



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
People's Democratic Republic of Algeria



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministry of Higher Education and Scientific Research

Badji Mokhtar-Annaba University
Faculty of Law and political science

جامعة باجي مختار - عنابة
كلية الحقوق و العلوم السياسية

عنابة: 2025/07/07

مستخرج من محضر المجلس العلمي المؤرخ في

2025/06/10

إن المجلس العلمي المنعقد بالتاريخ المذكور أعلاه قد صادق على المطبوعة
البيداغوجية للدكتورة: شقطني سهام و الموسومة ب: " القانون الإداري - التنظيم
الإداري".

و ذلك لورود تقريرين ايجابيين بخصوصها.

رئيس المجلس العلمي



الأستاذ الدكتور: أمرازي مسعود
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة باجي مختار - عنابة
Professeur AMRANI Mourad
Badji Mokhtar Annaba University
Faculty of Law and Political Sciences

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة باجي مختار عنابة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مطبوعة بيداغوجية حول مقياس

"القانون الإداري - التنظيم الإداري -"

أعمال موجهة لطلبة سنة أولى ليسانس جذع مشترك

من اعداد : د. شقطي سهام

2025/2024

مقدمة :

إن القانون العام يضم مجموعة من القوانين أهمها: القانون الدستوري، القانون المالي، القانون الدولي العام، قانون العقوبات، القانون الإداري إلى غير ذلك من القوانين التي تظهر الدولة فيها كطرف في العلاقة باعتبارها صاحبة السلطة العامة.

وإذا كان هذا هو المفهوم العلمي لمصطلح القانون العام، إلا أن التقاليد الأكاديمية لا تأخذ به، بل وقفت باصطلاح القانون العام عند مفهوم ضيق من هذا المفهوم العلمي الأكاديمي، فتستعمل أحيانا المصطلح بحيث لا يشمل سوى القانون الدستوري، والقانون الإداري، والقانون المالي. وتستعمله أحيانا أخرى بمعنى أضيق بحيث يقف الاصطلاح عند مادتي القانون الدستوري والقانون الإداري فحسب، لما بينهما من روابط وثيقة. ويعد هذا الاستعمال الأخير هو الغالب في التقاليد الأكاديمية في الوقت الحاضر. ولقد ساعد على ذلك أن بقية فروع القانون العام (كالقانون الدولي العام، والقانون المالي، وقانون العقوبات) قد أخذت طريقها إلى الاستقلال لتكون مواد قائمة بذاتها.

ومادام أن موضوع محاضرات هذا المقياس يتعلق فقط بأحد فروع القانون العام ألا وهو القانون الإداري ومادام أن برنامج هذا السداسي الأول يقتصر فقط على المدخل للقانون الإداري والتنظيم الإداري، فإن الدراسة ستكون على شكل محورين اثنين يتعلق الأول منهما بالتعريف بالقانون الإداري، أما الثاني فسيخصص لنظرية التنظيم الإداري.

المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري

إن التعامل مع القانون الإداري يظهره لأول وهلة وكأنه ذلك الفرع من فروع القانون العام الذي يحكم وينظم الإدارة العامة، إلا أن فهم هذه الصيغة التقريبية أو الأولية، يحتاج إلى ضبط دقيق للمفاهيم التي تتطلب في البداية محاولة وضع تعريف للإدارة العامة¹ (المطلب الأول)، وتنتهي بتحليل العلاقة القائمة بينها وبين القانون² (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ماهية الإدارة العامة:

يجمع أغلب فقهاء القانون الإداري على أن كلمة إدارة (Administration) تدل في التعبير الشائع على معنيين مختلفين، أحدهما موضوعي أو مادي، والثاني عضوي³. فوفقا للمعنى المادي، يقصد بالإدارة النشاط (L'activité). فإدارة شيء معناها القيام بتسييره. لذلك يقال مثلا: "إنها إدارة حكيمة للمؤسسة"، ويقصد بذلك التسيير الحسن لشؤونها⁴. ووفقا للمعنى العضوي يقصد بالإدارة تلك المنظمة، أو الهيئة، أو العضو الذي يمارس النشاط. لذلك يقال مثلا: "دخل فلان إلى إدارة الضرائب". ويقصد بذلك المنظمة وليس النشاط⁵. وكلمة إدارة بمعنييها السابقين (المادي والعضوي) قد تدل على إدارة خاصة (مشروع خاص) أو إدارة عامة (مشروع عام). إلا أن الشائع في لغة القانون هو أنه عندما تستعمل كلمة إدارة لوحدها فإن ذلك يفيد معنى الإدارة العامة باعتبارها مجموعة من الهيئات التي تقوم بالسهر على تحقيق وتنفيذ الأعباء العامة. وعلى هذا يجب التمييز بين الإدارة العامة (النشاط الإداري) والإدارة الخاصة (النشاط الفردي)، (الفرع الأول). ثم بين الإدارة العامة ومختلف النشاطات العامة الأخرى في الدولة، والمتمثلة في التشريع، والقضاء (الفرع الثاني).

¹) Jean RIVERO, Droit administratif, 8ème éd., Dalloz, Paris, 1977, p. 9.

²) Ibid., p. 9.

³) أنظر: سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1987، ص. 175.
⁴ فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، د. ط. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص. 7؛ مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 10؛ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، د. ط. منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص. 14؛ أنظر كذلك:

⁵ Jean RIVERO, Droit administratif, op. cit., p. 9 ; Gustave PEISER, Droit administratif, 7ème éd., Dalloz, Paris, 1976, p.p. 1 et s.

الفرع الأول: الفرق بين الإدارة العامة ونشاط الخواص:

تجدر الإشارة بداية إلى أن كل مجهود بشري يسعى إلى تحقيق هدف معين، مستخدماً في ذلك جملة من الوسائل، وهنا يكمن الفرق بين الإدارة العامة ونشاط الخواص، ذلك أن هدف الإدارة هو تحقيق المصلحة العامة (أولاً)، كما أنه ولبلوغ ذلك تستعمل امتيازات السلطة العامة (ثانياً).

أولاً: هدف الإدارة العامة هو المصلحة العامة

إن نشاط الخواص نابع عن تصرف الأفراد بغرض تحقيق مصالحهم الخاصة، أي البحث عن الربح والنجاح في تأمين احتياجاتهم الذاتية، في حين تهدف الإدارة العامة إلى تحقيق المصلحة العامة، أي أنها لا تسعى إلى تحقيق المصالح المادية الخاصة، التي يتميز بها نشاط الخواص¹. لذلك يبقى تأمين الصالح العام هو الهدف الأساسي للإدارة. بينما يسعى النشاط الفردي إلى تحقيق المصلحة الخاصة (الربح) بالدرجة الأولى.

ثانياً: وسيلة الإدارة العامة هي السلطة العامة:

إن اختلاف الأهداف يؤدي إلى اختلاف الوسائل المستعملة، وعليه فإن العلاقة بين الخواص أساسها المساواة القانونية، أي تساوي الإرادات. فلا تعلق إرادة خاصة على إرادة خاصة أخرى، ولا يجوز لأي إرادة خاصة أن ترغم إرادة خاصة أخرى على قبول أو إتباع إجراءات رغما عنها، لذلك فإن الذي ينظم العلاقة بين الخواص هو العقد، أي توافق الإرادات، طبقاً لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين. بينما تسعى الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة، ولن يتأتى ذلك إذا كانت الإدارة على قدم المساواة مع الأفراد. فإذا رأت الإدارة أن هناك عدم توافق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، جاز لها أن تتدخل لتأمين المصلحة العامة عن طريق استعمالها لوسائل السلطة العامة أي امتيازات السلطة العامة².

غير أن استعمال الإدارة لهذه الامتيازات ليس ضرورياً في كل الحالات، إذ بإمكان الإدارة أن تلجأ إلى التعاقد مع الخواص، إذا ما تلاقت إرادتها مع إرادة الخواص. ومع ذلك فإن التصرف المنفرد من جانب الإدارة هو الصفة المميزة والغالبة لنشاط الإدارة.

الفرع الثاني: الفرق بين الإدارة العامة وباقي النشاطات العامة في الدولة:

إن توضيح الفرق بين الإدارة العامة ومختلف النشاطات العامة الأخرى في الدولة، أو بين الإدارة ومختلف الهيئات العامة الأخرى في الدولة، يتطلب تحليل المعنيين المختلفين لكلمة إدارة، أي من الناحية المادية التي تفيد النشاط (أولاً)، ثم من الناحية العضوية التي تفيد معنى الهيئات العامة التي تقوم بذلك النشاط (ثانياً)، ذلك أن العادة عندما تستعمل كلمة إدارة عامة في القانون الإداري، فإن ذلك ينصرف إلى السلطة. ولكن معنى الإدارة قد ينصرف إلى العمل التشريعي، أو إلى العمل القضائي. فما هو الفرق بين العمل الإداري والعمل التشريعي؟ وما هو الفرق بين العمل الإداري والعمل القضائي؟

أولاً: الفرق من الناحية المادية:

للقوف على الفرق بين الإدارة العامة وباقي الهيئات العامة الأخرى في الدولة وفقاً للمعنى المادي، يجب التمييز بين العمل الإداري والعمل التشريعي (1)، ثم بين العمل الإداري والعمل القضائي (2).

1) تمييز العمل الإداري عن العمل التشريعي:

إن القيام بعملية التشريع معناها القيام بوضع قواعد عامة ومجردة من أجل تنظيم مجموعة من النشاطات العامة أو الخاصة. إن مهمة المشرع تنتهي بعد وضع القاعدة القانونية، أي عندما تكون القاعدة التي وضعها في غاية الإتقان من الناحية القانونية. أما الإدارة، فإنها تتكفل بعملية التسيير، ذلك أن القيام بهذه العملية (Administrer) تعني إتمام مجموعة من الأعمال - بمرور الزمن - التي تتطلب إتباع هدف معين. ومن هنا يمكن القول بأن العمل الإداري يبدأ بعد وضع القاعدة القانونية، كما أن عمل الإدارة هو عمل مستمر وملموس. وهاتان الصفتان في العمل الإداري هما اللتان تميزانه عن العمل التشريعي.

2) تمييز العمل الإداري عن العمل القضائي:

¹) Gustave PEISER, Droit administratif, op. cit., p. 2.

²) تتجلى امتيازات السلطة العامة في كل من القرار الإداري والعقد الإداري.

إن مهمة القضاء تتمثل في الفصل في المنازعات المعروضة عليه. والقاضي لا يفصل في المنازعات إلا بناء على طلب، كما أن مهمته تنتهي عندما ينطق بالحكم، ويبين القاعدة واجبة التطبيق على النزاع، والنتائج التي تترتب على ذلك.

أما الإدارة، وإن كانت هي الأخرى خاضعة للقانون عند القيام بأعمالها، فإنها مع ذلك تتدخل أو تتصرف من تلقاء نفسها دون اشتراط قيام نزاع. ومن ناحية أخرى فإن القانون بالنسبة للإدارة عبارة عن حد وليس هدف، ذلك أنها عندما تتصرف في إطار القانون وحدوده، فإنها لا تهدف إلى احترام القانون- كما يفعل القاضي- وإنما من أجل إشباع الحاجيات العامة للمواطنين.

ثانياً: الفرق من الناحية العضوية:

قد يكون لبعض الهيئات العامة داخل الدولة نصيب في الوظيفة الإدارية، ومع ذلك فإن مشاركتها في تلك الوظيفة تختلف باختلاف الأنظمة السياسية. والخاصية الأساسية التي يمكن ملاحظتها في هذا المجال تتمثل في التمييز بين هيئات التحضير والتنفيذ صاحبة العمل الإداري البحت، والمتكونة عادة من اختصاصيين في هذا الميدان، وبين هيئات الإدارة العليا والمراقبة، والتي يجمع أعضائها بين الوظيفة الإدارية، ووظائف أخرى عامة. إن اختصاص هؤلاء الأشخاص ونظامهم يحدده الدستور، كما أن تلك الاختصاصات تختلف باختلاف الدساتير.

فالشيء الملاحظ في جميع الأنظمة الدستورية، أنه يوجد على رأس الإدارة هيئات ذات طابع دستوري وأصل سياسي. إن هذه الهيئات هي التي تنتوع بتنوع الطابع الدستوري والأصل السياسي. فمثلاً في نظام حكومة الجمعية، الذي يتكرر لمبدأ الفصل بين السلطات، تكون الهيئات الإدارية خاضعة للجمعية (البرلمان) التي تمارس - هي بنفسها- وظيفة الإدارة العليا (La direction suprême). فالسلطة التنفيذية في هذا النظام لا تعتبر شيئاً مستقلاً و متميزاً عن السلطة التشريعية، لذلك فإن المهيم الحقيقي في هذا النظام وصاحب الكفة الراجحة هو البرلمان، وهو الذي يتولى اختيار من يقومون بأعمال السلطة التنفيذية.

أما في الأنظمة السياسية التي تعتمد على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، فإن السلطة التنفيذية، ممثلة في الحكومة هي التي تكون على رأس الإدارة. ومع ذلك فإن البرلمان يلعب دوراً هاماً في الوظيفة الإدارية، لأن عمله التشريعي يمتد ليشمل القوانين ذات الطبيعة الإدارية، والتي تبين هياكل الإدارة وأهدافها ووسائلها. كما أن للبرلمان دور فيما يتعلق بالموافقة على الميزانية مما يجعله في موقف المؤثر على النشاط الإداري.

أما بالنسبة للقاضي، فإنه يتدخل بصفة غير مباشرة في الإدارة، وذلك عن طريق الفصل في النزاعات التي تعرض عليه، والتي تكون الإدارة طرفاً فيها.

وبالإضافة إلى كل هذا، واستناداً على المعيار العضوي دائماً، يمكن القول بأن العمل الإداري متصل كأصل بالإدارة العامة، إلا أنه وكاستثناء - في حال إعمال المعيار الموضوعي أو المادي - يمكن للسلطتين التشريعية والقضائية أن تقوموا بأعمال إدارية إذا تعلق الأمر بحسن سير مرفقيهما، لأنه وبالرغم من تميزهما عن السلطة التنفيذية، إلا أنهما من الناحية الهيكلية يحتاجان إلى تنظيم وتسيير عمل الموظفين التابعين لهما.

من خلال كل ما سبق، يمكن القول بأن الإدارة العامة تظهر باعتبارها نشاط (المعيار المادي) تقوم به الهيئات العامة (المعيار العضوي)، مستعملة إذا تطلب منها الأمر وسائل وامتيازات السلطة العامة، وذلك بهدف تلبية حاجات ذات نفع عام

المطلب الثاني: علاقة الإدارة بالقانون:

تجدر الإشارة في البداية إلى أن هناك خلاف بين الدول حول التصور العام للقانون الإداري، ذلك أنها تختلف حول تحديد السبل الكفيلة لحمل الإدارة - باعتبارها سلطة عامة - على احترام القانون، وبالتالي فرض الرقابة القضائية على أعمالها.

فبالرغم من خضوع النشاط الإداري للقانون ولرقابة القضاء في معظم الدول، إلا أن الإشكال المطروح يتعلق بنوع القاعدة القانونية المطبقة على هذا النشاط، فهل تخضع الإدارة العامة لنفس القواعد القانونية المطبقة على الأفراد؟ أم أنها تخضع لقواعد خاصة بها؟ هذا من جهة. ومن جهة أخرى هل تخضع الإدارة

العامّة لنفس الجهة القضائيّة الفاصلة في منازعات الأفراد؟ أم أن لها قضاء مختص للنظر في المنازعات التي تكون طرفاً فيها؟

إنّ لهذين التساولين إجابتين مختلفتين: فإما أن تخضع الإدارة لنفس القانون، ولنفس القاضي الذي يخضع له الأفراد في علاقاتهم المختلفة، أي للشريعة العامّة (Le droit commun)، وللنظام الموحد للمحاكم القضائيّة. أو أن تخضع الإدارة لقانون متميز عن القانون الذي يخضع له الأفراد، وبالتالي لمحاكم خاصّة تختص فقط بالمنازعات التي تكون الإدارة العامّة طرفاً فيها.

والحقيقة أنّ هذين الحلين هما الغالبين، كما أنّهما يجدان تطبيقات في النظم الإداريّة الغربيّة، والمعروفين تحت تسمية النظام الأنجلوساكسوني (الفرع الأول)، والنظام الفرنسي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: النظام الأنجلوساكسوني:

يقال أنّ الدول الأنجلوساكسونيّة ليس لها قانون إداري. فهل معنى ذلك أنّ الإدارة هناك لا تخضع للقانون؟ إنّ الإجابة على هذا السؤال هي النفي طبعاً. فخوفاً من طغيان الإدارة وتعسفها في تهديد حقوق وحريات الأفراد، لم يقبل الأنجلوساكسونيين فكرة وجود قواعد قانونيّة متميزة عن قواعد القانون الخاص لتطبيقها على الإدارة، وإنّما اعتبروا أنّه وتحقيقاً للحرية الفرديّة التي ينادي بها الفكر الليبرالي، لا بد أن يخضع الأعوان العموميون لنفس القانون الذي يخضع له كل المواطنيين، وهنا فقط – حسب رأيهم – يسود " مبدأ سيادة القانون فوق الجميع بدون استثناء أو تمييز".

وإذا كان المبدأ الذي سار عليه القضاء الإنجليزي هو عدم مسؤوليّة الإدارة عن أخطاء موظفيها، وما تسببه هذه الأخطاء من أضرار للغير، فإنّ ذلك لم يكن إلا انعكاساً لمبدأ دستوري مفاده " أن الملك لا يخطئ " المنبثق عن القاعدة الدستوريّة المعروفة في النظام البرلماني الإنجليزي، والتي مؤداها أن " الملك يسود ولا يحكم " ولذلك فلا يمكن أن يخطئ. ومن ثمّ فلا يجوز أن تتقرر مسؤوليّة الدولة عن أعمال موظفيها، إلا إذا ارتكب هؤلاء الموظفون أخطاء أضرت بالغير.

وتأسيساً على ما سبق لم يأخذ الأنجلوساكسونيين بنظام القضاء المزدوج الذي تأخذ به فرنسا، بل أخذوا بنظام القضاء الموحد الذي يقضي بتخصيص جهة القضاء العادي للفصل في جميع المنازعات الإداريّة وغير الإداريّة.

وتبعاً لذلك يتضح بأنّ الدول الأنجلوساكسونيّة أخذت بالمفهوم الواسع للقانون الإداري والذي " ... يشمل جميع القواعد التي تطبق على الإدارة دون النظر إلى اعتبارها قواعد مدنيّة أم قواعد استثنائيّة..."¹. ومن ثمّ فإنّ القانون الإداري في النظام الأنجلوساكسوني عبارة عن " ... قانون الإدارة الذي يبين تنظيم وسلطات وواجبات الهيئات الإداريّة..."².

وعليه، فإنّ النظام الأنجلوساكسوني أو ما يعرف كذلك بالنظام القانوني الموحد، يعني خضوع كافّة العلاقات والروابط القانونيّة في الدولة لأحكام وقواعد قانونيّة واحدة كأصل عام، والذي قد ترد عليه بعض الاستثناءات تتعلّق بمسائل تخص السلطة الإداريّة في الدولة، فتحكمها قواعد أو مبادئ مختلفة، ولكن دون أن تمس هذه الاستثناءات بالأصل العام وهو خضوع تلك السلطة الإداريّة لذات القوانين التي يخضع لها الأفراد في الدولة.³

الفرع الثاني: النظام الفرنسي:

على عكس الدول الأنجلوساكسونيّة التي أخذت بالمفهوم الواسع للقانون الإداري، أخذت فرنسا والدول السائرة في فلكها بالمفهوم الفني الضيق لهذا القانون، والذي مفاده أن القانون الإداري عبارة عن " ... مجموعة القواعد القانونيّة المتميزة والاستثنائيّة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص المتعلقة بتنظيم الإدارة العامّة وتحكم نشاطها وما يترتب عنه من منازعات..."⁴.

⁽¹⁾ إبراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 22.

⁽²⁾ إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع نفسه، ص. 22.

⁽³⁾ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ج. 1، دار المطبوعات الجامعيّة، الإسكندرية، 1996، ص. 24.

⁽⁴⁾ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج. 1، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص. 8.

وعلى هذا، فإن النظام الفرنسي على نقيض النظام الأول، حيث أنه يركز على وجود قانون خاص بالإدارة متميز عن القانون الخاص، وعلى قضاء خاص بالإدارة متميز عن القضاء العادي وهو القضاء الإداري، وهنا تكمن أصالة النظام الفرنسي (L'originalité).

فرنسا تعرف حقيقة قانونا إداريا متميزا ومستقلا عن القانون المدني، كما تعرف فرنسا من جهة أخرى ازدواجية القضاء، وذلك نتيجة لوجود جهة قضائية خاصة بالفصل في المنازعات الإدارية، والمستقلة عن الجهات القضائية العادية.

فالمبدأ في فرنسا هو أن الإدارة تخضع لقواعد خاصة تختلف تماما عن القانون الخاص أو القانون المدني، وهذا هو المقصود عند التحدث عن استقلالية القانون الإداري وأصالة قواعده، وطابعه المخالف للقانون الخاص، إن هذا المبدأ له مظهران مختلفان أحدهما سلبي، يتمثل في عدم تطبيق قواعد القانون الخاص، وبالأخص قواعد القانون المدني على الأعمال الإدارية (القانون المدني لا يعد الشريعة العامة بالنسبة للقانون الإداري)، والآخر إيجابي يتمثل في أصالة القواعد التي تخضع لها الإدارة (أي أن قواعد القانون الإداري قواعد أصلية).

إن هذين المظهرين تجسدا في قضية بلانكو (BLANCO)¹ التي فصلت فيها محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 8 فيفري 1873، والتي كانت البداية لتكريس مبدأ استقلالية القانون الإداري من حيث القضاء المختص، ومن حيث القواعد المطبقة على المسؤولية المدنية للإدارة.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن القانون الإداري بالمفهوم الضيق الذي أخذ به النظام الفرنسي لم يصل إلى هذه الاستقلالية إلا بعد تطور تاريخي. فلقد كان القانون المدني حتى نهاية القرن XIX^{ème} هو المرجع الأول للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد في كل ما يصدر عنها بوصفها صاحبة السيادة، ذلك أن الإدارة لم تكن تسأل عن أعمالها التي قامت بها باعتبارها صاحبة السلطة، ولكن تسأل إذا ما تجردت عن تلك الصفة.

ولكن بعد الثورة الفرنسية (1789)، ونتيجة للظروف الاجتماعية الخاصة بفرنسا، فسر رجال الثورة الفرنسية مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً جديداً (الفصل الجامد المطلق)، والذي لم يكن مطبقاً في الدول التي كانت تأخذ به آنذاك، وهي بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. فبعد نجاح الثورة الفرنسية، قرر رجال الثورة أن استقلال السلطة القضائية يستلزم أن تستقل الإدارة بالفصل في منازعاتها، لذلك وضعوا النص الأساسي الصادر في 16-24 أوت 1790، الذي منع السلطة القضائية من الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها.

وعلى العموم يمكن القول بأن نشأة القضاء الإداري في فرنسا بمفهومه الضيق ارتبطت بالمراحل التالية:

أولاً: مرحلة الإدارة القاضية (l'administration-juge):

إذا كان رجال الثورة قد استبعدوا اختصاص القاضي العادي بالفصل في المنازعات الإدارية، فإنهم مع ذلك لم ينشئوا القضاء الإداري، بل عهدوا بمهمة الفصل في المنازعات الإدارية للإدارة، ومقتضى ذلك أن تفصل الإدارة بنفسها في المنازعات التي تكون طرفاً فيها، فتصبح هي الخصم والحكم في نفس الوقت. إن هذه المرحلة هي المسماة بنظرية الوزير القاضي (la théorie du ministre juge) أو الإدارة القاضية.

ثانياً: مرحلة القضاء المحجوز أو المقيد (la justice retenue):

عندما أصبح نابليون القنصل الأول للجمهورية وضع أساس مجلس الدولة الفرنسي ومعه المحاكم الإدارية (مجالس الإقليم)، و في هذه الفترة أنشأ مجلس الدولة كهيئة استشارية أي أن الوزير قبل أن يفصل في

¹) T.C., 8 fév. 1873, BLANCO, Rec. 1er supplt, concl. David; D. 1873.3.20, concl. David; S. 1873.3.153. David; G.A.J.A., n°1.

تتلخص وقائع القضية بأن بنت السيد بلانكو أصابته عربة تابعة لمصنع التبغ فألحقت بها أضراراً بليغة. فقام والدها برفع دعوى أمام القضاء العادي مطالباً بالتعويض، إلا أن ممثل الدولة دفع بعدم اختصاص القضاء العادي. فأحيل النزاع أمام محكمة التنازع ولقد قررت هذه الأخيرة أن هذا النوع من النزاع لا يمكن أن يكون من اختصاص القضاء العادي. لمزيد من التفاصيل وللإطلاع على تعليقات الفقهاء حول قرار بلانكو أنظر:

Marceau LONG et al., Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 17ème éd., Dalloz, Paris, 2009, p.p. 1-7.

النزاع يستشير مجلس الدولة، ولكن لما كان الوزير يثق في المجلس فإنه كان يأخذ في الغالب الأعم برأي المجلس، على الرغم من أن رأيه من الناحية القانونية غير ملزم.

ثالثا: مرحلة القضاء المفوض (la justice déléguée):

عقب قيام الجمهورية الثالثة (1872-1940)، أقر المشرع ما جرى عليه العمل، وبالتالي أصبح مجلس الدولة يتمتع باختصاصات قضائية (قضاء إداري)، وهنا تم إنشاء محكمة التنازع، كجهة مختصة بالفصل في إشكالات الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

رابعا: مرحلة القضاء المطلق (la justice absolue):

رغم تحول مجلس الدولة إلى هيئة قضائية إلا أنه ظل متمسكا بنظرية الوزير القاضي، وذلك حتى أواخر القرن XIX^{ème}. فالفقه والقضاء اعتبروا أن التجديدات التي جاءت بها القنصلية في السنة الثامنة من الثورة، لم يقصد بها إلغاء نظام الإدارة القضائية، وإنما مجرد إنشاء هيئات أخرى بجوار الإدارة العامة لتختص بالنظر في المنازعات التي أعطتها إياها النصوص، لهذا بقيت الإدارة هي الجهة القضائية ذات الاختصاص العام في المنازعات الإدارية. أما المحاكم فلا تختص بالفصل في المنازعات إلا إذا وجد نص يقضي بذلك صراحة. وظل الأمر هكذا إلى غاية 13 ديسمبر 1889 حين عدل مجلس الدولة الفرنسي عن هذا التفسير، وقضى نهائيا على نظرية الوزير القاضي بمناسبة قراره المبدئي الشهير في قضية (CADOT) إذ قبل الدعوى المرفوعة من طرف السيد "كادو" مباشرة دون مروره بالوزير.

ومن خلال ما سبق يمكن تعريف القانون الإداري على أنه "مجموعة من القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص والتي تنظم النشاط الإداري للأشخاص المعنوية العامة".

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن هذا التعريف نسبي، وذلك نظرا لأن نشاط الإدارة يخضع -كما توضيحه سابقا- لمزيج من قواعد القانون العام والخاص. فتخضع الإدارة تارة للقانون الخاص عندما تظهر بمظهر الأفراد العاديين، كما تخضع في حالات أخرى لقواعد استثنائية متميزة عن قواعد القانون الخاص في حالة استعمالها لامتيازات السلطة العامة. ولذلك هناك من الفقه من يرى بضرورة تكييف التعريف السابق عن طريق عدم تخصيصه فقط بالقواعد القانونية المتميزة عن القانون الخاص، بل بكل القواعد القانونية التي تنظم النشاط الإداري، أي كانت تلك القواعد، وبدون أي تمييز بينها، سواء كانت من قواعد القانون الخاص، أم كانت من القواعد المتميزة عن القانون الخاص.

والحقيقة أنه إذا ما تم التسليم بوجهة النظر هذه، فسوف يكون من الضروري عزل بعض القواعد القانونية من مجال القانون الإداري، طالما أنها متواجدة في التعامل بين الخواص، ولذلك يكون من غير المستساغ تسميتها بالقواعد الإدارية.

وعلى هذا الأساس يبقى التعريف الأول على حاله، بشرط التنبيه من الآن على أن تلك القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص، لا تحكم لوحدها كل النشاط الإداري، بل هناك قواعد أخرى تحكم جزء من النشاط الإداري، وهي من قواعد القانون الخاص.

المبحث الثالث: الخصائص والمبادئ الأساسية للقانون الإداري:

انطلاقا مما تم تناوله سابقا، يتضح بأن القانون الإداري عبارة عن قانون أصيل ومستقل بذاته (le droit administratif est un droit original et autonome)، كما أن القواعد القانونية المشكّلة له متميزة عن تلك الموجودة في القانون المدني.

على أن هذه الأصالة والذاتية والتميز التي يتمتع بها القانون الإداري، والتي تُبرز مدى الفرق بينه وبين أحكام القانون المدني، لا تظهر إلا من خلال التطرق لخصائص القانون الإداري (المطلب الأول)، ثم من خلال دراسة المبادئ الأساسية التي يقوم عليها هذا الفرع من فروع القانون العام (المطلب الثاني).

المطلب الأول : خصائص القانون الإداري:

يتمتع القانون الإداري بجملة من الخصائص تجعله متميزا عن باقي القوانين، خاصة القانون المدني، فهو عبارة عن قانون حديث النشأة نسبيا مقارنة مع الشريعة العامة (الفرع الأول)، كما أنه قانون غير مقنن (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى أنه قانون ذو نشأة قضائية أساسا (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الحداثة النسبية لنشأة القانون الإداري:

تجدر الإشارة بداية، إلى أن جذور القانون المدني ضاربة في القدم، ذلك أن أغلب مفاهيمه الأساسية مستمدة من القانون الروماني، وعلى هذا فإن تطور القانون المدني واستقراره على الشكل المتعارف عليه حالياً، كان وليداً لممارسة قديمة جداً، وهو الأمر الذي يفسر المنطق الصارم الذي يتميز به القانون المدني، الناتج من وضوح مفاهيمه ومبادئه الأساسية، وكذا من تعريفاته الدقيقة¹.

أما القانون الإداري فقد ظهرت ملامحه، وبدأ اكتمال شكله بطريقة بطيئة في القرن التاسع عشر ميلادي، (XIX^{ème} siècle) خاصة مع بداية الربع الأخير منه، لذلك فإن كثيراً من مبادئه الأساسية بقيت غير مؤكدة (incertaine). وبالإضافة إلى ذلك فإن نشأة القانون الإداري قد اقترنت بتطور سريع للحضارة الشيء الذي ترتب عليه إعادة النظر في بعض مبادئه بدلاً من استكمالها².

ومن هنا يمكن القول بأن القانون الإداري في مفهومه الفني الضيق، هو قانون حديث النشأة نسبياً كنظرية قانونية لها أصولها، وأسسها، ونطاقها. فالقانون الإداري لم ينشأ كقانون مستقل ذو أسس ومبادئ، إلا في منتصف القرن التاسع عشر (XIX^{ème}) واكتمل نسق بنائه في القرن العشرين (XX^{ème}). فالقانون الإداري لم ينشأ كنظرية، بمفهومه الفني الضيق، إلا بنشأة القضاء الإداري.

الفرع الثاني: عدم وجود تقنين للقانون الإداري:

بصفة عامة وانطلاقاً من نظرة تقليدية لصياغة القوانين، يمكن القول بأن عملية التقنين في أغلب المواد القانونية، تفرض على واضعيها أن تكون لهم نظرة شاملة عن ذلك القانون، وذلك قصد تنظيمه في مواد دقيقة ومنسجمة. ولكن بالرجوع إلى المادة الإدارية، يلاحظ بأن المشرع الفرنسي، عادة ما كان يقتصر على تنظيم المسائل المستعجلة. لذلك ظهرت قوانين متعاقبة وجزئية، مرتبطة عادة بظروف وضرورات معينة، أنشأت هيئات إدارية، وبيّنت بعض إجراءاتها. إن تلك القوانين نادراً ما قامت بوضع مبادئ عامة، أو قدمت تعاريف دقيقة³.

لهذا وبالرغم من دور النصوص التنظيمية التي تتدخل عادة لتوضيح النصوص التشريعية الغامضة، ظهرت العديد من المشاكل الأساسية في أغلبها، والتي لم تجد حلاً في النصوص المكتوبة. وإن كان هناك مجهود مبذول في فرنسا ابتداء من سنة 1948 من أجل تقنين القانون الإداري، إلا أنه اقتصر على تنظيم المواد والنصوص سارية المفعول، دون تعديلها. وهذا العمل لم يؤد إلى إنشاء تقنين إداري⁴.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن عدم تقنين القانون الإداري لا يرجع إلى حادثة المادة وحدها فحسب، بل إلى طبيعة التشريعات الإدارية بحد ذاتها، إذ لو تمت المقارنة بين قواعد القانون المدني وقواعد القانون الإداري، لتبيّن بأن قواعد القانون المدني تتميز بالثبات، وهذا خلاف قواعد القانون الإداري التي لا تتصف بالثبات بل هي سريعة التطور. ولكن على الرغم من أن القانون الإداري يتميز بخاصية عدم تقنيته في مجموعة واحدة، إلا أن هذا لا يحول دون وجود بعض التقنيات الجزئية المتعلقة ببعض مواد القانون الإداري، كقانون البلدية⁵، وقانون الولاية⁶، وقانون الانتخابات⁷.

