبية بأنها "حصول المترشح على أكثر من نصف أصوات المصوتين، أي حصوله على نسبة 50% + 1".

وبذلك فهي تختلف عن الأغلبية البسيطة أو النسبية التي تشترط أن يفوز المترشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات بالمقارنة مع المتنافسين الآخرين مهما كان مجموع الأصوات التي حصلوا عليها، حتى وإن تجاوز عدد أصواته مثلا:

مترشح 1 - 30 صوتا،

مترشح 2 - 10 أصوات،

مترشح 3 - 25 صوتا.

يفوز المترشح 1 رغم أن مجموع أصوات مترشح 2 و3 أكثر من أصواته.

<sup>1</sup> موسى بودهان: المرجع السابق، الصفحة 16.

<sup>2</sup> الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، المرجع السابق، الصفحة 230.

ولعل الحكمة في اشتراط مثل هذه الأغلبية في الاستحقاق الرئاسي راجع إلى المركز القانوني لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري باعتباره يجسد رئاسة الدولة ووحدة الأمة والمتمتع بالمهام السامية في الدولة<sup>1</sup>.

على هذا الأساس يجب على كل من السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات والمجلس الدستوري قبل اعلانهما عن الفائز بالرئاسيات لابد عليهما أن يتأكدوا من جود هذه الأغلبية من عدمها فمثلا أعلن المجلس الدستوري أن المترشح "عبد المجيد تبون" هو فائز بالرئاسيات بسبب توافره على "الأغلبية المطلقة" حيث جاء في قراره<sup>2</sup> ما يلي: بعد المشاركة العامة: 39.88 %، الأصوات الملغاة: 1.244.925 %، الأصوات المعبر عنها: 8.510.415 %، الأغلبية المطلقة: 4.255.209 %.

الأصوات التي تحصل عليها كل مترشح، مرتبة ترتيبا تنازليا:

1 - السيد "عبد المجيد تبون" نسبة 58.13 % والمقدرة ب4.947.523.

2 - السيد "بن قرينة عبد القادر" نسبة 17.37 % والمقدرة ب1.477.386.

3 - السيد "بن فليس علي" نسبة 10.55 % والمقدرة ب897.831.

4 - السيد "ميهوبي عز الدين" نسبة 7.28 % والمقدرة ب619.225.

5 - السيد "بلعيد عبد العزيز" نسبة 6.67 % والمقدرة ب568.000.

واعتبارا أنه وفقا للمادة 85 (الفقرة الثانية) من الدستور، يتم الفوز في الانتخاب لرئاسة الجمهورية بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها،

واعتبارا أن المترشح عبد المجيد تبون تحصل على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين

المعبر عنها، وبالنتيجة السيد "تبون عبد المجيد" رئيسا للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

فضلا عن ذلك لقد أجاب المشرع في قانون الانتخابات عن كل الاحتمالات التي تطرأ في حالة

عدم تحقق الأغلبية المطلقة، فيتم تنظيم يوم ثاني ولا يشارك فيه سوى المترشحين (2) اللذين أحرزا

أكبر عدد من الأصوات خلال الدور الأول<sup>3</sup>، ويحدد الدور الثاني للاقتراع باليوم الخامس عشر (15)

بعد اعلان المجلس الدستوري نتائج الدور الأول، على ألا تتعدى المدة القصوى بين الدورين الأول

والثاني ثلاثين (30) يوما، وبعد الفوز بالأغلبية المطلقة فإن رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 90

من الدستور يؤدي اليمين الدستورية أمام الشعب وبحضور جميع الهيئات العليا في الأمة وهذا خلال

الأسبوع الموالي لانتخابه ويباشر مهمته فور أدائه اليمين.

<sup>1</sup> راجع المادتين 84 و86 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>2</sup> اعلان رقم 03/إ.م.د/ مؤرخ في 16 ديسمبر 2019، يتضمن النتائج النهائية لانتخاب رئيس الجمهورية.

<sup>3</sup> عادل قرانة: النظم السياسية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، الصفحة 108.

### ثالثاً: عهدة رئيس الجمهورية والتداول الديمقراطي

وقد عبر أساتذة القانون بشأن مدة العهدة الرئاسية والمقدرة بخمس (5) سنوات بأنها مدة مقبولة ومعقولة حتى يتمكن المترشح بتنفيذ مختلف البرامج وتحقيق الأهداف الإدارية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تعهد بها أمام الشعب أثناء الحملة الانتخابية، حتى يستطيع اكتساب ثقتهم مرة أخرى في حالة ترشحه.<sup>1</sup>

لأنه إذا كانت مدة العهدة طويلة تؤدي إلى احتكار السلطة والقضاء على مبدأ التداول الديمقراطي، وذلك من خلال عدم فتح المجال للأشخاص الآخرين للمشاركة في تسيير دواليب الحكم والسلطة.<sup>2</sup>

وليست بمدة قصيرة تكلف الدولة مبالغ مالية ضخمة لتنظيم الاستحقاق الرئاسي في ظل انتخابات حرة ونزيهة وتمويل الحملة الانتخابية لجميع المترشحين وبالتالي تخرج الدولة عن أطرافها المعهود لها والمتضمن تحقيق التنمية الوطنية الشاملة.<sup>3</sup>

مع الإشارة أن الدولة الجزائرية كرست مبدأ المساواة في "تأقيت العهدة الانتخابية" الناتجة عن الاقتراع العام المباشر والسري سواء على المستوى الوطني أو المستوى المحلي، ويظهر ذلك على المستوى الوطني من خلال المادة 119 (الفقرة 1) من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص ما يلي: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني لعهدة مدتها خمس (5) سنوات"، ويظهر على المستوى المحلي من خلال المادة 65 من قانون الانتخابات لسنة 2016<sup>4</sup> التي تنص ما يلي: "ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لعهدة مدتها خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة". وغنى عن البيان أنه لقد عرفت مسألة "غلق المهمة الرئاسية" مرحلتين مختلفتين في دستور واحد لسنة 1996 وتتمثل في:

<sup>1</sup> سعيد أوصيف: البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة دكتوراه علوم، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2016/2015، الصفحة 124.

<sup>2</sup> منال يدر: مبدأ التمثيل على المستوى المحلي، مذكرة الماجستير، الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2014-2013، الصفحة 23.

<sup>3</sup> بلال بلعالم: تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية - نظام البلدية -، مرجع سابق، الصفحة 61.

<sup>4</sup> قانون رقم 16-10، ماضي في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 28 أوت 2016، العدد 50، الصفحة 09.

معدل بقانون رقم 19-08، ماضي في 14 سبتمبر 2019، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 15 سبتمبر 2019، العدد 55، الصفحة 12.

## - مرحلة غلق مدة المهلة الرئاسية

حددت الفقرة الثانية من المادة 88 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مدة المهلة الرئاسية بخمس (05) سنوات ويمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط، والتي تم إدراجها وفقاً لأحكام المادة 212 منه ضمن الحظر الموضوعي الذي يمنع أي تعديل دستوري المساس به. وقرر المجلس الدستوري "هذه الإضافة"<sup>1</sup> بقوله: "واعتبار أن مبدأ التداول الديمقراطي يشكل دعامة أساسية من دعائم الديمقراطية ويعزز أسسها ويضفي الدينامية في الحياة السياسية. واعتبار أن هذه التعديلات تعزز النظام الديمقراطي من خلال تجسيد مبدأ التداول الديمقراطي الذي يمكن الشعب من ممارسة سلطته وذلك من خلال حرية اختيار ممثليه عن طريق انتخابات دورية ونزيهة وفقاً لأحكام المادة 10.

واعتبار أن إدراج إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمرة واحدة فقط ضمن المادة 178 يضمن ديمومة هذا المبدأ واستقراره."

ولقد سايرت هذا الطرح مسودة التعديل الدستوري وذلك بغلق العهدة مع قيامها بالشرح الدقيق لا يدع مجال الشك أو التأويل، بحيث ألزمت رئيس الجمهورية لا يمارس سوى عهدتين سواء كانت متتاليتين أو منفصلتين طبقاً للمادة 92 (الفقرة 2) منها.

ولقد دعم هذا الطرح الدستوري العديد من أساتذة القانون على رأسهم الأستاذ "بن عياش عفيف الدين"<sup>2</sup> أن هذا التعديل يكرس مبدأ التداول على السلطة وهو مبدأ جد مهم في القانون الدستوري والذي يعني ترك المجال أمام الجميع وعدم حصر مسألة تمثيل الشعب في يد فئة معينة كذلك إن نص المادة 88 سيحمي الدولة ومؤسساتها الدستورية من خطر انحرافات الحكام وسيكسبها المناعة الكافية إضافة إلى أن الشعب يملك حق تقرير مصيره بكل ديمقراطية وشفافية في اختيار أي برنامج وأي أشخاص يراهم الأمثل في قيادة وتسيير الشؤون الداخلية والخارجية للدولة.

كما ذهبت الأستاذة "صليحة بيوش"<sup>3</sup> بشأن غلق مدة المهلة الرئاسية بقولها: "يمثل هذا التعديل قمة التداول السلمي على السلطة، خاصة في ظل تبني التعددية الحزبية التي توجب ضمان انتقالها بطريقة شرعية وسلمية تسمح للجميع بالمشاركة في الحياة السياسية وبناء المؤسسات الدستورية والسياسية في الدولة، وحفاظاً على قوة وفاعلية هذا المنصب باعتبارها أرفع المنصب، وهي مدة معقولة

<sup>1</sup> رأي رقم 16/01، ر.ت.د/م.د، المؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>2</sup> بن عياش عفيف الدين: مرجع سابق، الصفحة 14.

<sup>3</sup> صليحة بيوش: التنظيم الدستوري لنهاية مدة رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية الصادرة عن جامعة باتنة 1، العدد 12، جانفي 2018، الصفحة 296.

وكافية لتحقيق استمرار واستقرار المؤسسات الدستورية وتسمح للرئيس بالتحكم في الشؤون العامة للدولة وتنفيذ مبادئه وافكاره التي طرحها على الشعب".

ونحن بدورنا نؤيد هذا الطرح لاعتبارين أولهما اعتبار دستوري مستمد من أحكام المواد 7 و8 و9 و11 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تكرر السيادة الشعبية بمدلولها الكامل وذلك من خلال أنه يتمتع بحقه السيد في ممارسة السلطة والسيادة، في إطار دولة ديمقراطية تؤمن بالقيم التداول الديمقراطية على السلطة.

وبالتالي هو مطلب سياسيا بامتياز توافقت عليه أغلب التشكيلات السياسية في إطار "الدستور التوافقي" التي قامت به الرئاسة في هذا المجال، ويعتبر هذا رجوعا لأحكام الدساتير السابقة بما فيها الدستور لسنة 1996 قبل تعديله في سنة 2008.<sup>1</sup>

وثاني اعتبار واقعي فلو تم التطبيق الطرح الدستوري لما وصلت إليه الدولة الجزائرية في إطار ما يعرف "بالهبة الشعبية" منذ مطلع عام ألفين وتسعة عشر (2019) وما كان قد ينجر عنه من الوقوع في الفراغ الدستوري في إطار الخروج عن قواعد "المنطق الدستوري" في تولي رئاسة الجمهورية، وبالتالي الخروج عن مبادئ دولة القانون، والنظام الديمقراطي.

ونفس الطرح عرفته الدول العربية في ما يعرف ب"النكسة العربية" أين تم الاستلاء على كرسي رئاسة الجمهورية لمدة طويلة كما هو الشأن بالنسبة لتونس وليبيا واليمن... الخ، لذا من الضروري غلق المهمة الرئاسية وذلك من أجل القضاء على فكرة "السلطوي في الرئاسة".

وفكرة غلق العهدة الانتخابية تطرح فقط بالنسبة للمهمة الرئاسية، ولا تشمل المهمة البرلمانية أو المحلية، وهذا راجع إلى المكانة التي يحظى بها رئيس الجمهورية في النظام السياسي باعتباره النافذ الحقيقي على الحياة السياسية والإدارية والمتمتع بسلطة شبح الحقوق والحريات إذا لم تقم بمهامها الدستورية بحقيقة موضوعية، ويضطلع بالمهام السامية ليجسد وحدة الأمة وممثليها داخليا وخارجيا وحامي الدستور وصاحب اتخاذ القرار الوطني<sup>2</sup>، على خلاف المجلس الشعبي الوطني المالك للوظيفة التشريعية المتخذة بنظام الأغلبية، والمجالس المنتخبة المحلية المالكة لصلاحيات المشاركة مع الدولة في تسيير الشؤون العمومية المتخذة في شكل "المداولات".

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة الوادي، العدد 14، أكتوبر 2016، الصفحة 77.

<sup>2</sup> صديق سعوداوي: الحق في الدستور، مجلة صوت القانون، الصادرة عن مخبر نظام الحالة المدنية بجامعة خميس مليانة، العدد 1، أبريل 2014، الصفحة 188.



## 2 - مرحلة فتح مدة المهمة الرئاسية

يمارس رئيس الجمهورية عهده الانتخابية لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد لأكثر من مرة وهذا حسب مقتضيات أحكام المادة 74 من التعديل الدستوري لسنة 2008، وبرر المجلس الدستوري "هذه الإضافة"<sup>1</sup> بقوله: "اعتبار أن تعديل المادة 74 (الفقرة 2) من الدستور، يهدف إلى تأسيس مبدأ قابلية انتخاب رئيس الجمهورية بغرض منح السيادة الشعبية مدلولها الكامل، وتمكين التعبير عنها بكل حرية.

واعتبار أن الشعب، بمقتضى أحكام المادة 06 من الدستور، هو مصدر كل سلطة، وأن السيادة الوطنية التي هي ملك للشعب دون سواه، يمارسها عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين من الشعب تطبيقاً للمادة 7 (الفقرة 3) من الدستور.

واعتبار أنه بمقتضى أحكام المادة 71 من الدستور من الدستور، ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وأن تجديد انتخابه يخضع لنفس المبادئ الدستورية.

واعتبار أن تعديل المادة 74 يدعم قاعدة حرية الشعب في اختيار ممثليه المنصوص عليها في المادة 10 من الدستور، ويعزز السير العادي للنظام الديمقراطي الذي يقتضي بأن حائز عهدة رئاسية ملزم بأن يعيدها عند انقضائها، إلى الشعب الذي يملك دون سواه سلطة التقدير، بكل سيادة، كيفية تأدية هذه العهدة، ويقرر بكل حرية، تجديد الثقة في رئيس الجمهورية أو سحبها منه."

وفي هذا الصدد نلاحظ أن إرادة الحاكم اقتضت منه ونزولاً عند رغبته قام بتعديل الدستور في سنة 2008 وفتح مدة المهمة الرئاسية لأكثر من مرة وذلك أجل الظفر بالاستحقاق الرئاسي باسم تطوير وترقية فكرة المسار الديمقراطي، مما جعل القول التعديل فتح مدة المهمة الرئاسية تخدم رئيس الجمهورية على حساب السيادة الشعبية في حالة عدم وجود انتخابات حرة ونزيهة.

### رابعاً: مواطنة رئيس الجمهورية

حددت أحكام المادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ومواد قانون الانتخابات لسنة 2016 شروط الترشح لرئاسة الجمهورية، ويمكن إيجاز هذه الشروط فيما يلي:

#### 1 - التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية

جاء شرط الجنسية في المرتبة الأولى ضمن قائمة الشروط الدستورية نظراً لأهميته لأنها تربط المترشح بالدولة الجزائرية برابطة "الولاء الوطني"، لذا يجب على المترشح للانتخابات أن يكون متمتعاً بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط التي يستمدها طبقاً لمقتضيات قانون الجنسية لسنة 2005 عن طريق رابطة الدم من طرف أبوين جزائريين، ويترتب عن هذا الشرط النتائج الآتية:

<sup>1</sup> رأي رقم 01/08، ر.ت.د/م، مؤرخ في 07 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

- **النتيجة الأولى:** لا يحق للمترشح أن يكون متعدد الجنسيات، ويتم استخلاص ذلك من خلال عبارة "يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط".

- **النتيجة الثانية:** لا يحق للمترشح أن يكون متمتعاً بالجنسية الجزائرية عن طريق الزواج أو التجنس ويستشف ذلك من خلال كلمة "أصلية".

- **النتيجة الثالثة:** لا يحق للمترشح أن يكون قد تجنس بجنسية أجنبية طوال حياته، حتى ولو قد سقطت عنه لأي سبب من الأسباب سواء عن طريق السحب أو التجريد أو التخلي عنها ويستشف ذلك من خلال "لم يتجنس بجنسية أجنبية".

- **النتيجة الرابعة:** لا يكون زوج المترشح متمتعاً بجنسية غير جنسية جزائرية أصلية فقط ويستشف ذلك من خلال عبارة "يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط".

ولقد أبدى المجلس الدستوري<sup>1</sup> رأيه بشأن النتيجة الثانية والثالثة والرابعة" وذلك من خلال اشتراط أن يكون المترشح لم يتجنس بجنسية أجنبية، ويثبت الجنسية الأصلية للأب والأم، والجنسية الأصلية فقط للزوج، راجع إلى المهام الدستورية السامية المخولة لرئيس الجمهورية.

وبهذا الصدد تؤيد الطرح الدستوري الذي أبداه المؤسس الدستوري لاشتراط مثل هذه الشروط وهذا راجع إلى المركز العضوي والوظيفي الذي يتمتع به رئيس الجمهورية فيجسد هذا الأخير رئاسة الدولة ووحدة الأمة (المادة 84 من الدستور) ويضطلع بالمهام السامية والوظائف العليا (المادة 86) وذلك من خلال أنه قائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني ويقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها ويتأسس مجلس الوزراء ويعين في الوظائف المدنية والعسكرية (المادتين 91، 92) ويعمل بدون هوادة من أجل تطور الشعب وازدهاره ويسعى في سبيل تحقيق المثل العليا للعدالة والحرية والسلم في العالم، مما ينتج عن ذلك ضرورة إسناد الوطن للأشخاص الوطنيين وحماية مصلحة العليا للبلاد والعباد.

وأضافت الأستاذة "فاطمة الزهراء رضاني" أن هذا التعديل سببه راجع إلى الخوف من تسرب أسرار الدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى الدور الذي تلعبه الزوجة في حياة زوجها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> رأي رقم 16/01، ر.ت.د/م.د، المؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

<sup>2</sup> فاطمة الزهراء رضاني: دراسة حول جديد التعديل الدستوري في الجزائر 2016، بدون طبعة، النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2017، الصفحة 96.

## 2 - يدين بالإسلام

جاء شرط الإسلام بعد شرط الجنسية لأن هذه الأخيرة لا تمنح للمواطن يدين بالإسلام بل تمنح له عن طريق رابطة الدم من طرف أحد الأبوين المتمتعين بالجنسية الجزائرية، واشتراط هذا الشرط مبني على اعتبار دستوري، وآخر اجتماعي.

أ - **الاعتبار الدستوري** مرده أن المادة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت بصفة صريحة على أن الإسلام دين الدولة، ويبقى أن أداء رئيس الجمهورية اليمين الدستورية طبقا للمادة 90 من الدستور بعد انتخابه هو الذي سيعبر بصفة لاحقة عن انتمائه للإسلام حسب تحليل الأستاذة "الغوتي سعاد"<sup>1</sup>.

ب - **الاعتبار الاجتماعي** يتمسك الشعب الجزائري بالقيم الروحية المستمدة من الإسلام، وبقيمه الأخلاقية وثقافة السلم والتسامح والمصالحة والتضامن والتماسك، فهو من المكونات الأساسية للهوية الوطنية ومقوم أساسي للأمة الجزائرية إلى جانب العروبة والأمازيغية<sup>2</sup>.

## 3 - التمتع بالسن

يعتبر السن شرط جوهرى في المترشح لتولي المهمة الرئاسية، بحيث تم تحديد هذا السن في الجزائر وفقا لمقتضيات المادة 87 المذكورة أعلاه بأربعين (40) سنة كاملة يوم إجراء الاستحقاق الرئاسي، وليس يوم تقديم الملف أمام السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

ويبدو أن هذا السن يدل على وجود النضج الكامل والوعي الحقيقي سواء من الناحية السياسية أو من الناحية العلمية والعملية أو من الناحية الدينية لدى المترشح.

فمن الناحية السياسية فيكون المترشح عرف معظم قواعد اللعبة السياسية بحكم خبرته في الحياة طيلة أربعين سنة وسيما إذا كان منخرط في حزب معين، أو قد مارس وظيفة أو منصب في الإدارة العامة أو الإدارة الخاصة، ومن الناحية العلمية والعملية فيكون المترشح قد أكمل دراسته على جميع الأصعدة سواء على مستوى وزارة التربية أو وزارة التعليم العالي وأدى واجبه الوطني وذلك من خلال تأديته الخدمة الوطنية من جهة، ومن جهة أخرى يكون قد استقر بشكل تام في الحياة العائلية وتحمل المسؤولية في تسيير هذا المجال وما يترتب عليه من الالتزامات، وأخيرا من الناحية الدينية فيكون

<sup>1</sup> سعاد الغوتي: معالجة علاقة الإسلام والدولة في النصوص الأساسية الجزائرية في الفترة ما بين 1962 و2012، مجلة

صوت القانون الصادرة عن مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، العدد 05، ابريل 2016، الصفحات 12 و13 و19 و20 و21 و22.

<sup>2</sup> راجع ديباجة الدستور الحالي والمادتين 2 و3 منه.

المرشح متشعبا بالثقافة الاسلامية ومبادئها وقيمها وأخلاقها، ولاسيما أن السن الوحي لدى سيد الخلق محمد صلى الله عليه سلم بدأ في سن أربعين (40) سنة<sup>1</sup>.

وتطبيقا للقواعد العامة أن المرشح سواء في الانتخابات الرئاسية أو التشريعية أو المحلية يكون في كامل قواه العقلية وذلك من خلال خلوه من عوارض الأهلية المنصوص عليها في القانون المدني أو قانون الأسرة والمتمثلة في: الجنون، العته، ذوي الغفلة، السفه، ويتم إثبات ذلك من خلال تقديم المرشح شهادة طبية مسلمة من طبيب مختص ومكلف لهذا الغرض.

وتأسيسا على ما تقدم يشترط في المرشح لعضوية مجلس الأمة أن يكون عمره خمسة وثلاثين (35) سنة، وقد يحتمل أن يتولى رئاسة ذلك المجلس تزامنا مع وجود حالة الشغور النهائي في منصب رئاسة الجمهورية، فيتولى حينئذ الرئاسة باسم رئيس الدولة، وهنا قد يثور إشكال قانوني متمثل في تخلف شرط السن الذي يقتضي أربعين (40) سنة، حتى لو كان هناك اختلاف بين رئيس الجمهورية ورئيس الدولة فيما يتعلق بالصلاحيات والمهام، وهناك تشابه فيما يتعلق بالنسبة للشروط باعتبار رئيس الجمهورية قبل كل شيء يجسد رئيس الدولة (المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، وهذه الشروط هي شروط دستورية واجب توفرها في أي مرشح لتولي المهمة الرئاسية سواء كان قائما أو بالنيابة، وفي حالة تخلف أي شرط لا يصلح في الأخير أن يكونا رئيسا للدولة.

لكن ما يلاحظ من الناحية العملية هو إقدام أعضاء مجلس الأمة تقديم مرشح لرئاسة ذلك المجلس يفوق سنه أربعين (40) سنة حتى لا نقع في هذا الإشكال القانوني، لكن هذا الإشكال لم يتم معالجته في مسودة التعديل الدستوري.

#### 4 - المؤهل العلمي: "شرط غير مدستر"

لم تنص المادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على توفر شرط "المؤهل العلمي" في المرشح للانتخابات الرئاسية ويشمل هذا الحكم باقي الانتخابات سواء كانت تشريعية أو محلية، ولعل الغاية المبتغاة في عدم اشتراط مثل هذا الشرط راجع إلى طبيعة النظام الذي اتخذته الدولة الجزائرية والمتمثل في "النظام الجمهوري" القائم على أساس مبدأ التمثيل، وذلك من خلال فتح المجال للمواطنين الترشح في الانتخابات من أجل المشاركة في تسيير الشؤون العمومية في ظل دولة ديمقراطية تضمن انتخابات حرة ونزيهة، تحت شعار "الشعب الجزائري حر ومصمم على بقاءه حرا في اختيار ممثليه، ولا حدود لتمثيل إرادة الشعب وهذا ما نص عليه الدستور في ديباجته ومواده<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> فوزي أوصديق، مرجع سابق، الصفحة 106.

<sup>2</sup> مداخلة بلال بلغالم: إصلاح الجماعات الإقليمية لتعزيز مبادئ اللامركزية الإدارية، يوم دراسي مخبر القانون الدولي للتنمية المستدامة، كلية الحقوق بجامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، 13 نوفمبر 2018، الصفحة 5 وما يليها.

لكن مهما يكن تبقى الديمقراطية لا تسوي بين المتعلم والجاهل في قيادة السلطة بل تفرض على منحها للأشخاص القادرين على تحملها كما يقول المثل الشائع "الرجل المناسب في المكان المناسب"<sup>1</sup> ومصادقا لقوله تعالى "لا يستوى الذين يعلمون والذين لا يعلمون".

لكن ما يلاحظ من الناحية العملية أن الوزارة المكلفة بالداخلية قامت بمنح استمارات الترشح للانتخابات الرئاسية مدونة فيها "التصريح بالمؤهل العلمي"، لكن هذا الأمر يبقى مجرد "تصريح"، وليس "شرط"، إلا أن قانون الانتخابات لسنة 2016 المعدل في سنة 2019<sup>2</sup> اعتبر المؤهل العلمي بمثابة شرط لترشح لرئاسة الجمهورية، ويظهر ذلك من خلال المادة 139 (الفقرة 12) منه من خلال اشتراط "شهادة جامعية أو شهادة معادلة لها، مع العلم أنه قد أثار المجلس الدستوري هذا الشرط بصورة غير مباشرة بمناسبة اصداره قرار صادر في أول يونيو 2019<sup>3</sup> متضمن عدم اجراء انتخابات رئاسية التي كانت مقررة في 04 يوليو 2019 حيث ما نص ما يلي: "اعتبار أن المؤسس الدستوري خول المجلس الدستوري مهمة السهر على احترام الدستور، والسهر على صحة انتخاب رئيس الجمهورية طبقا للفقرتين الأولى و2 من المادة 182 من الدستور،

واعتبار لقراري المجلس الدستوري والمتضمنان رفض طلبي الترشح المذكورين أعلاه، وفي ظل غياب مترشحين مؤهلين، واستحالة اجراء انتخاب رئيس الجمهورية في التاريخ المقرر يوم 04 يوليو 2019.

واعتبار أنه بالاستناد إلى روح الدستور وضمانا لاستمرارية سير المؤسسات الدستورية، أن الوظيفة الأساسية لرئيس الدولة هي تنظيم انتخاب رئيس الجمهورية وهي المهمة التي يتولاها حتى أداء رئيس الجمهورية المنتخب اليمين الدستورية.

واعتبارا أن استحالة إجراء انتخاب رئيس الجمهورية في التاريخ المقرر في 4 يوليو 2019، يقتضي إعادة القيام بالعملية الانتخابية من جديد، وفقا للدستور والقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

---

<sup>1</sup> عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جمع ومقارنة وتعليق، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، الصفحة 13.

<sup>2</sup> راجع القانون العضوي رقم 16 - 10، المؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 28 غشت 2016، الصفحة 9. مع العلم أن هذا القانون قد تعدل بقانون عضوي رقم 19-08، المؤرخ في 14 سبتمبر 2014، الجريدة الرسمية، العدد 55، المؤرخة في 15 سبتمبر 2019، الصفحة 12.

<sup>3</sup> قرار رقم 20/ق.م. د/19، المؤرخ في أول يونيو 2019، متضمن عدم اجراء الانتخابات الرئاسية المقررة في التاريخ 04 يوليو 2019.

وبالتالي رفض المجلس الدستوري اجراء الانتخابات الرئاسية في وقتها المقرر بتداعيات ضرورة تهيئة الظروف الملائمة لتنظيم الانتخابات الرئاسية واحاطتها بالشفافية والحياد لأجل الحفاظ على المؤسسات الدستورية التي تمكن من تحقيق تطلعات الشعب السيد من جهة، ومن جهة أخرى عدم وجود مترشحين مؤهلين، مما يجعل القول أن المجلس الدستوري قد حاول خلق نخب ممتازة من أجل المشاركة في الاستحقاقات الرئاسية بالرغم من أن الدستور لم يشترط المؤهل كما أسلفنا ذلك.

#### 5 - التمتع بالحقوق المدنية والسياسية:

اشترطت المادة 87 من الدستور هذا الشرط الذي يسميه بعض فقهاء القانون الدستوري بالأهلية الأدبية والعقلية التي تحمل في طياتها الثقة الخالصة للمشاركة في الحياة السياسية وتسيير الشؤون العمومية.

وتبعاً لذلك لا يعقل اسناد السلطة إلى شخص محجور عليه أو مصاب بعارض من عوارض الأهلية أو مرتكب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في القانون، والتي تجعله يفقد الحقوق السياسية معها، أو يكون قد سلك سلوكاً أثناء الثورة التحريرية مضاداً لمصالح الوطن أو ارتكب سلوكاً معاداً لقيم ثورة أول نوفمبر 1954.

وهذا الشرط معقول ومنطقي يتماشى مع متطلبات المصلحة العليا للبلاد ومقتضيات النظام الديمقراطي لحماية مبدأ السيادة الشعبية، لأنه لا يمكن أن نضع مصير الأمة ومؤسسات الدولة بين أيدي شخص غير مرغوب فيه.

وتجدر الإشارة أن هذه الجرائم تسقط بزوال أسبابها فبالنسبة للحقوق المدنية أو العقلية تكون بمقتضى شهادات موثقة رسمياً على غرار حكم قضائي يقضي برفع الحجر مثلاً، أما بالنسبة للحقوق السياسية تكون بانقضاء مدة محددة لرد الاعتبار، أو تكون بموجب صدور حكم قضائي أو بصور العفو الشامل الذي يمحو جميع آثار الجريمة.<sup>1</sup>

#### 6 - شروط أخرى بمقتضى القانون العضوي للانتخابات

نص قانون الانتخابات لسنة 2016 (المعدل والمتمم) على مجموعة من الشروط والتي تعتبر في مجملها شروطاً دستورية وذلك من خلال ترجمتها في شكل استمارة تحتوي على مجموعة من البيانات المتعلقة بالمرشح والمنصوص عليها في الدستور، وتقديمه تعهد كتابي موقع من طرف المترشح يلتزم من خلاله احترام كل المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري بما فيها مبادئ قيم ثورة نوفمبر 1954 وترقية المسار الديمقراطي وترسيخ قيم دولة الحق والمؤسسات ومبادئ الجمهورية، هذا ما نصت عليه المادتين 139 و140 من قانون الانتخابات لسنة 2016.

<sup>1</sup> بلال بلعالم: تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية - نظام البلدية-، مرجع سابق، الصفحة 38.

فضلا عن ذلك يجب على المترشح تقديم قائمة تتضمن مجموعة من التوقيعات التي نصت عليها المادة 142 من قانون الانتخابات وفي هذا الصدد قد رفض المجلس الدستوري العديد من الطعون التي قدمها المترشحون ضد قرار السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات المتضمن رفض الترشح بناء على عدم صحة التوقيعات المنصوص عليها في المادة 142 المذكورة أعلاه فعلى سبيل المثال نص المجلس الدستوري في أحد قراراته<sup>1</sup> ما يلي: "اعتبارا أن القرار الصادر عن السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات المؤرخ في أول نوفمبر 2019 تحت رقم 16 والمتضمن رفض ترشح السيد رؤوف عايب لانتخاب رئيس الجمهورية وذلك بسبب أنه لم يقدم سوى 391 توقيعاً لناخبين خلافا لعدد 56.000 توقيعاً المصرح به عند الايداع، وأن عدد التوقيعات الصحيحة المقدمة هو 382 توقيعاً لناخبين وبذلك لم يبلغ الحد الأدنى من التوقيعات المحدد بالمادة 142 من قانون الانتخابات.

واعتبارا أنه بعد دراسة العريضة المقدمة من طرف الطاعن رؤوف عايب، تبين أنه لم يقدم سوى 382 استمارة صحيحة، وبهذا لم يبلغ الحد الأدنى من التوقيعات المحدد والمتمثل في 50.000 استمارة طبقا للمادة 142 مما يستوجب التصريح بعدم التأسيس."

وأخيرا يجب على المترشح للانتخابات الرئاسية أن يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه، حيث لا تكون جميع مؤسسات الدولة بما فيها الهيئات المنتخبة مصدرا للثراء غير المشروع ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة والحد من سوء استعمال السلطة.

ونشير في نافلة فكرة مواطنة رئيس الجمهورية، أن مسودة التعديل الدستوري أعطت إمكانية لهذا الأخير تعيين نائب رئيس الجمهورية في المادة 95 (الفقرة 6)، والذي يحول محله في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية طبقا للمادة 98 (الفقرة 3)، واعتبار بالنتيجة أن رئيس الجمهورية يكون ملزما بكل الشروط التي حددها الدستور للمترشح للانتخابات الرئاسية والتي أشرنا إليها أعلاه.

وفي هذا الصدد حتى وإن اعتبرت لجنة الخبراء أن استحداث منصب نائب رئيس الجمهورية بأنه يشكل سندا لرئيس الجمهورية في ممارسة اختصاصاته كلما دعت الضرورة ذلك، وحفاظا على استمرارية المؤسسات وإتمام العهدة بتولي رئاسة الدولة بالنيابة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية<sup>2</sup> فهذا حسب اعتقادنا لا يتماشى مع مقومات النظام الجمهوري ومقتضيات مبدأ التمثيل لأنه كيف يمكن اسناد الرئاسة إلى شخص معين وليس منتخب على خلاف قبول الرأي العام بشأن منصب رئيس مجلس الأمة بسبب انتخابه بطريقة غير مباشرة من قبل الشعب عن طريق ممثليه.

<sup>1</sup> قرار رقم 35 /ق.م.د/19 مؤرخ في 09 نوفمبر 2019، يتضمن رفض الترشح السيد رؤوف عايب.

<sup>2</sup> أنظر عرض الأسباب الوارد في مسودة التعديل الدستوري.

ولحماية حق الترشح في الانتخابات الرئاسية باعتباره من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الديمقراطي، لقد وضعت الدولة في هذا الشأن هيئتان تسهران على توفير حماية هذا الحق والمتمثلة في:

## 1 - السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات<sup>1</sup>

تعتبر هذه السلطة جديدة في الجزائر والتي تم استحداثها وفق لأحكام المادتين 7 و 8 من الدستور (الشعب صاحب السيادة والسلطة) وذلك من خلال تلبية مطالب الشعب الرامية إلى استحداث سلطة مستقلة تتولى تنظيم العملية الانتخابية ومكلفة بتطبيق القوانين التي لها صلة بالانتخابات والأحكام التنظيمية ضمانا لشفافيتها وحيادها ابتداء من استقبال ملفات الترشح للانتخابات الرئاسية إلى غاية الاعلان النهائي عن نتائج تلك الانتخابات، وبالتالي وضع حد للسلطات الإدارية (الوزارة المكلفة بالداخلية) التدخل في مجال تحضير وتنظيم الانتخابات<sup>2</sup>.

## 2 - المجلس الدستوري

يعد المجلس الدستوري إحدى أهم المؤسسات الدستورية في النظام السياسي الجزائري الذي ظهر كنتيجة حتمية لمتطلبات التحول التي فرضت وجودها ولو كان ذلك في حدود استمرار النظام وذلك من خلال تخويله صلاحية الرقابة على دستورية القوانين باعتبار الدستور أسمى من القواعد الوضعية الأخرى وهو القانون الأساسي للبلاد<sup>3</sup>.

فضلا عن ذلك يسعى إلى حماية مبادئ النظام الديمقراطي باعتبار أن حقوق وحرية المواطن يجب أن تحظى بالاحترام والأولوية وذلك من خلال سهره أولا على صحة عملية الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات، وفي الثانية ينظر المجلس في جوهر الطعون التي يتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية، ويعلن النتائج النهائية لكل العمليات المنصوص عليها في الفقرة السابقة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> قانون عضوي رقم 19-07، مؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 15 سبتمبر 2019، العدد 55، الصفحة 5.

<sup>2</sup> راجع في هذا الصدد المادة 210 من مسودة التعديل الدستوري، والقانون الذي ينظمها (قانون 19-07).

<sup>3</sup> سعيد بوا الشعير: النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 -السلطة التشريعية-، الجزء الرابع، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، الصفحة 191.

<sup>4</sup> أنظر المادة 182 من التعديل الدستوري لسنة 2016.



## المطلب الثاني: المركز العضوي للوزير الأول

ولقد تطرق الدستور إلى "منصب الوزير الأول" في العديد من مواده، بحيث حدد طريقة اختياره وإنهاء مهامه التي تكون من قبل رئيس الجمهورية، فضلا عن ذلك حدد له مجموعة من الصلاحيات، والتي جعلته يعمل تحت جناح رئيس الجمهورية، ومع بقاءه مسؤول سياسيا أمام البرلمان. لكن المتتبع لمسار دساتير الدولة الجزائرية نجدها تارة تمنح لهذا المنصب مكانة مرقومة في هرم السلطة التنفيذية وذلك بتزويده بصلاحيات دستورية أصلية، وذلك عندما تبنت مصطلح "رئيس الحكومة"، وبالتالي أرادت من خلاله تجسيد مظاهر النظام البرلماني، وتارة أخرى قامت بتزويده بصلاحيات مفوضة، وذلك عندما تبنت مصطلح "الوزير الأول"، وبالتالي أرادت من خلاله تجسيد مظاهر النظام الرئاسي، ولكن مهما كان بقي هذا المنصب يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية. فكل هذا وذلك سيتم معالجته بشيء من التفصيل والتحليل في هذا المطلب، وذلك من خلال التطرق في الفرع الأول إلى تطور منصب الوزير الأول، ثم التعرض في الفرع الثاني إلى طريقة اختيار الوزير الأول.

## الفرع الأول: تطور منصب الوزير الأول

عرف الرجل الثاني في السلطة التنفيذية عدة تسميات مختلفة سواء تعلق الأمر بجانبه العضوي أو الوظيفي، فقد عرف تسمية رئيس المجلس في المرحلة الانتقالية ورئيس الحكومة في دستوري 1989 و1996 وأخيرا أصبح يأخذ تسمية الوزير الأول في التعديل الدستوري لسنة 2008 إلى يومنا هذا.

## أولا: نظام رئيس الحكومة

أحدث مركز رئيس الحكومة على إثر التعديل الدستوري الذي جرى بمقتضى استفتاء 1988/11/03 بعد الاعلان عن الاصلاحات السياسية من طرف رئيس الجمهورية، وقد كرس دستور 1989 هذا المركز وبين اجراءات تعيينه وحالات انتهاء مهامه، وكذا تحديد صلاحياته وقد كرسه كذلك الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية وسيما المادة 04 منها.<sup>1</sup> باعتبار أن دستور 1989 و1996 يتميزا بدساتير الديمقراطية والحريات وبموجبهم تمة الانتقال من نظام مغلق إلى نظام مفتوح، ومن قانون دولة إلى دولة القانون كل هذا وذلك أدى إلى إعادة النظر في نظام الدولة:

<sup>1</sup> ناصر لباد: القانون الإداري - التنظيم الإداري - منشورات دحلب، سطيف، الجزائر، 2002، الصفحة 75.

أولا على المستوى الأفقي وذلك من خلال تكريس ظاهرة السلطات العمومية (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية) والتخلي عن ظاهرة "الوظائف" التي كانت معتمدة في النظام السابق.<sup>1</sup>

ثانيا على المستوى العمودي وذلك من خلال إعادة النظر في تنظيم السلطات العمومية من الداخل وبتكريس ظاهرة "ثنائية السلطات" فتم إنشاء مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وإنشاء مؤسسة بجانب رئيس الجمهورية أطلق عليها اسم الحكومة لها رئيسها وأعضائها، وخول لها صلاحيات دستورية<sup>2</sup>، وأخيرا إنشاء قاضي إداري إلى جانب قاضي عادي<sup>3</sup>.

واعتبار بالنتيجة أصبح رئيس الحكومة يعتبر الطرف الثاني للسلطة التنفيذية من خلال مركزه العضوي والوظيفي، فمركزه العضوي يظهر في ضرورة تعيين رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية خارج قواعد اللعبة السياسية (لا يكون من الأغلبية البرلمانية أو التشكيلات السياسية) طبقا للمادة 74 (الفقرة 5) من دستور لسنة 1989 والمادة 77 (الفقرة 5) من دستور لسنة 1996 على أن "رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه".

ونستنتج من خلال هذه المادة أن مسألة تعيين رئيس الحكومة لا تخضع لشرط حزب الأغلبية البرلمانية، ولا يجوز بأي حال من الأحوال تفويض هذا السلطة من قبل رئيس الجمهورية لأي شخص مهما كان، ومهما كانت الظروف، باعتبار مثل هذه الصلاحيات التي تعد من قبيل الصلاحيات الجوهرية والحصرية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 87 من الدستور<sup>4</sup>.

أما مركزه الوظيفي يتمثل في ممارسة الصلاحيات حددها الدستور وذلك طبقا للمادة 79 (الفقرة 1) من الدستور بأن اختصاص اختيار وتعيين أعضاء الحكومة جعله الدستور أحد الاختصاصات المتقاسمة بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية حيث منح للأول (رئيس الحكومة) صلاحية الاختيار والترقية، ومنح للثاني (رئيس الجمهورية) صلاحية التعيين<sup>5</sup>، وعليه وإن كان يبدو للوهلة الأولى أن لرئيس الحكومة السلطة والحرية في اختيار الطاقم الحكومي إلا أن تعيين هذا الطاقم

---

<sup>1</sup> لقد تطرق الدستور الجزائري لسنة 1976، إلى فكرة وظائف، ليس إلى فكرة السلطات كما هي مكرسة في دستور لسنة 1996 (المعدل والمتمم).

<sup>2</sup> سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، الصفحة 131.

<sup>3</sup> راجع المادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>4</sup> راجع المادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>5</sup> زينب عبد اللاوي، مكانة الوزير الأول في دستور 1996 المعدل لسنة 2008، العدد السادس، مجلة الباحث لدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015، الصفحة 251.

يبقى في الأخير في يد رئيس الجمهورية بحيث يكون بمرسوم رئاسي، وليس بمرسوم تنفيذي، وفي هذا المقام يرى "سعيد بو الشعير"<sup>1</sup> أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين وزير الداخلية ووزير الخارجية بل ويمكنه أن يعين أصحاب الحقائب الوزارية الهامة خارج قواعد الاختيار من جهة، ومن جهة أخرى يرفض البعض الآخر لاعتبارات موضوعية أو أمنية، وقد ذهب الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" منذ توليه الرئاسة سنة 1999 إلى أبعد من ذلك مقتصر سلطة تعيين الحكومة في شخصه دون إشراك رئيس الحكومة في ذلك.

أما بالنسبة لسلطة توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة هي سلطة مخولة لرئيس الحكومة عن طريق إصدار مراسيم تنفيذية، لكن يبقى كل من وزارتي الدفاع والخارجية هما من اختصاصات رئيس الجمهورية لأنهم وزارات سيادية ويصدر بشأنهما مراسيم رئاسية تنظم هذا الشأن<sup>2</sup>. فضلا عن ذلك نستنتج ما قيل بشأن منصب رئيس الحكومة نتيجتين:

**النتيجة الأولى:** خول الدستور صلاحيات هامة لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وبالتالي يمارس كل واحد منهم صلاحياته في إطار أحكام الدستور.

**النتيجة الثانية:** يتحمل رئيس الحكومة حسب مقتضيات الدستور المسؤولية السياسية أمام السلطة التشريعية وذلك من خلال مخطط عمل الحكومة الرامي لتنفيذ برنامج الذي يعده، باعتبار أن رئيس الحكومة يقوم طبقا للدستور بإعداد برنامج الحكومة الذي يندرج تحت لواء السياسة العامة للدولة. والجدير بالإشارة أن مسودة التعديل الدستوري حاولت تبني بصفة واضحة لا غبار عليها منصب "رئيس الحكومة" وذلك من خلال تحرير رئيس الجمهورية كما جاءت في تبريرات لجنة الخبراء من الأعباء المرتبطة بالتسيير الحكومي وإسنادها إلى رئيس الحكومة والزامه بوضع برنامج خاص<sup>3</sup> متماشيا مع برنامج الذي توعد به رئيس الجمهورية في هذا الشأن، كل هذا وذلك نصت عليه المادتين 95 (الفقرة 7) والمادة 104 (الفقرة 2 و3).

### ثانيا: نظام الوزير الأول

استعمل المؤسس الدستوري مصطلح الوزير الأول في عدة دساتير منها دستور لسنة 1976 وذلك طبقا للمادة 113 (الفقرة 2) وجاء في تعديله لسنة 1979 ليؤكد الدور المساعد للوزير الأول، وبعدها في التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي استبدل صراحة منصب رئيس الحكومة بمنصب

<sup>1</sup> سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة الحكم نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، المرجع السابق، الصفحة 394.

<sup>2</sup> زينب عبد اللاوي، المرجع السابق، الصفحة 252.

<sup>3</sup> أنظر عرض أسباب مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020، الصفحة 06.

الوزير الأول، حيث برر المجلس الدستوري ذلك من خلال رأيه<sup>1</sup> المتضمن ما يلي: "اعتباراً أن إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل يهدف إلى استبدال وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول واخضاع توقيع المراسيم التنفيذية والتعيين في وظائف الدولة من قبل الوزير الأول إلى الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية.

واعتباراً أن الأحكام المذكورة أعلاه، موضوع تعديل أو إضافة يهدف إلى إدخال تغييرات داخل السلطة التنفيذية بهدف ضمان انسجام أكبر وفعالية أفضل لمهامها."

كما برر الأستاذ "عمار عباس"<sup>2</sup> في إلغاء منصب رئيس الحكومة إلى عدم إمكانية الجمع بين رئيس منتخب على أساس برنامج حائز على ثقة الأغلبية المطلقة للناخبين، يلزم رئيس الجمهورية دستورياً بتنفيذه، ورئيس للحكومة مطالب بتطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها، مع أن الشرعية الانتخابية لهذه الأغلبية مهما كانت لا يمكن أن تتجاوز شرعية الرئيس الممثل لكل الجزائريين. وعليه أصبحت السلطة التنفيذية قائمة على مبدأ الأحادية بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 فاستبدل منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول هذا الأخير أضحى تابعا لرئيس الجمهورية ويعمل تحت سلطته من حيث كيفية تعيينه وإنهاء مهامه وممارسة بعض من صلاحياته.<sup>3</sup>

ويظهر جليا من المادة 77 (الفقرة 8) من الدستور أن الرجل الثاني على مستوى السلطة التنفيذية كان ولا يزال يخضع لسلطة ينفرد بها رئيس الجمهورية في تعيينه وإنهاء مهامه دون قيود دستورية في هذه المسألة<sup>4</sup>، ويعتبر هذا امتدادا لما كان العمل عليه قبل استحداث منصب الوزير الأول حيث لم يكن يشترط الدستور في رئيس الحكومة شروطا معينة.

لكن يرى الأستاذ "يعيش تمام شوقي"<sup>5</sup> أنه حتى في غياب النص الدستوري في الجزائر الذي يؤكد على ضرورة تعيين الوزير الأول من الحزب الذي حاز الأغلبية البرلمانية إلا أن الاستمرار من جانب رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول من الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية يصب في مفهوم العرف الدستوري بوصفه مصدرا مهما للقاعدة الدستورية والذي تطبقه العديد من الدول وعلى وجه الخصوص بريطانيا وهذا للاعتبارات الآتية:

<sup>1</sup> رأي رقم 01/08 ر.ت.د/م مؤرخ في 07 نوفمبر 2008 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

<sup>2</sup> عمار عباس، مبادرة الإصلاحات السياسية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 28، نوفمبر 2011، الصفحة 42.

<sup>3</sup> يعيش تمام شوقي، مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 28، نوفمبر 2011، الصفحة 129.

<sup>4</sup> فوزي أوصديق، مرجع سابق، الصفحة 141.

<sup>5</sup> يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، الصفحة 131 و132.

1 - إن موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة ليست شرطا أو إجراء لتعيين الوزير الأول بقدر ما تشكل شرطا وضمانا لمواصلة مهامه وتنفيذ ذلك البرنامج وما يؤيد هذا القول أن هذه الموافقة تأتي لاحقة على تعيين الوزير الأول ومباشرته لمهامه.

2 - نظرا لأهمية منصب الوزير الأول وموقعه داخل السلطة التنفيذية فإن المؤسس الدستوري الجزائري جعله ضمن الاختصاصات الحصرية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره للقيام بها طبقا للدستور.

فضلا عن ذلك يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا أو عدة نواب الوزير الأول بغرض مساعدته في ممارسة وظائفه وله أن ينهي مهامه أو مهامهم طبقا للمادة 77 (الفقرة 7) إلا أن أحكام هذه المادة لم تحدد الحالة أو الحالات التي يلجأ فيها رئيس الجمهورية إلى الاستعانة بالنائب أو بالنواب، فيما إذا كانت بطلب من الوزير الأول نفسه أم أن تعيين النواب يكون تلقائيا وبمبادرة من رئيس الجمهورية، كما يثار التساؤل من ناحية أخرى حول مدى اقتسام الوزير الأول صلاحياته مع نوابه في حالة ما إذا عينهم رئيس الجمهورية ضمن التركيبة الحكومية؟<sup>1</sup>

مع العلم أنه أول حكومة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 لم تشمل أي نائب الوزير الأول لكن بعد سنة 2011 تم تعيينه السيد "تور الدين يزيد زرهوني" بعدما كان وزيرا للداخلية لكن ما يثير التساؤل هل لنائب الوزير الأول أن ينوبه عند غيابه وهل للبرلمان حق استجواب النواب وسحب الثقة منهم؟ وهنا يمكن القول أنه باعتبار هؤلاء النواب سيساعدون الوزير الأول في أداء مهامه بالإضافة إلى أن السيد "تور الدين يزيد زرهوني" تم تعيينه بنفس المرسوم الرئاسي الذي يتضمن تعيين الوزير الأول والوزراء فإنه من المنطقي أنه ما يسري على الوزير الأول والوزراء من مسؤولية سياسية يسري عليهم أيضا.<sup>2</sup>

أما تعيين أعضاء الحكومة فقد نصت المادة 79 من الدستور على أن "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول" ومن خلال هذه المادة يتضح أن هناك مرحلتين مرحلة اختيار رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة، ومرحلة استشارة الوزير الأول، ويجب الإشارة هنا أن رئيس الجمهورية له الحرية في اختيار وتعيين أعضاء الحكومة ويقتصر الوزير الأول على الاستشارة فقط على عكس رئيس الحكومة الذي كان هو الذي يختار أعضاء الحكومة.

<sup>1</sup> يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، الصفحة 133.

<sup>2</sup> زينب عبد اللاوي، المرجع السابق، الصفحة 250.

تأسيسا ما تقدم نستنتج بشأن الوزير الأول النتائج الآتية:

**النتيجة الأولى:** خول الدستور للوزير الأول مجموعة من الصلاحيات لكن لا تعدو أن تكون "صلاحيات مفوضة" وذلك من خلال أن كل المراسيم التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول لا تنفذ إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها صراحة طبقا لما نص عليه الدستور.

**النتيجة الثانية:** يفقد الوزير الأول العديد من الصلاحيات الهامة وذلك باعتباره جهاز مساعد لرئيس الجمهورية فقط وذلك من خلال تم الغاء برنامج الحكومة الذي كان يتمتع به رئيس الحكومة، وفي هذا الصدد يبقى برنامج رئيس الجمهورية الذي زكاه الشعب ويتولى الوزير الأول في اعداد مخطط عمل الحكومة لتنفيذ محتوى برنامج رئيس الجمهورية.

حيث برر المجلس الدستوري هذه الاضافة بمناسبة التعديل لسنة 2008 بقوله<sup>1</sup>: "واعتبارا أن رئيس الجمهورية الذي يتم انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر طبقا للمادة 71 من الدستور، يمارس سلطاته وصلاحياته وفق إرادة الشعب.

واعتبارا أن السير العادي للنظام الديمقراطي التعددي، مثلما يستنتج من الدستور يقتضي بأن رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساس برنامج مسبق وأن حظي بموافقة الشعب من واجبه أن يجسد هذا البرنامج طبقا لليمين التي يؤديها أمام الشعب،

واعتبارا أن هذا البرنامج هو لرئيس الجمهورية الذي حظي بموافقة الشعب عن طريق الفعل الانتخابي معبرا بذلك عن ارادته بكل سيادة وبكل حرية يتولى الوزير الأول الذي يستمد مهامه من رئيس الجمهورية دوان سواه، وفق الغرض، يقوم الوزير الأول بتنسيق عمل الحكومة حسب الشروط والاجراءات المقررة في الدستور."

لكن ذهب بعض الفقه الدستوري على رأسهم الأستاذ "عمار عباس"<sup>2</sup> أن هذا التعديل قد أفرز تناقضا بين أحكام الدستور وروحه خاصة تلك المتعلقة بتنظيم السلطة التنفيذية من الداخل، فعلى الرغم من تقليص دور الوزير الأول وتحوله إلى منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية، إلا أن مسؤوليته السياسية عن مخطط عمله قد تبدو وكأنها إقرار لمسؤولية سياسية مقنعة لرئيس الجمهورية، على اعتبار أن برنامج هذا الأخير هو المعني بالتنفيذ وهو ما يتناقض مع طبيعة النظام السياسي الجزائري وفيه

<sup>1</sup> رأي رقم 01/08 ر.ت.د/م مؤرخ في 07 نوفمبر 2008 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

<sup>2</sup> عمار عباس، العملية الدستورية الجديدة لسنة 2013، ترسيخ لحقوق الإنسان...تعميق للممارسة الديمقراطية... وإرساء للتوازن المؤسساتي...، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 32، سبتمبر 2013، الصفحة 54 وما يليها.

مساس بمكانة رئيس الجمهورية المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، مما يجعله مسؤولاً فقط أمام هيئة الناخبين، بمناسبة الانتخابات الرئاسية.

**النتيجة الثالثة:** خول الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين الطاقم الحكومي لكن بعد استشارة الوزير الأول حتى ولو كانت في نظر المختصين باستشارة رمزية من جهة، ومن جهة أخرى ينفرد رئيس الجمهورية بصلاحية تعيين نائبا أو نواب للوزير الأول دون استشارته.

**النتيجة الرابعة:** يبقى الوزير الأول مسؤول سياسيا أمام البرلمان عن مخطط عمل الحكومة على الرغم من أنه مجرد منفذ فقط لبرنامج رئيس الجمهورية، مما جعل القول معه رئيس الجمهورية يملك ويسود ولا يسأل (سلطة بدون مسؤولية)، والوزير الأول شخص منفذ وخاضع ويتحمل المسؤولية، وتبعاً لذلك (بدون سلطة تحمل مسؤولية) وهذا ما يخالف مبادئ العدالة والمساواة في هذا الجانب.

### الفرع الثاني: اختيار الوزير الأول

إن رئيس الجمهورية هو مفتاح النظام السياسي الجزائري بيده جميع السلطات<sup>1</sup>، ومن بين هذه السلطات اختيار الوزير الأول والطاقم الحكومي، وعليه سنتطرق في هذا الفرع إلى كيفية اختيار رئيس الجمهورية للوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وإلى الشروط الواجب توفرها في اختيار هذا الأخير

### أولاً: اختيار بالتعيين المباشر من طرف رئيس الجمهورية

من أبرز ما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2008 هو استبدال منصب رئيس الحكومة بالوزير الأول، وبقيت هذه التسمية حتى في التعديل الدستوري لسنة 2016، وتجدر الإشارة بأن إحداث مثل هذا المنصب أياً كانت تسميته يعد تقليداً للأنظمة البرلمانية، وليس رئاسية<sup>2</sup>، حيث أول عمل يقوم به رئيس الجمهورية عند وصوله لدفة الحكم<sup>3</sup>، هو تعيين الوزير الأول وطاقم حكومته، هذا ما يتبين من خلال نص المادة 91 (الفقرة 5) من التعديل بقولها: "يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه"، وما يستخلص من منطوق وروح هذه المادة أن الرئيس من الناحية الدستورية له الحرية المقيدة في تعيين الوزير الأول، لأن في هذه المادة أضافت شرطاً ألا وهو استشارة الأغلبية البرلمانية وهو ما جعل رئيس الجمهورية نوعاً مقيداً في اختيار الوزير الأول، ولكن في نهاية المطاف يبقى

<sup>1</sup> نوار امجوج، مكانة الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري 2008، مجلة العلوم الانسانية، المجلد 43، العدد 43، 2015، الصفحة 256.

<sup>2</sup> أنظر سليمة قزلان، منصب الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008 مقارنة برئيس الحكومة بتعديل 1996: مكانة دستورية جديدة أم تغيير مصطلح وتكريس أكثر للنظام الرئاسي، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 49، العدد 3، 2012، الصفحة 41.

<sup>3</sup> أنظر زينب عبد اللاوي، مرجع سابق، الصفحة 248.

تعيينه بموجب مرسوم رئاسي، وما يجب التتويه عليه أيضا في التعديل الدستوري لسنة 2016 أنه تم حذف ما يسمى "بنائب الوزير الأول"، وأبقى فقط على أعضاء الحكومة الذي يعينهم رئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول طبقا للمادة 93 (الفقرة 1) من التعديل الدستوري لسنة 2016 هذا ما يؤدي إلى إضعاف حقيقي وتهميش أكثر لمركز الوزير الأول حيث اقتصر دوره على الاستشارة فقط.

والشيء الذي لا يفوتنا أن الدستور لم يبين كيفية إنهاء مهام أعضاء الحكومة، وإنما اكتفى بإسناد مهمة إنهاء مهام رئيسها إلى رئيس الجمهورية<sup>1</sup>، وعليه يخول الدستور لهذا الأخير أن ينهي مهام الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي، تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال<sup>2</sup> وعملا بنص المادة 91، والشيء الذي ليس من العسير أن يستخلص من الواقع أو من الوثيقة الدستورية أنه لم يسبق لرئيس الجمهورية تسبب أي تعيين يقوم به أو أي قرار إنهاء المهام لأنه من الوظائف العليا والمسؤوليات السياسية، لكن في بعض الحالات يمكن لرئيس الجمهورية تسبب قرار إنهاء مهامه، لدرء فكرة التعسف في استعمال السلطة عندما يتعلق الأمر بالرأي العام، وهذا الحكم مستسقى ما حدث من الناحية العملية، وسيما بإنهاء مهام واليين (والي المسيلة، ووالي البليدة) باعتبار طبيعة مهام الولاية كطبيعة مهام الوزراء الذين يعتبرون من الوظائف العليا.

أما فيما يخص النتائج المترتبة عن الوزير الأول خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 هي تقريبا نفسها مع التعديل الدستوري لسنة 2008، إلا أنه وكنتيجة يمكن القول أن رئيس الجمهورية مازال يترأس السلطة التنفيذية دون أن يتقاسم الصلاحيات مع الوزير الأول.

### ثانيا: اختيار بتعيين بعد استشارة الأغلبية البرلمانية

أهم ما اتسم به التعديل الدستوري لسنة 2016 أنه دستور توافقي وذلك من خلال أن صياغته كانت بين أوساط الشخصيات والكفاءات الوطنية مع نظرة لجنة الخبراء فيه لتكريس مبادئ الديمقراطية التشاركية وهذا ما تبين من خلال نص المادة 91 (الفقرة 5) الذي أضاف فيها المؤسس الدستوري شرط جديد لتعيين الوزير الأول وهو "استشارة الأغلبية البرلمانية"، لكن ما يثير التساؤل هل التعيين أولا أم الاستشارة وهذا ما لم ينص عليه المؤسس الدستوري ومن هنا يمكن القول أنه فتح المجال ولم يحدد أيهما أولا، لكن جرت العادة أن يكون تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول بعد استشارة الأغلبية

<sup>1</sup> أنظر سعيد بوا الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، المرجع السابق، الصفحة 394.

<sup>2</sup> أنظر سليمة قرلان، المرجع السابق، الصفحة 43.



البرلمانية وبالتالي هذه الاستشارة ليس لها أي مدلول باعتبارها رأي اختياري رمزي وغير ملزم<sup>1</sup> وإن كانت غاية هذا التعديل هو تحقيق الديمقراطية التشاركية.

ونفس الطرح دعمه الواقع الدستوري في بعض الدول كثيرا ما يظهر عدم تقييد الرئيس برأي الأغلبية النيابية بل أن سلطته التقديرية في هذا الخصوص دعت في أحيان كثيرة إلى تعيين رئيس للوزراء لا يحظى بتأييد الأغلبية النيابية ومثال ذلك ما حصل في فرنسا مع جورج بومبيدو، وريمون بار وجان بيير رافاران، والذين تمت تسميتهم رؤساء للوزراء مع أنهم لم يكونوا رؤساء أحزاب، كما أن أسماءهم لم تكن معروفة للناس<sup>2</sup>، وحصل هذا أيضا في الجزائر في فترات سابقة، وحتى في الوقت الحالي حيث عين الوزير الأول خارج الأغلبية البرلمانية وبين هذا وذاك ذهب بعض الباحثين إلى القول أن رئيس الوزراء يأتي وهو غريب عن أغليبيته أو كاليتم فيها. وفكرة استشارة الأغلبية البرلمانية بقيت كما هي في مسودة التعديل الدستوري ولم يحدث أي تغيير فيها أو تبديل.

### ثالثا: افتراض شروط في اختيار الوزير الأول

بعد تحليل الدساتير التي استحدثت وظيفة الوزير الأول نلاحظ أنها لا تشترط في متولي هذه الوظيفة شروط معينة كما فعلت بمرشح لتولي وظيفة رئيس الجمهورية بالرغم من أن الوزير الأول يعتبر الرجل الثاني في السلطة التنفيذية، ويمارس عدة مهام وصلاحيات دستورية التي تفرض عليه اشتراط مجموعة من الشروط لتولي وظيفة الوزير الأول شأنه شأن رئيس الجمهورية وهي:

#### 1 - الجنسية الجزائرية الأصلية

يحتل الوزير الأول مكانة مرقومة في النظام الدستوري وسيما في مسودة التعديل الدستوري وذلك من خلال تقلده وظيفة سامية، وعليا في الدولة، وممارسته للمهام الدستورية، لذا ألزم القانون رقم 17-01<sup>3</sup> في مادته الثانية أنه يجب على كل شخص تولى مثل هذه الوظائف كما هو الشأن بالنسبة للوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ورئيس مجلس الأمة أن تتوفر فيه الجنسية الجزائرية الأصلية دون سواها من أجل تطبيق المقولة القائلة "الوطن للوطنيين".

<sup>1</sup> هناء عرور وخريف وهلي، دور السلطة التنفيذية الجزائرية في تحريك الرقابة الدستورية، المجلد 11، العدد 2، الصادرة عن المجلة العربية في العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة البليدة، 2019، الصفحة 134.

<sup>2</sup> يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، الصفحة 131.

<sup>3</sup> راجع القانون رقم 17-01، المؤرخ في 10 يناير 2017، يحدد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، الجريدة الرسمية، العدد 02، المؤرخة في 11 يناير 2017، الصفحة 03.

مع الإشارة أن لجنة الخبراء في مسودة التعديل الدستوري اقترحت بضرورة الغاء مثل هذه الشرط لأنه تشكل اجحافا في حق الكثير من الاطارات الجزائرية التي لا يشك في وطنيتها والتي بإمكانها تولي الكثير من المناصب<sup>1</sup>.

## 2 - الكفاءة والخبرة المهنية

من المتعارف عليه في الأنظمة المقارنة أنه لا يشترط في المترشح المتولي المهمة التمثيلية الخبرة والكفاءة، وذلك من خلال لا حدود لتمثيل ارادة الشعب وهذا الأخير حرا في اختياره ممثليه ومؤسساته الدستورية في إطار النظام الديمقراطي (المادة 11 من الدستور).

أما الأشخاص الذين يمثلون سلطات التركيز الإداري على غرار الوزراء بما فيهم الوزير الأول أو يمثلون سلطات عدم التركيز الإداري من أمثلتهم ولاية الجمهورية والأمناء العامون فلا بد من اشتراط شرط الكفاءة والخبرة المهنية من أجل ضمان حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية بكل حكمة وتبصر، وتبعا لذلك ضرورة اشتراط مثل هذا الشرط في متولي وظيفة الوزير الأول بالرغم من أن منصب هذا الأخير منصب سياسي يتغلب عليه المتطلب الديمقراطي على المتطلب الإداري.

## 3 - الأغلبية البرلمانية

يشترط هذا الشرط في الدستور وحتى في مسودة التعديل الدستوري وذلك من خلال تحمل الوزير الأول المسؤولية السياسية أمام البرلمان عن طريق مناقشة مخطط عمل الحكومة أو التصويت على ملتصق الرقابة أو لائحة التصويت بالثقة أو مناقشة بيان السنوي للسياسة العامة.

وهذا ما جعل القول بمناسبة اشتراط هذا الشرط الدستوري هو لاعتبار سياسي محض، إلا أنه لابد من ضرورة تفعيل هذا الشرط وجعله يصبو في خدمة المصلحة العليا للبلاد وتحقيق النفع العام للدولة في حد ذاتها من خلال جعل الوزير الأول من النخب الممتازة المنبثقة من السيادة الشعبية يشهد لها بالكفاءة والخبرة والتفاني في العمل وتساهم بحنكها الادارية والسياسية في تطوير السياسة العامة للدولة والرقي بها في جميع الأصعدة حتى تكون قادرة في جميع الظروف القيام بكل مهامها الدستورية ومكتسبة رضى أبناء شعبها.

## 4 - الحقوق المدنية والسياسية

بطبيعة الحال لابد أن يكون متولي وظيفة الوزير الأول متمتعاً بجميع الحقوق المدنية التي تمكنه من ممارسة جميع مهامه دون قيد أو شرط، أي غير محجور عليه بسبب الجنون أو العته أو ذوي الغفلة أو السفه، ويكون كذلك غير مرتكب جرائم تمس أمن الدولة أو متورط في قضايا الفساد أو

<sup>1</sup> راجع عرض أسباب مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020، الصفحة 13.

قضايا ضد ثورة نوفمبر 1954 الخالدة، ويكون متشعبا في الأخير بالثقافة الوطنية وحامي رموز الدولة وشعاراتها.

ومهما قيل بشأن هذه الشروط يجب على الإرادة الحاكمة في أن تضع في مسودة التعديل الدستوري بالنص بصفة صريحة في صلب الدستور على مثل هذه الشروط أو وجود مادة دستورية تحليلنا إلى القانون الأساسي للوزير الأول لوضع نظام قانوني كامل يحكم المسار المهني له بحكم مركزه العضوي والوظيفي وبحكم شخصيته القريبة من رئيس الجمهورية لتنفيذ برنامجه ويلعب دور محوري وذلك من خلال التنسيق بين أعضاء الحكومة ودفعهم نحو تحقيق التنمية الوطنية.

### المبحث الثاني: الوظائف الذاتية لسلطة التنفيذية

حدد الدستور صلاحيات السلطة التنفيذية بكل دقة ووضوح وذلك من أجل منع ظاهرة التداخل والصراع الذي قد يقع بين السلطتين التشريعية والقضائية، وتكملة لمسار فكرة القضاء على ظاهرة التداخل والصراع، قام الدستور أيضا بتحديد صلاحيات رئيس الجمهورية والوزير الأول وجعل صلاحيات الهيئة الأولى أقوى من صلاحيات الهيئة الثانية بسبب ترأس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، والمالك السلطة السامية فيملك هذا الأخير صلاحيات حصرية وجوهرية غير قابلة للتفويض، أما صلاحيات الوزير الأول التي عرفت عدة تعديلات دستورية مما ترتب عليها تقزيمها وجعلها صلاحيات مفوضة بحيث أن بعض المراسيم التنفيذية لا تنفذ إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها وسيما في مجال التعيين في وظائف الدولة، مما يجعل بعض الفقه القانوني يكيف الجهاز الحكومي برمته بما فيه الوزير الأول بأنه جهاز إداري مساعد لرئيس الجمهورية من أجل تنفيذ البرنامج السياسي لهذا الأخير، فكل هذا وذلك سيتم تبياناه بكل تفصيل في هذا المبحث من خلال المطالب الثالث التالية:

**المطلب الأول: الوظائف التنفيذية لرئيس الجمهورية**

**المطلب الثاني: اختصاص ذات طابع دستوري لرئيس الجمهورية**

**المطلب الثالث: وظائف الوزير الأول**

### المطلب الأول: الوظائف التنفيذية لرئيس الجمهورية

من خلال قراءتنا لأحكام الدستور يتضح لنا أن رئيس الجمهورية يمتلك عدة وظائف من بينها وظيفة الإدارة باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يقرر تسيير السياسة الخارجية، ويتأسس مجلس الوزراء<sup>1</sup>، كما يمتلك وظيفة حماية الأمن وذلك من خلال تأديته للقسم الدستورية التي تلزمه

<sup>1</sup> راجع المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

بحماية أمن وممتلكات الأشخاص، والمحافظة على سلامة التراب الوطني<sup>1</sup>، ويمتلك أيضا وظيفة التعيين باعتباره الشخص الذي يملك سلطة اختيار، وانتقاء الأشخاص محل الثقة من أجل مساعدته في تنفيذ البرنامج السياسي الذي تعهد به أمام الشعب، وأخيرا يمتلك وظيفة التنظيم باعتباره المالك للسلطة التنظيمية، بحيث يمكن أن يقوم بتنظيم في المجالات غير المخصصة للبرلمان<sup>2</sup>، وعليه سنحاول معرفة تلك الوظائف في هذا المطلب من خلال الفروع الآتية:

### الفرع الأول: وظيفة الإدارة

إن رئيس الجمهورية يتربع ربوة وظيفة الإدارة، دون منازع ويستشف ذلك من محتوى النصوص الدستورية التي تمنح له هذه الوظيفة، وتتمثل هذه الأخيرة في توجيه السياسة الخارجية، وإدارة الحكومة، والدفاع الوطني، وعليه سنوضح ذلك في الشكل الآتي:

### أولاً: توجيه السياسة الخارجية

إن الاختيار عن طريق الانتخاب ينتج عنها فكرة التمثيل، التي تمنح هذه الأخيرة لرئيس الجمهورية شرعية مزدوجة، الشرعية الأولى تمثل الدولة على المستوى الداخلي، والشرعية الثانية تمثل الدولة على مستوى العلاقات الخارجية<sup>3</sup>، وهذا التمثيل الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في تقرير السياسة الخارجية لدولة يجد مصدرها ومرجعيتها في تاريخ الجزائر القديم والحديث التي من أهم مبادئه: 1 - مبدأ المساواة بين الدول، 2- مبدأ التضامن بين الدول، 3- مبدأ التعاون بين الدول في مجال العلاقات الدولية<sup>4</sup>.

ويظهر تمثيل رئيس الجمهورية الملقب "برئيس الدولة" على المستوى الدولي عن طريق:

### أ - إبرام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والمصادقة عليها:

الجزائر دولة سائرة في طريق التطور والنمو غايتها المنشودة على الدوام لعبت دور محوري في مجال العلاقات الدولية وذلك من خلال إبرام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية<sup>5</sup> والمصادقة عليها، ولا يفوتنا الأمر لتمييز بين المعاهدة والاتفاق الدولي ذي الشكل البسيط الذي هو من ابتكار الفكر الأمريكي، فالنتيجة بدق الفرق بين المعاهدات التي تعقد على الطريقة التقليدية والاتفاق الذي يبرم

<sup>1</sup> راجع المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>2</sup> راجع المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>3</sup> أنظر محمد بوريو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012، الصفحة 140.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، الصفحة 137 وما يليها.

<sup>5</sup> أنظر عبد الله بوقفة، القانون الدولي المعاصر والقانون الدستوري: تطبيق قواعد القانون الدولي في النظام القانوني لدولة، بدون طبعة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، الصفحة 465.

مباشرة، الذي يتأتى عن طريق تبادل المذكرات بين الدول محل التعاقد<sup>1</sup> والأهم من هذا أن الاتفاقيات المركبة يتطلب موافقة البرلمان عليها، وذلك على خلاف المعاهدات البسيطة التي لا تقتضي موافقة البرلمان عليها، بحيث تعقد بصورة بين دولتين أو أكثر عن طريق وزراء خارجيتها أو مندبيها، دون الحاجة لتدخل رؤساء الدول أو برلماناتها، لكن ما يميزها هو أنها تلزم الدولة بمجرد التوقيع عليها من قبل ممثلي الدولة المفوضين<sup>2</sup>، كما نصت على ذلك المادة 12 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969.

والثابت في الدستور الجزائري، نلاحظ أن رئيس الجمهورية يلعب دور كبير جدا في مجال الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، وهو الأمر فيها وذلك من خلال ما يلي:

1 - تتسع سلطة رئيس الجمهورية في إجراء مفاوضات بين الدول قبل التوقيع عليها، ويمكنه إجراء تحفظ في بعض بنودها.

2 - تظهر سلطة البرلمان في موافقة على الاتفاقيات والمعاهدات دون مشاركة رئيس الجمهورية في مرحلة المفاوضات أو منحه الضوء الأخضر للتوقيع على مضمونها<sup>3</sup>، وطريقة المناقشة تكون وفق لإجراءات المصادقة على مشروع قانون عادي، لكنها تختلف عنه من حيث طريقة الموافقة، فالبرلمان يملك بشأن تلك المعاهدات والاتفاقيات الاجراءات التالية: \*أنه لا يمكن التعديل، \*أن التصويت يكون بالموافقة، \*يكون التصويت عن طريق المناقشة العامة. وعليه لا يمكن للبرلمان إجراء التحفظات على أي بند من بنود الاتفاقية<sup>4</sup>.

3 - إذا ارتأى المجلس الدستوري بعدم دستورية والاتفاقيات والمعاهدات الدولية، ففي هذه الحالة لا يوجد هناك النص في الدستور الجزائري ينص ما مصير المعاهدة إذا كانت تعود بالنفع على المصلحة العليا للبلاد أو تعزز الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، لكن ربما يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى التعديل الدستوري كإجراء مخول له دستوريا لإزالة هذا التعارض، وهذا الحل دعمه المجلس الدستوري في سنة 2016 حيث يمكن أن تكون المعاهدة سبب من أسباب تعديل الدستور<sup>5</sup>، وهذه الطريقة قد

<sup>1</sup> أنظر عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، الطبعة منقحة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، الصفحة 284 وما يليها.

