



قسم الحقوق

مكانة السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري.

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

إشراف الأستاذ:
د. لدغش سليمة

إعداد الطالب :
- حواسي محمد
- حريزي أحمد لمين

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

د/أ. نوري عبد الرحمان
د/أ. لدغش سليمة
د/أ. حتحاتي محمد

الموسم الجامعي 2021/2020

إِنَّ اللَّهَ جَلَّتْ حِكْمَتُهُ قَدْ جَعَلَ الْأُمَّمَ
مَسْئُولَةً عَنِ أَعْمَالٍ مِنْ تَحْكُمِهِ عَلَيْهَا،
وَهَذَا حَقٌّ . فَإِذَا لَمْ تَحْسُنْ أُمَّةٌ سِيَاسَةَ
نَفْسِهَا أَذَلَّهَا اللَّهُ لِأُمَّةٍ أُخْرَى تَحْكُمُهَا
أَمَّا تَفْعَلُ الشَّرَائِعَ بِإِقَامَةِ الْقِيمِ
عَلَى الْقَاصِرِ وَالسَّافِيهِ، وَهَذِهِ حِكْمَةٌ .
مَتَى بَلَغَتْ أُمَّةٌ رَشْدَهَا وَعَرَفَتْ لِلْحُرِّيَّةِ
قَدْرَهَا، اسْتَرْجَعَتْ عِزَّهَا، وَهَذَا عَدْلٌ .
وَهَكَذَا لَا يَظْلَمُ رَبُّكَ أَحَدًا، إِنَّمَا هُوَ
الْإِنْسَانُ الَّذِي يَظْلَمُ نَفْسَهُ، أَمَّا لَا يَذِلُّ
اللَّهُ قَطُّ أُمَّةً عَنِ قَلَّةٍ ، إِنَّمَا هُوَ الْجَهْلُ
سَبَبٌ لِكُلِّ عِلَّةٍ....
عَبْدُ الرَّحْمَنِ الْكَوَاكِبِيِّ
طِبَائِعُ الْإِسْتِبْدَادِ .

شكر وعرافان

لا يسعنا وقد تم إنجازنا هذه المذكرة إلا أن نتوجه ابتداء بالحمد والشكر لله عز وجل على توفيقه وعونه في مختلف مراحل دراستنا. كما ننتهز الفرصة لنتقدم بالشكر الجزيل للمشرفة الأستاذة الدكتورة المشرفة « لدغش سليمة »

على جهودها المتميزة في الإشراف على هذه المذكرة.

كما لا ننسى تقديم الشكر والعرافان لأعضاء لجنة المناقشة الأستاذة الكرام كذلك نتقدم بالشكر والتقدير إلى كل الأساتذة الذين ساهموا في توجيهنا

وإثراء معلوماتنا كل باسمه.

وإلى كل من ساعدنا ولو بكلمة طيبة من بعيد أو من قريب

إهداء

الحمد لله وكفى والصلاة والسلام على الحبيب المصطفى وعلى من اتبعه بالهدى أما بعد:
أحمد الله الذي وفقنا لتتمة هذه الخطوة في مسيرتنا الدراسية بمذكرتنا هذه ثمرة للجهد
والعطاء طيلة مشوارنا الدراسي، حيث بفضلته تعالى وبفضل دعاء الوالدة الكريمة أطال الله
في عمرها، تم انجاز هاته المذكرة وهي مهداة إلى كل من العائلة الكريمة والزملاء وإلى
كل قسم الحقوق والإدارة (جامعة زيان عاشور، الجلفة)، وإلى كل من كان لهم أثر على
حياتنا

محمد

إهداء

إلى التي حملتني وهنا على وهن و سقتني من نبع حنانها و عطفها الفياض
إلى من كان دعاؤها و رضاها عني سر نجاحي أُمي الغالية حفظها الله
إلى رمز الكفاح في الحياة، إلى الذي تعب من أجل تربيّتي ،
إلى من غرس القيم و الأخلاق في قلبي ،إلى من أحمل لقبه بكل فخر و إعتزاز
أبي رحمه الله وأسكناه فسيح جناته
إلى أبنائي اليأس،خنساء،إسلام،فضيلة،وائل
إلى كل زملاء الدراسة

أحمد

مقدمة

يعتبر موضوع السلطات الدستورية أهم مسألة تتضمنها الدساتير، حيث تحدد هذه الأخيرة السلطات القائمة في الدولة وكيفية تنظيمها واختصاصاتها والعلاقة بينها، ويختلف شكل وتنظيم السلطات الدستورية في الدولة باختلاف طبيعة النظام السياسي وظروف نشأته، حيث تتميز الأنظمة غير الديمقراطية بتركيز السلطات في يد السلطة التنفيذية، التي يمثلها شخص واحد أو هيئة واحدة، بينما تغيب باقي السلطات بسبب هيمنة السلطة التنفيذية التي تمتلك القوة، بينما تتميز الأنظمة الديمقراطية بوجود سلطات دستورية متمثلة أساساً في السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، غير أن الفهم المختلف لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعد أحد أسس الديمقراطية الحديثة، أدى إلى اختلاف في الأنظمة الديمقراطية، فهناك من طبق فصال مرناً بين السلطات، وآخرون طبقوا فصال جامداً، فظهرت الأنظمة البرلمانية، والرئاسية، وهناك من اتخذ موقفاً وسطاً، حيث أخذوا عناصر من كلا النظامين، وهذا بالرجوع إلى المشهد السياسي لكل دولة ومدى تأثيره على النظام العام للحكم.

يمثل دستور في جوهره القانون الأساسي الذي يحدد القواعد التي تحكم وتنظم عمل كل مؤسسة من المؤسسات السياسية للدولة وعلاقة آل واحدة من هذه المؤسسات بالمؤسسات الأخرى التي يتكون منها النظام الدستوري لهذه الدولة.

بالنسبة للجزائر وبقطع النظر عن الأوصاف الدستورية التي اجتهد الفقه الدستوري لإعطائها للنظام السياسي الجزائري فإن نظام الحكم في الدولة تجسد في شخص رئيس « Pouvoirs publics كممارسة للسلطات العمومية الجمهورية كسلطة تهيمن على كافة السلطات الأخرى بحيث أن جميع هذه السلطات تمت هيكلتها بتنظيمها حول شخص رئيس الجمهورية الذي يملك كافة الأدوات منها وسائل السلطة التنفيذية التي تؤهله عرقلة عم هذا النمط من تنظيم الدولة وممارسة السلطات العمومية فيها يجسد التعريف المستقر عليه في الفقه الدستوري الحديث الذي يعتبر الدولة شخصاً قانونياً مجرداً لا يتجلى وجودها المادي إلا من خلال السلطات العمومية، « L'Etat est l'expression des pouvoirs publics » « بناء على ذلك ومهما كانت طبيعة النظام السياسي للدولة فإن شكل تنظيم السلطات

العمومية من خلال شكل الحكومة وشكل السلطة التنفيذية هو الذي يحدد في آخر المطاف وجود أو عدم وجود هذه الدولة بمفهومها الحديث .

كما تختلف الأنظمة السياسية في جميع الدول التي تأخذ بالديمقراطية على أساس مبدأ الفصل ما بين السلطات، حيث تقوم على النظام البرلماني أو النظام الرئاسي بينما نجد الدول التي تمزج أو تدمج السلطات تسمى بالنظام المجلس أو نظام حكومة الجمعية وعلى سبيل المثال لا الحصر سوف نتطرق لبعض الأنظمة السياسية.

كما أن السلطات العمومية الدستورية في الدولة الحديثة تمارس عملها عبر أجهزة ومؤسسات مختلفة تضبط عملها ونشاطها مجموعة من الأنظمة القانونية تتجسد من خلالها شرعية الدولة، من أهم هذه الأنظمة ، الدستور والقوانين الأخرى التي تمثل مرجعية هذه الشرعية، بحيث نجد من الناحية الشكلية في دراسة الدساتير التي تحكم وتنظم عمل مؤسسات الدولة الحديثة ، وجود عدة نماذج من الدساتير فهناك دساتير تعتمد فكرة وحدة السلطة كما هو الحال في الدول ذات النظام الاشتراكي التي تقوم على وحدانية السلطة المتكونة من مؤسسات متكاملة ومتجانسة تساهم في أداء الوظائف التي أنشأت من أجلها الدولة والتي نص عليها الدستور والمواثيق الأساسية تمثل هذه المواثيق المرجعية العقائدية للدولة، سواء كانت الدولة من حيث مرجعيتها الدستورية تقوم على وحدة السلطة أو على تعدد السلطات والفصل بينها.

أهمية الموضوع :

لموضوع مكانة السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري أهمية أولى عملية و الأخرى علمية .

الأهمية العملية :

تتمثل في تسليط الضوء على مكانة السلطة التنفيذية و مدى أهميتها في النظام الدستوري الجزائري و امتدادها على مختلف السلطات الأخرى .

الأهمية العلمية :

تتمثل في محاولة تسليط الضوء على موضوع مكانة السلطة التنفيذية و أهميتها في النظام الدستوري الجزائري و التعمق أكثر في الدراسات السابقة و إثراء هذا الموضوع من خلال إبراز أهمية العلاقة بين السلطة التنفيذية و باقي السلطات الأخرى .

أسباب اختيار الموضوع:

إن عملية تحديد أو اختيار موضوع الدراسة عملية غير خاضعة لعامل الصدفة أو العفوية ، بل هي عملية قائمة على جملة من الأسباب و العوامل لذا تعددت الأسباب التي دفعتنا لدراسة موضوع مكانة السلطة التنفيذية في الجزائر، وما مدى هيمنتها على باقي السلطات الأخرى، هاته الأسباب بدورها تنقسم إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

أ /الأسباب الذاتية :تكمّن رغبتنا الشخصية في دراسة هذا الموضوع إلى المزيد من التعرف على طبيعة الموضوع، وكذا معرفة ما يدور داخل النظام السياسي الجزائري بمؤسساته الرسمية و بالأخص السلطة التنفيذية.

ب /الأسباب الموضوعية :من أهم الأسباب التي كانت كحافز لنا للخوض في الموضوع المذكور سابقا نجد:

- مدى أهمية السلطات العامة التي تعبر عن قمة التنظيم المؤسساتي للدولة ، وعلى رأسها السلطة التنفيذية.

- التعرف على علاقة السلطة التنفيذية بالسلطات الأخرى في الجزائر إثر التغييرات و الإصلاحات الدستورية الأخيرة وفق التعديل سنة 2020.

- التعرف على واقع السلطات الثالث في الجزائر بين الناحية القانونية من خلال ما جاءت به التعديلات الدستورية و مقارنتها بالإجراءات الواقعية.

الإشكالية:

على ضوء ما سبق و لمعالجة هذا الموضوع ارتأينا طرح الإشكالية التالية:
فيما تتمثل هيمنة السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري على باقي السلطات الأخرى؟

كما تتدرج ضمن هذه الإشكالية تساؤلات فرعية عديدة، تتمثل فيما يلي:

- فيما تتمثل ماهية السلطة التنفيذية و ما وقع تأثيرها في النظام السياسي الجزائري (رئاسي، شبه رئاسي)؟

- ما المكانة التي تحتلها السلطة التنفيذية في الجزائر و ما هي العلاقة القائمة بينها وبين باقي السلطات الأخرى؟

-كيف ساهم دستور الجزائر لسنة 1996 و التعديل الدستوري لسنة 2020 في تأثيره على الواقع العملي و القانوني للسلطة التنفيذية في الجزائر؟
 وللإجابة على هذه الإشكالية لا بد علينا الاستعانة بالفرضيات التالية:

الفرضية الرئيسية:

عدم التوازن بين السلطة التنفيذية و باقي السلطات في الجزائر، أدى لهيمنة الأولى على الأخرى

-الفرضيات الفرعية:

- تعدد الأنظمة السياسية أدى إلى اختلاف خصائص السلطة التنفيذية و باقي السلطات والعلاقة القائمة بينهم.
- كلما ضعف أداء السلطة التشريعية بالخصوص ، كلما أدى ذلك إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية.
- تعدد التعديلات الدستورية منذ 1996 أدى إلى هيمنة السلطة التنفيذية.

-أهمية الدراسة:

إن لكل دراسة أكاديمية أهميتها التي تدفع الباحث لكشف حقائقها ، ومحاولة التوصل إلى نتائج تجيب على تساؤلاته ، إذ يعتمد في بحثه على مجموعة أدوات البحث العلمي و مناهجه مع استخدامها بطريقة علمية موضوعية صحيحة ، و عليه فإن أهمية الدراسة الراهنة تظهر من خلال الأهداف المرسومة التي تسعى لتحقيقها ، و بالتالي فإن أهميتها تكمن فيما يلي:

-الكشف عن مكانة السلطة التنفيذية في النظام الدستوري في الجزائر وما مدى هيمنتها على باقي السلطات الأخرى وذلك من خلال الصلاحيات التي منحها الدستور لكل منها، كما سنتطرق إلى الآثار المترتبة على هذه الهيمنة سواء الإيجابية أو السلبية، و هذا ما سنحاول تأكيده أو نفيه في دراستنا.

-أهداف الدراسة:

لكل دراسة هدف أو غرض معين يجعلها ذات قيمة علمية و الهدف من الدراسة يفهم عادة على أنه السبب الذي من أجله قام الباحث بإعداد هذه الدراسة و البحث العلمي هو الذي يسعى إلى تحقيق أهداف عامة ذات قيمة و دلالة علمية ، و بالتالي تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف نذكر منها:

-التعريف بالسلطة التنفيذية وصلاحياتها كمؤسسة من مؤسسات الدولة وفق النظام الدستوري الجزائري.

- التعرف على واقع السلطة التنفيذية في الجزائر .

- الكشف عن طبيعة العلاقة القائمة بين السلطة التنفيذية و باقي السلطات (توازن أم هيمنة منذ فترة 1991 إلى غاية 2020 التعديل الأخير للدستور).

