

جامعة ابن خلدون - تيارت -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

تخصص: علوم إدارية

بمعنوان:

مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها

تحت إشراف الأستاذ :

الدكتور: بالجيلالي خالد

من إعداد الطالبتين:

*طيب باي شهرزاد

*كنتور جميلة

لجنة المناقشة:

الصفة	الرتبة	أعضاء اللجنة
رئيسا	أستاذ محاضر ب -	الدكتور: سليمى الهادي
مشرفا مقرر	أستاذ محاضر ب -	الدكتور: بالجيلالي خالد
عضوا مناقشا	أستاذة مساعدة أ -	الدكتورة: بلحاج سليمة

السنة الجامعية: 2016 - 2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ

الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ"

سورة البقرة ﴿الآية 32﴾

" لا يكتسب أحد كتاباً في يومه إلا قال

في غده : لو غير هذا لكان أحسن

ولو زيد هذا لكان يُستحسن ولو قُدّم

هذا لكان أفضل ولو تُرك هذا لكان

أجمل. وهذا من أعظم العبر وهو

دليل على استيلاء النقص على جملة

البشر "

" الأصفهاني "

شكر وعرفان

يسعدنا وقد أنهينا بفضل الله ورعايته إعداد هذه الدراسة المتواضعة

أن نتوجه إلى الله بالحمد والشكر، الذي هدانا وأنار لنا درب المعرفة و أعاننا على أداء هذا الواجب ووفقنا في إنجاز هذا العمل .

ثم الشكر الجزيل والتقدير الكبير إلى أستاذنا الفاضل الدكتور " بلجياي خالد " الذي أضاء لنا الطريق على درب العلم والإجتهاد ، والذي قدم لنا كل النصيح والإرشاد والذي دائما يحفزنا على مواصلة الطريق ، نفعلنا الله بعلمه و عمله وجزاه عنا خير الجزاء .

كما نتقدم بالشكر والتقدير لكل "أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية " الذين رافقونا خلال المسار الدراسي الجامعي، وظلت ذاكرتنا تحتفظ لهم بطيب التذكار، وعلى رأسهم الأستاذ الدكتور قوسم الحاج الغوثي والأستاذ الدكتور مدون كمال.

كما لا يفوتنا أن نشكر "أعضاء اللجنة المناقشة "على تفضلهم لمراجعة هذا العمل وتصويب أخطائه وإثرائه بأرائهم القيّمة .

والشكر الموصول كذلك لكل موظفي وموظفات المكتبة وكل موظفي قسم الحقوق .

كما لا ننسى أن نشكر كل زملائنا وزميلاتنا على خلقهم جوا تنافسيا يسعى فيه كل منا لتقديم الأفضل .

"مقدمة"

تتسم السلطة التنفيذية في الجزائر بمبدأ الثنائية ، التي تضم هيئتين تتمثلان في رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة ، حيث يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب مباشرة ، بينما يتم تعيين الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية ، وفقا للمادة 91 / 5 من القانون 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري للدستور الجزائري لسنة 1996 ، والذي تقع عليه مسؤولية تنفيذ برامج رئيس الجمهورية ، وتنفيذ القوانين والتنظيمات ، والسهر على حسن سير المرافق العامة .

لذا نجد أن علاقة رئيس الجمهورية بالهيئة الانتخابية هي علاقة مباشرة ، لأنه يستمد ثقته مباشرة من الشعب ، بينما العلاقة التي تربط الوزير الأول بالشعب غير مباشرة ، فيجب على هذا الأخير أن يحظى بثقة رئيس الجمهورية ، كما ينبغي أن يحظى بتأييد البرلمان المعبر عن إرادة الشعب ، الذي يصوت على برنامجه ويمنحه بالتالي الثقة اللازمة .

ولقد عهد الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم - على غرار الدساتير السابقة - للسلطة التنفيذية بصفة عامة و رئيس الجمهورية بصفة خاصة إختصاصات وصلاحيات واسعة ، جعلت السلطة التنفيذية تحتل مركزا يمنح لها صفة الهيمنة على كافة السلطات العامة الأخرى في الدولة ، ويلعب رئيس الجمهورية الدور الرئيسي في توجيه الحكم في الدولة ، ويؤثر على عمل السلطات العامة الأخرى لا سيما السلطة التشريعية .

و بالنظر إلى كون رئيس الجمهورية منتخبا من قبل الشعب ، كان من الطبيعي أن يتمتع بسلطات هامة في المجالات التشريعية و التنظيمية .

كما تتمتع الحكومة هي الأخرى بسلطات وصلاحيات دستورية واسعة ، غير أن ذلك لا يعني أنها مستقلة عن رئيس الدولة ، بل هي إمتداد له بإعتبارهما يشكلان السلطة التنفيذية ، هذه الأخيرة تعد المحور الأساسي في حياة الدولة ، فإذا إلتزمت بالقواعد القانونية عند ممارستها أعمالها وأنشطتها ، فإن ذلك يكون سببا في تقيد الأفراد بالقانون وإحترام قواعده ، فالقانون وُجد لينظم العلاقة بين

الأفراد فيما بينهم من جهة ، وكذلك العلاقة بين الأفراد و الدولة التي يخضعون لحكمها من جهة أخرى .

ومن ثم فإن خروج السلطة التنفيذية أو إنحرافها عن الغاية التي يتوجب عليها تحقيقها ، يجعلها مسؤولة أمام القانون و أمام الشعب ، وتبعا لذلك تكون موضعاً للسؤال عن كل أعمالها.

غير أنه في بعض الأحيان لا تخضع فئة من الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية للمسؤولية ، كونها تدخل في نطاق أعمال السيادة ، وهو ما يجعلنا نقف عند هذا الأمر لمعرفة المعيار أو المعايير التي إعتمد عليها المؤسس الدستوري في إستثناءها .

والحقيقة أن البحث في موضوع مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها ، يهدف إلى نفي حقيقة أن أعمال السلطة التنفيذية تكون دون رقابة أو محاسبة ، لكون السلطة التنفيذية تمتلك من القوة والسلطان ما يجعلها تستبد بحقوق الأفراد وحریاتهم ، وتُشرع من القواعد ما يخدم مصالحها وأهدافها البعيدة كل البعد عن القواعد القانونية الحقيقية ، سواء عن طريق التشريع بأوامر من قبل رئيس الجمهورية أو تحكم الحكومة في العمل التشريعي .

كما أن الغرض من هذه الدراسة كذلك هو إبراز إختصاصات وسلطات السلطة التنفيذية الموسعة ، المعهودة إليها في النظام الدستوري الجزائري ، من خلال توضيح الإختصاص التنظيمي والتشريعي لكل من رئيس الجمهورية والحكومة ، وذلك من أجل تسليط الضوء على موضوع مهم جدا ، وهو مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها التي تقوم بها في الظروف العادية وغير العادية ، ومدى تحملها المسؤولية عن أعمال السيادة .

وبذلك تكمن أهمية الدراسة أن قيام السلطة التنفيذية بالوظيفة المعهودة إليها، وتمتعها بالإختصاصات والصلاحيات الواسعة ، لا يجب أن يبتعد عن السياسة العامة والمنظومة القانونية التي وظفتها الدولة ، ولا ينبغي أن يؤدي إلى ضياع حقوق الأفراد .

ومن هنا يأتي دور القانون في تقييد تلك الأعمال بالمسؤولية ، التي يجب أن تتحملها السلطة التنفيذية إذا ما قامت بعمل من شأنه المساس بحقوق الأفراد و حرياتهم .

كما يجب أن نشير إلى أن أعمال السلطة التنفيذية في ظل النظام القانوني ، وتماشيا مع مفهوم دولة القانون ، هي أعمال يجب أن تخضع لرقابة السلطة التشريعية والقضائية ، إلا أنه في بعض الأحيان تقوم السلطة التنفيذية ببعض أعمالها تحت غطاء ما يسمى بأعمال السيادة .

على ضوء أهداف الدراسة إرتأينا طرح إشكالية مفادها : ما مدى مسؤولية السلطة التنفيذية عن الأعمال الصادرة عنها في النظام الدستوري الجزائري ؟

بالنظر إلى طبيعة الموضوع ومن أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة ، تم الإعتماد على الأسلوب العلمي المنهجي ، من خلال إتباع المنهج التحليلي ، بغية تحديد مدى مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها و تصرفاتها ، وذلك بالإستعانة بالكتب القانونية طبعا ، وكذا البحوث والدراسات والمقالات ذات الصلة ، وإستقراء النصوص القانونية المتعلقة بعمل السلطة التنفيذية .

كما قد تم تقسيم البحث إلى فصلين ، تناولنا في الفصل الأول الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري ، أما الفصل الثاني فتناولنا فيه مسؤولية السلطة التنفيذية عن الأعمال الصادرة عنها .

" الفصل الأول "

الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

الفصل الأول : الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

لتحديد مدى مسؤولية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري ، يتوجب علينا دراسة السلطات والإختصاصات التي خولها الدستور للسلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية (المبحث الأول) والحكومة (المبحث الثاني) .

المبحث الأول: إختصاصات رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري

لئن كانت الهيئة التي تعد القوانين هي الجهة صاحبة السلطة الأعلى بإعتبارها المؤهلة لممارسة أسمى وظائف الدولة المتمثلة في التعبير عن الإرادة العامة للشعب بواسطة التشريع ، نجد أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة قد حولت لرئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب مباشرة وحمي الدستور و مجسد وحدة الأمة إختصاصات تشريعية (المطلب الأول) ، وأخرى تنظيمية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري

تعد عملية التشريع من الوظائف التي تضطلع بها السلطة التشريعية ، لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات (السياسية ، الإجتماعية ، الإدارية و الإقتصادية) ، وفي كل ظروفها .

و لضمان هذه الإستمرارية برزت صلاحية رئيس الجمهورية في إتخاذ التدابير اللازمة ، لمواجهة أي خلل يعيق هذه الحركة بوصفه الراعي والحامي لمصالح الدولة ، و أعترف له بصلاحيات تشريعية في الظروف العادية (الفرع الأول) ، وفي الظروف غير العادية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية

لرئيس الجمهورية في الظروف العادية صلاحيات عريضة في المجال التشريعي، على ضوء ما كان مقررا في الدساتير السابقة ، وما قرره التعديل الدستوري المؤرخ في السادس من مارس 2016، بدءا بسلطة إقتراح القوانين (أولا) ، و الإعتراض عليها (ثانيا) ، إلى غاية تعديل الدستور (ثالثا) ، والتشريع بأوامر في ظل الظروف العادية (رابعا) .

أولا: سلطة إقتراح القوانين

لقد إعترفت بعض الدساتير الجزائرية بحق إقتراح القوانين لرئيس الجمهورية ، فجعل دستور 1963 إقتراح القوانين حقا مشتركا بين رئيس الجمهورية والبرلمان ، و إنتهج المؤسس الدستوري في دستور 1976 نفس الأسلوب ¹ ، أما دساتير سنة 1989، 1996 وصولا إلى التعديل الدستوري لسنة 2016² فلم تذكر رئيس الجمهورية ، وجاءت المادة 136 من هذا الأخير و أعطت حق إقتراح القوانين لكل من الوزير الأول و النواب وأعضاء مجلس الأمة ، حيث تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة ، فهل هذا يعني إستبعاد رئيس الجمهورية من هذه العملية التشريعية أم هناك رأي آخر؟

يرى جانب من الفقه أن الإجابة على هذا التساؤل يكمن في الفقرة الثانية من هذه المادة " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، بعد رأي مجلس الدولة ، ثم يودعها الوزير الأول" ، فمادام أن رئيس الجمهورية يتأرض مجلس الوزراء فإنه يمكن القول أن هذه الدساتير أيضا بما فيها التعديل الدستوري لسنة 2016 ، جعلت إقتراح القوانين إختصاصا يملكه رئيس الجمهورية أيضا .

ثانيا: الإعتراض على القوانين

يملك رئيس الجمهورية بموجب المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حق الإعتراض ، الذي يتمثل في حقه في رفض التشريع وإعادته للبرلمان لمناقشته وإقراره من جديد . ويعود سبب إقرار هذا الإختصاص إلى الوقوف في وجه المعارضة البرلمانية في تمرير كل ما تشاء من إقتراحات ، وبطبيعة الحال فإن هذا الإختصاص مقيد بشرط المدة الممارس فيها إذ يجب على رئيس

1- فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث) ، الطبعة 1 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 ، ص 126 ، 127 .

2- المقصود هنا القانون 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية العدد 14 الصادرة في 7 مارس 2016 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

الجمهورية الإعتراض في أجل 30 يوما الموالية لتاريخ إقرار هذا القانون ، وما عدا ذلك فلا يطلب لا تبرير الطلب ولا تأسيسه .

ويبقى النص المعترض عليه معلقا إلى غاية ظهور رأي البرلمان ، الذي يوجهه القانون في هذه الحالة بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة¹.

ثالثا: المبادرة بتعديل الدستور والتحكم في إجراءاته

لرئيس الجمهورية وفقا لنص المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حق المبادرة بتعديل الدستور ، وبعد أن يتم التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، بنفس الصيغة و حسب نفس الشروط التي تطبق على نص تشريعي ، يعرض هذا التعديل على إستفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره .

كما أن نص المادة 210 منه تبيح عدم إمكانية لجوء رئيس الجمهورية للشعب ، إذا إرتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان .

هذه المواد تبين وبصفة صريحة سلطة و إختصاص رئيس الجمهورية التشريعي ، عن طريق المبادرة بتعديل الدستور .

رابعا: التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية

يساهم كذلك رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية في ممارسة العملية التشريعية ، عن طريق ما يعرف بالأوامر التشريعية أو التشريع بأوامر، دون الحاجة للحصول على تفويض من البرلمان كما كان

1- المادة 145 الفقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

سابقا ، ذلك أن النظام الدستوري الجزائري تبني التشريع بأوامر .

و يقصد بالتشريع بأوامر إصدار رئيس الجمهورية لقواعد قانونية عامة ومجردة في المجال المحجوز أصلا للبرلمان¹ ، ويعد مظهرها واضحا للممارسة الوظيفية التشريعية من قبل رئيس الجمهورية ، يُستدل منه على تزايد الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في الأنظمة المقارنة ، وله عدة حالات:

أ- التشريع بأوامر في المجال المالي

لقد مُنح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر، وهذا ما أكدته المؤسس الدستوري في نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، والتي جاء فيها:....يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه ، طبقا للفقرات السابقة ، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر .

ويرجع سبب إدراج المؤسس الدستوري لهذه المادة إلى تخوفه من احتمال وقوع خلاف بين المجلسين حول مشروع قانون المالية ، وما يمكن أن يترتب من آثار وخيمة على مالية الدولة في حالة عدم حصول إتفاق بين الغرفتين ، و من ثم تأخر المصادقة عليه ، إذن هذه الصلاحية هي بمثابة حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان الذي تخلف عن أداء وظيفته خلال الأجل المحدد².

وتجدر الإشارة إلى أن قيام رئيس الجمهورية بإصدار أوامر في المجال المالي لا يتم من تلقاء نفسه ، وإنما وفق شروط معينة ذكرتها نفس المادة السابقة (138) ، وتنقسم إلى شروط موضوعية و أخرى شكلية ، وتتمثل فيما يلي:

1 - ميمونة سعاد ، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر ، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - ، الجزائر ، 2010-2011 ، ص 5 .

2- ميمونة سعاد ، المرجع نفسه ، ص 31 .

1 - الشروط الموضوعية : تتمثل في شرط الإستعجال ، و شرط عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل 75 يوما .

2 - الشروط الشكلية : وتتمثل في شرط واحد ، ألا و هو عرض هذا النوع من الأوامر على البرلمان للموافقة عليها .

بالرغم من أن المادة نفسها لم تنص على ذلك ، إلا أن المنطق يقضي بضرورة إحالتها على البرلمان ليوافق عليها ، ما دامت كل الأوامر يجب أن تخضع لنظام قانوني واحد ، وأن القول بغير ذلك معناه الإنتقاص من سيادة البرلمان في الإعداد و التصويت على قانون المالية¹ (مع أن ذلك غير مطبق من الناحية العملية) .

ب- التشريع بأوامر في غيبة البرلمان

أقر المؤسس الدستوري الجزائري بذلك في التعديل الدستوري لسنة 2016 ، حيث أنه لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في المسائل العاجلة ، وذلك في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية²، كوسيلة إحتياطية تستعمل لضمان السير الحسن للدولة ومؤسساتها الدستورية.

فجاء في نص المادة 142 منه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة ، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وخلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة .

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها ، وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان "

غير أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع في غيبة البرلمان تحكمها عدة شروط ، تنقسم إلى شروط موضوعية وأخرى شكلية متمثلة فيما يلي:

1- مراد بدران ، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان ، المجلة القانونية الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية ، العدد 3، كلية الحقوق ، الجزائر، 2010، ص 17 .

2- المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

1 - الشروط الموضوعية : لقد إشتراط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية عدة شروط موضوعية ، وهي كالآتي:

1-1/ شرط الإستعجال : حيث أن تدخل رئيس الجمهورية بواسطة أوامر يعد إستثناءا وليس قاعدة ، وبالتالي فإن هذا التدخل سببه فكرة الضرورة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر، لإتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع العاجلة .

1-2/ غياب البرلمان نتيجة شغور المجلس الشعبي الوطني أو وجوده في عطلة : وسوف نتطرق لكل منها على حدى

1-2-1/شغور المجلس الشعبي الوطني: ما يمكن ملاحظته أن المادة 138 سالفه الذكر ، لم تحدد لنا الحالات التي يكون فيها المجلس الشعبي الوطني شاغرا ، لكن من خلال الإطلاع على أحكام الدستور الجزائري الحالي ¹ ، يتضح لنا أن حالات الشغور قد تتحقق فيما يلي :

1-2-1-1/ حالة الإنحلال الإجباري للمجلس الشعبي الوطني : وتتحقق هذه الحالة في حالة إمتناع المجلس الشعبي الوطني عن الموافقة للمرة الثانية على مخطط عمل الحكومة . فقد بيّن الدستور الجزائري الكيفية التي تعين بها الحكومة ودور المجلس الشعبي الوطني في هذه العملية ، في المواد 94، 95 ، 96 ² .

وبمقتضاها يتعين على الوزير الأول بعد تعيينه وحكومته من قبل رئيس الجمهورية ، أن يقدم مخطط عمل حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ، وفي حالة عدم حصوله على تلك الموافقة ، يجب عليه تقديم إستقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية ، وعندئذ يُعين هذا الأخير من جديد وزيرا أولا، وفي هذه الحالة إذا ما رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عمل حكومة الوزير الأول الجديد ، فإنه ينحل وجوبا .

1- المقصود بالدستور الحالي دستور سنة 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون 01-16 السابق .

2- أنظر نصوص المواد 94 إلى 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

ومن ثم يدخل المجلس في حالة شغور إلى غاية تجديده في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، يكون لرئيس الجمهورية فيها الحق في التشريع بأوامر .

1-2-1-2/ حالة حل المجلس الشعبي الوطني بقرار من رئيس الجمهورية : في النظام الدستوري الجزائري ، تمتلك السلطة التنفيذية ما يعتبره بعض الفقهاء أخطر آلية من شأنها التأثير على عملية التشريع ، والمتمثلة في حق رئيس الجمهورية في وضع نهاية للبرلمان المعارض له ، وذلك في حالة إستمرار الخلاف بين السلطة التنفيذية وبين البرلمان .

و هذا ما جاء في نص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، والتي أعطت لرئيس الجمهورية الحق في تقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل آوانها ، بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس المجلس الدستوري و الوزير الأول .

وإذا كان تقرير إجراء إنتخابات مسبقة لا يؤثر على المجلس القائم ، لأنه سيستمر في ممارسة وظائفه إلى غاية تنصيب المجلس الجديد ، إلا أن قرار حل المجلس يُنتج أثره فوراً بحيث يصير المجلس الشعبي الوطني شاغراً من يوم صدوره وإلى غاية إنتخاب المجلس الجديد ، في مدة أقصاها ثلاثة أشهر¹ يقوم خلالها رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر.

1-2-1-3/ حالة إستحالة تجديد المجلس الشعبي عند إنتهاء عهده: إذا كانت عهدة المجلس الشعبي الوطني خمس سنوات ، إلا أنه ضمناً لإستمرارية المؤسسات يتم النص على إجراء الإنتخابات التجديدية للمجلس قبل إنتهاء تلك المدة . وهكذا نصت المادة 84 من القانون العضوي للإنتخابات (10-16)² على إجراء الإنتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة التي تسبق إنقضاء العهدة الجارية .

1- ميمونة سعاد ، المرجع السابق ، ص 61 .

2- القانون العضوي رقم 10-16 المؤرخ في 22 ذي القعدة الموافق ل 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الإنتخابات ، الجريدة الرسمية رقم 50 الصادرة في 28 أوت 2016 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

وحسب رأي بعض الفقهاء فإن الحكمة من إجراء الإنتخابات ، خلال الثلاثة أشهر السابقة لإنقضاء العهدة النيابية الجارية ، هي تجنب إنقطاع الوظيفة التشريعية ، وما قد يسببه هذا الإنقطاع من أثر وخيم على سير شؤون الدولة .

لكن المشكل قد يظهر ، إذا ما حالت ظروف معينة دون إجراء تلك الإنتخابات في موعدها المحدد ، أي قبل إنتهاء عهدة المجلس القائم ، فهل يستمر المجلس القديم في مهامه إلى غاية توفر الظروف الملائمة لإجراء تلك الإنتخابات؟

بالرجوع لأحكام الدستور الجزائري ونص المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، فإنه تفاديا للوقوع في مثل هذا الوضع قد نص الدستور صراحة على إمكانية تمديد عهدة البرلمان ، غير أنه ربط هذه الحالة بوجود ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء إنتخابات عادية ، والتي يثبتها البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا بقرار ، بناء على إقتراح رئيس الجمهورية وإستشارة المجلس الدستوري .

وبذلك فإن شغور المجلس الشعبي الوطني سوف يتحقق في الحالتين السابقتين (الحل الإجباري أو بقرار من رئيس الجمهورية) ، ويكتسب فيهما رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر¹ .

1-2-2/ حالة وجود البرلمان في عطلة : إن البرلمان لا يظل منعقدا طوال أيام السنة ، وإنما يجتمع لمدة زمنية معينة ، بعد إنتهاءها يدخل في حالة العطلة .

وطبقا لنص المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، فإن البرلمان يعقد دورة واحدة في السنة مدتها 10 أشهر على الأقل ، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر ، ثمّدد لأيام معدودة بطلب من الوزير الأول ، وذلك بغرض الإنتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال .

1- نصر الدين بن طيفور ، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والسلطات الدستورية للحقوق والحريات العامة ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة سيدي بلعباس ، الجزائر ، 2002-2003 ، ص 152 .

نلاحظ أن المشرع لم يحدد الحد الأقصى الذي يمكن أن تبلغه الدورة ، وبذلك تكون فترة التشريع بأوامر غير قابلة للتحديد ، تمتد ما بين نهاية الدورة الحالية للبرلمان وبين بداية الدورة القادمة له في السنة المقبلة ، وهذا على خلاف ما كان عليه الوضع في دستور 1996¹ ، حيث كانت فترة التشريع بأوامر محصورة بين الدورة الأولى و الدورة الثانية ، في فترة زمنية لا تقل عن شهر ولا تزيد عن شهرين .

1-3/ الأغلبية المشترطة من قبل البرلمان للموافقة على هذه الأوامر

تختلف الأغلبية المشروطة لإختلاف المجال التشريعي الذي تدخل فيه رئيس الجمهورية بأوامر، فإن هو تدخل في المجال المنصوص عليه في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، أي في مجال التشريعات العادية ، فإن الأغلبية المشترطة هي الأغلبية البسيطة بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) مجلس الأمة .

أما إن هو تدخل في مجال السلطة التشريعية المنصوص عليها في المادة 141 منه ، أي في مجال القوانين العضوية ، فإن الأغلبية المشترطة هي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) مجلس الأمة² .

1-4/ المدة اللازمة لعرض الأوامر على البرلمان: لقد جاء في التعديل الدستوري لسنة 2016، تحديد المدة الواجب فيها عرض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان ، فجاء في نص المادة 142 منه على أنه تعرض على كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها. وذلك لمنع أي تقصير متعمد من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر، على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع .

2- الشروط الشكلية : لقد ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية حال ممارسته سلطاته الإستثنائية ضرورة التقيد بالضوابط الشكلية التالية :

1- المقصود هنا دستور 1996 قبل التعديل الدستوري بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 .

2- مراد بدران ، المرجع السابق ، ص 18.

2-1/ أخذ رأي مجلس الدولة : إن القيام بهذا الإجراء واجب ، والأخذ به غير ملزم .

2-2/ إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء : تطبيقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه قبل صدور الأمر يجب أن يُعرض كمشروع أمر على مجلس الوزراء ، وفي هذا الشأن يثور التساؤل التالي: هل يمكن لرئيس الجمهورية إصدار أمر يرفضه الوزراء أو رئيسهم؟

عمليا مجلس الوزراء ما هو إلا جهاز تحت سلطة رئيس الجمهورية ، وبما أن النظام الجزائري لا يأخذ بنظام التوقيع المزدوج من طرف رئيس الجمهورية والوزير الأول ، فرئيس الجمهورية لن يجد أية صعوبة في تحقيق هذا الشرط¹.

2-3/ عرض الأوامر على البرلمان: إن سلطة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر هي سلطة إستثنائية ، أُقرت لرئيس الجمهورية لمواجهة ظروف غير طبيعية حدثت في الدولة وقت غياب البرلمان ، لذا فإن إلزام رئيس الجمهورية بعرض هذه الأوامر على البرلمان (المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016) أمر منطقي ولا بد منه ، كون هذا الأخير صاحب الإختصاص الأصيل بالتشريع . وفيما يخص التصويت على هذا الأمر فيكون دون مناقشة أو تعديل ، أي إما أن تتم المصادقة عليه كله في حالة حيازته لموافقة البرلمان ، وإما يتم رفضه ويعتبر لاغيا وذلك في حالة عدم حيازته على الموافقة . مع أن هذا مستبعد واقعا وهذا راجع لعدم جرأة البرلمان على الوقوف أمام إرادة رئيس الجمهورية ، نظرا لما يحظى به من أليات خطيرة أهمها حق الحل وحق اللجوء للإستفتاء².