<sup>2</sup> أنظر خالد عطوي، شروط تطبيق القاضي الجزائري للمعاهدات الدولية، قراءة في قرار المجلس الدستوري رقم 01 لعام 1989، الصادر عن مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، العدد 03، 2014، الصفحة 61.

<sup>3</sup> أنظر كريمة رزاق نارة، مرجع سابق، الصفحة 136 وما يليها.

<sup>4</sup> أنظر لخضر زازة، محمد صدراتي، الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية والأوامر الرئاسية في النظام القانوني الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، العدد الرابع عشر، جوان 2017، الصفحة 63.

<sup>5</sup> أنظر صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، مرجع سابق، الصفحة 278.

استعملتها العديد من الدول بلجيكا، ايرلندا، سلوفينا، وفرنسا<sup>1</sup>، والمغرب الذي نص في دستوره في الفصل 55 (الفقرة 3) ما يلي: "فإن المصادقة على هذا الالتزام لا يقع إلا بعد مراجعة الدستور".

4 - ينفرد رئيس الجمهورية دون سواه في مجال رسم السياسة الخارجية للأمم، وذلك من خلال عدم النص في المادة 140 من الدستور على مجالات التشريع المتعلقة بأحقية البرلمان في مجال الاتفاقيات والمعاهدات ما عدا البند الخامس من هذه المادة الخاص "بالقواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب"<sup>2</sup>، وتبعاً لذلك تقتصر مهمة البرلمان في الموافقة على تلك المعاهدات والاتفاقيات التي يبرمها رئيس الجمهورية، فضلاً عن ذلك هناك بعض الاتفاقيات والمعاهدات تفلت من عملية الموافقة، وتستأثر السلطة التنفيذية لوحدها على غرار المعاهدات التي ارتضت بها الدولة بمجرد تبادل الصكوك (الوثائق الخاصة) ونذكر من بينها الرسائل التي تم تبادلها بين وزير الشؤون الخارجية الجزائري، ووزير الشؤون الخارجية التونسي، بخصوص إقامة جاليتي البلدين فوق تراب كل طرف لمدة عشر سنوات قابلة للتجديد ابتداء من سنة 1991، أو المعاهدات التي ارتضت بها الدولة الجزائرية عن طريق قبول بالموافقة عليها ونذكر منها معاهدة إنشاء اتحاد المغرب العربي الموقعة في مراكش في 17/02/1989.<sup>3</sup>

#### ب - رئيس الجمهورية في مجال العلاقات الدبلوماسية

أكد الدستور على العلاقات الدبلوماسية، وخول صلاحية ادارة العلاقات الدبلوماسية لرئيس الجمهورية وذلك من خلال:

1 - نصت المادة 92 (الفقرة 2) من الدستور ما يلي: "يعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية الجزائرية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم".

كما يحق لرئيس الجمهورية في هذه الحالة استدعاء أو طرد سفير وعادة ما يكون طلب الاستفسار حول تصريحات أو إجراءات اتخذتها الدولة الموفدة أو يكون وراء هذا الاستدعاء المعاملة بالمثل، كأن تكون الدولة الموفدة قد قامت باستدعاء سفير الدولة المستقبلية، أما بالنسبة لطرده السفير

<sup>1</sup> أنظر نصر الدين بوسماحة، الرقابة على دستورية المعاهدات "اتفاقية روما نموذجاً"، الصادر عن مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، العدد 03، 2014، الصفحة 38.

<sup>2</sup> أنظر محمد بورايو، المرجع السابق، الصفحة 152.

<sup>3</sup> أنظر نصر الدين بوسماحة، المرجع السابق، الصفحة 59.

قد يعكس الوضع المزرى الذي وصلت إليه العلاقات الدبلوماسية بين البلدين، ومن خلال الممارسة الدولية قد تشهد الطرد الجماعي للممثلين الدبلوماسيين<sup>1</sup>.

2 - يسعى رئيس الجمهورية إلى حماية الجالية الجزائرية الموجودة بالخارج باعتبارها جزء لا يتجزأ من الشعب الجزائري، كما فعل ذلك من خلال اجراء اتفاق بين رئيس الجمهورية الحالي "عبد المجيد تبون" وبين رئيس دولة تركيا لحماية الجزائريين العالقين بها بسبب مرض كورونا في مطارها الدولي إلى حين اتخاذ الاجراءات الادارية في حقهم لإجلائهم إلى دولتهم الأصلية (الجزائر)، فكل هذا وذاك جاء بمقتضى المادة 27 من الدستور بقولها: "تعمل الدولة على حماية حقوق المواطنين في الخارج ومصالحهم في ظل احترام القانون الدولي".

3 - يسعى رئيس الجمهورية لإقامة دعم التعاون الدولي، واحترام مبادئ ميثاق الأمم المتحدة، ونشر ثقافة السلم في العالم، وذلك من خلال إخماد نار الفتنة التي قد تقع بين البلدين عن طريق اجراء الوساطة أو الصلح بينهما في حالة تعيينها كدولة طرف لتحقيق الهدنة، كما هو الحال بالنسبة لما وقع في ليبيا.

4 - يمثل رئيس الجمهورية الدولة الجزائرية في محافل الأمم وتعزيز حضورها في جميع المؤتمرات الدولية والعالمية والافريقية والمغربية التي تعقد في هذا الشأن باعتبار أن الجزائر عضو من أعضاء المجتمع الدولي.

حيث منذ تولي السيد "عبد العزيز بوتفليقة" رئاسة الجمهورية اتخذ الزيارات الرسمية إلى الخارج من أهم اولوياته لإعادة الجزائر موقعها على الساحة الدولية، واسماع صوت الجزائر، واحياء علاقات الصداقة بين الدول، ولقد أكدت بعض الاحصائيات أن الرئيس السابق بلغت زيارته خلال سنة 2002 إلى 70 زيارة، وقد واصل الرئيس الحالي "عبد المجيد تبون" منذ قدومه لرأس السلطة وذلك بزيارته المملكة العربية السعودية بدعوة من المالك السعودي في إطار توطيد العلاقة بين البلدين<sup>2</sup>.

فضلا عن ذلك يمكن لرئيس الجمهورية الحضور إلى مراسيم جنازة أحد رؤساء الدول، كما فعل بذلك رئيس الدولة بالنيابة "عبد القادر بن صالح" بحضور إلى مراسيم جنازة رئيس الدولة تونس السيد "الباجي القايد السبسي"

<sup>1</sup> أنظر سهيلة إراتي، العلاقات الدبلوماسية الجزائرية، علاقات هادئة ومتزنة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 35، أكتوبر 2014، الصفحة 40 وما يليها.

<sup>2</sup> أنظر محمد بورايو، المرجع السابق، الصفحة 142.

## ثانيا: إدارة الحكومة

يتولى رئيس الجمهورية بإدارة الحكومة عن طريق ترأسه مجلس الوزراء الذي من خلاله يستطيع تتبع عمل أعضاء الحكومة، وما مدى التزامهم بتوجيهاته وتعليماته، فمن خلال مجلس الوزراء يمكننا استنتاج هيمنة رئيس الجمهورية ويظهر ذلك من خلال ما يلي:

1 - أكدت المادة 91 (المطبة 4) من الدستور أن رئيس الجمهورية يتأسس مجلس الوزراء دون سواه، ورئاسة هذا المجلس لا تخضع إلى التفويض، بحيث لا يمكنه أن يفوض ذلك إلى الوزير الأول، على خلاف ما هو معمول به في المملكة المغربية التي يجوز للملك تفويض رئاسة هذا المجلس إلى رئيس الحكومة<sup>1</sup>.

2 - ينعقد مجلس الوزراء بناء على رغبة رئيس الجمهورية في ذلك، بحيث يمكن أن ينعقد مرة واحدة في سنة، كما قد ينعقد ست مرات في شهر، وهذا راجع إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، لأن الدستور لم يحدد نوع الدورة أو الأشهر التي ينعقد فيها مجلس الوزراء أو لم يحدد طريقة الانعقاد...إلخ.

3 - ينعقد مجلس الوزراء بناء على جدول الأعمال الذي يتضمن عدة المواضيع التي يحق للسلطة التنفيذية معالجتها دستوريا كمشاريع القوانين، التعيينات، التوجيهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، التوجيهات العامة لبيان السنوي للسياسة العامة أو مخطط عمل الحكومة، اقرار الحالة الاستثنائية أو التعبئة العامة، إعلان حالة الحرب...إلخ.

فضلا عن ذلك لا يمكن لمجلس الوزراء أن ينعقد لدراسة موضوع خارج نطاقه، أي يعالج في مسألة ليست من اختصاصه، كسلطة حل المجلس الشعبي الوطني، أو سلطة المراجعة الدستورية أو سلطة التعيينات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية (أعضاء الحكومة، الوزير الأول، رئيس المجلس الدستوري، أعضاء المؤسسات الدستورية الرقابية والاستشارية)، أو اصدار القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

4 - كل اجراء الذي يتخذ بدون مجلس الوزراء يعتبر عديم الأثر وباطلا، فمثلا لا يمكن احالة مشروع قانون مباشرة دون عرضه على مجلس الوزراء، وفي حالة المخالفة لا يتم مناقشته أو التصويت عليه من طرف البرلمان، ولا يمكن اعلان الحالة الاستثنائية بدون مجلس الوزراء وفي حالة المخالفة يتعرض إلى الابطال من طرف القاضي الإداري.

5 - يترتب عن اجتماع مجلس الوزراء نتائج هامة، وذلك باتخاذ قرارات في مجال السياسة العامة وكذلك في مجال تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي تعهد به أمام الشعب أثناء ترشحه للمهمة الرئاسية.

<sup>1</sup> تنص الفصل 48 من الدستور المغربي لسنة 2011 وما يلي: "للملك أن يفوض لرئيس الحكومة،...رئاسة مجلس وزاري."



6 - يستطيع رئيس الجمهورية من خلال مجلس الوزراء معرفة أعضاء حكومته الذين ينفذون تعليماته وتوجيهاته.

وبناء على ذلك نلاحظ أن مجلس الوزراء يلعب دورا كبيرا في ادارة الحكومة، فهناك الأعمال الناتجة عنها لا تنفذ إلا بعد موافقة عليها المؤسسات الدستورية الأخرى، وهناك بعض الأعمال الناتجة عنه تنفذ بقوة القانون ولا تحتاج إلى موافقة أية مؤسسة دستورية أخرى.

فضلا عن ذلك يمكن لرئيس الجمهورية إجراء مجلس وزاري مصغر<sup>1</sup>، يضم مثلا رئيس الجمهورية والوزير المكلف بالصحة لمعرفة الوضع الصحي في البلاد أو بينه وبين رئيس أركان الجيش الشعبي الوطني لمعرفة الوضع الأمني في البلاد، وهذا ما كان يعقده رئيس الجمهورية السابق السيد "عبد العزيز بوتفليقة"، لكن لا ينتج عن هذا المجلس قرارات هامة، بل تكمن الغاية من انعقاده في معرفة الأوضاع التي تعرفها البلاد في مختلف جميع المجالات.

### ثالثا: إدارة الدفاع الوطني

نصت ديباجة الدستور في فقرتها السادس عشر ما يلي: "تسهر الدولة على احترافية الجيش الشعبي الوطني وعلى عصبرته بالصورة التي تجعله يمتلك القدرات المطلوبة للحفاظ على الاستقلال الوطني، والدفاع عن السيادة الوطنية، ووحدة البلاد وحرمتها الترابية، وحماية مجالها البري والجوي والبحري".

كما نصت المادة 91 (المطلة 1، 2، 3) من الدستور ما يلي: "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها...1- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، 2- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني،...3- يقرر إرسال وحدات من الجيش إلى الخارج" فمن خلال هذه المواد نستنتج النتائج التالية:

1 - كل التعيينات التي تتم في الوظائف العسكرية تكون من طرف رئيس الجمهورية، وغير قابلة للتفويض من ناحية، ومن ناحية أخرى حتى وإن كان الدستور منح صلاحية التعيين للوزير الأول في تلك الوظائف لكن لا تتأخذ إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها من الناحية الدستورية، بالإضافة إلى ذلك لاحظنا أن الوزير الأول يعين فقط في الوظائف المدنية وهذا ما أكدته التجربة الميدانية، وحتى المادة 02 من المرسوم الرئاسي لسنة 2020 لم تحدد مجالات التعيين الوزير الأول في الوظائف العسكرية.

<sup>1</sup> كان يستعمل رئيس الجمهورية السابق "عبد العزيز بوتفليقة" المجلس الوزاري المصغر عادة وسيما في شهر رمضان، وإن كان الدستور لم يستعمل هذه الحالة.

2 - يتولى رئيس الجمهورية القيادة العليا المسلحة، وذلك من خلال رسم السياسة الدفاعية ويحدد مبادئها وأهدافها ولا تشاركه الحكومة في ذلك، لأن مجال الدفاع الوطني مجال خاص برئيس الجمهورية، وفي هذا الإطار يكلف أحد الضباط السامين بتنفيذ هذه السياسة ومتابعتها<sup>1</sup>، وتكمن في شخصية "رئيس أركان الجيش الشعبي الوطني" الذي يتولى دستوريا مهمة الدفاع عن الوطن وأمن وممتلكات الأشخاص، ويسهر على تنفيذ كل تعليمات وتوجيهات رئيس الجمهورية، وكل التنظيمات الصادرة عنه فعلى سبيل المثال تنصيب قادة القوات المسلحة، وقادة النواحي العسكرية التي عينهم رئيس الجمهورية بمراسيم رئاسية.

3 - يتأسس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للأمن طبقا للمادة 197 من الدستور وكذلك هو المسؤول الأول والأخير في تحديد نظامه الداخلي.

4 - فميزانية الدفاع الوطني هي الوحيدة تتميز عن ميزانيات القطاعات الأخرى بميزانية معتبرة، ووفق إلى ذلك يوافق عليها البرلمان بدون مناقشتها، ويتولى رئيس الجمهورية باعتباره وزير الدفاع الوطني تقديم التفاصيل الخاصة بنفقات هذه الميزانية إذ تقدم نفقات الميزانية بصفة اجمالية من طرف وزارة الدفاع الوطني الذي يشرف عليها رئيس الجمهورية دون إعطاء التفاصيل<sup>2</sup>.

5 - حددت المادة 140 من الدستور مجالات التشريع التي تعود للسلطة التشريعية، ومن بينها القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، وفي هذه الحالة قد يرى بعض الفقه الدستوري أنه لا يمكن تفعيل أحكام هذه المادة، وسيما تحمل تداخل بينها وبين مسؤولية رئيس الجمهورية في تولى قيادة الدفاع الوطني الممنوحة له بمقتضى المادة 91 من الدستور من ناحية، ومن ناحية أخرى يعتبر هذا المرفق من المرافق السيادية والتي تمتاز بالطابع السري في بعض أحكامها خاصة وأن أغلب النصوص التي تنظم هذا القطاع كانت في شكل مراسيم رئاسية، فضلا عن ذلك لا يوجد من يمثل هذه الوزارة أمام البرلمان.

### الفرع الثاني: وظيفة حماية الأمن

لقد أسرد الدستور مجموعة من الوظائف السيادية التي لا يجوز للدولة التنازل فمنها من أوكلت إلى السلطات العمومية كوظيفة الانتاج القانوني إلى السلطة التشريعية، ووظيفة القضاء إلى السلطة القضائية، ووظيفة حماية أمن الدولة إلى السلطة التنفيذية الممثلة في شخص رئيس الجمهورية باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة ووزير الدفاع الوطني، وعليه سنتطرق في هذا الفرع أولا إلى قصر

<sup>1</sup> أنظر نور الدين رداد، الأسس الدستورية والقانونية لتقوية السلطة التنفيذية في الدول العربية، الجزائر والمغرب، المجلد 2، العدد 1، جانفي 2015، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، الصفحة 200.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، الصفحة 202.

سلطات الظروف الاستثنائية على رئيس الجمهورية ورئيس الدولة، وثانيا إلى مظاهر الظروف الاستثنائية.

### أولاً: قصر سلطات الظروف الاستثنائية على رئيس الجمهورية ورئيس الدولة

تعد الجزائر من بين الدول التي اعترفت رسمياً بموجب دساتيرها المتعاقبة، وكذا نظامها القانوني بالظروف الاستثنائية، ويترتب عنها مفهوم موسع لمبدأ المشروعية، ويسمى "بالمشروعية الاستثنائية"<sup>1</sup>.

ونبدي في هذا الصدد أن نظرية الظروف الاستثنائية المبتكرة من طرف القضاء وسيما مجلس الدولة الفرنسي، ليس تلك الظروف الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور والتي تعرف ب"الأزمات" التي لها تأثير شاسع في مبدأ الفصل بين السلطات والحقوق والحريات الأساسية وتبعاً لذلك نلاحظ اختلاف بينهما من حيث السلطات.

**1 - نظرية الظروف الاستثنائية المبتكرة من قبل القضاء لدراسة وظيفة "الضبط الإداري" نجد أن** رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة بالنيابة أو الوزير الأول يتخذون مجموعة من التدابير الاستعجالية لتقييد الحقوق والحريات الأساسية من أجل حماية النظام العام بموجب قرارات إدارية، فعلى سبيل المثال اتخذ رئيس الجمهورية السابق "عبد العزيز بوتفليقة" مرسوم رئاسي يتضمن عدم إجراء المسيرات في مدينة الجزائر -العاصمة- بتداعيات الأمن والنظام العموميين، ونفس الشيء الإجراء الذي اتخذته رئيس الجمهورية والوزير الأول بفرض الحجر المنزلي أو منع التجمعات أو تأجيل الامتحانات بتداعيات حماية الصحة العمومية.

وهذه النظرية تمنح الحق لكل من الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها ممارسة الضبط الإداري العام والخاص، وتكون القرارات المتخذة في هذا الصدد قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري.

زيادة عليه أن هذه النظرية تمس الحقوق والحريات الأساسية من أجل الحفاظ على النظام العام بأوجه الثلاث (أمن، صحة، وسكينة)، في المقابل نظرية الظروف الاستثنائية المكرسة في الدستور تمس الحقوق والحريات الأساسية قد يصل بها إلى إعدامها من المحافظة على النظام العام للدولة

<sup>1</sup> أنظر أمينة قريش، تنظيم السلطات خلال الأزمات في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2018-2019، الصفحة 17.

(ديمومة الدولة) وكذلك المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، وذلك في بعض الحالات تتجمع السلطات في يد السلطة التنفيذية كما هو الحال بالنسبة لحالة الحرب<sup>1</sup>.

## 2 - نظرية الظروف الاستثنائية المكرسة في الدستور

لقد كرس الدستور نظرية الظروف الاستثنائية، والتي تتمثل في خمسة (05) حالات: الطوارئ، الحصار، الحالة الاستثنائية، الحرب، التعبئة العامة.

وإن المتمعن في أحكام هذه النظرية نلاحظ الملاحظات التالية:

**الملاحظة الأولى<sup>2</sup>:** لا يمكن اعلان عن هذه الحالات إلا من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة بالنيابة، وتبعاً لذلك لا يمكن التفويض فيها، وتكمن الحكمة في حصر مسألة الاعلان إلى هؤلاء بالنظر إلى الصلاحيات والسلطات التي يضطلعون بها، سيما أنه:

1 - من المتعارف عليه أن الظروف الاستثنائية تصيب السير العادي للمؤسسات الدستورية، وتبعاً لذلك نجد أن الشخص الوحيد المخول له بضمان السير العادي هو رئيس الجمهورية طبقاً للقسم الدستوري الذي يؤديه أثناء تأدية مهامه.

2 - من المتعارف عليه أن الظروف الاستثنائية قد تمس سلامة التراب الوطني ووحدة الأمة، وتبعاً لذلك نجد أن الشخص الوحيد المخول له بالمحافظة على سلامة التراب الوطني هو رئيس الجمهورية طبقاً للقسم الدستوري الذي يؤديه أثناء تأدية مهامه.

3 - من المتعارف عليه أن الظروف الاستثنائية قد تمس الحقوق والحريات الأساسية، وتبعاً لذلك نجد أن الشخص الوحيد المخول له بالمحافظة على تلك الحقوق والحريات هو رئيس الجمهورية طبقاً للقسم الدستوري الذي يؤديه أثناء تأدية مهامه.

**الملاحظة الثانية<sup>3</sup>:** لا يتم الإعلان عن هذه الحالات إلا بإتباع الاجراءات والضوابط التي نص عليها الدستور، وقد تختلف هذه الضوابط من رئيس الجمهورية إلى رئيس الدولة بالنيابة، نظراً لاختلاف مركز هذا الأخير عن مركز الجمهورية.

### أ - الضوابط الممنوحة لرئيس الدولة لإعلان عن الحالات الخمسة المذكورة أعلاه:

لقد أكد الدستور بصفة واضحة أن رئيس الدولة لا يمكن تطبيق بعض أحكام الدستور لأنها حكر على شخص متمتع بصفة رئيس الجمهورية دون سواه كحل المجلس الشعبي الوطني أو تعيين

<sup>1</sup> سيتم شرح كل المواد الدستورية ذات الصلة بالأزمات ابتداء من المادة 105 وما يليها، فضلاً عن ذلك استعانة المادة 90 من هذا التعديل.

<sup>2</sup> تم استنباط هذه الملاحظة من خلال المواد ابتداء من المادة 105 إلى غاية المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2016،

<sup>3</sup> كل ما قيل بشأن الملاحظة الأولى، ينطبق على الملاحظة الثانية (المواد الدستورية المذكورة).

أعضاء الحكومة والوزير الأول أو المبادرة بتعديل الدستور، وهذه الأمور سبق الإشارة إليها في متن هذه المذكرة.

وكما نلاحظ أن هناك بعض الأحكام الدستورية لا يطبقها رئيس الدولة بالنيابة إلا بعد موافقة عليها من طرف الجهات المعنية أو استشارتهم، وذلك من اجتماع البرلمان بغرفتيه واستشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن وهذا طبقا للمادة 104 (الفقرة 4) من الدستور التي تنص: "لا يمكن خلال هاتين الفقرتين، تطبيق أحكام المواد 105 و107 و108 و109 و111 من الدستور، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن".

وعليه تتجسد هذه الأحكام في اعلان حالة الطوارئ والحصار (المادة 105)، اقرار الحالة الاستثنائية (المادة 107)، اقرار التعبئة العامة (108)، اعلان حالة الحرب (109).

#### ب - الضوابط الممنوحة لرئيس الجمهورية لإعلان عن الحالات الخمسة المذكورة أعلاه

لا يمكن لرئيس الجمهورية تطبيق المادة 104 (الفقرة 4) فيما يتعلق بإعلانه تلك الحالات الخمسة، وإنما يتبع الاجراءات المنصوص عليها في المواد التي تنظم كل حالة على حدى، فمثلا يتم اعلان حالة الحرب باتباع الاجراءات التي نصت عليها المادة 109 من الدستور كالاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري، واجتماع البرلمان وجوبا، وتوجيه خطابا للأمة.

**الملاحظة الثالثة:** يتم الاعلان عن الحالات الخمسة (5) بمقتضى مراسيم رئاسية تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، والتي لا يجوز الطعن فيها أما القضاء باعتبارها من أعمال السيادة.

#### ثانيا: مظاهر الظروف الاستثنائية

لقد سبق القول أن الدستور عدد مظاهر الظروف الاستثنائية، وهذا التعداد جاء نتيجة الخطورة التي تحملها، والتي تعود بالسلب على النظام العام والمساس بالسير العادي للمؤسسات الدستورية وأخيرا المساس بالحقل العمومي وسلامة التراب الوطني، وتتمثل هذه الحالات في:

**الحالة الأولى: الحصار والطوارئ** عالجت هذه الحالة أحكام المادة 105 من الدستور والتي من خلالها نستنتج ما يلي:

**1 - من حيث الأسباب:** استعملت هذه المادة مصطلح "الضرورة الملحة" والتي تكون سبب من أسباب اعلان حالة الطوارئ أو الحصار، فانقائها تنتفي معها تلك الحالة، وهنا أن مسألة تقدير الضرورة تخضع إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بسبب عدم تحديد معناها ومضمونها من قبل المؤسس الدستوري، إلا أن الدستور قد حدد مواصفاتها سيما الأحداث أو الاضطرابات التي قد تمس النظام

العام<sup>1</sup> أو المصالح الأساسية للدولة<sup>2</sup> أو الأمة أو المساس بالسير العادي للمؤسسات الدستورية وبالتالي المساس بالدولة كنظام أو كمؤسسات<sup>3</sup>، كوقوع حالة العصيان المدني أو الاضطرابات الأمنية (العشرية السوداء) أو انتشار فيروس كوفيد 19 (مرض كورونا) أو في حالة وقوع انقلاب عسكري.

ويؤكد صحة شرحنا "لضرورة الملحة" ما جاء به المرسوم الرئاسي المعلن لحالة الطوارئ في سنة 1992<sup>4</sup> بحيث حصر الظروف التي أدت إلى اللجوء إلى هذه الحالة وتتمثل في: المساس الخطير والمستمر بالنظام العام، التهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات، المساس الخطير المتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني.

## 2 - من حيث المدة:

استعملت المادة 105 مصطلح "لمدة معينة" مما يعني أن حالي الحصار والطوارئ تكون مدتها محددة بحيث يجب على رئيس الجمهورية عندما يعلن هذين الحالتين أن يحدد في مرسومه الرئاسي اليوم الذي تبدأ فيه الحالة، واليوم الذي تنتهي فيه الحالة.

وما دام أن مسألة تقدير "الضرورة الملحة" من الوقائع المادية التي تقع فيها لغة "الاحتمال" بمعنى إذا انتهت مدة حالة الطوارئ أو الحصار ولم تنتهي معها تلك الضرورة الملحة، فيحق لرئيس الجمهورية تمديد مدة تلك الحالتين إلى انتهاء الضرورة ولكن بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا.

إلا أن الواقع العملي يؤكد عدم احترام السلطة التنفيذية لهذا الشرط وعدم التقيد بالمدة المحددة بحيث عرفت الجزائر حالة الطوارئ بدون تحديد مدتها، وتم رفعها في سنة 2011 من ناحية<sup>5</sup>، ومن ناحية أخرى نلاحظ أن المادة 106 أكدت أن تنظيم حالة الطوارئ بقانون عضوي فحد الساعة لم يتم تنظيمها بقانون عضوي ويبقى هذا سؤال مطروح، ولا يلقي الإجابة من طرف السلطة التنفيذية بالرغم من أنها قامت بوضع اعداد كم هائل من مشاريع القوانين في مختلف المجالات ما عدا في حالي الحصار والطوارئ لم تفكر في إعداد مشروعها مما يفسر أنها لا يمكن أن تقيد سلطتها بهذا القانون.

<sup>1</sup> أنظر محمد سعيد جعفر، مدخل إلى العلوم القانونية، مرجع سابق، الصفحة 145.

<sup>2</sup> أنظر أمينة قريش، المرجع السابق، الصفحة 43.

<sup>3</sup> أنظر صفاء بلاسم ثوينيت الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2019، الصفحة 163 وما يليها.

<sup>4</sup> راجع المرسوم الرئاسي رقم 92-44، الممضي في 09 فبراير 1992، تضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10، المؤرخة في 09 فبراير 1992، الصفحة 285.

<sup>5</sup> راجع الأمر رقم 11-10، المؤرخ في 23 فبراير 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 23 فبراير 2011، الصفحة 4.

مع الإشارة لقد حددت مسودة التعديل الدستوري في مادتها 112 مدة حالتي الحصار والطوارئ والمقدرة بثلاثين (30) يوماً، وحسن ما فعلت المسودة حماية للحقوق والحريات الأساسية.

**3 - من حيث الإجراءات** حددت المادة 105 الإجراءات التي يجب على رئيس الجمهورية اتباعها قبل اعلان حالتي الحصار أو الطوارئ وتتمثل في: اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري. لكن بالرجوع إلى مصطلح "يقرر رئيس الجمهورية" المكرس في هذه المادة تبين لنا أنه الشخص الوحيد الذي له سلطة اتخاذ القرار، مما جعل الاستشارة التي يتخذها تكون غير ملزمة له من ناحية، ومن ناحية أخرى هو الذي يتأسر المجلس الأعلى للأمن وأعضائه معينون من طرفه، فضلاً عن ذلك يعتبر مؤسسة استشارية موضوعة تحت رئاسة الجمهورية.

#### **4 - من حيث الآثار**

تتفق حالتي الحصار وحالة الطوارئ في حالة واحدة وتمثلة في تقييد الحقوق والحريات الأساسية واتساع صلاحيات الإدارة وتصبح غير مألوفة (التفتيش ليلاً نهاراً، الإقامة الجبرية، الحجز الإداري، منع الاجتماعات)، وهذا ما تم استكشافها بصفة ضمنية في عبارة "ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع"، مع ذلك تبقى التدابير الاستثنائية يجب أن تتطلبها متطلبات الوضع وأن لا تنطوي على تمييز تعسفي<sup>1</sup>.

لكن كلاهما يختلفان حسب ما اتفق عليه الفقه القانوني أن السلطات العسكرية تحل محل السلطات المدنية وتبعا لذلك اتساع صلاحيات المحاكم العسكرية التي تسمح لهم بالنظر في المخالفات التي يرتكبها المدنيون، على خلاف ما هو معمول به في حالة الطوارئ فالسلطات المدنية تحل محل السلطات العسكرية، لكن يمكنها أن تفوض لهذه الأخيرة القيام ببعض العمليات الأمنية التي تدخل في إطار حماية النظام العام، فضلاً عن ذلك تبقى المحاكم المدنية هي صاحبة الاختصاص، لكن تبقى رقابة القاضي تمارس الحد الأدنى وسيما مراقبة مدى احترام الإدارة القواعد الاجرائية<sup>2</sup>.

**الحالة الثانية: الحالة الاستثنائية** عالجت هذه الحالة أحكام المادة 107 من الدستور والتي من خلالها نستنتج ما يلي:

**1 - من حيث الأسباب:** من خلال قراءتنا للمادة 106 (الفقرة الأولى) نلاحظ ما يلي:

<sup>1</sup> أنظر آيت عبد المالك نادية، النظام القانوني لحقوق الانسان في حالات الطوارئ في ظل القانون الدولي الاتفاقي، مجلة صوت القانون، العدد الأول، أبريل 2014، الصفحة 94.

<sup>2</sup> أنظر أحمد محيو، مرجع سابق، الصفحة 420 وما يليها.

**الملاحظة الأولى:** استعملت عبارة "إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم"، ومعنى ذلك أن هذا الخطر قد يهدد كيان الدولة سواء كان هذا الخطر مصدره داخلي أو كان مصدره خارجي، مما جعل "الحالة الاستثنائية" أكثر خطورة من حالتها الحصار والطوارئ<sup>1</sup>، لسببين، السبب الأول أن حالة "الضرورة الملحة" التي قد يحتمل احتمالاً كبيراً أن يكون مصدرها داخلي ومرتبطة عموماً بالنظام العام وأمن وممتلكات المواطنين<sup>2</sup>، والسبب الثاني أن المؤسس الدستوري نظم الحالة الاستثنائية بعد حالتها الحصار والطوارئ.

**الملاحظة الثانية:** حددت المواصفات الأساسية للحالة الاستثنائية وتتمثل في:

\*المساس بالمؤسسات الدستورية،

\*سلامة التراب الوطني.

\*سلامة استقلال الأمة.

واستعملت هذه الفقرة عبارة "يوشك" مما توحي أن السلطة التنفيذية لها صلاحية كاملة في تحديد هذه المواصفات ويجب عليها أن تثبت هذه المواصفات في حالة إعلانها لهذه الحالة أمام الجهات المعنية وتعليل المرسوم الرئاسي المتضمن تلك الحالة.

**2 - من حيث المدة:** استعملت الفقرة الخامسة من هذه المادة عبارة "تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والاجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها." مما يستنتج أن المؤسس لم يحدد مدة الحالة الاستثنائية، بحيث تركت السلطة التقديرية إلى رئيس الجمهورية وذلك من خلال أنه إذا ارتأى انتفاء الأسباب التي من أجلها تم الإعلان عن هذه الحالة فيقوم رئيس الجمهورية باتباع نفس الاجراءات التي نصت عليها المادة 107، وفي هذه الحالة تداركت مسودة التعديل الدستوري هذا الوضع وقامت بتحديد مدة الحالة الاستثنائية والمقدرة بستون (60) يوماً قابلة للتجديد بموافقة البرلمان مجتمعين معاً.

**3 - من حيث الإجراءات:** لقد ألزمت الفقرة الثانية رئيس الجمهورية قبل اتخاذ اجراء الحالة الاستثنائية بضرورة التقيد بمجموعة من الإجراءات وهذا ما يستشف من عبارة "ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد" وتتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:

**الإجراء الأول:** الاستشارة ضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري، وهذه الاستشارة تعتبر غير ملزمة بالنسبة لرئيس الجمهورية، فهذا الأخير يتمتع بالسلطة التقديرية في الآراء

<sup>1</sup> أنظر حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، 2015، الصفحة 115.

<sup>2</sup> أنظر نبيلة لدرع، السلطة التنفيذية والحريات العامة في الظروف الاستثنائية، دراسة تطبيقية عن حالة الجزائر، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، العدد الأول، أبريل 2014، الصفحة 142 وما يليها.



التي يقدموها هؤلاء، فضلا عن ذلك اقام هؤلاء الأشخاص في المجالات التي لا علاقة مباشرة في معرفة مضمون "الضرورة الملحة".<sup>1</sup>

**الإجراء الثاني:** الاستماع نلاحظ أن هذه الفقرة استعملت مصطلح "الاستماع"، ومما يوحي بضرورة اجتماع المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء من أجل الاستماع إلى ما ينتج عنه من آراء، وتبقى هذه الآراء غير ملزمة بالنسبة لرئيس الجمهورية.

وفي هذه النقطة كان بإمكان على المؤسس أن يذكر إجراء "الاستماع" قبل إجراء "الاستشارة" بحكم ما يملكه "المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء" من معلومات ومعطيات ووسائل مؤكدة أمنيا بوجود خطر داهم يهدد البلاد، قبل اللجوء إلى الاستشارة.

**الإجراء الثالث:** اجتماع البرلمان استعملت الفقرة الرابعة عبارة "يجتمع البرلمان وجوبا" فهذه العبارة قد تطرح التساؤلات التالية:

\* هل البرلمان ينعقد بغرفتيه مجتمعيتين أم تتعقد كل غرفة على حدى، وتكون الاجابة حسب رأينا باجتماع البرلمان بغرفتيه المجتمعيتين معا بسبب وجود حالة الاستعجال التي تتطلب اتخاذ التدابير لمواجهة الوضع المحدق، تدعيما لهذه الفكرة لاحظنا أن مسودة التعديل الدستوري قد أكدت في مادتها 114 أنه في حالة تمديد الحالة الاستثنائية لابد من اجتماع البرلمان بغرفتيه، مما يفيد معها أنه في حالة الاعلان تتبع نفس الاجراءات طبقا لقاعدة توازي الأشكال.

\* ما دور البرلمان في الحالة الاستثنائية من أجل الموافقة أو المصادقة، وتكون الإجابة حسب رأينا بموافقة البرلمان على الإجراء المراد اتخاذه، وبالتالي لا نكون أمام المصادقة إلا إذا كنا بصدد مشروع القانون.

\* ما هو الآثار المترتبة عن هذا الاجتماع، بحيث إذا رفض البرلمان الموافقة على هذا الإجراء (اعتراض) فهل يحق لرئيس الجمهورية اعلان الحالة الاستثنائية أم لا، فتكون الاجابة "بلا"، أي لا يتم الاعلان عن الحالة الاستثنائية، فضلا عن ذلك يمكن للبرلمان بمناسبة موافقته على هذا الإجراء بمراقبة مدى احترام السلطة التنفيذية لمبدأ التناسب أي مدى وجود التناسب بين التدابير الضرورية المتخذة، وبين متطلبات الأوضاع التي تواجهها، مع التحقق من وجود خطر داهم يهدد المؤسسات الدستورية.

<sup>1</sup> أنظر كمال جعلاب، سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في دستور 1996 الجزائري، (بحث مقارنة مع النظامين المصري والفرنسي)، المجلد 2، العدد 2، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، الصفحة 165.

وليس فقط من الاجتماع إطلاع أعضاء السلطة التشريعية وهم ممثلو الشعب على الوضع وعلى ما عقد رئيس الجمهورية عزمه على فعله<sup>1</sup>.

**الإجراء الرابع:** لقد قامت المادة 114 بوضع إجراء جديد متمثل في الزام رئيس الجمهورية بتوجيه خطابا للأمة من أجل توضيح لهم العوامل والأسباب التي دفعته لإعلان عن الحالة الاستثنائية، مع توضيح التدابير التي يتخذها من مواجهة الظرف لضمان سلامة التراب الوطني ووحدته.

**4 - من حيث الآثار:** بالرجوع إلى المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجدها تمنح الحق إلى رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر لها قوة التشريع العادي عن طريق اتخاذ الاجراءات الاستثنائية التي تخولها الحالة الاستثنائية والتي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ويجب أن تعرض الأوامر على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، وتعد لاغية في حالة عدم الموافقة عليها من قبل رئيس الجمهورية.

كما أضافت مسودة التعديل الدستوري في مادتها 114 (الفقرة 5) بإلزامية عرض كل القرارات التي اتخذتها إلى المحكمة الدستورية من أجل أن تبدي بشأنها رأي.

**الحالة الثالثة: حالة التعبئة العامة** عاجت هذه الحالة أحكام المادة 108 من الدستور والتي من خلالها نستنتج ما يلي:

**1 - من حيث الأسباب:** جاءت المادة 108 خالية تماما من الأسباب التي من أجلها اقرار حالة التعبئة العامة، لكن ما يلاحظ أن أحكام هذه المادة جاءت مباشرة بعد الحالة الاستثنائية، مما يفيد معه أن يمكن للحالة الاستثنائية أن تتحول إلى حالة التعبئة العامة لأن نفس أسباب الحالة الاستثنائية هي نفسها أسباب حالة التعبئة العامة، ويدعم هذا الطرح الأستاذ "صديق سعوداوي" من خلال بحثه أنه يمكن أن تتعلق الحالة الاستثنائية باتساع دائرة الخطر بأن يصبح عدوان الدولة ونظامها الدستوري والقانوني مما يمكن تقرير حالة التعبئة العامة لمواجهة العدوان والدخول في حالة الحرب<sup>2</sup>.

**2 - من حيث المدة:** جاءت المادة 108 خالية تماما من أحكام مدة التعبئة العامة، وعليه قياسا على الحالة الاستثنائية فتكون مدة حالة التعبئة العامة مفتوحة، وتنتهي بانتهاء السبب، ولكن نلاحظ أن المؤسس لم يؤكد على قاعدة توازي الأشكال في انتهاء تلك الحالة، وذلك من خلال اتباع نفس الإجراءات التي أوجبت اعلانها.

<sup>1</sup> أنظر محمد سعيد جعفرور، المرجع السابق، الصفحة 151 وما يليها.

<sup>2</sup> أنظر صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، المرجع السابق، الصفحة 411.

**3 - من حيث الإجراءات المتمعن في المادة 108** يلاحظ بأن نفس الاجراءات التي يتبعها رئيس الجمهورية في حالة اقراره للحالة الاستثنائية ما عدا استبعاد اجتماع البرلمان، وهنا يبقى التساؤل المطروح لماذا تم استبعاد البرلمان في هذه الحالة، بالرغم من شرط اجتماع البرلمان موجود في جميع الحالات التي تدرج ضمن الظروف الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور، فضلا عن ذلك تعتبر حالة التعبئة العامة من أخطر حالات الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية، ويمكن أن تتحول إلى حالة الحرب.

مما جعلنا القول بشأن هذه الحالة أن أحكامها صيغة بصفة العموم، وجاءت مقتضبة، ولم تحلينا إلى القانون لتنظيمها، مما يفسر بمنح السلطة التقديرية الكاملة لرئيس الجمهورية في إعلان عن حالة التعبئة العامة.

**الحالة الرابعة: حالة الحرب** عالجت المادتين 109 و110 من الدستور أحكام حالة الحرب والتي يمكن استنتاج من خلالها ما يلي:

**1 - من حيث الأسباب:** استعملت الفقرة الأولى عبارة "عدوان فعلي على البلاد"، وبالتالي وقوع حالة اعتداء فعلي على التراب الوطني من قبل دولة أجنبية، وبالتالي يختلف عن مصطلح "خطر داهم" فالخطر قد يصيب كما قلنا مؤسسات الدولة أو نظامها، أما مصطلح "العدوان الفعلي" فيصيب الدولة في حد ذاتها، بالإضافة إلى ذلك استعملت الفقرة "الفعلي" وبالتالي ليس مجرد الاعتقاد أو مجرد حرب كلامية يترتب عنها إعلان حالة الحرب.

**2 - من حيث المدة:** لم تتطرق هذه الفقرة إلى مدة حالة الحرب وهذا أمر منطقي ومقبول، وعليه تبقى أو تحدد هذه المدة بأسباب موضوعية بحتة، لأنه من الممكن أن تطول أو تقصر مدة الحرب، ولا يمكن لأي مؤسسة دستورية أو حتى بالنسبة لرئيس الجمهورية الذي يعلنها تحديد المدة، وإنما هو من يقدرها ويمكنه أن يستشير أي هيئة دستورية أخرى في ذلك<sup>1</sup>.

**3 - من حيث الإجراءات:** حددت المادة 109 من الدستور مجموعة من الاجراءات وهي:

\*الاستشارة استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الدستوري.

\*الاستماع يتم الاستماع إلى مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن.

\*اجتماع البرلمان وجوبا.

\*توجيه خطابا للأمة ليعلمها بذلك.

<sup>1</sup> أنظر صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، المرجع السابق، الصفحة 417.

تعتبر هذه الاجراءات ضرورية والزامية، والتي يجب على رئيس الجمهورية احترامها، واجترام جميع الآراء التي تنتج عن تلك الهيئات الدستورية المحددة، واحترام السيادة الشعبية من خلال توجيه خطابا لها، فكل هذه الاجراءات المدسترة فرضتها الآثار المترتبة عن حالة الحرب.

**4 - من حيث الآثار:** نصت المادة 110 من الدستور على مجموعة من الآثار وتتمثل فيما يلي:

1 - توقيف العمل بالدستور، وبالتالي يترتب عنه المساس بمبدأ الفصل بين السلطات وذلك من خلال تجميع كل سلطات الدولة في يد رئيس الجمهورية.

2 - الخروج عن القواعد القانونية الشرعية، ودخول في المشروعية الاستثنائية.

3 - تمديد عهدة رئيس الجمهورية.

4 - يتمتع رئيس الدولة بالنيابة بنفس السلطات والوظائف التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية.

### الفرع الثالث: وظيفة التعيين

يعتبر رئيس الجمهورية صاحب السلطة الفعلية والقائد الأعلى في الهرم الإداري، لكونه منتخب من قبل الشعب والمتمتع بصلاحيات عديدة من بينها صلاحية التعيين المتزايدة التي تم التأكيد عليها في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، وعليه سنتطرق في هذا الفرع إلى سلطة رئيس الجمهورية في مجال التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية أولاً، وثم تعيين رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها ثانياً.

### أولاً: التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية

من خلال قراءتنا لأحكام التعديل الدستوري لسنة 2016، والمرسوم الرئاسي الذي ينظم مسألة الوظائف المدنية والعسكرية لسنة 2020<sup>1</sup> نستنتج النتائج الآتية:

**النتيجة الأولى:** يعين رئيس الجمهورية في الوظائف المدنية والعسكرية للأسباب التي أشار إليها المرسوم الرئاسي لسنة 2020 في تأشيرته (VISA) والمستندة كلها من أحكام هذا الدستور، وتتمثل في أنه رئيس الدولة ويجسدها داخل البلاد وخارجها (المادة 84)، يمارس السلطة السامية (المادة 86)، يضطلع بالسلطات باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة، يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، ويقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها (المادة 91).

<sup>1</sup> راجع المرسوم الرئاسي رقم 20-39، المؤرخ في 02 فبراير 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية، العدد 02 فبراير 2020، الصفحة 8، مع الإشارة أن هذا المرسوم ألغى صراحة المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 31 أكتوبر 1999، الصفحة 3.

ويترتب عن هذه النتيجة في استقرار دساتير الدولة المتعاقبة في منح هذه الوظائف لرئيس الجمهورية دون سواه نظرا للأسباب المذكورة أعلاه والتي بقيت مكرسة في تلك الدساتير.

**النتيجة الثانية:** يعين رئيس الجمهورية في مثل هذه الوظائف بمقتضى "مراسيم رئاسية" وهذا ما نصت عليه المادتين 91 (المطبة 6) يوقع المراسيم الرئاسية، والمادة 143 التي تؤكد على السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية بمقتضى المراسيم الرئاسية، أما المادة الأولى من المرسوم الرئاسي لسنة 2020 تنص ما يلي: "يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور".

**النتيجة الثالثة:** التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية من الصلاحيات الحصرية لرئيس الجمهورية التي يتمتع بها بالسلطة المطلقة وذلك من خلال اتخاذ المراسيم الرئاسية في هذا المجال خارج مجلس الوزراء، وأي لا يتم التعيين في مجلس الوزراء، ما دام أن المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فرقت بين المصطلحات من الناحية الشكلية، فذكرت الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة في المطبة الثانية، ثم ذكرت التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء في المطبة الثالثة.

على خلاف ما هو معمول به في الدستور المغربي وذلك من خلال الفصل 49 منه يؤكد أن التعيينات في الوظائف المدنية تتخذ في مجلس الوزراء، والوظائف العسكرية تتخذ خارج ذلك المجلس طبقا للفصل 53 منه.

**النتيجة الرابعة:** حصر الدستور والمرسوم الرئاسي لسنة 2020 مجالات الوظائف المدنية والعسكرية التي تعود لرئيس الجمهورية دون سواه من أمثلتها: تعيين الوزير الأول، أعضاء الحكومة، الولاة، محافظ البنك، القضاة، السفراء، التعيين الثالث الرئاسي في مجلس الأمة، رئيس مجلس الدستوري ونائبه وعضوين، فضلا عن ذلك حددت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي لسنة 2020 هذه الوظائف على سبيل الحصر والتي نصت بقولها: "ويعين كذلك في المناصب والوظائف العليا في الدولة لدى رئاسة الجمهورية والهيكل والمؤسسات التابعة لها، وكذا لدى وزارات الدفاع الوطني، والشؤون الخارجية، والعدل والداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، والمالية. كما يعين مديري الجامعات ومسؤولي الدواوين الوطنية باستثناء تلك التابعة لقطاع السكن، مثلما يعين مسؤولي المؤسسات والوكالات والصناديق وكافة الهيئات العمومية ذات الطابع الوطني التي نصت مراسيم انشائها على التعيين فيها بمرسوم. ويعين رئيس الجمهورية أيضا الأمناء العاميين والمفتشين العاميين والمدراء العاميين بالوزارات، وكذا في المناصب والوظائف العليا الأخرى غير تلك المنصوص عليها أدناه".

**النتيجة الخامسة:** تعتبر هذه الوظائف من الصلاحيات الجوهرية غير قابلة للتفويض فيها إلى الوزير الأول طبقا لما نصت عليه المادة 101 (الفقرة الأولى) من الدستور، وكذلك أكدت المادة 99 على أنه

لا يجوز للوزير الأول المساس بأحكام التعيين في وظائف الدولة الخولة لرئيس الجمهورية والمنصوص عليها في الدستور.

كما نصت المادة 2 من المرسوم الرئاسي لسنة 2020 أيضا لا يمكن للوزير الأول أن يعين في الوظائف التي ذكرتها المادة الأولى المشار إليها أعلاه والتي تعود حصريا لرئيس الجمهورية. وهذا على خلاف الدستور المغربي الذي منح للملك امكانية تفويض هذا التعيين إلى رئيس الحكومة وسيما في الوظائف العسكرية والمدنية طبقا للفصلين 49 و53.

**النتيجة السادسة:** يجب على رئيس الجمهورية احترام قاعدة توزاي الأشكال في إنهاء مهام هؤلاء الأشخاص الذين تم تعيينهم، وفي أي وقت، ودون تقديم الأسباب التي دفعتهم إلى اقالتهم، ويعتبر هذا الأمر من قبيل أعمال السيادة التي لا يجوز الطعن فيها أمام القاضي الإداري كما هو متعارف عليه عند الفقه والقضاء الإداريين، فضلا عن ذلك يبقون هؤلاء يخضعون إلى رئيس الجمهورية في إطار علاقة الخضوع والتبعية الناتجة عن فكرة السلطة الرئاسية التي يتمتع بها هذا الأخير<sup>1</sup>.

### ثانيا: تعيين رؤساء المؤسسات الدستورية

حدد الدستور المؤسسات الدستورية الرقابية على شاکلة المجلس الدستوري (المادة 182)، مجلس المحاسبة (المادة 192)، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات التي حلت محلها السلطة الوطنية المستقلة بمقتضى قانون عضوي رقم 19-07 كما أسلفنا سابقا، مع دسترتها في مسودة التعديل الدستوري في المادة 209 منها.

كما نص الدستور أيضا على المؤسسات الدستورية الاستشارية على شاکلة المجلس الإسلامي الأعلى (المادة 195)، والمجلس الأعلى للأمن (المادة 197)، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان (المادة 198)، والمجلس الأعلى للشباب (المادة 200)، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. فضلا عن تلك المؤسسات الدستورية هناك مؤسسات في شكل سلطات إدارية مستقلة على غرار مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، وسلطة الضبط في مجال السمعي والبصري، وسلطة الضبط في مجال المياه، ومجلس المنافسة... إلخ، وعليه نلاحظ كل هذه المؤسسات الدستورية المشار إليه أعلاه يقوم رئيس الجمهورية بتعيين كل أعضائها أو تعيين جزء منهم، نظرا للأهمية الدستورية المسندة لهم، ومساهماتهم في الحفاظ على النظام الدستوري، وتقديم يد المساعدة لأعضاء الحكومة في تنفيذ السياسة العامة للدولة.

<sup>1</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، الصفحة 159 وما بعدها.

فالتعيينات التي يصدر رئيس الجمهورية بهذا الشأن قد تخرج من مجلس الوزراء، وتنتشر جميعها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

### الفرع الرابع: وظيفة التنظيم

إن البرلمان يمثل المشرع الأصلي والأصيل باعتباره المؤهل في سن القاعدة القانونية لكن مع تطور الحياة العامة بالموازاة مع ثقل الاجراءات التشريعية<sup>1</sup> أدى إلى فرقت المجال التشريعي ويظهر ذلك جليا من خلال تدخل رئيس الجمهورية في عملية التنظيم، وعليه سنتطرق في هذا الفرع إلى طبيعة التنظيم المستقل أولا، ثم التعرض إلى مجالاته ثانيا.

### أولا: طبيعة التنظيم المستقل

قبل الخوض في طبيعة التنظيم المستقل يجب الإشارة والتنويه إلى مدلول ومعنى التنظيم (أ)، ثم التطرق إلى التكييف القانوني للتنظيم المستقل (ب).

### أ: مدلول التنظيم المستقل

بداية يستوجب الأمر التقرير بأن مدلول السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية هو نفس مدلول اللائحة أو القرارات الإدارية العامة التنظيمية فستور 1963 ذكر في مادته مصطلح السلطة التنظيمية: "يمارس السلطة التنظيمية من طرف رئيس الجمهورية."، وكذا دستور 1976 حيث ذكر نفس المصطلح في الفقرة العاشرة من أحكام المادة 111 منه والتي تنص على أنه: "يُضطلع بالسلطة التنظيمية." كما أن بعض أحكام الدستور والنظام الفرنسي ذكرت هذا المصطلح، وكذا بعض كتابات فقه القانون العام الدستوري حيث يتم ذكر le règlement أو le pouvoir réglementaire administratif réglementaire فكل هذه المصطلحات تصب في المعنى القانوني الصحيح للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري.<sup>2</sup>

لكن يبقى المتتبع لمسار التطور الدستوري الجزائري يلاحظ أن مصطلح التنظيم لم يرى النور بمجرد التوظيف القانوني له وإنما استغرق زمنا طويلا ليكتب مفهومه الحالي<sup>3</sup>، المتمثل في تعداد وحصر مجال القانون وما يخرج عن ذلك يدخل ضمن السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية،

<sup>1</sup> أحسن رابحي، النشاط التشريعي لسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013، الصفحة 110.

<sup>2</sup> أحمد قارش، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 33، ديسمبر 2013، الصفحة 113.

<sup>3</sup> يعيش تمام شوقي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة العلوم الانسانية، العدد 41، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، الصفحة 41.

وهكذا تحول هذا الأخير من مشروع استثنائي وثنوي وهي القاعدة التقليدية إلى مشروع أصلي ومستقل وهي القاعدة المعاصرة ولعل هذا يوحي بالتفكك التدريجي لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>1</sup>.

وبهذا تعددت المفاهيم والاصطلاحات التي أطلقها كل من فقهاء القانون على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية فمنهم من اعتبرها قرارات ادارية تنظيمية، وآخر اعتبرها من أهم المجالات التي تتدرج ضمن تنظيم المرافق العامة<sup>2</sup>، كما اعتبرت في أحقية رئيس الجمهورية اتخاذ القرارات في جميع المجالات المحفوظة للبرلمان، وذلك تعتبر عمل إداري من جانب واحد<sup>3</sup>.

وفي المقابل عرفها البعض على أنها "القرارات العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية في المجالات الخارجة عن المواد المحجوزة للبرلمان، وعليه فإنها تتميز بكونها متحررة من سواء من ناحية النطاق أو من ناحية التبعية"<sup>4</sup>.

كما تعرفها الأستاذة "سعاد بن سرية"<sup>5</sup> بأنها اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية على شكل مراسيم رئاسية لا تخضع لأي شرط من أو قيد مع ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية، وتصدر مستقلة عن أي تشريع، كما أنها تبقى مستقلة من حيث التدابير المتعلقة بها سواء كمبادئ أو تنفيذ ما دامت تعتبر مستقلة متميزة عن القانون أو التشريع.

فمن خلال تلك التعريفات الفقه الإداري والدستوري نلاحظ أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تتسم بخصائص ذاتية التي أوردها الأستاذ "قارش أحمد"<sup>6</sup> وهي:

أ - فكرة العمومية والتجريد: ويقصد بعمومية القاعدة عند نشوئها أنها موجهة إلى أشخاص بصيغة التعميم مثل "القانون بمعناه الضيق" إذ تنشأ هذه القواعد وقت نشوئها مراكز لا ينظر فيها إلى شخص معين بذاته أو أشخاص معينون بذواتهم أو واقعة معينة بالذات وهي متجددة العمل بها كلما توفرت الشروط الخاصة بتطبيقها.

ب - الثبات والجمود النسبي: القاعدة التنظيمية قابلة للتعديل والإلغاء في أي وقت ولكن وإلى أن يصدر قرار التعديل أو الإلغاء من السلطة المختصة فإنه يظل باقيا وقائما وساري المفعول ويطبق على جميع الحالات التي تظهر مستقبلا في ظله.

<sup>1</sup> أحسن راجحي، المرجع السابق، الصفحة 110.

<sup>2</sup> محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية - النظام الدستوري الجزائري-، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2014، الصفحة 63.

<sup>3</sup> يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، الصفحة 41.

<sup>4</sup> أحسن راجحي، المرجع السابق، الصفحة 115.

<sup>5</sup> سعاد بن سرية، مرجع سابق، الصفحة 230.

<sup>6</sup> أحمد قارش، المرجع السابق، الصفحة 119.



ج - القاعدة التنظيمية صالحة للتطبيق: بمعنى قد تكون صالحة للتطبيق بذاتها دون حاجة إلى قرار آخر تسري أحكامه على المخاطبين به مثل قرار التوظيف والعمل في وزارة ما، غير أنه قد يحدث أن يكون القاعدة التنظيمية غير قابلة للتطبيق إلا بعد صدور قرار آخر ينقله من دائرة التجريد إلى دائرة التجسيد والتطبيق.

### ب: التكيف القانوني للتنظيم المستقل

أثار موضوع التكيف القانوني للتنظيم المستقل جدلا واسعا بين رجال القانون فمنهم من يعتبره عملا تشريعيًا ومنهم من يعتبره عملا إداريا بامتياز، مستنديين في ذلك إلى المعيارين العضوي والمادي انطلاقا من مبدأ الفصل بين السلطات.

### التمييز بين التنظيم المستقل والتشريع حسب المعيار العضوي<sup>1</sup>

يصدر التشريع عن سلطة تشريعية متكونة من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وتدعى في صلب النص الدستوري "بالبرلمان" المتمتع بالسيادة في اعداد القانون والتصويت عليه وفقا للمادة 112 من الدستور.

في المقابل يصدر التنظيم المستقل عن السلطة التنفيذية الممثلة في شخص رئيس الجمهورية ولقد نصت مسودة التعديل الدستوري بصفة صريحة وواضحة أن هذا الأخير يمارس السلطة التنظيمية في المادة 95 (الفقرة 8) منها.

وبهذا المعنى يجب أن تحترم كل سلطة حدود صلاحياتها التي رسمها إياها الدستور، فهذا الأخير وضع من طرف الشعب عن طريق ما يسمى "بجمعية تأسيسية أصلية"، لذا يجب أن يحترمه الجميع بما فيها السلطات العمومية والمؤسسات الإدارية والمواطنين.

فضلا عن ذلك أن التشريع أو التنظيم المستقل كلاهما يصدران من طرف هيئات منتخبة، فالمجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية منتخبان عن طريق الاقتراع العام المباشر السري لمدة خمس (05) سنوات وفقا للمادتين 118 (الفقرة الأولى) والمادة 85 (الفقرة الأولى) من الدستور، وينتخب مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري وفقا للمادة 118 (الفقرة الثانية) من الدستور، على هذا الأساس سميت "بالسلطة التشريعية"، و"السلطة التنظيمية".

واعتبارا بالنتيجة يجب أن يكون البرلمان عن طريق التشريع، ورئيس الجمهورية عن طريق التنظيم المستقل أوفياء لخدمة الشعب وتطلعاته وتجسيد آماله وذلك من خلال سن قاعدة قانونية تنظم عادات وتقاليد الشعب والأمة وحماية مقوماتها ومبادئها.

<sup>1</sup> تم شرح هذا التمييز في إطار المواد الدستورية المذكورة أعلاه، من خلال تحليل تلك النصوص، وهذا ما تعلمناه في مسارنا الجامعي.

إلا أن هذا المعيار قد يكون غير كاف للتمييز بين التشريع والتنظيم المستقل وذلك من خلال الاعتبارات الآتية:

- **التشريع بأوامر:** خول الدستور إلى رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة وفقا للمادة 142 (الفقرة الأولى)<sup>1</sup>، وبالتالي يلاحظ في هذه المسألة يمكن لرئيس الجمهورية القيام بالعمل التشريعي.

- **تعطيل العمل بالدستور:** نصت المادة 110 (الفقرة الأولى)<sup>2</sup> من الدستور أنه يوقف العمل بالدستور بمناسبة اعلان عن حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية حينها جميع السلطات وبالتالي يصبح هو مشرع ومنفذ وقاض في آن واحد.

- **الأزمات الدستورية:** قد تتعرض المؤسسات الدستورية إلى أزمات وذلك من خلال عدم احترام تلك المؤسسات القواعد الدستورية (الخروج عن المنطق الدستوري) كما وقع في الأونة الأخيرة أو في حالة وجود الأمة في حالة خطر كما حدث في العشرية السوداء (وقوع حالة الطوارئ أو الحصار).

فيلجأ رئيس الجمهورية وفقا للمهام الدستورية القيام بالعمل التشريعي والتنظيمي في أي وقت للمحافظة على المصلحة العليا للبلاد، فعلي سبيل المثال تم اعلان حالة الطوارئ بمرسوم رئاسي في سنة 1991 بالرغم من أن الدستور يؤكد على تنظيم هذه الحالة بقانون عضوي وفقا للمادة 106 من الدستور والذي يندرج ضمن مجالات العمل التشريعي.

أو صدور مرسوم تشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة<sup>3</sup> أو صدور مرسوم تشريعي ينظم أحكام المفقود، فمثل هذه المراسيم تندرج ضمن مجالات العمل التشريعي باعتبارها تنظم قاعدة قانونية عامة.

### التمييز بين التنظيم المستقل والتشريع حسب المعيار المادي

حدد الدستور مجالات العمل التشريعي بصفة حصرية، فلقد حصرت المادة 140 من الدستور مجالات التشريع العادي والمقدرة بثلاثين (30) مجالا أما التشريع العضوي فقد تم تحديده في المادة 141 مع بقية المواد الدستورية الأخرى، وعليه التشريع (بنوعيه) يحدث قاعدة قانونية عامة والتي تخاطب الأشخاص بصفاتهم وتدخل حيز النفاذ بعد نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية مراعاة للأحكام المادة 4 من القانون المدني (المعدل والمتمم).

<sup>1</sup> راجع المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>2</sup> راجع المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>3</sup> مرسوم تشريعي رقم 93-10، ممضي في 23 مايو 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 23 مايو 1993، عدد 34، الصفحة 4.

في المقابل مجالات التنظيم المستقل لم يتم حصرها في الدستور، وبالتالي كل ما يخرج عن مجالات التشريع يدخل ضمن مجالات التنظيم، وهذا الأخير (التنظيم) قد يحدث تغييرا في المراكز القانونية للأشخاص<sup>1</sup>.

ويترتب عن هذين المعيارين عدة نتائج دستورية وقانونية<sup>2</sup>، تتمثل فيما يلي:

### من حيث الإجراءات:

نص الدستور والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان لسنة 2016<sup>3</sup> على إجراءات سن العمل التشريعي، وتتمثل في مرحلة المبادرة بالقانون ومرحلة المناقشة والتصويت وبعدها مرحلة إصداره في الجريدة الرسمية<sup>4</sup>، ولعل السبب في اشتراط مثل هذه المراحل أن التشريع العضوي يتعلق بالنظم والهيئات السياسية وتنظيم السلطة، أي يعالج مواضيع أساسية ترمي لتوضيح بعض أحكام الدستور أو استكمالها تقاديا لإعطاء الدستور حجما كبيرا، لذا اعترف المجلس الدستوري في العديد من آرائه وقراراته بأن القانون العضوي هو جزء لا يتجزأ من الكتلة الدستورية<sup>5</sup>.

أما التشريع العادي لا يعالج مواضيع تفسر وظائف ومبادئ المدرجة في ديباجة الدستور (المهمة الأساسية للتشريع العضوي)، بل يعالج مواضيع توضح طريقة ممارسة وظائف الدولة السيادية وغير السيادية، بالإضافة إلى كيفية ممارسة الحريات العامة والحقوق الأساسية.

حيث نصت المادة 141 (الفقرة الثانية) من الدستور على طريقة التصويت والمصادقة على التشريع العضوي ما يلي: "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة".

ونصت المادة 138 (الفقرة الرابعة) من الدستور على طريقة المصادقة والتصويت على التشريع العادي ما يلي: "وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس

<sup>1</sup> علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، الصفحة 272.

<sup>2</sup> لقد قمت بشرح تلك النتائج قياسا على ما قام به الدكتور بلعالم بلال، بشرح النظام القانوني للقرارات الإدارية على مستوى المحاضرات، وفي هذا الصدد، أنظر بلال بلعالم: النظام القانوني للقرارات الإدارية، مرجع سابق، الصفحة 11 وما يليها.

<sup>3</sup> قانون رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016، الصفحة 55.

<sup>4</sup> محمد سعيد جعفرور، مرجع سابق، الصفحة 153 وما يليها.

<sup>5</sup> نفسية بختي، عمار عباس، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 22، مارس 2009، الصفحة 48.

الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

وفي المقابل يمر التنظيم المستقل بإجراءات تختلف تماما عن اجراءات العمل التشريعي وتبدوا في الوهلة الأولى سهلة وغير معقدة نزولا عند مبدأ المشروعية وذلك من خلال احترام أركان القرار الإداري والمتمثلة في الأركان الخارجية على غرار ركن الاختصاص والشكل والاجراءات، والأركان الداخلية على غرار ركن السبب والمحل والغاية.

### من حيث الرقابة<sup>1</sup>:

يخضع العمل التشريعي إلى رقابة المجلس الدستوري الذي يتولى مهمة مدى مطابقة العمل التشريعي لأحكام الدستور باعتباره القانون الأساسي للبلاد، فالتشريع العضوي يخضع إلى الرقابة الالزامية والسابقة أي قبل صدوره في الجريدة الرسمية طبقا للمادتين 141 (الفقرة الثانية) والمادة 186 (الفقرة الثانية) من الدستور، والتشريع العادي يخضع إلى الرقابة الاختيارية واللاحقة أي بعد صدوره في الجريدة.

في المقابل لا يخضع التنظيم المستقل إلى رقابة مطابقة المجلس الدستوري بل يخضع إلى الرقابة القضائية المكلفة بتطبيق مبدأ المشروعية طبقا للمادة 157 (الفقرة الأولى) من الدستور. لكن يمكنه أن يخضع إلى رقابة المجلس الدستوري في حالة إذا أنشئ قاعدة قانونية عامة ومثال ذلك المرسوم الرئاسي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وهذه المسألة تم اكتشافها من أحكام المادة 191 (الفقرة 1) من الدستور.

### من حيث تدرج القاعدة القانونية:

يحتل العمل التشريعي مرتبة أعلى من التنظيم المستقل وبالتالي يجب على هذا الأخير احترام أحكامه ومضمونه، فضلا عن ذلك لا يمكن إلغاء أحكام العمل التشريعي من طرف التنظيم المستقل سواء بصفة كلية أو جزئية.

على خلاف العمل التشريعي الذي يمكن أن يلغي صراحة أو ضمنا أحكام التنظيم المستقل طبقا للقاعدة تدرج القوانين التي تقتضي أنه لا يمكن إلغاء قاعدة قانونية إلا بقاعدة قانونية مثلها أو أعلى منها.

<sup>1</sup> لقد قمت بشرح تلك النتائج قياسا على ما قام به الدكتور بلعالم بلال، بشرح النظام القانوني للقرارات الإدارية على مستوى المحاضرات، وفي هذا الصدد، أنظر بلال بلعالم: النظام القانوني للقرارات الإدارية، مرجع سابق، الصفحة 11 وما يليها.

## من حيث الشكل:

يكون العمل التشريعي إما في شكل تشريع عادي طبقا للمادة 140 من الدستور، أو يكون في شكل تشريع عضوي طبقا للمادة 142 منه.

ويكون التنظيم المستقل في جميع الحالات في شكل مرسوم رئاسي طبقا للمادة 143 (الفقرة الأولى) من الدستور.

## من حيث المسؤولية:

يرى الفقه الإداري على رأسهم "أحمد محيو"<sup>1</sup> أن العمل التشريعي لا يكون محل المسؤولية الإدارية على الإطلاق باعتبار البرلمان هو السيد في اعداده والتصويت عليه حتى ولو ألحق هذا القانون اضرارا بالنسبة للمواطنين.

في المقابل يمكن أن يكون التنظيم المستقل محل المسؤولية سواء كانت مسؤولية في إطار دعاوى المشروعية (دعوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية) أو مسؤولية في إطار دعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض).

## ثانيا: مجال التنظيم المستقل

فإن مسألة تحديد مجال التنظيم المستقل تقودنا إلى فكرة في غاية أهمية المتمثلة في أهمية التمييز بين مجالات التنظيم المستقل من حيث مبدأ الرقابة المكفول دستوريا، وهذا ما يجعلنا نتعرض أولا إلى أهمية التمييز بين مجالات التنظيم المستقل (أ)، وثانيا التطرق إلى نطاق التنظيم المستقل (ب).

### أ - أهمية التمييز بين مجالات التنظيم المستقل

مجالات التنظيم المستقل واسعة ومتنوعة فمنها ما يؤدي إلى سن قواعد قانونية عامة ومجردة وبالتالي لا تختلف تماما من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية على غرار المرسوم الرئاسي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام لسنة 2015.<sup>2</sup>

ومنها ما يحدث تغييرا في المراكز القانونية للأفراد على غرار صلاحية رئيس الجمهورية في مجال التعيين مثلا أو المحافظة على النظام العام في مجال الضبط الإداري الذي يمارسه رئيس

<sup>1</sup> أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الدستورية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، الصفحة 301.

<sup>2</sup> مرسوم رئاسي رقم 15-247، ممضي في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، عدد 50، الصفحة 3.

الجمهورية أو في مجال تنظيم المرافق العمومية لتحقيق الصالح العام للشعب والمواطن باعتبار رئيس الجمهورية هو المسؤول المباشر على استمرارية الدولة التي تعتبر من أهم المبادئ التي يقوم عليها المرفق.

واعتبار بالنتيجة كل المجالات التنظيم المستقل المتعلقة بسن قاعدة قانونية تخضع إلى رقابة مطابقة المجلس الدستوري شأنها في ذلك شأن التشريع العادي وهذا ما قصده المؤسس الدستوري عندما نص صراحة على كلمة "نصا تنظيميا" المنصوص عليها في المادة 191 من الدستور بقولها: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيًا أو نصا تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس".

فضلا عن ذلك لا تكون محل المسؤولية في إطار دعاوى القضاء الكامل (دعوى التعويض) بشأن الأضرار التي قد تلحق المواطنين من خلال تطبيقها.

في المقابل كل المجالات التنظيم المستقل المتعلقة بإحداث تغييرا في المراكز القانوني للأفراد أو في سبيل تحقيق الصالح العام أو المحافظة على النظام العام لا تخضع إلى رقابة مطابقة المجلس الدستوري بل تخضع إلى الرقابة القضائية في إطار مبدأ المشروعية، وبهذا تتحمل الدولة المسؤولية في إطار دعاوى المشروعية أو في إطار دعاوى القضاء الكامل عن جميع الأضرار التي قد تلحق بالمواطنين من خلال تطبيقها.

## ب - نطاق التنظيم المستقل

إن السلطة التنظيمية للرئيس هي الاختصاص الأساسي للسلطة التنفيذية التي من مهامها اتخاذ الاجراءات التنفيذية والالزامية بالنسبة للإدارة وللمواطنين، فإن الميدان التنظيمي يبدو واسعا جدا ويسمح للرئيس بالتدخل في كل مكان وفي أي وقت، فهذا التدخل عن طريق القرار التنظيمي يحدد شروط إحداث وتنظيم وعمل مختلف المرافق العمومية وسيرهم العادي ومن جهة نظر قانونية فإن هذا القرار التنظيمي يظهر في شكل مراسيم رئاسية تتخذ في مجلس الوزراء وتنتشر في الجريدة الرسمية بتوقيع الرئيس عليها<sup>1</sup>.

واعتبارا بالنتيجة يمكن تحديد نطاق التنظيم المستقل انطلاقا من المركز الوظيفي لرئيس الجمهورية الذي يتمتع به وفقا لأحكام الدستور، ويتمثل هذا النطاق في:

### 1 - التنظيم المستقل في مجال القانون الإداري

يظهر هذا التنظيم بشكل واضح عندما يمارس رئيس الجمهورية الوظيفة الإدارية وذلك من خلال ما يلي:

<sup>1</sup> ناصر لباد: القانون الإداري - التنظيم الإداري - منشورات دحلح، الجزائر، 2002، الصفحة 71.

الرقابة الإدارية يحق لرئيس الجمهورية أن يمارس الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي وذلك من خلال ممارسة سلطة الحل، وفي هذا الشأن خولت قوانين الجماعات الإقليمية لرئيس الجمهورية باتخاذ إجراءات حل المجالس الشعبية البلدية والولائية بمقتضى مراسيم رئاسية بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية وفقا للمادتين 47 من قانون البلدية لسنة 2011<sup>1</sup>، والمادة 47 من قانون الولاية لسنة 2012<sup>2</sup>.

فضلا عن ذلك يمارس رئيس الجمهورية الرقابة الرئاسية على أشخاص الهيئات المركزية وأعمالها غير المتمتعة بالشخصية المعنوية ومن أمثلتها الوزير الأول، الوزراء... أو يمارس الرقابة أيضا على أشخاص هيئات عدم التركيز ومن أمثلتها المدير المركزي أو الوالي أو الوالي المنتدب أو رئيس الدائرة أو الأمين العام للبلدية....

واعتبار بالنتيجة أن الرقابة الوصائية تخضع إلى الرقابة القضائية وذلك من خلال امكانية الطعن في المراسيم الرئاسية أمام مجلس الدولة وفقا للمادة 901 من قانون الاجراءات المدنية والادارية لسنة 2008، في المقابل لا يمكن الطعن في الرقابة الرئاسية أمام القضاء الإداري وذلك من خلال وصفها أعمال السيادة التي تتمتع بالحصانة القضائية بالرغم من أنها قرارات إدارية بامتياز<sup>3</sup>، مع ذلك يجوز الطعن فيها أمام القضاء عن طريق دعوى التعويض.

**النشاط الإداري** خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة مباشرة النشاط الإداري وذلك من خلال قيامه بوظيفة:

**الضبط الإداري** يتخذ رئيس الجمهورية بشأن الضبط الإداري مجموعة من الاجراءات والتدابير الضرورية للمحافظة على النظام العام بأوجه الثلاث من صحة وسكينة وأمن، وتتميز هذه الوظيفة بتقييد الحقوق والحريات الأساسية للمواطن على حساب النظام العام والمصلحة العليا للبلاد كما هو الشأن الذي عرفته الجزائر بسبب مرض كورونا بحيث اتخذ رئيس الجمهورية مجموعة من الاجراءات لمحاربة تفشي الوباء لحماية صحة المواطن الجزائري من خلال اتخاذ اجراء الحجر الصحي كإجراء وقائي (الأشخاص المشتبه فيهم) أو كإجراء علاجي (الأشخاص المصابين به) والحجز المنزلي (يشمل

<sup>1</sup> قانون رقم 11-10، ممضي في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 03 يوليو 2011، عدد 37، الصفحة 04.

<sup>2</sup> قانون رقم 12-07، ممضي في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 29 فبراير 2012، عدد 12، الصفحة 05.

<sup>3</sup> عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري القانون الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، صفحة 362.

الأسرة) والحجر الكلي على ولاية البلدية والحجر الجزئي على بقية ولايات الوطن لمحاربة ظاهرة تجمعات الأشخاص.

فضلا عن ذلك يمارس رئيس الجمهورية الضبط الإداري في حالتي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وأخيرا حالة الحرب وفقا لأحكام الدستور.

سير الإدارة العامة خول الدستور لرئيس الجمهورية القيام بمجموعة من الأعمال القانونية سواء كانت في شكل قرارات أو عقود لتحقيق الصالح العام، وذلك من خلال جعل الإدارة في خدمة المواطن الجزائري ومن أمثلتها سلسلة التعيينات التي يقوم بها رئيس الجمهورية في الوظائف المدنية والعسكرية أو إنجاز مشاريع وطنية ومرافق عمومية وطنية...