: المنهج المتبع :

في كل دراسة قانونية نحتاج الى اختيار منهج صحيح لدراسة من اجل الوصول الى النتائج العلمية المرجوة و المطلوبة و المناهج المتبعة في هذه الدراسة هي :

- **المنهج التحليلي** : و ذلك من خلال تحليل خصائص ووظائف السلطة التنفيذية في الجزائر

- **المنهج الوصفي** : من خلال التطرق الى مكانة السلطة التنفيذية في نظام الدستور الجزائري و هيمنتها على القطاعات الأخرى .

الدراسات السابقة :

إن الدراسات السابقة لهذا الموضوع هي قليلة جدا عدا بعض الدراسات التي كانت شاملة كونها شملت بعض الدول المغاربية الأخرى كتونس و المغرب و بالتالي لم تقتصر على الجزائر فقط ، بالإضافة الى دراسات و التي نعتبرها جزء من موضوع مكانة السلطة التنفيذية في نظام الدستور الجزائري و التي تمحورت في الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري .

صعوبات الدراسة :

1/- قلة المراجع الجزائرية و المتعلقة بمكانة السلطة التنفيذية الجزائرية و هيمنتها على باقي السلطات الأخرى .

2/- الوضع الصحي الراهن من جراء جائحة كورونا كوفيد 19 و الوضع الذي تمر به البلاد و ما نجم عنه من صعوبات في جمع المعلومات و كذلك صعوبات في وسائل الاتصال و جمع البيانات المطلوبة في هذه الدراسة من خلال تطبيق البروتوكول الصحي إجراءات التباعد الاجتماعي .

التصريح بالخطة :

من خلال ما سبق و بهدف بلوغ غايات و مقاصد الدراسة ارتأينا تقسيمها و تقديمها ضمن خطة تتضمن فصلين اثنين على النحو التالي:

الفصل الأول :خصصناه لماهية السلطة التنفيذية وخصائصه ووظائفها، و القائم على مبحثين اثنين. حيث تناولنا في المبحث الأول مكانة السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المختلفة

(رئاسي، شبه رئاسي) ، و في المبحث الثاني تناولنا خصائص و وظائف السلطة التنفيذية في الجزائر.

أما الفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة التعديل الدستوري الحاصل في سنة 2020 وآثار هذا التعديل على هيكله وتنظيم السلطات الدستورية في النظام الدستوري الجزائري وبالخصوص على مكانة السلطة التنفيذية في ذات النظام، كما تطرقنا إلى ما أحدثه هذا التعديل من ردود على مستوى المؤسسات السياسية والاجتماعية المؤثرة على الساحة الجزائرية و الذي قسمناه إلى مبحثين اثنين، حيث تناولنا في المبحث الأول هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي ، و في المبحث الثاني تناولنا هيمنة السلطة التنفيذية على عملية التعديل الدستوري الأخير في الجزائر.

أما عن الخاتمة فهي عبارة عن حوصلة لأهم ما ورد في الدراسة و الإجابة عن الإشكالية كما تحققنا من صدق الفرضية الرئيسية و كذا الفرضيات الفرعية.

الفصل الأول

ماهية السلطة التنفيذية وخصائصها

وظائفها

المبحث الأول: مكانة السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المختلفة (رئاسي، شبه رئاسي).

تعتبر السلطة التنفيذية من المواضيع الصعبة التي تتطلب دراسة موسعة ودقيقة، بحيث وضعت موضع جدل بين الفلاسفة و المفكرين في كل زمان و مكان، حيث يختلف وضعها من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام السياسي المطبق، فهناك أنظمة تعتمد على ازدواجية السلطة التنفيذية أين يتم توزيع الصلاحيات بين رئيس الدولة سواء كان (ملكا أو رئيس جمهورية) و بين (رئيس الحكومة والبرلمان) في النظام البرلماني، و أخرى تعتمد على مبدأ وحدويتها و التي لا تعرف فكرة التمييز بين منصب رئيس الدولة و رئيس الحكومة كالنظام الرئاسي، في حين أن هناك أنظمة أخرى تدعى بالأنظمة المختلطة بحيث تجمع بين خصائص كل من النظامين الرئاسي و البرلماني، إلى جانب وجود أنظمة أخرى كالنظام المجلسي، وبالتالي فإن دراستنا للسلطة التنفيذية ستشمل مجموعة من المحاور كوننا بحاجة إلى التعرف عن ماهيتها، و خصائصها في الأنظمة السياسية المختلفة) وبالخص، رئاسي، شبه رئاسي.

كما أن أي نظام سياسي يكون في جوهره قائم على مجموعة من المؤسسات، تمثل هذه المؤسسات الأسس التي تتركز عليها السلطات العمومية لهذا النظام، لذلك فإن الفقه الدستوري يصنف هذه السلطات تحت تسمية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ويضيف إليها السلطة القضائية. وكل واحدة من هذه السلطات الثلاث تجسدها مجموعة من المؤسسات تمارس وظائفها في إطار اختصاصات يحددها ويضبطها الدستور والقانون، في إطار تقسيم وظيفي بينها يقوم على التكامل والانسجام والتوازن بحيث لا يمكن أن تسود أو تهيمن أي مؤسسة على المؤسسات الأخرى فيختل التوازن و يخرج كل النظام عن الأطر الدستورية التي وضعت لأجله، لذلك فإن الدولة الحديثة يتحدد وجودها كسلطة منظمة بوجود هذه المؤسسات التي تؤدي كل واحدة منها وظيفة أو مجموعة من الوظائف تتسجم مع أحكام النظام الدستوري للدولة.

دراستنا للسلطة التنفيذية ستشمل مجموعة من المحاور كوننا بحاجة عن التعرف عن ماهيتها، و مكانتها في الأنظمة السياسية المختلفة (رئاسي، شبه رئاسي)، و هذا ما سوف نتطرق إليه ضمن هذا المبحث الأول من خلال المطالب التالية:

_المطلب الأول: ماهية السلطة التنفيذية.

_المطلب الثاني: السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي.

_المطلب الثالث: السلطة التنفيذية في النظام شبه رئاسي.

المطلب الأول: ماهية السلطة التنفيذية

1- تعريف السلطة التنفيذية:

لدراسة السلطة التنفيذية لابد من التطرق أولاً إلى مفهوم مصطلح السلطة، و التنفيذية، وأخيراً السلطة التنفيذية.

أ- السلطة:

لغة: تعني القوة و القهر و السيطرة ومنها التسلط على شيء، أي التحكم فيه، و السلطان أي قوة الشيء و الحجة و البرهان و هو لا يجمع، عكس السلطان الذي يعني الوالي و الأمير و جمعه سلاطين، و منها التسليط و يعني التغليب و إطلاق القهر و القدرة

اصطلاحاً: القوة أو القدرة التي يمارسها شخص على آخر للحصول على أمر معين، هذه المعاني أشار إليها **جان مينو J.Meynaud** حينما بين أن السلطة هي ممارسة نشاط ما على سلوك الإنسان، أي القدرة على التأثير في ذلك السلوك و توجيهه نحو الأهداف و الغايات التي يحددها من له القدرة على فرض إرادته.

فالسلطة هي المرجع الأعلى المسلم به ، النفوذ أو الهيئة السياسية القادرة علي فرض إرادتها على الإيرادات الأخرى، بحيث تعترف لها الهيئات الأخرى بالقيادة و الفصل بقدراتها و بحقها في المحاكمة و إنزال العقوبات و بكل ما يضي عليها الشرعية و يوجب الاحترام لاعتبارها و الالتزام بقدراتها¹

ب - التنفيذية : تعني الأمر المقضي أو المحكوم فيه المتعلق بحقوق الأشخاص ، و تعتقد الملك إمكانية إعلان الحرب و إبرام معاهدات السلم ، و تعيين و اعتماد السفراء و السهر على استيعاب الأمن العام و تقدير الغزو الخارجي و مواجهة اجتياح العدو بمعنى سلطة التنفيذ للدولة التي انتهى بها المطاف إلى ما تعرف وفقاً للمصطلح الغربي التقليدي بالسلطة التنفيذية.

¹ -/ عبد الله بوقفة، السلطة بين التعسف والقيود ، دار الهدى للطباعة والنشر، ب.ط، الجزائر ، 2005 ، ص.12.

«ج - السلطة التنفيذية : هي ذلك النوع من السلطات التي تختص في الأساس بوظيفة التنفيذ و تحقيق أهداف السياسة العامة ، و لا يقتصر دورها فقط في تحقيق أهدافها إنما يتعدى ذلك إلى المشاركة في عمل تشكيلها و رسمها.»

السلطة العامة الثانية ، يتمثل اختصاصها في العمل على وضع : «كما يمكن تعريفها على أنها التشريعات و السياسات العامة التي تحظى بموافقة و تصديق السلطة التشريعية موضع التنفيذ العملي¹ .»

السلطة التي تضم الموظفين القائمين على تنفيذ القوانين ابتداء من رئيس السلطة : «كما أنها التنفيذية الأعلى إلى أصغر موظفيها . و على هذا الأساس تشمل على جميع القائمين بالأعمال العامة عدا السلطتين التشريعية و القضائية»² .

و من مجمل التعاريف السابقة التي تطرقنا إليها يمكن أن نستخلص أن: السلطة التنفيذية هي السلطة السياسية الثانية المنبثقة من سلطات الدولة، فهي سلطة رسمية تختص بتنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية و ذلك في إطار القانون ، و تتمثل في رئيس الدولة و الحكومة و الطاقم الوزاري ، فهي السلطة التي تختص بترجمة القوانين من قرارات تشريعية إلى واقع عملي مادي ملموس .

2 - نشأة السلطة التنفيذية:

إن أول من تلفظ بهذا المعنى هو الفيلسوف الإغريقي «أرسطو» ثم تلاه «جون لوك» بتقديم الذي كانت له امتيازات و ميول دفعته إلى البارهيمن العقلية، لكن الفضل الأعظم يعود إلى، «مونتسكيو» حيث منح مدلول خاص لهذه العبارة ، فتحليله كان الأساس في فهم مبدأ الفصل بين السلطات استطاع به أن يفصل بين السلطات الثلاث للدولة، بحيث اتضح مفهوم السلطة التنفيذية في كتابات مونتسكيو بمحاولته إعطاء شرح ومضمون للاختصاص التنفيذي باعتبارها هيئة سياسية تتولى تنفيذ ثلاثة إجراءات حددها كالتالي:

¹ -/ غي هرمية وآخرون، معجم علم السياسية والمؤسسات السياسية، ترجمة هيثم اللمع ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2005، «مادة علم السياسة» ص.253.

² -/ وضاح زيتون، المعجم السياسي، دار أسامة النشر والتوزيع ودار المشرق الثقافي، ط.2006، 1 عمان، ص.212.

أولاً: ممارسة الاختصاص الدولي ، أي العلاقات الخارجية و هذا فيما يخص إعلان الحرب أو عقد السلام و تعيين السفراء .

ثانياً: ضمان الأمن من اختصاص الشرطة و الحرص على استقرار الأمن و صيانة النظام العام للدولة .

ثالثاً: التنبه إلى الغزو و هو من الاختصاص العسكري لحماية الدولة من الاجتياح الخارجي و لتطور الهيئة التنفيذية (وجهتين بين العصر القديم و الحديث الجديد) و التي يمكن وصفها بملاحظتين هما¹:

الهيمنة البرلمانية : بحيث اعتمد هذا المبدأ و بلغ ذروته في القرن السابع عشر (17م) انحصر دور السلطة التنفيذية في التنفيذ لصالح الإدارة العامة التي تفصح عنها المجالس المنتخبة مباشرة عن الشعوب، فأصبح بكل بساطة صاحب السيادة و مصدر السلطة و بات الملك يسود و لا يحكم ، فلقد صارت الحكومة مسؤولة سياسياً أمام المجلس المنبثق عن الشعب بواسطة الاقتراع العام المباشر، و ما يؤكد ذلك أن رؤساء الدول في بداية القرن العشرين (20) مارسوا الوظيفة التنفيذية، لأن المجالس المنتخبة لعبت الدور المهيمن على الحياة السياسية.

السيطرة التنفيذية : (العهد الجديد) ضاقت البرجوازية الأوروبية ذرعا بالهيمنة البرلمانية فبدت لها سيطرة الهيئة التنفيذية أمراً ضرورياً . و بسبب الحروب التي أوجدت نفسها فيها، جعلتها تواجه الوضع العالمي ، لأن أعمال البرلمان تتميز بالبطء ، كما نجد للوظيفة التنفيذية مدلولين هما²:

*المدلول المادي : و يدل على تأثر المفهوم بالتطور السريع الذي وضع تحت تصرفات واسعة من الوظائف، إذ نجدها في العصر الحديث تجاوزت بكثير الصلاحيات المرسومة³ هذا ما يفسر لنا أن الوظيفة التنفيذية من هذا المنظور باتت السلطة مهيمنة في ظل الدول الحديثة ،

1 / _ محمد برهام المشاعلي، موسوعة المصطلحات السياسية و الاقتصادية ، دار الأحمدي للنشر ، ب.ط، القاهرة ، 2007 ، ص.83 .

2 / _ محمد نصر مهنا تطور النظريات و المذاهب السياسية ، دار الفجر للنشر و التوزيع ، ب.ط ، 2006 ، القاهرة ، ص.121 .

3 / _ محمد نجيب سحر- 3. العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية ، دار الكتب القانونية ، ب.ط ، مصر ، 2011 ، ص.22 .

فلا يجب الاعتقاد أن مدلولها ينحصر في تنفيذ بعض الوظائف العادية بحكم تسميتها إنما يتضمن الاختصاص الإداري، أي تعيين الموظفين ، كما يشمل السلطة الحكومية التي من خلالها تظهر الخطوط العريضة للسياسة.