الفرع الثالث: القانون الإداري ذو نشأة قضائية أساساً:

¹) « ... Le droit civil est l'héritier d'une très longue tradition. Les notions fondamentales utilisées par les rédacteurs du Code civil avaient fait l'objet d'une élaboration qui remontait souvent au droit romain ; d'où leur précision, qui permet, à partir de définitions nettes, un raisonnement rigoureux. » cf., Jean RIVERO, Droit administratif, 8ème éd., Dalloz, Paris, 1977, p. 29.

²) « ... Le droit administratif a lentement pris forme au XIX^e siècle, et surtout à partir de son dernier quart ; beaucoup de ses notions fondamentales demeurent encore incertaines. De plus, cette élaboration a coïncidé avec une période d'évolution accélérée de la civilisation, plus favorable aux remises en question qu'aux achèvements. » cf., Jean RIVERO, Droit administratif, 8ème éd., Dalloz, Paris, 1977, p. 29.

³) Jean RIVERO, Droit administratif, op. cit., p. 30.

⁴) Jean RIVERO, Droit administratif, op. cit., p.p. 29,54.

⁵) القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، رقم 37، لسنة 2011.

⁶) القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، رقم 12، لسنة 2012.

⁷) القانون العضوي رقم 10-16 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، رقم 50، لسنة 2016.

إن النشأة الأولى لمعظم نظريات القانون الإداري، ومبادئه، وأساسه، كانت نشأة قضائية، أي لم تكن من صنع أو وضع المشرع، وهنا تكمن أصالة، وذاتية القانون الإداري. فعندما كانت تعرض المنازعات على القاضي الإداري الفرنسي، لم يكن يلجأ إلى استنباط الحل من قواعد القانون المدني، بل كان يجتهد، أي يأتي بالحلول من عنده. ومجموع هذه الاجتهادات كونت نظرية القانون الإداري. ولكن بعد ذلك، تدخل المشرع وتبنى النظريات القضائية، أي ضمنها في نصوص تشريعية. إلا أن ما قام به المشرع هنا، لا ينزع عن تلك القواعد صفتها القضائية، لأن نشأتها كانت بالأساس نشأة قضائية.

إن هذه الخاصية هي الخاصية الأساسية للقانون الإداري، حتى ولو أنها أصبحت تعرف تراجعاً في الوقت الحالي، وذلك بالنظر لكثرة القواعد المكتوبة. فنظراً للالتزام الملقى على عاتق القاضي الإداري، والمتمثل في الفصل في المنازعات المعروضة عليه والتي لم تعالجها النصوص القانونية، فإنه وجد نفسه مضطراً إلى إنشاء القاعدة التي يطبقها على النزاع المعروض عليه¹. ولقد ترتب على هذه الخاصية الأساسية التي يتمتع بها القانون الإداري نتائج جد هامة تمثلت فيما يلي:

(1) من الناحية الشكلية: إن العديد من قواعد القانون الإداري مرتبطة بالقرارات المبدئية (les Arrêts de principes) الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي، وبالتالي فإن معرفة القرارات الكبرى (Les grands Arrêts) تلعب دوراً هاماً في دراسة القانون الإداري، شأنها في ذلك شأن النصوص الأساسية للقانون المدني التي يتعين على دارس هذا القانون أن يلم بها².

(2) من الناحية الموضوعية: باعتبار أن القانون الإداري من إنشاء القاضي الإداري، فإن هذا الأخير ينظر إلى المشاكل من وجهة نظره فقط. فمثلاً إذا كان القانون المدني يدرس مشكلة بطلان الأعمال القانونية في حد ذاتها، فإن القانون الإداري عالج هذه المشكلة لمدة طويلة بالنظر إلى المنازعات المعروضة عليه، أي ما هي الحالات التي تسمح له بإلغاء الأعمال الإدارية المعروضة عليه؟ وبالمثل فإن كثيراً من النظريات الأساسية للقانون الإداري، لم يكن هدفها سوى معالجة اختصاص القاضي الإداري. فمثلاً بمناسبة تحديد ما هي الحالات التي تجعل من القاضي الإداري مختصاً بالنظر في نزاع يتعلق بعقد، بدلاً من القاضي العادي، تم وضع تعريف للعقد الإداري. إن هذه الهيمنة من وجهة نظر المنازعات، هي خاصية يتميز بها القانون الإداري الفرنسي³.

وأخيراً إن الروح العامة لقواعد القانون الإداري تظهر ما مدى أصالة تلك القواعد. فالقاضي الذي وضعها من أجل الفصل في النزاع المعروض عليه، كان يفكر وهو ينشئها في عدم تضيق معناها، حتى يتمكن من استعمالها في المستقبل بالنظر إلى الظروف الخاصة بكل نزاع. لهذا فإن قواعد القانون الإداري تتميز بخاصية المرونة وعدم التأكد. إن هذه الخاصية تتسع وتكثر نظراً لأن مجلس الدولة الفرنسي جرى عادة على تسبيب قراراته بأسلوب لا يفهمه العامة، لذلك ومن أجل فهمها لابد من الإحاطة بمصطلحات القانون الإداري، وهذا ما يؤدي إلى بناء فكري قانوني متميز⁴.

المطلب الثاني : المبادئ الأساسية للقانون الإداري:

نتج عن الخصائص المشار إليها سابقاً، وجود تخوف من إمكانية تحول القانون الإداري إلى مجرد قانون ذو قواعد تفصيلية مرنة، ولكن قليلة الفعالية⁵. لذلك اتجهت الجهود إلى محاولة وضع مبادئ أساسية تمكن من تنظيم هذا القانون، بحيث تكون له فعالية، شأنه في ذلك شأن القانون الخاص. فذهبت الجهود إلى ضرورة إنشاء محاكم إدارية بجانب المحاكم العادية. إلا أن اختصاصات المحاكم الإدارية هذه لم تحدد، الشيء الذي يؤدي حتماً إلى تداخل الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

انطلاقاً من هنا، تباينت رؤى الفقهاء واختلفت جهودهم في محاولة وضع وإيجاد معيار محدد يمكن بواسطته معرفة المسائل التي تدخل في اختصاص القاضي العادي، والمسائل التي تدخل في اختصاص القاضي

¹) Jean RIVERO, Droit administratif, op. cit., p. 30.

²) Ibid., p. 30.

³) Jean RIVERO, Droit administratif, op. cit., p. 30.

⁴) Ibid., p. 31.

⁵) Ibid., p. 31.

الإداري (الفرع الثاني)، على أنه وقبل التطرق لمختلف المعايير وجب توضيح الغاية أو الهدف من تحديد أساس للقانون الإداري (الفرع أول).

الفرع الأول: الغرض من تحديد أساس للقانون الإداري:

إن الغرض الأساسي من وراء إيجاد معيار محدد لمعرفة نطاق تطبيق القانون الإداري وحدوده يتمثل في مسألتين هامتين هما: تحديد الجهة القضائية المختصة (أولاً)، ومن ثم تحديد القانون الواجب التطبيق (ثانياً).

أولاً: تحديد الجهة القضائية صاحبة الاختصاص:

إن الهدف الأول من محاولة وضع أساس للقانون الإداري هو معرفة الجهة القضائية المختصة للفصل في المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها، أو بمعنى آخر يجب الإجابة على التساؤل التالي: متى تتعدى ولاية الاختصاص للقاضي الإداري؟ ومتى تتعدى للقاضي العادي؟

إن هذا التساؤل فرض نفسه بحدّة، خاصة في فرنسا التي كانت السبّاقة لتبني وتجسيد فكرة وضع قضاء مزدوج، ومن ثم انتقل إلى الدول الأخرى التي ساربتها في نهجها الذي اتبعته، ومن بينها الجزائر.

ثانياً: تحديد القانون الواجب التطبيق:

بالإضافة إلى تحديد الجهة القضائية المختصة للفصل في المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها، تظهر أهمية إيجاد أساس للقانون الإداري في معرفة القانون الواجب التطبيق، أو بمعنى آخر متى نطبق قواعد القانون الإداري؟ ومتى نطبق قواعد القانون الخاص؟

إن هذا التساؤل يفرض نفسه هو الآخر، ذلك أن الإدارة العامة وكما سبقت الإشارة إليه قد تظهر في بعض الحالات بمظهر الأفراد العاديين حين تجردها من امتيازات السلطة العامة.

الفرع الثاني: أهم المعايير المحددة لأساس القانون الإداري:

تجدر الإشارة، بأن بروز القانون الإداري في الساحة القانونية، صاحبه جدل كبير حول تحديد الأساس الذي ينبغي أن يبنى عليه، خاصة أن هذا الفرع الجديد من فروع القانون العام، يتضمن قواعد قانونية متميزة عن تلك الموجودة في القانون الخاص.

وعلى ذلك، ظهر معيار السلطة العامة (أولاً)، ثم معيار المرفق العام (ثانياً)، إلا أن كلا المعيارين لم يسلما من الانتقادات الفقهية، الشيء الذي ترتب عليه ضرورة البحث عن معايير بديلة (ثالثاً).

أولاً: معيار السلطة العامة كأساس للقانون الإداري:

ظهر هذا المعيار في أواسط القرن التاسع عشر XIX^{ème}، حيث حظي باهتمام فقهاء القانون الإداري لذلك العصر، الذين حاولوا التأسيس للقانون الإداري انطلاقاً من فكرة السلطة العامة.

ويعتمد هذا المعيار في مجال تحديد نطاق القانون الإداري على ضرورة التركيز على صفة الجهة التي صدر عنها العمل. وتطبيقاً لذلك فإن نشاطات الدولة – بصفة عامة – والسلطات العامة، هي التي يطبق عليها القانون الإداري. أما نشاطات الخواص، فيطبق عليها القانون الخاص. وبالتالي إذا كانت الدولة أو السلطة العامة طرفاً في النزاع فإن القاضي الإداري هو الذي يكون مختصاً بالفصل فيه، وبالتالي يطبق عليه قواعد القانون الإداري. أما إذا كان النزاع بين أشخاص القانون الخاص، فإن القاضي العادي هو الذي يكون مختصاً بالفصل فيه¹.

ورغم بساطة هذا المعيار ووضوحه إلا أنه يشوبه الغموض، وعدم الدقة، ذلك أن هناك العديد من الأعمال التي تقوم بها والدولة ليس بوصفها سلطة عامة، بل بوصفها فرداً عادياً، مما يؤدي إلى عدم إمكانية تطبيق قواعد القانون الإداري عليها، وبالتالي عدم اختصاص القاضي الإداري بها.

ونتيجة لهذا الانتقاد قام أصحاب المعيار بتعديله، إذ اعتبروا أن القانون الإداري لا يطبق إلا على أعمال الإدارة التي تظهر فيها كسلطة عامة (أعمال السلطة العامة Les actes de puissance publique)، أما أعمال الإدارة العادية (أعمال التسيير Les actes de gestion) فإنها تخضع للقانون الخاص².

¹) André de LAUBADERE, Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, droit administratif général, t. 1, 16^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2001, p.33.

²) أشار إلى ذلك:

Yves GAUDEMET, droit administratif, 18^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2005, p.24.

ولكن على الرغم من هذا التعديل إلا أن هذا المعيار يبقى ناقصا، ذلك أن كل من أعمال السلطة العامة وأعمال التسيير والإدارة يصدران عن هيئة واحدة، ومن ثم فإن مسألة وضع حد فاصل بينهما، مسألة صعبة للغاية¹.

ثانيا: معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري:

مع بداية القرن العشرين XX^{ème}، اهتم جانب من الفقه بمعيار آخر مفاده أن أساس القانون الإداري هو فكرة المرفق العام. ويرجع هذا الاهتمام لصدور بعض القرارات القضائية عن القضاء الإداري الفرنسي - خاصة القرار الصادر عن محكمة التنازع في قضية (Blanco) - التي تؤكد ذلك. فمن خلال قرار "بلانكو"² ذهب بعض الفقه أمثال Jèze و Duguitt³ إلى القول بأن الفرق بين النشاط الخاص والنشاط العام، يكمن في أن هذا الأخير يعتمد أساسا على إشباع الحاجات العامة، وهو الشيء الذي تقوم به المرافق العامة. وعلى هذا الأساس يمكن تعريف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة. فحسب هذا التصور فإن فكرة المرفق العام هي التي تبين حدود القانون الإداري، وبالتالي اختصاص القاضي الإداري. فكل المسائل المتعلقة بالقانون الإداري لا يمكن فهمها إلا إذا تم ربطها بفكرة المرفق العام⁴. ولكن ابتداء من سنة 1950، بدأ بعض الفقهاء يشككون في معيار المرفق العام، ذلك أن الميزة التي يتميز بها المرفق العام ليست إلا ميزة ظاهرة لا تتحقق دائما في الواقع. وهنا ظهرت أزمة المرفق العام نتيجة لبعض الحقائق المتمثلة فيما يلي:

1- إن الإدارة لا تهتم فقط بتسيير المرافق العامة، إذ أنها تقوم إلى جانب ذلك بتنظيم النشاط الفردي في إطار البوليس الإداري، والذي يعتبر جزءا هاما من نشاط الإدارة. هذا النشاط لا يعد تسييرا لمرفق عام، لذلك فإن موضوع القانون الإداري أوسع من فكرة المرفق العام⁵. وعلى خلاف ذلك، فإن تسيير المرافق العامة لا يتطلب دائما استعمال وسائل القانون الإداري، ذلك أن الإدارة بإمكانها أن تلجأ إلى وسائل القانون الخاص، خاصة في مجال العقود⁶. إن هاتين الملاحظتين تؤيدان في الحقيقة إلى القضاء على معادلة المرفق العام التي مفادها أن القانون الإداري دائما يساوي اختصاص القاضي الإداري⁷.

2- ابتداء من الحرب العالمية الأولى (1914-1918)، وخاصة بعد التغيير الاقتصادي والاجتماعي، وبروز فكرة الدولة المتدخلة، ظهرت انعكاسات على فكرة تحديد النشاطات العامة والخاصة، والتي كانت فكرة المرفق العام الأساس في التمييز بينها. فإذا كان هدف النشاط العام - والذي يختلف عن هدف النشاط الخاص - هو تحقيق المصلحة العامة، فإن تدخل الدولة في النشاطات التي كانت حكرًا على الخواص عن طريق المرافق العامة الصناعية والتجارية، أدى إلى استخدام أساليب مختلفة (أساليب الإدارة العامة وأساليب الإدارة الخاصة) في إدارة وتسيير تلك المرافق، وهذا ما جعل فكرة المرفق العام عاجزة عن منع تسرب موضوعات القانون الخاص إلى نطاق القانون الإداري، ومجال اختصاص القاضي الإداري⁸. من خلال ما سبق يتضح بأن المرفق العام لا يستدعي دائما قواعد القانون الإداري، فقد يستعمل في إدارته وسائل التسيير الخاصة، أي القانون المدني والتجاري، وقد يستعمل قواعد القانون الإداري. ومن هنا يستحيل الاعتماد على معيار المرفق العام لوحده لتبيان مجال تطبيق القانون الإداري⁹.

ثالثا: الحلول المقترحة للبحث عن أساس القانون الإداري:

¹ محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 224.

² T.C., 8 fév. 1873, Blanco, précité.

³ أشار إلى ذلك:

Jean WALINE, Droit administratif, 25^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2014, p. 31.

⁴ Jean WALINE, Droit administratif, op. cit., p. 31.

⁵ Jean RIVERO, Droit administratif, op. cit., p. 33.

⁶ Ibid., p. 33.

⁷ Ibid., p. 33.

⁸ Jean RIVERO, Droit administratif, op. cit., p. 33.

⁹ Jean WALINE, Droit administratif, op., cit., p.32.

نظرا لقصور المعيارين السابقين في بعض الجوانب، تمت محاولة وضع معايير أخرى كبديل أو حلول، تصلح لكي تكون أساسا للقانون الإداري. على أن أهم هذه المحاولات تمثلت باختصار شديد فيما يلي:

(I) معيار المصلحة العامة:

على أعقاب انهيار فكرة المرفق العام وظهور الأزمة المشار إليها سابقا، حاول جانب آخر من الفقه الاعتماد على معيار آخر مفاده أن أساس القانون الإداري هو المصلحة العامة أو المنفعة العامة¹، وبذلك فإن سبب وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية - حسب هذا الاتجاه من الفقه - يدور حول فكرة المصلحة العامة التي تبرر وجود مثل تلك القواعد، وبذلك تنطبق قواعد القانون الإداري عندما يهدف نشاط الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة، أما إذا كان النشاط الإداري يستهدف المصلحة الخاصة فلا مجال لتطبيق القانون الإداري²، كما هو الشأن بالنسبة للمرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.

إلا أن نفس الفقيه هجر هذا المعيار لأن فكرة المصلحة العامة مبهمة وغامضة. بل أكثر من ذلك فإن فكرة المصلحة العامة هي التي أدت في الحقيقة إلى الاستعانة بوسائل القانون الخاص لإدارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي لكي تحقق أكبر قدر من المردودية والفعالية³.

(II) معيار السلطة العامة في ثوبه الجديد:

حاول بعض الفقهاء العودة إلى فكرة السلطة العامة، وقالوا بأنها هي أصل ومحور القانون الإداري وأساسه ومعياره، إذ هي التي تجعل من الإدارة العامة باعتبارها سلطة عامة في مركز أسمى من الأفراد. وبالتالي تحتم وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية الخاصة، وغير المألوفة في مجال القانون الخاص. كما أن فكرة السلطة العامة هي التي تحدد مجال تطبيق القانون الإداري، فكل عمل أو تصرف يتضمن مظاهر السلطة العامة يعد عملا إداريا يدخل في نطاق تطبيق القانون الإداري. إلا أن هذه الفكرة لا يمكن الاعتماد عليها، لأنها عاجزة لوحدها عن أن تكون الفكرة الوحيدة لتبرير وتأسيس القانون الإداري.

(III) المزج بين معياري المرفق العام والسلطة العامة:

لقد حاول بعض الفقهاء من بينهم CHAPUS التوفيق بين معيار المرفق العام ومعيار السلطة العامة. والحقيقة أن المطّلع على قضاء مجلس الدولة الفرنسي وأحكام التشريع الفرنسي لا يمكنه أن يسلم بأن ثمة معيارا واحدا - أيا كانت صياغته - يحكم موضوع الاختصاص، وبالتالي مجال تطبيق القانون الإداري. فالحقيقة أن اختصاص القضاء الإداري الفرنسي يتحدد وفقا لقواعد متنوعة لا يكاد يجمعها أصل واحد. ومن المفيد أن يحيط بها من يتصدى لدراسة القضاء الإداري.

(IV) الاختصاص يتبع الموضوع (La compétence suit le fond):⁴

إن المبدأ الأساسي المتعلق بتحديد الاختصاص، لم يتغير منذ حكم بلانكو. وهنا لا بد من الرجوع إلى التمييز الذي تم ذكره فيما سبق، والمتمثل في التمييز بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة، وبناء عليه يمكن القول بأن طبيعة القواعد التي تطبق على الموضوع، هي التي تحدد الاختصاص. ومعنى ذلك أن اختصاص القاضي يتحدد بالنظر إلى طبيعة القواعد التي تطبق على الموضوع.

على أن تطبيق هذا التوجيه العام (الاختصاص يتبع الموضوع) يتطلب استعمال طريقة مختلفة، بحسب ما إذا كان النزاع يتعلق إما بعمل قانوني، أو بعمل مادي، أو بشيء مستعمل من طرف الإدارة. وعلى أساس هذا التمييز يمكن تحديد القواعد المطبقة حاليا فيما:

(1) المنازعات المتعلقة بالأعمال القانونية للإدارة:

إن الأعمال القانونية للإدارة هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة، وتقصّد من ورائها تغيير المراكز القانونية. إن هذه الأعمال تنقسم إلى قسمين:

⁽¹⁾ يعتبر الفقيه WALINE صاحب هذا المعيار، والذي عبر عنه بعد استبعاده لكل من نظرية السلطة العامة بمفهومها التقليدي، ولنظرية المرفق العام، أشار إلى ذلك: عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 94.

⁽²⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 94.

⁽³⁾ مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 29.

⁽⁴⁾ مراد بدران، المرجع نفسه، ص. 29.

أ) أعمال قانونية صادرة بإرادة منفردة : وتتمثل في القرارات الإدارية. وما دام أن هذه الأعمال تصدر عن الإدارة كقاعدة عامة، فإن الاختصاص بشأن المنازعات المتعلقة بها يختص بها القاضي الإداري الذي يطبق عليها قواعد القانون الإداري.

ب) أعمال قانونية صادرة باتفاق الإرادات : وتتمثل في العقود التي تبرمها الإدارة. على أن هذه العقود تنقسم إلى قسمين:

- عقود خاصة: إن الإدارة في هذه العقود لم تظهر كسلطة عامة، بل تصرفت بنفس الطريقة التي يتصرف فيها الخواص في علاقاتهم الخاصة. ومن هنا فإن الاختصاص بشأن المنازعات المتعلقة بهذه العقود يؤول لاختصاص القاضي العادي.

- عقود إدارية: وهي العقود التي تكون الإدارة طرفاً فيها ومتصلة بمرفق عام ذو طابع إداري أو تستعمل الإدارة فيها امتيازات السلطة العامة. إن الاختصاص بشأن المنازعات المتعلقة بهذه العقود يؤول لاختصاص القاضي الإداري.

2) المنازعات المتعلقة بالأعمال المادية:

يقصد بالعمل المادي للإدارة، ذلك العمل الذي لا تنوي الإدارة من خلاله إحداث أثر قانوني. إن النزاعات المتعلقة بالنشاط المادي تتعلق فقط بالتعويض. أما الاختصاص فيتحدد بالنظر إلى نوع المرفق العام. فإذا اتصل النشاط المادي بمرفق عام ذو طابع إداري، فإن الاختصاص يؤول للقاضي الإداري الذي يطبق عليه قواعد القانون الإداري. أما إذا اتصل النشاط المادي بمرفق عام ذو طابع صناعي أو تجاري، فإن الاختصاص يؤول للقاضي العادي الذي يطبق عليه قواعد القانون الخاص.

3) المنازعات المتعلقة بفعل الأشياء المستعملة من طرف الإدارة:

إن هذه المنازعات تتعلق بالتعويض فقط. وهنا لتحديد الاختصاص القضائي، وبالتالي نوع القواعد القانونية المطبقة، لا بد من البحث في الطبيعة القانونية للشيء المستعمل. فإن كان ينتمي للملكية العامة للدولة، فتطبق عليه أحكام وقواعد القانون الإداري، ويكون الاختصاص بشأنه للقاضي الإداري. أما إذا كان ينتمي للملكية الخاصة للدولة، فسيطبق عليه القانون الخاص، كما أن النزاع المتعلق به يؤول للقاضي العادي.

المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري

نظرا لتعدد القواعد القانونية واختلاف التعبير عن إرادة الدولة وأفرادها، فإنه من المؤكد أن تتعدد مصادر قواعد القانون بصفة عامة ومصادر قواعد القانون الإداري بصفة خاصة.

والمقصود بكلمة "مصدر" ذلك الأصل أو الأساس الذي تخرج منه القاعدة القانونية، فالبحث عن مصدر القاعدة القانونية هو البحث عن السبب المنشئ لها في مجتمع معين، إذ أن القاعدة القانونية، كأى شيء آخر في الوجود، لا يمكن أن تنشأ من العدم، بل لا بد لها من سبب¹.

وتجدر الإشارة أنه في لغة القانون يجب التفرقة بين معنيين مختلفين لمصادر القانون، فقد يقصد بذلك "... مجموعة العوامل التي ساهمت في تكوين القاعدة القانونية وتحديد مضمونها، سواء كانت هذه العوامل طبيعية، أم اقتصادية، أم تاريخية، أم اجتماعية..."²، وهذا ما يعرف بالمصادر المادية للقانون.

وقد يقصد بمصادر القانون، "... الطرق أو الوسائل التي تستخدم في إخراج القواعد القانونية إلى مجال التطبيق والتنفيذ..."³، وتسمى مصادر القانون بهذا المعنى المصادر الشكلية.

وبهذين المعنيين، فإن مصادر القانون الإداري لا تختلف في جوهرها عن مصادر القانون بصفة عامة، وهذا بغض النظر عن فروعه المتعددة.

وبما أن دراسة المصادر المادية للقانون بوجه عام والقانون الإداري بوجه خاص، عبارة عن دراسة فلسفية بالدرجة الأولى تجد مكانا لها في مقياس "فلسفة القانون"، فسيتم استبعادها من هذه المحاضرات، مع الإبقاء على دراسة المصادر الشكلية والتي تسمى كذلك بالمصادر الرسمية.

على أن المصادر الشكلية (الرسمية) للقانون الإداري، تنقسم إلى مصادر مكتوبة (المطلب الأول) وأخرى غير مكتوبة (المطلب الثاني)

المطلب الأول: المصادر المكتوبة للقانون الإداري:

تتمثل المصادر المكتوبة للقانون الإداري في كل من الدستور (الفرع الأول)، والمعاهدات الدولية المصادق عليها (الفرع الثاني)، والتشريع (الفرع الثالث) وأخيرا في التنظيم (الفرع الرابع).

الفرع الأول: الدستور:

يعتبر الدستور أو القانون الأساسي أسمى المصادر المكتوبة للقانون عامة وللنظام الإداري خاصة، إذ أنه يوضع عادة وفقا لإجراءات خاصة تختلف من دولة لأخرى ومن نظام سياسي لآخر.

ويتضمن الدستور وضع الدولة، وينظم السلطات المختلفة المشكلة لها، كما يبين شكل الحكومة فيها بما في ذلك اختصاصاتها التنظيمية والوظيفية.

ومن ثم فإن بعض مبادئ القانون الإداري مستمدة من الدستور، كالمبادئ الأساسية للتنظيم الإداري، مبدأ الفصل بين السلطات، ازدواجية القضاء تنظيم العلاقة داخل السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول وتحديد مجال صلاحياتهما، إلى غير ذلك من المسائل ذات الطابع الإداري.

وعلى ذلك، فإن الإدارة مطالبة باحترام الدستور أثناء ممارستها لأعمالها، وإلا كانت هذه الأخيرة مشوبة بعدم الدستورية. إلا أنه قد يحدث وأن تستند الإدارة على نص تشريعي لمباشرة أعمالها، ويكون ذلك النص غير دستوري، ففي هذه الحالة يبقى العمل الإداري دون جزاء، أي ساري المفعول، على الرغم من أنه استند على قانون غير دستوري، لأن القضاء في الجزائر لا يستطيع أن يتعرض له عن طريق ممارسة الرقابة على دستورية القوانين لأن هذه المهمة جعلها الدستور من اختصاص المحكمة الدستورية لوحدها، بعد إخطاره من طرف الهيئات المخولة دستوريا بذلك.

الفرع الثاني: المعاهدات الدولية:

يقصد بالمعاهدات الدولية تلك الاتفاقيات المبرمة بين الدول، أو بين دولة وإحدى المنظمات الدولية، بهدف إحداث آثار قانونية في علاقتهم المتبادلة.

⁽¹⁾ محمد سعيد جعفر، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، المرجع السابق، ص. 125.

⁽²⁾ محمد سعيد جعفر، المرجع نفسه، ص. 125.

⁽³⁾ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط. 2، منشورات لباد، الجزائر، 2007، ص. 50.

والمعاهدات الدولية المصادق عليها من طرف رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون. ومن ثم فإن الإدارة العامة ملزمة باحترام النصوص الواردة في المعاهدات الدولية وإلا كان عملا متسما بعدم المشروعية.

الفرع الثالث: التشريع:

يقصد بالتشريع مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية، أي تلك القواعد القانونية التي يقوم البرلمان بوضعها في حدود اختصاصه المبين في الدستور.

وتجدر الإشارة إلى أن التشريع ينقسم إلى فئتين اثنتين: فئة القوانين العضوية التي تكون في مسائل محددة حصرا في الدستور. وفئة القوانين العادية.

وبالرغم من أن القانون الإداري غير مقنن، أي ليست له مجموعة قانونية واحدة تتضمن القواعد والأحكام الخاصة به مثل بقية فروع القانون الأخرى، كالقانون المدني والقانون التجاري وقانون العقوبات، فإنه توجد العديد من القوانين التي تنظم الكثير من موضوعاته، كالقانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة¹، القانون المنظم للمحاكم الإدارية²، قانون البلدية³، قانون الولاية⁴، إلى غير ذلك من الأمثلة.

الفرع الرابع: التنظيم:

يقصد بالتنظيم ذلك التصرف القانوني الصادر عن السلطة التنفيذية والمتضمن لقواعد عامة ومجردة. وعلى هذا فإن التنظيم بهذا المعنى الموضوعي لا يختلف عن التشريع (القانون).

أما من الناحية العضوية، فإن التنظيم يختلف عن التشريع (القانون) ذلك أنه يصدر عن السلطة التنفيذية في حين أن الثاني مصدره السلطة التشريعية.

وتجدر الإشارة إلى أن التنظيم ليس على شكل واحد وإنما تتعدد أشكاله باختلاف الزوايا التي ينظر إليه منها، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

التنظيم بحسب الجهة المصدرة له: من هذه الزاوية يمكن أن يكون التنظيم إما مرسوما رئاسيا، أو مرسوما تنفيذيا، أو قرارا وزاريا، أو قرار صادر عن الوالي، أو قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي.

التنظيم بحسب موضوعه: من هذه الزاوية قد يكون التنظيم عبارة عن تنظيم مستقل صادر عن رئيس الجمهورية بما يملكه من سلطة تنظيمية مستقلة، وقد يكون تنظيم تنفيذي أو تطبيقي صادر عن الوزير الأول بما يملكه هو الآخر من سلطة تنظيمية مستقلة تبعية.

وبالإضافة إلى هذه الأنواع من التنظيم - والتي يسميها بعض من الفقه العربي⁵ باللوائح، يمكن إضافة التنظيمات التفويضية (اللوائح التفويضية)، وتنظيمات الضرورة (لوائح الضرورة)، وتنظيمات الضبط (لوائح الضبط).

وبناء على ما سبق، فإن التنظيم بمختلف صوره له دور هام في تنظيم النشاط الإداري، حيث تعد القرارات الإدارية التنظيمية مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية. فالإدارة العامة ليست ملزمة فقط باحترام التشريع، بل ملزمة كذلك باحترام القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن الجهات المختصة.

فالتنظيم أو اللائحة أو التشريع الفرعي يشكل مصدرا هاما، بل أهم مصدر من مصادر القانون الإداري المكتوبة، نظرا لأعدادها الهائلة المنشورة في الجريدة الرسمية وفي النشرات المحلية الخاصة بالهيئات المحلية.

المطلب الثاني: المصادر غير المكتوبة للقانون الإداري:

¹ القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج. رقم 37 لسنة 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج. رقم 43 لسنة 2011 والمعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 02/18 والقانون العضوي 11/22.

² القانون رقم 02-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج. رقم 37 لسنة 1998. الملغى بموجب القانون العضوي 10/22 المتضمن التنظيم القضائي.

³ القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 62؛ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 92؛ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 73؛ محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 193.

تتمثل المصادر غير المكتوبة في الفقه (الفرع الأول)، والعرف الإداري (الفرع الثاني)، والقضاء (الفرع الثالث) والمبادئ العامة للقانون (الفرع الرابع). على أن المصدرين الأخيرين من أهم المصادر سواء المكتوبة منها أو غير المكتوبة، وهذا راجع بالدرجة الأولى لكون القانون الإداري ذو نشأة قضائية بامتياز.

الفرع الأول: الفقه:

يقصد بالفقه "... مجموعة القواعد المستنبطة من قبل شراح القانون بعد الدراسة والبحث في مسائل معينة أو نقد نصوص موجودة أو التعليق على أحكام وقرارات قضائية..."¹، وبهذا المعنى لا يعد الفقه مصدرا رسميا للقانون الإداري بآتم معنى الكلمة، ذلك أن الآراء الفقهية مهما كانت قيمتها، إلا أنها لا تتمتع بالقوة القانونية الملزمة.

ولكن بالرغم من ذلك، فإن للفقه في القانون الإداري دور كبير قد يتجاوز دوره في باقي فروع القانون الأخرى، وذلك راجع لحدثة نشأة القانون الإداري من جهة، ولعدم تقنيته من جهة أخرى. وهو الأمر الذي يجعله يؤدي مهمة كبيرة في إبراز الأسس والنظريات العامة التي تحكم القانون الإداري، وفي شرح المبادئ والأحكام المتفرعة عنها، وفي دراسة النصوص القانونية الصادرة عن المشرع وتبيان ما تتضمنه هذه الأخيرة من ثغرات قانونية، وكذا في تحليل ونقد الأحكام والقرارات الصادرة عن القضاء الإداري². كما يقوم فقه القانون الإداري بمقارنة مبادئ وأحكام القانون الإداري مع تم التوصل إليه في الدول الأخرى، لكي يصل إلى أفضل الحلول الملائمة³. وعلى ذلك، فإن فقه القانون الإداري يلعب دور المرشد الذي يبين الحلول الملائمة لكل من المشرع والقضاء الإداري.

