



جامعة العربي التبسي  
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

مذكرة مقدمة في إطار نيل شهادة ماستر  
تخصص: تنظيم إداري  
بعنوان:

## النظام القانوني للمجلس الوزراء في التشريع الجزائري

تحت إشراف الأستاذ:

رباطي نور الدين

إعداد الطالب

براهيم صالح

أعضاء لجنة المناقشة

الصفة في البحث	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
رئيسا	أستاذ مساعد -أ-	عبد الرحمان بريك
مشرفا ومقررا	أستاذ مساعد -أ-	نور الدين رباطي
ممتحنا	أستاذ مساعد -أ-	هدى عزاز

السنة الجامعية: 2015/2016.





جامعة العربي التبسي  
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

مذكرة مقدمة في إطار نيل شهادة ماستر  
تخصص: تنظيم إداري  
بعنوان:

## النظام القانوني للمجلس الوزراء في التشريع الجزائري

تحت إشراف الأستاذ:

رباطي نور الدين

إعداد الطالب

براهيم صالح

أعضاء لجنة المناقشة

الصفة في البحث	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
رئيسا	أستاذ مساعد -أ-	عبد الرحمان بريك
مشرفا ومقررا	أستاذ مساعد -أ-	نور الدين رباطي
ممتحنا	أستاذ مساعد -أ-	هدى عزاز

السنة الجامعية: 2015/2016.

الكلية لا تتحمل أي

مسؤولية على ما يرد في

هذه المذكرة

سورة الاحقاف

# شكر وحرمان

الحمد لله مستحق الحمد بلا انقطاع ومستوجب الشكر بأقصى ما يستطيع لا خير إلا منه ولا فضل إلا من لدنه، أشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له، له جميل العوائد وجزيل الفوائد وأشهد أن محمدا عبده ورسوله وحبيبه وخليفه، ذو الأخلاق الظاهرة المؤيد بالمعجزات الظاهرة والبراهين الباهرة -صلى الله عليه وعلى آله وصحبه وتابعيه وأحزابه صلاة تشرق إشراق البدر.

قال الله تعالى: (...لئن شكرتم لأزيدنكم...) سورة إبراهيم الآية 07

فالحمد لله حمدا يوافي نعمته ونشكره على توفيقه لنا في إتمام هذا العمل المتواضع لا بد لنا ان نشكر أساتذتنا الكرام الذين قدموا لنا الكثير، باذلين بذلك مجهودات كبيرة في بناء جيل الغد لتبعث الأمة من جديد و قبل أن نمضي نقدم أسمى آيات الشكر والتقدير إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة إلى الذين مهدوا طريق العلم والمعرفة ونحن نخص بالتقدير الاستاذة **نور الدين رباطي** الذي كان عوننا لنا في هذا المشوار الدراسي.

# الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أبي الذي لم يبخل علي يوماً بشيء،

وإلى أمي التي ذودتني بالعنان والمحبة

أقول لهم: أنتم وهبتموني الحياة والأمل والنشأة على شغف الاطلاع والمعرفة

وإلى إخوتي وأسرتي جميعاً

أهدي هذا العمل المتواضع إلى كل أصدقائي الفذاقيير

ثم إلى كل من علمني حرفاً أصبح سناً برفقه يضيء الطريق أمامي

مقدمة



إن المتمعن للفترات الدستورية التي شهدها النظام السياسي الجزائري يصل إلى نتيجة مفادها أن المؤسسة التنفيذية هي أقوى مؤسسة سياسية في البلاد حيث احتلت منذ الإستقلال الصدارة من خلال الهندسة الدستورية لسلطات الثلاث التي تبدأ دائما بالسلطة التنفيذية ثم التشريعية و أخيرا القضائية هذه الترابية الدستورية تدل على أن السلطة التنفيذية معنويا هي المهيمنة و صاحبة النفوذ في الفكر الدستوري الجزائري من أول دستور 1963 إلى آخر تعديل دستوري 2016 و هو ما يميز الأنظمة السياسية ذات الطبيعة الرئاسية ، .

فالمؤسسة التنفيذية هي التي تتولى دستوريا قيادة أجهزة الدولة ممثلة في الحكومة والجهاز الإداري من أجل تنفيذ القوانين وتنفيذ السياسة العامة للدولة الهادفة إلى تحقيق المشاريع والبرامج الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي التزمت بها تجاه الجماهير والفئات الشعبية التي منحها ثقتها في العملية الانتخابية التي أدى نجاحها بوصفها ممثلة لحزب سياسي يتولى السيادة خلال فترة انتخابية محددة.

فأي نظام سياسي يكون في جوهره قائم على مجموعة من المؤسسات تمثل هذه المؤسسات الأسس التي تركز عليها السلطات العمومية لهذا النظام لذلك فإن الفقه الدستوري يصنف هذه السلطات تحت تسمية السلطة التنفيذية.

فبالنسبة للجزائر ويقطع النظر وبغض النظر عن الأوصاف الدستورية التي اجتهد الفقه الدستوري لإعطائها للنظام السياسي الجزائري فإن نظام الحكم في الدولة ك ممارسة للسلطات العمومية تجسد في شخص رئيس الجمهورية كسلطة تهمين على كافة السلطات الأخرى بحيث أن جميع هذه السلطات تمت هيكلتها وتنظيمها حول شخص رئيس الجمهورية الذي يملك كافة الأدوات، منها وسائل السلطة التنفيذية التي تؤهله، عرقلة عمل أي مؤسسة أو الحلول محلها والقيام بوظيفتها عند الضرورة مع العلم أنه يمارس كل الوظائف السابقة رسميا بترأسه لمجلس الوزراء .

فإذا كان رئيس الجمهورية يمارس عمله من خلال أجهزة ومؤسسات مختلفة تضبط عملها ونشاطها مجموعة من الأنظمة القانونية ، فإن غياب الإطار القانوني لأي منها قد يمس بمصداقية و شفافية العمل الحكومي الذي تقاسمه مجلس الوزراء و مجلس الحكومة من خلال التطور الدستوري الجزائري فإذا كان الوزراء يجتمعون في مجلس واحد برئاسة متجانس ومتضامن برئاسة رئيس الحكومة يسمى مجلس الحكومة، وهذا النهج هو الذي حافظ عليه الدستور إلى غاية التعديل الدستوري 2008 عندما إستبدل منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول متخذاً من أحادية السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) بديل من الثنائية (مجلس الوزراء إلى جانب مجلس الحكومة) ، وهي مؤشر من مؤشرات المؤسس الدستوري لتبنى النظام الرئاسي - وبحضور رئيس الجمهورية يسمى مجلس الوزراء فهذا الأخير (مجلس الوزراء) هو أعلى هيئة حكومية تداولية ولكن لا يعتبر سلطة إدارية فهو يعتبر الإطار الإداري الذي يمارس من خلاله رئيس الجمهورية صلاحياته والتعبير عن إرادته.

فتكمن أهمية هذا الموضوع كون مجلس الوزراء يقوم بدور فعال في مختلف النظم الدستورية باعتباره الجهة التي تتولى رسم السياسة العامة و تنفيذها واقتراح مشايع قوانين بما يكفل إدارة شؤون الدولة بجوانبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، ونظراً لأهمية الجوانب الإجرائية الخاصة بعمل مجلس الوزراء بدءاً من التحضير والترتيب وإعداد جدول أعماله وطبيعة التحضير للاجتماعات والتبليغ عنها من قبل رئيس الجمهورية والتنسيق من قبل الأمانة العامة للحكومة.

فقد وجدنا من الأهمية بمكان بيان النظام القانوني لمجلس الوزراء، وكذلك احتلال هذا الأخير مكاننا بارزا بين أغلبية المؤسسات التنفيذية السامية في الدولة من جهة ، وكونه وسيلة اتصال دائمة في السلطة التنفيذية من جهة أخرى ، ومن ثمة فالأسباب التي دفعت الباحث إلى اختيار الموضوع ذاتية وأخرى موضوعية.

فمن الأسباب الموضوعية كون مجلس الوزراء يتعلق بالمؤسسات التنفيذية للدولة، وتميزه كهيئة تداولية تثير إشكالات قانونية تستلزم البحث فيها ولإكمال النقص الملحوظ على صعيد البحث العلمي لأن موضوع مجلس الوزراء لم يحظى بالقسط الوافي من الدراسة والتحليل وحتى المواضيع التي تسنى الإطلاع عليها تنظر إلى مجلس الوزراء من زاوية ضيقة بحيث تفتقد للخصوصية والحدثة.

بالإضافة إلى ذلك نحاول من خلال هذا البحث الكشف عن ما قد تثيره تشكيلة هذا المجلس من إشكالات وذلك من أجل الوصول إلى إعطاء صورة كافية وشاملة عنه، علنا من خلال هذا البحث - الذي رغم علمنا أنه لا يرقى إلى مستوى الكمال - تقديم بعض الإضافات و إقتراح حلول موضوعية لبعض المسائل القانونية.

إذا سلمنا بأن مجلس الوزراء هو هيئة حكومية تداولية وغير مصنفة ضمن المؤسسات الدستورية من جهة، وباعتباره الجهة التي تتولى رسم السياسة العامة للدولة من جهة أخرى فإن غياب نظام قانوني واضح يبين آليات عمله و علاقته بالمؤسسات الأخرى لا يعكس المكانة القانونية و السياسية للمجلس على النحو السابق ذكره !!

بالنظر إلى طبيعة موضوع الدراسة وللوصول إلى الإجابة على الإشكال المطروح الذي نثيره يستدعي إتباع المنهج الوصفي والمنهج التحليلي الذي يتماشى وطبيعة الموضوع، انطلاقا من النصوص القانونية التي تعالج البحث وتحليلها بالربط مع النصوص الأخرى ذات الصلة وبيان الحالات العملية لها.

أما بما يخص الأهداف التي ترمي إليها هذا البحث هي:

- تبيان أهمية مجلس الوزراء في التشريع الجزائري.
- الوقوف على أحدث التعديلات التي مست هذا المجلس من خلال التشكيلة.
- الفرق بين مجلس الوزراء ومجلس الحكومة.
- الفرق بين رئيس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء.

ونشير إلى عدم وجود دراسات سابقة بعنوان موضوعنا - النظام القانوني لمجلس الوزراء في التشريع الجزائري - غير أن هناك دراسات عامة لها صلة بموضوعنا نذكر منها على سبيل المثال:

- بوراوي محمد " السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية" أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر واحد، بن يوسف بن خدة. إن هذه الدراسة إصطدمت بجملة من الصعوبات والعراقيل التي لاشك أنها أثرت بشكل أو بآخر على القيمة العلمية للبحث نذكر منها على الخصوص:

- أنني لا أنكر من البداية أن موضوع مجلس الوزراء يبدو للوهلة الأولى أنه موضوع سهل، لكن الحقيقة ونظرا لإرتباطه بالجانب السياسي فإن الغوص فيه دون تحديد دراسته في زاوية معينة سيؤدي حتما إلى تشعب هذه الدراسة وتميعها مما أدى إلى أنه لن يسهل في جوانب الموضوع بما يتلاءم مع الإطار الذي يدرس فيه كمذكرة ، تاركا المجال لغيري من الباحثين لإستكمال مواطن الضعف في هذا البحث المتواضع، الذي يبقى رغم صعوبته شيقا لدراسة و مثير للفضول العلمي وموضوع متجدد بطبيعته. إضافة إلى نقص المؤلفات المتخصصة بعنوان الدراسة.

وتماشيا والإشكال المطروح وبهدف الوصول إلى إجابة وافية تخدم الموضوع تطلب منا إتباع الخطة التالية حيث قسمنا الخطة إلى فصلين تناولنا في:

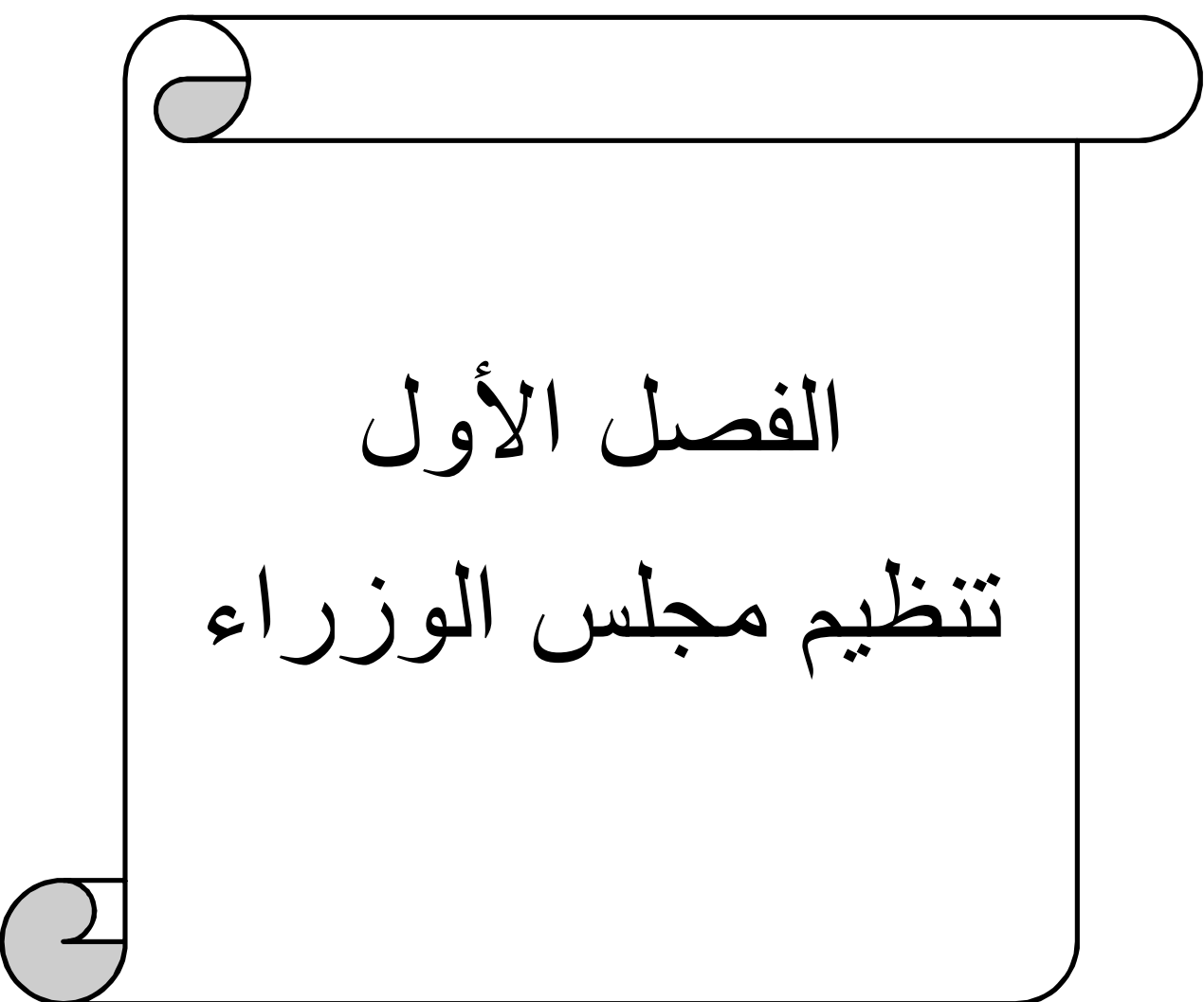
- ✓ الفصل الأول: تنظيم مجلس الوزراء
- ✓ المبحث الأول: مفهوم مجلس الوزراء
- ✓ المبحث الثاني: تشكيلة مجلس الوزراء

أما بما يخص الفصل الثاني فقد تناولنا فيه صلاحيات مجلس الوزراء من خلال ثلاث  
مباحث:

المبحث الأول: صلاحيات تنفيذية

المبحث الثاني: صلاحيات ذات صلة بالتشريع

المبحث الثالث: صلاحيات إستشارية



الفصل الأول  
تنظيم مجلس الوزراء

المبحث الأول : مفهوم مجلس الوزراء

المبحث الثاني : تشكيلة مجلس الوزراء

يشكل مجلس الوزراء حجر الزاوية نظرا لاعتباره إطار اتخاذ القرارات المهمة لذا الانظمة السياسية أدمجته ضمن السلطة التنفيذية ولكن في الكثير من الأحيان دون تحديد اختصاصات وقواعد سير وتنظيم ذلك المجلس .

حيث سنتناول في هذا الفصل تنظيم مجلس الوزراء ، و خصصنا له مبحثين  
المبحث الأول حول مفهوم مجلس الوزراء و المبحث الثاني حول تشكيلة هذا المجلس .



## المبحث الأول : مفهوم مجلس الوزراء

يعد مجلس الوزراء من المؤسسات التنفيذية المهمة في الأنظمة الدستورية المقارنة سواء أكانت ذات نظام برلماني أم رئاسي قديما وحديثا كونه يمثل المحور الفاعل في عمل السلطة التنفيذية ، إذ بواسطته تنظم السياسة العامة للدولة وتخطط السياسات والبرامج وتنفذ ويتابع حسن تنفيذها تحقيقا لبرامج الدولة وخططها وفق فلسفة يجسدها الدستور ، لذا بات من اللازم تحديد معنى مجلس الوزراء وآليات تشكيله في الدستور .

وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى تعريف مجلس الوزراء كمطلب أول و التطور التاريخي لمجلس الوزراء كمطلب ثاني .

## المطلب الأول : تعريف مجلس الوزراء

والمقصود بمجلس الوزراء حسب المعيار الشكلي وهو ذلك المجلس الذي يضم الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية وبالرجوع للمعيار العضوي فهو ذلك الاجتماع الذي يضم رئيس الجمهورية والوزراء لدراسة أمر سياسي، و قد قسمنا هذا المطلب إلى فرعين الأول حول التعريف اللغوي لمجلس الوزراء و الثاني التعريف الاصطلاحي.

## الفرع الأول : التعريف اللغوي

اشتقت مصطلح المجلس من أصل (جلس) وهو اسم مكان (جلس) ، يجلس جلوسا ، فهو (جالس) للدلالة على مكان الفعل وهو المكان الذي يجتمع فيه الناس للتداول في شؤونهم وقضاياهم، لذا نقول مجلس شورى الدولة، أو مجلس الوزراء أو مجلس النواب، أما فعل جلس فإنها تشير إلى عدد مرات الاجتماع من ذلك الجلسة الأولى، أو الثانية<sup>1</sup>.

-أما عبارة الوزراء فإنها مشتقة من الوزر وهي الملجأ، كما جاء في لسان العرب.

<sup>1</sup> - عثمان سلمان غيلان العبودي ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في الدستور العراقي والمقارن ، بغداد، ص 4.

## الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي

من عادة المشرع أنه لا يضع تعريفات لمجلس الوزراء ولكن بالرجوع إلى التركيبة البشرية لهذا المجلس يتضح لنا أنه عبارة عن مجموعة من المستشارين يعاونون رئيس الحكومة في وضع السياسات واتخاذ القرارات. وهو على وجه التقريب يتكون من مسؤولين يشرفون على العمل التنفيذي أو الإداري للحكومة ويطلق على هؤلاء المسؤولين عادة لقب وزير<sup>1</sup>.

ويسمى نظام الحكم عن طريق مجلس الوزراء غالباً بالنظام البرلماني ويكون المسؤولين الذين يوجهون العمل التنفيذي للحكومة مسؤولين أمام البرلمان .

ويقصد به كذلك اجتماع كل أعضاء الحكومة برئاسة رئيس الدولة<sup>2</sup> وفي الجزائر يشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية والهامة التي تهم الأمة واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة من الجماعة بقيادة رئيس الدولة<sup>3</sup>.

## الفرع الثالث : الفرق بين مجلس الوزراء و مجلس الحكومة

يختلف مجلس الحكومة عن مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية بعضوية رئيس الحكومة والوزراء، ووزراء الدولة، كاتب الدولة.

وهناك موضوعات التي يجب أن تعرض في مجلس الوزراء ومثال ذلك عرض برنامج الحكومة ومشاريع القوانين بالإضافة إلى ما سبق أُلزم الدستور رئيس الجمهورية بالاستماع إلى مجلس الوزراء في حالة إعتزاه تقرير الحالة الاستثنائية والاجتماع به قبل إعلان الحرب، مما يجعل مجلس الوزراء جهاز الدراسة ، المناقشة ، المراقبة والتقارير.

<sup>1</sup> - عثمان سلمان غيلان العبودي ، المرجع السابق، ص 4.

<sup>2</sup> - أندريه هو ريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحسن سعد، الجزء الثاني الطبعة الثانية، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1977، ص 416.

<sup>3</sup> - سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1990 ، ص 241.

مع الملاحظة أن مجلس الوزراء ومجلس الحكومة لا يوجدان إلا في النظم البرلمانية أو الشبه البرلمانية ولا توجد في النظم الرئاسية<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: التطور التاريخي لمجلس الوزراء

يجدر بنا تقديم لمحة تاريخية نتبع فيها مسار تطور تلك الإدارة سواء في مرحلة الاستعمار الفرنسي أو في عهد الاستقلال ويمكن التمييز بين مرحلتين أساسيتين، كانت قد مرت بهما الجزائر.

#### الفرع الأول : مرحلة الاستعمار

بعد احتلال الجزائر ومنذ 1835، قامت السلطة الاستعمارية الفرنسية بإنشاء مؤسسة إدارية مركزية بالجزائر تمثلت في منصب الحاكم العام حيث كانت مختلف القطاعات والمصالح والمرافق العامة في الجزائر تعمل تحت سلطة وإشراف هذه المؤسسة المرتبطة مباشرة بوزارة الحرب مما جعلها تكتسي طابعا عسكريا لمواجهة المقاومة الوطنية الجزائرية والسيطرة على الوضع بالبلاد .

وفي عام 1845، أصبحت مختلف تلك القطاعات والمصالح تابعة مباشرة للوزارات المختلفة في فرنسا في سياق ما عرف بسياسة الإلحاق .

وخلال النصف الثاني من القرن التاسع عرفت المؤسسات الإدارية الاستعمارية بالجزائر وخاصة مؤسسة الحاكم أو الوالي العام عدة تغييرات وتعديلات بصورة يمكن معها التجاوب مع حدة المقاومة الشعبية مثل : فكرة المملكة العربية التي طرحها نابليون الثالث حتى يكون

<sup>1</sup> فوزي أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، القسم الأول، دار الكتاب الحديث، الجزائر،

إمبراطورا على العرب ، أيضا التخفيف من الطابع العسكري للحاكم العام وإحداث وزارة المستعمرات والجزائر وأخيرا الاعتراف بالشخصية المعنوية للجزائر سنة 1990.<sup>1</sup>

وإذا كان النصف الأول من القرن العشرين قد اتسم أساسا بالنضال والحركة السياسية كمظاهر لمقاومة الشعب الجزائري فإن الجهاز الإداري المركزي بقي متمثلا في منصب الحاكم العام الخاضع رئاسيا لوزير الداخلية(في فرنسا) بجانب هيئات أخرى معاونة له وذات طابع استشاري مثل : مجلس الحكومة الذي يتشكل من سامي الهيئات القضائية والموظفين العسكريين والمدنيين وكذا رؤساء الإدارات العامة العاملة في مختلف المجالات سواء كانت تابعة رأسا للوزارات الفرنسية كالجيش والتعليم العام أو ما كان مستقلا بنفسه في الجزائر .

وبعد الحرب العالمية الثانية ونظرا للمستجدات والمعطيات الداخلية خاصة أحداث 08 ماي 1945 والدولية (إنشاء هيئة الأمم المتحدة وما تضمنه ميثاقها من مبادئ كمبدأ تقرير المصير)، عمدت السلطات الفرنسية إلى مواجهة الوضع الجديد عن طريق إصدار ما عرف بالقانون الأساسي الخاص بالجزائر الصادر في 1947 والذي أعاد تنظيم الإدارة المركزية بالجزائر بإنشاء الجمعية أو المجلس الجزائري إلى جانب الاحتفاظ بمنصب الحاكم العام ومجلس حكومته وتوسيع سلطاته .

وهذا ما يبين أن المجلس الجزائري ليس هيئة تشريعية بل هو مجرد جهاز إداري لانتقاده عنصر السيادة وذلك أن:

صلاحيته محدودة ومداويلاته خاضعة إلى مصادقة السلطات المركزية في فرنسا قبل تنفيذها.

أما عن تشكيله فهو يتكون عن طريق الانتخاب من 120 عضوا موزعين بين القسمين الانتخابيين: الأوروبيين بلجزائر من ناحية والجزائريين (الأهالي) من ناحية أخرى.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 242.

<sup>2</sup> - د محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، الجزائر، ط،

2002، ص79، 81 .

وبعد اندلاع ثورة نوفمبر 1954 تشكلت هيئات وأجهزة إدارية لتوجيه الثورة التحريرية ومحاربة الاستعمار الفرنسي وقد تمثلت أساسا :

-اللجنة الثورية للوحدة والعمل : حيث تولى بعض اعضائها مهمات عسكرية وسياسة داخل الوطن و البعض الآخر تكفل بالنشاط السياسي والدبلوماسي بالخارج وذلك إلى حين انعقاد مؤتمر الصومام 1956 .

-المجلس الوطني للثورة الجزائرية : هو هيئة منبثقة عن مؤتمر الصومام ويمثل السلطة العليا للشعب الجزائري ويتولى وضع السياسة العامة للثورة لما يختص أيضا بتعيين الهيئة التنفيذية .

-لجنة التنسيق والتنفيذ: يختار اعضائها من بين أعضاء المجلس الوطني للثورة الجزائرية ولها سلطات واسعة في شتى المجالات .

الحكومة المؤقتة للثورة الجزائرية : بعد تعيين أول حكومة مؤقتة للثورة الجزائرية في 19 سبتمبر 1958 بالقاهرة من المجلس الوطني حلت محل لجنة التنسيق والتنفيذ في إدارة شؤون الثورة<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني : مرحلة ما بعد الاستقلال :

-يعود نشأة مجلس الوزراء إلى ما بعد الاستقلال فقد جرى العمل على تسمية رئيس الحكومة المعين من قبل المجلس الوطني التأسيسي بموجب القانون الصادر في 26 سبتمبر 1962 برئيس مجلس الوزراء إلى أن صدر دستور 1963<sup>2</sup> وأكد ذلك في نص المادة 58 أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التعويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صيغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - د محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 84 .

<sup>2</sup> - رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع ، في دستور 1971، دار النهضة العربية، 2001، ص310 .

<sup>3</sup> - أنظر المادة 58 من دستور 1963 الجزائر ي .

إلا أنه إذا ما فسرت بخصوص أخرى من الدستور التي تسند السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية يتضح ان مجلس الوزراء جهاز مداولات ليس لاتخاذ القرارات لكن الكلمة النهائية تبقى لرئيس الجمهورية.

أما دستور 1976<sup>1</sup> وحسب المواد 111 . 114 . 119 . 120 . 122 فقد نص على أن رئيس الجمهورية يتأسس مجلس الوزراء إلا أن مهام هذا المجلس محدودة جدا إذ يتم الاستماع إليها في حالة الحرب والحالة الاستثنائية وهذا نظرا لطبيعة النظام القائم .