ويجب التأكيد أن ما رأيناه سابقا من إختصاصات ، بما فيها الأوامر الصادرة في المجال المالي أو في غيبة البرلمان ، هي إختصاصات يمارسها رئيس الجمهورية في الظروف العادية ، وفيما يلي سوف ندرس الإختصاصات التي يمارسها في الظروف غير العادية (الفرع الثاني) ، وذلك بالتطرق للأوامر التي يتم إصدارها في الظروف الإستثنائية ، خاصة تلك التي تصدر أثناء الحالة الاستثنائية ، لكونها الحالة

1- ميمونة سعاد ، المرجع السابق ، ص 70 .

2- المادة 37 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 ، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية العدد 50 الصادرة في 28 أوت 2016 ، ص 59 .

الوحيدة التي إشتراط المؤسس الدستوري التشريع فيها بأوامر .

الفرع الثاني: الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

أسند المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية إختصاصات تشريعية في ظل الظروف العادية ، لضمان حسن سير مؤسسات الدولة وإستمراريتها ، وإلى جانب ذلك أقر له أيضا بحق المبادرة بوضع تشريعات ملائمة لمواجهة ظرف إستثنائي، وتعد هذه الأخيرة بمثابة حلول تشريعية لتلك الظروف، يمارسها رئيس الجمهورية بإستعمال أقوى آلية يملكها هي التشريع بأوامر .

ولكون الحالة الإستثنائية هي الحالة الوحيدة ، التي نص المؤسس الدستوري على التشريع فيها بأوامر، سوف نتطرق إلى التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية والقيود الواردة عليها .

أولا: التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية

لقد عرف التشريع بأوامر تطورا كبيرا ، إذ أصبح هذا الأسلوب يطبق في كل من الظروف العادية والظروف الإستثنائية ، وذلك على الرغم من دعوة جانب من الفقه إلى ضرورة الحد منه أو إلغائه ، إستنادا إلى أن وظيفة التشريع ليست حقا يجوز للبرلمان التصرف فيها ، وإنما هي وظيفة عُهد بها إلى البرلمان ، وفقا لأحكام الدستور وفي الحدود الموضحة فيه ، ومن ثم لا يجوز للبرلمان التنازل عن جزء فيها دون تغيير الدستور ذاته ، و إلا عُدَّ ذلك مساسا بمبدأ سيطرة البرلمان .

وكحل لذلك ونظرا لمساس هذا الأسلوب أيضا بمبدأ الفصل بين السلطات ، عمد الفقه إلى إيجاد إطار قانوني وشرعي لتبرير حلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية ، فتم تأسيس نظرية الظروف الإستثنائية كأساس لتدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي ، وقيامها بمهام التشريع محل البرلمان عند قيام الظروف الإستثنائية .

وتشكل الحالة الإستثنائية أحد أهم الظروف غير العادية ، التي يمكن أن تمر بها الدولة ، وتترتب عليها آثار خطيرة جدا ، وذلك على مختلف الأصعدة خاصة على حقوق الأفراد ¹ .

ويعود أصلها إلى المادة 16 من دستور الجمهورية الخامسة ، التي تقرر إستخدامها في قضية الجزائر

1 - ميمونة سعاد ، المرجع السابق ، ص 34 .

1961¹ ، ويرجع مضمون هذه المادة إلى خطاب الجنرال ديغول بتاريخ 16 جوان 1946 ، حيث أكد على ضرورة تمتع رئيس الجمهورية بالسلطات الإستثنائية ، خاصة في الظروف التي تعد خطيرة . ولقد منحت الدساتير الجزائرية كلها رئيس الجمهورية سلطة تقرير الحالة الإستثنائية ، لكن المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أضافت شيئا جديدا ، إذ تم السماح لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر خلال الإعلان عن هذه الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 107 منه . ويرجع السبب في منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار أوامر في الحالة الإستثنائية إلى الطبيعة الخاصة للظروف الإستثنائية ، التي تستدعي حولا فاعلة ومستعجلة وتفرض على الإدارة إتخاذ إجراءات سريعة ، ليس فقط في المجال المحدد للسلطة التنفيذية وإنما تجاوزه لمجالات سلطات أخرى . ولذلك فإن سلطات رئيس الجمهورية تتسع في الظروف الإستثنائية ، حيث يتولى الوظيفتين التنفيذية والتشريعية ، فله الحق في ممارسة جانب من العملية التشريعية لمواجهة الظروف الإستثنائية ، وصار بذلك حائزا لسلطة إستثنائية خارقة .

ثانيا: شروط صحة الأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الإستثنائية

لصحة الأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الإستثنائية ، لابد من قيام الشروط الموضوعية والشكلية التالية :

أ- الشروط الموضوعية للأوامر الصادرة في الحالة الإستثنائية : هي شرط الحالة الإستثنائية ، وهذه الحالة الإستثنائية لها شروط موضوعية وإجرائية ، سوف نتطرق إليها على النحو التالي :

1- الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الإستثنائية :

1-1/ وجود خطر داهم : لقد إشتطت المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وجود خطر داهم ، على أن الخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى حالة واقعية تُنذر بضرر يصيب مصالح

1- عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، دار الخلدونية ، الجزائر، 2007 ، ص 94 .

حيوية فيهددها بالزوال أو الإنتقاص¹.

و يُفهم من نص المادة أن الخطر يجب أن يكون وشيك الوقوع و "داهم" ، بما يفيد وجود مؤشرات ووقائع ثابتة وحقيقية تؤكد أن الخطر حال و داهم يتطلب التدخل الردعي لمواجهته ،حماية للمؤسسات الدستورية من الإنهيار أو الإختفاء أو أن تصبح تابعة لسلطة أخرى غير دستورية ، فتفقد إستقلاليتها .

ويبدو أن المقصود هو محاولة الانقلاب والقيام بأعمال تحريضية لتغيير النظام ، أو أن الأمر يتعلق بالوحدة الترابية وسلامتها سواء بمحاولة تقسيمها أو انفصال جزء منها ، كل ذلك يترك السلطة أمام الرئيس لتحديد متى يلجأ إلى تقرير الحالة الإستثنائية² ، بحكم أن تقدير جسامة الخطر متروك للسلطة التقديرية له يمارسه - من المفروض - تحت رقابة البرلمان والقضاء³.

وفيما يتعلق بهذا الخطر الوارد يثور الإشكال التالي : هل يشترط لإعلان الحالة الاستثنائية أن يؤدي الخطر الداهم إلى توقف المؤسسات الدستورية للبلاد توقفاً كلياً أو توقفها عن السير المنتظم فقط ؟

في هذا الصدد يرى غالبية الفقه⁴ ، بأنه يكفي تعثر السلطات عن سيرها أو سيرها بصعوبة ، ولا يشترط أن يصل ذلك إلى العجز الكلي ، وهذا ما يفسره تطلب إنعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء لتطبيق المادة 107 من التعديل الدستوري ، وهو ما يعني أن البرلمان ليس في حالة عجز .

1-2/ مدة الحالة الاستثنائية : وفيما يخص مدة الحالة الاستثنائية ، فإنه إستناداً إلى نص المادة 107 لم يتم تحديد مدة سريانها ، خلافاً لما هو الحال بالنسبة لحالتي الحصار والطوارئ ، و عليه يجب

1- بركات أحمد ، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - ، الجزائر ، 2007-2008 ، ص 39 .

2- سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري "دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996" ، الجزء 3 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 ، ص 338 .

3- ميمونة سعاد ، المرجع السابق ، ص 74 .

4- بركات أحمد ، المرجع نفسه ، ص 43 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

أن ينتهي العمل بهذه المادة بمجرد زوال الحالة الإستثنائية ، ورئيس الجمهورية هو الذي يحدد ويقدر المدة التي تستغرقها ¹ .

2- الشروط الإجرائية لتقرير الحالة الإستثنائية : بالإضافة إلى الشروط الموضوعية هناك شروط إجرائية ، تتمثل فيما يلي :

1-2/ إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري : بالرجوع إلى نص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يتبين لنا بأن الإستشارة مسألة إجبارية ، حتى ولو كان الرأي الناتج عنها غير ملزم في حد ذاته، لذلك فإذا لم يقوم رئيس الجمهورية بتلك الإستشارة ، كان عمله غير دستوري يجوز الطعن فيه قضائيا (بدعوى تجاوز السلطة) ، إلا إذا وجدت ظروف يستحيل معها القيام بالإستشارة كالقوة القاهرة مثلا ، على أن هذه الإستحالة يجب أن تكون مطلقة ² .

2-2/ الإستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء : بما أن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس المجلسين – فإنه قد يؤثر على آراءهما – كما أن ما يحدث في المجلسين من مناقشات وتبادل للرأي وتقدير للوقائع والظروف ونتائجها ، غير ملزم لرئيس الجمهورية من الناحية القانونية ، فهو مجرد رأي لا غير ، من شأنه فقط أن ينيّر الطريق أمام رئيس الجمهورية لإتخاذ ما يراه ملائما .

2-3/ إجتماع البرلمان وجوبا : إن إجتماع البرلمان وجوبا يعد ضرورة حتمية لدى الإعلان عن الحالة الإستثنائية ، إذ لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع والنواب في إجازة .

كما يشكل هذا الشرط الضمانة الحقيقية ، التي تمنع رئيس الجمهورية من التعسف في إستعمال سلطاته المقررة في المادتين 107 و 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، لأن ممارسته لتلك الإختصاصات في ظل الحالة الإستثنائية تكون تحت رقابة البرلمان ³ .

1- سعيد بوالشعير ، المرجع السابق ، ص 338 .

2- ميمونة سعاد ، المرجع السابق ، ص 77 .

3- ميمونة سعاد ، المرجع نفسه ، ص 77 .

وينبغي الإشارة إلى أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية ، حسب رأي الأستاذ نصر الدين بن طيفور ، لا تقف عند التشريع بل تطال باقي السلطات ، ومن ثم لا يمكننا أن نستثني المسائل التي تنظم بقوانين عضوية من هذا الإطار¹ .

ب- الشروط الشكلية للأوامر الصادرة في الحالة الإستثنائية :

1- إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء : إن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية ، تُعرض كمشروع أمر على مجلس الوزراء ، دون أخذ رأي مجلس الدولة ، والسبب في ذلك قد يعود إلى طبيعة الظرف الاستثنائي ، الذي يقتضي السرعة في إتخاذ التدابير اللازمة .

وفي هذا الصدد يثور الإشكال التالي: هل رئيس الجمهورية ملزم بالأخذ برأي مجلس الوزراء ؟

عمليا وكما ذكرنا سابقا فإن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء ، وبما أن النظام الدستوري الجزائري لا يأخذ بنظام التوقيع المجاور من طرف رئيس الجمهورية و الوزير الأول ، فرئيس الجمهورية لن يجد أية صعوبة في إتخاذ القرار الذي يراه مناسبا² .

2- عرض الأوامر على البرلمان : بالرجوع إلى الدستور فإن المؤسس الدستوري لم ينص على وجوب عرض هذا النوع من الأوامر على البرلمان ليوافق عليها، حيث أن المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 قد نصت صراحة على أن الأوامر التي تخضع لرقابة البرلمان ، هي الأوامر الصادرة بين دورات البرلمان وفي حالة شغور المجلس الشعبي ، وليس الأوامر الصادرة في الحالة الإستثنائية .

غير أن جانب من الفقه يرى أن إجتماع البرلمان بقوة القانون ، معناه تمكين البرلمان من ممارسة نشاطه التشريعي ، كما لو كان في دور الإنعقاد العادي³ .

1- نصر الدين بن طيفور ، المرجع السابق ، ص 256 .

2- عقيلة خرباشي ، التشريع عن طريق الأوامر ، مجلة الدراسات القانونية ، العدد 3 ، الجزائر ، أفريل 2009 ، ص 10 .

3- ميمونة سعاد ، المرجع السابق ، ص 79 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

إذ يمكنه أن يناقش أو يقرر إلغاء ما إتخذه رئيس الجمهورية ، وإذا تطلب الأمر أن يحيل رئيس الجمهورية على المحكمة العليا بتهمة الخيانة العظمى أو يلزمه بالإستقالة¹.

غير أنه يبدو أن المجلس الدستوري قد إتجه صوب عدم عرض هذه الأوامر على البرلمان ، وهذا ما إنتهى إليه بموجب الرأي رقم 99-08 المؤرخ في 21 فبراير 1999².

المطلب الثاني: الإختصاصات التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري

بما أن الحياة في الدولة تتخذ شكلين فهي لا تسير على وتيرة واحدة تسودها السكينة والهدوء ، بل يمكن أن تتخللها أحيانا ظروف طارئة وغير متوقعة قد ينجم عنها إخلال كبير بالنظام العام أو تهديد خطير يمنع بقاء الدولة ، وبذلك فهي تضم ظروفًا عادية و أخرى غير عادية .

فكذلك السلطة التنظيمية المقررة لرئيس الجمهورية في ظل هذه الحياة ، بإعتباره الحامي للدولة والقائم على مصالحها والمكلف بتوفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري تنقسم إلى نوعين :

سلطة تنظيمية في ظل الظروف العادية (الفرع الأول) ، وسلطة تنظيمية في ظل الظروف غير العادية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية

يكيف الفقه الدستوري الإختصاصات التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية في الظروف العادية بأنها سلطة التنظيم المستقلة لرئيس الجمهورية ، والتي تستمد أساسها و مصدرها من الدستور مباشرة فينفرد بها .

1- C.F . Georges MORANRE , Le contrôle des décisions prises au titre de l'article 16, recueil Dalloz , Paris , 1982 , P 133 .

2 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار ربحانة ، الجزائر (بدون سنة طبع) ، ص 132 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

وسلطة تنفيذية في المجالات التي يرى بأنها لا تدخل في إختصاص الوزير الأول ، وهذا ما سوف نتطرق له على النحو التالي :

لقد أخذ النظام الدستوري الجزائري في مختلف مراحل تطوره بالسلطة التنظيمية ، و هي الإختصاص المنوط بهيئات السلطة التنفيذية بسن قواعد قانونية عامة ومجردة ، لا تختلف من الناحية الموضوعية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ¹.

ويرجع السبب في الإعتراف بهذه السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية إلى مدى أهمية السلطة التنظيمية في الدولة ، وإتساع مجالات تدخل السلطة التنفيذية من حيث إنشاء المرافق العامة وإدارتها وتسييرها دون ضرورة الرجوع إلى السلطة التشريعية .

بالإضافة إلى ما أصاب البرلمان من عجز في مواجهة المشاكل السياسية و الإقتصادية والإجتماعية ، مما أدى إلى تراجع وتسليمه في الأخير لصالح السلطة التنفيذية ، التي أثبتت قدرتها على التدخل من أجل مواجهة متطلبات و مقتضيات العصر ، بفضل كل ما تملكه من إمكانيات و تقنيات تمكنها من إتخاذ القرار السريع لمواجهة الوضع ².

وبذلك تعاضد دور السلطة التنفيذية وتقلص دور السلطة التشريعية ، وأصبحت السلطة التنظيمية ذات إختصاص غير مقيد إلا بما حدد دستوريا ، تتولى مهمة التنظيم بمفهومه العام المتمثل في تنفيذ القوانين وكذا التنظيم المستقل في المجالات غير المخصصة للبرلمان (التنظيم المستقل عن التشريع) .

وتختص السلطة التنفيذية بإصدار النصوص التنظيمية ، ويتقاسم هذه السلطة كل من رئيس الدولة والوزير الأول في النظام البرلماني ، وينفرد رئيس الدولة بهذه السلطة في النظام الرئاسي .

1- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2004 ، ص 101 .

2- سعيد بوالشعير ، المرجع السابق ، ص 84 .

وتتنوع أعمال السلطة التنظيمية ما بين:

لوائح تنفيذية تصدر عن السلطة التنفيذية قصد تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ، تتجلى مهمتها الأساسية في كيفية تنظيم وتنفيذ القوانين في المرافق العامة والمصالح التابعة لها ، حيث أن هذه الأخيرة لا تنشئ قواعد جديدة ، بل تدخل في نطاق أو مجال تنظيم المرافق العامة¹.

لوائح الضبط الإداري و هي مجموعة الإجراءات والقواعد التي تفرضها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد لتنظم بها نشاطهم ، وتحدد مجالاته ولتقيّد حرياتهم في حدود القانون بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يهدده و تدعى كذلك بالتشريع الفرعي ، و هي إختصاص أصيل للسلطة التنفيذية .

حيث تضع هذه الأخيرة قواعد قانونية إدارية وتنفيذية ، وهذا النوع من اللوائح يخضع لتدرج القواعد القانونية ، و لكن دون خضوعه لرقابة دستورية القوانين ، وذلك لكونه لا يتسم بخصائص القاعدة القانونية العامة والمجردة ، ومن هنا يخضع لرقابة المشروعية التي يختص بها القضاء الإداري².

اللوائح التفسيرية ، وأوجد هذا النوع من اللوائح بغية تفسير القاعدة التشريعية وتكملة مفهومها بما يتماشى ومضمونها ، وذلك دون الخروج عن محتوى النص ، من أجل الفهم الصحيح للمعنى والتنفيذ السليم للقانون .

وتمثل اللوائح التنفيذية تشريعات كاملة من المنظور الشكلي نظرا لتمتعها بنفس خصائص التشريعات العادية من حيث التجريد والإلزام . ولكنها غير مستقلة من حيث الجوهر لأنها تعتمد على قوانين ونصوص عامة مرتبطة بها ، فدورها التوضيح والتفسير لنطاق وحدود التطبيق أو نطاق

1- بن كرامة عبد القادر ، الإختصاص الدستوري لرئيس الجمهورية بين التنظيم والتشريع في دستور 1996 ، مذكرة ماستر "تخصص: علوم إدارية" ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة ابن خلدون - تيارت-، الجزائر، 2013-2014 ، ص 16 .

2- بن كرامة عبد القادر ، المرجع نفسه ، ص 17 .

و حدود التنفيذ¹.

وفيما يخص النظام الدستوري الجزائري فإن السلطة المختصة بوضع التنظيمات تتمثل في كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، اللذان تثبت لهما سلطة تنظيمية عامة في صورة مراسيم تنظيمية ومراسيم تنفيذية على الترتيب .

غير أنه قد أصبح رئيس الجمهورية صاحب الإختصاص الأصلي بالسلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون وحده ، وخاصة بعد الإستغناء عن رئيس الحكومة وإستبداله بالوزير الأول بعد التعديل الدستوري لسنة 2008²، حيث يعتبر هذا الأخير تابع لشخص رئيس الجمهورية .

وصار التنظيم المستقل عن التشريع والذي يجد مصدره مباشرة في الدستور، ينفرد به رئيس الجمهورية³ .

حيث جاء في المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، فالدستور بذلك يعترف لرئيس الجمهورية بسلطة تنظيمية مستقلة واسعة ، وذلك إذا أخذنا بعين الإعتبار القيود المفروضة على المشرع والمتمثلة في تحديد إختصاصه على سبيل الحصر .

بموجب هذه السلطة يستطيع رئيس الجمهورية إنتاج قواعد قانونية ينظم من خلالها أوضاعا لم ينتبه لها المشرع ، أو أوضاعا مستجدة أحدثتها التطورات الإجتماعية و الإقتصادية و..... الخ، و تتطلب معالجة سريعة دون إنتظار معالجتها بواسطة نص تشريعي يستلزم صدوره الكثير من الوقت و الإجراءات .

1- بن كرامة عبد القادر ، المرجع السابق ، ص 17 .

2- المقصود هنا القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية العدد 63 ، الصادرة في 16 نوفمبر 2008 .

3- سعيد بوالشعير ، المرجع السابق ، ص 92 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

ويقصد كذلك بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تلك الصلاحية القانونية الأصلية التي يختص رئيس الجمهورية بممارستها منفردا في شكل مراسيم رئاسية ، تتضمن قواعد عامة ومجردة ، والتي يخول له بموجبها تنظيم تلك المسائل غير المخصصة دستوريا للقانون .

إن هذه السلطة كما يصفها الأستاذ أدحيش محمد الطاهر لا تتفرع عن سلطة أخرى ولا تخضع لها ، و لا تستند في وجودها على أي سلطة لأنها تستمد أحكامها مباشرة من الدستور¹ .

ويمثل المرسوم الرئاسي الوسيلة المثلى التي يمارس عن طريقها رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية دون أن يكون في حاجة إلى أي جهة أخرى في الدولة ، بإعتبار أن هذا الإختصاص يعد إختصاصا أصيلا لصيقا بالوظيفة الرئاسية ولا يمكن أن يتقاسمه مع أي جهة أو مؤسسة أخرى مهما كان مركزها في الدستور .

ولقد واجه أغلب الفقهاء صعوبة في تصنيف التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية هل هي تنظيمات تدخل في إطار السلطة التنظيمية المستقلة له أم هي تنظيمات في إطار السلطة التنفيذية المقررة له في المجالات التي خصه بها الدستور دون الوزير الأول ، بحيث جاءت معظم المعايير التي توصلوا إليها ضعيفة ولا يمكن الإعتماد عليها ، مما صعب من مهمة الباحثين لتصنيف تصرفات رئيس الجمهورية التنظيمية .

غير أن ما جاء ذكره في كتاب سعيد بوالشعير حيث قال أن قراءة التأشيرات VISAS التي يعتمد عليها الإجراء التنظيمي بمفهومه العام يمكن أن تبين لنا بشكل عام ، ما إذا كنا بصدد تنظيم مستقل أو تنفيذي ، فإذا كان الإجراء يشير إلى مواد الدستور وقانون أو عدة قوانين و يفهم منه أنه جاء لتنفيذ قانون ، فإن ذلك يعد إجراء تنظيميا ذو طابع تنفيذي ، أما إذا لم يشير إلا لأحكام الدستور فقط أو أشار أيضا إلى مراسيم تنظيمية – بإستثناء مراسيم التعيين – فإن الإجراء يدخل

1- بورايو محمد ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، جوان 2012 ، ص 110 .

ضمن مجال التنظيم المستقل .

وذلك يوحي بنوع من الأمل في وجود معايير مستقبلية ، يمكن اللجوء إليها لتصنيف هذه التنظيمات لأنه لحد الآن ما زال صعبا التفريق بينهما .

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

تعرف هذه السلطة والتي تدعى بالسلطة التنظيمية الإستثنائية بالسلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية ، أي في ظل وجود ظروف إستثنائية وغير متوقعة تمر بها البلاد¹ .

ولأن هذه السلطة هي سلطة إستثنائية ، تولاها المؤسس الدستوري بالتحديد فبين الظروف والحالات التي تستدعي تدخل رئيس الجمهورية وتبرر ممارستها لها ، فذكرت بذلك على سبيل الحصر وليس المثال وهي على النحو التالي :

أولا: حالة الحصار والطوارئ

ولقد نص عليها المشرع الجزائري في المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، وتحقق هذه الحالة في حالة الضرورة الملحة ويعلن خلالها رئيس الجمهورية حالة الطوارئ والحصار في مدة معينة ، بعد إتباعه لإجراءات ضروريين لصحة هذا الإعلان وهما :

- إجتماع المجلس الأعلى للأمن .
- إستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، و الوزير الأول ، و رئيس المجلس الدستوري .

1- عادل ذواوي ، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، مذكرة ماجستير "تخصص : قانون دستوري" ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، الجزائر ، 2012-2013 ، ص 45 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

وفي حالة ما إذا قرر رئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار ، فإنه يُخَوَّل له إتخاذ كافة التدابير اللازمة لإستتباب الوضع¹ و إستعادة الإستقرار ، فيمارس بذلك وظيفة الضبط التي تهدف إلى الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاث أمن عام ، صحة عامة وسكينة عامة ، وذلك بالإستناد إلى النصوص الدستورية .

ويرجع السبب في منح رئيس الجمهورية لسلطة تنظيمية إستثنائية في هذه الحالة إلى تمكينه من إتخاذ كافة التدابير التي تدعو لها الضرورة الملحة ، والتي من شأنها إستعادة النظام العام في أسرع وقت .

وتجدر بنا الإشارة إلى أن سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالة الحصار والطوارئ هي سلطة تقديرية ، ويقول في ذلك بعض الفقهاء أنه إذا ما رأى أن السير العادي لمؤسسات الدولة ونظامها الدستوري قد تعرض للعرقلة يعلن حالة الحصار ، و إذا ما وقع فجأة حدث عام و بصفة غير متوقعة² يؤدي إلى حدوث إختلال خطير في النظام العام للدولة بعناصره الثلاث الأمن والصحة و السكينة يعلن حالة الطوارئ .

وإذا كان المؤسس الدستوري قد وحد بين حالتي الحصار والطوارئ ، سواء من حيث دوافع إعلانهما أو من حيث ما تخولانه لرئيس الجمهورية من سلطة ، فإن الفقه قد إختلف بشأنهما ، حيث أن هناك من إعتبر أن حالة الطوارئ تتميز بأنها أقل صرامة وتضييقا على الحريات العامة من حالة الحصار³.

1- دنش رياض ، السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 في الجزائر، مذكرة ماجستير "تخصص :قانون عام" ،كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر ، 2004-2005 ، ص 51 .

2- عبد الحكم فودة ، آثار الظروف الطارئة والقوة القاهرة على الأعمال القانونية ، الطبعة 1 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ص 32 .

3- مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار بلقيس للنشر ، الجزائر ، 2007 ، ص 236 .

ثانيا: الحالة الإستثنائية

وهي حالة يقررها رئيس الجمهورية إذا ما كان الوضع أكثر خطورة عما كان عليه عند تقرير حالة الحصار والطوارئ ، حيث جاء في نص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها أو إستقلالها أو سلامة ترابها".