## 2 - التنظيم المستقل في مجال القانون الدستوري

خول الدستور لرئيس الجمهورية ممارسة الصلاحيات بمقتضى مراسيم رئاسية التي تدرج ضمن مواضيع القانون الدستوري ومن أمثلتها:

- اصدار القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية وفقا للمادة 144 من الدستور.
- اخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية وفقا للمادة 187 من الدستور.
- دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية من طرف رئيس الجمهورية وفقا للمادة 135 من الدستور.
- المراجعة الدستورية من طرف رئيس الجمهورية وفقا للمادة 208 من الدستور.
- حق اصدار العفو الرئاسي في إطار السلطة السامية وفقا للمادة 175 من الدستور.

## المطلب الثاني: اختصاصات ذات طابع دستوري لرئيس الجمهورية

نص الدستور على صلاحيات رئيس الجمهورية، التي تمتاز بالطابع الشخصي، بحيث تعود له دون سواه، ولا تترحمه في ذلك أية هيئة أو مؤسسة دستورية أخرى وتتمثل هذه الاختصاصات والوظائف في المراجعة الدستورية من جهة، ومن أخرى اتخاذ الاجراءات والتدابير لتعميق المسار الديمقراطي واحترام حرية اختيار الشعب والحقوق والحريات الأساسية والدفاع عن الدين الاسلامي والمساهمة في نشر ثقافة السلم في العالم، مما جعل تلك الاختصاصات غير قابلة للتفويض ولا يمكن لرئيس الدولة بالنيابة ممارسة جزء منها وهذا لعدة اعتبارات دستورية وسياسية، مما جعلنا في هذا المطلب نتحمس من أجل دراستها بالتفصيل نظرا لخصوصيتها واهميتها من خلال الفروع التالية:

**الفرع الأول: السيطرة على أحكام مراجعة الدستور**

**الفرع الثاني: وظائف ذات طابع شخصي لرئيس الجمهورية**

**الفرع الثالث: سلطات رئيس الجمهورية بين الاحتكار والتفويض**



## الفرع الأول: السيطرة على أحكام مراجعة الدستور

كل دساتير دول العالم سواء كان نظامها ملكيا<sup>1</sup> أو جمهوريا تعالج مسألة المراجعة الدستورية، من أجل إدخال عليها عدة تعديلات بالشكل الذي يتماشى مع مختلف التطورات والتصورات التي عرفتھا الساحة الوطنية والدولية على حد سواء، والمتعلقة بالأساس في تعميق الديمقراطية ودعم أركان دولة القانون، وكذا توطيد الضمانات الدستورية لترقية وحماية الحقوق وحریات الإنسان والمواطن. وكل هذه الدساتير ترجح كف رئيس الجمهورية على حساب كفة المؤسسات الدستورية الأخرى، وذلك سواء من حيث المبادرة أو من حيث اقراره، وهذا ما سيتم تبيانہ في هذا الفرع.

### أولاً: انفراد رئيس الجمهورية بعملية مبادرة التعديل الدستوري

اتفق الفقه الدستوري أن المراجعة الدستورية يقصد بها حسب الأستاذ "الأمين شريط"<sup>2</sup> هي تغيير جزئي لأحكام الدستور سواء بإلغاء البعض من أحكامه أو بإضافة أحكام جديدة أو بتغيير مضمون بعضها، لذا فإن الإنهاء الكلي للدستور لا يشكل تعديلاً له بل إلغاء، وعليه فإن التعديل يقتضي الإبقاء على نفس الدستور، وليس وضع دستور جديد (مثل دستور 1989) وبناء على ذلك يتبين أن التعديل يختلف عن الوضع الذي يعني إنشاء دستور جديد، كما يختلف عن الإلغاء أو الإنهاء الكلي الذي يعدم الدستور بصفة تامة.

وتعرف أيضاً بأن "المراجعة الدستورية تتم وفق اجراءات وشكليات تنص عنها الوثيقة الدستورية من أجل تغيير بعضاً من القواعد الدستورية بهدف مسايرة تغيير الظروف الدستورية والسياسية والمؤسسية في الدولة ومواكبة تطلعات الشعب فيها.

وبالتالي هي تلك الأحكام المتعلقة بمراجعة وإحداث إصلاح دستوري في الوثيقة الدستورية من الناحية الشكلية أو الموضوعية، من أجل تغيير بعضاً من قواعدھا الدستورية بالحذف أو الإضافة أو تعديل بعضاً من أحكامھا وفق الشروط والاجراءات المنصوص عنها سلفاً في الوثيقة الدستورية نفسها.<sup>3</sup>

ولقد عرفت الجزائر أربع (04) عمليات مراجعة للدساتير، فقد تم وقف العمل بدستور 1963 الأول للجزائر المستقلة بموجب الأمر الصادر في 10 يوليو 1965 إثر انقلاب 19 جوان 1965،

<sup>1</sup> لقد عالج الدستور المغربي لسنة 2011 المراجعة الدستورية في الباب الثالث عشر، ابتداء من الفصل 172 إلى غاية الفصل 175 منه.

<sup>2</sup> الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، مرجع سابق، الصفحة 128.

<sup>3</sup> صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، أطروحة دكتوراه علوم، القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، بلد الجزائر، 2018-2019، الصفحة 108.

كما تم تعديل دستور 1976 ثلاث مرات (1979، 1980، 1988) قبل أن يوضع دستور جديد للبلاد عام 1989 التي تمت مراجعته في 28 نوفمبر 1996، وعرف هذا الأخير ثلاث (03) تعديلات (2002، 2008، 2016).

وعلى العموم لقد نص الدستور في الباب الرابع منه ابتداء من المادة 208 إلى غاية المادة 212 على فكرة المراجعة الدستورية، وتأسيسا على ما تقدم نستنتج من خلال المواد 208 و210 و211 المتعلقة بالمراجعة الدستورية النتائج الدستورية الآتية:

**النتيجة الأولى:** عبرت المادة 208 بكل وضوح وصراحة أن "رئيس الجمهورية" هو الشخص الأول والأخير في المبادرة بالتعديل الدستوري ويستشف ذلك من خلال كلمة "الرئيس الجمهورية" حق المبادرة بالتعديل الدستوري"، وبالتالي تم لأول وهلة وفي فاتحة الباب الرابع الموسوم بـ"التعديل الدستوري" استعمال مصطلح رئيس الجمهورية مما يدل دالة قاطعة باستحواذه بصفة كلية على أحكام المراجعة الدستورية من خلال شخصنة وفردية هذه المراجعة باعتباره حامي الدستور ويجسد وحدة الدولة وبالتالي فأعلى سلطة في الدولة كقاعدة عامة هي من تملك حق المبادرة بالنتقيح الدستوري وهذا ما يكرس النظام الرئاسي الكلاسيكي بغية تقوية ودعم صلاحيات رئيس الجمهورية.<sup>1</sup>

وقد يرجع أساتذة القانون الدستوري<sup>2</sup> إلى منح هذه السلطة إلى رئيس الجمهورية دون غيره للأسباب التالية:

- 1 - سبب يتعلق بأسوب انتخاب رئيس الجمهورية.
- 2 - سبب يتعلق بالسلطات والمهام والوظائف التي يضطلع بها رئيس الجمهورية وتكون غير قابلة لتفويضها لأي شخص أو سلطة كانت.
- 3 - سبب يتعلق بمهمة التمثيل القانوني للدولة من طرف رئيس الجمهورية على المستوى الوطني والدولي.

**النتيجة الثانية:** تكون المراجعة الدستورية من طرف صاحب الاختصاص الدستور الأصيل والوحيد والمنتخب ديمقراطيا بواسطة الاقتراع العام المباشر والسري لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط يحترم مقومات النظام الجمهوري والديمقراطي.

واعتبارا بالنتيجة كل شخص منتخب الحامل لصفة رئيسا الجمهورية يحق له المبادرة بالتعديل الدستوري وبالموازاة لا يحق للأشخاص المعينون بالمبادرة بالتعديل الدستوري على شاكلة الوزير الأول أو رئيس المجلس الدستوري أو رئيس أركان الجيش الشعبي الوطني.

<sup>1</sup> المرجع نفسه، الصفحة 119.

<sup>2</sup> صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، المرجع السابق، الصفحة 119.

فضلا عن ذلك لا يحق لرئيس الدولة بالنيابة الذي جاء في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية طبقا للأسباب عددها الدستور ومهما كانت الظروف والصعاب إجراء تعديل دستوري لأن شغله الشاغل في تحمله المهمة الدستورية الاستثنائية هي اجراءات انتخابات رئاسية في آجالها المحددة لإضفاء الصفة الشرعية الدستورية لمؤسسة لرئاسة الجمهورية.

وأخيرا لا يحق لرئيس الدولة الذي استولى على رئاسة الجمهورية بطريقة غير شرعية كإحداث انقلاب عسكري على شخص رئيس الجمهورية القيام بالمراجعة الدستورية طبقا للمقولة القائلة "كل ما بني على باطل فهو باطل".

**النتيجة الثالثة:** خولت المادة 211 من الدستور لثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي، لكن هذه المادة لا يمكن تطبيقها من الناحية العملية وهذا للأسباب التالية:

1 - لا يمكن أن يتحقق النصاب القانوني المحددة وسيما أن الغرفة الثانية (مجلس الأمة) تتشكل من الثلث الرئاسي المعين من قبل رئيس الجمهورية، حتى في الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) تتشكل من أغلبية الموالاة لرئيس الجمهورية.

2 - يجب على هؤلاء أعضاء البرلمان عرض هذه المبادرة على رئيس الجمهورية، وبوجه المخالفة لا يكتب لهذه المبادرة التطبيق والتنفيذ في حالة عدم موافقة رئيس الجمهورية عليها من جهة، ومن جهة أخرى لم تحدد أحكام هذه المادة الجزاءات الدستورية في حالة عدم رد رئيس الجمهورية على هذه المبادرة من طرف البرلمان، وبالتالي تبقى هذه المبادرة منقوصة ومجرد مبادرة شكلية معلقة على شرط وهو وجوب موافقة وقبول رئيس الجمهورية كسلطة منفردة في المبادرة بالتعديل، ومن ثم يمكننا القول أن السيطرة على أحكام التعديل في مجال المبادرة تتمثل في رئيس الجمهورية دون سواه، وقولنا أن مبادرة البرلمان المنصوص عنها مجرد واجهة دستورية لإرضاء السلطة التشريعية فقط<sup>1</sup>، مع الإشارة أن مسودة التعديل الدستوري لم تعالج هذا الأمر بل بقي على حاله.

3 - لا يمكن أن يتحقق هذا النصاب القانوني في حالة عدم وجود نخب ممتازة في البرلمان، فمن الناحية العملية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا لم يتولى مهمة اقتراح القوانين سوى سبع (07) قوانين مقارنة الكم الهائل من مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة وهذا ما يدل دالة على عدم قدرته في ممارسة المهمة الدستورية الأصلية المتمثلة في الإنتاج القانوني.

وتدعيما لقولنا القائل باستحواذ رئيس الجمهورية بالمراجعة الدستورية نلاحظ من حيث مسار التعديل الدستوري في الجزائر وذلك من خلال أن رئيس الجمهورية السابق السيد "عبد العزيز بوتفليقة"

<sup>1</sup> صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، المرجع السابق، الصفحة 120.

قد باشر بإجراء ثلاثة (03) تعديلات حول دستور 1996 ابتداء بالتعديل لسنة 2002 ومرورا بتعديل 2008 وأخيرا تعديل لسنة 2016، مع قيام رئيس الجمهورية الحالي السيد "عبد المجيد تبون" هو الآخر في عرض مسودة التعديل الدستوري.

مما نستنتج في الأخير استحواذ وسيطرة رئيس الجمهورية على كل مراجعة دستورية وذلك يلاحظ من خلال أهم التعديلات التي طرأت على دستور 1996 تصبو كلها نحو تحقيق أهداف واستراتيجية إرادة رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية ويظهر ذلك من خلال إعادة النظر في تنظيم هذه السلطة من الداخل باستحداث وظيفة الوزير الأول بدل من وظيفة رئيس الحكومة وتقويتها من الخارج وتمديد المهمة الرئاسية التي تسمح له البقاء في كرس الرئاسة مع تقوية هذه السلطة على باقي السلطات الأخرى في إطار التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية وتعيين رؤساء المؤسسات الدستورية الرقابية منها والاستشارية، وكذلك تزويدها بالصلاحيات التي من شأنها تحقيق علاقة التعاون والتكامل بين السلطتين القضائية والتشريعية لتكريس مبادئ النظام البرلماني بشكل جزئي.

### ثانيا: تقييد سلطة رئيس الجمهورية في المراجعة الدستورية

إن السلطة التي تقوم بالمراجعة الدستورية ليست حرة تماما في القيام بالتعديل كيفما تشاء بل هي مقيدة بمجموعة من الضوابط الدستورية من أجل وضع حد لتلاعب بأحكام الدستور من طرف رئيس الجمهورية المتمتع بسلطة المبادرة بالتعديل الدستوري من جهة ومن جهة أخرى حفاظا على جمود الدستور وسموه واستقراره وتتمثل هذه الضوابط الدستورية المنصوص عليها في الدستور فيما يلي:

1 - لا تشمل المراجعة الدستورية تعديل كل أحكام الدستور، بمعنى لا يكون التعديل كلي، بل يجب أن يكون جزئي ولا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية طبقا للمادة 210 من الدستور، وهذا هو الاختلاف الجوهرى بين مصطلح "المراجعة الدستورية" و"وضع الدستور"، فأول يكون من طرف السلطة التأسيسية المشتقة، والثاني يكون من طرف السلطة التأسيسية الأصلية (الشعب).

2 - حظر التعديل الدستوري في حالة تطبيق أحكام المادة 102 من الدستور وذلك من خلال وجود مانع لرئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب المرض الخطير والمزمن أو في حالة تقديم استقالته أو ووفاته.

فيتولى رئيس الدولة بالنيابة مهام رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة لا يمكن لرئيس الدولة هنا القيام بالمراجعة الدستورية مهما كانت الظروف طبقاً للمادة 104 من الدستور (الفقرة 3) التي تنص: "لا يمكن في الفقرتين المنصوص عليهما في المادتين 102، 103 أعلاه، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و8 من المادة 91 والمواد 93 و142 و147 و154 و155 و208 و210 و211 من الدستور."

3 - لا يمكن إجراء أي تعديل دستوري إذا عرفت الدولة إحدى الأزمات المنصوص عليها في الدستور كالحالة الاستثنائية أو حالة الحصار أو حالة الطوارئ أو حالة الحرب أو حالة التعبئة العامة أو في حالة وجود ظرف يهدد المصلحة العليا للبلاد كالمرض العصري (كورونا كوفيد 19) الذي عرفه العالم في الآونة الأخيرة أو في حالة وجود الحراك الشعبي الذي عرفته الجزائر وبسببه تم تأجيل إجراء الانتخابات الرئاسية لعدم وجود الظروف الملائمة للقيام بهذا الغرض.

4 - لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس بعض أحكام الدستور نظراً لقيمة هذه الأحكام طبقاً للمادة 212 منه والتي يسميها الفقه الدستوري بالحظر الموضوعي وتتمثل في: الطابع الجمهوري، النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية، الإسلام، العربية، الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، سلامة التراب الوطني، العلم الوطني والنشيد الوطني، مع إضافة مسودة التعديل الدستوري ضمن الحظر الموضوعي عدم المساس بلغة تمازيغت كلغة وطنية ورسمية، ولا يمكن فتح العهدة الرئاسية لأكثر من مرتين طبقاً للمادة 234 منها.

### ثالثاً: سلطة رئيس الجمهورية في إقرار المراجعة الدستورية

بعد القراءة المتأنية لأحكام الدستور نلاحظ أنه يمكن إقرار التعديل الدستوري وفق الطرق الآتية:

#### الطريقة الأولى: دون عرضه على الاستفتاء الشعبي

نصت المادة 210 من الدستور بصفة صريحة أن المجلس الدستوري هو صاحب القرار في عدم مشروع التعديل الدستوري المقدم من طرف رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي بل عرضه فقط على أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، متى ارتأى المجلس الدستوري أن لا يمس بأحكام المادة 212 من الدستور أو لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

وفي هذه الحالة مشروع التعديل الدستوري بهذه الطريقة يتم إقراره بصفة نهائية من طرف رئيس الجمهورية متى أحرز ثلاث أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان فقط، وهذه الكيفية اعتمدها رئيس الجمهورية السابق "عبد العزيز بوتفليقة" بمناسبة التعديلات التي اتخذها بشأن الدستور 1996 في 2002، و2008 و2016.

## الطريقة الثانية: عرضه على الاستفتاء الشعبي

يتم اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي بمناسبة المراجعة الدستورية في الحالات الآتية:

### الحالة الأولى: حسب أحكام المادة 208 من الدستور

إذا أراد رئيس الجمهورية اتخاذ مسلك مضمون المادة 208 دون اللجوء إلى المجلس الدستوري، ففي هذه الحالة يتم المصادقة والمناقشة على مشروع التعديل الدستوري بنفس الطريقة المعتمدة على النص التشريعي (القانون العادي) دون اجراءات القانون العضوي لأن هذا الأخير يخضع وجوبا إلى رقابة المجلس الدستوري، ثم بعد ذلك عرضه على الشعب ليقول كلمة فيه خلال خمسين (50) يوما من تاريخ المصادقة عليه من طرف البرلمان باعتبار الشعب هو صاحب السلطة والسيادة طبقا للمادتين 7 و 8 من الدستور، وتبعاً لذلك تعتبر هذه المراجعة الدستورية لاغية وعديمة الأثر إذا رفضها الشعب ولا يمكن عرضها من جديد خلال الفترة التشريعية طبقاً لأحكام المادة 209 من الدستور.

وهذه الطريقة يمكن اللجوء إليها بمناسبة التعديل الدستوري الذي قد يباشره رئيس الجمهورية الحالي السيد "عبد المجيد تبون"، وذلك أن أحكام المادة 91 من الدستور تخول لرئيس الجمهورية في استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.

وننوه في الأخير أن رئيس الجمهورية يمكنه سحب مسودة مشروع التعديل الدستوري حتى ولو صوت وصادق عليها البرلمان وفقاً للكيفيات المعمول بها في إطار النص التشريعي دون عرضه على الشعب لأنه صاحب فكرة المبادرة بالتعديل الدستوري.

### الحالة الثانية: بوجه مخالفة أحكام المادة 210 من الدستور

إذا ارتأى المجلس الدستوري بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية أن مشروع التعديل الدستوري يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ويمس أيضاً التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

### ففي هذه الحالة يجب على رئيس الجمهورية إما:

1 - عرض هذه المسودة التعديل على البرلمان للمصادقة والتصويت وفقاً للكيفيات المعمول بها في إطار النص التشريعي وبعدها عرضه على الاستفتاء الشعبي (أي العودة نحو تطبيق المادة 208 من الدستور)، كما يحق له في إطار السلطة التقديرية عدم عرضه على البرلمان والقيام بسحبه مباشرة.

2 - يلجأ رئيس الجمهورية مباشرة إلى السلطة التأسيسية ملك للشعب، وفي كل قضية ذات أهمية وطنية طبقاً للمادة 92 من الدستور يدخل ضمنها استفتاءه حول مشروع تعديل دستوري، بل وهي الطريقة التي اتبعت لتعديل دستور 1976 بعد أحداث أكتوبر 1988 عندما تجاوز رئيس الجمهورية المجلس الشعبي آنذاك طارحاً مشروع التعديل على الشعب مباشرة أو كما حدث مع ميثاق السلم

والمصالحة الوطنية الذي طرحه رئيس الجمهورية على استفتاء الشعب لوضع حد للجدل الذي عرفته الساحة الوطنية حول مضمونه<sup>1</sup>.

### الحالة الثالثة: حسب رأي المجلس الدستوري

اجتهد المجلس الدستوري في تفسير نص المادة 176 مانحا إمكانية رئيس الجمهورية اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي إذا لم يحرز مشروع قانون التعديل في الإقرار النهائي ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء البرلمان بغرفتيه معا، وهذا بالقول أنه: "اعتبار أن هذا الإجراء لا يستتبي لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي إذا لم يحرز هذا القانون ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء البرلمان بغرفتيه معا." مع العلم أن نص المادة 176 كان صريحا بعدم عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي في حالة تحقق هذا الحكم أو الشرط المتعلق بموافقة البرلمان بالنصاب المحدد ب ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء البرلمان.

وقد يرى الأستاذ "صديق سعوداوي"<sup>2</sup> أنه يجب من الناحية الدستورية والقانونية الالتزام بقواعد وأحكام واجراءات التعديل الدستوري فلماذا هذا التفسير الموسع لصالح رئيس الجمهورية رغم أنه يتمتع بسلطة الاستشارة الشعبية والذي يحرم الدستور تفويضها وقصرها على الرئيس فقط، إضافة إلى أن المجلس الدستوري معروف عليه بالتفسير الضيق وتطبيق النصوص الدستورية في الرقابة بوجه محدود لا يتعدى النصوص الدستورية من الناحية الشكلية أو اللفظية فقط، وبهذا خرج عن المؤلف بصدده هذه الرقابة مما يثير الشك في مدى سلامة رأيه وتعليقه بشأن مشروع هذا التعديل لأن الأمر واضح جدا في المادة 176 من الدستور قبل تعديله.

وأخير يمكن القول بشأن المراجعة الدستورية أن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الأصيل في نشر مشروع التعديل الدستوري أو عدم نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية حتى لو تم قبوله من طرف البرلمان ومن طرف الشعب، وهذا راجع للمبررات والاعتبارات التي ذكرناها آنفا.

<sup>1</sup> عمار عباس، العملية الدستورية الجديدة لسنة 2013، ترسيخ لحقوق الإنسان... تعميق للممارسة الديمقراطية... وإرساء للتوازن المؤسساتي...، مرجع سابق، الصفحة 37.

<sup>2</sup> صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، مرجع سابق، الصفحتين 122 و123.

## الفرع الثاني: وظائف ذات طابع شخصي لرئيس الجمهورية

يتم استخلاص تلك الوظائف في المادة 90 من الدستور وتتمثل فيما يلي:

### أولاً: حماية النظام الدستوري وحرية اختيار الشعب

نلاحظ من خلال المواد الدستورية 8، 11، 12، 15، 17، 62، 88، 119 أن حرية اختيار

الشعب تظهر من حيث:

**1 - تبني نظام الانتخاب** وذلك من خلال انتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية لمدة خمسة (5) سنوات.

**2 - تأقيت العهدة الانتخابية** وذلك تجديد العهدة الرئاسية والعهدة البرلمانية وعضوية المجالس المنتخبة المحلية كل خمس (05) سنوات، وهذا من أجل تكريس فكرة التداول الديمقراطي.

وعليه يجب على رئيس الجمهورية استدعاء الهيئة الناخبة قبل ثلاثة (03) أشهر من الموعد الانتخابي، واجراء الانتخابات في أوانها إلا في الحالات المستثناة بحكم الدستور كما في حالة وجود الأزمات (حالة الحصار وحالة الطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة الحرب)، وعدم توفر الظروف الملائمة لإجرائها كما حدث في الأونة الأخيرة بسبب الحركة الشعبية أو في حالة مرض كوفيد 19 - كورونا-.

وفي هذا الصدد ألزمت المادة 90 من الدستور من رئيس الجمهورية بأن يبذل قصار جهده من أجل تدعيم المسار الديمقراطي واحترام حرية الشعب من خلال اجراء انتخابات حرة ونزيهة واعادة السلطة إلى الشعب باعتباره المالك للسلطة التأسيسية.

ونظرا لأهمية مبدأ حرية اختيار الشعب نجده قد أطاح العديد من الرؤساء العربية في إطار الربيع العربي بداية من دولة تونس بإسقاط السيد "زين الدين بن علي" ودولة ليبيا بإسقاط السيد "المعمر القذافي" ودولة مصر بإسقاط السيد "حسني مبارك" دولة اليمن بإسقاط السيد "عبد الله صالح"، وأخيرا إسقاط السيد "عبد العزيز بوتفليقة" عن طريق ما يسمى "بالحراك الشعبي"، وبطبيعة الحال هذا كله جاء باسم إلزام كل رؤساء دول الجمهورية باحترام مبدأ حرية اختيار الشعب وتكريس مبدأ التداول الديمقراطي.

### ثانياً: احترام الحقوق والحريات

إن أفضل ضمانة لحماية الحقوق والحريات هي الدستور نفسه، باعتباره حقا اجتماعيا وسياسيا، تولد في نفسية وإرادة الأفراد المكونين للدولة والمعبر عن ارادتهم السياسية وذلك كونه الوثيقة الدستورية الرسمية المتضمنة في نصوصها أسماء الحقوق والحريات المؤصلة لها والمتضمنة القواعد الكفيلة بتطبيقها وتنظيمها دستوريا، وبالتالي فيعد التنقيص والتأصيل الدستوري للحقوق والحريات وإعطائها



مكانة وجزء من الوثيقة الدستورية هي الضمانة القاعدية الأولى لحماية وضمان تلك الحقوق والحريات<sup>1</sup>.

ولقد نص الدستور على مجموعة من الحقوق والحريات في الفصل الرابع الموسوم ب"الحقوق والحريات" من الباب الأول المعنون ب"المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري"، ومن بين هذه الحقوق، الحقوق السياسية كالحق في الانتخاب والترشح طبقاً للمادة 62 من الدستور، والحق إنشاء الأحزاب السياسية طبقاً للمادة 52 وحرية الرأي والتعبير وإنشاء الجمعيات طبقاً للمواد 42 و48 و49 و50 منه، وعن الحقوق والحريات الاقتصادية كحرية الاستثمار والتجارة طبقاً للمادة 43 منه، وغيرها من مجموع من الحقوق والحريات المتنوعة.

وتبعاً لذلك نص الدستور بصفة واضحة على مجموعة من الآليات والمؤسسات الدستورية المكلفة بحماية واحترام الحقوق والحريات وتمثل فيما يلي:

**1 - القضاء** ألزمت المادة 157 من الدستور السلطة القضائية بحماية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية وذلك من خلال تكريس مبدئي المشروعية والمسؤولية.

## **2 - المجلس الدستوري**

يعتبر المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة مكلفة باحترام الدستور (المادة 182 من الدستور) وما تضمنه من أحكام وسيما الحقوق والحريات بمناسبة نظره في مدى احترام التشريع ومشروع التعديل الدستوري للحقوق والحريات الأساسية (المادة 210 من الدستور) وعدم المساس بها.

## **3 - رئيس الجمهورية**

يلزم الدستور رئيس الجمهورية باحترام الحقوق والحريات المكفولة دستورياً بمناسبة ممارسة جميع مهامه الدستورية باعتباره يجسد رئيس الدولة ووحدة الأمة ويظهر ذلك جلياً من خلال تأديته اليمين الدستورية طبقاً للمادة 90 من الدستور بقوله: "...وأحافظ على سلامة التراب الوطني، ووحدة الشعب والأمة، وأحمي الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن، وأعمل بدون هوادة من أجل تطور الشعب وازدهاره..."

فضلاً عن ذلك يلزم الدستور أيضاً رئيس الجمهورية بمناسبة ممارسة صلاحياته في مجال المراجعة الدستورية بأنه لا يمس الحقوق والحريات وجعلها من المواضيع التي لا يمسها أي تعديل طبقاً للمادة 212 من الدستور.

<sup>1</sup> صديق سعوداوي، الحق في الدستور، مرجع سابق، الصفحة 182.

وبذلك نلاحظ كل التعديلات الدستورية التي باشرها السيد "عبد العزيز بوتفليقة" بداية من تعديل 2002 إلى غاية تعديل أواخر لسنة 2016 تتضمن أحكام دستورية جديدة غطت جل أبواب وفصول الدستور وتصب بصورة متناسقة ومتكاملة في دسترة وتقنين الأهداف السياسية والدستورية والاجتماعية الاستراتيجية لتعزيز دعائم دولة القانون والمؤسسات واحترام حقوق الانسان والديمقراطية التعددية بصورة عامة والديمقراطية التشاركية بصورة خاصة<sup>1</sup>، ومن بين مظاهر ترقية الحقوق والحريات في مجال المراجعة الدستورية المتعاقبة ما يلي:

**1 - ترقية الحقوق السياسية للمرأة:** بفضل هذا التعديل صدر قانون عضوي لسنة 2012<sup>2</sup> يحدد الآليات القانونية لتجسيد مضمون هذا التعديل وهو ما سمح بارتفاع نسبة العنصر النسوي داخل الغرفة السفلى حيث بلغ عددهن 146 من إجمالي 462 نائبا الأمر الذي جعل المرأة الجزائرية تحقق قفزة نوعية مقارنة بديمقراطيات عريقة<sup>3</sup>.

**2 - الدفع بعدم الدستورية** بفضل هذا التعديل يحق للأفراد الدفع بعدم دستورية القوانين المخالفة للدستور بالاعتداء على الحقوق والحريات التي يضمنها ويحميها الدستور<sup>4</sup>، ولقد برر المجلس الدستوري<sup>5</sup> هذه الاضافة بقوله: "توسيع إخطار المجلس الدستوري أمام المواطنين عن طريق الدفع بعدم الدستورية...يشكل حماية إضافية للحقوق والحريات المكفولة دستوريا."

**3 - التقاضي على درجتين في المسائل الجزائية:** لقد برر المجلس الدستوري الجزائري "هذه الإضافة" بأنها: تجسد حماية القاضي والمتقاضين من خلال دعم استقلالية القاضي وتعزيز حقوق المتقاضين، وتجسد مبادئ المحاكمة العادلة والمساواة في الحقوق التي يضمنها الدستور للمتقاضين<sup>6</sup>، وعليه حاول

---

<sup>1</sup> لمين شريط، البرلمان في قلب التعديل الدستوري الجديد 2016، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 38، فيفري 2016، الصفحة 8 وما يليها.

<sup>2</sup> قانون رقم 03-12، ممضي في 12 يناير 2012، يحدد كليات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، عدد 1، المؤرخة في 14 يناير 2012، الصفحة 46.

<sup>3</sup> العملية الدستورية الجديدة لسنة 2013، ترسيخ لحقوق الإنسان...تعميق للممارسة الديمقراطية... وإرساء للتوازن المؤسساتي...، المرجع السابق، الصفحة 44.

<sup>4</sup> صديق سعوداوي، آلية الدفع بعدم الدستورية كضمانة لإعلاء الدستور، دراسة في تحليل المادة 188 من الدستور الجزائري، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، الجزء الأول، 2017، الصفحة 151.

<sup>5</sup> رأي رقم 16/01، ر.ت.د/م.د، المؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>6</sup> رأي رقم 01/17، ر.ت.د/م مؤرخ في 06 مارس 2017، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل للقانون العضوي

رقم 05-11 المؤرخ في 17 يوليو 2005، المتعلق بالتنظيم القضائي، للدستور، جريدة رسمية، عدد 20، مؤرخة في 29 مارس 2017.

القانون 17-07<sup>1</sup> إصلاح محكمة الجنايات لتجسيد مضمون أحكام المادة 160 من الدستور لضمان مبادئ الشرعية والمحاكمة العادلة واحترام كرامة وحقوق الإنسان وحياته، وذلك من خلال أنه يحق لكل شخص محكوم عليه الحق في أن تنظر في قضيته جهة قضائية عليا، وبالتالي يشكل هذا القانون في نهاية المطاف مكسب لحقوق المتقاضين، والقاضي وأسرة الدفاع<sup>2</sup>.

**4 - للمواطن الحق في بيئة سليمة:** لقد برر المجلس الدستوري هذه الإضافة بقوله: "واعتبارا أن الحق المدستر في هذه المادة تعلق بحقوق الإنسان من الجيل الثالث، وهو يخص الحفاظ على الموارد الطبيعية وحماية البيئة حيث يعتبران من الشروط الأساسية للتنمية المستدامة."

مع العلم أن مسودة التعديل الدستوري قد أضافت أكثر من عشرين (20)<sup>3</sup> حق وحرية جديدة لإدراك أهميتها كحقوق شخصية للأشخاص والمواطنين، أو كحريات فردية أو جماعية محمية، ومثال ذلك الحق في الحياة، تجريم التعذيب والاتجار بالبشر، حماية المرأة من كل أشكال العنف، الحق في التعويض عن التوقيف والحبس المؤقت، تكريس حرية الانتاج الفكري...إلخ.

### ثالثا: الدفاع عن الدين الاسلامي

يعتبر الاسلام العنصر الأساسي لتأسيس الدولة واسترجاع سيادتها الوطنية من خلال مقاومة ضروس التي قام بها أبناء خيرة الوطن ضد محاولة طمس الشخصية الجزائرية من قبل الاستعمار الفرنسي الغاشم<sup>4</sup>، ومقوم فعال في تحديد الهوية الوطنية حسب ما أكده قانون ميثاق السلم والمصالحة الوطنية لسنة 2005 بقوله: "فالإسلام من حيث هو مكون من المكونات الأساسية للهوية الوطنية، كان على مر التاريخ، خلافا لما يدعيه هؤلاء الدجالون، العروة الوثقى التي تشد الشمل والمصدر الذي يشع منه النور والسلم والحرية والتسامح."<sup>5</sup>

فالاعتراف الدستوري بأن الجزائر أرض الاسلام وجزء لا يتجزأ من المغرب العربي الكبير وتبعا لذلك يجب على كل المؤسسات الدستورية أن تحترم الدين الاسلامي وتمجده بما فيها رئيس الجمهورية

<sup>1</sup> قانون رقم 17-07، ممضي في 27 مارس 2017، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، عدد 20، مؤرخة في 29 مارس 2017، الصفحة 05.

<sup>2</sup> مداخلة خيرة بن سالم، إصلاح محكمة الجنايات لمكافحة الجرائم المستحدثة، الملتقى الوطني حول الجرائم المستحدثة وآليات مكافحتها، المنظم يومي 13 و14 مارس 2019، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، الصفحة 03 وما يليها.

<sup>3</sup> راجع عرض أسباب مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020، الصفحة 4.

<sup>4</sup> راجع الفقرة التاسع عشر (19) من الدستور.

<sup>5</sup> أمر رقم 06-01، مؤرخ في 27 فبراير 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 11، المؤرخة في 28 فبراير 2006، الصفحة 03.

موافق عليه بقانون رقم 06-07، ممضي في 17 أبريل 2006، الجريدة الوطنية، العدد 27، المؤرخة في 26 أبريل 2006، الصفحة 04.

لأنه جزء لا يتجزأ من الكتلة القانونية المتلاحمة من خلال دسترته في القانون الأساسي للبلاد في المادة الثانية منه، فالمركز الدستوري للإسلام هو الذي جعل من الدولة تنظيمه وقرار حرية الدين والعقيدة وممارسة الشعائر الدينية في الدستور<sup>1</sup>، وإلزام المشرع بجعله من مصادر القاعدة القانونية حسب المادة الأولى من القانون المدني لسنة 1975<sup>2</sup> وتضيف المادة 220 من قانون الأسرة لسنة 1982<sup>3</sup> إلى جانب ذلك أنه في غياب نص قانوني صريح تطبق أحكام الشريعة الإسلامية، وأخيراً قانون حماية الأموال الوقفية وقانون نظام الحالة المدنية يشكلان المجالين الوحيدين الذين يتدخل فيهما الدين لخلق قواعد قانونية نافذة تتمتع بالقوة الإلزامية.

وتأسيساً على ما تقدم تلزم النصوص الدستورية رئيس الجمهورية احترام الدين الإسلامي وتمجد، وتظهر قضية احترام الدين الإسلامي في النقاط التالية:

**1 - شرط من شروط الترشح للانتخابات الرئاسية:** اشترطت المادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في المترشح للانتخابات الرئاسية أن يدين بالإسلام باعتباره كما اسلفنا سابقاً.

**2 - أداء اليمين الدستورية:** اشترطت المادة 90 من الدستور من رئيس الجمهورية تأديته اليمين الدستورية أمام الشعب باعتباره صاحب السيادة ومصدر كل سلطة على المصحف الشريف والتي تفرض التزام وتمجيد الدين الإسلامي، وحسنا ما أقره المؤسس الدستوري لمثل هذه اليمين، ومن ثم إيجاد نوعاً من رقابة الله على رئيس الجمهورية بصدده أدائه لمهامه، ورقابة ذاتية ورقابة الضمير لشخص رئيس الجمهورية مما يتولد عناصر دينية وأخلاقية تضاف إلى العناصر القانونية الأخرى<sup>4</sup>.

**3 - يؤسس لدى رئيس الجمهورية مجلس إسلامي أعلى "كمؤسسة استشارية":** يكون رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام المادة 195 من الدستور ملزم بتأسيس المجلس الإسلامي الأعلى باعتباره مؤسسة استشارية وطنية دينية تتولى مهمة التكفل بكل المسائل المتصلة بالإسلام حسب ما يقتضيه

<sup>1</sup> سعاد الغوتي، مرجع سابق، الصفحة 19.

<sup>2</sup> أمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، العدد 78، المؤرخة في 30 سبتمبر 1975، الصفحة 990.

**المعدل والمتمم** بآخر قانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 مايو 2007، الجريدة الرسمية، العدد 31، المؤرخة في 13 مايو 2007، الصفحة 3.

<sup>3</sup> قانون رقم 84-11، ممضي في 09 يونيو 1984، **يتضمن قانون الأسرة**، الجريدة الرسمية، العدد 24، المؤرخة في 12 يونيو 1984، الصفحة 910.

**المعدل والمتمم** بأمر رقم 05-02، ممضي في 27 فبراير 2005، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 27 فبراير 2005، الصفحة 18.

<sup>4</sup> صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، المرجع السابق، الصفحة 242.

المرسوم الرئاسي رقم 17-141 يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره<sup>1</sup>، مع وضعه تقرير دوري عن كل النشاطات التي قام بها في إطار مهامه إلى رئيس الجمهورية.

**4 - وزارة الشؤون الدينية والأوقاف ضمن الطاقم الوزاري لرئيس الجمهورية:** يكون رئيس الجمهورية ملزم بتعيين وزير الشؤون الدينية والأوقاف وبعض مدراء المصالح التابعة لها المكلفة بإدارة أو تنظيم الشؤون والشعائر الدينية وفق المرجعية الدينية الإسلامية للشعب الجزائري باعتباره يدين بالديانة الإسلامية طبقاً للمادة 02 من الدستور.

#### رابعاً: المساهمة في نشر السلم في العالم

خول الدستور لرئيس الجمهورية في المادة 90 منه مهمة نشر ثقافة قيم ومبادئ السلم والحوار على المستوى الوطني والدولي والعالمي من أجل عيش دول العالم، ولقد ساهم رئيس الجمهورية بمناسبة ممارسة هذه المهمة الدستورية في إرساء معالم السلم في العديد من المحافل والقضايا الوطنية منها والدولية وحتى العالمية وتتمثل فيما يلي:

**1 - اقرار ميثاق حول السلم والمصالحة الوطنية<sup>2</sup>:** أقر رئيس الجمهورية السابق السيد "عبد العزيز بوتفليقة" هذا الميثاق، وتم استفتاء عليه في 29 سبتمبر في سنة 2005 من طرف الشعب بأغلبية ساحقة<sup>3</sup> بما يعادل بنسبة 97.38 المصوتون "بنعم" حسب ما أعلن عليه المجلس الدستوري في سنة 2005<sup>4</sup>.

والملاحظ في هذا المقام لقد وضحت الأستاذة "بلوج أسماء"<sup>5</sup> أهمية استعمال مصطلح "الميثاق" بدل من مصطلح "القانون"، حيث يعرف الميثاق في اللسان العربي جاء من الفعل الثلاثي "وثق"، والثقة هي التي تولد الالتزام، لأنه بمثابة العهد مصداقاً لقوله تعالى في سورة الرعد الآية 20: "الذين يوفون بعهد الله ولا ينقضون الميثاق."، وفي القانون الوضعي هو ما يتعاهد أو يتحالف عليه رسمياً

<sup>1</sup> مرسوم رئاسي رقم 17-141، ممضي في 18 أبريل 2017، يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 25، المؤرخة في 19 أبريل 2017، الصفحة 03.

<sup>2</sup> أمر رقم 06-01، ممضي في 27 فبراير 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 11، المؤرخة في 28 فبراير 2006، الصفحة 03.

<sup>3</sup> عمار عباس، عهد الإصلاحات السياسية والتنمية الوطنية الشاملة 1999-2014، (...سياسات وبرامج...انجازات ومكاسب...)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 32، سبتمبر 2013، الصفحة 11.

<sup>4</sup> اعلان رقم 01/م.د.05 مؤرخ 01 أكتوبر 2005، يتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005، حول الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية.

<sup>5</sup> أسماء بلوج، تجربة الجزائر في تعزيز قيم المواطنة ومكافحة الإرهاب، قراءة قانونية في ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في ظل دستور 2016، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، الجزء الأول، العدد السابع، 2017، الصفحة 339.

شخصيان أو أكثر، أو هو رابطة تتألف من أجل عمل مشترك، ويطلق عادة على الاتفاقيات الدولية التي يراد إضفاء الجلال على موضوعها وهي عادة تكون منشأة لمنظمات دولية أو إقليمية، مثل ميثاق الأمم المتحدة وهو وثيقة سياسية تتضمن مبادئ الأمم والقواعد الأساسية المتفق عليها.

ولقد برر المجلس الدستوري هذه الاضافة على وجه الأخص "ميثاق حول السلم والمصالحة الوطنية" ما يلي: "واعتبار أن سياسة السلم والمصالحة كرسها الشعب صاحب السيادة وعبر عنها بكل حرية عن طريق الاستفتاء."

## 2 - ابرام اتفاقية الهدنة ومعاهدات السلم

أوكل الدستور في مادته 111 والمادة 149 لرئيس الجمهورية سلطة ابرام اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم وهو أمر طبيعي من حيث المبدأ لأن إقامة العلاقات الدولية والسهر عليها من مهام رئيس الجمهورية بصفته الممثل القانوني عن الدولة على المستوى الدولي،<sup>1</sup> وصاحب السلطة في تسيير السياسة الخارجية للأمة ويوجهها طبقاً للمادة 91 من الدستور.

فاتفاقية الهدنة في إطار القانون الدولي العام بأنها اتفاق دولي ينجم عنه الوقف التام لكافة العمليات العسكرية بين القوات العسكرية لكلا البلدين المتحاربين وعلى كافة الجبهات، ويلجأ إليه المتحاربين عادة كتوطئة لعقد الصلح بينها للمشي نحو السلم والسلام.<sup>2</sup>

فمعاهدة السلم في إطار القانون الدولي العام وميثاق الأمم المتحدة تهدف إلى حماية البشر والمجموعات الانسانية من كل التهديدات التي تواجههم لاسيما قضايا الارهاب، جرائم العدوان، جرائم الاعتداء أو القتل أو من كل التغييرات التي أضحت تهدد ظاهرة السلم والأمن العالميين كالتلوث البيئية والاحتباس الحراري والأمراض والأوبئة.<sup>3</sup>

لذا يمكن لرئيس الجمهورية ابرام اتفاقية الهدنة ومعاهدة السلم في هذا الاطار مع احترام الضوابط الاجرائية التي نص عليها الدستور وذلك من خلال الحصول على رأي المجلس الدستوري طبقاً للمادة 111 والموافقة الصريحة من طرف كل غرف البرلمان على حدى طبقاً للمادة 149.

فطبيعة هذه المعاهدات وآثارها القانونية قد تنعكس على القوانين الوطنية، وكذا على اختصاصات السلطة التشريعية، هذا ما يفسر وجوب الموافقة الصريحة لغرفتي البرلمان، ويظهر دور

<sup>1</sup> محمد بوسلطان، الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر، مجلة المجلس الدستوري، العدد 01، 2013، الجزائر، الصفحة 44.

<sup>2</sup> حكيمة مناع، شرط المدة في معاهدة الهدنة، المجلد 02، العدد 4، مجلة الشريعة والاقتصاد، جامعة العلوم الاسلامية قسنطينة، 2014، الصفحة 244.

<sup>3</sup> صالح حاج أمحمد، السلم والأمن الدوليين، دراسة على ضوء أحكام ميثاق الأمم المتحدة، المجلد 11، العدد 1، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، 2018، الصفحة 190.

المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية المعاهدات للحفاظ على التوازن بين السلطات وكذلك ضمان سمو الدستور.<sup>1</sup>

وفي حالة إخطار المجلس الدستوري لا يخلوا الأمر من أحد أمرين، إما أن يرتئي المجلس بدستورية المعاهدة ويعد في هذه الحالة رأي المجلس بمثابة موافقة على استكمال اجراءات المصادقة لعدم وجود أي مانع دستوري، ويكون للسلطة التنفيذية بذلك الحق في إتمام اجراءات المصادقة من عدمه، وإما أن يرى المجلس بعدم دستورية المعاهدة وبالتالي عدم جواز المصادقة عليها، فالمنع في هذه الحالة الثانية صريح، إذ يحظر على السلطة التنفيذية أن تباشر إجراءات المصادقة ما دام التعارض قائماً<sup>2</sup>، ولقد ثار خلاف كبير عند الفقه الدولي في حالة وجود تعارض بين أحكام الدستور وبنود المعاهدة سبق الإشارة إليه في متن هذه المذكرة.

### 3 - محاولة تهدئة الوضع في إطار العلاقات الدبلوماسية

يرى فقهاء العلاقات الدبلوماسية أنه من صلاحيات رئيس الدولة محاولة اقامة علاقات سلمية بين الدول وامتصاص شدة وبؤر التوتر وترطيب الجو إن صح التعبير من أجل السلم والتعايش السلمي<sup>3</sup>، لأن هدف من تلك الدبلوماسية يكمن بالدرجة الأولى والأخيرة في إحلال السلم والأمن الدوليين والحيلولة دون نشوب النزاعات المسلحة أو على الأقل إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل الدخول في النزاع المسلح، وبالتالي تترجم الدبلوماسية في نشاط انساني يعكس حقيقة السلم والأمن الجماعي من خلال انتهاج أسلوب الحوار والتفاهم فيما بين أشخاص القانون الدولي<sup>4</sup>، ويبقى رئيس الدولة هو المنشط والفاعل في انعاش العلاقات الدبلوماسية بمقتضى قواعد القانون الدولي وأحكام الدستور.

ومن الوسائل الدبلوماسية المتعارف عليها في قواعد القانون الدولي العام المستعملة في تسوية النزاعات الدولية المسلحة بقصد إحلال السلام في المناطق التي تشهد صراعات وأعمال عنف مسلحة، من بينها المفاوضات الدبلوماسية، الوساطة، المساعي الحميدة، المصالحة (التوفيق)، حيث قام رئيس الجمهورية السابق السيد "عبد العزيز بوتفليقة" بإبرام اتفاق السلام بين اريتريا وإثيوبيا في يوليو 1999، كما توصلت الدولة الجزائرية في سنة 1997 في ابرام اتفاقية بين الحكومة النيجيرية وحركات

<sup>1</sup> محمد بوسلطان، المرجع السابق، الصفحة 41.

<sup>2</sup> نصر الدين بوسماحة، الرقابة على دستورية المعاهدات "اتفاقية روما نموذجاً"، مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، العدد 03، 2014، الصفحة 38.

<sup>3</sup> سهيلة إراتني، مرجع سابق، الصفحة 34 وما يليها.

<sup>4</sup> ابراهيم مجاهدي، دور الدبلوماسية الجزائرية في تسوية النزاعات المسلحة الإقليمية: دراسة حالة النزاعات الإفريقية نموذجاً، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، العدد الثامن، 2017، الصفحة 207 وما يليها.

متمردى التوارق يحقق السلم والاستقرار في كامل منطقة الساحل الافريقي، ويعزز أواصر بين أفراد الشعب النيجري ويضمن له المساهمة في تحقيق التنمية للبلاد<sup>1</sup>.

وتكلمة لمسار نشر السلم في العالم تم إنشاء المحكمة الجنائية الدولية التي تعتبر الآلية الرئيسية اليوم المعول عليها في التحقيق والمقاضاة في الجرائم الدولية، ومعاقبة مرتكبيها لتحقيق العدالة الجنائية الدولية برد الظالم عن ظلمه ونصرة المظلوم واحقاق الحق بما تضمنه نظامها الأساسي<sup>2</sup>، وبهذه المناسبة أصبح العالم يحيى في السابع عشر (17) من شهر يوليو من كل سنة "اليوم العالمي للعدالة الجنائية" الذي يرمز لليوم التاريخي الذي رفع فيه المجتمع الدولي التحدي في مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المنعقد بمقر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) في العاصمة الإيطالية روما سنة 1998 بإنشائه "المحكمة الجنائية الدولية" التي دخلت حيز العمل بتاريخ 2002/07/01 وعدل نظامها الأساسي في سنة 2010 لتحقيق العدالة الدولية، وفي هذا الصدد تم منحها الأهلية القانونية بمحاكمة كل الأشخاص ورؤساء الدول والحكومات وكبار الموظفين في الدولة والقادة العسكريين الذين ارتكبوا جرائم الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الانسانية، وجرائم الحرب وجرائم العدوان، فضلا عن ذلك يمكن لمجلس الأمن الدولي تحريك هذه المحكمة في حالة وجود جريمة من قبل هؤلاء الأشخاص وسيما تلك المرتكبة من قبل رؤساء الدول وقادة العسكريين تمس السلم والأمن الدوليين أو إخلالا به أو عمل من أعمال العدوان<sup>3</sup>.

### الفرع الثالث: سلطات رئيس الجمهورية

#### بين الاحتكار والتفويض

نظرا لمنصب رئيس الجمهورية ومكانته الهرمية في مؤسسات الدولة، قد خول الدستور له وظائف شخصية حصرية لا يمكن بأي حال من الأحوال التنازل عنها عن طريق ما يسمى "بالتفويض"، لعدة اعتبارات منها أنه الحائز على الثقة الشعبية، وفضلا عن ذلك يمكنه وفي حدود ضيقة جدا تفويض بعض السلطات، وعليه سنحاول من خلال هذا الفرع معرفة ما هي أهم الوظائف التي لا تخضع للتفويض أولا، ثم يتم تسليط الضوء ثانيا على أسباب عدم التفويض، وأخيرا معرفة مظاهر تفويض السلطات في النظام الدستوري.

<sup>1</sup> المرجع نفسه، الصفحة 248.

<sup>2</sup> وسيلة بوحية، ضمانات تحقيق العدالة الجنائية أمام المحكمة الجنائية الدولية، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، الجزء الأول، العدد السابع، 2017، الصفحة 359 وما يليها.

<sup>3</sup> محمد فادن، التحديات التي تواجه التصديق على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، العدد 5، أبريل 2016، الصفحة 333.



## أولاً: مظاهر عدم تفويض أهم السلطات

قبل الخوض في هذه المسألة لابد القيام في بداية الأمر التمييز بين مصطلح "التفويض التشريعي كسلطة" وتفويض الاختصاص" و"التفويض الشعبي" (أ)، ثم تحديد السلطات التي تعود حصرياً للرئيس الجمهورية" دون سواها ولا تكون محل التفويض (ب).

### أ - التمييز بين المصطلحات المرتبطة بالتفويض

- تفويض السلطة أو ما يسمى "التفويض التشريعي": تطرق الأستاذ "محمد سعيد جعفرور"<sup>1</sup> إلى هذه المسألة، حيث أكد أنه يمكن للسلطة التشريعية أن تفوض سلطاتها المرتبطة بالإنتاج القانوني إلى السلطة التنفيذية لحماية المصلحة العليا للبلاد أو ضمان استمرارية الدولة والمؤسسات الدستورية بالرغم من أن السلطة التشريعية قائمة، كما هي الحال بالنسبة إلى التشريعات الخاصة بفرض رسوم أو ضرائب، حيث تقضي المصلحة الوطنية بكتمان مضمونها قبل اعلانها لمنع التهرب منها.

واعتباراً بالنتيجة أن تفويض السلطة يتعلق بالسلطات العمومية المحددة في الدستور وهي السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، وبهذا المعنى يكون مجاله في القانون الدستوري والمحدد في الوثيقة الدستورية، وتقع كل الأعمال محل التفويض التشريعي التي لم يوافق عليها البرلمان لاجية وعديمة الأثر.

- تفويض الاختصاص: عرف الفقه الإداري تفويض الاختصاص بأنه "نقل الرئيس لجانب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليقوموا بها دون العودة إليه، على أن تبقى مسؤوليته قائمة على الآثار المترتبة عن الاختصاصات المفوضة إليهم."<sup>2</sup>

ولا يكون تفويض الاختصاص مشروعاً نزولاً عند مبدأ المشروعية إلا إذا توفرت فيه الضوابط القانونية والمتمثلة في<sup>3</sup>:

- \* أن يكون التفويض بحكم النص القانوني.
- \* أن يكون التفويض في الصلاحيات الثانوية.
- \* أن يكون التفويض محددة ومعيّنة ودقيق.
- \* أن يكون التفويض بمقتضى قرار إداري مكتوب.
- \* لا يقع التفويض على التفويض.

<sup>1</sup> محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الجزء الأول، الطبعة العشرون، دار هومو للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، الصفحة 149 وما يليها.

<sup>2</sup> محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، الصفحة 65.

<sup>3</sup> بلال بلعالم، النظام القانوني للقرارات الإدارية، مطبوعة القيت على طلبة ليسانس، كلية الحقوق، جامعة خميس مليانة، 2017-2018، الصفحة 47 وما يليها.

واعتبارا بالنتيجة أن تفويض الاختصاص يتعلق بالسلطة الادارية وليس بالسلطات العمومية وحتى ولو كانت هذه الأخيرة تمارس السلطة الادارية، وبهذا المعنى يكون تفويض الاختصاص مجاله في القانون الإداري، وتحمل السلطة المفوضة مسؤولية الأعمال التي اتخذتها محل تفويض الاختصاص.

- **التفويض الشعبي**<sup>1</sup>: استعملت المادة 47 من ميثاق السلم والمصالحة الوطنية هذا المصطلح بصريح العبارة بقولها: "عملا بالتفويض الذي أوكله إياه استفتاء يوم 29 سبتمبر سنة 2005، وطبقا للسلطات المخولة له دستوريا، يمكن أن يتخذ رئيس الجمهورية، في أي وقت، كل الاجراءات الأخرى اللازمة لتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية."

لقد فوضت أحكام هذه المادة صراحة لرئيس الجمهورية أن يتخذ جميع التدابير والاجراءات الضرورية لتنفيذ محتوى ميثاق السلم الذي باركه الشعب بأغلبية الساحقة، وبالتالي هذا التفويض ممنوح من قبل السلطة المجسدة في "الارادة الشعبية" المكرسة في المادتين 07 و08 من الدستور.

واعتبارا بالنتيجة أن التفويض الشعبي يتعلق بالسلطة الشعبية وذلك من خلال منحها بعض الصلاحيات إلى رئيس الجمهورية المجسد لرئاسة الدولة ووحدة الأمة، وبهذا المعنى يكون التفويض الشعبي ضمن مجالات النظام السياسي والدستوري للدولة، وتبعاً لذلك يتحمل رئيس الجمهورية المسؤولية الكاملة أمام الشعب.

### ب - السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية

نص الدستور على مجموعة من السلطات التي تعود أصلاً إلى رئيس الجمهورية دون سواه تجعل منه يظهر بمظهر قوي عن باقي السلطات الأخرى باعتباره رئيس الدولة، ويتم تصنيف هذه السلطات فيما يلي:

#### الصنف الأول: السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية على المستوى الوطني

تظهر هذه السلطات في الحالات التالية:

#### \* سلطة حل المجلس الشعبي الوطني

تطرق الدستور في بعض مواده إلى أحكام حل المجلس الشعبي الوطني وتبعاً لذلك نستنتج من خلالها الأفكار القانونية الآتية:

**الفكرة القانونية الأولى:** انهاء العهدة البرلمانية لنواب المجلس الشعبي الوطني قبل نهاية مدة عهدهم الانتخابية والمقدرة بخمس (05) سنوات والمنبثقة عن إرادة الشعب، كما حدث ذلك في سنة 1991

<sup>1</sup> صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، المرجع السابق، الصفحة 245.

عندما دخلت بلادنا في الأزمة الدستورية (فقدان المؤسسات الدستورية) لم يسبق لها مثل بل المجلس الشعبي الوطني واستقالة رئيس الجمهورية.

**الفكرة القانونية الثانية:** يتم الحل في إطار المعيار العضوي من قبل رئيس السلطة التنفيذية والممثل في شخص "رئيس الجمهورية" بموجب مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية طبقا للمادة 147 من الدستور مثلا، ويستنتج من هذه الفكرة النتائج الدستورية الآتية:

1 - لا يمكن لشخص الحامل لصفة "رئيس الدولة" كما هو الحال في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية القيام بل المجلس الشعبي الوطني للأسباب التالية:

أ - رئيس الجمهورية منتخب من قبل الشعب صاحب السلطة والسيادة، على خلاف رئيس الدولة يفقد لهذه الصفة.

ب - رئيس الدولة مخول دستوريا بضرورة اجراء الانتخابات الرئاسية في أوانها ليس إلا لإعادة شرعية المؤسسات الدستورية طبقا لمقتضيات السيادة الشعبية، وليس قيامه بل المجلس الشعبي الوطني، خوفا من الوقوع في الانحرافات السياسية التي يصبح فيها مستخلف الرئيس الذي استخلف بطريقة قانونية فاقدا للإرادة الشعبية ليبقى في الأخير حل المجلس الشعبي الوطني سلطة غير مفعلة في الحالة التي يغيب فيها رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

ج - رئيس الجمهورية طبقا للقسم الدستورية يتولى بالمحافظة على إعادة التوازن بين السلطات، والداعم لفكرة الاستقرار السياسي والسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري وحامي الدستور، وهذا هو السر في منح سلطة الحل له، مما يجعل معه القول أن رئيس الدولة لا يتولى هذه المهام بل يتولى كما اسلفنا سابقا مهمة تنظيم الانتخابات الرئاسية.

د - المرسوم الرئاسي غير قابل لأي طعن باعتباره من قبيل أعمال السيادة التي اتفق عليها الفقه الإداري لا تخضع لرقابة القاضي الإداري بالرغم من احتوائها على جميع خصائص القرار الإداري.

**الفكرة الثالثة:** لا يجوز أن يفوض رئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني لأي شخص طبقا للمادة 101 (الفقرة الأولى) من الدستور، مما يفيد أنه اختصاص حصري وجوهري لرئيس الجمهورية وتبرير ذلك راجع:

1 - الحائز على الأغلبية المطلقة من الناخبين عبر ربوع الوطن، أي النابع من السلطة المقررة المتمثلة في الإرادة الشعبية كما اسلفنا سابقا.

<sup>1</sup> عبد السلام كشيح، سلطة الحل في النظام السياسي الجزائري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تندوف، العدد الثاني، ديسمبر 2017، الصفحة 157.

2 - حامي الدستور المخول له مهمة ضمان التوازنات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فضلا عن ذلك المكلف باللجوء إلى الشعب دون سواها في أي قضية وطنية وتهم مصير الدولة والأمة، سيما وجود خلاف حاد بين السلطتين وتعسف السلطة التشريعية في استعمالها مهامها الدستورية، وأخير مكلف في إطار الدستور دون سواه أيضا التشريع بأوامر وفقا للمادة 124 منه.

3 - القسم الدستورية التي تخول له ضمان السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري.

**الفكرة الرابعة:** يكون الحل حسب المعيار المادي في الحالات التي نص عليها الدستور وسيما المادة 147 والمادة 98 (الفقرة 05) والمادة 96 من الدستور، والتي يتم معالجتها بالتفصيل في الفصل الثاني من هذه المذكرة.

**الفكرة الخامسة:** ضرورة استعمال سلطة حل المجلس الشعبي الوطني نزولا عند مبدأ الشرعية الدستورية وذلك بضرورة التقيد بالضوابط الموضوعية والاجرائية التي نص عليها الدستور في استعمالها، من بينها استشارة كل من رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري حسب مقتضيات المادة 147 من الدستور، وفي هذه المناسبة قد يرى الفقه الدستوري أن مثل هذه الضوابط تقوي إلى تقوية السلطة التنفيذية واستئثارها في يد رئيس الجمهورية بسبب لوجود مجموعة من الثغرات فيها وتتمثل فيما يلي:

**الثغرة القانونية الأولى:** المؤسس الجزائري استعمل الاستشارة دون تحديد طبيعتها هل هي مطابقة أم اختيارية (رأي ملزم) من جهة، ومن جهة أخرى استعمل مصطلح الاستشارة بدل مصطلح المشاركة في اتخاذ القرار وسيما بحضور ممثل المجلس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016.

لأن أحكام هذه الثغرة شهدت الدولة الجزائرية في سنة 1992 بقيام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني دون استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، وفي المقابل قيد المؤسس الدستوري الفرنسي رئيس الجمهورية عندما يصدر مرسوم الحل بضرورة استشارة كل من الوزير الأول ورؤساء المجلسين وإلا عد عديم الأثر و لا غيا.

**الثغرة القانونية الثانية:** لم يأخذ المؤسس الدستوري بطريقة المصادقة أو الموافقة على هذا المرسوم من قبل المجلس الدستوري باعتباره الهيئة الثانية المكلفة باحترام الدستور، أو خضوعه إلى الهيئة القضائية، أو لم يعتمد على قاعدة التوقيع الوزاري المشترك التي تأخذ به الأنظمة الدستورية المجسدة لسلطة الحل<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عبد الرحمن بن جيلالي، بوعلام بن سماعيل، **حل المجلس الشعبي الوطني في ظل التعديل الدستوري لعام 2016**، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 5، العدد 02، 2019، الصفحة 171.

**الفقرة القانونية الثالثة:** لم يلزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية في حالة إعادة انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الجديد بعدم حله بعد مرور سنتين من انتخابه كما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي<sup>1</sup>.

**الفقرة القانونية الرابعة:** ضرورة تعليق المرسوم الرئاسي المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني تعليلا قانونيا من أجل إقناع السيادة الشعبية على مشروعية الإجراء، وضمان فكرة الشفافية والنزاهة في التطبيق الحرفي لأحكام الدستور، القضاء على فكرة التعسف في استعمال السلطة المنصوص عليها دستوريا<sup>2</sup>.

**الفكرة السادسة:** لم ينص المؤسس الدستوري صراحة على عدم جواز قيام رئيس الجمهورية بحل المجلس أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، لكن هذا يستتج ضمنا من المادتين 107 (الفقرة 4) والمادة 109 (الفقرة 2) اللتان تقضيان بضرورة اجتماع البرلمان وجوبا، والسبب في ذلك يرجع إلى أنه لو تم حل المجلس أثناء هاتين الحالتين فلا يمكن انعقاد الوجوبي للبرلمان<sup>3</sup>.

**الفكرة السابعة:** تجسد سلطة حل المجلس الشعبي الوطني مظهر من مظاهر النظام البرلماني، لأنه نشأ بين أحضان الدولة البريطانية، ثم عرف انتشار واسع في الأنظمة البرلمانية<sup>4</sup>.

#### \* سلطة التعيين في المسؤوليات العليا والسياسية

أورد الدستور مجموعة من الوظائف العليا والسياسية التي يعود الاختصاص فيها في التعيين إلى رئيس الجمهورية دون سواه، وغير قابلة للتفويض فيها، ومن أمثلتها تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة من أجل وضع مخطط عمل الحكومة لتنفيذ البرنامج السياسي الذي باركه الشعب، تعيين محافظ بنك الجزائر من أجل رسم السياسة النقدية والمالية للبلاد، تعيين إطارات الجيش ومسؤولو الأمن لوضع السياسة العسكرية والأمنية، تعيين رؤساء المؤسسات الدستورية الرقابية والاستشارية. وتطبيقا لقاعدة توازي الأشكال من يملك الكل يملك الجزء، ومن يملك سلطة التعيين يملك سلطة العزل، وتبعاً لذلك يحق لرئيس الجمهورية إنهاء مهام كل شخص تم تعيينه بمرسوم رئاسي بدون تحديد الأسباب أو تقديم تبريرات لذلك، ويكون هذا المرسوم غير قابل لأي طعن باعتباره من أعمال السيادة، وينشر في الجريدة للجمهورية الجزائرية.

<sup>1</sup> عائشة دويدي، المرجع السابق، الصفحة 60.

<sup>2</sup> مفتاح عبد الجليل، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، العدد 11، مجلة العلوم الانسانية، جامعة بسكرة، 2007، الصفحة 71.

<sup>3</sup> عائشة دويدي، حل البرلمان في الجزائر، دراسة مقارنة، مجلة القانون والمؤسسات السياسية، المجلد 3، العدد 2، ديسمبر 2019، الصفحة 61.

<sup>4</sup> عبد السلام كشيح، المرجع السابق، الصفحة 145.

فضلا عن ذلك يلاحظ أن رئيس الجمهورية له سلطة مطلقة في التعيين مثل هذه الوظائف وحتى ولو اشترط الدستور بعض الشروط لا تعدو أن تكون شكلية فقط، كما هو الشأن بالنسبة للوزير الأول فاستشارة الأغلبية البرلمانية هي استشارة بدون معنى من جهة افتقار الوزير الأول ذاته برنامج لتؤكد على هيمنة رئيس الجمهورية في هذا المجال<sup>1</sup>.

ويضيف الأستاذ "محمد عمران" بأنه من الواجب الوزير الأول وأعضائه يبقون دائما في الحدود التي يراها الرئيس ولا يمكنه بحال من الأحوال، أن يحاول منافسة رئيس الجمهورية والعمل من أجل أن تطغى الحكومة على رئاسة الجمهورية، ذلك أن الرئيس يتمتع بكل الوسائل الدستورية التي تمكنه من القضاء على طموحاتها من خلال تعرضه لقرار الإقالة<sup>2</sup> كما حدث من إقالة الوزير الأول السيد "عبد المجيد تبون".

### \* سلطة الاستفتاء الشعبي ممنوحة لرئيس الجمهورية

يفهم من خلال النصوص الدستورية على شاكلة المادة 8، و91، و208، و211، أن رئيس الجمهورية يتمتع بالسلطة التقديرية فله وحده تقدير متى وكيف يكون هناك رجوع إلى الشعب، فهاته المواد الدستورية لم تحدد الحدود القانونية التي يستخدم فيها مبدأ الرجوع إلى الشعب ولم تحدد المدة ولا الموضوع ولم يتم تقييدها بشروط لا من حيث المبادرة أو الإجراءات، وإنما ترك الأمر للرئيس، وحتى نتائجه لا تعتبر ملزمة لهذا الأخير وإن كانت معارضة لموقفه<sup>3</sup>، فضلا عن ذلك ينفرد رئيس الجمهورية لوحده دون استشارة الحكومة أو البرلمان أو حتى المجلس الدستوري، وبهذا يعتبر هذا الاستفتاء سلاح قوي يمتلكه الرئيس في مواجهة البرلمان في تعسف في استعمال سلطته، وذلك قد يخشى الرئيس من معارضة البرلمان له فيقوم بعرضها على الاستفتاء مباشرة، مما يجعل الاستفتاء وسيلة للقفز على ممثلي الشعب خصوصا إذا تأكد الرئيس بأن الرأي العام يسانده .

خلافا للدستور الجزائري نلاحظ أن الدستور الفرنسي الحالي قد قيد سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء من حيث الشكل والموضوع، حيث تم اشتراط أن يكون الاستفتاء بطلب من الحكومة أو البرلمان، مع تحديد المواضيع التي يجوز استفتاء الشعب فيها (كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العمومية، كل مشروع قانون يتضمن تغييرا جذريا في السياسة الاقتصادية والاجتماعية

<sup>1</sup> محمد منير حساني، تحولات السلطة التنفيذية في نظر الاجتهاد الدستوري، المجلد 6، العدد 01، 2017، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أدرار، الصفحة 04.

<sup>2</sup> محمد عمران، مجلس الأمة: الإطار العضوي والوظيفي، رسالة الماجستير، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2001، الصفحة 32.

<sup>3</sup> نور الدين رداد، الأسس الدستورية والقانونية لتقوية السلطة التنفيذية في الدول العربية، الجزائر والمغرب، المجلد 2، العدد 1، جانفي 2015، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، الصفحة 15.

للأمة، المصادقة على اتفاقية لا تتعارض مع الدستور ولكنها تؤثر على سير المؤسسات في الدولة)، ويتم اللجوء إلى الاستفتاء لرئيس الجمهورية بصفته حاكما بين المؤسسات، وفي الجزائر بصفته ممثلا للإرادة الشعبية<sup>1</sup>.

### \* سلطة رئيس الجمهورية في المراجعة الدستورية

نص الدستور على هذه السلطة صراحة وذلك من خلال المادة 208 (الفقرة الأولى) بقولها: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري..."، حيث يفهم من خلالها تمتع رئيس الجمهورية بحق المبادرة بتعديل الدستور وبصورة انفرادية، دون أن يعرض هذه المسألة أمام مجلس الوزراء الذي يتزأسه أو يشاركه في ذلك مستشاره على خلاف ما هو معمول في بعض دساتير الدول كدستور المغربي الذي يدرس مثل الموضوع في المجلس الوزاري يتزأسه الملك أو رئيس الحكومة بناء على تفويض والطاقت الحكومي طبقا للفصل 49 منه.

وتدعيما لفكرة الانفرادية نلاحظ أيضا إذا كانت المادة 211 من الدستور منحت للبرلمان الحق في مراجعة الدستور إلا أنها قيدت بمجموعة من الشروط تفرغها من محتواها إذ أن تحقيق النصاب المحدد لا يمكن تصوره بوجود الثلث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية والذي يعد منفا قويا لتوجيه المبادرة باقتراح تعديل الدستور أو توقيف مسارها من جهة، ومن جهة أخرى تبقى هذه المبادرة البرلمانية عديمة الأثر ومعلقة بموافقة رئيس الجمهورية عليها وهذا الأخير له الحرية في القيام بعرض التعديل على الهيئة الناخبة أو الامتناع عن ذلك، لأن الدستور لم يلزمه بطرح مبادرة البرلمان على الشعب ولم يورد جزاء في حالة امتناعه عن القيام بذلك، وبالتالي يضل رئيس الجمهورية صاحب القول الفصل في تعديل الدستور، تعديل لا يمكن أن يتم من دون مبادرته أو موافقته على المبادرة البرلمانية في الموضوع<sup>2</sup>.

### \* السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية

تعتبر السلطة التنظيمية المستقلة واسعة جدا نظرا لعدم تحديد مجالاتها، والتي قد تتخذ شكلان مظهر تنفيذي وذلك بتنفيذ الدستور والقانون بنوعيه (العضوي والعادي)، ومظهر تشريعي باحتوائه على جميع خصائص القاعدة القانونية التي تشبه القانون الصادر عن السلطة التشريعية.

وتبعاً لذلك يمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة بمراسيم رئاسية، ويمارس الوزير الأول المجال التنظيمي فقط بمراسيم تنفيذية طبقا للمادة 143 من الدستور، وهذا على خلاف ما هو معمول به في الدولة المغربية الذي يمنح دستورها في الفصلين 89 و90 السلطة التنظيمية إلى رئيس الحكومة والذي

<sup>1</sup> كمال جعلاب، مرجع سابق، الصفحة 166.

<sup>2</sup> نور الدين رداد، المرجع السابق، الصفحة 209.

باستطاعته أن يفوض جزء منها إلى الوزراء باعتبارها في نهاية المطاف المسؤولة سياسيا أمام الملك والبرلمان معا، وهذا ما كنا نأمل أن تتبناه مسودة التعديل الدستوري الجزائري ما دام أن الوزير الأول وطاقمه الوزاري يتحمل المسؤولية السياسية أمام البرلمان.

### \* سلطة الاعلان عن الأزمات الدستورية

نص الدستور بكل وضوح عن الأزمات الدستورية والمتمثلة في حالة الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة الحرب والتعبئة العامة، ويتم الاعلان صراحة عن هذه الأزمات من قبل رئيس الجمهورية دون سواه مع تقييده بمجموعة من الضوابط الإجرائية كالاستشارة مثلا، والضوابط الموضوعية كوجود خطر داهم، وهذه الازمات تخول لرئيس الجمهورية اتخاذ مجموعة من التدابير الاستثنائية التي تقييد الحقوق والحريات الأساسية للمحافظة على النظام العام، ومحاولة إرجاع المؤسسات الدستورية إلى وضعها الطبيعي، باعتباره الضامن أولا وأخيرا عن ضمان السير العادي للمؤسسات الدستورية واستمرارية الدولة.

### \* سلطة توجيه خطابا للأمة

منح الدستور هذه السلطة بصفة صريحة إلى رئيس الجمهورية ومثال ذلك في حالة اعلان عن حالة الحرب (المادة 109 من الدستور) أو في حالة إعلان عن الحالة الاستثنائية (المادة 114 من مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020) أو في حالة اتخاذ كل إجراء ذو قضية وطنية، فهذه السلطة تمنح الحق لرئيس الجمهورية باعتباره الممثل الشرعي عن الشعب صاحب السلطة والسيادة بإعلامه عن أي إجراء قد يمس السير العادي للمؤسسات الدستورية وسلامة التراب الوطني كما هو الشأن بالنسبة لحالة الحرب أو الحالة الاستثنائية أو إعلامه باتخاذ أي إجراء قد يعود بالنفع العام على المصلحة العليا للبلاد والأمة كما هو الشأن مثلا ميثاق السلم والمصالحة الوطنية. وتبعاً لذلك أن رئيس الجمهورية يستعمل هذه السلطة عندما قد يترتب عن الإجراء الذي يتخذه نتائج وأثار قانونية مهمة سواء على النظام العام المؤسساتي.

### \* سلطة إخطار المجلس الدستوري

خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة إخطار المجلس الدستوري من أجل ممارسة صلاحياته الدستورية المتعلقة بمراقبة مدى احترام القانون العضوي والمعاهدات لأحكام الدستور من جهة، ومن جهة أخرى يراقب المجلس مشروع التعديل الدستوري المقترح من طرف رئيس الجمهورية أنه لا يمس المبادئ العامة التي تحكم الشعب الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحياتهما، ولا يمس بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وتبعاً لذلك يحرك رئيس الجمهورية المجلس الدستوري



بمقتضى سلطة الاخطار في أربعة (04) حالات المذكورة أعلاه دون سواه وغير قابلة للتفويض فيها<sup>1</sup>، وهذا ما يسمى بالرقابة الالزامية، ويفصل فيها المجلس الدستوري بموجب آراء ملزمة.