*المدلول العضوي : يستخدم للإشارة إلى مؤسسات و هيئات أو إلى حالة السلطوية التي ترفع ما يقام به من أعمال في إطار هذه المؤسسات ، فهذا المدلول يوحي إلى المؤسسة التي يعهد لها الدستور بممارسة الوظائف التنفيذية¹

3- وظائف السلطة التنفيذية:

بالنظر لاختلاف طبيعة الأنظمة السياسية بين الدول و على الرغم من كون رئيس الهيئة التنفيذية ملكا

كان أو رئيسا للجمهورية أو رئيسا للوزراء أو قائدا عسكريا أو أميرا ، إلا أن ذلك لا يؤثر في تحديد بعض المهام و الوظائف التي تعتبر من ضمن مسؤوليات الهيئة التنفيذية و بالتالي يمكن إدراج وظائفها فيما يلي:

أ /تنفيذ القوانين و فرض النظام:

تتولى الهيئة التنفيذية تنفيذ القوانين التي تضعها السلطة التشريعية (البرلمان) ، فتكون مسؤولة أمام تحديد التفاصيل الكاملة لبرنامج العمل التنفيذي مع تحديد الأولويات في خطط وبرامج و سياسات²

ب /إدارة الشؤون العسكرية : (الحربية)

بالرغم من تمتع المؤسسات العسكرية باستقلالية واسعة تميزها عن سائر أجهزة السلطة التنفيذية ، إلا أنها تبقى خاضعة لسلطة رئيس الدولة الذي يكون القائد الأعلى للقوات المسلحة و هو متخذ القرارات الحاسمة ، لكنه يتطلب عليه أحيانا موافقة السلطة التشريعية ، مثلا في حالة إعلان الحرب أو إنهائها على الدول أو تعيين القادة العسكريين³

ج /إدارة الشؤون الخارجية: (سياسية)

1- / د عبد الله بوقفة، لسلطة بين التعسف والقيود ، مرجع سابق ، ص . 8.

2 / - صبرينة شايب، دور السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة ، مذكرة ماستر غير منشورة جامعة الجزائر 3 :كلية الحقوق و الإعلام ،

2012/2011 . ص. 49.

3 / - عبد الله بوقفة، مرجع سابق - ، ص 26 .

تتعلق بعلاقات الدولة الخارجية، فرئيس الدولة ووزير الخارجية هما اللذان يمثلان الدولة في الخارج بحيث يقوم رئيس الدولة بتعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية في الخارج بحيث يقبل بالمقابل أوراق اعتماد

رؤساء بعثات الدول الأخرى، وهو متخذ القرارات الحاسمة في كل الشؤون الخارجية، مع تدخل الهيئة التشريعية في بعض الشؤون الخارجية، لاسيما عند عقد المعاهدات.

المطلب الثاني: السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي

- 1 مفهوم النظام الرئاسي:

تعود جذور نشأة النظام الرئاسي إلى الولايات المتحدة الأمريكية ، و هو اسم مشتق من رئيس الجمهورية ، بحيث أراد واضعو الدستور الأمريكي تقوية مركز الرئيس و تدعيم سلطاته الفعلية ، و على هذا الأساس يعتبر كما أنه « نظام يقوم على أساس الاستقلال و الفصل الكبير بين السلطة التشريعية و التنفيذية و عدم إمكانية تأثير إحداهما على الأخرى ، الشيء الذي يؤدي إلى وجود توازن بينهما بحكم الاستقلالية¹»

يمكن اعتباره أنه « ذلك النظام الذي ترجح فيه كلمة رئيس الدولة في ميزان السلطات ، و قد ساهمت التطورات و التقاليد في تحقيق ذلك²»

كما يعرف أيضا بأنه « نظام ديمقراطي نيابي يقوم على وحدة رئاسة السلطة التنفيذية و حصر كافة أجزائها أصولا و فروعاً في شخص رئيس الجمهورية ، مما يؤدي إلى تمتع هذا الأخير بسلطات ضخمة تعطيه قوة و نفوذا و سلطاناً و تمكنه من إدارة شؤون الحكم بنفسه».

ويتميز النظام الرئاسي بصفة خاصة بأخذه مبدأ الفصل بين السلطات ، و بالعمل على توزيع السلطة على هيئات مختلفة ، و هذا على شرط أن تكون لكل هيئة استقلالية تامة عن الأخرى . دون أدنى تعاون أو تبادل بينهما ، و لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان و الحكومة بالنسبة للنواب و كذا الوزراء³

1/ - صيرينة شايب ، مرجع سابق ، ص. 52 .

2/ - عثمان الرواف، محمد الحلوة، مبادئ علم السياسة ، نظام بركات ، (الرياض: مكتب العبيكل ، ط 2 ، 2001)، ص. 213.

3/ - محمد نجيب سحر ، مرجع سابق - ، ص 24.

و من هنا يمكن اعتبار النظام الرئاسي أنه النظام الذي ترجع فيه كلمة رئيس الدولة في ميزان السلطات

2- خصائص هذا النظام:

أ /أحادية السلطة التنفيذية أو فرديتها و تركيزها في يد رئيس الجمهورية : فرئيس الجمهورية هو صاحب هذه السلطة التي ينفرد بأدائها خلافا للنظام البرلماني ، إذ يكون رئيسا للدولة و للحكومة

في آن واحد ، و مما يزيد في قوة رئيس الجمهورية انتخابه بواسطة الشعب نفسه لا البرلمان ، كما يلاحظ أن الرئيس و إن كان مكلفا بتنفيذ سياسة الحزب الذي فاز بفضله في الانتخاب ، إلا أنه بحكم شخصيته و رئاسته لذلك الحزب يقوم بدور في توجيه سياسة الدولة.

1 - مكانة السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي:

تقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام على مبدأ تجميع السلطة في يد جهة واحدة هي الملك أو الإمبراطور أو الديكتاتور أو الرئيس ، فاختصاصات رئيس الدولة حسب هذا النظام تختلف بحسب طبيعة الحكم(3)

إذ تعد السلطة القائمة على أحاديثها كونها محصورة في يد رئيس الدولة ، مخولا له مهام السلطة الفعلية، فهو الذي يجمع بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة (4)

كما يتولى السلطة التنفيذية رئيس هو صاحب هذه السلطة التي ينفرد بأرائه بحيث يكون رئيسا للدولة و للحكومة . و يكون منتخب من طرف الشعب بواسطة الاقتراع المباشر . و الوزراء هم أعوان للرئيس في ميدان العمل التنفيذي ، بحيث يمكنهم إصدار أي قرارات مستقلة عن رئيس الدولة، ومن مظاهر تمتع رئيس الدولة بالسلطة الحقيقية ثلاث مظاهر يمكن إدراجها كالتالي:

* عدم وجود مجلس للوزراء بالمعنى القانوني للمفهوم ، أي عدم وجود مجلس متضامن يهيمن على مصالح الدولة يختص برسم السياسة العامة له.

* خضوع الوزراء لسياسة الرئيس خضوعا تاما ، فرئيس الجمهورية صاحب السلطة التنفيذية قانونا و فعلا ، فله وحده رسم و تقرير السياسة العامة للدولة.

* حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة من خلال انفراده بتعيين الوزراء و عزلهم¹
 -تنحصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة الذي يتولى تحديد سياسة الدولة خارجيا و داخليا و
 يشرف على تنفيذها عن طريق الأعوان و يتمتع بالسلطة التنظيمية و ليس له الحق في المبادرة
 بالتشريع بطريقة مباشرة.²
 -نستنتج مما سبق أن السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي تتمثل في رئيس الدولة الذي يمثل السلطة
 الفعلية و الجامع بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة.

المطلب الثالث: السلطة التنفيذية في النظام شبه الرئاسي

1- مفهوم النظام شبه الرئاسي:

تعتبر الأنظمة شبه الرئاسية هي تلك: « الأنظمة التي تقوم على دستور شمل قواعد يتميز بها عن
 النظام البرلماني و قواعد سائدة في المجتمع»³
 فهي نظم تقرر في دساتيرها انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب عن طريق الاقتراع العام ، و
 يتمتع بسلطات خاصة، مع وجود وزير أول يسير الحكومة التي يستطيع البرلمان إسقاطها.
 كما يعتبر أنه « ذلك النظام الذي يجمع بين النظامين الرئاسي و البرلماني ، بحيث تختلف من
 جانب السلطات التي تتمتع بها كل هيئة و هذا من الناحية الواقعية»
 إلا أنه يختلف عن النظام البرلماني في كون رئيس الجمهورية يتم اختياره من طرف الشعب أما النظام
 الشبه الرئاسي فان رئيس الوزراء مسؤول أمام البرلمان يستطيع محاسبته و عزله إذا أراد.

2- خصائص النظام شبه الرئاسي:

- ثنائية السلطة التنفيذية تعاون و تأثير متبادل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية كما هو الحال في
 النظم البرلمانية .
- تمتع رئيس الدولة بسلطات هامة و اختصاصات واسعة.
- تفوق رئيس الدولة على بقية المؤسسات الدستورية ناتج عن انتخابات من قبل الشعب .

1- تامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة و السياسة العامة، دار مجدلاوي للنشر و التوزيع، ببط، 2004، الأردن، ص. 261.

2- صبرينة شايب، مرجع سابق ، ، ص. 59.

3- اربح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، ، مذكرة ماجستير غير منشورة جامعة تلمسان، كلية الحقوق، 2007، ص. 93.

- مع وجود خاصيتين ينفرد بهما النظام شبه الرئاسي و المتمثلة في:

أ/ تمتع الرئيس بالأغلبية البرلمانية : إذا كان الرئيس يتمتع بالأغلبية البرلمانية فإن دور الأقلية يكون ضعيفا ، و إذا كانت هذه الأغلبية تؤيد الرئيس فإننا نكون أمام أغلبية برلمانية و رئاسية ، و في هذه الحالة تكون الأغلبية مساندة للحكومة و الرئيس الذي يكتسب بذلك قوة يمكن أن تتجاوز أحيانا سلطة الرئيس في النظام الرئاسي.

ب/ إذا كان الرئيس لا يتمتع بالأغلبية البرلمانية : في هذه الحالة لا تملك الحكومة وسيلة المبادرة مما يؤثر على استقرارها.

3-مكانة السلطة التنفيذية في النظام شبه الرئاسي:

تتمثل السلطة التنفيذية في هذا النظام من ثنائية الجهاز و المتمثل في الرئيس كطرف أول و الوزراء كطرف ثاني ، إلا أنه لهذا الأول مكانة بارزة على أساس الوزراء التي تكون مسؤولة أمامه ، و بالتالي فإنه يقوم على هيمنة رئيس الدولة على السلطة التنفيذية، إلا أنه تشاركه الوزراء في ممارستها و التي غالبا ما تكون مسؤولة أمام البرلمان لاعتماده بعض مبادئ النظام البرلماني و الرئاسي.

من خلال ما سبق نستنتج أنه بالرغم من اختلاف الأنظمة السياسية التي تتخذها الدول، و اختلاف مكانة السلطة التنفيذية و تنظيمها فيها و اختلاف وضعيتها ، و ذلك حسب نظام الحكم المطبق فيها ، إذ أن هناك دول تطبق أنظمة ذات أحادية السلطة التنفيذية كالنظام الرئاسي ، و أخرى تطبق أنظمة ذات ازدواجيتها كالنظام البرلماني ، كما هناك أنظمة مختلطة ، هذه الأخيرة التي تأخذ بمبادئ كل منها، إلا أن دورها يكمن في تطبيق القوانين التي تبادر بها السلطة التشريعية و تنفيذها ، و بالتالي نستخلص أن هناك علاقة بين هاتين السلطتين¹.

-المبحث الثاني: خصائص ووظائف السلطة التنفيذية في الجزائر

إن المتمعن للنظام الدستوري في الجزائر يدرك مدى أحادية السلطة التنفيذية أو فرديتها و تركيزها في يد رئيس الجمهورية ، فرئيس الجمهورية هو صاحب هذه السلطة التي ينفرد بأدائها خلافا للنظام البرلماني ، إذ يكون رئيسا للدولة و للحكومة في آن واحد ، و مما يزيد في قوة رئيس

¹ سعاد عمير، آليات المراجعة الدستورية على ضوء الدستور الجزائري لسنة 2020 ، "مجلة دفاتر السياسة والقانون، جانفي 2021 ، العدد

الجمهورية انتخابه بواسطة الشعب نفسه لا البرلمان ، كما يلاحظ أن الرئيس و إن كان مكلفا بتنفيذ سياسة الحزب الذي فاز بفضل في الانتخاب ، إلا أنه بحكم شخصيته و رئاسته لذلك الحزب يقوم بدور في توجيه سياسة الدولة ، في حين يعتبر الوزراء الذين يعينهم الرئيس مجرد معاونين له في ميدان السلطة التنفيذية التي يتولاها أصلا ، بصفته صاحب السلطة الحقيقية في هذا الميدان ، فمساعدوه (كتاب دولة ، سكرتير) يتولون النشاط الحكومي العام ، و لكن لا يكونوا مجلسا أو هيئة ذات إدارة جماعية ، و لا يسود بينهم مبدأ التضامن المعروف في النظام البرلماني ، و يخضعون في المقابل خضوعا تاما لرئيس الجمهورية الذي يتولى وحده توجيههم ومراقبتهم و محاسبتهم .