يُحول فيها إلى رئيس الجمهورية سلطة إتخاذ إجراءات إستثنائية لضمان إستمرارية الدولة والمحافظة على إستقلال الأمة و مؤسساتها الدستورية .

وفيما يخص شروط هذه الحالة فقد سبق أن تطرقنا إليها ، لذلك سوف ننتقل إلى الحالات المتبقية .

ثالثا: حالة التعبئة العامة

وهي الحالة التي يدعو رئيس الجمهورية في ظلها إلى تجنيد كل قدرات الدولة¹ ، ووضعها تحت طلب الحكومة .

وكذا حشد الدعم الدولي وذلك للإستعداد في حالة ما إذا وقع عدوان على الدولة أو يوشك أن يقع للإعلان عن حالة الحرب .

وتقرر التعبئة العامة كما جاء في نص المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، وهي من صلاحيات رئيس الجمهورية يقوم بها بعد إتباع الإجراءات التالية :

- إجتماع مجلس الوزراء .
- الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن .
- إستشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني .

1- فوزي أوصديق ، الوائي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، الجزء 3 ، الطبعة 3 ، الجزائر، 2008 ، ص 138 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

ويملك رئيس الجمهورية خلال هذه المرحلة سلطة تنظيمية إستثنائية ، أٌعترف له بها ليتمكن من تهيئة الوضع وتحقيق أقصى حالة من التأهب والإستعداد ومواجهة كل طارئ .

رابعا: حالة الحرب

في حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع يملك رئيس الجمهورية حق الإعلان عن حالة الحرب (الدفاعية) ، وفقا لنص المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، ولقد إشتراط الدستور على رئيس الجمهورية إتباع مجموعة من الإجراءات قبل الإعلان عن حالة الحرب وبعد الإعلان عن حالة الحرب .

أ- الإجراءات السابقة للإعلان عن حالة الحرب :

- إجتماع مجلس الوزراء .
 - الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن .
 - إستشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المجلس الدستوري .
- ورغم أن إتباع هذه الإجراءات واجب على رئيس الجمهورية ، إلا أن أخذه برأيهم غير ملزم ¹.

ب - الإجراءات اللاحقة للإعلان عن حالة الحرب:

- إجتماع البرلمان بغرفتيه .
- توجيه خطاب للأمة لإعلامها بحالة الحرب .
- يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات .

وتجدر بنا الإشارة إلى بعض المظاهر التي قد تحدث خلال هذه الفترة ، أهمها:

- في حالة إنتهاء المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية فإنها تمتد وجوبا إلى غاية إنتهاء الحرب .

1- دنش رياض ، السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 في الجزائر ، المرجع السابق ، ص53 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

- في حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أي مانع له ، فإنه يخول رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للدولة كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب مثله مثل رئيس الجمهورية .
 - في حالة إقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بشغور منصب رئاسة مجلس الأمة فإن رئيس المجلس الدستوري هو من يتولى رئاسة الدولة¹.
 - خلال مدة الحرب يتولى رئيس الجمهورية إصدار كل ما يقتضيه الأمر من تنظيمات من شأنها مواجهة هذا الوضع والتخفيف من حدته وآثاره على مؤسسات الدولة ومواطنيها.
- وبعد دراستنا للإختصاصات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية في الظروف العادية و غير العادية ، لنا أن نتناول الإختصاصات التي منحها بدوره للحكومة .

المبحث الثاني: الإختصاصات الدستورية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

لقد أسند الدستور الجزائري إلى الحكومة صلاحيات و إختصاصات عدة ، سوف نتولى بحثها وفق ما يلي : إختصاصات تشريعية (المطلب الأول) ، إختصاصات تنظيمية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: الإختصاصات التشريعية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

تقوم الدولة على مبدأ التعاون و التوازن بين سلطاتها ، و تشكل العلاقة بين الحكومة و البرلمان أكثر هذه العلاقات حركية و نشاطا خاصة إذا تعلق الأمر بمجال الإجراء التشريعي ، الذي يهدف إلى إصدار نصوص قانونية ، وفقا للآليات المحددة في الدستور و ذلك ما يسمح للأعمال التشريعية و التنفيذية من أن تثبت في الواقع .

ولما كانت متطلبات التطور الحاصل داخل الدولة أو خارجها تقع بالأخص على الحكومة لوجودها في وضعية تسمح لها بمعرفة تفاصيل مختلف مشاكل المجتمع ، فإنه يكون من المنطقي أن

1- دنش رياض ، السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 في الجزائر، المرجع السابق ، ص 53 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

يُسند إليها أمر إقتراح ما يتطلبه هذا التطور من تشريعات ، والمساهمة في مختلف المراحل التي تمر عليها (الفرع الأول) ، وبالتالي التأثير على البرلمان المكلف أصلا بالوظيفة التشريعية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: المبادرة بمشاريع القوانين

تنص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي " لكل من الوزير الأول والنواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين .

تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة ، إذا قدمها (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه .

تُعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، بعد رأي مجلس الدولة ، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة "

من خلال نص المادة يتضح أن المشرع الجزائري منح لكل من الوزير الأول وأعضاء مجلس الأمة والنواب حق المبادرة بالقوانين ، و مبادرة أعضاء مجلس الأمة والنواب تسمى إقتراح قانون أما مبادرة الوزير الأول تسمى مشروع قانون ¹ .

فالحكومة من الناحية الواقعية هي التي تدرك مدى الحاجة لتعديل بعض القوانين الجاري العمل بها، لكي تتماشى مع مخطط عملها الذي تسهر على تنفيذه ² ، ومن ثمة كان لابد من وسائل تساعد على تنفيذ هذا المخطط و عليه مكّنها الدستور بالمبادرة بالقوانين ³ .

1- ياسين ربح ، مركز الوزير الأول في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2013 ، ص 95 .

2- سعاد عيادي ، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية بدستور 1996 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 2013-2014 ، ص 111 .

3- رايح سعاد ، المركز القانوني لرئيس الحكومة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2007-2008 ، ص 50 .

أما عن إجراءات المبادرة بمشاريع القوانين فتتمثل في أربعة (04) إجراءات :

صياغة و إعداد مشروع القانون من طرف الحكومة (أولا) ، أخذ رأي مجلس الدولة (ثانيا) ، عرضه على مجلس الوزراء (ثالثا) ، و إيداعه حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة (رابعا) .

أولا: صياغة و إعداد مشروع القانون من طرف الحكومة

لقد حول الدستور للوزير الأول حق المبادرة بمشاريع قوانين ، و من ثمة فإن تحضير المشروع يتم في دائرته ، بحيث يمكن لكل وزير ضمن الحكومة القيام بتحضير مشاريع قوانين في إطار صلاحياته ، ثم يقوم بتوجيه مشروعه للأمانة العامة للحكومة ، و يوزع المشروع على أعضاء الحكومة و الهيئات الإستشارية المؤهلة لإبداء آرائها و ملاحظاتها¹ .

يتم إعداد المشروع تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة ، بالتنسيق مع الوزارة صاحبة المبادرة. وللأمين العام للحكومة بعدئذ أن يقترح تسجيل المشروع في جدول أعمال إجتماع الحكومة .

و بعد ما يتأكد الأمين العام للحكومة من القيام بجميع الإستشارات اللازمة مع القطاعات الوزارية ، وبعد الحصول على الموافقة أثناء إجتماع الحكومة يرسل مشروع النص إلى مجلس الدولة² .

عندما يتعلق الأمر بمشروع قانون ذا بعد عام يخص تنظيم الوظيفة العمومية ، تُكلف المديرية العامة للوظيفة العمومية بتحضيره ، فهي التي تعد مشاريع النصوص المتعلقة بوضعية مستخدمي الدولة والجماعات المحلية و المؤسسات العامة و الهيئات العامة الخاضعة لنظام الوظيفة العمومية ، أما الأمانة العامة للحكومة فتُكلف بتحضير المشاريع ذات البعد العام ، التي لا تعود أصلا إلى إختصاص

1- نشرية صادرة عن رئاسة الجمهورية ، الأمانة العامة للحكومة التي تحدد مهام تنظيم و سير الأمانة العامة للحكومة ، موقع

www.joradp.dz ، ص 4 .

2 - نشرية صادرة عن رئاسة الجمهورية ، المرجع نفسه ، ص 5 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

المديرية العامة للتوظيف العمومية و لا إلى إختصاص أحد القطاعات الوزارية ، أو في حالة ما إذا بادر الوزير الأول إستثناءا بتحضير نص ، عندما تقتضي الضرورة السياسية ذلك ¹ .

ثانيا: أخذ رأي مجلس الدولة

طبقا للفقرة الثالثة من المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، تُعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة .

وعملا بأحكام المادة 04 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة (المعدل والمتمم) ² ، والمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 ³ ، يتم إرسال مشروع القانون و جميع عناصر الملف المحتملة من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة ، لأخذ رأي هذا الأخير ، و هنا نميز بين حالتين ⁴:

الحالة الأولى : إذا لم يكن مشروع القانون إستعجاليا ، يتداول مجلس الدولة في شكل جمعية عامة يرأسها رئيس مجلس الدولة ، و تضم نائب الرئيس و محافظ الدولة و رؤساء الغرف و خمسة من مستشاري الدولة ، يمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم في الجلسات للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم ، و لا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية ⁵ العامة على الأقل .

1- ياسين ربح ، المرجع السابق ، ص 106 .

2- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة تنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية العدد 37 ، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998 / المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 ، الجريدة الرسمية العدد 43 الصادرة بتاريخ 30 أوت 2011 ، ص 7.

3- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الإستشاري أمام مجلس لدولة ، الجريدة الرسمية العدد 64 ، ص 5 .

4- شريط وليد ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - ، الجزائر ، 2011-2012 ، ص 219 .

5- عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، المرجع السابق ، ص 26 .

الحالة الثانية : إذا نبه الوزير الأول على إستعجال مشروع القانون ، يتداول مجلس الدولة في شكل لجنة دائمة يترأسها رئيس غرفة و أربعة من مستشاري الدولة ، بغض النظر عن طبيعة مهمتهم مع إمكانية مشاركة الوزير الذي يتعلق مشروع القانون بقطاعه أو تعيين من يمثله و بحضور محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات و المداولات و يقدم مذكراته ، تتخذ المداولات بأغلبية أصوات الحاضرين.

و في حالة تعادل الأصوات في الحالتين يكون صوت الرئيس مرجحا ، طبقا للمادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 و بعد ذلك يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي ، يُرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة ¹.

إن المؤسس الدستوري بموجب المادة 136 الفقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2016 منح لمجلس الدولة صلاحية دراسة مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء ، و هنا يثور التساؤل عن طبيعة الرأي الذي يصدره مجلس الدولة ².

إن رأي مجلس الدولة هو رأي إستشاري فقط ، إلا أن طلبه وجوبي و تخلفه يعد سببا لرفض القانون لعيب في الشكل و الإجراءات ، وهو ما أكدته المجلس الدستوري بمناسبة نظره في مدى دستورية القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء ³.

ثالثا: عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء

لقد ألزمت المادة 136 الفقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الوزير الأول بعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، أين يكون القرار الأخير لرئيس الجمهورية الذي يترأس هذا المجلس ، حيث يمكنه رفض المشروع أو إجراء تعديلات عليه .

1- شريط وليد ، المرجع السابق ، ص 220 .

2- ياسين ربوح ، المرجع السابق ، ص 108 .

3- رابح سعاد ، المرجع السابق ، ص 57 .

و أمام هذه السلطة لا يملك الوزير الأول الرد على ذلك إذ ليس بمقدوره تقديم مشاريع قوانين أمام البرلمان دون عرضها على مجلس الوزراء ودون موافقة رئيس الجمهورية عليها¹ ، ولعلّ هذا ما يترجم بقاء تحكم رئيس الجمهورية في زمام المبادرة بالتشريع ، رغم أن التعديل الدستوري لا يصرح إلا بالوزير الأول كطرف مشارك للنواب في ممارسة هذا الحق² .

رابعاً: إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة

لقد خص الدستور الوزير الأول بإيداع مشاريع قوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة .

وإن مشاريع القوانين التي توضع بمكتب المجلس الشعبي الوطني تحظى تلقائياً بالقبول و تتداول حولها اللجان المختصة ، لأن الدستور و القانون العضوي المنظم لغرفتي البرلمان و النظام الداخلي لهما لم يورد أي قيد بشأنها ، كما لم يشر إلى أي شرط أو ضابط يمكن مكتب المجلس من الاعتراض على مشاريع القوانين ماعدا الشروط القانونية المتمثلة أساساً في :

- أن يندرج موضوع مشروع القانون في مجال التشريع المخصص للبرلمان .
- إحترام الإجراءات المذكورة في المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " رأي مجلس الدولة ثم عرضها على مجلس الوزراء "
- أن يكون مشروع القانون مرفقاً بعرض أسباب ، و أن يحرق نصه في شكل مواد طبقاً للمادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12 .
- أن لا يكون مضمونه نظير موضوع مشروع أو إقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من إثني عشر (12) شهراً .

1- عبد اللاوي زينب ، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في ظل دستور 1996 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة باتنة ، الجزائر ، 2003-2004 ، ص 59 .

2- ثامري عمر ، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، الجزائر ، 2005-2006 ، ص 33 .

وعدا هذه الشروط الشكلية فإنه لا يجوز لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يرفض مناقشة أو إدراج مشروع قانون ضمن جدول أعماله¹.

وبإستقراء نص المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يتضح أن مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي، تودع بمكتب مجلس الأمة للمصادقة عليها، ثم تُعرض على المجلس الشعبي الوطني للمناقشة و المصادقة².

الفرع الثاني: تأثير الحكومة على توجيه أعمال البرلمان

يتخذ تدّخل الحكومة في إطار الإجراءات التشريعية أشكالا متعددة ، حيث يمكن لها أن تشارك بفعالية في إعداد جدول أعمال البرلمان ، وكذا المساهمة في دراسة ومناقشة القانون والتصويت عليه (ثانيا) ، والتحكم في اللجنة المتساوية الأعضاء لتسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان (ثالثا) .

أولا: التحكم في إعداد جدول أعمال البرلمان

إن جدول الأعمال هو ذلك العمل الحكومي الذي يحدد برنامج النواب والأعضاء ، في دورة تشريعية واحدة³.

بحيث تنص المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 "يجتمع مكثبا الغرفتين و ممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول، في بداية دورة البرلمان ، لضبط جدول أعمال الدورة ، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة " .

وبإستقراء نص المادة 15 السالفة الذكر ، يتضح أن إعداد جدول أعمال البرلمان هو عملية يُشارك فيها كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني و مكتب مجلس الأمة و ممثل الحكومة وليس عملا

1- ياسين ريوخ ، المرجع السابق ، ص 110 .

2- المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

3- شريط وليد ، المرجع السابق ، ص 233 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

خالصا للبرلمان ، إلا أن هذه الشراكة غير متوازنة بدليل ماجاء في آخر المادة بقولها "تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة"، وبالتالي فإن الطرف الفاعل في عملية تنظيم وترتيب نقاط جدول الأعمال تعود للحكومة، حسب الأولوية و الأهداف التي أدرجتها في برنامجها¹.

كما أنه لا يمكن لأية غرفة أن تضبط جدول أعمال جلساتها إلا بإستشارة الحكومة ، وفقاً لنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 12-16². و يمكن للحكومة عند إيداع مشروع قانون أن تلج على إستعجالته³.

إن الحكومة في إطار تحكمها في جدول أعمال البرلمان لا تكتفي بمنح الأسبقية لمشروعاتها ، بل إن مقترحات القوانين التي يتقدم بها النواب لا يمكن إدراجها ضمن جدول الأعمال إلا بعد موافقة الحكومة على ذلك ، الأمر الذي يجعل في إمكانها أن تستبعد من المناقشة كل إقتراح قانون لا ترغب فيه ، وقد لا تقبل بعض الإقتراحات إلا أنها ترتبها في آخر جدول أعمال ، بالتالي قد لا تتاح الفرصة لمناقشتها بسبب فترة إنعقاد دورة البرلمان و إزدحام جدول أعماله في غالب الأحيان⁴.

إذا كان منح حق الأولوية للحكومة في ترتيب جدول أعمال البرلمان تبرره نسبة 99 % من العمل التشريعي ذو الأصل الحكومي ، إلا أن هذه الأولوية ينجم عنها إنعكاسات سلبية و حتى و إن كانت جانبية ، إلا أنها تزيد من فارق الهوة بين الحكومة و البرلمان ومن بين هذه الإنعكاسات نذكر ما يلي :

1- الغربي إيمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2010-2011 ، ص 31 .

2- ياسين ربح ، المرجع السابق ، ص 114 .

3- المادة 16 من القانون العضوي رقم 12-16 ، المرجع السابق ، ص 56 .

4- ليلية قلو ، العلاقة القائمة بين البرلمان و السلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين النظام الجزائري ونظام الولايات المتحدة الأمريكية ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة سعد دحلب -البليدة- ، الجزائر ، 2009 ، ص 69 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

تحديد جدول الأعمال وفقا لترتيب الأولوية الذي تريده الحكومة ، يكشف أن تدخل الحكومة يمتد حتى إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني .

أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال قد يؤدي لإستبعاد مواضيع يرغب البرلمان في إدراجها ضمن جدول الأعمال ، أو حتى تأجيلها و هذا يشكل سلبا للسلطة التقديرية التي يجب أن يتمتع بها ممثلو الشعب .

وضع جدول الأعمال بهذه الصيغة من شأنه خلق الإمتعاض لدى البرلمانيين و الإحساس بعدم الجدوى من الحضور و لا من المناقشة ، و ربما هذا ما تؤكد المقاعد الشاغرة أثناء الجلسات أو حتى الحضور و الإكتفاء بمطالعة الجرائد ¹ .

ونظرا لأن دورات البرلمان محدودة بدورة عادية واحدة كل سنة ، و على إعتبار أنه يصعب إدارة الجلسات من دون جدول أعمال تجنبيا للفوضى و إضطراب جلسات البرلمان ، فهذا الأخير يكون مضطرا لمسايرة الحكومة في كل النقاط التي تسطرها طالما لا يوجد مخرج آخر ² .

ثانيا: مساهمة الحكومة في دراسة و مناقشة القانون و التصويت عليه: وتكون مساهمة الحكومة في العملية التشريعية سواء في حالة الدراسة أو المناقشة وحتى في مرحلة التصويت على القانون .

أ- مساهمة الحكومة في دراسة المبادرة القانونية على مستوى اللجان الدائمة:

بعد إبداء الحكومة لمشاريع القوانين و قبول مكتب المجلس الشعبي الوطني لإقتراحات القوانين وعدم رفضها من قبل الحكومة ³ ، يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة إقتراح القانون للجنة المختصة لدراسته .

1- عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، المرجع السابق ، ص 41 .

2- عقيلة خرباشي ، المرجع نفسه ، ص 42 .

3- ياسين ربوح ، المرجع السابق ، ص 116 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

فالبرلمان يقوم بمهامه التشريعية عن طريق اللجان الدائمة ، التي تقوم بدراسة مشاريع القوانين والإقتراحات بشكل معمق ، و تعد بشأنها تقريرا يكون محل مناقشة¹، كما لهذه اللجان إقتراح التعديلات و الإضافات التي تراها ضرورية² .

وتظهر مشاركة الحكومة في أعمال اللجان الدائمة من خلال حالتين :

الحالة الأولى : يمكن لأعضاء الحكومة الحضور لأشغال اللجنة الدائمة ، و ذلك بطلب يوجهه الوزير الأول ، حيث يتكفل بإرسال هذا الطلب إلى رئيس الغرفة الذي تنتمي إليها اللجنة³ .

و تستهل اللجنة المختصة في دراسة مشروع القانون بالإستماع أولا إلى عرض ممثل الحكومة وتليها مناقشة تدور بين أعضاء اللجنة و ممثل الحكومة ، الذي يحاول الإجابة على كل التساؤلات الموجهة إليه مدافعا بذلك عن وجهة نظر الحكومة .

الحالة الثانية : يمكن للحكومة حضور جلسات اللجان الدائمة ، على أساس المادة 26 في فقرتها الأخيرة من القانون العضوي رقم 16-12 حولت لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال اللجان الدائمة ، وحتى الإستماع إليهم بناء على طلب توجهه الحكومة إلى رئيس الغرفة التابعة لها اللجنة التي تقوم بدراسة النص القانوني ، كما يمكن للجنة المختصة في إطار ممارسة أشغالها أن تدعو أشخاصا مختصين ذوي خبرة للإستعانة بهم في أدائها لمهامها⁴ .

ب- مساهمة الحكومة عند مناقشة القانون و التصويت عليه :

تمر مرحلة المناقشة و التصويت على مستوى البرلمان بمراحل و إجراءات متعددة ، و متميزة عن

1- سعاد عيادي ، المرجع السابق ، ص 186 .

2- غربي إيمان ، المرجع السابق ، ص 36 .

3- سعاد عيادي ، المرجع نفسه ، ص 187 .

4- عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة الحاج لخضر -باتنة - ، الجزائر ، 2009-2010 ، ص 244 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

غيرها ، تختلف بإختلاف أشكال التصويت فقد يكون تصويتا مع مناقشة عامة ، أو بمناقشة محدودة أو تصويتا بدون مناقشة ¹.

1- التصويت مع المناقشة العامة: هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع و إقتراحات القوانين ، ويجري في مرحلتين متتاليتين : المناقشة العامة و المناقشة مادة مادة ².

1-1/ المناقشة العامة : يتم الشروع في المناقشة التي تتعلق بمشروع قانون ، بالإستماع إلى ممثل الحكومة أولا و الذي تعتبر فرصة له لعرض أسباب المشروع و شرح الخطوات العريضة التي يتضمنها في محاولة منه لإقناع الأعضاء في مدة زمنية محددة ، و تعد هذه المدة قصيرة بالنسبة للنواب حيث لا تمكنهم من إبداء رأيهم بصورة واضحة و لا حثهم على المصادقة عليه ، و إلى مقرر اللجنة المختصة ثانيا، ثم في الأخير إلى المتدخلين الذين تم تسجيلهم بالترتيب .

و في حالة ما إذا كانت المناقشة تتعلق بإقتراح قانون فيُشرع في المناقشة بالإستماع إلى مندوب أصحاب الإقتراح و ممثل الحكومة، الذي يبدي رأيه حول إقتراح قانون إما بالمعارضة أو بالتأييد حسب ما تقتضيه مصلحة السلطة التنفيذية ، و مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم في قائمة المسجلين المعدة سلفا ³.

ثم يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة إثر المناقشات ، إما التصويت على النص بكامله و إما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله ، و لا تبث فيه الغرفة المعنية إلا بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة و إلى اللجنة المختصة بالموضوع ، حيث أنه في المناقشات العامة لا يمكن تقديم تعديلات سواء كتابية أو شفوية ⁴.

1- سعاد عيادي ، المرجع السابق ، ص 198 .

2- المادة 32 من القانون العضوي رقم 16-12 ، المرجع السابق ، ص 58 .

3- الغربي إيمان ، المرجع السابق ، ص 40 .

4- المادة 33 من القانون العضوي رقم 16-12 ، المرجع نفسه ، ص 58 .

1-2/ مرحلة المناقشة مادة مادة : يمكن لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب إقتراح قانون تقديم تعديلات شفوية ، و بعد التصويت يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني و حسب الحالة النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون عشرة (10) أيام و يُشعر الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقا بنسخة من ذات النص¹ و تباشر المناقشة في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة ، على النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأخرى بالإستماع إلى ممثل الحكومة ، فألى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق .

يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة إما المصادقة على النص بكامله ، وإما الشروع في المناقشة مادة مادة على أن يتخذ المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة قراره بعد تدخل كل من ممثل الحكومة و اللجنة المحال عليها الموضوع ، بعد المصادقة يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة النص النهائي إلى رئيس الجمهورية في غضون 10 أيام مع إشعار رئيس الغرفة الأخرى و الوزير الأول بهذا الإرسال² .

2- التصويت مع المناقشة المحدودة : إذا كان الأصل العام في القوانين أنها تخضع للمناقشة العامة قبل التصويت عليها ، فإنه يمكن أن ترد بعض القيود على طريقة المناقشة بحيث تجعلها محدودة³ .

و يتم اللجوء إلى المناقشة المحدودة بقرار يصدره مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة ، بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب إقتراح القانون .

1- المادة 36 الفقرة 3 و المادة 42 من القانون العضوي رقم 16-12 ، المرجع السابق ، ص 59 .

2- المادة 39 من القانون العضوي رقم 16-12 ، المرجع نفسه ، ص 59 .

3- ليلية قلو ، المرجع السابق ، ص 82 .

لا تُفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة ، و خلال المناقشة مادة مادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ، و مندوب أصحاب إقتراح القانون ، و رئيس اللجنة المختصة أو مقررهما، و مندوبو أصحاب التعديلات ¹.

و طالما أن أغلب المبادرات تتقدم بها الحكومة فطلب إستعمال هذه الطريقة يقتصر على السلطة التنفيذية التي تخدمها كثيرا ، خاصة في الحالات التي ترى أن المناقشة العامة المفتوحة لسائر النواب المنتمين لتيارات سياسية ممثلة في البرلمان قد تؤدي إلى عرقلة العمل التشريعي ، و بالتالي تعطيل مشروع القانون الذي تقدمت به ، فهي تطلب هذا النمط من التصويت خدمة لمشاريعها القانونية ، وبالتالي تستطيع تمريرها دون أن تكون محل مناقشة عامة من طرف النواب ، لأن المناقشة العامة هي الطريقة الوحيدة التي يستطيع النواب من خلالها أن يبادروا بالتعديلات ².

3- التصويت بدون مناقشة : يشكل هذا النوع من التصويت القيد الحقيقي للنواب ، فهو لا يطبق إلا في حالة واحدة ، و هي الحالة المتعلقة بالأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها ³.