وفي نافلة هذه النقطة هناك سلطات أخرى حصرية لرئيس الجمهورية على شاكلة سلطة اصدار العفو الرئاسي، وسلطة اصدار القانون في الجريدة الرسمية، وسلطة طلب مداولة ثانية في القانون، وتوجيه خطابا للأمم، وهذه السلطات سيتم شرحها بالتفصيل في الفصل الثاني في إطار السلطة التنفيذية بالسلطات العمومية الأخرى، مما يوحي في الأخير باستثناء رئيس الجمهورية هذه السلطات بمفرده ولوحده نظرا للوزن الدستوري الذي يتمتع به، وتبعاً لذلك تم الحكم بتكريس النظام الرئاسي.

### الصف الثاني: السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية على المستوى الدولي

يستشف هذه السلطات من الدستور وتتمثل فيما يلي:

#### \* المجال الدبلوماسي محفوظ لرئيس الجمهورية:

نص الدستور على العلاقات الدبلوماسية في المواد الآتية:

1 - تنص المادة 84 (الفقرة 3) ما يلي: "يجسد رئيس الجمهورية...الدولة داخل البلاد وخارجها."

2 - تنص المادة 91 (المطمة 3) ما يلي: "يقرر السياسة الخارجية للأمم ويوجهها."

يترتب عن أحكام هذه المادتين النتائج القانونية التالية:

#### النتيجة القانونية الأولى: تعيين رئيس الجمهورية في الوظائف الدبلوماسية

نصت على هذه النتيجة المادة 92 (الفقرة الثانية) ما يلي: "يعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم."

وتكمن الحكمة في التعيين من طرف رئيس الجمهورية باعتبار البعثة الدبلوماسية مرفق عام سيادي تابع للدولة وذلك من خلال تمثيل تلك البعثة، الدولة على الصعيد الدولي وكل أعمالها تتصرف إليها<sup>2</sup>، والتي يحق لها تمثيل رئيس الدولة في إطار المبادئ التي أقرها القانون الدولي العام واتفاقية فينا

<sup>1</sup> تتمثل هذه الحالات في: القانون العضوي، المعاهدات، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، التعديل الدستوري، راجع في هذا الصدد المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>2</sup> مصطفى سالم، قدوري محمد تغريد، التنظيم القانوني لتعيين في الوظائف الدبلوماسية وفقا للتشريعات العراقية، (دراسة مقارنة بالتشريعات الجزائرية واتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية)، المجلة الأكاديمية للبحث، العدد 02، 2018، الصفحة

لعام 1966 مبدأ المعامل بالمثل، مبدأ التراضي، مبدأ الاعتراف، ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة.<sup>1</sup>

وسلطة التعيين باتت حكرا على رئيس الجمهورية وحده دون أن يشاركه في ذلك أية سلطة من السلطات الدستورية وغير قابلة للتفويض.

### النتيجة القانونية الثانية: يتولى رئيس الجمهورية إدارة الدبلوماسية الجزائرية

نصت على هذه النتيجة المادة 27 من الدستور ما يلي: "تعمل الدولة على حماية حقوق المواطنين في الخارج ومصالحهم،...

تسهر الدولة على الحفاظ على هوية المواطنين المقيمين في الخارج وتعزيز روابطهم مع الأمة، وتعبئة مساهمتهم في تنمية بلدهم الأصلي."

وأحكام هذه المادة جاءت في إطار الاضافة الدستورية لسنة 2016 في ديباجة الدستور والتي تنص ما يلي: "تسعى الدبلوماسية الجزائرية إلى تعزيز حضورها ونفوذها في محافل الأمم عبر عمليات الشراكة القائمة على توازن المصالح التي تكون منسجمة كل الانسجام مع خياراتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الوطنية."

وبرر المجلس الدستوري "هذه الإضافة" بأن "الدبلوماسية الجزائرية من خلال عملها على تكريس حضور الجزائر ومكانتها بين الأمم، من خلال بناء شراكات تقوم على توازن المصالح، وبما ينسجم مع الخيارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الوطنية، فإنها تعبر عن أسس ومبادئ السياسة الخارجية للأمة، والجالية الجزائرية جزء لا يتجزأ من الشعب الجزائري"<sup>2</sup>

فالشخص الذي يمثل الدولة على الصعيد الدولي هو رئيس الجمهورية دون سواه لأنه يمتلك صفة التمثيل الدولي الممنوحة له من طرف الدستور، وبالتالي يتولى بحكم أحكام هذه المواد بإدارة وتسيير الشؤون الخارجية للأمة، ويعود له الأمر في الفصل في القضايا سواء كانت كبيرة أم صغيرة<sup>3</sup>، وأحسن مثال على ذلك قيام رئيس الجمهورية الحالي "عبد المجيد تبون" بإصدار قرار يتضمن الرعايا

---

<sup>1</sup> محمد أمين أوكيل، النظام القانوني للبعثات الدبلوماسية الدائمة، (دراسة مقارنة على اتفاقتي فيينا: للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، ولتمثيل الدول لدى المنظمات الدولية لعام 1975)، المجلة الأكاديمية للبحث، المجلد 11، العدد 01، 2015، الصفحة 90.

<sup>2</sup> رأي رقم 01/16 ر.ت.د/م مؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية، عدد 06، بتاريخ 03 فبراير 2016.

<sup>3</sup> فلة بن جيلالي، الإطار التنظيمي لنظام الحالة المدنية بالخارج في الجزائر، الملتقى الوطني المنظم من قبل مخبر نظام الحالة المدنية، كلية الحقوق، جامعة خميس مليانة، 2017، الصفحة 03.

الجزائريين العالقين في الخارج، إجراء مكالمات هاتفية بين وبين رئيس الدولة التركية بحماية الرعايا الجزائريين، استدعاء السفير الفرنسي...

### النتيجة القانونية الثالثة: يقوم رئيس الجمهورية إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية

نصت على هذه النتيجة المادة 111 من الدستور ما يلي: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم"، كما نصت عليها أيضا المادة 149 ما يلي: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الاقتصادي.."، وأخيرا تنص المادة 150 ما يلي: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية...تسمو على القانون".

والثابت من خلال هذه النصوص الدستورية هو احتكار رئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية دون سواه، وتفوقه في هذا المجال مقارنة مع البرلمان التي تكون سلطته على هذه المعاهدات والاتفاقيات سوى الموافقة عليها، والتي لا تغدو مناقشتها أو التصويت عليها كما هو معمول به على المستوى مناقشة مشاريع القوانين المعروضة عليه، وفي المقابل تفوق رئيس الجمهورية أيضا على دور الذي يقوم به المجلس الدستوري في حالة إذا ارتأى هذا الأخير أنها لا تتماشى مع أحكام هذا الدستور، فعلى إثرها يقوم رئيس الجمهورية بممارسة صلاحياته الدستورية المتضمنة التعديل الدستوري حتى تتماشى أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية مع مضمونه، بعدها يعرضها على ذلك المجلس من جديد، وبالتالي سوف تلقى لا محالة الموافقة من طرفه لأنها مطابقة لأحكام الدستور.

وهذا الحكم مجسد بصفة صريحة في بعض دساتير الدول وسيما الدستور المغربي الذي نص على هذا الاجراء في الفصل 55 منه والتي تنص: "إذا صرحت المحكمة الدستورية، إثر إحالة الملك... أن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور، فإن المصادقة على هذا الالتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور".

### ثانيا: أسباب عدم تفويض أهم السلطات

بعد تحليل أحكام المواد الدستورية يمكننا سرد الأسباب التي تجعل من السلطات المخولة لرئيس الجمهورية غير قابلة للتفويض فيها، وتتمثل فيما يلي:

**السبب الأول:** أكد فقهاء القانون أن التفويض يكون مشروعاً عندما يجيز القانون ذلك صراحة، ويكون عكس ذلك إذا نص القانون على عدم وجود التفويض في مثل هذه الصلاحيات<sup>1</sup>، تطبيقاً للقاعدة القائلة "لا تفويض إلا بنص قانوني، ولا تفويض يتعدى ذلك النص القانوني"، وتبعاً لذلك نلاحظ أن المادة 101 من الدستور منعت التفويض في مثل هذه السلطات بقولها: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته...".

**السبب الثاني:** أكد فقهاء القانون أن التفويض يكون مشروعاً عندما يكون محله في الاختصاصات الثانوية، وليس في الاختصاصات الجوهرية الحصرية، وليس في الوظائف السيادية<sup>2</sup>، وبطبيعة الحال السلطات التي أوردتها بشأن رئيس الجمهورية تعد من الاختصاصات الجوهرية غير قابلة للتفويض فيها، وكذلك تعد من الوظائف السيادية المخولة فقط لرئيس الجمهورية، حيث نصت المادة 101 من الدستور ما يلي: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم، كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 و105 ومن 107 إلى 109 و111 و142 و144 و145 و146 من الدستور".

فمثلاً لا يجوز للوزير الأول التعيين في الوظائف المحددة في المادتين 91 و92 حتى لو فوض رئيس الجمهورية هذه الصلاحية، لأنه "كل ما بنى على باطل فهو باطل"، ويستنتج ذلك من خلال القراءة القانونية للمادة 99 (المطبة 5) بقولها: "يعين الوزير الأول في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 91 و92 السابقتين الذكر".

**السبب الثالث:** رئيس الجمهورية حائز على الثقة الشعبية من خلال انتخابه من طرف الشعب بالأغلبية المطلقة، وبهذا المعنى الممثل الشرعي عن الإرادة الشعبية صاحبة السلطة والسيادة (المادتين 07 و08 من الدستور).

**السبب الرابع:** يجسد رئيس الجمهورية وحدة الأمة والدولة، ويعتبر الممثل القانوني لهما على المستوى الوطني (يمثل السلطات العمومية، يمثل الهيئات العمومية، يمثل السلطات الإدارية المركزية...)، وعلى

<sup>1</sup> يمينة خضار، تفويض الاختصاص كآلية للتطوير الإداري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، العدد 05، مارس 2015، الصفحة 347 وما يليها.

<sup>2</sup> فوزيل شريط، مصطفى رباحي، صلاحيات السلطة المفوضة في تفويض مرافق الجماعات المحلية وفقاً للمرسوم 18-199، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، المجلد 30، العدد 3، ديسمبر 2019، الصفحة 02 وما يليها.

المستوى الدولي (يمثل الدولة أمام أعضاء المجتمع الدولي، يمثلها أمام المنظمات الحكومية وغير الحكومية والمؤتمرات الدولية والافريقية والمغربية...).

**السبب الخامس:** يتمتع رئيس الجمهورية دون سواه طبقاً لأحكام الدستور بمكانة مرقومة ومتميزة عن باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، وذلك من خلال الصلاحيات الدستورية التي سبق الإشارة إليها.

### ثالثاً: مظاهر تفويض السلطات في النظام الدستوري

كما أسلفنا سابقاً أن الدستور نص على سلطات حصرية لرئيس الجمهورية غير قابلة للتفويض فيها، كما نص أيضاً على هناك بعض السلطات يمكنه تفويض فيها، ونستنتج هذه السلطات فيما يلي:

#### 1 - الوزير الأول: صلاحيات مفوضة

تم استنتاج هذه النقطة في التعديل الدستوري لسنة 2008 وذلك من خلال المادتين 77 (المطبة 6)، والمادة 85 (المطبة 3 و4)، فهذه المواد توجي أن من صلاحيات التعيين في وظائف الدولة وترأس اجتماعات الحكومة من طرف رئيس الجمهورية إلا أنه يفوضها بحكم هذه المواد إلى الوزير الأول، وهو ما جعل القول أن هذا الأخير يمارس صلاحيات مفوضة في هذا المجال.

وننوه في هذا الصدد أنه حاول التعديل الدستوري لسنة 2016 تقليص من الصلاحيات المفوضة، من خلال حذفه مصطلح "بعد موافقة رئيس الجمهورية"، ومنح صراحة للوزير الأول ترأسه اجتماعات الحكومة بدون تفويض منه، من أجل اضعاف فكرة التوازن بين الرئيس والوزير الأول من حيث الصلاحيات، لكن تبقى مسألة التعيين في وظائف الدولة من طرف الوزير الأول متوقفة على موافقة رئيس الجمهورية.

#### 2 - التفويض في مجال التمثيل القانوني للدولة

يحق لرئيس الجمهورية تفويض صلاحية التمثيل القانوني للدولة، ويظهر ذلك من خلال ما يلي:

##### 1 - على المستوى الدولي:

يمثل الدولة على المستوى الدولي بتفويض من طرف رئيس الجمهورية الوزير المكلف بالخارجية، والسفراء والقناصل من جهة، ومن جهة أخرى أعضاء الحكومة الكل فيما يخص قطاعه في احدى التظاهرات والمؤتمرات الدولية والافريقية والمغربية لإقامة علاقة التعاون بين البلدين من أجل تحقيق التنمية والنهوض بالبلاد إلى الرقي والازدهار.

##### 2 - على المستوى الوطني:

يفوض رئيس الجمهورية صلاحية التسيير الإداري لوزارة الدفاع الوطني وتمثيلها أمام القضاء إلى رئيس أركان الجيش الشعبي الوطني، ويفوض صلاحية التسيير الإداري لكل وزارة وتمثيلها أمام

القضاء إلى كل وزير حسب قطاعه، كما يفوض الرئيس الأول للمحكمة العليا بترأسه المجلس الأعلى للقضاء، وأخيرا يفوض الوزير الأول أو أحد الوزراء بإلقاء رسالة عنه في مناسبة من المناسبات الوطنية أو العالمية أو قيام بالزيارات للولايات من أجل التدشين أو متابعة البرامج التنموية.

### 3 - تفويض السلطات إلى رئيس الدولة بالنيابة

يمارس رئيس الدولة بالنيابة جميع السلطات التي كانت ممنوحة لرئيس الجمهورية في حالة شغوره، ما عدا ما استثنى بنص كما هو الشأن بالنسبة للمادة 104 (الفقرة الأولى) من الدستور، وفي هذه الحالة إذا قدم الوزير الأول أو أحد الوزراء استقالته، فيمكن لرئيس الدولة تعيين في مكانه شخص آخر بمرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية للمحافظة على مبدأ استمرارية الدولة واتخاذ كافة التدابير الاستثنائية في وجود الأزمات الدستورية لإرجاع الحال إلى مكان عليه.

### المطلب الثالث: وظائف الوزير الأول

يقوم النظام الدستوري الحالي على ازدواجية السلطة التنفيذية من حيث الشكل فقط، فإلى جانب رئيس الجمهورية فهناك الوزير الأول يتولى مهامه ويستمد سلطته من الدستور، وتتمثل سلطاته على وجه الخصوص صلاحيات تنفيذية وذلك من خلال تنفيذ القوانين والتنظيمات، وتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهناك صلاحيات إدارية وذلك من خلال ممارسة صلاحيات التعيين في الوظائف المدنية والسهر على حسن سير الإدارة العمومية، وهذا ما سيتم التطرق إليه في هذا المطلب.

### الفرع الأول: الصلاحيات التنفيذية

استعمل الدستور عبارات توحى معها بأن الوزير الأول يتولى عملية التنفيذ، فتارة ينفذ برنامج رئيس الجمهورية وذلك عن طريق وضعه مخطط عمل الحكومة من ناحية، ومن ناحية أخرى يتولى مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فضلا عن ذلك يتولى أيضا تنفيذ المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية في إطار ممارسته للسلطة التنظيمية المستقلة، فكل هذه الأمور سيتم معالجتها بالتفصيل والتحليل في هذا الفرع، وذلك بالتطرق أولا إلى المجال التنظيمي المنصوص عليه في المادة 143 من الدستور، وثانيا سيتم معالجة طريقة تنفيذ البرنامج السياسي لرئيس الجمهورية.

### أولا: المجال التنظيمي

يمارس الوزير الأول المجال التنظيمي طبقا لمقتضيات الدستور، وقد تتخذ هذه الممارسة شكلان، فالشكل الأول يتمثل في اللوائح التنفيذية، والشكل الثاني قد يتخذ تنظيمات مستقلة، وهذا ما سيتم التعرض له بشيء من التفصيل والتحليل.

## أ - تنفيذ القوانين (اللوائح التنفيذية)

نستنتج من خلال المادة 143 من الدستور النتائج التالية:

**النتيجة الأولى:** استعملت هذه الفقرة عبارة "القوانين" مما يستساغ أن الوزير الأول مكلف بتطبيق محتوى القانون الصادر عن السلطة التشريعية، بحيث يأتي هذا المرسوم يوضح ويشرح كيفية تطبيق أحكام هذا القانون، فعلي سبيل المثال أكدت المادة 16 من قانون البلدية لسنة 2011<sup>1</sup> أن النظام الداخلي النموذجي يحدد عن طريق التنظيم، وبالفعل صدر في هذا الشأن مرسوم تنفيذي رقم 13-105<sup>2</sup> يحدد بكل دقة النظام الداخلي النموذجي الذي يطبق على كل بلديات الوطن.

وتبعا لذلك أكد الفقه القانوني أن اللوائح التنفيذية هي تلك اللوائح التي تتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تسنها السلطة التنفيذية لتنفيذ التشريع الصادر من السلطة التشريعية، ذلك أن السلطة التشريعية كثيرا ما يقتصر على ذكر القواعد العامة تاركا مهمة القواعد التفصيلية التي يقتضيها التطبيق العملي للسلطة التنفيذية.

واختصاص السلطة التنفيذية بوضع تلك اللوائح أمر منطقي، طالما أنها هي السلطة التي تقوم بتنفيذ التشريع الذي تضعه السلطة التشريعية، فهي بحكم وظيفتها هذه واتصالها المستمر بالجمهور تكون أقدر على معرفة التفاصيل الخاصة بالتنفيذ وفقا لضرورات العمل وظروفه، فضلا عن تخفيف من أعباء السلطة التشريعية التي ينبغي أن تتفرغ لوضع المبادئ الكلية، تاركة التفاصيل لعناية السلطة التي تتولى التنفيذ وهي السلطة التنفيذية<sup>3</sup>.

والجدير بالملاحظة أن الوزير الأول لا يمكن تنفيذ القوانين المنظمة للقطاعات السيادية على شاكلة وزارة الدفاع الوطني ووزارة الشؤون الخارجية.

**النتيجة الثانية:** ما دام أنه يعتبر الوزير الأول الرجل الثاني في السلطة التنفيذية، فإنه يتولى تنفيذ جميع المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية، والتي تكون في شكل "اللوائح التنظيمية المستقلة"، وحتى وإن لم تستعمل هذه المادة "التنظيمات"، واقتصرت على مصطلح "تنفيذ القوانين"،

<sup>1</sup> راجع القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011، الصفحة 04.

<sup>2</sup> راجع المرسوم التنفيذي رقم 13-105، المؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 17 مارس 2013، الصفحة 9.

<sup>3</sup> أنظر محمد سعيد جعفرور، مرجع سابق، الصفحة 162.

وأحسن مثال على ذلك المرسوم التنفيذي رقم 18-199<sup>1</sup> الذي جاء لشرح ما تضمنه المرسوم الرئاسي رقم 15-247<sup>2</sup> المتعلق بطرق تفويضات المرفق العام.

**النتيجة الثالثة:** يتم تنفيذ القوانين عن طريق الوزير الأول بمقتضى مراسيم تنفيذية، وفي هذه المسألة نبدي ملاحظة في غاية الأهمية أن التعديل الدستوري لسنة 2008 قد قيد الوزير الأول في ممارسة هذا المجال، وذلك من خلال المادة 85 (الفقرة 3) التي تؤكد أن كل المراسيم التنفيذية التي يوقعها هذا الوزير لا بد أن تحظى بالموافقة المبدئية لرئيس الجمهورية، لكن سرعان ما تخلى المؤسس الدستوري عن شرط موافقة رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 99 منه، لكن بقيت شرط موافقة الرئيس في مجال التعيينات المتعلقة بوظائف الدولة، وهذا ما سيتم معالجته لاحقاً.

**النتيجة الرابعة:** إن المراسيم التنفيذية التي تأتي لتنفيذ القوانين والتنظيمات كما أسلفنا سابقاً، لا يمكن أن تكون محل رقابة المجلس الدستوري، أي رقابة اختيارية، بل يجب أن تخضع إلى مبدأ المشروعية وذلك لخضوعها إلى رقابة القاضي الإداري.

**النتيجة الخامسة:** لا يمكن للمرسوم التنفيذي بهذا الشكل أن يعدل من مضمون النص القانوني المراد تنفيذه أو يلغي من أحكامه نزولاً عند مبدأ تدرج القاعدة القانونية، التي تقتضي أن التعديل أو الإلغاء يكون بنفس القانون، فالقانون العضوي يلغي القانون العضوي أو يعدله، ولا يمكن أن يلغي الدستور، والقانون العادي يلغي القانون العادي، ولا يمكنه أن يلغي القانون العضوي لأنه أعلى منه درجة، ونفس الشيء بالنسبة للمرسوم التنفيذي الذي يحترم القانون العادي فلا يعدله ولا يلغيه.

## ب - اللوائح التنظيمية المستقلة

يصدر الوزير الأول عادة هذه اللوائح عندما لا يوجد هناك نص تشريعي يقوم بتنفيذ أحكامه، أي أنه مستقل عن تلك الأحكام التشريعية أو الرئاسية، وبالتالي مضمون تلك اللوائح تحمل نفس مضمون القاعدة القانونية، وذلك بإنشاء قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة اتجاه المخاطبين بها. ولقد أورد الدستور بعض مجالاتها ويتجلى ذلك عندما يقوم الوزير الأول بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية طبقاً للمادة 99 (النقطة 6) باعتباره أقر سلطة على اختيار النظم القانونية الملائمة لذلك، طالما أنها هي التي تقوم بإدارة هذه المصالح والمرافق العمومية، فعلى سبيل المثال أصدر الوزير الأول مرسوماً تنفيذياً لسنة 2017 يحدد كفاءات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب

<sup>1</sup> راجع المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 02 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في 05 غشت 2018، الصفحة 4.

<sup>2</sup> راجع المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، الصفحة 3.



من وظيفته<sup>1</sup>، كما يمكن للوزير الأول في حدود صلاحيات إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (الجامعات، المدارس العليا) أو المؤسسات العمومية الاقتصادية (الجزائرية للمياه، الديوان الوطني للتطهير)، كما يمكنه توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، وذلك من خلال تحديد صلاحيات كل وزير على حدى بمقتضى مراسيم تنفيذية ما عدا وزارتي الدفاع الوطني والشؤون الخارجية.

فضلا عن ذلك يمكن للوزير الأول أن يصدر في إطار ممارسته للصلاحيات الضبطية لمحافظة على النظام العام بأوجه الثلاث (الصحة والسكينة والأمن)، فعلي سبيل المثال المراسيم التنفيذية الذي أصدرها الوزير الأول بشأن محاربة تفشي ظاهرة وباء كورونا وذلك من خلال منع التجمعات، عدم اجراء المسيرات والتظاهرات العمومية، اتخاذ تدابير الحجر المنزلي، أو تمديده أو غلق المحلات التجارية، أو الزام بوضع التدابير الوقائية كالتعقيم أو وضع الكمامات...إلخ.

وقد يترتب عن هذه اللوائح نتيجة هامة أنها يمكن أن تخضع تلك اللوائح وسيما اللوائح المستقلة، إلى رقابة المجلس الدستوري، وقد تكون محل الاخطار أو قد تكون محل الدفع بعدم الدستورية أمام القضاء، وهذا هو معنى مصطلح "التنظيمات" الوارد في المادة 191 (الفقرة الأولى) من الدستور، على خلاف اللوائح التنفيذية لا تخضع إلى رقابة المجلس الدستوري.

ولقد حاول بعض الفقه القانوني التمييز بين اللوائح التنفيذية، وبين اللوائح التنظيمية من خلال التأشيريات (VISA) التي ترد في الاجراء التنظيمي في حد ذاته، فإذا كان الاجراء يشير إلى مواد في الدستور فقط فإننا نكون بصدد تنظيم مستقل، أما إذا أشير في الاجراء إلى قانون أو عدة قوانين إضافة إلى مواد الدستور، فإن الإجراء يعد ذو طابع تنفيذي<sup>2</sup>.

لكن يمكن إضافة إلى جانب هذا الطرح أنه إذا كان هذا التنظيم يتضمن نفس خصائص القاعدة القانونية، ويتم نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية فإنه يعتبر تنظيم مستقل، وفي المقابل إذا كان هذا التنظيم لا يتضمن نفس خصائص القاعدة القانونية، بحيث يعتمد على تفسير وتوضيح وإضافة عناصر معينة في نص قانوني معين فإنه يعتبر تنظيم تنفيذي، حتى ولو تم نشره في الجريدة الرسمية.

<sup>1</sup> راجع المرسوم التنفيذي رقم 17-321، المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، يحدد كيفية عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، الجريدة الرسمية، العدد 66، المؤرخة في 12 نوفمبر 2017، الصفحة 11.

<sup>2</sup> أنظر سعيد بوا الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993، الصفحة 239.

## ثانياً: تنفيذ البرنامج السياسي

المتمعن في مسار الدستور لسنة 1996، وما طرأ عليه من تعديلات، وسيما تعديل في برنامج الحكومة، وبرنامج رئيس الجمهورية، بحيث أصبح هناك برنامج واحد قابل للتنفيذ، ألا وهو برنامج رئيس الجمهورية الذي حظي بموافقة الشعبية، ويبقى من مهام الوزير الأول تنفيذ محتوى برنامج رئيس الجمهورية، وهذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل في هذا الفرع، وذلك من خلال التطرق إلى مفهوم البرنامج السياسي (أ)، ثم التعرض إلى طريقة التنفيذ من قبل الوزير الأول عن طريق مخطط عمل الحكومة (ب).

### أ: مفهوم البرنامج السياسي

تم استعمال مصطلح البرنامج في المادة 79 (الفقرة 2 و3) من الدستور المعدلة بتعديل 2008، ولقد علل المجلس الدستوري بموجب رأيه بشأن هذا التعديل بقوله: "أن السير العادي للنظام الديمقراطي العادي، مثلما يستنتج من الدستور، يقتضي بأن رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساس برنامج سبق وأن حظي بموافقة الشعب، من واجبه أن يجسد هذا البرنامج طبقاً لليمين التي يؤديها أمام الشعب".<sup>1</sup>، ونستنتج من خلال هذا المضمون ما يلي:

\* تم استعمال مصطلح "البرنامج" دون تحديد مضمونه، لكن يبقى هذا البرنامج له مكانة دستورية هامة ومحورية.

\* حاول المجلس الدستوري تعريف "البرنامج" بطريقة غير مباشرة، وذلك من خلال التأكيد أن رئيس الجمهورية انتخب على أساس البرنامج الذي قدمه إلى الشعب، وبالتالي هذا البرنامج تم تزكيته من قبل الشعب، ويجب على رئيس الجمهورية والوزير الأول تنفيذه.

على هذا الأساس حاول المجلس الدستوري ربط هذا البرنامج بفحوى المادة 8 سابقاً من الدستور (المادة 9 حالياً)، وذلك من خلال شرعية مؤسسة رئاسة الجمهورية التي استمدت من الشعب، فالرئيس إذن يتمتع بشرعية شعبية مباشرة تؤهله لممارسة السيادة الشعبية نيابة عن الشعب، غير أنه علاوة عن هذا، يبطن الاجتهاد الدستوري المذكور إرادة جديدة للمؤسس الدستوري، ترمي إلى التخلي عن الوظيفة الدستورية التي كان يؤمنها برنامج رئيس الحكومة في ضمان التعايش بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية حالة عدم تطابقهما، والإحلال مكان هذا سلطة ممتازة لرئيس الجمهورية في امتلاك البرنامج الوحيد يرغم بها الأغلبية على مسيرته، وهذا جوهر التوجه نحو أحادية السلطة التنفيذية، والذي من خلاله ينفرد رئيس الجمهورية في قيادة الأمة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> رأي رقم 01/08، ر.ت.د/م، مؤرخ في 07 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>2</sup> أنظر محمد منير حساني، مرجع سابق، الصفحة 15.

وتدعيما لطرح الباطني للمجلس الدستوري يرى الأستاذ "طبيبي عيسى" بأن فقدان الوزير الأول لبرنامج الحكومة لم يعد يمثل الشق الثاني للسلطة التنفيذية بل أصبح مجرد مساعد لرئيس الجمهورية في أداء مهامه، وفي هذا الاقتراب من النظام الرئاسي، وابتعاد عن أصول النظام البرلماني، وذلك من خلال اسقاط فكرة البرنامج الحكومي، واستبداله بفكرة مخطط عمل تنفيذي لبرنامج رئيس الجمهورية وهذا ما يشبه الوزارة في النظام الرئاسي بسكرتارية أو مصلحة للدلالة على أن دورها ودور الوزير الذي يتأسسها هو تنفيذ سياسة وبرنامج رئيس الجمهورية، وبهذا يكون هذا الأخير قد وضع هرمية وتبعية بينه وبين الوزير الأول، وأصبح هو رئيس السلطة التنفيذية بدون منازع<sup>1</sup>.

ومن خلال ما قيل عن البرنامج السياسي نستنتج النتائج القانونية الآتية:

**النتيجة الأولى:** يتم انتخاب رئيس الجمهورية على أساس البرنامج السياسي المقدم من قبله، ولا يتم إعادة انتخابه مرة أخرى في حالة عدم تنفيذ ما جاء في مضمون برنامجه الساسي السابق<sup>2</sup>.

**النتيجة الثانية:** يجب أن يكون مخطط عمل الحكومة مطابقا تماما لمضمون البرنامج السياسي، وفي حالة عدم مطابقته فلا يتم الموافقة عليه من قبل رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، ولا يحظى بالثقة والمصادقة من قبل ممثلي الشعب (البرلمان).

وحيث ترى الأستاذة "خلوفي خدوجة" بهذه المناسبة أن البرلمان الجزائري لم يعد هيئة تتولى مراقبة البرنامج السياسي حين يمثل صاحب السيادة (الشعب) وكيفية<sup>3</sup> تحقيق الصالح العام الذي يعتبر البرلمان ممثلا له، وإنما أصبح هيئة تعزيز مركز رئيس الجمهورية لمراقبة الحكومة في كيفية تنفيذ برنامجه.

وتضيف الأستاذة لهذا الطرح أن هذه الرقابة هي التي تجعل من الحكومة تخضع إلى التنصيب المزدوج، لا كيف تنصيبها من قبل رئيس الجمهورية، وإنما يجب أن يمنح لها الثقة من قبل البرلمان، وبالتالي عدم فعالية الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني تبدأ من هذا المخطط، وتتأكد بمساندة الأغلبية البرلمانية للحكومة ولرئيس الجمهورية التي يتمتع بها في المجلس حتى ولو لم يتحصلا عليها في الانتخابات فيلجؤون إلى الائتلاف الحكومي الذي أصبح ظاهرة مكرسة في النظام السياسي الجزائري.

<sup>1</sup> أنظر عيسى طبيبي، مكانة الوزير الأول في الجزائر من خلال طبيعة سلطاته على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 2، العدد 1، الصفحة 203 وما يليها.

<sup>2</sup> أنظر كمال جعلاب، المرجع السابق، الصفحة 175.

<sup>3</sup> أنظر خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، ودستور المغرب لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 1، أبريل 2012، الصفحة 227.

**النتيجة الثالثة:** يتم من خلال البرنامج السياسي اسقاط الحكومة عن طريق المسؤولية السياسية التي تتحملها أما البرلمان، وذلك من خلال عدم مصادقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة أو على لائحة التصويت بالثقة، وبوجه المخالفة في حالة إذا وافق البرلمان على مخطط عمل الحكومة سوف يحظى الوزير الأول وحكومته بالبقاء في تسيير أمور الدولة من طرف رئيس الجمهورية من ناحية، ومن ناحية أخرى قد يحظى مرة أخرى بالقبول على موافقة البرلمان على البيان السنوي للسياسة العامة والتصويت بلائحة الثقة، وهذا ما سيتم شرحه لاحقاً.

### ب: إعداد وتنفيذ مخطط عمل الحكومة

من خلال قراءتنا لأحكام مواد الدستور المتعلقة بمخطط عمل الحكومة نستنتج الأفكار القانونية

الآتية:

**الفكرة الأولى:** استعملت بعض مواد الدستور سيما المادتين 93 و94 مصطلح "مخطط عمل الحكومة" مما يفيد أن الرجل الثاني في السلطة التنفيذية قد أضحى منذ التعديل الدستوري لسنة 2008 يضبط مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بدلاً من برنامج عمل الحكومة في ظل تعديل 1996 هذا الأخير الذي لطالما أثار عدة تساؤلات حول أي البرنامجين أولى بالتطبيق (برنامج رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة)، فقد وضع حد لهذه التساؤلات وأصبح برنامج رئيس الجمهورية هو الذي يطبق باعتباره شخص منتخب على أساس برنامج حائز على الأغلبية المطلقة للناخبين، ويقتصر دور الوزير الأول في وضع خطة عمل يحدد فيها الآليات القانونية الكفيلة بتجسيد محتوى، ومضمون هذا البرنامج على أرض الواقع العملي، وليس برنامجاً مستقلاً على الأقل مثلما كان يمكن أن يفهم سابقاً من وراء ذلك<sup>1</sup>.

**الفكرة الثانية:** يعتبر مخطط عمل الحكومة من الصلاحيات الحصرية والجمهورية التي تعود إلى الوزير الأول (صلاحيات شخصية)، ويترتب عن هذه الفكرة نتيجة هامة وذلك في حالة استقالة الوزير الأول لأي سبب من الأسباب (استقالة حكومية أو استقالة بالإرادة المنفردة) أو اقالته من قبل رئيس الجمهورية، ففي هذه الحالة سيقوم الوزير الأول الجديد بإعداد مخطط عمل الحكومة من جديد وعرضه على مجلس الوزراء والبرلمان للموافقة عليه، ولا يجوز له تكملة تنفيذ مخطط عمل الحكومة الذي قام به الوزير الأول السابق، وهذا ما تأكد من الناحية العملية من خلال اقالة الوزير الأول "عبد المالك سلال" وتم تعيين خلفاً له السيد "عبد المجيد تبون"، والذي أعد مخطط عمل الحكومة، بعد شهرين من مناقشته، تمت اقالته وتعيين خلفاً له السيد "أحمد أويحيى"، الذي قام من جديد بإعداد مخطط عمل

<sup>1</sup> أنظر سليمة قزلان، منصب الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري لـ 2008 مقارنة برئيس الحكومة بتعديل 1996، مكانة دستورية جديدة أم تغيير مصطلح وتكريس أكثر للنظام الرئاسي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 49، العدد 3، 2012، الصفحة 49.

الحكومة، ونفس المسار انتهجه السيد "نور الدين بدوي" بعد تعيينه كوزير أول، وهكذا الشأن بالنسبة "عبد العزيز جراد".

**الفكرة الثالثة:** أرادت المادة 93 (الفقرة 3) من الدستور تأكيد على وجود برنامجا واحدا، يجب على الوزير الأول احترامه، وتنفيذه، من خلال وضعه مخطط عمل الحكومة، ولا يخرج عن مضمونه، لأن برنامج رئيس الجمهورية كما قلنا سابقا هو البرنامج الذي حظي بموافقة الشعب صاحب السيادة، وبذلك فقد حدد للمؤسسات الدستورية برنامج عملها الملزم، وبالتالي لا يعقل أن يكون محل مناقشة ودراسة وموافقة ممثلي الشعب في البرلمان، لأن القول بغير ذلك يعني إخضاع اختيار الشعب لموافقة البرلمان وهو أمر يتعارض وأهم المبادئ المكرسة في الدستور القاضية بأن الشعب مصدر السلطة والسيادة وعليه فإن المؤسسات ليس من صلاحياتها مناقشة البرنامج الذي اختاره الشعب وإنما وضع مخطط عمل لتنفيذه وهي المهمة المسندة للوزير الأول الذي يكون يتطابق ومضمون هذا البرنامج<sup>1</sup>.

**الفكرة الرابعة:** لا يتمتع الوزير الأول بالحرية الكاملة في إعداد مخطط عمل الحكومة، بل يعتبر مقيدة بمجموعة من الضوابط القانونية التي فرضتها تلك المادتين والمواد 47 و48 و49 من قانون 16-12<sup>2</sup> وهي:

**الضابط الأول:** يجب على الوزير الأول أن يقدم مخطط عمله إلى البرلمان خلال أجل خمسة وأربعون (45) من تعين الحكومة، على هذا قلنا سابقا بأن مخطط عمل الحكومة من الصلاحيات الشخصية.

**الضابط الثاني:** يجب أن يعرض مخطط عمل الحكومة في مجلس الوزراء الذي يتأهه رئيس الجمهورية، ليتأكد هذا الأخير أن هذا المخطط يتطابق مع برنامجه الذي قدمه للشعب، وبالتالي الوزير الأول يكون مجبر في هذا المخطط كل المحاور الكبرى والتصورات رئيس الجمهورية التي تعهد بها أمام الشعب.

**الضابط الثالث:** يجب أن يعرض على المجلس الشعبي الوطني، من أجل التصويت عليه في مناقشة عامة، مع منح للنواب على الأقل سبعة (7) أيام من تاريخ تسلمهم المخطط، وهنا نلاحظ أنه تم منح للنواب سبعة (7)، وتم منح للوزير الأول في إعداد مخطط عمل الحكومة خمسة وأربعون (45) يوما، مما يجعل في الأخير هذه المناقشة قد تكون شكليا.

<sup>1</sup> أنظر ياسمين مزاري، سليمة مسراتي، آليات الرقابة البرلمانية بين تقرير مسؤولية الحكومة وانعدامها (في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، الجزء الثاني، العدد الثامن، 2017، الصفحة 152 وما يليها.

<sup>2</sup> راجع القانون رقم 16-12، المؤرخ في 25 غشت 2016، **يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة**، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 28 غشت 2016، الصفحة 55.

**الضابط الرابع:** في حالة إذا أبدى المجلس الشعبي الوطني في مناقشته ملاحظات هامة وجدية، ففي هذه الحالة يجب على الوزير الأول بالتشاور مع رئيس الجمهورية أن يكيف هذا المخطط مع تلك الملاحظات التي تعتبر بمثابة إثراء لمحتواه.

والقول بالتشاور المحدد في المادة 94 (الفقرة 2) لا يعني بالاستشارة المطابقة لرئيس الجمهورية، بحيث يمكن لهذا الأخير إذا ارتأى أن هذه التعديلات لا تنتمي للتوجه السياسي له، فقد يضحى بالوزير الأول ويرفض تلك التعديلات، وبالتالي سيضطر النواب إلى عدم الموافقة على ذلك المخطط بسبب عدم ادخال التعديلات عليه، وفي هذه الحالة تستقيل الحكومة بأكملها، ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول، ويقوم هذا الأخير بإعداد مخطط عمل الحكومة ويعرضه على البرلمان للموافقة عليه مرة أخرى، وفي هذه الحالة يكون رئيس الجمهورية في مركز أقوى وذلك من خلال إلزامية الموافقة على مخطط عمل الحكومة المقدم من طرف الوزير الأول الجديد حتى ولو كان ذلك المخطط يحمل نفس المخطط الذي قدم إليهم سابقاً، وفي هذه الحالة البرلمان ملزم بقبول ذلك المخطط كما هو وإلا تعرض إلى الحل التلقائي طبقاً لمقتضيات المادة 96 (الفقرة الأولى) من الدستور<sup>1</sup>.

**الضابط الخامس:** يجب أن يعرض هذا المخطط على مجلس الأمة خلال أجل عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ التصويت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني.

**الضابط السادس:** تكون الموافقة على مخطط عمل الحكومة بالأغلبية البسيطة من طرف كل من غرفتي البرلمان.

**الفكرة الخامسة:** لا تخلو مسؤولية الوزير الأول بعد موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة، بل تبقى مسؤوليته قائمة عن طريق ما يسمى "بالبيان السنوي للسياسة العامة"، حيث تلزم المادة 98 (الفقرة الأولى) من الدستور الوزير الأول بتقديم كل سنة ذلك البيان، من أجل التقييم السنوي لتنفيذ محاور البرامج التي تضمنها مخطط عمل الحكومة، أي توضيح حصيلة الانجازات التي قامت بها الحكومة، مع شرح مجموعة من العراقيل التي كانت حاجزا في إنجاز بعض المشاريع، وإحصاء المشاريع التنموية التي ستتم في المستقبل<sup>2</sup>، وبالتالي يبين الوزير الأول من خلال هذا البيان السنوي مدى التزامه بالتنفيذ الحرفي لمضمون مخطط عمل الحكومة الذي تعهد به أمام البرلمان، وفي حالة مخالفة الوزير الأول للالتزام الذي تعهده به، فيلجأ البرلمان عن طريق هذا البيان استخدام أدوات الرقابة الفعالة وتتمثل

<sup>1</sup> أنظر ياسمين مزارى، سليمة مسراتي، المرجع السابق، الصفحة 153.

<sup>2</sup> أنظر باهية صواقي، بيان السياسة العامة كألية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016، مجلة حوليات، جامعة الجزائر 1، المجلد 34، العدد 01، 2020، الصفحة 168.

في لائحة، وملتمس الرقابة، ولائحة الثقة مما قد يؤدي إلى اسقاط الحكومة بطريقة مباشرة أو قد غير مباشرة، وسيتم معالجة هذه الأدوات بالتفصيل في الفصل الثاني.

والجدير بالملاحظة حتى وإن كانت مسودة التعديل الدستوري في المواد 103 و104 و105 استعملت برنامج الحكومة، فهذا لا يعني هناك استقلال تام بين برنامج رئيس الحكومة وبرنامج رئيس الجمهورية، بل لابد أن يكون برنامج الحكومة يتماشى مع برنامج رئيس الجمهورية وذلك يستشف من خلال عرض هذا البرنامج على رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، وثانيا إلزامية أن يكون يتماشى مع مقتضيات الأغلبية البرلمانية وسيما إذا كانت هذه الأخيرة مساندة لرئيس الجمهورية، واعتبار بالنتيجة يبقى هذا الحكم الجديد يتماشى مع ما كان معمول به حاليا.

### الفرع الثاني: الصلاحيات الادارية

خول الدستور للوزير الأول ممارسة مجموعة من الصلاحيات الادارية، والتي تتمثل بالأساس في سلطة التعيين في وظائف الدولة، والتي تم تقييدها في التعديل الدستوري لسنة 2008 بغية تقزيمها وحصص نطاقها، إلى جانب هذه الصلاحية يمارس الوزير الأول صلاحيات إدارية أخرى باعتباره المكلف بالسهر على حسن سير الإدارة العامة والمسؤول عن الحكومة، وهذا ما سيتم التطرق إليه في هذا الفرع من خلال شرح سلطة التعيين أولا، وثانيا وظائف إدارة المصالح العمومية.

### أولا: في مجال التعيين

نستنتج من خلال أحكام المادة 99 (النقطة 5) من الدستور ما يلي:

**الفكرة الأولى:** استعملت هذه النقطة قيदान تحدان سلطة الوزير الأول في مجال التعيين وهما:  
**القيود الأول:** لا يمكن للوزير الأول أن يعين في الحالات التي ذكرتها المادتين 91 و92، والتي تعود أصلا لرئيس الجمهورية نظرا للاعتبارات التي أشرنا إليها في متن هذه المذكرة، وتكمن الحكمة أيضا في النص على هذا القيد من أجل جعل هؤلاء الأشخاص الذين يعينهم رئيس الجمهورية وسيما الوزراء والولاة والمحافظ يسهران على تنفيذ البرنامج السياسي له ولا يعارضون توجيهاته وتصوراته وتعليماته، لأن الانتخاب يقوم على الإجماع السياسي، والتعيين يقوم على فكرة الولاء، والخضوع والتبعية كما يقال، ويعتبر هذا القيد موضوعي حسب اعتقادنا، وذلك لتقادي الاصطدام في الاختصاصات التي قد تقع بين رئيس الجمهورية والوزير الأول.

**القيود الثاني:** كل المراسيم التنفيذية المتعلقة بالتعيين لابد أن تخضع إلى موافقة رئيس الجمهورية عليها، ولقد أضاف التعديل الدستوري لسنة 2008 هذا القيد بصفة صريحة والذي اعتبره البعض بأنه كان يراد من وراءه إضعاف أكثر فأكثر لمركز الوزير الأول مقابل التأكيد على مظاهر التفوق الرئاسي، وإلا فما

الجدوى من تحديد اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال التعيين (المادتين 91 و92)<sup>1</sup>، وهذا ما زاد الغموض الذي كان ولا مازال يكتنف هذه السلطة المزعومة للوزير الأول، مما جعل القول معه أن رئيس الجمهورية أصبح يمتلك التعيين في المناصب العليا لوحده دون سواه باعتباره صاحب البرنامج الوحيد للدولة، فهو المعني باختيار معاونيه على تجسيده<sup>2</sup>.

مع الإشارة تم الاستغناء على هذه الموافقة في التعديل الدستوري لسنة 2016 مع بقاء الموافقة فقط في مجال التعيينات في وظائف الدولة والتي سبق التعرض لها أعلاه.

**الفكرة الثانية:** المتمعن في الوظائف التي تعود أصلاً إلى رئيس الجمهورية والمنصوص عليها في الدستور وسيمادتين 91 و92، فضلاً عن ذلك تضاف إليها المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 20-39 الذي يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة<sup>3</sup> نجدها قد حصرت مجالات تلك الوظائف والمتعلقة بالوظائف العليا في الدولة إلى جانب الوظائف العسكرية، وبالتالي كل ما يخرج عن تكييف تلك الوظائف تعود إلى الوزير الأول، وهذا التحليل يجد مبرره من خلال أن هذا الأخير يعتبر مسؤول عن السهر على حسن سير الإدارة العمومية، وبالتالي وجب تزويده بسلطة اختيار الطاقم الإداري الكفاء لذلك لأنه سيتحمل مسؤولية رداءة عملها.

**الفكرة الثالثة:** لقد جاءت المادة 4 من هذا المرسوم الرئاسي رقم 20-39 السالف الذكر بحكم آخر أن الوزير الأول لا يمتلك سلطة مطلقة في التعيين بعض الوظائف المدنية، بل لابد من وجود اقتراح الوزراء المعنيين، وهنا تم استعمال مصطلح "الاقتراح"، بدل من مصطلح "الاستشارة" التي استعملها الدستور بمناسبة تعيين رئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول، فمصطلح "الاقتراح" أقوى من مصطلح "الاستشارة"، وبالتالي كان الغرض منه واضحاً هو من أجل تقييد مركز هذا الوزير في مجال التعيين.

وتكملة لفكرة التقييد اُضافت المادة 5 من هذا المرسوم بضرورة تبليغ جميع المراسيم التنفيذية التي اتخذها الوزير الأول في مجال التعيين إلى مصالح رئاسة الجمهورية.

**الفكرة الرابعة:** استعملت المادة 92 (النقطة 3) عبارة "التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء"، بحيث يمكن للوزير الأول أن يقترح في بعض الوظائف على شاكلة الاقتراح بعنوان المصالح لدى الوزير الأول، بعنوان المديرية العامة للجمارك، بعنوان المديرية العامة للحماية المدنية، بعنوان الإدارة الإقليمية... لكن تبقى في الأخير التعيينات التي تتخذ في هذا المجلس تكون في شكل مراسيم رئاسية

<sup>1</sup> أنظر سليمة قزلان، المرجع السابق، الصفحة 53.

<sup>2</sup> محمد منير حساني، مرجع سابق، الصفحة 11.

<sup>3</sup> الجريدة الرسمية، العدد 6، المؤرخة في 02 فبراير 2020، الصفحة 08.



لترأس رئيس الجمهورية هذا الاجتماع، مما يبقى الغموض يشوب الوظائف التي يفترض أن ينفرد الوزير الأول بالتعيين فيها بموجب مراسيم تنفيذية، وبهذا يظهر مدى انحصار وضالة سلطة التعيين التي ينفرد بها الوزير الأول<sup>1</sup>.

## ثانيا: وظائف إدارة المصالح العمومية

تظهر هذه الصلاحيات فيما يلي:

### 1 - توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة

أفرد الدستور للوزير الأول سلطة توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، وهو مؤهل لحل الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين أعضاء الحكومة أثناء ممارسة صلاحياتهم، وتكمن الحكمة الدستورية في منح هذه السلطة لاعتبارات التالية:

**الاعتبار الأول:** رئيس الجمهورية لا يعين أعضاء الحكومة إلا بعد استشارته، حتى ولو كانت هذه الاستشارة كما قلنا سابقا اختيارية، مع الإشارة أن مسودة التعديل الدستوري في مادتها 102 استعملت سلطة "اقتراح" التي ينتج معها نوعا من إعلاء وتقوية من مكانة رئيس الحكومة في مجال تعيين الطاقم الحكومي.

**الاعتبار الثاني:** لا يوجد هناك أي جهاز حكومي يعمل خارج الحكومة التي يقودها الوزير الأول.

**الاعتبار الثالث:** يعتبر الوزير الأول هو المسؤول سياسيا عن البرلمان وذلك من خلال مخطط عمل الحكومة، والبيان السنوي للسياسة العامة، وفي حالة عدم الموافقة عليها (هـ) من قبل هذا الأخير تستقيل الحكومة بأكملها.

**الاعتبار الرابع:** يعتبر الوزير الأول الناطق الرسمي باسم الطاقم الحكومي، ويتحمل مسؤوليتها أمام رئيس الجمهورية الذي وضع فيه ثقته لتنفيذ البرنامج السياسي الذي تعهد به أمام الشعب.

لكن المتمنع لأحكام هذا الدستور يتبين لنا أن سلطة توزيع الصلاحيات هذه، يتم تقيدها بمجموعة من القيود، وتتمثل هذه القيود فيما يلي:

**القيود الأول:** يمتلك رئيس الجمهورية لوحده سلطة تحديد القطاعات الوزارية دون مشاركة الوزير الأول في تحديدها، كما يحق للرئيس توسيع من نطاقها كما فعل رئيس الجمهورية السابق "عبد العزيز بوتفليقة" بفصل وزارة الشباب والرياضة عن بعضهما البعض، ونفس الشيء بالنسبة لوزارة الشؤون الخارجية أو كما فعل رئيس الجمهورية الحالي بإضافة أربعة (4) حقائب وزارية.

<sup>1</sup> أنظر طيبي عيسى، المرجع السابق، الصفحة 204.

**القيد الثاني:** لا يملك الوزير الأول السلطة المطلقة في تحديد صلاحيات كل القطاعات الوزارية، وبل هناك بعض القطاعات تخرج عن نطاقه وسيما تلك القطاعات الوزارية السيادية على شاكلة وزارة الدفاع الوطني ووزارة الشؤون الخارجية.

**القيد الثالث:** يقوم كل الوزير المعني بمعية الوزير الأول في إعداد مشروع المرسوم التنفيذي المتعلق بقطاعه، فهذه المشاركة قد تحد من السلطة المطلقة للوزير الأول في توزيع الصلاحيات.

**القيد الرابع:** تتعلق مسألة توزيع الصلاحيات بمبدأ الفصل بين السلطات، فلا يمكن للوزير الأول منح للوزراء صلاحيات لا تدخل ضمن اختصاصاتهم ربما قد تعود إلى اختصاصات السلطة القضائية أو السلطة التشريعية، كما لا يمكن منح لهؤلاء صلاحيات لا تدخل ضمن عنصر التخصص الذي يقوم عليه القطاع الوزاري.

**القيد الخامس:** كان في التعديل الدستوري لسنة 2008 ضرورة اخضاع كل المراسيم التنفيذية إلى موافقة رئيس الجمهورية عليها، مما يعني أن تلك المراسيم تخضع إلى موافقة هذا الأخير، إلا أن التعديل 2016 قد تخطى على هذا القيد، لكن لا يعني أن تلك المراسيم تقلت من رقابة رئيس الجمهورية فيمكنه مراقبتها، بحيث يقوم بتعيين الوزراء دون اقتراح هذا الوزير الأول، ولا يقوم بمراقبة تلك المراسيم. وأخيرا ترى الأستاذة "قرلان سليمة" أنه تم استبعاد في التعديل الدستوري سنة 2008 لمنصب رئاسة مجلس الحكومة الذي كان يتولى رئاسته الرجل الثاني بصفته رئيسا للحكومة، بحيث كان من خلال هذا المجلس يتم طرح جميع المشاريع التي تتخذها الحكومة من أجل دراستها والخروج بذلك بقرارات هامة تهم الدولة كمؤسسة والمجتمع معا ومن بين تلك المشاريع مشروع المراسيم التنفيذية التي تحدد صلاحيات كل وزير على حدى، لكن أصبح من الآن وصاعدا يخضع الوزير الأول وبقية الوزراء إلى مجلس واحدا يترأسه رئيس الجمهورية لدراسة جميع مشاريع الحكومة من أجل ابداء ملاحظاته وتوجيهاته فيها، وحتى يقوم بإلغائها باستخدام سلطته الرئاسية<sup>1</sup>، مما جعل القول معه أنها توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، في الظاهر تعود إلى الوزير الأول، لكنها في الباطن إلى رئيس الجمهورية.

## 2 - الصلاحيات في مجال حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية

نص الدستور على هذه الصلاحية، وجعلها من المجالات التي تعود إلى الوزير الأول دون سواه، بحيث تخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة ومراقبة الوزير الأول، فهو الذي يتولى تنظيم

<sup>1</sup> أنظر سليمة قرلان، المرجع السابق، الصفحة 50.

المصالح المركزية للوزارات، ومصالح رئاسة الحكومة، والمصالح الإدارية التابعة للولاية، ويتولى مهمة التعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح<sup>1</sup>.

ولكن لا يعني أن كل المصالح التابعة للإدارة العمومية تخضع بالضرورة إلى الوزير الأول، بل هناك بعض المصالح يتم تنظيمها من قبل رئيس الجمهورية، وسيما تلك المصالح التابعة له بصفة مباشرة، صف إلى ذلك يختص هذا الأخير بتنظيم مصالح وزارتي الدفاع والخارجية.

والجدير بالذكر استنادا إلى هذه الصلاحيات تم اخضاع المديرية العامة للتوظيف العمومية لرئاسة الحكومة، وتتولى هذه الأخيرة باسم الحكومة المحافظة على مبدأ استمرارية الإدارة العمومية في جميع الظروف والأوقات، الذي يعتبر من أهم المبادئ الذي التزم بها رئيس الجمهورية أثناء القسم الدستورية، وفي حالة تقاعس الوزير الأول على أداء تلك المهمة فسوف يتحمل المسؤولية الكاملة اتجاه رئيس الجمهورية الذي يحق له اقالته وعزله من الحكومة.

وتظهر صلاحيات الوزير الأول في هذا المجال بشكل كبير في التعليمات التي يصدرها، إضافة إلى ذلك اللوائح التنظيمية المستقلة، ولوائح الضبط التي سبق الإشارة إليها في متن هذه المذكرة، وتكون عادة إما إلزام الإدارة العامة في تقديم خدمات عمومية عصرية للمواطن، وجعلها دائما ودوما تكون في خدمته وقضاء مآربه وحاجياته، وإما تقديم تسهيلات للمؤسسات العمومية الاقتصادية في تحريك عجلة التنمية الوطنية الشاملة، وإما المحافظة على النظام العام بأوجه الثلاث (الصحة والسكينة والأمن) كما يفعله في وقت الحال الوزير الأول السيد "عبد العزيز جراد".

<sup>1</sup> أنظر ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، سطيف، الجزائر، 2002، الصفحة 79.

## الفصل الثاني:

### مكانة السلطة التنفيذية في تنظيم السلطات والمؤسسات الرقابية والاستشارية

كل دساتير دول العالم في العصر الحديث تعالج موضوع السلطات الثلاث، وكيفية تكوينها والاختصاصات التي تمنح لها والعلاقات فيما بينها، والدستور الجزائري لم يثذ عن هذه القاعدة، فالتمعن في الجانب الشكلي لدستورنا يلاحظ أنه نظم السلطات في الباب الثاني تحت تسمية "تنظيم السلطات"، واستهل حديثه بالسلطة التنفيذية في الفصل الأول منه نظرا لطبيعة مركزها العضوي والوظيفي في هرم نظام الدولة بسبب ما يلعبه رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) من دور محور بين السلطات الأخرى مع احترام مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات في إطار علاقة التعاون والتوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فهذه الأخيرة منبثقة عن طريق الانتخاب سواء كان مباشر (المجلس الشعبي الوطني)، أو غير مباشر (مجلس الأمة)، وتم إسناد لها سن القوانين، الذي من واجب السلطة التنفيذية تنفيذه، فكل هذا وذلك تم معالجته في الفصل الثاني من أحكام هذا الدستور تحت عنوان "السلطة التشريعية".

أما الفصل الثالث موسوم ب"السلطة القضائية" التي منحها صلاحيات واسعة، وزودها بمجموعة من الضمانات من أجل حماية مبدأ المشروعية، وذلك من خلال اعلاء كلمة سيادة القانون، والخضوع الجميع له، فلا سلطان فوق سلطان القانون.

كما ذكر الدستور في الباب الثالث الموسوم ب"الرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية"، وفي هذا الصدد تم إنشاء مجموعة من المؤسسات الدستورية الرقابية بما فيها المجلس الدستوري، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات (السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات حاليا)، والمؤسسات الاستشارية التي لها خصائص السلطات الادارية المستقلة.

لكن ما يلاحظ أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يتدخل في صلاحيات السلطة القضائية بتداعيات أنه ضامن استقلاليتها، والقاضي الأعلى للبلاد، وفي المقابل يمكنه أن يتدخل في تلك المؤسسات الدستورية بتداعيات حامي الدستور، وحامي الحقوق والحريات الأساسية، وتبعاً لذلك تم إسناد له مهمة التعيينات في تلك المؤسسات.

وتأسيسا على ما تقدم سنحاول من خلال أحكام هذا الفصل معالجة هذه الأمور بالتفصيل والتحليل من أجل تبيان مكانة السلطة التنفيذية في إطار علاقة التعاون والتوازن بين السلطات في المبحث الأول، ثم تبيان علاقة السلطة التنفيذية بالمؤسسات الدستورية الرقابية والاستشارية.

## المبحث الأول: تفوق السلطة التنفيذية في التوازن والتعاون بين السلطات

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من أهم دعائم دولة القانون، ومن المبادئ المسلم بها التي تقوم عليها جل النظم السياسية المعاصرة<sup>1</sup>، باعتباره أهم الآليات التي تحول دون تركيز السلطة واستبداد الحاكم، وبالتالي يعتبر هذا المبدأ من أهم ما اتجه الفكر الدستوري في عصر النهضة<sup>2</sup>، وتبعاً لذلك فإنه يلاحظ أن هذا المبدأ قد اختلفت الدول في تفسيره، وتتنوع أساليب تطبيقه حسب كل دولة، فالدولة الجزائرية تبنت مبدأ الفصل المرن القائم على أساس التعاون<sup>3</sup>، وذلك لضرورات التي تملئها عمل السلطات، انطلاقاً من الأهمية القصوى التي يكتسبها مبدأ الفصل بين السلطات، وعليه سنحاول من خلال هذا المبحث تسليط الضوء على العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في المطلب الأول، ومعالجة في المطلب الثاني العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

### المطلب الأول: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

ركز النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال على التأسيس الدستوري للعلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من حيث علاقة التأثير والتأثر، وهذا ما تم اكتشافه من خلال الفرع الأول الذي جاء تحت عنوان تأثير السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية، وأيضاً من خلال الفرع الثاني المعنون بتأثير السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية.

### الفرع الأول: تأثير السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية

يلاحظ من خلال الدستور أن السلطة التنفيذية تأثر في السلطة التشريعية وذلك من خلال قيامها بالوظيفة التشريعية من جهة، ومن جهة أخرى قد تتدخل أحياناً في فض الخلاف الذي قد يثار بين غرفتي البرلمان، وقد تلجأ في بعض الحالات بصفة نادرة إلى حل المجلس الشعبي الوطني إذا كان يعيق عملها الحكومي، وأخيراً تتدخل في تحديد تشكيلة أحد غرفتي البرلمان، فكل هذه النقاط سيتم معالجتها في هذا الفرع في الشكل الآتي:

<sup>1</sup> أنظر محمد هاملي، مرجع سابق، الصفحة 03.

<sup>2</sup> أنظر ياسو عبد المالك، مبدأ الفصل بين السلطات في عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور 1996 المعدل بموجب القانون رقم 01-16، مجلة تنوير، العدد 3، 2017، الصفحة 107.

<sup>3</sup> أنظر عبد الناصر صالح، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، المجلد 3، العدد 1، 2018، الصفحة 44.

## أولاً: تدخل السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية

تتدخل السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية من خلال ما يلي:

### 1 - استحواذ الحكومة على اقتراح القانون

لقد ميز الدستور والقانون رقم 16-12<sup>1</sup> بين مصطلح "مشروع القانون"، ومصطلح "اقتراح القانون"، فالمصطلح الأول يعود إلى الوزير الأول (السلطة التنفيذية)، والمصطلح الثاني يعود إلى غرفتي البرلمان (السلطة التشريعية)، وبالتالي أخذ الدستور بفكرة تقاسم السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في عملية المبادرة بالتشريع، وهذا لمجموعة من الاعتبارات فتعتبر السلطة التشريعية مع السلطة الممثلة للشعب، وهي المعبر عن إرادته والمرشعة القوانين باسمه، فضلاً عن ذلك أنه من يمتلك الكل يمتلك الجزء، وعليه فهي تمتلك السيادة في الإعداد والمصادقة والتصويت وتبعاً لذلك تمتلك حق تبعية حق المبادرة باقتراح القوانين، وفي المقابل أن السلطة التنفيذية هي المؤسسة التي ترتبط بالشعب أكثر من ارتباطها بالتاج، وبذلك فهي تتحسس كل انشغالاته وترجمتها في شكل نصوص تشريعية<sup>2</sup>.

لكن مقارنة ما جاء في الدستور مع مضمون القانون رقم 16-02 نلاحظ أن هناك تدخل الحكومة بشكل كبير في عملية اقتراح القانون المقدم من طرف البرلمان، وذلك من خلال ما يلي:

### الفكرة الأولى: من حيث بعض الضوابط القانونية

إن البرلمان ليس حر في المبادرة باقتراح القانون بل هو مقيد بمجموعة من الضوابط والتي من شأنها قد تؤثر تأثير سلبي على الوظيفة التشريعية، وتجعل معها تقوق الحكومة في ذلك، ومن أهم هذه الضوابط:

1 - اشترطت المادة 136 (الفقرة 2) عشرون (20) نائباً من أجل قبول اقتراح القانون، وفي المقابل منحت المادة 21 (الفقرتين 2 و3) من القانون رقم 16-12 الحق لهؤلاء إمكانية سحب هذا الاقتراح مما يفسر أن طول الفترة ما بين الاقتراح ودراسته وقبوله يمكن الحكومة من الضغط على بعض أصحاب الاقتراح للانسحاب ومن ثمة يفقد الاقتراح أهم شرط المتمثل في النصاب المطلوب<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> راجع القانون رقم 16-12، المؤرخ في 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 28 غشت 2016، الصفحة 55.

<sup>2</sup> أنظر محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية: مراجعة للنصوص الدستورية وقرارات القضاء الاتحاد العراقي، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، العدد 11، يناير 2014، الصفحة 70.

<sup>3</sup> أنظر خير الدين بن سونة، حق المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة حوليات، جامعة الجزائر، الجزء الثالث، العدد 33، 2019، الصفحة 38.

مع الإشارة أن مسودة لم تعالج مسألة انسحاب اقتراح القانون، بل قامت بتخفيض عدد قبول الاقتراح إلى خمسة عشرة (15) فقط طبقا للمادة 147 منه.

2 - ذكرت المادة 139 من الدستور عبارة "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية" واعتبارا بالنتيجة لا يمكنهم اقتراح أي قانون يتعلق بالمالية، باعتبار أن الحكومة تتفرد بصلاحيه رسم وضبط السياسة العامة استلزم ذلك الأمر إلى انتقال الوظيفة المالية إلى السلطة التنفيذية، وهذه الفكرة قد تدعمها المادة 138 (الفقرة 8 و 9) من هذا الدستور اللتان تمنح الحق لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية في شكل "أمر" في حالة عدم المصادقة عليه من طرف البرلمان.

وتشينا لهذه الفكرة قد حاول بعض الفقه الدستوري حتى ولو كانت حججه لم يتأثر بها الدستور الجزائري من حصر سلطة البرلمان في الموافقة فقط دون إجراء سلطة التعديل على مشروع قانون المالية مستندين في ذلك أن هذا المشروع يمثل بناء متكامل يهدف إلى تحقيق سياسة الحكومة في مختلف الميادين، ومن المتصور أن تؤدي تلك التعديلات إلى الاخلال بهذا التكامل والتوازن ويحيد به عن تحقيق الأهداف العامة، كما أن الخشية من سعي بعض النواب لإدخال تعديلات على مشروع قانون المالية بهدف تغليب المصالح الحزبية والنزاعات الانتخابية وإرضاء فئة من الناخبين وإهمال الصالح العام<sup>1</sup>.

3 - لا يمكن لنواب البرلمان اقتراح أي قانون يتعلق بالقواعد التي تنظم قطاع الدفاع الوطني نظرا لخصوصيه وحساسيته كما أسلفنا سابقا، وبالتالي يعود إلى رئيس الجمهورية لوحده باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يتولى مسؤولية الدفاع الوطني.

4 - لا يمكن أن يخرج اقتراح القانون عن المجالات التي حصرها الدستور وسيما في المادتين 140 و141 منه، وبالتالي لا يمكن أن يكون هذا الاقتراح ضمن مجالات التنظيم الذي يعود للسلطة التنفيذية.

لكن والواقع الدستوري أكد أنه ليس من السهل أو من الواضح والبين، الفصل بين المجالين لكون الدستور نفسه يترك مناطق غموض أو تشابك بين المجالين لاستحالة التمييز الدقيق بينهما، وهذا ما قد وقع بالفعل من الناحية العملية، حيث قام المجلس الدستوري بإلغاء الأحكام المتعلقة بالتقاعد على أساس أنها تدرج ضمن نطاق التنظيم متمسكا بالمنهج التفسير الضيق، لكن المتمعن في تلك الأحكام

<sup>1</sup> أنظر مراد بلقالم، النظام القانوني لتعديل مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري، مجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، العدد 21، يناير 2019، الصفحة 124.

أنها قد تعود إلى السلطة التشريعية<sup>1</sup>، ونفس القول بالنسبة للقواعد المتعلقة بالدفاع الوطني التي قد يثار عليها نقاش كما قلنا سابقا.

### الفكرة الثانية: من حيث رأي السلطة التنفيذية بشأن اقتراح القانون

ونقسم هذه الفكرة إلى نقطتين:

#### النقطة الأولى: رأي الحكومة بشأن اقتراح القانون

أشارت المادة 24 من القانون رقم 16-12 إلى إجراء من شأنه قد يمس بالعمل التشريعي ويتمثل هذا الإجراء في ضرورة إبداء الحكومة رأيها بشأن النص المقترح، وهنا لم تبين هذه المادة طبيعة هذا الرأي هل هو رأي ملزم أم رأي مطابق.

وكما يلاحظ أيضا أن أحكام هذه المادة 24 لم تلزم بضرورة تعليل الرأي الصادرة عن الحكومة، لكننا إذا تمسكنا بحرفية النص نلاحظ أن الحكومة ملزمة بتقديم مجموعة من الأسباب التي دفعتها إلى إلغاء الاقتراح أو تعديل بعض أحكامه، أو بقاء الاقتراح وذلك من خلال حضورها إلى اللجان الدائمة للبرلمان لعرض اقتراحاتها وتوجهاتها، وبهذا المنطق فهي ملزمة بتعليل الرأي، لكن هذا الاجتهاد مفصول فيه بشأن أصحاب اقتراح القانون طبقا للمادة 19 التي تؤكد أن يكون اقتراح القانون مقترن بعرض أسباب ويكون في شكل مواد، فكل هذا وذاك يشكل تدخل بشكل واضح في عملية اقتراح القانون.

#### النقطة الثانية: رأي رئيس الجمهورية بشأن اقتراح القانون المتضمن التعديل الدستوري<sup>2</sup>

لقد أشارت المادة 211 (الفقرة 1) إلى إمكانية أعضاء البرلمان تعديل الدستور، لكن هذه المبادرة المقدمة من قبل هؤلاء تكون متوقفة على قبول رئيس الجمهورية عليها، وفي هذه الحالة إذا وافق هذا الأخير فيعرض التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي، وفي حالة إذا لم يوافق عليه رئيس الجمهورية فلا يعرضه على الاستفتاء الشعبي، وبالتالي رئيس الجمهورية يتمتع بالسلطة المطلقة في هذا الجانب، وننوه في هذه النقطة أننا قمنا بالتفصيل والشرح هذه السلطة المطلقة في الفصل الأول وبالتحديد في مسألة المراجعة الدستورية.

### الفكرة الثالثة: من حيث امتياز مشاريع الحكومة بأولوية النظر

من خلال المواد 15 و16 و17 من القانون رقم 16-12 نلاحظ أن جدول الأعمال له أهمية كبيرة في تحديد مصير النصوص التشريعية والتي تكون محل التصويت والمناقشة عليها أمام جلسات البرلمان التي يعقدها لهذا الشأن، ومما ريب فيه أن الحكومة هي التي تتولى عملية ضبط أولوية

<sup>1</sup> أنظر الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 01، 2013، الصفحة 26 وما بعدها.

<sup>2</sup> لقد سبق الإشارة إلى هذه المسألة بالتحديد في الفصل الأول في متن هذه المذكرة، من أجل تغادي التكرار.



مواضيع تلك القوانين التي تعرض للمناقشة حتى ولو قامت باستبعاد اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب، فضلا عن ذلك قد تعطي الحكومة أولية للمواضيع المستعجلة التي لا تنتظر التأخير، وتأسيسا على ما تقدم أن البرلمان أصبح إن صح القول مجرد غرفة تسجيل تابع للحكومة وخاضع لتوجيهاتها وأولوياتها في تحديد جدول أعماله، فهي تقوم بذلك حسب ما يناسبها ووفقا لما تراه ملائما من ظروف لتمرير مشاريع قوانينها على أساس اعتبار أن جدول الأعمال هو الإطار الهيكلي لسير النشاط التشريعي أثناء كل دورة برلمانية<sup>1</sup>.

### الفكرة الرابعة: من حيث نفاذ اقتراح القانون

المتعمن في أحكام المادتين 144 و145 من الدستور نلاحظ أن اقتراح القانون لا يكون نافذا إلا إذا وافق عليه رئيس الجمهورية، وتظهر نية موافقة هذا الأخير من خلال عدم طلب مداولة ثانية وقيام إصداره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وعليه سنحاول من خلال هذه الفكرة تبيان تفوق السلطة التنفيذية في عملية سريان ونفاذ اقتراح القانون.

### النقطة الأولى: طلب إجراء مداولة ثانية

عالج الدستور والقانون رقم 12-12 طلب إجراء مداولة ثانية، حيث يستساغ من هذه المعالجة الأحكام التالية للوقوف إلى مظاهر التفوق الحكومي في هذا الشأن:  
**الحكم الأول:** كل الدساتير المتعاقبة عالجت هذا الإجراء تحت عبارة "يمكن رئيس الجمهورية" وهذا ما يسمح لهذا الأخير استعمال سلطته التقديرية في طلب إجراء مداولة ثانية. وهذه السلطة قد يبررها من الناحية القانونية، بحيث إذا لاحظ رئيس الجمهورية أن هذا الاقتراح لا يتماشى مع برنامجها السياسي الذي وافق عليه الشعب، وسيما أن هذا الاقتراح لا يعرض على مجلس الوزراء الذي يتأسسه، فضلا عن ذلك قد تطرأ ظروف تحول دون تطبيق بعض أحكام هذا القانون مما يسمح له باتخاذ هذا الإجراء باعتباره حامي الدستور والحقوق والحريات الأساسية<sup>2</sup>.

كما نلاحظ أن هذه المادة لم تلزم رئيس الجمهورية بتسبيب طلب اعتراضه المكرس في الدستور لكن اجتنابا لفكرة التعسف في استعمال السلطة، وتدعيما لفكرة الشفافية والنزاهة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلفت انتباه أعضاء البرلمان إلى تصحيح ما شاب هذا القانون من مخالفات سواء كانت شكلية أو موضوعية.

<sup>1</sup> أنظر سليمة مسراتي، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر: بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون والمجتمع والسلطة، العدد 3، 2014، الصفحة 60.

<sup>2</sup> راجع مضمون القسم الدستورية المكرس في المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي سبق التطرق إليها في الفصل الأول في متن هذه المذكرة.

**الحكم الثاني:** استعملت هذه المادة عبارة "إجراء مداولة ثانية في قانون" وبالتالي أنها لم تفرق بين مصطلح "اقتراح القانون" ومصطلح "مشروع قانون"، وتكمن الحكمة الدستورية في استعمال هذا المصطلح بدون تمييز بسبب أن البرلمان يتمتع بالسيادة المطلقة في إعداد القانون والتصويت عليه فضلا عن ذلك يتشكل هذا البرلمان من أحزاب سياسية قد تعارض توجهات رئيس الجمهورية، واعتبار بالنتيجة أنه يمكنه ادخال عدة تعديلات قانونية على "مشروع قانون" المقدم من قبل الحكومة والذي تم تزكيته من قبل رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، مما يجعل من هذا الرئيس في الأخير يمارس سلطته التقديرية في مدى ملائمة تلك التعديلات لتوجهاته ورغباته، وإن كان هذا الطرح حسب رأي الأستاذ "وليد شريط" أمر مستبعد في نظام الحزب الواحد الذي كان سائد في دستوري 1963 و1976، فأمينه العام هو رئيس الجمهورية وهو حزب الطليعة الوحيد المحدد لسياسة الأمة والمراقب للمجلس الوطني عملا بأحكام المادتين 23 و24 من دستور 1963<sup>1</sup>.

**الحكم الثالث:** حاول أساتذة الدستوري على رأسهم "عبد الكريم سعيد"<sup>2</sup> التمييز بين "التصديق على القوانين" و"الاعتراض على القوانين"، فالأول يعتبر جزءا لا يتجزأ من العملية التشريعية، ففي حالة عدم المصادقة على القانون من طرف رئيس الدولة فلا يتم تنفيذه ويعتبره لاغيا، ومن ثم يصبح حق التصديق حقا تشريعيا، وأنه حق فيتنو مطلق لرئيس الدولة، بينما حق الاعتراض على القوانين حقا تنفيذيا يؤدي إلى إعادة القانون مرة أخرى إلى البرلمان ليتداول شأنه على ضوء الأسباب التي بنى عليها الاعتراض، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين لا تتساوى قوتها مع البرلمان، فإذا أقر البرلمان المشروع مرة أخرى يصدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة عليه، لذلك يعد حق الاعتراض حق فيتنو توفيقيا.