المطلب الأول: خصائص السلطة التنفيذية في الجزائر

من خصائص السلطة التنفيذية في الجزائر هي أن رئيس الجمهورية بوصفه رئيسا للسلطة التنفيذية ورئيسا للدولة ملزم بالتعايش مع السلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب طوال المدة الرئاسية مهما كانت الأزمات التي يمر بها النظام هذا من جهة، من جهة أخرى فإن مجلس النواب هو السلطة المختصة بإنتاج التشريع، في ظل هذا النظام الذي يمتاز بالتعايش بين السلطة التنفيذية صاحبة النفوذ الأوسع والسلطة التشريعية صاحبة إنتاج التشريع بدون منازع، فإن المحكمة العليا تعد أحد الأدوات الرئيسية للسلطة القضائية، تمثل المحكمة العليا جهة تحكيم بين السلطتين وتمارس وظيفتها عن طريق الأحكام التي تصدرها التي تخضع لها جميع مؤسسات الدولة بوصفها محكمة قضائية ومحكمة دستور

كما تعبر السلطة التنفيذية عن نشاطها بواسطة الوظيفة التنفيذية أي عمل الإدارة العمومية بما فيها الإدارة المركزية (رئاسة الجمهورية، الوزراء) والإدارة اللامركزية (الولاية، البلدية)، حيث يمثل العمل الإداري أقدم مظهر لنشاط الدولة لأن الإدارة هي الرمز الحي لحياة الدولة، وللإدارة الحق في سن القواعد التنظيمية التي تتماشى مع القوانين المسنونة من السلطة التشريعية وهذا راجع لاختلاف بعض الظروف في بعض المناطق عن مثيلتها وعلى الرغم من خضوع الإدارة إلى القوانين في جميع تصرفاتها إلا أن هنالك رقابة القضاء على أعمالها لضمان سيادة مبدأ المشروعية(مفهوم مبدأ المشروعية هو مطابقة القانون وتفاذي التعسف الإداري في تنفيذ القانون واتخاذ التدبير اللازمة لذلك)، كما تهدف الحكومة عن طريق الأجهزة والمؤسسات والهيكل

الإدارية من أجل تنمية المجتمع وإشباع حاجياته في ظل السياسة التي تقرها الدولة بالإضافة إلى تطبيق القوانين واللوائح الإدارية التي ترمي للحفاظ على النظام العام، مما سبق ذكره نجد أن أهم خصائص السلطة التنفيذية يتمثل في تكريس الأحادية أن سلطة التحكم الفعلية والحقيقية في المؤسسات السياسية، يمارسها رئيس الجمهورية متربعا على قمة السلطة الذي يجمع بين يديه جميع السلطات على مستوى¹ جميع مفاصل الدولة بدون منازع، هذه الوضعية يتميز بها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري المنبثق عن دستور 1963، بحيث عبر شخصه تلتقي مؤسسات الدولة مع وحدة القيادة والسلطة فتكون وحدة واحدة وموحدة متجانسة.

هذه الظاهرة التي تميزت بها السلطة في الجزائر لم تكن وليدة الأزمات السياسية التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال بل يمكن اعتبارها متأصلة في النظام السياسي الجزائري حتى قبل نشأته دستوريا، بحيث أنه نظام تسود فيه المؤسسة الرئاسية بوصفها الممارسة للسلطة التنفيذية دستوريا ولمجمل السلطات الأخرى .

إن رئيس الجمهورية في دستور 1976 يحمل صفتين، صفة رئيس الدولة وصفة رئيس الجهاز التنفيذي للدولة المكلف بالوظيفة التنفيذية، بأنه بناء على هذه الازدواجية فإنه يمثل المؤسسة التي تتحكم في جميع وظائف الدولة ومنها الوظيفة التنفيذية. عندما يمارس رئيس الجمهورية صلاحياته كرئيس للدولة وكرئيس للوظيفة التنفيذية، فإنه لا يمارس هذه الصلاحيات معزولا عن المؤسسات الأخرى التي يتكون منها النظام السياسي الجزائري، إن رئيس الجمهورية في دستور 1976 يمثل المؤسسة المركزية التي تتمحور حولها جميع مؤسسات الدولة الأخرى، بدونها لا يمكن لهذه المؤسسات أن تؤدي الوظائف التي أنشئت من أجلها.

تكريس الثنائية والتخلي عن أحادية السلطة التنفيذية إن مستوى التأثير الذي تحدثه الحكومة على مؤسسات الدولة الأخرى هو الذي يحدد مركزها الحقيقي في ممارسة السلطة التنفيذية، بهذا الصدد فإنه من معروف في الأنظمة الدستورية المختلفة أن الصلاحيات

التي تمارسها الحكومة عرفت اتساعا كبيرا، على حساب المؤسسات الأخرى وهو ما جعل المؤسس الدستوري يطرح بشكل جاد مسألة الفصل بين السلطات، ومدى استمرار العمل بهذه القاعدة الدستورية في النظم الدستورية الحديثة.

1- نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ العامة والنظم السياسية، (، الطبعة الأولى، طرابلس، لبنان، المؤسسة الحديثة. للكتاب)، 2008 ص98.

إن هذا التساؤل يجد مصدره في طبيعة الوظيفة التنفيذية في الدولة، التي تشمل مهام ذات طبيعة إدارية تتعلق بإدارة وتسيير المرافق والمصالح العامة للدولة، ومهام ذات طبيعة سياسية تتمثل في أعمال السيادة، بالإضافة إلى ذلك فإن التطور الذي عرفته علاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في المجتمعات الحديثة، واتساع مهام السلطة التنفيذية جعلت أعمال هذا السلطة في كثير من الحالات تأخذ طابعا تشريعيا أحيانا معن عنه، وأحيانا أخرى غير معن عنه والحال أنها ليست صادرة عن السلطة صاحبة الاختصاص التشريعي دستوريا.

إذا كانت فكرة الفصل بين السلطات قد تم ترسيخها في الدستور الجزائري لسنة 1996، على غرار الدساتير الحديثة، فإن دراسة هذه الدساتير جعلت الكثير من فقهاء القانون الدستوري يضعونها موضع الشك بحكم أن خضوع مؤسسات الدولة للقانون وخاصة للدستور يبقى من وجهة نظر هؤلاء الفقهاء خضوعا افتراضيا.

مما تم ذكره أنفا فإن النظام الجزائري كما تم تصوره من خلال الدساتير والنظم السياسية التي تعاقبت منذ الاستقلال، سواء في نظام الحزب الواحد أو في نظام التعددية الحزبية، فإن رئيس الجمهورية بوصفه رئيس السلطة التنفيذية يعد السلطة المهيمنة والمتحكمة في جميع السلطات الأخرى، في استطاعته أن يحل محل أي مؤسسة في الدولة بشكل مباشر ويقوم بوظائفها، أو بشكل غير مباشر كجهاز مكمل لها في أداء وظائفها، بحيث بدونها لا تكون أي مؤسسة قادرة على أداء مهامها.

المطلب الثاني: وظائف السلطة التنفيذية:

احتلت وظيفة رئيس الجمهورية مكانة بارزة و متميزة عبر مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة (1963، 1973، 1989، 1996، 2016). ومن بين المجالات التي تميزت بها هذه الوظيفة هي الاختصاصات التي أمدتها هذه الدساتير والتعديلات الدستورية لرئيس الجمهورية، سواء في الحالات العادية أو في الحالات غير العادية.¹

-/1- بناي خديجة، وخلوفي حفيظة، إشكالية المركز القانوني للسلطة التنفيذية في ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013، ص. 60.

أولاً: اختصاصات رئيس الجمهورية في الحالات العادية

1- عدت المادة 91 من التعديل الدستوري 2016 اختصاصات رئيس الجمهورية في الظروف العادية، فهو يتمتع بصلاحيات واسعة وردت في 10 نقاط كاملة من خلال هذه المادة فقط، فهو:

- القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية.

- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني.

- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.

- يرأس مجلس الوزراء.

- يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه.

- يوقع المراسيم الرئاسية.

- له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها.

- يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.

- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها.

- يسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية.

إن ما يمكن ملاحظته على هذه الاختصاصات أنها واسعة، داخليا أو خارجيا، وفي مجالات متعددة ضمنا لتفوقه السياسي في الدولة.

2- ثم أضافت المادة 92 من التعديل الدستوري نفسه وظائف أخرى لرئيس الجمهورية له سلطة

التعيين فيها، وهي:

- 1- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.
- 2- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة.
- 3- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.
- 4- الرئيس الأول للمحكمة العليا (وهي جديدة في تعديل 2016).
- 5- رئيس مجلس الدولة.
- 6- الأمين العام للحكومة.
- 7- محافظ بنك الجزائر.
- 8- القضاة.
- 9- مسؤولو أجهزة الأمن.
- 10- الولاية.

يعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم. ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم. زيادة على الوظائف المنصوص عليها في الفقرتين الرابعة والخامسة من المادة أعلاه، يحدد قانون عضوي الوظائف القضائية الأخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية.

3- ثم أضافت المادة 93 من التعديل الدستوري نفسه اختصاصات أخرى لرئيس الجمهورية وهي تعيين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول.

4- ثم انتقلت المادة 143 من التعديل الدستوري 2016 إلى اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التنظيمي (السلطة التنظيمية)، حيث صرحت أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. وطرحت هذه المادة ضرورة التفرقة بين مجال القانون ومجال التنظيم. فإذا كانت مجالات التشريع بقوانين عادية وقوانين عضوية محددة بموجب

المادتين 140 و141 من التعديل الدستوري نفسه، فإن التشريع بالتنظيم غير محدد بنص، لذلك فمجالاته تكون أوسع.¹

5- أما في المجال التشريعي (الذي هو في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية) فإن المادة 142 من التعديل الدستوري نفسه أمدت رئيس الجمهورية الحق في التشريع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد أخذ رأي مجلس الدولة. وتعرض هذه الأوامر على غرفتي البرلمان في أول دورة انعقاد للموافقة عليها. وتعد لاغية إذا لم يتم الموافقة عليها. كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية الواردة في المادة 107 من التعديل الدستوري نفسه. وتتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء.

6- كما يملك رئيس الجمهورية سلطة إصدار القوانين وفقا للمادة 144 من التعديل الدستوري نفسه وذلك في ظرف 30 يوما من تسلمه للنص. لكن إذا تم إخطار المجلس الدستوري بمدى دستورية هذا النص فيوقف عملية الإصدار حتى يؤخذ رأيه وفقا للمادة 189 من التعديل الدستوري نفسه.

7- بينما أعطت المادة 145 من التعديل الدستوري نفسه الحق لرئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في ظرف 30 يوما الموالية لإقراره، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بموافقة ثلثي (3/2) أعضاء غرفتي البرلمان.

8- كما منح التعديل الدستوري 2016 اختصاصات أخرى لرئيس الجمهورية في الحالات العادية، منها تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة (المادة 118) من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية. كما له حق حل المجلس الشعبي الوطني (المادة 147 من التعديل الدستوري 2016). ولم تبين هذه المادة سبب الحل، بل تركته بيد الرئيس، فهو حق اختياري له، عكس الحالة الواردة في المادة 96 التي تجعل المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا إذا لم تحصل موافقة على عمل مخطط الحكومة للمرة الثانية.

9- ثم أضاف التعديل الدستوري 2016 اختصاصات أخرى لرئيس الجمهورية منها مبادرته بتعديل الدستور (المادة 208) وإخطار المجلس الدستوري (المادتين 186 و187) ورئاسته للمجلس

¹ /- عبد الله خلف الرقاد ومشعل محمد الرقاد، تعديل الدستور ""، مجلة دراسات وأبحاث - المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، السنة الثامنة، سبتمبر 2009، العدد 22 ص 57.

الأعلى للقضاء (المادة 173) والذي يتم فيه دراسة ملفات القضاة من جميع النواحي (الترقية، النقل، العزل...).

توسعت سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية في الحالات غير العادية من خلال التعديل الدستوري 2016 إلى درجة أن كل السلطات تتركز في يده.

1- من ضمن هذه الاختصاصات غير العادية إعلان حالة الطوارئ والحصار الواردة في المادة 105 من التعديل الدستوري 2016، وذلك بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري. كما أن تمديد هاتين الوضعيتين يحتاج إلى موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه.

2- كما يملك رئيس الجمهورية تقرير الحالة الاستثنائية طبقاً للمادة 107 من تعديل 2016 وذلك في حالة تعرض البلاد لخطر داهم يوشك إصابة مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. وتستشار الهيئات نفسها المذكورة في المادة 105 أعلاه إضافة إلى مجلس الوزراء.

3- ولرئيس الجمهورية أيضاً تقرير التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الأعلى للأمن.

4- أما الحالة الاستثنائية الأخيرة التي تستوجب تدخل رئيس الجمهورية فهي إعلان حالة الحرب طبقاً للمادة 109 من التعديل الدستوري نفسه بعد استشارة الهيئات السابقة، مع توجيه خطاب للأمة. ويوقف العمل بالدستور مدة الحرب ويتولى جميع السلطات حسب المادة 110

المطلب الثالث: وظائف الوزير الأول

لم ينص دستور سنة 1963 على هذه الوظيفة لا صراحة ولا ضمناً، إذ أن الوظيفة التنفيذية في هذا الدستور يمارسها شخص واحد هو رئيس الجمهورية، لكن هذه الوظيفة ذكرت لأول مرة في الأمر 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة الذي أشار لتسمية رئيس الحكومة من خلال المادة الأولى منه: "تؤلف حكومة يتم تشكيلها كما يلي:

- هواري بومدين، رئيساً للحكومة ورئيساً لمجلس الوزراء...

لكن دستور 1976 نص على هذه التسمية "وزير أول" لأول مرة وذلك في المادة 113 منه " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة. يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيراً أول" دون أن تبين اختصاصاته ولا كيفية اختياره، بل الأكثر من ذلك أن نص المادة 114 أعادت التأكيد على أن الوظيفة التنفيذية تمارس تحت قيادة رئيس الجمهورية فقط بنصها " تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية". وأعاد دستور 1989 تنظيم السلطات كما سبق تفصيله من قبل، حيث انتقلت تسميتها من مجرد "وظيفة" إلى "سلطة" وأصبحت ثلاث سلطات، تنفيذية، تشريعية وقضائية. ووردت السلطة التنفيذية في الفصل الأول من الباب الثاني بدءاً من المادة 67. ووردت تسمية "رئيس الحكومة" بدل "الوزير الأول" في النقطة الخامسة من المادة 74 من دستور 1989: " يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات الثلاث والصلاحيات الآتية:

ثم نصت المادة 75 من الدستور نفسه على اختيار رئيس الحكومة لأعضاء حكومته دون النص على طريقة تعيينه من رئيس الجمهورية والشروط الواجب توافرها في الشخص المكلف بهذه "الوظيفة". ثم وضحت المادة نفسها ضبط رئيس الحكومة لبرنامج وعرضه أمام مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية. وبعد ذلك فصلت المواد 76، 77، 78، 79 و80 طريقة تقديم برنامج الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني وما يترتب على الموافقة عليه أو عدم الموافقة. كما وضحت المادة 81 من الدستور نفسه اختصاصات رئيس الحكومة بنصها على أنه: " يمارس رئيس الحكومة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

- (1) يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.
- (2) يرأس مجلس الحكومة.
- (3) يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.
- (4) يوقع المراسيم التنفيذية.
- (5) يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام الفقرتين 7 و10 من المادة 74".