يُعرض النص بكامله للتصويت و المصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع ، بعد الإستماع إلى ممثل الحكومة و مقرر اللجنة المختصة ⁴.

فالتصويت بدون مناقشة تعد وسيلة جد فعالة في يد رئيس السلطة التنفيذية و يمكن للحكومة أن تلجأ إليها بواسطة رئيس الجمهورية ، و ذلك في حالة ما إذا سُحبت مشاريع القوانين التي كانت محل تعديلات من طرف النواب ، يتم إصدارها من طرف رئيس الجمهورية عن طريق أوامر و بهذا تضمن

1- المادة 36 من القانون رقم 16-12 ، المرجع السابق ، ص 59 .

2- سعاد عيادي ، المرجع السابق ، ص 202 .

3- قاوي إبراهيم ، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، الجزائر ، 2002 ، ص 27 .

4- المادة 37 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 16-12 ، المرجع نفسه ، ص 59 .

صدورها بدون تعديل و لا تغيير¹.

ثالثا: تحكم الحكومة في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان

عادة ما يكون هناك توافق في وجهة نظر غرفتي البرلمان بالنسبة للنصوص القانونية المعروضة عليها فيقوم مجلس الأمة بالمصادقة على النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، و ذلك بعد قيامه بقراءة جديدة لنصوص القانون المصوت عليها ، غير أن إحتمال وقوع خلاف بين الغرفتين وارد و غير مستبعد ، لهذا قام المؤسس الدستوري بإيجاد آلية لحل الخلاف بين الغرفتين و ذلك و وفقا لمبدأ التوازن و التكامل و المساواة بين الغرفتين .

فاللجنة المتساوية الأعضاء ، تعتبر وسيلة هدفها تقريب وجهات نظر المجلسين ، لهذا نجدها تقوم على أساس التمثيل المتساوي بينهما غير أن صلاحية إستدعائها منوطة للوزير الأول² .

أ- تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء متوقف على إستدعائها من قبل الوزير الأول

طبقا للمادة 138 الفقرة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تجتمع اللجنة متساوية الأعضاء بناء على طلب من الوزير الأول ، و بالتالي فإن الوزير الأول هو من يملك حق المبادرة بدعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للإنعقاد .

1- للوزير الأول سلطة تقديرية في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

إن المؤسس الدستوري أعطى للوزير الأول السلطة التقديرية في طلب إجتماع هذه اللجنة ، وبهذا المعنى فإن طلب الإجتماع هذا مرهون برغبة الوزير الأول .

و قد ربط البعض السلطة التقديرية للوزير الأول في طلب إجتماع اللجنة ، في أن هذا الأخير هو الذي يقدر نوعية الخلاف فيما إذا كان بسيطا أو جوهريا .

1- سعاد عيادي ، المرجع السابق ، ص 203 .

2- سعاد عيادي ، المرجع نفسه ، ص 204 .

فالخلاف البسيط يرتبط بمسائل متعلقة إما بالصياغة اللغوية للنص أو بترتيب أحكامه من حيث الشكل ، أما الخلاف الجوهرى فهو يقع بمناسبة دراسة نص تشريعى معين ¹ .

2- تعيين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء من مهام البرلمان

لم تتطرق المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى كيفية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء ، بل أكدت فقط على ضرورة مراعاة التمثيل المتساوي بين المجلسين حيث نصت على "...تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين ."

وبالرجوع لنص المادة 89 من القانون العضوي رقم 16-12 حُدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء من كل غرفة ، كما يتم تعيين عدد من الأعضاء الإحتياطيين قُدر عددهم بخمسة (05) من كل غرفة ، ليضمنوا إستخلاف الأعضاء المرسمين في حالة تغييبهم .

إن النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى أوكل مهمة إختيار ممثليه على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء للمكتب فقط ، دون اللجنة المتخصصة و على العكس من ذلك نجد اللجنة ² المتخصصة على مستوى مجلس الأمة ، هي التي تقوم بإختيار من ينوب عنها في اللجنة المتساوية الأعضاء ³ .

ب- إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء : وتتمثل فيما يلي :

1- مشاركة الحكومة في سير جلسات اللجنة المتساوية الأعضاء :

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ تبليغ طلب الوزير الأول إلى

1- رابح سعاد ، المرجع السابق ، ص 67 .

2- سعاد عيادي ، المرجع السابق ، ص 211 .

3- سعاد عيادي ، المرجع نفسه ، ص 211 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

رئيسي كل غرفة ، و يكون الإجتماع بالتداول إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو في مقر مجلس الأمة .

يُعقد الإجتماع الأول للجنة بدعوة من أكبر أعضائها سنا ، لتقوم بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحييت إليها .

إن القانون العضوي رقم 16-12 يُخول لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء دون أن يحصر ذلك في الوزير المعني .

كما يمكن للجنة المتساوية الأعضاء أن تستمع لكل عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الإستماع إليه مفيد لأشغالها ، ثم تقترح اللجنة نصا حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف .

لا تتناول اللجنة المتساوية الأعضاء إلا الأحكام التي صوّت أو صادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة ، و لم تحصل على الأغلبية المطلوبة¹ .

2- عرض النص المقترح أمام البرلمان و إمكانية سحبه من قبل الحكومة :

يؤكد الدستور على أنه بعد إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ووصولها إلى إقتراح نص حول الأحكام محل الإختلاف ، تعرض الحكومة النص المقترح على الغرفتين للمصادقة عليه² ، و بعد عرض النص المقترح على غرفتي البرلمان لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة .

و في حالة إستمرار الخلاف بين الغرفتين ، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا ، و في هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء ، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه .

1- أنظر المواد من 88 إلى 95 من القانون العضوي رقم 16-12 ، المرجع السابق .

2- رابع سعاد ، المرجع السابق ، ص 68 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

و يُسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني¹ .

و يظهر التحكم الحكومي جليا في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في النقاط التالية :

- الحكومة ممثلة في الوزير الأول هي من لها حق طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء .
- إمكانية أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء .
- لا يمكن لغرفتي البرلمان تعديل النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة² .

المطلب الثاني: الإختصاصات التنظيمية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

سوف نتناول في هذا المطلب السلطة التنظيمية للوزير الأول من جهة (الفرع الأول) ، والسلطة التنظيمية للوزراء من جهة أخرى (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: السلطة التنظيمية للوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري

إذا كان الدستور قد أسند مهمة التشريع للبرلمان فإنه خص الوزير الأول بالسهر على تنفيذ هذه القوانين، إضافة إلى هذا فهو مكلف بتنفيذ التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية، وذلك بموجب مرسوم تنفيذي موقع من طرف الوزير الأول .

ومن ثمة فالسلطة التنظيمية للوزير الأول تتمثل في السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات (أولا) ، والتوقيع على المراسيم التنفيذية (ثانيا) .

أولا: السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات

لقد جاء في نص المادة 99 الفقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، بأن الوزير الأول

1- المادة 138 الفقرة 6 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

2- ياسين ريوح ، المرجع السابق ، ص 124 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ، وبذلك فقد خُولت للوزير الأول سلطة التنظيم التي تفيد الحق في إصدار قرارات إدارية عامة ومجردة لتنفيذ سياسة الحكومة في الواقع ، عن طريق تطبيق القوانين الصادرة عن البرلمان والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية .

فالسلطة التنظيمية للوزير الأول هي عبارة عن مجموعة من القواعد العامة والمجردة التي تتضمن تنفيذ قانون صادر عن السلطة التشريعية أو مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية¹.

إن اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان حيث تنص المادة 143 الفقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 : " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، وذلك وفق التوجيهات المعروضة في مجلس الوزراء ، وصلاحيات الوزير الأول في مجال تطبيق القوانين والتنظيمات هي شاملة ، لكونه هو المكلف بتطبيق القوانين في الميدان².

حيث يتولى الوزير الأول تنفيذ القوانين التي تأتي بقواعد عامة يحتاج تنفيذها لوائح تفصيلية ، ويتم ذلك بموجب مراسيم تسمى المراسيم التنفيذية³.

وبذلك ، فإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة وواسعة ، فإن السلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية .

و كما سبق و ذكرنا ، يملك الوزير الأول إلى جانب تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان ، إختصاص تنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية .

1- ياسين ريوح ، المرجع السابق ، ص 96 .

2- مرزاق زروقي ، مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري من خلال الدساتير (1963-1976-1989-1996) ، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة الجزائر 3 ، 2013-2014 ، ص 352 .

3- كيواني قديم ، السلطة التنفيذية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 ، كلية الحقوق ، جامعة بن يوسف بن خده ، الجزائر، 2011-2012 ، ص 45 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

فالوزير الأول بذلك يشارك رئيس الجمهورية في سلطة التنظيم غير أن التنظيم المخول لرئيس الجمهورية هو التنظيم المستقل ، في حين أن التنظيم الذي يتكفل به الوزير الأول ليس مستقلا لأنه يستند في وجوده على وجود القوانين لتطبيقها .

والحال التنظيمي التطبيقي يعتبر المجال التقليدي للسلطة التنظيمية ، ويتمثل في إتخاذ التدابير التفصيلية اللازمة لتنفيذ القانون ، فالقانون لا ينفذ من تلقاء نفسه ، بل يحتاج إلى ما يصطلح عليه بمراسيم التطبيق التي تبين الكيفية التي يجب أن يطبق بها قانون ما ¹ .

وينبغي أن ننوه إلى أن مجال تدخل المراسيم التنفيذية يضيق ويتسع ، فإذا كان القانون عاما إتسع دور الوزير الأول في وضع التفاصيل اللازمة ، أما إذا كان القانون دقيقا يضيق تدخل المجال التطبيقي ² .

و في الأخير تجدر بنا الإشارة إلى أن القول بتنفيذ القوانين و التنظيمات لا يُفهم منه الاقتصار على القوانين الصادرة عن البرلمان و التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية ، بإعتبارها تدخل في مجال التنظيم المستقل وإنما يمتد هذا الإختصاص إلى المراسيم التي يصدرها الوزير الأول سواء تعلقت بتنفيذ القوانين أو تنظيمات رئيس الجمهورية ، وكذا التعليمات والقرارات ذات الصلة بإعتبارها كلها تندرج ضمن مجال التنظيم التنفيذي المعقود للوزير الأول أو المفوض لغيره ³ .

ثانيا: توقيع المراسيم التنفيذية

تنص المادة 99 الفقرة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه يوقع الوزير الأول المراسيم التنفيذية ، وإن هذا الاختصاص هو نتيجة لتكليف الوزير الأول بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، والموقع التنفيذي للحكومة التي تعد على بيّنة بما يحتاجه تنفيذ أي قانون من جزئيات

1- ياسين ريوخ ، المرجع السابق ، ص 96 .

2- ياسين ريوخ ، المرجع نفسه ، ص 97 .

3- سعيد بوالشعير ، المرجع السابق ، ص 439 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

وتفصيلات دقيقة ولازمة لتنفيذ أي تشريع ، فبعض النصوص التشريعية والتنظيمية لا يكتفي الوزير الأول بتنفيذها عن طريق الإصدار والنشر، بل تتطلب صدور مراسيم أو قرارات توضيحية تفسيرية للنص أو جزء منه، لأنها تحوي قواعد عامة يُترك أمر تحديد كيفية تنفيذها للسلطة التنفيذية عن طريق مراسيم يوقعها الوزير الأول¹.

إلا أنه تستبعد مجالات تنفيذ القوانين المتعلقة بمسائل الدفاع والسياسة الخارجية من صلاحيات الوزير الأول ، وتكون من إختصاص رئيس الجمهورية باعتبارها مجالات مخصصة له ، جعلها الدستور من إختصاص و مسؤولية رئيس الجمهورية بوصفه رئيسا للدولة².

والمراسيم التنفيذية التي يوقعها الوزير الأول هي في حقيقتها مراسيم تختلف عن المراسيم الرئاسية التنظيمية ، وإن المراسيم التنفيذية توقع من قبل الوزير الأول دون غيره .

و منه نستطيع القول أن الوزير الأول يمارس الإختصاص التنظيمي المكمل للقانون ، و هذه الصلاحية المهمة و التي هي التوقيع على المراسيم التنفيذية منحها التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 99 الفقرة 4 للوزير الأول لكي تميزه مع ما يقوم به رئيس الجمهورية في مجال السلطة التنفيذية .

و من ثمة ذهب الفقه الدستوري اليوم على التمييز بين نوعين من المراسيم من حيث الدرجة وذلك باختلاف إجراءاتها الخاصة أثناء القيام بإعدادها ، فهناك مراسيم تتخذ في نطاق مجلس الوزراء و هي أكثر درجة و الأخرى تجرى تحت إشراف الحكومة مع بعض الهيئات قبل أن تتوصل إلى وضعها في صيغتها النهائية³.

وجميع المراسيم التي توقع من قبل الوزير الأول تسمى بالمراسيم التنفيذية ، ويندرج ضمنها:

- المراسيم التي تدرج في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات .

1- كيواني قدم ، المرجع السابق ، ص 45 .

2- بورايو محمد ، المرجع السابق ، ص 127 .

3- مرزاق زروقي ، المرجع السابق ، ص 353 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

- المراسيم التي بمقتضاها يتم تعيين وإنهاء موظفي الدولة في الوظائف المدنية .
 - المراسيم التي بمقتضاها يتم تنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية للوزير الأول، والمصالح الإدارية في الولايات .
 - المراسيم التي بمقتضاها يتم تحديد الإختصاص لأعضاء الحكومة ¹ .
- والسبب في تحويل الوزير الأول هذا الإختصاص يعود إلى أن برنامج الحكومة لا يطبق إلا بنصوص قانونية يسنها البرلمان، ونظرا لإرتباط هذه القوانين ببرنامج الحكومة المسؤولة أمام البرلمان فتتخذها يجب أن يتم بواسطة الوزير الأول عن طريق توقيع مراسيم تنفيذية ² .
- فهذه المراسيم التنفيذية هي الوسيلة القانونية التي يعتمد عليها الوزير الأول في تأدية مهامه ، فهي عبارة عن قرارات إدارية عامة متضمنة كأصل أحكام وقواعد محددة للشروط والإجراءات اللازمة لتطبيق قانون معين تطبيقا سليما وفعالا ³ .
- وإضافة إلى المراسيم التنفيذية التي تدرج ضمن إختصاص الوزير الأول ، بإمكانه إصدار مراسيم أو لوائح ذات طبيعة ضبطية تدرج ضمن الضبط الإداري ، يكون القصد من إصدارها تنظيم كل ما يتعلق بالمرافق العامة والنظام العام ⁴ .
- بالإضافة إلى ذلك يدخل ضمن إختصاصات رئيس الحكومة أو الوزير الأول إصدار اللوائح التفسيرية التي يكون القصد منها تفسير النصوص التشريعية أو التنظيمية ، التي يكون مضمونها في حاجة إلى توضيح شريطة ألا تتجاوز هذه النصوص التفسيرية مقاصد المشرع .
- وقد درج الفقه على التمييز بين نوعين من المراسيم التنفيذية ، هما :
- المراسيم التنفيذية البسيطة أو التلقائية: وهي مراسيم يتخذها الوزير الأول من تلقاء نفسه ، ودونما حاجة إلى وجود نص في صلب القانون يستدعي ذلك ، ما دام أن له أصلا سلطة إصدار ما يراه

1- ياسين ربوح ، المرجع السابق ، ص 97 .

2- دنش رياض ، السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 57 .

3 - عادل ذواوي ، المرجع السابق ، ص 38 .

4- بورايو محمد ، المرجع السابق ، ص 128 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

مناسبا من التنظيمات ، وطالما أنه يستهدف تفصيل ما قد أجمله القانون ، ولا يتجاوز حدود إختصاصه التنفيذي المخول له دستوريا ¹ .

كما يشير الفقه إلى أن ممارسة الوزير الأول للسلطة التنظيمية ضمن المجال العائد له ، يعتبر نتيجة طبيعية لمباشرته للوظيفة التنفيذية ، ولذا فالمرشح عندما يدعو الوزير الأول لإصدار تنظيمات تنفيذية، فإنه لا يثبت له حقا جديدا ، ولا يمنحه إختصاصا لم يكن له من قبل.

المراسيم التنظيمية المسماة بتنظيمات أو لوائح الإدارة العامة: وهي مراسيم يتطلب صدورها دعوة صريحة ومباشرة وخاصة من المشرع للوزير الأول ، أو الحكومة بصفة عامة ، وهذا بالنظر إلى أن ما ستتضمنه من أحكام يمكنها أن تضيف شيئا جديدا للقانون ، لذا يستوجبها فهمه وتفسيره لتطبيقه التطبيق الصحيح والمنتج في أرض الواقع .

وبتعبير آخر يستند هذا النوع من المراسيم التنفيذية في قيامه على وجود إحالة صريحة ومتميزة من جانب المشرع إلى السلطة التنظيمية للوزير الأول، وهذا لتنظيم جوانب ذات طابع في تضمينها قانون معين، لذا فهذه المراسيم تطغى عليها صفة القرار على صفة التنفيذ، مما يؤدي في النهاية إلى إشراك السلطة التنظيمية للوزير الأول مع السلطة التشريعية ، في تسوية المسألة أو موضوع محل التنظيم ولأن المطلوب في هذه الحالة ليس تنظيمات تنفيذية بالمعنى الدقيق للمصطلح فقد أصطلح على تسميتها —عوضا عن ذلك — إما بتنظيمات الإدارة العامة أو التنظيمات الفنية ، وإما بالتنظيمات المكملة أو المتممة ² .

والذي يلاحظ على السلطة التنظيمية للوزير الأول — كما سبق وذكرنا- أنها في كل الأحوال تكون سلطة تابعة في وجودها وعملها للسلطة التشريعية ، وتظهر هذه التبعية في ثلاث مظاهر ³ :

1- عادل ذواوي ، المرجع السابق ، ص 38 .

2 - عادل ذواوي ، المرجع نفسه ، ص 39 .

3- عادل ذواوي ، المرجع نفسه ، ص 40 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

أول هذه المظاهر هو إقتران قيامها بالوجود القبلي للقانون الذي تمارس لتنفيذ أحكامه ، ولذا لا يُتصور ممارستها دون صدوره ، وإلا فقدت أساس دستورتها .

والمظهر الآخر مفاده تقيدها بوضع وصياغة التفاصيل في ذات الموضوع الذي نظمته القانون دون أن تتجاوزه ، وإلا تعدت النطاق الموضوعي لإختصاصها ، الأمر الذي يشوب التنظيم الذي أصدرته بعدم الدستورية ، فضلا عن إتاحتها الطعن في التنظيم المعني بعدم المشروعية لمخالفته القانون الذي صدر لتنفيذه .

أما المظهر الأخير فيتجسد في إمتناع الوزير الأول عن ممارسة السلطة التنظيمية حال إلغاء القانون الذي نظمت تنفيذه ، وذلك بعدم إجراء أي تعديل على التنظيم الذي أصدره تنفيذا له، بل إن هذا التنظيم ، ومراعاة لما يقتضيه منطق التبعية ، يُلغى بقوة القانون بإلغاء القانون المتبوع، ما لم ينص القانون الجديد على إستمراره حتى صدور تنظيمه الخاص به¹ .

وإن أسباب وجود المرسوم التنفيذي بجانب القانون مترابطة ومتداخلة ببعضها البعض ، ويمكن ردها إلى ما يلي:

لما كانت الأوضاع التي تطبق فيها التشريعات تتغير من فترة لأخرى ، مما يقتضي معها إعادة النظر في شروط وإجراءات التطبيق كلما دعت الحاجة إلى ذلك ، ولو حددت هذه الشروط بواسطة القانون لإستوجب تعديله في فترات زمنية متقاربة وقد يأخذ ذلك وقتا طويلا خاصة وأن إجراءات التعديل هي إجراءات معقدة وبطيئة ، كما أن التعديل المتكرر للنصوص التشريعية يُفقد طابع الثبات والإستقرار النسبيين .

لذا كان أولى بالسلطة التنفيذية أن تناط بمهمة السهر على تنفيذ القوانين بواسطة المراسيم التنفيذية ، التي يسهل تعديلها كلما إقتضت الضرورة و بدون الحاجة إلى تعديل القوانين .

1- سعيد بوالشعير ، المرجع السابق ، ص 92 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

إن السلطة التشريعية لا تملك الوقت ولا الخبرة اللازمين في شؤون التنفيذ بما يمكنها من تحديد كل القواعد والإجراءات المتعلقة بكيفية تنفيذ القوانين في صلب القوانين بعينها ، وذلك بسبب كثرة هذه القواعد والإجراءات من جهة ، ودقة الموضوعات والمسائل التي تتعرض لها من جهة أخرى .

تملك السلطة التنفيذية جهاز إداري قوي وفعال له من الوسائل المادية والبشرية ، ما يمكنها من إتخاذ القرارات والتدابير العاجلة ، لمواجهة الظروف والمشاكل المعقدة التي يطرحها الواقع المعاش، والمكانة التي يحتلها الجهاز الإداري بفضل الدور الأساسي الذي يتولى القيام به ، وبحكم تعامله اليومي مع الجمهور في كافة مجالات الحياة تميزه عن غيره من الأجهزة الأخرى لما يتمتع به من دوام وتخصص وفقا لمقتضيات العمل وأوضاعه¹.

إن التشريع التي يضعه البرلمان غالبا ما يكتفي بذكر المبادئ العامة والقواعد الأساسية المقررة للحقوق والواجبات ، تاركا مهمة إيراد تفاصيل هذه القواعد للسلطة التنفيذية وذلك عن طريق المراسيم التنفيذية ، التي من شأنها تحديد القواعد الخاصة بالتنفيذ والملاءمة بين الأحكام العامة ومقتضيات مبدأ التخصص².

وجدير بالذكر أنه حتى في المواضيع التي يتحرر فيها البرلمان من ضرورة التقيد بوضع القواعد العامة أو النظام العام أين له حق التدخل في إبراز التفاصيل، فإن هذه الأخيرة- في معظم الحالات - لن تكون كافية لنفاذ الأحكام التي يتضمنها القانون، لما كانت هذه المواضيع من شأنها إثارة الكثير من المسائل المختلفة التي تتسم بالطابع الفني المعقد ، والتي تتطلب قسطا كبيرا من الخبرة الفنية عند وضعها وهي خبرة لا يمكن أن تتوافر لدى البرلمان، الذي غالبا ما يتكون من أفراد سياسيين ليست لديهم أية خبرة فنية .

1- بلحاج نسيم ، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2006-2007 ، ص 145.

2- بلحاج نسيم ، المرجع نفسه ، ص 145.

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

إذ ليس من شأن هذا التنظيم الوارد في القانون مهما كان المدى الذي وصل إليه في وضع تفصيلات وجزئيات إستبعاد النص التطبيقي مقدما، لأن الضرورة قد تستوجب فيما بعد إصدار مثل هذا النص لمواجهة الظروف الجديدة أو التطبيقات المختلفة التي لم تكن متوقعة وقت صدور القانون .

فقد يكون ممكنا نظريا تصور قانون يعالج المسائل التفصيلية ويحددها بالدقة التي يقتضيها ، إلا أنه عمليا لا بد من تدخل النصوص التطبيقية لتحديد إجراءات تطبيق الأحكام القانونية لإمكانية تجسيدها ميدانيا ¹ .

وبالاستناد على ما سبق، يمكن القول أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تتميز عن السلطة التنظيمية للوزير الأول بخاصيتين أساسيتين هما ²:

أنها سلطة قائمة بذاتها، وذلك لأنها تملك حق التشريع ابتداء، عن طريق إصدار مراسيم رئاسية تنظم مسائل لم تطرقها يد المشرع قبلا، لأنها خارجة عن نطاق إختصاصه الموضوعي.

أنها سلطة مستقلة، وذلك لأنها غير مقيدة في عملها، من جهة بمراعاة وجوب وجود قانون في المسألة المراد تنظيمها قبلا، ومن جهة أخرى بمراعاة إحترام قواعد القانون العادي ، لأنه غائب عن نطاق إختصاصها الموضوعي .

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية للوزراء في النظام الدستوري الجزائري

الحقيقة أن الوزير لا يتمتع بسلطة تنظيمية ، لأن السلطة من إختصاصات رئيس الجمهورية والوزير الأول ، ولكن إستثناءا يمكن للوزير أن يمارس هذه السلطة إذا وُجد نص قانوني صريح يمكنه من ممارسة هذه السلطة ، أو أن يمارسها في إطار قطاع نشاطه (وزارته) خاصة الضبط الإداري الخاص .

1- بلحاج نسيمة ، المرجع السابق ، ص 146.

2- عادل ذواوي ، المرجع السابق ، ص 40 .

الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

ولقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 7 فيفري 1986¹ أن الوزارات لا يتمتعون بإتخاذ إجراءات عامة تنظيمية ، إلا إذا سمح لهم القانون بذلك أو إستنادا إلى أعمالهم .

هذا من الناحية الشكلية أما من الناحية العملية ، فالوزراء يصدرون قرارات تتعلق بتنظيم المصالح الإدارية ، وتمس بالمسار الوظيفي للموظفين ، وتمس المواطنين في بعض الحقوق والواجبات ، إذن فالقرارات الوزارية هي مصدر إلتزامات وحقوق ، وهي التي تجسد السلطة التنظيمية للوزراء ، بالإضافة إلى ذلك فإن الوزراء هم الذين يعدون مشاريع القوانين و أغلب النصوص التنظيمية .

وعليه يمكن القول أن للوزير دور مهم في المجال التنظيمي ، سواء مباشرة عن طريق إصدار قرارات تنظيمية تتصل بقطاع وزارته، والتي يتم نشرها في الجريدة الرسمية للوزارة ، أو بشكل غير مباشر من خلال مشاريع القوانين ومشاريع المراسيم التي تعدها الوزارات² .