أما دستور 1989 وبالرجوع إلى المادة 74 الفقرة الرابعة يتضح أن مجلس الوزراء يرأس من طرف رئيس الجمهورية وعلى الرغم من أن رئيس الحكومة والذي يعد برنامج الحكومة ومشاريع القوانين إلا أنه يجب أن تتأقلم مع أفكار الرئيس بحكم أنه هو الذي يرأس مجلس الوزراء ويضبط السياسة العامة للأمة فرئيس الحكومة يلتزم بتوجيهات رئيس الجمهورية وهذا الأخير هو الذي يتخذ القرار منفردا حتى في حالة التعايش بين رئيس الجمهورية والحكومة فإن الرئيس لا يفقد هذه المكانة خاصة إذا كان يتمتع بشخصية قوية إذ يمكنه أن يناقش ويقدم رأاه ويفاوض قراراته المتخذة في مجلس الوزراء مع مراعاة التوجيهات العامة للأغلبية البرلمانية<sup>2</sup>.

أما دستور 1996 المعدل والمتمم فقد أقر في المادة 91 منه أن مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، يعرض عليه الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وهذا المخطط يمكن أن يتعرض للتعديل من طرف رئيس الجمهورية بحكم أنه هو رئيس مجلس الوزراء.

وحتى في مجال الشؤون الداخلية فمثلا في الجزائر وفي إطار المناقشات الثلاثية المتكونة من رئيس الحكومة والبرلمان والاتحاد العام للعمال الجزائريين لرفع أجور العمال ، قال السيد علي بن فليس آنذاك لشركائه في الثلاثية أن الفصل في مثل هذه المسائل يعود إلى رئيس

<sup>1</sup>- أنظر المواد 111 و 114 و 119 و 120 و 122 من دستور 1976.

<sup>2</sup>- صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص197، 196.

الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة<sup>1</sup> أو في مجلس الوزراء فرآسة مجلس الوزراء من طرف رئيس الجمهورية ليست شكلية بل يتدخل في وضع وتحديد جدول أعمال وكذا توجيه أعمال المجلس ككل مما تظهر درجة تأثيره على المجلس وكذا النصوص الذي يكتشف طريقة اتخاذ القرارات في المجلس الذي يضم كل الطاقم الحكومي .

<sup>1</sup>-فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري، دراسة مقارنة رسالة ماجستير، ص66.

**المبحث الثاني : تشكيلة مجلس الوزراء**

لم تنص الدساتير الجزائرية صراحة على تركيبة مجلس الوزراء ، ولكن ضمنا تجده قد تحدث على مجلس الوزراء كجهاز حكومي تداولي وبالرجوع للمادة 91 من الدستور نجد أن رئيس الجمهورية له سلطة رئاسة مجلس الوزراء بشخصه أيضا له سلطة تعيين الوزير الأول والوزراء وهو ما سنعرج عليه من خلال هذا المبحث حيث سنتطرق في المطلب الأول لرئيس الجمهورية ، و الوزير الأول (المطلب الثاني) ، والوزراء ( المطلب الثالث) .

**المطلب الأول : رئيس الجمهورية**

بناء على دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 فإن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء وبهذه الصفة يمارس عدة وظائف إدارية هامة ويتصرف في بعض الدوائر المرتبطة مباشرة برئاسة الجمهورية<sup>1</sup> .

ومع ذلك يبقى رئيس الجمهورية أهم عنصر في مجلس الوزراء ولمعالجة النظام القانوني لرئيس الجمهورية سنتطرق إلى شرط الترشح لهذا المنصب وكذلك وظائفه الإدارية .

**الفرع الأول : انتخاب و انتهاء مهام رئيس الجمهورية****أولا : إنتخاب رئيس الجمهورية**

تنص المادة 84 من الدستور الجزائري على : " يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة , وهو حامي الدستور و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها وله أن يخاطب الأمة مباشرة"<sup>2</sup>، و بهذا فرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة و ممثل الشعب و حامي الدستور و ممثل الأول للدولة الجزائرية في الداخل و الخارج .

و إذا توفرت في الشخص المترشح شروط الترشيح و فاز بالانتخابات ، فإنه يتولى منصب رئيس الجمهورية وذلك لمدة محددة بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بعد تعديل دستور

<sup>1</sup> - د ناصر لباد، التنظيم الإداري، منشورات ،حلب، حسين داي، ص 69.

<sup>2</sup> - المادة 84 من الدستور 1996 المعدل و المتمم بالقانون 01/16 الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة 07 مارس 2016.



في 2016 يتولى خلالها ممارسة إختصاصاته وصلاحياته المخولة له من طرف الدستور الجزائري وتساعده في ذلك أجهزة مساعدة ، كما نظم هذا الأخير عدة مسائل حساسة متعلقة بمنصب رئيس الجمهورية ، كحالة الشغور، و انتهاء مهام رئيس الجمهورية ، وذلك لتفادي أي فراغ سياسي يمكن أن يؤدي بالبلاد إلى مشاكل سياسية ، باعتبار أن رئيس الجمهورية الشخصية الأولى في النظام وعلى قمته<sup>1</sup>.

حيث ينتخب رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة في دور أو دورين عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد ولكن في تعديل 2008 نص على رئيس الجمهورية الترشح لعدة عهديات رئاسية وحسب المادة 85 من التعديل الأخير 2016 نجده أنه نص على أن يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة<sup>2</sup>.

### 1- شروط الترشح .

#### أ - الشروط الموضوعية .

الشروط التي يتعين توفرها في المترشح ، نصت عليها المادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها :

" لا يحق ان ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي :

- لم يتجنس بجنسية أجنبية .
- يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط ، و يثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب و الأم.
- يدين بالإسلام .
- يكون عمره أربعون 40 سنة كاملة يوم الانتخاب .
- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية .
- يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية فقط .
- يثبت إقامة دائمة في الجزائر دون سواها لمدة عشر 10 سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح.

<sup>1</sup> - د. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1990، ص 132.

<sup>2</sup> - المادة 85 من دستور 1996، المعدل و المتمم .

- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولود قبل يوليو 1942 .
- يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 ، إذا كان مولودا بعد يوليو 1942 .

- يقدم تصريح علني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه
- و تحدد شروط أخرى بموجب القانون العضوي<sup>1</sup>.
- ويتضح مما سبق أن المشرع الجزائري إكتفى بالشروط التالية:

**الجنسية:** بالرجوع إلى الدساتير التي عرفت الجزائر، يلاحظ اشتراط الجنسية الأصلية للمرشح وبالتالي استبعاد المتجنس من الترشيح للرئاسة، بل تشددت بعض الدساتير المقارنة كال دستور المصري والتونسي بخصوص هذا الشرط، حيث لا يعتد بالجنسية المكتسبة نظرا لأهمية المنصب، كما يجب أن لا يكون المرشح متمتعا بجنسية أخرى ازدواجية الجنسية وهو ما أضافه هذا التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 شرط عدم تجنس بجنسية أجنبية زيادة على ذلك ، أن يثبت المترشح إكتساب زوجه بالجنسية الجزائرية فقط .

**الإسلام:** وهذا الشرط ضرورة واقعية، ويمكن اعتباره امتدادا للمادة الثانية من دستور 1996، الناصة على أن دين الدولة الإسلام، بل أن الدستور يحمل رئيس الجمهورية نصا وروحا بأعباء لا يقوم بها إلا المسلم .

**السن** يجب أن لا يقل عمر المترشح لرئاسة الجمهورية عن أربعين سنة كاملة يوما لانتخاب.

**التمتع بالحقوق المدنية والسياسية:** وهو شرط كاشف، أي لا يمكن إيداع أو تأمين مصير أمة في يد شخص ناقص الأهلية أو محكوم عليه أو محروم من حقوقه السياسية والمدنية ، وحرص المشرع على تأكيد هذا الشرط كدليل على خطورة هذا الإجراء فكم من فضائح سياسية تم اكتشافها نتيجة عدم الالتزام بهذا البند<sup>2</sup> .

<sup>1</sup> - المادة 87 من دستور 1996، المعدل و المتمم .

<sup>2</sup> - د. محمد الصغير بعللي ، القانون الإداري « التنظيم الإداري » ، عناية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2002 ، ص 88.

## ب- الشروط الشكلية

ومن الشروط الشكلية للترشح لمنصب رئيس الجمهورية و ملف للترشح : نصت المادة 136 من قانون الانتخابات 01-12 " يتم التصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية بإيداع طلب تسجيل لدى المجلس الدستوري مقابل وصل .

يتضمن طلب الترشح اسم المعني ولقبه وتوقيعه ومهنته وعنوانه .

يرفق الطلب بملف يحتوي على ما يأتي:

- 1- نسخة كاملة من شهادة ميلاد المعني .
- 2- شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية للمعني .
- 3- تصريح بالشرف بعدم إحراز المعني جنسية أخرى غير الجنسية الجزائرية .
- 4- مستخرج رقم 3 من صحيفة السوابق القضائية للمعني .
- 5- صورة شمسية حديثة للمعني .
- 6- شهادة الجنسية الجزائرية لزوج المعني .
- 7- شهادة طبية للمعني مسلمة من طرف أطباء محلفين .
- 8- بطاقة الناخب للمعني .
- 9- شهادة تثبت تأدية الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها .
- 10- التوقيعات المنصوص عليها في المادة 139 من هذا القانون العضوي .
- 11- تصريح المعني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه .
- 12- شهادة تثبت المشاركة في ثورة أول نوفمبر سنة 1954 للمولود قبل أول يوليو سنة 1942 .
- 13- شهادة تثبت عدم تورط أبوي المترشح المولود بعد أول يوليو سنة 1942 في أعمال مناهضة لثورة أول نوفمبر سنة 1954<sup>1</sup> .
- 14- تعهد كتابي يوقعه المترشح يتضمن ما يأتي:

<sup>1</sup> - المادة 136 من القانون العضوي 01-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل12 يناير 2012 يتعلق بنظام الانتخابات.

- عدم استعمال المكونات الأساسية للهوية الوطنية في أبعادها الثلاثة الإسلام والعروبة والأمازيغية لأغراض حزبية<sup>1</sup>.
  - الحفاظ على الهوية الوطنية في أبعادها الثلاثة الإسلامية والعربية والأمازيغية والعمل على ترفيتها .
  - احترام مبادئ أول نوفمبر سنة 1954 وتجسيدها .
  - احترام الدستور والقوانين المعمول بها، والالتزام بها .
  - نبد العنف كوسيلة للتعبير و / أو العمل السياسي والوصول و / أو البقاء في السلطة، والتنديد به .
  - احترام الحريات الفردية والجماعية واحترام حقوق الإنسان .
  - رفض الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية .
  - توطيد الوحدة الوطنية .
  - الحفاظ على السيادة الوطنية .
  - التمسك بالديمقراطية في إطار احترام القيم الوطنية .
  - تبني التعددية السياسية .
  - احترام مبدأ التداول على السلطة عن طريق الاختيار الحر للعشب الجزائري .
  - احترام مبادئ التراب الوطني .
  - احترام مبادئ الجمهورية .
- يجب أن يعكس برنامج المترشح المنصوص عليه في المادة 191 من هذا القانون العضوي مضمون هذا التعهد الكتابي .
- التوقيعات: نصت المادة 139** " فضلا عن الشروط المحددة في المادة 73 من الدستور وكذا أحكام هذا القانون العضوي، يجب على المترشح أن يقدم :
- إما قائمة تتضمن 600 توقيع فردي لأعضاء منتخبين في مجالس بلدية أو ولائية أو برلمانية على الأقل، وموزعة عبر 25 ولاية على الأقل .

<sup>1</sup> - المادة 136 من القانون العضوي 12-01

- وإما قائمة تتضمن 60.000 توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين في القائمة، ويجب أن تجمع عبر 25 ولاية على الأقل وينبغي ألا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن 1500 توقيع<sup>1</sup>.

- وتدون هذه التوقيعات في مطبوع فردي مصادق عليه لدى ضابط عمومي، وتودع هذه المطبوعات لدى المجلس الدستوري في نفس الوقت الذي يودع فيه ملف الترشيح موضوع المادة 136 من هذا القانون العضوي .

تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم<sup>2</sup>.

### ثانيا : إنتهاء مهام رئيس الجمهورية

تنتهي مهام رئيس الجمهورية بانتهاء مدة انتخابه - خمس سنوات - أو بوفاته أو باستقالته ، طبقا لدستور 1996 المعدل و المتمم شكلين أساسين هما :

### 1- الاستقالة الحكيمة الوجدية :

- بقوة القانون تحكم هذا الشكل من الاستقالة القواعد والأحكام الأساسية التالية :

أ- **من حيث السبب** : تسند الاستقالة الحكيمة إلى حصول مانع يتمثل فقط في واقعة مادية

هي المرض الخطير المزمن الذي يترتب عنه استحالة قيام رئيس الجمهورية بمهامه لمدة

تزيد عن 45 يوما ، ذلك أن المانع الذي تقل مدته عن 45 يوما لا يقضي استقالة

رئيس الجمهورية، وإنما يتولى مهام رئاسة الجمهورية نيابة عن رئيس مجلس الأمة لفترة

مؤقتة ، وهذا ما نصت عليه المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>3</sup> .

ب- **من حيث الإجراءات** : تتمثل في إعلان الشغور النهائي بموجب اقتراح مقدم بالإجماع

من المجلس الدستوري إلى البرلمان الذي يجتمع بغرفتيه معا لإثبات حالة الشغور بأغلبية ثلثي

أعضائه .

<sup>1</sup> - المادة 139 من القانون العضوي 12-01 .

<sup>2</sup> - المادة 139 من قانون الانتخابات 12-01 .

<sup>3</sup> - المادة 102 من دستور 1996، المعدل و المتمم .

## 2- الإستقالة الإرادية

تسمح الفقرة الرابعة من المادة 102 من دستور 1996 المعدل و المتمم لرئيس الجمهورية أي يقدم استقالته بإرادته ، وتحكم هذا الشكل القواعد الأساسية التالية :

أ- **من حيث السبب** : يمكن لرئيس الجمهورية ان يقدم إستقالته لأي سبب يراه ويقدره من الناحية الشخصية .

ب- **من حيث الإجراءات** : يجتمع المجلس الدستوري ويثبت حالة الشغور، ثم يجتمع البرلمان بغرفتيه ليبلغ بشهادة الشغور .

ج- **من حيث الآثار** : يتولى مهام رئيس الدولة رئيس مجلس الامة لمدة أقصاها 90 يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية<sup>1</sup> .

ويعتبر شغور منصب الرئاسة من المسائل الحساسة التي شغلت فقهاء القانون الدستوري وبالتحديد فيما يخص تنظيم مدة الشغور ، فالمرشح الجزائري من خلال الدساتير الثلاثة لم ينظم الشغور بكيفية شاملة

اما دستور 1996 المعدل و المتمم كان أكثر وضوحا ، فنص في المادة 102 منه على أنه " إذا استحال على رئيس الجمهورية ان يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن ، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ، وبعد ان يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة يقترح بالاجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع ، يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي "2/3" أعضائه ، ويكلف برئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون يوما ، رئيس مجلس الامة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 104 من الدستور .

<sup>1</sup>-د، عمار بوضياف ، المدخل للعلوم القانونية ، دار الريحانة ، ط 2، الجزائر ، 2002 ، ص 81.

وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين يوما ، يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين ..... "1" .

### 3- الوفاة: اما الحالات الاخرى التي نصت عليها المادة 102 من

دستور 1996 المعدل و المتمم ، في فقرتها الرابعة وهي حالة "الاستقالة أو الوفاة " فإن المجلس الدستوري يجتمع وجوبا ويثبت حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية ، وتبلغ شهادة التصريح بالشغور النهائي فورا إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا طبقا للفقرة الخامسة من المادة 102 ، كما يتولى رئيس مجلس الامة مهام رئيس الدولة لمدة 90 يوما ، تنظم خلالها انتخابات رئاسية طبقا للفقرة السادسة من نفس المادة ، اما اذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الامة لأي سبب فإن المجلس الدستوري يجتمع وجوبا ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الامة ، وفي هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة، وهذا حسب الفقرة الثامنة من نفس المادة

### الفرع الثاني: الوظائف الإدارية لرئيس الجمهورية

#### أولا : سلطة التعيين :

ان موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الاداري يخول له صلاحية تعيين بعض المسؤولين في الدولة و كذلك انهاء مهامه . روجوعا لدستور 1996 و تحديدا المادة 92 و هذا بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت هذه المادة على " يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:

- 1- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور .
- 2- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة .
- 3- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء .
- 4- رئيس مجلس الدولة .

<sup>1</sup>- د.السعيد بو شعير ، المرجع السابق ، ص 210 .

- 5- الرئيس الأول للمحكمة العليا .
- 6- الأمين العام للحكومة .
- 7- محافظ بنك الجزائر .
- 8- القضاة .
- 9- مسؤولو أجهزة الأمن .
- 10- الولاة .

ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج،  
وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء  
مهامهم....."1.

ومن خلال الفقرة رقم 3 فرئيس الجمهورية يتولى سلطة التعيين في التي تتم في  
مجلس الوزراء بإعتباره رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء.

و كذلك نصت المادة 93 على " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة  
الوزير الأول. ...."2 و بصفة عامة الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة منها مثلا :  
ثلاثة أعضاء المجلس الدستوري بما فيهم الرئيس حسب المادة 183 من الدستور و يعين ثلث  
أعضاء مجلس الأمة المادة (2/118) و 15 عضوا في المجلس الاسلامي الأعلى حسب  
المادة 196 بعد التعديل الدستوري الأخير .

و يعين رئيس الجمهورية في عدة مجالات منها :

- يعين الأمين العام للوزارة هذا في الإدارات المركزية .
- يعين مندوب التخطيط و المدير العام للجمارك و المدير العام للوظيفة العمومي, المدير  
المركزي للخزينة, المدير العام للضرائب.
- يعين المصنفين في المناصب العليا كأمن العام لرئاسة الجمهورية

<sup>1</sup>- المادة 92 من الدستور 1996 المعدل و المتمم .

<sup>2</sup>- المادة 93 من الدستور 1996 المعدل و المتمم .



- يعين أمين المجلس الأعلى للأمن .
- و يعين بموجب مرسوم رئاسي كل من رئيس المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي و رئيس و الأعضاء الأكاديمية الجزائرية للغة العربية.
- و لقد استحسن بعض الباحثين مسألة توسيع مجال التعيين بالنسبة لرئيس الجمهورية انطلاقا من أنه يكرس عدم التحيز الإداري هذا المبدأ الذي تبناه دستور 1996. و هو ما يجعل رئيس الجمهورية يتخذ مرسوم التعيين بعيدا عن التأثير بالمحيط السياسي و انتقد آخرون هذا التوجه .

### ثانيا: السلطة التنظيمية:

يقصد بالسلطة التنظيمية صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات الطابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية مثلا<sup>1</sup>.

### **الفرع الثالث: رئيس الجمهورية صاحب السلطة في اتخاذ القرار داخل مجلس الوزراء**

انطلاقا من الفرضية الأكثر صلاحية لرئيس الجمهورية أن يكون مجلس الوزراء مجرد جهاز منصوص عليه في الدستور دون توضيح لاختصاصاته وشروط تنظيمه وعمله مما يجعل من رئيس الجمهورية صاحب القرار في هذا المجلس<sup>2</sup> حتى و إذا كان مجلس الوزراء يشارك كمية استشارية أو هيئة تداولية بنص دستوري في اتخاذ القرارات فلا يؤثر هذا على الرئيس في صدد اتخاذه للقرارات داخل المجلس لأنها تظل دائما تتميز بالطابع الاستشاري ولسبب إلزامي.

إن الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم لسنة 2016 لم يخلو من هذا الغموض بخصوص آليات عمل مجلس الوزراء فنجد المواد 93 من الدستور الجزائري تؤكد على أن الوزير الأول لا يحوز سلطة وضع سياسة حكومية مستقلة وباستقلال عن رئيس الجمهورية فهو يقوم فقط بإعداد مخطط لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وذلك حسب المادة 93 الفقرة 2 من

<sup>1</sup> - د عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة للنشر و التوزيع، ط2، 2007، ص ، 192 و 193 .

<sup>2</sup> - بن زاهو نزيهة، رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 149 .

الدستور الجزائري والتي تنص "تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه على مجلس الوزراء"<sup>1</sup> و ينسق الوزير الأول عمل الحكومة ، هذا المخطط الذي يمكن لرئيس الجمهورية أن يعدله أثناء عرضه عليه من طرف الوزير الأول في مجلس الوزراء وبالتالي فلن يكون أمام الوزير الأول سوى الخضوع لتوجيهات الرئيس داخل مجلس الوزراء بحكم أنه هو الذي يترأسه يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية:

- يرأس مجلس الوزراء بشخصه

بشخصه لا يمكن إن يمارسه شخص غيره مهما كانت مكانه في سلم السلطة التنفيذية أن استدعاء هذا المجلس للاجتماع اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية فهو الذي يستدعيه للاجتماع وهو الذي يحدد تاريخ اجتماعه وجدول أعماله. عمليا فإن جدول أعمال مجلس الوزراء يتم إعداده من قبل الأمين العام للحكومة وتتم المصادقة عليه من قبل الرئيس الذي في استطاعته أن يعدله أو أن يضيف إليه مسألة أو أن يشطب مسألة أخرى وذلك حسب الأهمية التي يوليها للمسائل التي احتواها جدول الأعمال المقترح.

لذلك فإن رئيس الجمهورية يترأسه اجتماع مجلس الوزراء يظل مطلعاً وعلى علم مستمر بالأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في البلاد وعلى مستوى تنفيذ القرارات التي اتخذها سابقاً ويمكن له أن يوجه أعمال ونشاطات الحكومة من خلال التوجيهات التي يرسلها للحكومة بشكل جماعي أو لأعضائها بشكل فردي ، أما يمكن لرئيس الجمهورية من خلال مجلس الوزراء أن يعرض بعض المسائل التي اتخذ فيها قراراً خارج مجلس الوزراء ويعرضها على المجلس ليعطيها صيغة القرار الذي تلتزم به الحكومة وجميع مؤسسات الدولة التنفيذية.

<sup>1</sup> - فقير محمد ، نفس المرجع السابق، ص 67 .

من الواضح أن رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء ليست مجرد شكلية أو بروتوكول وإنما شرط أساسي من شروط صحة أعمال هذا المجلس بحيث أنه لا يمكن أن تتعقد جلساته بدونها ولا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض رئاسة هذا المجلس لغيره<sup>1</sup>.

- و كذلك له سلطة التعيين داخل مجلس الوزراء .

وبالنسبة لمشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة والتي يتم دراستها داخل مجلس الوزراء فإن لرئيس الجمهورية سلطة في تعديلها وفي توجيهاته كما يمكن إلغائها وعدم الموافقة عليها كل ذلك بحكم ترأسه لمجلس الوزراء.

واجتماع رئيس الجمهورية مع الوزراء في هيئة مجلس الوزراء ليس إلا لتبادل الرأي والمشورة فرأي الوزراء يعني رأي استشاري<sup>2</sup>.

وهذا ما عرفته الجزائر بموجب هذه الممارسة كان الرئيس يقوم باستماع إلى كل عضو في مجلس الوزراء قبل أن يتخذ قراره بصفة منفردة فلا يوجد تصريف في مداولات المجلس.

هذا ما جعل مجلس الوزراء كهيئة تحت رقابة رئيس الجمهورية مما يعني أن لرئيس الجمهورية مؤسسة مستقلة نافذة على مستوى السلطة التنفيذية. وما يزيد من حدة هذه الوضعية هي في الحالات غير العادية إلا أنه في حالة التعايش فلرئيس الجمهورية أن يعارض مقترحات الحكومة دون رفض اتخاذ القرار في مجلس الوزراء خاصة إذا كان الوزير الأول يتمتع بشخصية قوية تسند إلى أغلبية برلمانية فيتم تمرير مشاريع الحكومة حسب رغبة رئيس الحكومة فموقف رئيس الجمهورية هذا ناتج عن مناطق مسؤولية الوزير الأول وحكمه أمام البرلمان.

ومن خلال ما تطرقنا له يتضح لنا أن ضبط رئيس الجمهورية لبرنامج مجلس الوزراء وترأسه لهذا المجلس والقدرة الكبيرة التي يتمتع بها في إحداث تغييرات جذرية وفق ما يراه هو ما

<sup>1</sup>- بورايو محمد ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام ، جامعة الجزائر 1- بن يوسف بن خدة ، آلية ال حقوق بن عنكون ، 2012 ، ص 105 .

<sup>2</sup>- د رأفت فودة، المرجع السابق، ص 140 .

يعرض من الوزير الأول في المجلس الوزاري أو أحد أعضاء الحكومة وكل هذا جعل من الوزير الأول و الوزراء خاضعين لإرادة الرئيس وسلطته وأن اجتماعه بهم قد يكون في سبيل استشارهم<sup>1</sup>.

### الفرع الرابع : تسيير عمل و تنظيم إجتماعات مجلس الوزراء

خلال انعقاد اجتماعات مجلس الوزراء فإن رئيس الجمهورية هو الذي يدير أعمال هذا المجلس، وهو الذي يوزع الكلمة يعطيها وينزعها. بالنسبة للوزراء فإن تدخلاتهم تقتصر على تقديم تقارير عن نشاطات قطاعهم والإجابة عن التساؤلات والاستفسارات التي تهم هذا القطاع ولا يمكن لهم الخوض أو التدخل أو التعليق على النشاطات التي تهم قطاعات أخرى عملا بقاعدة الانضباط التي تفرضها جلسات مجلس الوزراء وواجب التحفظ الذي يفرض عليهم عدم الإفصاح عن محتوى هذه الاجتماعات إن رئيس الجمهورية وحده هو الذي يقرر الإفصاح عن ذلك من خلال البيانات الرسمية أو من خلال البلاغات إلي قد يتلوها مباشرة الناطق الرسمي باسم الحكومة في الندوات الصحافية المخصصة لذلك.

و يساعد في تسيير عمل و تنظيم مجلس الوزراء الأمانة العامة للحكومة و ذلك وفق المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 يوليو سنة 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها<sup>2</sup>، الأمانة العامة للحكومة كجهاز من أجهزة رئاسة الجمهورية، وأحال تحديد صلاحياتها وتنظيمها وعملها إلى نصوص خاصة. يضطلع الوزير، الأمين العام للحكومة بما يأتي:

لّتي مراقبة مدى مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات، والتّ نسيق القانوني للنشاط الحكومي يحضّر مشاريع النصوص التي تقدّم لتوقيع رئيس الجمهورية والوزير الأول ويتولّى نشرها في الجريدة الرسمية.

- يحضّر بالتعاون مع السلطات المعنية جدول أعمال مجلس الوزراء واجتماع الحكومة،
- يشارك في اجتماعات الحكومة و مجلس الوزراء ،

<sup>1</sup>- د رأفت فودة، المرجع السابق، ص 141 .