الفرع الثاني: العرف الإداري:

يقصد بالعرف الإداري "... ما يجري عليه العمل من جانب السلطة الإدارية، في مباشرة نشاطها على نحو معين وبشكل مضطرد بحيث يشكل ذلك قاعدة ملزمة واجبة الإتباع..."⁴. وعلى هذا، لكي يصبح سلوك الإدارة في إنجاز عمل معين عرفا إداريا، يتعين أن يتوافر له ركنان⁵: الركن المادي (أولا)، والركن المعنوي (ثانيا).

أولا: الركن المادي:

يتمثل الركن المادي في اعتياد الإدارة العامة على الأخذ بقاعدة متبعة وتكرار تطبيقها بانتظام وبدون انقطاع فيها، متى توافرت شروطها وهي العمومية والقدم والاستقرار⁶. وهذا يعني أن انقطاع الاعتياد في اتباع سلوك معين من جانب الإدارة يؤدي إلى عدم توافر الركن المادي للعرف.

ثانيا: الركن المعنوي:

يتكون الركن المعنوي عندما يتولد الشعور لدى الإدارة العامة والأفراد المتعاملين معها بإلزامية هذه العادة، وأنها صارت قاعدة واجبة الاحترام⁷. وتجدر الإشارة إلى أنه وللأخذ بالعرف الإداري كمصدر من مصادر القانون الإداري، يجب أن لا يكون مخالفا للنصوص التشريعية أو التنظيمية، لأنه إذا صدر نص قانوني مخالف للعرف الإداري فقد هذا الأخير قيمته القانونية، كما أنه يمكن للإدارة أن تخالف القاعدة العرفية القائمة بإتباع قاعدة عرفية جديدة. ومن ثم فإن العرف بصفة عامة لا يلعب في مجال القانون الإداري نفس الدور الذي بلعبه في القوانين الأخرى، إذ يبقى دوره في الحقيقة ثانويا.

الفرع الثالث: القضاء:

يعتبر القضاء أهم مصدر من مصادر القانون الإداري، نظرا للدور الذي يقوم به القاضي الإداري في إنشاء القواعد. ومن ثم يجب التطرق إلى دور القاضي الإداري في خلق القانون الإداري (أولا)، ثم دراسة تقنيات وضع القاعدة القضائية (ثانيا)، وأخيرا البحث في القوة القانونية للقاعدة القضائية (ثالثا).

أولا: دور القاضي في إنشاء القانون الإداري:

⁽¹⁾ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 29.

⁽²⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 79.

⁽³⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص. 79.

⁽⁴⁾ إبراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 109.

⁽⁵⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 65.

⁽⁶⁾ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 74.

⁽⁷⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 65.

لا يختلف دور القاضي الإداري عن القاضي المدني، في أن وظيفة كل واحد منهما تنحصر في الفصل في المنازعات المعروضة عليه. وإذا كان الدستور لم يشر صراحة إلى إمكانية قيام القاضي بوضع القواعد العامة، فإن هذا يفترض أن تكون أمام القاضي الإداري قواعد قانونية تنطبق على الحالة المعروضة عليه، والتي بواسطتها يستطيع الفصل في النزاع. إلا أن القاضي قد يجد نفسه دون أية قاعدة مكتوبة تنطبق على النزاع المعروض عليه. ويحدث هذا غالباً في القضاء الإداري نظراً لطابعه الخاص. فالقاضي هنا ملزم بالفصل في النزاع المعروض عليه. وهنا قد يجد نفسه مضطراً إلى خلق قواعد عامة تمكنه من حل النزاع. فما هي التقنيات التي يتبعها للقيام بتلك المهمة؟.

ثانياً: تقنيات وضع القاعدة القضائية:

إذا كان حل النزاع يستتبع من نص قانوني موجود، فإن القاضي الإداري-شأنه شأن القاضي العادي- يقوم بعملية تفسير ذلك النص من أجل استنباط الحكم. وفي هذه الحالة لا يمكن القول بأن القاضي الإداري أنشأ قاعدة قانونية، ذلك أن سلطته في التفسير تختلط هنا مع النص المفسر. ومع ذلك، فإن القاضي الإداري قد برهن على أن له حرية كبيرة في مجال التفسير لاستنباط الأحكام. أما إذا لم يكن هذا النص الذي ينطبق على النزاع موجوداً، فإن القاضي الإداري قد يلجأ إلى البحث عن الحل من خلال القضايا المشابهة للقضية المعروضة عليه والتي تم الفصل فيها سابقاً، فيعطي للقضية المعروضة عليه حكماً يشابه حكم الحالات السابقة¹.

ولكن في حالات أخرى، وأمام انعدام النص، أو الحكم السابق، فإن القاضي يقوم بإنشاء القاعدة التي تحكم النزاع بطريقة صريحة، ما دام أنه ملزم بالفصل بالنزاع المعروض عليه².

إن هذا الاجتهاد إذا لم يقصد القاضي التمسك به مستقبلاً يعتبر حلاً فردياً، قد يغيره القاضي في قضايا أخرى مشابهة للقضية المعروضة عليه. أما إذا قصد القاضي التمسك بهذا الحل مستقبلاً في القضايا المشابهة التي ستعرض عليه في المستقبل فيعتبر بمثابة قرار مبدئي (arrêt de principe).

على أن هذا القرار المبدئي ليست له أية ميزة خارجية تميزه عن غيره من الأحكام، بل الذي يجعله معروفاً هو مقالات مفوضي الحكومة، وتعليق الفقهاء عليه.

ثالثاً: القوة القانونية للقاعدة القضائية:

إذا كان القاضي لا يستطيع من الناحية الشكلية أو العضوية أن ينشئ قواعد قانونية، لأن دوره التقليدي يتمثل فقط في تطبيق القانون، فإنه من خلال القرار المبدئي تجاوز القاضي الإداري مهمته العادية، و تحول إلى مصدر إنشائي للقواعد القانونية. وبالتالي فإن القرار المبدئي باعتباره حكماً قضائياً، سيتجاوز حدود الحجية المقررة للأحكام القضائية، ليتحول إلى قاعدة قانونية ذات قوة إلزامية عامة، وواجبة التطبيق مستقبلاً على الحالات المشابهة³. فالقاضي الإداري عند وضعه للقرار المبدئي، نادراً ما يفكر في تعديله أو الخروج عليه.

ولكن على الرغم من بديهية هذه النتيجة، فقد يُعترض عليها، لأن الدستور لا يتضمن أي نص يسمح للقاضي بوضع قواعد عامة ومجردة تطبق مستقبلاً على الحالات المشابهة، شأنها في ذلك شأن القواعد التشريعية⁴. فالحكم الذي يضعه القاضي الإداري، لا ينطبق إلا على النزاع المعروض عليه. بل إن القاضي ذاته قد لا يطبق ذلك الحل في نزاع مستقبلي مشابه للنزاع المعروض عليه.

إلا أن التحليل الموضوعي لدور القاضي الإداري في وضع القرارات المبدئية يكذب هذا الاعتراض، لأن القرار المبدئي يتميز عن الحلول الفردية، الشيء الذي يترتب عليه أن للقرار المبدئي نفس خصائص القاعدة القانونية مما يتعين وضعه في مكان معين ضمن الهرم القانوني للقواعد القانونية.

(I) القرار المبدئي يتميز عن الحلول الفردية:

¹ مراد بدران، المرجع السابق، ص. 38.

² مراد بدران، المرجع نفسه، ص. 38.

³ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، مصر، 1976، ص. 68، أشار إليه مراد بدران، المرجع نفسه، ص. 38.

⁴ رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحيتها، دار النهضة العربية، مصر، 1994، ص. 118، أشار إليه مراد بدران، المرجع نفسه، ص. 38.

إن الحجة الأساسية التي يمكن الاعتماد عليها للقول بأن القرار المبدئي باعتباره حكما قضائيا، لا يعتبر قاعدة قانونية، تتمثل في أن القاضي الذي وضعه، لا يعد من الناحية القانونية مرتبطا به كما هو الشأن بالنسبة لارتباطه بالنص المكتوب. وهذا على خلاف ما يقع في بعض الدول كبريطانيا، التي توجب على القاضي الالتزام بالسوابق القضائية. فالقاضي حر في النزاع الجديد، في عدم التقيد بالحل الذي وضعه في النزاع السابق، ذلك أنه عندما يخلق حلا عادلا للنزاع، في حالة وجود نقص في مصادر القانون الوضعي، فإنه لا يخلق بذلك قاعدة قانونية، ولكنه يخلق حلا فرديا. والحكم الذي يصدره، لا تكون له حجية إلا بالنسبة لهذا النزاع بالذات، إذ لا يجوز التمسك به مستقبلا أمام نفس القاضي، أو أمام قاض آخر¹. إلا أن هذه الحجة مردود عليها، لأنه فيها خلط بين الحكم القضائي الذي يعتبر حلا فرديا، وبين القرار المبدئي. فمن خصائص القرار المبدئي، هو نية القاضي الإداري في التمسك به مستقبلا في القضايا المشابهة. لذلك سيتجاوز القرار المبدئي حدود الحجية النسبية المقررة للأحكام القضائية، ليكون بمثابة القاعدة القانونية الملزمة والواجبة التطبيق مستقبلا على الحالات المشابهة². فموقف القاضي الإداري إذن تجاه القرار المبدئي، هو نفسه تجاه القواعد التشريعية، إذا توفرت لديه نية الالتزام به لحظة إنشائه. وفي هذا ما يضيف عليه صفة القاعدة القانونية.

(II) القرار المبدئي يتمتع بخصائص القاعدة القانونية:

قد يقال بأن القرار المبدئي لا يتمتع بخصائص القاعدة القانونية، نظرا لعدم ارتباط القاضي الإداري بالقاعدة التي يضعها في القرار المبدئي، وهذا على خلاف القاعدة المكتوبة. إلا أن التحليل المادي يكذب هذه النتيجة. فمن جهة، حتى ولو تم التسليم بأن القاضي الإداري غير مرتبط نظريا- بالقاعدة التي يضعها في القرار المبدئي، على خلاف القاعدة المكتوبة، فإن عدم الارتباط هذا له تبريره. فالقاعدة المكتوبة لا يضعها المشرع بصفة أبدية، إذ هي قابلة للتعديل إذا تغيرت ظروف تطبيقها. فمن خصائص القاعدة القانونية أنها اجتماعية، وهي نفس الخاصية التي تتمتع بها القاعدة القضائية التي جاء بها القرار المبدئي، ذلك أن القاضي الإداري لو خالفها أو أتى بقرار مبدئي جديد، فمعنى ذلك أن القرار المبدئي الأول، أصبح لا يتماشى مع الظروف الاجتماعية الجديدة، الشيء الذي يترتب عليه ضرورة تعديلها أو تغييرها، شأنها في ذلك شأن القاعدة المكتوبة التي يضعها المشرع.

و من جهة أخرى، حتى ولو فكر القاضي الإداري في تعديل القرار المبدئي، فإنه لا يعدله إلا إذا كانت هنالك ضرورة لتعديله. وفي هذا الصدد، فإن القاضي يتخذ سلوكا أكثر تعقلا، وأكثر حذرا من الذي يسلكه عادة تجاه الأحكام التي تعتبر مجرد حلول تطبيقية، إذ لا يقوم بتعديله مباشرة، خاصة إذا علم بأن للقاعدة القضائية في المجال الإداري خاصيتين أساسيتين هما المرونة وصعوبة فهمها. لذلك غالبا ما يتبنى تفسيراً واسعاً أو ضيقاً للقرار المبدئي القديم المراد تعديله، مع الاحتفاظ بصلب القرار المبدئي. أو أنه يأتي بنص إضافي، يمشي جنباً إلى جنب مع القرار المبدئي القديم³.

و ينتج عن كل ما سبق، أن الإدارة و الأفراد ملزمين باحترام القاعدة التي جاء بها القرار المبدئي، ذلك أنهم إذا خالفوها، فسيطبق عليهم القاضي الإداري نفس الجزاءات التي يطبقها على مخالفة القواعد المكتوبة. بل قد يكون أكثر صرامة هنا، طالما أن تلك القواعد قد صدرت عنه، و في مخالفتها زعزعة لمركزه. و من هنا، سينتج عند الإدارة، و الأفراد، الشعور بالإلزامية القرار المبدئي، شأنه في ذلك شأن القاعدة المكتوبة، نظرا للجزاء الذي يتمتع به⁴.

و على هذا الأساس يمكن القول بأن القاعدة التي جاء بها القرار المبدئي، تحتوي من وجهة النظر المزدوجة : الموضوعية -وجود جزاء- و الشخصية -الشعور بالإلزامية- على كل خصائص القاعدة القانونية⁵.

(III) مكانة القرار المبدئي ضمن الهرم القانوني للقواعد القانونية.

⁽¹⁾ سمير عبد السيد تناغوا، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، مصر، 1986، ص. 491. 39.

⁽²⁾ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، المرجع السابق، ص. 68.

⁽³⁾ رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنيات، المرجع السابق، ص. 120، أشار إليه: مراد بدران، المرجع نفسه، ص. 40.

⁽⁴⁾ مراد بدران، المرجع نفسه، ص. 40.

⁽⁵⁾ Jean RIVERO, Droit administratif, op.cit., p. 76.

لقد ذهب بعض الفقه¹ إلى اعتبار أن القواعد القضائية تحتل مكانة أسمى من التنظيمات، وأدنى من التشريعات، والسبب في ذلك حسب رأيهم، يتمثل في أن القاضي ليس بإمكانه رقابة دستورية القوانين. وبالتالي فإنه لا يستطيع أن يلغي القانون، وعليه، فإن عمله لا يمكن أن يساوي أو يسمو على القانون. وعلى خلاف ذلك، فإن القاضي بإمكانه إلغاء القرارات الإدارية، حتى ولو كانت صادرة عن أصحاب المجال التنظيمي (رئيس الجمهورية أو الوزير الأول)، وعليه فإن عمله هنا يسمو على التنظيمات. ومن هنا فإن القرارات المبدئية تحتل مكانة وسط بين التشريعات – ما دام أن القاضي الإداري ليس بإمكانه تعديلها أو إلغائها –، والتنظيمات – ما دام أن القاضي الإداري بإمكانه تعديلها أو إلغائها –.

إلا أن فريقاً آخر لا يشايح هذا الرأي، ذلك أن القاضي الإداري إذا كان بإمكانه إلغاء القرارات الإدارية حتى التنظيمية منها، فإن ذلك مشروط بأن تكون تلك القرارات غير مشروعة. لذلك لا يمكن اعتبار حقه في إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة سبباً في اعتبار عمله يسمو على تلك القرارات.

ومن جهة أخرى – وهو المهم في هذا الصدد –، فإن القرار المبدئي لا يمكن أن ينشأ في حالة وجود القاعدة القانونية المكتوبة التي يمكن تطبيقها على النزاع المعروض عليه. فالقاضي الإداري لا ينشئ القرار المبدئي – كما تم التعرض إليه سابقاً – إلا في حالة انعدام النص القانوني المكتوب الذي يحكم النزاع المعروض عليه. أو بتعبير آخر، فإن القاضي الإداري ليس بإمكانه أن ينشئ قراراً مبدئياً، في حين أن النص المكتوب الذي يحكم النزاع يكون موجوداً. لهذا فإنه لا يمكن مقارنة القرار المبدئي من حيث مرتبته في الهرم القانوني، مع النصوص القانونية المكتوبة، ما دام أن هذه النصوص غير موجودة أصلاً.

الفرع الرابع: المبادئ العامة للقانون:

يقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك "... المبادئ التي يكشف عنها عقل الإنسان السليم، والتي يمكن استخلاصها من ضرورات الحياة الاجتماعية مثل استمرارية المرافق العامة، أو من مبادئ العدالة، مثل مبدأ الإثراء بلا سبب. ويترتب على مخالفتها من طرف الإدارة تعرضها لتوقيع الجزاء عليها...".

على أن دراسة المبادئ العامة للقانون يقتضي دراسة خصائصها القانونية (أولاً)، ثم البحث في قيمتها القانونية (ثانياً).

أولاً: الخصائص القانونية للمبادئ العامة للقانون:

تتمثل هذه الخصائص فيما يلي:

1- تتمتع المبادئ العامة للقانون بقوة ملزمة لكل من هو مخاطب بها، أي أنها ملزمة للأفراد والإدارة على حد سواء. وعليه فإن أي عمل إداري مخالف لهذه المبادئ يتعرض للبطلان. وفي حالة ما إذا ترتب عليه ضرر للغير، فإن ذلك سيؤدي إلى قيام المسؤولية الإدارية. ومن هنا فإن قيمة المبادئ العامة للقانون هي نفس قيمة القانون الوضعي.

2- إن القوة التي تتمتع بها المبادئ العامة للقانون لا يمكن ربطها بأي عنصر شكلي (مكتوب وغير مكتوب)، فهذه المبادئ تتمتع بقوة ملزمة حتى في حالة عدم وجود نص، لهذا فإنها تستقل عن أي عنصر شكلي.

على أن السؤال الذي يطرح، هل يمكن اعتبار المبادئ العامة للقانون بمثابة قواعد قضائية؟

ذهب البعض إلى القول بأن دور القاضي في المبادئ العامة للقانون دور كاشف، وليس منشئ، أي أنه لم يخلقها أو ابتكارها، وإنما قام فقط بالكشف عنها، مما يدل على أنها كانت موجودة قبل أن يشير إليها. إلا أن المتأمل لدور القاضي هنا يلاحظ بأن عمل القاضي في الحقيقة هو دور منشئ، ذلك أنه هو الذي أدخلها في عالم القانون. فالمبدأ العام للقانون الموجود في ضمير الجماعة، لم يكن يتمتع بأي قوة ملزمة إلا بعد أن أدخله القاضي في عالم القانون الوضعي. وهذا هو الدور الخلاق الذي يقوم به القاضي.

ثانياً: القيمة القانونية لمبادئ العامة للقانون:

قبل سنة 1958 كان معظم الفقهاء الفرنسيين يقولون بأن المبدأ العام للقانون له نفس قيمة التشريع. أما موقف القضاء الفرنسي قبل سنة 1958، فلم يكن واضحاً. ولكن ابتداء من سنة 1958 (صدور الدستور الفرنسي الحالي) اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن المبادئ العامة للقانون لها قوة ملزمة.

¹) René CHAPUS, Droit administratif général, T.1, 15^{ème} éd, Montchrestien, 2001, p.p. 111-112.

إلا أن الإشكال ظل مطروحا إلى أن عرض الأمر على المجلس الدستوري الفرنسي الذي ميز بين نوعين من المبادئ العامة للقانون. المبادئ المستمدة من الدستور وهذه تأخذ مرتبة الدستور، أما المبادئ الأخرى فتأخذ مرتبة التشريع العادي.

المبحث الثالث : أسس التنظيم الإداري

يقصد بالتنظيم الإداري " تصنيف الأجهزة المختلفة في الدولة وبيان تشكيلها وتوزيع الاختصاصات الإدارية لتنفيذ السياسة العامة للدولة عليها وممارسة هذه الاختصاصات." وتعد نظرية التنظيم الإداري أهم مدخل من مداخل القانون الإداري، لارتباطها بالمفهوم العضوي للإدارة العامة. فالتطرق إلى التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها لفهم وظائف واختصاصات السلطة الإدارية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

ومن ثم كان للتنظيم الإداري مدلولان، أحدهما قانوني يتمثل في نظرية الشخصية المعنوية، والآخر فني أو تقني يتمثل في أساليب التنظيم الإداري.

المطلب الأول: الأساس القانوني للتنظيم الإداري " الشخصية المعنوية"

يقوم التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية، باعتبارها السند الأول لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة بالدولة.

الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية

إن نشاط الهيئات الإدارية العامة في الحقيقة ما هو إلا نشاط الأشخاص القائمين بأعمالها، غير أن أعوان الإدارة لا يؤدون الأعمال الموكلة لهم بأسمائهم أو بصفاتهم الشخصية، وإنما باسم الإدارة التابعين لها ونيابة عنهم. وهكذا تتمتع الإدارة العامة بمركز قانوني متميز عن المراكز القانونية لمستخدميها، وبالتالي تكون للإدارة شخصية قانونية. ومن هنا ظهرت فكرة الشخصية المعنوية التي يقصد بها ... " مجموعة من الأفراد أو الأشخاص، تستهدف غرضا معينا، أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق هدف معين، يعترف لها المشرع بالشخصية القانونية، أي أهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، بحيث ينظر إليها كوحدة واحدة مجردة عن الأفراد أو العناصر المالية المكونة لها".

أولا: طبيعة الشخصية المعنوية

الحديث عن طبيعة الشخصية المعنوية يؤدي إلى الخوض في الآراء الفقهية المختلفة التي قيلت بشأنها (أولا)، ثم تقييم هذه الآراء (ثانيا).

1- موقف الفقه من الشخصية المعنوية

يرى بعض الفقهاء أن الشخصية المعنوية ذات طبيعة حقيقية، في حين يرى آخرون بأنها مجرد افتراض أو مجاز، وذهب فريق ثالث إلى إنكار الشخصية المعنوية تماما.

أ- الشخصية المعنوية حقيقية

يرى أصحاب هذا الرأي، بأن الشخصية المعنوية واقعة حقيقية تفرض نفسها على المشرع فالشخص المعنوي هو من الحقائق المعنوية المجردة، فليس من الضروري أن تتجسد الحقائق القانونية في شكل مادي فحين يجتمع عدد من الأفراد مستهدفين غرضا مشتركا فإنه يتكون شعور وإرادة جماعية مستقلة عن إرادة الأفراد المكونين لهذه المجموعة.

ولتدعيم رأيهم، فإن أنصار هذا الاتجاه يركزون على مسألة أساسية هي وجوب التفرقة بين المعنى اللغوي لكلمة حق التي تدل على الإنسان والمعنى الاصطلاحي لها، والتي تدل على كل كائن أهلا لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات هذا من جهة ومن جهة أخرى، فإن الحق -حسب أنصار هذا الاتجاه لا يعني قدرة إرادية، بل هو مصلحة يحميها القانون.

ب- الشخصية المعنوية مجرد افتراض أو مجاز

يرى أصحاب هذه النظرية بأن الشخصية المعنوية مجرد مجاز أو افتراض، قانوني وأن الإنسان وحده من يتمتع بالشخصية الحقيقية وهو الوحيد من يتمتع بالحقوق والإرادة التي تؤهله لاكتسابها ويتحمل بموجبها الالتزامات، بينما الشخصية المعنوية تعد من قبيل الافتراض، فالمشرع هو من يضفي هذه الصفة على مجموعات الأشخاص والأموال متى رأى أن فيها فائدة اجتماعية أو اقتصادية تحقيقا للمصالح العامة.

2- الفقه المنكر للشخصية المعنوية

بالموازاة مع الاتجاهين السابقين ظهر فريق آخر من الفقهاء ينكر تماما فكرة الشخصية المعنوية، إذ يرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية ليست لها فائدة ترجى منها، كما أنها منعدمة الأساس القانوني وبذلك يقولون بفكرة الملكية المشتركة، التي تقوم على أساس أن مجموعة من الأشخاص الطبيعيين الذين ينشأ من أجلهم عمل، إنما يملكونه والأموال الخاصة به ملكية مشتركة فيكون ذلك المال مملوكا للجماعة وكأنها فرد واحد بحيث لا يمكن لأي منهم التصرف بهذا المال المملوك ملكية مشتركة، بل يجب المشروعية التصرف أن يتصرفوا به جميعا باعتباره مالا مملوكا لهم جميعا.

3- نقد الآراء الفقهية التي قيلت بشأن الشخصية المعنوية

بداية يجب استبعاد الاتجاه الثالث المنكر أساسا لفكرة الشخصية المعنوية، لأنه لم يأت ببديل حقيقي لهذه الفكرة، بل اقتصر على النظر إلى الأغراض المالية كنتيجة أساسية ووحيدة للأشخاص المعنوية، مع أن هذه الأغراض لا تمثل سوى نتيجة من عدة نتائج أخرى. فلا يمكن القول بأن الدولة لا تمثل إلا مجموعة من الأموال ذلك

مملوكة ملكية مشتركة لجميع مواطنيها، لأن الدولة تهدف في الحقيقة إلى أغراض أخرى أرفع منزلة من أما الاتجاه الثاني الذي يعتبر أن الأشخاص المعنوية ما هي إلا مجاز، فإنه منتقد، وبالتالي لا يصلح لأن يكون أساسا لفكرة الشخصية المعنوية على أن أهم الانتقادات الموجهة له تتمثل فيما يلي:

1. إنه لا يفسر أساس شخصية الدولة، أي لا يوضح من الذي أسبغ على الدولة الشخصية المعنوية، ما دام أن وجودها سابق على القانون فإذا كانت الشخصية المعنوية مرتبطة بإرادة المشرع - كما ذهب إلى ذلك أنصار الاتجاه الثاني - فمن الذي منح الدولة شخصيتها القانونية، ما دام أن المشرع لم يكن موجودا قبل وجود الدولة؟

2. لا يبين هذا الاتجاه المالك الحقيقي لأموال الشخص المعنوي، ما دام أن هذا الأخير ليس حقيقة بل مجرد مجاز - كما قال أنصاره - لا وجود له في الواقع.

3. يترتب على هذا الاتجاه عدم إمكانية مساءلة الشخص المعنوي مدنيا أو جزائيا، طالما أنه منعدم الإرادة الذاتية

أما الاتجاه الأول الذي يعتبر أن الشخص المعنوي حقيقة، فإنه منتقد كذلك.

وفي هذا الصدد يقول الفقيه "jèze لم أقابل يوما ما الدولة ولم أتناول الطعام في حياتي مع شخص معنوي ومعنى ذلك أن الأشخاص المعنوية لا تعد حقيقة قائمة.

والواقع أن مثل هذا القول كما أشار إليه جانب من الفقه ينطوي على قدر من الحقيقة، ومرد ذلك أن كلمة "شخص حقيقي قد توحى بالتجسيد المادي لهذا الشخص وهو ما يخالف الواقع فيما يتعلق بالأشخاص المعنوية. ومن هنا لا يمكن تأييد الاتجاه القائل بأن الشخصية المعنوية هي حقيقة كائنة، كما لا يمكن من جهة أخرى تأييد الاتجاه القائل بأن الشخصية المعنوية هي مجاز.

فالحقيقة أن الشخصية المعنوية ما هي إلا مجرد صياغة فنية أو قانونية تعني مجموعة من الأموال أو الأشخاص، تستهدف تحقيق غرض معين مستقل عن أغراض أو مصالح عناصر تكوينها. فالشخص القانوني ما هو إلا مركز المصالح محمية قانونا.

ثانيا : عناصر الشخصية المعنوية

لابد لقيام الشخص المعنوي من توافر عنصر شكلي وعناصر موضوعية

1- العنصر الشكلي

يتمثل العنصر الشكلي للشخصية المعنوية في الاعتراف بوجودها من طرف السلطة المختصة وبالوسيلة القانونية اللازمة والسلطة المختصة هنا تتمثل في المشرع الذي يعترف إما صراحة أو ضمنا بوجود الشخصية المعنوية.

وتجدر الإشارة إلى أن الاعتراف الصريح قد يكون اعترافا خاصا أو اعترافا عاما فأما الاعتراف الخاص الصريح فإنه ينصب على هيئة أو جماعة معينة بالذات، ومثال ذلك ما جاء في المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 والمادة الأولى من قانون الولاية 07-12-اللتان عرفتا البلدية والولاية وأقرت لهما بالشخصية المعنوية. أما الاعتراف العام الصريح، ففيه يضع المشرع المبادئ التي يجب أن تتوفر في

جماعة ما لاكتساب الشخصية المعنوية، أما الاعتراف الضمني، فهو الذي يمكن أن يستفاد من النصوص القانونية المنظمة للأشخاص القانونية.

2 العناصر الموضوعية

تتمثل العناصر الموضوعية للشخصية المعنوية فيما يلي:

- 1- يقوم الشخص المعنوي على مجموعة من الأشخاص أو الأموال، وقد يقوم على مجموعة الأشخاص والأموال في وقت واحد، فالبلدية مثلا هي مجموعة الأفراد والممتلكات التابعة لها.
- 2- وجود مصالح مشروعة تحتاج إلى حماية القانون، بمعنى أن الشخص المعنوي يجب أن يهدف من وراء نشاطه إلى تحقيق غرض مشروع يسمح به القانون.
- 3- مبدأ تخصص الشخص المعنوي، أي أن وجوده يهدف إلى تحقيق غرض محدد.

ثالثا: أنواع الشخصية المعنوية

بالرجوع إلى نص المادة 49 من القانون المدني، يتضح بأن هناك نوعين من الأشخاص المعنوية: الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة

1- الأشخاص المعنوية الخاصة

الأشخاص المعنوية الخاصة هي كل شخصية معنوية خاضعة لأحكام القانون الخاص كالشركات المدنية والشركات التجارية والجمعيات والمؤسسات الخاصة.

2- الأشخاص المعنوية العامة:

وتسمى كذلك بأشخاص القانون العام والتي تتمثل في كل من: الدولة والأشخاص المعنوية العامة الإقليمية والأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية.

1. الدولة

تعد الدولة أهم الأشخاص المعنوية العامة، ولهذا فقد نصت المادة 49 من القانون المدني على الشخصية المعنوية للدولة قبل أي شخص معنوي آخر.

وتجدر الإشارة إلى أن الشخصية المعنوية للدولة لا تحتاج إلى نص دستوري أو قانوني لتقريرها، إذ أن شخصية الدولة تنقرر تلقائيا وبالضرورة متى توافرت الأركان من سلطة وشعب وإقليم.

الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

إن الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية في الدولة هي الولاية والبلدية، والتي تجسد بمجالسها المنتخبة فكرة الديمقراطية التي تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية وبالتالي فإن النظام الإداري الجزائري لا يعرف أشخاص معنوية عامة إقليمية أخرى حسب ما نصت عليه المادة 17 من التعديل الدستوري 2020

2. الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية

الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية عبارة عن "... أشخاص معنوية يتحدد اختصاصها بالغرض الذي تستهدفه، أي يقتصر نشاطها على الهدف الذي أنشئت من أجله.... وهي ما يعرف كذلك بالمؤسسات العامة الإدارية التي تعد تجسيدا لنظام اللامركزية المصلحية أو المرفقية، الذي يعتبر أحد صور اللامركزية الإدارية على النحو الذي سيتم توضيحه عند التطرق لأساليب التنظيم الإداري وزيادة على هؤلاء الأشخاص المعنوية العامة هناك من الفقه من يضيف المنظمات المهنية الوطنية والتي يقصدون بها كل "... : هيئة تشرف على تأطير مهنة معينة مبنية على التخصص العلمي، تعمل على تنميتها وتطويرها باعتبارها خدمة عمومية، وتمثلها لدى الغير من أفراد وسلطات عمومية، وتتمتع في سبيل ذلك بالشخصية الاعتبارية وبعض مظاهر امتيازات السلطة العامة باعتبارها مرفقا عموميا متخصصا.... ومن أمثلتها في الجزائر الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين ، نقابة المهندسين المعماريين، إلى غير ذلك من المنظمات المهنية.

الفرع الثاني: النظام القانوني للشخصية المعنوية

سيتم الحديث في هذا المطلب عن النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية المعنوية وعن انقضاء الشخص المعنوي.

أولا: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية

بالرجوع إلى نص المادة 50 من القانون المدني، يتضح بأن المشرع قد حدد جملة من الآثار القانونية الناتجة عن ثبوت الشخصية المعنوية، والمتمثلة في:
الاستقلال الإداري والمالي للشخص المعنوي، الذمة المالية المستقلة للشخص المعنوي، الأهلية القانونية للشخص المعنوي، حق التقاضي.

1- الاستقلال الإداري والمالي:

ويترتب على هذا الاستقلال، انفصال موظفي الشخص المعنوي عن موظفي الدولة وخضوعهم فيما يتعلق بتعيينهم، وترقيتهم، وتأديهم لنظم خاصة بهم، وإن كان ذلك لا يمنع من خضوعهم للقانون الأساسي العام للوظيفة العامة، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص في نظمهم الخاصة على أن هذا الاستقلال لا يفقدهم صفتهم كموظفين عموميين، لأن علاقاتهم بالدولة تبقى علاقة تنظيمية، ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن استقلال الأشخاص المعنوية عن الدولة لا يعد استقلالا مطلقا لأن هذه الأشخاص تبقى خاضعة - رغم تمتعها بالشخصية المعنوية - لرقابة الدولة.

أما بالنسبة للاستقلال المالي للشخص المعنوي العام فيعني أن يتكفل هو بذاته بعملية إقرار كل النشاطات المتعلقة بميزانيته من إيرادات ونفقات أي أن يتكفل بإجراءات التسيير المالي.

2- الذمة المالية المستقلة

يتمتع الشخص المعنوي العام بذمة مالية مستقلة عن الدولة من جهة، وعن الذمة المالية لموظفيه من جهة أخرى، فالديون التي تترتب عليه مثلا، لا يجوز أن تلقى على عاتق موظفيه، والعكس كذلك صحيح.