وتأسيسا على ما سبق نلاحظ أن الدستور الجزائري يبدو في ظاهره قد تبنى مصطلح "الاعتراض" وذلك من خلال منحه للبرلمان السيادة في قبول تلك الملاحظات، لكن في مضمونه تبنى مصطلح "التصديق" وذلك من خلال أن رئيس الجمهورية إذا ارتأى أن ملاحظاته لم تأخذ بعين الاعتبار فلا يقوم بإصدار ذلك النص.

**الحكم الرابع:** فلو أراد الدستور تغليب كفة البرلمان على حساب كفة السلطة التنفيذية لنص بصفة صريحة أن التصويت والمصادقة على ذلك النص محل مداولة ثانية ينفذ بقوة القانون متى توفر فيه النصاب القانوني، دون عرضه مرة أخرى لرئيس الجمهورية من أجل اصداره، بل يتولى تلك العملية

<sup>1</sup> أنظر وليد شريط، إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر: (دراسة على ضوء التطور السياسي الجزائري)، مرجع سابق، الصفحة 110.

<sup>2</sup> أنظر عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية: دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013، الصفحة 96 وما بعدها.

رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، إلا أنه إرادة المؤسس الدستوري اتجهت عكس هذا الطرح ومنحت السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في عملية إصداره دون سواه، مما رجحت كفة هذه السلطة على حساب السلطة التشريعية.

### النقطة الثانية: سلطة إصدار القانون

يلاحظ هناك تفوق السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية مرة أخرى في مرحلة إصدار القانون المجسدة في المادة 144 (الفقرة 1) من الدستور ونبين هذا التفوق فيما يلي:

**الفكرة الأولى:** حددت هذه الفقرة الشخص المكلف بعملية إصدار القانون دون سواه، والمتمثل في شخص رئيس الجمهورية، وهنا كان من المفروض على المؤسس الدستوري التوجه نحو نزع سلطة الإصدار ومنحها إما للوزير الأول أو رئيسي غرفتي البرلمان، لأن الوزير الأول باعتباره المكلف دستوريا بتنفيذ القوانين والتنظيمات من ناحية<sup>1</sup>، ومن ناحية أخرى يعتبر مسؤول سياسيا أمام البرلمان، وفضلا عن ذلك يمتلك سلطة تحريك الرقابة الدستورية الممنوحة له من قبل التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>2</sup>، وأخيرا أنه صاحب المبادرة بمشروع القانون، وخاصة وسيما أنه في حالة عدم إصدار القانون المصادق والمصوت عليه من قبل البرلمان سوف يتعرض إلى المسؤولية السياسية<sup>3</sup>، وذلك من خلال تفعيل أعضاء البرلمان ما لهم من الآليات الرقابية اتجاه أعمال الحكومة، وهذا على خلاف رئيس الجمهورية.

أما رئيسي غرفتي البرلمان فيحق لهم إصدار كذلك القانون باعتبارهم أنهم يمثلون البرلمان وهذا الأخير نابع من السيادة الشعبية والمدافع عنها طبقا للمادة 9 من الدستور التي تؤكد أن الشعب يختار لنفسه مؤسسات بما فيها المؤسسة التشريعية من جهة، ومن جهة أخرى أن عملية الإصدار لا تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات وذلك من خلال قيامها بالوظيفة التشريعية، فلا يمكن الاحتجاج بالقانون إلا من خلال نشره في الجريدة الرسمية، وليس من يوم المصادقة عليه.

**الفكرة الثانية:** استعملت هذه الفقرة كلمة "يصدر رئيس الجمهورية" مما تفيد "الالتزام" ويجعل من أحكام هذه المادة قاعدة قانونية أمرية، لكن بالمتمعن هذه الفقرة لم تعط هذا المصطلح "يصدر" حقه وذلك من خلال أنها لم تفرض أي جزاء على رئيس الجمهورية في حالة عدم إصداره النص القانوني بعد انقضاء

<sup>1</sup> راجع المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>2</sup> راجع المادة 187 (الفقرة 1) من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>3</sup> يتم تحريك الرقابة البرلمانية عن طريق الاستجواب، ملتصق الرقابة، الأسئلة... وهذه الأمور تطرق إليها الدستور، وسيتم معالجتها في أحكام هذا الفصل من هذه المذكرة، لتقادي التكرار.

أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ استلامه ذلك النص مع عدم تحمل هذا الأخير أية مسؤولية اتجاه البرلمان.

## 2 - التشريع بأوامر: تقنية منافسة للبرلمان

عالج الدستور مسألة "التشريع بأوامر" في مادة 124 والتي تبدو في أول وهلة أنها لا تؤثر في العمل التشريعي مقارنة بحجم المواد الدستورية التي تعالج مضمون التشريع الذي يعود للبرلمان، لكن بالتفحص والتحليل لأحكام المادة 124 نجدها تحمل عدة أفكار التي تؤثر بشكل كبير على العمل التشريعي، وسنوضح ذلك من خلال النقاط التالية:

### 1 - من حيث الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر

إن المتمعن في أحكام الدستور نلاحظ أنه فصل بوضوح بشأن تلك الأوامر وجعلها على قدم المساواة في المرتبة مع التشريع الصادر عن السلطة التشريعية وهذا للأسباب التالية<sup>1</sup>:

**السبب الأول: من حيث المصطلح بالرجوع إلى المادتين 140 و141 من الدستور نجدها تستعمل عبارة "يشرع البرلمان"، ونفس المصطلح والعبارة مستعملة في المادة 142 بقولها: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر"**

**السبب الثاني: من حيث المعالجة** عالج الدستور مسألة "التشريع بأوامر" في الفصل الثاني منه المعنون ب"بالسلطة التشريعية" مما يجعل القول معه أن تلك المسألة تحمل نفس مسألة التشريع الصادر عن هذه السلطة.

**السبب الثالث: من حيث النشر** سيتم نشر هذه الأوامر كما هو الشأن بالنسبة للتشريع الصادر عن البرلمان في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، فضلا عن ذلك أن كلاهما يصدرهم رئيس الجمهورية.

**السبب الرابع: من حيث الرقابة** لا يجوز الطعن في التشريع بأوامر أمام القضاء، ونفس الشيء بالنسبة للتشريع الصادر عن السلطة التشريعية.

**السبب الخامس: من حيث المجالات** لقد صيغت المادة 142 بعد المادتين 140 و141 اللتان تحددان مجالات التشريع العادي والعضوي، فضلا عن ذلك لم تأتي بعد المادة 143 (الفقرة الأولى) من الدستور التي تتحدث عن السلطة التنظيمية، واعتبارا بالنتيجة أن التشريع بأوامر سوف يعالج مجالات

<sup>1</sup> تم استنباط هذه الأمور من خلال تحليلنا الشخصي، مع الاستعانة ما تلقيناه من خلال محاضرات أساتذتنا الأفاضل في مجال تخصص القانون الإداري، ولا ننسى الاعتماد على تلك المواد الدستورية.

السلطة التشريعية وليس مجالات السلطة التنظيمية من ناحية، ومن ناحية أخرى سيتم اتخاذ التشريع الصادر عن الرئيس بمناسبة ممارسته الوظيفة التشريعية في صورة "أمر" وفي المقابل اتخاذ التنظيم الصادر عنه بمناسبة ممارسته الوظيفة التنظيمية في صورة "المرسوم الرئاسي".

**السبب السادس:** من حيث تدرج القاعدة القانونية يكون التشريع بأوامر في مرتبة موازية مع التشريع العادي، والذي يأتي بعد التشريع العضوي طبقاً لمبدأ تدرج القاعدة القانونية.

**السبب السابع:** لا يمكن للأوامر التشريعية أن تعدل أو تلغي في حالة الموافقة عليها، إلا بمقتضى أمر أو تشريع عادي أو عضوي، وذلك من خلال أنها أنشأت قواعد قانونية عامة ومجردة وأحدثت مراكز جديدة في المواضيع التشريعية الأصلية.

فهذه الأسباب تضاف إلى جانب من فريق الفقه القانوني الذين يدحضون وينفون جملة وتفصيلاً فكرة أن التشريع بأوامر هو عبارة عن "تفويض تشريعي" وذلك من خلال قيام البرلمان بتفويض وظيفته التشريعية إلى رئيس الجمهورية نظراً لمركزه الوظيفي، ويكتسي هذا الأمر الصادر عن هذه الوضعية حينئذ خصائص وقوة العمل التشريعي<sup>1</sup>.

وما دام الأمر كذلك فأصبح التشريع بالأوامر حسب تحليل الأستاذ "رابحي أحسن"<sup>2</sup> يساهم في توسيع نطاق السلطة التنظيمية حيث يسمح للسلطة التنفيذية بسن تشريعات في جميع المجالات بدون أي قيود فهي تشريع بصفة مستقلة في المجالات الخارجة عن نطاق القانون وهي تشريع كذلك بصفة موازية ومنافسة للاختصاص البرلماني بمقتضى الأوامر.

وهذه النتيجة تمثل انقلاباً للقاعدة التقليدية حيث يصبح البرلمان كمشروع استثنائي، وبالمقابل تسيطر السلطة التنفيذية على النشاط التشريعي بصفة مطلقة، وذلك يجعل منها مشرعاً حقيقياً غير مقيد وغير مشروط، وهذا ما يمس بمبدأ الفصل بين السلطات من خلال اغتصاب السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية في مجال التشريع.

## 2 - من حيث الموافقة على الأوامر التشريعية

يتضح من خلال المادة 142 (الفقرة 2) من الدستور نجدها ألزمت رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له، من أجل الموافقة عليها، لكن بالتفحص لفكرة الموافقة نستنتج الأفكار القانونية التي يتحتم معها القول بأنها "موافقة شكلية" فقط وتتمثل هذه الأفكار فيما يلي:

**الفكرة الأولى:** استعملت هذه الفقرة عبارة "لتوافق عليها" التي تختلف تماماً عن فكرة "التصويت أو المصادقة"، ففكرة الموافقة تجعل من البرلمان يوافق على الأوامر التشريعية بكاملها دون أن يقوم

<sup>1</sup> أنظر مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد 10، العدد 4، 2017، الصفحة 321.

<sup>2</sup> أنظر رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، الصفحة 12.

بمناقشتها أو إجراء التعديل عليها، والتي هي من خصائص فكرة "التصويت"، وهذا ما أكدته المادة 37 (الفقرة 2) من القانون رقم 16-12 السالف الذكر بقولها: "وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل"، وعليه جعل كل أوامر التشريعية غير خاضعة للتعديل والتصويت، وهذا ما يشكل مظهر من مظاهر التفوق الحكومي، وفرض الخناق على البرلمان لتقييد سلطته في مجال الموافقة المتعارف عليها لأنه هو صاحب الاختصاص الأصلي في الموافقة على بعض النصوص ورفض النصوص الأخرى.

وتدعيما لهذه الفكرة نلاحظ أن مشاريع القوانين المتخذة من قبل الوزير الأول تكون خاضعة للمناقشة والتصويت، في المقابل التشريع بأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية تكون خاضعة للموافقة فقط دون المناقشة والتصويت وهذا راجع إلى مكانة هذا الأخير، مما جعله في مركز أقوى وغير مسؤول أمام السلطة التشريعية، والذي يؤكد مرة أخرى تفوق الرئيس على سائر مراحل العملية التشريعية بل أن هذه الطريقة تنتج هامشا واسعا لتدخله في المجال التشريعي.<sup>1</sup>

**الفكرة الثانية:** يلاحظ أن البرلمان له السلطة المطلقة في الموافقة على الأوامر التشريعية، لكن في المقابل نجد أن رئيس الجمهورية يمتلك مجموعة من السلطات، وتتمثل في سلطة إصدار القوانين وسلطة إجراء مداولة ثانية وسلطة حل المجلس الشعبي الوطني، ولهذه الأسباب نلاحظ من الناحية العملية لا يمكن للبرلمان استخدام سلطة عدم الموافقة على الأوامر التشريعية، فهو مجبر على الموافقة فضلا عن ذلك أنه يتشكل من الأغلبية الموالية لرئيس الجمهورية.<sup>2</sup>

**الفكرة الثالثة:** رتبت الفقرة الثالثة جزاء في حالة عدم موافقة البرلمان على تلك الأوامر والمتمثلة في إلغائها بصفة كاملة، لكنها حسب الأستاذة "بن ناجي مديحة"<sup>3</sup> لم تحدد آثار سريان ذلك الإلغاء، هل يسري على المستقبل أم الحاضر أم الماضي، لكن بالتفحص الدقيق لمصطلح "لاغية"، فإنه يفيد هذا الإلغاء بأنه يسري على المستقبل فقط، وليس الماضي، حماية للحقوق المكتسبة التي تولدت عن هذا الأمر الملغى، على هذا الأساس قد اعتبرت الأوامر في منظور الفقه القانوني منذ تاريخ اتخاذها من قبل رئيس الجمهورية إلى غاية عرضها على البرلمان بمثابة أعمال إدارية والتي تكون في صورة القرارات الإدارية التنظيمية القابلة للطعن القضائي.

**الفكرة الرابعة:** نلاحظ أن المادة 138 (الفقرتين 9 و10) من الدستور أكدت على أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يشرع بأوامر رغم وجود البرلمان وذلك عندما يتعلق الأمر بالقوانين المالية حيث في حالة

<sup>1</sup> أنظر فاروق خلف، حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، 2016، الصفحة 96.

<sup>2</sup> أنظر عبد الصديق شيخ، التشريع بأوامر وأثره على سلطة البرلمان، مجلة الدراسات القانونية، الصادرة عن مخبر السيادة والعلوم، جامعة المدينة، المجلد الرابع، العدد الأول، جانفي 2018، الصفحة 52.

<sup>3</sup> أنظر مديحة بن ناجي، المرجع السابق، الصفحة 328.

عدم مصادقة البرلمان على تلك القوانين خلال أجل خمسة وسبعون (75) يوما فيصدره رئيس الجمهورية بمقتضى "أمر"، ولا يمكنه أن يعرضه على البرلمان في أول دورة تلي صدوره، بل هذا الأمر قد اكتسب صفة القانون بحكم هذه المادة الدستورية، وليس بحكم موافقة البرلمان كما هو الحال بالنسبة لغيره من الأوامر.<sup>1</sup>

وما زاد الطين بلة أن مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 146 منها قد سمحت أيضا لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المسائل المستعجلة حتى في حالة وجود البرلمان، وهذا الأمر غير ممكن في المادة 142 من الدستور التي تمنح له التشريع بأوامر في المسائل المستعجلة بعد شغور المجلس الشعبي الوطني وليس أثناء وجوده.

**الفكرة الخامسة:** استعملت المادة 140 (النقطة 26) من الدستور أن البرلمان له الحق في اقتراح قانون يتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، وفي المقابل أكدت المادة 91 (النقطتين 1 و2) من الدستور أن رئيس الجمهورية يعتبر هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني، وهذا ما فسر أنه لا يمكن للبرلمان مناقشة ميزانية الدفاع الوطني، واعتبار بالنتيجة يقوم رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في تلك المسائل وما على هؤلاء (أعضاء البرلمان) الموافقة عليها دون رفضها، لحساسية هذا القطاع وخصوصيته.<sup>2</sup>

### 3 - استعمال مصطلحات عامة

استعملت المادة 124 مصطلحات عامة قابلة للنقاش والتأويل، وكل هذه التأويلات قد تفسر لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، كما يقال في القانون الجنائي الشك يفسر لمصلحة المتهم، ففي هذا المجال العبارات الغامضة تستعمل لصالح السلطة التنفيذية، ويمكن استنتاج تلك المصطلحات في الشكل الآتي:

\* لقد طرح نقاش حول امكانية عرض الأوامر الصادرة بشأن الحالة الاستثنائية فهناك من الفقه<sup>3</sup> يرى أنه لا يمكن تلك الأوامر على البرلمان للموافقة عليه وهذا لسببين:

**السبب الأول:** يتم إعلان عن الحالة الاستثنائية كما قلنا سابقا في الفصل الأول عن طريق اتباع مجموعة من الاجراءات من بينها اجتماع البرلمان بقوة القانون طبقا للمادة 107 (الفقرة 4) من

<sup>1</sup> أنظر مراد بدران، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 47، العدد 3، الصفحة 15.

<sup>2</sup> لقد سبق وأن أشرنا إلى هذه المسألة.

<sup>3</sup> أنظر محمد رحموني، ابراهيم يامة، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 1، 2019، الصفحة 119.

الدستور والتي تخول له اتخاذ التدابير الاستثنائية الضرورية لمواجهة الوضع، ومن بين تلك التدابير التشريع بأوامر.

**السبب الثاني:** استعملت الفقرة الثانية في هذه المادة عبارة "تعد لاغية الأوامر، التي لا يوافق عليها البرلمان"، ثم جاءت الفقرة الثالثة تتكلم على "الأوامر في الحالة الاستثنائية" مما يفهم معها بأنها غير معنية بعرضها على البرلمان، لأن الحكم السابق يفيد التخصيص وليس التعميم، فلو أراد المؤسس إخضاعها إلى للموافقة لنص عليها بصفة صريحة في الفقرة الثانية قبل النص على الجزاء المترتب عن عدم موافقة البرلمان على الأوامر بأكملها.

ويبدو لنا أن المجلس الدستوري قد سائر هذا الطرح وذلك من خلال تحفظه على فكرة رقابة البرلمان عن الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، بحيث لم يبد موقفه صراحة ولا ضمنية بشأن هذه المسألة بمناسبة النظر في مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة<sup>1</sup>.

ونفس الفكرة قد سار عليها بعض الفقه القانوني<sup>2</sup> أيضا بحيث قام التمييز بين حالتين: فإذا كان سبب تقرير الحالة الاستثنائية هو الخطر الذي أصاب البرلمان بحيث منعه من الاجتماع، فإن الأوامر المتخذة هنا يستحيل عرضها على البرلمان للموافقة عليها، أما إذا تقررت الحالة الاستثنائية لسبب لا يتعلق بالخطر الذي يصيب البرلمان ففي هذه الحالة يمكنه أن يعرضها على البرلمان ويبقى هذا احتمال غير واد من الناحية العملية وذلك نظرا لتفادي الدخول في صراع مع البرلمان.

\* اختلف الفقه القانوني حول تعريف مسألة "الحالة العاجلة" الواردة في المادة 124 (الفقرة 1)، وكذلك معنى "الحالة الاستثنائية" الواردة في المادة 107 (الفقرة 1) من الدستور بسبب عدم توضيح النص الدستوري بشأن ذلك مما فتح معه الباب بمصرعيه أمام السلطة التنفيذية في استعمال سلطتها التقديرية في تحديد ملامح المسألتين وشد الخناق على السلطة التشريعية، بحيث يجب عليها مراقبة مدى احترام السلطة التنفيذية القواعد الاجرائية التي نص عليها دستوريا، دون الخوص في شرعية ملامح المسألتين في الصيغ العامة للمصطلحات تخدم السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

\* إن المادة 142 من الدستور ألزمت رئيس الجمهورية بعرض الأمر الذي أصدره في أول دورة التي يعقد فيها البرلمان، وهنا نثير إشكالية السلطة التقديرية التي يستعملها رئيس الجمهورية وذلك اختيار الظرف الملائم من أجل عرض الأمر المتخذ على البرلمان وذلك قبل نهاية عشرة (10) أشهر أي قبل نهاية الدورة، على هذا الأساس قد قامت مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020 بالقضاء على هذا

<sup>1</sup> راجع الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 05 مارس 1999، الصفحة 12. (الملغى) سبق الإشارة إلى ذلك

<sup>2</sup> أنظر سعاد ميمونة، التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 2، العدد 3، 2016، الصفحة 65.



الإشكال القانوني المطروح وذلك من خلال إلزام عرض الأمر المتخذ خلال أجل شهر (01) من انعقاد دورة البرلمان، وإلا عد لاغيا طبقا للمادة 146 (الفقرة 1) منه.

## ثانيا: تدخل السلطة التنفيذية في حل الخلاف التشريعي

تعتبر المادة 138 (الفقرة 5) من الدستور هي بمثابة الاطار الدستوري للجنة المتساوية الأعضاء، بحيث تنشأ في حالة وجود خلاف بين المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة بشأن المصادقة والتصويت على مشروع قانون معين، ويمكن استخلاص مظاهر التفوق الحكومي من خلال العناصر الآتية:

### 1 - طلب اجتماع اللجنة:

خولت هذه الفقرة صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلى "الوزير الأول" دون سواه، وهذا راجع للاعتبارات التالية:

\*يعتبر الوزير الأول هو المكلف دستوريا بالسهر على حسن سير الادارة العمومية طبقا للمادة 99 (النقطة 6) من الدستور.

\*كل مشاريع القوانين تهم الحكومة بالدرجة الأولى والأخير فهي أداة فعالة لتجسيد أهداف السياسة العامة، وسيما أن تلك القوانين تكون مقترحة من قبل الحكومة الذي يشرف عليها الوزير الأول، والمالك لصلاحية التنسيق الحكومي<sup>1</sup>.

\*يقوم الوزير الأول بعرض أي مشروع قانون على مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، فضلا عن ذلك تقوم غرفتي البرلمان بإخطار هذا الوزير في أي مسألة تخص الحكومة، وتبعاً لذلك تم منح طلب الاجتماع إلى الوزير الأول.

وهنا كان من المفروض على المؤسس الدستوري أن يمنح الحق لرئيس الجمهورية طلب اجتماع هذه اللجنة، في حالة إذا تقاعس الوزير الأول في أداء مهامه الدستورية، باعتباره هو المسؤول الأول في البلاد عن ضمان السير العادي للمؤسسات الدستورية<sup>2</sup>، أو منح الحق لطلب الاجتماع لرئيسي مجلسي البرلمان على حد سواء تحقيقا للتوازن بينهما، وللتوازن بين المجلسين والحكومة، حتى ولو كان مشروع القانون كما اسلفنا مصدره الحكومة.

<sup>1</sup> أنظر حنان قده، تعزيز الحكومة في تسوية الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 01، 2019، الصفحة 139.

<sup>2</sup> راجع المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ويمثل الوزير الأول كما اسلفنا سابقا وطبقا لمقتضيات الدستور الرجل الثاني في السلطة التنفيذية، مما جعل معه القول أنه يشكل التدخل المباشر في عمل البرلمان ومن ثم يؤثر في الانتاج التشريعي<sup>1</sup>.

## 2 - السلطة التقديرية في طلب الاجتماع

تظهر السلطة التقديرية في طلب الاجتماع في الحالات التالية:

**الحالة الأولى: من حيث المصطلح:** استعملت الفقرة مصطلح "يطلب"، فالطلب لغة من فعل طلب يطلب طلابه، ويطلب منه أي حسب رغبته، وعليه فإن التفسير اللغوي للمادة يوضح أن المؤسس الدستوري قد أعطى للوزير الأول سلطة مطلقة لطلب اجتماع تلك اللجنة<sup>2</sup>.

وبالتالي لم يستعمل الدستور عبارة "تجتمع اللجنة بقوة القانون" في حالة وجود الخلاف بين الغرفتين التي من خلالها تلزم الوزير الأول بتقديم الطلب، وبالتالي غياب هذه العبارة جعلنا أن نقول بتمتع هذا الوزير بالسلطة التقديرية في تقديم هذا الطلب.

فالمصطلح الذي يقضي على فكرة السلطة التقديرية هو استعمال مصطلح "استدعاء"، وليس "الطلب" فالأول يفيد الالزامية، والثاني يمنح سلطة الاختيار، أو استعمال عبارة "في حالة عدم تقديم الطلب في أجل خمس عشر (15) من الوزير الأول تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بقوة القانون".

**الحالة الثانية: من حيث جدية الخلاف:** إذا ارتأى الوزير الأول أن الخلاف القائم بين غرفتي البرلمان بمثابة خلافا بسيطا ويمكن تجاوزه بسهولة من قبل اللجنة لارتباطه بمسائل تقنية بحتة كترتيب الأحكام من حيث الشكل والصيغة اللغوية، فيمكن للوزير في هذه الحالة استدعاء تلك اللجنة للانعقاد، وأما إذا ارتأى بأن هذا الخلاف هو خلافا جوهريا وشديدا لارتباطه بالمسائل الأساسية ولا يمكن للجنة حله، ففي هذه الحالة لا يستدعي الوزير الأول لانعقاد<sup>3</sup>، كما حدث بالفعل بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس

<sup>1</sup> انظر محمد بن محمد: سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كألية لحل الخلاف التشريعي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جانفي 2017، الصفحة 99.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، الصفحة 98.

<sup>3</sup> أنظر عبد السلام سالم، فعالية اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقية للعلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 8، العدد 14، 2010، الصفحة 245.

الأمة حول القانون المتضمن التنظيم القضائي حيث كان الخلاف راجعا على تمايز الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية للمجلسين، حيث رفض مجلس الأمة المصادقة على هذا النص الذي سبق تصويت المجلس الشعبي الوطني بسبب تباين وجهات نظرهما حول مسألة "إنشاء محاكم متخصصة في الأحوال الشخصية"، فبينما رأى المجلس الشعبي الوطني اعتماد هذه المحاكم كان محل الأمة يرى أن هذا الطرح غير ملائم لوضعية البلاد والظروف السائدة بالمجتمع، وهو الواقع الذي يعكس وجود خلاف جوهري يغذيه البعد السياسي الخاص بالمجلسين، والذي قدرت الحكومة أنه من العسير إيجاد حل توافقي بخصوصه بسهولة، ليتأخر استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء حول القانون المتضمن التنظيم القضائي عدة سنوات<sup>1</sup>، ونفس الفكرة مجسدة في مشروع قانون الإشهار الذي تحفظ عليه مجلس الأمة بكامله في 29 جويلية 1999 بحيث امتنع رئيس الحكومة آنذاك عن استدعاء تلك اللجنة من أجل اقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف، ولم يتم استدعاؤه إلى حد اليوم مما أدى إلى عدم اكتماله<sup>2</sup>.

**الحالة الثالثة: من حيث تاريخ انعقاد اللجنة** حددت هذه الفقرة آجال انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء بحيث يجب أن تجتمع خلال أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغها طلب الوزير الأول، ويجب أن تنهي عملها خلال أجل خمسة عشر (15) يوما، وفي هذه النقطة نلاحظ أن الدستور والمادة 88 (الفقرة 2) من القانون رقم 16-12 السالف الذكر لم تحدد الآجال التي يتقيد بها الوزير الأول في تقديم طلبه، مما يتحتم علينا القول أن هذا الأخير يتمتع بالسلطة المطلقة في تقديم هذا الطلب، فقد يصل به الحد إلى مرور مدة سنة من وقوع الخلاف، وأحسن مثال على ذلك أن مجلس الأمة في سنة 1999 قد صادق على القانون الأساسي للقضاء مع تحفظه على خمسة (5) مواد منه، حيث قام رئيس الحكومة آنذاك (الوزير الأول) باستدعاء اللجنة لدراسة المواد محل الخلاف بتاريخ 2002/12/03، وكان صدور هذا القانون بتاريخ 2004/09/06<sup>3</sup>.

لكن في حالة إذا وقع الخلاف بشأن قانون المالية ففي هذه الحالة الوزير الأول ملزم باستدعاء اللجنة لانعقاد للقضاء على هذا الخلاف، نظرا لخصوصية أحكام قانون المالية.

**الحالة الرابعة: الفقرة غير مزودة بجزء** لم ترتب هذه الفقرة أي جزاء في حالة عدم استدعاء الوزير الأول هذه اللجنة لانعقاد، مما يستساغ معها أن هذا الوزير يتمتع بالسلطة التقديرية.

### 3 - من حيث تشكيلة اللجنة

<sup>1</sup> أنظر دليلي عياشي، النظام القانوني للجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 3، العدد 2، الصفحة 5.

<sup>2</sup> أنظر كايس شريف، مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانتين، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 1، 2006، الصفحة 128.

<sup>3</sup> أنظر عبد السلام سالم، المرجع السابق، الصفحة 245.

حددت المادة 89 من القانون رقم 16-12 السالف الذكر تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء بكل تفصيل، وأكد أن كل غرفة من البرلمان يمثلها عشرة (10) أعضاء، وبالتالي يصبح المجموع عشرون (20) عضواً، ويتولى رئاسة تلك اللجنة العضو أكبر سناً، وبالتالي تشكيلة هذه اللجنة تجسد مطلبين أحدهما تقني وآخر سياسي، فالمطلب التقني يخص إضفاء الفعالية على أعمال اللجنة لأن اعتماد عدد أكبر من شأنه تمديد المناقشات، ويرجع السياسي إلى أسلوب التمثيل المعتمد في تشكيلة اللجنة المتساوية "التمثيل التناسبي" ضماناً لتمثيل كل المجموعات البرلمانية المتواجدة بالمجلسين<sup>1</sup>.

لكن بالتفحص الجيد لتشكيلة هذه اللجنة يستشف من خلالها أنها قد تضم عدد معين من أعضاء الحكومة وسواء كان ذلك بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة:

\* **حضور الحكومة بطريقة مباشرة:** استعملت المادة 93 من هذا القانون عبارة "يمكن أعضاء الحكومة الحضور" وعليه يحق لأي عضو من أعضاء الحكومة الذي يعنيه مشروع القانون محل الخلاف الحضور إلى الاجتماع التي تعده اللجنة حتى ولو لم يتم توجيه له دعوة من قبل رئيسها، وحضوره ليس شكلي، بل فعال بحيث يدافع عن مشروعه بقوة وتبيان الأهداف التي قصدتها الحكومة، أي شرح المذكرة التوضيحية لهذا المشروع (أسباب صدور النص)، لكنه لا يحق له التصويت لأنه ليست لديه صفة العضوية.

\* **حضور الحكومة بطريقة غير مباشرة:** يحق لرئيس الجمهورية دستورياً تعيين الثلث (3/1) من أعضاء مجلس الأمة، وعليه يمكن لهؤلاء أن يكونوا أعضاء تلك اللجنة ما دام أن هذه المادة جاءت على صيغة العموم، خاصة وسيما أن مجلس الأمة قد أنشئ كما يراه بعض الفقه القانوني من أجل عرقلة احتمال تهور الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني بسن القوانين قد لا تتفق ورؤية السلطة التنفيذية، وتبعاً لذلك سوف تلجأ الحكومة إلى استعمال تلك الأعضاء الضغط على نواب المجلس الشعبي الوطني في تمرير النص محل الخلاف بما يخدم توجهاتها ومطالبها<sup>2</sup>.

وعليه أصبح مجلس الأمة له دور في تنقيح وإثراء النصوص من خلال اقتراحات التعديلات أو ما يمكن أن نصلح عليه "الاختصاص التشريعي الباطني لمجلس الأمة في ضوء المراجعة الدستورية لعام 2016" من خلال ما يلعبه من دور في تعديل النصوص القانونية أمام اللجنة المتساوية الأعضاء وخاصة أن مسألة تعديل القوانين لا يتمتع بها مجلس الأمة قبل دستور 2016 لأنه لا يمتلك حق

<sup>1</sup> المرجع نفسه، الصفحة 6.

<sup>2</sup> أنظر سعيد بوا الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، الصفحة 144.

المبادرة بالقوانين باعتباره حق تبعي ومشتق ومترتب عن حق المبادرة<sup>1</sup>، على خلاف المجلس الشعبي الوطني الذي يمتلك دون سواه في تعديل النصوص القانونية لما يملكه من الحق المبادرة.

#### 4 - من حيث نتائج اللجنة

يتمثل التفوق الحكومي في هذه المسألة من خلال النقاط التالية:

**النقطة الأولى:** استعملت المادة 138 (الفقرة 6) من الدستور عبارة "تعرض الحكومة" مما يستشف معها أن الوزير الأول يقوم بعرض النص المتفق عليها من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء أمام المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة عليه، مما يجعلنا نطرح التساؤلات التالية:

\* لماذا لا يعرض هذا النص من قبل رئيس تلك اللجنة على البرلمان؟

\* ما هو الجزاء المترتب في حالة عدم تقديم الوزير الأول هذا النص على البرلمان؟

\* ما هو الأجل الممنوح للوزير الأول أن يقدم هذا النص إلى البرلمان؟.

فكل هذه التساؤلات القانونية المطروحة، فقد تؤكد اجابتها بالتفوق الحكومي في عرض النص المتفق عليه على البرلمان، لما لها من سلطة تقديرية في ذلك، واختيار الوقت المناسب لعرض هذا النص.

**النقطة الثانية:** استعملت الفقرة السابعة من المادة 138 عبارة "يمكن الحكومة"، وهذا يعني أن الحكومة تتمتع بالسلطة التقديرية المطلقة في إحالة هذا النص على المجلس الشعبي الوطني مرة أخرى في حالة استمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان على النص التوافقي.

**النقطة الثالثة:** استعملت هذه الفقرة عبارة "الفصل نهائياً" فهذا المصطلح قد لا يختلف عليه اثنان أو غير قابل للجدل من حيث تعريفه، وذلك من خلال أن المجلس الشعبي الوطني هو صاحب اتخاذ القرار النهائي في حسم مرحلة الخلاف حول النص التوافقي، إلا أن أحكام هذه الفقرة ذهبت عكس ذلك، وذلك بإلزامه بالاتخاذ الرأي التوافقي المعد من قبل اللجنة، وإما الأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه، وبالتالي قد قيد هذه الفقرة معنى كلمة هذا الفصل، أما عبارة "ويسحب النص" لم يمسه أي تعديل دستوري، وذلك أنه تبقى الحكومة هي التي تملك سلطة السحب وحتى وإن كانت هذه العبارة لم توضح ذلك.

#### ثالثاً: تدخل السلطة التنفيذية في حل المجلس الشعبي الوطني

عالج الدستور مسألة حل المجلس الشعبي الوطني والتي سبق لنا شرح هذه المسألة بالتفصيل والتحليل القانوني عندما تطرقنا إلى مسألة "مظاهر عدم تفويض السلطات المخولة لرئيس الجمهورية"

<sup>1</sup> أنظر خالد شبلي، حق مجلس الأمة في التعديل، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، العدد التاسع والثلاثون، أكتوبر 2016، الصفحة 31.

في المبحث الثاني من الفصل الأول، وبالتالي سأجنب بعض المسائل لتفادي التكرار وسأقتصر على تبيان مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على حساب السيادة الشعبية في مجال الحل من خلال ما يلي:

**الفكرة الأولى:** تعتبر السلطة التنفيذية هي صاحب الاختصاص في حل المجلس الشعبي الوطني، وسبب الحل هو وجود خلاف حاد بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وقد يكمن سبب الخلاف في وجود عملية تداخل في الاختصاص بين السلطتين.

**الفكرة الثانية:** يتمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية في ممارسة حل المجلس الشعبي الوطني وذلك من خلال الحالات الآتية:

**الحالة الأولى:** استعملت المادة 91 (النقطة 8) عبارة "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"، فهذه العبارة تمنح الحق لرئيس الجمهورية اللجوء إلى استفتاء شعبي فيما يخص مسألة حل المجلس الشعبي الوطني تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال باعتبار هذا المجلس يمثل السيادة الشعبية، وفي هذا الصدد يوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة يعرض عليهم الحالات التي تعسف فيها النواب في استعمال سلطتهم مما يعود بالسلب على الدولة ككيان ونظام ومصصلحة الأمة والمساس بالسير العادي للمؤسسات الدستورية وخروجهم عن الدور التمثيلي الحقيقي للشعب<sup>1</sup>.

**الحالة الثانية:** تؤكد المواد 7 و8 و9 من الدستور أن الشعب صاحب السلطة والسيادة، وهو الذي يختار لنفسه المؤسسات الدستورية بدون منازع، وعليه مارس الشعب هذه السلطة بكل حرية عندما أطاح بالسيد "عبد العزيز بوتفليقة" ورموز بالنظام القديم، ونفس السلطة قد استخدمها اتجاه البرلمان وذلك من خلال مطالبة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني، فيقوم الرئيس حينئذ استجابة لمطالبهم بحل المجلس.

**الحالة الثالثة:** لم يقرر الدستور المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ما عدا الخيانة العظمى، وبهذا المعنى يتمتع الرئيس بمجموعة من السلطات كما أشرنا إليها في الفصل بدون تحمل المسؤولية، وهذه الأخيرة يتحملها الوزير الأول، واعتبار بالنتيجة يمارس هذا الرئيس سلطة الحل دون أن يتحمل أية مسؤولية اتجاههم<sup>2</sup>.

**الحالة الرابعة:** استعملت المادة 98 (الفقرة 6) عبارة "يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة تطبيق أحكام المادة 147"، أما المادة 147 استعملت عبارة "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني"، وبربط مضمون المادتين نجدها تستعمل عبارة "يمكن" التي يستساغ

<sup>1</sup> أنظر عبد الحليم مرزوقي، مرجع سابق، الصفحة 112.

<sup>2</sup> أنظر بن مبارك مارية، وهيبة قابوش، حق رئيس الدولة في حل البرلمان: دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث، يناير 2015، الصفحة 186.

منها امكانية استعمال السلطة التقديرية، ففي المادة 98 يمكن لرئيس الجمهورية أن يضحى بالمجلس على حساب الوزير الأول الذي يعينه، وفي المادة 147 يمكن لرئيس الجمهورية أيضا أن يضحى بالمجلس على حساب القانون.

وتدعيما لهذا التحليل نلاحظ أن المادة 95 (الفقرة 2) استعملت عبارة "يعين رئيس الجمهورية من جديد وزير أول حسب الكيفيات نفسها" أما المادة 96 (الفقرة 1) استعملت عبارة "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا". فلو قمنا بالتمسك بحرفية نص تلك المادتين فيمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نفس الشخص المستقيل وزير أول مع تغير جذري في طاقمه الوزاري، ما دام أن المادة 95 لم تذكر "وزير أول آخر"، أو يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين شخص آخر وزير أول مع الاحتفاظ بنفس مخطط عمل الحكومة الذي قدمه الوزير الأول المستقيل إلى البرلمان<sup>1</sup>.

واعتبار بالنتيجة أن عبارة "يمكن" مع غموض أحكام المادة 96 (الفقرة 1) تفتح المجال بمصرعيه إلى رئيس الجمهورية لاتخاذ قرار حل المجلس مما يعطي للسلطة التنفيذية امتياز من نوع خاص في هذا المجال مع العلم أن سلطة الحل تعتبر من أخطر وسائل التي تمتلكها هذه السلطة لضغط على السلطة التشريعية لتمرير مشاريعها واعمالها بما يتوافق مع أهدافها وطموحتها.

علاوة استعملت المادة 147 عبارة "يقرر"، فهذه العبارة توحي أن رئيس الجمهورية هو صاحب اتخاذ القرار في شأن مسألة الحل، مما جعلت معها بالنتيجة أن نطاق الاستشارة المستعمل في أحكام هذه المادة هو استشارة غير ملزمة بالنسبة للرئيس وسيما أن أصحاب المشورة يتم تعيينهم من قبله (الوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري) ما عدا رئيسي غرفتي البرلمان، وهذا ما يؤكد تكريس فكرة "الحل الرئاسي" الذي يجسد مظاهر النظام الرئاسي ويستبعد الحل الوزاري الذي يشكل مظهر من مظاهر النظام البرلماني، وذلك من خلال عدم تبني فكرة التوقيع المجاور، حيث يكون عادة توقيع رئيس الحكومة أو وزرائها مجاورا لتوقيع الرئيس في أي قرار يتخذه<sup>2</sup>.

**الفكرة الثالثة:** يلاحظ أن الدستور نظم حالة حل المجلس الشعبي الوطني بشيء من الاقتضاب والاختصار مما يزيد الطين بلة ويدخل الدولة في مرحلة الفراغ وقد يخرجها عن المنطق الدستوري فمثلا إذا أقبل رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني، وقرر اجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها وبعدها قدم استقالته، فكيف يمكن اثبات الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية والذي يقتضي وجوب اجتماع البرلمان معا طبقا للمادة 101 (الفقرة 7) وأن الغرفة الأولى غير موجودة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يمكن لرئيس الجمهورية بعد مرور سنة من انتخاب المجلس الشعبي الوطني

<sup>1</sup> هذه الفكرة سبق شرحها في الفصل الأول، لا داعي لتكرار.

<sup>2</sup> أنظر محمد بركات، ملاحظات حول: المبادرة بالقوانين، وحل البرلمان في دستور 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية،

العدد 14، أكتوبر 2016، الصفحة 214.

القيام بحله أو ينحل وجوبا بسبب دخوله في صراع مع الحكومة طبقا للمادة 96 من الدستور، وبالتالي كل هذه الاحتمالات التي قدمتها قد تكون واردة مما تكثر فيها اجابات قابلة للتأويل، وبالفعل وقع الاحتمال الأول في سنة 1992 بسبب قيام رئيس الجمهورية في 04 يناير 1992 بحل المجلس الشعبي الوطني، وبعدها أقبل على تقديم استقالته في 12 يناير 1992، فأصدر المجلس الدستوري رأيا بالوقوع في الفراغ الدستوري وامتنع عن اسناد رئاسة الدولة طبقا للمادة 84 (الفقرة 4)<sup>1</sup>.

وما زاد في السير نحو فراغ المؤسسة التشريعية هو دفع رئيس الجمهورية نحو تأجيل الانتخابات التشريعية لمدة أكثر من ثلاثة (3) أشهر ولكن بعد استشارة المحكمة الدستورية ككل وتبقى هذه الاستشارة غير ملزمة بالنسبة له وهذا الأمر جاءت به مسودة التعديل الدستوري طبقا للمادة 156 (الفقرة 2) منه.

واعتبار بالنتيجة يمكن القول أن الدستور تبني نظرية الموت المدني وذلك من خلال منح السلطة المطلقة في اتخاذ الحل الرئاسي من أجل ترك السلطة التنفيذية لوحدها وبدون رقابة لفترة زمنية طويلة، وهنا نقترح إعادة إحياء البرلمان المنحل بمجرد اعلان عن نظرية الظروف الاستثنائية بعد صدور قرار الحل<sup>2</sup>.

**الفكرة الثالثة:** المتمعن في الدستور يلاحظ أن حل يمس المجلس الشعبي الوطني دون سواه، أي دون أن يتعدى ذلك مجلس الأمة، ولقد برر الفقه القانوني هذا الموقف بأن المجلس الشعبي الوطني هو الذي يقوم بإسقاط الحكومة، وليس مجلس الأمة، وذلك أن الحكومة غير مسؤولة سياسيا أمامه، واعتبار بالنتيجة أن الحل والمسؤولية السياسية وجهاً لعملة واحدة، فتقرير الحل من دون المسؤولية السياسية يعد اعداما للسلطة التشريعية، والمسؤولية السياسية من غير الحل تشكل تهديدا خطيرا وعشوائيا لاستقرار السلطة التنفيذية<sup>3</sup>.

#### رابعا: تعيين الثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة

في بداية نشير أن الفقه القانوني طالب بإلغاء مجلس الأمة إلا أن لجنة الخبراء في اعداد مسودة التعديل الدستوري ارتأت على ضرورة بقاء هذه المؤسسة وهذا حسب اعتقادها تماشيا مع الاتجاه العالمي في هذا الشأن لتدعيم التمثيل وتوازن المؤسسات ودوام الدولة<sup>4</sup>، لكن مهما يكن سنحاول من

<sup>1</sup> أنظر بن عيسى ناصيرة، دور مجلس الأمة الجزائري في تعزيز المركز القانوني للجماعات المحلية على ضوء التعديل الدستوري ل06 مارس 2016، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد2، المجلد 2017، الصفحة 269.

<sup>2</sup> أنظر: محمد بركات، المرجع السابق، الصفحة 118.

<sup>3</sup> أنظر نصر الدين معمري، تقييم مجلس الأمة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 25، ديسمبر 2017، الصفحة 126.

<sup>4</sup> أنظر عرض أسباب مسودة التعديل الدستوري، الصفحة 6.



خلال هذه المسألة الوقوف حول مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في النقاط الآتية:

### النقطة الأولى: التعيين

يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الثلث الرئاسي في مجلس الأمة طبقاً للمادة 118 (الفقرة 3) من الدستور، ولقد يرى عارض الفقه القانوني بشدة ظاهرة التعيين، فقد يرى الأستاذ "رابح ركبى" أن مجلس الأمة في هذه النقطة يستعمل كواجهة لكبح جماح حماس الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني من محاولة فرض توجهاتها على السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية.<sup>1</sup> ولقد رأت الأستاذة "بن سالم خيرة"<sup>2</sup> أن طابع التعيين يمس بمقومات النظام الجمهوري وهذا للاعتبارات التالية:

- 1 - يمس بمبدأ السيادة الشعبية المكرس في المادتين 7 و 8 من الدستور.
- 2 - يمس بمبدأ حرية الترشح المكرس في المادة 62 من الدستور.
- 3 - يمس بمبدأ الفصل بين السلطات المكرس في المادة 15 من الدستور.
- 4 - يمس بمبدأ وحدة الدولة المكرس في المادتين 1 و 12 من الدستور.
- 5 - يمس بمبدأ مساواة المؤسسات الدستورية أمام سيادة القانون: يتم اختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية وكذلك أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ما عدا أعضاء مجلس الأمة الذين يتم اختيارهم عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، وهذا ما يخل بمبدأ المساواة.

### النقطة الثانية: السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في التعيين

إن تحليل أحكام المادة 118 (الفقرة 3) من الدستور، ومقارنتها عما كانت عليه قبل تعديلها يجعلنا القول أن رئيس الجمهورية له سلطة مطلقة في جانب التعيين وتظهر هذه السلطة في النقاط التالية:

**النقطة الأولى:** لم تقيد هذه المادة رئيس الجمهورية في مجال التعيين بمجموعة من قيود أو ضوابط قانونية معينة بحيث يلاحظ في قائمة التعيينات التي أقبل عليها رئيس الجمهورية تحتوي على أسماء قد تولت حقائب وزارية أو تقلدت وظائف عليا في الدولة من قبل، مما يلاحظ هناك فرق شاسع وواسع بين الثلثي (3/2) المنتخبين، والثلث الرئاسي من حيث السن والخبرة والكفاءة.

<sup>1</sup> أنظر رابح ركبى، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مذكرة الماجستير، الدولة والمؤسسات العمومية، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012-2013، صفحة 26-27.

<sup>2</sup> أنظر مداخلة خيرة بن سالم، حدود مبدأ التمثيل في البرلمان الجزائري، الملتقى الوطني المنظم من طرف مخبر نظام الحالة المدنية، المنظم في يومي 13 و 14 أكتوبر 2019، بجامعة خميس مليانة، الصفحة 9 وما يليها.

**النقطة الثانية:** استعملت هذه الفقرة عبارة "من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية" فمصطلح "الشخصيات" ومصطلح "الكفاءات" لا يحملان نفس المعنى والمضمون<sup>1</sup>، فالأول معناه أنه أثبت شخصيته في مجال السياسة، والثاني أنه أثبت شخصيته في مجال العلم والخبرة الادارية من ناحية، ومن ناحية أخرى تشكل هذه المصطلحات مصطلحات عامة، مما ترك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية لتقدير ما يدخل ضمن الشخصيات، وما يدخل ضمن الكفاءات، وتأسيسا على هذا يمكن لرئيس الجمهورية تعيين الولاة ورؤساء الدوائر الذين تمت اقبالهم بأن يكونوا أعضاء في مجلس الأمة، بسبب أن الأعضاء الآخرين يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع غير المباشر من أعضاء المجالس الشعبية المحلية، وأخيرا يمكن لرئيس الجمهورية تطبيقا للسلطة التقديرية أن يعين نفس الأعضاء بعد مرور ثلاث (03) سنوات من تاريخ التجديد النصفى.

وتكمن الحكمة في اشتراط الكفاءات والشخصيات للأسباب التالية:

\* قد يستعمل الثلث الرئاسي في مواجهة تعسف استعمال المجلس الشعبي الوطني سلطته في مجال التصويت والمصادقة على مشاريع القوانين وسيما في طلب اجراء مداولة ثانية حول مشروع قانون معين الذي قدمه رئيس الجمهورية ويبدو ذلك واضحا عندما أقدم الدستور بتخفيف نمط التصويت كما هو معمول به في القواعد العامة من ثلاثة أرباع (4/3) إلى ثلثي (3/2) طبقا لأحكام المادة 145 (الفقرة 2) من الدستور<sup>2</sup>.

\* حسم النقاش والتصويت على القوانين، حيث أن الموقف النهائي والكلمة الأخيرة في أي عملية تشريعية كانت تعود لموافقة الثلث الرئاسي على اعتبار أن النصاب المشترك في التصويت هو ثلاثة أرباع (4/3) عدد الأعضاء بما يعني 108 عضوا على الأقل وهو ما يعني حاجة الثلثان المنتخبان من الولايات (96) عضوا لحوالي 12 عضوا من الثلث الرئاسي حتى يتسنى الموقف، وهذا ما جعل بعض الفقهاء يصطلحون عليه "الثلث المعطل"<sup>3</sup>.

\* تكمن الوظيفة الأساسية لمجلس الأمة طبقا للمادة 112 (الفقرة 2) من الدستور في المساهمة في إعداد القانون والتصويت عليه، وتبعاً لذلك يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الكفاءات والشخصيات التي لها وزن ثقيل في مجال السياسة والحقائب الوزارية، وسيما أن تلك الحقائب قد لديها خبرة في المشاركة بصفة مباشرة في مشاريع القوانين.

<sup>1</sup> أنظر بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، الصفحة 278 وما بعدها.

<sup>2</sup> أنظر بن عيسى نصيرة، المرجع السابق، الصفحة 278 وما بعدها.

<sup>3</sup> أنظر نصر الدين معمري، المرجع السابق، الصفحة 124.

وتجدر الإشارة أن المادة 138 قبل تعديلها وكذلك المادة 126 (الفقرة 3) من مسودة التعديل الدستوري<sup>1</sup> تقيدا رئيس الجمهورية بالتعيين في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، وتعدد هذه المجالات راجع إلى تنوع مشاريع القوانين التي تتعلق بمختلف القطاعات الوزارية، وتبعاً لذلك تراعي ظاهرة التنوع بين ما هو سياسي وما اقتصادي وما هو اجتماعي على خلاف ما أصبح معمول به في الوقت الراهن وذلك من خلال إعطاء السلطة التقديرية الكاملة لرئيس الجمهورية في التعيين دون مراعاة تلك المجالات.

### النقطة الثالثة: مبررات التعيين

بدراسة أحكام الدستور وسيما المتعلقة بالسلطة التشريعية يمكننا استخلاص بعض المبررات التي دفعت بالمؤسس الدستوري تبني طابع التعيين وهي:

**المبرر الأول:** رئيس الجمهورية له صلاحية التعيين بما يسمح لبعض الشخصيات والكفاءات الوطنية في مختلف المجالات التواجد في مراكز صنع القرار لمضاعفة التمثيل الوطني وتحسين الأداء التشريعي بسبب تعذرهم اندماجهم سياسياً في الأحزاب والصراعات والمنافسة الدعائية وغيرها من المعوقات التي تنفر الكوادر والنخب من الفعل السياسي<sup>2</sup>.

**المبرر الثاني:** يمارس رئيس الجمهورية صلاحيات وسلطات عديدة من أجل المحافظة على السير العادي للمؤسسات الدستورية، وضمان استمرارية الدولة، وتجسيد وحدة الأمة من خلال محاولة تكريس نظرية سيادة الأمة في تشكيلة هذا المجلس لأن هؤلاء الأعضاء بما فيهم المعينون يجسدون تلك السيادة بسبب أن العضو في البرلمان لا يمثل لا الدوائر الانتخابية لا المواطنين ولا حتى الجهة التي عينته بل يمثل الأمة كهيئة موحدة بالرغم من تعدد مكوناتها، ويمكن الاستدلال في هذا الخصوص بما حدث في وقت مضى في فرنسا عندما كانت الألزاس واللورين تابعتين لهذه الأخيرة، بحيث رفض نواب هاتين المنطقتين الاستقالة من مجلس الشيوخ الفرنسي بعد ضمهما إلى ألمانيا في سنة 1871، لأنهما لا يمثلان الألزاس واللورين بل يمثل الأمة الفرنسية<sup>3</sup>.

**المبرر الثالث:** يعتبر رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية كما شرحنا ذلك وما دام الأمر كذلك فإن هذا التعيين يهدف بالدرجة الأولى والأخير حماية تلك السلطة، وتقوية نفوذها وهيمنتها على حساب

<sup>1</sup> راجع مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>2</sup> أنظر نصر الدين معمري، المرجع السابق، الصفحة 123.

<sup>3</sup> أنظر نصيرة بن عيسى، المرجع السابق، الصفحة 276.

السلطة التشريعية وذلك من خلال وقوف الثلث الرئاسي الندد للند للمعارضة البرلمانية أو وضع الحد لها من محاولة عرقلة عمل الحكومة<sup>1</sup>.

**المبرر الرابع:** ضمان تواجد السلطة التنفيذية في عضوية مجلس الأمة، وبالتبعية في اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة وجود خلاف الذي قد يقع بين الغرفتين من ناحية، ومن ناحية أخرى تستطيع هذه السلطة من خلال ممثليها ادخال تعديلات حول اقتراحات القوانين التي يقدمونها عشرون (20) نائبا بالمجلس الشعبي الوطني، فضلا عن ذلك يتقوى مركز السلطة التنفيذية أكثر عندما يتولى أحد ممثليها برئاسة مجلس الأمة<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: تأثير السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية

لقد نصت الوثيقة الدستورية على عدة حالات التي قد تؤثر السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية، ويكمن إجمال هذه الحالات فيما يلي:

#### أولاً: تحريك الرقابة البرلمانية

لقد حدد الدستور بصفة صريحة صلاحيات البرلمان في مجال ممارسة عملية الرقابة على أعمال الحكومة، والتي يترتب عنها تحمل هذه الأخيرة المسؤولية الكاملة اتجاه البرلمان، فقد يترتب عنها اسقاط الحكومة كما هو الشأن بالنسبة للائحة الثقة وملتمس الرقابة، والبعض منها ترتيب مسؤولية فردية لأي عضو من أعضاء الحكومة كما هو الشأن بالنسبة للأسئلة والاستجواب وإنشاء لجان التحقيق، وعليه سنحاول بالشرح المفصل لفكرة أدوات الرقابة البرلمانية وتتمثل في الشكل التالي:

#### 1 - حق توجيه الأسئلة

من الحقوق التقليدية المقررة للبرلمان حق توجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة<sup>3</sup>، وهذا الحق نشأ في بريطانيا الذي أثبت نجاحته وفعاليته في حمل الحكومة على أداء مهامها بأكمل وجه، على إثر ذلك اعتمدت مجمل الدساتير هذه الوسيلة، وحولتها إلى مبدأ دستوري<sup>4</sup>، ويعتبر هذا الحق إجراء رقابي فردي يقوم به عضو البرلمان، يطلب بموجبه استفسارا وتوضيحا حول نقطة معينة أو عن أي أمر من الأمور

<sup>1</sup> أنظر ابراهيم تونصير، تكوين مجلس الأمة وصلاحيته التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقة، المجلد 15، العدد 38، 2014، الصفحة 155.

<sup>2</sup> لقد سبق الإشارة إلى هذه المسألة سابقا.

<sup>3</sup> أنظر عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، الصفحة 495.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، الصفحة 497.

المتعلقة بأعمال أو تصرفات وزير معين في قطاع محدد، من أجل لفت نظر الحكومة إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع معين يدخل في اختصاصها<sup>1</sup>.

فهو من إحدى أهم وسائل الرقابة وأكثرها استخداما، وهذا لبساطة إجراءاتها، والمؤسس الدستوري كغيره من الدول نجده قد تبنى آلية الأسئلة البرلمانية كوسيلة رقابية على أعمال الحكومة<sup>2</sup>، والشيء الذي يجب التنويه عليه أن الممارسة البرلمانية المقارنة عرفت عدة أنواع للأسئلة، لكن الدساتير الجزائرية لم تعرف إلا شكلين للأسئلة، وهما السؤال الكتابي والشفوي، **فسؤال الكتابي** هو حق مخول إلى أعضاء غرفتي البرلمان بطرح ما تراه من أسئلة كتابية، ويجب على الوزير الذي وجه له السؤال الإجابة عنه كتابيا<sup>3</sup>.

وعلى ما يبدو أن العضو البرلماني له الحرية الكاملة في طلب استفسار حول أي مسألة معينة، لكن من الناحية القانونية لا يوجد هناك أي جزاء مترتب عن عدم إجابة الوزير المعني على السؤال الكتابي خلال أجل محدد له قانونا، لكن في حالة ما إذا ارتأى المجلس أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي يقتضي إجراء مناقشة حولها، فتفتح هذه المناقشة وفقا لشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكلا المجلسين طبقا للمادة 75 من القانون الناظم للعلاقات الوظيفية لسنة 2016.

أما بالنسبة للسؤال الشفوي كما يدل عليها اسمها، هي تقدم شفويا، وتكون الإجابة عنها أيضا بنفس الشكل، وفيما يخص الإجراءات السؤال الشفوي تكون على النحو الآتي:

\*يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس من دون أن يكون النائب أو العضو بالمجلس آجال محددة لتقديمه لنص السؤال.

\*إرسال رئيس المجلس حسب الحالة السؤال الذي تمة قبوله متى توفرت شروطه إلى الحكومة.

\*يكون جواب عضو الحكومة على السؤال الشفوي في آجال ثلاثون (30) يوما من تاريخ تبليغ نص السؤال.

\*لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة.

\*يحدد بالتشاور بين مكنتي المجلسين وبالالتفاق مع الحكومة اليوم الذي يتبع فيه تناول الأسئلة الشفوية.

وفي هذا الصدد نلاحظ أن الحكومة لها السلطة التقديرية الكاملة في الإجابة عن الأسئلة الشفوية وذلك من خلال أنها لا تجيب على كل أسئلة أعضاء البرلمان المطروحة وهذا ما يفهم من عبارة "يتم ضبط عدد الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عنها بالاتفاق بين مكتب كل

<sup>1</sup> أنظر محمد هامللي، مرجع سابق، الصفحة 127.

<sup>2</sup> أنظر نريمان مكناش، مرجع سابق، الصفحة 167.

<sup>3</sup> راجع المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

غرفة والحكومة."، وبالتالي ستفتح المجال لأعضاء الحكومة التهرب من الإجابة على بعض الأسئلة وسيما إذا كانت جوهرية، فضلا عن ذلك يمكننا أن نتساءل ما هي الآليات التي يمتلكها أعضاء البرلمان في حالة عدم اقتناعهم بالأجوبة المقدمة من طرف الحكومة.

## 2 - حق إجراء الاستجواب

إذا كانت الأسئلة البرلمانية وليدة الممارسة البرلمانية في بريطانيا، فإن الاستجواب هو آلية حديثة النشأة، بحيث ظهر في التجربة الدستورية الفرنسية<sup>1</sup>، وقد عرف الأستاذ "سعيد بوا الشعير" الاستجواب بقوله: "يعتبر الاستجواب وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة، حيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به."<sup>2</sup>، ضف إلى ذلك أن الاستجواب على خلاف السؤال يحمل في طياته معنى المحاسبة والمؤاخذة والالتهام الموجه إلى وزير من الوزراء أو إلى رئيس الطاقم الحكومي نفسه<sup>3</sup>، ولعل هذا ما يبرر كثرة استعماله من قبل البرلمانين الفرنسيين خاصة خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة، قبل أن يهجره المؤسس الفرنسي في دستور 1958 ويكتفي بإجراء ملتصق بالرقابة، وعلى الرغم من تأثير الجزائر بدستور الفرنسي لسنة 1958 إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري أبى إلا أن ينص على الاستجواب كألية لرقابة عمل الحكومة<sup>4</sup>، لكن هذه الرقابة بين القول والممارسة فرق شاسع حيث أن التطور الدستوري أبقى على عدم فعالية الرقابة البرلمانية عن طريق الاستجواب، ومرد ذلك تكريس ذات النص الذي يرتب ما يلي: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة."، وقد أحاطت مختلف التشريعات عند استعمالها لهذه الآلية بعض الشروط والاجراءات حتى لا يساء استعمالها من طرف النواب لتجريح بسياسات الحكومة دون مبرر، ومن بين هذه الشروط والاجراءات كالتالي:

\*توقيع على الاستجواب من قبل 30 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 30 عضوا من مجلس الأمة، فطبقا للمادة 66 من هذا القانون، فالواقع أن هذا النصاب قد تعرض للنقد من قبل الكثير من أعضاء البرلمان لتفاوت تشكيلة كل غرفة من حيث العدد، وبالتالي كان على المشرع أن يراعي هذا

<sup>1</sup> أنظر فاطمة الزهراء رضاني، مرجع سابق، الصفحة 128.

<sup>2</sup> أنظر سعيد بوا الشعير، مرجع سابق، الصفحة 215.

<sup>3</sup> أنظر لخضر بن سهيل، إزدواجية الغرف في المجالس السياسية، أطروحة دكتوراه، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2014، الصفحة 251.

<sup>4</sup> أنظر نريمان مكناش، المرجع السابق، الصفحة 169 وما بعدها.

العامل بتخفيض النصاب المقرر لقبول الاستجواب المقدم من قبل أعضاء مجلس الأمة وبذلك يفى هذا الشرط صعب تحقيقه<sup>1</sup>.

\*تعلق الاستجواب بإحدى قضايا الساعة كما نص عليه الدستور والقانون السالف الذكر، وبالتالي يجب كل مجلسين أن يلتزم بحرفية النص، إلا أنه ما يلاحظ بشأن المادتين أنهما لم توضح لنا ما المقصود بقضايا الساعة، فالنص جاء عاما يحتمل أكثر من تأويل، وحسب بعض الشراح فإن الموضوع الذي يمكن اعتباره من قضايا الساعة هو كل قضية تكون موضوع يمس المصلحة العامة للدولة والأمة على حد سواء، وتكون حديث عام وخاص ومتناول في الصحافة الوطنية بشكل واسع.

والجدير بالإشارة أن مسودة التعديل الدستوري في مادتها 165 قد وسعت من مجال الاستجواب وذلك من خلال استعمال مصطلح "ذات أهمية وطنية" ومجال "تنفيذ القوانين"، وإن كان المجال الأخير تحمد عليه لجنة الخبراء، لكن مجال "ذات أهمية وطنية" قد يقيد من ممارسة الاستجواب، مقارنة بمصطلح "قضايا الساعة" الذي يفتح المجال أكثر.

\*أن يقدم الاستجواب مكتوبا إلى رئيس المجلس حسب الحالة، وهذا الشرط لم ينص عليه صراحة وإنما يفهم ضمنا من النصوص القانونية التي أكدت على تبليغ نص الاستجواب إلى الحكومة، وتعليقه بالمجلس، وتوزيعه على النواب.

\*توجيه الاستجواب إلى الحكومة.

\*إيداع نص الاستجواب لدى مكتب كل مجلس.

\*تبليغ الاستجواب إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لقبوله، وليس من تاريخ ايداعه.

\*يقوم مكتب المجلس حسب الحالة بالتشاور مع الحكومة بتحديد الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب شريطة أن تتعد هذه الجلسة خلال ثلاثون (30) يوما الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب.

\*امكانية سحب الاستجواب من قبل المندوب قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض.

\*مناقشة الاستجواب ورد وزير على ما ورد في الاستجواب.

### 3 - حق إنشاء لجان التحقيق

من المسلم به في جميع النظام الساسي أن من بين الوظائف الهامة للبرلمان مراقبة الحكومة قصد التحقيق من أدائها لمهامها، ولأجل ذلك ثمة تمكينه من صلاحية التحقيق في القضايا التي تهم الشأن العام، وقد هذا الأخير في بريطانيا منذ أواخر القرن السابع عشر، وفي فرنسا قبل دستور 1875 واستخدم على نطاق واسع على إثر الحرب العالمية الثانية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أنظر محمد هاملي، المرجع السابق، الصفحة 445.

<sup>2</sup> أنظر سهيل لخضر، المرجع السابق، الصفحة 254.

ويقصد بلجان التحقيق استنادا إلى أحكام المادة 180 من الدستور، والمادة 77 من هذا القانون بأنها "لجوة السلطة التشريعية بالبحث مباشرة دون الاقتناع بالحقائق والبيانات المقدمة من طرف أعضاء وأجهزة الحكومة لدخول ريب أو شك، كما قد يكون التحقيق وسيلة للكشف عن فساد بعض القطاعات الإدارية".

بالرجوع إلى أحكام المواد 77 إلى غاية المادة 87 من القانون السالف الذكر نجدها قد أجازت للبرلمان إنشاء لجان التحقيق لكنه في المقابل قيدها ببعض الشروط والاجراءات من بينها ما يلي:

- \* لكلا غرفتين البرلمان وبالتساوي بينهما حق إنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة<sup>1</sup>.
- \* يتم إنشاء لجان التحقيق من قبل البرلمان وذلك بناء على اقتراح لائحة، والاستماع وجوبا إلى مندوب اقتراح اللائحة يحدد فيها بدقة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري، وتودع اللائحة لدى مكتب المجلس المعني حسب الحالة موقعة من 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عضوا من مجلس الأمة.<sup>2</sup>

- \* أن لا ينصب التحقيق على موضوع يكون محلا للتحقيق القضائي<sup>3</sup>، نزولا عند مبدأ الفصل بين السلطات وذلك من خلال عدم جواز تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة القضائية.
- \* يتم تعيين أعضاء لجان التحقيق من قبل المجلسين حسب الحالة، ولا يمكن أن لأعضاء الحكومة الانضمام إلى لجان التحقيق التي ينشئها البرلمان لهذا الغرض.
- \* لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء الحكومة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة.

- \* بعد تشكيل اللجنة تقوم هذه الأخيرة بالاجتماع لتحضير نظامها الداخلي والاتفاق على جدول الأعمال مع قيام المجلس الذي أنشأ اللجنة بإعلام المجلس الآخر.
- \* تنتهي مهمة لجان التحقيق بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة انشائها، وعلى أنه لا يمكن تشكيل لجنة التحقيق في ذات الموضوع الذي أنشأت لأجله لجنة سابقة قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهر ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها<sup>4</sup>.

- \* يجب على أعضاء اللجنة أن يتقيدوا بسرية التحقيق.

<sup>1</sup> راجع المادة 77 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

<sup>2</sup> راجع المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

<sup>3</sup> راجع المادة 80 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

<sup>4</sup> راجع المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.



\*ولضمان نجاعة التحقيق يمكن لأعضاء البرلمان الاستماع إلى أي شخص تراه مناسباً ويساعدها في التحقيق.

\*يسلم التقرير إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة<sup>1</sup>، ويبلغ في نفس الوقت إلى رئيس الجمهورية، كما يوزع حسب الحالة إلى النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة. \*كما يمكن استثناء نشر هذا التقرير، لكن بعد موافقة أغلبية الحاضرين حسب الحالة.

#### 4 - الحق في مراقبة عمل الحكومة

يمارس البرلمان بموجب أحكام الدستور رقابة على الحكومة يمكن أن يترتب عنها مسؤولية وذلك عن طريق مناقشة مخطط عمل الحكومة أو البيان السنوي للسياسة العامة.

#### 4 - 1: الموافقة على مخطط عمل الحكومة

سبق القول أن الوزير الأول ملزم بإعداد مخطط عمل الحكومة وعرضه خلال خمسة وأربعين (45) يوماً الموالية لتعيين الطاقم الحكومي طبقاً لما نصت عليه المادة 47 (الفقرة الأولى) من القانون رقم 16-12 السالف الذكر، وفي هذه المسألة نشير أن الدستور لقد ميز بين غرفتي البرلمان في ممارسة عملية الرقابة وذلك من خلال أن المادة 94 (الفقرة 1) استعملت عملية "الموافقة عليه"، ومعنى ذلك أن المجلس الشعبي الوطني يقوم بعملية المناقشة والتصويت على ذلك المخطط من أجل الموافقة عليه، وفي حالة عدم الموافقة عليه يقدم الوزير الأول استقالة حكومته، أي يترتب عن ذلك إسقاط الحكومة، وهذه الاستقالة حسب رأي الأستاذ "مراد بقالم" نتيجة طبيعية لأن المجلس لا يمكنه الموافقة على قوانين تأتي تنفيذاً لذلك المخطط يرفضه جملة وتفصيلاً، وعليه فإن النص على الاستقالة جاء لتفادي انسداد حتمي في مؤسسات الدولة.<sup>2</sup>

أما بالنسبة لمجلس الأمة فإن أحكام هذه المادة لم تستعمل مصطلح "الموافقة عليه" من ناحية، ومن ناحية أخرى استعملت مصطلح "لائحة"، ومعنى هذا أن مجلس الأمة لا يملك سلطة مناقشة مخطط عمل الحكومة بل يملك سلطة التصويت فقط، وحتى وإن أراد مجلس الأمة أن يصدر لائحة ففي هذه الحالة تبقى مجرد شكلية ولا يترتب عليها إسقاط الحكومة، وبالتالي يبقى تأثيرها سياسياً ولا تؤثر على وجود وبقاء الحكومة.

وعجيب في الأمر أن مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020 لم تفعل أحكام هذه الرقابة بل تركت مضمونها نفس مضمون المادة 94 السارية المفعول، لذا كان من المفروض تكريس مبدأ المساواة بين غرفتي البرلمان، باعتبار الغرفة الثانية (مجلس الأمة) ما هي في نهاية المطاف إلا غرفة من غرف البرلمان.

<sup>1</sup> راجع المادة 86 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

<sup>2</sup> أنظر مراد بقالم، نظام الأزواج البرلماني وتطبيقاته: دراسة مقارنة، المرجع السابق، الصفحة 170.

ألزمت المادة 98 (الفقرة 1) من الدستور الوزير الأول بتقديم سنويا بيانا عن السياسة العامة تبين فيه ما تم تطبيقه خلال السنة المنصرمة من مخطط العمل وما هو في طور التطبيق والصعوبات التي اعترضت تنفيذه والآفاق المستقبلية<sup>1</sup>، والملاحظ على أحكام هذه المادة وأحكام المواد ذات الصلة يستنتج ما يلي:

1 - استعملت هذه المادة "يجب" ومعنى هذا أنها تشكل قاعدة آمرة وذلك أن الوزير الأول ملزم بعرض سنويا هذا البيان ليضع المجلس الشعبي الوطني ويعلمه عما تم تنفيذه من مخطط عمل الحكومة، إلا أن أحكام هذه المادة لم تبين الجزاء المترتب في حالة عدم التزام الوزير الأول بتقديم هذا البيان، ولكنه يمكننا أن نستنتج الجزاء ضمنا وذلك من خلال إمكانية معارضة المجلس الشعبي الوطني الحكومة عن طريق عدم المصادقة والتصويت على مشاريع القوانين، لكنه يمكن للحكومة أن تلتفت من هذا الجزاء سيما في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية للبرلمان الذي تفتح المجال للوزير الأول عدم تقديم البيان السنوي للسياسة العامة، وعليه حتى مسودة التعديل الدستوري لم تعالج هذه المسألة، وتبعا لذلك كان من المفروض على المؤسس النص بصفة واضحة على الجزاء في حالة عدم تقديم ذلك البيان وذلك من خلال الزام رئيس الجمهورية بإسقاط الحكومة خلال أجل شهر في حالة عدم تقديم البيان السنوي للسياسة العامة.

2 - استعملت المادة "يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة"<sup>2</sup> فهذه العبارة تخول للمجلس الشعبي الوطني السلطة التقديرية الكاملة للنواب اقتراح لائحة، وهنا تساءل الأستاذ "سعيد بو الشعير"<sup>3</sup> فهل اقتراح اللائحة يكون بهدف ابداء ملاحظات واقتراحات وانشغالات وتوجيهات أم أنه يمكن أن يهدف إلى تأييد ومساندة وتدعيم موقف الحكومة، لكن مهما كان فإن الاجابة عن هذا التساؤل لا تخرج عن احتمالين إما تأييدا وإما معارضة، لكن تبقى هذه المعارضة شكلية ما دام أنها لا يترتب عنها إسقاط الحكومة، وهذا بطبيعة الحال خاصة امتاز بها مصطلح "اللائحة" في الدستور الجزائري.

3 - استعملت المادة 98 كذلك عبارة "يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة" وبهذا المعنى نلاحظ أن الحكم تكرر مرة أخرى وذلك من خلال إمكانية عرض بيان السياسة

<sup>1</sup> أنظر سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، الصفحة 160.

<sup>2</sup> لقد قامت المواد 52 و53 و55 من القانون رقم 16-12 بشرح اجراءات تقديم اللوائح من طرف النواب سواء من حيث العدد (20 نائبا) أو من حيث آجال تقديمها (خلال 72 ساعة الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب) أو من حيث التصويت (أغلبية أعضائه الحاضرين)

<sup>3</sup> سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، الصفحة 162.

العامة على مجلس الأمة، مع حرمانه من المناقشة وإصدار اللوائح أو حتى تقديم ملتمس الرقابة، ويبقى التساؤل على هذا التمييز بين غرفتي البرلمان من حيث الإجراءات مما جعل القول بالخروج بالنتيجة كما اسلفنا سابقا أن الحكومة غير مسؤولة سياسيا أمام هذا المجلس، وعلى هذا الأساس اعتبره أنه جهاز تابعا لها، وهذا على خلاف الدستور الفرنسي الذي يعطي مكانة لمجلس الشيوخ وذلك من خلال الزامية الوزير الأول بعرض هذا البيان عليه ليتلقى حصانة مناعة بقاء هو وأعضاء حكومته من خلال إذا تلقى تأييدا من هذا المجلس.<sup>1</sup>

4 - استعملت هذه المادة عبارة "ملتمس الرقابة" أو ما يسميه الفقه الدستوري لائحة اللوم، ومعنى هذا يمكن للمجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة بيان السياسة العامة بدل تقديم لائحة، تقديم ملتمس الرقابة طبقا للشروط والضوابط المنصوص عليها في المادتين 153 و154 من الدستور، والمواد 58، 59، 60، 61، 62 من القانون رقم 16-12 السالف الذكر.

5 - استعملت المادة 98 عبارة "لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة" ومعنى هذا أن هذه العبارة صيغت تحت إجراء "البيان السنوي للسياسة العامة"، وعليه فالتصويت بالثقة قد يمنح للوزير الأول فرصة البقاء على رأس الحكومة لكن هذا لا يعني عدم امكانية اقالته من قبل رئيس الجمهورية، فهذا الأخير يمكنه أن ينهي مهام الوزير الأول حتى وإن صوت النواب على لائحة التصويت بالثقة طبقا لمقتضيات قاعدة توازي الأشكال ومضمون الإقالة، مع الإشارة وأن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية في إنهاء مهام الوزير الأول في حالة إذا رفض النواب بالتصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة طبقا للمادة 65 من القانون رقم 16-12 السالف الذكر لامتلاكه حرية الخيار قبول الاستقالة أو حل المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 147 من الدستور.