<sup>2</sup>- المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 يوليو سنة 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها.

- يعدّ خلاصة نقاشات مجلس الوزراء والنتائج التي تسفر عنها ويتولّى المحافظة عليها وتوزيع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة،
- يتابع كل مراحل الإجراء التشريعي، ولا سيما فيما يخص:
- إرسال مشاريع قوانين الحكومة إلى البرلمان،
- استلام اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان ومعالجتها،
- تنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية الدستورية في مجال إخطار المجلس الدستوري.

### - جدول أعمال مجلس الوزراء

من البديهي اجتماع مجلس الوزراء بهدف دراسة وبحث قضايا تمت دراستها على مستوى مصالح رئاسة الجمهورية والحكومة وأن يلتقي رئيس الجمهورية بالوزير الأول قبل الاجتماع مما يسمح لهما بالتطرق لمجمل القضايا لا سيما القضايا التي قد تثار بشأنها سوء تفاهم في الرؤى فيتخذ موقف مبدئي ثم نهائي ورسمي في اجتماع المجلس .

وبالإضافة إلى ان رئيس الجمهورية يملك المكنة القانونية باستدعاء مجلس الوزراء للاجتماع فإن له الفصل في الموافقة على جدول الأعمال أي المواضيع التي ستستثار في اجتماع المجلس (مشاريع القوانين ،والتعيينات) فعلى الرغم من الفراغ الدستوري بخصوص جدول الأعمال إلا أنه يمكن اعتماد أعراف دستورية تتوافق وطبيعة النظام السياسي الجزائري .

وبما أن التعددية السياسية والحزبية سمة من سمات النظام الجزائري يفترض أحيانا عدم التوافق السياسي من طرفي السلطة التنفيذية مما يكون له أثر بخصوص تحديد جدول أعمال مجلس الوزراء<sup>1</sup>.

فعلى سبيل الفرض إذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بأغلبية برلمانية مواتية فإن المواضيع المدرجة في جدول الأعمال تسجل بصفة آلية ولا تثار بنشأتها مناقشات، أما في حالة التعايش

<sup>1</sup> - فقير محمد، المرجع السابق، ص67.

أي أن الحكومة تحظى بأغلبية برلمانية مواتية فإن تحديد جدول الأعمال يكون بعد مد وجزر بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة<sup>1</sup>.

### - تحضير اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء:

نظرا إلى أن مداولات مجلس الوزراء و اجتماع الحكومة تضبط بموجب جدول أعمال، فإن الوزير، الأمين العام للحكومة هو من يتولّى مهمة تحضيره بالاتصال مع الوزير الأول وديوان رئيس الجمهورية، قبل تبليغ أعضاء الحكومة بذلك.

بعد أن يتأكد الوزير، الأمين العام للحكومة من إتمام جميع المشاورات الضرورية بين الدوائر الوزارية، وهو الشرط الأول للعمل المنسق، يقوم بتبليغ مشروع جدول الأعمال، حسب الحالة،

إمّا إلى ديوان رئيس الجمهورية، وإمّا إلى ديوان الوزير الأول، لتلقّي الموافقة المبدئية<sup>2</sup>.

كما يتولّى الوزير، الأمين العام للحكومة مهمة موافاة أعضاء الحكومة بالاستدعاءات إلى تلك الاجتماعات وبالوثائق المرفقة، ومشاريع القوانين، ومشاريع المراسيم والعروض التي ينبغي أن تكون موضوع توزيع مسبق يبين احتمال إدراجها ضمن جدول الأعمال.

وفيما يخص النصوص، مشاريع القوانين أو المراسيم، فإن الأمانة العامة للحكومة تتدخل في مرحلة سابقة حسب الشروط المبينة أدناه. وعندما تُطرح مسألة إدراجها ضمن جدول الأعمال فإنه يكون قد تم إخطارها بهذه النصوص وتكون قادرة على أن تبين النصوص التي استكملت دراستها ويمكن أن تدرس في المجلس.

وفيما يخص العروض، فإن لكل وزير يهمله الأمر أن يطلب في الوقت المناسب، إمّا مباشرة من الأمانة العامة للحكومة، وإمّا من ديوان رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، إدراجه ضمن جدول الأعمال، مع إرسال الوثائق اللازمة بالعدد الكافي كي يتم توزيعها.

وتقوم الأمانة العامة للحكومة بدور تحضير ملفات رئيس الجمهورية والوزير الأول التي تشتمل خصوصا على جدول الأعمال والوثائق المرفقة، وعند الاقتضاء، المذكرات المتضمنة الملاحظات المستخلصة من الدراسات.

<sup>1</sup> - بن زاهو نزيهة، رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، فرع القانون الدستوري، علم التنظيم السياسي، جامعة الجزائر، 2002، ص148.

<sup>2</sup> - <http://www.joradp.dz/HAR/Index.htm> على الساعة 11.48 يوم 26-04-2016.

وفي هذا الصدد، يجدر التوضيح بأن المسائل المعروضة في اجتماع الحكومة و مجلس الوزراء تتمثل، من حيث الشكل، في ثلاثة أنواع:

- نصوص ذات طابع قانوني، ويتعلق الأمر، من جهة، بمشاريع القوانين التي تجب المداولة بشأنها في اجتماع الحكومة ثم مجلس الوزراء قبل إيداعها لدى المجلس الشعبي الوطني، ويتعلق الأمر من جهة أخرى، بعدد معين من المراسيم التي يجب اتخاذها بمقتضى الأحكام المعمول بها "بعد الاستماع إلى مجلس الوزراء" أو نصوص أخرى خارج كل إلزام قانوني قد يرى رئيس الجمهورية أو الوزير الأول ملاءمة في عرضها على تقدير الحكومة .

- عروض، أي مسائل تهم السياسة العامة للحكومة يقدمها وزراء معينون، وذلك في الغالب، قصد استصدار قرار، وأحيانا، يكون ذلك فقط على سبيل الإعلام لأجل استقاء ملاحظات محتملة من المجلس<sup>1</sup>.

- تعيينات تتجسد في مراسيم تدعى قرارات فردية .

يشارك الوزير، الأمين العام للحكومة في جلسات كل من المجالس الوزارية المشتركة و اجتماعات الحكومة و مجلس الوزراء، ويقوم بما يأتي:

- يقدم عند افتتاح الجلسة قراءة تذكر بالقرارات والتدابير المتخذة في الجلسة السابقة،
- يقوم بتلخيص آراء الوزراء في مشاريع النصوص وكذا في نقاط الاختلاف التي تتطلب التحكيم، ويشارك في النقاش،
- يعرض على المجلس، للمصادقة، مشاريع النصوص التي تم استكمال عملية إعدادها، وكذا القرارات الفردية التي ينبغي أن تكون محل موافقة من المجلس،
- يجمع طلبات تقديم العروض التي يتقدم بها أعضاء الحكومة قصد برمجتها .

وعلى العموم، يكلف الوزير، الأمين العام للحكومة بالسهر على متابعة تنفيذ القرارات المتخذة في اجتماع الحكومة و مجلس الوزراء. وإذا كان نص ما مصادق عليه مبدئيا في حاجة إلى ضبط، وإذا كان يتطلب قرار ما بعض الاستشارات أو بعض الدراسات قبل أن يأخذ شكله النهائي، فإن الأمانة العامة للحكومة هي التي تتولى اتخاذ التدابير اللازمة من أجل القيام بالإجراءات إلى نهايتها.

<sup>1</sup> - <http://www.joradp.dz/HAR/Index.htm> على الساعة 11.49 يوم 26-04-2016.

وفي هذا الإطار، يتعين على الدوائر الوزارية أن ترسل إلى الأمانة العامة للحكومة نسخة أصلية من جميع القرارات التنظيمية ذات الطابع العام المتخذة لتطبيق قرارات الحكومة.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: الوزير الأول

يتولى رئيس الجمهورية عملية تعيين وإلغاء مهام الوزير الأول (الفرع الأول)، وعلاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول : تعيين وإلغاء مهام الوزير الأول.

يمكن تعيين الوزير الأول من الاختيار الحر لرئيس الجمهورية وذلك من بين الكثير من الشخصيات، ولكن الوزير الأول المعين لا يمكن أن يفعل شيئاً مهما دون دعم البرلمان، وتنتهي مهام الوزير الأول بواسطة مرسوم رئاسي يوقعه رئيس الجمهورية.

#### أولاً: تعيين الوزير الأول.

يؤدي رئيس الجمهورية بالنظر إلى موقعه القيادي وإلى التقارير التي أرساها المؤسس الدستوري منذ الاستقلال دوراً راجحاً داخل النظام السياسي الجزائري لا تتنافس فيه أي سلطة أو مؤسسة دستورية أخرى، ويتبن ذلك من خلال تقفي حركية النصر و حركية التطبيقات الجارية عليه فإن رئيس الجمهورية ينفرد بتعيين الوزير الأول حسب ما تنص عليه المادة 91 فقرة 5 من دستور 1996 المعدل و المتمم بالقانون 01/16 "يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية، و ينهي مهامه"<sup>2</sup> إلا أنه إذا كان لرئيس الجمهورية حرية التعيين فإن ذلك لا يعني أنه يتمتع بحرية مطلقة من كل قيد باعتباره حامي الدستور و ضامن استقرار المؤسسات، عليه عند توقيع التعيين البحث عن الشخص المناسب للمنصب و مراعاة بعض المقاييس التي تضمن استمرار بقاء من وقع عليه الاختيار.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - <http://www.joradp.dz/HAR/Index.htm> على الساعة 11.50 يوم 26-04-2016.

<sup>2</sup> - انظر المادة 5/91 من دستور 1996، المعدل و المتمم .

<sup>3</sup> - د سعيد بو شعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1990، ص



إن تبني التعددية الحزبية تتحكم في مسألة التعيين و من ثم فإن سلطة رئيس الجمهورية مشروطة بالحياة السياسية التي تتقاسمها عدة تيارات سياسية و حزبية لهذا فقد جاء في التعديل الدستور الأخير لسنة 2016 اضافة إجراء إستشارة الأغلبية البرلمانية ، وبهذا فإن تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية من شأنه تدعيم العلاقة التكاملية بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في إطار إحترام مبدأ الفصل بين السلطات ، فالرئيس الفرنسي مثلا وفقا لأحكام دستور 1958 يتقيد بمبدأ الأغلبية البرلمانية عند تعيين الوزير الأول<sup>1</sup>. و لتعين الوزير الأول وجب ان يتمتع هذا الأخير ببعض شروط

### 1- من حيث الكفاءة والسمعة:

في ظل التعددية الحزبية التي تقتضي وجود معارضة مراقبة لنشاط الحكومة، يجب أن يكون الوزير الأول مؤهلا علميا وسياسيا لتولي مهمة تسيير السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة ،ولا يقتصر ذلك على تحصيل شهادة جامعية تؤهل حاملها لتولي ذلك المنصب، وإنما تستخلص من خلال الممارسة والتجربة وبعد النظر ومدى قدرة الشخص على مواجهة المشاكل وإيجاد الحلول الناجعة لها بأقل تكلفة مادية أو سياسية<sup>2</sup>.

والممارسة جعلت من الاسم الشخصي للوزير الأول ينتقل آليا إلى كل النظام الحكومي وبالتالي تنتقل معه كفاءته وسمعته فنقول مثلا: "حكومة أويحيى" أو حكومة "سلال" فشرط الكفاءة والسمعة إذا هما ضروريان في شخص الوزير الأول لنجاحه في تنفيذ سياسته وإعطاء الفعالية لكل الطاقم الحكومي.

<sup>1</sup> - بن زاغو نزيهة ،تقوية السلطة التنفيذية في الدول المغرب العربي، رسالة دكتوراه في القانون العام ،جامعة الجزائر ، بن عكنون، 2010، ص 97.

<sup>2</sup> - السعيد بو شعير ، المرجع السابق، ص 38 .

## 2- من الإنتماء السياسي:

من الناحية الدستورية فإن رئيس الجمهورية مقيد بإجراء استشارة الاغلبية البرلمانية في اختيار الوزير الأول، ولكن هذا الأخير يبقى مجرد اجراء و رأي الصادر عن الأغلبية البرلمانية يبقى غير ملزم لرئيس الجمهورية .

ولهذا من الناحية العملية على رئيس الجمهورية ممارسة اختصاصه في تعيين الوزير الأول بمراعاة القوة السياسية المتمثلة في البرلمان غير أنه لا يمكن الجزم بأن على رئيس الجمهورية أن يراعي دائما الانتماء السياسي لدى اختياره للوزير الأول لكن احترازا من وقوع أزمات وزارية متكررة.

## ثانيا : إنهاء مهام الوزير الأول

من خلال دراستنا لمواد الدستور يمكن أن نكتشف منها ثلاث وضعيات لإنهاء مهام الوزير الأول وهي الاستقالة، الإقالة، الوفاة.

1- الاستقالة : نظم الدستور حالات الاستقالة منها ما هو وجوبي ومنها ما هو إرادي :

أ- الاستقالة الوجوبية : وحالاتها هي :

• الاستقالة بسبب عدم موافقة البرلمان على برنامج الحكومة:

لدخول هذه الأخيرة في العمل لا بد من تصويت البرلمان بالموافقة على مخططها وبرنامجها وفي الحالة العكسية فإن الحكومة مجبرة على تقديم استقالته لرئيس الجمهورية كما جاء في المادة 95 الفقرة الأولى من الدستور.

• الاستقالة بسبب التصويت على لائحة ملتصق الرقابة :

إذا صوت المجلس الشعبي الوطني على لائحة ملتصق الرقابة بأغلبية...النواب يقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية هذا ما نصت عليه المادة 155 من الدستور.

• الاستقالة بسبب الترشح للانتخابات الرئاسية في حالة شغور منصب رئيس

الجمهورية<sup>1</sup>:

<sup>1</sup>- المادة 155 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

يقدم الوزير الأول استقالته وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية دون أن يستقيل أعضاء الطاقم الحكومي ويتولى رئاسة الحكومة أحد الوزراء بتعيين من رئيس الدولة<sup>1</sup>.

ب- الاستقالة الإرادية : وتتم هذه الاستقالة بمحض إرادة الوزير الأول ، وقد تحدث هذه الاستقالة إذا ما كانت هناك ظروف أو مشاكل يصعب معها على الوزير الأول مواصلة تنفيذ برنامجه ن إما لأنه أصبح لا يمثل الاغلبية البرلمانية وأصبحت هذه الاخيرة لا توافق على مشاريع القوانين التي يبادر بها أو رفض منحه إعتمادات مالية وغما أن رئيس الجمهورية أصبح يصدر أوامر لا تتماشى مع برنامج الحكومة وهذا ما نصت عليه المادة 86 من الدستور " يمكن للوزير الأول أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية " وعرفت حكومة أحمد بن بيتور هذه الوضعية.

### ج- الإقالة والوفاة :

أ- الإقالة : إن الدستور منح لرئيس الجمهورية إقالة الوزير الأول دون أي قيد أو شرط، حيث تنص ذلك المادة 91 الفقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "إن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه"، والاستثناء الوحيد من هذه القاعدة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية حيث لا يمكن لرئيس الدولة إقالة الوزير الأول وهذا ما نصت عليه أحكام المادة 104 والتي تنص " لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية ، أو وفاته ، أو استقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية في ممارسة أحكامه"<sup>2</sup>

ب- الوفاة : لم يتعرض الدستور الجزائري لهذه الحالة ، كما أنها لم تحدث في

الجزائر ولكن من البديهي إذا توفي الوزير الأول فإن رئيس الجمهورية سوف يصدر مرسوما بانتهاء مهام الوزير بسبب الوفاة.

<sup>1</sup> - انظر المادة 104 الفقرة 2 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

<sup>2</sup> - المادة 104 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

## الفرع الثاني :علاقة الوزير الأول برئيس الجمهورية

إن مهام الوزير الأول تتمثل في تنفيذ و تنسيق برنامج رئيس الجمهورية و هذا ما أشارت إليه المادة 97 من الدستور (ينفذ الوزير الأول و ينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني .

و تتمثل عملية التنفيذ بالنسبة للوزير الأول في القيادة و الإشراف و المراقبة و التوجيه للقائمين بهذه العملية من الوزراء، كما يملك صلاحية اتخاذ القرارات بهذا الشأن، أما التنسيق فيتمثل في تحقيق الانسجام بين القطاعات الوزارية.

### أولاً: توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة

يتولى الوزير الأول توزيع الحقائق الوزارية على كل وزير و يحدد صلاحياته، و في هذا الإطار فانه و بعد تعيين كل وزير تحدد له الصلاحية التي يجب عليه احترامها و عدم الانتفاء على صلاحيات الوزارات الأخرى ، و هذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "

- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الاحكام الدستورية .<sup>1</sup>

### ثانيا : سلطة الوزير الاول في مجالي التنظيم والتنفيذ

من أهم مهام الوزير الاول السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات من اجل المحافظة على النظام العام في البلاد، غير ان تعديل تنفيذ القوانين قد يعمل عدة تأويلات و في هذا الصدد يقول جورج فيدال: "إن مضمون تنفيذ القوانين قد يعني أولا نشر القوانين و التذكير بأحكامها استعمال الاكراه و القوة لضمان تنفيذها، اتخاذ الاجراءات المناسبة التي تدخل في اختصاصات الحكومة القيام بالتنفيذ.

<sup>1</sup> - المادة 99 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

**1- توقيع المراسيم التنفيذية**

جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 بمنح الوزير الأول حق اصدار المراسيم التنفيذية بصفة مستقلة دون العودة لرئيس الجمهورية، و هذا ما تم النص عليه في الفقرة الرابعة من المادة 99<sup>1</sup>.

**2- صلاحية التعيين**

يتمتع الوزير الأول في إطار ممارسة اختصاصاته المقررة دستوريا بحق تعيين طائفة من موظفي الدولة المصنفين ضمن فئة الوظائف العليا غير أن الدستور وضع قيودا على ممارسة هذا الاختصاص يتمثل في اشتراط موافقة رئيس الجمهورية و عدم المساس باختصاصات رئيس الجمهورية في التعيين و فق أحكام المادتين 91 و 92 من الدستور أي تتازع جاء المرسوم الرئاسي 99 رقم 239-99 المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي 89-44 و المرسوم التنفيذي 91-307 و عوض بالمرسوم م الرئاسي 99-240 الذي يتعلق بالوظائف المدنية و العسكرية المخول لرئيس الجمهورية التعيين فيها

**3- يسهر على حسن سير الإدارة العامة**

إذا كان الوزير الأول يسهر على السلطة التنفيذية فان له مسؤوليات خاصة في الميدان الإداري بالإشراف على الجهاز الإداري و ضمان النظام في تسيير المرافق العامة ومن ذلك فان مساعي الوزير الأول لا تبلغ اهدافها الا اذا تمتع بالوسائل الكيفية و المتمثلة في ادارة قوية مهما كانت طبيعتها على قدر كبير من التنظيم ذات امكانيات و قادرة على اتخاذ اجراءات سريعة و فعالة، فمن المعلوم ان الادارة مصدر المعلومات و اصبحت من اهم الوسائل المتكأ عليها لتحقيق البرامج الحكومية في كافة المجالات و التحكم فيها يعني المسك بالسلطة التنفيذية التي تسهل عملية اتخاذ القرارات السياسية و الاداري .

<sup>1</sup>- المادة 99 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

## 4- الوظيفة الاستشارية للوزير الأول

للوزير الأول مهام استشارية و ذلك بتقديم استشارة حول مسائل معينة كإعلان حالة الطوارئ و الحصار و كذا الحالة الاستثنائية او اعلان الحرب و كذلك اثناء حل المجلس الشعبي الوطني او تنظيم انتخابات او تنظيم انتخابات تشريعية قبل موعدها .

## الفرع الثالث : علاقة الوزير الأول بمجلس الوزراء

للوزير الأول علاقة وطيدة في مجلس الوزراء فهو الرجل الثاني في الدولة و مجلس الوزراء فهو الذي ينسق عمل بين أعضاء الحكومة التي يعينها رئيس الجمهورية بعد إستشارته التي تأخذ بعين إعتبار كون الوزير الأول هو من يتحمل مسؤولية السياسية أمام البرلمان في حالة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة و ذلك بإستقالته ، لذلك فهو من يعد هذا المخطط بالتنسيق مع حكومته .

و حسب نص الفقرة الثانية من المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " تعد الحكومة مخطط عملها و تعرضه على المجلس الوزراء " <sup>1</sup> و بدأ يتم دراسة هذا المخطط الذي يعتبر في حقيقة الأمر مخطط عمل من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية و هو العنوان الذي نشر به آخر مخطط عمل للحكومة بموقع الوزارة الاولى ، بالتالي فدراسته داخل مجلس الوزراء من قبل أعضاء المجلس و رئيسه المتمثل في رئيس الجمهورية ما هو إلا إجراء لمعرفة مدى مطابقته لبرنامج رئيس الجمهورية ، الذي تبقى له الكلمة الأولى و الأخيرة داخل هذا المجلس .

كما أن للوزير الأول صلاحية المبادرة بمشاريع القوانين التي تتم دراستها أولاً على مستوى مجلس الدولة لأخذ رأيه ثم عرضها على مجلس الوزراء ، الذي بدوره يدرسها و يعطي رأيه في هذا القانون و من ثم يودعها الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني و مكتب مجلس الأمة حسب الحالة ، و هذا ما نصت عليه المادة 136 الفقرة 3 من التعديل الدستوري الاخير .

<sup>1</sup>- المادة 93 من الدستور 1996 المعدل و المتمم .

## المطلب الثالث : الوزراء

إذا كانت السمة البارزة للدولة المعاصرة أن وظائفها قد تعددت بصرف النظر عن طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي فإن هذا التعدد يفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتشكل كل هيئة ما يسمى بالوزارة وليعهد إليها القيام بعمل معين تحدده القوانين والتنظيمات.

وتعتبر الوزارات أهم الأقسام الإدارية أكثر شيوعا وانتشارا لما تتميز به من تركيز السلطة وطبقا للمادة 49 من القانون المدني فإن الوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية<sup>1</sup> ومن ثم فإنها تستمد وجودها من الدولة فيمثل كلوزير في قطاع نشاطه الدولة ويتصرف باسمها ويعمل على تنفيذ سياستها في القطاع الذي يشرف عليه.

والملاحظة في الوقت الحاضر وفي جميع الدول أن عدد الوزارات في زيادة مستمرة وهذه الزيادة برزت أكثر في الدول الاشتراكية والحقيقة أن ارتفاع عدلوزارات وإن كان يحقق مبدأ المشاركة في السلطة ويفسح المجال أمام الأحزاب في صنع القرار وتسيير شؤون الدولة فإنه مما لا شك فيه أن تعدد الوزارات يترتب عنه ظاهرة الإسراف في النفقات العامة بحكم كثرة الهياكل وزيادة عدد الموظفين والإمكانات المتاحة لكل وزارة خاصة إذا كنا أمام قطاعات متشابهة في المهام وهو أمر قد يترتب عنه أيضا تداخل في الصلاحيات وبروز ظاهرة التنازع في الاختصاص في الجزائر وقد ممثالا عن ذلك يتعلق بصندوق التقاعد حيث ترتبط مهامه بين كل من وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة المالية كما أن وزارة الصناعة تتنازع الاختصاص مع وزارة التجارة حول نظام الاستيراد لذلك لم تجد بعض الأنظمة حرجا في إنشاء الوزارات بقانون وعمدتول أخرى إلى وضع حد أقصى للوزارات حوته دساتيرها ونظرا لأهمية هذا الأمر فقد ناقش المعهد الدولي للعلوم الإدارية.

<sup>1</sup> - المادة 49 من القانون المدني الصادر بموجب الأمر 75 - 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل و المتمم بموجب القانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 جريدة الرسمية عدد 44 .

إشكالية كثرة الوزارات وحاول تقديم اقتراح يدمج الوزارات ذات الاختصاصات المتقاربة في وزارة كبيرة. والوزير هو الرئيس الأعلى في الوزارة يتولى رسم سياسة وزارته في حدود الساسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها ويتولى عملية التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لوزارته وتجدر الإشارة أن هناك من الوزراء من لا يعهد إليه الإشراف على الوزارة وقد جرى الغرف على تسمية هؤلاء بوزراء بلا وزارة.

وفيما يخص الشروط الواجب توافرها في الوزير فقد خلت كل الدساتير الجزائرية من الإشارة إليها وهذا أمر طبيعي طالما لم تشر الدساتير للشروط الواجب توافرها في رئيس الحكومة ومن هنا فإن الشروط المطلوبة سوف لن تخرج عن الشروط العامة المألوفة من جنسية و سن وتمتع بالحقوق المدنية و السياسية. وبشأن مسألة الاختصاص فقد أجمعت دراسات علم الإدارة أنه لا يشترط في الوزير أن يكون فنيا أو خبيرا في الأعمال المنوط بوزارته فليس من اللازم أن يكون وزير العدل محاميا أو قاضيا . أو وزير الأشغال العمومية مهندسا إذا كان عمل الوزير عملا فنيا بل هو عمل سياسي وإداري<sup>1</sup>.

وتنتهي مهام الوزير بوفاته أو بصورتين هما الإقالة و الاستقالة:

- فبالنسبة للإقالة: إعمالا لقاعدة توازي الأشكال يمكن لرئيس الحكومة أن يقترح على رئيس الجمهورية إقالة أحد الوزراء بموجب إصدار مرسوم رئاسي.

- كذلك الاستقالة فهي على شكلين إرادية أو حكمية . فالإرادية يمكن لأي وزير أن يقدم استقالته من الحكومة بإرادته. أما الحكمية (الوجوبية) ويكون ذلك في حالة إقالة أو استقالة رئيس الحكومة على النحو الذي بيناه سابقا<sup>2</sup>.

يخضع تنظيم الوزارات وتركيبها وصلاحياتها لتشكيلة الحكومة ولتوزيع المهام بداخلها.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مطبعة هومه ، دار ربحان ، الجزائر، ص ص 93.94 .

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري- التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الحجار، عنابة ، الجزائر،



## الفرع الأول: تنظيم الوزارات

بعد دخول دستور 1989 حيز التنفيذ أعيد تنظيم الحكومة ستة مرات وآخر تنظيم كان بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-96 المؤرخ في 1996/01/05. الذي أحدث 23 وزارة وأربع وزارات ومنتدبة وخمس كتابات دولة.

وحسب هذا المرسوم الرئاسي الأخير فإن الهيكل الحكومي يتكون من:

-وزارة الشؤون الخارجية.

-وزارة العدل.

-وزارة الداخلية و الجماعات المحلية والبيئة.

-وزارة المالية.

-وزارة الصناعة و إعادة الهيكلة.

-وزارة الطاقة والمناجم.

-وزارة المجاهدين.

-وزارة التربية الوطنية.

-وزارة الاتصال والثقافة.

-وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

-وزارة الفلاحة والصيد البحري.

-وزارة الصحة والسكان.

-وزارة العمل والحماية الاجتماعية والتكوين المهني.