3- الأهلية القانونية

ومفاد ذلك، أنه باستطاعة الشخص المعنوي أن يباشر جملة من التصرفات القانونية، وعلى الخصوص إبرام العقود التي يستلزمها النشاط الذي يقوم به على أن يتولى الممثل القانوني للشخص المعنوي إبرام هذه العقود نيابة عنه، طبقا لما تقتضيه النصوص القانونية في هذا الصدد. كما يجوز للشخص المعنوي أن يقبل الهدايا والهبات والوصايا وذلك في الحدود التي ترسمها النصوص القانونية.

4- حق التقاضي أو أهلية التقاضي

المقصود بحق التقاضي بالنسبة للشخص المعنوي، إمكانية هذا الأخير رفع الدعاوى التي يراها مناسبة لحماية مصالحه وحقوقه، عن طريق ممثله القانوني، وفي هذه الحالة يكون الشخص المعنوي مدعيا. كما يقصد بذلك، إمكانية إقامة الدعاوى وقبولها ضد الشخص المعنوي ممثلا بواسطة ممثله القانوني، وفي هذه الحالة يكون مدعى عليه.

وفي هذا الصدد نصت المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي : مع مراعاة النصوص الخاصة عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني بالوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية

ثانيا: انقضاء الشخصية المعنوية

إن انقضاء الشخص المعنوي مرتبط بزوال أحد عناصر وجوده على أن الإشكال الذي يطرح لمن تؤول أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه.

1- أحوال انقضاء الشخص المعنوي:

مصير الشخص المعنوي كمصير الشخص الطبيعي ماله الزوال، فالشخصية المعنوية عموما تنقضي بفقدان أحد العناصر المكونة لها، كما يمكن أن تنقضي لعدة أسباب أخرى، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

أ- انتهاء الأجل: ويقصد بذلك انتهاء الأجل المخصص للشخصية المعنوية إذا كان محددا، أو بتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله.

ب- الحل الاتفاقي: والذي يتحقق في حالة اتفاق الأعضاء المؤسسين للشخصية المعنوية، أي بإرادتهم.

1. الحل الإداري: وهو ذلك الحل الذي يستند على قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة.

2. الحل القضائي: أي ذلك الحل الذي يكون بموجب حكم أو قرار قضائي.

وبالإضافة إلى طرق انقضاء الشخص المعنوي بصفة عامة، والتي تمت الإشارة إليها أعلاه، فإن أشخاص القانون

العام تنفرد في هذا الصدد بالأحكام التالية:
فبالنسبة للدولة: تنقضي شخصية الدولة بزوال ركن أو أكثر من أركانها، أو بفنائها كلية، كما لو تم إدماجها في دولة أخرى، أو تفككت إلى دويلات.

أما بالنسبة للأشخاص الإقليمية: تنقضي شخصيتها القانونية بنفس الأسلوب الذي نشأت به، أو بأسلوب أقوى. ففيما يتعلق بالبلدية، أو بالولاية، يتم إلغاؤها بموجب قانون صادر عن البرلمان.
وبخصوص الأشخاص المصلحية أو المرفقية: تنقضي شخصيتها بنفس الطريقة التي نشأت بها، وذلك إما بسحب شخصيتها وتصبح مصلحة تابعة للهيئة التي كانت تابعة لها قبل منحها الشخصية المعنوية. وقد يتحقق ذلك بالاستغناء عن خدماتها. وأخيرا قد يتم هذا الانقضاء بإدماج الهيئة المراد إلغاؤها في هيئة أخرى، وبتقسيمها إلى عدة أشخاص معنوية.

2- مصير أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه

من المؤكد أن للأشخاص المعنوية سواء الخاصة أو العامة إقليمية كانت أم مصلحة -مالا معينا. ومن المؤكد كذلك أن هذا المال ليس مباحا بل مخصص لتحقيق الغرض الذي أنشئ الشخص المعنوي من أجله فإذا انقضى هذا الشخص، فما هو مصير أمواله؟
إن الحلول الممكنة تتمثل فيما يلي:

* إذا وجد نص قانوني يبين كيفية التصرف في أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه، وجب تطبيق ذلك النص.

* وفي حالة ما إذا لم يوجد مثل ذلك الحل في النصوص القانونية وإنما وجد في القانون الأساسي

للشخص المعنوي، وجب أخذ الحل من القانون الأساسي، طالما أن النص مشروع.

* وفي حالة عدم وجود النص على الإطلاق، لا في النصوص القانونية، ولا في القانون الأساسي المنظم للشخص المعنوي، وجب النظر إلى الغرض الذي أنشئ من أجله الشخص المعنوي. فإذا كان غرضه تحقيق الربح، وجب توزيع الأموال على أعضائه أما إذا لم يكن غرضه الربح، فإن أمواله يجب أن تذهب إلى أقرب شخص يحقق نفس الغرض.

أما بالنسبة للأشخاص المعنوية المرفقية، فبعد زوال شخصيتها المعنوية سواء بإلغائها، أو بسحبها، فإن أموالها تؤول إلى الجهة التي كانت تتبعها قبل منحها الشخصية المعنوية أما إذا تم إدماجها في هيئة أخرى، فإنه من الطبيعي أن تؤول أموالها إلى هذه الهيئة الأخير

المطلب الثاني: أساليب التنظيم الإداري.

يقوم التنظيم الإداري بمعناه الفني على أسلوبين الأول هو أسلوب المركزية الإدارية والثاني هو أسلوب اللامركزية الإدارية، وعلى الرغم من أن مفهومهما وأركانهما موضوع إتفاق الفقه عموماً إلا أن هناك تباين واختلاف في تطبيقهما بين الدول يخضع لعدة أسباب وظروف¹

الفرع الأول: أسلوب المركزية الإدارية

سنعالج من خلال هذا الفرع النقاط التالية :

أولاً: تعريف المركزية الإدارية

تعني المركزية بمفهومها العام التوحيد والتجميع وعدم التجزئة أما بمفهومها الخاص فيعرفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها (قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من جهات أخرى فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة²

ويعتبر هذا النظام هو الأقدم ظهوراً مع الدولة القديمة وقد ظهر في ظل وجود الوظائف التقليدية للدولة أو ما يسمى بالوظائف السيادية الدفاع والأمن القضاء³ وتطور مفهوم الدولة وتوسع وظائفها وتنوعها احتاجت إلى التخفيف من هذه الصورة المطلقة واستعانت بممثليها في الأقاليم⁴ لتظهر صورة أخرى وهي صورة عدم التركيز الإداري وهي الصورة الأكثر مرونة والمطبقة في الدول الحديثة.

ثانياً: أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاث أركان أو عناصر كما يلي:

-تركيز الوظيفة الإدارية.

-التدرج الهرمي أو السلمي

-الخضوع للسلطة الرئاسية.

1- تركيز الوظيفة الإدارية

ويقصد به حصر أعباء الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية بعاصمة الدولة ومنحها سلطة البت والنهي والرقابة الكاملة على الأشخاص الخاضعين لها والذين ليست لهم أي استقلالية بل إنهم يتبعون السلطة المركزية ويخضعون لها إدارياً ورئاسياً في إطار سلم إداري متدرج.

2- التدرج الهرمي أو السلمي (التبعية الهرمية)

وتعني وجود رابطة عضوية بين جميع موظفي الدولة تربطهم بشكل تصاعدي متدرج ينتهي عند أعلى رئيس إداري في السلطة المركزية ويخضع الموظف الأدنى للموظف الأعلى درجة مشكلاً نظام التبعية الهرمية.

3- الخضوع للسلطة الرئاسية

ويعتبر الركن الثالث في نظام المركزية هو الركن المعبر عن القوة والمحرك للجهاز الإداري ضمن تسلسله الهرمي وتجسيد العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمروؤوس⁵ والمتمثلة في سلطة الأمر والنهي من الرئيس وواجب الطاعن والخضوع من المروؤوس⁶ " وذلك وفق القوانين واللوائح التي تنظم هذه السلطة وتبين حدودها ومظاهرها.

1- مظاهر السلطة الرئاسية

وتتمثل تحديداً في سلطة الرئيس تجاه شخص المروؤوس وتجاه الأعمال التي يقوم بها المروؤوس

¹ عصمت عبد الله الشيخ ، مبادئ و نظريات القانون الإداري، دون طبعة، 2002، ص 27.

² سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1989، ص 93

³ ناصر لباد المرجع السابق، ص 54.

⁴ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 45

⁵ بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 46

⁶ عمار عوايدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984 ، ص 204.

أسلطة الرئيس على شخص المرؤوس: وهي تلك السلطة المتعلقة بمركز المرؤوس والمتمثلة في سلطة تعيينه وترقيته ونقله وتأديبه والتي تمارس من طرف الرئيس على مرؤوسيه في حدود القانون وفي ظل مبدأ المشروعية.

ب سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه:

وأساس هذه السلطة هي مسؤولية الرئيس على أعمال مرؤوسيه لذلك فقد خوله القانون الرقابة على هذه الأعمال متمثلة في رقابتي التوجيه والتعقيب.

1- رقابة التوجيه (سلطة توجيه الأوامر)

عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد المراقبة وملاحظة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم ودفعهم نحو الأساليب الصحيحة¹

وتوجه أوامر للرئيس إلى المرؤوس في شكل تعليمات أو توجيهات تقتضي من جهة وجوب طاعة المرؤوس

لهذه الأوامر وتنفيذها ومن جهة أخرى تقتضي خضوع هذه الأوامر للقانون واللوائح والتنظيم العام في الدولة² ومبدأ المشروعية عموماً.

ويثور التساؤل حول مدى خضوع المرؤوس لأوامر الرئيس ويفرق الفقه في ذلك بين حالتين

➤ الحالة الأولى: أوامر الرئيس المشروعة.

يجب على المرؤوس إطاعة أوامر رئيسه متى كانت مشروعة وغير مخالفة للقانون دون أن يفقده ذلك اعتزازه بنفسه ورأيه في الدفاع عن وجهة نظره³ والتي يجب أن يعرضها قبل إصدار الأمر أما إذا صدر فعليه تنفيذه⁴

➤ الحالة الثانية: أوامر الرئيس غير المشروعة

ويقصد بها تلك الأوامر المخالفة للقانون وقد اختلف الفقه حول مدى خضوع المرؤوس لمثل هذا النوع من الأوامر إلى ثلاث آراء فقهية.

✓ **الرأي الأول:** ويتزعمه الفقيه دوقي وهذا الرأي يرى أن أوامر الرئيس ملزمة للمرؤوس فقط إذا كانت غير مخالفة للقانون أما إذا خالفت القانون فإن المرؤوس عليه احترام القانون وهو في حل من تنفيذ الأمر غير المشروع وقد إستثنى الفقيه دوفي في ذلك فقط طائفة الجنود معتبرا أن الجندي هو آلة للإكراه محرومة من التفكير⁵

✓ **الرأي الثاني:** ويتزعمه الفقيه الفرنسي هوريو ويرى أصحاب هذا الرأي أن الرئيس ملزم بإطاعة أوامر رئيسه حتى ولو كانت غير مشروعة لأن عدم طاعتها قد يؤدي إلى الفوضى و تعطيل المرافق العامة، كما يحول المرؤوس إلى قاضي مشروعية مخول له فحص أوامر رئيسه⁶

✓ **الرأي الثالث:** وهو الرأي الذي حاول التوفيق بين الرأيين السابقين ويتزعمه الفقيه الابد

(Lapand)

يرى هذا الرأي أنه للحد من مطالب الرأيين السابقين وجب أن يتخذ المرؤوس موقفا وسطا. فعليه طاعة الرئيس متى كانت تلك الأوامر لا تشكل مخالفة جسيمة للقانون والمبدأ المشروعية أما إذا كانت المخالفة جسيمة وواضحة فعليه رفض هذا الأمر وفي الحالتين فإن المسؤولية تقع على الرئيس والضرر الناجم يتحمله المرفق وليس المرؤوس⁷

✓ **موقف المشرع الجزائري من الآراء السابقة:** عبر المشرع الجزائري عن موقفه بموجب نص المادة 129 من القانون المدني (لا) يكون الموظفون والعمال العاملون مسؤولين شخصيا عن

¹ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 415

² بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 48

³ عصمت عبد الله الشيخ المرجع السابق، ص 32.

⁴ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 153 و 154

⁵ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق ص 449.

⁶ عمار بوضياف المرجع السابق، ص 155

⁷ راجع في ذلك محمد الصغير بعلي، مرجع سابق ص 50 عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 165

أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم.

وهو ما يرجح أن المشرع الجزائري أخذ بالرأي الثالث.

2- رقابة التعقيب (الرقابة اللاحقة):

رقابة التعقيب أو سلطة التعقيب ويمارسها الرئيس عن طريق مجموعة من الصلاحيات التي تأخذ أكثر من شكل أهمها: التصديق، التعديل، الإلغاء، السحب، الحل.

➤ التصديق: ويتمثل في إجازة الرئيس لعمل الرؤوس ويكون إما صراحة خاصة إذا إشتراط القانون ذلك أو ضمنا وذلك من خلال إقرار الرئيس لعمل الرؤوس من خلال سكوته مع علمه، أو في حالة إتخاذ موقف سلبي بالسكوت في حين أن القانون يلزم الرئيس بالمصادقة على عمل الرؤوس أو رفضه خلال أجل معين وإلا عد سكوته قبولا ومصادقة.

➤ التعديل: إن عمل الرقابة الذي يقوم به الرئيس على عمل الرؤوس يقتضي أن يدخل عليه التغييرات اللازمة وذلك حفاظا على مبدأ المشروعية أو الملائمة لذلك فله سلطة التعديل سواءا بالإضافة أو بالحذف¹

➤ الإلغاء: وتسمح هذه السلطة للرئيس بأن يتدخل لإلغاء أعمال الرؤوس والحد من أثارها في المستقبل فقط دون الماضي سواء اعتمادا على مبدأ مشروعية هذه الأعمال وذلك مع

مراعاة مبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة² وكذلك احترام أجل دعوى الإلغاء القضائية و ذلك ضمنا لاستقرار المراكز القانونية³ خاصة بالنسبة للأعمال التي تمس مراكز فردية للأفراد.

➤ السحب: وبموجب هذه السلطة يمكن للرئيس إزالة أو إنهاء الآثار القانونية لأعمال الرؤوس غير المشروعة فقط وذلك في الماضي والمستقبل، ويشترط أن تمارس هذه السلطة ضمن الأجل القانونية لدعوى الإلغاء⁴ وإذا تم تجاوزها اكتسب العمل القانوني محل الإلغاء حصانة ضد هذه السلطة سلطة السحب.

➤ الحلول ويقصد به تغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو أن يعترضه مانع سواء إرادي كاستقالة أو الامتناع عن أداء العمل والتفاس أو غير إرادي كالمرض والوفاة ليحل محله من يعينه المشرع محل الأصيل و تنتقل إليه جميع صلاحيات الأصيل فيما يختص بالعمل محل الحلول.

وتكرس نظرية الحلول مبدأ استمرارية المرفق العام على الرغم مما تشكله من خطورة أحيانا على قواعد توزيع الاختصاص.

شروط حلول الرئيس محل الرؤوس:

• أن يكون بنص له نفس مرتبة النص المخول للاختصاص إلا في حالتين في حالة الظروف الإستثنائية، حالة الحكومة المستقلة وهي حالة نادرة.

• أن يكون هناك مانع إرادي أو غير إرادي.

• يحل الحال محل الأصيل بقوة القانون دون حاجة إلى القرار الواقعة الشرطية.

• إذا حدد النص العمل محل الحلول فيكون جزئيا أما إذا لم يحدده فالحلول كلي.

• الحلول لا يحجب صلة الأصيل بعمله.

• أعمال الحال في نفس مرتبة أعمال الأصيل وعليه احترامها.

ثالثا: صور المركزية الإدارية

يظهر تطبيق النظام المركزي عمليا صورتين أو شكلين أساسيين وهما المركزية المطلقة. و المركزية النسبية.

1- المركزية المطلقة (التركيز الإداري)

¹ عمار بوضياف ، مرجع سابق، ص 157 ، محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ص 51

² راجع في ذلك سليمان محمد الطماوي . النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة مطبعة عين شمس 1969 ، ص 561.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 52

⁴ لمادة 829 من م ق إ م حددت هذه المدة بأربعة أشهر.

و يطلق عليها أيضا المركزية الوزارية¹ " وتعني هذه الصورة تجميع جميع السلطات في يد الوزراء في العاصمة للبت في أي أمر من الأمور الإدارية، ويقتصر دورهم على تنفيذ أوامر السلطة المركزية و هذه الصورة ظهرت قديما في ظل الحكم الفردي و محدودية نشاط الدولة و قلة سكانها حيث كان دور أعوان الدولة الممثلين في الأقاليم عبارة عن صناديق بريد على حد تعبير أحد الفقهاء.²

2- المركزية النسبية (عدم التركيز الإداري):

أدى تطور الدولة وتوسع نشاطها وازدياد سكانها إلى ضرورة تطبيق صورة مخففة للمركزية وهي المركزية النسبية أو اللامركزية وتستوجب هذه الصورة توزيع المهام والمسؤوليات والصلاحيات الإدارية بين الحكومة المركزية وبين ممثليها داخل الأقاليم إذ تمنح لهم قدرا من الاختصاصات و الصلاحيات للبت في بعض المسائل دون الرجوع إلى السلطة المركزية و هذا لا يعني استقلالها أو انفصالها عن السلطة المركزية بل إنها تمارس هذه السلطة عن طريق التفويض.

أ- تعريف التفويض

يعرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه (الإجراء الذي بمقتضاه يعهد صاحب الاختصاص بجزء من هذا الاختصاص سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر)³ الأستاذ أحمد محيو يعرفه (السماح لسلطة ما بأن تعهد لوكيل محدد بأحد أو بعض اختصاصاتها إذا اعتبرت ذلك مفيدا)

ب- صور التفويض

يأخذ التفويض صورتين وهما تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

* **تفويض الاختصاص:** ويقصد به نقل الرئيس لجزء من اختصاصه الأصلي إلى مرسوم من مرسومه⁴ " ومن أهم آثاره ما يلي:

- حرمان الأصل من ممارسة العمل محل التفويض طيلة مدة التفويض.
- تحمل المفوض المسؤولية الكاملة عما فوض به.
- عدم اختصاص التفويض بشخص المفوض فإذا حدث له أي عارض بقي التفويض ساريا إلى نهاية العمل المفوض.

* **تفويض التوقيع :** ويقصد به نقل صلاحية التوقيع من طرف صاحب الاختصاص الأصلي إلى بعض مرسوميه و يقوم تفويض التوقيع على الاعتبار الشخصي و ذلك بهدف تخفيف الأعباء على المفوض ضمنا لحسن سير المرفق العام، و من أهم آثاره:

- لا يحرم الأصل (المفوض من ممارسة اختصاصه الأصلي بخصوص العمل المفوض في أي وقت شاء.

- إذا حدث أي مانع للمفوض كالوفاة أو الاستقالة زال أثر التفويض لقيامه على الاعتبار الشخصي
- تبقى مسؤولية المفوض قائمة على العمل المفوض فيه بالتوقيع.

ج- شروط التفويض وضوابطه وتنمئذ في:

- ✓ أن يستند التفويض إلى نص قانوني يكون في نفس قوة ومرتبة النص الأصلي.
- ✓ أن لا يصدر التفويض على اختصاص مفوض (لا تفويض على تفويض).
- ✓ يجب أن يكون التفويض جزئيا لأن التفويض الكلي يعني حرمان الأصل من جميع اختصاصاته
- ✓ التفويض محدد المدة و ذلك منوط بالمفوض.

رابعاً: تقدير أسلوب المركزية الإدارية.

1- مزايا أسلوب المركزية الإدارية من أهم مزايا أسلوب المركزية الإدارية ما يلي:

- ✓ تثبيت أركان السلطة العمومية وتقوية نفوذها¹ و فرض هيمنتها على كامل إقليم الدولة.

¹ و هذا إبرازا لدور الوزير بصفته الممثل للسلطة المركزية كما يسميها البعض أيضا المركزية المكثفة أو الكاملة أو المركزية الوحشية

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 55.

³ د سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري الكتاب الأول، دار الفكر العربي، 1979، ص 97.

⁴ عمار بوضياف القرار الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2007، ص 197

✓ توحيد أساليب و أنماط النشاط الإداري مما يضيف وضوحا واستقرارا في الإجراءات و المعاملات

✓ تحقق هذه الصورة العدالة والمساواة بين الأفراد في كامل إقليم الدولة.

✓ التقليل من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن.

2- عيوب أسلوب المركزية الإدارية من أهم العيوب التي أخذت على نظام المركزية الإدارية ما يلي:

✓ يؤدي أسلوب المركزية الإدارية إلى إستبداد الحكام وإنفرادهم بالسلطة.

✓ يكرس هذا الأسلوب البيروقراطية والبطأ في إنجاز الأعمال الإدارية و الروتين الإداري.

✓ يتناقض أسلوب المركزية مع مبدأ الديمقراطية ويحرم سكان الأقاليم من إدارة شؤونهم و عدم مراعاة إختلاف ظروف كل إقليم عن آخر.

✓ عمليا أصبحت هذه الصورة لا تتلاءم مع الواقع وتؤدي إلى الاختناق بالنظر إلى تطور دور الدولة و اتساع أركانها مما يجعل هذه الصورة منفردة لا تتوافق مع التقدم الاقتصادي و نمو الوعي الإداري الأمر الذي استوجب الاستعانة بصورة أخرى و هي صورة اللامركزية الإدارية

المبحث الثاني: أسلوب اللامركزية الإدارية

المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

ويقصد بأسلوب اللامركزية الإدارية توزيع السلطة الإدارية بين السلطة المركزية و بين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة وذلك تحت رقابة السلطة المركزية وإشرافها².

وينبغي التمييز بين النظام اللامركزي الإداري والنظام اللامركزي السياسي، ذلك أن الأول يمثل صورة من صور التنظيم الإداري داخل دولة موحدة بينما الثاني هو صورة من صور التنظيم السياسي في الدولة الفدرالية (المركبة)

الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية.

يقوم أسلوب اللامركزية على ثلاث أركان أو مقومات و هي:

■ الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.

■ الاعتراف للهيئات المحلية بالاستقلال و الشخصية المعنوية

■ خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية

أولاً: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

يقوم النظام اللامركزي على وجود نوعين من الحاجات حاجات قومية أو مصالح وطنية تقوم بها السلطة المركزية كال دفاع و القضاء و المرافق ذات الطابع الوطني و حاجات محلية تعتبر بمثابة مصالح ذاتية إقليمية أو مرفقية تخص جزء محدد من إقليم الدولة وتترك للهيئات المحلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها و إشباعها³

ثانياً: الاعتراف للهيئات بالاستقلال و الشخصية المعنوية

لا بد من أجل قيام نظام لا مركزي منح الهيئات المحلية استقلالاً إدارياً ومالياً لتسيير شؤونها بنفسها و الاعتراف لها بالشخصية المعنوية حتى تتحمل الالتزامات و تكتسب الحقوق.

ويمثل الاستقلال المالي والإداري و التمتع بالشخصية المعنوية الفرق الأساسي بين النظام المركزي في صورته المخففة (عدم التركيز) (الإداري و بين النظام اللامركزي.

الفقه وسيلة الانتخاب باعتباره الوسيلة الأنجع و الأفضل كأسلوب ديمقراطي لدعم استقلالية ويرجح هذه الهيئات⁴ بدلا من التعيين الذي يعتبر أيضا من بين وسائل اختيار مسيري و ممثلي الهيئات اللامركزية⁵

¹ ناصر لباد ، مرجع سابق، ص 55 ، سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 115 وعمار بوضياف المرجع السابق.

² سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 71

³ محمد الصغير بعلي المرجع السابق، ص 63.

⁴ محمد الصغير بعلي ، المرجع نفسه، ص 64.

⁵ راجع في ذلك عمار بوضياف المرجع السابق، ص 166

ثالثاً: خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية

كما سبق و أن رأينا في أسلوب النظام المركزي الخضوع للسلطة و الرقابة الرئاسية فإن النظام اللامركزي يفرض بدوره نوعاً من الرقابة يتماشى مع طبيعة استقلال الهيئات اللامركزية و لكن ليس بالحد الذي يجعلها منفصلة تماماً عن السلطة المركزية وتسمى هذه الصورة من صور الرقابة الرقابة الوصائية و التي ستحاول تعريفها و تبين أهم خصائصها ومظاهرها.

1- تعريف الرقابة الإدارية (الرقابة الوصائية):

وتعرف على أنها مجموع السلطات التي قررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة و يطلق عليها البعض إسم الوصاية الإدارية غير أن هذا المصطلح لاقي نقداً بسبب الإلتباس الواقع بينه و بين نظام الوصاية في القانون المدني و الذي يختلف كلية عن نظام الرقابة الإدارية الوصائية.

كما أنها تختلف عن الرقابة الرئاسية وذلك لتمييزها عنها ببعض الخصائص التي تبرز نطاق هذه الرقابة ومبرراتها الأساسية.

2- خصائص الرقابة الإدارية الوصائية:

أ- رقابة استثنائية : ذلك أن هذه الرقابة لا تقوم إلا في وجود نص يقرها صراحة (لا رقابة إلا بنص) و هذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية و التي يمكن ممارستها دون الحاجة إلى نص قانوني.

ب- رقابة خارجية ذات طبيعة خاصة : تتميز الرقابة الوصائية بطبيعتها الخاصة ذلك أن المسؤولية لا تقع على جهة الرقابة خلافاً للسلطة الرئاسية التي يكون فيها الرئيس مسؤولاً عن أعمال مرؤوسه كما أنه و من جهة أخرى فإن جهة الوصاية تمارس رقابها بموجب قرارات إدارية خاضعة للطعن من طرف الهيئة الإدارية المحلية أمام القضاء و هذا خلافاً للرقابة الرئاسية و التي لا يملك فيها المرؤوس مسائلة رئيسه أمام السلطة القضائية.

ج- رقابة بسيطة : على خلاف السلطة الرئاسية و التي تبدو فيها الرقابة معقدة فإن الرقابة التي تمارسها جهة الوصاية رقابة بسيطة تقف عند حدود المشروعية دون الملائمة لذلك فالسلطة المركزية تملك حق إلغاء القرارات غير المشروعة دون أن تملك حق تعديلها.

3- مظاهر الرقابة الإدارية تتجلى مظاهر الرقابة الإدارية الوصائية في ثلاث مجالات كما يلي:

- الرقابة على الأشخاص.
- الرقابة على الهيئات.
- الرقابة على الأعمال.

أ- الرقابة على الأشخاص: تتيح الرقابة الإدارية الوصائية للسلطة المركزية حق تعيين و عزل و تأديب الأشخاص المشرفون على الهيئات المحلية اللامركزية المعيّنين منهم أما بالنسبة للمنتخبين فيمكن وقفهم أو إقصائهم وفق إجراءات محددة قانوناً¹.

ب- الرقابة على الهيئات: يمكن للسلطة المركزية و في إطار صلاحياتها المحددة قانوناً أن تلجأ إلى سلطة الحل وذلك بإعدام وإزالة الوجود القانوني للمجلس المنتخب وتجريد أعضائه صفتهم كمنتخبين وتعتبر هذه السلطة من أخطر مظاهر الرقابة لمساسها بمبدأ الديمقراطية و الاختيار الشعبي لذلك أحاطها القانون بجملته من القيود و الشروط².

ج - الرقابة على الأعمال : وتأخذ ثلاثة أشكال المصادقة ، الإلغاء ، الحل

1. المصادقة: وهي إخضاع أعمال الهيئات المحلية لمصادقة جهة الوصاية و ذلك لمراقبة مدى مشروعيتها و تكون هذه المصادقة إما بشكل صريح أو بشكل ضمني وذلك في حالة سكوت جهة الوصاية و التزام الصمت إزاء أعمال الهيئة المحلية المعروضة عليها

2. الإلغاء: أما بالنسبة للإلغاء فيجب أن يكون في شكل قرار يخضع للأوضاع التي يحددها القانون ويكون مسبباً بعيب المشروعية كما أن قرار الإلغاء يكون قابلاً للطعن أمام القضاء كما سلف أن أشرنا.

¹ محمد الصغير بعلي المرجع السابق، ص 69 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 171.

² محمد الصغير بعلي: المرجع نفسه، ص 67

3. **الحلول** من أهم السلطات على أعمال الهيئات المحلية سلطة الحلول و نظرا لأهميتها سنحاول تعريفها و تحديد شروطها فحلول سلطة الوصاية محل الهيئات اللامركزية هو حلول بين جهتين إداريتين مستقلتين تربطهما علاقة وصاية كالوالي بالنسبة لرئيس البلدية مثلا أو الوزير بالنسبة لمؤسسة إدارية مستقلة تحت وصاية قطاعه و أحكامه كما يلي:

✓ أن تكون السلطة اللامركزية ملزمة بالتحرك قانونا بموجب نص صريح.
✓ أن تمتنع السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل وتتقاعس عن القيام بالعمل محل الحلول
✓ أن يوجد نص قانوني يعطي لجهة الوصاية حق الحلول و أن يكون هذا النص في نفس مرتبة النص المحدد لاختصاصات الأصيل.

✓ أن تنذر السلطة الوصية السلطة صاحبة الاختصاص للقيام بالعمل وإلا حلت محلها وهذا الشرط يمكن تجاوزه في حالة الاستعجال مع ضرورة التسيب مثل تعرف النظام العام للخطر

الفرع الثالث: صور أسلوب اللامركزية الإدارية

يأخذ أسلوب اللامركزية الإدارية شكلين أو صورتين وهما اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المرفقية و يقوم كلاهما على فكرة الإدارة الذاتية.

أولاً: اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) ويقوم هذا الأسلوب على أساس استقلال مجموعة من السكان في جزء من الإقليم بإدارة بعض شؤونهم المحلية عن طريق هيئة إدارية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية (الولاية البلدية).

ثانياً: اللامركزية المرفقة (المصلحية) وتقوم على منح مرفق عام تابع للدولة قدر من الاستقلال و التمتع بالشخصية المعنوية و يكون إما على المستوى الوطني في شكل مؤسسة عمومية وطنية أو على مستوى محلي في شكل مؤسسة عمومية محلية.

الفرع الرابع: تقدير أسلوب اللامركزية الإدارية

أولاً: مزايا أسلوب اللامركزية الإدارية يمكن إجمال مزايا أسلوب اللامركزية الإدارية فيما يلي:

✓ تعميق الديمقراطية وتوسيع مشاركة الأفراد في إدارة شؤونهم المحلية ويمنح إمكانية
✓ تطبيق مبدأ مركزية التخطيط و لامركزية التنفيذ) ، و كذا (مبدأ تقريب الإدارة من المواطن).
✓ تجسد ضرورة من ضرورات العصر الحديث وهي بحاجة المواطن للتعبير عن شؤونهم بشفافية ودقة والاحتكاك بالحقائق اليومية و اكتساب تجارب.

✓ تقلل من ظاهرة الروتين وبتأ صدور القرارات وتحقق قدرا من العدالة وذلك عن طريق عدالة توزيع الدخل القومي وتوفير الخدمات بشكل متوازن

ثانياً: عيوب أسلوب اللامركزية الإدارية

1. المساس بالوحدة الإدارية للدولة و هو من المحاذير الذي تؤدي إليه تطبيق النظام اللامركزي منفردا.
2. خطر نشوء الصراع والتناحر بين الهيئات اللامركزية و السلطة المركزية.
3. ظاهرة طغيان المصالح المحلية والجهوية للأفراد على المصالح العامة للدولة¹ و عدم التجانس بين إقليم و آخر.

4. ظاهرة تبديد النفقات العامة و الذي من أسبابه نقص الخبرة إضافة إلى تعدد الأمرين بالصرف².

ثالثاً: الجمع بين أسلوب المركزي والإداري واللامركزي الإداري

لقد اعتمدت غالب الدول الحديثة بما في ذلك الجزائر ومن أجل الاستفادة من مزايا النظامين ولا في عيوبها مع أن أغلبها مبالغ فيها بعض الشيء على الجمع بين أسلوب المركزي الإداري وأسلوب اللامركزية للوصول إلى الشكل الأمثل والأسلم لإدارة النظام الإداري في الدولة بشكل أقل كلفة وأفضل مردودية وفاعلية، كما سنرى ذلك عند التطرق إلى تطبيقات أسلوب المركزي الإداري واللامركزي في الجزائر

ينقلب الموظف إلى آلة عمياء ينفذ ما يصدر إليه دون أن يناقش مما يتنافى مع الطبيعة البشرية، لذلك يرى أن على المروءوس تنفيذ أوامر رئيسه كما صدرت إليه طالما روعي فيها ثلاث مسائل:

¹ ناصر لباء، المرجع السابق، ص 59

² نفس المرجع، ص 59.

- أن يصدر الأمر عن الموظف المختص
 - أن يراعي الأمر الشروط الشكلية التي حددها القانون.
 - أن يدخل هذا الأمر في حدود اختصاصات المروؤوس
- أما بالنسبة للمشروع الجزائري فقد نص في المادة 129 من القانون المدني على أن لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولون شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم."
- غير أن ما يؤخذ على نص هذه المادة أنها لم تحدد الأوامر الواجبة والأوامر غير الواجبة، وبالتالي لم يحل المشروع الخلاف وبقي قائما.