في الأخير ، وفي ظل إتساع الإختصاصات الدستورية الممنوحة للسلطة التنفيذية التي سبق أن أشرنا إليها ، والمركز القوي الذي أصبحت تحظى به ، لنا أن نتساءل عن مدى مسؤوليتها عن أعمالها، وهذا ما سنحاول الإجابة عليه في الفصل الثاني .

1- ياسين ريوخ ، المرجع السابق ، ص 66 .

2- ياسين ريوخ ، المرجع نفسه ، ص 67 .

" الفصل الثاني "

تقرير مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها والإستثناءات الواردة عليها

الفصل الثاني: تقرير مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها و الإستثناءات الواردة عليها

تشكل السلطة التنفيذية في الجزائر من رئيس الجمهورية و الحكومة و جميع الموظفين من كافة الدرجات و المستويات ، و قد حدد الدستور إختصاصات السلطة التنفيذية و التي يظهر من خلالها تقوية دور رئيس الجمهورية سواء في مواجهة الحكومة أو في مواجهة باقي السلطات في الدولة ، إلا أن ذلك لا ينفي صراحة ضرورة محاسبة رئيس الجمهورية وتقرير مسؤوليته ، حيث يخضع رغم مركزه القوي للمساءلة .

كما يكون الوزير الأول مع مجموعة الوزراء أيضا مسؤولين أمام البرلمان ، الذي يحق له أن يوجه أسئلة و إستجابات إلى السلطة التنفيذية .

فأعضاء السلطة التنفيذية و هم بصدد ممارسة مهامهم التي حولها إياهم الدستور ، قد يرتكبون بعض الأخطاء التي قد تؤدي إلى حدوث الكثير من الأضرار و التي ينجم عنها الإخلال بالنظام والمساس بحقوق و حريات الأفراد.

و من أجل المحافظة على حقوق و حريات الأفراد و تجنب الإضرار بها ، برزت فكرة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية كضمان للإلتزام بتطبيق القانون و المحافظة عليها ، فهذه الرقابة هي الأداة الفعالة التي تجعلها لا تخرج عن غايتها و تحملها المسؤولية الأعمال التي تصدر عنها (المبحث الأول) إلا أن الأمر في الواقع ليس بهذه البساطة ، فلا تزال بعض أعمال السلطة التنفيذية غير خاضعة للرقابة القضائية أو الرقابة التشريعية ، و من هذه الأعمال ما يطلق عليه "أعمال السيادة" (المبحث الثاني) .

المبحث الأول: مسؤولية السلطة التنفيذية عن الأعمال الصادرة عنها

لقد كانت الدولة قديما لا تسأل عن أعمالها في أي مجال كانت ، لأن المسؤولية برأيهم آنذاك كانت تتنافى مع فكرة سيادة الدولة ، ولذلك كان من غير الممكن مساءلتها عن الأعمال التي تقوم بها .

لكن بمرور الوقت ، زالت هذه الفكرة لضعف أساسها ، فسيادة الدولة لا يمكن أن تتنافى مع خضوعها للقانون .

ومن ثم تمّ الإعتراف بمسؤولية الدولة ، تكريسا لمبدأ سيادة القانون ، ومبدأ الديمقراطية الحقيقية ، ومبدأ مساواة الجميع أمام القانون .

ويقصد بمسؤولية الدولة عن أعمالها الإدارية ، إلزام الدولة بتعويض كل من يصيبه ضرر من جراء نشاط الإدارة ، سواء كان المتضرر شخصا طبيعيا أو معنويا ، وسواء كان نشاطها قرارا إداريا أو مجرد عمل مادي .

ويخرج من نطاق هذه المسؤولية أعمال الإدارة التعاقدية ، فهذه الأعمال تخضع للمسؤولية التعاقدية التي تتضمنها قواعد العقود الإدارية .

فإذا ما قامت السلطة التنفيذية عند مباشرتها لأعمالها بإحداث ضرر ما لحق بالأفراد أو الهيئات فإنه للمتضررين الحق بالمطالبة بالتعويض ، وذلك برفع دعوى أمام القضاء صاحب الولاية العامة بالنظر في صحة القرارات الإدارية .

وبذلك فإن كل قرار إداري أو عمل صادر عن السلطة التنفيذية من شأنه الإضرار بحقوق وحريات الأفراد ، تحقيق بالإلغاء والتعويض عنه إذا كان العمل يخرج عن المألوف ويسبب ضررا جسيما ، وبهذا ينبغي على الإدارة أن تكون أكثر حرصا ودقة عند قيامها بأعمالها خشية الإضرار بحقوق الأفراد .

الفصل الثاني: تقرير مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها والإستثناءات الواردة عليها

وتقوم المسؤولية بحق الإدارة عن أعمالها التي تقوم بها على أساس أمرين هما ، وقوع الخطأ من جانبها ، وأن يتسبب هذا الخطأ بإحداث أضرار للمتعاملين معها ، إذ يسوّغ هذا الضرر القائم على الخطأ الذي إرتكبته الإدارة للمتضرر المطالبة بالتعويض ، وهذا هو الأساس التقليدي للمسؤولية في القانونين العام والخاص .

ولأن السلطة التنفيذية تسعى للموازنة بين القيام بأعمالها والمحافظة على حقوق وحرّيات الأفراد ، كما أنه يصعب إثبات أن الأفعال التي ألحقت ضررا بالغير ناتجة عن تصرفات لا صلة لها بأداء الوظيفة المنوطة بها ، هذا ما أدى إلى تقرير قيام مسؤولية الإدارة دون خطأ من جانبها .

حيث أن تحمل السلطة التنفيذية المسؤولية دون وقوع الخطأ من جانبها في بعض الأعمال أصبح ضروريا و لازما لإقامة هذه المسؤولية ، وذلك بحكم زيادة نشاطات الإدارة في الدول الحديثة وإتساع مجالها ، مما أوجب خلق نوع من التأمين ضد هذه المخاطر والأضرار ، عن طريق تعويض المتضررين عما يصيبهم نتيجة قيام الإدارة بأعمالها ، حتى في حال عدم وجود أي خطأ من جانبها .

والتعويض هنا لا يعد جزاء عن ذلك الخطأ ، وإنما يكون إعمالا للمبادئ الدستورية العامة ، وتحقيقا لإعتبارات العدالة ، لأن الأفراد لا ذنب لهم في تحمل آثار أعمال الإدارة .

وقد برزت فكرة الرقابة لضبط تصرفات الإدارة المخالفة للقانون والحد منها ، حيث أنه لا بد من تحميل الإدارة المسؤولية عن أي عمل أو تصرف تقوم به ويسبب الضرر للأفراد ، كما أنه يجب عليها الإعتراف بتلك المسؤولية وعدم إنكار حقوق وحرّيات الأفراد .

والمسؤولية التي تقع بحق السلطة التنفيذية تتمثل في المسؤولية السياسية المتمثلة في سحب الثقة من الوزارة مجتمعة أو من الوزير منفردا (المطلب الأول) ، و المسؤولية الجنائية المتمثلة في تطبيق قانون العقوبات على الجرم المرتكب (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

تُقرر المسؤولية السياسية في حق السلطة التنفيذية على الحكومة عن طريق سحب الثقة ، وذلك كما يلي :

إن الدارس للنظام الدستوري الجزائري يلاحظ أن الحكومة المشكلة من الوزير الأول من جهة ، والوزراء من جهة أخرى، مسؤولة عن تنفيذ برنامجها أمام رئيس الجمهورية ، بصفته صاحب السلطة في تعيينها و إنهاء مهامها ، و عن طريق ترأسه لمجلس الوزراء¹.

كما أن الدستور منح صراحة للبرلمان و بالتحديد للغرفة الأولى حق تحريك الإتهام الحكومي ، بناء على ما تتقدم به الحكومة من عروض أمام الغرفتين ، ينتهي ذلك بمناقشة أو بدونها من قبل المجلسين تترتب على إثره المسؤولية السياسية للحكومة ، و بالتالي هناك رابطة عضوية يمكن أن ينجر عليها العزل الجماعي للحكومة حسب ما هو وارد في الدستور .

وفي مقابل الدور الذي تلعبه الحكومة في مجال التشريع ، نص الدستور على جملة من الوسائل التي تقرر المسؤولية السياسية لها .

والغرض من هذه الوسائل ليس عرقلة العمل الحكومي، و إنما الغرض منها هو مراقبة الحكومة أثناء أداء عملها ، حتى لا تتعد عن السياسة العامة الواجب عليها تنفيذها .

الفرع الأول: المسؤولية السياسية للحكومة أمام رئيس الجمهورية

يترأس الحكومة الوزير الأول الذي يعينه رئيس الجمهورية بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية و ينهي مهامه²، كما يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد إستشارة الوزير الأول و تعد الحكومة

1- دنش رياض ، المسؤولية السياسية والجناائية للسلطة التنفيذية في ظل تعديل دستور 1996 ، مجلة الإجتهد القضائي ، العدد 4، ص 8 .

2- المادة 91 الفقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

مخطط عملها و تعرضه في مجلس الوزراء ¹ ، لم يبين الدستور كيفية إنهاء مهام أعضاء الحكومة وإكتفى بإسناد مهمة إنهاء مهام رئيسها لرئيس الجمهورية ، و بالتالي فإن إنهاء مهام الوزير الأول هو سلطة دستورية مخولة لرئيس الجمهورية في مقابل سلطة تعيينه و أعضاء الحكومة مرتبطين قانونا مع الوزير الأول بمجرد إنتهاء مهمته تتوقف مهمتهم بالتبعية ² .

والحكومة ممثلة في الوزير الأول ملزمة إتجاه رئيس الجمهورية بتنفيذ سياسته و مرتبطة به بعلاقة التبعية و السلطة الرئاسية ، و أي تقصير في تنفيذ هذه السياسة سيؤدي إلى إثارة مسؤوليتها ككل ، أو بصفة فردية أمام رئيس الجمهورية .

و من مظاهر المسؤولية الفعلية للوزير الأول و الحكومة أمام رئيس الجمهورية ، نجد أن هذا الأخير بإعتباره رئيس مجلس الوزراء يراقب عمل الوزراء من خلال مناقشات المجلس للأمر المختلفة ، وبالتالي يصبح رئيس الجمهورية مشاركا للسلطة التشريعية في الرقابة على الحكومة ³ .

و يدل الواقع السياسي في الجزائر ، أنه لم يحصل أن أنهت مهام حكومة واحدة بسبب إطاحة البرلمان بها ، و في المقابل نجد أن رئيس الجمهورية هو دائما الذي ينهى مهام الحكومة سواء بشكل فردي أو جماعي .

و عليه ، فإن تقرير مسؤولية الحكومة في الواقع أمام رئيس الجمهورية مخالف لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية الذي يقوم أساسا على أن بقاء الحكومة في منصبها مرهون بثقة البرلمان بها .

و الواقع أن المسؤولية الفعلية للوزير الأول و الحكومة أمام رئيس الجمهورية ناجمة عن العلاقة العضوية التي تربط الوزير الأول برئيس الجمهورية ، ذلك أنه إذا كان لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة

1- المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

2- دنش رياض ، السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 74 .

3 - فقير محمد ، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة أحمد بوقرة - بومرداس-، الجزائر، ص 148 .

في تعيين الوزير الأول و أعضاء الحكومة ، فإن له من الناحية الواقعية ذات الدرجة من السلطة في إنهاء مهامها، فمن يملك حق التعيين يملك حق الغزل¹.

الفرع الثاني: المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان

تضمن الدستور الجزائري العديد من الوسائل التي تؤدي إلى تقرير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، وهذه الحالات هي عرض مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني و المصادقة عليه ، وبيان السياسة العامة و يترتب عنه إيداع ملتمس الرقابة من طرف النواب أو طرح مسألة الثقة من طرف الوزير الأول².

أولا: عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني

يتوجب على الحكومة بعد تعيينها من طرف رئيس الجمهورية ، إعداد مخطط عملها وفقا لبرنامج رئيس الجمهورية ، و عرضه على المجلس الشعبي الوطني ، لأجل المصادقة عليه حسب نص المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

و الجدير بالذكر أن مخطط عمل الحكومة يُضبط في مجلس الوزراء ، الذي يرأسه رئيس الجمهورية و ذلك قبل عرضه على غرفتي البرلمان .

يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة ، و يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أولا ، حسب نفس الكيفيات طبقا لنص المادة 95 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

فإذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة الثاني ، ينحل

1- فقير محمد ، المرجع السابق ، ص 148 .

2- بلخياطي كلثوم ، عطاسي فاطمة ، المركز الأول في النظام الدستوري الجزائري الجديد ، مذكرة ليسانس ، قسم الحقوق ، جامعة ابن خلدون -تيارت- ، الجزائر ، 2012-2013 ، ص 8 ، 9 .

وجوبا و تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إنتخاب مجلس شعبي وطني ، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر وفقا لنص المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

أما فيما يتعلق بتقديم عرض مخطط العمل لمجلس الأمة ، فإنه يطرح في الواقع إشكالية مدى دستورية المناقشة العامة التي يفتتحها أعضاء مجلس الأمة بالنسبة لهذا المخطط ، خاصة و أن الدستور نفسه لم ينص على ضرورة أو حتى إمكانية إجراء مناقشة أمام مجلس الأمة بشأن مخطط العمل ، مثلما يستفاد من منطوق المادة 94 فقرة 3¹ .

و قد ذهب البعض في تبرير عدم تعارض هذا الإجراء مع الدستور إلى القول أن النقاش الذي يجريه مجلس الأمة لا يمثل مخالفة دستورية تقلق أحد الطرفين ، بقدر ما يعد ممارسة دستورية لطالما جسدت منذ بداية عمل مجلس الأمة ، ولم² يعارضها أي رئيس حكومة سابقا و الوزير الأول حاليا .

و عليه يمكن القول أن مناقشة مخطط العمل و إن لم يكن لها قيمة قانونية ، إلا³ أن لها في المقابل قيمة سياسية كونها تسمح بفهم السياسة المنتهجة ، من خلال تمكين أعضاء مجلس الأمة من إبداء آرائهم و ملاحظاتهم و تحفظاتهم على المخطط الحكومي، و إطلاع الرأي العام بذلك .

و بالتالي الدستور يعتبر الحكومة غير ملزمة بأن تحصل على موافقة مجلس الأمة ، على مخطط عملها ، و ذلك لعدم ترتيب أي آثار أو نتائج لعدم الموافقة ما عدا إصدار اللائحة التي يعبر فيها مجلس الأمة عن رأيه ، و هي ليست ملزمة للوزير الأول⁴ .

1- المادة 94 الفقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

2- فقير محمد ، المرجع السابق ، ص 145 .

3- مفتاح عبد الجليل ، يعيش تمام شوقي ، المسؤولية الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري "دراسة مقارنة" ، مجلة العلوم القانونية و السياسية ، العدد 9 ، جوان 2014 ، ص 101 .

4- مفتاح عبد الجليل ، يعيش تمام شوقي ، المرجع نفسه ، ص 102 .

ثانيا: بيان السياسة العامة

إن الحكومة ملزمة بأن تقدم عرضا سنويا للبرلمان عن المهام المنوطة بها ، إبتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها من قبل البرلمان ، تتناول فيه ما أنجزته من البرنامج طبقا لنص المادة 98 فقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة يعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة ، يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة ، كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني".

فبيان السياسة العامة هو وسيلة تمكن النواب من الإطلاع على عمل الحكومة ، خلال السنة المنصرمة و الإنجازات التي تم تحقيقها في إطار تنفيذ المخطط و البرنامج الذي صادق عليه البرلمان ¹ ، فهو بذلك عبارة عن وسيلة إبلاغ -أي حوصلة للبرلمان - بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من البرنامج ، و ما هو في طور التحقيق ².

مما يسمح للنواب بتحديد موقفهم من سياسة الحكومة ، و قد خول الدستور للنواب في حالة عدم رضاهم عن بيان الحكومة إقتراح لائحة أو إيداع ملتمس رقابة بعد إختتام مناقشة السياسة العامة ³.

ثالثا: إقتراح اللائحة

إن إقتراح لائحة بشأن بيان السياسة العامة للحكومة يعد حقا دستوريا للنواب ، يمكنهم من مراقبة نشاط الحكومة ، فتُقدم اللائحة أو اللوائح خلال 72 ساعة التالية لإنتهاء تدخلات النواب

1- فقير محمد ، المرجع السابق ، ص 145 .

2- بشقاوي أسماء ، جبالة مريم ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة تخرج ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم القانونية و الإدارية ، جامعة 08 ماي 1945 ، الجزائر ، 2013-2014 ، ص 132 .

3- فقير محمد ، المرجع نفسه ، ص 145 .

في المناقشة¹ الخاصة بالبيان²، وفقا لما نصت عليه المادة 52 القانون العضوي رقم 16-12 .

بعد كل هذه الإجراءات يتم التصويت على هذه اللوائح بالأغلبية ، و طبقا لنص المادة 55 من القانون 12-16 و المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في فقرتها الأخيرة ، فإنه يمكن للحكومة أن تقدم بيان عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة ، و بالتالي فهي غير ملزمة بذلك .

و الملاحظ أن لائحة المجلس ليس لها أي أثر قانوني ، وإنما مجرد لفت إنتباه الحكومة إلى جوانب التقصير و عدم الإلتزام بالبرنامج المتفق عليه ، و أن الثقة المتبقية فيها أصبحت مشروطة بالعودة إلى إحترام البرنامج و تجاوز مواطن التقصير ، و مثل هذا الموقف يعتبر إنذارا للحكومة³ .

رابعا: إيداع ملتمس رقابة

إن الإجراء المتعلق بملتمس الرقابة أو ما يعرف بلائحة اللوم ، يعتبر أداة في يد أعضاء البرلمان تُستعمل كلما تبين للنواب أن الحكومة إنصرفت عن الأهداف الأساسية التي صوتت عليها الأغلبية البرلمانية أثناء تنصيب الحكومة ، و ذلك خلال عرضها للبرنامج السياسي أو التصريح الحكومي الذي تتقدم به الحكومة من أجل الموافقة والتصويت عليه ، و هو يعد الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه النواب للضغط على الحكومة ، بل و إجبارها على تقديم إستقالتها إذا توافر النصاب القانوني المطلوب ، وهذا ما نصت عليه المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، و كذا المواد من 58 إلى 62 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة .

1- محمد الخامس بن ناصر ، محمد التجاني حاج سعيد ، التعديل الدستوري في الجزائر و أثره على مكانة السلطة التشريعية 1996- 2008، مذكرة ليسانس ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح -ورقلة - ، الجزائر ، 2012-2013 ، ص 59 .

2 - مفتاح عبد الجليل ، يعيش تمام شوقي ، المرجع السابق ، ص 102 .

3- محمد الخامس بن ناصر ، محمد التجاني حاج سعيد ، المرجع نفسه ، ص 59 .

و يعد إيداع ملتمس الرقابة أشد خطورة من اللائحة¹ يمكن أن يؤدي إلى إسقاط الحكومة ، متى توافرت الشروط المطلوبة فيها ، و نظرا لخطورة هذا الإجراء و النتائج التي قد تترتب عليه ، فقد أحاطه الدستور بشروط و إجراءات مشددة² .

والمتمعن في هذه الشروط يلاحظ أنه من الصعوبة تحقيقها ، هذا إن لم نقل يستحيل ذلك ، ما جعل البعض يعلق على ملتمس الرقابة بأنه فكرة ولدت ميتة³ .

يشترط أن يكون الملتمس موقعا من سبع 7/1 النواب على الأقل ، و ذلك حسب ما تنص عليه المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، و نظرا لخطورة هذا الإجراء على الحكومة فقد إشتراط الدستور موافقة أغلبية ثلثي (3/2) النواب للمصادقة على ملتمس الرقابة ، و لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة ، و ذلك حسب نص المادة 154 من نفس التعديل الدستوري⁴ .

إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة ، يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية⁵ .

خامسا: طلب التصويت بالثقة

يمكن أن يتم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق التصويت بالثقة ، و يمكن للحكومة ممثلة في شخص الوزير الأول طبقا لنص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة ، وهذا لدعم مركزها السياسي و تقويته إما في مواجهة رئيس

1- مفتاح عبد الجليل ، يعيش تمام شوقي ، المرجع السابق ، ص 103 .

2- عباس عمار ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2006 ، ص 270 .

3 - مفتاح عبد الجليل ، يعيش تمام شوقي ، المرجع نفسه ، ص 103 .

4- المادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

5 - المادة 155 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

الجمهورية ، أو مواجهة التشكيلات السياسية المعارضة لها داخل البرلمان ، أو عند عرض بيان السياسة العامة ¹ .

تنص المادة 98 الفقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة " .

نلاحظ أن المشرع الدستوري الجزائري قصر حق التصويت بالثقة على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة ، و هذا طبيعي بإعتبار أن هذا الأخير غير قابل للحل ، و بالتالي لا تُمنح له صلاحية إسقاط الحكومة ² .

يُسجل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني و لفائدة الحكومة ، و تُجرى لهذا الغرض مناقشة محدودة حيث تأخذ الحكومة الكلمة لشرح مبررات طلبها ، ثم تمنح الكلمة لنائين من المجلس أحدهما مؤيد لمنح الثقة للحكومة و الآخر معارض لذلك ، و يصادق المجلس الشعبي الوطني على منح الثقة للحكومة بالأغلبية البسيطة من أصوات النواب ³ .

وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة ، بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 65 من القانون العضوي 16-12 يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته ، و هنا يمكن لرئيس الجمهورية أن يقبل الإستقالة على الفور ، أو أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني وفقا لنص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، التي تجيز لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة ، رئيس

1 - مفتاح عبد الجليل ، يعيش تمام شوقي ، المرجع السابق ، ص 104 .

2 - فتاح شباح ، السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية التعددية (دراسة مقارنة بين النظامين السياسيين الجزائري و اللبناني) ، أطروحة دكتوراه ، قسم العلوم السياسية ، جامعة باتنة ، الجزائر ، 2015-2016 ، ص 330 .

3- فقير محمد ، المرجع السابق ، ص 146 .

المجلس الشعبي الوطني¹ ، رئيس المجلس الدستوري ، و الوزير الأول ، و تجرى هذه الإنتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر².

و عليه ، فإن لائحة ملتمس الرقابة تعتبر أخطر وسيلة يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني في مواجهة الحكومة من التصويت بالثقة ، الذي يمكن أن ينتج عنه إنقاذ رئيس الجمهورية للوزير الأول بحله للمجلس أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها³.

كما أن مبدأ تقرير المسؤولية السياسية للحكومة يكون في حالتين، الأولى عند عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة ، فإن كانت عدم الموافقة الثانية بعد إستقالة الحكومة الأولى ينحل هنا البرلمان وجوبا ضمانا لمبدأ الإستقرار المؤسسي ، و الثانية عند تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة في حالة المصادقة على ملتمس رقابة بأغلبية ثلثين ، أو عندما تطلب الحكومة تصويتا بالثقة و هنا لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الحل قبل قبول أي إستقالة⁴.

إن النظام الدستوري الجزائري قد أقر المسؤولية السياسية للحكومة عن أعمالها بالتضامن، وذلك لأنها تتكون من وزراء يجمعهم مجلس واحد يسمى مجلس الحكومة ، يرأسه الوزير الأول و لكل وزير سلطة فردية في حدود وزارته ، و يملك مجلس الحكومة سلطة عامة في تحديد السياسة العامة للحكومة و تنفيذها ، و من أجل ذلك أقر الدستور مسؤولية الحكومة ككل ، و لم يأخذ بالمسؤولية الفردية للوزير أمام البرلمان⁵.

1- شريط وليد ، المرجع السابق ، ص 390 .

2- مفتاح عبد الجليل ، يعيش تمام شوقي ، المرجع السابق ، ص 104 .

3- لبنى قايد ، غريون رقية ، المسؤولية السياسية للوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ليسانس، قسم العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح -ورقلة - ،الجزائر، 2012-2013 ، ص 59 .

4 - شريط وليد ، المرجع نفسه ، ص 390 .

5- دنش رياض ، السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 80 .

المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري

سوف نتناول في هذا المطلب المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية (الفرع الأول) ، والمسؤولية الجنائية للحكومة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري

فيما يخص مسؤولية رئيس الجمهورية على وجه التحديد فإنه و في النظام الجمهوري ، تكون مسؤولية رئيس الجمهورية جزائية أكثر منها سياسية ، فيتم إيقاع تلك المسؤولية على الجرائم المعاقب عليها في قانون العقوبات ، كما تقع بحقه المسؤولية عن جريمة الخيانة العظمى .

و لقد أقر الدستور الجزائري المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية ، و هذا بناء على المبدأ القائل من يرتكب جريمة عليه وزرها وحده ¹ .

فمن الناحية الجنائية فإن رئيس الجمهورية في الجزائر مسؤول عن تصرفه في حالة إرتكابه جناية ، وهو ما نصت عليه المادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " تؤسس محكمة عليا للدولة ، تختص بمحاكمة رئيس ² الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى ، و الوزير الأول عن الجنايات و الجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما .

يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة ، و تنظيمها و سيرها و كذلك الإجراءات المطبقة".

بإستقراءنا نص المادة أعلاه يمكننا تسجيل مجموعة من الملاحظات الأساسية:

1- عمارة فتيحة ، مسؤولية رئيس الجمهورية ، مجلة الكوفة ، العدد 5 ، ص 143 .

2- ياهو محمد ، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في إطار دستور 1996 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري -تيزي وزو- ، الجزائر ، 2013 ، ص 220 .

الملاحظة الأولى : تتعلق بإستبعاد المؤسس الدستوري الجزائري محاكمة رئيس الجمهورية و الوزير الأول من طرف الجهات القضائية العادية أو من طرف البرلمان ، و إختار موقفا ثالثا تمثل في إنشاء محكمة خاصة لهذا الغرض .

لكن رغم ذلك يبقى الإشكال مطروحا بالنسبة لتحديد مفهوم الخيانة العظمى و كيفية الفصل بينها و بين جريمة الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات ، الأمر الذي يترتب عليه صعوبة المتابعة الجزائية لرئيس الجمهورية و الوزير الأول ، طالما أن نص المادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لم تحدد بدقة مفهوم الخيانة العظمى و طبيعتها و عناصرها و أركانها .