احتفظ التعديل الدستوري 1996 بالتسمية نفسها من خلال نص المادة 77 التي وضحت اختصاصات رئيس الجمهورية والتي من بينها تعيين **رئيس الحكومة** وإنهاء مهامه: " يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

ثم فصلت المواد 79، 80، 81، 82، 83 و84 طريقة تحضير برنامج الحكومة وتقديمه أمام غرفتي البرلمان. ثم فصلت المادة 85 في صلاحيات رئيس الحكومة. ولم توضح أي مادة من الدستور طريقة اختيار رئيس الحكومة ولا الشروط الواجب توافرها فيه. لذلك فإن سلطات رئيس الجمهورية واسعة جدا في اختيار هذه الشخصية. لكن الفقه الدستوري يرى أنه في هذه الحالة أنه إذا كان رئيس الجمهورية حر من الناحية النظرية (الدستورية)، لكنه مقيدا من الناحية العملية، ذلك أن التعددية الحزبية التي جاء بها دستور 1989، والتي كرسها التعديل الدستوري 1996، تفترض أن يكون رئيس الحكومة من الأغلبية التي فازت في الانتخابات التشريعية، ذلك أن رئيس الحكومة مجبر على تقديم برنامج "حكومته" أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه طبقا للمادة 76 من دستور 1989 والمادة 80 من التعديل الدستوري 1996، ولن يكون في أريحية وقبول لبرنامج حكومته إلا إذا كانت له موافقة الأغلبية البرلمانية.

غير أن التعديل الدستوري 2008 أعاد تغيير تسمية "رئيس الحكومة" إلى "الوزير الأول" مرة أخرى بعد أن ظهرت هذه التسمية لأول مرة سنة 1965 كما سبق تفصيله، حيث نصت المادة 13 من القانون 08-19 المتضمن التعديل الدستوري 2008 صراحة على وجوب تغيير التسمية من "رئيس الحكومة" إلى "الوزير الأول" بنصها على أنه "تستبدل وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول في المواد 83، 84، 86، 91، 116، 119، 120، 125،

137، 129 و158 من الدستور". كما أن هذا التعديل قلص في اختصاصات الوزير الأول بدءا من تسمية "برنامج حكومته" إلى تسمية "مخطط عمله" والذي هو نتاج تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما وضحته المادة السادسة من القانون 08-19 التي عدلت المادة 79 من التعديل الدستوري 1996. كما أن توقيعه للمراسيم التنفيذية أصبح متوقفا على موافقة رئيس الجمهورية، وهو ما نصت عليه النقطة 3 من المادة 85 من التعديل الدستوري 2008 الواردة بموجب المادة 8 من القانون 08-19. ثم إن النقطة 4 المتعلقة بالتعيين في وظائف الدولة

أصبحت تتم أيضا تتم بموافقة رئيس الجمهورية. ولم يكتف هذا التعديل بتغيير التسمية فقط، بل في الاختصاصات الممنوحة للوزير الأول لدرجة أنه أصبح منسقا فقط بين الوزراء، فحتى رئاسته لمجلس الحكومة لم تعد لها وجود في هذا التعديل. ثم جاء التعديل الدستوري 2016 ليثبت التسمية نفسها، أي "الوزير الأول" وذلك في النقطة الخامسة من المادة 91 منه: "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:¹

- يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه

تظهر هذه المادة، فيما يخص تعيين الوزير الأول، إضافة عبارة " بعد استشارة الأغلبية البرلمانية" وهو ما يفهم منه أن المؤسس الدستوري ربما حاول تقادي الانتقادات التي كانت موجهة من قبل حول مدى حرية رئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول من غير الأغلبية التي قد تجعل من الاصطدام في تطبيق البرنامج السياسي والحكومي أمرا واردا، لكن بالرغم من هذه العبارة إلا أن مصطلح "استشارة" تعني أن رأي الأغلبية البرلمانية يبقى استشاريا وغير ملزم لرئيس الجمهورية. بينما بقيت اختصاصات الوزير الأول كما كانت عليه في التعديل الدستوري 2008، حيث أن الوزير الأول مجرد منسق لعمل الحكومة ويعد مخططها ويعرضه على مجلس الوزراء، كما نصت المادة 99 على اختصاص الوزير الأول. غير أن الجديد هذه المرة هو إعادة النص على أن الوزير الأول "يرأس اجتماعات الحكومة" بعد أن حذفت هذه العبارة سنة 2008. كما تم التأكيد على أن الوزير الأول يوقع المراسيم التنفيذية، لكن دون انتظار موافقة رئيس الجمهورية كما كان في تعديل 2008.

اختصاصات الوزير الأول:

يمكن تقسيم اختصاصات الوزير الأول إلى اختصاصات سياسية وأخرى تنفيذية وأخرى إدارية.

1-الاختصاصات السياسية: وتتمثل في:

¹ - شريط وليد، أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، 2012 ص. 229.

-توزيع المهام بين أعضاء الحكومة طبقا للمادة 99 من تعديل 2016.

-إعداد مخطط عمل الحكومة وعرضه على غرفتي البرلمان بعد عرضه على مجلس الوزراء طبقا للمادة 94 من تعديل 2016.

-المبادرة بمشاريع القوانين طبقا للمادة 136 من تعديل 2016.

2-الاختصاصات التنفيذية: وتتمثل في:

-السلطة التنظيمية، وهي توقيع المراسيم التنفيذية (المادة 99 من تعديل 2016).

- تنفيذ القوانين والتنظيمات (المادة 99 من التعديل نفسه).

-تنسيق وتنفيذ مخطط الحكومة بعد موافقة البرلمان (المادة 97 من التعديل نفسه).

3-الاختصاصات الإدارية: وتتمثل في:

-التعيين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية (الفقرة 5 من المادة 99 من التعديل نفسه)، السهر على حسن سير الإدارة العمومية (الفقرة 6 من المادة 99 تعديل 2016)

الفصل الثاني

التعديل الدستوري وآثاره على

هيكله وتنظيم السلطات الدستورية

لقد منح الدستور الجزائري سلطة التشريع للبرلمان باعتباره ممثل الشعب، وهذا الأخير يعتبر مصدر كل سلطة، إلا أنّ البرلمان لم يعد ينفرد بوظيفة التشريع وهذا راجع إلى محدودية صلاحياته أثناء أداءه للعمل التشريعي، وكذا العراقيل التي يواجهها أثناء أداء مهامه الأصلية، وهذا ما سمح لرئيس الجمهورية بالتدخل في العمل التشريعي المخصص للسلطة التشريعية، حيث أصبح مشرعا منافسا مع البرلمان،

إضافة إلى كلّ هذا أصبح في يد رئيس الجمهورية أدوات قانونية، تسمح له بفرض سلطته على البرلمان وانفراده بالعمل التشريعي، وذلك باستعماله آليات كسلاح في يده لمواجهة البرلمان وممارسة الضغط والتأثير عليه.

إنّ التشريع المنافس جعل من رئيس الجمهورية عضوا أصيلا في ممارسة السلطة التشريعية حيث يتدخل في المواضيع التي تكون من اختصاص البرلمان للتشريع فيها وذلك عن طريق الهيمنة التي يفرضها على العمل التشريعي المتمثل في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية (المبحث الأول)، كما نجد أنّ رئيس الجمهورية يتمتع بمجال خاص يشرع فيه من جهة، ومن جهة أخرى يستعمل آليات أخرى تسمح له ببسط نفوذه تجاه البرلمان.

المبحث الأول: هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي

لقد تطرقنا سابقا أنّ السلطة التنفيذية تشارك السلطة التشريعية في المبادرة باقتراح القوانين والتصويت عليها، سواء كانت مشاريع أو اقتراحات وتحاول دائما التأثير عليها بطريقة أو بأخرى، وهذا بالاعتماد على الصلاحيات التي خولها الدستور والنصوص القانونية للسلطة التنفيذية، ولهذا السبب سوف نبرز النفوذ الذي يتمتع بها رئيس الجمهورية سواء تعلق الأمر بالتشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية (المطلب الأول).

كما خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق ممارسة الاختصاص التشريعي، بشكل مباشر في حالة الظروف غير العادية التي قد تواجهها البلاد، وهذه الصلاحيات معترف بها دستوريا، وتختلف الإجراءات القانونية التي يتبعها رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، التي تتمثل في

الحالات الإستعجالية التي لا تحتمل التريث لمواجهتها بل تحتاج إلى السرعة و اتخاذ القرارات اللازمة للتغلب عليها(المطلب الثاني¹).

المطلب الأول:الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية

خوّل الدستور الجزائري لسنة 1996 لرئيس الجمهورية اختصاصات تشريعية، وهذا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان(112) ، ونصت عليه المادة 621 من دستور 1996 لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان " " ... وهذا يسمح لرئيس الجمهورية أن يبادر بالتشريع عن طريق الأوامر، لمعالجة الأزمات خاصة إذا كانت التشريعات المطلوبة تستدعي إجراءات سريعة لا تحتمل الإنتظار، إلا أنه في هذه الظروف عادة ما تكون الاختصاصات كلها في يد رئيس الجمهورية، وهذا لا يتم إلا بتوفر جملة من الشروط من المادة (114)

سوف نتطرق إلى الشروط المتعلقة بالتشريع بأوامر في الظروف العادية(الفرع الأول)، كما نقوم بدراسة الطبيعة القانونية لهذه الأوامر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

أولا :شروط التشريع بأوامر في الظروف العادية

القانون المتضمن التعديل الدستوري لسنة- 2008 بعد استقراء المادة 612 من القانون وما تقابلها نص المادة 621 من دستور 1996، نجد أنّ المؤسس الدستوري اشترط جملة من الشروط التي يجب احترامها عند استعمال هذه الأوامر التشريعية، وتتمثل هذه الشروط في شروط صريحة وشروط ضمنية(115)

ثانيا -الشروط الصريحة للتشريع بأوامر

لقد نصت المادة 621 قبل التعديل على ثلاثة شروط أساسية وتتمثل في شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان كشرط أول، أما الشرط الثاني يتمثل في اتخاذ الأوامر في مجلس

1- بدران مراد ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور والنظام القانوني للأوامر -112 ، مجلة الادارة ، العدد 6 ، 2000 ، ص 11 .

الوزراء وكشروط ثالث وأخير يجب على رئيس الجمهورية عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له (116).¹

ثالثا -الشروط الضمنية للتشريع بأوامر

القانون المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 على - لم تعبر المادة 612 من القانون 26 هذه الشروط صريحة بل عبّرت عنها ضمنيا فقط، إذن هذا متوقف على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ولهذا يجب عليه ألا يمارس سلطته في إصدار الأوامر إلا في حالة الضرورة(أ) أو الشرط المتعلق بحدود ونطاق الأوامر

1-الشروط المتعلقة بحالة الضرورة إنّ المؤسس الدستوري عبّر عن حالة الضرورة بطريقة ضمنية، لأنّ هذا الشرط مفاده تدخل رئيس الجمهورية، في مجال الصلاحيات المخولة للسلطة التشريعية بواسطة أوامر، وهذا يعدّ إستثناء وليس أصل.

لأنّ هذا التدخل سببه حالة الضرورة التي تستوجب سرعة التدخل بأوامر ،لاتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة وهي مفاجئة كانتشار أمراض خطيرة مثلا ، إنّ فكرة حالة الضرورة جاءت لعدم قدرة التشريعات القائمة في مواجهة هذه الأزمات غير المتوقعة، وهذا ما يسمح لرئيس الجمهورية التدخل بتشريع بأوامر ،من جهة ومن جهة أخرى راجع لسبب بطئ الإجراءات التشريعية للبرلمان، لأنّ لو كانت التشريعات التي أصدرتها السلطة التشريعية كافية لمواجهة هذه الظروف لما إستدعى الأمر تدخل رئيس الجمهورية، وتعود تقدير حالة الضرورة إلى رئيس الجمهورية، وهو غير مجبر على تبرير فكرة الضرورة لأنّ الدستور لم يلزمه بذلك، بل منح له سلطة اللجوء إلى سنّ الأوامر دون الرجوع إلى البرلمان.²

1 _ العام رشيدة .، المجلس الدستوري الجزائري ، ، دار الفجر للنشر والتوزيع ،الجزائر ، بسكرة، ، 2006 ، ص. 183.

² -/ رداة نور الدين التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظلّ دستور 1996 ، ، رسالة لنيل شهادة،ص133 . الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2012 ، ص. 53/52.

المطلب الثاني: التشريع عن طريق الأوامر في ظل الظروف غير العادية

يتمتع رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية بجميع السلطات، وهذا يرجع إلى الظروف الاستثنائية التي تهدد البلاد في تلك الفترة، ومما أدى إلى تركيز السلطة بيده لمواجهة هذه الحالة و اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الأزمات، حيث نجد انقسام آراء الفقهاء فمنهم من يرى أنه مبرر للحفاظ على النظام العام والسير العادي لمؤسسات الدولة من جهة، ويرى البعض الآخر أنه عنصر إستعجال لمواجهة الظروف غير العادية من جهة أخرى.

أما الرأي الراجح في الفقه فقد أسند أنّ فكرة الضرورة تسمح للحكومة باتخاذ كلّ الإجراءات التي تعدّ في الأوقات العادية محظورة، وفقا لما تؤكده القاعدة "الضرورات تبيح المحظورات" ولهذا سوف نتطرق إلى التشريع في الظروف غير العادية (الفرع الأول)، والطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف غير العادية (الفرع الثاني).

التشريع في الظروف غير العادية (الفرع الأول)

خوّل الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية مهمة الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها على المستوى الداخلي والخارجي، ولتحقيق هذا الغرض أقرّ الدستور لرئيس الجمهورية تقرير حالة الطوارئ والحصار (أولا)، والحالة الاستثنائية (ثانيا)، وحالة الحرب (ثالثا).