المبحث الرابع: هياكل وأجهزة التنظيم الإداري في الجزائر
على غرار جميع دول العالم يقوم التنظيم الإداري الجزائري على أجهزة وهيئات ذات طابع مركزي، وأخرى ذات طابع لامركزي. سنعالج من خلال هذا المبحث كل من هياكل الإدارة المركزية إلى جانب هياكل الإدارة اللامركزية

المطلب الأول: هياكل الإدارة المركزية:

طبقاً لأحكام الدستور تقوم الإدارة المركزية في الجزائر على المؤسسات الإدارية الأساسية التالية: رئاسة الجمهورية الحكومة المؤسسات الوطنية الاستشارية.

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

يعتبر رئيس الجمهورية أهم عنصر في المؤسسة الإدارية المركزية، ولتناول النظام القانوني لمنصب رئيس الجمهورية سننظر إلى: شروط الترشح لتولي منصب رئيس الجمهورية وإلى انتهاء مهامه، ثم تحديد سلطاته وصلاحياته في المجال الإداري.

أولاً: تعيين رئيس الجمهورية وانتهاء مهامه.

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري¹، ويفوز بالأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها، لمدة خمس سنوات لعهدتين متتاليتين أو منفصلتين² وذلك بتوافر جملة من الشروط الموضوعية والشكلية³، وتنتهي مهامه إما بانتهاء مدة انتخابه، أو بوفاته أو باستقالته⁴.

1- شروط تعيين رئيس الجمهورية:

أ- الشروط الموضوعية لانتخابه:

- يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط.
- يدين بالإسلام
- يبلغ سن الأربعين (40 سنة) كاملة
- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية

ب- الشروط الشكلية

- إثبات أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية فقط.
- إثبات إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة 10 سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح.
- إثبات مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954، إذا كان مولوداً قبل جويلية 1942.
- إثبات تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها.
- اثبات عدم تورط أبويه في أعمال ضد الثورة التحريرية 1954 إذا كان مولوداً بعد جويلية 1942.
- تقديم تصريح علني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

2- صلاحيات رئيس الجمهورية – الصلاحيات العامة:

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات وصلاحيات إدارية واسعة ولعل أهم تلك السلطات ما يلي⁵:

*** سلطات التعيين**

تخول أحكام الدستور لرئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في الدولة التعيين في وظائف مدنية وعسكرية من قبيل:

- تعيين رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة وينتهي مهامه⁶
- تعيينات مجلس الوزراء⁷.

¹ المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 242/20. جريدة رسمية، عدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

² المادة 88 من نفس التعديل الدستوري.

³ المادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ المادة 94 من نفس التعديل الدستوري.

⁵ المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁶ المادة 91/05. من نفس الدستور

⁷ المادة 92/03.

■ الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولي أجهزة الأمن الولاية، الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط، سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينتهي مهامهم، كما يعين 1/3 أعضاء مجلس الأمة¹، ويعين أربعة أعضاء من المحكمة الدستورية من بينهم رئيس المحكمة²، وأعضاء المجلس الإسلامي الأعلى³.

الجدير بالذكر أنه لا يجوز بأي حال لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته لغيره في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضائها، وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم⁴، وذلك نظرا للأهمية البالغة لمثل هذه المناصب.

* سلطة التنظيم

يقصد بالسلطة التنظيمية ذلك الاختصاص المنوط بهيئات السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بسن قواعد قانونية عامة ومجردة تهدف إلى تنظيم شأن من الشؤون العامة. يضطلع رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون⁵، والسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة ومستقلة تطل كافة الميادين والشؤون باستثناء مجال (القانون) الذي يعود فيه الاختصاص للبرلمان⁶، ويمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية بموجب التوقيع على مراسيم رئاسية⁷، أو اصدار التشريع بأوامر في حالات شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية بين دورتي البرلمان، كما له أن يشرع بأوامر أيضا في الحالة الاستثنائية⁸.

* الحفاظ على أمن الدولة

تعتبر مهمة الحفاظ على أمن الدولة من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية، وذلك بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري العام والوطني. ففي حال تهديد الأمن والاستقرار الوطني لرئيس الجمهورية أن يتخذ التدابير المناسبة بدرء الخطر قصد الحفاظ على النظام العام، عن طريق إعلان الحالات التالية⁹ حالة الحصار، حالة الطوارئ، الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

أ- صلاحيات رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري من خلال التعديل الدستوري 2020 في الحالات العادية

تقوم الأنظمة السياسية المعاصرة على مؤسسات سياسية مركزية منظمة بواسطة الدستور الذي يبين كيفية تنظيمها وصلاحياتها وعلاقاتها المتبادلة فيما بينها، وكل سلطة تعمل في الإطار المحدد لها دستوريا بمبدأ الفصل بين السلطات الذي جاء به الفقيه مونتسكيو والذي يعتبر معيارا مهما لتصنيف الأنظمة السياسية المختلفة. حيث يكون النظام رئاسيا بين السلطات الثلاثة والسلطة التنفيذية أحادية، أي تتكون من رئيس الجمهورية فقط. ويكون برلمانيا إذا كان النظام يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية والفصل المرن بين السلطات. وفي حالة النظام السياسي الجزائري فهو نظام مختلط يأخذ من النظام البرلماني مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، ومن النظام الرئاسي في مبدأ سلطة تنفيذية قوية وتتمثل في شخصية رئيس الجمهورية.

بالرجوع إلى دستور 1963 نجد أن رئيس الجمهورية منحت له صلاحيات دستورية واسعة في كل الميادين على الرغم من أن هذا الدستور لم يطبق إلا لمدة قصيرة فقط، لأنه بعد ذلك تم الاستفراد بالسلطة من طرف رئيس الجمهورية، لذلك تمت الإطاحة بهذا النظام من طرف المؤسسة العسكرية. يوم 19 جوان سنة 1965 وتوقف العمل بالدستور نهائيا، وتم العمل بوثيقة تسمى أمر 11 جويلية 1965 التي جمعت كل مؤسسات الدولة في هيئة واحدة تسمى مجلس الثورة بقيادة رئيس الدولة دون إعطاء أهمية لمبدأ الفصل بين

¹ لمادة 121/03 من الدستور 2020

² المادة 186 من نفس الدستور.

³ المادة 207 من نفس الدستور

⁴ المادة 93/2 من نفس الدستور.

⁵ المادة 141/01 من نفس الدستور.

⁶ وذلك بناء على المادتين 139 و 140 من الدستور

⁷ المادة 91/07 من الدستور.

⁸ المادة 142 من الدستور.

⁹ المادة 97 وما بعدها.

السلطات لأن الشرعية الدستورية كانت مغيبة تماما في تلك المرحلة، وكان يُعمل فقط بالمشروعية التاريخية كمصدر للسلطة كلها اهتم هذا النظام منذ نشأته في 19 جوان 1965 ببناء الدولة من بالشرعية الدستورية.

استمر هذا النظام إلى غاية صدور دستور 1976 أين تم تعزيز مكانة رئيس الجمهورية، حيث منحت له سلطات واسعة تشمل كل مؤسسات الدولة، لكن بعد أحداث أكتوبر سنة 1988 عندما أعلن الشعب رفضه لهذا النظام عن طريق انتفاضة شعبية لما وصل إليه الوضع الاقتصادي والاجتماعي من تأزم- تم تعديل الدستور بصفة جزئية مَسَّت هيكله السلطة التنفيذية، أين تم استحداث منصب رئيس الحكومة، أي تجسيد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية. تبع هذا التعديل دستور جديد 1989 أحدث قطيعة . مع سابقه وجاء بمبادئ جديدة أهمها التعددية السياسية مبدأ الفصل بين السلطات حرية الإعلام حرية التعبير الخ. وبتطبيق دستور 1989 تكون الجزائر قد دخلت مرحلة جديدة تقوم على مبدأ الشرعية القانونية، كن بقي رئيس الجمهورية محافظا على مكانته المحورية في النظام السياسي، على الرغم من أن دستور 1989 هو دستور قانون وليس دستور برنامج وهو الدستور الوحيد في دساتير الجزائر كلها الذي تخلى عن بعض صلاحيات رئيس الجمهورية، من بينها التشريع بأوامر، والتي أعادها فيما بعد التعديل الدستوري 1996، هذا الأخير الذي جاء من أجل تصحيح بعض الفراغات الدستورية التي عانى منها دستور 1989 وجاء التعديل الجزئي 2008 الذي وسع أكثر صلاحيات رئيس الجمهورية، وتخلّى عن مبادئ أساسين قامت على أساسهما مرحلة التعددية الحزبية وهما:

مبدأ التداول على السلطة، وذلك بالتخلي عن تحديد العهود لرئيس الجمهورية.

- مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية وذلك باستبدال رئيس الحكومة بوزير أول، ليس في التسمية فقط
- ولكن في الصلاحيات أين تم اسندا بعض صلاحيات رئيس الحكومة إلى رئيس الجمهورية.

تقريبا في هذه المرحلة تم العمل بمبدأ أحادية السلطة التنفيذية إلى غاية التعديل الدستوري 2016 أين أعيد إلى الوزير الأول صلاحيات رئيس الحكومة سابقا، إضافة انه يجب أن يختاره رئيس الجمهورية من الحزب الذي تحصل على الأغلبية البرلمانية. وفي نوفمبر 2020 أحدث تعديل دستوري جديد أتى بتعديلات تواكب المرحلة الجديدة الناتجة عن الحراك الشعبي فيفري 2019 ، وتتماشى مع ما يسمى بمصطلح الجزائر الجديدة والديمقراطية التشاركية.

*- نظام انتخاب رئيس الجمهورية من خلال التعديل الدستوري الجديد 2020

تعتبر الانتخابات من أهم الوسائل الديمقراطية، سواء لاختيار الحكام أو ممثلي المجموعات السياسية أو الاجتماعية أو الثقافية، وهي تشكل أفضل أسلوب للتحويل نحو الأنظمة الديمقراطية، كما أنها هي الوسيلة الوحيدة التي تضمن التداول السلمي للسلطة.

وعملية انتخاب رئيس الجمهورية في أي نظام سياسي تعتبر مقياسا لدرجة التحول السياسي، وتكريسا لمبدأ التداول على السلطة. وفي الجزائر تشكل الانتخابات الرئاسية - نظرا للدور الكبير الذي يحتله رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري والصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها بموجب الدستور - حدثا مهما جدا في حياة المجتمع.

وفقا لقواعد التعددية الحزبية التي تفرض حرية الترشح لمنصب رئيس الجمهورية فإن القواعد المنظمة لشروط وإجراءات الانتخاب تشكل الأخرى مقياسا لدرجة حرية الترشح. وعند قراءتنا لمجموعة القواعد القانونية التي تنظم عملية انتخاب رئيس الجمهورية في عهد التعددية الحزبية، نجد أن هناك تداخل ثلاث مؤسسات سياسية من هي أجل ضمان سير هذه الانتخابات هي: رئيس الجمهورية البرلمان والمجلس الدستوري. وبذلك اعتمد مبدأ الاقتراع العام المباشر والسري إلى جانب الترشح الحر في مرحلة التعددية الحزبية، لأن النظام السياسي الجزائري في هذه الفترة التعددية السياسية قد اعتمد مبدأ التمثيل الديمقراطي وهذا ما نصت عليه كل دساتير مرحلة التعددية الحزبية (1989، 1996، 2016، 2020). لكن ما الخلط بين أسلوبين هما أسلوب ديمقراطية التمثيل ونظام التمثيل، وهذا نلاحظه في فترة التعددية الحزبية هو نتيجة لاعتبارات سياسية تقتض الأخذ بهذين الأسلوبين.

إذن السلطة التنفيذية في عهد التعددية الحزبية هي ثنائية تتكون من رئيس الجمهورية والحكومة وهذا تبعا للتعديل الدستوري الذي جرى بمقتضى استفتاء 03 نوفمبر 1988، والذي اعتمده النظام السياسي الجزائري في عهد التعددية الحزبية من خلال دستوري 1989 و 1996 وتراجع عنه تعديل 2008، وتم الأخذ به مرة أخرى في دستوري 2016 و 2020 ، وخلافا لمرحلة الأحادية الحزبية التي كان رئيس الجمهورية فيها هو الممثل الوحيد للسلطة التنفيذية.

1- كيفية انتخاب رئيس الجمهورية في مرحلة التعددية الحزبية

بالرجوع إلى أحكام الدستور والقانون الانتخابي نجد أن هناك مجموعة من القواعد التي تنظم الانتخابات الرئاسية في الجزائر، حيث يتم اختيار رئيس الجمهورية حسب مبادئ ديمقراطية التمثيل، وبذلك يصبح الرئيس أحد مصدري السلطة الشرعية، ويمثل الأمة بأكملها على الصعيدين الداخلي والخارجي. ولهذا يجب أن تتوفر فيه شروط الترشح للرئاسيات وفق ما هو منصوص عليه في المادة 87 من التعديل الدستوري الأخير 2020.

وتنص المادتان 29 و 851 من دستور 1996 على أنه لا يجوز التمييز في تحديد شروط الترشح على أساس الجنس، فالرجال مثل النساء متساوون في حق الترشح لرئاسة الجزائر ، ولا على أساس العرق ولا على أساس الانتماءات السياسية. إذن، المجلس الدستوري عملا بقواعد التعددية الحزبية لا يتدخل في أمور الجنس والعرق والانتماء السياسي، وهذه المبادئ بقي محافظا عليها الدستور الأخير 2016 حسب نص المادة 32، وأضاف بعض الشروط الأخرى للترشح لمنصب رئيس الجمهورية وهي نفسها ما ذكرته المادة 87 من التعديل الدستوري الأخير 2020، حيث نصت على أنه:

- لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي لم يتجنس بجنسية أجنبية.
- أن يكون المترشح يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية.
- يقرر المؤسس الجزائري حق الترشح لمنصب رئيس الجمهورية لمن كان عمره 40 سنة هادفا من وراء ذلك إبراز الجانب التاريخي، أي التأكد من أصالة المواطنة لرئيس الجمهورية، ومن جهة أخرى ارتأى خطورة المسؤولية، ومن ثم أراد وضعها في يد مواطن ناضج.
- التمتع بكافة الحقوق المدنية والسياسية.
- اعتناق المترشح للدين الإسلامي لكونه هو دين الدولة.
- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر إذا كان مولودا قبل يونيو 1942، ويثبت عدم تورط أبويه ضد ثورة أول نوفمبر إذا كان مولودا بعد يونيو 1942.
- يثبت إقامة دائمة بالجزائر لمدة عشر سنوات على الأقل قبل إيداع ملف الترشح
- يقدم المترشح لرئاسة الجمهورية التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل وخارج الوطن.
- يودع ملف الترشح مرفقا بقائمة تتضمن أكثر من (600 توقيع لأعضاء المترشحين)، وتكون موزعة على أكثر من 25 ولاية، أو يدفع بقائمة تحوي 75000 توقيعاً صحيحاً من الناخبين مسجلين، تجمع كلها من 25 ولاية على الأقل، ويجب ألا يقل ذلك 500 إمضاء عن كل ولاية، ويكون ملف الترشح حسبما حدده قانون الانتخابات 9 مرفقا بطلب يودع لدى المجلس الدستوري يتضمن اسم المترشح ولقبه وتاريخ ومكان ميلاده وموطنه وعنوانه وتوقيعه

ما نلاحظه هو انه أضيفت شروط جديدة في التعديل الدستوري 2016 للترشح لمنصب رئيس وهي الجنسية من الجمهورية، من خلال المادة 87 سباق الانتخابات الرئاسية، واقتصر إقصاء مزدوجي المؤسس الدستوري على الذين يتمتعون بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط وهذا ما بقي محافظ عليه التعديل الدستوري الجديد 2020 . كما اشترط التعديل الدستوري 2020 الجنسية الأصلية للأبوين وللزوج، مثله مثل التعديل الذي جاء قبله في 2016 . ويكون التصويت مباشر وعام، وسري ويجري على مجموعة من المرشحين سواء كانوا أحرارا أو عن طريق أحزاب معينة، وفي حالة عدم فوز أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها يتم المرور إلى الجولة الثانية هذا ما جاء في المادة 85. من دستور 2020 لم تشهد الجزائر في تاريخ الانتخابات الرئاسية في ظل التعددية السياسية المرور إلى الدور الثاني، لأنه يتم في كل الانتخابات حصل أحد المرشحين على أغلبية الأصوات المعبر عنها في الدور الأول، وبهذا لا المرور إلى الدور الثاني حسب ما نصت عليه المادة 71 من دستور 1996 والمادة 156 من القانون الانتخابي.

أما التعديل الدستوري 2020 فقد نصت المادة 95 منه على أنه عند انسحاب أحد المرشحين الاثنين في الدور الثاني أو تعرضه لمانع قانوني تعلن المحكمة الدستورية استمرار العملية الانتخابية دون أخذ هذا الانسحاب في الحسبان أما إذا حدث وأن توفي أحد المرشحين الاثنين للدور الثاني، أو تعرضه لمانع شرعي تعلن المحكمة الدستورية وجوب القيام بكل العملية الانتخابية من جديد، ويمدد في هذه الحالة أجال تنظيم انتخابات جديدة لمدة أقصاها 60 يوم، ويظل رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة بالنيابة في منصبه إلى غاية انتخاب الرئيس الجديد ويؤدي اليمين الدستورية.

ينتخب رئيس الجمهورية لمدة 5 سنوات وهذا في كل دساتير الجزائر باستثناء دستور 1976 في مادته 74 والتي تنص على مدة 6 سنوات، لكن هذه المادة عدلت في جويلية 1979، وعادت المدة 5 سنوات وهي المدة التي نص عليها دساتير : 1989 ، 1996 ، و 2016 ، 2020.

أما تجديد عهدة رئيس الجمهورية كانت في مرحلة الأحادية الحزبية غير محددة لأنه يمكن إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لعدة مرات وكذلك في دستور فيفري 1989، لكن دستور 1996 كان الاستثناء وحدد في مادته 74 إمكانية تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط وهذا حتى تعديل 2008

أبن أعاد هذا التعديل عدم تحديد عهدة رئيس الجمهورية، لكن دستورا 2016 و 2020 أعادا مرة أخرى تحديد عهدة الرئيس بمرة واحدة فقط مثل دستور 1996

وهذا يعني أن المؤسس الدستوري أراد أن يرسخ مبدأ التداول على السلطة، لأن النظام السياسي الجزائري تعرض لانتقادات كثيرة في هذه النقطة، لذلك أدرج هذا المبدأ، أي تحديد عهدة الرئيس من الثابت التي لا يمكن أن تعدل في أي دستور قادم

2- حالات شعور منصب رئيس الجمهورية

تنتهي مهام رئيس الجمهورية بانتهاء عهده، وتنتهي كذلك في أحد حالات الشغور التي حددها التعديل الدستوري 2020 في مادته 94 ، لكن يجب الإشارة إلى تحديد الفرق بين الشغور النهائي والشغور المؤقت كما يلي:

1.2. الشغور المؤقت

يكون الشغور المؤقت في حالة وجود المانع المتمثل حسب المادة 94 من دستور 2020 في إصابة رئيس الجمهورية بمرض خطير ،ومزمن في هذه الحالة تجتمع المحكمة الدستورية وتثبت وجود المانع بالوسائل القانونية وبإجماع أعضائها، وتقترح على البرلمان التصريح بثبوت المانع يجتمع البرلمان بغرفتيه ويثبت المانع بتصويت أغلبية أعضائه (الأغلبية المطلقة المتمثلة في 3/4)، ثم يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 45 يوما، مع مراعاة أحكام المادة 96.

2.2. الشغور النهائي

تنشأ حالة الشغور النهائي إذا استمر المانع المؤقت بعد انقضاء فترة 45 يوم، في هذه الحالة يعلن الشغور النهائي بالاستقالة وجوبا حسب الإجراءات المنصوص عليها في الماد 94. من دستور 2020. وتنشأ حالة الشغور النهائي كذلك في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، فتجتمع المحكمة الدستورية وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وتُبلّغ فورا الشهادة بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي هو بدوره يجتمع

وجوبا ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 90 يوما، تنظم خلال هذه الفترة الانتخابات الرئاسية

وإذا حدث وأن اقترن شغور منصب رئيس الجمهورية بحدوث مانع لرئيس مجلس الأمة لأي سبب كان، وبعد قيام المحكمة الدستورية بإثبات حالة الشغور النهائي للرئيس وحدث المانع لرئيس الغرفة البرلمانية الثانية في البرلمان (مجلس الأمة)، في هذه الحالة يتولى رئيس المحكمة الدستورية مهام رئيس الجمهورية. ولا يمكن لرئيس المحكمة الدستورية الذي مارس مهام رئيس الجمهورية في فترة الشغور أن يترشح للانتخابات الرئاسية، وكذلك يمارس صلاحيات محدودة بموجب المادة 96 من دستور 2020، هذه الأخيرة في الفقرة الثانية نصت على أنه في حالة ترشح رئيس الحكومة القائمة في فترة شغور رئاسة الجمهورية إلى الانتخابات الرئاسية سيلتزم تقديم الاستقالة، وجوبا، تاركا رئيس الدولة بنيابة أن يعين رئيسا جديدا للحكومة من بين أعضائها.

إن هدف المؤسس الدستوري في المادة 96. من دستور 2020 بمنع ترشح رئيس الدولة لمنصب رئاسة الجمهورية وإلزام رئيس الحكومة بالاستقالة هو عدم استغلال نفوذهم لمناصبهم لأغراض انتخابية، وكذلك الغرض من تقليص سلطات الرئيس المؤقت وحرمانه من السلطات الجوهرية والقرارات المهمة للرئيس المنتخب رئيس الجمهورية لعدم إجراء قرارات تدخل الدولة في عدم الاستقرار ويمكن أن تمس المؤسسات السياسية التي من شأنها أن تحدث عدم التوازن بين السلطات العمومية وبالتالي إحداث الفوضى في المجتمع.

2-2- صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال التنفيذي من خلال التعديل الدستوري 2020

على الرغم من كل التغيرات التي مست طبيعة النظام السياسي الجزائري بداية من التعديل الدستوري نوفمبر 1988، ثم إقرار دستور 1989 وتعديله في سنة 1996، ثم تعديل 2008، ثم تعديل 2016 والتعديل الأخير 2020، إلا أن السؤال الذي يطرح هو : هل ظلت صلاحيات رئيس الجمهورية على حالها أم تقلصت لصالح هيئات أخرى؟

1- الصلاحيات التنفيذية لرئيس الجمهورية (مع رئيس الحكومة)

هناك صلاحيات كثيرة ومتنوعة يتمتع بها رئيس الجمهورية في المجال التنفيذي يشاركه رئيس الحكومة في البعض منها، تتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:

***تعيين الحكومة ورئيسها:** تتشكل الحكومة من الوزير الأول الذي يختاره ويعينه رئيس الجمهورية ومن الوزراء الذين يقترحهم الوزير الأول نظريا، ويتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية رسميا. وحسب التعديل الدستوري الأخير فإن الوزير الأول يعتبر الرجل الثاني في ممارسة السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية وقد اعتمد عدة تسميات عبر مراحل تطور النظام السياسي الجزائري، وكانت صلاحياته تتسع وتضيق حسب كل مرحلة. وحسب ما جاء في المادة 103 الفقرة الخامسة من التعديل الدستوري الأخير 2020 فإن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه، وما يمكن ملاحظته من خلال هذه المادة أن تعديل 2016 جاء بشيء مختلف لم تتطرق له كل الدساتير السابقة، وهو استشارة رئيس الجمهورية للأغلبية البرلمانية عند تعيينه للوزير الأول، وهذا يعني أن القانون الدستوري الجزائري هو في اتجاه نحو ديمقراطية التمثيل كلية وهذا ما أكدته المادة 103 من التعديل الدستوري 2020.

•تعيين الوزراء: جاء في المادة 104 من دستور 2020 بأن يقدم الوزير الأول أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم". ونفهم من هذه المادة أن الوزير الأول مهمته اقتراح الحكومة فقط، والتعيين الرسمي يتم عن طريق رئيس الجمهورية. إذن، تعيين الحكومة عملية مقسمة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية، لكن الإجراء الدستوري الذي يضفي الطبيعة القانونية على الحكومة هو عن طريق رئيس الجمهورية بإجراء التعيين.

***إنهاء مهام رئيس الحكومة وأعضاءها:** تنتهي مهام الحكومة في النظام السياسي الجزائري بانتهاء مهام رئيسها، لأن مسؤولية الحكومة هي مسؤولية تضامنية، لذلك فإن دساتير 1989 و 1996 وكذلك 2016 و 2020 لم تبين كيفية إنهاء مهام الوزراء واكتفت ببيان الحالات التي تنتهي فيها مهام رئيس الحكومة وهي كالآتي:

■ إذا استقال رئيس الحكومة

- إذا قام رئيس الجمهورية بإنهاء مهامه
- إذا ترشح رئيس الحكومة في حالة الشغور لرئاسة الجمهورية يقوم بالاستقالة ويعين رئيس الدولة بالنيابة رئيسا للحكومة كما ذكرنا سابقا .

إذا لم يوافق البرلمان على برنامج الحكومة: تتجلى العلاقة بين البرلمان والحكومة في نقطة مهمة وهي موافقة المجلس الشعبي الوطني على الحكومة المعينة من طرف رئيس الجمهورية، أي الموافقة على برنامجها وهذا حسب ما جاء في نفس المادة 107 من التعديل الدستوري 2020 والتي تنص على "يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة المعروض عليه. ومنه نستخلص من هذه المادة أن البرلمان يشارك رئيس الجمهورية في تعيين الحكومة عن طريق الموافقة وتركيز برنامجها من طرف المجلس الشعبي الوطني، ولكن الغرفة الأولى من البرلمان ليس لها الحق الدستوري في مناقشة تشكيلة الحكومة، فهذا الحق لرئيس الجمهورية فقط دون غيره. لهذا نقول أن أسلوب تعيين الحكومات هو معمول به في معظم الأنظمة في العالم، على الرغم بأنه خارج عن إرادة الأمة، إلا في بعض الأنظمة القليلة فقط مثال (النظام البرلماني البريطاني)

● **عن طريق بيان السياسة العامة للحكومة:** إن مسألة عرض برنامج الحكومة على المجلس الشعبي الوطني تؤدي إلى نتيجتين هما:

- إما رفض برنامج الحكومة من قبل البرلمان وبالتالي تقدم الحكومة استقالتها.
- وإما الموافقة وبالتالي مواصلة الحكومة في تنفيذ برنامجها ، ولكن بالتزام الحكومة بتقديم بيان سنوي إلى المجلس الشعبي الوطني عن السياسة العامة وهذا طبقا لأحكام المادة 111 من دستور 2020 يترتب عن تقديم هذا البيان إجراء مناقشة عامة في الغرفة الأولى للبرلمان تتناول هذه المناقشة عمل الحكومة خلال تلك السنة وبعد انتهاء هذه المشاورات بين النواب تختتم بتقديم اللائحة ، إما أن تكون هذه اللائحة معدومة الأثر ، أو لوائح ذات طابع آخر تؤثر على الحكومة بل قد تؤدي إلى إسقاطها. ففي النوع الأول لائحة معدومة الأثر" يلجأ إليها النواب لإخطار الحكومة بموقف معين حول سياستها وتطبيق برنامجها تحسبا لإسقاطها مستقبلا. وهذا النوع من اللوائح يغلب عليه الطابع السياسي أكثر من القانوني، لأنه يفضي إلى نتيجة تؤثر معنويا على الحكومة. أما في النوع الثاني "لائحة ملتصقة بالرقابة" التي تعرف باللائحة الفاعلة، تثير مسائل دقيقة يمكن أن يترتب عليها العزل الجماعي لأعضاء الحكومة دون أن تلحق الضرر بمن يصدرها أي الغرفة الأولى في البرلمان ترتبط لائحة ملتصقة بالرقابة ببيان السياسة العامة للحكومة إذ تقتضي المادة 111 من التعديل الدستوري 2020 بـ: "يمكن المجلس الشعبي الوطني عند مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتصقة رقابة ينصب على مسؤولية

الحكومة، ولا يقبل هذا الملتصق إلا إذا وقع سبعة (7/1) . عدد النواب على الأقل". ونستخلص لائحة ملتصقة بالرقابة يأتي بناء على مناقشة بيان السياسة العامة سلبا في هذا البيان. إذا صوت المجلس الشعبي الوطني على لائحة للحكومة، وإبراز كلما هو ملتصق بالرقابة بالنصاب القانوني المحدد في الدستور تقدم الحكومة استقالتها الجماعية، أي يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية.

- **التصويت بالثقة:** التصويت بالثقة هو مبادرة من طرف رئيس الحكومة يتقدم بها لنواب الغرفة الأولى من البرلمان طالبا التصويت بالثقة لصالحه، الهدف من هذا الإجراء هو إثبات رئيس الحكومة لكل الأطراف السياسية بأنه يتمتع بثقة الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني . يمكن أن يترتب عنه نتيجتين هما:
- إذا صوت نواب الغرفة البرلمانية الأولى بالأغلبية البسيطة منهم، يعتبر هناك مصادقة على لائحة ملتصقة بالرقابة وبالتالي تواصل الحكومة عملها.

■ إذا لم يتم التصويت بالأغلبية البسيطة منهم، تعتبر المصادقة على لائحة التصويت بالثقة مرفوضة، ويؤدي هذا الإجراء إلى تقديم استقالة رئيس الحكومة الذي ينتج عنه بالطبع استقالة كل الحكومة.

لكن إذا تمعنا في دراسة المادة 111 من التعديل الدستوري 2020 نجد أنه في الفقرة ما قبل الأخيرة ما يلي: يمكن لرئيس الجمهورية أن يطبق أحكام المادة 151 من الدستور والتي تعطي له الحق الدستوري في حل المجلس الشعبي الوطني قبل أن يقبل استقالة الحكومة، لأن استقالة رئيس الحكومة وحكومته تقدم لرئيس الجمهورية وليس للمجلس الشعبي الوطني كما ذكرنا سابقا. إذن التصويت على لائحة طلب الثقة من قبل

المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية البسيطة تبقى الحكومة في السلطة وهذا خلافاً لللائحة ملتزم الرقابة التي تختلف كثيراً عن لائحة التصويت بالثقة.

2-3 صلاحيات رئيس الجمهورية من خلال التعديل الدستوري الأخير 2020:

على الرغم من كل التغيرات على طبيعة النظام السياسي الجزائري بداية من التعديل الدستوري نوفمبر 1988، ثم إقرار دستور 1989، وتعديله في سنة 1996، ثم تعديل 2008، ثم التعديل 2016 والتعديل الأخير 2020، وفي كل هذه التعديلات هل ظلت صلاحيات رئيس الجمهورية على حالها أم تقلصت لصالح هيئات أخرى؟

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة منحها إياها الدستور في الحالات العادية والتي تكون فيها الأصعدة (سياسيا واقتصاديا واجتماعيا)، وهذه السلطات هي متنوعة ولها البلاد في حالة استقرار في جميع علاقة بكل السلطات الأخرى، وهي كالتالي:

2.3.1 الصلاحيات التنفيذية لرئيس الجمهورية (مع رئيس الحكومة)

هناك صلاحيات كثيرة ومتنوعة يتمتع بها رئيس الجمهورية في المجال التنفيذي يشاركه رئيس الحكومة في البعض منها تتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:

• **رئاسة مجلس الوزراء:** إن مجلس الوزراء يضم جميع أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الجمهورية، وصلاحياته تتمثل في أنه هو الموجه والمقرر في كل القضايا التي لم يفصل فيها على مستوى الحكومة ورئاسة الجمهورية، أما مجلس الحكومة فيضم أعضاء الحكومة تحت رئاسة الوزير الأول، بدون رئيس الجمهورية ومهمته التسيير والتنفيذ وبالدرجة الأولى تنفيذ كل ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات في مجلس الوزراء.

• **تعيين رئيس الحكومة وأعضائها وإنهاء مهامهم:** تطرقنا إلى تعيين الحكومة وإنهاء مهامها في النقطة السابقة، لذلك وتجنباً للتكرار لا داعي لذكر التفاصيل.

2.3.2 **الصلاحيات التنظيمية:** مكن الدستور السلطة التنفيذية من ممارسة الاختصاص التنظيمي، وذلك وفق لأحكام 141 من دستور 2020 وهي نفس ما ذكرته المادة 143 من التعديل الدستوري الأخير

2016، كما نصت عليه كل دساتير الجزائر (125) من دستور 1996، والمادة 116 من دستور 1989. 29. وتكون ممارسة هذا الاختصاص (أي السلطة التنظيمية من خلال رئيس الجمهورية والوزير الأول. وهذا يرجع حسب المواد السابقة الذكر إلى أن المواضيع التي يشرع فيها البرلمان هي من اختصاص السلطة التشريعية وهي 30م خارج عن هذه المواضيع تعود إلى رئيس الجمهورية، يعني المواد التي لم يدرجها الدستور القانون هي من اختصاص رئيس الجمهورية، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن تنفيذ القوانين هو من اختصاص الحكومة يمارسها رئيسها عن طريق المراسيم التنفيذية. ونخلص في الأخير إلى أن السلطة التنظيمية تنقسم إلى قسمين سلطة تنظيمية مستقلة يمارسها رئيس الجمهورية كما تسمى في النظام الفرنسي *règlement autonome*، وسلطة تنظيمية يمارسها رئيس الحكومة وهي مرتبطة بتنفيذ القوانين *règlement lie à l'exécution des lois*.