وفي حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني يترتب عنه تقديم الوزير الأول استقالة حكومته وفي هذه المسألة نبدي ملاحظتين:

**الملاحظة الأولى:** استعملت المادة "تقديم الاستقالة" وليس "الاستقالة الوجوبية" كما هو الشأن بالنسبة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة، مما يعني أن رئيس الجمهورية له حق الخيار بين قبول الاستقالة وبين حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة، على هذا الأساس لا يمكن للنواب الخوض في لعبة المغامرة بمناصبهم أمام رئيس الجمهورية.

**الملاحظة الثانية:** لقد أكد الأستاذ "فوزي أوصديق"<sup>2</sup> أنه لا يمكن تفعيل وتطبيق إجراء ملتمس الرقابة نظرا لاستحالة تطبيقه وسيما من حيث وضع إجراءات معقدة مع وجود خريطة حزبية مساندة لرئيس

<sup>1</sup> أنظر مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته: دراسة مقارنة، المرجع السابق، الصفحة 175.

<sup>2</sup> أنظر فوزي أوصديق، إوافي في شرح القانون الدستوري، السلطات الثالث، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، الصفحة 150.

الجمهورية والحكومة وسيما إذا كانت هذه الأخيرة مشكلة من الأغلبية البرلمانية، فالفكرة التحالف ووجود وزارة مكلفة بالعلاقة مع النواب التي تسعى إلى إرساء معالم التفاهم والتعايش بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية يصعب في الأخير تسليط إجراء ملتصق الرقابة، وهذا ما لم نلمسه من الناحية الواقعية والعملية.

بعد سرد المواد القانونية والدستورية التي تنظم أدوات الرقابة البرلمانية تم الخروج بالنتائج التي توصل إليها الفقه القانوني، بأن الرقابة البرلمانية في الدستور ولا تسمن ولا تغني من ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، وتعتبر غير فاعلة وهذا للاعتبارات الآتية:

\* أول ملاحظة يلاحظها كل باحث في موضوع "الرقابة البرلمانية" أن الدستور نظمها في شكل قاعدة دستورية مكملة وليست أمر، وذلك من خلال استعمال عبارة "يمكن" في العديد من المواد الدستورية ابتداء من المادة 151 (الفقرة 1)، والمادة 152 (الفقرة 1)، والمادة 153 (الفقرة 1)، والمادة 180 (الفقرة 1)، وهذا الأمر قد يضعف من فكرة الرقابة البرلمانية، وبالتالي لا يمكن للسلطة التشريعية أن تواجه السلطة التنفيذية في هذا الجانب.

\* كل باحث في موضوع "الرقابة البرلمانية" قد يطرح عدة أسئلة ومثال ذلك ما هو جدوى من نتائج لجنة التحقيق وسيما أن موضوعها مرتبط بقضايا الساعة، ما علاقة رئيس الجمهورية بنتائج لجنة التحقيق ألا يشكل ذلك تدخل في الفصل بين السلطات، لماذا يقوم مباشرة محافظ بنك الجزائر بنشر تقريره حول الوضعية المالية والاقتصادية والنقدية في الجريدة الرسمية للجمهورية، ولا تقوم اللجنة بنشر تقريرها إلا بموافقة أغلبية الحاضرين، والاجابة تكون واضحة أن محافظ البنك يتم تعيينه مباشرة من قبل رئيس الجمهورية طبقا للمادة 92 (النقطة 7) من الدستور، ما هي النتائج المترتبة عن مصطلح اللائحة في مناقشة مخطط عمل الحكومة أو البيان السنوي للسياسة العامة.

\* كل باحث في موضوع "الرقابة البرلمانية" قد يخرج بنتيجة أن كل وزير لا يستطيع أن يجيب على أسئلة النواب أو أعضاء مجلس الأمة المعارضين للسياسة العامة المنتهجة من قبل رئيس الجمهورية، فضلا عن ذلك لماذا لا تنشر كل الأسئلة التي قدمها البرلمان والتي لم يجب عليها أعضاء الحكومة في الجريدة الرسمية للجمهورية حتى يطلعها الشعب صاحب السلطة والسيادة، ويتم كذلك إرسال نسخة منها إلى رئيس الجمهورية.

\* كل باحث في موضوع "الرقابة البرلمانية" يلاحظ أنه لا يمكن للبرلمان اسقاط عضو في الحكومة بالرغم من أنه مسؤول عن تسير قطاعه الوزاري الذي يشرف عليه، بل يمكن له اسقاط الحكومة بأكملها فيما يخص بالنسبة لبيان السياسة العامة ومخطط عمل الحكومة فيما يخص ملتصق الرقابة ورفض التصويت بالثقة، وبالتالي يبقى هذا سؤال مطروح.

\*كل باحث في موضوع "الرقابة البرلمانية" يلاحظ أن هذه الأخيرة تمارس على الوزير الأول والطاغم الحكومي فقط دون أن يتعدى إلى رئيس الجمهورية بالرغم من أن هذا الأخير له مركز دستوري قوي، فضلا عن ذلك أن الوزير الأول يمارس إلا الصلاحيات المفوضة، ومكلف بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

\*لماذا لم يتم منح لو فرصة لمجلس الأمة في إصدار اللوائح أو القيام بملتمس الرقابة، ويبقى السؤال مطروح بشأن هذا الإقصاء.

\*إذا سلمنا بعدم فاعلية الرقابة البرلمانية، فلا بد من إسقاط الحصانة البرلمانية على أعضاء البرلمان، كتحصيل حاصل لهذه المعادلة الدستورية.

كل هذه الملاحظات التي قدمتها من أجل الخروج بأن تأثير السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية في مجال الرقابة البرلمانية يبقى تأثير محدود جدا مما تتحصن السلطة التنفيذية من عملية الرقابة وتفضل ما تشاء لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

## ثانيا: تحريك الرقابة الدستورية

من خلال قراءتنا لأحكام المادة 187 (الفقرة 1) من الدستور نستنتج النتائج التالية:

**النتيجة الأولى:** تؤكد أحكام هذه الفقرة بصفة صريحة أن المجلس الدستوري لا يتحرك من تلقاء نفسه، بل لابد من توجيه له رسالة الإخطار من طرف الهيئات الدستورية المذكورة في أحكام تلك الفقرة، وهذه النتيجة المستخلصة من خلال عبارة "يخطر" المستعملة، وبوجه المخالفة إذا لم يوجد هناك عملية الإخطار فلا يتحرك المجلس الدستوري حينئذ من ناحية، ومن ناحية أخرى أن هذه العبارة "الإخطار" لها دلالة ومعنى قوي من خلال أنه صاحب الاختصاص الأصلي بالنظر في موضوع رسالة الإخطار، يبدو لنا أن عبارة "الإخطار" وعبارة "الإحالة" ليست على قدم الواسق سيما أن هذه الأخيرة تفيد الإلزام وتتماشى مع فكرة "القوانين العضوي" من خلال القول بإحالة رئيس الجمهورية القوانين العضوية على المجلس الدستوري، بدل من استعمال عبارة الإخطار، لأن رئيس الجمهورية يمكنه ألا يمارس عملية الإخطار، لكنه لا يمكنه ألا يحيل القانون العضوي على ذلك المجلس، وتدعيما لهذا التحليل فالإخطار يتماشى مع الرقابة الاختيارية (اللاحقة)، والإحالة تتماشى مع الرقابة الاجبارية (السابقة) التي يتمتع بها المجلس الدستوري، على هذا الأساس لاحظنا أن القانون العضوي 18-16 السالف الذكر يستعمل "الإحالة"، وليس "الإخطار".

**النتيجة الثانية<sup>1</sup>:** لقد حددت هذه العبارة صراحة الأشخاص الذين يحق لهم ممارسة عملية الإخطار وجاء تعدادهم مرتبا ترتيبيا تسلسليا في إطار طبيعة وخصوصيات مركزهم الدستوري، ومن بين هؤلاء الأشخاص "رئيس مجلس الأمة"، و"رئيس المجلس الشعبي الوطني" وسلطة الإخطار هذه منحت لهم بسبب أن رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني يتمتعان بصفة التمثيل القانوني الممنوحة لهم، فرئيس مجلس الأمة يمثل مجلس الأمة الذي يتمتع بالشخصية العمومية كهيئة عمومية وطنية، ونفس التحليل ينطبق على المجلس الشعبي الوطني، وتبعاً لذلك سوف يقومون بتنفيذ كل ما ينتج عن مجلسهما من قرارات، فضلا عن ذلك قد يمارس رئيس مجلس الأمة رئيسا للدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية.

ويعد منح حق الإخطار للبرلمان بمثابة توسيع مهام الهيئات المنتخبة، وزيادة فعالية الرقابة الدستورية، ورفع مكانتها في إرساء دولة القانون وتعميق مبدأ الديمقراطية وحماية للحقوق والحريات، فيحق لهؤلاء ممارسة حق الإخطار بصفة فردية بحكم المنصب أو امتثالا للأغلبية البرلمانية سواء كانوا نوابا أو أعضاء<sup>2</sup>.

كما نلاحظ أن التعديل الدستوري لعام 2016 منح الحق "للمعارضة" سلطة إخطار المجلس الدستوري، ولقد ثمن الفقه القانوني "هذه الإضافة" واعتبرها بأنها قد تقف حاجزا أمام السلطة التنفيذية بتتقية مشاريع قوانينها أو تنظيمها المخالفة لأحكام الدستور، وفي هذا الصدد يرى الأستاذ "صديق سعوداوي"<sup>3</sup> أن الأقلية السياسية مهما كانت حزبية أو أحرار لها الحق في ممارسة الإخطار، كمعارضة سياسية أو كممثلة للشعب بالدفاع عن الإرادة العامة في مواجهة القوانين المشوبة بعدم الدستورية، وكذلك تعتبر تلك الممارسة في مواجهة الأغلبية تحكماً، والأقلية تخضع لحكم الأغلبية بحفظ الحقوق وحريات هذه الأخيرة، في ظل المحافظة عن الإرادة العامة المعبر عنها في القوانين، وفي ظل أولوية سمو الدستور وتطهير القوانين المشوبة بعدم الدستورية، بإحداث توازن سياسي داخل البرلمان، وحتى بالنسبة لكل غرفة برلمانية، مهما كانت مجلس شعبي وطني أو مجلس الأمة.

ومما لا شك فيه أن هذا الاتجاه كان بمثابة محاكاة لما ذهب إليه المؤسس الدستوري في تعديل 1974 وهذا ما يساعد أيضا في إخراج المجلس الدستوري من دوامة الجمود والقيود التي كانت

<sup>1</sup> أنظر الأزهر لعبيدي، الرقابة الدستورية في الدول المغاربية في ظل الإصلاحات السياسية: الجزائر، تونس، المغرب نموذجا، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، أكتوبر 2016، الصفحة 220.

<sup>2</sup> أنظر كريم خلفان، توسيع إخطار المجلس الدستوري وإدراج آلية الدفع بعدم الدستورية في التعديل الدستوري لعام 2016، مجلة القانون والمجتمع والسلطة، العدد 6، 2016، الصفحة 205.

<sup>3</sup> أنظر صديق سعوداوي، السلطات الجديدة لإخطار المجلس الدستوري طبقا للمادة 187 من دستور 2016، مجلة صوت القانون، المجلد السادس، العدد 02، نوفمبر 2019، الصفحة 366.

مفروضة عليه سابقا، ولو أن تحديد العدد قد يفهم أنه قيذا آخر، لكن ربما تحديده هو جعل هذه الآلية ذات طابع جدي وليس مجرد إجراء، والدليل على ذلك أن الدساتير المقارنة كان لها الموقف نفسه في تحديد العدد<sup>1</sup>.

مع الإشارة أن مسودة التعديل الدستوري في المادة 201 (الفقرة 2) منها لقد حافظت على جهات إخطار المحكمة الدستورية مع تخفيض في عدد أعضاء المعارضة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني أربعين (40) نائبا، وبالنسبة لأعضاء مجلس الأمة خمسة وعشرون (25) عضوا. ونختم هذه النتيجة أن مسألة الإخطار من صلاحيات الجوهريّة التي لا يجوز التفويض فيها، وكل مخالفة لهذه القاعدة يقع التفويض باطلا.

**النتيجة الثالثة:** ويربط أحكام هذه الفقرة بالمواد الدستورية الأخرى يتضح لنا أن موضوع الإخطار سوف يقتصر على حكم يحتوي على النص القانوني فقط، وفي هذا الصدد قد يخرج من موضوع الإخطار المقدم من طرف رئيسي غرفتي البرلمان القانون العضوي والمعاهدات بحكم خضوعه (ا) لرقابة المجلس الدستوري والذي يكون قد سبق النظر فيه "برأي"، لكن هذا لا يمنع من هؤلاء ممارسة حق الإخطار بشأنهم وسيما أنه قد يتم تعديل الدستور وتصبح تلك القوانين مخالفة له، مما يفتح المجال بممارسة الإخطار بعدم دستوريتهم نتيجة لنظرية تغير الظروف التي شرحها في هذا الفصل.

أما فيما يتعلق بالقانون العادي أو التشريع بأوامر، فيجوز تحريك الرقابة الدستورية بشأنهم وسيما كل مشاريع القوانين والتشريع بأوامر المعدة من قبل السلطة التنفيذية والصادرة على وجه الخصوص في الحالة الاستثنائية.

كما استعملت المادة 191 (الفقرة 1) من الدستور عبارة "تنظيمات" مما يسمح بحكم هذه العبارة لرئيسي البرلمان تحريك الرقابة الدستورية بشأنها شريطة أن تحمل هذه التنظيمات حسب المعيار المادي معنى التشريع، أي تتضمن إنشاء قاعدة قانونية، وتبعاً لذلك سوف تأثر السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية في هذا المجال وخاصة وأن التنظيمات تعود طبقاً للمادة 143 من الدستور إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول، أما فيما يخص التنظيمات التنفيذية فلا يجوز تحريك الرقابة الدستورية بشأنها لأنها تخضع إلى مبدأ المشروعية، وليس إلى مبدأ المطابقة<sup>2</sup>.

غير أنه أثبت الممارسة الدستورية في الجزائر أن رئيسي البرلمان كثيرا ما يحجمان عن استعمال حقهما في إخطار المجلس الدستوري فلم يتلق هذا الأخير سوى أربعة إخطارات، ولنا أن نقارن بين العدد المحتشم من الإخطارات، وبين الكم الهائل من النصوص القانونية، التي صدرت منذ

<sup>1</sup> أنظر عمار كوسة، آلية إخطار المجلس الدستوري في الجزائر: من نظام المقيد إلى نظام الإخطار الموسع، مجلة المعارف، العدد 24، جوان 2018، الصفحة 153.

<sup>2</sup> لقد سبق الإشارة إليها في الفصل الأول من أجل نقادي التكرار.

اعتماد نظام الرقابة على دستورية القوانين، وهذا الواقع قد يدفعنا إلى القول بعدم استقلالية البرلمان عن السلطة التنفيذية، وهيمنة هذه الأخيرة عليه مما يجعله لا يمارس حقه الدستوري وسيما أنها تمتلك سلطة حله من قبل رئيس الجمهورية<sup>1</sup>، فضلا عن ذلك كيف يمكن لهذه السلطة أن تخطر المجلس الدستوري وأنها تتمتع بالسيادة في إعداد القانون والتصويت من ناحية، ومن ناحية أخرى كيف يمكن أن تتدخل في صلاحيات السلطة التنفيذية في مجال التنظيم، وهذا ما قد يشكل المساس بمبدأ الفصل بين السلطات.

### ثالثا: الدور الاستشاري

لقد نص الدستور صراحة على الدور الاستشاري للبرلمان ويكمن ذلك: **\*في مجال تعيين الوزير الأول<sup>2</sup>**: استعملت المادة 91 (النقطة 5) عبارة "بعد استشارة الأغلبية البرلمانية" وهذه الإشارة سبق الفصل فيها بالتحليل والشرح المستفيض في الفصل الأول، لكن تبقى هذه الاستشارة شكلية، باعتبار أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، والقاضي الأعلى للبلاد، ومقرر توجيه السياسة الخارجية، والمالك للسلطة السامية، والمجسد لوحدة الدولة، مما يجعله ينفرد بتعيين الوظائف العليا للدولة والمذكورة في المادتين 91 و92 من الدستور دون اقتراح أو استشارة أية جهة، وتبعاً لذلك تعتبر هذه الاستشارة المجسدة في هذه المادة شكلية، فضلا عن ذلك قد تبدو الحكمة الدستورية في محاولة جس نبض البرلمان وكسبه لصالحها من أجل تمرير بواسطة الوزير الأول كل مشاريع قوانينها، والمصادقة على مخطط عمل الحكومة، والبيان السنوي للسياسة العامة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي زكاه الشعب بالأغلبية البرلمانية، باعتبار أن الوزير الأول مسؤول سياسيا أمام البرلمان هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى من أجل تفعيل مبادئ الديمقراطية التشاركية المكرسة في الدستور حتى لا تبقى مجرد مادة صماء وجوفاء، وذلك من أجل فتح المجال للبرلمان في تعيين الوزير الأول، مع الإشارة لم يحدث عليها أي تغيير في مسودة التعديل الدستوري.

لكن حتى وإن كانت هذه الاستشارة شكلية، لكن يمكن للبرلمان أن يلعب دور فعالا في إنهاء مهام الوزير الأول سيما في مجال عدم المصادقة على مخطط عمل الحكومة أو في مجال التصويت

<sup>1</sup> أنظر سارة بن حفاف، آلية الإخطار في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد 11، العدد 3، 2018، الصفحة 152.

<sup>2</sup> لقد سبق الإشارة إليها بالشرح مع الأمانة العلمية في الفصل الأول.



بلائحة الثقة أو ملتصق الرقابة، لكن في المقابل يملك رئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني ويقرر انتخابات تشريعية مسبقة وذلك بتفعيل المادة 146 من الدستور .  
**\*في مجال استشارة عن اعلان الأزمة الدستورية:**

لقد نص الدستور على هذه الاستشارة وسيما في حالة الإعلان عن حالة الحصار أو الطوارئ (المادة 105-ف1)، أو الإعلان عن الحالة الاستثنائية (المادة 107-ف2) أو الإعلان عن حالة التعبئة العامة (المادة 108) أو الإعلان عن حالة الحرب (المادة 109-ف1)، وتبدوا الحكمة الدستورية في مجال اللجوء إلى الاستشارة بسبب النتائج التي تترتب على حالة الإعلان عن الأزمة الدستورية ما لها من آثار على الحقوق والحريات الأساسية، والمساس بمبدأ الفصل بين السلطات من أجل المحافظة على السير العادي للمؤسسات الدستورية، سلامة وحدة التراب الوطني<sup>1</sup>.

لكن كما سبق وأن قلنا في هذا المجال أن رئيس الجمهورية هو الذي يقرر، والاستشارة ما هي إلا إجراء لإضفاء طبيعة الشرعية الدستورية على العمل الذي تقوم به السلطة التنفيذية، وفي هذا الصدد كان بإمكان تقوية مكانة السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية، وذلك من خلال النص على سلطة "التفويض التشريعي" في هذا المجال، وليس النص على مجرد استشارة شكلية للبرلمان.

**\*في مجال اجراء انتخابات تشريعية مسبقة:** لقد نصت المادة 147 (الفقرة 1) من الدستور على أنه يمكن لرئيس الجمهورية قبل أن يقرر إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، مع إضافة في مسودة التعديل الدستوري استشارة أيضا رئيس المحكمة الدستورية ورئيس الحكومة (المادة 156 ف1 منها)، وذلك من خلال حدوث انسداد تام بين نواب ورئيس المجلس الشعبي الوطني أو بين أعضاء ورئيس مجلس الأمة بسبب عدم إمكانية الحق لهؤلاء سحب الثقة من رؤسائهم كما وقع ذلك في الساحة الوطنية، وينتج عن ذلك المساس بالسير العادي للمؤسسات الدستورية، وباعتبار رئيس الجمهورية ضامن استمرارية الدولة والمؤسسات فيضطر إلى استشارة رئيسي البرلمان ويقرر انتخابات تشريعية مسبقة، أو كما يمكن لجوء تفعيل أحكام هذه المادة استجابة لمطالب الشعب الرامية إلى حل البرلمان، فيقرر رئيس الجمهورية استجابة لهم بحل البرلمان.

### **المطلب الثاني: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية**

لقد قام الدستور الجزائري بتحديد معالم تدخل السلطة التنفيذية بكل وضوح في الشأن القضائي مما قد أثر على استقلالية القاضي والمتقاضي، وفي المقابل قام بتحديد معالم تأثير السلطة القضائية على السلطة التنفيذية وذلك خلال مراقبة هذه الأخيرة لأعمال السلطة التنفيذية نزولا عند مبدأ

<sup>1</sup> ولقد سبق الإشارة إليها في الفصل الأول مع شرح المستفيض مع الإشارة إلى الأمانة العلمية المستعملة في هذا الشأن.

المشروعية، وعليه سنحاول من خلال هذا المطلب معرفة مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة القضائية في الفرع الأول، وثم تبيان مظاهر تأثير السلطة القضائية على السلطة التنفيذية في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: تدخل السلطة التنفيذية في السلطة القضائية

بالرجوع إلى الدستور والنصوص القانونية التي تنظم التنظيم القضائي والأجهزة التابعة له وسيما المجلس الأعلى للقضاء الذي يعد من أهم الأجهزة التي قد تحقق استقلالية القضاء، نلاحظ أن هناك تدخل السلطة التنفيذية بصفة مباشرة في تسيير الشأن القضائي، وعليه سنحاول من خلال هذا الفرع معرفة مظاهر تدخل الجهاز التنفيذي في المجلس الأعلى للقضاء أولا، ثم تسليط الضوء على مظاهر تدخل الجهاز التنفيذي في الشأن القضائي ثانيا.

#### أولا: تدخل السلطة التنفيذية في المجلس الأعلى للقضاء

لا يعتبر المجلس الأعلى للقضاء مستقل بالمعنى الكلمة، بسبب التدخل المباشر التي تقوم به السلطة التنفيذية في تنظيم وسير المجلس الأعلى للقضاء، وعليه سنوضح بالبراهين والأدلة القاطعة بتدخل السلطة التنفيذية في هذا المجلس الأعلى للقضاء على الشكل الآتي:

#### 1 - رئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الأعلى للقضاء

لقد نصت المادة 173 على أن رئيس الجمهورية يتولى رئاسة المجلس الأعلى للقضاء وبقيت هذه المسألة مجسدة في مسودة التعديل الدستوري طبقا للمادة 187 منها، فهذه المسألة اختلف الفقه القانوني فمنهم من يرى أنها تمس باستقلالية السلطة القضائية ككل، ومنهم من يرى عكس ذلك وكل واحد لديه حججه:

#### الفريق الأول: المساس باستقلالية السلطة القضائية استند الفقه القانوني إلى الحجج الآتية:

\* يرى الباحثين أنه من المستحيلات أن يمارس رئيس الجمهورية صلاحياته في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء أو المشاركة في أعماله ودوارته، ومن ثم فالرئاسة غالبا ما تكون لوزير العدل وهذا ما يؤثر سلبيا على تسيير المسار الوظيفي والمهني للقضاة، وعلى نزاهة وشرعية القرارات التي يتخذها<sup>1</sup>، كما طعن الفقه أيضا في تفويض الرئاسة إلى وزير العدل لأن هذا الأمر مخالف للدستور باعتبار هذا الاختصاص هو حصري يعود لرئيس الجمهورية دون سواه.

\* رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية إضافة إلى أنه رئيس للحزب السياسي الحاكم وهذا ما يمس بمبدأ الفصل بين السلطات ومساس باستقلالية السلطة القضائية ومخالفة لروح النص الدستوري

<sup>1</sup> أنظر حليم عمروش، قراءة قانونية في تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء الجزائري، دفاتر السياسة والقانون، العدد 19، جوان 2018، الصفحة 334.

(سلطة قضائية مستقلة)، واعتبار بالنتيجة أن رئاسته لا تعني بالضرورة الترفيع في مركز ومستوى المجلس الأعلى للقضاء بين المؤسسات الدستورية الأخرى<sup>1</sup>.

\*كيف يمكن لرئيس الجمهورية أن يضمن استقلالية القضاء وهو في نفس الوقت عضو فعال في ترأس هذا الجهاز، وهذا ما يذكرنا بمرحلة الإدارة القاضية وذلك من خلال اجتماع صفة الخصم والحكم في نفس الوقت.

\*كل الدول هجرت تماما فكرة اسناد رئاسة المجلس إلى رئيس الجمهورية، ما عدا الجزائر بحيث نلاحظ سمة بارزة في دساتيرها المتعاقبة حولت الرئاسة إلى رئيس الدولة وذلك من أجل جعل المجلس أن يكون تحت التأثير المباشر للسلطة التنفيذية التي تبسط تدخلها في شؤون القضاة الإدارية، وما يزيد تعجبا هو أنه بمناسبة عرض مشروع قانون يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء طلب أحد النواب بإسناد رئاسة المجلس إلى رئيس المحكمة العليا، فكانت إجابة وزير العدل بأن يقدم له النائب اسم البلد الذي ينتمي إليه<sup>2</sup>.

\*رئاسة الجمهورية هي الهيئة المكلفة دستوريا بضمان التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وذلك من خلال تحقيق التوازن بين مصالح الحكومة ومصالح القضاة.

\*يلاحظ من الناحية الخطابية أن دائما ودوما يؤكد رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية بالمحافظة على استقلالية العدالة مما فسر البعض ذلك أن القضاء أصبح أداة بين أيدي الإدارة للدفاع وليس تحقيق مصالح الإدارة، لأن هذه الأخيرة تمس المجتمع، ولكن للدفاع عن ابقاء الأوضاع على حالها دون أحداث التغييرات التي يطمح إليها المجتمع، ومن ثمة حماية بعض المصالح الخاصة بإبقاء القضاء وظيفته في خدمة السلطة التنفيذية<sup>3</sup>.

\*تكمّن الغاية من رئاسة المجلس الأعلى للقضاء إلى رئيس الجمهورية من أجل جعل القضاء وظيفته وليس سلطة قائمة بذاتها ولتحقيق نوع من استلحاق وظيفته القضاء بالسلطة التنفيذية، وهو ما جعل من هذا المجلس يتولى صلاحيات استشارية في مجال المسار المهني للقضاة، وفي هذا الصدد أكد مجلس

<sup>1</sup> أنظر هدى غزاز، سعيدة غزاز، تنظيم وتسيير المجلس الأعلى للقضاء كهيئة تأديبية، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 18، ديسمبر 2018، الصفحة 92.

<sup>2</sup> أنظر حميدو زكية، استقلالية القضاء في الجزائر، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، المجلد 4، العدد 2، 2014، الصفحة 19.

<sup>3</sup> أنظر جمال غريسي، المجلس الأعلى للقضاء في الجزائر بين النصوص والواقع: دراسة قانونية تحليلية لتشكيلته، نظام سيره وصلاحياته، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 02، 2018، الصفحة 51.

الدولة الفرنسي بصفة صريحة على أن المجلس الأعلى للقضاء عندما يقوم بالصلاحيات الاستشارية فيعتبر جهاز إداري محض<sup>1</sup>.

**الفريق الثاني: عدم المساس باستقلالية السلطة القضائية استند الفقه القانوني إلى الحجج الآتية:**

\* اعتبرت المادة 156 (الفقرة 2) أن رئيس الجمهورية هو ضامن استقلالية السلطة القضائية، ولقد برر المجلس الدستوري "هذه الاضافة" بأنها "تعد دعامة أساسية لحسن سير العدالة واستقلاليتها"<sup>2</sup>، باعتبار أن كل من رئيس الجمهورية والقضاء مكلفان دستوريا بحماية الحقوق والحريات الأساسية.

\* يعتبر رئيس الجمهورية هو رئيسا للسلطات الثلاث في الدولة وهو سلطة عليا وادراكا لأهمية الجهاز وتقديرا لدوره وحتى قراراته قوة التنفيذ بما يدفع على ضمان استقلالية القضاء وتحقيق السير الحسن لمرفق العدالة<sup>3</sup>.

\* يعتبر رئيس الجمهورية منتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري الذي يجعله ممثل للسيادة الوطنية من جهة وبمجرد إصدار القضاة قراراتهم باسم الأمة فهذا يولد علاقة بين رئيس الجمهورية وإصدار القضاة قراراتهم لصالح الأمة<sup>4</sup>.

\* لقد منح الدستور لرئيس الجمهورية عدة صلاحيات ومهام ووظائف باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة والمقرر لسياسة الخارجية وتوجيهها والقاضي الأعلى للبلاد، وممثل الأمة والمدافع على هويتها والمعبر عن السيادة الشعبية، وحامي الدستور والحقوق والحريات الأساسية، فكل ذلك جعل منه يترأس المجلس الأعلى للقضاء بشكل الذي يضمن استقلالية العدالة ولا يطعن في مصداقيتها كما يراه البعض.

وفي نافذة هذه المسألة نلاحظ أن براهين وحجج الفريق الأول قوية وصلبة وفعالة مما جعل أغلب دساتير دول العالم تتبني طرح تلك الأفكار، واستبعاد رئيس الجمهورية من رئاسة المجلس الأعلى للقضاء.

## 2 - التدخل المباشر لوزير العدل

يظهر هذا التدخل بشكل واضح وجليا في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء التي تعود إلى وزير العدل بحكم أنه يتمتع بصفة "نائب الرئيس" بحكم المادة 3 من قانون رقم 04-12 الذي يحدد تشكيلة

<sup>1</sup> أنظر عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري: 1962-2002، دار الريحانة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2003، الصفحة 65 وما يليها.

<sup>2</sup> رأي رقم 16/01، ر.ت.د.م.د، المؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>3</sup> أنظر حليم عمروش، المرجع السابق، الصفحة 334.

<sup>4</sup> أنظر عباس آمال، المجلس الأعلى للقضاء بين الوجود والاحتواء، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 54، العدد 2، الصفحة 51.

المجلس الأعلى للقضاء<sup>1</sup>، في هذه الصفة لقد عارضها الفقه القانوني بشدة وكانت حججهم تصبو كلها في الطعن في استقلالية العدالة وتتمثل هذه الحجج فيما يلي:

**الحجة الأولى:** يؤدي ذلك إلى المساس باستقلالية السلطة القضائية باعتباره يمثل الجهاز التنفيذي في الدولة، ويؤثر بشكل غير مباشر على نزاهة قرارات المجلس، وسيما أنه يمتلك صوت مرجح (امتياز الرئاسة في حالة ترأس المجلس بتفويض من رئيس الجمهورية).

**الحجة الثانية<sup>2</sup>:** يتمتع وزير العدل بسلطات مطلقة وذلك من خلال قيامه بعملية الاشراف الاداري على قطاع وزارة العدل من خلال أنها يمثله أمام السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) ويعتبر رئيس النيابة العامة، ويرأس أيضا المكتب الدائم للمجلس الأعلى للقضاء، وتعين الأمين العام لهذا المجلس، ومسؤول على المفتشية العامة بهذا القطاع التي لها مجال واسع في مجال مراقبة أعمال الجهات القضائية على المستوى الوطني ما عدا المحكمة العليا، فكيف لووزير العدل من خلال كل الصفات التي يحملها أن يكرس استقلالية السلطة القضائية واستقلالية القاضي.

**الحجة الثالثة:** يتشكل هذا المجلس طبقا للمادة 3 من هذا القانون من القضاء الواقف (النيابة العامة ومحافظي الدولة) والذي يخضع حسب ما هو متعارف عليه قانونا إلى التسلسل التدريجي لوزير العدل حيث يسوغ مثلا أن يخطر النائب العام بالجرائم المتعلقة بقانون العقوبات، كما يسوغ له أن يكلفه كتابة بأن يباشر أو يعهد بمباشرة متابعات أو يخطر الجهة القضائية المختصة بما يراه ملائما من طلبات كتابية، كما يجوز له لضرورة المصلحة أن ينقل قضاة النيابة العامة أو محافظي الدولة لوزارة العدل طبقا للمادة 26 (الفقرة 4) من القانون الأساسي للقضاء لسنة 2004<sup>3</sup>، ويصدر قرار توقيف القاضي إذا ارتكب جريمة من جرائم القانون العام مخلة بشرف المهنة طبقا للمادة 65 من هذا القانون، وهذا ما يشكل في نهاية المطاف تدخل في استقلالية هؤلاء، ويدعم فكرة خضوع هؤلاء لسلطته وتنفيذ تعليماته وتوجيهاته، وبالتالي سيخضعون بالتناوب للسلطة التنفيذية وهذا منافي لمبدأ عالمي "استقلال القضاء"<sup>4</sup>.

**الحجة الرابعة:** استعملت المادة 3 عبارة "نائب الرئيس" ومعنى هذا أنه في حالة غياب رئيس الجمهورية لترأس اجتماعات المجلس الأعلى للقضاء باعتباره رئيسا له، فيحل محله نائبه وفي هذه

<sup>1</sup> راجع القانون العضوي رقم 04-12، المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، الجريدة الرسمية، العدد 57، المؤرخة في 08 سبتمبر 2004، الصفحة 23.

<sup>2</sup> أنظر حليم عمروش، المرجع السابق، الصفحة 335.

<sup>3</sup> راجع القانون العضوي رقم 04-11، المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية، العدد 57، المؤرخة في 08 سبتمبر 2004، الصفحة 23.

<sup>4</sup> أنظر حميدو زكية، المرجع السابق، الصفحة 17.

الحالة متمثل في "وزير العدل"، وبالتالي قد يقع هناك مخالفة واضحة لفحوى الدستور الذي يجعل رئاسة هذا المجلس إلى رئيس الجمهورية دون سواه لاعتبارات معينة سبق الإشارة إليها.

**الحجة الخامسة:** إن مسألة الإشراف الإداري التي تعود أصلاً للجهاز التنفيذي الممثل في وزير العدل التي ربما تكون أحد أوراق ضغط لتوجيه سياسة القضاء في البلاد وهذا ما جعل الطرح المتواصل إلى اليوم حول مدى استقلالية السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

ولقد حاول جانب من الفقه القانوني دحض الحجج المذكورة أعلاه، وذلك من خلال أن وزير العدل أنه المسؤول الأول إدارياً عن قطاع وزارة العدل لما له من سلطة الإشراف الإداري على القضاة والتحكم في ملفاتهم المهنية وأيضاً لتفادي التكتل الفئوي المهني وسط هؤلاء من ناحية<sup>2</sup>، ومن ناحية أخرى أنه مسؤول سياسياً عن هذا القطاع أمام السلطة التشريعية وذلك من خلال مساءلته في حالة وجود خروقات التي قد تمس بمبدأ استقلالية القضاء كمطلب ديمقراطي<sup>3</sup>، وأخيراً يجسد نظام القضاء المزدوج، بحيث يظهر القضائيين الإداري والعادي ككتلة واحدة في كنف سلطة قضائية قوية وموحدة<sup>4</sup>. لكن مهما يكن من الأمر فإن الحجج الفريق الأولى قوية مما جعلت مسودة التعديل الدستوري في مادتها 187 تقوم باستبعاد بصفة صريحة الوزير الأول (رئيس الحكومة) من تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وهذا حسب لجنة الخبراء يضمن استقلاليته لإبعاده عن تأثير السلطة التنفيذية وإعادة الاعتبار لدوره في تسيير سلك القضاء.

والملاحظ أنه لا يترأس المجلس الأعلى للقضاء رئيس الجمهورية أو وزير العدل بمناسبة انعقاده كمجلس تأديبي، بل يرأسه "الرئيس الأول للمحكمة العليا" بحكم خبرته في السلك القضائي واعتلائه هرم القضاء العادي، وتكمن الحكمة في استبعاد وزير العدل من رئاسة هذا المجلس بسبب أنه يقوم بمباشرة الدعوى التأديبية أمام المجلس الأعلى للقضاء وتبعاً لذلك يقوم بتعيين ممثلاً عنه من بين أعضاء الإدارة المركزية لوزارة العدل لمنع تدخل السلطة التنفيذية أثناء مساءلة القاضي تأديبياً من أجل ضمان محاكمة عادلة<sup>5</sup>، والمحافظة على استقلالية المجلس أثناء ممارسة هذا الإجراء لما يتميز به من خطورة وحساسية، لكن ما يلفت للانتباه أن ذلك الممثل وزير العدل يشارك في أعمال ذلك المجلس،

<sup>1</sup> أنظر عبد المنعم بن أحمد، خرشي عبد الصمد رضوان، استقلالية القضاء كضمان دستوري لإقامة دولة القانون، مجلة التراث، المجلد الثاني، العدد 26، 2018، الصفحة 366.

<sup>2</sup> أنظر آمال عباس، المرجع السابق، الصفحة 52.

<sup>3</sup> أنظر مديحة بن ناجي، علاقة السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2008-2009، الصفحة 108.

<sup>4</sup> آمال عباس، السلطة القضائية في ظل الدساتير الجزائرية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015-2016، الصفحة 127.

<sup>5</sup> أنظر هدى عزاز، سعيدة عزاز، المرجع السابق، الصفحة 91.

لكنه لا يشارك في المداولات، ونفس الحكم بالنسبة للمدير المكلف بتسيير سلك القضاة بالإدارة المركزية لوزارة العدل لكن يبقى هذا الأمر غير منطقي فما الهدف من وجوده، إذا كان لا يشارك في المداولات لأن هذه الأخيرة تخص شؤون القضاة ويجب على المدير أن يكون على بها وذلك للارتقاء بهذا الجهاز<sup>1</sup>.

ونقول بشأن اسناد الرئاسة هذا المجلس إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا في القضايا التأديبية قد يحقق نوع من استقلالية العدالة، قول مردود فيه للأسباب التالية:

**السبب الأول:** يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الرئيس الأول للمحكمة العليا طبقا للمادة 92 (النقطة 4) من الدستور، وما يلاحظ أن رئيس الجمهورية ينفرد بهذا التعيين دون اقتراح أو مشاركة أية جهة إدارية، واعتبار بالنتيجة لا تحقق معه توفير الحماية التأديبية للقاضي.

**السبب الثاني:** كان من المفروض على المشرع إسناد الرئاسة في هذه الحالة (كجهة تأديبية) إلى الرئيس الأول لمجلس الدولة لما له من خبرة ودراية واسعة بشأن التأديب<sup>2</sup> وسيما أنه مخول قانونيا بالفصل في العديد من القرارات التي تصدرها الإدارة العامة في مجال تأديب الموظفين، لكن هذا السبب جدي ومقنع في الدول التي تتبنى ازدواجية بمعنى كلمة، لأن الجزائر لا تقوم على عنصر التخصص القضائي، وذلك من خلال تعيين مستشارين المجالس القضائية والمحكمة العليا قضاة للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة<sup>3</sup>.

**السبب الثالث:** يبدي مجلس الدولة رأيه في جميع مشاريع القوانين بما فيها التشريع بأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية، وهذا على خلاف المحكمة العليا التي لا تبدي رأيها في هذا المجال، فكيف يمكن اسناد الرئاسة لها دون مجلس الدولة الذي قد يحقق عدالة الحكم الصادر بشأن تأديب القضاة.

وننوه في هذا الصدد أن التعديل الأخير للدستور الفرنسي لسنة 2008 لقد تخلى صراحة عن اسناد رئاسة هذا المجلس إلى رئيس الجمهورية أو وزير العدل، وتم اسنادها إلى الرئيس الأول لمحكمة النقض، ويحل محله في حالة غيابه النائب العام لتلك المحكمة<sup>4</sup>.

### 3 - تدخل رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء المجلس الأعلى للقضاء

<sup>1</sup> أنظر آمال عباس، المرجع السابق، الصفحة 54.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، الصفحة 55.

<sup>3</sup> راجع عطاء الله بوحميده، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، الصفحة 15.

<sup>4</sup> أنظر فتحة بوغقال، تدخل وزير العدل في مؤسسة المجلس الأعلى للقضاء وأثره على استقلالية السلطة القضائية في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 5، العدد 2، 2019، الصفحة 126.1

يتدخل رئيس الجمهورية بصفة مباشرة في تعيين أعضاء المجلس الأعلى للقضاء طبقاً لأحكام المادة 3 من القانون رقم 04-12 السالف ذكر ويظهر ذلك من خلال:

\* **وزير العدل:** يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الطاقم الوزاري بما فيهم "وزير العدل" بمقتضى مراسيم رئاسية بعد استشارة الوزير الأول طبقاً للمادة 93 (الفقرة 1) من الدستور، فمسألة التعيين هذه، تعد من الوظائف الشخصية لرئيس الجمهورية غير قابلة للتفويض، وعليه نجد أن كل الطاقم الوزاري يتحمل مسؤوليته اتجاهه، وتبعاً لذلك سوف يتحمل هذا الوزير مسؤولية التسيير الإداري لقطاع وزارة العدل أمام رئيس الجمهورية، وفي حالة اخفاقه في التسيير سيتعرض لا محالة إلى اقالته من طرف رئيس الجمهورية.

فهذه النقطة لا يمكن إثارتها في الوقت الراهن بسبب اخراجه بصفة واضحة من مسودة التعديل الدستوري كما أسلفنا أعلاه، لكن يبقى لوزير العدل له تأثير بشكل غير مباشر بسبب تواجد من يمثله من قضاة الواقف (النيابة العامة) في تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء<sup>1</sup>.

\* **الرئيس الأول للمحكمة العليا:** لقد برر المجلس الدستوري بشأن "النص على هذا المنصب" في التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنه سوف يدعم من "المكانة الحقيقية للمحكمة العليا"، ونظراً لخصوصية هذا المنصب وحساسيته كما جاء في رأي المجلس الدستوري، تم اشتراط فيه "الجنسية الجزائرية الأصلية"<sup>2</sup> وهذا ما أكدته المادة 2 من القانون رقم 17-01 السالف الذكر، وتأسيساً على ما تقدم أن التنصيب على هذا المنصب وتبديرات المجلس الدستوري لم تكن عبثاً، والحكمة في ذلك قد تكمن في اضعاف علاقة الخضوع والتبعية بينه، وبين رئيس الجمهورية بسبب أن الدستور منح لهذا الأخير السلطة التقديرية الكاملة في تعيين الرئيس الأول للمحكمة العليا من ناحية، ومن ناحية أخرى تبقى عضويته إلى جانب وزير العدل دائمة في المجلس الأعلى للقضاء، ولا يمسه عبارة "أن أعضاء ذلك المجلس يمارسون أربع (4) سنوات غير قابلة للتجديد كما هو منصوص عليه في المادة 5 (الفقرة 1) من القانون رقم 04-12 السالف الذكر.

\* **النائب العام لدى المحكمة العليا:** والملاحظ أن هناك اختلاف شاسع بين القضاء الواقف (النيابة العامة)، وبين القضاء الجالس (قضاة الحكم)، وذلك من خلال وجود استقلالية تامة بينهما وسيما من حيث انعدام علاقة الخضوع والتبعية، بحيث لا يمكن للرئيس الأول للمحكمة العليا أن يراقب أعمال

<sup>1</sup> راجع المادة 187 من مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020، التي استبعدت بصورة مباشرة وزير العدل من تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء.

<sup>2</sup> رأي رقم 16/01، ر.ت.د.م.د، المؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.



النيابة العامة، ولا يجوز للنائب العام بتلك المحكمة مراقبة أعمال قضاة الحكم هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى نلاحظ أن وكيل الجمهورية يخضع إلى النائب العام، وهذا الأخير يخضع لا محالة إلى وزير العدل حافظ الأختام، وسيما وأنه يحرك الدعوى العمومية وبيانها، وهذه الصلاحية تعود أصلاً للنيابة كما هو منصوص عليها في قانون العقوبات، ويدعم هذا الطرح أيضاً في مسألة تعيين وزير العدل الذي عادة ما يراعي فيه رئيس الجمهورية خبرة ذلك الوزير وكفاءته في مجال النيابة العامة، وليس في مجال القضاء الجالس، واعتبار بالنتيجة نجد المشرع في المادة 3 نص على هذا المنصب لخلق نوع من التجانس والتوازن في مجال تحكم السلطة التنفيذية بصفة كاملة في سير وعمل المجلس الأعلى للقضاء، فالرئيس الأول يخضع له أعضاء القضاء الجالس، والنائب العام تخضع له أعضاء القضاء الواقف<sup>1</sup>.

\*ست (6) شخصيات يختارهم رئيس الجمهورية بحكم خبرتهم خارج سلك القضاء: لقد رأى جانب من الفقه القانوني فيما يخص مسألة التعيين هذه، أنها تحاول تجسيد الطابع التمثيلي في تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وذلك من خلال القضاء على فكرة الطائفة الفئوية في وسط القضاء، أي محاربة التجمع النقابي لتكريس مبادئ العدالة التي لا تعتبر مسألة قضائية بحتة، بل تعتبر أيضاً مسألة وطنية<sup>2</sup>.

لكن مسألة التعيين هذه يعاب عليها من عدة النواحي:

\*استعملت هذه المادة مصطلح "الشخصيات" بدل من مصطلح "الكفاءات"، مما يستتف معها بالضرورة من أجل جعل تلك الشخصيات تابعة لمنهج وتوجهات رئيس الجمهورية، وسيما أن تلك الشخصيات قد تكون تقلدت عدة وظائف سامية في الدولة، فضلا عن ذلك هذا المصطلح يستعمل أيضاً في العديد من المؤسسات الدستورية (مجلس الأمة، المجلس الدستوري، مجلس المحاسبة، السلطة الوطنية لمراقبة الانتخابات)، عليه فإذا انتهت عضوية هؤلاء وأثبتوا ولائهم لرئيس الجمهورية، فيمكن لهذا الأخير أن يجدد ثقته فيهم بتعيينهم في تلك المؤسسات الدستورية المشار إليها أعلاه، وهذا بينته التجربة العملية في هذا المجال.

\*لم تحدد هذه المادة المجالات التي يتم فيها تعيين تلك الشخصيات، مما تفتح المجال لرئيس الجمهورية في استعمال سلطته التقديرية الكاملة في تعيين تلك الشخصيات.

\*استعملت هذه المادة عبارة "خارج سلك القضاء" ويبقى السؤال المطروح لماذا مثلاً يلزم قانون النقد والقرض لسنة 2003<sup>3</sup> أن يكون التعيينات في مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية مرتبطة بالكفاءة

<sup>1</sup> أنظر منصور اقدير، من أجل نظرية جديدة للقضاء، المجلة القضائية، العدد الأول، 2006، الصفحة 76.

<sup>2</sup> أنظر منصور اقدير، المرجع السابق، الصفحة 76.

<sup>3</sup> تنص المواد 18، 58، 106 من قانون النقد والقرض لسنة 2003.

في ميدان المحاسبي والمالي والنقدي والاقتصادي ونفس الشيء بالنسبة للمجلس الاسلامي الأعلى، والمجلس الوطني لحقوق الانسان، وأما في الميدان القضائي لا يشترك الكفاءة، وبالتالي تهميش بعض الكفاءات في قطاع اساتذة القانون أو رجال الجبة السوداء (المحاميين) التي يشهد لها بالنزاهة والمصادقية في ارساء معالم دولة الحق والقانون، أو تهميش حتى الدور الدستوري للمجلس الوطني لحقوق الانسان وإن كانت مسودة التعديل الدستوري أدرجت رئيسه ضمن التشكيلة المجلس الأعلى للقضاء حتى وإن كان هذا الرئيس يعين من طرف رئيس الجمهورية، وعليه اطلاق العنان للسلطة التنفيذية في تعيين هؤلاء الأعضاء من شأنه المساس باستقلالية المجلس الأعلى للقضاء، ومن ثمة استقلالية القاضي<sup>1</sup>.

### ثانيا - تدخل السلطة التنفيذية في تسيير الشأن القضائي

سيتم من خلال هذه المسألة الوقوف عند مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في تسيير الشأن القضائي والتي نوجزها في الأفكار القانونية الآتية:

#### الفكرة الأولى: المسار المهني للقاضي

يمكن المسار المهني للقضاة ابتداء من مرحلة التعيين، ثم إلى مرحلة الترقية وأخيرا إلى مرحلة نهاية صفة القاضي، لكن المنتبغ لهذا المسار يجد هناك تدخل كبير لسلطة التنفيذية في هذا المسار وسنوضح ذلك بالأدلة والبراهين:

\* **في مجال التعيين:** في البداية نشير أن هناك من الفقه القانوني من يحدب طريقة "الانتخاب" بدل من طريقة "التعيين"، باعتبار أن الشعب صاحب السلطة والسيادة، وبالتالي هو من يختار ويزكي الأشخاص الذين يتولون مهمة القضاء، لكن هذه الطريقة تعرضت إلى انتقاد، فعلى سبيل المثال أن القاضي الذي انتخب فلا يحقق العدالة والنزاهة في حكمه، لأنه سيسعى إلى كسب ود وعطف المنتخبين، فضلا عن ذلك قد يكون في الخصومة أحد زملائه في الحزب ومما يندم معه مبدأ الحياد لا محالة، وأخيرا كما أن اختيار القضاة لا يتحقق معه وجود قضاة أكفاء، لأن الهيئة الناخبة تنتخب على من تحب وحتى ولو لم تكن له كفاءة كما يحدث في المجالس النيابية، وهو ما يعرقل الأداء القضائي<sup>2</sup>.

ونظرا لهذه الانتقادات أدى بالفقه القانوني بتبني طريقة التعيين، لكنهم اختلفوا حول السلطة التي تخول لها هذه المهمة، فالجزائر منحت هذه السلطة بصفة صريحة إلى السلطة التنفيذية، وذلك من

<sup>1</sup> أنظر حليم عمروش، المرجع السابق، الصفحة 335.

<sup>2</sup> أنظر عبد المنعم بن أحمد، خرشي عبد الصمد رضوان، المرجع السابق، الصفحة 367.

خلال المادة 92 (النقطة 8) من الدستور التي تمنح الحق إلى رئيس الجمهورية بتعيين القضاة بمقتضى مراسيم رئاسية، وفي هذا الصدد قد وقع تعارض بين نص هذه المادة، والمادة 174 من الدستور والتي تؤكد أن المجلس الأعلى للقضاء هو الذي يقرر تعيين القضاة طبقاً للشروط التي يحددها القانون، فلو قمنا بتحليل هذا التداخل وفقاً لما يفرضه المنطق القانوني السليم، لخرجنا بالنتيجة أن المجلس الأعلى للقضاء هو الذي يعين القضاة مستدلين بالعبارة المستعملة في المادة 174 (الفقرة 1) "يقرر" التي توحي أن المجلس تعود له الكلمة الأولى والأخيرة في عملية تعيين القضاة عن طريق "نظام المداولات" التي يصوت عليها أعضاء هذا المجلس.

لكن لو قمنا بتحليل لفظية النص لخرجنا بالنتيجة أن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى عملية تعيين القضاة للاعتبارات<sup>1</sup> التالية:

**الاعتبار الأول:** يعتبر رئيس الجمهورية القاضي الأعلى للبلاد.

**الاعتبار الثاني:** تعود رئاسة المجلس الأعلى للقضاء كما أسلفنا سابقاً إلى رئيس الجمهورية، ويترتب عن هذه الرئاسة، نتيجة مفادها أن الرئيس دائماً ودوماً يتولى تنفيذ كل ما ينتج عن المجلس من قرارات ومداولات، بما فيها المداولة المتضمنة تعيين القضاة.

**الاعتبار الثالث:** يكلف رئيس الجمهورية دستورياً بضامن استقلالية القضاء.

علاوة لقد جاءت المادة 26 (الفقرة 1) من القانون الأساسي للقضاء لسنة 2004 حكماً مخالفاً لمبدأ الفصل بين وظيفتي الحكم والادعاء المتعارف عليه في القانون الجنائي، بحيث نصت على إمكانية تعيين أعضاء النيابة العامة قضاة الحكم، وأعضاء قضاة الجالس إلى قضاء الواقف وذلك لضرورة المصلحة وضمان حسن السير القضائي، وبالتالي فالقضاة سيخضعون بالتناوب للسلطة التنفيذية وهذا منافي للمبدأ الفصل بين السلطات<sup>2</sup>.

واعتباراً بنتيجة هذا التحليل أن السلطة التنفيذية تتدخل بشكل واضح في مسألة تعيين القضاة وما يترتب عنه من إنشاء علاقة الخضوع والتبعية بين الرئيس والمرؤوس، ومنه سوف تذهب فكرة استقلالية العدالة في مهب الرياح، أو تبقى مجرد شعار وتنمو معه فكرة قانون دولة، وتنعدم مقومات دولة قانون<sup>3</sup>.

**ب\* في مجال الترقية:** لو تمعنا جيداً في القانون الأساسي للقضاء لسنة 2004 نلاحظ أن ترقية القضاة بغض النظر عن معيار الأقدمية، يخضعون إلى نظام التقييم والذي يأخذ بعين الاعتبار مدى

<sup>1</sup> لقد سبق التطرق والإشارة إلى هذه الاعتبارات سابقاً.

<sup>2</sup> أنظر حميدو زكية، المرجع السابق، الصفحة 16.

<sup>3</sup> أنظر العربي بوكعبان، استقلالية القضاء: ضمان الحقوق والحريات، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 39،

العدد 3، 2017، الصفحة 120.

احترامهم للتعليمات الموجهة لهم، أي احترام سلطة التدرج السلمي الناتج عن فكرة التعيين، وسيما مدى احترام وتنفيذ النيابة العامة لمبادئ السياسة الجنائية المعتمدة من طرف السلطة التنفيذية، فضلا عن فكرة انضباطهم في أداء مهامهم، وتم منح سلطة التقييم إلى الأشخاص خاضعين بصفة ضمنية إلى السلطة التنفيذية وهم النائب العام، ورؤساء الجهات القضائية (الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة ورئيس المجلس القضائي ورئيس المحكمة الإدارية)<sup>1</sup>.

فنظام التقييم المطلق المرهون بالخضوع التام والانصياع إلى التبعية الهرمية والتسلسلية تأثر بشكل كبير على استقلالية القاضي وبالتالي يضمن هذا الأمر تنسيق جدا لكي تسيير الحكومة سيرا حسنا غير خاضعة رقابة القاضي، فقد يرى بعض المفكرين القانونيين في هذه النقطة بين استقلالية السلطة القضائية واستقلال القاضي، فالمصطلح الأول يعني تحرر السلطة القضائية من تعسف السلطتين التشريعية والقضائية، أما المصطلح الثاني يعني تحرر القاضي من التأثيرات مهما كان مصدرها وهو يعني كذلك تجرد القاضي ونزاهته وعدم انصياعه لأي تأثير سوى العدالة المستمدة من نصوص القانون وضميره<sup>2</sup>.

**ج\* في مجال حق الاستقرار والعزل:** من مستلزمات قواعد العدالة أنها تقتضي أن يكون القاضي محررا من أي قيد أو تأثير، عندما ينظر في المنازعات التي تعرض أمامه (يكون حر في قضاؤه)، فإن ذات القواعد توجب تأمينه وتحصينه وظيفيا بتنظيم العلاقة بينه، وبين الجهة القائمة بالتعيين، وهذا هو المعنى الحقيقي لمبادئ دولة القانون<sup>3</sup>، لكن سرعان ما يتم إهدار هذا المبدأ من طرف إرادة السلطة التنفيذية فيلاحظ أن كثير من القضاة أصدروا أحكاما عادلة فكان مصيرهم نزع صفة القاضي عنهم، كما هو ثابت في القراءة المتأنية لبعض أحكام القانون الأساسي للقضاء لسنة 2004 نلاحظ أن هناك اختراق صارخ لمبدأ المتضمن عدم قابلية القضاة للعزل أو نقلهم، فعلى سبيل المثال نصت المادة 87 من هذا القانون على امكانية تسريح القاضي إذا ثبت عدم كفاءته وذلك من خلال عدم قدرته للفهم السليم والصحيح للقانون دون ارتكابه خطأ مهنيا، وفي هذا الصدد نؤيد الأستاذ "عبد السلام نور الدين" في طرحه للسؤال الجدي والمقنع أن القاضي الذي لم يرتكب خطأ مهنيا في مشواره فهذا دليل على كفاءته وحنكته، إذ كيف يجتمع بشخص القاضي عدم الكفاءة وعدم الخطأ المهني؟، ويضيف الاستاذ تبريره أن هذه المادة تفتح الباب بمصراعيه للسلطة التنفيذية كي تتدخل في شأن القضاء، والتأثير على

<sup>1</sup> أنظر ساسي محمد فيصل، مبدأ استقلال القضاء: فكر وتأسيس، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 10، جوان 2018، الصفحة 80.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، الصفحة 80.

<sup>3</sup> أنظر عمار بوضياف، مبدأ استقلال القضاء وضمائنه في النظام القضائي الإسلامي، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد 1، العدد 1، الصفحة 85.

استقلالية القاضي نتيجة انعدام الضمانات الجدية في عزله، مما يجعله محل مساومة، إما أن يساير السلطة التي عينته، فيأتمر بأوامرها، فتضمن له بالمقابل حق البقاء في الوظيفة، وإما أن يخالفها متمسكا بمثل العدالة ومبدأ الحيطة فيكون العزل والتجريد من الصفة القضائية مصيره<sup>1</sup>.

وفي نفس الإطار طرحت الباحثة "لوز عواطف" سؤال جدي أيضا، كيف يمكن لوزير العدل أن يوقف القاضي بقرار بالرغم من أن القاضي تم تعيينه بمرسوم رئاسي وليس ذلك خرقا لمبدأ تدرج القاعدة القانونية وقاعدة توازي الأشكال؟، فضلا عن ذلك وزير العدل هو الذي يحرك الدعوى التأديبية، والمالك لسلطة تقدير الأخطاء التي يرتكبها القضاة، أليس ذلك مساسا بمبدئي الفصل بين السلطات، واستقلالية العدالة؟<sup>2</sup>.

### الفكرة الثانية: المصالح الإدارية داخل الأجهزة القضائية

يرى جانب من الفقه القانوني أنه يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل بصفة مباشرة في تنظيم المصالح الإدارية داخل الأجهزة القضائية، فقد نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 ما يلي<sup>3</sup>: "تتشكل كل محكمة إدارية من غرفة واحدة إلى ثلاث (3) غرف، ويمكن أن تقسم كل غرفة إلى قسمين (2) على الأقل، وأربعة (4) أقسام على الأكثر، يحدد وزير العدل بقرار، عدد غرف وأقسام كل محكمة إدارية".

فعلق الأستاذ "خلوفي رشيد"<sup>4</sup> على هذه المادة من خلال طرحه مجموعة من التساؤلات القانونية، وخلص بالنتيجة أن كل الاجابات عن تلك الأسئلة تخدم السلطة التنفيذية على حساب السلطة القضائية وبالتالي لا مجال الحديث عن فكرة "استقلالية العدالة"، وتبقى مجرد شعار مكرس في الدستور، ومن بين التساؤلات التي حملتها المادة 5 المذكورة أعلاه ما يلي:

\* ما هي الفائدة من المادة 5 التي تحيل بدورها إلى نقطة أحال لها نص القانون على وضع قواعده التطبيقية؟

\* لماذا لم يخص تنظيم المحاكم الإدارية نفس التقدير القانوني المخصص للمحاكم غير الإدارية؟.

<sup>1</sup> أنظر عبد السلام نور الدين، أثر استقلالية القضاء على الحريات العامة في دولة القانون، مجلة دراسات قانونية، المجلد 10، العدد 21، 2015، الصفحة 98.

<sup>2</sup> لوز عواطف، المظاهر التشريعية لهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، مجلة صوت القانون، المجلد السادس، العدد 02، نوفمبر 2019، الصفحة 613.

<sup>3</sup> راجع المرسوم التنفيذي رقم 98-356، المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، الذي يحدد كليات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 85، المؤرخة في 30 مايو 1998، الصفحة 04.

تم تعديله بالمرسوم التنفيذي رقم 11-195، الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة في 22 مايو 2011، الصفحة 10.

<sup>4</sup> أنظر رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، المنازعات الإدارية: تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، الصفحة 156.

\* ما فائدة من وجود رئيس المحكمة الإدارية؟.

كما علق الأستاذ "عمار بوضياف" أيضا على هذه المادة أنه ومن منطلق العمل بالنظام اللامركزي دعوا إلى ضرورة إسناد مهمة تقسيم الغرف والأقسام إلى رئيس المحكمة الإدارية حتى يتمتع هذا الأخير بمزيد من الاستقلال عن الإدارة المركزية، ولأن رئيس المحكمة الإدارية أقرب ميدانيا ويعرف حجم وعدد ونوع القضايا المعروضة على المحكمة، وبإمكانه أن ينشئ من الغرف والأقسام ما يستوعب بها عدد هذه القضايا، ويتحكم في تسيير المحكمة، وبالتالي هذه المادة تكرر تبعية المحاكم الإدارية إداريا وماليا لوزارة العدل، وتبعاً لذلك تتعدم معه فكرة استقلال السلطة القضائية<sup>1</sup>.

ونحن بدورنا نؤيد إلى ما ذهب إليه أعمدة القانون في طرحهم وتوجهاتهم، وحتى وإن تم تعديل صياغة المادة 5 استجابة لهذا التوجه، وتم اسناد مهمة تقسيم هذه الغرف والأقسام إلى رئيس المحكمة الإدارية مع تحديد عددها، لكن تبقى هذه المسألة فيها مساس بمبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء وهذا للأسباب التالية:

**السبب الأول:** ألا يعقل في إطار دولة القانون يتم تنظيم محكمة إدارية بقانون يحتوى على عشرة (10) مواد، البعض منها محالة إلى التنظيم الذي يصدر عن السلطة التنفيذية (التنظيم المستقل)، مما يجعلنا أن نشك في استقلالية هذا الجهاز، ويتم تدعيم منطقتنا المطروح أنه لم يتم تعديل القانون 98-02 إلى يومنا هذا، وهذا ما يفسر باطنيا من وجود إرادة طرف السلطة التنفيذية بجعل هذا الجهاز خاضع له، بسبب الغموض التشريعي في تنظيمه<sup>2</sup>.

**السبب الثاني:** كل المواد التي أحالها القانون رقم 98-02 إلى التنظيم، تعتبر من المسائل الجوهرية والحيوية بما فيها مسألة تنظيم المصالح الإدارية لهذا الجهاز، مما جعل معه القول بتبعية هذا الجهاز إلى الجهاز الحكومي.

**السبب الثالث:** تعتبر المحكمة الإدارية من الأجهزة القضائية، ومنه تدخل ضمن فكرة "التنظيم القضائي" شأنها في ذلك شأن مجلس الدولة، فلماذا تم تنظيم هذا الأخير بقانون عضوي، والمحكمة الإدارية بقانون عادي، والدستور في مادته 141 (النقطة 5) يحدد مجالات القانون العضوي ويدرج هذه فكرة "التنظيم القضائي" ضمن مجالات هذا القانون، فلو قمنا بالتحليل الباطني لهذا الطرح المخالف للدستور، لخرجنا بالنتيجة أن السلطة التنفيذية حاولت أن تهيمن على عمل السلطة القضائية، وتهمش فكرة ازدواجية القضائية المكرس في دستور 1996 (حديثه النشأة)، لأنه كما يرى الأستاذ "خلوفي

<sup>1</sup> أنظر عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، دراسة وصفية تحليلية مقارنة، الطبعة الثانية منقحة، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، الصفحة 105.

<sup>2</sup> لقد طرح هذا السبب الدكتور بلال بلعالم، بمناسبة عرضه للمحاضرات التي ألقاها على طلبة السنة الأولى، تخصص القانون الإداري.

رشيد" لو عرض هذا القانون على المجلس الدستوري لو تم رفضه شكلا ومضمونا لمخالفة لأحكام الدستور وسيما المادة 141<sup>1</sup>.

### الفكرة الثالثة: اصدار العفو من قبل رئيس الجمهورية

يقودنا الحديث قبل التطرق إلى مسألة اصدار العفو، إلى التمييز بين العفو الشامل والعفو عن العقوبة، لمعرفة من هو العفو الذي يمارسه، والمقصود به طبقا لمادتين 91 (النقطة 7)، والمادة 175 من الدستور، مع الإشارة بقاء مضمون تلك الأحكام نفسها في مسودة التعديل الدستوري.

#### أ - التمييز بين العفو الشامل، والعفو عن العقوبة

لقد حاول جانب من الفقه القانوني التمييز بين المصطلحين من حيث تعريفه، ومن حيث سلطة اصداره، وأخير من حيث آثاره.

\*من حيث التعريف: يعرف العفو الشامل<sup>2</sup> بأنه: "تجريد الفعل من الصفة الاجرامية بحيث يصبح له حكم الأفعال التي لم يجرمها الشارع أصلا." ويقصد به أيضا: "تنازل المجتمع عن حقوقه المترتبة على الجريمة كلها أو بعضها"، وبالتالي "هو إزالة الصفة الجنائية عن الفعل الاجرامي بأثر رجعي، فيصبح كما لو كان مباحا، وهو بمثابة تنازل الهيئة الاجتماعية عن حقوقها."

وفي المقابل يعرف العفو عن العقوبة بأنه: "رخصة ممنوحة لرئيس الجمهورية كوسيلة لتصحيح أخطاء قضائية يصعب تداركها واصلاحها، أو لتدارك ما قد يحدث عن تنفيذ العقوبة من تناقض مع المصلحة العامة نتيجة لأوضاع اجتماعية جديدة، فهي سلطة رئيس الجمهورية إذن الذي يجوز له اصدار عفوا لإسقاط العقوبة الأصلية ويتسع هذا القرار لجميع المحكوم عليهم."<sup>3</sup>

\*من حيث سلطة الاصدار: من خلال التعريف المقدم أعلاه نلاحظ أن العفو الشامل قد يعطل العمل بقانون العقوبات، فهو مساس بالقوة القانونية للنص، ومن ثم لا تملك سلطة اصداره إلا السلطة المخولة لها اصدار القانون، ألا وهي السلطة التشريعية المجسدة للسيادة الشعبية، بحيث غالبا ما يتم اللجوء إلى العفو الشامل لمحو الجرائم من ذاكرة المجتمع والرجوع إلى السلم والاستقرار الاجتماعي كمطلب شامل

<sup>1</sup> أنظر رشيد خلوفي، المرجع السابق، الصفحة 157.

<sup>2</sup> أنظر عمر شعبان، آلية العفو وتطبيقاتها في قانون المصالحة الوطنية في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد العاشر، الجزء الأول، العدد الثاني، 2017، الصفحة 85.

<sup>3</sup> أنظر فريد بن يونس، العفو الشامل والاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في القانون الجزائري، مجلة المفكر، المجلد 6، العدد السابع، 2011، الصفحة 211.

لذلك المجتمع واستئناف الحياة في مرحلة جديدة كإصدار العفو عقب اضطرابات سياسية<sup>1</sup>، وهذا الأمر خاصة من خصائص القاعدة القانونية وفي المقابل يصدر العفو عن العقوبة من قبل رئيس الجمهورية، لتطبيق أغراض السياسة الجنائية الحديثة من أجل إدماج المحكوم عليه، وإعادة تأهيله اجتماعيا.

\* **من حيث الآثار:** يعتبر العفو الشامل سبب من أسباب انقضاء الدعوى العمومية من ناحية، ومن ناحية أخرى يكتسي طابعا موضوعيا لأنه يسري على الماضي، ليعطل شق الجزاء في نص القانون إزاء هذا الفعل المجرم زمانا ومكانا، وفي المقابل لا يعتبر العفو عن العقوبة سبب من أسباب انقضاء الدعوى العمومية وذلك من خلال أنه مرتبط بعرقلة تنفيذ العقوبة لتحقيق أغراض السياسة الجنائية الحديثة لذا يكتسي بالطابع الشخصي<sup>2</sup>.

ويترتب عن هذا أثر نتيجة هامة أن العفو الشامل يتم نزع الصفة الاجرامية، أما العفو عن العقوبة فلا يتم نزع تلك الصفة بل تبقى قائمة ومستمرة، على هذا الأساس يلاحظ أن الحكم بالعقوبة يسجل في صحيفة السوابق العدلية ولا يشطب منها بسبب العفو عنها، فضلا عن ذلك إذا كانت منحة العفو عن العقوبة تعفى المستفيد منها من تنفيذ العقوبة الأصلية، فإنه لا تعفيه من العقوبات التكميلية وزيادة أعلاه يجوز للطرف المدني اللجوء إلى المحاكم من أجل المطالبة بالتعويضات من جراء الأفعال الاجرامية<sup>3</sup>، فهذا على خلاف ما هو معمول به في العفو الشامل الذي يؤدي إلى اسدال ستار النسيان على بعض الجرائم، وبالتالي يسقط معها الحق في التعويضات المدنية وجميع العقوبات سواء كانت أصلية أو تبعية<sup>4</sup>.

فضلا على أن حق العفو ترتكز فلسفته في إطار تعزيز مبادئ التفريد العقابي وإصلاح إخفاق العدالة، بينما يرمي العفو الشامل لدفع المصالحة في جماعة مزقتها الاضطرابات الداخلية، وأنهكتها بذور التفرقة، وذلك بإسدال ستار النسيان على تلك المرحلة العصبية من تاريخ تلك الجماعة<sup>5</sup>.

وننوه في الأخير أن مسألة العفو قد اختلف عليها الفقه حول طبيعته القانونية فمنهم من يعتبره من أعمال السيادة وذلك من خلال أنه لا يجوز الطعن فيه أمام القضاء، والآخر يعتبره من الأعمال الإدارية على أساس أنه من المهام الرئيسية لرئيس الجمهورية، فضلا عن ذلك لا يمكن لهذا العمل أن

<sup>1</sup> أنظر عمر شعبان، المرجع السابق، الصفحة 48.

<sup>2</sup> أنظر عبد الجليل بن محفوظ درارجة، حق العفو - بين النظرية والتطبيق، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 9، العدد 1، 2016، الصفحة 221.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، الصفحة 222.

<sup>4</sup> أنظر عمر شعبان، المرجع السابق، الصفحة 49.

<sup>5</sup> أنظر عبد الجليل بن محفوظ درارجة، المرجع السابق، الصفحة 219.



يعدل من العقوبة الصادرة عن الحكم القضائي طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وأخيراً أن قرار العفو يشبه الحكم القضائي كونه يغير المركز القانوني للمحكوم عليه إما بإعفائه من العقوبة أو التخفيف منها أو باستبدالها<sup>1</sup>.

## ب - المقصود بالعفو في المادة 91 (النقطة 7) من الدستور

نلاحظ من خلال أحكام المادة 91 (النقطة 7) من الدستور، أن العفو المقصود به هو العفو عن العقوبة، وليس العفو الشامل وهذا بسبب توفر جميع خصائص العفو عن العقوبة وهي:

\***سلطة الإصدار:** كما قمنا سابقاً أن العفو الشامل يصدره البرلمان لأنه يدخل ضمن مجالات التشريع المنصوص عليها في المادة 140 (النقطة 7) من الدستور وذلك باستعمال مصطلح "العفو الشامل" وهنا نبدي ملاحظة أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر العفو الشامل وذلك في حالة التشريع بأوامر المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور وذلك شريطة عرض تلك الأوامر على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، أو كما يحق له القيام بالعفو الشامل عن طريق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي وفقاً لمقتضيات المادة 91 (النقطة 8) التي تمنح له الحق في استشارة كل قضية ذات أهمية وطنية كما فعل في قانون السلم والمصالحة الوطنية، مع تكريس أحكام مشتركة بين العفو عن العقوبة وأحكام العفو الشامل.

أما العفو عن طريق العقوبة يصدره رئيس الجمهورية دون سواه، ولا تزامنه في ذلك أية جهة أخرى حتى وإن كان رئيس الدولة الذي حل محل رئيس الجمهورية بسبب مانع قانوني، وبالتالي تعد من قبيل الصلاحيات الحصرية لرئيس الجمهورية لا يمكن تفويض فيها إلى الوزير الأول.

واعتبار بالنتيجة أن المادة 91 (النقطة 7) تدخل ضمن مجالات "العفو عن طريق العقوبة" وليس ضمن مجالات عن "العفو الشامل".

\***من حيث الآثار:** لاحظنا أن العفو الشامل ينزع الصفة الاجرامية عن تلك الأفعال، ويدخلها ضمن أسباب الإباحة، على خلاف العفو الصادر عن العقوبة لا ينزع الصفة الاجرامية بل يبقى الفعل مجرماً كما شرحنا ذلك سابقاً، وبالتالي وفلو قمنا بقياس أحكام تلك المادة لنجدها ترتبط بتخفيف العقوبة فقط دون أن تتعدى إلى نزع الصفة عن الفعل الاجرامي.

وفي هذا الصدد ننوه أن حق العفو الممنوح لرئيس الجمهورية وفقاً لمفهوم هذه المسألة حسب رأي الأستاذ "إسماعيل بولكوان"<sup>2</sup> قد حمل معاني مختلفة عبر دساتير التي عرفت الجزائر، فمثلاً

<sup>1</sup> لتفصيل أكثر، أنظر إسماعيل بولكوان، النظام القانوني للعفو الرئاسي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الرابع، العدد الأول، 2019، الصفحة 386.

<sup>2</sup> أنظر إسماعيل بولكوان، المرجع السابق، الصفحة 390.

الدستور 1976 في المادة 111 (النقطة 13) تنص ما يلي: "له حق اصدار العفو وحق الغاء العقوبات أو تخفيضها وكذلك حق إزالة كل النتائج القانونية أيا كان طبيعتها والمرتبة على الأحكام التي تصدرها المحاكم."، فعبارة "إزالة كل النتائج القانونية" وعبارة "إلغاء العقوبات" قد تمنح لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة الكاملة في الغاء العقوبة وإزالة كل النتائج القانونية المترتبة عن الفعل الاجرامي، وبالتالي قد يتحول هذا العفو إلى العفو الشامل الذي يمحو جميع الآثار المترتبة عن الفعل الاجرامي، وهنا يبدو لنا هذه المادة قد خرجت عن القواعد الدستورية المعمول بها في مجال العفو عن العقوبة.

أما الدستور الحالي من خلال المادة 91 قد حاول اعطاء المفهوم الذي يتماشى مع العفو عن العقوبة الذي يمارسه رئيس الجمهورية وذلك من خلال حذف تلك العبارتين اللتان استعملهما الدستور 1976، لكن تبقى هذه المادة تثير جدل حول العبارة "أو استبدالها" التي تحمل الغموض في فحواها ما المقصود باستبدال العقوبة هل تستبدل عقوبة الحبس بعقوبة السوار الإلكتروني أو الافراج المشروط أو بأية عقوبة أخرى تحاول تأهيل المحكوم عليه وإعادة ادماجه اجتماعيا، والاجابة قد تكون "بلا" لأن تلك العقوبات ينطق بها القاضي لاستعمال سلطته التقديرية في ذلك، وفي حالة مخالفة المسجون المستفيد من تلك العقوبات أحكام السوار الإلكتروني أو الافراج سيعاد إلى المؤسسة العقابية لتكملة العقوبة المتبقية<sup>1</sup>.