أولا - حالة الطوارئ والحصار

لم يميّز الدستور الجزائري بين حالتَي الطوارئ والحصار، إما من حيث الحالات الموجبة لإعلانها أو من حيث إجراءاتها وهذا ما نصّت عليه المادة 96 من الدستور 1996، بالرغم أنه يوجد من يعتبر أنّ حالة الطوارئ أقلّ خطورة من حالة الحصار، إلا أننا يمكن القول أنه لا يوجد فرق هام بين الحالتين، حيث أنّ رئيس الجمهورية هو الذي يقرّر هاتين الحالتين عدا فيما يتعلق بالصلاحيات الاستثنائية مباشرة¹

1- العام رشيدة،¹ المرجع السابق، ص. 143.

2- ديدان مولود، المرجع السابق، ص. 142.

لقد تمكّن المشرّع الجزائري من مزج الحالتين معا في نفس النص الدستوري وذلك في المادة 96 من دستور 1996 ، ويمكن إعلان الحالة بموجب مرسوم رئاسي وهذا بعد استشارة كلّ من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأوّل ورئيس المجلس الدستوري المتضمن - و اجتماع المجلس الأعلى للأمن وهذا ما نصّت به المادة 621 من القانون 61. التعديل الدستوري لسنة 1996.

فيمكن تعريف حالة الحصار بأنّها الحالة التي تسمح لرئيس الجمهورية بأن يتّخذ كلّ الإجراءات اللازمة بهدف الحفاظ على مؤسسات الدولة ويمكن إعلان هذه الحالة حسب نص المادة، 96 من دستور 1996، وهذا بعد إستشارة نفس الهيئات المخوّلة دستوريا لإعلان حالة الطوارئ .

فالفارق الأساسي بين هاتين الحالتين هو أنّ حالة الطوارئ تقتضي توسيع الاختصاصات، المدنية للسلطة الإدارية أما حالة الحصار فتقتضي تحويل الاختصاصات المدنية إلى السلطة العسكرية، ما عدا ذلك يعود أساسا إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، ولتطبيق كلّ من حالتي الحصار والطوارئ، يستوجب أن تتوفّر بعض الشروط المتمثّلة في شروط شكلية وشروط موضوعية.

1-الشروط الشكلية

وتتمثل هذه الشروط في فرض جملة من الاستشارات أمام المؤسسات الدستورية، وإن كانت المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008- هذه الاستشارات حسب نص المادة 621 من القانون رقم 61 من دستور 1996، أنها غير ملزمة دستوريا لرئيس الجمهورية، إلا أنّ لها ما يبررها سياسيا وواقعا .

ولهذا فإن استشارة المجلس الدستوري لكونه المكلف بالسهر علي احترام الدستور، أما فيما يخص إنهاء حالة الطوارئ والحصار فنجد الدستور الجزائري في المادة 96 لسنة 1996 تركت المسألة مفتوحة، لكن وفقا لقاعدة توازي الأشكال والإجراءات فإننا نرجح أنّ الإنهاء يكون بعقد لرئيس الجمهورية وخاصة أنّنا نجد نواب في المجلس الشعبي الوطني قد رفضوا التصويت على اقتراح القانون المتضمن رفع حالة الطوارئ وهذا استنادا لعدم الاختصاص الذي توصلت له لجنة الدفاع الوطني.

2- الشروط الموضوعية

إنّ الشروط الموضوعية تتمثل في شرطين وهما الضرورة الملحة وتحديد المدة، وبالرجوع إلى نص المادة 621 من دستور 1996 المعدّل والمتمم فنجدها قد منحت للرئيس الجمهورية صلاحية تقرير الحالتين إذ دعت الضرورة الملحة لذلك، وسوف نحاول تبيان هذه الشروط.

أ- **الضرورة الملحة**

تعتبر حالتى الحصار والطوارئ مختلفتان من حيث الأسباب والمصدر ودرجة الخطورة، فحالة الطوارئ تعتبر أوّل درجة في الظروف الإستثنائية من حيث الخطورة لأنّ هذه الحالة لا يعلن عنها إلا في حالة من حالات الخطر المهدد للنظام العام الناتج عادة عن الحوادث التي تأخذ بحسب طبيعتها مثلا الفيضانات والزلازل... إلخ، أما حالة الحصار تعتبر أشدّ خطورة من حالة الطوارئ لأنّها غالبا تكون متصلة ومرتبطة بالأعمال المسلحة والأعمال التخريبية... إلخ، وتتميّز هذه الحالة بنقل صلاحيات السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية¹

ب - تحديد مدة حالة الطوارئ والحصار

إنّ دستور 1996 قد نصّ على تحديد المدة لكن لم ينص صراحة على الحد الأقصى لهذه المدة التي لا يستوجب تجاوزها للإعلان الأوّل للحالة المقررة، القانون المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 ، أين - فنجد أن المادة 621 من القانون 61، إستوجب على رئيس الجمهورية أثناء إعلانه لحالتى الطوارئ والحصار أن يحدد مدة معينة، بعد ، إنتفاء المدة الأولى لهذه الحالة إستوجب على رئيس الجمهورية إستشارة البرلمان لتمديد مدة حالة الطوارئ والحصار.²

¹ /- 148Zouaimia Rachid, Rouault Marie Christine, Droit Administratif, Edition Berti, Algérie, 2009, p 78.

² / - 147 خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ، ص. 81.

ثانيا-الحالة الاستثنائية

إنّ رئيس الجمهورية يتخذ هذا الإجراءات إذا أصبح الوضع أكثر خطورة عما كان عليه عند تقرير حالتي الطوارئ والحصار، وبات هذا الخطر وشيك الوقوع وأن يكون داهما ويمثل خطر يهدد البلاد إما على مؤسساتها أو إستقلالها أو على سلامة ترابها، وقد نصّت المادة 91 من دستور 1996 ، أنّه يجعل لي رئيس الجمهورية أن يستشير كل من رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى مجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، ويفهم من هذه المادة أنّ رئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يعلن الحالة الاستثنائية ومنحت له أيضا سلطات إستثنائية واسعة بموجبها يقوم باتخاذ كلّ التدابير والإجراءات اللازمة، لمواجهة الأوضاع المترتبة على الحالة الإستثنائية، ولتطبيق هذه الحالة يجب توفر بعض الشروط المتمثلة في شروط شكلية وأخرى موضوعية.

1-الشروط الشكلية

إنّ المؤسس الدستوري اشترط في هذا الشرط أن يستشير بعض الشخصيات والهيئات، نجد القانون المتضمن التعديل الدستوري - والسماع إليها وهذا ما نص به في المادة 627 من القانون 61 لسنة 1996 وتتمثل فيما يلي:

رئيسي غرفتي البرلمان: لقد اشترط المؤسس الدستوري في الحالة الاستثنائية إستشارة كل من، رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

المجلس الدستوري: إنّ المؤسس الدستوري اشترط في الحالة الاستثنائية فرض سماع رأي ، رئيس المج المجلس الأعلى للأمن :إن اشترط المؤسس الدستوري إستشارة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للأمن بغرض تشخيص حالة الخطر تشخيصا أمنيا، من أجل تحليل أسبابه وتحديد سبل مقاومته.

مجلس الوزراء: يعتبر مجلس الوزراء هيئة دستورية يترأسها رئيس الجمهورية ويتشكل من مجموعة الوزراء، لذلك إستوجب على رئيس الجمهورية إستشارة المجلس من أجل جمع جملة الآراء قبل أن يتخذ القرار الذي يناسب الوضعية من الدستور من أجل الحفاظ على الحريات العامة وإضفاء شرعية قرار الرئيس الجمهورية.¹

¹ -/ بوضياف عمار، ، الوجيز في القانون الإداري. ، دار الريحانة، الجزائر، 1996 ، ص. 92.

2- الشروط الموضوعية

وتتمثل هذه الشروط في وجود خطر يهدد البلاد من جهة، ومن جهة أخرى وجود خطر داهم وشيك الوقوع.

أ- وجود خطر يهدد البلاد

إنّ رئيس الجمهورية لا يبادر باتخاذ التدابير الإستثنائية إلاّ إذا تأكّد من وشوك وقوع خطر يهدد كيان الدولة، وأنّ يستوي هذا الخطر إما داخليا أو خارجيا لأنه يمكن أن يكون الخطر، لأسباب خارجية كحالة التهديد بالحرب .

ب - وجود خطر داهم وشيك الوقوع

فعبارة الخطر الداهم تعتبر عبارة فضفاضة تفتقر للدقة، ومنه عدم وجود معيار موضوعي، واضح لتحديد درجة الخطر ولذلك تركت السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية .

ثالثا - حالة الحرب

يعتبر رئيس الجمهورية في حالة الحرب القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يعلن حالة الحرب .ونجد في هذا الصدد أنّ نص المادة 91 من دستور 1996 نصت صراحة على وقف العمل بالدستور وتولي رئيس الجمهورية لكامل السلطات في البلاد أي حصر هذه السلطات في يده، وعلى هذا الأساس تعتبر حالة الحرب تجسيدا فعليا لقبضة رئيس الجمهورية على كل مؤسسات الدولة، زيادة عن ذلك هي الفترة التي يقوم فيها رئيس الجمهورية بتوسيع صلاحياته وسلطاته وهي الحالة التي يتلاشى فيها مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ما تجده منصوص في المادة 662 من دستور 1996.

ونصّت المادة 91 من دستور 1996 أن رئيس الجمهورية هو الذي يقوم بإعلان الحرب بعد إجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، ويجتمع البرلمان وجوبا ويوجّه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك، نلاحظ أن المؤسس الدستوري في تعديل الدستور الجديد قد أضاف إلزامية رئيس الجمهورية، إستشارة رئيس المجلس الدستوري مع الهيئات السالفة الذكر في المادة 91 من دستور 1996.

المطلب الثالث: صلاحيات رئيس الجمهورية في علاقته بالسلطة القضائية:

و تتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:

- حق إصدار العفو وتخفيض العقوبات .
- رئاسة مجلس الأعلى للقضاء .
- صلاحياته اتجاه المجلس الدستوري .

إلى جانب الصلاحيات العادية التي يحظى بها رئيس الجمهورية إلا أن له مجموعة من الصلاحيات يمارسها في الظروف غير العادية والتي يمكن إدراجها فيما يلي:

الظروف غير العادية لرئيس الجمهورية :

تتمثل في الحالات التالية:

حالة الطوارئ و الحصار :بحيث نص المشرع على هذه الحالة في المادة 91 من دستور 1996 و تتحقق في حالة الضرورة الملحة ، و يعلن خلالها رئيس الجمهورية في مدة معينة بعد إتباعه الإجراءات

ضروريين لصحة هذا الإعلان و هما:

-اجتماع المجلس الأعلى للأمن.

-استشارة رئيس الم. ش. و ، و رئيس مجلس الأمة و رئيس الحكومة و المجلس الدستوري (1)، الحالة الاستثنائية و حالة الحرب : و هذه الحالة تظهر خلال المادة 93 من دستور 1996 إذ تؤدي اتخاذها إلى انتقال سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية الذي يمارسها في تلك الفترة عن طريق التشريع بأوامر .

و من خلال الحالات في الظروف العادية و غير العادية يظهر لنا استحواذ رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية و التشريعية ، وهذا ما يوضح لنا انفارده بالسلطة عن طريق التشريع و التنفيذ.¹

¹ 156- الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري أوصديق فوزي ، ، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2228 ص. 611.

.Ben Mouhoub Nacir, Constitution et hautes institution de L'Etat Algérien, Editions casbah, 2013 , p 192- 157

المبحث الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية على عملية التعديل الدستوري الأخير في الجزائر

تتشكل السلطة التنفيذية في الجزائر من رأسين الأول يتجلى في رئيس الجمهورية الذي هو رئيس الدولة مجسد لوحدة الأمة وحامي الدستور، القائد الأعلى للقوات المسلحة، مقرر وموجه السياسة الخارجية للدولة إضافة إلى كونه الممارس السامي للسلطة في الدولة، أما الرأس الثانية في السلطة التنفيذية يتمثل في الوزير الأول، وبمقتضى الدستور له مجموعة من المهام منها تنفيذ مخطط عمل الحكومة الذي عرضه على البرلمان ووافق عليه، توزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة، بالإضافة إلى أن اجتماع مجلس الحكومة يكون تحت رئاسته.

وإذا كان رئيس الجمهورية قد حظي بدور فعال في جميع المراحل التي تتطلبها عملية تعديل الدستور، فإن الرأس الثانية للسلطة التنفيذية والمتمثلة في الوزير الأول قد جرد من أي دور في هذه العملية وهو ما يعتبر إضعافاً لمؤسسة الحكومة من طرف واضعي الدستور في مقابل من هيمنة كبيرة لرئيس الجمهورية، على هذا الأساس فإن دراستنا لدور السلطة التنفيذية في عملية تعديل الدستور يتجسد فقط في الدور الذي يقوم به رئيس الجمهورية، لذلك فإننا سوف نسلط الضوء من خلال المبحث على دوره المحوري في عملية المبادرة بتعديل الدستور (مطلب أول) وعلى دوره أثناء الإقرار النهائي للدستور (مطلب ثان).