-وزارة البريد والمواصلات.

-وزارة الشؤون الدينية.

-وزارة السكن.

-وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية.

-وزارة الشباب والرياضة.

-وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

-وزارة التجارة.

-وزارة السياحة والصناعة التقليدية.

-وزارة النقل.<sup>1</sup>

-الوزارة المنتدبة لدى وزير المالية مكلفة بالميزانية.

-الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة مكلفة بالتخطيط.

-الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة مكلفة بالتضامن الوطني والعائلة.

-الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة مكلفة بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي).

-كتابة الدولة لدى وزير الشؤون الخارجية مكلفة بالتعاون والشؤون المغاربية.

-كتابة الدولة لدى وزير الشؤون الخارجية مكلف بالجالية الوطنية بالخارج.

-كتابة الدولة لدى وزير العمل والحماية الاجتماعية والتكوين المهني مكلفة بالتكوين المهني.

-كتابة الدولة لدى وزير الفلاحة والصيد البحري مكلفة بالصيد البحري.

-كتابة الدولة لدى وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة مكلفة بالبيئة.<sup>2</sup>

وما يؤكد أن عدد الوزراء في تغيير هو أن نفس رئيس الحكومة (السيد أويحي) فضل عدد آخر

من الوزارات في حكومة الثانية المحدثه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 97-231 المؤرخ في

25 جوان 1997 والتي ضمت 25 وزيرا وثلاثة منتدبين وثمانية كتّاب دولة.<sup>3</sup>

أما حقيبة وزارة الدفاع الوطني فيبقى يحتفظ بها رئيس الجمهورية.

### الفرع الثاني: تركيب الوزارات

ينظم تركيب الوزارات المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23/06/1990 الذي يحدد

هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات.

<sup>1</sup> -ناصر لباد، المرجع السابق، ص 81.

<sup>2</sup> -ناصر لباد، المرجع السابق، ص 82

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 95.

وعلى ضوء هذا المرسوم التنفيذي يشمل تركيب الوزارات على ما يلي :

-ديوان الوزير و يتكون ديوان الوزير من مدير الديوان.الذي حل محل منصب الأمين العام للوزارة .ورئيس الديوان ومكلفين بالدراسة والتلخيص وملحقين بالديوان.

-المديريات العامة تتفرع المديريات العامة إلى مديريات والمديريات إلى مديريات فرعية و هذه الأخيرة إلى مكاتب، وتجدر الإشارة أن هذه الهياكل تعمل تحت السلطة التسلسلية لمدير الديوان.

-إلى جانب ديوان الوزير والمديريات وتفرعاتها توجد في الوزارة أجهزة أخرى تؤدي مهامها تحت سلطة الوزير مباشرة إذ لا توجد بينها وبين الأجهزة المذكورة أعلاه علاقة تسلسلية أو سلمية وهذه الأجهزة هي : أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم والأجهزة الاستشارية و المصالح الخارجية وهذه المصالح تمثل الوزارات على المستوى المحلي<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: صلاحيات الوزراء

الوزير رجل سياسي وبهذه الصفة يمارس سلطة سياسية يعتبر مسؤولاً عنها أمام رئيس الحكومة وهو أيضا رئيس إدارة الوزارة .وبهذه الصفة يمارس نشاطا إداريا واسعا .وهو الممثل القانوني للدولة التي يبرم باسمها العقود ويقوم بكل عمل أمام القضاء سواء كمدعي أو كمدعى عليه .وهو الأمر الرئيسي بصرف النفقات العمومية أي أنه يعطي الأوامر بالدفع داخل وزارته.

وبالإضافة إلى هذه الصلاحيات يتولى الوزير ثلاث سلطات تحددها صراحة النصوص القانونية وهي :السلطة التسلسلية والسلطة التنظيمية والسلطة الوصائية.

### أولا: السلطة التسلسلية أو السلطة الرئاسية:

وهي تتمثل في :

-السلطة التأديبية التي يمارسها الوزير على موظفي وزارته .ولها أوجه متعددة مثل الترقية في الرتب والمناصب ولكن كذلك معاقبتهم في إطار القانون للأخطاء المرتكبة أثناء أداء وظائفهم.

<sup>1</sup> - ناصر لباد، المرجع السابق، ص ص 83.84.

-السلطة لإعطاء الأوامر لأعوان مصالحه عن طريق المنشور أو التعليمات.  
سلطة الحل محل موظفيه التي تمكنه من تغيير وإلغاء القرارات المتخذة من طرف  
المرووسين.

### ثانيا: السلطة التنظيمية:

إن الوزير لا يتمتع بالسلطة التنظيمية لأن مثل هذه السلطة من اختصاص رئيس الجمهورية  
وكذا رئيس الحكومة فهو لا يستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يسمح القانون بذلك .  
ومع ذلك فهو يساهم في تنفيذ وتطبيق أحكام المراسيم التنفيذية بموجب ما يصدره من قرارات  
تنظيمه تتصل بقطاع وزارته والتي يتم نشرها في النشرة الرسمية للوزارة.

### ثالثا: السلطة الوصائية : وهذه السلطة التي تتميز عن السلطة التسلسلية تمارس على

الهيئات اللامركزية وهي تتمثل في إجراءات الرقابة على أجهزة وكذا أعمال الهيئات اللامركزية  
مثل المؤسسات العامة والجماعات المحلية التي تخضع للوزارة المعنية.<sup>1</sup>

تجدر الإشارة في الأخير إلى وجود بعض المناصب لها الصفة الوزارية مثل منصب وزير  
منتدب ومنصب نائب وزير ومنصب كاتب دولة.

فهذه المناصب تتركس الطابع الهام أو الخاص لبعض القطاعات الوزارية و بالتالي  
فالأشخاص المعينون في هذه المناصب يعملون لمساعدة الوزير في ميدان معين ولكن تحت  
سلطته.<sup>2</sup>

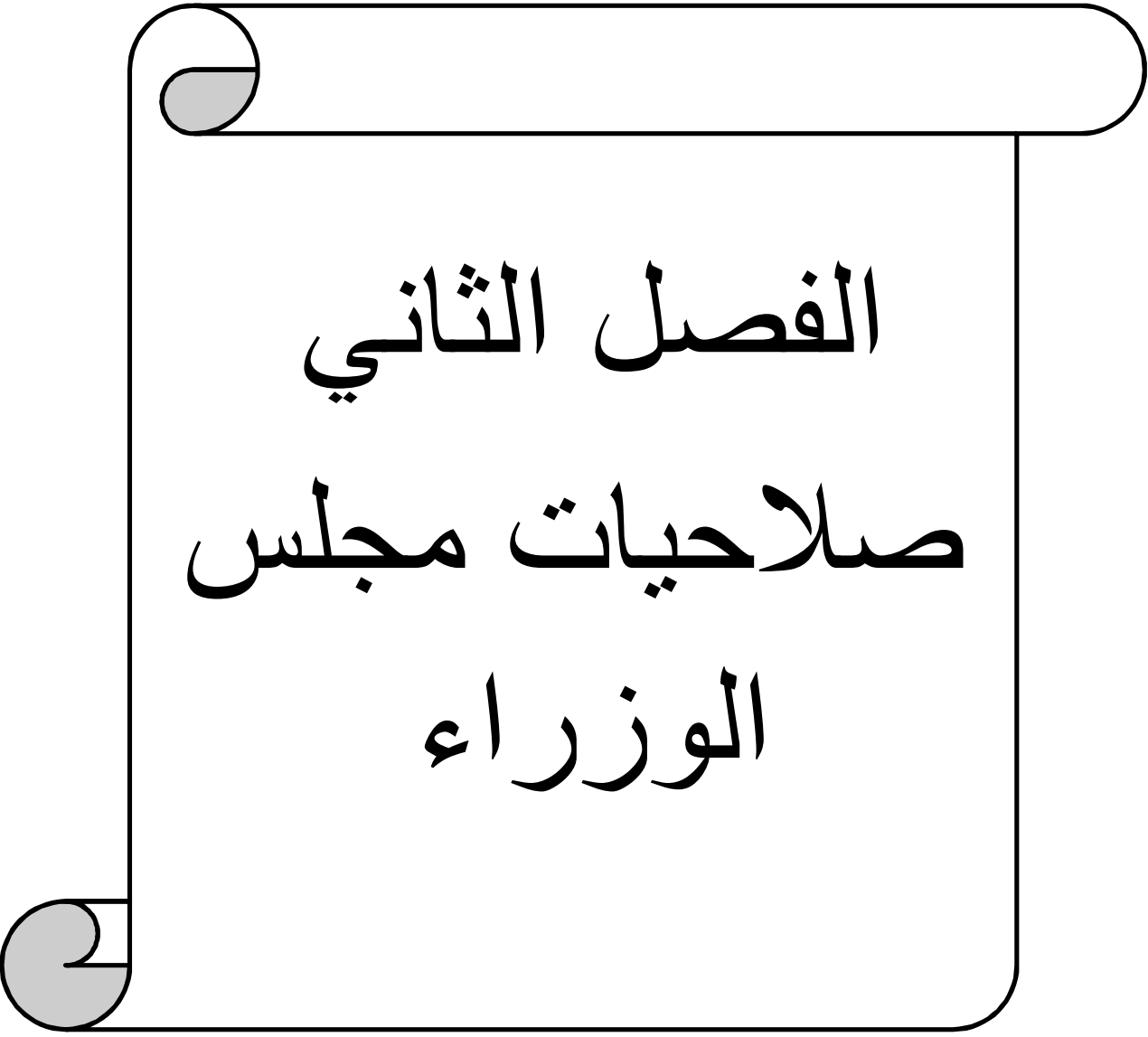
<sup>1</sup>- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 85.

<sup>2</sup>- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 86.

## خلاصة الفصل:

و في الأخير نخلص إلى أن المقصود بمجلس الوزراء حسب المعيار التشكيلي وهو ذلك المجلس الذي يضم الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية وبالرجوع للمعيار العضوي فهو ذلك الاجتماع الذي يضم رئيس الجمهورية والوزراء لدراسة أمر سياسي.

و تبين لنا أن رئيس الجمهورية هو صاحب القرار الأول و الأخير في السلطة التنفيذية و داخل مجلس الوزراء ، كما أن الوزير الأول بإعتباره الرجل الثاني في السلطة التنفيذية و منسق العمل بين أعضاء الحكومة داخل و خارج مجلس الوزراء كما أنه يتولى تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية من خلال إعداد مخطط عمل للحكومة الذي يتماشى و برنامج رئيس الجمهورية ، غير أنه يتحمل كامل المسؤولية السياسية أمام البرلمان و رئيس الجمهورية ، و يدخل الوزراء في تشكيلة مجلس الوزراء لتتم إستشارتهم فيما يخص وزارتهم و ليكونوا على علم بالسياسة العامة للدولة و كذا مخطط عمل الحكومة .



الفصل الثاني  
صلاحيات مجلس  
الوزراء

المبحث الأول : الصلاحيات التنفيذية لمجلس

الوزراء

المبحث الثاني : صلاحيات ذات صلة بالتشريع

المبحث الثالث : صلاحيات إستشارية

إن التدقيق في محتوى اختصاصات التي يمنحها الدستور لمجلس الوزراء والممارسات التي استقرت عليها وظيفة رئيس الجمهورية يوضح أن المركز الذي يشغله رئيس الجمهورية ودوره الفعال داخل المجلس يعطي له صلاحيات واسعة سيتم ذكرها من خلال دراستنا لهذا الفصل الذي جاء بعنوان صلاحيات مجلس الوزراء والذي بدروه قسمناه إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول: الصلاحيات التنفيذية لمجلس الوزراء

المبحث الثاني: صلاحيات ذات صلة بالتشريع

المبحث الثالث: صلاحيات إستشارية



**المبحث الأول : الصلاحيات التنفيذية لمجلس الوزراء**

إن السلطة التنفيذية ملزمة بموجب أحكام الدستور من وضع سياستها العامة و تجسيدها في مخطط عمل من قبل الوزير الأول و الوزراء بمجرد تعيينها من قبل رئيس الجمهورية بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الاول ، و لمجلس الوزراء دراسة و مناقشة هذا المخطط كإجراء أولي و إبداء رأيه قبل دخول دراسة البيان و المخطط من قبل البرلمان ، لذلك فدراسة هذا المبحث قسمنا هذا المبحث إلى المطلب الأول تحديد السياسة العامة للدولة ، أما المطلب الثاني حول دراسة مخطط عمل الحكومة .

**المطلب الأول : تحديد السياسة العامة للدولة**

يعتبر مفهوم السياسة العامة قديم بقدم الحضارات والمجتمعات وتعددت تعاريفه بتعدد الزوايا والرؤى التي ينظر منها الدارسون ولمكانة على ارتباط وثيق بحياة المجتمع والناس فهي بالضرورة على علاقة وطيدة بممثلهم.

**الفرع الأول : مفهوم السياسة العامة و خصائصها****أولاً : تعريف السياسة العامة****1- لغة:**

السياسة العامة كلمة مركبة من كلمة (السياسة) وكلمة (العامة). فالسياسة لغة هي: ولاية شؤون الرعية وتدبير أمرها، كما جاء في كتاب اللغة. وفي لسان العرب: السوس الرياسة، يقال ساسهم إذا رأسهم ويقال سوسوه وأساسوه، إذا رأسوه وساس الأمر سياسة: قام به، والجمع ساس وسواس. جاء في القاموس سست الرعية بمعنى أمرتها ونهيتها. والسياسة القيام على الشيء بما يصلحه العامة: (الجزر: عمم - المجال: عام): عامة الناس. فعند جمع الكلمتين السياسة العامة تعني القيام على شؤون الناس<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - باقر شريف القرشي، النظام السياسي في الإسلام، لبنان، بيروت، دار المعارف للطبوعات، ط 4، 1987، ص

2- اصطلاحا:

تعددت التعريفات نحو السياسة العامة ومن بينها تعريف توماس داي Tomas Day :

- إن السياسة العامة هي " تقرير أو اختبار حكومي للفعل أو عدم الفعل ".  
 - ومنه من يعرفه بأنها: " برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو مواجهة قضية أو موضوع"<sup>1</sup>.  
 عرف الفقه السياسة العامة بأنها" تحديد الأهداف التي تسعى الحكومة تجسيدها في الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و سياسية مع تعبئة الوسائل المتاحة ( القانونية ، الهيكلية ، و المادية ) قصد تحقيقها.

كما تعرف السياسة العامة بأنها تحديد الأهداف الأساسية للحياة الوطنية .

هناك من قسم تعريفات السياسة العامة إلى تيارين هما: التيار السياسي والتيار الفني.

أ- تعريف التيار السياسي:

يرى " دوايت دوالدو " أن التعريفات القصيرة ليست مجدية، فهي تمثل العقل وليست للتوضيح والتنوير لهذا ظهرت بعض التعريفات:  
 تعريف " غبريا ألموند " : إن السياسات العامة هي تعبيرات عن النوايا يتم سنها أو إقرارها من قبل السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية التي تقوم أيضا بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق وإنجاز هذه الأهداف ولكن الإنجاز والتطبيق يعتمد على الإدارة البيروقراطية، وعلى استجابة الجماعات المتأثرة بهذه السياسات .  
 وهكذا فإن السياسات العامة قد تضيع في خضم عدم الفهم أو المعارضة الإدارية البيروقراطية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - د. جايمس أندرسون، ترجمة الدكتور عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، قطر، الدوحة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص ص 14 - 15.

<sup>2</sup> - غبريال ألموند وآخرون، السياسة المقارنة، إطار نظري، ترجمة، محمد زاهي بشير المغاربي، بن غازي، منشورات جامعة غارينوس، 1996، ص ص 272 - 273.

- تعريف " أبراهام كابلان " أن السياسات العامة هي برنامج من الأهداف والقيم والممارسات.

### ب- تعريف التيار الفني:

تستخدم بعض المصطلحات بصورة تبادلية مع مصطلح السياسات العامة، وهي مصطلح "الخطة"، والبرنامج، والنشاط، التي تستخدم غالبا في إطار التيار الفني لدراسة السياسات العامة لأن مدلولاتها مهنية وفنية.

فالخطة تمثل مجموعة من البرامج، التي هي عبارة عن مجموعة كبيرة من المشروعات، والمشروع عبارة عن مجموعة من الأنشطة، والنشاط يمثل العنصر الأولي الذي لا يمكن تجزئته.

### تعريف معهد الدراسات العليا للإدارة العامة السويسري:

يعرف السياسات العامة على أنها: " مجموع القرارات والإجراءات المأخوذة من طرف الفاعلين الرسميين والاجتماعيين، بهدف التصدي لحل مشكل جماعيا " <sup>1</sup>.

### ثانيا : خصائص السياسة العامة

فنظرا لكثرة تعاريف السياسة العامة فإن الخصائص توضح غموض ونقص بعض تلك التعاريف، ما يساعد على فهم مدلولاتها وهي:

1- السياسة العامة ذات سلطة شرعية، فبمجرد إقرارها كسياسة عامة لا بد من إصدار تشريع قانون أو مرسوم بشأنها.

2- السياسة العامة تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية الصادرة عن بعض المسؤولين.

3- السياسة العامة تشمل البرامج والأفعال التي تقوم بها مؤسسات الحكومة الإيديولوجية والعلمية.

<sup>1</sup> - ابتسام قرقاح، دور الفواعل الغير رسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1989، 2009)، مذكرة استكمال لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم العلوم السياسية، 2010 - 2011، ص

- 4- السياسة العام قد تكون إيجابية في صياغتها فقد تأمر بالتصرف في اتجاه معين وقد تكون سلبية في صياغتها وتنتهي عن القيام بتصرفات غير مرغوبة. كما يعد سكوتها أو عدم التصرف اتجاه ظاهرة ما بمثابة توجه.
- 5- السياسة العامة تمتاز بالشمول وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.
- 6- السياسة العامة هي توازن بين الفئات، لأنها خلاصة ومحصلة التفاعلات المختلفة، البيئة السياسية (أحزاب، جماعات، مصالح، نقابات).
- 7- السياسة العامة بعد اتخاذ قرارها، هي عملية ديناميكية حركية مستمرة دائمة التطور والتغيير.
- 8- السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير مؤطرة بقانون أو بنظام.
- 9- السياسة العامة تحتوي على أسلوب معين من الإجراءات الحكومية التي ينفذها أشخاص رسميون عوضاً عن قرارات لم تصل مرحلة نهاية التنفيذ.
- 10- السياسة العامة هي استجابة واقية ونتيجة فعلية<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني : بيان السياسة العامة

تستمد الحكومة في النظم الديمقراطية وجودها وشرعيتها من البرلمان ومن الأغلبية البرلمانية السائدة في هذا البرلمان.

على هذا الأساس فإن البرنامج الذي تسعى الحكومة إلى تحقيقه هو البرنامج الذي يتفق مع اتجاهات وتوجهات هذه الأغلبية البرلمانية.

من أجل ذلك فإن الحكومة تسعى للحصول على موافقة هذه الأغلبية البرلمانية على برنامجها السياسي كما أن حصولها على هذه الموافقة يلزمها الرجوع أمام هذه الأغلبية لتقديم حصيلة ما توصلت إليه من نتائج وإنجازات حتى تستمر بالتمتع بهذه الثقة وتستمر في أداء مهامها على رأس السلطة التنفيذية .

<sup>1</sup> - د. خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل ، دار المسيرة لنشر و التوزيع ، ط4، ص 28.

إن مناقشة البيان من قبل أعضاء مجلس الوزراء تمكنهم من الإطلاع أكثر على محتواه، كما يتم إبلاغ موقفهم عن رئيس الجمهورية منه بما أن بيان السياسة العامة مرتبطة إرتباطا وثيقا ببرنامج رئيس الجمهورية الذي عين هذه الحكومة لتنفيذه، عن طريق بيان السياسة العامة فيعد هذا وسيلة إبلاغ أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الماضية من برنامج وما هو في طور الإنجاز و يتم خلاله إبراز الصعوبات التي واجهتها الحكومة و الأهداف المسطرة التي تنوي تحقيقها في الامدين القريب و البعيد .

و بالتالي يمارس المجلس الشعبي الوطني سلطة الرقابة بطريقة فعالة على نشاط الحكومة، فالحكومة تقدم سنويا ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها بيانا عن السياسة العامة<sup>1</sup>، فقد نصت المادة 50 من تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة" تقدم الحكومة كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها إلى المجلس الشعبي الوطني، بيانا عن السياسة العامة طبقا لأحكام المادة 98 من الدستور .

يترتب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة.<sup>2</sup>

و أثناء مناقشة البيان يتولى رئيس المجلس تحديد سير المناقشات وتنظيم الجلسات، كما يحدد مدة كل مناقشة بتوزيع وقف الكلام، ضمن الحدود المقررة في جدول الأعمال و المتفق عليه دستوريا، أن الجلسة تختتم دون تصويت ، لذا يتم التصويت إلا على إقتراحات اللوائح التي يجب أن توقع من قبل عشرين نائبا على الأقل، من الناحية العملية فان ذلك يتم من خلال مجموعة من اللوائح تطرح بمبادرة 20 نائبا على الأقل خلال الثمانية والأربعين ساعة التي تلي اختتام المناقشات ، على أن لا يوقع النائب على أكثر من لائحة واحدة في نفس الموضوع ، فإذا تعددت اللوائح فإنها تعرض للتصويت اعتبارا لتاريخ إيداعها . في الحالة حصول إحدى اللوائح على أغلبية أعضاء المجلس فان ذلك

<sup>1</sup> - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 456.

<sup>2</sup> - المادة 50 من قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

يغني عن التصويت على اللوائح الأخرى المقترحة، يتم التصويت بأغلبية أعضاء المجلس المشاركين في التصويت.

يعد التصويت على اللائحة التي تتضمن تأييد الحكومة بمثابة تأييداً للثقة الممنوحة لها عن البرنامج التي تقدمت به وتأييداً لجهودها الرامية إلى تنفيذ هذا البرنامج.

أما إذا كانت اللائحة تتضمن نقداً للحكومة فإن ذلك يعد بمثابة إنذار يجب أن تأخذه بعين الاعتبار بالنسبة لمشاريعها المستقبلية وبالنسبة لمستقبلها السياسي.

من حيث المبدأ فإن اللائحة التي تصدر عن المجلس ليس لها أي أثر مباشر على الحكومة واستمرارها على رأس السلطة التنفيذية، وهو ما جعل بعض الفقه يدرجها ضمن ما يسمى باللوائح الميتة لأنها بدون موضوع وبدون أثر قانوني.

وبهذا الصدد يرى الأستاذ عبد الله بوقفة إن هذا الصنف من اللوائح نحو منحى تغليب الاعتبارات السياسية على ما هي قانونية وإن العمل بها يتوقف على مدى نضج البرلمان أو على مدى مقدرة إدراكه.

لمدلول الرقابة البرلمانية ولو كان ذلك عن طريق لائحة ذات طابع وري ومجازي لأنه ليس من الصعوبة بمكان أن يبادر البرلمان بهذا النوع من اللوائح المعدومة الأثر<sup>1</sup>.  
و جاء نص المادة طبقاً لأحكام المادة 98 الفقرة الأخيرة من الدستور، يمكن الحكومة أن تقدم بياناً عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة<sup>2</sup>، فمقارنة بالدستور الفرنسي نجد أن هذا الأخير ينص على التصويت على بيان السياسة العامة للحكومة من طرف الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ.

و إن كان هذا ليس بالأمر المستعصي على المشرع الجزائري طالما أن ذلك لا يمس بصلاحيات رئيس الجمهورية، و إن كان ما يعادل النقاش هو إقرار لائحة في حالة عدم رضى أغلبية النواب أو إيداع ملتمس رقابة و ذلك لكي يتمكن نواب المجلس من مراقبة

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة : آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري . دار الحومة 2002 ص 14.

<sup>2</sup> - المادة 98 الفقرة الأخيرة من الدستور 1996 المعدل و المتمم.

نشاط الحكومة سنويا مع الملاحظة أنه ليس بالضرورة أن تختتم المناقشة بإيداع إحدى اللائحتين، بل يمكن أن تنتهي دون إيداع أي من الإجراءات المذكورين و إن كان عرض البيان هنا يتم أمام المجلس الشعبي الوطني، فقد أجاز المشرع في التطور الدستوري الأخير عرض البيان أمام الغرفة الثانية للبرلمان .

في ظل التعديل الحاصل سنة 2008 أصبح الوزير الأول الذي نزعت منه صفة رئيس الحكومة يقوم بتقديم مجرد مخطط عمل يهدف بالدرجة الأولى إلى تنفيذ البرنامج السياسي لرئيس الجمهورية.

بعد الحصول على هذه الموافقة يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يراقب مدى التزام الوزير الأول بتنفيذ البرنامج أو مخطط العمل الذي نال من اجله موافقة أعضاء مجلس النواب.

تتم هذه المراقبة من خلال مجموعة من الأدوات والوسائل حددها الدستور ومنها توجيه الأسئلة أعضاء الحكومة واستجوابهم، وتشكيل لجان تحقيق برلمانية بهدف التحقيق في قضايا ذات أهمية تستوجب تشكيل هذا النوع من اللجان.

لذلك فان تقديم الحكومة بيانا عن السياسة العامة يمثل احد مظاهر الرقابة التي يمارسها البرلمان والأغلبية البرلمانية على الحكومة بشكل دوري بمناسبة انتهاء كل سنة من عمر هذه الحكومة على ما قامت به من نشاطات وما أنجزته من مشاريع التزمت بها خلال السنة المنصرمة في إطار البرنامج الذي نالت به ثقة البرلمان<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: دراسة مخطط عمل الحكومة

#### الفرع الأول: مفهوم مخطط عمل الحكومة

تتكب الحكومة في النظام البرلماني مباشرة بعد تعيينها على تحضير مشروع برنامجها الذي تسعى من خلاله إلى تحديد أهدافها على كافة الأصعدة التي تدخل ضمن

<sup>1</sup> - بن بغيلة ليلة ، أليات الرقابة التشريعية في النظام الساسي الجزائري ، مذكرة ماجستير ، جامعة الحاج لخضر - باتنة - 2004 ، ص 43.

اختصاصها فتشكل هذه الأهداف المسطرة السياسة العامة التي تسعى الحكومة إنتهاجها في حال مصادقة الهيئة التشريعية على البرنامج المعروض عليه و بعد دراسته من قبل الوزراء على مستوى مجلس الوزراء .

كما يقصد بها " البرنامج الذي يشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الإقتصادي أو الإجتماعي أو الثقافي ، و ما تنوي تلك القطاعات من الوصول إليها من أهداف خلال فترة زمنية محددة .<sup>1</sup>

بناء على ما ورد أعلاه يقدم الوزير الأول توجيهات للوزراء تتضمن تكليف توجيهاتهم الإقتصادية بتحضير عناصر مخطط عمل الحكومة على أساس المحاور العامة ، التي سبق تحديدها و الخطوط العريضة الأساسية التي إحتوتها توجيهات رئيس الجمهورية ، و يعتبر مخطط الحكومة الإطار الشكلي التي تفرغ فيه السياسة العامة للحكومة يكون عادة في شكل وثيقة مكتوبة ، لذا تجند كل القطاعات الوزارية بغية تحضير مخطط عمل الحكومة ، و يتجسد تحضير مخطط عمل الحكومة إنطلاقا من الأدوات العملية التي تقدمها قطاعات النشاط و خاصة التوازنات الإقتصادية و المالية إضافة إلى الأعمال القطاعية ذات الطابع الإقتصادي و الإجتماعي و الثقافي و التربوي التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها .

ففي الجزائر و قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 كان مجلس الحكومة يعقد عددا من الجلسات يخصصها لدراسة مدى تقدم عملية تقديم برنامج الحكومة ، بحيث يستعرض كل وزير الجوانب التي سترج في البرنامج و التي تخص قطاعه الوزاري ، على أن يتولى الوزير الأول تقييم الأعمال التحضيرية و توجيهها قصد ضمان انسجام السياسة العامة للحكومة .

ومخطط عمل الحكومة هنا قبل عرضه على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته، يعرض أولا على مجلس الوزراء لضبطه و تعديله و تغيير وا إضافة ما ويده رئيس

<sup>1</sup> - د. محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، الجزائر ، 2001 ، ص



الجمهورية لأرضية عمل الحكومة مما يؤكد هذا التدخل في ضبط البرنامج أن لرئيس الجمهورية يد في إعداد المخطط، ليكون ما يصدر عن المجلس الوطني الشعبي لدى مناقشة مخطط عمل الحكومة من قرار تنصب نتيجته إن كانت بالإيجاب أو السلب على السلطة التنفيذية بكاملها.<sup>1</sup>

و تمتد جلسات مجلس الوزراء الى غاية الوصول الى صيغة نهائية تتم على اثرها المصادقة على مشروع المخطط قبل عرضه على مجلس الوزراء ثم المجلس الشعبي الوطني قصد المصادقة عليه .

### الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمخطط عمل الحكومة

سنحاول إستظهار الطبيعة القانونية لمخطط عمل الحكومة معتمدين أساسا على طبيعته التعاقدية و طبيعته الإلزامية .

#### أولا: الطبيعة التعاقدية لمخطط عمل الحكومة

يحتاج مخطط عمل الحكومة إلى إتفاق إرادتين على الاقل حتى يدخل حيز التنفيذ، ذلك ان طبيعة العلاقة التي تربط الحكومة بالهيئة التشريعية تحتم قيام إتفاق بين الجهازين على محتواه ، فمن جهة تلتزم الحكومة بتحقيق الأهداف المسطرة في البرنامج على ان تلتزم السلطة التشريعية بتوفير كافة التسهيلات بإنجاحه عن طريق التصويت على التدابير ذات الطابع التشريعي التي تحتاجها الحكومة قصد تطبيقه .

فهنا يمكننا في هذه الحالة أن نعتبر العلاقة القائمة بين الحكومة و المتمثلة في مجلس الوزراء و المجلس الشعبي الوطني بأنها علاقة تعاقدية تقوم بمقتضى عقد يبرم بين الوزير الأول بصفته المسؤول المباشر على تنفيذ مخطط عمل الحكومة و الأغلبية البرلمانية عقد بمقتضاه يتفق كل من الوزير الأول والأغلبية البرلمانية على إنتهاج سياسة معينة فمجلس الوزراء يلتزم بإقتراح التدابير و الأغلبية البرلمانية تلتزم بالتصويت عليه .

<sup>1</sup> - بن بغيلة ليلة ،المرجع السابق ، ص 53.

يسمى هذا العقد في الانظمة البرلمانية الكلاسيكية بعقد الثقة (Contra de confiance) الذي يشكل أساس بقاء الحكومة على قيد الحياة على إعتبار انها ستستمر في أداء مهامها ، أما في حالة إنهائه ، فذلك يعد حتما نهاية الحكومة.

### ثانيا: الطبيعة الإلزامية لمخطط عمل الحكومة

يتميز مخطط عمل الحكومة بأنه برنامج إلزامي لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتراجع الحكومة عن تطبيقه بمحض إرادتها و تتذرع بالطبيعة الاختيارية حتى تفلت من رقابة الهيئة التشريعية و رئيس الجمهورية.

و قد نظم الدستور الجزائري رقابة البرلمان لنشاط الحكومة من خلال الرقابة القبلية و البعدية التي يتم من خلالها تقييم عمل الحكومة وفق البرنامج المقدم من قبلها ، فإذا كانت ملاحظات النواب إيجابية ستجدد ثقة المجلس في الحكومة أما إذا كانت الملاحظات سلبية سيحاول المجلس تحريك إجراءات إسقاط الحكومة عن طريق المصادقة على ملتمس الرقابة يطيح بالحكومة .

### ثالثا: عملية تنفيذ و تنسيق مخطط عمل الحكومة الذي صادق عليه البرلمان

يعد تنفيذ و تنسيق مخطط عمل الحكومة إحدى أهم المهام التي يفترض أن يقوم بها الوزير الأول على مستوى الحكومة<sup>1</sup>.

حيث تنص المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " ينفذ الوزير الاول و ينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني " <sup>2</sup>

وفقد كان لرئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري الذي جرى في الجزائر سنة 2008 دور في إعداد برنامج الحكومة و دراسته على مستوى مجلس الوزراء و مشاركة في تحديد السياسة العامة لدولة .

<sup>1</sup> - محمد كامل ليلة ، المبادئ الدستورية العامة و النظم السياسية ، ط1 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، د س ، ص 238.

<sup>2</sup> - المادة 97 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

بالتالي يتضح لنا أن كل الوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته و يتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة و يقوم بتنفيذها ، و عليه فإن المفروض هو أن لكل وزير الأول إن يدير جهازه الإداري و مصالحه بحسب تصوره للعمل الحكومي ، ومن ثم فإن الوزير الأول هو المستحوذ الأساسي على السلطة الإدارية ، غير إن رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء ، و باعتباره صاحب القرار داخل المجلس فإن الوزير الأول لا يكون أمامه سوى الخضوع لتوجيهات و أوامر الرئيس ، فإذا كان الدستور الجزائري ينص حقيقة على مشاركة الوزير الأول و الوزراء لرئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للبلاد فإن الواقع العملي و بحكم ان مجلس الوزراء يتحكم فيه كلية رئيس الجمهورية لما له من الدور القيادي ، فإن هذا الأخير له السلطة ان يعدل أو يضيف ما يريد لمخطط عمل الحكومة ، و هذا ما تاكد عمليا في الجزائر حيث أن رئيس الجمهوري عبد العزيز بوتفليقة أقحم نفسه مباشرة عند إعداد الميزانية لسنة 2000 و أعيد تصحيحه<sup>1</sup>.

غير أن التوجه الرئاسي الذي كرسه التعديل الدستوري لسنة 2008 يعلن عن قيام حكومة قائدها رئيس الجمهورية في حين يبقى الوزير الأول مجرد منسق و منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية لا يمكن له رئاسة الاجتماعات الحكومة إلا بتفويض من قبل رئيس الجمهورية ، و يعتبر التفويض الرئاسي للوزير الأول لرئاسة إجتماعات الحكومة مسالة مستحدثة لأنها لم تكن مكرسة من قبل ذلك يجعل الأمر بعد التعديل يبدو و كان رئيس الجمهورية هو نفسه الوزير الأول يكلف بحكم النتيجة برئاسة إجتماعته ، و لكنه يفوض صلاحيته هذه في رئاسة إجتماعات الحكومة للوزير الأول ، و قد صدر مرسوم رئاسي بتفويض أول حكومة منصبة بعد التعديل<sup>2</sup>.

وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليمنح الوزير الأول صلاحية ترأس إجتماعات الحكومة بدون تفويض ، وهذا ما نصت عليه المادة 99 من التعديل الدستوري

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص 288.

<sup>2</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 08-367 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يفوض للوزير الأول رئاسة إجتماعات الحكومة ، جريدة رسمية عدد 64 الصادرة في 17 نوفمبر 2008 .

لسنة 2016 و التي نصت على " يمارس الوزير الاول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية :

- يوزع الصلاحيات بين اعضاء الحكومة مع إحترام الأحكام الدستورية .
- يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات .
- يرأس إجتماعات الحكومة .
- يوقع المراسيم التنفيذية .
- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية و دون المساس بأحكام المادتين 91 و 92 السابقتي الذكر .
- يسهر على حسن سير الإدارة العامة " <sup>1</sup> .

و عليه أصبح الدستور ينص صراحة على تكريس برنامج موحد يشكل توجهها نحو أحادية البرمجة يتمثل في البرنامج الرئاسي و هو كذلك برنامج الحكومة الذي يقوم الوزير الاول بسعي إلى تنفيذه عن طريق مخطط العمل الذي يعده .

يعتبر هذا الطرح ضرورة دستورية بحكم توجه النظام السياسي الجزائري إلى النظام الرئاسي على الأقل من خلال الهيكل الجديدة لسلطة التنفيذية ، و على الرغم من ذلك فهناك من ذهب إلى إعتبار أن نفي الازدواجية البرمجية قبل التعديل الدستوري - و الذي ألزم الحكومة بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية - يعتبر من الناحية القانونية إلتزام حكم طبيعة النظام السياسي ، الذي كان يستلهم ملامح النظام الرئاسي ، أو كما سماه الدكتور "عبد الله بوقفة" "نظام سياسي ذو منحى رئاسي" ، وهو شأن النظام السياسي الفرنسي بعد دستور 1958 ، الذي يجعل من رئيس الحكومة مجرد منفذ لسياسة رئيس الجمهورية و هي الممارسة السائدة في ظل النظام السياسي الجزائري <sup>2</sup> .

<sup>1</sup> - المادة 99 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

<sup>2</sup> - د. عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية لنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2006 ، ص 238.

و يعتبر مخطط عمل حكومة السيد الوزير الأول عبد المالك سلال ثاني مخطط عمل في النظام السياسي الجزائري بعد تبني الأحادية التنفيذية و هو كما سبق لنا الإشارة مجرد آلية تنفيذية للبرنامج الرئاسي.

لذلك أصبحت مسألة الإفصاح عن الإرتباط الحاصل بين البرنامج الرئاسي و البرنامج الحكومي مسألة لا جدوى منها ، اعتبارا بالنص الصريح في الدستور المعدل على انهما يشكلان وجهان لعملة واحدة.

يعتبر الوزير الأول إذا القائم بتنفيذ البرنامج الرئاسي، و يعمل من أجل ذلك على تنسيق عمل الحكومة لجعله متماشيا مع أهداف و متطلبات البرنامج الرئاسي عن طريق إعداد مخطط عمل الحكومة. الذي تمت دراسته على مستوى مجلس الوزراء.

#### رابعا : مخطط عمل الحكومة بين الواقع و القانون

أن التعديل الذي طرأ على مواد دستور 1996 في هذا المجال كرس استحالة مناقشة أو إعادة النظر في السياسات التي يقرها رئيس الجمهورية في مضمونها وفي أهدافها ، بهذا الصدد يرى الأستاذ طالب الطاهر في رسالته أحادية السلطة انه من غير الوارد أصلا أن يقدم رئيس الحكومة الوزير الأول حاليا على تعديل برنامج رئيس الجمهورية حتى يفوز بثقة النواب وينال أصواتهم ، ففي هذه الحالة لن

يستمر في منصبه بحكم أن رئيس الجمهورية يسحب منه بالضرورة ثقته، وهو ما عبر عنه نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة برنامج عمل وزارة السيد احمد بن بيتور في سنة 2000 بالتصريح : انه لا يجوز مناقشة السياسة العامة للحكومة في مبادئها وفي أهدافها لأنه سبق للشعب صاحب السيادة ومصدر آل السلطة أن صادق عليها من خلال انتخاب رئيس الجمهورية فلا يجوز للنائب أن يجل محل المنيب وهو الشعب<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - مداخلة النائب نور الدين فكايير، الجريدة الرسمية بمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 227 بتاريخ

18/10/2000.

بعد الحصول على ثقة رئيس الجمهورية من خلال مجلس الوزراء على الوسائل التي تسخرها الحكومة من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وبعد التصويت من قبل النواب يحصل الوزير الأول على ثقة المجلس الشعبي الوطني.

تتمثل هذه الثقة تأييدا سياسيا من قبل المجلس ومن قبل الأغلبية السائدة فيه للوزير الأول ولكنها بدون شك لا تمثل صكا على بياض للحكومة وللوزير الأول بل إن النواب يحتفظون بسلطة الرقابة التي يمنحها لهم الدستور بمناسبة عدة محطات ، المحطة الأولى تكون بمناسبة تقديم الحكومة لبيانها حول السياسة العامة والذي على إثره تتم مساءلة الحكومة ووضع مسؤوليتها محل تصويت أما جاء في المادة 84 من الدستور، يتجلى بوضوح أن المناقشة التي يجريها المجلس الشعبي الوطني لا تمس البرنامج في حد ذاته وإنما تتعلق بمخطط العمل الذي يضعه الوزير الأول من اجل تجسيد هذا البرنامج وان المسؤولية السياسية التي تطرح أمام النواب لا تتعلق بسياسة رئيس الجمهورية وإنما بطريقة تنفيذ هذه السياسة من قبل الوزير الأول، أما أن مسؤولية رئيس الجمهورية ليست قائمة من الأساس بالنسبة لأعمال الحكومة حتى وان كانت هذه الحكومة هي من حيث طبيعتها ومن حيث برنامجها هي حكومة رئيس الجمهورية.

في ظل هذا الدستور فإن رئيس الجمهورية لا يمكن أن يكون بأي شكل من الأشكال موضوع مساءلة من قبل النواب وحتى الخطاب الذي يوجهه إلى البرلمان لا يكون موضوع مناقشات بالإضافة إلى كونه يمثل عملا اختياريا يمكن للرئيس أن يستغنى عنه ولا يوجد أي نص دستوري يلزم بذلك. أما السياسة الخارجية فإنها تندرج ضمن المجال المخصص لرئيس الجمهورية المنصوص عليه في المادة 77 البند الثالث من الدستور، فان فتح مناقشة حول السياسة الخارجية التي ينتهجها الرئيس يكون إما بناء على طلب الرئيس نفسه أو بناء على طلب رئيسي غرفتين للبرلمان ، هذه المناقشة يمكن أن تتوج عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - المادة 130 من دستور 1996 تنص: يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين.

يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية

يكون محل المناقشة التي يجرها نواب المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الوزير الأول إما التصويت بالموافقة وتكون هذه الموافقة بمثابة منح للثقة للوزير الأول وتدعيما للثقة التي تحصل عليها من قبل رئيس الجمهورية والشروع مباشرة في تطبيق البرنامج الذي أعده رئيس الجمهورية.

في مثل هذه الحالة تكون العلاقة مجلس الشعبي الوطني بالحكومة وبالوزير الأول علاقة يسودها الانسجام والتوافق والتعاون، خاصة إذا كان البرنامج الذي أعده رئيس الجمهورية ينسجم مع الأهداف التي تصبو إلى تحقيقها الأغلبية السائدة في البرلمان.

أما إذا رفض النواب برنامج عمل الوزير الأول ولم يمنحوه أغلبية الأصوات فإن الوزير الأول يكون في وضعية حرجة تحتم عليه تقديم استقالته واستقالة حكومته لرئيس الجمهورية. على اثر ذلك يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا جديدا ليتولى نفس المهام حسب نفس الشروط والإجراءات الدستورية.

من حيث الدلالة السياسية لهذا الرفض فإن الأغلبية السائدة في المجلس الوطني الشعبي تعلم أنها غير مؤهلة دستوريا مناقشة ورفض برنامج رئيس الجمهورية وبالتالي فإن رفضها يكون مرده عدم رضاها عن الشخصية التي اختارها رئيس الجمهورية لكونه تم اختيارها خارج الشخصيات السياسية المنتمية لهذه الأغلبية أو الشخصيات التي تلقى لديها استحسانا ومساندة.

أمام هذا الموقف فإن لرئيس الجمهورية عدة خيارات فيما يخص اختيار الوزير الأول الذي تسند إليه مهام الوزارة الأولى.

أول هذه الخيارات أن يأخذ الرئيس بعين الاعتبار الأغلبية السائدة في مجلس المجلس الشعبي الوطني ويختار شخصية سياسية تنتمي إلى هذه الأغلبية أو تتال مساندها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - بوراوي محمد ، المرجع السابق ، ص 104.

الخيار الثاني يتمثل في إعادة تعيين نفس الشخصية السياسية وتكليفها من جديد بتشكيل حكومة جديدة .

إن هذا الخيار الذي يتمسك به رئيس الجمهورية في مجابهة للنواب المتمردين الذين رفضوا مخطط الوزير الأول ومن ورائه البرنامج الذي أراد انجازه يمثل في حقيقة الأمر تحدياً من قبل رئيس الجمهورية لأعضاء المجلس الشعبي الوطني ، وان هذا التحدي يضعهم في موقف صعب يتمثل في : إما الرضوخ لإرادة الرئيس والموافقة على مخطط وزيره الأول، ما التعرض إلى الحل التلقائي للمجلس التشريعي وتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة في حالة تمسكهم بالرفض ثانية.

بالنسبة للتجربة البرلمانية الجزائرية في ظل دستور 1996 قبل التعديل الذي طرأ عليه في سنة 2008 فان رئيس الجمهورية انهي مهام رئيس الحكومة السيد علي بن فليس الذي ينتمي إلى حزب جبهة التحرير الوطني الحائز على الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني وعين مكانه السيد احمد اويحي الذي ينتمي إلى الأقلية لمرتين متتاليتين ، ومع ذلك فإن أمين عام حزب جبهة التحرير الوطني أمر نوابه التصويت بالموافقة على برنامج خليفته حتى يجنب المجلس قرار الحل التلقائي في حالة رفض التصويت على برنامج السيد احمد اويحي .

يرى الأستاذ إبراهيم أمحمد<sup>1</sup> أن عقوبة الحل التلقائي التي يمنحها الدستور لرئيس الجمهورية تمثل إجراء رادعاً يمكن رئيس الجمهورية من فرض إرادته على أعضاء المجلس الشعبي الوطني وتمير السياسة التي يراها من خلال البرنامج الذي يكلف به الحكومة التي يعينها ومن أهم نتائج ذلك ضمان الاستقرار الحكومي وتقييد سلطات المجلس الشعبي الوطني .

بعد مرور أكثر من 15 سنة من التعددية السياسية لم يعرف النظام السياسي الجزائري حالة مماثلة لان حدوثها يؤدي بالضرورة إلى أزمة بين المؤسسات الدستورية في

<sup>1</sup> - إبراهيم أمحمد : حق الحل في دستور 1989 . المجلة الجزائرية للعلوم القانونية . عدد 03 سنة 1993 . ص .



الدولة المتمثلة في مؤسسة رئاسة الجمهورية والحكومة المعينة ومجلس المجلس الشعبي الوطني.

هذه الأزمة لا يمكن الخروج منها إلا بالرجوع إلى هيئة الناخبين التي تقرر وحدها إما إفراز أغلبية جديدة مساندة للرئيس وللحكومة، إما مساندة الأغلبية النيابية التي تمردت على الرئيس ، وفي هذه الحالة يكون رئيس الجمهورية في وضعية صعبة لا يمكن الخروج منها إلا بالاستقالة أو بقبول نظام التعايش أما هو الحال في النظام الفرنسي الذي عرف هذه الوضعية عدة مرات في عهد الرئيس ميتران وفي عهد الرئيس شيراك .

إن مثل هذه الوضعية كان من الممكن حدوثها في ظل دستور 1996 قبل تعديله وتأويل أحكامه نحو استقلالية الحكومة عن رئيس الجمهورية وولائها الأغلبية السائدة في مجلس النواب. هذا لاجتهاد في فهم أحكام دستور 1996 لم تحضي به أي حكومة من الحكومات التي تعاقبت على السلطة في ظل هذا الدستور.

بعد التعديلات التي تمت سنة 2008 أصبح مسلما أن الحكومة هي حكومة رئيس الجمهورية وان رئيس الحكومة هو رئيس الجمهورية نفسه وأن الوزير الأول هو أول وزير في الحكومة لا يمارس أي اختصاصات خارج الاختصاصات التي فوضها له الرئيس ، أما مهامه فإنها تنحصر في وضع الوسائل من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ضمن مخطط العمل الذي يعرضه للمناقشة أمام النواب<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - بوراوي محمد ، المرجع السابق ، ص 105.

## المبحث الثاني : صلاحيات ذات صلة بالتشريع

بالرجوع إلى نص المادة 136 من الدستور نجد أن حق إقتراح القوانين قد منح لكل من الوزير الاول و النواب ، و النظر للفقرة الثانية من نفس المادة نجد ان المشرع قد إشتراط عرض هذه الإقتراحات أو مشاريع القوانين على مجلس الوزراء الذي يتأهه رئيس الجمهورية ، و بهذا فإن المشرع جعل حق إقتراح القانون إرثا مشتركا بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول<sup>1</sup>. لهذا و لدراسة هذا المبحث قد قسمناه إلى المطلب الأول : دراسة مشاريع التعديل الدستير و المطلب الثاني :

## المطلب الأول : دراسة مشاريع تعديل الدساتير

من الحقائق الثابتة والمسلمة أن النظام الدستوري لأي دولة لا يمكن أن يصل إلى درجة الثبات المطلق مهما كان حرص واضعي الدساتير على تجميدها ، فالنظام الدستوري لا بد وأن يساير قانون التطور المستمر ، ولا بد أن يكون هناك تنظيم خاص يجب إتباعه لتعديل القواعد الدستورية ، معقدا كان أو مبسطا - حتى لا تؤدي الضرورة والحاجة المستمرة إلى تعديلها بطريق آخر غير قانوني كالانقلاب أو ثورة فكما يقول البعض أن " الدستور الذي لا يسمح بإجراء التعديل لأحكامه يقضي على نفسه مقدا بالسقوط عن طريق الثورة أو الانقلاب " و لهذا سندرس في الفرع الأول مفهوم التعديل الدستوري و الفرع الثاني : إجراءات التعديل الدستوري .

## الفرع الأول : مفهوم التعديل الدستوري

يعتبر التعديل الدستوري ضرورة قانونية و سياسية في جميع الأنظمة الدستورية ، ذلك أن الدستور القانون الأساسي في الدولة يقبل التعديل في كل وقت ، أما من الناحية السياسية فإن الدستور يقوم بوضع القواعد الأساسية لمداولة وفق الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية وقت صدوره فلا بد من إيجاد تنظيم لوسائل سمية ، شرعية لتعديل القواعد الدستورية حتى لا تؤدي الحاجة و الضرورة إلى تعديل بطريق مصحوب بالعنف

<sup>1</sup> فوزي او صديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (السلطات الثلاث) ، ديوان المطبوعات الجزائرية ، ط1، الجزائر، 1994 ، ص ، 126 .

غير الشرعي أو حصول تباعد وتنافر بين النصوص الدستورية و الواقع السياسي في الدولة.

من خلال ما تقدم نحاول تعريف التعديل الدستوري من حيث اللغة و الاصطلاح

تعددت التعاريف للدستور باختلاف وجهات النظر إليه فهناك من ينظر إلى الدستور على أساس المعنى اللغوي لكلمة (دستور) بينما هناك من يعرف الدستور على أساس شكلي أو رسمي في حين إن هناك من يركز على الناحية الموضوعية في تعريفه للدستور .

### أولاً : المدلول اللغوي

من الراجح إن كلمة (دستور) هي كلمة ليست عربية الأصل بل أنها كلمة فارسية ، ومعناها بحسب المعجم المستدرك للعلامة الدكتور مصطفى جواد (الوزير الكبير الذي يرجع إليه في الأمور وأصله الدفتر الذي يجمع فيه قوانين الملك وضوابطه فسمي به الوزير لأن ما هو معلوم له أو لأنه مثله في الرجوع إليه لأنه في يده أو لأنه لا يفتح إلا عنده) وقد أورد الدكتور منذر الشاوي عن طوبيا العنيسي في تفسير الألفاظ الدخيلة معنى آخر لكلمة الدستور على أساس إنها كلمة مركبة من كلمتي (دست) وتعني (يد) و(ور) وتعني صاحب ويراد بها قاعدة أساسية يرجع إليها كدفتر الجند أو مجموع قوانين الدولة<sup>1</sup>، كما ان كلمة دستور تعني أيضا بالفارسية الأساس أو القاعدة أو الإذن أو الترخيص<sup>2</sup>، أما في اللغتين الإنكليزية والفرنسية فإن المصطلح المستخدم للدلالة على الدستور هو مصطلح

( Constitution ) البناء أو التأسيس أما في اللغة الإيطالية فان المصطلح المستخدم هو (Constituzion) الذي يعني ذات المعنى المستخدم في اللغتين الإنكليزية والفرنسية.

<sup>1</sup>- د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، منشورات مركز البحوث القانونية (3) ، وزارة العدل ، بغداد ، 1981 ، ص9.

<sup>2</sup>- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1982 ، ص12.

## ثانيا : المدلول الشكلي

يستند المدلول الشكلي في تعريف الدستور على أساس التركيز على الجانب الشكلي فيما يخص قانون الدستور بحيث يتم التمييز بينه وبين غيره من القوانين على أساس الشكل الخاص والمميز الذي يتخذه هذا القانون ، أي مظهره الخارجي وليس مضمونه ، وعلى أساس إصداره أو تعديله من قبل جهة خاصة ومميزة تختلف عن الجهة التي تصدر أو تعدل القوانين الأخرى ، وبموجب هذا المدلول يعرف الدستور بأنه (الوثيقة التي تبين شكل الحكومة ونظام الحكم في الدولة<sup>1</sup> كما يعرفه الدكتور عثمان خليل بأنه (مجموعة القواعد الأساسية المنظمة للدولة التي صدرت في شكل وثيقة دستورية من السلطة المختصة بذلك). وعلى هذا الأساس أيضا يعرف بأنه (الوثيقة التي تصدر بصفة رسمية من السلطة التأسيسية) كما يذهب الدكتور ثروت بدوي إلى إن الدستور هو (مجموعة القواعد التي تنظمها الوثيقة المسماة بالدستور والتي لا يمكن ان توضع أو تعدل إلا بعد اتباع إجراءات خاصة تختلف عن تلك الإجراءات المتبعة في وضع وتعديل القوانين العادية). وفي نفس الاتجاه يعرف بأنه الوثيقة التي تنظم عمل المؤسسات والتي تمتاز بان إعداد موادها وإصدارها وتعديلها لا يمكن أن يتم إلا بموجب شروط خاصة تختلف عن مثل هذه الشروط بالنسبة إلى لقوانين العادية<sup>2</sup>.