و تأتي هذه الصعوبة كنتيجة حتمية لمبدأ الشرعية الجنائية الذي يقضي بأنه لا جريمة و لا عقوبة إلا بقانون ، و من ثم فإن المحكمة العليا للدولة لا تملك إلا تجريم الأفعال المنصوص عليها ضمن قانون العقوبات، و في نفس الوقت عليها أن تلتزم بتطبيق العقوبات المقررة في هذا القانون لتلك الجرائم .

ونحن نؤيد من يعتبر أن عدم تحديد مفهوم الخيانة العظمى في الدستور بصورة صريحة يمثل نوعا من الرقابة الذاتية لرئيس الجمهورية على أفعاله وتصرفاته ، بحيث يكون على قدر من الحيطة والحذر في إتخاذ أي قرار أو إجراء خوفا من الوقوع في ما يمثل جريمة الخيانة العظمى¹ .

الملاحظة الثانية : تأخر صدور القانون العضوي المنظم للمحكمة العليا للدولة ، على إعتبار أن الدستور نص صراحة على تشكيلها وتنظيمها وسيورها ، والإجراءات المطبقة أمامها تحدد بقانون عضوي² .

الملاحظة الثالثة : تتعلق بعدم إمكانية البحث في موضوع إجراءات الإتهام الجنائي بجريمة الخيانة

1- مفتاح عبد الجليل ، يعيش تمام شوقي ، المرجع السابق ، ص 107 .

2- عمار عباس ، المرجع السابق ، ص 214 .

العظمى ، خاصة في ظل غياب القانون العضوي الذي يحكم سير عملها¹.

وبالتالي فالمسؤولية الجنائية تقام أمام المحكمة العليا للدولة التي تؤسس خصيصا لهذا الأمر.

و في هذا الإطار قد تم إستبعاد كل من السلطتين التشريعية و القضائية عن هذا الإختصاص ، وهذا راجع للمكانة التي إحتلها رئيس الجمهورية بدءا من دستور 1963 ، لذلك بدا للمشرع أنه لا يمكن للبرلمان أن يوقع المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية ، ليمنح الإختصاص للمحكمة العليا للدولة وهذا سعيا منه إلى تدعيم مكانة رئيس الجمهورية².

الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

تنص المادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى و الوزير الأول عن الجنايات و الجنح ، التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما.

يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة و تنظيمها و سيرها و كذلك الإجراءات المطبقة " .

يتضح لنا من نص المادة 177 السابقة الذكر أن الوزير الأول يكون مسؤولا جنائيا عن الجنايات و الجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديته لمهامه ، غير أن الغموض يبقى سائدا حول كيفية محاكمته وإجراءات المحاكمة باعتبار أن القانون الخاص بتشكيل و تنظيم المحكمة العليا للدولة والخاصة بمحاكمته لم ير النور³.

1- مفتاح عبد الجليل ، يعيش تمام شوقي ، المرجع السابق ، ص 107 .

2- ليلي بن بغيته ، أليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة ماجستير ، قسم القانون العام، جامعة الحاج لخضر -باتنة - ، الجزائر ، 2003-2004 ، ص 74 .

3- فقير محمد ، المرجع السابق ، ص 149 .

و عليه ، يمكن ملاحظة أن المؤسس الدستوري لم يخص الوزراء بهذه الجنايات و الجنح ¹.

غير أنه نجد أن قانون الإجراءات الجزائية قد تطرق لهذه المسألة ، حيث نجد أن المادة 573 منه قد نصت على حالة متابعة عضو من أعضاء الحكومة لإرتكابه جناية أو جنحة أثناء تأدية مهامه فيصبح محل متابعة جزائية ، فعند تحريك الدعوى العمومية من أي جهة كانت يتم إخطار وكيل الجمهورية بها .

ويقوم هذا الأخير بتحويل الملف عن طريق إحترام السلم الرئاسي إلى النائب العام لدى المحكمة العليا ، إذا تبين أن الأفعال المنسوبة لأحد أعضاء الحكومة تستدعي متابعته وفقا للنصوص الجزائية ، تقوم المحكمة العليا بتعيين أحد أعضائها للقيام بإجراءات التحقيق ضمن الأشكال و الأوضاع المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية ، و المتعلقة بالتحقيق الابتدائي في الجرائم مع مراعاة المادة 574 من قانون الإجراءات الجزائية ، و عند إنتهاء التحقيق يُصدر القاضي المكلف بالتحقيق حسب ما يقتضيه الحال أمرا بعدم متابعة المتهم أو قرار بإحالة المتهم إلى الجهة المختصة ².

كما يلاحظ من ناحية أخرى أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد طبيعة هذه الجنايات والجنح ضمن نص المادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، وذلك ما إذا كانت تتفق أو تختلف عن الجنايات والجنح التي يرتكبها الأفراد في حياتهم اليومية ، و عليه يكون من الضروري الرجوع إلى قانون العقوبات و تطبيق قاعدة الشرعية الجنائية ³.

في الأخير تجدر بنا الإشارة إلى أن إعتراف السلطة التنفيذية بالمسؤولية عن أعمالها المقررة ، والتي فيها مخالفة للقواعد القانونية ، يجعل منها دولة ديمقراطية أخذت بالمنهاج القانوني في علاقاتها بالسلطات والأفراد ، بحيث تسمح لهم بالتوجه للقضاء من خلال دعوى يرفعونها لإلغاء القرار

1- مفتاح عبد الجليل ، يعيش تمام شوقي ، المرجع السابق ، ص 108 .

2- فقير محمد ، المرجع السابق ، ص 149 .

3- مفتاح عبد الجليل ، يعيش تمام شوقي ، المرجع نفسه ، ص 108 .

المخالف للقانون والمطالبة بالتعويض عنه متى ما سبب لهم الضرر .

غير أن هناك طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تكتسب حصانة قضائية ضد الرقابة سواء كانت رقابة الإلغاء أو رقابة التعويض، رغم أنها تسبب الضرر بحقوق وحریات الأفراد ، وهذا ما سوف نتطرق إليه فيما يلي :

المبحث الثاني: الإستثناءات الواردة على تقرير المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية

ولما كان الأصل أن تخضع أعمال السلطة التنفيذية للرقابة وذلك من أجل المحافظة على حقوق وحریات الأفراد ، إلا أن الأمر في الواقع ليس بهذه البساطة ، فلا تزال بعض أعمال السلطة التنفيذية بمنأى عن هذه الرقابة ، ومن هذه الأعمال ما يطلق عليه "أعمال السيادة" أو "أعمال الحكومة" ، إذ لا رقابة على تلك الأعمال ، ويُمنع القضاء من نظر مشروعية تلك الأعمال إما بنصوص تشريعية أو بإجتهادات قضائية مستقرة .

وعليه ، سوف ندرس في هذه المبحث : مفهوم أعمال السيادة (المطلب الأول) ، وموقف الفقه والقضاء من نظرية أعمال السيادة (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: مفهوم أعمال السيادة

تعتبر نظرية أعمال السيادة من أهم النظريات التي شغلت العديد من فقهاء القانون العام وأثارت خلافا فيما بينهم ، ويعد مفهومها من أهم المفاهيم في العالم المعاصر .

وعليه سوف نتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم أعمال السيادة وذلك ببيان العناصر التالية: تعريف أعمال السيادة (الفرع الأول) ، نشأة نظرية أعمال السيادة (الفرع الثاني) ، الطبيعة القانونية لأعمال السيادة والأساس القانوني لها (الفرع الثالث) ، معايير تحديد أعمال السيادة (الفرع الرابع) .

الفرع الأول: تعريف أعمال السيادة

سوف نتطرق في هذا الفرع إلى التعريف اللغوي ، الإصطلاحي ، الفقهي و القضائي لأعمال السيادة ، وذلك على النحو التالي :

أولاً: المعنى اللغوي للسيادة

السيادة لغة من سَوَّدَ ، يقال فلان سيد قومه إذا أريد به الحال ، وسائد إذا أريد به الاستقبال ، والجميع سادة¹ .

ويقال سادهم سودا وسددا وسيادة و سيدودة ، إستادهم ، كسادهم وسودهم ، والمسود الذي ساد غيره والمسود السيد يطلق على الرب والمالك و الشريف والفاضل والكريم و الحليم ، ومحتمل أذى قومه والزوج والرئيس والمقدم ، وأصله من ساد يسود ، فهو سيود ، والزعامة السيادة ، الرئاسة. ومن ثم يمكننا القول بأن السيادة بالمعنى اللغوي تدل على المقدم على غيره جاها أو مكانة أو منزلة أو غلبة وقوة و رأيا و أمرا .

ثانياً: المعنى الإصطلاحي للسيادة

السيادة إصطلاحاً هي السلطة العليا المطلقة التي تفردت وحدها بالحق في إنشاء الخطاب الملزم المتعلق بالحكم على الأشياء والأفعال² .

ثالثاً: التعريف الفقهي لأعمال السيادة

أما بخصوص تعريف أعمال السيادة بإصطلاح الفقهاء :

1- ابن منظور جمال الدين أبو الفضل ، لسان العرب ، تصحيح محمد و محمد الصادق ، الطبعة 3 ، دار إحياء التراث العربي ومؤسسة التراث العربي ، لبنان ، 1419 ، ص423 .

2- محمد مفرح حمود العتيبي ، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري (دراسة مقارنة تطبيقية) ، مذكرة ماجستير ، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2011 ، ص 53 .

فقد عرّفها الأستاذان **CHARLES DEBBASCH ET FREDERIC COLIN** بأنها أعمال تفلت من رقابة القضاء الإداري أو العادي فهي لا تخضع لأي رقابة قضائية¹ ، كما يعرفها الدكتور محمود محمد حافظ بأنها طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء ، بجميع صورها أو مظاهرها ، سواء في ذلك رقابة الإلغاء أو رقابة التعويض أو رقابة فحص المشروعية².

و يعرف الدكتور سليمان محمد الطماوي كذلك أعمال السيادة بأنها عمل يصدر من السلطة التنفيذية ، وتحيط به إعتبارات خاصة كسلامة الدولة في الخارج أو الداخل ، ويخرج عن رقابة المحاكم متى قرر القضاء هذه الصفة³.

نلاحظ من خلال التعريفين الأول والثاني (تعريف الأستاذان **CHARLES DEBBASCH** ، **FREDERIC COLIN** وتعريف الدكتور محمود محمد حافظ) أنهما ينفيان خضوع أعمال السيادة لرقابة القضاء بجميع صورها.

أما ما يلاحظ على التعريف الثالث لسليمان محمد الطماوي أنه ركز في تعريفه لأعمال السيادة على الجهة التي تملك تكليف العمل على أنه من أعمال السيادة أولا .

رابعا: التعريف القضائي لأعمال السيادة

بالرجوع إلى القضاء الإداري الجزائري ، نجد أن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى للقضاء قد أشارت للأعمال التي تعتبر من قبيل أعمال السيادة، رغم عدم إعتبارها القرار محل الطعن من بينها.

1- C .F . Charles Debbasch , Frédéric Colin ,Droit Administratif , 7^{ème} édition , Economica , Paris , 2004 , P 110 .

2- حافظ محمود محمد ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن ، الطبعة 1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1993 ، ص 53 .

3 - سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 2006 ، ص 115 .

حيث جاء في حيثيات القرار الصادر بتاريخ 20 جانفي 1967 بخصوص طعن مباشر ضد قرارات وزير الفلاحة أثناء مرحلة تبني الثورة الزراعية ، أن أعمال السيادة تتمثل في ¹:

الأعمال التي تقوم بها الحكومة في علاقتها مع البرلمان ، وكذلك الأعمال التي تقوم بها الحكومة في علاقتها مع الخارج .

وأعلنت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا، في قرارها الصادر بتاريخ 1984/1/7 تبنيها فكرة أعمال السيادة ، دون تعريفها ، بقولها :

"مضى ثبت أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج ، وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل خارج الأجل هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة ، فإنه ليس من إختصاص المجلس الأعلى فحص مدى شرعيتهماالخ".

وعموما يمكن القول أنه رغم محاولات الفقه والقضاء في وضع تعريف لأعمال السيادة ، إلا أنه لا يوجد تعريف جامع مانع لهذا النوع من الأعمال .

الفرع الثاني: نشأة نظرية أعمال السيادة

في نظام الحكم في فرنسا قبل الثورة كان للملك سلطة إستبدادية ، وكانت جميع السلطات مصدرها الملك وكان القضاء يقوم على مبدأ (العدالة مصدرها الملك) ، بذلك أعتبر أن الملك هو القاضي الأعلى الذي تخضع لرقابته جميع المنازعات .

وعند الثورة الفرنسية عام 1789 أنشأ مبدأ الفصل بين السلطات ، وبالتالي تم منع القضاء من الفصل في المنازعات الإدارية لأنهم وفق فهم ذلك الوقت عدّوا أن هذا المبدأ يقضي ألا يتدخل القضاء في عمل الإدارة .

1- دبراسو مسعودة ، حدود الرقابة القضائية على أعمال السيادة ، مذكرة ماستر "تخصص: قانون إداري"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر -بسكرة-، الجزائر، 2013-2014 ، ص 14 .

وعليه فقد كانت المحاكم ممنوعة من التدخل في أعمال السيادة ، وسميت هذه المرحلة بالإدارة القضائية ، وبذلك كانت الإدارة هي وحدها من تفصل في المنازعات التي تنشأ بينها وبين الأفراد وبالتالي هي القاضي والخصم في نفس الوقت .

ولهذا السبب تعرضت هذه الفكرة للنقد لكونها منافية لمبادئ القانون وقواعد العدالة ، وكذلك لم تظهر نظرية أعمال السيادة في هذه المرحلة فالقاعدة السائدة آنذاك هي عدم مسؤولية الإدارة عن أعمالها¹.

وفي مرحلة لاحقة بظل الإمبراطورية الفرنسية الأولى، تم إنشاء مجلس الدولة الفرنسي حسب المادة 52 من دستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية 1797 كهيئة إستشارية تقوم بمساعدة الإدارة بعملها وخاصة بشأن الفصل في الطعون والتظلمات التي تُقدم ضد الإدارة إلا أن حكم هذه الطعون لم يكن نهائيا فهي مقيدة بموافقة الملك وسميت هذه المرحلة بمرحلة (القضاء المحجوز) .

وعند سقوط الإمبراطورية الأولى وعودة الملكية لفرنسا سنة 1814 م² كان يُنظر لمجلس الدولة بالشك ، حيث أنه من مخلفات النظام السائد وإمتداد لحكم نابليون لذلك كانت نظرهم تسعى للقضاء عليه و إن لم يتحقق ذلك فعلى الأقل تقليص نفوذه والحد من رقابته للإدارة ، إلا أن قضاة مجلس الدولة أدركوا مقاصد النظام الجديد و عملوا جاهدين على تجنب الإصطدام بالنظام حتى يحافظوا على وجود المجلس وإستمراره .

ومن هنا برزت نظرية أعمال السيادة على يد مجلس الدولة الفرنسي الذي كان يقضي بموجبها إخراج عدد من أعمال الإدارة السياسية من رقابته ، وذلك تفاديا منه للإصطدام بالحكومة من جهة

1- فواز خلف عليان الدروبي ، مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها وعلاقتها بأعمال السيادة في النظام الديمقراطي (دراسة مقارنة- الأردن - مصر- فرنسا) ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ، ماي 2010 ، ص 69 .

2 - فواز خلف عليان الدروبي ، المرجع نفسه ، ص 70 .

وكسب ثقتها من جهة أخرى وتعد هذه سياسة حكيمة للحفاظ على كيان مجلس الدولة¹.

وبذلك فإن نظرية أعمال السيادة شأها في ذلك شأن معظم نظريات القضاء الإداري الفرنسي ، هي من صنع مجلس الدولة الفرنسي، وكانت وليدة الحاجة ومقتضيات العمل ، حيث يكون لبعض الأعمال التي تقوم بها الدولة أهمية خاصة ، فإنه من مصلحة الوطن ألا تُعرض مثل هذه القضايا على القضاء ، كما أنه قد لا يكون من مصلحة الحكومة عرضها على الجمهور².

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية لأعمال السيادة و أساسها القانوني

سوف نتعرض في هذا الفرع إلى الطبيعة القانونية لأعمال السيادة و الأساس القانوني لها

أولاً: الطبيعة القانونية لأعمال السيادة

يختلف الفقهاء حول التكييف القانوني للأعمال التي تعد من أعمال السيادة ، أو في تحديد النظام القانوني الذي تخضع له ، إلا أن الرأي الراجح³ هو أنها تدخل في طبيعة الحق المرحح للمصلحة العامة على الخاصة ، وأن الحفاظ على الحق في الحياة مقدم على الحق في سلامة عضو من الأعضاء ، حيث يجوز التضحية بالعضو من أجل الحفاظ على مصلحة راجحة ، حيث أن (درء المغارم مُقدم على جلب المغارم) ، وهذا يعني أنها تدخل ضمن مفهوم النظام العام .

ومن ثم فإن وصف عمل من الأعمال على أنه من أعمال السيادة هو مسألة تكييف تقوم بها المحكمة المرفوعة إليها الدعوى ، وتخضع في ذلك لرقابة المحاكم الأعلى ، ولا توجد لائحة أو قائمة تضم الأعمال التي تعد من الأعمال السياسية أو أعمال السيادة التي يُمنع على المحاكم النظر فيها ، ولا عبرة لما تدفع به السلطة التنفيذية بهذا الخصوص ، لأن العبرة بطبيعة العمل وليس بالوصف

1 - محمد مفرح حمود العتيبي ، المرجع السابق ، ص 57 .

2- محمد واصل ، أعمال السيادة و الإختصاص القضائي ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد22 ، العدد 2، دمشق ، 2006 ، ص 387 .

3 - محمد واصل ، المرجع نفسه ، ص 388 .

الذي تعطيه الحكومة له .

كما قد خلص الأستاذ مصباح وليد عرابي في وصفه القانوني للأعمال التي تعد من قبيل أعمال السيادة إلى القول بما يلي: " العمل الحكومي يعتبر قرارا إداريا لكنه يختلف عنه بأنه محظور من الرقابة القضائية بأمر من الإجتهد ذاته ، وليس بالإستناد إلى أي نص قانوني¹ .

أما فيما يخص الأساس القانوني الذي إستند له الفقهاء في تبرير أعمال السيادة ، فسوف نتطرق إليه فيما يلي :

ثانيا: الأساس القانوني لأعمال السيادة

كما سبق بيانه أن هذه النظرية من صنع القضاء الإداري الفرنسي ، غير أن تبرير وجودها كان محل خلاف بين الفقهاء في فرنسا ، وهذا ما يمكن بيانه فيما يلي :

حيث ذهب بعض الفقهاء ، ومنهم (موريس) و(هيو) إلى القول بأنها سياسة حكيمة لمجلس الدولة الفرنسي لكي لا يتصادم مع النظام الملكي² ، تلتزم السلطة التنفيذية بمقتضاها بقبول إخضاع بعض تصرفاتها لرقابة مجلس الدولة ، على أن تحتفظ بالمقابل بجزء من الأعمال التي تعتبرها حكومية مستبعدة من رقابة القضاء بجميع صورها³ .

أما إتجاه آخر فقد ذهب إلى إستنادها لإعتبارات سياسية ، فالقضاء كان يطبق معيار الباعث السياسي لرغبته في عدم التدخل في رقابة الأعمال ذات الصبغة السياسية للحكومة التي يجب أن تخضع لرقابة هيئة سياسية ، وهذا ما ذهب إليه الفقيه (ديجي) لأن أعمال السيادة لا تخضع لرقابة

1- مصباح وليد عراب ، تطور نظرية الأعمال الحكومية (دراسة مقارنة) ، الطبعة 1 ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، 2013 ، ص 45 .

2- محمد مفرح حمود العتيبي ، المرجع السابق ، ص 80 .

3- عليان بوزيان ، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2009 ، ص 424 .

القضاء بسبب صدورها من السلطة التنفيذية بوصفها هيئة إدارية وإنما بوصفها هيئة سياسية¹.

كما ذهب البعض الآخر من الفقهاء إلى الإستناد إلى أساس قانوني ، متمثل في نص المادة 26 من القانون المنظم لمجلس الدولة الفرنسي والتي تنص (على حق الوزراء أن يحيلوا الأمر إلى محكمة النزاع بشأن القضايا المرفوعة أمام القسم القضائي بمجلس الدولة والتي تخرج من إختصاصه)، حيث ذهب إلى أن المقصود من القضايا أعمال السيادة².

وأن إعتبار السند المذكور سنداً قانونياً لهذه النظرية محل نظر، حيث أن النص السابق يهدف إلى إقامة التوازن بين جهتي القضاء من جهة و حماية إختصاص القضاء العادي من إعتداء القضاء الإداري عليه ، إلا أن هذا التغيير لم ينقل إلى التطبيق³.

في حين ذهب البعض إلى أن أعمال السيادة أعمال مختلطة ، أي أنها لا تصدر عن السلطة التنفيذية وحدها ، وإنما بمجال علاقاتها بالسلطات الأخرى التي لا تخضع لرقابة القضاء⁴ ، وقد تم الأخذ بهذا الرأي في ظل النظام الفرنسي في تفسير خضوع لوائح الإدارة العامة لرقابة القضاء الإداري ، وهي وفقاً لهذا الرأي تعد أعمالاً مختلطة .

وحاول البعض تبرير نظرية أعمال السيادة بالإستناد إلى إعتبرات عملية ، حيث أن القانون هو وسيلة وليس غاية فهو وسيلة للمحافظة على سلامة الدولة ووجبت التضحية به لأن سلامة الدولة فوق القانون ، ومن ثم وجب الإعتراف للحكام بالخروج على القانون كلما إقتضت الظروف ذلك لتحقيق الغاية العليا من ذلك .

1- سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، دار المعارف ، الإسكندرية ، 2004 ، ص 411 .

2- محمد مفرح حمود العتيبي ، المرجع السابق ، ص 80 .

3- حافظ محمود محمد ، المرجع السابق ، ص 56 .

4- دبراسو مسعودة ، المرجع السابق ، ص 25 .

وأنظر كذلك : جورجى شفيق ساري ، قواعد و أحكام القضاء الإداري (دراسة مقارنة لأحدث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا) ، الطبعة 5 ، دار النهضة العربية ، 2003 ، ص 72 .

وهذا ما ذهب إليه الأستاذ عبد القادر عدو ، بقوله " المبررات العملية - من وجهة نظر تقديرنا - ومن بينها ضرورة أن تستقل السلطة التنفيذية بإتخاذ بعض القرارات الكبرى لإعتبارات سياسية وبعيدا عن رقابة القضاء ، تخفف من المأخذ على نظرية أعمال السيادة ، بل أنها قد تزيله بالكامل¹.

ويرى الفقه الراجح مثل **DUCROC ، VIRRALY MICHEL** أن أساس إستبعاد خضوع أعمال السيادة لرقابة القضاء هو قواعد الإختصاص القضائي ذاتها ، لخروجها من نطاق إختصاص القضاء العادي والإداري ، إمّا لإرتباطها بعلاقات السلطات العامة فيما بينها ، كقرار حل البرلمان أو قرار العفو، وإمّا لإتصالها بإتفاقيات و علاقات دولية وتثير مسائل تدخل في نطاق القانون الدولي كإعلان الحرب ، وهي مسائل ليست من إختصاص القضاء الإداري لأنها لا تندرج في مفهوم المنازعات الإدارية ، كما لا يختص القضاء العادي بالفصل فيها لأنها تدخل في مدلول منازعات الأفراد².

الفرع الرابع: معايير تحديد أعمال السيادة

يتمتع القاضي عن النظر في أعمال السيادة معلنا عدم إختصاصه ، ومن هنا يثار التساؤل : ما هو المعيار الذي إعتمده القاضي الإداري للتمييز بين العمل الحكومي والعمل الإداري؟ ، هذا ما سنحاول الإجابة عليه في الفرع الموالي :

لقد إجتهد الفقه الفرنسي، لوضع معايير للتمييز بين الأعمال الحكومية وبين الأعمال الإدارية الأخرى ، والتي تعددت بإختلاف إجتهد القضاء الإداري الفرنسي حيث إعتد في بادئ الأمر على معيار الباعث السياسي (أولا) ، ثم عدل عنه إلى المعيار المستمد من طبيعة العمل ذاته (ثانيا)،

1- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية ، دار هومة ، الجزائر ، 2012 ، ص 32 .

2- سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة مبدأ المشروعية (تنظيم القضاء الإداري) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر، 1982 ، ص 347 .

ثم معيار العمل المختلط (ثالثا) ، بعدها تطور الإجتهد القضائي ليعتمد قائمة تتضمن أعمالا حكومية (رابعا) ، و أخيرا ظهرت حديثا النظرية السلبية (خامسا) .

أولا: معيار الباعث السياسي

يعد أول المعايير التي ظهرت في هذا الصدد ، ومفهوم هذا المعيار يتجلى في أن¹ أعمال السلطة التنفيذية تعد أعمالا سيادية متى كان الباعث إلى إصدارها سياسيا ، أما إذا كان الباعث غير سياسي فإن العمل يعد إداريا ، ومن ثم يخضع للقضاء بحسب رأي (ديفور) ويعد العمل سياسيا وفق هذا المعيار لحماية الحكومة من أعدائها بالداخل والخارج .

وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذا المعيار في قضية **LA FITTE**²، حيث أعلن المجلس عدم إختصاصه بالفصل في القضية بقوله :

" طعن السيد **LA FITTE** يتعلق بمسألة سياسية يعود البث فيها إلى الحكومة وحدها "

وقد عدل المجلس عدولا نهائيا عن هذا المعيار ، وذلك لأنه تعرض للنقد ، وذلك للأسباب التالية: أن الحكومة تستطيع الإعتداء على حقوق الأفراد بموجب هذا المعيار متى ما كيفت العمل بأنه سيادي .