المطلب الأول: حق رئيس الجمهورية في المبادرة بتعديل الدستور:

يعرف التعديل الدستوري الأخير بأنه التغيير الجزئي لنصوص وأحكام الدستور سواء كان ذلك بإلغاء بعض النصوص منها أو بإضافة أحكام جديدة أو بتغيير مضمون بعضها، أي أن الإلغاء الكلي لأحكام الدستور لا يشكل تعديلاً له بل إلغاء، وعليه يقتضي الإبقاء على نفس الدستور وليس وضع دستور جديد، وإجراءات التعديل تختلف بين الدستور الجامد والدستور المرن، إذ يتم التشدد في النوع الأول والتساهل في النوع الثاني، ومادام أن الدساتير الجزائرية كلها كانت من نوع الدساتير الجامدة، فإن تعديلها تطلب إتباع إجراءات خاصة تختلف عن تلك المطلوبة في اعتماد القوانين العادية، هذه الإجراءات غالباً ما كانت تتميز بالتعقيد والتشدد وذلك بالنظر إلى المكانة المرموقة التي يحتلها الدستور بالمقارنة مع غيره من التشريعات الأخرى، كل هذا الهدف منه تحقيق استقرار المؤسسات والحفاظ على المبادئ والتوازنات الدستورية التي غالباً ما تكون ثمرة تسويات صعبة المنال بين مختلف القوى السياسية المعنية بها، ومع ذلك فإن عملية تعديل الدستور لا تتعارض في شيء مع

سموه الشكلي والموضوعي لاسيما وأن التاريخ الدستوري يرشدنا إلى حقيقة مفادها أن صعوبة مراجعة الدستور قد تؤدي لا محالة إلى الانقلاب عليه باستعمال القوة، كما أن ثبات أحكامه على حالة واحدة يتناقض مع مبدأ سيادة الشعب الذي لا يمكنه أن يتخلى بصورة مسبقة عن حقه في تعديل الدستور، وفي هذا الصدد ينص الفصل 28 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر في 1793 على أن " الشعب لديه دائما الحق في مراجعة و اصلاح وتغيير دستوره حسب ما تقتضيه حاجاته ومتطلباته، فلا يمكن لجيل - مهما كانت عبقريته - أن يفرض إلى الأبد قوانينه على الأجيال اللاحقة

من هذا المنطلق كانت الدساتير الجزائرية دائما قابلة للتعديل والتغيير بمبادرة نابعة بالخصوص من رئيس الجمهورية، الذي حظي بمكانة مرموقة فيما يخص تفعيل الخطوة الأولى التي تنطلق منها عملية تعديل الدستور ألا وهي المبادرة بالتعديل، وعليه سوف نوضح الأحكام المتعلقة بهذه الخطوة في الدساتير السابقة (فرع أول) ثم نوضحها في الدستور الحالي (فرع ثان).

الفرع الأول: حق مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور في ظل الدساتير السابقة: خصص كل دستور (1996،) بابا بأكمله يبرز فيه حدود ممارسة التعديل الدستوري، كما شهدت الدساتير الجزائرية وجود قيود من له الحق في ذلك، هذا الباب بمواده المختلفة لم يعط رئيس الجمهورية الحق في المبادرة بتعديل الدستور، بل خصه بمكانة عالية وسلطة قانونية وفعلية مرموقة يمارسها في مختلف المراحل التي تمر بها عملية التعديل، لذلك كان له النصيب الأوفر في العملية التأسيسية بداية بإجراءات اقتراح التعديل مرورا بإقراره إلى غاية الموافقة عليه.

وفي جانب الممارسة العملية يلاحظ بأن جل مبادراته الرامية إلى المراجعة الدستورية لم تأت بصورة عفوية ومن منطلق ممارسة حق كفله إياه الدستور، بل حتمت هذه المبادرات بعض التراكمات السلبية للأوضاع التي كانت تمر بها البلاد أثناء الفترة التي تسبق عملية المبادرة بالتعديل الدستوري، أين شكلت هذه الأوضاع دائما الخلفيات العامة للأزمات السياسية التي تشهدها الجزائر والتي كانت بمثابة المنطلقات الحقيقية لأجراء تعديلات دستورية، كما أن عدم قدرة المؤسسات الدستورية القائمة على استيعاب التحولات السياسية والاجتماعية الناتجة عن التراكمات السلبية للأوضاع، بل حتى غياب هذه المؤسسات أحيانا شكلت كلها عوامل فعلية لحدوث الانسداد والتأزم السياسي والمؤسساتي، مما يحتم على رئيس الجمهورية إجراء تعديلات دستورية عاجلة يحاول من خلالها مواجهة مسببات الأزمة.

الفرع الثاني: حق مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور في ظل الدستور الحالي :

يحتل رئيس الجمهورية في ظل الدستور الحالي وفي غيره من الدساتير مكانة خاصة ومتميزة، هذه المكانة جعلته يحظى بأهمية كبيرة في المجال التأسيسي، وهو ما فت المجال أمامه بأن يحتفظ لنفسه بحق اتخاذ أية مبادرة تهدف إلى إجراء تعديل دستوري، أو اللجوء إلى الشعب مباشرة من خلال إجراء استفتاء شعبي بشأن أي مشروع يرمي إلى القيام بمراجعة جزئية لأحكام الدستور 10 ، وهو ما أكدته الفقرة الأولى من المادة 222 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري "...حيث نستشف من خلال قراءة أولية لهذه الفقرة أنها منحت رئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في اختياره الوقت والظرف الذي يبادر من خلالها بتعديل لدستور، كما حررتة من جميع القيود ولاسيما تلك التي تتعلق بالتداول على مبادرة التعديل في المجلس الوزاري، وهو ما يعبر عن هيمنة فعلية لمؤسسة الرئاسة على مسألة تعديل الدستور، إذ أن افتتاح هذه الفقرة بصيغة لرئيس الجمهورية - توجي بمن هذا الأخير الحرية في اتخاذ الخيار الذي يراه مناسباً، وهو ما يؤكد بأن المؤسس الدستوري الجزائري قد أعطى لرئيس الجمهورية مطلق الحرية في اختيار الموعد الذي يعلن من خلاله عن رغبته في المبادرة بتعديل الدستور، وهو الأمر الذي يكرس هيمنة السلطة التنفيذية على عملية المبادرة باقتراح إجراء أي تعديل دستوري ويمن لها نفوذ قوي في عملية المراجعة الدستورية، هذه الهيمنة قوبلت في الوقت ذاته باستبعاد كلي للإرادة الشعبية التي حرمت كلية من القيام بأية مبادرة ترمي إلى اقتراح إجراء تعديل جزئي للدستور، مع أن الدستور نفسه جعل السلطة التأسيسية مملوكة لهذه الإرادة ، كما أن العراقيل التي وضعت في طريق نواب الشعب عند مبادرتهم بهذه التعديلات جعلتهم يحجمون عن الانطلاق في أي عملية تجعل مسألة تعديل الدستور تبدأ بمبادرة نابعة من طرفهم كما سنرى لاحقاً.

تأسيساً على ما سبق فإن رئيس الجمهورية يتمتع بحرية واسعة في مجال المبادرة بتعديل الدستور فله أن يقوم بنفسه بإعداد مشروع التعديل، وله أن يكلف الحكومة بذلك، وله أن يأمر بإجراء مشاورات ولقاءات موسعة مع الأحزاب السياسية وممثلي المجتمع المدني، أو أن يشكل لجنة خاصة من الخبراء والمتخصصين على غرار رجال الثقافة والفكر والأكاديميين والباحثين الجامعيين ، وهو الأمر الذي جسده رئيس الجمهورية الحالي السيد/ عبد المجيد تبون عندما بادر بتعديل الدستور، حيث أنشأ لجنة خبراء كلفها بصياغة مسودة تعديل دستوري تمهيدا لعرضها على مشاورات واسعة .

المطلب الثاني: دور رئيس الجمهورية أثناء عملية الإقرار النهائي للدستور :

لم يتوقف الأمر عند حد هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على عملية المبادرة بتعديل الدستور بل تواصلت هذه الهيمنة حتى عندما تصل إجراءات التعديل إلى مرحلة الإقرار النهائي لها، حيث تبرز هذه الهيمنة من خلال السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي من عدمه (فرع أول)، وإذا ما طرح مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي ووافق عليه الشعب فإن رئيس الجمهورية يتكفل بإصداره حتى يدخله حيز التنفيذ والتطبيق (فرع ثان.)

الفرع الأول: اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي سلطة تقديرية خالصة لرئيس الجمهورية

إذا كان من الواضح أن الإرادة الشعبية هي المخولة دستوريا بإقرار مشروع التعديل بصفة نهائية بعدما يعرض عليها المشروع من طرف رئيس الجمهورية، حيث أن موافقتها تعتبر الدليل القاطع الذي يلزم رئيس الجمهورية بإصدار التعديل الدستوري وإدخاله حيز التنفيذ، كما أن عدم موافقة الإرادة الشعبية عليه لا معنى له سوى سحبه نهائيا وعدم عرضه على استفتاء شعبي جديد طيلة مدة الفترة التشريعية التي طرح فيها ، هذا ما عملت الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 222 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على توضيحه بنصهما على أنه... "يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (05) يوما الموالية لإقراره، يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب"، كما أكدت المادة 221 على أهمية السيادة الشعبية بقولها " يصبح القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري لاغيا إذا رفضه الشعب، ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية."

إلا أن رئيس الجمهورية لم يكن ملزما بالرجوع إلى الشعب لعرض مشروع التعديل الدستوري عليه في كل الحالات، حيث أن المؤسس الدستوري حرره من ذلك عندما ينال مقترحه تزكية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، بعد تعليل المجلس الدستوري بأن هذا المقترح لا يمس البنية بالمبادئ العامة التي تحكم ، $\frac{3}{4}$ في هيئة مؤتمر بأغلبية المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية 15 ، ومع ذلك فإن تحرير رئيس الجمهورية من قيد طرح مبادرة التعديل على الاستفتاء الشعبي، أعضاء

غرفتي البرلمان يعتبر إجراء محفوف بجمة من المخاطر $\frac{3}{4}$ بمجرد استشارة المجلس الدستوري ومصادقة الأغلبية، لعل من أهمها تهميش دور إرادة الشعب في وضع أهم وأسمى قانون في الدولة، الذي هو وجه سيادتها وضامن حقوق وحرّيات أفرادها (16)، كما أنه لا يحمي الدستور من مغبة تسرع واستعجال رئيس الجمهورية في القيام بالتعديل الدستوري المناسب خدمة لمصالح سياسية أو حزبية معينة.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار التعديل الدستوري

إن عملية الإصدار تعتبر بمثابة عمل قانوني مخول لرئيس الجمهورية يعلن بمقتضاه عن ميلاد قانون جديد، وهو بذلك يعتبر شهادة رسمية تفيد بأن مشروع تعديل الدستور قد توافرت فيه كل الشروط التي يتطلبها الدستور، الأمر الذي يستدعي تكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذه باعتباره دستورا ملزما لجميع المخاطبين به.

وإذا كان رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية واسعة في اللجوء إلى اقتراح مبادرة تعديل الدستور من عدمه، ومطلق الحرية في عرض مبادرة النواب المتعلقة بتعديل الدستور على الاستفتاء الشعبي من عدمها كما سنرى لاحقا، فإن سلطته في إصدار الدستور الذي وافق عليه الشعب من خلال الاستفتاء أو من خلال تصويت أعضاء البرلمان عليه تكاد تكون حرية معدومة، ذلك أن موافقة الإرادة الشعبية أو من يمثلها من النواب على مشروع تعديل الدستور تعتبر بمثابة الدليل القاطع الذي يلزم رئيس الجمهورية بإصداره وإدخاله حيز التنفيذ باعتباره دستورا جديدا للبلاد.

المطلب الثالث: تحكم رئيس الجمهورية في عرض مبادرة البرلمان على الاستفتاء الشعبي

إن السيد رئيس الجمهورية عند نجاحهم في بلوغ النصاب المطلوب في المبادرة، وعرض مقترح التعديل عليه تمهيدا لعرضه فيما بعد على الاستفتاء الشعبي، وهو الأمر الذي زاد المسألة تعقيدا ومشقة على النواب ليس في كونهم لا يستطيعون إصدار التعديل الدستوري الذي بادروا به لأن هذا الأمر محسوم فيه، وإنما كون المبادرة مع مشقة الوصول إليها ليس في إمكانهم حتى طرحها على الشعب لاستفتائه بشأنها مباشرة، مادام أن اللجوء إلى الشعب مالك السلطة التأسيسية كان دائما حقا دستوريا أصيلا لرئيس الجمهورية دون غيره، وهو الحق الذي من شأنه إعاقة المبادرة مرة أخرى من خلال تماطل الرئيس في عرضها على الاستفتاء الشعبي، أو رئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة

في مواصلة إجراءات التعديل من عدمها، حيث أن الألفاظ التي جاءت بها لاسيما الصيغة التالية :
 "...الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي" ..تؤكد بأن رئيس الجمهورية يتمتع بدرجة عالية من الحرية في مجال عرض مبادرة النواب على الاستفتاء الشعبي من عدمها، مادام أنها لم تلزمه حتى بتعليل موقفه في حالة رفضه اللجوء إلى استشارة الشعب، بمعنى أن مصير مبادرة النواب تقتزن بشكل لا يمكن تفاديه بتقدير رئيس الجمهورية فهو المخول الوحيد باستفتاء الشعب، وبالتالي فالرجوع إلى مالك السلطة التأسيسية، في هذه الحالة مرهون بتقدير صاحب القرار وليس بتقدير القانون، وهو مظهر من مظاهر تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان ، ومن ثم تبقى مبادرة النواب في تعديل الدستور على فرض نجاحها في تخطي قيد النصاب التعجيزي المطلوب لبلورتها مرهونة في كل الأحوال بقبول رئيس الجمهورية لها واقتناعه بعرضها على الاستفتاء الشعبي.

من هذا المنطلق يبدو أن حق النواب في المبادرة بتعديل الدستور لا يعدو أن يكون حقا نظريا بعيدا عن إمكانية تطبيقه في الميدان العملي، وخير دليل على ذلك هو عجز هؤلاء النواب عن تجسيده على أرض الواقع عبر كل التاريخ الدستوري الجزائري الذي يناهز 31 سنة تقريبا، أين كانت جميع التعديلات التي مست الدساتير الجزائرية المبادرة فيها لرئيس الجمهورية، ومن ثم تبقى مساهمة نواب الشعب في عملية اقتراح تعديل الدستور ترتكز فقط من خلال رفض هذا الأخير اللجوء إلى الشعب بالمرّة، ذلك أن المادة الدستورية المذكورة أعلاه أعطت على مجرد المصادقة على المبادرة التي أتى بها رئيس الجمهورية لغير ، لذلك تبقى مبادرة النواب الرامية إلى إجراء مراجعة على الدستور بمثابة الحق الذي أعطي باليد اليمنى وتم سلبه باليد اليسرى.

الخاتمة

من خلال دراستنا للسلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية (رئاسي، شبه رئاسي)، نستنتج أنه بالرغم من اختلاف هذه الأخيرة و اختلاف تركيبة السلطات فيها من دولة إلى أخرى، بحيث أن هناك دول تبنت أنظمة قائمة على مبدأ التعاون بين السلطات، و أنظمة أخرى تبنت مبدأ الفصل الجامد بين السلطة التنفيذية وباقي السلطات الأخرى، فالدارس للنظام السياسي الجزائري الحالي لا يجد صعوبة في اكتشاف تلك الازدواجية بين النظامين الرئاسي و شبه الرئاسي، فمن المعروف أن التعاون والتوازن بين السلطات من أركان النظام البرلماني .