وقد تمس هذه العبارة أهم خصائص العفو عن العقوبة وهي أن يكون العفو يخفف من العقوبة المقررة ولا يقوم بإلغائها أو باستبدالها أو الغاء العقوبة التبعية الناتجة عن العقوبة الأصلية، على هذا الأساس لاحظنا أن المادة استهلّت بعبارة "بحق تخفيض العقوبات".

وأخيرا نجد المادة 175 من الدستور لقد ألزمت رئيس الجمهورية قبل ممارسة حق العفو فلا بد من استشارة المجلس الأعلى للقضاء، ولكن تبقى هذه المادة تطرح عدة تساؤلات، لماذا أول مرة يستعمل الدستور عبارة "قبليا"، فهل يفهم منه ضرورة أخذ بالرأي المقدم من طرف المجلس الأعلى للقضاء باعتباره مؤسسة دستورية، أم تقتصر مهمته في استشارته فقط، ويبقى رأيه غير ملزم ما ينتج عنه من آراء، ويبدو أن الاحتمال الثاني هو المطبق باعتبار أن لجنة تطبيق العقوبات والمؤسسات العقابية هي أجهزة تابع لوزارة العدل، والتي تعرف جيدا سلوك السجناء، وهي التي تمنح لهم شهادة حسن السلوك، واعتبار بالنتيجة تبقى هذه العبارة "قبليا" مصادرة عن المطلوب.

### الفكرة الرابعة: سلب الاختصاص القضائي

<sup>1</sup> لتفصيل أكثر في مسألة الإفراج المشروط، راجع القانون رقم 05-04، المؤرخ في 06 فبراير 2005، يتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الإجتماعي للمحبوسين، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 13 فبراير 2005، الصفحة 10.

لقد منحت بعض النصوص القانونية بعض الاختصاصات القضائية إلى السلطة التنفيذية، فعلى سبيل المثال نجد أن المادة 107 (الفقرة 3) من الدستور تمنح الحق لرئيس الجمهورية اتخاذ جميع التدابير الاستثنائية لمواجهة الظرف الاستثنائي من أجل المحافظة على السير العادي للمؤسسات الدستورية<sup>1</sup>، وهذا ما نلمسه اليوم في جائحة كورونا وذلك من خلال اتخاذ الوزير الأول مجموعة من التدابير بما فيها عقوبة الحبس لكل شخص يخالف قواعد الحجر الصحي من خلال عدم ارتداء الكمامات، وبالتالي عقوبة الحبس هي من اختصاص السلطة القضائية طبقاً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، وليس من اختصاص السلطة التنفيذية.

فضلاً عن ذلك أنه من الآثار المترتبة عن اعلان حالة الحرب طبقاً للمادة 110 (الفقرة 1) من الدستور تجميع كل السلطات بما فيها السلطة القضائية إلى السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية).

### الفرع الثاني: تأثير السلطة القضائية في السلطة التنفيذية

تلعب السلطة القضائية دوراً مهماً وبارزاً في اعلاء كلمة القانون، وجعله يسمو فوق الجميع، وتسعى إلى حماية الحقوق والحريات الأساسية من تعسف السلطة التنفيذية في استعمال سلطتها، أو بتحريك الرقابة الدستورية من خلال آلية الدفع بعدم الدستورية، فمبدأ الرقابة القضائية، وآلية الدفع، والآراء الاستشارية التي يقدمها القضاء بشأن مشاريع القوانين بما فيها الأوامر الرئاسية التي تعتبر من أهم مظاهر تأثير السلطة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، وهذا ما سيتم مناقشته بالتفصيل في هذا الفرع من خلال التطرق أولاً إلى الرقابة القضائية، وثانياً إلى الاختصاص الاستشاري، وثالثاً إلى آلية إثارة الدفع بعدم الدستورية أمام القضاء.

### أولاً: مبدأ الرقابة القضائية

لقد حاول الفقه القانوني اعطاء تعريف لمبدأ الرقابة القضائية، فقد عرفها الأستاذ "خلوفي رشيد"<sup>2</sup> بأنها "الوسيلة الأكثر فعالية لمراقبة أعمال الإدارة بحيث يمكن للمواطن متابعة الإدارة أمام القضاء الإداري لإجبارها على احترام القانون. وتقوم هذه الرقابة على أعمال الإدارة غير المشروعية والأعمال التي تلحق بالأشخاص أضراراً قابلة للتعويض".

أما الأستاذ "عمور سلامي" في محاضراته "الوجيز في قانون المنازعات الإدارية" فقد أكد على مسألة أن الدولة القانونية تقوم على الأسس التالية: مبدأ الفصل بين السلطات، مبدأ خضوع الإدارة للقانون، إخضاع الإدارة لرقابة القضاء وهذه نتيجة حتمية لسيادة مبدأ المشروعية وحمايته، ومن ثمة

<sup>1</sup> مينة مخفي، معوقات السلطة القضائية في الجزائر، بحوث جامعة الجزائر 1، المجلد 9، العدد الأول، 2016، الصفحة 231.

<sup>2</sup> أنظر رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية: تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، الصفحة 21.

حماية حريات وحقوق المواطنين تجاه نشاط الإدارة غير المشروع أو غير الملائم، لأن الأسس العامة السابق الإشارة إليها آنفاً، بما فيها مبدأ المشروعية تبقى مجرد حبر على ورق أو شعارات جوفاء، إذا لم تلزم السلطة التنفيذية احترامها، ولا يتحقق هذا الإلزام إلا بإخضاع أعمال الإدارة لرقابة قضائية مستقلة ومختصة، كفأه ومحايدة تضمن مشروعية الأعمال الإدارية، وتكفل للأشخاص التمتع بحقوقهم وحرياتهم في ظل القانون السائد.<sup>1</sup>

واعتبار بالنتيجة أنه يمكن اعطاء مدلول شامل وجامع لمبدأ الرقابة القضائية وذلك من خلال ضبط عناصره وهي:

\* **جهات الرقابة القضائية الإدارية:** لقد كرس الدستور 1996 بكل وضوح الازدواجية القضائية ويظهر ذلك جليا من خلال المادة 171 منه، بحيث ينظر القضاء الإداري بالنظر في المنازعات التي تكون السلطات الإدارية طرفا فيها على شاكلة الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طبقا لأحكام المادة 800 من قانون الاجراءات المدنية والادارية لسنة 2008، حسب المعيار العضوي، كما يمكنه أن ينظر في النزاعات ذو طبيعة إدارية وفقا للمعيار المادي والذي يتكون من عنصرين: عنصر المشاركة في تسيير مرفق عمومي بهدف تحقيق مصلحة عامة، وعنصر امتيازات السلطة العامة<sup>2</sup>. ويتكون القضاء الإداري من مجلس الدولة والمحاكم الإدارية.

أما القضاء العادي فينظر في جميع المنازعات التي لا تكون السلطات الإدارية طرفا فيها، أي تلك النزاعات التي قد تثار بين الأشخاص الطبيعية أو الأشخاص المعنوية الخاصة، ويتكون القضاء العادي من المحكمة العليا والمجالس القضائية والمحاكم.

ولقد ننوه أنه يمكن للقضاء العادي أن ينظر في القضايا التي تكون السلطة الإدارية طرفا فيها، والمادة 802 من هذا القانون أحسن مثال على ذلك<sup>3</sup>.

وتنظر محكمة التنازع في ظاهرة التنازع الايجابي أو السلبي الذي يثار بين جهات القضاء العادي، وبين جهات القضاء الإداري.

\* **مجال الجهات القضائية:** نلاحظ أن مجال اختصاص الجهات القضائية محدد في قانون الاجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، وذلك أن الاختصاص النوعي له أهمية كبيرة بسبب تعلقه بالنظام

<sup>1</sup> أنظر عمور سلامي، مطبوعة حول قانون المنازعات الإدارية طبقا لأحكام قانون 08-09 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية، نسخة معدلة ومنقحة، 2008-2009، الصفحة 02.

<sup>2</sup> أنظر عبد الله بوحميده، الوجيز في القضاء الإداري: تنظيم واختصاص، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، الصفحة 138.

<sup>3</sup> راجع المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008.

العام<sup>1</sup>، وبالتالي أن مجال اختصاص القاضي الإداري مرهون بنشاط السلطة الإدارية، وقد يكون في صورة العمل القانوني أي منازعة القرار أو العقد الإداري أو قد يكون في صورة العمل المادي<sup>2</sup>.

\*أساس الرقابة القضائية: بطبيعة الحال تتولى السلطة القضائية طبقاً لمضمون مبدأ الفصل بين السلطات بتطبيق القانون، والسلطة التنفيذية بتنفيذ القانون، والسلطة التشريعية بتشريع القانون، وتبعاً لذلك سيقوم القاضي الإداري بتطبيق قواعد القانون الإداري، ويعتبر هذا الأخير القلب النابض للنشاط الإداري، فبدونه لا حديث عن القانون الإداري.

وتأسيساً على ما تقدم يمكننا أن نعرف مبدأ الرقابة القضائية بأنه "يجعل من القاضي سلطاناً على السلطات الإدارية باسم سيادة القانون وذلك من أجل حمل تلك السلطات باحترام القانون عندما تمارس النشاط الإداري".

لكن مهما قيل بشأن هذا المبدأ أنه يكرس مقومات ودعائم دولة القانون، ويؤثر على السلطة التنفيذية، لكن يبقى هذا مبدأ ناقص أو محدود بسبب وجود عوائق التي تحول دون تطبيق الرقابة القضائية، مما يجعل مفعول تأثير السلطة القضائية ناقصاً ولا يحدث أي أثر على السلطة التنفيذية، ومن بين هذه العوائق:

### 1 - نظرية أعمال السيادة:

اتفق الفقه القانوني بالإجماع أن هناك بعض القرارات الإدارية تقلت من الرقابة القضائية، أي تتمتع بالحصانة القضائية بالرغم من أنها تتمتع بجميع خصائص القرار الإداري القابل للطعن القضائي<sup>3</sup>.

وتجدر الإشارة أن هذه النظرية كانت من اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، بالرغم من ذلك حاول الفقه القانوني حصر نطاقها، وتتمثل فيما يلي<sup>4</sup>:

\*علاقة السلطة الإدارية بالسلطة التشريعية: كاستدعاء البرلمان للانعقاد، أو حل البرلمان أو اقتراح مشروع قانون أو إجراء مداولة ثانية حول قانون أو تعيين ثلثي من أعضاء مجلس الأمة أو إخطار المجلس الدستوري.

\*علاقة الدولة بالمجال الدولي: كإبرام معاهدة أو مصادقة عليها أو إجراء تحفظ في أحد بنودها أو إجراء مفاوضات أو ممارسة حق الحماية الدبلوماسية.

<sup>1</sup> راجع المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008.

<sup>2</sup> أنظر بلال بلغالم، النظام القانوني للقرارات الإدارية، مرجع سابق، الصفحة 8.

<sup>3</sup> أنظر بلال بلغالم، مطبوعة حول النظام القانوني للقرارات الإدارية، كلية الحقوق، جامعة خميس مليانة، 2018-2019، الصفحة 36 وما بعدها.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، الصفحة 36.

\*علاقة السلطة الإدارية بحماية أمن الدولة: الإعلان عن حالة الحرب أو الحالة الاستثنائية أو حالة الطوارئ.

\*القرارات الصادر في السلطة الرئاسية: يمكن للرئيس في إطار ما تقتضيه السلطة الرئاسية أن يصدر مجموعة من القرارات إلى مرؤوسيه لضمان السير الحسن للمرفق العام.

## 2 - هدف من اضافة عبارة "القانون" في المادة 156 (الفقرة 1) من الدستور

قام الأستاذ "خلوفي رشيد"<sup>1</sup> إجراء المقارنة بين أحكام هذه الفقرة، والمادة 129 من الدستور 1989 فوجد هناك اختلاف بينها، فالمادة 129 ذكرت عبارة "السلطة القضائية مستقلة"، ولم تذكر مصطلح "القانون"، بينما المادة 156 (الفقرة 1) لقد احتفظت بنفس العبارة مع اضافة عبارة "القانون"، وهذا ما جعل الأستاذ يبرر بأنها تمس باستقلالية العدالة ما دام أن هذه الأخيرة لا تتشط إلا في إطار ما تحدده السلطتين التشريعية والتنفيذية وسيما سيطرة هذه الأخيرة على مشاريع القوانين والتشريع بأوامر.

ونؤيد ما ذهب إليه الأستاذ "خلوفي رشيد"، وذلك من خلال أن السلطة التنفيذية ستقوم بصياغة القانون بما يخدم توجهاتها وتصوراتها وبرنامجها، ويقيد من اجتهاد السلطة القضائية بإعمال سلطتها التقديرية في تفسير النصوص، بل هي مجبر بالتمسك بحرفية النص حسب ما تم تأكيد عليه في المادة الأولى من القانون المدني لسنة 1975 (المعدل والمتمم)، وعليه في غياب النخب الممتازة في البرلمان ستقوم السلطة التنفيذية لا محال بتخييط لباس على مقاسها ومن خلال إعداد قانون، وإلزام السلطة القضائية بتطبيقه الحرفي، بالتالي تبقى فكرة استقلالية القضاء فكرة جوفاء.

وهذا الانتقاد المؤثر هو ما دفع بلجنة الخبراء بإعادة صياغة تلك أحكام المادة وحذف مصطلح "القانون" وهذا ما نصت عليه المادة 169 (الفقرة 1) بقولها: "القضاء مستقل".

## 3 - هدف من اضافة أن رئيس الجمهورية هو ضامن استقلالية القضائية

لقد أضاف التعديل الدستوري لسنة 2016 هذه العبارة، وبرر المجلس الدستوري هذه الاضافة بقوله: "أن هذه الاضافات تحمي القاضي وذلك من خلال تعزز استقلاليته"<sup>2</sup>، مع الإشارة بقيت هذه العبارة في مسودة التعديل الدستوري.

ومن خلال الرأي المجلس الدستوري يتبين لنا أن هذه الاضافة قد تقوم بإعلاء مكانة رئيس الجمهورية، وليس إعلاء مبدأ سيادة القانون التي تسهر السلطة القضائية لتطبيقه، فضلا عن ذلك فإن

<sup>1</sup> أنظر رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، الصفحة 50.

<sup>2</sup> رأي رقم 16/01، ر.ت.د.م.د، المؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

هذه الإضافة تطلق العنان لرئيس الجمهورية في تضيق استقلالية السلطة القضائية وأدعم تحليلنا هذا بالأسانيد الآتية:

\* لقد استهل الفصل الأول الموسوم "بالسلطة التنفيذية" بعبارة "رئيس الجمهورية"، وفي نفس الوقت استهل الفصل الثالث الموسوم "بالسلطة القضائية" بعبارة "رئيس الجمهورية"، فهذا ما يؤكد من اعلاء مكانة هذا الأخير عن "السلطة القضائية".

\* لقد أقر المجلس الدستوري في سنة 1998 بموجب رأيه الذي قدمه بمدى مطابقة القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة لأحكام الدستور<sup>1</sup>، "أن مبدأ استقلالية السلطة القضائية منبثق بالأساس من مبدأ الفصل بين السلطات"، وقياسا على هذا التحليل كيف يمكن لرئيس الجمهورية أن يضمن استقلالية القضائية في هذه الحالة، ألا يشكل المساس بمبدأ الفصل بين السلطات.

\* رئيس الجمهورية ضامن استقلال السلطة القضائية، فهذه العبارة هي نفسها مكرسة في الفصل 107 (الفقرة 2) من الدستور المغربي لسنة 2011، فنلاحظ أن الدستور قد استعمل هذه المصطلحين: "ضامن"، "أدافع"، فبالنسبة للقضاء "يضمن" استقلاليته، وبالنسبة للدستور "يدافع" عن حمايته، فيبدو لغويا مصطلح "أدافع"، أقوى وأحسن من مصطلح "ضامن"، فالأول (أدافع) يوفر الحماية الكاملة لاستقلالية القضاء، والثاني (ضامن) يفتح المجال لرئيس الجمهورية لتدخل في الشأن القضائي باسم "ضمان استقلاليته".

\* لقد نص الدستور على السلطات الثلاث، وجاء بالسلطة التنفيذية في المرتبة الأولى وخصها بمجموعة كثيرة من المواد التي تمنح لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة باعتباره رئيسا لها، واعتبار بالنتيجة فكيف لهذا الرئيس أن يضمن استقلالية السلطة القضائية، الذي سيسعى بالزام القضاء بتنفيذ سياسة وانتهاج نهج حكومته، وعليه تصبح السلطة القضائية تابعة لسلطة التنفيذية.

\* كيف يتم منح سلطة ضمان استقلالية القضائية لرئيس الجمهورية الذي لا يتحمل المسؤولية السياسية أمام البرلمان.

\* بعد قيام الدستور 1996 بإنشاء مجلس الأمة من أجل كبح جماح المجلس الشعبي الوطني كما يراه الفقه القانوني<sup>2</sup>، جاء اليوم دور لكبح جماح جهات القضاء بإنشاء مؤسسة تضمن لهم استقلاليتهم.

<sup>1</sup> راجع الرأي رقم 06/ ر.ق.ع/ م.د/ 98، المؤرخ في 19 مايو 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 01 يونيو 1998، الصفحة 09.

<sup>2</sup> سبق الشرح هذه المسألة في الفقرات السابقة من الفصل الثاني من هذه المذكرة.

\*طرحت الباحثة "لوز عواطف"<sup>1</sup> في مقالها "المظاهر التشريعية لهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية" سؤالاً بشأن هذه الإضافة كيف لرئيس السلطة التنفيذية أن يضمن استقلال القضاء الذي أعطاه الدستور ذاته وصف السلطة.؟

\*إن أعضاء المجلس الدستوري الذين أبدوا رأيهم في سنة 2008 بشأن فتح العهدة لرئيس الجمهورية باسم مبدأ حرية اختيار الشعب لممثلهم، هم نفس الأعضاء الذين أبدوا غلق عهدة الرئيس نزولاً عند مبدأ التداول الديمقراطي، وهذا ما يفسر أن الرأي المذكور أعلاه قائم على اعتبار شخصي، فلو كان قائماً على اعتبار موضوعي، لتم حذفها باعتبار أنها مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ استقلالية القضاء.

#### 4: إشكالية امتناع الإدارة العامة عن تنفيذ الحكم القضائي

تعتبر هذه المسألة من بين الإشكالات التي تحد من فعالية الرقابة القضائية، وبالتالي تضيع معها بالضرورة حقوق الأشخاص، وعليه سنوضح هذه الإشكالات التي ما زالت تطرح في الوقت الراهن بالرغم من وجود ترسانة قانونية في النقاط الآتية:

**النقطة الأولى<sup>2</sup>:** لا تقبل دعوى الإلغاء أمام القضاء ما لم تكن مقترنة بنسخة من القرار الإداري طبقاً للمادة 819 (الفقرة 1) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، وفي حالة تعسف الإدارة من تمكين المعني بنسخة من هذا القرار، فيلجأ هذا الأخير إلى القاضي الاستعجالي عن طريق أمر على عريضة لإلزام الإدارة، وإذا رفضت هذه الأخيرة تنفيذ أمر القاضي، فيقوم المحضر القضائي بتحرير محضر الامتناع الذي يعد قرينة بوجود قرار إداري، وبعدها يمكن للمعني إرفاق دعوى الإلغاء بمحضر الامتناع التي تحظى بالقبول من طرف القاضي فيما بعد، واعتبار بالنتيجة أنه إذا كان القانون اعترف للإدارة بامتناع عن تنفيذ أمر القاضي في أول مرة من أجل تمكين المعني بنسخة من القرار الإداري، فإنه سيفتح لها مرة أخرى بعدم تنفيذ الحكم الذي سيصدر في هذه الدعوى، وهذا ما يحد من فعالية القضاء.

**النقطة الثانية<sup>3</sup>:** إشكالية تنفيذ الإدارة العامة للأحكام القضائية لها ما يبررها من الناحية القانونية، بحيث لا يجوز للقاضي أن يتدخل في شؤون الإدارة، ولا يجوز له أن ينصب نفسه سلطان عليها، بل

<sup>1</sup> لوز عواطف، المظاهر التشريعية لهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، مجلة صوت القانون، المجلد السادس، العدد 02، نوفمبر 2019، الصفحة 619.

<sup>2</sup> أنظر عمور سلامي، مرجع سابق، الصفحة 132.

<sup>3</sup> أنظر عبد الرحمان عثمانى، صلاحية وسلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة الممتنعة عن التنفيذ، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 1، العدد 2، 2015، الصفحة 182.



تقتصر مهمته الرئيسية في فحص مدى مطابقة نشاطها لأحكام القانون فقط، وهذا التبرير ناتج عن مبدأ الفصل بين السلطات المكرس في ديباجة الدستور والمادة 15 منه، فضلا عن ذلك أن الإدارة العامة تتميز عن بقية الأشخاص الأخرى عن طريق ما تقدمه من خدمات عمومية لتحقيق الصالح العام، فولا المصلحة العامة لما تحرك النشاط الإداري، وعليه تدخل القاضي في الشأن الإداري قد يعرقل الإدارة في تحقيق الصالح العام، وأخيرا لا تكون أموال الإدارة قابلة للحجز طبقا لما تقضيه المادة 689 من القانون المدني لسنة 1975، والمادة 601 من قانون الاجراءات المدنية والادارية، واعتبار بالنتيجة أن هذه التبريرات القانونية قد تشكل امتيازات بتفوق الادارة على رقابة القاضي عليها.

**النقطة الثالثة:** نلاحظ من الناحية العملية أن الإدارة العامة قد تلجأ إلى التحايل عن طريق تنفيذ الحكم القضائي بسبب الثغرات القانونية التي تستغلها تلك الإدارة لصالحها، فقد تلجأ في بعض الحالات إلى التنفيذ الجزئي للحكم القضائي قصد تجنب الضغوطات أو الفوضى الناتجة عن عدم التنفيذ الكلي لأحكام السلطة القضائية، ومثال ذلك أن يحكم القاضي الإداري بإلغاء قرار عزل الموظف، وتقوم الإدارة بإعادة ادماجه إلى منصبه أقل من الذي كان يشغله، أو حرمانه من الترقية<sup>1</sup>.

أو لجوء الإدارة العامة في بعض الحالات الأخرى اصدار قرار إداري جديد، دون تنفيذ الحكم القضائي، ومثال ذلك إذا حكم القاضي الإداري بإلغاء قرار عزل الموظف بسبب وجود عيب الشكل أو الاجراءات، وبالتالي إعادة الموظف إلى منصبه، فتقوم الإدارة بإصدار قرار إداري جديد يحترم تلك الاجراءات أو الشكليات، ولا تقوم بإعادة الموظف إلى منصبه.

أو لجوء الإدارة بصفة مباشرة إلى عدم تنفيذ الحكم القضائي، ولا تقوم بإرجاع الموظف، وبالتالي سيلجأ هذه الأخير مرة أخرى في الطعن القضائي في مسألة الامتناع المثبت بمقتضى محضر يعده المحضر القضائي.

أو نلاحظ أن القانون لقد منح للإدارة مهلة حتى يتسنى للإدارة العامة اختيار الوقت المناسب لتنفيذ الحكم القضائي وذلك من خلال اجراء التوافق بين المصلحة العامة والحقوق المكتسبة<sup>2</sup>، فحرية الاختيار هذه، قد تفتح المجال لتلك الإدارة التفكير من أجل التنصل من التزامات الحكم القضائي.

**النقطة الرابعة:** نلاحظ أنه قد تم ترقية النص الجزائي إلى النص الدستوري، وذلك من خلال أحكام المادة 163 (الفقرة 2) من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص أنه يعاقب القانون على كل من يحاول عرقلة تنفيذ الحكم القضائي، ومنه نتساءل ما جدوى من نص هذه المادة في الدستور بالرغم من

<sup>1</sup> أنظر فارس بوحديد، امتناع الإدارة العامة عن تنفيذ أحكام الإلغاء: دراسة مقارنة، التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، العدد 45، 2016، الصفحة 91.

<sup>2</sup> أنظر فواز لجلط، تنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية: بين مصداقية السلطة القضائية وامتناع الإدارة عن التنفيذ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 53، العدد 2، 2014، الصفحة 202.

وجود نص قانوني صريح في قانون العقوبات لسنة 1966 ينص على ذلك، فضلا عن ذلك القاضي والادارة ملزمان بتطبيق واحترام قوانين الجمهورية، وليس هناك مفاضلة في تطبيق النص دون الآخر.

**النقطة الخامسة<sup>1</sup>:** نلاحظ أن المادة 138 مكرر من قانون العقوبات لسنة 1966 (المعدل والمتمم) التي تحمل المسؤولية الجزائية للموظف الذي يمتنع عن تنفيذ الحكم القضائي، لا يمكن تطبيقها لتضمنها عبارات عامة وغامضة تحتاج إلى التأويل والتفسير، ومثال ذلك كيف يمكن اثبات القصد الجنائي في الموظف الذي حاول وقف تنفيذ الحكم القضائي مع أنه مكلف بتحقيق الصالح العام بمناسبة ممارسته النشاط الإداري، فضلا عن ذلك استعملت المادة عبارة "الوقف"، فهل هذه العبارة تحمل نفس معنى عبارة "الامتناع" أو "العرقلة" التي استعملتها المادة 163 (الفقرة 2) من الدستور.

وأخيرا لم ينص القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006 على أن الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي يعد خطأ تأديبيا يتعرض صاحبه للعقوبات التأديبية، واعتبار بالنتيجة أن استعمال مثل هذه العبارات، وعدم النص على الجزاءات التأديبية سيفتح المجال لا شك فيه للسلطة الإدارية أن تضرب عرض الحائط الأحكام القضائية الصادرة باسم الشعب.

### ثانيا: الاختصاص الاستشاري

لقد منح الدستور لبعض الهيئات القضائية الاختصاصات الاستشارية من أجل ابداء رأيها في مشاريع القوانين والأوامر الصادرة عن السلطة التنفيذية ومن بين هذه الهيئات مجلس الدولة، والمجلس الأعلى للقضاء، فهذا الأخير سبق التعرض له سابقا، وبالتالي ستقتصر هنا الدراسة على مجلس الدولة وذلك من خلال التطرق إلى أسباب تخويل صلاحية الاستشارة إلى مجلس الدولة (1)، ثم التعرض إلى مجال الاستشارة (2)، وأخيرا إلى طبيعة الرأي الذي يصدره مجلس الدولة في هذا الجانب (3).

#### 1 - أسباب تخويل صلاحية الاستشارة إلى مجلس الدولة

يتم حصر هذه الأسباب إلى أسباب تاريخية، وأخرى قانونية.

\*أسباب تاريخية<sup>2</sup>: نشأة مجلس الدولة بين أحضان الدولة الفرنسية نتيجة للثورة التي قام بها الثوار الفرنسيين في سنة 1799، حيث تم منحه لأول مرة اختصاص استشاري في مرحلة القضاء المحجوز، وذلك من خلال تقديمه استشارات قانونية للملك من أجل الاعتماد عليها للفصل في القضايا الإدارية، وفي سنة 1872 تم منحه اختصاصات قضائية في مرحلة القضاء البات، واعتبار بالنتيجة أن أول اختصاص منح لمجلس الدولة هو اختصاص استشاري، وهذا ما تم توارث عليه في جميع الدول التي تأخذ بنظام الازدواجية بما فيها الجزائر.

<sup>1</sup> أنظر فارس بوحديد، المرجع السابق، الصفحة 91.

<sup>2</sup> أنظر عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، الصفحة 82.

فضلا عن ذلك يعتبر مجلس الدولة الفرنسي هيئة قضائية تابعة للسلطة التنفيذية، على هذا الأساس بقي هذا المجلس في فرنسا يبيدي رأيه في مشاريع القوانين والتنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية، على خلاف ما هو الوضع عليه في الجزائر باعتبار أن مجلس الدولة الجزائري من الناحية القانونية أنه تابع للسلطة القضائية، وليس إلى السلطة التنفيذية.

\*أسباب قانونية: أكد الدستور أن مجلس الدولة يبيدي رأيه في مشاريع القوانين والأوامر التي تتخذها السلطة التنفيذية طبقا للمادتين 136 و142 منه، وتكمن الحكمة في منح هذا الاختصاص إلى مجلس الدولة للاعتبارات التالية:

**الاعتبار الأول:** يعتبر مجلس الدولة أعلى هيئة في هرم القضاء الإداري طبقا للمادة 171 من الدستور.

**الاعتبار الثاني:** تسهر السلطة القضائية بما فيها مجلس الدولة طبقا للمواد 156 و158 و171 باحترام القانون.

**الاعتبار الثالث:** كما تلزم المادة الأولى من القانون المدني لسنة 1975 السلطة القضائية بما فيها مجلس الدولة بتطبيق القانون.

**الاعتبار الرابع:** لقد حاول المؤسس الدستوري من خلال اسناد الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة لتطبيق مبدأ المساواة، بسبب إسناد الدستور رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، للرئيس الأول للمحكمة العليا عندما ينعقد المجلس لمعاقبة كل القاضي الذي ارتكب خطأ مهنيا طبقا لما ينص عليه القانون الأساسي للقضاء، وتظهر نية المساواة أكثر عندما استعمل المؤسس الدستوري صفة العموم في مشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر دون أن نميز بين ما يندرج ضمن القانون الإداري، وبين ما يندرج ضمن القانون، بحيث لم يراع الجانب الإداري الذي يختص فيه مجلس الدولة.

**الاعتبار الخامس:** إن مجلس الدولة وثيق الصلة بفكرة الحريات العامة، فالدولة كما قال البعض غايتها تحقيق المصلحة العامة، لذا وجب أن تضمن النظم التزام السلطة العامة حدود القانون المبين لمقتضيات هذا الصالح العام، ولن يكون ذلك إلا بإنشاء مجلس الدولة<sup>1</sup>.

واعتبار بالنتيجة أنه من باب المنطق أن تشارك أحد جهات القضاء بإبداء رأيه في مشاريع القوانين التي تحاول تطبيقها في جميع النزاعات التي تعرض أمام القضاء.

## 2 - مجال الاستشارة

لوحظ أن الدستور منح لمجلس الدولة أن يبيدي رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، وتبعاً لذلك سيساهم مساهمة كبيرة في صناعة التشريع بلفت نظر الحكومة للثغرات التي قد تبدو على بعض

<sup>1</sup> أنظر عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر: دراسة وصفية تحليلية مقارنة، المرجع السابق، الصفحة 137.

المشاريع، فيقترح من هذا المنطلق كل تعديل أو إلغاء يراه ضرورياً ومناسبا سواء ما تعلق بجانب الشكل أو الموضوع، وهذا أمر يسوقنا إلى ذكر جانب التأهيل في قضاة مجلس الدولة إذ يفترض فيهم الخبرة الكبيرة والاطلاع الواسع والثقافة القانونية حتى يمكنوا المجلس من أن يمارس الدور المنوط به كمؤسسة دستورية في المجال التشريعي<sup>1</sup>، ولقد برر كذلك المجلس الدستوري بتوسيع المجال الاستشاري لمجلس الدولة من خلال اضافة له مشاريع الأوامر في سنة 2016 بأن المجلس سوف يعطي قوة وضمانة لتلك النصوص<sup>2</sup>.

وتأسيسا على ما تقدم نستنتج من خلال المواد الدستورية أن مجلس الدولة يبدي رأيه صراحة في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر الصادرة عن السلطة التنفيذية، ولا يبدي رأيه في أي اقتراح صادر عن البرلمان سواء كان من طرف المجلس الشعبي الوطني، أو من طرف مجلس الأمة ما دام أن النص الدستوري استعمل عبارة "مشاريع القوانين" كما اسلفنا سابقا أن هناك اختلاف شاسعا بين هذا المصطلح ومصطلح "اقتراح القوانين" بسبب ما له من المساس بمبدأ الفصل بين السلطات وسيما البرلمان يمتلك السلطة والسيادة الكاملة في الإعداد والمصادقة على القوانين لامتلاك شرعيته من الشعب من ناحية، ومن ناحية أخرى لا يبدي مجلس الدولة رأيه أيضا في مشاريع المراسيم الرئاسية أو في المراسيم التنفيذية بحكم النص الدستوري.

كما يمكننا أن نتساءل لماذا لم يتم استشارة مجلس الدولة في حالة الاعلان عن حالي الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية، لما لها هذه الحالات كما قلنا سابقا من آثار بالغة الخطورة على الحقوق والحريات الأساسية من ناحية، ومن ناحية أخرى لها تأثير مباشر في سلب بعض الاختصاصات القضائية التي أشرنا إليها أعلاه، وهذا ما نستطيع أن نلقى له جواب مقنع.

فضلا عن ذلك تساءل بعض الفقه القانوني عن مكانة محافظ الدولة ودوره في مجال الاستشاري، فإن كان دوره مقبولا في المجال القضائي بسبب وجود نزاع، أما في المجال الاستشاري غير مقبول بسبب عدم وجود أصلا نزاع، وبالتالي نلاحظ هنا أن المشرع حاول تقليد مجلس الدولة الفرنسي، حيث أن هذا الأخير يفرق بين مصطلح "محافظ الدولة"، ومصطلح "مفوض لحكومة" وكل منهما لديه اختصاصه<sup>3</sup>.

أما فيما يتعلق بالتشريع بأوامر فالبعض منها لا تتخذ إلا بعد رأي مجلس الدولة، والبعض الآخر لا تحتاج إلى رأي هذا المجلس، وهذا التمييز كان مرده أحكام المادة 142 من الدستور، بحيث

<sup>1</sup> المرجع نفسه، الصفحة 146.

<sup>2</sup> رأي رقم 16/01، ر.ت.د.م.د، المؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>3</sup> أنظر إلياس ساسي، لخضر راجي، دور محافظ الدولة لدى مجلس الدولة في المجال الاستشاري، مجلة الدراسات القانونية والسياسة، المجلد 1، العدد 01، الصفحة 356.

إذا صدر ذلك الأمر في مسائل عاجلة أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، ففي هذه الحالة لابد من أخذ رأي مجلس الدولة، وأما في حالة إذا صدر الأمر بمقتضى الحالة الاستثنائية التي أعلن عنها رئيس الجمهورية، ففي هذه الحالة لا يحتاج الأمر إلى رأي مجلس الدولة.

### 3 - طبيعة الاستشارة

المتفق عليه بين أوساط الفقه القانوني أن الرأي الذي يقدمه مجلس الدولة هو رأي ملزم، وليس رأي مطابق، وذلك من خلال أن السلطة التنفيذية ملزمة بإحالة مشاريع القوانين والأوامر على مجلس الدولة قبل إحالتها على البرلمان، لأنه في حالة المخالفة لا يحق لهذا الأخير ممارسة عملية المصادقة والتصويت، وفي المقابل السلطة التنفيذية غير ملزمة بالرأي الذي يقدمه مجلس الدولة وهذا هو معنى الرأي الملزم.

ويعود سر بالاعتراف بالرأي الملزم في نظر الأستاذ "عمار بوضياف"<sup>1</sup> أن الوزير الأول ملزم بوضع مخطط عمل الحكومة لتنفيذ البرنامج السياسي لرئيس الجمهورية، وذلك من خلال تحديد السبل المناسبة والضرورية لتنفيذ مخطط عمله، وكذلك تحديد الأدوات القانونية التي من شأنها تحقيق وتجسيد هذا المخطط، فكل جزئية في هذا المخطط قد تحتاج إلى قوانين، ومن ثم لا نستطيع إلزام الوزير الأول بالأخذ برأي مجلس الدولة، وقد لا يؤدي هذا الرأي إلى تجسيد أهداف المخطط أو يتعارض مع أحد محاوره.

وهنا كان من المفروض على المؤسس الدستوري أن يأخذ بالرأي المطابق وذلك من خلال الأخذ بالرأي الذي يقدمه مجلس الدولة باعتباره الهيئة المكلفة بتطبيق القانون وتعرف جيدا ما هي العيوب والثغرات والصعوبات التي قد تعوق تطبيقه، وسيما أن تاريخا لعب دورا لا يستهان به في إرساء معالم وأصول القانون الإداري، وتكريس أسس الازدواجية القضائية و"قرار بلانكو الشهير"، وقضية كادو<sup>2</sup> وأحسن مثال على ذلك، ونفس الطرح أكده الأستاذ "عمار بوضياف" في كتابه "القضاء الإداري" وجاء فيه ما يلي: "لما تأسس مجلس الدولة وجاء السنهوري رئيسا له صار بطلا قوميا لدى كل فئات الشعب في مصر، كانت المعركة على أشدها قبل الثورة وكانت معظم المواجهات السياسية تنتهي إلى مجلس الدولة، وكان يصدر أحكاما قضائية بلغت القمة في شجاعتها ونزاهتها ودقتها في مراعاة القانون."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> أنظر عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، الصفحة 158.

<sup>2</sup> أنظر العربي زروق، ياسمينة خروبي، دور مجلس الدولة في صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 5، العدد 01، 2019، الصفحة 108.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، الصفحة 138.

### ثالثاً: الدفع أمام القضاء بعدم الدستورية

تعتبر آلية الدفع بعدم الدستورية من آليات تحريك الرقابة الدستورية وذلك من خلال فتح المجال للأفراد تحريك هذه الرقابة بواسطة القضاء لحماية حقوقهم المنتهكة لوجود مخالفة النص القانوني لأحكام الدستور، وهذا ما برره المجلس الدستوري بشأن "إضافة هذا الدفع" في التعديل الدستوري لسنة 2016، وتعد بريطانيا من الدول الرائدة في تكريس هذه الآلية<sup>1</sup>، وتكمن الحكمة في معالجتنا لهذا الموضوع من خلال تبيان دور السلطة القضائية في تفعيل هذه الآلية ووقف حد للنصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور بطريقة غير مباشرة، والتي تنتهك الحقوق والحريات الأساسية، ويتمثل هذا الدور من خلال الشروط المطلوبة لتطبيق المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وهي:

#### الشرط الأول: إثارة هذا الدفع أمام السلطة القضائية

استعملت المادة 188 من الدستور عبارتين "المحكمة العليا"، و"مجلس الدولة"، باعتبارهما أعلى جهات في القضاء، فمجلس الدولة في القضاء الإداري، والمحكمة العليا في القضاء العادي طبقاً للمادة 171 من الدستور، ويترتب عن هذين عبارتين نتيجتين<sup>2</sup> هما:

\* لا يمكن لأي جهة قضائية كانت أن تقوم بإحالة الدفع المثار إليها أمام المجلس الدستوري، ومثال ذلك أنه إذا كان قدم المدعي الدفع أمام المحكمة بعدم الدستورية، فلا تقوم هذه الأخيرة بإحالته مباشرة على المجلس الدستوري، بل يجب عليها أن تحيله على أعلى جهة قضائية تابعة لها، فإذا كانت محكمة فتحيله إلى المحكمة العليا وليس إلى المجلس القضائي، وإذا كانت محكمة إدارية فتحيله إلى مجلس الدولة، على هذا الأساس لا يقبل أي دفع خارج هاتين الجهتين، وتبعاً لذلك لا يمكن لمحكمة التنازع أو المجلس الأعلى للقضاء أو محكمة عليا للدولة بإحالة الدفع المثار إليها إلى المجلس الدستوري.

\* ضرورة وجود نزاعات مثارة بين الأشخاص والمعروضة على الجهة القضائية للنظر فيها عن طريق ما يسمى في قانون الاجراءات المدنية والقضائية "بالدعوى القضائية"، أو عن طريق وجود الطعن في المقررات القضائية (الأحكام، القرارات، الأوامر) عن طريق ما يسمى بالطعن العادي (المعارضة أو الاستئناف) أو ما يسمى بالطعن غير العادي (الطعن بالنقض، التماس إعادة النظر، الاعتراض الغير خارج عن الخصومة).

<sup>1</sup> أنظر أحمد لعروسي، آلية الدفع بعدم الدستورية: قراءة في نص القانون رقم 18-16 المحدد لشروط وكيفية تطبيق الدفع بعدم الدستورية، مجلة القانون، المجلد 08، العدد 01، 2019، الصفحة 11.

<sup>2</sup> أنظر بلال بلعالم، الدفع بعدم الدستورية كآلية لتنقية العمل التشريعي المخالف لأحكام الدستور، مجلة صوت القانون، المجلد السابع، العدد 01، 2020، الصفحة 1360.

وتبعاً لذلك لا يمكن إثارة الدفع في مجال التسوية الودية أو في مجال التحكيم الدولي أو في مجال الجهات القضائية المتخصصة (المجلس الأعلى للقضاء) أو في مجال الطرق البديل لحل المنازعات أو في بعض المسائل الجزائية وسيما في التحقيق الذي تقوم به الضبطية القضائية نظراً للضمانات التي يتمتع بها المشتبه فيه في هذه المرحلة، باعتبار أن القائمين بها يخضعون لإشراف مزدوج: إشراف وظيفي من طرف رؤسائهم المباشرين في الشرطة والدرك الوطني والأمن العسكري، ويخضعون كذلك أثناء ممارسة مهامهم في الضبطية القضائية لإدارة وكيل الجمهورية وإشراف النائب العام تحت رقابة غرفة الاتهام وهذا ما تضمنه قانون العقوبات لسنة 1966 (المعدل والمتمم)، بحيث إذا ثبت أن هؤلاء الأشخاص خالفوا أحكام هذا القانون فيتم توقيفهم أو نزع صفة الضبطية عليهم أو قد يتابعون جزائياً إذا ارتكبوا جرائم نص عليها قانون العقوبات<sup>1</sup>.

كما أكدت صراحة المادة 3 (الفقرة 1) من القانون العضوي رقم 18-16<sup>2</sup> أنه لا يمكن إثارة الدفع أمام محكمة الجنايات الابتدائية، حيث اعتبر الفقه القانوني أن هذه المادة قد تمس المبادئ الدستورية باعتبار أن هذه المحكمة تعتبر من الأجهزة القضائية بامتياز من ناحية، ومن ناحية أخرى أنها تتعارض مع مبدأ التقاضي على درجتين في المسائل الجزائية، وأخيراً مع مبدأ المساواة من خلال السماح بإثارة هذا الدفع أمام محكمة الجنايات الاستثنائية دون السماح بمحكمة الجنايات الابتدائية<sup>3</sup>.

**ونشير في هذا الصدد أن دور السلطة القضائية في هذه الآلية محدود جداً وهذا لسببين:**

1 - استعملت المادة 188 من الدستور عبارة "إحالة"، وهذه العبارة لها دالة واضحة من خلال أن السلطة القضائية تتمسك بمبدئين مبدأ المشروعية، ومبدأ المسؤولية، فالمبدأ الأول تقوم السلطة القضائية من خلاله حمل الأشخاص باحترام تطبيق القانون، أما المبدأ الثاني تقوم هذه السلطة بإلزام هؤلاء الأشخاص بالتعويض عن الأضرار التي جاءت نتيجة أعمالهم المادية.

أما مبدأ المطابقة يتمتع به المجلس الدستوري دون سواه من خلال معرفة مدى احترام القانون لأحكام الدستور، واعتبار بالنتيجة فإن السلطة القضائية لا تنتظر في هذا الدفع انطلاقاً من مبدأ المطابقة، بل تقوم بإحالة الدفع إلى صاحب الاختصاص للفصل في مطابقته باعتباره حامي الدستور.

2 - جعلت المادة 4 من القانون العضوي رقم 18-16 السالف الذكر هذا الدفع لا يعتبر من النظام العام، وبالتالي سيتخلص منها أن القضاة لا يحق لهم إثارة هذا الدفع بل أنه مقتصر على أطراف

<sup>1</sup> أنظر فائزة جروني، حنان قده، إثارة الدفع بعدم الدستورية أمام الجهات القضائية الجزائية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 01، أبريل 2020، الصفحة 315.

<sup>2</sup> راجع القانون العضوي رقم 18-16، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يحدد شروط وكيفية تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية، العدد 54، المؤرخة في 05 سبتمبر 2020، الصفحة 10.

<sup>3</sup> أنظر فائزة جروني، حنان قده، المرجع السابق، الصفحة 324.

الدعوى، فهذا الحكم لقي نقاش ساخن عند فقهاء القانون، بحيث يرون أنه استبعاد قضاة الجالس من إثارة هذا الدفع من باب مبدأ الحياد من جهة، ومن جهة أخرى لا يمكن للقاضي أن يحكم بما لم يطلبه الخصوم، لكن استبعاد قضاة الواقف أمر غير منطقي من باب أنهم يمثلون الحق العام (المجتمع)، أي هم أطراف في الدعوى وسيما في القضايا الجزائية والادارية وشؤون الأسرة<sup>1</sup>.

فضلا عن ذلك يرى البعض أن الهدف الأساسي من الدفع هو حماية المصلحة العامة واستبعاد النصوص القانونية المخالفة لأحكام للدستور والمنتهكة للحقوق والحريات الأساسية، وهذه المهمة نفسها ملقاة على عاتق السلطة القضائية حماية الحقوق والحريات من أي تعسف طبقا للمادة 157 من الدستور، فكيف يمكن للقاضي بحكم خبرته وكفاءته وتكوينه أن يطبق النص القانوني على النزاع، وهو مخالف لأحكام الدستور، فهذا الأمر لا يتماشى مع المهمة النبيلة لروح فكرة العدل<sup>2</sup>.

### الشرط الثاني: أن يتوقف إثارة الدفع على الحكم التشريعي

استعملت المادة 188 من الدستور عبارة "الحكم التشريعي" وهذا ما يدفعنا للتساؤل عن المعنى الحقيقي عن هذه العبارة التي قصدتها المؤسس الدستوري، وسيما أن المادة 8 من هذا القانون استعملت عبارة "تغيير الظروف"، فالإجابة تقودنا إلى ضرورة استبعاد أحكام الدستور والمعاهدات نظرا لخصوصيتهما ومكانتهما في إطار مبدأ تدرج القاعدة القانونية من خلال احترام السيادة الشعبية في الدستور، ومراعاة مبدأ المسؤولية الدولية في المعاهدات والاتفاقيات الدولية، لكن يمكن إدراج القوانين العضوية والقوانين العادية والتشريع بأوامر وحتى التنظيمات ضمن عبارة "الحكم التشريعي" حتى وإن تعرضت تلك النصوص القانونية إلى رقابة المجلس الدستوري سواء كانت رقابة سابقة كالقانون العضوي أو رقابة لاحقة كبقية النصوص التي تم ذكرها، لأن عبارة "تغيير الظروف" قد تدفع المجلس الدستوري إلى إعادة النظر في رأيه وقراراته التي أباها سابقا، أي تدفع إلى مراجعة حكمه بسبب وقوع ظروف خارج عن نطاقه، وقد قام الأستاذ "سعودي نسيم"<sup>3</sup> بشرح نظرية تغيير الظروف، وقسمها إلى نوعين فهناك نظرية تغيير الواقع، ونظرية تغيير ظروف القانون، فالأولى يقصد منها تغيير في الظروف الخاصة بالتطبيق الميداني للنصوص القانونية، وما تفرزه من تعارض مع أحد الحقوق أو الحريات المنصوص عليها في الدستور، أما الثانية فيقصد بها التغيير الذي يطال الأوضاع القانونية، والمرتبب بأحد العناصر القانونية المحيطة بقرار المطابقة الصادر عن المجلس الدستوري، ويهم بالشكل الرئيسي

<sup>1</sup> أنظر بابة فتحة، الدفع بعدم دستورية القوانين ودوره في كفالة الحقوق والحريات على ضوء التعديل الدستوري الجديد

2016، المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 2، ديسمبر 2019، الصفحة 28.

<sup>2</sup> أنظر نسيم سعودي، مساهمة القضاء في تفعيل الدفع بعدم الدستورية في الجزائر، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 6، العدد 2، ديسمبر 2019، الصفحة 250.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، الصفحة 256.



ثلاثة (3) وضعيات: الأوضاع التشريعية، والأوضاع القضائية، والأوضاع الدستورية سيما حالة تعديل الدستور أو مصادقة الدولة على معاهدة دولية ترتب عليهما إضافة حقوق أو حريات جديدة لم تكن مكرسة من قبل.

وهو ما حدث في فرنسا مثلا ويظهر هذا في الدفع الذي تقدمت به "ماري لوبان" والمتعلق بنصوص أقر المجلس الدستوري مطابقتها سابقا للدستور لكن تغيير الظروف المحيطة بها التي مست الحياة السياسية والتنظيم المؤسساتي للدولة جعلها من جديد محل دفع بعدم الدستورية، ومن هذا المنطلق تم اعتبار المسألة ذات طابع جديد ونظر فيها المجلس الدستوري<sup>1</sup>.

وتأسيسا على ما تقدم إذا تمسكنا باستقلالية السلطة القضائية فيمكن لهذه الأخير تحيل كل النصوص القانونية وسيما تلك المرتبطة بالمجال التنظيمي الذي له نفس قوة التشريع على المجلس الدستوري من أجل النظر في مطابقتها، وخاصة أن القانون العضوي رقم 18-16 قد أعطى لها السلطة التقديرية الكاملة بإحالة القوانين العضوية بسبب عبارة "تغيير الظروف" شريطة أن تكون قد مست بصفة سلبية حقوق وحريات المواطن المكفولة دستوريا، وتبعاً لذلك سوف تأثر تأثير واسع على السلطة التنفيذية المستحوذة على أغلب النصوص القانونية سواء كانت تشريعية أو تنظيمية.

وفي الحالة العكسية إذا سلمنا بعدم استقلالية السلطة القضائية، فسوف تقوم بعدم إحالة الدفع المثارة من قبل المتقاضين بسبب تمتعها بالسلطة التقديرية في إثبات جدية تلك الدفع من عدمها وهذا لامسناه من عبارة "يمكن" المستعملة في المادة 188 من الدستور والتي تعيد "الجواز"، ولا يكون قرارها بأي حال من الأحوال قابل لأي طعن، والقاضي الموضوع سيفصل لا محالة في القضية.

وفي هذا الإطار لقد فعلت المحكمة العليا أحكام المادة 188 من الدستور في سنة 2019 بإلغاء الجزئي لمضمون المادة 416 من قانون الاجراءات الجزائية بسبب مخالفتها الصريحة للدستور وسيما المادة 160 (الفقرة 2) منه، بحيث أكدت بأنه لا يجوز الاستئناف في الغرامة أقل من 20.000 دج بالنسبة للشخص الطبيعي و100.000 دج بالنسبة للشخص المعنوي، أما المادة 160 (الفقرة 2) من الدستور تؤكد على أنه يضمن القانون التقاضي على درجتين، وعلى هذا الأساس وقع هناك تعارض بين المادتين، مما يقتضي إلغاء مضمون تلك المادة 416 لإعلاء كلمة الدستور، وهذا ما أكد عليه المؤسس الدستوري بقوله: "واعتبار أن المؤسس الدستوري حين نص على أن القانون يضمن التقاضي على درجتين، فإنه يقصد إلزام المشرع ضمان ممارسة هذا الحق بأن يحدد له كيفيات تطبيقه، دون أن تفرغه تلك الكيفيات من جوهره، ولا تقيده أو تستثني أحدا عند ممارسته، واعتبار أن كل القيود المنصبة على ممارسة حق الاستئناف، الواردة في المادة 416 من قانون الاجراءات الجزائية، تمس

<sup>1</sup> أنظر أحمد لعروسي، المرجع السابق، الصفحة 20.

بحق التقاضي على درجتين، وهو ما يتعارض مع المادة 160 (الفقرة 2) من الدستور، وعليه يقرر المجلس الدستوري بعدم دستورية الحكم التشريعي الوارد في الفقرة الأولى من المادة 416 من قانون الاجراءات الجزائية.<sup>1</sup>

وفي نافلة هذا الشرط أن الحكم التشريعي<sup>2</sup> يفهم في فحواه كل حكم ينشئ قاعدة قانونية حتى ولو كان تنظيم مشتق صادر عن الوزير الأول، لكن إذا تمسكنا بحرفية النص ففي هذه الحالة يخرج هذا التنظيم من آلية الدفع بعدم الدستورية لأن أحكام هذه المادة استعملت عبارة "الحكم التشريعي" الذي يختلف تماما عن عبارة "التنظيم" الصادر عن السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية والوزير الأول)، فخوف من كثرة التأويلات وتعدد التفسيرات من طرف الفقه القانوني قامت لجنة الخبراء بإضافة هذه العبارة في مسودة التعديل الدستوري في مادتها 202 بقولها: "عندما يدعى أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي أو التنظيمي".

### المبحث الثاني: إخضاع السلطة التنفيذية للمؤسسات الرقابية والاستشارية

نص الدستور بصفة صريحة على المؤسسات الرقابية والمؤسسات الاستشارية، ومنح لها من المهام والصلاحيات لحماية جميع الحقوق والحريات الفردية والجماعية المكفولة دستوريا، لكن مهما يكن لاحظنا أن السلطة التنفيذية قد تتدخل بصورة مباشرة في تنظيمها، وقد تتدخل بصورة غير مباشرة في سير أعمالها، مما جعلها تفقد نوع من استقلاليتها، وعليه سنحاول من خلال هذا المبحث تبيان مظاهر تحكم السلطة التنفيذية في المؤسسات الرقابية وكعينة منها المجلس الدستوري والهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في المطلب الأول، ثم التطرق في المطلب الثاني إلى المؤسسات الاستشارية كدعامة أساسية للسلطة التنفيذية.

### المطلب الأول: تحكم السلطة التنفيذية في المؤسسات الرقابية

خول الدستور للمؤسسات الرقابية مهمة النظر في مدى احترام القواعد القانونية لأحكام الدستور من أجل ضمان سمو هذا الأخير باعتباره القانون الأساسي للبلاد، والذي يتولى هذه المهمة ألا وهو "المجلس الدستوري"، كما يجب على المؤسسات الرقابية أيضا أن تحافظ على مبدأ النزاهة والشفافية في العمليات الانتخابية طبقا لمقتضيات مبدأ التمثيل، والتي تتولى هذه المهمة ألا وهي "الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات"، لذا سنحاول من خلال هذا المطلب معرفة مدى تحكم السلطة التنفيذية في

<sup>1</sup> أنظر قرار رقم 01/ق.م.د/د.ع.د/19، المؤرخ في 20 نوفمبر 2019، المتعلق بمجال الدفع بعدم الدستورية.

<sup>2</sup> راجع بلال بلغالم، الدفع بعدم الدستورية كآلية لتنقية العمل التشريعي المخالف لأحكام الدستور، المرجع السابق، الصفحة 1367 وما بعدها.

تلك الهيئتين وتأثيرها على الاستقلالية الادارية والمالية التي تتمتع بها تلك المؤسسات بحكم النص الدستوري.

### الفرع الأول: هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري

إن امتيازات رئيس الجمهورية التي أقرها التعديل الدستوري لسنة 2016 لا تنحصر فقط في الصلاحيات الدستورية الموكلة له، بل تتعداها لتشمل الهيمنة على المؤسسات الرقابية بما فيها المجلس الدستوري، من أجل إقامة بلا شك ولا خلاف علاقة تأثير بين الجهازين، وخلق التوازن بينهما، لذا سنحاول اظهار مظاهر هيمنة هذه السلطة على المجلس من خلال النقاط التالية:

#### أولاً: الهيمنة من الناحية العضوية

إن المتمعن للنصوص الدستورية والتشريعية نلاحظ أنها تمنح بصفة صريحة للسلطة التنفيذية التدخل في المجلس الدستوري وذلك من خلال:

#### أ - سن قواعد تنظيم المجلس الدستوري

من خلال استطلاع نصوص الدستور بمختلف تعديلاته، نلمس توجه المؤسس الدستوري في اسناد ولو بطريقة غير مباشرة مهمة اعداد ووضع القواعد العامة التي تنظم المجلس الدستوري إلى السلطة التنظيمية الموكلة إلى رئيس الجمهورية، بسبب عدم إدراج هذه المسألة ضمن مجالات التشريع المنصوص عليها في المادتين 140 و141 من الدستور.

وهذا ما ترجم بصدور مرسوم رئاسي رقم 16-201<sup>1</sup> الذي يتعلق بوضع القواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري، وتبعاً لذلك قد يشكل تدخل في تنظيم عمل هذا المجلس، وجعله يسير وفق لمقتضيات السلطة التنفيذية، على هذا الأساس نجد أن مسودة التعديل الدستوري قد حاولت تدارك الخطأ وذلك من خلال منح الاختصاص إلى المشرع لتنظيم المحكمة الدستورية بقانون عضوي لغلق الباب أمام تدخل السلطة التنفيذية وتجسيد فكرة الاستقلالية التي تقوم عليها هذه الأخيرة (المحكمة).

#### ب - تشكيلة أعضاء المجلس الدستوري

نلاحظ من خلال تشكيلة المجلس الدستوري ما يلي:

**الملاحظة الأولى<sup>2</sup>:** لقد كان يتمتع رئيس الجمهورية قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 بالسلطة المطلقة في تعيين أربعة (04) أعضاء بما فيهم رئيس المجلس الدستوري، بحيث لم يكن يشترط في

<sup>1</sup> أنظر المرسوم الرئاسي رقم 16-201، المؤرخ في 17 يوليو 2016، يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة في 17 يوليو 2016، الصفحة 4.

<sup>2</sup> شربال عبد القادر، خروب رضا، مرجع سابق، الصفحة 289.

عضوية المجلس الدستوري أية شروط، هذا الأمر فتح المجال للسلطة التنفيذية لبناء اختياراتها على اعتبارات شخصية متعلقة بالتبعية والولاء، دون احترام لمبدأ الموضوعية، واعتبار بالنتيجة أن مثل هذه الأمور كما اعتبرها الفقه القانوني أنها لا تعطي المكانة الحقيقية للمجلس الدستوري باعتباره أهم مؤسسة دستورية تسهر على احترام الدستور، على هذا الأساس تدارك المؤسس الدستوري هذا الخطأ وأصبح يشترط مجموعة من الشروط وسيما شرطي الخبرة المهنية والكفاءة العلمية طبقا للمادة 184 من الدستور، ولقد برر المجلس الدستوري هذه الإضافة بقوله: "إن الاقرار هذه الأحكام الجديدة تستهدف إلى تعزيز وظيفة عضو المجلس الدستوري ومركزه الدستوري، وجعله في منأى عن كل أشكال الضغط التي قد تعيق استقلاليته في ممارسة اختصاصاته الدستورية."

**الملاحظة الثانية<sup>1</sup>:** يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة التعيين في الوظائف العليا المدنية والعسكرية طبقا للمادة 92 من الدستور، وهذا الأمر يعتبر في حد ذاته امتياز له، قد يستغله لصالحه من خلال تعيين شخصيات تابعة له لتجسيد اهتماماته ورغباته في المجلس الدستوري، بحيث يقوم بتعيين أربعة (4) أعضاء بطريقة مباشرة، وقد يقوم أيضا بتعيين بقية الأعضاء الآخرين بطريقة غير مباشرة وسيما أنه يتم تعيين القضاة، والثالث الرئاسي في مجلس الأمة من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية كما أسلفنا سابقا.

**الملاحظة الثالثة<sup>2</sup>:** لقد أصبح رئيس الجمهورية يعين رئيس المجلس الدستوري ونائبه طبقا للمادة 183 (الفقرة 3) من الدستور، وهذه السلطة لا يمكن التنازل عنها أو تفويضها لغيره من أجل ممارستها، فضلا عن ذلك أنها مبنية على عامل الثقة والولاء والتبعية، وتكمن الحكمة الدستورية في ذلك أنه ترجيح صوت رئيس المجلس الدستوري على باقي الأصوات في اتخاذ القرارات داخل المجلس لا تختلف عن كونها ضمانا لترجيح كفة السلطة التنفيذية، ودلالة على تعزيز التفوق السياسي للتيار الرئاسي، وهذا راجع في نظرنا لعدم القدرة على مخالفة ومعارضة السلطة صاحبة التعيين في الرأي والاتجاه، أو بمعنى آخر مسايرة التوجهات وآراء رئيس الجمهورية، وهو ما يكرس بالضرورة موقف الولاء والمويل لهذه الجهة، وهنا تسقط مبادئ الحياد والموضوعية في ممارسة المهام والقيام بالواجبات من جهة<sup>3</sup>، ومن جهة أخرى ما يبرر هيمنة السلطة التنفيذية على المجلس الدستوري هو التعيين في

<sup>1</sup> لقد سبق إن تم شرح هذه المسألة بالتفصيل في الفصل الأول في متن هذه المذكرة بمناسبة النظر في وظيفة التعيين التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في هذا المجال.

<sup>2</sup> أنظر محمد منير حساني، الإجتهد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أمحمد خيضر، بسكرة، 2015-2016، الصفحة 102.

<sup>3</sup> أنظر طيبي عيسى، المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 علاقة التركيبة بالأداء، مجلة التراث، المجلد 01، العدد 29، ديسمبر 2018، الصفحة 590.

منصب نائب رئيس المجلس، حيث كان من الأجدر أن يتم اختياره عن طريق الانتخاب من بين الأعضاء الآخرين، غير أن خوف السلطة التنفيذية من ضياع مصالحها أو انتخاب شخص آخر لا يتف بالولاء والتبعية لها قد يشكل عائقاً أمام تنفيذ اهتماماتها ومخالفاتها في الرأي والقرار.

لكن مهما كان لم تغير مسودة شيء في تشكيلة المحكمة الدستورية الذي عوضت المجلس الدستوري بحيث بقي رئيس الجمهورية يعين رئيسها كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الدستوري مع وجود اختلاف طفيف وذلك من خلال منصب "نائب الرئيس" الذي هو معترف به في المجلس الدستوري، على خلاف المحكمة الدستورية التي لا يوجد فيها نائب الرئيس.

### ثانياً: الهيمنة من الناحية الوظيفية

تظهر هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري من الناحية الوظيفية من خلال ما يلي:

**1 - من حيث الإخطار** عند البحث في القرارات والآراء الصادرة من طرف المجلس الدستوري منذ بدايته وإلى غاية أواخر سنة 2016، وباعتماد معيار الجهة المخطرة نلاحظ استحواد كبير للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على هذه الآلية، وهذا فيما يقارب نسبة 90% من حالات الإخطار وذلك من خلال إخطاره للمجلس الدستوري بمجموع 37 مرة من أصل 42 حالة إخطار، وهذا مقابل 03 تدخلات لرئيس المجلس الشعبي الوطني، و02 تدخلات لرئيس مجلس الأمة<sup>1</sup>.

إذا أمعنا النظر إلى هذه النتائج من الناحية الواقعية والمنطقية، لا نستطيع أن ننكر هيمنة رئيس الجمهورية على صلاحية إخطار المجلس الدستوري وتحريكه من أجل القيام بمهامه، بالرغم من إمكانية تبرير هذا الامتياز بالاعتراف لرئيس الجمهورية كونه حامياً للدستور، خاصة إذا قلنا أن رئيس الجمهورية يمارس نوعين من الإخطار أحدهما يرتب الرقابة الاختيارية<sup>2</sup> ويشمل كل من القوانين والتنظيمات، أما الرقابة الوجوبية فهي تشمل كل من القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان (رقابة المطابقة)، والمعاهدات المتعلقة بالهدنة والسلم، والمراجعة الدستورية، واعتبار بالنتيجة أن الرقابة الوجوبية هي حق مقرر لرئيس الجمهورية فقط دون غيره فلا يمكنه تفويضها أو التنازل عنها، وهنا لا بد من رسالة الإخطار أن تكون موقعة من طرف رئيس الجمهورية دون غيره<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أنظر رداوي مراد، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016-205، الصفحة 169.

<sup>2</sup> طيبي عمرو سعاد، توسيع إخطار المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين تحديات ورهانات، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، المجلد 33، العدد 01، الجزء الأول، مارس 2019، الصفحة 229.

<sup>3</sup> فواز لجلط، شرماط سيد علي، الشكلية في رسالة إخطار المجلس الدستوري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تندوف، المجلد 02، العدد 03، ديسمبر 2018، الصفحة 198.

ونظر لعدم استقلالية المجلس الدستوري وهيمنة السلطة التنفيذية عليه، فقد تلجأ هذا الأخيرة مستعملة عملية الإخطار لتمرير مشروع التعديل الدستوري بدل اللجوء إلى السيادة الشعبية ويلقى تبريرنا هذا من حيث ما وقع بشأن التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي اعتبره كل الفقه الدستوري<sup>1</sup> بالإجماع بأن يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، ويمس بالتوازن بين السلطات، واعتبار بالنتيجة لأبد من خضوعه للاستفتاء الشعبي، إلا أن المجلس الدستوري ذهب عكس هذا التيار واعتبره اللجوء إلى البرلمان من الموافقة عليه من أجل إصداره، وبالتالي استعمل هذا الرأي الدستوري لصالح السلطة التنفيذية لتمرير مشروع التعديل الدستوري.

وهنا نبدي ملاحظة في غاية الأهمية أنه لا يمكن أن يتحرك المجلس الدستوري من تلقاء نفسه في مراقبة مدى احترام القوانين العضوية والنظام الداخلي للبرلمان والمعاهدات إذا لم يتلق إخطار من قبل رئيس الجمهورية لأن صياغة المادة 186 (الفقرتين 2 و3) من الدستور جاءت نوعاً مبنية وذلك من خلال امكانية منحها السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في ممارسة عملية الرقابة من عدمها. لكن مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020 جاءت صياغتها دقيقة وواضحة في مجال تحديد سلطة إخطار رئيس الجمهورية وذلك من خلال استعمال عبارة "وجوباً" مما يفيد معها إلزامية عرض تلك المجالات على المحكمة الدستورية بعد أن يصادق عليها البرلمان وهذا ما نصت عليه المادة 198 بقولها: "يخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وجوباً، حول مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد أن يصادق عليها البرلمان، ويفصل بقرار حول مجمل النص".

فضلاً عن ذلك نلاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 2016 لقد وسع من هيمنة السلطة التنفيذية وذلك من خلال منحه سلطة الإخطار إلى الوزير الأول الذي يعينه رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 187 (الفقرة 1) من الدستور، وبطبيعة الحال سوف يمارس هذا الأخير سلطة الإخطار في اقتراح القوانين المقدمة من قبل البرلمان، ولا يمارس سلطة الإخطار على الأوامر الرئاسية والتنظيمات المستقلة (اللوائح) الصادرة من قبل رئيس الجمهورية<sup>2</sup>.

**2 - من حيث الاستشارة<sup>3</sup>:** لقد تخطى صراحة التعديل الدستوري لسنة 2016 عن فكرة الاستشارة الجماعية، واعتمد على فكرة الاستشارة الفردية وذلك من خلال استشارة رئيس المجلس الدستوري فقط

<sup>1</sup> لقد سبق الإشارة إلى هذه المسألة سابقاً، وهذا لتقادي التكرار.

<sup>2</sup> أنظر بوزيد بن محمود، أثر اجتهادات المجلس الدستوري على الوظيفة التشريعية للبرلمان في الجزائر، أطروحة دكتوراه، في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة 01، 2017-2018، الصفحة 128.

<sup>3</sup> أنظر بن زيان أحمد، المركز القانوني لرئيس المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، المجلد 03، العدد 02، جوان 2016، الصفحة 248 وما بعدها.

دون المجلس الدستوري في حالة الإعلان عن الحالة الاستثنائية حسب ما كان معمول به في المادة 93 من دستور 1996 حسب المادة 93 منه، وهذا في تقديرنا أن هذه المسألة تحاول تعزيز من مكانة رئيس المجلس الدستوري باعتباره معين من قبل رئيس الجمهورية وتبعاً لذلك تكريس فكرة الشخصيات بدلاً من الهيئات.

**3 - من حيث إثبات شغور منصب رئيس الجمهورية:** لقد جاءت المادة 102 من دستور 2016 ملزمة للمجلس الدستوري بضرورة الاجتماع من أجل إثبات المانع لرئيس الجمهورية، وهذا من خلال التحقق باعتماد مختلف الوسائل والسبل الممكنة والمناسبة لإثبات حالة المرض المزمن والخطير<sup>1</sup>، غير أن ما يثير التساؤل هنا من هي الجهة المختصة بطرح هذا الموضوع وإخطار المجلس الدستوري به، هل الجهات الطبية والصحية أو من خلال الملاحظات بتغيب رئيس الجمهورية عن مقر ممارسة مهامه لمدة معتبرة تثير الشك؟، إن الغموض وعدم الوضوح الذي تركه المؤسس الدستوري حيال الجهة صاحبة الاختصاص بإخطار المجلس الدستوري في حالة وقوع مانع لرئيس الجمهورية أو مرضه وعدم قدرته على ممارسة مهامه، يؤكد على ضرورة إعادة النظر في نص المادة 102 بإدراج فقرة تتضمن كيفية إخطار المجلس الدستوري، وكذلك الوسيلة المستخدمة في تحريكه للقيام بالتحقيق في المانع وإثباته.

مع الإشارة أنه من الناحية الواقعية والعملية طرأت حالة في النظام السياسي الجزائري في الفترة الأخيرة غير أن المجلس الدستوري لم يحرك ساكناً ولم يتخذ أي إجراء من أجل التحقيق وإثبات المانع لرئيس الجمهورية فلولا تدخل الجيش عن طريق تنفيذ مطالب الحراك الشعبي بالزامية تفعيل المادة 102 من الدستور، لكن مهما يكن يبقى هذا التصرف من طرف المجلس الدستوري يبرر على أنه خدمة للسلطة صاحبة التعيين لقيادة المجلس الدستوري.

ونفس التحليل والطرح القانوني بقي ومازال حتى في مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020 التي لم تحدد المادة 98 منها من هي الجهة المختصة بتحريك المحكمة الدستورية في حالة المرض المزمن والخطير، بل قامت فقط بسرد النتائج المترتبة عن وقوع حالة الإعلان. وعليه كان من المفروض وطبقاً لمقتضيات السيادة الشعبية وأخذ العبرة من خلال ما وقع من الأحداث والأزمات القيام بإخراج تلك المواد الصماء من الجمود وإعطاءها المعنى الحقيقي لتفعيلها مستقبلاً إذا وقعت مثل تلك الأحداث والخروج من التأويلات أو الاحتمالات، وبالتالي الخروج من المنطق الدستوري، وتبعاً لذلك قد يترتب عنها نتائج لا يحمد عقباها.

### **الفرع الثاني: نفوذ رئيس الجمهورية في الهيئة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات**

<sup>1</sup> أنظر سعوداوي صديق، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، مرجع سابق، الصفحة 311.

في بداية الأمر نشير أن دسترة الهيئة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات كما يراه البعض<sup>1</sup> أمر محمود لما له من رغبة الإرادة الحاكمة في حماية مبدئي النزاهة والشفافية في العمليات الانتخابية، مما يجعلها غير قابلة للتعديل أو الإلغاء بمقتضى القوانين العضوية أو العادية أو حتى المراجعة الدستورية فمن غير المتوقع أن تتعرض الوثائق الدستورية للتغيير اليومي نظرا لأنها وضعت لتستمر، فضلا عن ذلك تشكل ضمانا أساسية تعكس التزام أعلى السلطات في الدولة الجزائرية بالسهر على نزاهة الانتخابات<sup>2</sup>.

لكن هذا لا يعني أن هذه الهيئة كما يدل عنوانها أنها تتمتع بالاستقلالية التامة، بحيث ما نلاحظه من عدة الزوايا تبقى غير مستقلة وتابعة للسلطة التنفيذية وهذا ما نبينه بالأدلة والبراهين من خلال ما يلي:

### أولا: من الناحية العضوية

لا تتمتع الهيئة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات بالاستقلالية العضوية من عدة أسباب وهي: **السبب الأول:** لقد قام رئيس الجمهورية بمبادرة التعديل الدستوري لسنة 2016 بحيث حاول من خلال هذا التعديل إنشاء وإرساء معالم هذه الهيئة، مما يلاحظ أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية وبالتالي سيسعى جاهدا من أجل جعل هذه الهيئة تتجه نحو توجهات هذه السلطة لا محالة، وهذا الأمر يمس بمصداقية ونزاهة الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

**السبب الثاني:** استعملت المادة 194 (الفقرة 2) من الدستور عبارة "ترأس الهيئة شخصية وطنية يعينها رئيس الجمهورية بعد استشارة الأحزاب السياسية."، فقد علق أستاذة القانون على هذا التعيين بأنه لا يتماشى مع مقتضيات المبدأ الديمقراطي بل يخدم أكثر فأكثر المتطلب الإداري، وفي هذا الصدد حاول الأستاذ "شامي رابح" تبرير ظاهرة التعيين هذه بأن رئيس الجمهورية يكون ملزم بإجراء سابق لعملية التعيين، وهو إجراء الاستشارة، المتمثل في طلب رأي الجهة المستشارة حول تعيين شخصية حددها رئيس الجمهورية، والاستشارة ما هي استشارة لا تعدو أن تكون اقتراح لأن هذا الأخير غير مقبول لأن تمكينها من ذلك يعني أن كل حزب سياسي شخصية تسير توجهه السياسي<sup>3</sup>، ومنه تم استحواد رئيس الجمهورية على تعيين رئيس تلك الهيئة.

<sup>1</sup> أنظر عبد الحق مزودي، ضمانات استقلالية أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في ضوء النظامين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 16، مارس 2018، الصفحة 239.

<sup>2</sup> أنظر ليلي سلطاني، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات ضمانا غير مسبوق في التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، العدد 05، 2017، الصفحة 15.

<sup>3</sup> أنظر رابح شامي، مدى استقلالية وفعالية الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات الجزائرية، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 02، 2018، الصفحة 101.



وفي هذا الشأن يرى الأستاذ "عادل ذبيح" أن تعيين رئيس الهيئة عوض انتخابه من قبل أعضائه من شأنه المساس بهذا الحياد، حيث يمكن للسلطة صاحبة صلاحية التعيين أن تؤثر على حياده واستقلاليتها<sup>1</sup>.

**السبب الثالث:** استعملت المادة 194 (الفقرة 2) عبارة "الشخصية الوطنية"، بحيث كما قلنا سابقا أن هذا مصطلح متداول بكثير في مجال تعيين رئيس الجمهورية مما يفتح الأبواب لرئيس الجمهورية أن يقوم بتعيين شخص سبق له وأن عينه في مناصب ووظائف عليا في الدولة سواء كان وزير سابقا أو عضوا سابقا من أعضاء مجلس الأمة أو عضو في المجلس الدستوري، وما يدعم طرحنا هذا الاستعانة بعبارة "ألا يكون منتشيا لحزب سياسي" المستعملة في المادة 7 من القانون العضوي رقم 16-211<sup>2</sup> بحيث يفهم منها أن رئيس الهيئة المقترح اسمه من قبل رئيس الجمهورية ألا يكون متحزبا، وبالتالي تبقى الاستشارة شكلية، وهذا الأمر يطلق العنان لرئيس الجمهورية بتعيين أي شخص يراه مناسبا ويخدم توجهاته بعيد كل البعد التوجهات السياسية طبقا لمقتضيات العبارة المشار إليها أعلاه.