أنه معيار لا يمكن الإعتماد عليه لإختلاف الغرض من إصداره فهو عمل سيادي إذا كان غرض الحكومة من إصداره سياسيا ، ويكون عملا إداريا إذا لم يكن الغرض من إصداره سياسيا .

أنه معيار واسع وفضفاض ، إذ أن السلطة التنفيذية تقوم بتحديد أعمال السيادة بنفسها ، مما يمكن من إتساع دائرة أعمال السيادة³.

1- سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة 6 ، سنة 1999 ، ص 132 .

2- قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1 ماي 1822، *la fitte* ، نقلا عن محمد مفرح حمود العتيبي، المرجع السابق ، ص 65.

3- سامي جمال الدين ، أصول القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص 416 .

أنه يوسع من أعمال السيادة التي يراد تضيقها ويضعف مدى الرقابة على هذه الأعمال .

ونظرا لخطورة هذا المعيار الذي يعطي الحرية للسلطة التنفيذية ، عند ممارسة أعمالها كي تتذرع بالدافع السياسي، لتضفي صفة العمل الحكومي على كل عمل تريد إخراجها من نطاق الرقابة القضائية¹، فقد هجرت أغلب دول العالم هذا المعيار ولكنه لا يزال موجودا في العالم العربي خاصة والدول الأقل ديمقراطية عامة .

أ- تطبيقات القضاء الإداري الجزائري لمعيار الباعث السياسي

أخذ القضاء الإداري الجزائري بمعيار الباعث السياسي ، في قضية السيد (ي ، ب ، ع) ضد وزير المالية ، حيث جاء في حيثيات القرار² ما يلي:

حيث أن الرقابة التي يباشرها القاضي الإداري على أعمال الإدارة لا يمكن أن تكون عامة ومطلقة .

حيث أن تداول وسحب العملة تعدى إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة ، حيث أن القرار المستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي من طرق الطعن .

وأن القرار الحكومي المؤرخ في 8 أبريل 1982 القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج من التداول وكذا القرار الصادر عن وزير المالية المتضمن تحديد قواعد الترخيص بالتبديل " خارج الأجل " هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة ، ومن ثم فإنه ليس من إختصاص المجلس الأعلى لا فحص مدى شرعيتها ولا مباشرة رقابة على التطبيق " .

وفي تعليقه على هذا القرار ، قال الأستاذ رشيد خلوفي :

" وما يلاحظ كذلك من حيثيات المذكورة أعلاه ، هو أن قرار الغرفة الإدارية قضى بإستحالة رفع

1- فواز خلف عليان الدروي ، المرجع السابق ، ص 92 .

2- قرار قضائي ، رقم 36473 ، صادر بتاريخ 1984/1/7 ، عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى للقضاء ، قضية بين السيد (ي ، ب ، ج) ضد وزير المالية ، المجلة القضائية ، العدد 4 ، 1989 ، ص 211 .

دعوى الإلغاء و حتى دعوى التعويض ضد أعمال السيادة " ¹.

ما يمكن إستنتاجه ، أن القاضي الإداري الجزائري أعلن صراحة تبنيه لنظرية أعمال السيادة إستنادا لمعيار الباعث السياسي ، وموقفه هذا يعبر عن عدم جرأة السلطة القضائية في مواجهة السلطة التنفيذية ، وعدم تمتع القاضي بأي إستقلالية ².

ثانيا: معيار طبيعة العمل أو موضوعه

لم يكن معيار الباعث السياسي موفقا في تمييز أعمال السيادة عن غيرها من أعمال الإدارة ، نظرا لغموضه وعدم وضوحه ، مما دفع إلى ظهور معيار طبيعة العمل الذي يعتمد على تمييز أعمال السيادة عن غيرها من الأعمال من خلال التفريق بين نوعين من أعمال السلطة التنفيذية وهما ، أعمال الحكومة وأعمال الإدارة ³.

أعمال الحكومة وهي الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية في مجال وظيفتها الحكومية ، وهذا مفهوم العمل الحكومي .

أما الأعمال الإدارية فهي الأعمال التي تصدرها الحكومة وهي تباشر وظيفتها الإدارية ، أي أن التمييز يكون على أساس طبيعة العمل ذاته وليس الباعث من ورائه ⁴.

وتخضع الأعمال التي تتم في نطاق الوظيفة الإدارية لرقابة القضاء ، أمّا أعمال الحكومة التي تخرج

1- رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية ، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة و دعوى القضاء الكامل ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 45 .

2- دبراسو مسعودة ، المرجع السابق ، ص 35 .

3- فواز خلف عليان الدروي ، المرجع السابق ، ص 35 .

4- محمود مفرح حمود العتيبي ، المرجع السابق ، ص 66 .

عن رقابة القضاء ، هي تلك الأعمال التي تتعلق بالوظيفة الحكومية¹.

ورغم صحة الفكرة الأساسية لهذا المعيار، إلا أنه قد وجهت له العديد من الإنتقادات² ، وهي :

صعوبة التفرقة بين العمل الإداري والحكومي ، حيث أن كليهما صادران من سلطة واحدة ولا يوجد فاصل للإعتماد عليه .

أن هذا المعيار هو إمتداد لمعيار الباعث السياسي، و ذلك لقيامه على أساس سياسي فالقرارات المتعلقة بدور التوجيه العام لسياسة البلاد هي أعمال الحكومة ، بينما القرارات المرتبطة بالناحية التطبيقية لهذه السياسة هي أعمال إدارية .

عدم وجود أساس علمي لهذا المعيار فهو يخالف مبدأ السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، بحيث يؤدي لتقسيم السلطة التنفيذية إلى قسمين إدارة و حكومة .

ثالثا: معيار العمل أو الأعمال المختلطة

نادى بهذا المعيار مفوض الحكومة الفرنسي **CELIER** و هو بصدد إعداد تقريره الذي قدمه لمجلس الدولة الفرنسي في قضية **GOMBAT** ، و بمقتضى هذا المعيار فإن أعمال السيادة أو الحكومة هي الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية بمناسبة علاقتها بسلطات أخرى ، لا تخضع فيها لأي رقابة قضائية سواء كانت هذه السلطات داخلية أو خارجية ، على المستوى الداخلي مثل علاقة الحكومة بالبرلمان كدعوة المجلس للإنعقاد أو قرار وقف جلساته أو حله و أما على المستوى الخارجي مثل تبادل السفراء³ أو سحبهم أو إعلان الحرب أو عند المعاهدات .

1- C.F . Charles Debbasch , Frédéric Colin , op . cit , P 111 .

2- دبراسو مسعودة ، المرجع السابق ، ص 36 .

3- سامي جمال الدين ، قضاء الملازمة والسلطات التقديرية للإدارة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ص 77، 78 .

الفصل الثاني: تقرير مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها والإستثناءات الواردة عليها

وعليه ، فإن الأعمال تعد من أعمال السيادة إذا تعلقت بالسلطات العامة و الهيئات الأجنبية .

ومبرر القضاء في رفض الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة ، هو إستناده إلى القواعد القانونية التي تحكم إختصاص القضاء الإداري ، كون ولاية القضاء الإداري تقتصر على تصرفات السلطة التنفيذية فقط¹ ، بوصفه قاضي السلطة التنفيذية دون غيرها فإن هذه الأعمال المختلطة تخرج من نطاق إختصاص القضاء الإداري لإنتفاء صفة العمل الإداري عنها ، ومن ثم لا تصلح أن تكون محلا للطعن ضدها بالإلغاء أو التعويض .

غير أن هذا المعيار لم يسلم من النقد ، للأسباب التالية :

أن اللجوء للقضاء إنما يكون لرقابة تصرفات السلطة التنفيذية فهي وحدها التي تخضع للمناقشة بمناسبة العمل المختلط ، إذ أنها مصدر العمل وفاعله الوحيد دون أن يغير من هذه النظرة أن يكون العمل قد صدر بمناسبة علاقة قانونية مع هيئات عامة أخرى لا تخضع بذاتها للرقابة ، فإرتباط التصرف بهذه العلاقة لا يصلح مسوغا لحصانته في حملته ضد رقابة القضاء² .

رابعا: معيار القائمة القضائية

إن المعايير السابقة لم توفر الغرض المطلوب من وجهة نظر الفقه ، لذلك إتجهت أنظارهم نحو إيجاد معيار جامع مانع ، يترك له أمر تحديد أعمال السيادة عن غيرها من أعمال القضاء الإداري صاحب الاختصاص بذلك ، ونتيجة لذلك ظهر معيار القائمة القضائية .

وبالرجوع لأحكام القضاء بمجلس الدولة الفرنسي و محكمة التنازع نستطيع إستخراج ما يطلق

1 - عليان بوزيان ، المرجع السابق ، ص 413 .

2- محمد مفرح حمود العتيبي ، المرجع السابق ، ص 69 .

أنظر كذلك : الجرف طعمة ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1973 ، ص102 .

عليه القائمة القضائية لأعمال السيادة أو الحكومة¹ ، وهي :

الطائفة الأولى: الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية ومثلها التصرفات والأعمال التي تجريها الحكومة في إعداد المشاريع القوانين و عرضها على البرلمان ، قرار حل البرلمان، دعوة البرلمان للإنعقاد .

الطائفة الثانية: الأعمال المتعلقة بشؤون الدولة الخارجية ، أو كما يسميها البعض بالأعمال التي تنظم علاقة الدولة مع بقية أشخاص القانون الدولي العام ، وتندرج تحت هذه الأعمال الأعمال المتعلقة بتحضير و تفسير المعاهدات والأعمال التي يقوم بها ممثلو الدولة في الخارج .

الطائفة الثالثة: الأعمال المتعلقة بالعمليات الحربية ، حيث يعد مجلس الدولة الفرنسي الأعمال التي لها علاقة مباشرة بالحرب من أعمال السيادة ، مثل إعلان الحرب وسير المعاهدات الحربية والإجراءات المتخذة ضد رعايا الأعداء و الهدنة وإنهاء الحروب والأضرار التي تنشأ مباشرة من الحرب و إن ترتب عليها أضرار للمواطنين ، إلا إذا كانت هذه الأعمال أو الأضرار التي قامت بها الحكومة غير ذات صلة مباشرة بالعمليات الحربية ، ومن ثم ينعقد الإختصاص للقضاء الإداري لنظرها إلغاء وتعويضاً .

الطائفة الرابعة: الأعمال المتعلقة بإجراءات الأمن الداخلي وسلامة الدولة ، وهذه الطائفة من الأعمال تعد من أخطر الأعمال على حقوق و حريات الأفراد ، فالسلطة التقديرية تظهر فيها بشكل كبير مما يترك المجال أمام السلطة التنفيذية بإتخاذ الأعمال غير القانونية وإصاقها بأعمال السيادة ومن أمثلة هذه الأعمال إعلان حالة الطوارئ² .

1- C .F . André de Laubadere , Yves Gaudmet , Trait de Droit Administratif , 16^{ème} édition , Delta , Paris , P 590 , 591 .

2- دبراسو مسعودة ، المرجع السابق ، ص 41 ، 42 .

كذلك هذا المعيار لم يسلم من النقد ، حيث يرى الفقيه DUEZ أن القائمة القضائية ليست وليدة معيار عام من النظام القانوني ، بل إنها ثمرة السياسة القضائية لمجلس الدولة الفرنسي حسب الظروف التي مر بها في علاقته بالحكومة ، ولذلك تبدو أنها قائمة ينقصها التناسق ولا تسمح بإستنتاج نظرية عامة تضيف صفة العمل الحكومي على أعمال معينة و تخلعه عن أعمال أخرى¹ .

خامسا: معيار النظرية السلبية

قامت هذه النظرية في فرنسا بنهاية القرن التاسع عشر وتقوم على إنكار وجود أعمال السيادة إلى جانب الأعمال الإدارية ، وهي بذلك تختلف عن المعايير السابقة حيث أنها ترى أن ما يطلق عليه أعمال السيادة هو في الحقيقة متشابه مع باقي الأعمال الادارية من حيث المصدر والطبيعة والهدف ، وأن ولاية القضاء تتسع لكل المنازعات التي تنشأ بين الأفراد من جهة ، وبينهم وبين الحكومة من جهة أخرى ، لأن وظيفة القضاء هي العدل والإنصاف ولا تقييد لوظيفته إلا بالقدر الذي يقضي به نص صريح في الدستور أو القانون .

وبذلك أخذ أصحاب هذه النظرية يضعون قوائم لحصر تلك الأعمال التي لا تخضع لرقابة القضاء ، من واقع الدستور والتشريعات المعمول بها ، لا من واقع أحكام المحاكم ومجلس الدولة كأصحاب معيار القائمة القضائية² .

وأخيرا يمكننا القول أن الفقه والقضاء الفرنسيين فشلا في العثور على معيار فاصل للتمييز بين الأعمال الإدارية و الأعمال الحكومية ، وإنتهى الأمر بأن سلم الفقه الفرنسي بضرورة ترك تحديد أعمال السيادة إلى القضاء ذاته .

1- إعاد علي حمود القيسي ، القضاء الإداري ، الطبعة 1، دار وائل ، عمان ، 1999 ، ص 71 .

2- إدريس معطلا ، الأعمال المستبعدة من الطعن بالإلغاء ، مجلة القضاء والتوثيق ، العدد 1 ، المملكة المغربية ، 2010 ، بدون صفحة .

المطلب الثاني: تقدير نظرية أعمال السيادة

سوف نستعرض في هذا المطلب موقف الفقه من نظرية أعمال السيادة (الفرع الأول) ، ثم نتعرض لموقف القضاء من هذه النظرية (الفرع الثاني) ، وإمكانية التعويض عن هذا النوع من الأعمال (الفرع الثالث) .

الفرع الأول: موقف الفقه من نظرية أعمال السيادة

يتفق الفقه على مخالفة نظرية أعمال السيادة لمبدأ المشروعية وسيادة القانون ، لأنها تمثل إعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم بإعتبارها من موانع التقاضي ، بل و إعتداء على السلطة القضائية ، وذلك بحجب إختصاصها على المنازعات التي تثار في شأن أعمال السيادة ومخالفتها للنصوص الدستورية التي تقضي بكفالة حق التقاضي للخصوم كافة .

إلا أن الفقه رغم إتفاقه على ما سبق ، إلا أنه ينقسم في مسألة تعامله مع هذه النظرية إلى وجهتين وهما :

أولاً: الرأي الأول

يذهب أصحاب هذا الرأي إلى إنتقاد نظرية أعمال السيادة وذلك لمخالفتها لمبدأ المشروعية وإعتدائها على حقوق الأفراد وحررياتهم وكذا مخالفتها للنصوص التي تكفل حق التقاضي للكافة ، إلا أنهم لا يميلون إلى إنكار وجودها فهي حقيقة واقعية لا يمكن تجاهلها ، وإنكارها هو خلط بين الأمانى والحقائق القانونية¹ ، حيث يعترفون أن وجود هذه النظرية له بعض الأهمية للمحافظة على كيان الدولة الداخلي والخارجي².

1- سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 165 .

2- مليجي أحمد محمد ، تحديد نطاق الولاية القضائية والإختصاص القضائي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1993 ، ص304.

ويرى المؤيدون لهذه النظرية أنها تقتضي التوفيق بين إعتبارين : الأول وهو ضرورة الإبقاء على نظرية أعمال السيادة ، والثاني هو ضرورة إحترام حق التقاضي وكفالاته و هذا التوفيق برأيهم لا يتحقق إلا بمراعاة أمرين إثنيين وهما :

أ- ضرورة التعويض عن أعمال السيادة ، حيث يرى أصحاب هذا الرأي أنه من الممكن الإبقاء على عمل السيادة دون إلغائه حتى تتحقق غايته ، وذلك مع السماح لمن تضرر من جراء هذا العمل اللجوء للقضاء للحصول على تعويض ، فالذي يعني الحكومة من عمل السيادة هو بقاؤه قائما ومنفذا على الوجه الذي ترتضيه ، وفقا لمبدأ مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة .

ب- ضرورة حصر أعمال السيادة حصرا دستوريا ، وذلك ضمن مواد الدستور ، لأن هذه الأعمال لا يمكن إلغاؤها بمعرفة القضاء ، بل فقط التعويض عنها ، مما يعني عدم كفالة حق التقاضي بصورة كاملة ، فالأفراد لن يتمكنوا من رفع دعاوى إلغاء هذه الأعمال ، بل فقط المطالبة بالتعويض عنها ، ومن ثم فإن حق الإستثناء من التقاضي يجب النص عليه في صلب الدستور .

ومما يعاب على هذا الرأي أن الحصر الدستوري سوف يقيد السلطة التنفيذية والمشرع كذلك ، وبالتالي لن يستطيع رئيس الدولة أن يصدر قرارا أو مرسوما يحصن عملا من الأعمال من رقابة القضاء بحجة كون هذا العمل من أعمال السيادة ، إلا إذا تم إدراج هذا العمل من قبيل أعمال السيادة المنصوص عليها في مواد الدستور .

ثانيا: الرأي الثاني

ينادي أصحاب هذا الرأي بإنكار نظرية أعمال السيادة¹ ، لأن الأخذ بمدلول هذه النظرية يمثل إعتداء على مبدأ المشروعية وسيادة القانون ، وإن كان المشرع لا يملك تحصين الأعمال الإدارية من رقابة القضاء إلزاما بسيادة القانون ، فإنه ينبغي على السلطة القضائية أن تلتزم في عملها بسيادة القانون من خلال فحص مشروعية كافة الأعمال الإدارية دون اللجوء إلى نظرية أعمال السيادة .

1- محمود سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص 261 .

كما أنهم يرون أن إنكارهم لهذه النظرية ليس إنكارا لحقيقة قانونية ، ذلك لأن النصوص التي تشير إلى هذه الأعمال هي نصوص غير دستورية ، كما أنه ليس خلطا بين الأمانى والحقائق القانونية لمعرفة نظام كل عمل تقوم به أي سلطة من السلطات في الدولة ، وليس في النظام القانوني ما يسوغ مشروعية أعمال السيادة كإستثناء على مبدأ المشروعية وعلى إختصاص القضاء بالرقابة على مشروعيتها .

ومع ذلك ، يذهب أصحاب هذا الرأي إلى أن قواعد الإختصاص القضائي تؤدي إلى إخضاع كافة المنازعات الإدارية لرقابة القضاء الإداري ، وتتصل هذه المنازعات بالأعمال الإدارية أي بالأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية بصدد وظيفتها الإدارية ، أما أعمالها الأخرى المتصلة بالحكم ، وهي تلك الأعمال التي تتعلق بالصلة بين السلطة التنفيذية والسلطات العامة الأخرى الوطنية أو الأجنبية ، فإنها تخرج عن نطاق إختصاص القضاء الوطني ، إما لأنها تدخل في دائرة المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان ، أو لإختصاص القضاء الدولي بنظر المنازعات المتصلة بها .

وخلاصة هذا الرأي أن كافة أعمال السلطة التنفيذية المتصلة بوظيفتها الإدارية تخضع لرقابة القضاء عليها ، أما أعمالها المتصلة بوظيفتها الحكومية فإنها تخرج من نطاق إختصاص القضاء بالرقابة على مشروعيتها .

الفرع الثاني: موقف القضاء من نظرية أعمال السيادة

ذكرنا سابقا أن نظرية أعمال السيادة هي نظرية إبتكرها مجلس الدولة الفرنسي لظروف سياسية وإجتماعية مرتبطة بتلك المرحلة ، وبالتالي كان من المتوقع أن يقوم مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء هذه النظرية وذلك بزوال تلك الظروف والإعتبارات ، غير أن هذا الأمر لم يحدث ، حيث أبقى المجلس على هذه النظرية وتم وضع مسوغ لوجودها حماية منه لما قام به من جهود في إرساء مبدأ المشروعية وترسيخ أركانه .

إلا أن القضاء لم يجار الفقه في نظرية تطورات ، وقام بالعديد من الأعمال بهدف تضيق نطاق هذه النظرية و الحد من آثارها السلبية وذلك كما يلي :

أولاً: إعتراف القضاء لنفسه بحق تقرير أن عملاً ما يعد عملاً سيادياً

بمعنى أن القضاء وحده هو صاحب الحق في إلباس ثوب السيادة لأي عمل صادر عن السلطة التنفيذية ، بعدما كان ذلك حقاً للسلطة التنفيذية وفقاً لمعيار الباعث السياسي .

ثانياً: إتجاه القضاء نحو تضيق من أعمال السيادة

حيث أخرج من قائمتها أعمالاً كانت تعد سابقاً من أعمال السيادة ، ومن ثم بسط عليها رقابته إلغاءً وتعويضاً ، من ذلك مثلاً قرارات إبعاد الأجانب والإجراءات الإدارية التي تتخذ تبعاً له ، وكذلك القبض على الأفراد¹ .

ثالثاً: إتجاه القضاء للحد من نظرية أعمال السيادة

إتجه القضاء للحد من نظرية أعمال السيادة بقصر آثارها بالحصانة ضد الإلغاء دون التعويض ، وهكذا بدأ القضاء الفرنسي يحكم في قضايا متفرقة بالتعويض عن أعمال السيادة إستناداً إلى نظرية تحمل التبعية ، وإعمالاً لمبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة² .

والخلاصة أن القضاء رغم إستجابته لمن ينادي بإنكار نظرية أعمال السيادة ، إلا أن موقفه من هذه النظرية رافقته العديد من التطورات التي عملت على تقليص النظرية والحد من آثارها السلبية ، وذلك بالإعتراف لنفسه بحق تكييف أعمال السيادة وتقليص هذه الأعمال وذلك بإخراج العديد من الأعمال التي كانت تعتبرها السلطة التنفيذية من أعمال السيادة ، وقبوله مبدأ التعويض عن بعض هذه الأعمال³ .

1- عثمان خليل عثمان ، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة ، الطبعة 5 ، عالم الكتب ، 1962 ، ص 165 .

2- حافظ محمود محمد ، المرجع السابق ، ص 62 .

3- محمد مفرح حمود العتيبي ، المرجع السابق ، ص 87 .

ورغم ما حققه القضاء في موقفه من نظرية أعمال السيادة من تطورات إيجابية ، إلا أن العديد من الفقهاء مازالوا يطالبون بإلغاء هذه النظرية وتعويضها بنظريات و أفكار أخرى كالسلطة التقديرية ونظرية الظروف الإستثنائية ، وإعمال قواعد الإختصاص القضائي .

سوف نتطرق في الفرع الموالي إلى فكرة التعويض عن هذا النوع من الأعمال (أعمال السيادة) ، والتطور التاريخي الذي مرت به إلى حين الإعتراف بها وتجسيدها .

الفرع الثالث: الحكم بالتعويض عن أعمال السيادة

كما ذكرنا سابقا أن نظرية أعمال السيادة التي تأخذ بها التشريعات العربية ليست وليدة اليوم ، فهذه النظرية القديمة الحديثة ، شكلت وما زالت تشكل العائق أمام القانون ومبدأ المشروعية ، وظهور هذه النظرية له ما يسوغه ، فأصل هذه النظرية هو مجلس الدولة الفرنسي ، الذي إبتدعها لمحاولة تجنب الإصطدام مع النظام الجديد (عودة الملكية) ، فما كان من رجال الثورة الفرنسية إلا أن قاموا بمنع القضاء من التدخل في عمل الإدارة نهائيا ، ولم يأت هذا المنع من فراغ ، إذ كان رجال الثورة الفرنسية يحملون صورة سيئة عن القضاء ، وبقي الأمر كذلك حتى أن الإدارة كانت لا تسأل عن أعمالها في تلك الفترة ¹ .

وبعد سنة 1814 وخشية مجلس الدولة الفرنسي من عودة النظام الملكي ، قام المجلس بإنتهاج سياسة قضائية مرنة حكيمة في علاقته بالدولة ، حيث قام على إثر ذلك بإستثناء طائفة من أعمال الإدارة سميت بأعمال السيادة ، وذلك لإثبات حسن نيته وعدم المواجهة مع النظام الملكي ، فإستبعد المجلس تلك الطائفة من الأعمال .

ويعلل الفقيه (ديجي) عدم مسؤولية الإدارة عن هذه الطائفة من الأعمال وخروجها من رقابة القضاء ، بأنها ذات طابع سياسي تصدر عن السلطة التنفيذية بصفتها السياسية ، وهي أعمال

1- فواز خلف عليان الدروبي ، المرجع السابق ، ص 89 .

إدارية تخرج عن القواعد القانونية وعلى مبدأ المشروعية كونها صادرة من سلطة إدارية¹.

ويبرر بعض الفقهاء الحاجة إلى وجود هذه النظرية في وقتنا الحاضر بأن السلطة التنفيذية تحتاج إلى المساحة الكافية لممارسة أعمالها بكل حرية ، حتى تستطيع أن تحقق غايتها المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة للدولة و الأفراد معا ، وبالتالي المحافظة على هيبتها وسيادتها .

وبذلك فان القاعدة التي كانت مستقرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي حتى 1966 ، هي عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السيادة ، وهذا ما أعلنه مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في قضية **LAURENT**² ، إذ رفض تقرير مسؤولية الدولة عن ضرر ناتج عن إحدى المعاهدات الدولية .

غير أنه كما رأى بعض الفقه فإن كانت هذه الأعمال تتحصن من رقابة القضاء إلغاء ، فإنه من الأجدر ألا تتحصن ضد رقابة القضاء تعويضا ، إذا ما ترتب عن هذه الأعمال ضرر ألحق بالأفراد.

وتجدر الإشارة إلى أن تحمل السلطة التنفيذية المسؤولية عن أعمال السيادة لا ينقص من هيبتها شيئا ولا يؤثر على أداء عملها ، بل يجعل منها دولة قانونية تحترم القانون في كل عمل أو تصرف تقوم به ، و الأفراد عندما يقاضون السلطة التنفيذية عن الأعمال التي تصدر عنها في حال مخالفتها القانون ، وكان السبب الضرر الذي حصل لهم ، فإنهم بذلك لا يمسون هيبة الدولة ويعرضونها للخطر وإحترام تلك السلطة لحقوق وحریات الأفراد يجعل منها دولة ديموقراطية بالمعنى الحقيقي ، كما أنه يضيف عليها صفة المشروعية³ .