3.3.2 صلاحيات التعيين في الوظائف السامية في الدولة:

إن سلطة التعيين في كل الوظائف السامية في الدولة هي مخولة دستورياً إلى رئيس الجمهورية دون مشاركة أي طرف آخر وهذا حسب طبيعة النظام الذي كان سائداً في فترة الأحادية الحزبية والذي كان على أساس وحدة السلطة التنفيذية. أما في فترة التعددية الحزبية أين أصبحت السلطة التنفيذية ثنائية، لذلك أصبح يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة. وتشمل صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف المدنية والتي نص عليها التعديل الدستوري 2020 صراحة في المادة 92 كما يلي:

- تعيين رئيس الحكومة وأعضائها كما ذكرنا سابقاً.
- تعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج (الفقرة الأخيرة).
- التعيين في الوظائف العليا في الدولة الواردة في أحكام المادة 92 من التعديل الدستوري 2020 وهي كل التعيينات التي تتم داخل مجلس الوزراء.

■ تعيين رئيس مجلس الدولة، تعيين الأمين العام للحكومة تعيين محافظ بنك الجزائر، تعيين القضاة ومسؤولي أجهزة الأمن ، تعيين الولاية.
أما رئيس الحكومة فهو يعين في وظائف الدولة المهمة التي خولها له القانون صراحة.

4.3.2 الصلاحيات العسكرية:

تنص المادة 91 من التعديل الدستوري 2020 على أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، القائد وهو الذي يتولى مسؤولية الدفاع عن الوطن بالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية هو الذي مخول له دستوريا أن يعين في الوظائف العسكرية، ويحتفظ ببعض الوظائف لنفسه، حيث تنص المادة 91/01 على أنه الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، وفي نفس المادة الفقرة الثانية على أن رئيس الجمهورية يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان هذه المهمة لم يتطرق لها أي دستور جزائري من قبل لا في مرحلة الأحادية الحزبية ولا في مرحلة التعددية وهذا يعني أن الجيش الجزائري أصبحت له وظائف أمنية خارج الوطن. هناك من أيد هذه الخطوة على أساس توسيع مهام المؤسسة العسكرية ويصبح لها مكانة دولية، وهناك من عارضها على أساس صعوبة المهمة وشتات الجهاز العسكري لان المؤسسة العسكرية في الجزائر مؤسسة ثابتة وقوية ومتماسكة. إذن، رئيس الجمهورية يتولى مسؤولية الدفاع الوطني وبذلك هو رئيس المجلس الأعلى للأمن، وهو دائما محتفظ لنفسه بمنصب وزير الدفاع .

5.3.2 الصلاحيات في مجال السياسية الخارجية:

يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات متعددة في مجال السياسة الخارجية بحيث أنه:
■ يعين وزير الخارجية، ويعين كذلك سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم.
■ كما أن له صلاحية استلام أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.
■ يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن يوافق عليها البرلمان صراحة

إذن من خلال ما ذكرنا من مواد الدستور في مجال السياسة الخارجية نجد أن الوضع القائم الآن في مجال العلاقات الدولية يجعل السلطة التنفيذية هي مركز الثقل الحقيقي في المجال الدبلوماسي، وبالتالي تبدو أنها هي صاحبة الاختصاص الحقيقي لهذا المجال. وإذا عدنا إلى استعراض أحكام (المادة 111) من دستور 2016 نجد أن المؤسس الدستوري حدد لنا نوعين من الاتفاقيات الدولية، وبالتالي هو متأثر إلى حد بعيد بالنظرة الأمريكية التي تميز بين المعاهدة الدولية والاتفاقية الدولية كذلك من المعروف في تطور النظام الدستوري الجزائري في مرحلة التعددية الحزبية وحسب 1989 (المادة 74 من دستور والمادة 1996، والمادة 111 من دستور 131 من دستور أن رئيس الجمهورية هو الذي يختص بإبرام المعاهدات الدولية لكن بعد الموافقة الصريحة للبرلمان بغرفتيه، وفيما عدا هذا النوع من الاتفاقيات التي نصت عليه المادة 111 من دستور 2016 والمادة 91 من دستور 2020 فإنه لرئيس الجمهورية حسب نص المادة 91/12 من ذات الدستور حق التصديق على كل المعاهدات الدولية دون الرجوع إلى البرلمان لأخذ موافقته

6.3.2 صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال التشريع

هناك طرق مباشرة وضمنية يتدخل بواسطتها رئيس الجمهورية في العمل التشريعي وهي

1- الطرق المباشرة لمشاركة رئيس الجمهورية في العمل التشريعي

تنص المادة 114 من دستور 2020 على أنه يمارس السلطة التشريعية برلمان مكون من غرفتين وله السيادة التامة في إعداد القانون والتصويت عليها من خلال هذه المادة نلاحظ أن البرلمان يمارس وظيفته الأساسية التي هي التشريع ضمن ما حدده له الدستور في المادة (139)، ونلمس من خلال هذه المادة أن ما أدرج في مضمونها هو من اختصاص البرلمان فقط حيث ورد بعبارة "يشرع البرلمان"، أي أنه لا يمكن لطرف آخر أن يشرع في المواضيع التي جاء ذكرها في المادة السابقة وهذا ما يحدث تناقض مع المادة

142 التي تمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع في هذه المجالات المحددة في المادة 139 التي تعطي حق التشريع للبرلمان فقط دون السلطة التنفيذية.

لكن لا اعتبارات سياسية يختص بها النظام السياسي منح الدستور الحق لرئيس الجمهورية بالتدخل في إجراءات التشريع كما يلي:

• **التدخل في المبادرة التشريعية** حسب نص المادة 143 من دستور 2020، فإن المبادرة بالتشريع هي حق دستوري لكل من الوزير الأول والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. ما نلاحظه في تطور النظام الدستوري الجزائري وما انتهى إليه التعديل الدستوري 2016 هو إعطاء الحق للغرفة الثانية بالمبادرة بالتشريع، وهذا خلاف لدستوري 1996 و 1989 اللذان أعطيا الحق بالمبادرة بالتشريع فقط للغرفة الأولى والمجلس الشعبي الوطني.

• **حضور الوزراء لأشغال اللجان البرلمانية** إن الصفة الثانية لمشاركة السلطة التنفيذية في إجراءات التشريع هي حضور الوزراء لأشغال اللجان الدائمة في البرلمان وذلك قصد الاستماع إليهم بناء على الطلب الذي تقدمه الحكومة إلى رئيس كل غرفة في البرلمان ومما لا شك فيه أن هذه الخاصية تسمح للحكومة بمراقبة أعمال اللجان الدائمة عن قرب وبالتالي يسهل عليها الرد على استفسارات كل أعضاء اللجان ويحافظ على المبادرة الحكومية من عدم إفراغها من محتواها الحقي

• **التعديلات على المبادرة القانونية:** تملك الحكومة حق التعديل على المبادرة المعروضة سواء كانت من طرفها أو مبادرة برلمانية، حسب ما جاء في نظامي مجلسي البرلمان فإن المبادرة بالتشريع بمجرد قبولها من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني، وما للحكومة في ذلك من رأي بالنسبة للاقتراحات البرلمانية تحال المبادرة التشريعية على إحدى اللجان المختصة. تقدم الحكومة واللجان المختصة تعديلاتهم قبل إجراء عملية التصويت إلى مكتب المجلس، حسب ما جاء في نص المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 3، وبذلك يقرر قبوله أو عدم قبوله تدخل اللجنة المختصة كل التعديلات على المبادرة التشريعية التي جاءت في الجلسة العامة والتي تكون ذات أهمية طبعاً، ثم تعرض على التصويت.

• **التدخل في إعداد جدول الأعمال:** يتولى مكتب كل مجلس قبل مطلع الدورة التشريعية إعداد جدول أعمال غرفته، فيحدد المواضيع والمسائل التي تخص المناقشة، وكذلك الأسئلة التي سوف يثار حولها النقاش العام، وفق تسلسل معين 30 يحدد مكتب كل مجلس في البرلمان باستشارة الحكومة عمل جلساته العامة، لأنها هي أي الحكومة التي تساهم في ترتيب المواضيع حسب الأولوية، وكذلك لأن كل القوانين التي يصادق عليها البرلمان هي من مبادرة حكومية وبالتالي فالحكومة لها الحق في ترتيب المواضيع حسب ما تراه مهما

• **دعوة البرلمان للانعقاد :** تنص المادة 138 من دستور 2020 على يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة أشهر على الأقل وتبدأ الدورة في ثاني يوم من شهر سبتمبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو يمكن للوزير الأول تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من نقطة دراسة نقطة معينة في جدول الأعمال ...، يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بطلب من ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني، تخدم الدورة غير العادية بمجرد ما ينتهي البرلمان من جدول الأعمال الذي استدعي من أجله . ونفهم منه هذه المادة أن البرلمان يجتمع وفق حالتين هما:

الحالة الأولى : يجتمع البرلمان وجوبا بحكم الدستور وفق ما نصت عليه الفقرة الأولى من هذه المادة في دورة واحدة عادية مدتها 10 أشهر، وهذا خلافا لدستوري 1989 و 1996 اللذان نصا على إمكانية اجتماع البرلمان في دورتين عاديتين هما دورة الخريف ودورة الربيع، وهذا يعني أن الدورة البرلمانية أصبحت طويلة.

الحالة الثانية : تنص على إمكانية اجتماع البرلمان في دورة غير عادية (استثنائية)، وذلك بموجب مرسوم رئاسي، وينص الدستور على إمكانية استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية أي خارج دوراته العادية، ويكون هذا الانعقاد بطلب من رئيس الجمهورية. وبالتالي نقول أن الانعقاد الاستثنائي للبرلمان يكون أولاً من رئيس الجمهورية وذلك نظراً لما يتمتع به من مكانة معتبرة في النظام السياسي الجزائري، وثانياً من الوزير الأول، لكن يستوجب عليه الرجوع لرئيس الجمهورية لطلب وأخذ موافقته على طلب هذه الدورة الاستثنائية ، كما يمكن للوزير الأول أن يطلب تمديد الدورة العادية إلى حين الانتهاء من جدول الأعمال.

2. **الطرق الضمنية لتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي**

• **حق الاعتراض الرئاسي وأثره على العمل التشريعي:** خول دستور 2020 حسب نص المادة

149 منه حق الاعتراض الرئاسي على نص تشريعي صوت عليه، البرلمان ويجري ذلك في صيغة طلب قراءة ثانية لذات النص من قبل البرلمان بقي هذا المبدأ سائداً في كل الدساتير الجزائرية 38، والاعتراض الرئاسي على القوانين هو مظهر من مظاهر السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، وبذلك فالدستور يفوض مدة زمنية يصدر خلالها الرئيس النص التشريعي وخلال هذه المدة من حق رئيس الجمهورية يرفع بطلب إلى المجلس الشعبي الوطني بإجراء مداولة ثانية إما على النص كله أو بعض المواد منه حسب ما نصت عليه المادة 144 ومن دستور 2016 39 عند إطلاع البرلمان مرة ثانية على هذا النص القانوني، يشترط نسبة معينة للتصويت وهي مقدرة دستوريا حسب نص المادة 149 من دستور 2020، بأغلبية ثلثين 3/2 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى)، وفي حالة عدم بهذه النسبة يصبح القانون لاغياً.

إخطار المحكمة الدستورية : لقد أفصحت المادة 188 من دستور 2016 في الفقرة الثانية، وكذلك المادة 116 من دستور 2020 الفقرة الخامسة 40. على هذا الحق لرئيس الجمهورية ولكن بصفة خاصة في مجال الرقابة على القوانين العضوية لأن هذا النوع من الرقابة هو رقابة مطابقة ورقابة دستورية، هذه الأخيرة تعتبر رقابة قانونية تنشئ العلاقة بين قاعدتين قانونيتين قد تكون ضعيفة أو قوية، ومن ثم فهي علاقة مطابقة، وقد تكون أقل تقييد ومن ثم تكون بصدد عدم المخالفة أو الموافقة. إن عملية المحكمة الدستورية هي وسيلة يبدى بواسطتها رئيس الجمهورية اعتراضه على القوانين، لأن الإخطار يمكن أن يفسر عن رأي من المحكمة الدستورية مفاده أن النص موضوع الإخطار مخالف للدستور، وهو ما يؤدي إلى عدم إصداره لكن بعد تعديل الأحكام الدستورية فيه إذا كانت بعض أحكامه فقط غير مطابقة للدستور

● **إصدار القانون:** إن الإصدار هو ذلك التصرف الذي يجعل القانون محل تطبيق من خلال المدة المحددة زمنياً، وقد حددت هذه المدة الزمنية من خلال دستوري (1996-1989-2016) وكذلك دستور 2020 بثلاثين يوماً، يبدأ سريانها من تاريخ إرسال النص التشريعي من البرلمان إلى رئيس الجمهورية. يتضح لنا من خلال المادة 148 من دستور 2020 من دستور من خلال عبارة يصدر رئيس التكليف ومن الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه له فذلك من 1963 الذي جهة أخرى تخويل هذه السلطة لرئيس الجمهورية دون غيره وكل ذلك لا يعطي سوى تفسير واحد، هو إثبات مشاركة السلطة التنفيذية في الاختصاص التشريعي للبرلمان باستثناء دستور حاول إنقاص التوازن بين السلطتين في هذا المجال حسب نص المادة 51 سابقة الذكر 44. ويمكن التمييز بين حقي الاعتراض والإصدار اللذان خولهما الدستور لرئيس الجمهورية، من خلال أن الاعتراض يدخل رئيس الجمهورية في العملية التشريعية التي خولها الدستور للبرلمان 45. أما الإصدار فهو عمل تنفيذي يختص به رئيس الجمهورية دون سواه، وقد حدده كل من دساتير (1989-1996-2016) (2020- ولم يفوض أي هيئة أخرى هذا الحق سوى رئيس الجمهورية.

● **التشريع الرئاسي عن طريق الأوامر التشريعية** لقد انتهى التعديل الدستوري 2020 مثل سابقه للأخذ بالتشريع بأوامر ، وهذا ما يعتبر تحايلاً على اختصاصات البرلمان، وإعطاء الحق لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال التشريعي. لكن السؤال هو كيف يستطيع رئيس الجمهورية أن يشرع مكان البرلمان؟ فإن رئيس الجمهورية يستطيع أن يشرع بأوامر، فالأوامر الرئاسية التي يكون مصدرها رئيس الجمهورية تستمد صبغتها القانونية مباشرة من الموافقة البرلمانية عليها، نص عليه الدستور 47. إذن المادة 142 من دستور 2020 نصت على إمكانية رئيس حسب نص المادة 142 حسب ما من دستور الجمهورية من التشريع في حالتين هما:

- عندما يكون البرلمان في عطلة، وعند عودته للانعقاد في أول دورة تشريعية له يصادق على هذه الأوامر.
 - أثناء غيبة الغرفة الأولى للبرلمان يشرع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر التشريعية.
- يخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة أيام. لكن السؤال هو إذا انتخب مجلس شعبي وطني جديد فهل تعرض عليه هذه الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية طيلة البرلمان؟ والإجابة عن هذا السؤال نجدها من خلال دراستنا المتأنية

للمواد الدستورية المنظمة لهذه الحالة وخاصة المادة 142 التعديل الدستوري الأخير 2016 والمادة 124 من دستور 1996، والمادة 06 من دستور 1963 والمادة 153 من دستور 1976 ، ونخلص إلى ما يلي:

كما هو معلوم أن النص الصادر عن رئيس الجمهورية بخصوص التشريع بأوامر في حالة غيبة المجلس الشعبي الوطني يدخل حيز التنفيذ بمجرد صدوره، هو شرعي ويستمد شرعيته من الدستور.

يمكن القول أن الأوامر التشريعية التي تصدر أثناء غيبة البرلمان تكون بمثابة قوانين، إن لم نقل قوانين لأنها لا تذهب للبرلمان حتى بعد انتخاب برلمان جديد للمصادقة عليها ومن جهة أخرى هذه الأوامر التي تصدر أثناء غيبة البرلمان لا يمارس عليها المجلس الدستوري اختصاصاته حسب ما جاء في الدستور

• **حق اللجوء إلى الاستفتاء:** يقصد بالاستفتاء استشارة الشعب في موضوع معين، وهذا حق منحه الدستور لرئيس الجمهورية حسب نص المادة 91/9 من التعديل الدستوري 2020. وينقسم الاستفتاء من حيث موضوع التصويت إلى ثلاث أنواع الاستفتاء الدستوري الاستفتاء التشريعي والاستفتاء السياسي، ويتصل النوع الأول والثاني بوضع قواعد عامة مجردة لتنظيم السلوك في المجتمع، ولكن إحداها موضوعها دستوري والأخرى موضوعها تشريع عادي، أما الاستفتاء السياسي فموضوعه وضع قواعد عامة ومجردة أيا كان نوعها، وإنما موضوعه هو الفصل في مسألة مختلف فيها، واتخاذ القرار في أمر تتباين بشأنه الآراء.

• **المبادرة بتعديل الدستور:** نص الفصل الأخير من التعديل الدستوري 2020 في المواد 219-223 على إمكانية تعديل الدستور في النظام السياسي الجزائري بواسطة ثلاث طرق أساسية هي:

الطريقة الأولى: حسب نص المادة 119 من دستور 2020 ، أن المبادرة بتعديل الدستور من حق رئيس الجمهورية، لكن بعد أن يصوت عليها كل من غرفتي البرلمان بنفس الشروط التي تطبق على النص التشريعي العادي، يعرض التعديل الدستوري على الشعب للاستفتاء عليه خلال خمسين يوم الموالية لإقراره يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري بعد الاستفتاء الشعبي عليه

الطريقة الثانية: إن عملية الاستفتاء الخاصة بمجال تعديل الدستور هو أمر إلزامي للموافقة على النص المتعلق بالتعديل الدستوري، ولا يمكنه أن يصدر دون موافقة الشعب عليه . . لكن المؤسس الدستوري في المادة 221 من دستور 2020 "إذا رأت المحكمة الدستورية أن مشروع أي تعديل دستوري المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحريةاتها ، ولا التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعلل رأيه أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي ، متى أحرز ثلاثة أرباع 4/3 أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا. ويلجأ رئيس الجمهورية إلى هذه الطريقة بما أنه هو العنصر الحاسم فيما يتعلق بتعديل الدستور، نظرا للمكانة التي يتمتع بها في النظام السياسي الجزائري، إذا كان يتمتع بأغلبية برلمانية أما إذا كان العكس فلا يلجأ إليها

الطريقة الثالثة: في هذه الحالة تنطلق العملية من البرلمان وتذهب إلى رئيس الجمهورية ومنه إلى الشعب فحسب نص المادة 222 من دستور 2020 فإن حق المبادرة بالتعديل الدستوري للبرلمان يجب أن يقتصر بالموافقة لغرفتي البرلمان مجتمعين معا بالأغلبية المطلقة من الأصوات أي بنسبة ثلاثة أرباع 3/4 غرفتي البرلمان، وإلا يعتبر اقتراح تعديل الدستور لاغيا 53. كما أن الدستور حدد بعض المبادئ أو ما تسمى بالثوابت في الدستور هذه الأخيرة يطغى عليها صفة الجمود لا يمكن تعديلها، ومن ثم ميزها المؤسس الدستوري عن أهمية واعتبارات سياسية واجتماعية ودينية واستثنائها من مسألة التعديل باقي المواد الدستورية، لما لها الدستوري حددها دستور 2020 في المادة 223 في الطابع الجمهوري للدولة النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية، الإسلام باعتباره دين ،الدولة العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية، الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن سلامة التراب الوطني ووحدته إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط وهذه النقطة الأخيرة جاء بها التعديل الدستوري 2016 فقط ولم يتطرق لها أي دستور سابق، ويضعها في خانة الثوابت أي غير قابلة للتعديل، وكذلك دستور 2020 . فكل دساتير العالم تتجه صوب منع تعديل بعض نصوصها الدستورية، فيما يسمى بالثوابت الوطنية، وعموما هذه المواد الجامدة لها صلة بنظام الحكم وشكل الدولة، وهذا طبقا لفترة زمنية معينة.

7.3.2: صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال القضائي

بالإضافة إلى الاختصاصات التنفيذية والتشريعية الواسعة لرئيس الجمهورية فإن له كذلك صلاحيات قضائية، بحكم أنه قاضي القضاة وبالتالي فرئيس الجمهورية له ثلاث صلاحيات أساسية هي:

1. حق إصدار العفو وتخفيض العقوبات

وهذا ما نصت عليه المادة 91/8 في دستور 2020 بأن رئيس الجمهورية له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها. إن حق إصدار العفو من الصلاحيات التقليدية لرئيس السلطة التنفيذية سواء كان ملكا أو رئيس دولة أو أمير أو رئيس جمهورية يمارسها بوصفه هو المسؤول الأول للدولة وهو قاض القضاة حسب ما نصت عليه كل الدساتير الموجودة في النظم السياسية باختلاف أنواعها وأشكالها.

2. رئاسة المجلس الأعلى للقضاء

على الرغم من أن التعديل الدستوري الجديد 2020 قد ركز على مبدأ استقلالية القضاء، واعتبره المختصون كإصلاح من الإصلاحات السياسية نظرا لأن هذه المرحلة (مرحلة التعددية الحزبية) من خصائصها هو مبدأ الفصل بين السلطات أي أن السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون، وأن القاضي لا يخضع إلا لتطبيق القانون، إلا أن المشرع الجزائري حسب نص المادة 180 أعطى الحق لرئيس الجمهورية برئاسة المجلس الأعلى للقضاء، كما أعطى الحق لرئيس الجمهورية أن يكلف الرئيس الأول للمحكمة العليا بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء

ب- سلطات رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية:

تعتبر الظروف الاستثنائية من أخطر الأزمات التي يمكن أن تواجهها البلاد، لأنها تمس بأمن وسلامتها وتهدد وجودها وكيانها واستمراريتها، كالأوبئة الخطيرة المهددة للصحة العامة سواء على مستوى الوطني أو العالمي، أو الحروب الأهلية أو الدولية، أو الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات ... الخ. مما يؤدي هذا الوضع الخطير الى ... التخلي مؤقتا (استثنائي) عن احترام مبدأ الشرعية وذلك بالقدر الضروري اللازم لدرء المخاطر المحدقة بها.

ففي ظل هذه الظروف، نظم الدستور في القانون المقارن الحالات الاستثنائية التي قد تسبب في المساس بكيان الدولة سواء تعلق الأمر بالمجال الصحي أو السياسي أو الاجتماعي أو الأمني أو العسكري بمنح الإدارة سلطة ضبط واسعة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة أو تقادي الانحرافات الدستورية والقانونية والسياسية، بهدف المحافظة على أمن الدولة ومؤسساتها بتنظيم حالة الضرورة أو ما تدعى بالظروف الاستثنائية فهي صفة تتميز بها معظم الدساتير الحديثة وتعترف بها كل الأنظمة الدستورية بما فيها الدستور الجزائري

لقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري منذ الاستقلال فكرة حالة الضرورة في دساتيره سواء في دستور 1963 (بموجب المادتين 44 و 59) أو في دستور 1976 بموجب المواد 119 و 120 و 121 و 122) أو في دستور 1989 بموجب 86 و 87 و 88 و 89) أو في دستور 1996 بموجب 91 و 93 و 94 و 95 وفي آخر تعديل دستوري لعام 2016، مخولا الرئيس الجمهورية سلطات استثنائية باللجوء إلى إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار والحالة الاستثنائية أو حالة الحرب، يختلف تقريرها بحسب جسامه وخطورة الأزمة التي تتعرض إليها البلاد، تمكنه من اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة.

بالتالي تختلف هذه السلطات الاستثنائية من وضع لآخر، نظمها المؤسس الدستوري في آخر تعديل دستوري لعام 2016 ضمن المواد من 105 الى 109 والتي بموجبها يجب على رئيس الجمهورية في حالة وقوع أزمة خطيرة اللجوء إليها بحسب الترتيب الوارد في الدستور وبحسب خطورة وجسامه الأزمة من حالة الطوارئ الى حالة حصار، وإذا وصلت الأمور الى درجة التهديد الجسيم والشامل لأمن وسلامة الدولة، يتم اللجوء الى إعلان الحالة الاستثنائية، وإذا كانت الحالة أخطر من هذه الأخيرة، بحيث يقع عدوان فعلي أو يوشك أن يقع وفق مفهوم ميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب.

بالتالي، فإلى جانب تمتع رئيس الجمهورية بسلطات في الظروف العادية، فإنه يتمتع أيضا بسلطات ضمن الظروف غير العادية، وهذا ما يدفعنا لطرح إشكالية معرفة ما هي سلطات رئيس الجمهورية الجزائري في الظروف الاستثنائية في إطار آخر تعديل دستوري لعام 2016؟

ولمعالجة الإشكالية، سنقسم هذه الدراسة الى مبحثين ليتم تناول في المبحث الأول سلطات رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ وفي إعلان حالة الحصار، أما المبحث الثاني، فسوف يتم التعرض لسلطات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية وإعلان حالة الحرب.

أولاً: إعلان رئيس الجمهورية حالة الحصار وإعلانه حالة الطوارئ

لقد ذكر المؤسس الدستوري حالة الطوارئ وحالة الحصار في المادة 105 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 والتي تنص على حق رئيس الجمهورية في : " أن يقرر إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا.

ما يلاحظ من قراءة هذا النص أن المؤسس الدستوري ذكر حالة الطوارئ وحالة الحصار في نفس المادة وبترتيب منظم ومقصود بنية يفهم منه أن الحالة الأولى أقل خطر

من الحالة الثانية من حيث الجسامه وهذا ما سوف يتم استنتاجه من معالجة المطالبين التاليين.

1- إعلان رئيس الجمهورية حالة الطوارئ

نجد مصدر حالة الطوارئ l'état d'urgence في فرنسا تعرف بأنها " ... أول درجة في الظروف الاستثنائية من حيث الخطورة، وهي تمثل المرحلة الوسيطة بين حالة الظروف العادية وحالة الحصار التي تعتبر أكثر شدة وخطورة ... " ، فهي..... إجراء غير عادي يدخل في إطار النظام القانوني الاستثنائي و

يعتبر من أعمال السيادة..... يعرفها الباحث محمد فتوح محمد عثمان بأنها "... نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية حماية للمصالح الوطنية ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة حالات طارئة لا تتلاءم والقوانين العادية. يعرفها الأستاذ مولود ديدان من حيث موضوعها، معتبرا أنها تتحقق....." في حالة الخطر المهدد للنظام العام والناجم عادة من الحوادث التي تأخذ بحسب طبيعتها طابع الكوارث أو النكبات العامة كالفيضانات والزلازل، وسائر الأخطار الطبيعية... ".
لقد أنشأت حالة الطوارئ بسبب الحرب التحريرية الجزائرية، "... لمواجهة الأوضاع السائدة في الجزائر... وهذا عن طريق توسيع سلطات الشرطة في مجال الأمن، وبالتالي تقييد الحريات العامة وذلك في حالة وقوع مساس خطير بالنظام العام، والغرض هو ضمان الأمن العام."
اشتراط المؤسس الدستوري أن تكون حالة الطوارئ محددة بموجب قانون عضوي، استنادا للمادة 106 من آخر تعديل دستوري التي تنص على أنه " يحدّد تنظيم حالة بموجب قانون عضوي، إلا أن ما يلفت الانتباه أن هذا القانون لم يعرف وجود الطوارئ ولم يتم سنّه الى غاية اليوم الحالي.
استنادا للمادة 105 من آخر تعديل دستوري جملة من القواعد تضبط إعلان حالة الطوارئ تستنتج من القراءة النصية وهي في مجملها تقسم الى قواعد موضوعية وقواعد شكلية وإجرائية، سيتم استعراضها في الفرعين التاليين.

أ- الشروط الموضوعية لإعلان رئيس الجمهورية حالة الطوارئ

تعلن حالة الطوارئ في حالة "الضرورة الملحة، طبقا للعبارة المستعملة من قبل المؤسس الدستوري والتي يندرج إعلانها وإقرارها من ضمن الصلاحيات غير العادية المخولة لرئيس الجمهورية.
والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري يستعمل عبارة عامة دون تحديد مفهومها لكن يربطها بالهدف الذي تسعى الى تحقيقه وهو اتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع من أجل إرجاع الأوضاع الأمنية الى ما كانت عليها من قبل وللحفاظ على سلامة الدولة ومؤسساتها الدستورية. وبهذا المفهوم الواسع، يصبح لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تقدير وتكييف الأوضاع بأنها تشكل ضرورة ملحة واتخاذ الإجراءات التي يراها ملائمة لمعالجة الوضع الأمني والسلمي للبلاد كي يعلن تطبيق المادة 105 من آخر تعديل دستوري لعام 2016

وبهذا المفهوم، يمنح هذا النص لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لتحديد الضرورة الملحة التي تستوجب وتتطلب مواجهة هذا الطرف الاستثنائي، وذلك باتخاذ كل ما يراه مناسبا ، " ... أي يمكنه ممارسة سلطات مطلقة... بحيث يجمع السلطات الثلاث بين يديه فيصبح منفذا ومشرا وقاضيا ...

كما أن عبارة " استتباب الوضع أيضا عبارة ذات مفهوم واسع، ولتحديد مفهومها، بد من الرجوع إلى المرسوم الرئاسي 92/44 الصادر في 09/02/1992) جريدة رسمية رقم 10 المتضمن إعلان حالة الطوارئ سنة 1992 ، والذي نص في المادة 2 منه على أن الهدف من إعلان هذه الحالة هو استتباب النظام، وضمان أفضل للأمن للأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية.

في التطبيق لجأ رئيس الجمهورية الجزائري إلى تفعيل حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي 44/92 الصادر في 09/02/1992 ج ر رقم (10) لمدة 12 شهر والتي تم إعلانها في 09/02/1992 طبقا للمادة 1 من المرسوم المذكور أعلاه من قبل رئيس المجلس الأعلى للدولة تطبيقا للمدولة رقم 92/01 م. أ.د. المؤرخة في 19/01/1992، "... على اثر الأحداث التي تبعت إيقاف المسار الانتخابي وظهور سلطة غير دستورية تحاول أن تعمل في إطار الدستور ".
دستورية تحاول أن تعمل في إطار الدستور "

والجدير بالذكر أن فيه تعريف لحالة الطوارئ في تأشيرة المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه فهي تشكل "...مساس خطير ومستمر للنظام العام المسجل في العدد من نقاط التراب الوطني" وتتمثل أيضا في ... التهديدات التي تستهدف المؤسسات والمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلام المدني. كما تعرف وفق المادة 4 من المرسوم كون حالة الطوارئ تأتي نتيجة ... نشاط خطير على النظام العام وعلى الأمن العمومي أو السير العادي للمرافق العمومية ..". الهدف من إعلانها من قبل رئيس الجمهورية هو ... استتباب النظام العام وضمان أفضل للأمن..." وفق المادة 2 من المرسوم المذكور أعلاه

ب- الشروط الشكلية والإجرائية لإعلان رئيس الجمهورية حالة الطوارئ

يعود إقرار حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية وحده دون غيره، لكن يرد على هذا الإعلان قيود وشروط يجب على رئيس الجمهورية احترامها وإن كانت إلزامية من حيث الشكل إلا أنها اختيارية له من حيث المضمون.

بالنسبة لشروط المدة، أوردت المادة 105 قيد على سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ بضرورة تحديد مدتها واستلزام موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا على تمديدتها إذا ما انتهت المدة الأولى المقررة في الإعلان. كما تنتهي حالة الطوارئ وفق نفس إجراءات إعلانها تطبيقا لقاعدة توازي الاشكال والإجراءات.

أما بالنسبة للشروط الإجرائية المقررة وفق المادة السالف ذكرها، فهي تقتضي ضرورة لجوء رئيس الجمهورية قبل إعلان حالة الطوارئ الى إجراءات تتمثل في انتظار اجتماع المجلس الأعلى للأمن ثم تلقي استشارة المؤسسات الدستورية الوارد ذكرها في المادة 105 من الدستور والمتمثلة في رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري، مع العلم أنه يتحتم عليه مراعاة الإجراء في حد ذاته لكن لا يعد ملزم بتطبيق محتواه.

ذلك أن انتظار رئيس الجمهورية انعقاد واجتماع المجلس الأعلى للأمن لإعلان حالة الطوارئ، ما هو إلا بهدف ... معرفة درجة خطورة الأوضاع وتحديد الوسيلة المناسبة لمواجهته، باعتبار المجلس الأعلى للأمن أعلى هيئة أمنية في البلاد والجهاز الأمني المختص عمليا في قضايا الأمن والدفاع الوطني فهو أدرى بالأوضاع الأمنية للبلاد.