يتضح من التعاريف السابقة إن أصحابها يستندون إلى الجانب الشكلي في تعاريفهم للدستور ، والجانب الشكلي إما أن يعني الشكل أو المظهر الذي يتخذه الدستور وهو أن يكون في وثيقة خاصة يطلق عليها تسمية الدستور ، أو أن الجانب الشكلي يعني الشكل أو الكيفية أو الإجراءات التي تصدر أو تعدل أو يلغى بموجبها الدستور، بحيث يكون هذا الشكل في الحالتين شكلاً خاصاً ومميزاً عن القوانين العادية . أي انه وبموجب المعنى الأول للمدلول الشكلي فان الدستور هو مجموعة القواعد القانونية التي تتضمنها الوثيقة الخاصة المسماة دستور ، وهو بهذا المعنى يعني أن القواعد الدستورية تكون فقط محصورة في تلك الواردة في هذه الوثيقة ولا تشمل أية قواعد أخرى أيا كان موضوعها إذا

<sup>1</sup> - د. أحمد عبد القادر الجمال ، النظم الدستورية العامة في ضوء الإتجاهات الحديثة ، 1953 ص 12.

<sup>2</sup> - د. إسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستورية والعلم السياسي ، 1960 ، ص 32.

كانت واردة في وثائق أخرى أو إذا كانت غير مدونة . أما المعنى الآخر للمدلول الشكلي فيعني إن الدستور هو مجموعة القواعد الصادرة بطريقة خاصة ومن قبل جهة خاصة وتحتاج لتعديلها أو إلغائها إجراءات خاصة مختلفة عن الإجراءات المتبعة لهذه الأغراض بالنسبة إلى القوانين العادية وهو بهذا المعنى لا يشمل أية قواعد تكون صادرة بطرق عادية أو يمكن تعديلها أو إلغائها بطرق عادية.

وقد تعرض تعريف الدستور بالاستناد إلى المدلول الشكلي إلى العديد من الانتقادات التي يمكن تلخيص أهمها في كون الأخذ بالمعيار الشكلي لتحديد المقصود بالدستور يؤدي إلى إنكار وجود الدستور في العديد من دول العالم ، وهي تلك الدول التي لا يوجد فيها دساتير مكتوبة ، والمثال الأهم على هذه الحالة إنجلترا التي تحكمها قواعد دستورية ذات مصدر عرفي ، في حين أن الواقع والضرورات المبدئية لوجود الدستور تقتضي أن يكون هناك دستور في كل دولة وذلك لغرض بيان شكل الدولة وشكل نظام الحكم فيها وتنظيم العلاقات بين السلطات كحد أدنى مطلوب من التنظيم في الدولة، ويستوي هنا أن يكون الدستور مكتوباً أو عرفياً<sup>1</sup>.

وكذلك يؤدي الأخذ بالمعيار الشكلي إلى عدم إمكانية تعريف الدستور بشكل دقيق لجميع القواعد المرتبطة في وجودها بالدستور ، حيث إن كثيراً ما لا تتضمن الوثيقة الدستورية كافة القواعد المرتبطة بفكرة الدستور والمتعلقة بتحديد نظام الحكم وكيفية ممارسة السلطة وغير ذلك من القواعد المرتبطة بفكرة الدستور، وإن المدلول الشكلي يؤدي إلى عدم اعتبارها قواعد دستورية وينكر عليها هذه الصفة وما يترتب على الاتصاف بها من آثار قانونية ومثال

ذلك أن تكون هناك قواعد عرفية مرتبطة بفكرة الدستور لكنها غير منصوص عليها في وثيقة الدستور، وهنا سوف يكون الحكم هو عدم اعتبارها قواعد دستورية<sup>2</sup>.

كما أن الأخذ بالمعيار الشكلي لتعريف الدستور يؤدي إلى أن يصار إلى أن الدستور يتضمن قواعد بعيدة في موضوعاتها عن فكرة الدستور والغاية من وجوده ، وإن هذه

<sup>1</sup> - د.زهير المظفر ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج1 ، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس ، ص22.

<sup>2</sup> - د.عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، 1966 ، ص20.

القواعد تعتبر دستورية لكونها داخلة ضمن الوثيقة الدستورية ومثال ذلك إن هناك العديد من الدساتير تتضمن بين قواعدها قواعد تتعلق بتنظيم أمور بعيدة عن فكرة الدستور، كتنظيم القضاء أو تحريم ذبح الحيوانات أو تنظيم صيد الأسماك، كالدساتير الفرنسية بعد ثورة 1789 والدساتير السويسرية والأمريكية<sup>1</sup>.

كما أن تعريف الدستور على أنه القواعد الواردة في وثيقة واحدة هي الدستور، يؤدي إلى تناقض مع الواقع في حالات معينة تصدر فيها أكثر من وثيقة دستورية واحدة، كما كان عليه الحال في دستور سنة 1875 الفرنسي الذي صدر في ثلاث وثائق دستورية.

### ثالثاً : المدلول الموضوعي

يستند المفهوم الموضوعي في تعريف الدستور على أساس التركيز على مضمون أو موضوع مادة هذا القانون ، أي ما تتناوله مواده أو قواعده من موضوعات ، وليس على أساس الشكل أو الصفة أو المظهر الخارجي الذي يظهر فيه القانون . أي إن التمييز بين قواعد الدستور وبين غيره من القواعد القانونية يتم على أساس معيار موضوع هذه القواعد وما تختص به من حيث التنظيم ، وبموجب هذا المعيار يعرف الدستور بأنه " مجموعة القواعد التي تنظم السلطات العليا في الدولة ، مهما يكن مصدرها وشكلها ، سواء كانت مكتوبة أم عرفية غير مدونة"<sup>2</sup>. كما عرفه الدكتور محسن خليل بأنه " مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة"<sup>3</sup>. ويعرفه الدكتور كمال الغالي بأنه " مجموعة القواعد التي تنظم تأسيس السلطة وانتقالها وممارستها، أي تلك المتعلقة بالتنظيم السياسي"<sup>4</sup>.

يتضح من التعاريف السابقة أنها تركز على مادية الدستور ، أي المادة أو الموضوع الذي يحتويه الدستور إذ إن الدستور وجد كقانون لينظم مسائل معينة ومحددة وذات خصوصية. وإن وجوده لتحقيق هذا الهدف لا يشترط فيه أن يتخذ شكلاً معيناً كان يكون

<sup>1</sup> - د. منذر الشاوي ، المرجع السابق ، ص 137 وما بعدها.

<sup>2</sup> - د. إسماعيل مرزة ، المرجع السابق ، ص 32 .

<sup>3</sup> - د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، 1987 ، ص 33.

<sup>4</sup> - د. كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، الطبعة : 8 ، منشورات جامعة دمشق ، ص 110.

على شكل وثيقة مكتوبة معينة يطلق عليها اسم الدستور إذ يمكن أن يكون عرفيا أو مكتوبا ، كما انه لا يشترط أن تصدر قواعده بموجب شكلية أو إجراءات معينة تختلف عن تلك الشكلية بالنسبة إلى إصدار القوانين العادية، وكذلك الأمر بالنسبة إلى تعديل هذه القواعد أو إلغائها، وانما يكون القانون دستورا إذا كانت له خصوصية في تنظيم مسائل معينة من المسائل العديدة التي تحتاج إلى التنظيم في الدولة ، وهذه المواضيع هي مواضيع تتعلق بالسلطة وتنظيم ممارستها لعملها وعملية انتقال السلطة وتقسيم السلطة إلى سلطات وتقسيم المهام فيما بينها على أساس الاختصاص وتنظيم العلاقة بين هذه السلطات وغير ذلك من المسائل هذا ويذهب اغلب الفقه إلى تأييد المدلول الموضوعي عند تعريف الدستور.

### الفرع الثاني : إجراءات التعديل الدستوري

أجمع الفقه الدستوري في غالبية على استحالة الجمود المطلق للدساتير من الناحية العملية إذ لا يمكن أن يكون هذا الجمود إلا نسبيا غير أن إباحة التعديل لا يتعارض مع مكنة وضع قيود وشروط إجراءات خاصة .

#### أولا: المبادرة بالتعديل

تختلف الدساتير بهذا الخصوص مع ملاحظة أن حصر المبادرة بالتعديل في جهة معينة واحدة يعني التضييق من إمكانية التعديل ، كما يؤدي ذلك إلى إعطاء أولوية وهمية لهذه الجهة على الجهات الأخرى ، وعلى العموم يمكن إناطة حق المبادرة بالتعديل برئيس الجمهورية فقد مثل الدستور الجزائري لسنة 1976 في المادة 191 ودستور 1989 في المادتين 07 و 163 وبرئيس الجمهورية والبرلمان معا مثل الدستور الجزائري لسنة 1963 في المادة 71 وفي ظل دستور 1996 المعدل سنة 2016 فالرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري في المادة 208 منه و التي تنص " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري ، وبعد أن يصوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي " <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 208 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (05) يوما الموالية لإقراره. يصدر رئيسهوليدية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب " <sup>1</sup> . و نصت المادة 209 أن القانون يصبح لاغيا إذا رفضه الشعب ، و لا يمكن عرضه خلال الفترة التشريعية .

وفنص المادتين 208 و 209 بينا أن هذه الطريقة ترتبط بموافقة الشعب وفق عملية الإستفتاء التي تتم بعد 50 يوما الموالية لإقراره ، لكن المادة 210 أدخلت المجلس الدستوري في عملية التعديل بما انه صاحب الرقابة القبلية على مشروع فإذا " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع والحقوق الإنسان والمواطن وحرية أيتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلاطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي ، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان. " <sup>2</sup> وهذا الشرط هو ما إعتد عليه في التعديل الدستوري لسنة 2016 كأول مرة تطبق هذه المادة على أرض الواقع منذ إستقلال الجزائر .

وكذلك يمكن لثلاثة 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا ، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء . و يصدره في حالة الموافقة عليه . <sup>3</sup>

### ثانيا :بيان مجلس الوزراء حول مشروع التعديل الدستوري

بما أن مشروع التعديل الدستوري يتم تصويت عليه بنفس الشروط التشريع العادي غير أن ، دراسته تتم عن طريق المجلس الدستوري و ذلك بإبداء رأيها المعلل ، لكن مجلس الوزراء يصدر تقريره بشأن المصادقة على المشروع التمهيدي لتعديل الدستور بعد دراسته تم إعداد مشروع تعديل الدستور .

و هذا ما صدر في البيان :

<sup>1</sup> - المادة 208 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

<sup>2</sup> - المادة 210 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

<sup>3</sup> - المادة 211 من دستور 1996 المعدل و المتمم .



## بيان مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 11 جانفي 2016

ترأس رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة اليوم الاثنين بالجزائر اجتماعا لمجلس الوزراء توج ببيان فيما نصه الكامل ترأس السيد عبد العزيز بوتفليقة رئيس الجمهورية اليوم الاثنين 11 جانفي 2016، الموافق لـ 1 ربيع الثاني 1437 اجتماعا لمجلس الوزراء. وبهذه المناسبة، صادق مجلس الوزراء بعد الدراسة على المشروع التمهيدي المتعلق بمراجعة الدستور تم إعداد مشروع مراجعة الدستور الذي بادر به رئيس الجمهورية الذي تابع عن كثب تطورات، بعد ثلاث جولات من الحوار استدعت فيها الطبقة السياسية والحركة الجمعوية وكذا الشخصيات الوطنية تحصلوا كلهم على نسخة من هذه الوثيقة خلال الأيام الاخيرة.

وتسعى التعديلات الدستورية المقترحة إلى تعزيز الوحدة الوطنية مع ابراز قيمة تاريخنا وترقية المكونات الثلاثة للهوية الوطنية وهي الإسلام والعروبة والامازيغية كما يسعى مشروع مراجعة الدستور إلى إرساء الديمقراطية التعددية في البلد من خلال التأكيد على حرية التظاهر السلمي وحرية الصحافة وحرية الاطلاع على المعطيات والمعلومات في إطار القانون وإقرار حقوق جديدة لصالح المعارضة البرلمانية بما في ذلك حق إخطار المجلس الدستوري حول نصوص القانون وتعزيز الرقابة البرلمانية على الحكومة كما تم اقتراح ضمانات جديدة لتعزيز الشفافية ونزاهة النظام الانتخابي بما في ذلك استحداث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات.

كما ستعزز مراجعة الدستور المقترحة أسس دولة القانون لاسيما عبر إثراء الحقوق الفردية وإقرار حقوق جديدة لفائدة المتقاضين.

ومن جهة أخرى تدرج مراجعة الدستور قواعد من شأنها مرافقة تطوير اقتصاد السوق في ظل التمسك بالعدالة الاجتماعية والحفاظ على الحقوق الاجتماعية للمواطنين وأخيرا ستعزز مراجعة الدستور دور مجلس المحاسبة و المجلس الدستوري كما أنها تنص على دسترة أو إستحداث فضاءات استشارية خاصة بحقوق الإنسان والشباب والحوار الاقتصادي والاجتماعي والبحث العلمي.

وف.ي تدخله بعد الموافقة على المشروع التمهيدي للقانون المتعلق بمراجعة الدستور صرح رئيس الجمهورية ما يلي "يشكل المشروع المتضمن مراجعة الدستور الذي وافقنا

عليه تتويجا لورشة واسعة من الإصلاحات السياسية التي باشرتها منذ سنوات والتي حرصت على أن أشرك فيها كل النوايا الحسنة الوطنية والسياسية و الجمعية.

اشكر كل الذين وافقوا على تقديم مساهمتهم آملا أنهم وجدوا في هذا النص جزءا معتبرا من الآراء التي طرحوها "إن الطموح الذي يحمله هذا الاقتراح الخاص بمراجعة الدستور يتمثل في تزويد الوطن بمعايير متجددة في المجالات السياسية والاقتصادية و الحكامة لمواجهة تحديات العصر "حقا لقد حرر جيل بطولي الجزائر من نير الاستعمار و واصل نضاله من خلال إقامة جمهوريتنا و إطلاق البناء الاقتصادي للبلاد ليتسلم جيل آخر المشعل من أجل إرساء ديمقراطيتنا التعددية و العمل على بروز اقتصاد سوق تنافسية حقيقية "تستجيب مراجعة الدستور للتحديات الراهنة كما أنها تمهد الطريق للأجيال الصاعدة لصالح جزائر تزداد سنة بعد سنة تجدرا في تاريخها و قيمها وحرصا على استقلالها وسيادتها الوطنيين وعزما على تبوء مكانتها في محفل الأمم بفضل وحدة داخلية تعززها الديمقراطية و بفضل الاستثمار الفعلي لكل الطاقات البشرية والاقتصادية".

"و فور المصادقة على المشروع ، و تلكم أمنيته، من طرف البرلمان صاحب السيادة، سنتطلق ورشة كبيرة من أجل تنفيذه .

و في هذا المضمار سيتعين على الحكومة العمل، بسعي من البرلمان و بمساعدته على تحضير القوانين المترتبة عن هذه المراجعة الدستورية و المصادقة عليها و توفير الشروط اللازمة لتنصيب الهيئات المستحدثة، و خلص رئيس الجمهورية للقول "ألمي أيضا أن يستلهم الأعوان العموميون في كل القطاعات و المتعاملون الاقتصاديون و كافة المواطنين و المواظنات من نص و من روح دستورنا الذي تم إثراؤه ليستمدوا منه، كل في مجاله، الكثير من المحفزات لمزيد من البذل و العطاء في البناء الوطني".

إثر هذا الاجتماع أخطر رئيس الجمهورية طبقا للمادة 176 من الدستور المجلس الدستوري ليصدر رأيا معللا حول المشروع التمهيدي المتضمن مراجعة الدستور.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>[http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/gouvernement/reunions-et-](http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/gouvernement/reunions-et-conseils/communique-du-conseil-des-ministres-du-11-janvier-2016-ar.html)

[conseils/communique-du-conseil-des-ministres-du-11-janvier-2016-ar.html](http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/gouvernement/reunions-et-conseils/communique-du-conseil-des-ministres-du-11-janvier-2016-ar.html)

2016/05/25 9.13

## المطلب الثاني: دراسة و الموافقة على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي و قانون المالية

إن التقييد الموضوعي لاقتراحات القوانين بموجب المادة 139 من الدستور، والتي لا تقبل أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، أدى إلى استبعاد النواب من التشريع في الجانب المالي، ولم يبق لهم في هذا الشأن سوى المناقشة والتصويت على مشاريع القوانين ذات الأثر المالي، وأهمها قانون المالية.

هذا التقييد الدستوري سمح باحتكار للتشريع في المجال المالي، وبالمقابل كشفت الممارسة البرلمانية ضعف الرقابة البرلمانية على مالية الدولة سواء أثناء الاعتماد، أو بعد التنفيذ، وهذا ما سنتطرق له في النقطتين الموالتين.

### الفرع الأول : إعداد قانون المالية:

سمحت جميع دساتير العالم للحكومة بأن تساهم في المجال التشريعي من خلال المبادرة في المجال المالي، حيث كانت السلطة المالية فيما مضى من اختصاص الملوك، غير أنه نتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب، خاصة في بريطانيا، انتقلت هذه السلطة إلى البرلمان وأصبحت صاحبة الاختصاص في التشريع المالي، مما أدى إلى تقييد سلطة الحكومة في هذه المجالات، إلا أن التطور الذي أصاب مجال التشريع تحول إلى صالح الحكومة، فجعلت كل من الدول مبادرة تقديم مشروع قانون المالية حقا للحكومة دون البرلمان، ويرجع السبب في ذلك إلى تعقد الحياة الاقتصادية والمالية، وامتلاك الحكومة لوسائل مواجهتها<sup>1</sup>.

ويبرز انفراد الحكومة بالمبادرة في المجال المالي في الأنظمة المعاصرة، باعتبار أن هذا المجال ليس مستقلا عن النشاط السياسي، لأنه مرتبط بالأهداف الاقتصادية

<sup>1</sup> - فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي : دراسة قانونية مقارنة ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ط 1 ، 2010 ، ص 15 .

والاجتماعية لنشاط الدولة، وبالتالي فالحكومة لا تحقق هذه الأهداف إذا كانت المبادرة من البرلمانين<sup>1</sup>.

إن تحضير قانون المالية هو جراء تقني وسياسي واحد، يتميز بدرجة عالية من التعقيد، ويتطلب التأقلم مع مختلف التطورات، لذلك فهي مهمة صعبة، وهو ما يؤهل الحكومة بأن تكون هي المسؤولة عن إعدادها للاعتبارات التالية:

- إن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن عملية التنمية وتوفير احتياجات المواطنين، وعلى هذا الأساس كان لابد من أن تكون هي المسؤولة عن تقدير ووضع الخطة التنموية والسياسية المالية اللازمة<sup>2</sup>.

- إن السلطة التنفيذية هي المكلفة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة، فلذا من الواجب أن تكون هي المسؤولة عن وضعها.

- إن عملية إعداد الميزانية عملية إدارية معقدة، تقوم على جمع إيرادات ونفقات القطاعات الحكومية، كما تقوم على إحصاء دقيق للمعلومات والمعطيات، وهو ما يؤهل السلطة التنفيذية للقيام بهذه العملية نتيجة إلمامها الكافي بكل الأوضاع الاقتصادية.

- إن السلطة التشريعية لا تملك من الإمكانيات والخبرة اللازمة لتقدير متطلبات القطاعات الوزارية ومصالح الدولة، في حين أن الحكومة على دراية بحالة البلاد الاقتصادية والمالية وأكثر إلماما بأوجه الإنفاق لأجل تلبيتها، الإيرادات المالية التي يمكن الحصول عليها لتغطية النفقات نظرا لإمكانياتها المادية والبشرية والتقنية<sup>3</sup>.

تنص المادة 05/44 من القانون العضوي رقم 99-02، " وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية ".

<sup>1</sup> - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2011، ص 23.

<sup>2</sup> - إلياس جود ميسة ، " الدور الرقابي في البرلمان على الميزانية العامة للدولة في الجزائر 2002-2010 "، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2012، ص 29.

<sup>3</sup> - وليد شريط، المرجع السابق، ص 23.

تختص الحكومة عموماً ووزارة المالية بالأخص بتحضير مشروع قانون المالية، وتجدر الإشارة هنا أن وزارة المالية قبل سنة 1998 كانت مختصة بإعداد اعتمادات التسيير فقط، بينما كان إعداد اعتمادات التجهيز من صلاحيات مندوب التخطيط الخاضع لوصاية رئيس الحكومة، إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 01 فيفري 1988، والذي أعطى وزير المالية صلاحيات تحضير اعتمادات التجهيز<sup>1</sup>، وعلى هذا الأساس أصبح وزير المالية له الدور الأساسي في هذه العملية، التي تمر بالمراحل التالية<sup>2</sup>:

- مرحلة توجيه سياسة الميزانية: وتتمثل أساساً في إعداد نصين هامين هما:

#### • التقرير التوجيهي:

ويتم إعداده من قبل المديريات العامة التابعة لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للدراسات والتوقع، والمديرية العامة للضرائب) التي تتولى إعداد التقارير بالتنسيق مع مختلف الهيئات.

#### • المذكرة المنهجية المتعلقة بالتحضير للمشروع التمهيدي لقانون المالية:

إذ بعد الموافقة على التقرير التوجيهي، يقوم وزير المالية بإرسال مذكرة توجيهية تتضمن المشروع التمهيدي لقانون المالية إلى كل الأمرين بالصرف، قصد توجيه الاقتراحات المرجو تحقيقها، والعمل على إعلام الأمرين بالصرف بالوضعية المالية للدولة.

- مرحلة تقديم الاقتراحات ودراستها: تقدم الاقتراحات من قبل الوزارات إلى وزارة

المالية، إذ تتولى المديرية العامة للميزانية دراسة هذه الاقتراحات ومدى تطابقها مع التعليمات والتوجيهات المقدمة، من خلا التأكد من صحة التقديرات، وكذا سلامة الأسس التي بنيت عليها، وعدم المغالاة أو الإنقاص في عناصر الإنفاق أو الإيرادات المقترحة.

- مرحلة المناقشة والتحكيم: تقوم المديرية العامة للميزانية بعملية التحكيم، من

خلال تنظيم جلسات تناقش فيها أهمية المشاريع، وكذا الاعتمادات التي رصدت بشأنها

<sup>1</sup> - زكرياء برزق، " كيفية وضع اعتمادات التسيير في قانون المالية "، مذكرة ماجستير، لكلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 17.

<sup>2</sup> - إلياس جود ميسة، المرجع السابق، ص ص 72-73.

حسب كل قطاع وكل ولاية، ليتم في الأخير إعداد تقرير تلخيصي<sup>1</sup>، تجمع فيه البيانات في ميزانية واحدة، وبذلك يتم إعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية.

- عرض المشروع التمهيدي لقانون المالية على اجتماعات الحكومة: يتولى وزير المالية إدخال التعديلات . على مستوى اجتماعات الحكومة، لترسل بعد ذلك إلى مصالح الوزارة الأولى، ثم إلى مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية الذي يقدم توجيهاته وتوصياته في هذا الشأن.

لكن الملاحظ هنا ان عرض مشروع قانون المالية على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية يمكن هذا الأخير من بسط رقابته عليه مم يبين هيمنة السلطة التنفيذية على مرحلة اعداد هذا المشروع في مقابل تقاعس البرلمان في وضع الإطار العام لها رغم ما خوله المؤسس الدستوري له ذلك .

بهذه الخطوات يتم الانتهاء من مرحلة إعداد وتحضير مشروع قانون المالية، التي يبرز فيها الدور الانفرادي للحكومة مع غياب كلي للبرلمان.

وفقا لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ، يبرز دور السلطة التشريعية بمنح الرخصة المالية للحكومة قصد تنفيذ قانون المالية، ويتمثل دور البرلمان أساسا في قيام النواب بالمناقشة والتعديل والتصويت على مشروع قانون المالية، وهذا ما يسمى بالرقابة البرلمانية السابقة على تنفيذ قانون المالية، بالإضافة إلى مناقشة قانون ضبط الميزانية أين تظهر الرقابة البرلمانية البعدية على تنفيذ قانون المالية.

### الفرع الثاني : دراسة و الموافقة على العمل التشريعي

يقضي مبدأ الفصل بين السلطات أن تمارس كل سلطة وظيفة خاصة بها، حيث تتولى السلطة التشريعية وظيفة سن القوانين، وتختص السلطة التنفيذية بتنفيذها، أما السلطة القضائية تتولى الفصل في النزاعات التي تحدث أثناء التطبيق، مع وجود مظاهر للتعاون والرقابة المتبادلة (حسب طبيعة النظام السياسي).

رغم أن البرلمان صاحب السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، إلا أن غالبية الدساتير جعلت وظيفة التشريع مجالا مشتركا ومظهرا للتعاون بين السلطتين التشريعية

<sup>1</sup>- عادل حبسة، " الرقابة البرلمانية المالية العمومية في الجزائر"، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

والتنفيذية، ويرجع السبب الرئيسي لتراجع المجالس النيابية في الأساس إلى الأزمة الاقتصادية العالمية الكبرى سنة 1929، أين استطاعت السلطة التنفيذية وحدها أن تواجه جميع المشاكل التي خلفتها هذه الأزمة، بعدما تبين عجز البرلمان في مواجهة هذه المشاكل، ذلك أن البرلمان أصبح ضعيفا وغير قادر على سن القوانين، مما أدى إلى تقليص سلطات البرلمان التشريعية، وقد أجرى الاتحاد الدولي للبرلمان مؤتمرا حول ذلك أيام 29 إلى 31 جانفي 1987، ونص في بيانه الختامي " يجمع المشاركون على تسجيل التطور الاقتصادي والاجتماعي، وكذا الرؤى الجديدة لمسؤولية الدولة، قد زادت بشكل كبير من حجم وتعقيد المشاكل التي تعترض السلطات العمومية في كل البلدان، سواء كانت ذات اقتصاد مركزي أو مخطط أو اقتصاد السوق، وسواء كانت متقدمة أو في طريق النمو، وقد اتفقوا على أن هذا العامل يعود إلى تقوية السلطة التنفيذية، التي بإرادتها وخبرتها تمتلك أكثر من البرلمان الوسائل الضرورية للتحكم في المادة موضوع التشريع"<sup>1</sup>.

إن القواعد الدستورية الحديثة التي تنظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تؤكد الدور الكبير للحكومة في العمل التشريعي، يقابله ضعف البرلمان في هذا المجال، فهذا التهميش الذي طال المؤسسة التشريعية نجد سنده في الدستور الفرنسي لسنة 1985، الذي كرس عقلنة العمل التشريعي، وباعتبار الجزائر متأثرة بالنظام الفرنسي، فقد جعل الدستور العملية التشريعية مقسمة بين البرلمان والحكومة، مع تفوق واضح لهذا الأخيرة، ويستشف ذلك سواء في المبادرة بالقوانين أو في توجيه أعمال البرلمان، أو في المجال المالي، لذلك سنتطرق في هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب أساسية:

تعتبر مرحلة المبادرة بالقوانين هي أول مراحل سن القوانين، ويرى مورييس دوفرجه " أن المبادرة هي حق إيداع نص قانون أو موازنة أو قرار...بهدف المناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان"، أما روبيير كولار فيرى " أن المبادرة بالقوانين هي الحكم، ومن يملك حق الاقتراح هو الذي يحكم"، في حين يعتبرها محمد كامل ليلي " جزء من العملية التشريعية بحيث لا يمكن أن تتم بدونها، مما يجعل المبادرة عنصرا أساسيا في التشريع"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - فدوى مرابط ، المرجع السابق، ص ص 215-216.