1- عمادي محمد وليد ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة تحليلية مقارنة ، الطبعة 1 ، دار المسار للنشر والتوزيع ، 2004 ، ص 132 .

2- C .F . Arrêt juridique , Requet N° 61743 , du 26 Avril 1963 , Conseil d'etat , Lauraunt

3- فواز خلف عليان الدروبي ، المرجع السابق ، ص 90 .

غير أنه رفض الحكم بالتعويض وذلك في حكمه في قضية الشركة العامة للطاقة الراديو كهربائية ، وذلك لعدم توافر شرط خصوصية الضرر .

وتتعلق هذه القضية بشركة تدير " راديو باريس " ، إستولى عليها الألمان عام 1940 ، وبعد إنتهاء الحرب العالمية الثانية ، وقّعت فرنسا إتفاقية مع ألمانيا تؤخر أو تؤجل موضوع الحق في التعويضات عن مساوئ الألمان في فرنسا إلى أجل معين ، فرفضت هذه الشركة دعوى مطالبة بالتعويض عن أضرار هذه المعاهدة و المتمثلة في تأخير مناقشة موضوع التعويضات ¹ .

ولكن إقرار مجلس الدولة الفرنسي المسؤولية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة لم يكن إلا في نطاق المعاهدات الدولية ، وهذا ما أكدته في قراره في قضية :

STE DES TRANSPORTS EN COMMUN DE LA REGION D' HANOI

حيث لم يعترف بمسؤولية الدولة عن النشاط الدبلوماسي ، أما فيما يخص التعويض عن الأضرار التي تسببها العمليات الحربية التي تقوم بها الدولة الفرنسية ، فرفض التعويض لا يؤسس على إعتبارها عملا حكوميا ، لكن على غياب النص الذي يجيز التعويض ² ، وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في قراره حول قضية **SOC.IGNASIO.MESSINA** ، وقراره الصادر بتاريخ 23 جويلية 2010 .

ويرى **RENE CHAPUS** أن مجلس الدولة الفرنسي مستوحيا من إجهاده في مجال المسؤولية عن فعل القوانين والإتفاقيات الدولية ، يمكن أن يعترف بإختصاص القاضي الإداري بالنسبة لمنازعات الأضرار التي تسببها الأعمال الحكومية .

1- ياسين بن بريح ، المرجع السابق ، ص 644 .

2- مصباح وليد عراب ، المرجع السابق ، ص 180 .

الفصل الثاني: تقرير مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها والإستثناءات الواردة عليها

غير أنه على الرغم من تقرير القاضي الإداري بالحكم بالتعويض عن أعمال السيادة ، إلا أن هذا لا يتعلق إلا بالمعاهدات المصادق عليها والمنشورة ، أما المعاهدات غير المصادق عليها ، وباقي أعمال الحكومة الأخرى تبقى غير خاضعة لرقابة القضاء .

ونلاحظ في الأخير أن مجلس الدولة الفرنسي قد عمل على حصر نطاق نظرية أعمال السيادة في أضيق نطاق ممكن ، نتيجة للتوسع الملحوظ لرقابة القضاء ومبدأ المشروعية¹ .

1- دبراسو مسعودة ، المرجع السابق ، ص 83 .

"خاتمة"

لقد أقر الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون (16-01) مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ، وذلك بإنشائه لهيئتين على رأس الجهاز التنفيذي هما :رئاسة الجمهورية المنتخبة من قبل الشعب التي لا تثار مسؤوليتها إلا أمامه ، ورئاسة الحكومة المسؤولة أمام رئيس الجمهورية والبرلمان على حد سواء .

كما عهد إلى هاتين الهيئتين إختصاصات وصلاحيات واسعة ، حتى صارت السلطة التنفيذية تشارك السلطة التشريعية في العمل التشريعي وكذا تمارس السلطة التنظيمية ، غير أنه رغم تمتع السلطة التنفيذية بأدوات جعلت منها في الكثير من الأحيان تتفوق على البرلمان ، إلا أن ذلك لا يسمح لها بالخروج على القواعد القانونية القائمة ، بل تبقى مقيدة بإجراءات أقرها الدستور تكريسا لمبدأ المشروعية ، الذي يقضي بإخضاع كل أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها للقواعد القانونية ، فإذا تسبب أي عمل إداري بالضرر للأفراد ، فإنه من باب الإلتزام بالقانون أن تتحمل السلطة التنفيذية المسؤولية عن أعمالها ، وذلك بالنظر إلى أن المسؤولية تعد من أهم الضمانات التي تقيد الإدارة وتجعلها تتخذ الإحتياطات اللازمة لعدم الإضرار بحقوق وحرريات الأفراد .

كما أنها تعد أحد مبادئ النظم الديمقراطية التي غيرت الصورة عما كانت عليه ، فبعد أن كانت الدولة غير مسؤولة عن أعمالها ، أصبحت في الوقت الراهن مسؤولة عن كل تصرف تقوم به ، بإستثناء ما تم النص عليه صراحة بنصوص قانونية واضحة .

فالديموقراطية الحقيقية هي التي تعطي الحق للشعوب والأفراد بإختيار من يمثلهم سواء كان ذلك بإختيار ممثلين عنهم (نواب البرلمان) ، أو إختيار من يحكمهم (رئيس الدولة) ، وتلزم السلطة التنفيذية بالقانون فما خرج من تصرفاتها عن القانون يوجب المسؤولية بحقها .

وأن تحمل السلطة التنفيذية للمسؤولية لا يعني الإلتقاص من سيادة الدولة أو تعطيلها عن القيام بواجباتها أو تحقيق أهدافها ، إنما يجعل منها دولة ديمقراطية تحافظ على حقوق وحرريات الأفراد ، كما أن تحمل السلطة التنفيذية المسؤولية عن أعمالها يعد من وجهة نظر الفقهاء أمرا عادلا ، حيث أن

الدولة تتحمل المسؤولية تحقيقاً للعدل ، وإلتزاماً منها بتعويض المتضررين على العمل أو القرار الإداري المخالف للقانون .

وبذلك فإن إخراج طائفة من أعمال السلطة التنفيذية وتسميتها بأعمال السيادة ، هو تعد واضح على أحد أهم المبادئ الديمقراطية وهو مبدأ المشروعية ، هذا المبدأ الذي أرسى قواعده تضحيات الشعوب والأفراد ، حتى إستقر في نفوس رجال الفقه والقانون ، الذين عملوا جاهدين للمحافظة على حقوقهم وحرياتهم .

وبذلك إن أصبحت نظرية أعمال السيادة واقعا لا مفر منه في القضاء الإداري ، فعلى الأقل لا يجب أن تحصن هذه الأعمال في مواجهة الطعن بالإلغاء والتعويض معا .

• ومن خلال دراستنا لموضوع مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها توصلنا إلى مجموعة من النتائج أهمها:

لقد منح القانون السلطة التنفيذية الإختصاصات الكافية لممارسة أعمالها وأنشطتها ، كما أنه مدّها بإختصاصات فرعية تحتاج إليها في ظروف قد لا تساعد الإختصاصات العادية على مواجهتها . يساهم كل من رئيس الجمهورية والحكومة في الوظيفة التشريعية ، كما يتمتعان بسلطة تنظيمية ، وذلك حتى يسهرا على حسن سير الإدارة العمومية .

فيشارك رئيس الجمهورية في الوظيفة التشريعية ، عن طريق إقتراح القوانين والإعتراض عليها، المبادرة بتعديل الدستور ، والتشريع بأوامر .

كما يملك ممارسة سلطة التنظيم المستقل في المسائل غير المخصصة للبرلمان ، عن طريق قواعد عامة ومجردة في شكل مراسيم رئاسية ، ويعمل على تنظيم الحالات والظروف غير العادية .

في حين تبادر الحكومة بمشاريع القوانين ، وتعد جدول أعمال البرلمان ، و تسعى لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان ، وتحظى هي الأخرى بسلطة تنظيمية ، حيث يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات ويوقع المراسيم التنفيذية .

تخضع السلطة التنفيذية أثناء ممارستها لأعمالها وتصرفاتها لما يعرف بالمسؤولية ، بحيث تمارس جميع أعمالها في حدود ما تنص عليه القوانين المعمول بها ، وإلا كانت قابلة للإلغاء .

الإعتراف بالمسؤولية من قبل السلطة التنفيذية يعزز مفهوم دولة القانون ، ويجسد دولة ديمقراطية حقيقية ، تجعل من القانون منهاجا تسير على خطاه ، وهذه المسؤولية لا تكون إلا نتيجة عمل غير مشروع أو خطأ ، وبالتالي فإن تحمل السلطة التنفيذية المسؤولية يعني إلزامها بالقواعد القانونية والمبادئ الديمقراطية .

تمارس السلطة التنفيذية وظيفة الإدارة ووظيفة الحكم ، فأما الأعمال التي تمارسها بصفقتها الإدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري ، وأما الأعمال التي تمارسها بصفقتها سلطة حكم فهي تخرج عن رقابة القضاء ، ويطلق عليها مصطلح أعمال السيادة وهي أعمال محصنة .

تحسين أعمال السيادة ورفض السلطة التنفيذية الإعتراف بالمسؤولية الناتجة ، عن هذا النوع من الأعمال ، من شأنه أن يولد نظرة سخط للأفراد تجاه السلطة التنفيذية .

عدم وجود مدلول واضح لعبارة الخيانة العظمى ، التي تترتب عليها المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية .

• لذا نتقدم بمجموعة من الإقتراحات أهمها:

إعتراف السلطة التنفيذية بالمسؤولية عن أعمالها سواء الإدارية أو أعمال السيادة ، تكريسا لمبدأ المشروعية ، و تحقيقا منها للتوازن بين قيامها بأعمالها ، والحفاظ على حقوق وحريات الأفراد .

التقليص من نظرية أعمال السيادة والحد من آثارها السلبية ، أو تعويضها بنظريات وأفكار أخرى كالسلطة التقديرية و نظرية الظروف الإستثنائية .

تحديد أعمال السيادة في نصوص قانونية محددة وصريحة ، لأن إبقاء هذه الطائفة من الأعمال دون حصر من شأنه زيادة فرص إستغلال السلطة التنفيذية لنفوذها ، دون مراعاة لحقوق وحريات الأفراد ، وذلك بحجة أن هذه الأعمال ذات طابع سيادي ، بالتالي لا تقبل إطلاقا الطعن بها .

لا يجب أن تحصن أعمال السيادة في مواجهة الطعن بالإلغاء والتعويض معا ، فالتعويض يخفف من وطأة أعمال السيادة ، التي تمثل خطورة بالغة على الحرية الفردية ، وبالتالي فإن إباحة التعويض يكفل للإدارة القدرة على التصرف والعمل ، كما أنه يضمن في نفس الوقت للأفراد قدرا من الحماية.

إعطاء مفهوم ومدلول واضح للخيانة العظمى التي تترتب عليها المسؤولية ، وذلك لتفادي الإلتباس الواقع .

"قائمة المصادر و المراجع"

" الفهرس "

أولا : المصادر والمراجع باللغة العربية

أ- قائمة المصادر:

1- النصوص القانونية :

1-1/ الدساتير:

1- الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية العدد 14 الصادرة في 7 مارس 2016 .

1-2/ القوانين العضوية:

2- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه ، الجريدة الرسمية العدد 37 الصادرة في 01 جوان 1998 ، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 ، الجريدة الرسمية العدد 43 الصادرة بتاريخ 30 أوت 2011 .

3- القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الإنتخابات ، الجريدة الرسمية رقم 50 ، الصادرة في 28 أوت 2016 .

4- القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 ، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية العدد 50 الصادرة في 28 أوت 2016 .

1-3/ المراسيم التنفيذية:

5- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات

و كيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة ، الجريدة الرسمية العدد 64 .

1-4/ القرارات القضائية :

1- القرار القضائي رقم 36473 ، الصادر بتاريخ 1984/1/7 ، عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى للقضاء ، قضية بين السيد (ي ، ب ، ج) ضد وزير المالية ، المجلة القضائية ، العدد 4 ، 1989 .

ب- قائمة المراجع:

1- المؤلفات :

- 1- ابن منظور جمال الدين أبو الفضل ، لسان العرب ، تصحيح محمد و محمد الصادق، الطبعة 3، دار احياء التراث العربي ومؤسسة التراث العربي ، لبنان ، 1419 .
- 2- إعاد علي حمود القيسي ، القضاء الإداري ، الطبعة 1 ، دار وائل ، عمان ، 1999 .
- 3- الجرف طعمة ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة .
- 4- جورجى شفيق ساري ، قواعد و أحكام القضاء الإداري (دراسة مقارنة لأحدث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا) ، الطبعة 5 ، دار النهضة العربية ، 2003 .
- 5- حافظ محمود محمد ، القضاء الاداري في القانون المصري والمقارن ، الطبعة 1 ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1993 .
- 6- رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الادارية ، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة و دعوى القضاء الكامل ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر .
- 7- سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، دار المعارف ، الإسكندرية ، 2004 .
- 8- سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الادارة مبدأ المشروعية (تنظيم القضاء الإداري) ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، 1982 .

- 9- سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطات التقديرية للإدارة ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية .
- 10- سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري "دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996" ، الجزء 3 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .
- 11- سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية (دراسة مقارنة)،دار الفكر العربي ، القاهرة ، 2006 .
- 12- سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، الطبعة 6 ، سنة 1999 .
- 13- عباس عمار ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية، الجزائر ، 2006 .
- 14- عبد الحكم فودة ، آثار الظروف الطارئة والقوة القاهرة على الأعمال القانونية ، الطبعة 1 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية .
- 15- عبد القادر عدو، المنازعات الادارية ، دار هومة ، الجزائر ، 2012 .
- 16- عثمان خليل عثمان ، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الادارة ، الطبعة 5 ، عالم الكتب ، 1962 .
- 17-عقيلة خرياشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، دار الخلدونية ، الجزائر، 2007 .
- 18- عليان بوزيان ، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2009 .
- 19- عمادي محمد وليد ، الوجيز في القانون الاداري ، دراسة تحليلية مقارنة ، الطبعة 1 ، دار المسار للنشر والتوزيع ، 2004 .

- 20- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار ريجانة ، الجزائر (بدون سنة طبع) .
- 21- فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث) ، الطبعة 1 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 .
- 22- فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، الجزء 3 ، الطبعة 3 ، الجزائر، 2008 .
- 23- ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري (ذاتية القانون الإداري) ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1999 .
- 24- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2004 .
- 25- مصباح وليد عراب ، تطور نظرية الأعمال الحكومية (دراسة مقارنة) ، الطبعة 1 ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، 2013 .
- 26- مليجي أحمد محمد ، تحديد نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1993 .
- 27- مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار بلقيس للنشر ، الجزائر ، 2007 .
- 28- ياسين بن بريح ، أحكام المسؤولية الادارية على أساس الخطأ (دراسة مقارنة) ، الطبعة 1 ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، 2014 .

2- الرسائل العلمية :

2-1 / أطروحات الدكتوراه :

- 1- بورايو محمد ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون ،جامعة بن يوسف بن خدة ،الجزائر ، جوان 2012 .
- 2- شريط وليد ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان- ، الجزائر ، 2011-2012 .
- 3- عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ،أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة الحاج لخضر -باتنة - ، الجزائر ، 2009-2010 .
- 4- فتاح شباح ، السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية التعددية (دراسة مقارنة بين النظامين السياسيين الجزائري و اللبناني)، أطروحة دكتوراه ، قسم العلوم السياسية ،جامعة باتنة ، الجزائر ، 2015-2016 .
- 5- مرزاقة زروقي ، مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري من خلال الدساتير (1963-1976-1989-1996)، أطروحة دكتوراه ،كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر3 ، 2013-2014 .
- 6- نصر الدين بن طيفور ، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والسلطات الدستورية للحقوق والحريات العامة ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة سيدي بلعباس ، الجزائر ، 2002-2003 .

2-2/ المذكرات :

2-2-1/ مذكرات الماجستير:

- 1- بركات أحمد ، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان-، الجزائر ، 2007-2008 .
- 2- بلحاج نسيم ، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2006-2007 .
- 3- ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، 2005-2006 .
- 4- دنش رياض ، السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 في الجزائر، مذكرة ماجستير "تخصص: قانون عام" ، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية ، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، الجزائر، 2004-2005 .
- 5- رابح سعاد ، المركز القانوني لرئيس الحكومة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقاد تلمسان ، الجزائر ، 2007-2008 .
- 6- سعاد عيادي ، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية بدستور 1996 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة باتنة ، الجزائر ، 2013-2014 .
- 7- عادل ذواوي ، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، مذكرة ماجستير "تخصص : قانون دستوري"، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر، باتنة ، الجزائر، 2012-2013 .
- 8- عبد اللاوي زينب ، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة باتنة ، الجزائر ، 2003-2004 .

- 9- الغربي إيمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر، 2010-2011 .
- 10- فقير محمد ، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس ، الجزائر .
- 11- فواز خلف عليان الدروبي ، مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها وعلاقتها بأعمال السيادة في النظام الديمقراطي(دراسة مقارنة- الأردن - مصر- فرنسا) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ، أيار 2010 .
- 12- قاوي إبراهيم ، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، الجزائر، 2002 .
- 13- كيواني قدسم ، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2011-2012 .
- 14- ليلي بن بغيلته ، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة ماجستير ، قسم القانون العام ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، الجزائر ، 2003-2004 .
- 15- ليلية قلو ، العلاقة القائمة بين البرلمان و السلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين النظام الجزائري ونظام الولايات المتحدة الأمريكية ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة سعد دحلب البليدة ، 2009 .
- 16- محمد مفرح حمود العتيبي ، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري (دراسة مقارنة تطبيقية) ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض ، 2011 .

- 17- ميمونة سعاد ، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر ، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - ، الجزائر ، 2010-2011 .
- 18- ياسين ريوخ ، مركز الوزير الأول في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2013 .
- 19- ياهو محمد ، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في إطار دستور 1996 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، الجزائر ، 2013 .

2-2-2/ مذكرات الماستر:

- 1- بن كرمة عبد القادر، الإختصاص الدستوري لرئيس الجمهورية بين التنظيم والتشريع في دستور 1996 ، مذكرة ماستر "تخصص: علوم إدارية" ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة ابن خلدون- تيارت-، الجزائر، 2013-2014 .
- 2- دبراسو مسعودة ، حدود الرقابة القضائية على أعمال السيادة ، مذكرة ماستر "تخصص: قانون إداري"، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر -بسكرة-، الجزائر، 2013-2014.

2-2-3/ مذكرات الليسانس:

- 1- بلخياطي كلثوم ، عطاسي فاطمة ، المركز الأول في النظام الدستوري الجزائري الجديد ، مذكرة ليسانس، قسم الحقوق جامعة ابن خلدون -تيارت- ، الجزائر ، 2012-2013 .
- 2- لبنى قايد ، غربون رقية ، المسؤولية السياسية للوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ليسانس ، قسم العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر ، 2012-2013 .

- 3- محمد الخامس بن ناصر ، محمد التجاني حاج سعيد ، التعديل الدستوري في الجزائر و أثره على مكانة السلطة التشريعية 1996 -2008، مذكرة ليسانس ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح -ورقلة - ، الجزائر ، 2012-2013 .
- 4- بشقاوي أسماء ، جبالة مريم ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة تخرج ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم العلوم القانونية و الإدارية ، جامعة 08 ماي 1945 ، الجزائر، 2013-2014 .

3 - المقالات العلمية:

- 1- إدريس معطلا ، الأعمال المستبعدة من الطعن بالإلغاء ، مجلة القضاء والتوثيق ، العدد 1 ، المملكة المغربية ، 2010 .
- 2- دنش رياض ، المسؤولية السياسية و الجنائية للسلطة التنفيذية في ظل تعديل دستور 1996 ، مجلة الإجتهد القضائي ، العدد 4 .
- 3- عقيلة خرباشي ، التشريع عن طريق الأوامر ، مجلة الدراسات القانونية ، العدد 3 ، الجزائر ، أبريل 2009 .
- 4- عمارة فتيحة ، مسؤولية رئيس الجمهورية ، مجلة الكوفة ، العدد 5 .
- 5- محمد واصل ، أعمال السيادة و الاختصاص القضائي ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد 22 ، العدد 2 ، دمشق ، 2006 .
- 6- مراد بدران ، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان ، المجلة القانونية الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية ، العدد 3 ، كلية الحقوق ، الجزائر ، 2010 .

- 7- مفتاح عبد الجليل ، يعيش تمام شوقي ، المسؤولية الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري "دراسة مقارنة " مجلة العلوم القانونية و السياسية ، العدد 9 ، جوان 2014 .
- 1- نشرية صادرة عن رئاسة الجمهورية ، الأمانة العامة للحكومة التي تحدد مهام تنظيم و سير الأمانة العامة للحكومة ، موقع www.joradp.dz .

ثانيا :المصادر و المراجع باللغة الفرنسية

- 1- André de Laubadere ,Yves Gaudmet , Trait de Droit Administratif , 16^{ème} édition ,Delta ,Paris .
- 2- Charles Debbasch , Frédéric Colin ,Droit Administratif , 7^{ème} édition , Economica , Paris , 2004 .
- 3- Georges MORANRE , Le contrôle des décision prises au titre de l'article 16, recueil Dalloz , Paris .
- 4- Arrêt juridique , Requet N° 61743 , du 26 Avril 1963 , Conseil d'etat , Lauraunt .

" الفهرس "

مقدمة	(أ)
الفصل الأول: الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري	1
المبحث الأول: إختصاصات رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري	1
المطلب الأول: الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري	1
الفرع الأول: الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية	1
أولاً: سلطة إقتراح القوانين	2
ثانياً: الإعتراض على القوانين	2
ثالثاً: المبادرة بتعديل الدستور والتحكم في إجراءاته	3
رابعاً: التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية	3
الفرع الثاني: الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية	11
أولاً: التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية	11
ثانياً : شروط صحة الأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الإستثنائية	12
المطلب الثاني: الإختصاصات التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري	16
الفرع الأول: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية	16
الفرع الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية	21
أولاً: حالة الحصار والطوارئ	21
ثانياً: الحالة الإستثنائية	23

23.....	ثالثا: حالة التعبئة العامة
24.....	رابعا: حالة الحرب
25.....	المبحث الثاني: الإختصاصات الدستورية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري
25.....	المطلب الأول: الإختصاصات التشريعية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري
26.....	الفرع الأول: المبادرة بمشاريع القوانين
27.....	أولا: صياغة و إعداد مشروع القانون من طرف الحكومة
28.....	ثانيا: أخذ رأي مجلس الدولة
29.....	ثالثا: عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء
30.....	رابعا: إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة
31	الفرع الثاني: تأثير الحكومة على توجيه أعمال البرلمان
31	أولا: التحكم في إعداد جدول أعمال البرلمان
33.....	ثانيا: مساهمة الحكومة في دراسة و مناقشة القانون و التصويت عليه
38.....	ثالثا: تحكم الحكومة في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان
41	المطلب الثاني: الإختصاصات التنظيمية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري
41	الفرع الأول: السلطة التنظيمية للوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري
41.....	أولا: السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات
43	ثانيا: توقيع المراسيم التنفيذية

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية للوزراء في النظام الدستوري الجزائري.....	49
الفصل الثاني: تقرير مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها و الإستثناءات الواردة عليها	51
المبحث الأول: مسؤولية السلطة التنفيذية عن الأعمال الصادرة عنها	52
المطلب الأول: المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري	54
الفرع الأول : المسؤولية السياسية للحكومة أمام رئيس الجمهورية	54
الفرع الثاني: المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان	56
أولا: عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني	56
ثانيا: بيان السياسة العامة	58
ثالثا: إقتراح اللائحة	58
رابعا: إيداع ملتمس رقابة	59
خامسا: طلب التصويت بالثقة	60
المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري.....	63
الفرع الأول: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري.....	63
الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري.....	65
المبحث الثاني: الإستثناءات الواردة على تقرير المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية	67
المطلب الأول: مفهوم أعمال السيادة	67
الفرع الأول: تعريف أعمال السيادة	68

68.....	أولاً: المعنى اللغوي للسيادة
68	ثانياً: المعنى الإصطلاحي للسيادة
68	ثالثاً: التعريف الفقهي لأعمال السيادة
69	رابعاً: التعريف القضائي لأعمال السيادة
70.....	الفرع الثاني: نشأة نظرية أعمال السيادة
72.....	الفرع الثالث: الطبيعة القانونية لأعمال السيادة و أساسها القانوني
72.....	أولاً: الطبيعة القانونية لأعمال السيادة
73.....	ثانياً: الأساس القانوني لأعمال السيادة
75.....	الفرع الرابع: معايير تحديد أعمال السيادة
76.....	أولاً: معيار الباعث السياسي
78	ثانياً: معيار طبيعة العمل أو موضوعه
79.....	ثالثاً: معيار العمل أو الأعمال المختلطة
80.....	رابعاً: معيار القائمة القضائية
82.....	خامساً: معيار النظرية السلبية
83.....	المطلب الثاني: تقدير نظرية أعمال السيادة
83.....	الفرع الأول: موقف الفقه من نظرية أعمال السيادة
83.....	أولاً: الرأي الأول

84.....	ثانيا: الرأي الثاني
85.....	الفرع الثاني: موقف القضاء من نظرية أعمال السيادة
86.....	أولا: إعتراف القضاء لنفسه بحق تقرير أن عملا ما يعد من عملا سياديا
86.....	ثانيا: إتجاه القضاء نحو التضييق من أعمال السيادة
86.....	ثالثا: إتجاه القضاء للحد من نظرية أعمال السيادة
87.....	الفرع الثالث: الحكم بالتعويض عن أعمال السيادة
91.....	خاتمة
95.....	قائمة المصادر والمراجع
.....	الفهرس