فضلا عن ذلك يرى الأستاذ "عبد السلام سالمى" أن أمر تعيين رئيس الجمهورية لرئيس الهيئة وأعضائها حتى وإن تمت بعد عملية الاستشارة، فإن هذه الصلاحية في حد ذاتها يعد مساسا واضحا بمبدأ الشفافية الانتخابية، والذي تنتسح حدته حينما يتعلق الشأن بالانتخابات الرئاسية لاسيما حينما يكون رئيس الجمهورية مرشحا لها، فإنه في هذه الحالة من الصعوبة بمكان تقبل توفر الحيادية المطلوبة، هذا الأمر الذي دع ببعض الفقه إلى الدعوة إلى ضرورة استبعاد كل تدخل من قبل السلطة التنفيذية في مسألة تعيين أعضاء تلك الهيئة<sup>3</sup>.

**السبب الرابع:** يتم تعيين رئيس الجمهورية أيضا نصف عدد أعضاء هذه الهيئة باعتبارهم قضاة باقتراح من المجلس الأعلى للقضاء، وحتى وإن رأى البعض في هذه المسألة أن القضاة تتوفر فيهم الكفاءة والخبرة والنزاهة والتكوين والحياد بحكم منصبهم واليمين الذين يأدونه<sup>4</sup>، فهذا لا يمنعنا من القول أن هذا الأمر قد يشكل انتهاك بالاستقلال العضوي للقضاة خاصة وأن رئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الأعلى للقضاء المنوط به تسيير المسار المهني للقاضي والقاضي الأعلى للبلاد، كما تطرح مسألة

<sup>1</sup> أنظر عادل ذبيح، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بين سمو هدف الإنشاء وإكراهات الممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 2، العدد 4، سبتمبر 2017، الصفحة 224.

<sup>2</sup> راجع القانون العضوي رقم 16-11، المؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 25 غشت 2016، الصفحة 41. (الملغى)

<sup>3</sup> أنظر عبد السلام سالمى، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات كمساهم في تكريس شفافية العملية الانتخابية في الجزائر، المجلد الرابع، العدد الثاني، جوان 2019، الصفحة 385.

<sup>4</sup> أنظر جمال رواب، تقييم دور الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 01، أبريل 2019، الصفحة 1426.

تبعية القضاة لوزارة العدل وهو ما يؤثر بالتبعية على استقلاليتهم، سيما أن هذه المادة لم تحدد صفة هؤلاء القضاة هل هم قضاة الجالس أم قضاة الواقف باعتبار قضاة الواقف يخضعون مباشرة إلى وزير العدل، كما تأتي المحافظة على تشكيل القضاة للهيئة العليا امتدادا وتعويضا للجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات المنصوص عليها في قانون الانتخابات لسنة 2012 والتي تم الغائها على عدم نزاهتها ونجاحتها في تأطير العمليات الانتخابية<sup>1</sup>.

**السبب الخامس:** لقد ألزمت المادة 6 من القانون العضوي رقم 16-11 السالف الذكر أن تعيين أعضاء المجتمع المدني الآخرين يكون من قبل لجنة خاصة يرأسها رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، وهذا الأخير يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية طبقا للمادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 16-309<sup>2</sup> فضلا عن ذلك أحالتنا المادة 6 (الفقرة 2) من هذا القانون إلى التنظيم الصادر من قبل رئيس الجمهورية تحديد تشكيلة هذه اللجنة، فهذه التلاعب القانونية من أجل قطع اليقين بالشك أن رئيس الجمهورية يستحوذ بصفة كلية تعيين كل أعضاء الهيئة العليا سواء بطريقة مباشرة أو حتى بطريقة مباشرة، وإن كانت المادة 194 من الدستور واضحة في هذا المجال نجدها تستعمل عبارة "يعينهم رئيس الجمهورية"

وتدعيما لفكرة التلاعب القانونية قام الأستاذ "سالمي عبد السلام"<sup>3</sup> أن إحالة النص التشريعي صلاحية ترأس لجنة خاصة من قبل رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي فيه مخالفة دستورية مباشرة لنص المادة 194 التي لم تتضمن هذا الحكم، فهذا الإشكال يقودنا إلى فكرة تجسيد الشفافية المطلوبة طالما أن منح صلاحية رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي رئاسة اللجنة التي تعنى باقتراح أعضاءها يعتبر إجراء غير دستوري، وكان بالأحرى بالمشروع واحتراما لتداعيات لذات المبدأ، عدم حصرها في شخصية واحدة وترك مجال الاختيار لعملية الانتخاب داخل الهيئة نفسها ضمانا وتكريسا للديمقراطية التشاركية التي تبناها المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016.

وفي نافلة المساس بالاستقلال العضوي للهيئة العليا المستقلة كان من المفروض على المؤسس الدستوري على الأقل تعزيز مبدأ السيادة الشعبية وذلك من خلال تكريس ظاهرة تنوع في تعيين

<sup>1</sup> عادل ذبيح، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بين سمو هدف الانشاء واكراهات الممارسة، المرجع السابق، الصفحة 228.

وكذلك أنظر آمال عباس، نحو نزاهة الانتخابات من خلال الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، المجلد الخامس، العدد 01، أبريل 2018، الصفحة 12.

<sup>2</sup> راجع المرسوم الرئاسي رقم 16-309، المؤرخ في 28 نوفمبر 2016، يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 69، المؤرخة في 06 ديسمبر 2016، الصفحة 8.

<sup>3</sup> أنظر عبد السلام سالم، المرجع السابق، الصفحة 385.

أعضاء هذه الهيئة من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ورئيس الجمهورية والمؤسسات الدستورية الاستشارية ضمانا للشفافية وتدعيما للاستقلالية وحياد الهيئة في ممارسة المهام الدستورية.<sup>1</sup> وعلى هذا الأساس لم تعمر هذه الهيئة طويلا، وتم حلها مباشرة بعدم استقلاليتها لتحل محلها "السلطة الوطنية المستقلة" التي جاءت نتيجة استجابة عملية صادقة لمطلب شعبي قائم على ضرورة إحداث قطيعة جذرية مع الممارسات الانتخابية السابقة التي تمخضت في معظمها دوما عن نتائج لم يكن الشعب يتوقعها وأدت بالنتيجة إلى فقدان ثقته في الانتخابات ومقاطعتها، وتعد هذه السلطة تأسيس لميلاد بناء انتخابات نزيهة وشفافة مع حفظ صوت الناخب<sup>2</sup>، ولقد حاول القانون العضوي رقم 17-19 تدارك ما قيل بشأن القانون العضوي رقم 16-11 سيما في مجال التعيين وذلك من خلال حذف مصطلح "التعيين" وتعويضه بمصطلح "الانتخاب" بحيث يتم انتخاب أعضاء السلطة الوطنية المستقلة رئيسهم، وحتى هؤلاء الأعضاء يتم انتخابهم طبقا للمادتين 26 و32 من هذا القانون الناظم للسلطة الوطنية المستقلة<sup>3</sup>، وكذلك طبقا للمادة 214 من مسودة التعديل الدستوري.

### ثانيا: من الناحية الوظيفية

حتى وإن كانت الهيئة العليا المستقلة تصبو نحو تحقيق النزاهة والشفافية في مختلف مراحل العمليات الانتخابية سواء كانت انتخابات محلية وتشريعية ورئاسية وحتى الاستفتاء، وهذا ما برره المجلس الدستوري بشأن "هذه الإضافة" بقوله: "واعتبارا أن دسترة تسليم القوائم الانتخابية يضمن مبدأ الشفافية والنزاهة في الانتخابات وغايتها تكريس التداول الديمقراطي من خلال التعددية الحزبية المكرسة دستوريا."<sup>4</sup>

لكن في حقيقة الأمر لا تتمتع هذه الهيئة بالاستقلالية الوظيفية وهذا لسببين:

**السبب الأول:** تبقى السلطات الإدارية العمومية بما فيها وزارة الداخلية والجماعات المحلية مخول لها قانونا بتنظيم وتحضير العملية الانتخابية، فضلا عن ذلك تقوم بإعلان عن نتائج الانتخابات، وفي هذا الصدد يبقى دور هذه الهيئة ما هو إلا مراقبة من بعيد مدى احترام الإدارة العمومية لمبادئ التي تقوم عليها العملية الانتخابية سيما مبدئي الشفافية والنزاهة، على هذا الأساس سميت "بالهيئة العليا لمراقبة الانتخابات".

<sup>1</sup> أنظر عبد الحق مزردى، المرجع السابق، الصفحة 243.

<sup>2</sup> أنظر عبد الرزاق زوينة، رئيس سلطة ضبط السمعي البصري، مدونة نصوص قانونية، انتخاب رئيس الجمهورية 12 ديسمبر 2019 تأسيس للجزائر الجديدة، الصفحة 66 وما يليها.

<sup>3</sup> راجع القانون العضوي رقم 19-07، المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 55، المؤرخة في 15 سبتمبر 2019، الصفحة 5.

<sup>4</sup> رأي رقم 16/01، ر.ت.د/م.د، المؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

وفي المقابل نلاحظ عكس ما هو معمول به على مستوى السلطة الوطنية المستقلة فهذه الأخيرة تحل محل وزارة الداخلية والجماعات المحلية بصفة نهائية، فهي التي تقوم بعملية التحضير والتنظيم والاعلان عن النتائج حتى ولو كانت مؤقتة<sup>1</sup>، وبالتالي تم استبعاد تماما السلطات الإدارية العمومية في هذا المجال، وأصبح المجال الانتخابي يعود بالأساس إلى السلطة الوطنية المستقلة، وما يجب على السلطات الإدارية تقوم كل التسهيلات الإدارية وذلك من خلال تسخير الوسائل البشرية والمادية لها. على هذا الأساس سميت "بالسلطة" وليس ب"الهيئة" لاعتبارين أنها منبثقة من ممثلي الشعب عن طريق انتخاب اعضائها من طرف النظراء، وثانيا نظرا ما تتمتع به من السلطات في مجال العمليات الانتخابية من أجل ضمان الشفافية والنزاهة في عملها، وفي هذا الصدد تعد وتنشر تقريرا مفصلا عن كل عملية انتخابية خلال أجل اقصاه 45 يوما من تاريخ الاعلان الرسمي عن النتائج النهائية طبقا للمادة 10 من القانون العضوي رقم 19-07 السالف الذكر.

**السبب الثاني:** تم منح للهيئة العليا لمراقبة الانتخابات ما يعرف بعملية "الاحطار" والذي يفهم منه لغة أنها لا تستطيع أن تفصل في أي تصرف يشكل اعتداء أو خرق لقواعد قانون الانتخابات أو النصوص التنظيمية ذات الصلة من شأنها المساس بمبدأ النزاهة والشفافية، ومنه تقوم السلطات الإدارية العمومية بعدها تلقيها الاحطار من طرف الهيئة العليا بالفصل بشأن موضوع الاحطار وتلزم كل شخص بوقف عن هذا التصرف إذا كان إخطار جدي.

وهذا على خلاف ما هو معمول به أيضا على مستوى السلطة الوطنية المستقلة فهذه الأخيرة تتمتع بحكم القانون مجموعة من السلطات التي تخول صراحة للسلطة اتخاذ التدابير والمستعجلة من أجل الفصل في أي تصرف من شأنه المساس بمبدأ الشفافية والنزاهة في العملية الانتخابية، وهذا ما لاحظناه من خلال العبارات المستعملة "تتخذ"، "يمارس"، "تفصل"، "تقوم فورا"، فهذه المصطلحات القانونية لا تعتبر مصطلحات مائعة وإنما مصطلحات لها دلالة ومعنى قوي في لغة القانون مما يفعل من مكانتها ودورها الرائد في حماية الانتخاب، وهذا بطبيعة الحال حسب ما تنص عليه المادة 6 (الفقرة 2 و3) من القانون رقم 19-07 بأن السلطة المستقلة تحتكم لمبدأ سيادة الشعب عن طريق انتخابات حرة، ونزيهة، تعبر عن إرادة الشعب واختياره الحقيقيين، وتضمن لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية للانتخاب حق التصويت بحرية وبدون أي تمييز.

<sup>1</sup> تم دسترة هذا الدور المهم للسلطة الوطنية المستقلة في المادة 210 من مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020.

## المطلب الثاني: المؤسسات الاستشارية دعامة للسلطة التنفيذية

تسعى المؤسسات الاستشارية (المجلس الوطني لحقوق الانسان، المجلس الأعلى للشباب مثلا)، بدون منازع إلى حماية الحقوق والحريات المنصوص عليها في الفصل الرابع من الباب الأول المعنون ب"المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري"، فالأساسي الدستوري لهذه الهيئات يعتبر بمثابة الحصن الحصين لها، وضمان استقلاليتها في أداء مهامها الدستورية، لذا سنحاول من خلال هذا المطلب معالجة هذه المؤسسات من خلال الفرعين التاليين:

### الفرع الأول: طبيعة المؤسسات الدستورية الاستشارية

#### الفرع الثاني: تأثير السلطة التنفيذية في استقلالية المؤسسات الاستشارية

### الفرع الأول: طبيعة المؤسسات الدستورية الاستشارية

تعتبر المؤسسات الاستشارية من قبيل السلطات الإدارية المستقلة التي عرفت انتشار ذات أفق مبين، بسبب نجاعة هذه الأخيرة في أداء مهامها الموكلة لها بحكم الدستور سيما في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية، وذلك من خلال المشاركة في صياغة النصوص القانونية على فكرة الدوام والاستمرار، والسعي وراء توفير ضمانات قانونية لحماية تلك الحقوق والحريات الأساسية، وعليه فقبل الخوض أولا في إعطاء تبريرات التي جعلت منا تكييف تلك المؤسسات الدستورية، فلا بد من ضرورة إعطاء نظرة عامة حول السلطات الإدارية المستقلة أولا، ثم تحديد خصائص السلطات الإدارية المستقلة الاستشارية ثانيا.

### أولا: نظرة عامة حول السلطات الإدارية المستقلة

إن الدارس لموضوع السلطات الإدارية المستقلة يجر به الحديث إلى البحث عن أصل السلطة الإدارية المستقلة وأسباب ظهورها (أ)، قبل تحديد معنى السلطات الإدارية المستقلة (ب).

#### أ - أصل السلطات الإدارية المستقلة:

ظهرت السلطات الإدارية المستقلة بشكل غير تام في الدول الأنجلو سكسونية، ففي بريطانيا تحت اسم "المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة"، وفي الولايات المتحدة الأمريكية تحت اسم "الوكالات المستقلة" في سنة 1789<sup>1</sup>، وقد رافق ظهورها في فرنسا في سنة 1941 بعد ضعف دور البرلمان الفرنسي والسعي إلى تحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها وذلك من خلال لجوئها إلى تنظيم

<sup>1</sup> أنظر كريمة بوطابت، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر والأنظمة المقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 01، أبريل 2019، الصفحة 1153.

ثلاث (3) قطاعات حساسة منها قطاع الاتصالات، قطاع السوق، قطاع الإدارة اليومية<sup>1</sup>، وقد تتابع ظهور هذه السلطات في فرنسا، وتزايد عددها تحت تأثير التجارب الأجنبية والضغوط الأوروبية، حيث أنشأت هيئة وسيط الجمهورية سنة 1973 متأثرة في ذلك بتجربة السويد، وكما أُنشئت سلطة ضبط المواصلات سنة 1996، والكهرباء سنة 2000<sup>2</sup>.

ولقد كرسست الجزائر على غرار باقي دول العالم السلطات الإدارية المستقلة بعد مطلع عام 1990 بإنشاء "المجلس الأعلى للإعلام"، وتم منحها سلطات واسعة تتعدى تلك الممنوحة للمؤسسات الإدارية التقليدية، وتمس الاختصاصات المخولة أساسا للسلطة التنفيذية والسلطة القضائية والسلطة التشريعية في بعض الحالات<sup>3</sup>.

ولقد حاول الفقه القانوني في حصر الأسباب التي جعلت كل الدول تركز المؤسسات الدستورية في دساتيرها، وتتمثل فيما يلي:

\* تطبيق سياسة إصلاح الدولة من منتجة الضوابط والمقاييس إلى دولة ضابطة، وتقديم ضمانات قوية لحيادها في هذا المجال<sup>4</sup>.

\* تعتبر كل دولة عضو من أعضاء المجتمع الدولي، فهذا الأخير فرض عليهم التفتح نحو ترقية الحقوق والحريات من خلال اسناد هذه المهمة إلى بعض المؤسسات الدستورية الممتعة بالسلطات والاستقلالية في أداء مهامها خارجة عن رقابة أية سلطة عمومية كانت.

\* تطبيق أسس الضبط الاقتصادي للقطاعات الهامة في الدولة، وتم تكريس نظام تسيير تكييف مع التحولات الاقتصادية المعاصرة<sup>5</sup>.

\* الاتجاه نحو تقليل من هيمنة السلطة التنفيذية وذلك من خلال اسناد وظيفتها الرقابة في بعض النشاطات إلى السلطات الإدارية المستقلة<sup>6</sup>.

---

1 أنظر سهام صديق، مظاهر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد 4، ديسمبر 2017، الصفحة 193.

2 أنظر عبد الهادي بن زيطة، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، دراسات قانونية، المجلد 1، العدد 1، 2008، الصفحة 23.

3 أنظر الطاهر زواقري، سهيلة بن عمران، الإطار الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، الجزء الأول، العدد 1، جوان 2017، الصفحة 17.

4 أنظر عبد الهادي بن زيطة، المرجع السابق، الصفحة 24.

5 المرجع نفسه، الصفحة 24.

6 أنظر لمين شريط، الهيئات الدستورية المستقلة وموقعها في الدستور الجزائري الجديد 2016، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 38، فيفري 2018، الصفحة 28.

\*يعتبر إنشاء السلطات الإدارية المستقلة الأستاذة "سهام صديق"<sup>1</sup> مدعما بثلاث (3) مبررات أساسية تتعلق بتقديم ضمانات قوية للرأي العام لحياد تدخلات الإدارة، وكذا السماح بمشاركة واسعة لأشخاص من أصول واختصاصات مختلفة، وخاصة المهنيين في ضبط قطاع نشاطهم، أو في دراسة مشكلة حساسة متعلقة بهم، وأخيرا ضمان فاعلية تدخل الدولة في إطار السرعة، والتكيف مع تطور الاحتياجات والأسواق واستمرارية العمل.

\*يرى الأستاذ "بن ساحة يعقوب"<sup>2</sup> أن دور الدولة في إطار "سياسة العولمة" التي عرفها العالم، بأن تمارس الدولة الوظائف الضبطية عن طريق إنشاء هيئات من نوع جديد أكثر حداثة ومواكبة للتطور الحاصل تتجلى في السلطات الإدارية المستقلة، وهي بخلاف الهياكل الإدارية التقليدية المتمثلة في المرافق العامة، تشرف على العديد من المجالات والنشاطات: البنوك والمؤسسات المالية، نشاطات البورصة، التأمينات، البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المناجم، والكهرباء والغاز، النقل، المحروقات، وكذا قطاع المنافسة.

### ب - معنى السلطات الإدارية المستقلة:

لقد حاول الدستور تحديد بعض الأجهزة التي تكيف على أساس أنها من قبيل السلطات الإدارية المستقلة على شاكلة المجلس الأعلى للشباب أو المجلس الوطني لحقوق الإنسان أو الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ووقايتة دون تحديد المعنى الدستوري لهذه الأجهزة، وتبعاً لذلك قدم الفقه الدستوري عدة تعريفات مختلفة لمصطلح السلطات الإدارية المستقلة بصفة العموم، فعرّفها الأستاذ "أمين شريط" بأنها: "هيئة إدارية مستقلة تابعة لدولة، مكلفة بضمان تنظيم وضبط قطاع معين من النشاط، وهي لا تخضع إلى سلطة سلمية لوزارة وصية معينة، سواء كانت رئاسية أو وصية، وتتمتع بقدر هام من الاستقلالية عن السلطة السياسية للدولة بالمقارنة مع الأجهزة والمؤسسات الإدارية التقليدية."<sup>3</sup>

لكن مهما اختلف الفقه القانوني حول مفهومها إلا أنهم اتفقوا حول بعض النقاط من خلال أنها تتمتع بالاستقلالية في أداء مهامها من ناحية، ومن ناحية أخرى أنها تمارس نشاط في قطاع معين، وأخيراً لا تخضع لأية رقابة سواء كانت رئيسياً منها أو وصائياً، كما يمكنها أن تخضع لأحكام القانون العام، وقد تخضع لأحكام القانون الخاص، فهذه النقاط تعتبر من الخصائص اللصيقة بالسلطات الإدارية المستقلة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> أنظر سهام صديق، المرجع السابق، الصفحة 194.

<sup>2</sup> أنظر بن يعقوب ساحة، إشكالية مفهومية السلطات الإدارية المستقلة نموذجاً، مجلة آفاق للعلوم، العدد السابع عشر، سبتمبر 2019، الصفحة 174.

<sup>3</sup> أنظر الأمين شريط، الهيئات الدستورية وموقعها في الدستور الجزائري الجديد 2016، المرجع السابق، الصفحة 43.

<sup>4</sup> أنظر بن يعقوب ساحة، المرجع السابق، الصفحة 175.

## ثانيا: خصائص السلطات الإدارية المستقلة

يكاد يكون هناك إجماع على أن الهيئات المستقلة تتميز بثلاثة (3) خصائص وهي:

### الخاصية الأولى: معيار الاستقلالية

حاول الباحثين ارساء معالم استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من خلال تمتعها ما يلي:

**\* عدم خضوعها للرقابة<sup>1</sup>:** لا تخضع السلطات الإدارية المستقلة إلى الرقابة سواء كانت رقابة رئاسية أو رقابة وصائية، حتى لو كان أعضاءها معينون من طرف السلطة الوصية، وبهذا الصدد كل تعريفات المقدمة أعلاه ارتكزت على هذا النوع من خلال تمتعها بالقدرة على اتخاذ قرارات بكل حرية ودون الرجوع إلى الغير ودون الخضوع إلى أية تعليمات خارجية فوقية أو أية ضغوط من أية جهة أخرى. لكن هذا لا يعني أنها تفلت من الرقابة بصفة مطلقة، طبقا للقاعدة المعمول بها أنه لا يوجد هناك جهاز إداري يعمل خارج سلطان الحكومة، واعتبار بالنتيجة أنها تعمل تحت سلطان الحكومة، مع تمتعها بالاستقلالية الكاملة في اتخاذ القرارات لاحترام وتطبيق المبادئ التي وجدت من أجلها.

**\* تمتعها بالسلطة العامة:** نلاحظ من خلال الصلاحيات المسندة إلى السلطات الإدارية المستقلة تعود بالأساس إلى الوزارة، بحيث قام المشرع بنزع جزء من صلاحيات إدارية ذات طابع متخصص من الوزارة، ومنحها لتلك السلطات، وعلى إثرها أصبحت تلك السلطات تتمتع بامتيازات السلطة العامة ومثال ذلك فرض غرامات مالية، سحب ممارسة النشاط، اجراء تحقيق مسبق، سلطة إصدار تعليمات وتنظيمات مستقلة شأنها في ذلك شأن السلطة التنفيذية، فالسلطة العامة هذه تجعل كل تصرفات وأعمال تتمتع بالقوة التنفيذية، وتكون محل دعوى تجاوز السلطة<sup>2</sup>.

**\* تمتعها بالشخصية المعنوية:** بعض دساتير دول العالم تستعمل عبارة "الاستقلال المالي والإداري" بما فيها الجزائر، فهذه العبارة ناتجة عن فكرة "الشخصية المعنوية"، طبقا لما نصت عليه المادة 50 من القانون المدني لسنة 1975 (المعدل والمتمم)، بحيث كل شخص يتمتع بالشخصية المعنوية بالضرورة يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، لكن مهما يكن من الأمر نلاحظ أن المشرع في بعض الحالات قد لا يضيف على بعض الهيئات الشخصية المعنوية على غرار اللجنة المصرفية، المجلس القرض والنقد.

<sup>1</sup> أنظر الطاهر زواقري، سهيلة بن عمران، المرجع السابق، الصفحة 15.

<sup>2</sup> أنظر كريمة بوطارنت، المرجع السابق، الصفحة 1153.



وفي نافذة هذه الخاصية يرى بعض الباحثين أن مصطلح "الهيئات" أحسن بكثير من مصطلح "السلطات" وذلك من خلال أن "الهيئة" يمنح لها الشخصية المعنوية، والاستقلال الإداري والمالي، والمالكة لسلطات الإدارية، على خلاف مصطلح "السلطات" الذي يمنح للأجهزة والهيئات في الدولة سواء على مستوى المركزي أو على مستوى المحلي لممارسة مهامها ووظائفها<sup>1</sup>.

### الخاصية الثانية: النشأة التشريعية

لقد نص الدستور أن السلطات الإدارية المستقلة يتم انشاؤها بقانون صادر عن سلطة تشريعية ومثال ذلك المادة 199 من الدستور المتعلقة بتنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان، والمادة 207 المتعلقة بتنظيم المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات. وتكمن الحكمة الدستورية في إحالة هذه الهيئات على القانون لإضفاء المزيد من استقلاليتها الإدارية والمالية، بحيث يعتبر عنصر استقلالية تلك الهيئات من أهم العناصر الجوهرية في وجوده، وبالتالي لا يعقل من البرلمان تقييد هذا الاستقلال من ناحية، ومن ناحية أخرى لا يعقل أن يحيل الدستور إلى التنظيم المستقل الصادر عن السلطة التنفيذية لتنظيم مثل هذه الهيئات. واعتبار بالنتيجة كل هيئة موجودة ضمن أحكام الدستور، وتم إحالتها على البرلمان من أجل تنظيم طريقة سير عملها فتعتبر من قبيل الهيئات الإدارية المستقلة، لكن من الناحية العملية نلاحظ أن رئيس الجمهورية قد تدخل في تنظيم بعض الهيئات بمقتضى مراسيم رئاسية على شاكلة هيئة وسيط الجمهورية.

### الخاصية الثالثة: معيار التخصص

تمارس السلطات الإدارية المستقلة اختصاص معين في قطاع محدد، بحيث لا يجوز لها أن تتجاوز حدود ما رسم لها، وفي نفس الوقت تمارس تكليف دستوري من أجل ترقية الحقوق والحريات الأساسية وحمايتها، ومثال ذلك يمارس مجلس المنافسة ووظيفة الضبط الاقتصادي، يمارس المجلس الوطني لحقوق الإنسان ووظيفة حماية حقوق الإنسان وترقيتها، يتولى المجلس الأعلى الإسلامي في إبداء الحكم الشرعي، والحث على الاجتهاد وترقيته.

ولقد ترتب عن معيار التخصص عنصر الكفاءة من خلال اشتراط الدستور أن يكونوا أعضاء الهيئات لهم كفاءة عالية في المجال التي تخصص فيه تلك الهيئات، ومثال على ذلك أكدت المادة 196 من الدستور أنه يجب على رئيس الجمهورية أن يعين خمسة عشر (15) عضو من بين

<sup>1</sup> أنظر الأمين شريط، الهيئات الدستورية المستقلة وموقعها في الدستور الجزائري الجديد 2016، المرجع السابق، الصفحة

الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم، كما استعملت المادة 207 من الدستور عبارة "ترأس المجلس كفاءة وطنية معترف بها"

### الفرع الثاني: تأثير السلطة التنفيذية في استقلالية المؤسسات الاستشارية

لقد أشار الدستور إلى استقلالية المؤسسات الاستشارية وحدد لها المجال المتخصص الذي من أجله أن تنشط فيه، إلا أن استقلالية هذه المؤسسات تبقى محدودة جدا وذلك من خلال تدخل السلطة التنفيذية في تنظيم وعمل تلك المؤسسات سواء بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة وهذا ما سنحاول توضيحه في هذا الفرع من خلال ما يلي:

#### أولا: في مجال التعيين

إن المتمعن في كل التشكيلات المؤسسات الاستشارية نجدها تتدخل السلطة التنفيذية في التعيين، ومثال ذلك يقوم رئيس الجمهورية بتعيين كل أعضاء المجلس الأعلى الإسلامي طبقا للمادة 196 من الدستور والمادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 17-141 الذي يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره<sup>1</sup>، كما تعين البعض منها على شاكلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان فقد يعين رئيس الجمهورية أربعة (4) من أعضائه طبقا للمادة 10 من قانون رقم 16-13 المتعلق بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان<sup>2</sup>، فضلا عن ذلك يمكن لرئيس الجمهورية تعيين رئيس بعض المؤسسات الاستشارية على شاكلة المجلس الأعلى للشباب طبقا للمادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 17-142<sup>3</sup>، وكما يترأس هو رئيس المجلس الأعلى للأمن طبقا للمادة 197 (الفقرة 1) من الدستور فتدخل السلطة التنفيذية كما هو متفق عليه يمس باستقلالية المؤسسات الدستورية الاستشارية<sup>4</sup> بحيث ساير المشرع الجزائري عكس ما اعتمده المشرع الفرنسي وذلك من خلال اعتماد على تنوع في تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة عن طريق اشراك عدة جهات في تعيين أعضاء هذه السلطات كالجمعية العامة ومجلس الشيوخ وبعض الجهات المهنية المرتبطة بالقطاع المضبوط<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> راجع المرسوم الرئاسي رقم 17-141، المؤرخ في 18 أبريل 2017، يحدد تنظيم المجلس الأعلى الإسلامي وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 25، المؤرخة في 19 أبريل 2017، الصفحة 3.

<sup>2</sup> راجع القانون رقم 16-13، الموافق 3 نوفمبر 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية، العدد 65، المؤرخة في 6 نوفمبر 2016، الصفحة 5.

<sup>3</sup> راجع المرسوم الرئاسي رقم 17-142، المؤرخ في 18 أبريل 2017، يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للشباب وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 25، المؤرخة في 19 أبريل 2017، الصفحة 5.

<sup>4</sup> سبق الإشارة إلى هذه المسألة في متن هذه المذكرة في العديد من المحطات وسيما المتعلقة بالتعيينات.

<sup>5</sup> أنظر صديق سهام، المرجع السابق، الصفحة 197.

## ثانيا: في مجال تنظيم المؤسسات الاستشارية

تحتل هذه المؤسسات لها مكانة دستورية، مما قد يصبح لزوماً على الدستور أن يضمن استقلاليتها من خلال إلزام المشرع بوضع قانون يعزز مكانتها، ويعطي لها جوهرها حتى لا تبقى تلك المواد الدستورية مجرد مادة صماء.

لكن ما لاحظناه أن هناك بعض المؤسسات لم يتم انشاؤها بقانون بل يتم انشاؤها بمقتضى تنظيم صادر عن طريق رئيس الجمهورية كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الأعلى الإسلامي والمجلس الأعلى للشباب والمجلس الأعلى للأمن، فإن كان جائز هذا الأخير تنظيمه من طرف السلطة التنفيذية لخصوصيته وما يمتاز بالطابع السري، فإن المؤسسات المشار إليها قد تمس بمبدأ الفصل بين السلطات وذلك من خلال تعدي السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية، وهذا ما يجعل فكرة استقلالية تلك الهيئات تبقى فكرة مجردة.

وتدعيماً لفكرة التعدي نلاحظ معظم النصوص القانونية تحلينا إلى تنظيم بعض الأمور الجوهرية المرتبطة بعمل وسير المؤسسات الاستشارية، وهذا ما يمس بعنصر الاستقلال الذي يعتبر أهم عنصر لقيام السلطات الإدارية المستقلة.

## ثالثا: في مجال طبيعة أعمال المؤسسات الاستشارية

إن المتمعن في السلطات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة نجدها تمنح لها سلطة التأثير على مؤسسات الدولة بما فيها السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لتمتعها بخبرة معينة في مجال معين<sup>1</sup>، فهي تؤثر في كيفية سن النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة طبقاً للمادة 4 من القانون رقم 13-16 السالف الذكر التي تنص: "دراسة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية وتقديم ملاحظات بشأنها وتقديم النصوص السارية المفعول على ضوء المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان"، كما لها الحق في إصدار توصيات وآراء في مجال ترقية الحقوق والحريات طبقاً لما نص عليه المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 17-142 السالف الذكر بقولها: "تقديم آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب وازدهارهم في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والرياضي"، كما لها الحق في إصدار إنذارات حول ميادين نشاطها والقيام بمهمة الاعلام حولها طبقاً للمادة 5 من القانون رقم

<sup>1</sup> أنظر الأمين شريط، الهيئات الدستورية وموقعها في الدستور الجزائري الجديد 2016، المرجع السابق، الصفحة 55.

13-16 السالف الذكر بقولها: "الإنذار المبكر عند حدوث حالات التوتر والأزمات التي قد تتجر عنها انتهاكات لحقوق الإنسان والقيام بالمساعي الوقائية اللازمة بالتنسيق مع السلطات المختصة." وأخيرا لها الحق في إصدار تقارير عن نشاطاتها ومنها التقرير السنوي الذي قد تقدمه للبرلمان ورئيس الجمهورية يتضمن معاينات وتوصيات واقتراحات لاتخاذ قرارات سياسية وإصدار تشريعات تتعلق بميدان نشاطها طبقا للمادة 203 (الفقرة 2) من الدستور التي تنص: "ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، والنقائص التي سجلتها في هذا المجال، والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء."، كما نصت المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 141-17 السالف الذكر ما يلي: "يرفع المجلس تقريرا سنويا عن نشاطاته إلى رئيس الجمهورية."

لكن ما يلاحظ على سلطة التأثير التي تتمتع بها المؤسسات الاستشارية تبقى محدودة جدا وذلك من خلال عدم إلزام السلطة التنفيذية بها، فسلطة الآراء والتوصيات تبقى شكلية لأنها آراء بسيطة وليست ملزمة لها، وإرسال التقارير إلى رئيس الجمهورية تبقى مجرد إعلامه، ولا ينتج عنها أية مسؤولية تذكر ولا يتبع فيها أية مناقشة أو لائحة من قبل البرلمان في حالة إعلامه بنسخة من التقرير.

## الخاتمة:

يعتبر موضوع السلطة التنفيذية موضوعا شائكا، يصعب على أي باحث معالجته في شكل مذكرة الماستر، بل لا بد أن يكون موضوع أطاريح الدكتوراه مستقبلا، ومشاريع البحث من أجل الإمام كل ما يتطلبه هذا الموضوع سواء من حيث التنظيم أو من حيث الصلاحيات لوضع نظام قانوني كامل وشامل للسلطة التنفيذية، باعتبارها تحتل مكانة مرقومة ومتميزة في الأنظمة الدستورية المقارنة بما فيها الدستور الجزائري، باعتبارها الجهاز المحوري الذي يركز عليها لتكييف طبيعة نظام الدولة ككيان هل هو نظام رئاسي أم نظام شبه رئاسي أم نظام برلماني.

ونظر لضيق الوقت، وصعوبة الحصول على المراجع وسيما الرسائل الجامعية والمؤلفات الفقهية المتخصصة، ومداخلات الأساتذة في التظاهرات العلمية في هذا المجال، بسبب المرض العصري كوفيد 19 (كورونا) وما ترتب عنه من غلق الجامعات والزاميتنا بالتدبير الحجر المنزلي. لكن مهما يكن من أمر أو ظرف حاولنا قدر المستطاع بمعية من المشرف الدكتور "صديق سعوداوي" بهندسة هذا الموضوع في قالبه المنهجي، وما لدينا من مراجع وسيما المقالات العلمية، معالجة موضوع السلطة التنفيذية، ووضعها في إطاره القانوني، بدء من الدستور إلى غاية النصوص التشريعية ذات الصلة بها، وذلك من خلال معالجتها في إطار المقاربة القانونية، وما عرفته السلطة التنفيذية في الحقبة الزمنية الأخيرة (الحراك الشعبي 22 فيفري 2019)، وما ستعرفه مستقبلا في إطار مسودة المشروع التعديل الدستوري.

حيث حاولنا من خلال الفصل الأول من هذه المذكرة اعطاء شرح مفصل حول السلطة التنفيذية كسلطة، وذلك من خلال معالجتها من الناحية العضوية، ومن الناحية الوظيفية، فمن الناحية العضوية تطرقنا إلى منصب رئيس الجمهورية وكذلك إلى منصب الوزير الأول بسبب تكريس الدستور ما يعرف بثنائية السلطة التنفيذية التي جاءت كتحصيل حاصل لتكريس الازدواجية القضائية، وإنشاء مجلس الأمة في دستور 1996.

حيث لاحظنا أن رئيس الجمهورية يكرس طابع التمثيل الذي يعتبر من أهم مقومات النظام الجمهوري، وذلك من خلال انتخابه من قبل الشعب عن طريق الأغلبية المطلقة، لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، فهذا الحكم يكرس هو الآخر مبدأ التداول السلمي على السلطة بحيث

يستطيع الشعب من خلاله اختيار ممثله عن طريق انتخابات دورية حرة ونزيهة طبقا للمادة 11 من الدستور .

فالثابت في شروط الترشح لانتخابات الرئاسية عرفت استقرار شبه تام عبر مختلف الدساتير التي عرفت الجزائر مع اثبات الجنسية الجزائرية الأصلية لأبويه، وجعل مسألة تجديد العهدة الانتخابية من الأمور التي لا يمسه أي تعديل دستوري (الحظر الموضوعي) مع قيام مسودة مشروع تعديل الدستور بشرح مبدأ تجديد العهدة لمرة واحدة وهذه الأمور شرحناها بالتفصيل في هذه المذكرة، واستقرار الحكم الدستوري في هذا الشأن مرده ببساطة التحليل إلى طبيعة النظام المتبع من طرف الدولة، وما نتج عنه من مبدأ التمثيل ومبدأ المواطنة، وتبعاً لذلك أصبح مصطلح "رئيس الجمهورية" يختلف عن مصطلح "الملك" ومصطلح "رئيس الدولة".

أما منصب "الوزير الأول" عرف عدة تطورات وسيما من حيث التسمية ومن حيث التعيين، فمن حيث التسمية فقد لقب "بالوزير الأول" في دستور 1976 ودستور 1996 بعد التعديل لسنة 2008، ولقب أيضا "برئيس الحكومة" في دستور 1989 ودستور 1996 قبل تعديله في 2008، وفي مسودة مشروع التعديل الدستوري لسنة 2020، أما من حيث التعيين فتارة ينص الدستور على أن رئيس الجمهورية يملك السلطة المطلقة في تعيين الوزير الأول دون استشارة أو تلقى أي اقتراح من أية جهة، وتارة أخرى يلزم الدستور رئيس الجمهورية باستشارة الأغلبية المطلقة، لكن مهما وقع الاختلاف في منصب "الوزير الأول"، تبقى مسألة لا جدال فيها أن رئيس الجمهورية ينفرد بتعيين "الوزير الأول" وله حرية اختيار الرجل المناسب لتنفيذ برنامجه السياسي، بالرغم من أن منصب "رئيس الحكومة" وجد قبل منصب "رئيس الجمهورية" ومثال ذلك رئيس الحكومة المؤقتة السيد "فرحات عباس".

ومن الناحية الوظيفية لاحظنا أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات وصلاحيات واسعة جدا نظر لمركزه السامي فيملك السلطة السامية، ويقرر السياسة الخارجية، يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، يعين في الوظائف العليا والمسؤوليات السياسية، يترأس مجلس الوزراء، يقرر حالة الإعلان عن الأزمة الدستورية (الحصار، والطوارئ، التعبئة العامة، الحالة الاستثنائية، الحرب)، حل المجلس الشعبي الوطني، تعيين أعضاء الحكومة والوزير الأول، السلطة التنظيمية، فكل هذه السلطات والصلاحيات تتأرجح ما بين أنها تعد شخصية غير قابلة للتفويض فيها طبقا للمادة 101 من الدستور، وما بين أنها تمارس عن طريق استشارة الهيئات الدستورية.

ويساعد رئيس الجمهورية في هذا الشأن الوزير الأول، وذلك من خلال وضعه مخطط عمل الحكومة لتنفيذ البرنامج السياسي الذي من أجله انتخب رئيس الجمهورية، فضلا عن ذلك يتولى سلطة التعيين في الوظائف المدنية بموجب مراسيم تنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها، كما يتولى

مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات المستقلة عن طريق المجال التنظيمي المخول له دستوريا طبقا للمادة 143 (الفقرة 2) منه، وأخيرا يتولى حسن سير الإدارة العمومية.

فلا مجال للمقارنة بين صلاحيات رئيس الجمهورية والوزير الأول، مما جعل رئيس الجمهورية يتراأس السلطة التنفيذية، والثاني يمارس صلاحيات مفوضة، بالرغم من أن الوزير الأول هو الذي يتحمل المسؤولية السياسية أمام البرلمان، مما جعل القول أن رئيس الجمهورية يمتلك سلطات ولا يتحمل أية مسؤولية ماعدا المسؤولية الجنائية في حالة الخيانة العظمى، والوزير الأول لا يمتلك سوى صلاحيات مفوضة كما أسلفنا سابقا ومع ذلك يتحمل المسؤولية السياسية أمام ممثلي الشعب، وتبعاً لذلك حاولت مسودة مشروع التعديل الدستوري لسنة 2020 بتعزيز مركز رئيس الحكومة وذلك من خلال منحه العديد من السلطات التي تجعله يتحمل المسؤولية بمعنى الكلمة أمام ممثلي الشعب، وأمام رئيس الجمهورية.

كل هذه الأمور تم معالجتها بشكل مفصل وبكل وضوح في أحكام هذا الفصل مستعينة بالأراء الفقه القانوني المتخصص في مجال السلطة التنفيذية مع الإشارة إلى الثغرات والمصطلحات الغامضة التي قد تعتري النص القانوني في لفظه أو في فحواه، مع تقديمنا بعض الاقتراحات واثرائها، مما يعود بالنفع على كل دراس لموضوع السلطة التنفيذية من جانبها الداخلي.

أما في الفصل الثاني من أحكام هذه المذكرة حاولنا معالجة السلطة التنفيذية من الخارج انطلاقاً من مضمون مبدأ الفصل بين السلطات المكرس في المادة 15 من الدستور، بحيث نلاحظ أن السلطة التنفيذية قد تستحوذ وتتدخل إلى حد كبير على السلطة التشريعية، وذلك من خلال حل المجلس الشعبي الوطني أو التشريع بأوامر أو اصدار القانون أو الاعتراض عليه أو التدخل في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، وفي المقابل حتى وإن أرادت السلطة التشريعية أن تؤثر على السلطة التنفيذية فلا يمكنها كذلك لافتقادها للآليات الدستورية وسيما أن الأغلبية البرلمانية قد تكون مساندة لرئيس الجمهورية، وتثبت وجودها في الجهاز الحكومي هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى قد لاحظنا أيضاً أنه يمكن للسلطة التنفيذية أن تستحوذ وتؤثر على السلطة القضائية باعتبار أن رئيسها هو ضامن استقلالية هذه الأخيرة، والقاضي الأعلى للبلاد، ورئيس المجلس الأعلى للقضاء الذي يسهر على احترام القانون الأساسي للقضاء ورقابة انضباط القضاة، حتى وإن كانت مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020 استبعدت هذه الرئاسة وأسندتها الى الرئيس الأول للمحكمة العليا لكن يبقى هذا الأخير معين من قبل رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 92 من الدستور، فضلاً عن ذلك يتولى وزير العدل مهمة الاشراف الإداري على قطاع العدالة، ورئيس النيابة العامة، وأخير تجتمع كل السلطات في يد رئيس الجمهورية في حالة الحرب.

وتدعيما لفكرة "الاستحواذ" لاحظنا أن رئيس الجمهورية يتدخل بصفة مباشرة في المؤسسات الرقابية والاستشارية وذلك من خلال تعيين بعض اعضائها، وبعض رؤسائها وسيما رئيس المجلس الدستوري ورئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، فضلا عن ذلك لوحظ أن بعض تلك المؤسسات ملزمة بإرسال نسخة من تقاريرها إلى رئيس الجمهورية، وأخيرا تبين لنا أن بعض المؤسسات الاستشارية يمكن تكييفها على أساس السلطات الإدارية المستقلة، وهذه الأخيرة لا تعمل خارج الجهاز الحكومي كما وضحنا ذلك في متن هذه المذكرة، واعتبار بالنتيجة أن السلطة التنفيذية تأثر في عمل المؤسسات الرقابية والاستشارية.

وتأسيسا على ما تقدم أن رئيس الجمهورية لم يصبح فقط رئيس السلطة التنفيذية بل أيضا أصبح يآثر بشكل مباشر على بقية السلطات والمؤسسات كما وضحنا سابقا، وبالموازاة أصبح رئيس الجمهورية هو الرائد السلطات وهذا ما جسده بالفعل مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020 عندما ذكرت رئيس الجمهورية في الترتيب قبل البرلمان والحكومة والعدالة، وعلى إثر ذلك أصبح النظام الدستوري الجزائري يكيف على أساس أنه نظام شبه رئاسي.

وصفوة القول أننا قمنا بتحليل القانوني كل النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية ذات الصلة بموضوع السلطة التنفيذية مع تبيان مظاهر تفوق السلطة التنفيذية، واستحواذ رئيس الجمهورية على كل السلطات والصلاحيات وفق للشكل المبين والموضح في متن هذه المذكرة، مع تبيان الانتقادات التي وجهها الفقه القانوني، وبدورنا اقترحنا مجموعة من الاقتراحات لضمان التوازن بين رئيس الجمهورية والوزير الأول داخل جهاز السلطة التنفيذية، وأيضا لضمان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ووضح حد لتدخل هذه الأخيرة في عمل السلطة القضائية لجعلها تمارس بكل حرية وبكل استقلالية لضمان العدل، وتطبيق القانون، وحماية الحقوق والحريات الأساسية، فضلا عن ذلك استبعاد تدخل السلطة التنفيذية في مختلف المؤسسات الدستورية مهما كان نوعها، واعطائها المزيد من الاستقلالية في أداء مهامها، وتزويدها بسلطة اتخاذ القرار في الشأن الذي تختص فيه، باعتبارها الأجهزة المكلفة من قبل المشرع بحماية الحقوق والحريات الأساسية، وأخيرا ضرورة تحديد المصطلحات الدستورية دون تركها عامة أو غامضة التي تحتمل أكثر من تأويل وتفسير، لأن كل هذا وذاك يفسر لمصلحة السلطة التنفيذية على حساب باقي السلطتين، واعتبار بالنتيجة يبقى عملنا هذا ناقصا ما دام أن الكمال لله سبحانه وتعالى.



## قائمة المراجع

### أولاً: الكتب

- أحسن رابحي، النشاط التشريعي لسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- الأمين شريط: الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- الأمين شريط: الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- بن عياش عفيف الدين: السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
- حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، 2015.
- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، بدون طبعة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- سعيد بوا الشعير: النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية-، الجزء الرابع، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- سعيد بوا الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.
- صفاء بلاسم ثوينيت الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2019.
- عادل قرانة: النظم السياسية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.

- عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، الطبعة منقحة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- عبد الله بوقفة، القانون الدولي المعاصر والقانون الدستوري: تطبيق قواعد القانون الدولي في النظام القانوني لدولة، بدون طبعة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- عطاء الله بوحميده، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جمع ومقارنة وتعليق، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.
- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري القانون الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- فاطمة الزهراء رمضان: دراسة حول جديد التعديل الدستوري في الجزائر 2016، بدون طبعة، النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2017.
- فاطمة الزهراء غريبي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، دار الخلدونية، الجزائر، 2016.
- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، السلطات الثالث، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الجزء الأول، الطبعة العشرون، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
- محمد ناصر بوغزالة، الأحكام العامة في القانون الدستوري، النظريات العامة للدولة، الطبعة الأولى، دار الأكاديمية للطبع والنشر، الجزائر، 2018.
- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية -النظام الدستوري الجزائري-، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2014.
- موسى بودهان: قانون الانتخابات الجزائري -نصوص تشريعية وأحكام تنظيمية-، دار مدني للطباعة والنشر والتوزيع، البلدية، بلد الجزائر، 2006.
- مولود ديدان: القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار بلقيس، الجزائر.
- ناصر لباد: القانون الإداري -التنظيم الإداري-، منشورات دحلب، سطيف، الجزائر، 2002.

ثانيا: الرسائل الجامعية

## أ - أطاريح الدكتوراه

- أمينة قريش، تنظيم السلطات خلال الأزمات في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2018-2019.
- بلال بلغالم: تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر -نظام البلدية-، أطروحة الدكتوراه، دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2018/2017.
- بوزيد بن محمود، أثر اجتهادات المجلس الدستوري على الوظيفة التشريعية للبرلمان في الجزائر، أطروحة دكتوراه، في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة 01، 2017-2018.
- رداوي مراد، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016-2015.
- سعيد أوصيف: البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة دكتوراه علوم، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2015/2016.
- صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، أطروحة دكتوراه علوم، القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، بلد الجزائر، 2018-2019.
- محمد بوريو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012.
- محمد منير حساني، الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أحمد خيضر، بسكرة، 2015-2016.

## ب - مذكرة الماجستير

- أمال بوحفصي: حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة، مذكرة الماجستير، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2007/2006.
- محمد عمران، مجلس الأمة: الإطار العضوي والوظيفي، رسالة الماجستير، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2001.
- منال يدر: مبدأ التمثيل على المستوى المحلي، مذكرة الماجستير، الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2013-2014.

## ثالثا: المقالات العلمية

- ابراهيم مجاهدي، دور الدبلوماسية الجزائرية في تسوية النزاعات المسلحة الإقليمية: دراسة حالة النزاعات الإفريقية نموذجا، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، العدد الثامن، 2017.

- أحمد قارش، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 33، ديسمبر 2013.
- أسماء بعلوج، تجربة الجزائر في تعزيز قيم المواطنة ومكافحة الإرهاب، قراءة قانونية في ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في ظل دستور 2016، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، الجزء الأول، العدد السابع، 2017.
- الطاهر زواقري، سهيلة بن عمران، الإطار الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، الجزء الأول، العدد 1، جوان 2017.
- آمال عباس، نحو نزاهة الانتخابات من خلال الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، المجلد الخامس، العدد 01، أبريل 2018.
- آيت عبد المالك نادية، النظام القانوني لحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في ظل القانون الدولي الاتفاقي، مجلة صوت القانون، العدد الأول، أبريل 2014.
- باهية صواققي، بيان السياسة العامة كآلية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016، مجلة حوليات، جامعة الجزائر 1، المجلد 34، العدد 01، 2020.
- بلال بلغالم، الدفع بعدم الدستورية كآلية لتنقية العمل التشريعي المخالف لأحكام الدستور، مجلة صوت القانون، المجلد السابع، العدد 01، 2020، الصفحة 1360.
- بن زيان أحمد، المركز القانوني لرئيس المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، المجلد 03، العدد 02، جوان 2016.
- بن يعقوب ساحة، إشكالية مفهومية السلطات الإدارية المستقلة نموذجا، مجلة آفاق للعلوم، العدد السابع عشر، سبتمبر 2019.
- جمال رواب، تقييم دور الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 01، أبريل 2019.
- حكيمة مناع، شروط المدة في معاهدة الهدنة، المجلد 02، العدد 4، مجلة الشريعة والاقتصاد، جامعة العلوم الاسلامية قسنطينة، 2014.
- خالد عطوي، شروط تطبيق القاضي الجزائري للمعاهدات الدولية، قراءة في قرار المجلس الدستوري رقم 01 لعام 1989، الصادر عن مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، العدد 03، 2014.
- خوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، ودستور المغرب لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 1، أبريل 2012.
- رابح شامي، مدى استقلالية وفعالية الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات الجزائرية، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 02، 2018.

- زينب عبد اللاوي، مكانة الوزير الأول في دستور 1996 المعدل لسنة 2008، العدد السادس، مجلة الباحث لدراسات الاكاديمية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015.
- سعاد الغوتي: معالجة علاقة الإسلام والدولة في النصوص الأساسية الجزائرية في الفترة ما بين 1962 و2012، مجلة صوت القانون الصادرة عن مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، العدد 05، ابريل 2016.
- سليمة قزلان، منصب الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري ل2008 مقارنة برئيس الحكومة بتعديل 1996، مكانة دستورية جديدة أم تغيير مصطلح وتكريس أكثر للنظام الرئاسي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 49، العدد 3، 2012.
- سهام صديق، مظاهر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد 4، ديسمبر 2017.
- سهيلة إراتي، العلاقات الدبلوماسية الجزائرية، علاقات هادئة ومنتزعة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 35، أكتوبر 2014.
- شربال عبد القادر، وخروب رضا، اصلاح المجلس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة صوت القانون، الصادرة عن مخبر نظام الحالة المدنية بجامعة خميس مليانة، الجزء الأول، العدد السابع، 2017.
- صالح حاج أحمد، السلم والأمن الدوليين، دراسة على ضوء أحكام ميثاق الأمم المتحدة، المجلد 11، العدد 1، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، 2018.
- صديق سعوداوي، الحق في الدستور، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، العدد الأول، أبريل 2014.
- صديق سعوداوي، آلية الدفع بعدم الدستورية كضمانة لإعلاء الدستور، دراسة في تحليل المادة 188 من الدستور الجزائري، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، الجزء الأول، 2017.
- صليحة بيوش: التنظيم الدستوري لنهاية مدة رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية الصادرة عن جامعة باتنة 1، العدد 12، يناير 2018.
- طيبي عمروش سعاد، توسيع إخطار المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين تحديات ورهانات، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، المجلد 33، العدد 01، الجزء الأول، مارس 2019.
- طيبي عيسى، المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 علاقة التركيبية بالأداء، مجلة التراث، المجلد 01، العدد 29، ديسمبر 2018.
- عادل بوعمران، دولة القانون: الضمانات والقيود، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 1، 2015.

- عادل ذبيح، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بين سمو هدف الانشاء واكراهات الممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 2، العدد 4، سبتمبر 2017.
- عائشة دويدي، حل البرلمان في الجزائر، دراسة مقارنة، مجلة القانون والمؤسسات السياسية، المجلد 3، العدد 2، ديسمبر 2019.
- عبد الحق مزردى، ضمانات استقلالية أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في ضوء النظامين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 16، مارس 2018.
- عبد الحليم مرزوقي، صالح بنشوري، التعديل الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 7، العدد 3، 2016.
- عبد الرحمن بن جيلالي، بوعلام بن سماعيل، حل المجلس الشعبي الوطني في ظل التعديل الدستوري لعام 2016، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 5، العدد 02، 2019.
- عبد الرزاق بحري، مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة قانونية للرقابة على نفاذ القواعد الدستورية، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 6، العدد 01، 2020.
- عبد الرزاق زوينة، رئيس سلطة ضبط السمعي البصري، مدونة نصوص قانونية، انتخاب رئيس الجمهورية 12 ديسمبر 2019 تأسيس للجزائر الجديدة.
- عبد السلام سالمي، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات كمساهم في تكريس شفافية العملية الانتخابية في الجزائر، المجلد الرابع، العدد الثاني، جوان 2019.
- عبد السلام كشيح، سلطة الحل في النظام السياسي الجزائري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تندوف، العدد الثاني، ديسمبر 2017.
- عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة الوادي، العدد 14، أكتوبر 2016.
- عبد القادر بن صالح، عملية إعداد النظام الداخلي الجديد 2017 لمجلس الأمة، (دواعي وأبعاد...مجالات وضوابط...منهجية وإرشادات)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 41، أكتوبر 2017.
- عبد الهادي بن زيطة، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، دراسات قانونية، المجلد 1، العدد 1، 2008.
- عمار عباس: مبادرة الإصلاحات السياسية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 28، نوفمبر 2011.
- عمار عباس، العملية الدستورية الجديدة لسنة 2013، ترسيخ لحقوق الإنسان...تعميق للممارسة الديمقراطية... وإرساء للتوازن المؤسساتي...، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 32، سبتمبر 2013.

- عمار عباس، عهد الإصلاحات السياسية والتنمية الوطنية الشاملة 1999-2014، (...سياسات وبرامج... إنجازات ومكاسب...)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 32، سبتمبر 2013.
- عمار عباس، مبادرة الإصلاحات السياسية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 28، نوفمبر 2011.
- عيسى طيبي، مكانة الوزير الأول في الجزائر من خلال طبيعة سلطاته على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 2، العدد 1.
- فهمية بلحميزي، دولة القانون بين أولوية الحق وأولوية القانون، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 5، العدد 2، 2019.
- فواز لجلط، شرماط سيد علي، الشكلية في رسالة إخطار المجلس الدستوري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تندوف، المجلد 02، العدد 03، ديسمبر 2018.
- فوزيل شريط، مصطفى رباحي، صلاحيات السلطة المفوضة في تفويض مرافق الجماعات المحلية وفقا للمرسوم 18-199، مجلة العلوم الانسانية، جامعة بسكرة، المجلد 30، العدد 3، ديسمبر 2019.
- كريمة بوطابت، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر والأنظمة المقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 01، أبريل 2019.
- كمال جعلاب، سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في دستور 1996 الجزائري، (بحث مقارنة مع النظامين المصري والفرنسي)، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، المجلد 2، العدد 2.
- لخضر زازة، محمد صدراتي، الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية والأوامر الرئاسية في النظام القانوني الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، العدد الرابع عشر، جوان 2017.
- لمين شريط، البرلمان في قلب التعديل الدستوري الجديد 2016، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 38، فيفري 2016.
- لمين شريط، الهيئات الدستورية المستقلة وموقعها في الدستور الجزائري الجديد 2016، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 38، فيفري 2018.
- ليلي سلطاني، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات ضمانات غير مسبوقه في التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، العدد 05، 2017.
- مجلس الأمة الموسومة بـ"البرلمان واستراتيجية الأمن الوطني الشامل"، العدد 36، فيفري 2015.
- محمد المهدي بن السبحو، مستجدات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة البحوث السياسة والإدارية، المجلد 6، العدد 2.
- محمد أمين أوكيل، النظام القانوني للبعثات الدبلوماسية الدائمة، (دراسة مقارنة على اتفاقتي فيينا: للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، وتمثيل الدول لدى المنظمات الدولية لعام 1975)، المجلة الأكاديمية للبحث، المجلد 11، العدد 01، 2015.

- محمد بوسلطان، الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر، مجلة المجلس الدستوري، العدد 01، 2013، الجزائر.
- محمد فادن، التحديات التي تواجه التصديق على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، العدد 5، أبريل 2016.
- محمد فيصل ساسي، مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة لحماية الحريات العامة، المجلد 1، العدد 2، مجلة القانون والعلوم السياسية، 2015.
- محمد منير حساني، تحولات السلطة التنفيذية في نظر الاجتهاد الدستوري، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أدرار، المجلد 6، العدد 01، 2017.
- مصطفى سالم، قدوري محمد تغريد، التنظيم القانوني للتعين في الوظائف الدبلوماسية وفقا للتشريعات العراقية، (دراسة مقارنة بالتشريعات الجزائرية واتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية)، المجلة الأكاديمية للبحث، العدد 02، 2018.
- مفتاح عبد الجليل، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، العدد 11، مجلة العلوم الانسانية، جامعة بسكرة، 2007.
- نبيلة لدرع، السلطة التنفيذية والحريات العامة في الظروف الاستثنائية، دراسة تطبيقية عن حالة الجزائر، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، العدد الأول، أبريل 2014.
- نصر الدين بوسماحة، الرقابة على دستورية المعاهدات "اتفاقية روما نموذجاً"، الصادر عن مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، العدد 03، 2014.
- نصر الدين بوسماحة، الرقابة على دستورية المعاهدات "اتفاقية روما نموذجاً"، مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، العدد 03، 2014.
- نفسية بختي، عمار عباس، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 22، مارس 2009.
- نوار امجوج، مكانة الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري 2008، مجلة العلوم الانسانية، المجلد أ، العدد 43، 2015.
- نور الدين رداد، الأسس الدستورية والقانونية لتقوية السلطة التنفيذية في الدول العربية، الجزائر والمغرب، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 2، العدد 1، يناير 2015.
- هناء عرور وخريف وهلي، دور السلطة التنفيذية الجزائرية في تحريك الرقابة الدستورية، المجلد 11، العدد 2، الصادرة عن المجلة العربية في العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة البليدة، 2019.
- وسيلة بوحية، ضمانات تحقيق العدالة الجنائية أمام المحكمة الجنائية الدولية، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، الجزء الأول، العدد السابع، 2017.
- ياسمين مزارى، سليمة مسراتي، آليات الرقابة البرلمانية بين تقرير مسؤولية الحكومة وانعدامها (في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، الجزء الثاني، العدد الثامن، 2017.



- يعيش تمام شوقي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة العلوم الانسانية، العدد 41، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015.
- يعيش تمام شوقي، مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 28، نوفمبر 2011.
- يمينة خضار، تفويض الاختصاص كآلية للتطوير الإداري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، العدد 05، مارس 2015.
- خالد شبلي، حق مجلس الأمة في التعديل على ضوء اجتهاد المجلس الدستوري والمراجعة الدستورية لعام 2016، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 39، أكتوبر 2016.

#### رابعا: المداخلات العلمية

- خيرة بن سالم، حدود مبدأ التمثيل في البرلمان الجزائري، الملتقى الوطني حول مبدأ التمثيل في البرلمان الجزائري، المنظم يومي 13 و14 أكتوبر 2019، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة.
- خيرة بن سالم، إصلاح محكمة الجنايات لمكافحة الجرائم المستحدثة، الملتقى الوطني حول الجرائم المستحدثة وآليات مكافحتها، المنظم يومي 13 و14 مارس 2019، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة.
- بلال بلغالم: إصلاح الجماعات الإقليمية لتعزيز مبادئ اللامركزية الإدارية، يوم دراسي مخبر القانون الدولي للتنمية المستدامة، كلية الحقوق بجامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، 13 نوفمبر 2018، الصفحة 5 وما يليها.
- فلة بن جيلالي، الإطار التنظيمي لنظام الحالة المدنية بالخارج في الجزائر، الملتقى الوطني المنظم من قبل مخبر نظام الحالة المدنية، كلية الحقوق، جامعة خميس مليانة، 2017.

#### خامسا: المطبوعات الجامعية

- بلال بلغالم، النظام القانوني للقرارات الإدارية، مطبوعة القيت على طلبه ليسانس، كلية الحقوق، جامعة خميس مليانة، 2017-2018.

#### سادسا: النصوص القانونية

##### أ - الدساتير

- 1 - دستور 1989، نشر بمرسوم رئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية، العدد 9، المؤرخة في 01 مارس 1989، الصفحة 234.

2 - دستور الجمهورية الجزائرية الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 1996/12/08، المعدل والمتمم:

- قانون رقم 03-02، المؤرخ في 10/04/2002، الجريدة الرسمية، العدد 25، المؤرخة في 14/04/2002، الصفحة 13.

- قانون رقم 08-19، المؤرخ في 19/11/2008، الجريدة الرسمية، العدد 63، المؤرخة في 16/11/2008، الصفحة 08.

- قانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016، الصفحة 03.

- دستور المملكة المغربية، المؤرخ في 29 يوليو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 5964 مكرر، المؤرخة في 30 يوليو 2011، الصفحة 3600-3627.

#### ب - النصوص التشريعية العضوية

- قانون رقم 12-03، ممضي في 12 يناير 2012، يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، عدد 1، المؤرخة في 14 يناير 2012، الصفحة 46.

- قانون عضوي رقم 16-10، ممضي في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 28 أوت 2016، العدد 50، الصفحة 09.

- قانون عضوي رقم 16-11، المؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 25 غشت 2016، الصفحة 41. (الملغى)

- قانون رقم 16-12، المؤرخ في 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 28 غشت 2016، الصفحة 55.

- قانون عضوي رقم 19-07، المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 55، المؤرخة في 15 سبتمبر 2019، الصفحة 5.

معدل بقانون رقم 19-08، ممضي في 14 سبتمبر 2019، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 15 سبتمبر 2019، العدد 55، الصفحة 12.

#### ج - النصوص التشريعية العادية: (قوانين عادية وأوامر ومراسيم تشريعية)

- أمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، العدد 78، المؤرخة في 30 سبتمبر 1975، الصفحة 990.

- قانون رقم 84-11، ممضي في 09 يونيو 1984، يتضمن قانون الأسرة، الجريدة الرسمية، العدد 24، المؤرخة في 12 يونيو 1984، الصفحة 910.

-مرسوم تشريعي رقم 93-10، ممضي في 23 مايو 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 23 مايو 1993، عدد 34، الصفحة 4.

- قانون رقم 05-04، المؤرخ في 06 فبراير 2005، يتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 13 فبراير 2005، الصفحة 10.

-أمر رقم 06-01، مؤرخ في 27 فبراير 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 11، المؤرخة في 28 فبراير 2006، الصفحة 03.

المعدل والمتمم بآخر قانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 مايو 2007، الجريدة الرسمية، العدد 31، المؤرخة في 13 مايو 2007، الصفحة 3.

-قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008، الصفحة 3.

-قانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011، الصفحة 04.

- أمر رقم 11-10، المؤرخ في 23 فبراير 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 23 فبراير 2011.

-قانون رقم 12-07، ممضي في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 29 فبراير 2012، عدد 12، الصفحة 05.

-قانون رقم 16-13، الموافق 3 نوفمبر 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية، العدد 65، المؤرخة في 6 نوفمبر 2016، الصفحة 5.

-قانون رقم 17-01، المؤرخ في 10 يناير 2017، يحدد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، الجريدة الرسمية، العدد 02، المؤرخة في 11 يناير 2017، الصفحة 03.

-قانون رقم 17-07، ممضي في 27 مارس 2017، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الاجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، عدد 20، مؤرخة في 29 مارس 2017، الصفحة 05.

موافق عليه بقانون رقم 06-07، ممضي في 17 أبريل 2006، الجريدة الوطنية، العدد 27، المؤرخة في 26 أبريل 2006، الصفحة 04.

#### د - النصوص التشريعية التنظيمية

##### د-1: المراسيم الرئاسية

-مرسوم رئاسي رقم 92-44، الممضي في 09 فبراير 1992، تضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10، المؤرخة في 09 فبراير 1992، الصفحة 285.

-مرسوم رئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، الصفحة 3.

-مرسوم رئاسي رقم 16-201، المؤرخ في 17 يوليو 2016، يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة في 17 يوليو 2016، الصفحة 4.

-مرسوم رئاسي رقم 16-309، المؤرخ في 28 نوفمبر 2016، يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 69، المؤرخة في 06 ديسمبر 2016، الصفحة 8.

-مرسوم رئاسي رقم 17-142، المؤرخ في 18 أبريل 2017، يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للشباب وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 25، المؤرخة في 19 أبريل 2017، الصفحة 5.

-مرسوم رئاسي رقم 17-141، المؤرخ في 18 أبريل 2017، يحدد تنظيم المجلس الأعلى الإسلامي وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 25، المؤرخة في 19 أبريل 2017، الصفحة 3.

- مرسوم رئاسي رقم 20-39، المؤرخ في 02 فبراير 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية، العدد 02 فبراير 2020.

#### د -2: المراسيم التنفيذية

-مرسوم التنفيذي رقم 13-105، المؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 17 مارس 2013، الصفحة 9.

-مرسوم تنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 02 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في 05 غشت 2018، الصفحة 4.

-مرسوم تنفيذي رقم 17-321، المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، الجريدة الرسمية، العدد 66، المؤرخة في 12 نوفمبر 2017، الصفحة 11.

#### رابعا - فقه المجلس الدستوري

#### أ - آراء المجلس الدستوري

- رأي رقم 01/08 ر.ت.د/م مؤرخ في 07 نوفمبر 2008 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

- رأي رقم 01/ر.م.د/12، المؤرخ في 08 يناير 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور.

- رأي رقم 01/16 ر.ت.د/م مؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية، عدد 06، بتاريخ 03 فبراير 2016.

- رأي رقم 01/17 ر.ت.د/م مؤرخ في 06 مارس 2017، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل للقانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 17 يوليو 2005، المتعلق بالتنظيم القضائي، للدستور، جريدة رسمية، عدد 20، مؤرخة في 29 مارس 2017.

### ب - قرار المجلس الدستوري

- قرار رقم 20/ق.م.د/19، المؤرخ في أول يونيو 2019، متضمن عدم اجراء الانتخابات الرئاسية المقررة في التاريخ 04 يوليو 2019.

- قرار رقم 35/ق.م.د/19 مؤرخ في 09 نوفمبر 2019، يتضمن رفض الترشح السيد رؤوف عايب.

### ج - إعلان المجلس الدستوري

- اعلان رقم 01/م.د/05 مؤرخ 01 أكتوبر 2005، يتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005، حول الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية.

- اعلان رقم 03/إ.م.د مؤرخ في 16 ديسمبر 2019، يتضمن النتائج النهائية لانتخاب رئيس الجمهورية.

### الفهرس

الصفحة	العنوان
	الإهداء
	الشكر
001	مقدمة
006	<b>الفصل الأول: بناء السلطة التنفيذية</b>
007	المبحث الأول: المكانة التأسيسية لسلطة التنفيذية
007	المطلب الأول: المركز العضوي لرئيس الجمهورية
007	الفرع الأول: مفهوم منصب رئيس الجمهورية
007	أولاً: تعريف منصب رئيس الجمهورية
008	ثانياً: تمييز رئيس الجمهورية عما يشابهه
013	الفرع الثاني: المركز الشعبي لرئيس الجمهورية
013	أولاً: أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية
017	ثانياً: الأغلبية المطلقة للهيئة الناخبة
019	ثالثاً: عهدة رئيس الجمهورية والتداول الديمقراطي
022	رابعاً: مواطنة رئيس الجمهورية
030	المطلب الثاني: المركز العضوي للوزير الأول

030	الفرع الأول: تطور منصب الوزير الأول
030	أولاً: نظام رئيس الحكومة
032	ثانياً: نظام الوزير الأول
036	الفرع الثاني: اختيار الوزير الأول
036	أولاً: اختيار بالتعيين المباشر من طرف رئيس الجمهورية
037	ثانياً: اختيار بتعيين بعد استشارة الأغلبية البرلمانية
038	ثالثاً: افتراض شروط في اختيار الوزير الأول
040	المبحث الثاني: الوظائف الذاتية للسلطة التنفيذية
040	المطلب الأول: الوظائف التنفيذية لرئيس الجمهورية
041	الفرع الأول: وظيفة الإدارة
041	أولاً: توجيه السياسة الخارجية
045	ثانياً: إدارة الحكومة
046	ثالثاً: إدارة الدفاع الوطني
047	الفرع الثاني: وظيفة حماية الأمن
048	أولاً: قصر سلطات الظروف الاستثنائية على رئيس الجمهورية ورئيس الدولة
050	ثانياً: مظاهر الظروف الاستثنائية
057	الفرع الثالث: وظيفة التعيين
057	أولاً: التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية
059	ثانياً: تعيين رؤساء المؤسسات الدستورية
060	الفرع الرابع: وظيفة التنظيم
060	أولاً: طبيعة التنظيم المستقل
066	ثانياً: مجال التنظيم المستقل
069	المطلب الثاني: اختصاصات ذات طابع دستوري لرئيس الجمهورية
070	الفرع الأول: السيطرة على أحكام مراجعة الدستور
070	أولاً: انفراد رئيس الجمهورية بعملية مبادرة التعديل الدستوري
073	ثانياً: تقييد سلطة رئيس الجمهورية في المراجعة الدستورية
074	ثالثاً: سلطة رئيس الجمهورية في إقرار المراجعة الدستورية
077	الفرع الثاني: وظائف ذات طابع شخصي لرئيس الجمهورية

077	أولاً: حماية النظام الدستوري وحرية اختيار الشعب
077	ثانياً: احترام الحقوق والحريات
080	ثالثاً: الدفاع عن الدين الإسلامي
082	رابعاً: المساهمة في نشر السلم في العالم
085	الفرع الثالث: سلطات رئيس الجمهورية بين الاحتكار والتفويض
086	أولاً: مظاهر عدم تفويض أهم السلطات
096	ثانياً: أسباب عدم تفويض أهم السلطات
098	ثالثاً: مظاهر تفويض السلطات في النظام الدستوري
099	المطلب الثالث: وظائف الوزير الأول
099	الفرع الأول: الصلاحيات التنفيذية
099	أولاً: المجال التنظيمي
103	ثانياً: تنفيذ البرنامج السياسي
108	الفرع الثاني: الصلاحيات الإدارية
108	أولاً: في مجال التعيين
110	ثانياً: وظائف إدارة المصالح العمومية
113	الفصل الثاني: مكانة السلطة التنفيذية في تنظيم السلطات والمؤسسات الرقابية والاستشارية
114	المبحث الأول: تفوق السلطة التنفيذية في التوازن والتعاون بين السلطات
114	المطلب الأول: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية
114	الفرع الأول: تأثير السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية
115	أولاً: تدخل السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية
125	ثانياً: تدخل السلطة التنفيذية في حل الخلاف التشريعي
130	ثالثاً: تدخل السلطة التنفيذية في حل المجلس الشعبي الوطني
133	رابعاً: تعيين الثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة
137	الفرع الثاني: تأثير السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية
137	أولاً: تحريك الرقابة البرلمانية
146	ثانياً: تحريك الرقابة الدستورية
149	ثالثاً: الدور الاستشاري
150	المطلب الثاني: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية

150	الفرع الأول: تدخل السلطة التنفيذية في السلطة القضائية
150	أولاً: تدخل السلطة التنفيذية في المجلس الأعلى للقضاء
159	ثانياً: تدخل السلطة التنفيذية في تسيير الشأن القضائي
168	الفرع الثاني: تأثير السلطة القضائية في السلطة التنفيذية
168	أولاً: مبدأ الرقابة القضائية
175	ثانياً: الاختصاص الاستشاري
178	ثالثاً: الدفع أمام القضاء بعدم الدستورية
183	المبحث الثاني: إخضاع السلطة التنفيذية للمؤسسات الرقابية والاستشارية
183	المطلب الأول: تحكم السلطة التنفيذية في المؤسسات الرقابية
183	الفرع الأول: هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري
184	أولاً: من الناحية العضوية
186	ثانياً: من الناحية الوظيفية
188	الفرع الثاني: نفوذ رئيس الجمهورية في الهيئة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات
189	أولاً: من الناحية العضوية
189	ثانياً: من الناحية الوظيفية
192	المطلب الثاني: المؤسسات الاستشارية دعامة للسلطة التنفيذية
194	الفرع الأول: طبيعة المؤسسات الدستورية الاستشارية
194	أولاً: نظرة عامة حول السلطات الإدارية المستقلة
197	ثانياً: خصائص السلطات الإدارية المستقلة
199	الفرع الثاني: تأثير السلطة التنفيذية في استقلالية المؤسسات الاستشارية
199	أولاً: في مجال التعيين
200	ثانياً: في مجال تنظيم المؤسسات الاستشارية
200	ثالثاً: في مجال طبيعة أعمال المؤسسات الاستشارية
202	خاتمة
206	قائمة المراجع
218	الفهرس