كما أن رئيس الجمهورية ملزم باللجوء إلى استشارة السلطة التشريعية بأخذ رأي رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني على التوالي في كيفية التصدي ومعالجة الظروف الاستثنائية التي من أجلها تمت استشارتهما. وفي هذا الصدد له الحرية والسلطة في الأخذ أو عدم الأخذ برأيهما الذي لا يعد إلزامي بالنسبة له.

كما أن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة الوزير الأول باعتباره "... يجسد العين البصيرة التي يرى بها رئيس الدولة واقع البلاد وأوضاعها في مختلف المجالات..." 13، لأنه "... الأكثر دراية بأوضاع البلاد في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والأمنية بدرجة كبيرة، كما أن مدى نجاح رئيس الجمهورية في تحقيق استتباب الوضع يتوقف على مدى كفاءة و قدرة.. الوزير الأول على تحقيق هذه التدابير المتميزة ، ... مما يستلزم استشارته في الموضوع لتجنب سوء تقدير الموقف والقرار وتمكينه من اتخاذ الاحتياطات والإجراءات التنسيقية اللازمة إذا استدعت الضرورة تقرير إحدى الحالتين.

كما أن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة رئيس المجلس الدستوري وضرورة طلب رأيه الذي يعتبر من الإجراءات الاستشارية الإلزامية مثله مثل باقي المؤسسات الدستورية السابقة الذكر، والتي يلزم رئيس الجمهورية إتباعها دون أن يلزم بالأخذ بنتائجها.

فالرأي الذي تبديه الشخصيات المذكورة غير ملزم لرئيس الجمهورية، فله السلطة والحرية في قبول الرأي أو رفضه. فهو غير ملزم بالاستشارات إلا أن اللجوء الى هذا الإجراء كما سبق شرحه وجوبي يستهدف تفادي اتخاذه لقرار غير مناسب وتسرع في تطبيق نص من الدستور يمنح له سلطات استثنائية.

2- إعلان رئيس الجمهورية لحالة الحصار

نجد مصدر حالة الحصار état de siege في فرنسا أيضا"، وهي مرحلة أكثر شدة وخطورة من حالة الحصار ، تعتبر أكيدة وحتمية باعتبارها المرحلة التي تسبق الحالة الاستثنائية.

يعرفها الأستاذ بو الشعير بأنها "... أقل حدة من الحالة الاستثنائية، ولا تتطلب بالتالي أن يكون هناك خطر وشيك الوقوع على مؤسسات البلاد أو استقلالها أو على سلامة ترابها.... وعلى حسب تعبير الأستاذ مولود ديدان فهي ذات صلة بالأعمال المسلحة كحالة الحرب والأعمال التخريبية والتمردات العسكرية التي تعتبر-عادة- كمظهر سياسي للاضطرابات الاقتصادية والاجتماعية

بالتالي يمكن تعريفها بحالة وسيطة بين حالة الطوارئ والحالة الاستثنائية لها صلة بالأعمال المسلحة أو التخريبية التي من شأنها المساس بالاستقرار السياسي والأمني والاقتصادي والاجتماعي.

جملة من الشروط الموضوعية والشكلية والإجرائية يمكن استنباطها من قراءة نص المادة 105 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 ، وهي نفسها التي تطبق على حالة الطوارئ لكن باختلاف من حيث المضمون.

أ- الشروط الموضوعية لإعلان رئيس الجمهورية حالة الحصار

لا يمكن لرئيس الجمهورية تفعيل حالة الحصار وفق المادة 105 من الدستور المعدل سنة 2016 إلا إذا دعت الضرورة الملحة التي تستوجب اتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، بإعلان حالة الحصار تخضع لنفس المصطلح الواسع ألا وهو "الضرورة الملحة" المطبق على حالة الطوارئ والمرتببط بمعيار الغاية والهدف أي استتباب الوضع.

وعلى حد تعبير الأستاذ بو الشعير. فبالرغم من اعتماد حالة الحصار ... على عنصر الضرورة الملحة مثل حالة الطوارئ الغامضة، إلا أنه يمكن ... اعتبارها حالة ضرورية تمكن الرئيس من التدخل لاتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع ولتفادي اللجوء إلى الحالة الاستثنائية.... وإرجاع الأوضاع إلى حالتها الطبيعية من أجل تحقيق إعادة السير العادي للمرافق العمومية.

بالرجوع الى التطبيق في الجزائر. فإنه تم إعلان حالة الحصار على إثر الإضراب السياسي الذي قام به أحد أحزاب المعارضة وهو حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ بسبب موافقة المجلس الشعبي الوطني المنتمي للحزب الحاكم وهو جهة التحرير الوطني على قانونين للانتخابات وتقسيم الدوائر الانتخابية للذين وضعوا على مقاس وبما يخدم الحزب الحاكم دون مراعاة لمبدأ المساواة في التمثيل بين الدوائر الانتخابية "، فتم إعلان حالة الحصار بتاريخ 05/06/1991 تطبيقا للمرسوم الرئاسي رقم 91/196 الصادر في جريدة رسمية 29 الصادرة في (12/06/1991) ، وبموجب القرار الوزاري 04 المشترك الصادر في 10/02/1992 المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام /06/1991 العام في إطار حالة الطوارئ جريدة رسمية رقم 11

والجدير بالذكر أن المرسوم الرئاسي 91/196 المتضمن تقرير حالة الحصار أعطى تعريفا للحصار في المادة 2 وفق معيارين معيار موضوعي ومعيار الغاية ويتجلى المعيار

الموضوعي في كون إعلانه ناتج عن نشاط خطير على الأمن العمومي أو السير العادي للمرافق العمومية، ومعيار الغاية معتبرا أن الهدف من إعلان الحصار هو الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية واستعادة النظام العام والسير العادي للمرافق العمومية بكل الوسائل القانونية والتنظيمية

ب- الشروط الشكلية والإجرائية لإعلان رئيس الجمهورية حالة الحصار

بالنسبة لشروط المدة، أوردت المادة 105 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 قيد على سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ شأنه شأن حالة الحصار كما سبق توضيحه من قبل، وذلك بضرورة تحديد مدتها واستلزام موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا على تمديدتها إذا ما انتهت المدة الأولى المقررة في الإعلان

وتنتهي حالة الحصار وفق نفس إجراءات إعلانها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال والإجراءات، بمعنى أن إجراءات إعلانها هي نفسها إجراءات إنهاؤها. ولقد اتضح فيما بعد في التطبيق أن المدة المقررة لحالة الحصار هي أربعة (4) أشهر تطبيقا للمادة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 91/196 المتضمن حالة الحصار.

إلا أن الممارسة الدستورية أثبتت انحراف تطبيق نص المادة 1 من هذا المرسوم عن قاعدة توازي الأشكال والإجراءات باكتفاء رئيس الجمهورية باجتماع المجلس الأعلى للأمن دون استشارة المؤسسات الدستورية كما يظهر ذلك من خلال المرسوم الرئاسي رقم

336/91 المؤرخ في 22/09/1991 المتضمن رفع حالة الحصار بتاريخ 29/09/1991 (جريدة رسمية رقم 44)

بالنسبة للإجراءات الواجب على رئيس الجمهورية مراعاتها قبل تفعيل حالة الحصار فهي نفسها المطبقة في حالة إعلان حالة الطوارئ ، بحيث يجب عليه انتظار اجتماع المجلس الأعلى للأمن وأخذ استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري. وبالتالي يمكن استنتاج ختاماً للمبحث الأول بأنه تمنح المادة 105 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 لرئيس الجمهورية صلاحية إعلان حالة الحصار وإعلان حالة الطوارئ بنفس الشروط الموضوعية والإجراءات فهي "ضرورة" ملحة تستوجب اتخاذ تدابير لازمة لاستتباب الوضع ولا يمكن إعلانها إلا بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن وأخذ استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري.

إلا أنه فيه اختلاف في القيد الزمني المقرر فهي 12 شهر بالنسبة لحالة الطوارئ طبقاً للمادة 1 من المرسوم الرئاسي 92/44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ و 4 أشهر في حالة الحصار طبقاً للمادة 1 من المرسوم الرئاسي 91/196 المتعلق بحالة الحصار. كما أن حالة الحصار أشد خطورة من حالة الطوارئ من حيث جسامته الأوضاع كما وارد في التعريف الوارد في المرسوم الرئاسي 91/196 لتعلقها بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالتمرد أو العصيان 24 ، فهي وفق تأشيرات المرسوم أعلاه تتدرج ضمن "... مساس خطير ومستمر للنظام العام المسجل في العدد من نقاط التراب الوطني... التهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات والمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلام المدني....

ثانياً: إعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية وإعلانه حالة الحرب

لقد نصت المواد من 107 إلى 109 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 على حالتين أخطر من حالة الطوارئ وحالة الحصار وهما الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وسيتم معالجتها ضمن المطلبين التاليين.

1- إعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية

تنص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على الحالة الاستثنائية (l'état d'exception)، بحيث يقرر "رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. وتحول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

يجتمع البرلمان وجوباً

تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها". بالتالي، وعلى حد تعبير الأستاذ بو الشعير، فالأمر لا يتعلق بتجمهر مصحوب بعنف وإنما بحالة أخطر من ذلك تهدد مؤسسات واستقلال وسلامة التراب الوطني... 25. فمن خلال استقراءنا للمادة 107 ، يمكن استخلاص الشروط الموضوعية والشكلية والإجرائية لإعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية والتي سيتم دراستها من خلال الفرعين التاليين.

أ- الشروط الموضوعية لإعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية

ما يستنتج من المادة 107 العمومية في العبارة المستعملة أقل ما يقال عنها أنها غامضة إلى حد أنه يكتنفها الغموض لعدم إعطاء المؤسس الدستوري تعريف دقيق للمصطلحات المستعملة "الخطر الوشيك الوقوع، وإن كانت هذه العبارة مرتبطة مثلها مثل حالة الحصار أو حالة الطوارئ في الدستور بمعيار الهدف الذي يسعى رئيس الجمهورية إلى تحقيقه بإعلانها وهو المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية لكن الأمر الذي يُعاب على هذا الغموض أو العمومية في العبارة المستعملة على حد تعبير الأستاذ موساوي فاطمة في أنها "... تعطي حجة للرئيس يمكن أن يتعلل بها..... بالتستر وراءها ليقر بالسلطة التقديرية في لجوئه إلى تطبيق نص المادة 107 من دستور

ب- الشروط الإجرائية لإعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية

من الناحية الإجرائية، يُخضع المؤسس الدستوري الحالة الاستثنائية لجملة من الإجراءات لكي يقوم رئيس الجمهورية بإقرارها وهي إلزامية من حيث "... مبدأ طلبها، ولكنها اختيارية من حيث الأخذ بنتيجتها" شأنها شأن حالة الحصار أو حالة الطوارئ بالتالي فهو ملزم باستشارة مؤسسات دستورية محددة وهي رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، واجتماع البرلمان الوجوبي هذا الأخير يسمح "... متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار ". كما يخضع انتهاء الحالة الاستثنائية بنفس إجراءات إعلانها تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال والإجراءات.

جملة من الملاحظات تُستخلص من قراءة المادة 107 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 هي أنها تنص على:

- ضرورة استشارة المجلس الدستوري وليس استشارة رئيس المجلس الدستوري مثلما كان الحال بالنسبة لحالة الحصار أو حالة الطوارئ، يرجع السبب أساساً "... إلى أهمية القرار وخطورته على حقوق الأفراد وحررياتهم، فتشمل الاستشارة جميع أعضاء المجلس كي نعطي مصداقية أكثر لقرار رئيس الجمهورية بإعلان الحالة الاستثنائية

- ضرورة الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن كأجراء الزامي وليس انتظار انعقاده والاجتماع به مثلما هو الحال في حالة الحصار أو حالة الطوارئ تطبيقاً للمادة 105 من الدستور

- ضرورة استماع رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء برئاسته فلا يستمع فقط إلى الوزير الأول فقط مثل ما هو مقرر في حالة الحصار أو حالة الطوارئ، بل لمجلس الوزراء بأكمله بما فيه الوزير الأول وكل "... ما يترتب عن ذلك من مناقشات وتبادل الرأي وتقدير أجل تقرير وإعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، نظراً لخطورة الأزمة التي تواجهها الدولة.

- إلزامية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني قبل إعلان الحالة الاستثنائية مراعاة للاعتبارات السياسية التي قد تجعل من رئيس الجمهورية لا يتمتع بالأغلبية البرلمانية "

2- إعلان رئيس الجمهورية حالة الحرب

نظمت حالة الحرب l'état de guerre بموجب المواد من 108 إلى 110 من آخر تعديل دستوري لسنة 2016 حيث نصت المادة 108 على حالة إعلان التعبئة العامة باعتبار هذه الأخيرة تشكل "... حالة متقدمة وسابقة على حالة إعلان الحرب ". فتنص المادة السالفة الذكر من الدستور على أنه يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى مجلس الوزراء وبعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

أما المادة 109 فهي متعلقة بحالة الحرب باعتبارها "... الحالة الحاسمة الأشد الأخطر من الحالة الاستثنائية... ، وتنص هذه المادة على أنه " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ويجتمع البرلمان وجوباً. "

منه يمكن استخلاص من قراءة المادتين جملة من الملاحظات أهمها:

تعريف المؤسس الدستوري لحالة التعبئة العامة وإعلانها من قبل رئيس الجمهورية من الناحية الإجرائية بعرض سلسلة من الإجراءات الواجب إتباعها لإعلانها

وهي: الاستماع إلى مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة المجلس الشعبي الوطني، واستشارة مجلس الأمة.

تعريف حالة الحرب من حيث المضمون (أي الشروط الموضوعية ومن حيث كيفية إعلانها (أي الشروط الإجرائية). حاول عدة أستاذة القانون العام تعريف حالة الحرب من بينهم الأستاذ سعيد بوالشعير الذي يعتبر أنها "... الحالة الحاسمة التي تكون أشد من الحالة الاستثنائية، ويتبدى ذلك في عدم الإقصار على أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم وإنما يشترط أن يكون العدوان واقعاً أو على وشك الوقوع حسبما نصت عليه ترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة... " نفس التعريف اتبعه الأستاذ مولود ديدان معتبراً أنها "... الحالة الحاسمة الأشد والأخطر من الحالة الاستثنائية...

منه، وتبعا لمقتضيات المادة 109 من التعديل الدستوري يمكن استخراج الشروط الموضوعية والإجرائية التي تنطبق لها المؤسس الدستوري لتنظيم حالة الحرب والتي سوف يتم معالجتها من خلال الفرعين التاليين.

أ- الشروط الموضوعية لإعلان رئيس الجمهورية لحالة الحرب

يعرف المؤسس الدستوري حالة الحرب في المادة 109 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 بعبارة "وقوع عدوان فعلي قد يصيب البلاد أو يوشك أن يصيبها، وفق مفهوم ومقتضيات ترتيبات والأحكام المقررة في ميثاق الأمم المتحدة. وتبعا لذلك ... فإنه أن يجب يكون العدوان قد وقع فعلا على البلاد، أو أنه يوشك أن يقع بحيث لا يبقى معه أي مجال للشك". مثال: تحضير الجيوش جيوش العدو، وحشدها على الحدود والبدء في اختراق إقليم الدولة وإثارة استفزاز القوات المسلحة والدعاية المغرضة عبر مختلف قنوات الاتصال.

ب- الشروط الإجرائية لإعلان رئيس الجمهورية لحالة الحرب

تخضع حالة الحرب في إعلانها من قبل رئيس الجمهورية إلى سلسلة من الإجراءات منصوص عليها في المادة 109 السالف ذكرها وهي ضرورة اجتماع مجلس الوزراء لتتم مناقشة الموضوع من كل الجوانب، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، إلا أن رئيس الجمهورية ولكونه يترأس ذات المجلس فهو يتمتع بكامل الحرية في اتخاذ القرار النهائي طبقا بعد الاستماع لأعضائه.

إلى جانب اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى أعلى هيئة للأمن، يجب على رئيس الجمهورية أخذ بالرأي الاستشاري لرئيسي غرفتي البرلمان باعتبارها ... فرصة لاستشارة ممثلي الشعب في القضايا الخطيرة والمصيرية للبلاد، لكن الرأي الأخير يبقى لرئيس الجمهورية... " ، فالاستشارة لا تلزم صاحبها وتقتصر على كونها مجردة تماما من الصفة الإلزامية. ذلك أنه بالرغم من أن رئيس الجمهورية وإن كان دستوريا غير مقيد باعتماد أي رأي، إلا أنه أيضا من الناحية العملية يقدر مدى ملائمة الآراء التي استمع إليها لأنها تصدر إلا من مختصين ورجال سياسيين ذوي نفوذ ومركز كرئيس المجلس الشعبي الوطني ووزراء الخارجية والداخلية والعدل ورئيس أركان الجيش.

بعد الاستشارات يجتمع البرلمان وجوبا ويمكن حينها لرئيس الجمهورية توجيه خطابا للأمة يخطر بها بإعلانه للحرب وتوليه جميع السلطات وممارستها من قبل السلطة العسكرية وما يترتب على ذلك من تقييد للحريات العامة .

خلال فترة الحرب، يوقف العمل بالدستور ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات طبقا للمادة 110 من الدستور المعدل، و... ويصبح... الهيئة التشريعية والمنفذة... " ، وقاضي القضاة. كما أن عهدة رئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب، وفي حالة وقوع مانع له للممارسة وظيفته الرئاسية، يتولى رئيس مجلس الأمة الصلاحيات التي تستوجب الحرب، وإذا وقع لهذا الأخير مانع أيضا يتولى رئيس المجلس الدستوري الوظيفة الرئاسية طبقا للمادة 110 من الدستور المعدل.

3- الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية:

تخفيفا للأعباء الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية للقيام بمهامه هناك وحدات وأجهزة إدارية تساعد على تمثيله في:

الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية ديوان رئاسة الجمهورية الأمانة العامة للحكومة، المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن، وهيئات دستورية من قبيل المحكمة الدستورية، المجلس الأعلى للقضاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الأعلى للغة العربية...

الفرع الثاني: الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة¹

أولا: التعريف بالوزير الأول

1- تعريف الوزير الأول

من خلال هذا الفرع تم التطرق إلى تعريف الوزير الأول لغة واصطلاحا

أ- لغة : في تعريف "كلمة" الوزير " أو " الوزارة"، إتفق علماء اللغة على أن الكلمة مشتقة من ثلاث دلالات لغوية فهي : وَزَرَ (بالكسر والفتح) بمعنى الإثم، النقل الحمل الثقيل، والوزير هو الذي يحمل

¹ . يقصد بهذه العبارة أن الحكومة يقودها "وزير" أول" في حال اسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية، ويقودها "رئيس حكومة" في حال اسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية. انظر المادة 103 من الدستور

أثقال الملك¹ ، والثاني : من "الوزير"، بمعنى " الملجأ"، لأن الأمير يلتجئ إلى رأيه وتدبيره، فهو ملجأ إليه ،ومفزع والثالث : من "الأزر"، بمعنى " الظهر"، لأن الملك يقوى بوزيره من كما يقوى البدن بالظهر. . وقال العلماء في هذا : صلاح الدنيا بصلاح الملوك، وصلاح الملوك بصلاح الوزارة، ولا يصلح الملك إلا لأهله، ولا تصلح الوزارة إلا لمن يستحقها"، وقيل أيضا " : أن السلطان في المثل كالدار والوزير بابها، فمن أتى الدار من بابها ولج، ومن أتاها من غير بابها إنزعج.

ب- إصطلاحا : هو رجل السياسة الذي يختاره رئيس الدولة للمشاركة في إدارة شؤون البلاد مختصا بجوانب منها² ، كما عرفه pierre avril et jean gicquel بأنه:

Personne nommé ou gouvernement et placée à la tête d'un ensemble de services administrative³

كما أن الوزير عرف في المجتمعات الإنسانية قبل الإسلام وفي الإسلام ورد ذكر كلمة "الوزير" بدلالاتها في القرآن الكريم ووظيفتها، وذلك على لسان نبي الله موسى عليه السلام في قوله تعالى: "وَجْعَلْ لِي وَزِيرًا مِنْ أَهْلِي (29) هَارُونَ أَخِي (30) اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي (31) وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِ" (432)

ومن خلال هاته التعريفات يمكن تعريف الوزير الأول على انه الرجل أو النائب الذي يساعد رئيس الجمهورية ويكون تابع له يناط له بعض الصلاحيات ويعمل تحت مسؤولية رئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية

أما في النظام السياسي الجزائري فقد ظهرت هذه التسمية في فترات مختلفة وبصلاحيات متباينة في هذا المنصب وهذا ما سنفصل فيه في المبحث الثاني، أما عن تعريف هذه التسمية كعادته المؤسس الدستوري لم يعطى تعريفا لهذه التسمية وإنما تركها للفقه، ولعل ما يبرر الاختلاف في التسمية المستعملة المراحل المختلفة والتطورات السياسية فكل تسمية ظهرت إلا وكانت تعبر على صلاحيات جديدة أو مكانة جديدة⁵

2- تعريف رئيس الحكومة.

قبل الخوض في تعريف رئيس الحكومة على النحو التالي نتطرق إلى تعريف الحكومة لتفريق بين المصطلحين ومنه يمكن تعريف الحكومة على أنها " نظام الحكم أي كيفية استعمال السلطة العامة و ممارستها وتكون أعمال السلطة العامة هذه أساسا لقيام الدولة بوظيفتها والمحافظة وعلى سمتها الداخلية والخارجية وحفظ النظام وتحقيق العدالة⁶.

ويعرفها الأستاذ هاني علي الطهراوي بأنها: "هي" مجرد الوزارة باعتبارها الإدارة المحركة للسلطة التنفيذية والقائمة على سياستها العليا دون سائر الهيئات" وهذا المـ دلول هو الأكثر شيوعا في نظم الحكم البرلماني⁷

وعليه يمكن التفريق بين الحكومة كجهاز قائم بذاته وبين منصب رئيس الحكومة الذي يعتبر جزءا داخل الحكومة وهو الذي يرأسها. كما أن هذه التسمية تتأثر بالصلاحيات الممنوحة لهذا المنصب وطبيعة النظام حيث تستعمل هذه التسمية في النظام الرئاسي الذي يعتمد على أحادية السلطة التنفيذية أين نجد رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة وبالتالي يجمع بين المنصبين وهذا ما لاحظناه من تبني خلال هذه التسمية من قبل المؤسس الدستوري الجزائري على الصلاحيات الممنوحة لهذا المنصب عند:

¹ راتب أحمد قبيصة متقن الطلاب عربي عربي، دار الراتب الجامعية، بيروت، لبنان، 2014 ، ص383

² نسرين ترفاس، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014 ص3

³ pierre avril et jean gicquel, lexique de droit constitutionnel, presses universitaires de France, 3^e lereedition, 2003, p 79

⁴ سورة طه الآيات 29-32

⁵ سعيد بوالشعير النظام السياسي الجزائري الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2013 ، ص9

⁶ سليمان محمد الطماوي النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة) (دار الفكر العربي، جامعة الحقوق عين شمس 1988، ص 58.

⁷ هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 03 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ، 2011 ، ص 147

عكس النظام البرلماني الذي يعتمد على تسمية رئيس الوزراء
أما النظام السياسي الجزائري فقد ظهرت هذه التسمية "رئيس الحكومة إثر تعديل الدستوري 3 نوفمبر 1988 أريد من خلالها دفع حركة الإصلاحات بابتكار وتوسيع العديد 2 من الصلاحيات هذا كانت نتيجة إلى تبني ثنائية السلطة التنفيذية وإعطاء صلاحيات أكبر لهذا المنصب مقارنة بمنصب الوزير الأول حيث اعتبر اللقب "رئيس الحكومة أوسع واشمل من لقب الوزير الأول وهذا ما رآه البعض و ما ذهب إليه الأستاذ بوشعير سعيد : أن تسمية "رئيس الحكومة" أوسع وأشمل من لقب "الوزير الأول" أنه يفيد التمايز بين الوزير الأول من حيث المرتبة¹ والصلاحيات وبالتالي الجهاز الفتحي الذي اعتمدت هذه التسمية لتجسد ثنائية السلطة التنفيذية.

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري اعتمد على هذه التسمية إلى غاية التعديل الدستوري 2008 أي تخلى عن هذه التسمية أين عاد المشرع إلى تسمية الوزير الأول مع صلاحيات أقل أما في التعديل الدستوري 2020 فكانت هذه التسمية أبرز التعديلات حيث عاد لينتبتها المشرع من جديد.

2- التطور التاريخي لمنصب الوزير الأول في الدساتير الجزائرية

عرف نظام الحكم الجزائري تغيرات عديدة نظرا لتطورات والأزمات التي شاهدها الدولة الجزائرية عادة الاستقلال إضافة إلى تعاقب الأشخاص على الحكم كل هذه المعطيات أدت إلى تغير مستمر في النصوص الدستورية عن طريق التعديلات التي مست النظام الدستوري الجزائري، ما نتج عنها تغيرات في النظام ككل لعل أبرز هذه التحديثات هو استحداث منصب الوزير الأول أو رئيس الحكومة كما جاء بمختلف تسمياته في مختلف الدساتير الجزائرية باعتباره الجزء الثاني لسلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية منها النظام السياسي الجزائري إلى غاية أن استقر به الحال في تبني التسميتين في التعديل الدستوري 2020 من خلال ما تم عرضه يمكن الحديث عن نشأة وتطور منصب رئيس الحكومة والوزير الأول كما اختلفت التسميات من خلال مرحلتين بارزتين في تطور السلطة التنفيذية باعتباره جزء مهم في هذه الأخيرة وهي مرحلة أحادية السلطة التنفيذية تليها مرحلة ثنائية السلطة التنفيذية

2-1 منصب رئيس الحكومة والوزير الأول في ظل أحادية السلطة التنفيذية (مرحلة ما قبل 1988):

يعتبر رئيس الحكومة أو الوزير الأول الرجل الثاني في السلطة التنفيذية، وقد أخذ بعدة تسميات، فبعض الدساتير أطلقت عليه تسمية رئيس الوزراء "، منها الدستور اللبناني وهناك من أعطاه تسمية "الوزير الأول" كالـدستور المغربي، وأما في النظام السياسي الجزائري، فقد عرف بعدة تسميات، فنجد رئيس المجلس، الوزير الأول، رئيس الحكومة².

فأول تسمية كانت " رئيس المجلس "في حكومة أحمد بن بلة بتاريخ 28 سبتمبر 1962، التي أطلق عليها عبارة " الحكومة المؤقتة"، وذلك من خلال المرحلة الانتقالية 63-62 مستمدة من الجمهورية الثالثة الفرنسية، وبالأخص من قانون 3 ديسمبر 1934 الذي اعتمد تسمية " الوزير المكلف برئاسة المجلس"، أما في دستور 1963 ، فلم يعرف هذه الوضعية.

ويمكن تبرير ذلك بالطابع الشخصي والدكتاتوري لهذه المرحلة³، لأن صاحب السلطة التنفيذية هو رئيس الدولة حامل لقب رئيس الجمهورية (المادة 39 من الدستور) ، وهو الذي يعين أعضاء الحكومة وهم مسؤولون أمامه، وهو الذي يحدد السياسة العامة للحكومة، والقيام بتوجيهاتها.

كما يسهر على تنفيذ القوانين⁴ (مادة 52 من دستور (1963)، كما أنه هو المسؤول أمام المجلس الوطني (المادة 74 من دستور (1963 فكان يحدد السياسة الداخلية والخارجية للبلاد طبقا لما يرسمه الحزب والمعتبر عنه في المجلس الوطني، وكان التصويت على لائحة سحب الثقة يتم بالأغلبية المطلقة

¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 382

² سعيد بوشعير، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص 380

³ الوافي أو صديق الوافي في شرح القانون الدستوري، ج 3 ، السلطات الثلاث ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1994 ص 141

⁴ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، ط1، 2010، ص 51

لنواب المجلس الوطني، وإذا تم ذلك يؤدي مباشرة إلى إستقالة رئيس الجمهورية وبالنتيجة الحل التلقائي للمجلس (المادة 56 من دستور (1963)، وهذه الطريقة في المسؤولية تخدم بصفة مطلقة سلطة رئيس الجمهورية، وتقوي نفوذه وسيطرته على الحكم¹ ومن هنا يتضح لنا جليا أحادية السلطة التنفيذية التي كانت مجسدة في شخص واحد وهو رئيس الجمهورية.

لكن مع صدور الأمر 182-65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 ، الأمر الذي ينظم السلطات مؤقتا، أو ما يسميه البعض بالدستور الصغير، فقد أنشأ أربعة مواد (أي من المادة 3 إلى 6) ومجلسا للثورة، وحكومة على رأسها مسؤول يحمل لقب رئيس مجلس الثورة والوزراء² ، هذا الأمر الذي تلا حركة 19 جوان 1965 ، ظهرت فيه تسمية رئيس الحكومة، فالحكومة تمارس مهامها تحت سلطة مجلس الثورة ورقابته، مع إمكانية تعديلها بصورة كلية أو جزئية، بل يكون الوزراء مسؤولون بصورة فردية تجاه رئيس الحكومة، وهذا ما نصت عليه المادة الرابعة من الأمر" على أن الوزراء مسؤولون فرديا أما رئيس الحكومة ورئيس مجلس الوزراء، وجماعيا أمام مجلس الثورة"³. الذي يثير الانتباه هنا أن الحكومة تمارس مهامها تحت سلطة مجلس الثورة ورقابته، مع إمكانية "تعديلها بصورة جزئية أو كلية" إذا كيف يمكن ممارسة الرقابة على أعضاء في الحكومة من طرف مجلس الثورة حين يكونون أعضاء في الجهازين، فإذا حدث أن أبعد أحدهم أو فصل، يبقى عضوا في مجلس الثورة، أو أنه يفقد تلك العضوية أيضا، وهو ما لم ينظم في أي نص يبين كيفيات وإجراءات اجتماع مجلس الثورة والفصل في قضايا المسؤولية، مما : أن الرقابة والمسؤولية والإبعاد تخص أعضاء الحكومة الآخرين غير أعضاء في مجلس الثورة ذوي الحصانة المطلقة، أما القول بأن الوزراء مسؤولون بصفة فردية تجاه رئيس الحكومة رئيس مجلس الوزراء، ويكونون مسؤولين على وجه جماعي أمام مجلس الثورة⁴.

فإنه يثير أيضا تساؤلات حول كيفية محاسبة أعضاء الحكومة الذين هم في الوقت نفسه أعضاء مجلس الثورة عندما يتعلق الأمر بالمسؤولية الجماعية، وكيف يحاسب رئيس الحكومة رئيس مجلس الوزراء

ورئيس مجلس الثورة أعضاء في الحكومة فرادى، إذا كانوا أعضاء في مجلس الثورة، فهل يمكنه إنهاء مهامهم كأعضاء في الحكومة، والاجتماع معهم في مجلس الثورة؟ وعليه أن النص على تلك المسؤولية والرقابة الغرض منه حقيقة مظهريا أكثر منه عمليا فيما يخص أعضاء مجلس الثورة يخص الحكومة، كون الهيئة الأولى هي مصدر السلطة المطلقة، وأن فكرة محاسبة أعضائها تتنافى. التي تعنى اللامسؤولية المطلقة لانعدام وجود نص ينظم عمل المجلس⁵.

والملاحظ أنه من أعضاء في العصمة مع الناحية التأسيسية يعتبر مجلس الثورة المؤسسة الأولى، متفوقا على سائر المؤسسات التي يتولى إنشاءها ، أما في الواقع فقد كانت الحكومة متفوقة بشكل واضح نتيجة كون رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الثورة، ورئيس مجلس الوزراء ورئيس الحزب ووزير الدفاع، فالحكومة اختزلت في رئيسها الذي جمع في يده كل السلطات فيبدو واضحا شخصنة السلطة وتركيزها. أما بالنسبة لدستور 1976 ، فقد استعمل تسمية " الوزير الأول "بدلا من تسمية الحكومة "السابقة له، أو " رئيس المجلس"، لكن قبل الخوض في الحديث عن منصب الوزير الأول، يجب التعليق على التسمية المختارة، فإن "تسمية الوزير الأول لا تتسجم إطلاقا. مع طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي كرسه دستور 1976 ، حيث إن هذا الأخير كان يكرس من خلال نصوصه تطبيق نظام سياسي مختلط، إذ أن نشأة

¹ حكيم رزوق ، التطور السياسي والقانوني لمنصب رئيس الحكومة في النظام الجزائري (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر)، 2004 ، ص33

² مولود ،ديدان مباحث في القانون الدستوري ،الجزائر، 2010 ، ص355

³ صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 8

⁴ المادة 4 من الأمر 10 جويلية 1965.

⁵ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 1 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010 ، ص 84

هذه الكلمة لا تتماشى مع هذا النوع من الأنظمة، بل نشأ في النظام البريطاني، وهي تليق لمن له كامل السلطة من النظام البريطاني، أي أن السلطة في يد الوزير الأول¹ في دستور 1976 ظهر مصطلح " الوزير الأول"، وذلك من خلال نص المادة 113/2 التي أعطت لرئيس الجمهورية إمكانية تعيين وزير أول وتفويض جزء من صلاحياته له (المادة 111)²، فالرئيس هنا يملك سلطة تقديرية واسعة التعيين من عدمه حيث استعمل المؤسس الدستوري كلمة يمكن " التي لا تفيد الوجوب، الأمر الذي جعل الرئيس هواري بومدين لا يعين وزيرا أولا، ضمن أول حكومة شكلها في 2 أبريل 1977³.