<sup>2</sup> -إسماعيل البديري ، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، القاهرة دار النهضة العربية، ص 434.

، أما سعيد بو الشعير عرف المبادرة بأنها " حق دستوري مخول للسلطتين التنفيذية أو السلطة التشريعية فقط، بموجبه بوضع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان، بغرض المناقشة والتصويت عليه كما هو أو بإدخال تعديلات عليه " <sup>1</sup> .

### 1- سيطرة التشريع الحكومي (مشاريع القوانين):

إن السلطة التنفيذية لا تتقاسم مع البرلمان المبادرة بالتشريع فحسب، بل تتفوق عليه، فالمشروع الحكومي والاقتراح البرلماني ليس قدم المساواة، بمعنى أن الاقتراح البرلماني يفتقد جدية الأفكار وعمق الدراسة وحسن الصياغة، لانعدام الكفاءة اللازمة والتخصص الفني، وهذا ما يفقده الأفضلية والقبولية <sup>2</sup> .

وبالمقابل يسيطر التشريع الحكومي (مشاريع القوانين) لما تحوزه الحكومة من طاقات بشرية وفنية، إذ تملك كل المعطيات والإمكانات التي تؤهلها لضبط احتياجات الدولة من قوانين تمكنها من تطبيق مخطط عملها ، لأن القوانين هي الأداة الفعالة لتجسيد أهداف السياسة العامة، عن طريق تحويلها إلى ميدان التنفيذ مباشرة، نتيجة لما تتصف به من خاصية الإلزام والنفاد عند اكتمال ميلادها ، ولعل هذه أحد الأسباب التي تفسر ظاهرة طغيان عملية سن القوانين من قبل الحكومة، فعلى غرار سائر الأنظمة الدستورية في العالم، تدهورت الوظيفة التشريعية للبرلمان، فنكاد نتعدم اقتراحات القوانين من طرف النواب رغم أن صلاحية وضع القوانين يعود أصلا للبرلمان، وهذا التخلي أو التدهور هو نتيجة لعدة عوامل - بالإضافة لما سبق - منها اللجوء للتشريع الموازي من طرف رئيس الجمهورية والمتمثل أساسا في السلطة التنظيمية والأوامر، وضعف تكوين النواب، وعدم تحكهم في المسائل التقنية، وابتعادهم عن القاعدة الانتخابية ، بالإضافة على الشروط القانونية الشكلية والموضوعية المقيدة لحق النائب في اقتراح قوانين.

ولا تصطدم الحكومة في ممارسة حق المبادرة بمشاريع قوانين بأية قيود موضوعية مهمة تحد منها، ما عدا بعض القيود الشكلية البسيطة، والتي تطرق لها القانون العضوي رقم 99-02 ، كضرورة إرفاق مشروع القانون بعرض أسباب، وأن يكون نصه محررا في

<sup>1</sup> - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 125.

<sup>2</sup> - وليد شريط، " الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدساتير المغربية "، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2006)، ص 17.



شكل مواد (المادة 20)، كما لا يقبل مشروع قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من إثني عشر (12) شهرا (المادة 24).

أما إجراءات المبادرة بمشاريع قوانين فتتمثل في أربع (04) محطات أساسية، هي صياغة مشروع القانون من طرف الحكومة، أخذ رأي مجلس الدولة، ثم عرضه على مجلس الوزراء، وأخيرا إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>.

## 2- صياغة مشروع القانون من طرف الحكومة:

إن الدستور خول الحكومة تقديم مشاريع وقوانين، ويكون ذلك بإسم الوزير الأول، وعادة يتم إعداد المشروع التمهيدي للقانون من طرف الوزارة المعنية أو لجنة خاصة تنشأ لهذا الغرض، ثم يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة، مرفقا بتقرير يقدم المشروع، يحتوي على عرض الأسباب والدوافع التي جعلت الوزارة تبادر بتحضير مشروع النص، وكذا على الآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية التي يخلفها، إضافة إلى كل التفاصيل التي يريد الوزير المعني تقديمها، بغية حمل الوزير الأول على المصادقة عليه، ثم تقوم الأمانة العامة للحكومة بتوزيعه على مختلف الوزارات لأخذ رأيها وملاحظاتها في المشروع، ثم يعرض مشروع القانون في اجتماعات مجلس الوزراء لدراسته وإثرائه. وعندما يتعلق الأمر بمشروع قانون بعد عام يخص تنظيم الوظيفة العمومية، تكلف المديرية العامة للوظيفة العمومية بتحضيره، فهي التي تعد مشاريع النصوص المتعلقة بوضعية مستخدمي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة والهيئات العامة الخاضعة لنظام الوظيفة العمومية، أما الأمانة العامة للحكومة فتكلف من جانبها بتحضير المشاريع ذات البعد العام التي لا تعود أصلا إلى إختصاص المديرية العامة للوظيفة العمومية ولا إلى إختصاص أحد القطاعات الوزارية، أو في حالة ما إذا بادر الوزير الأول استثناءً بتحضير نص، عندما تقتضي الضرورة السياسية ذلك<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - وليد شريط، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدساتير المغربية، المرجع السابق، ص 18.

<sup>2</sup> - وليد شريط، وليد شريط، " الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدساتير المغربية، المرجع السابق، ص

## 3- أخذ رأي مجلس الدولة:

تنص الفقرة الثالثة من المادة 136 من دستور 1996 " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني ".<sup>1</sup>

إن هذا الإجراء لم يكن موجودا في دستور 1989، لأن تلك الفترة اتسمت بأحادية الجهاز القضائي، ولكن دستور 1996 استحدث ثنائية الجهاز القضائي، قضاء عادي يفصل في النزاعات العادية يتكون من محكمة ابتدائية، مجلس قضائي، ومحكمة عليا، وقضاء إداري يفصل في النزاعات الإدارية يتكون من محكمة إدارية ومجلس دولة، هذا الأخير له دور استشاري ودور قضائي.

فوفقا للمادة 04 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 29 أوت سنة 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه وعمله<sup>2</sup>، والمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت سنة 1998، المحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة<sup>3</sup>، يتم إرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة، الذي يبدي رأيه بشأنها، وهنا نميز بين حالتين:

- **الحالة الأولى:** إذ لم يكن مشروع القانون استعجاليا، فإن مجلسي الدولة يتداول في شكل جمعية عامة يرأسها رئيس مجلس الدولة، وتضم نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وخمسة (05) من مستشاري الدولة، مع إمكانية مشاركة الوزراء بأنفسهم أو تعيين من يمثلهم في الجلسات للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم، ولا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 136 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

<sup>2</sup> - قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 29 أوت سنة 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، جريدة رسمية، العدد 64، الصادر بتاريخ 30 أوت سنة 1998.

<sup>3</sup> - 98-261 المؤرخ في 29 أوت سنة 1998، المحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

<sup>4</sup> - أنظر المواد 36-35-37 من القانون العضوي رقم 98-01.

- الحالة الثانية: وهي الحالات التي ينبه الوزير الأول على استعجالها، فيحل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة المشكلة من رئيس غرفة وأربعة (04) من مستشاري مجلس الدولة على الأقل، يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات، ويقدم مذكراته وفقا لنص المادة 38 من القانون العضوي رقم 98-01<sup>1</sup>.

وتتخذ مداولات الجمعية العامة واللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، ويدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي ويرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة.

إن المؤسس الدستوري بموجب 03/136 أعطى لمجلس الدولة صلاحية دراسة مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء، وهنا نتساءل عن طبيعة الرأي الذي يصدره مجلس الدولة ؟

إن طلب رأي مجلس الدولة في مشاريع القوانين وجوبي، يخلفه يكون سببا لرفض القانون، وهذا ما نصت عليه المادة الثانية (02) من المرسوم التنفيذي رقم 98-261، وأكدته رأي المجلس الدستوري بمناسبة نظره في مدى دستورية القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء<sup>2</sup>.

فإجراء عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة إلزامي، أما رأيه فهو استشاري، لأن الأخذ به من عدمه، يخضع للسلطة التقديرية للحكومة، لعدم وجود نص قانوني يلزمها بذلك.

ويبرز دور مجلس الدولة في إبداء رأيه من ناحيتين شكلية وموضوعية، فشكلا ينظر في مدى صحة ووضوح ودقة أسلوب النص والنقائص الموجودة فيه، والتناقض الموجود بين مواده، والذي قد يقضي إلى إحداث أوضاع شاذة تنشئ منازعات صعبة، وفي الموضوع تنصب دراسته على شرعية ونظامية أحكام المشروع، كما يمكن له لفت انتباه

<sup>1</sup> - أنظر المواد 38-39، من القانون العضوي رقم 98-01،

<sup>2</sup> - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، دار الخلدونية، 2007، ص 26.

الحكومة إلى أن بعض أحكام المشروع تندرج في المجال التنظيمي، ويمكن أن تتوسع الدراسة أحيانا إلى الملائمة<sup>1</sup>.

#### 4- عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء:

تبين المادة 01/136 بأن الوزير الأول هو صاحب الاختصاص في المبادرة بمشاريع القوانين، إلا أن الدستور في نفس المادة 03/136 يلزم عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، أين يكون القرار الأخير لرئيس الجمهورية الذي يترأس هذا المجلس، حيث يمكنه رفض المشروع أو إجراء تعديلات جوهرية عليه، وأمام هذه السلطة، فإن الوزير الأول لا يملك رد على ذلك، إذ ليس بمقدوره تقديم مشاريع قوانين أمام البرلمان دون عرضها على مجلس الوزراء ودون موافقة رئيس الجمهورية عليها<sup>2</sup>، ولعل هذا ما يترجم بقاء تحكم رئيس الجمهورية في زمام المبادرة بالتشريع، رغم أن النص الدستوري لا يصرح إلا بالوزير الأول كطرف مشارك للنواب في ممارسة هذا الحق<sup>3</sup>.

كما نلاحظ بأن الدستور لم يحدد مدة معينة لدراسة مشروعات القوانين على مستوى مجلس الوزراء وبما أن رئيس الجمهورية يترأسه ويحدد جدول أعماله، فإنه يستطيع أن يتباطئ في عقد اجتماعه، وهذا قد يتسبب في تعطيل عمل الحكومة، التي تحتاج باستمرار إلى القوانين، خاصة في الحالات الاستعجالية، لتنفيذ برنامجه والنهوض بالمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... التي يشرف عليها، والمسؤول أمام البرلمان في تقصيره بالنهوض بها، وبهذا يملك رئيس الجمهورية سلطة حقيقية تمكنه من شل النشاط الحكومي<sup>4</sup>.

#### 5- إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني:

<sup>1</sup>- عمر تامري، " سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري "، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 33.

<sup>2</sup>- زينب عبد اللاوي، توزيع السلطة بين رئيس الجمهوري بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في ظل دستور ، مذكرة الماجستير ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2004 . ص 60.

<sup>3</sup>- عمر تامري، المرجع السابق، ص 33.

<sup>4</sup>- زينب عبد اللاوي، المرجع السابق. ص 60.

تتص المادة 03/136 من دستور 1996 " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني"، فإذا حضي مشروع القانون بالموافقة فالوزير الأول يودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، على خلاف الدستور الفرنسي الذي أعطى الحكومة حرية الاختيار في تقديم مشاريع القوانين أمام إحدى الغرفتين.

وقد خص الدستور الوزير الأول بإيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني دون رئيس الجمهورية، حتى لا يعرض هذا الأخير مركزه للنقد المباشر من قبل البرلمانين أثناء مناقشة مشاريع القوانين<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: أمثلة حول مصادقة مجلس الوزراء على التشريع العادي

الحكومة الجزائرية تفر قوانين خاصة بالمرأة والطفل والعمل الحكومية الجزائرية تفر قوانين خاصة بالمرأة والطفل والعمل 27 غشت، 2014 صادق مجلس الوزراء الجزائري، الثلاثاء، برئاسة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة، على عدد من مشاريع نصوص القوانين تهم المرأة والطفل والعمل، كما صادق على مشروع قانون المالية لسنة 2015، حسب وكالة الأنباء الجزائرية الرسمية. وحتى تصدر القوانين يتم عرضها على البرلمان للحصول على موافقة نهائية، في وقت تتمتع فيه أحزاب متحالفة مع بوتفليقة بأغلبية ساحقة. وحسب الوكالة، صادق المجلس على 3 مشاريع قوانين متعلقة بالمرأة أهمها مشروع إنشاء صندوق المرأة المطلقة، حيث كان إعلان الرئيس بوتفليقة، تأسيس صندوق وطني للمطالقات قد لقي استحسان أغلب الجمعيات النسائية، والناشطين في مجال حقوق الإنسان. ويخدم القانون الجديد 50 ألف مطلقة، حسب إحصاءات رسمية، تعاني واقعا مريرا ومشكلات التشرد والتسول حسب تقرير أرسله المجلس الوطني للأسرة وقضايا المرأة، عجل باستصدار هذا القانون. كما يتضمن مشروع القانون تعديل قانون العقوبات من أجل تعزيز مكافحة العنف ضد النساء وقانون محاربة العنف والتحرش الجنسي ضد المرأة، وإقرار عقوبات تجرم العنف الممارس ضد الزوجة، كما يدرس إقرار عقوبات ضد الرجل الذي يهمل زوجته بتجريده من ممتلكاته. ومن بين مشاريع القوانين التي صادقت

<sup>1</sup> - المادة 136 من دستور 1996 المعدل و المتمم

عليها الحكومة مشروع قانون يتضمن إنشاء صندوق النفقة الغذائية، والذي يتكفل بملاحقة الأب أو الزوج السابق قضائيا في حال إخلاله بدفع النفقة الغذائية الممنوحة للأطفال أو المرأة المطلقة. وصادق مجلس الوزراء أيضا على مشروع قانون لإنشاء جهاز وطني لحماية وترقية الطفولة فضلا عن ترسيم يوم للطفل يصادف تاريخ إصدار نص هذا القانون. من جهة أخرى ألغى مجلس الوزراء المادة 87 لإعادة صياغتها في مادة جديدة، تتضمن تعريف الأجر الوطني الأدنى المضمون وما يتضمنه من علاوات ومنح. كما كلف بوتفليقة الحكومة "باستكمال مشروع البرنامج الخماسي للاستثمارات العمومية 2015 إلى 2019 الذي حددت مسودته المالية في حدود 21 تريليون دينار جزائري (أكثر من 262 مليار دولار) قصد عرضه على مجلس الوزراء قبل نهاية السنة. 'كما يتضمن المشروع فرض ضريبة على بيع الأملاك والسيارات المستعملة بنسبة 17 بالمائة وبعد أن استفاد مستوردو أعلاف الدواجن، خلال السنوات الأخيرة، من إعفاء من الرسوم الخاصة باستيراد المواد الأولية، بموجب قرار اتخذته الحكومة للتخفيض من أسعار الدواجن، عاد مشروع قانون المالية 2015 ليدرج الرسم على القيمة المضافة بنسبة مخفضة إلى 7 بالمائة، في الوقت الذي سيستمر مستوردو المواد الأولية الخاصة بأعلاف الدواجن في الاستفادة من الإعفاء المتعلق بالحقوق الجمركية إلى غاية نهاية سبتمبر 2015. ومن بين الرسوم التي تم رفعها في مشروع قانون المالية لسنة 2015، تلك المتعلقة بالرسم الداخلي للاستهلاك المطبقة على التبغ والمواد التبغية، حيث تصل قيمة الزيادة بالنسبة لعلبة واحدة من السجائر إلى 10 دنانير. أما بالنسبة للضرائب الجزافية والتي كانت تدفع من طرف التجار الصغار فقط، فتم تعميمها لتفرض على أصحاب المهن الحرة مثل مكاتب المحاماة، إلى جانب المؤسسات الصغيرة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - وكالة الأنباء الجزائرية .

## المبحث الثالث : صلاحيات إستشارية

من المعلوم أن النصوص الدستورية الخاصة بالحالة الاستثنائية وحالة الحرب في ظل الدساتير الجزائرية ، جاءت منفردة لكلا منهما عكس النص الدستوري المتضمن كلا من حالة الطوارئ وحالة الحصار .

وهذا دليل على ما أولاه المشرع الدستوري من اعتناء ملحوظ لكلا من الحالة الاستثنائية وحالة الحرب ، نظرا للآثار التي قد تتجر أثناء تقريرهما والإعلان عنهما والشروع في تطبيقهما الفعلي ، وهذا ما هو ملاحظ من حيث اختلاف بعض الإجراءات الواجبة الإتباع والتي تعد جد مهمة بالنظر لكلا من حالة الطوارئ وحالة الحصار طبقا لما تمليه النصوص الدستورية الجزائرية المتعلقة بهما .

وعليه سوف نتطرق للحالة الاستثنائية وحالة الحرب

## المطلب الأول : الحالة الاستثنائية

إذا رجعنا إلى نص المادة 16 من الدستور الفرنسي الصادر في 1958/10/04 مقارنة بالمادة 59 من الدستور الجزائري 1963 والمادة 120 من دستور 76 والمدة 87 من دستور 89

والمادة 107 من دستور 96 الأخير .

نجد هناك تشابه إلى حد بعيد يتضح من خلاله أن المشرع الدستوري الجزائري جعل منها مصدرا أصليا ، وذلك بإعطاء للسلطة التنفيذية الحق في اللجوء إليها ، وهذا ما هو ظاهر من خلال الفقرة الأولى " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية " <sup>1</sup>.

بحيث نجد نص المادة 16 من الدستور الفرنسي قد أعطت سلطات استثنائية لرئيس الجمهورية في حالة ما إذا تعرضت أنظمت الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداته الدولية ، لخطر جسيم وحال نشأ عنه عرقلة السلطات الدستورية

<sup>1</sup>-المادة 107 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

العامة في مباشرة مهامها كما هو مألوف عادة في الظروف العادية، إذ يتخذ حينها رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها مثل هذه الظروف .

وعليه أسلط الضوء على الحالة الاستثنائية بالأخص انطلاقا من المواد الدستورية الجزائرية المتعلقة بالحالة الاستثنائية المذكورة في متن الدساتير الجزائرية، بحيث نجد من خلال مضامينها ان الحالة الاستثنائية خصصت بنمط أكثر تعقيدا من حالة الطوارئ وحالة الحصار ومثال على ذلك ما نصت عليه المادة 107 من دستور 1996" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد ، مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها .

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء .

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية إن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية .  
يجتمع البرلمان وجوبا .

تنتهي الحالة الاستثنائية ، حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر لتي أوجبت إعلانها " <sup>1</sup>

بحيث نلاحظ في الفقرة الأولى منها بأنه لم تعد هناك ضرورة ملحة فحسب ، بل إن هناك خطر وشيك الوقوع يوشك إن يصيب البلاد ويهدد مؤسساتها الدستورية واستقلالها وسلامة ترابها .

ونظرا لجسامة خطورة ما قد تحدثه هذه الحالة من آثار سلبية تهدد حقوق وحرريات الأشخاص داخل المجتمع ، اشترط المؤسس الدستوري إلزامية تقييدها بإجراءات خاصة إذ

<sup>1</sup> - المادة 107 من دستور 1996 المعدل و المتمم .



تتعلق بمواجهة أحداث خارجية ، لان بمجرد الإعلان عنها تعرقل الأداء العادي لعمل السلطات العامة الدستورية .

كما تخول هذه الحالة صلاحيات جد هامة لرئيس الجمهورية ، ابتداء من تقريرها لوحده وبمفرده رغم التطرق الصريح يوجب اتخاذ جملة من الإجراءات الاستشارية والمتمثلة في اخذ رأي المجلس الدستوري ورئيسي غرفتي البرلمان و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء .

إذ يتضح من خلال صياغة المادة أن الاستشارة هنا إلزامية من حيث الاجراء مبدأ طلبها لكنها اختيارية من حيث الأخذ بنتيجتها وهكذا إذ صح القول أن هذه الاستشارة تقتصر على إعلام هذه الهيئات لا اقل و لا أكثر فقط<sup>1</sup>.

نظرا لما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطات واسعة في الحالة الاستثنائية بموجب الدستور في حد ذاته والتي ستتضح أثناء التكلم فيما بعد عن شروطها ومدى صحة الإجراءات اللازمة بها سنتطرق أيضا إلى حالة الحرب .

### الفرع الاول : شروط الإعلان عن الظروف الاستثنائية .

من خلال النصوص المنظمة والمقررة لها بداية من الدستور والمراسيم الرئاسية والتنفيذية نجد ونلتمس بان هناك شروط شكلية وموضوعية قائمة هي الأخرى من عدة عناصر التي سأذكرها ، ابتداء بتلك التي تخص حالة الطوارئ وحالة الحصار ثم الحالة الاستثنائية وحالة الحرب .

#### 1- الشروط الشكلية للحالة الاستثنائية .

جاءت على سبيل الحصر في المادة 107 من دستور 1996 وبالضبط في فقرتها الثانية والرابعة منها التي جاءت على النحو الآتي " ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء ."

<sup>1</sup> - شريط الامين ، خصائص التصور الدستوري في الجزائر ، اطروحة دكتوراة الدولة ، ص 551 و 554 .

" يجتمع البرلمان وجوبا " <sup>1</sup>.

من خلال ذلك نلاحظ أنها تتمثل في العناصر الآتية:

(أ) - استشارة رئيس المجلس الشعبي ورئيس مجلس الأمة:

نلاحظ من خلال هذه المادة أن هذه الاستشارة جاءت في المرتبة الأولى قبل المجلس الدستوري ، نظرا لاعتبار ان الغرفتين لهما أهمية قانونية وسياسية باعتبارها المؤسسة الأكثر تمثيل ، لكافة شرائح الأمة بمختلف توجهاتها وميولها .

(ب) - استشارة المجلس الدستوري:

جاءت باعتباره الهيئة الدستورية الأولى المكلفة بالسهر على احترام الدستور ، كما نجد إن هذه الاستشارة لم تقتصر فقط مثلما كانت في حالة الطوارئ وحالة الحصار على رئيسه ، والسبب في ذلك يعود لأهمية القرار الذي يمكن ان يتخذ والذي قد تكون نتائجه وآثاره وخيمة على الحريات العامة ، كما إن طلب الاستشارة هاته تعد تدعيما وضمانة لموقف الرئيس أمام المؤسسات الأخرى ، وكافة الأفراد لاسيما أنها استشارة جماعية لكل أعضاء المجلس الدستوري .

(ج) - الاستماع للمجلس الأعلى للأمن :

في الحالة الاستثنائية وحسب نص المادة 107 من دستور 1996 نلاحظ نفس التعبير الوارد في المادة 87 الفقرة الثانية منها من دستور 89 عكس ما هو عليه لفظ التعبير في المادة 120 من دستور 76 وبالضبط في فقرتها الثانية التي جاءت بالصيغة التالية " يتخذ مثل هذا الإجراء أثناء اجتماع الهيئات العليا للحزب والحكومة " هذا من جهة .

ثم أيضا عكس ما هو وارد في حالة الضرورة سواء عند تقرير حالة الطوارئ أو حال الحصار ، إذ نجد عبارة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن هذا من جهة أخرى .

<sup>1</sup> - المادة 107 من دستور 1996 المعدل و المتمم

و هكذا يظهر الفرق بين صيغة المصطلحين وبالتالي فهو ملزم بالاستماع الى المجلس الأعلى للأمن رغم انه هو الذي يترأسه أثناء انعقاده ، وهذا لإيضاح وتبوير رأيه بالحالة الواقعية الملموسة بناء على معطيات ، وملابسات الظروف من الناحية الأمنية والعسكرية وغيرها ، قصد تمكينه في اتخاذ القرار الذي يراه مناسباً وملائماً<sup>1</sup>.

#### (د) - الاستماع الى مجلس الوزراء :

قبل إعلان الحالة الاستثنائية يستمع رئيس الجمهورية في الجزائر إلى مجلس الوزراء الذي يترأسه فيتم على مستواه تبادل الآراء وتقدير المواقف ونتائج الآتية والمستقبلية الداخلية منها والخارجية ونتيجة لما لأعضاء هذا المجلس من إحاطة ميدانية بكل الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للدولة، فإن ذلك يمكن رئيس الجمهورية من الإحاطة بجملة من الآراء التي تساعده على اتخاذ القرار الذي يتناسب والأوضاع.

إن رئيس الجمهورية في الجزائر غير ملزم بالآراء التي تبديها هذه الشخصيات والمؤسسات ، على خلاف حالة الطوارئ وحالة الحصار التي يستشار فيها رئيس الحكومة ، ففي هذه الحالة وبالنظر لنص المادة 87 من دستور 89 ونظيرتها المادة 107 من دستور 1996 نلاحظ وجوب الاستماع إلى مجلس الوزراء بكافة تشكيلته الأساسية بداية من رئيسه الممثل في شخص رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وأعضائه وهم الوزراء ، بحيث يستمع رئيسه إلى ما يترتب وما يصدر من آراء أثناء المناقشة وتقديم وجهات النظر الخاصة بتقدير المواقف اللازمة للحالة المطلوبة وأيضا ما قد يقرره من نتائج ايجابية وسلبية حالا ومستقبلا داخليا وخارجيا ، وهذا ما يساعد رئيس الجمهورية لتقديره مدى ملائمة تقرير الحالة الاستثنائية وعلاقة أمتة بها حينها .

<sup>1</sup> - سخين أحمد ، الحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق بين عكنون ، 2004 ، ص 32.

وكخلاصة استطيع القول إن هذه المؤسسات لها دور هام في مدى تقرير الحالة الاستثنائية أم لا رغم إن ما يصدر عنها من أراء غير ملزمة لرئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: الشرط الموضوعي للحالة الاستثنائية

بالنظر لنص المادة 107 من دستور 1996 الأخير التي تنص في فقرتها الأولى " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها " .

نستنتج ان هذا النص يشترط أن يتحقق عنصر جوهري والمتمثل في أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم ( مفاجئ ) يوشك ان يصيب مؤسساتها الدستورية واستقلالها وسلامة ترابها ، وذلك بحجة أن هذا الأجراء يفيد وقوعه في المستقبل القريب باعتباره مباغت ولا يمكن رده في ظل الظروف العادية .

ورغم ذلك فان سلطة تقرير هذه الحالة تعد تقديرية بالنسبة لرئيس الجمهورية ،حسب ملابسات ومعطيات الظروف من كل الجوانب لاسيما من الناحية الأمنية التي تحوم حول الحياة المألوفة للدولة في ظل الظروف العادية .

خاصة إن مثل هذه الحالة قد لا يترك مجالاً للشك في اتخاذها إن كان الخطر الداهم قد يتسبب في ضرب ومساس كيان الدولة ، إذ يتعين حينها للرئيس انه أصبح عليه لزوما بعد تأكده من عدم وجود أي خيار في مواجهة هذا الخطر إلا بالإعلان عن هذه الضرورة الحتمية المفروضة واقعياً ودستوريا .