على هذا الأساس ، يمكن للسلطة التشريعية الموافقة على صلاحية برنامج الحكومة ، ومراقبة نشاطها باستعمال الآليات القانونية للمراقبة من استجواب وأسئلة ، ولجان التحقيق ، نجد بالمقابل السلطة التنفيذية تملك أداة توازن كل هذه الآليات وهي آلية حل المجلس الشعبي الوطني. مثل ما أخذ النظام السياسي الجزائري من النظام البرلماني بعض المظاهر، فقد أخذ أيضا من النظام الرئاسي بعضا من الخصائص ، حيث يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة ، فهو منتخب من طرف الشعب مباشرة بالاقتراع السري .

إن التحول الديمقراطي في الجزائر مع نهاية الثمانينات وبداية التسعينات لم يحدث تغيرا فعليا لقواعد اللعبة السياسية خاصة وأنه في تلك الفترة جاء دستور 1989 الذي أخذ في طياته مبدأ الفصل بين السلطات ، فاختلف طبيعة النظام السياسي في دستوري 1963 و 1976 عن طبيعته في الدساتير 2016 أين تم استبدال مبدأ وحدة السلطة والحزب الواحد والنهج الاشتراكي، بالفصل بين السلطة التنفيذية / وباقي السلطات الأخرى (دستور 1996).

وكذا إقرار التعددية الحزبية لم يكن متبوعا باختلاف في آليات تشغيل النظام نظرا لاحتكار السلطة التنفيذية برئاسة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية بحيث أصبح المهيم الوحيد على هذه الأخيرة

إن الهيئة التشريعية (البرلمان) باعتبارها من الفواعل الرسمية من المفترض أن تكون لها دور في سن التشريعات والقوانين ، إلى جانب الرقابة على الحكومة ، لكن الملاحظ هو عجزها الكبير في ممارسة هذا الدور نظرا لتجريدتها من اختصاصها الأصيل والجوهري ألا وهو التشريع الذي أصبح الاختصاص الغائب في أجندة البرلمانين بسبب منح السلطة التنفيذية بقطيعها الحكومة ورئيس الجمهورية صفة المشرع الأول، والمستقل عوضا أن تكون مساهما أو مشاركا للبرلمان في التشريع ،

ويعود السبب في ذلك إلى عدة اعتبارات ، فبصدور دستور 1996 ازدادت صلاحيات السلطة التنفيذية خاصة بعد منحها سلطة التشريع بأوامر، وسلطة الاعتراض على القوانين وإصدارها ، إلى جانب إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان، والذي عُهد لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين ثلث أعضائه ، والتي تؤكد كل المؤشرات السلطوية والقواعد القانونية المنظمة لعملها والعضوية فيها على أنها آلية بيد السلطة التنفيذية لإحكام سيطرتها على السلطة التشريعية وتهميش لدور هذه الأخيرة.

ضف إلى ذلك ، فالتعديل الدستوري الجزائري الجديد لسنة 2016 قد منح لمجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ، وتحديد مجالات التشريع بالنسبة لهذا الأخير، ومنح صلاحيات أكثر للسلطة التنفيذية ، وبالتالي فإن البرلمان الجزائري يعاني من الضعف في هذا المجال، وهذا ما ينطبق كذلك على دوره الرقابي على أعمال الحكومة ، فبالرغم من أن المشرع الجزائري قد منح البرلمان آليات رقابية عديدة منها ما يؤدي إلى تقرير المسؤولية السياسية للحكومة ، إلا أنه لم يمنحها الفعالية اللازمة نظرا لتقييدها بجملة من القيود التي لا تتوافق ولا تتماشى مع التركيبة السياسية للبرلمان، خاصة المجلس الشعبي الوطني ، وبذلك انحصر العمل الرقابي للبرلمان في آليات الرقابة التي لا تتجر عنها مسؤولية الحكومة وعلى رأسها الأسئلة الشفوية والكتابية ، إلا أنها لم تتجو من الضعف و الهشاشة في ظل تغييب الإطار القانوني الضروري لممارسة رقابة حقيقية.

من خلال دراستنا توصلنا الى النتائج التالية :

- النظام السياسي الجزائري قام ببناء علاقة وطيدة بين السلطة التنفيذية وباقي السلطات الأخرى وبالأخص السلطة التشريعية وفق أسس الرقابة السلسلة بينهما.
- يمكن للسلطة التشريعية الموافقة على صلاحية برنامج الحكومة ، ومراقبة نشاطها باستعمال الآليات القانونية .
- النظام السياسي الجزائري اعتمد على المزج بين عناصر النظامين البرلماني و الرئاسي شكليا فقط ، ما يجعلنا نقول أن النظام السياسي الجزائري هو نظام شبه رئاسي.
- عجز البرلمان الكبير في ممارسة دور سن التشريعات و القوانين و مراقبة الحكومة نظرا لتجربتها من اختصاصها الأصيل والجوهري ألا وهو التشريع.

التوصيات :

- ضرورة مراجعة الدستور الجزائري بالنسبة لسلطتي التعيين و التنظيم على النحو الذي يلزم رئيس الجمهورية باختيار الوزير الأول من الحزب الفائز من الانتخابات التشريعية ، على أن تسحب منه سلطة الإقالة حتى يبقى الوزير الأول مسؤولاً من قبل البرلمان فقط.

- ضرورة منح كل عضو في البرلمان سلطة اقتراح قانون بدل اشتراط توقيع الاقتراح من قبل عشرين (20) نائبا ، وذلك لتعزيز الصلاحيات التشريعية للبرلمان و كذا ضمان المشاركة في العملية التشريعية للأقلية البرلمانية أيا كان حجمها.

- إعادة النظر في الدستور الجزائري وبالضبط في المواد المتعلقة بملتمس الرقابة وذلك بتقليص النصاب المشترط لقبول اقتراح هذا الأخير من سبع النواب إلى عشرهم فقط ، وهذا لتعزيز الصلاحيات الرقابية لغرفتي البرلمان.

- إعادة النظر في وظيفة مجلس الأمة وعلاقته الوظيفية بالسلطة التنفيذية وهذا بمراعاة بعض الاقتراحات منها:

- إجازة تحويل الأسئلة البرلمانية إلى استجابات و اجازة اختتام هذه الأخيرة بطرح الثقة في الحكومة.
- إجازة تقديم الاقتراح باستجواب أو بإنشاء لجنة تحقيق من قبل كل عضو في البرلمان على حدة.
- السماح بتمثيل جميع التشكيلات السياسية الممثلة في غرفة البرلمان في تشكيل لجان التحقيق.
- تقرير عقوبة جزائية لكل شخص يمتنع عن الامتثال لطلبات لجان التحقيق البرلمانية.
- تكريس علنية استجابات لجان التحقيق البرلمانية.
- بالنسبة للسلطة التشريعية إعادة الاعتبار لنفسها وذلك ب:
- إعطاء مكانة للنواب أنفسهم من خلال حضور جلسات الرد عن الأسئلة ، فعادة ما يحضر الوزراء المعنيين للإجابة عنها إلا أن هناك إهمال من طرف النواب وذلك بغيابهم عن ذلك، ما يجعلنا نقول أن النواب يهتمون بحقوقهم ويتخلون عن واجباتهم.
- الارتقاء بالمستوى التعليمي و الثقافي للنواب ،الذي يمكنهم من طرح الأسئلة وطريقة صياغتها على الشكل الذي يمكن الوزراء من الإجابة عنها دون غموض أو لفّ ودوران

في المحصلة نقول أن بالرغم من أن ملامح الفصل بين السلطات في الجزائر موجودة فعلا منذ سنوات، إلا إن زيادة التعديلات الدستورية في الجزائر أدى إلى تعزيز مكانة السلطة التنفيذية وترجيح كفتها على حساب السلطة التشريعية وعدم التوازن بينهما وذلك من خلال الصلاحيات الواسعة التي منحها لها المشرع الجزائري والتي تزداد أكثر في كل تعديل دستوري جديد ، وبالتالي إضعاف وانتزاع الاختصاص التشريعي والرقابي للبرلمان أدى إلى هيمنة السلطة التنفيذية على التشريعية ، هنا تتضح صحة فرضيتنا الرئيسية، التي قالت بعدم التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أدى لهيمنة الأولى على الأخيرة.

من أجل إعادة الاعتبار للتوازن المنشود بين هاتين السلطتين للسير قدما نحو تبني نظام ديمقراطي حقيقي وفعلي لغرض إحداث توازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية لا بد من:
-تقليص الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية بسحب سلطته بالتشريع بأوامر أو على الأقل منح البرلمان سلطة مناقشة و تعديل مضامين هذه الأوامر.

-فيما يخص صلاحيات رئيس الجمهورية خلال الظروف الاستثنائية ننادي بإصدار القانون المنظم لحالتي الطوارئ و الحصار ، كما ننادي بتحديد دستوري لآجال قصوى لسريان حالتي الطوارئ و الحصار و الحالة الاستثنائية ، مع منح سلطة تمديد هذه الآجال إلى البرلمان وحده دون أن يكون للسلطة التنفيذية أن تحل محله في ذلك.

- في الأخير نشير إلى أنه بالرغم من التعديلات الدستورية التي طرأت على الدستور الجزائري، وبالأخص التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، إلا أن ذلك لم يأتي بجديد لصالح البرلمان بل كرس أكثر هيمنة السلطة التنفيذية على مستوى النظام العام للحكم.

قائمة المصادر المراجع

قائمة المصادر:

1/ الكتب :

- 1/- أوصديق فوزي الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 2/- العام رشيدة، المجلس الدستوري الجزائري ، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر ، بسكرة، ، 2006 .
- 3/- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة، الجزائر، 1996.
- 4/- ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة و السياسة العامة، الأردن ، دار مجدلاوي للنشر و التوزيع ، ب.ط ، 2004 .
- 5/- عبد الله بوقفة ،السلطة بين التعسف والقيود ، الجزائر دار الهدى للطباعة والنشر، ب ط، 2005
- 6/- نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ العامة و النظم السياسية ، الطبعة الأولى، طرابلس، لبنان ،المؤسسة الحديثة للكتاب، ط2، 2008.
- 7/- نظام بركات وآخرون، مبادئ علم السياسة ، الرياض، مكتب العبيكل ، ط 2، 2001 صايل زكي الخطايبية، مدخل إلى علم السياسة ، عمان ، دار وائل للنشر و التوزيع ، ب.ط ، 2010.
- 8/- وضاح زيتون، المعجم السياسي، عمان دار أسامة النشر والتوزيع ودار المشرق الثقافي، ط1. 2006،

الأطروحات والمذكرات:

- 1/- بختي نفيسة،التعديل الدستوري في الدول العربية بين العوائق والحلول، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان.
- 2/- بناي خديجة، وخلوفي حفيظة، إشكالية المركز القانوني للسلطة التنفيذية في ضوء دستور 1996 ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة. عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013 .
- 3/- رابح سعاد ، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة ماجستير غير منشورة ، جامعة تلمسان ،كلية الحقوق ، 2007.

- 4/- صبرينة شايب، دور السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة، مذكرة ماستر غير منشورة جامعة الجزائر، كلية الحقوق و الإعلام ، 2011/2012 .
- 5/- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقاسم ، تلمسان، 2012 رداة نور الدين،التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996،مذكرة ماجستر في القانون العام، كلية الحقوق،جامعة الأخوة منتوري، قسنطينة 2012.

المقالات:

- 1/- عبد الله خلف الرقاد ومشعل محمد الرقاد،تعديل الدستور ،مجلة دراسات وأبحاث ، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، السنة الثامنة، سبتمبر 2009 ، العدد22 .
- 2/- عمير سعاد،آليات المراجعة الدستورية على ضوء الدستور الجزائري لسنة 2020 ، مجلة دفاتر السياسة والقانون،العدد العاشر.2021

-LES LIVRES

- 1/- Ben Mouhoub Nacir, Constitution et hautes institution de L'Etat Algérien, Editions casbah, 2013 .
- 2/- Zouaimia Rachid, Rouault Marie Christine, Droit Administratif, Edition Berti, Algérie, 2009.

الفهرس

الفهرس

شكر

إهداء

05.....	مقدمة
13.....	الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وخصائصها ووظائفها
14..	المبحث الأول: مكانة السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المختلفة (رئاسي، شبه رئاسي).
16.....	المطلب الأول: ماهية السلطة التنفيذية.....
20.....	المطلب الثاني: السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي.....
22.....	المطلب الثالث: السلطة التنفيذية في النظام شبه الرئاسي.....
23.....	المبحث الثاني: خصائص ووظائف السلطة التنفيذية في الجزائر.....
24.....	المطلب الأول: خصائص السلطة التنفيذية في الجزائر.....
26.....	المطلب الثاني: وظائف السلطة التنفيذية.....
30.....	المطلب الثالث: وظائف الوزير الأول.....
35.....	الفصل الثاني: التعديل الدستوري وآثاره على هيكله وتنظيم السلطات الدستورية.....
36.....	المبحث الأول: هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي.....
37.....	المطلب الأول: الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية.....
39.....	المطلب الثاني: التشريع عن طريق الأوامر في ظل الظروف غير العادية.....
44.....	المطلب الثالث: صلاحيات رئيس الجمهورية في علاقته بالسلطة القضائية.....
45....	المبحث الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية على عملية التعديل الدستوري الأخير في الجزائر.....
45.....	المطلب الأول: حق رئيس الجمهورية في المبادرة بتعديل الدستور.....
48.....	المطلب الثاني: دور رئيس الجمهورية أثناء عملية الإقرار النهائي للدستور.....
49.....	المطلب الثالث: تحكم رئيس الجمهورية في عرض مبادرة البرلمان على الاستفتاء الشعبي.....
51.....	خاتمة
56.....	قائمة المراجع

الفهرس