### المطلب الثاني : حالة الحرب .

لقد تطرقت وتضمنت الدساتير الجزائرية لحالة الحرب بموجب النص عنها بصفة انفرادية أيضا بداية من دستور 76 طبقا لمواده 122 و 123 و 124 ثم دستور 89 طبقا أيضا لمواده 89 و 90 و 91 وكذا دستور 96 طبقا لمواده 109 و 110 و 111 وهي الحالة الخطيرة الجد صعبة التي تكون اشد من الحالة الاستثنائية بموجب

<sup>1</sup> - سحنين أحمد ، المرجع السابق ، ص 33.

التركيز في متن ما تضمنته النصوص الدستورية المنظمة لها حول فكرة العدوان الفعلي على البلاد رغم عدم التطرق إلى مصدره ، بحيث انه لا يقتصر على فكرة إن تكون البلاد مهددة بخطر داهم ، لكن يستوجب إن يكون العدوان واقعا أو على وشك الوقوع حسبما نصت عليها لترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة كما إن حالة الحرب وحسب الدستور تقتضي إجراءات مدققة و خاصة ، يستلزم إتباعها نظرا لان خلال إقرارها يتم وقف العمل بالدستور ، كما يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات بعدما تركز إجمالا في يده ، ضف إلى ذلك أن في حالة الحرب حتى التقاضي يتم أمام المحاكم العسكرية وعليه فان حالة الحرب تبرز فعليا هيمنة رئيس الجمهورية باعتباره الممثل الرئيسي الأول للسلطة التنفيذية على كافة المؤسسات الدستورية بحيث يتسنى له عند دخول الدولة حالة الحرب اتجاه عدوان أجنبي أن يدير ويسير البلاد بكيفية ذات وجهة نظر انفرادية رغم استشارة الهيئات الدستورية الأخرى ، قصد بسط نفوذه و سيطرته على جميع الأوضاع التي قد تثار لاسيما الداخلية منها ، مع المحافظة على وحدة الأمة لرد العدوان والدفاع على سلامة التراب الوطني والجدير بالملاحظة بان حالات الظروف الاستثنائية<sup>1</sup>.

التي ذكرناها واردة في الدستور على سبيل التسلسل بحيث حالة الطوارئ وحالة الحصار يأتيان قبل الحالة الاستثنائية من حيث الترتيب ، كما انه إذا تفاقمت الأوضاع بفعل وقوع عدوان خارجي على البلاد أو يوشك أن يوقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب ، والتي تعد من اكبر حالات الظروف الاستثنائية خطورة التي تستدعي غالبا قبل اتخاذها حالة التعبئة العامة المدرجة في متن هذه الظروف ومن هنا نجد في دستور 96 الأخير وبالضبط في مادته 108 المحصورة ما بين المادة 107 و 109 إن ما جاء فيها يتعلق بحالة التعبئة العامة التي تتوسط ما بين الحالة الاستثنائية وحالة الحرب .

و عليه فان حالة التعبئة العامة ، فإنها حالة تحضيرية ما بعد الإعلان عن الحالة الاستثنائية للدخول في حالة الحرب عند وقوع عدوان فعلي حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة .

<sup>1</sup> - سحنين أحمد ، المرجع السابق ، ص 34.

كما هناك نقطة أخرى يصعب أيضا تسميتها وتصنيفها ما بين الحالات السالفة الذكر ،وهي لجوء الإدارة إلى وحدات الجيش لضمان الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية التي عرفت الجزائر<sup>1</sup>.

بعد حالة الحصار التي عرفت البلاد ، وكذا أيضا أن الإدارة في الحالة العادية لا تلجأ إلى خدمات الجيش الوطني الشعبي لضمان الأمن العمومي .

مما نستطيع القول بان هذه الحالة جاءت لتغطي ظروف لم يعلن بشأنها أي أمر في الحالة الاستثنائية ، ومن هنا سوف أتطرق إلى الشروط الشكلية والموضوعية لحالات الظروف الاستثنائية .

### الفرع الأول : الشروط الشكلية لحالة الحرب

تعتبر من اشد الشروط المعن علىها في الحالات السابقة الذكر والتي تتمثل في الاتي :

#### (أ) - اجتماع مجلس الوزراء :

بالرجوع لنص المادة 109 من دستور 1996 نلاحظ عكس ما هو وارد في دستور 76 وبالضبط في مادته 120 الذي كان يستوجب اجتماع الحكومة مما يدل على اختلاف مصطلح الحكومة على مصطلح مجلس الوزراء وهذا بسبب إن ظل دستور 76 إن المقصود هو الجهاز التنفيذي الذي يتولى الوظيفة التنفيذية برئاسة رئيس الجمهورية طبقا للمادة 114 من دستور 1976 الذي يتخذ القرار طبقا للميثاق الوطني ولأحكام الدستور وللسياسة العامة للأمة في مجالين الداخلي والخارجي ، ويقوم بقيادتها وكذا تنفيذها " يحدد صلاحيات اعضاء الحكومة ".

وهكذا في ظل دستور 1989 ودستور 1996 يتحدث عن اجتماع مجلس الوزراء باعتباره جهاز يتم فيه دراسة ومناقشة المواضيع المطروحة عليه ، والسبب في ذلك يعود إلى الاختلاف بين الحكومة ومجلس الوزراء ، و من ذلك في ظل دستور 76 الذي تحدث

<sup>1</sup> - القانون رقم 91-16 المؤرخ في 16/12/1991 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي.

عن اجتماع الحكومة كان مقصودا ، وهذا لتقليص دور الوزراء لإبداء رأيهم في الموضوع خلافا لما يحدث في مجلس الوزراء<sup>1</sup>.

و هذا عكس دستور 1989 و 1996 اللذان اشترطا اجتماع مجلس الوزراء قبل إعلان الحرب وهو ما يخالف تماما اجتماع الحكومة ، لان رئيس الجمهورية هو الذي يت رأس مجلس الوزراء ، أما اجتماع الحكومة يت رأسها رئيسها مما يجعلها تحتل مركزا قانونيا خاصا رغم أنها التشكيلة الثانية في السلطة التنفيذية غالى جانب رئيس الجمهورية نظرا لما يخول لرئيسها صلاحيات وسلطات بموجب الدستور .

مما يجعلها تحتل مركزا قانونيا خاصا بها ، رغم أنها النصف الثاني في تشكيلة السلطة التنفيذية إلى جانب رئيس الجمهورية<sup>2</sup>.

ومن ثم فان أعضائها يناقشون موضوع حالة الحرب باعتبارهم اعضاء في مجلس الوزراء ، مع عدم إمكانيتهم في اخذ أي قرار بموجب المناقشة التي تدور داخل مجلس الوزراء ، باعتبار ان الدستور لم بنص على ذلك صراحة ، بل اكتفى بصيغة الاجتماع له فقط.

### الفرع الثاني : الشروط الموضوعية لحالة الحرب

تتجلى هذه الشروط في شرطين بموجب المادة 109الفقرة الأولى من دستور 1996 السالف ذكرها ، والمتمثلين في وقوع عدوان أو يوشك على إن يقع من جراء الاعتداء على البلاد طبقا للمعطيات المادية الظاهرية كتحضير العتاد العسكري وحشد الجيوش وممارسة الأعمال التخريبية والقتالية أو محاولة القيام بذلك وكذا أيضا خرق مجالها الجوي و البحري و إقليمها البري .

<sup>1</sup> - سحنين أحمد ، المرجع السابق ، ص 35.

<sup>2</sup> - سحنين أحمد ، المرجع السابق ، ص 35.

و بعد نهاية عرض الشروط الشكلية والموضوعية لحالات الظروف الاستثنائية  
أُتِرق إلى مدى صحة و ملائمة هذه الشروط بالنظر للدستور المقررة للإعلان عن  
الظروف الاستثنائية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - سحنين أحمد ، المرجع السابق ، ص ص 34 - 35 .



## خلاصة الفصل:

فإن صلاحيات مجلس الوزراء وفقا لما نص به الدستور الجزائري نجدها تتمحور في صلاحيات تنفيذية تتمثل في مناقشة بيان السياسة العامة ومخطط عمل الحكومة (المادة 93 من الدستور) وصلاحيات ذات صلة بالتشريع تتمثل في دراسة مشاريع القوانين وفق المادة 136 من الدستور ومشر وع قانون المالية، ومشروع تعديل الدستور، كما يمكن لمجلس الوزراء صلاحية التشريع بالأوامر وفق المادة 142 من الدستور، كما أن للمجلس صلاحيات استشارية تتعلق بالحالة الاستثنائية وفق المادة 107 من الدستور وأيضا يستشار المجلس في حالة التعبئة العامة وفق 108 من الدستور.

الخاتمة

## الخاتمة

بالرغم من التعديلات التي عرفها الدستور الجزائري فيما يخص تنظيم السلطة التنفيذية والتي كان آخرها سنة 2016، نجد أن الدستور أكد على تقوية وتعزيز مكانة السلطة التنفيذية بالنسبة للسلطات الأخرى، إلا أن ذلك كان لصالح رئيس الجمهورية من خلال ترأس هذا الأخير لمجلس الوزراء الذي يمثل هيئة تداولية مهمة لذا بات لزاما التحضير والأعداد لقراراته والتمهيد لاجتماعاته بغية تمكينه من ممارسة مهامه على الوجه الأمثل وتحقيق الغايات المستوفاة من تأسيسه، كما يجب ويتطلب أيضا كيفية اتخاذ القرارات وطبيعتها القانونية وأرشفة وثائقها، وانطلاقا من الدور الذي يقوم به مجلس الوزراء في مختلف النظم الدستورية ووفق الدستور الجزائري باعتبار الجهة التي تتولى رسم السياسة العامة للدولة ووضع الخطط والسياسات وضمان تنفيذها واقتراح مشاريع القوانين بما يكفل إدارة شؤون الدولة بجوانبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كافة، ونظرا لغياب قانون يبين كيفية عمل مجلس الوزراء والجوانب الإجرائية الخاصة بعمله ولجانه المختلفة، وآليات العمل بكافة تفاصيلها الدقيقة بدءا من التحضير والترتيب لاجتماعاته والتبليغ عنها وعرض الموضوعات وتنظيم مناقشتاتها وتسجيل ما يتمخض عن اجتماعاته وقرارات ومقترحات وتوجيهات وإعلام الجهات المعنية بمضمونها ومن هنا تبرز أهم النتائج وهي كالآتي:

- إن الوضعية الدستورية تبين بشكل قاطع أن رئيس الجمهورية هو الفاعل الأصلي والمتحكم في جميع دواليب الدولة وفي الوظيفة التنفيذية وهو الممارس الحقيقي لها من خلال ما يمنحه الدستور له من مراكز قانونية وصلاحيات من خلال الممارسة التي استقرت عليها أساليب إدارة الدولة في النظام الجزائري.
- إن الخوض في دراسة مجلس الوزراء من زاوية ضيقة بمثابة المرآة العاكسة للنظام السياسي الرئاسي الذي تتبناه الجزائري.
- أن مجلس الوزراء هو هيئة حكومية تداولية و غير مصنفة ضمن المؤسسات الدستورية.
- يحظى مجلس الوزراء بمكانة هامة في اعداد و رسم السياسة العامة للدولة.

- يتحمل الوزير الاول كامل المسؤولية السياسية امام البرلمان.
- هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة.
- تفعيل دور الوزير الاول على مستوى مجلس الوزراء.
- منح التعديل الدستوري الأخير للوزير الأول صلاحية رئاسة مجلس الحكومة دون تفويض عكس ما جاء في تعديل 2008.
- جاء التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 بإجراء جديد والمتمثل في إستشارة الأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول.
- رأي مجلس الوزراء غير ملزم في الحالة الاستثنائية و حالة الحرب.
- في ضوء ما تقدم من استنتاجات يمكن أن نقدم التوصيات الآتية :
- نقترح وضع قانون داخلي ينظم عمل مجلس الوزراء وآلية التصويت على المسائل موضوع المداولة.
- معالجة الفراغ الدستوري ووضع نص صريح يعطي رئيس الجمهورية الحق في تعيين نائب له يترأس المجلس في حالات معينة.
- استقلال الوزير الأول بمجموعة من الصلاحيات مع الإبقاء على أحادية السلطة التنفيذية التي يمثلها مجلس الوزراء.
- التقليل من هيمنة رئيس الجمهورية على مستوى مجلس الوزراء وزيادة فعالية دور الوزير الأول و الوزراء وجعل العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول علاقة تناسق وتعاون لا علاقة خضوع وتبعية.

قائمة المصادر

و المراجع

## قائمة المصادر المراجع

أولا : قائمة المصادر

### 1-الدستور

- الدستور الجزائري لسنة 1963 .
- الدستور الجزائري لسنة 1976.
- الدستور الجزائري لسنة 1989.
- الدستور 1996 المعدل و المتمم بالقانون 01/16 الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة 07 مارس 2016.

ثانيا : النصوص القانونية

### 2-القوانين العضوية

- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 29 أوت سنة 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمليه ، جريدة رسمية، العدد 64، الصادر بتاريخ 30 أوت سنة 1998.
- قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .
- القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل12 يناير 2012 يتعلق بنظام الإنتخابات.
- القانون المدني الصادر بموجب الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل و المتمم بموجب القانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 جريدة الرسمية عدد 44 .
- القانون رقم 91-16 المؤرخ في 16/12/1991 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي.

## قائمة المصادر المراجع

### 3-المراسيم الرئاسية

- 1- المرسوم الرئاسي 98-261 المؤرخ في 29 أوت سنة 1998، المحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 يوليو سنة 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 08-367 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يفوض للوزير الاول رئاسة إجتماعات الحكومة ، جريدة رسمية عدد 64 الصادرة في 17 نوفمبر 2008 .

### ثانيا : قائمة المراجع:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1982 .
- 2- أحمد عبد القادر الجمال ، النظم الدستورية العامة في ضوء الإتجاهات الحديثة ، 1953
- 3- إسماعيل البدري ، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، القاهرة دار النهضة العربية.
- 4- إسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستورية والعلم السياسي ، 1960 .
- 5- أندريه هو ريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحسن سعد، الجزء الثاني الطبعة الثانية، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان 1977.
- 6- باقر شريف القرشي، النظام السياسي في الإسلام، لبنان، بيروت، دار المعارف للمطبوعات، ط 4، 1987.
- 7- بن زاغو نزيهة ،تقوية السلطة التنفيذية في الدول المغرب العربي، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر ، بن عكنون،2010.

## قائمة المصادر المراجع

- 8- جايمس أندرسون، ترجمة الدكتور عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، قطر، الدوحة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.
- 9- خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل ، دار المسيرة لنشر و التوزيع ، ط4.
- 10- رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع ، في دستور 1971، دار النهضة العربية، 2001.
- 11- زكرياء برزيق، " كيفية وضع اعتمادات التسيير في قانون المالية " ، مذكرة ماجستير، لكلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 12- زهير المظفر ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج1 ، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس.
- 13- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر، 1990 .
- 14- عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، 1966 .
- 15- عبد الله بوقفة : آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري . دار الحومة 2002 .
- 16- عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، دار الخلدونية، 2007. عمر تامري، " سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري "، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006.
- 17- عمار بوضياف .الوجيز في القانون الاداري .دار الريحانة للنشر و التوزيع .ط2. 2007 .
- 18- عمار بوضياف ، المدخل للعلوم القانونية ، ط 2.الجزائر ،دار الريحانة 2002 .
- 19- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مطبعة هومه ، دار ریحان ، الجزائر .



## قائمة المصادر المراجع

- 20- عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية لنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2006 ، ص 238.
- 21- غبريال ألموند وآخرون، السياسة المقارنة، إطار نظري، ترجمة، محمد زاهي بشير المغاربي، بن غازي، منشورات جامعة غارينوس، 1996.
- 22- فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي : دراسة قانونية مقارنة ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ط1 ، 2010 .
- 23- فوزي او صديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (السلطات الثلاث) ، ديوان المطبوعات الجزائرية ، ط1، الجزائر، 1994 .
- 24- كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، الطبعة : 8 ، منشورات جامعة دمشق.
- 25- محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، 1987 .
- 26- محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، الجزائر ، 2001 .
- 27- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الحجار، عنابة، الجزائر ، طبعة ، 2002.
- 28- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري « التنظيم الإداري » ، عنابة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2002 .
- 29- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري- التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الحجار، عنابة ، الجزائر، 2002.
- 30- إسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستورية والعلم السياسي ، 1960 ،
- 31- محمد كامل ليلة ، المبادئ الدستورية العامة و النظم السياسية ، ط1 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، د س .
- 32- منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، منشورات مركز البحوث القانونية (3) ، وزارة العدل ، بغداد ، 1981 .
- 33- ناصر لباد، التنظيم الإداري، منشورات ، حلب، حسين داي.

### ثالثا : الأطروحات و الرسائل :

#### 1-لأطروحات

- بن زاغو نزيهة ،تقوية السلطة التنفيذية في الدول المغرب العربي، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر ، بن عنكون،2010.
- بورايو محمد ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام ، جامعة الجزائر 1- بن يوسف بن خدة ، آلية ال حقوق بن عنكون، 2012 .
- شريط الامين ، خصائص التصور الدستوري في الجزائر ، اطروحة دكتوراه الدولة ، صالح بلحاج المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2010 .

#### 2-الرسائل

- ابتسام قرقاج، دور الفواعل الغير رسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1989، 2009)، مذكرة استكمال لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم العلوم السياسية، 2010 – 2011.
- إلياس جود ميسة ، " الدور الرقابي في البرلمان على الميزانية العامة للدولة في الجزائر 2002-2010 "، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2012.
- بن بغيلة ليلة ، آليات الرقابة التشريعية في النظام الساسي الجزائري ، مذكرة ماجستير ، جامعة الحاج لخضر -باتنة - 2004.
- بن زاھو نزيهة، رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، فرع القانون الدستوري، علم التنظيم السياسي، جامعة الجزائر، 2002.
- زينب عبد اللاوي، توزيع السلطة بين رئيس الجمهوري بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في ظل دستور ، مذكرة الماجستير ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2004 .

## قائمة المصادر المراجع

- سحنين أحمد ، الحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق بين عكنون ، 2004 .
- شريط الامين ، خصائص التصور الدستوري في الجزائر ، اطروحة دكتوراه الدولة ، صالح بلحاج المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2010 .
- عادل حابسة، " الرقابة البرلمانية المالية العمومية في الجزائر"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.
- عادل حابسة، " الرقابة البرلمانية المالية العمومية في الجزائر"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.
- عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، 1966 .
- عبد الله بوقفة : آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري . دار الحومة 2002 .
- عثمان سلمان غيلان العبودي ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في الدستور العراقي والمقارن ،بغداد.
- عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، دار الخلدونية، 2007. عمر تامري، " سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري "، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006.
- فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري، دراسة مقارنة رسالة ماجستير .
- وليد شريط، " الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدساتير المغاربية " ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2006.

### رابعاً : المجالات

- إبراهيمي أحمد : حق الحل في دستور 1989 . المجلة الجزائرية للعلوم القانونية . عدد 03 سنة 1993 .

## قائمة المصادر المراجع

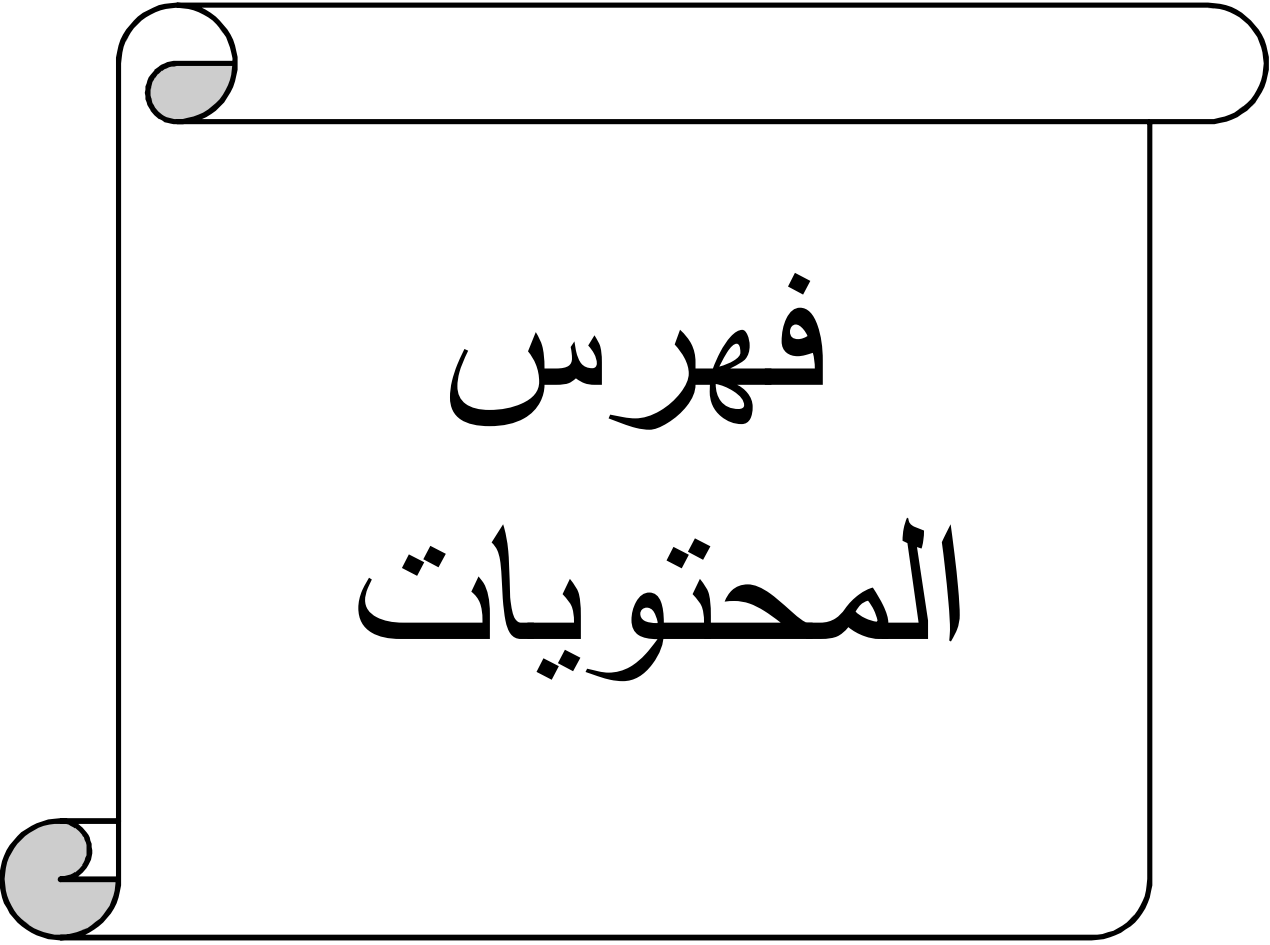
---

### خامسا: المداخلات

- مداخلة النائب نور الدين فكاير، الجريدة الرسمية بمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 227 بتاريخ 18/10/2000.

### المواقع الإلكترونية

- 1- وكالة الأنباء الجزائرية [/http://www.aps.dz/ar](http://www.aps.dz/ar)
- 2- <http://www.joradp.dz/HAR/Index.htm> موقع الأمانة العامة للحكومة
- 3- <http://www.premier-inistre.gov.dz/ar/gouvernement/reunions-et-conseils/communiqued-conseil-des-ministres-du-11-janvier-2016-ar.html> موقع الوزارة الأولى



فهرس  
المحتويات

رقم الصفحة	فهرس المحتويات
5-1	مقدمة.....
6	الفصل الأول: تنظيم مجلس الوزراء.....
7	المبحث الأول : مفهوم مجلس الوزراء.....
7	المطلب الأول : تعريف مجلس الوزراء.....
7	الفرع الأول : التعريف اللغوي.....
8	الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي.....
8	الفرع الثالث : الفرق بين مجلس الوزراء و مجلس الحكومة.....
9	المطلب الثاني : التطور التاريخي لمجلس الوزراء.....
10 -9	الفرع الأول : مرحلة الاستعمار.....
13-11	الفرع الثاني : مرحلة ما بعد الاستقلال.....
15	المبحث الثاني : تشكيلة مجلس الوزراء.....
15	المطلب الأول : رئيس الجمهورية.....
15	الفرع الأول : انتخاب و انتهاء مهام رئيس الجمهورية.....
21	الفرع الثاني: الوظائف الإدارية لرئيس الجمهورية.....
	الفرع الثالث: رئيس الجمهورية صاحب السلطة في اتخاذ القرار داخل مجلس الوزراء.....
26-23	الفرع الرابع : تسيير عمل و تنظيم إجتماعات مجلس الوزراء.....
26	المطلب الثاني: الوزير الاول.....
30	الفرع الأول : تعيين و إنهاء مهام الوزير الاول.....
36-34	الفرع الثاني : علاقة الوزير الأول برئيس الجمهورية.....
36	الفرع الثالث : علاقة الوزير الأول بمجلس الوزراء.....
37	المطلب الثالث : الوزراء.....
38	الفرع الأول: تنظيم الوزارات.....
40	الفرع الثاني: تركيب الوزارات.....
41	الفرع الثالث: صلاحيات الوزراء.....

45	الفصل الثاني: صلاحيات مجلس الوزراء.....
45	المبحث الأول : الصلاحيات التنفيذية لمجلس الوزراء.....
45	المطلب الأول : تحديد السياسة العامة للدولة.....
48-45	الفرع الأول : مفهوم السياسة العامة و خصائصها.....
51-48	الفرع الثاني : بيان السياسة العامة.....
51	المطلب الثاني :دراسة مخطط عمل الحكومة.....
53-51	الفرع الأول :مفهوم مخطط عمل الحكومة.....
61-53	الفرع الثاني :الطبيعة مخطط عمل الحكومة.....
62	المبحث الثاني : صلاحيات ذات صلة بالتشريع.....
62	المطلب الأول : دراسة مشاريع تعديل الدساتير.....
67-62	الفرع الأول : مفهوم التعديل الدستوري.....
70-67	الفرع الثاني : إجراءات التعديل الدستوري.....
71	المطلب الثاني: دراسة و الموافقة على مشاريع النصوص ذات الطابع
71	التشريعي و قانون المالية.....
74-71	الفرع الأول : إعداد قانون المالية.....
81-74	الفرع الثاني : دراسة و الموافقة على العمل التشريعي.....
81	الفرع الثالث: أمثلة حول مصادقة مجلس الوزراء على التشريع العادي.....
83	المبحث الثالث : صلاحيات إستشارية.....
85-83	المطلب الأول : الحالة الاستثنائية.....
88-85	الفرع الاول : شروط الإعلان عن الظروف الاستثنائية.....
88	الفرع الثاني: الشرط الموضوعي للحالة الاستثنائية.....
90-88	المطلب الثاني : حالة الحرب.....
91-90	الفرع الأول : الشروط الشكلية لحالة الحرب.....
91	الفرع الثاني : الشروط الموضوعية لحالة الحرب.....
95-94	الخاتمة.....
	قائمة المصادر و المراجع.....