وقد أوكلت مهمة قيادة الوظيفة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية و استمر الوضع إلى غاية تعديل ، بموجب القانون رقم 79/06 المؤرخ في 7 جويلية 1979 ، الذي ألزم من خلاله رئيس الجمهورية بتعيين وزيرا أولا يساعده في تنسيق النشاط الحكومي، وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء، ويمارس الوزير الأول اختصاصاته في نطاق الصلاحيات التي يفوضها له رئيس الجمهورية (المادة 113 المعدلة)⁴ والملاحظ هنا أن دور الوزير الأول في السلطة التنفيذية خلال هاته المرحلة هو مجرد مساعد لرئيس الجمهورية، ومنسق للعمل الحكومي، وتطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء الذي يرأسه طبعاً رئيس الجمهورية، وبالتالي فإن الوزير الأول لا يمارس أية سلطة تذكر سوى أنه مجرد مساعد لرئيس الجمهورية، وليست له أية سلطة على وزارته وأنه لا يمارس سلطات إلا فيما فوضه له رئيس الجمهورية، الذي يبقى الممارس الحقيقي والفعلي للسلطة التنفيذية.

والشيء الذي أكدته المادتان 114 و 115 من دستور 1976 في المادة 114 تنص : " أن الحكومة تمارس الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية"⁵ والملاحظ أيضا على هذه المادة هو أنه استعمل مصطلح دقيق، وهو الوظيفة التنفيذية، وهو شيء طبيعي لأن دستور 1976 لم يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وإنما تحدث عن الوظائف وتضيف المادة 115 : "إن الوزير الأول وأعضاء الحكومة مسؤولون و أثناء ممارسة كل المهام أمام رئيس الجمهورية"⁶ ، وهذه المادة كسابقتها تحمل تناقضا كبيرا كما سبق بيانه، حيث إن الوزير الأول من خلال تسميته يكون ممارسا للسلطة، إلا أن الوزير الأول المستحدث بموجب تعديل 1979 لا يمارس أية سلطة تذكر ، وهو ما دفعنا للقول بأن المؤسس

الدستوري لم يرغب على الإطلاق في توزيع السلطة التنفيذية بين جهازين، وأن إنشاء منصب وزير أول" ليس الغرض منه سوى التقليد في الشكل دون المضمون⁷

من هذا يتبادر إلى الذهن المبدأ أو القاعدة السائدة" حيث لا سلطة لا مسؤولية"، إذ أصبح من ليس لديه سلطة يُسأل وهو شيء غير معقول وهو ما يدفع إلى القول بأنه لم يكن يرغب من خلال هذه المواد (114-115 على الإطلاق في توزيع السلطة، حيث إن القرارات كانت تتخذ من طرف رئيس الجمهورية المسيطر الوحيد والمهيمن على السلطة التنفيذية داخل مجلس الوزراء وفقا للمواد 119-

122 من دستور 1976 ، أي أن رئيس الجمهورية هو الذي يترأس مجلس الوزراء⁸ ، ويتضح من خلال هذا كله أن الوزير الأول أداة تساعد رئيس الجمهورية ويمارس الصلاحيات بتفويض منه. وظهرت تسمية " رئيس الحكومة "من" جديد مع التعديل الدستوري ل 3 نوفمبر 1988 والتي

¹ حكيم رزوق ، مرجع سابق، ص 34

² علي بن صفي تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر (2002-2003) ، ص 107

³ مولود بركات التعديلات الدستورية في النظام السياسي الجزائري (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة بسكرة، 2010 ، ص 68

⁴ علي بن صفي، مرجع سابق، ص 1

⁵ المادة 114 من دستور 1976

⁶ المادة 115 من دستور 1976

⁷ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ط3، عين مليلة دار الهدى الجزائر، 1993 ، ص 289

⁸ حكيم رزوق، مرجع سابق، ص 3

تعود بوادرها لأحداث أكتوبر 1988 إلى بداية الثمانينات حيث سبقتها مظاهرات شعبية في منطقة القبائل سنة 1980 ، وشهدت قسنطينة و سطيف اضطرابات في عام 1986 ، كانت تعبيراً عن أوضاع اجتماعية اقتصادية متردية، وخاصة الندرة التي أصبحت شعار عشية الأحداث، وكل ذلك يعني وجود أزمة. ولعل من أهم الأسباب التي أدت إلى هذا بالدرجة الأولى أسباب سياسية، تتمثل في الصراع القائم بين مختلف النخب العسكرية والسياسية في البلاد منذ الأيام الأولى للاستقلال حول من يفقد السلطة في البلاد من جهة، وحول طبيعة النظام السياسي الملأ من جهة أخرى ، وهذا ما ترتب عنه بروز أزمات عديدة منها أزمة الشرعية والتي تجسدت من خلال الشرعية الثورية التي اكتسبها جبهة التحرير الوطني،

كونه رمزا تاريخيا لكل الجزائريين

وكذلك أزمة الهوية وغياب التصور الموحد لطبيعة الدولة باعتبارها الماهية السياسية لكل أمة ومجتمع، وكذلك أزمة المشاركة التي تمثل عجز المؤسسات عن استيعاب كل القوى الاجتماعية الموجودة، واحتكار السلطة، وأزمة التغلغل والاندماج، وكذا ضعف فعالية أداء المؤسسات السياسية¹ ، أما عن الأسباب الاجتماعية والاقتصادية تمثلت في اختلال التركيب السكاني بارتفاع نسبة الشباب وغلبة البطالة زيادة من هم في سن التعليم مع الزيادة الكبرى في نمو السكان مع أزمة الدول الاقتصادية² . وسياسة التقشف بعد تراجع أسعار البترول سنة 1986 ، وكذا توقف التصنيع وضعف الإنتاج الفلاحي وعجز المؤسسات الاقتصادية إلى ما يقارب 110 مليار دينار، إضافة إلى ارتفاع الديون من مليار دولار عام 1970 إلى 25.8 عام 1988 ، وحلول ، آجال ، تسديدها، إضافة إلى إفلاس الخزينة العامة كل هذه الأحداث كانت تعبيراً عن الأزمة التي مست الأنظمة الربيعية تمثلت مظاهرها في انخفاض المداخيل النفطية، ما جعل الاقتصاد الجزائري يدخل في أزمة هيكلية عميقة.

وفي خضم هذه الأزمة، وعقب خطاب الرئيس الشاذلي بن جديد في 19 ديسمبر 1988 حيث انتقد كلا الحكومة والحزب، بسبب التقصير في أداء المهام الضرورية لمعالجة هذه المشاكل التي يتخطى فيها فعمت حركت الاضطرابات، وجاءت مظاهرات 05 أكتوبر 1988 لتعبر عن ردود فعل الشارع الجزائري حيال هذه الأوضاع، فقرر الرئيس الشاذلي بن جديد إعلان حالة الحصار طبقاً للمادة 118 من الدستور في اليوم الموالي للأحداث الأليمة التي بموجبها دخل الجيش إلى العاصمة التي لم يدخلها منذ 1965 رغم الأحداث السابقة، وإن لم يكن بالسعة التي عرفتها أحداث أكتوبر سواء خسائر بشرية أو مادية² ومن خلال عمق هذه الأزمة، نتج عنها تغيرات أساسية على مختلف المستويات، ومن بين التغيرات هو التعديل الدستوري المؤرخ في 3 نوفمبر 1988 ، والذي تبناه دستور 1989 جاء التعديل الدستوري بالكثير من الإصلاحات منها الخروج عن هيمنة الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية، وقيام نظام الفصل بين السلطات، وإنشاء ثنائية على مستوى السلطة التنفيذية وهو رئيس الحكومة. فكان التعديل جزئياً يقتصر على الوظيفة التنفيذية، ولم يمتد للوظيفتين الأخريين التشريعية والسياسية بوجه خاص، وتمثلت التعديلات الأساسية التي أتى بها فيما يلي:

- تعزيز موقع رئيس الجمهورية فيما يتعلق بعلاقته مع الشعب.

تأسيس ثنائية على مستوى السلطة التنفيذية، تم ذلك بموجب الفقرة 4 من المادة 111 التي أدرجت ضمن قائمة اختصاصات رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه وبموجب المواد من 113 إلى 115 ، والمتعلقة بمسؤولية رئيس الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، وصلاحياته في ضبط برنامج حكومته، ثم عرضه على المجلس الشعبي الوطني من أجل مناقشته والموافقة عليه، وإمكانية تحريك. مسؤولية بواسطة بيان السياسة العامة وكذا السلطات المخولة له بمقتضى المادة 115 من الدستور³ إن مضمون التعديل الحاصل في 3 نوفمبر 1988 باختصار تمحور في النقاط الأساسية

1. خلق منصب رئيس الحكومة بهدف إبعاد رئيس الجمهورية عن المواجهة ولا يتحمل مسؤولية أخطاء تسيير التي تقع فيها الحكومة.

¹ عبد النور ناجي النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة الجزائر قالمة ، 2006 ، ص 199.

² عبد النور ، ناجي، مرجع سابق، ص 131

³ مصالح بلحاج، مرجع سابق، ص 140

2. تعديل المادة 5 من دستور 1976، إذ أشارت إلى صلاحيات رئيس الجمهورية، خاصة فيما يتعلق برجوعه مباشرة إلى الشعب كلما استدعت الظروف إلى ذلك.

3. فصل الحزب عن الدولة¹
والملاحظ أن هذا التعديل أظهر نية المشرع الجزائري في التخلص من تجربة " الوزير الأول " ومن الأحادية في السلطة التنفيذية إلى الثنائية²

2-2 منصب رئيس الحكومة والوزير الأول في ظل ثنائية السلطة التنفيذية (مرحلة ما بعد 1988)

كان لأحداث 5 أكتوبر التي شاهدها الجزائريون أثرا قويا على النظام الدستوري الجزائري، حيث تبنى المشرع الجزائري التعددية الحزبية في خضم الإصلاحات التي وعد بها الرئيس بعد هذه الأحداث وتظهر بواكر هذه الإصلاحات من خلال دستور 1989³، الذي جسد ثنائية السلطة التنفيذية لتصبح مكون من قطبين الأول رئيس الجمهورية قطبين الأول رئيس الجمهورية أما القطب الثاني فهو رئيس الحكومة كما جاءت تسميته، وبالتالي

يكون المشرع الجزائري قد تخطى عن أحادية السلطة التنفيذية وأما دستور 1996 فلم يختلف عن دستور 1989.

أما في التعديل الدستوري سنة 2008 و 2016 فقد عاد المشرع الدستوري إلى تسمية الوزير الأول مع تقليص من صلاحياته وبالتالي كيف نظم المشرع هذا المنصب في ظل هذه التعديلات؟ وهل هي مجرد تسمية أم تحول نحو أحادية السلطة التنفيذية؟. وصولا إلى أبرز التعديلات التي جاء بها التعديل الدستوري 2020 بخصوص هذا المنصب

*منصب رئيس الحكومة والوزير الأول في دستور 1989 و 1996

مع الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي شاهدها هذه المرحلة آنذاك بعد أحداث أكتوبر نشأة وتطور هذا المنصب حيث كان لتعديل الدستوري 3 نوفمبر 1989 دورا بارزا في هذه خلال إعادة تنظيم السلطات بصفة عامة التي أصبحت ثالث سلطات، أما فيما يخص هذا المنصب فجاء في نص المادة 74 منه على تسمية رئيس ، وهذا ما يدل على إعادة إحياء هذا المنصب من جديد من الحكومة بدلا من الوزير الأول قبل المشرع الدستوري الجزائري محاولة منه الذهاب إلى ثنائية السلطة التنفيذية ويتجسد ذلك من خلال المواد 75-81 ، هذه الأخيرة نصت على جملة من الاختصاصات التي ينفرد بها رئيس الحكومة في أحكام هذا الدستور

ولعل اختيار المشرع الدستوري للقب رئيس الحكومة هو أن الأخير يتمتع بصلاحيات دستورية واسعة على عكس منصب الوزير الأول سابقا، وكذلك في تحمل المسؤولية وقيامها أمام البرلمان. وهذا ما ذهب إليه الأستاذ سعيد بوشعير الذي يرى " بأن لقب رئيس الحكومة هو أوسع وأشمل من لقب الوزير الأول، لأنه لا يفيد التمايز بين الوزير الأول من حيث الرتبة، إنما يعني أيضا أنه رئيس الحكومة التي تتشكل منه ومن الوزراء الذين يختارهم ويوزع الصلاحيات عليهم ويرأس مجلس الحكومة، ولكنه أيضا الذي يضبط برنامج حكومته ويتحمل المسؤولية أمام البرلمان، وأنه باستقالته أو إبعاده تغير الحكومة. فقد كرس المبادئ التي جاء بها دستور 1989

¹ عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص 143

² سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 231

³ أنظر المواد من 75 إلى 81 ، دستور 1989

أما الدستور الجزائري سنة 1996 على النحو الذي تم عرضه، كما اعتمد المشرع على نفس التسمية الى غاية التعديل الدستوري سنة 2008 وما يمكن استخلاصه هو أن المشرع في هذه الفترة فقد جسد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية المتمثل في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة هذا الأخير يتمتع بصلاحيات منصوص عليها في الدستور.

* نشأة وتطور منصب رئيس الحكومة والوزير الأول في التعديل الدستوري 2008 و 2016 و

2020

أولا بعد التعديل الدستوري سنة 2008 ظهرت تسمية الوزير الأول من جديد بعد استعمالها سنة 1965 لأول مرة كما تم التطرق إليه سابقا في هذا المبحث وبالتالي تخطى المشرع الدستوري عن تسمية رئيس الحكومة. لعل أهم ما جاء به هذا التعديل حول منصب الوزير الأول ما جاء في المادة "05/77 يعين الوزير الأول مهامه وهذا يدل على صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين وإنهاء مهامه¹

حيث أنه يعتبر الوزير الأول منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية بعد أن كان هو معد لبرنامج الحكومة وهذا ما يجسد مظاهر التبعية هذا المنصب لرئيس الجمهورية، وتقليص اختصاصات الوزير الأول مقارنة بما كان عليه رئيس الحكومة وتقيد بعضها بموافقة رئيس الجمهورية وما يمكن استخلاصه من التعديل الدستوري 2008 هو إعادة تنظيم السلطة التنفيذية مما يسمح بتعزيز منصب رئيس الجمهورية واستحداث منصب وزير أول يعمل تحت سلطة وإشراف هذا الأخير كما يتمتع بصلاحيات محدودة ومقيدة وما يمكن استخلاصه خلال هذه المرحلة المتجسدة في التعديل الدستوري 2008 أن هذه التسمية لا تتماشى مع المكانة الحقيقية لهذا المنصب إذا ما قارناه ببعض الأنظمة الأخرى على غرار فرنسا وبريطانيا.

ثانيا : ما يجعلنا نؤكد بأن قوة وسلطة أي هيئة أو مؤسسة² أو حتى جهاز ما لا تقاس تسمياتها بقدر ما تقاس بدرجة استقلالها . **ثانيا :** تم تكريس منصب الوزير الأول في التعديل الدستوري 2016 واستمر المشرع على تبني نفس التسمية التي جاء بها التعديل الدستوري سنة 2008 وهذا من خلال بموجب المادة 91/05 : " يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه " نص هذه المادة يتبين لنا استمرار في سلطة التعيين وإنهاء مهامه من طرف رئيس الجمهورية مكرسا بذلك تبعية هذا المنصب إلى رئيس الجمهورية والملاحظ أيضا أن المشرع أضاف في نفس المادة استشارة الأغلبية البرلمانية ولكن غير ملزم برأيهم وحسب رأينا فان هذه الاستشارة عبارة على قبول ضمني لبرنامج الرئيس من خلال عرض مخطط عمل الحكومة من طرف الوزير الأول. كما نص التعديل الدستوري على جملة من الصلاحيات التي يتمتع بها الوزير الأول لم تختلف عن سابقتها في التعديل الدستوري 2008 وبالتالي

هو عبارة على منسق عمل الحكومة ويعد مخططها، وبمقارنة هذا المنصب في التعديل الدستوري 2008 مع تعديل على دستور 2016³ نجد أن هذا الأخير نص على أن الوزير يرأس اجتماعات الحكومة عكس ما كان عليه حسب ما تم عرضه سابقا، كما أنه يوقع المراسيم التنفيذية دون موافقة رئيس الجمهورية⁴

ثالثا: واستمر هذا المنصب إلى يومنا هذا رغم ما شهدته الساحة السياسية من إحداث وانتفاضة شعبية مطالبة بالتغيير التي أفر عنها استقالة الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة وإقامة انتخابات رئاسية جديدة أدت إلى تولي الرئيس تبون عبد المجيد مقاليد الحكم ومن بين الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي وعد بها الرئيس في برنامجه هو تعديل الدستور الذي تم عرضه على البرلمان ثم تم عرضه على الاستفتاء الشعبي الذي صادق عليه ومن أبرز النقاط التي جاء بها التعديل الدستوري 2020 هو استحداث منصب رئيس الحكومة بعد أن تم التخلي. عنه في التعديلات الدستورية 2008 و 2016 إلى جانب منصب الوزير الأول وذلك حسب الحالة وهذا ما نصت عليه المادة 103 "يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن الأغلبية الرئاسية يقود الحكومة رئيس حكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن الأغلبية برلمانية"

¹ أنظر المادة 79/02 ، من التعديل الدستوري 2008

² سليمة قزلان منصب الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري ل 2008 مقارنة برئيس الحكومة بتعديل 1996 مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، ص 55

³ أنظر المادة 99/03 من التعديل الدستوري 2016

⁴ أنظر المادة 99/04 من التعديل الدستوري 2016

كما أن ظهور منصب رئيس الحكومة من جديد مرهون بنتائج الأغلبية البرلمانية في نفس التشريعات. هكذا نشأ وتطور هذا المنصب منذ الاستقلال إلى يومنا بداية من 1963 إلى 1988 أي كانت أحادية السلطة التنفيذية هي السائدة مرورا بالمرحلة ما بعد 1988 أين تبنت الجزائر ثنائية السلطة التنفيذية وصولا إلى الإصلاح الأخير في التعديل الدستوري 2008 و 2016 إلى غاية التعديل الدستوري 2020 حيث إن كل هذه التعديلات المتعاقبة في الدساتير الجزائرية و الإصلاحات المستمرة الهادفة إلى التغيير أدت إلى تنظيم السلطة التنفيذية وبالتالي ظهور وتطور هذا المنصب على غرار النظم المقارنة كفرنسا والمغرب وبريطانيا، الذي تارة أخذ تسمية الوزير الأول وتارة أخرى أخذ تسمية رئيس الحكومة رغم الاختلاف الواضح في المهام والمسؤولية بين التسميات.

ثانيا: تعيين وإنهاء مهام منصب رئيس الحكومة أو الوزير الأول

لقد ميز التعديل الدستوري 2020 بين الحالة التي يقود فيها الحكومة رئيس حكومة والحالة التي يقود الحكومة وزير أول والملاحظ أن لرئيس الجمهورية سلطة التعيين رغم اختلاف المنصبين في التشريعات المقارنة ومن ثم تقديم برنامج الحكومة أو مخطط عمل حسب الحالة وبالتالي نتساءل عن ضوابط و شروط التعيين في المنصب حسب الحالة ؟ والآثار المترتبة عن نفاذ كل منصب ؟ رغم هذا التمييز الواضح في التسمية وطرق تعيين سواء حالة الوزير الأول أو رئيس حكومة في هذا المنصب غير أن المشرع لم يميز بين الحالتين في إنهاء المهام مع احتفاظ بسلطة الإنهاء إلى جانب سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية ولعل هذا عملا بقاعدة توازي الأشكال، غياب بعض الحالات في نصوص التعديل وعليه فيما تتمثل صور انتهاء مهام هذا المنصب حسب كل حالة؟

1- تعيين الوزير الأول:

عند ظهور هذا المنصب كان رئيس الجمهورية مخيلا في التعيين وغير ملزما وهذا في دستور 1963 و 1965 غير انه مع تطور هذا المنصب الذي رافق تطور النظام الدستوري الجزائري أصبح رئيس الجمهورية ملزما بتعيين رئيس حكومة في دستور 1989 ودستور 1996 أو الوزير الأول كما جاء في دستور 2008 و 2016 وعلى حسب الحالة في التعديل الدستوري الحالي 2020:

أ- تعيين واختيار رئيس الحكومة والوزير الأول في الدساتير الجزائرية

* **سلطة التعيين :** نصت جميع الدساتير الجزائرية على تعيين رئيس الحكومة أو الوزير الأول يكون من طرف رئيس الجمهورية وهي صلاحيات دستورية يفرد بها هذا الأخير ويتجسد ذلك في:

- المادة 113 فقرة 2 حيث تنص على يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيرا أولا " وكذلك بالنسبة لتعديل 1979 وبالتالي لم يكن ملزما، أما مع تجسيد ثنائية السلطة التنفيذية¹.

في دستور 1989 حيث نصت المادة 74/05 منه على أنه²: "يعين رئيس حكومة...."

وكذلك المادة 77/05 من دستور 1996 وبالتالي سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية وحده دون سواء، واستمرت هذه السلطة حتى في التعديل الدستوري 2016 الذي لم يختلف كثيرا عن سابقه فيما سلطة تعيين في هذا المنصب مع إضافة شرط استشارة الأغلبية البرلمانية³ ، غير أن رئيس الجمهورية غير ملزم بهذه الاستشارة.

والجديد في هذا السياق أن المؤسس الدستوري قد تخطى عن هذه الاستشارة في التعديل الدستوري 2020 وذلك في نص المادة 91/05 " يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول أو رئيس الحكومة⁴ ، حسب "، وكذلك المادة 105 التي تنص على : ".... يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا"....

كما أن رئيس الجمهورية حرية مطلقة في اختيار وزير أول، بينما يراها البعض على انها حرية غير مطلقة بل مقيدة وهذا حسب رأي الأستاذ سعيد بوشعير: " .. ال يعني أنه يتمتع بالحرية المطلقة، بل أنه باعتباره حامي الدستور ومجسد وحدة الأمة وبالتالي ضامن استقرار المؤسسات الدستورية، عليه أن يراعي لى البحث عن الشخص المناسب للمنصب العديد من الاعتبارات ومن أهمها الكفاءة والسمعة والانتماء"¹

¹ لمادة 113/02 من دستور 1976

² لمادة 74/05 من دستور 1989

³ أنظر المادة 91/05 من التعديل الدستوري 2016

⁴ المادة 91/05 التعديل الدستوري 2020

هذا بالنسبة لمنصب الوزير الأول.

أما بالنسبة لمنصب رئيس الحكومة فلقد نصت عليه المادة 110 من نفس "الدستور... يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية"² ، غير أن الملاحظ من نص هذه المادة هو أن سلطة رئيس الجمهورية غير مطلقة في تعيين رئيس الحكومة بل هو مقيد باختيار شخص من بين الأغلبية البرلمانية دون سواها، ولعل دور الشباب الجامعي والعنصر النسوي في الانتخابات القادمة دورا مهما في اختيار هذا المنصب ، وتجدر الإشارة على أن تعيين رئيس الحكومة أو الوزير الأول يكون بموجب مرسوم رئاسي³

ب- اختيار رئيس الحكومة والوزير الأول حسب الحالة

لعل أهم ما جاء في التعديل الدستوري 2020 هو ما نصت عليه المادة 103 منه على المحالة التي يقود فيها الحكومة وزيرا أول والحالة التي يقود فيها الحكومة رئيس حكومة وبالتالي فان اختيار منصب الوزير الأول أو رئيس الحكومة يبقى قيد الرهن بما تسفره الانتخابات التشريعية وبالتالي على نتائج الأغلبية. نصت المادة 103 من التعديل الدستوري الجديد في فقرتها الأولى على : "يقود الحكومة وزيرا أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن الأغلبية رئاسية".⁴ معنى ذلك أنه حالة فوز الأغلبية من نفس الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية فان هذا الأخير يكون حرا في الاختيار حيث يختار وزيرا أول سواء كان من الأغلبية أو أي شخص آخر يراه مناسب لتطبيق برنامجه الرئاسي ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة⁵

كان الأجدر بالمشروع الدستوري أن ينص على شروط يجب توافرها في اختيار الوزير الأول كشرط الكفاءة والمؤهلات العلمية والسن وغيرها مثل تلك التي نجدها في انتخاب رئيس الجمهورية مثال نظرا الحساسية ونوعية هذا المنصب والصلاحيات التي يتمتع بها لا سيما أن الدستور لا ينص على أي شرط أو قيد في اختيار الوزير الأول، كما أن هذا المنصب مهم في تجسيد برنامج رئيس الجمهورية وبالتالي عليه أن يحسن اختياره الشخص الذي يلقي قبول وتأييد من قبل الأغلبية وبالتالي من الغير المعقول ان يغفل المشرع على مثل هذه الشروط . كما نص التعديل الدستوري 2020 على الحالة التي يقود فيها الحكومة رئيس الحكومة بموجب المادة 02/103 والمادة 110 التي تنص على ما يلي: "إذا أسفرت الانتخابات

التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية ، يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية"⁶ والملاحظ أن المشروع قد عاد الى هذا المنصب بعد أن تخلى عنه في التعديل الدستوري 2008 و 2016 على التوالي ولعل السبب في ذلك هو إعطاء التوازن بين السلطات، حيث يتم اختيار رئيس الحكومة من طرف رئيس الجمهورية من بين الأغلبية البرلمانية غير الأغلبية الرئاسية أي قد تكون من ذلك لم يقيد المشرع رئيس الجمهورية بشروط دستورية أخرى غير أنه يمكن أن ينص المشرع في قانون الانتخابات على جملة من شروط تتعلق بالترشح في المجلس الشعبي الوطني كالشهادة الجامعية وعنصر الشباب وغيرها من الشروط التي قد تحسن في نوعية وجودة اختيار هذا المنصب، كما أن رئيس الحكومة يكون مكلف بتشكيل الحكومة وحسب نص المادة فان رئيس الحكومة يكون غير مقيد في اختيار حكومته على عكس الوزير الأول الذي يقترح تشكيل الحكومة وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية وليس برنامج الرئيس والملاحظ في هذا المقام أن المؤسس الدستوري نص على حالتين أو فرضيتين ولكن ما يمكن

¹ سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 383

² المادة 110 التعديل الدستوري 2020

³ مرسوم رئاسي رقم 199-30 مؤرخ في 28 ديسمبر 2019 ، يتضمن تعيين عبد العزيز جراد وزيرا أول الجريدة رسمية العدد 01 ،مؤرخة في جانفي 2020 ، ص 05

⁴ المادة 103 من التعديل الدستوري 2020

⁵ أنظر المادة 104 ، 105 من التعديل الدستوري نفسه.

⁶ المواد 105-109 من التعديل الدستوري 2020

استنتاجه هو وجود حالات أخرى أغفلها المشرع وهي في حالة عدم وجود انتماء حزبي لرئيس الجمهورية وهذه الحالة قد تنطبق على الرئيس الحالي وبالتالي هنا لا تكون أغلبية رئاسية وإنما تسمى أغلبية برلمانية في كل الحالات حتى وإن كانت موالية لبرنامج الرئيس. أما الحالة الأخرى هي موالاة الأغلبية البرلمانية لبرنامج الرئيس أي موالية لرئيس الجمهورية فهذا يكون بصدد رئيس حكومة بالتسمية فقط. ولكن التساؤل يكون في حالة عدم وجود أغلبية رئاسية والبرلمانية خاصة مع وجود القوائم الانتخابية الحرة؟

كل هذه الحالات أغفلها المشرع ولعل السبب في ذلك إبعاد البرلمان من مشاركة الرئيس في اختيار هذا المنصب، وكان من الأفضل أن ينص على هذه الحالات أو يقيد رئيس الجمهورية في اختيار هذا المنصب باستشارة البرلمان وبالتالي نكون أمام رئيس حكومة في كل الحالات بدلاً من وجود تسميتين، غير أن التساؤل يطرح أيضاً هل يمكن أن يتكون البرلمان من شخصية قادرة على قيادة الحكومة؟ الفرع الثاني الآثار المترتبة على تعيين رئيس الحكومة أو الوزير الأول

* الآثار المترتبة على تعيين الوزير الأول

إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على الأغلبية الرئاسية يعين وزيراً أول حيث يقترح على رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ويترتب عليه تقديم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي عرضه على مجلس الوزراء إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ومن المفترض أن الموافقة تكون بنسبة كبيرة لأن الأغلبية البرلمانية من الأغلبية الرئاسية ولها نفس برنامج الرئيس وبالتالي يكون مطالب بتنفيذ تنسيق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، غير أنه في حالة عدم الموافقة من قبل المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول استقالته إلى رئيس الجمهورية الذي بدوره يعين وزيراً أول بنفس الكيفيات

* الآثار المترتبة على تعيين رئيس الحكومة

يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على الأغلبية البرلمانية غير الأغلبية الرئاسية ويكون رئيس الجمهورية مقيد باختيار رئيس حكومة من بين الأغلبية البرلمانية والملاحظ هنا أنه قد يكون من المعارضة وعلى رئيس الجمهورية أن يحسن الاختيار للحفاظ على التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ويكون رئيس الحكومة مكلف بتشكيل حكومته في أجل 30 يوماً¹ والملاحظ عدم وجود تطابق في المادة 104 بالنسبة لتعيين أعضاء الحكومة يكون بناءً على اقتراح أما في المادة 110 فنصت على أنه يكلف بتشكيل حكومة، لكن حسب رأينا سلطة التعيين واختيار أعضاء الحكومة تكون حرية مطلقة لرئيس الجمهورية ما دام المشرع لم يلزمه بقبول مقترح رئيس الحكومة وما دام التعيين يكون بمرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية.

وتجدر الإشارة على أن التعديل الدستوري 2020 نص في المادة 93/02 منه على عدم جواز تفويض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة ولعل هذا ما يجسد احتكار سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية فقط وتبعية هذا المنصب لهذا الأخير رغم الاختلاف في التسمية².

2- إنهاء مهام منصب الوزير الأول ورئيس الحكومة

عند تمعننا وقراءتنا لنصوص التعديل الدستوري 2020 نجد أنه على غرار التعديلات السابقة فإن مسألة إنهاء مهام رئيس الحكومة أو الوزير الأول مخولة لسلطة رئيس الجمهورية ويتجسد ذلك في المادة 90/05 منه : " يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة وينهي مهامه"³

كما أن التعديل الدستوري نفسه لم ينص على كيفية أو طرق الإنهاء إنما اكتفى المشرع الدستوري بذكر حالات الاستقالة التي تتميز بين حالات التي يكون فيها الوزير الأول أو رئيس الحكومة مجبر وملزم على تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية وبين الحالة التي مكن فيها المشرع حرية رئيس الحكومة أو الوزير الأول تقديم استقالته، كما أن الدستور نص على أن تقديم الاستقالة إلى رئيس الجمهورية وبالتالي هو الوحيد أو الجهة المخولة لإنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة وهذا عمال بقاعدة توازي الأشكال

¹ المادة 110 من التعديل الدستوري نفسه.

² المادة 93/02 من التعديل الدستوري 2020

³ المادة 90/05 التعديل الدستوري نفسه

هذا يعني أن الإنهاء يكون بمرسوم رئاسي أيضا غير أن هناك حالات أخرى لم ينص عليها التعديل الدستوري 2020 على غرار التعديلات السابقة والمتمثلة في حالة المرض أو عدم قدرة رئيس الحكومة أو الوزير الأول من ممارسة مهامه وحالة الوفاة، وكذلك حالات إقالة رئيس الحكومة أو الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية وهذا ما يعاب على المشرع الدستوري حيث كان الأجدر به تدارك هذه الحالات والنص عليها صراحة في التعديل سالف الذكر حتى يضمن نوع من الاستقرار الحكومي.

2-1 تقديم الاستقالة من طرف رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة * الاستقالة الوجوبية:

يمكن تعريفها على أنها الحالات التي يكون فيها رئيس الحكومة أو الوزير الأول مجبرا وملزما بتقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية بموجب نصوص الدستور والتي يمكن عرضها كما يلي في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة أو • برنامج الحكومة: بعد تقديم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة أو رئيس الحكومة برنامج حكومته كما جاء في أحكام المادة 106 و 110-1 و 103 على التوالي إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته، ولهذا الأخير أن يوافق أو لا يوافق ففي هذه الحالة عدم الموافقة يكون الوزير الأول أو رئيس الحكومة مجبرا على تقديم استقالته وهذا بموجب المادة 107 التي تنص على " يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة "2

وتجدر الإشارة على أن في حالة تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالته إلى رئيس الجمهورية يعين هذا الأخير وزيرا أول أو رئيس حكومة حسب الحالة، وفي حالة ما إذا لم يوفق المجلس الشعبي الوطني من جديد يحل هذا الأخير وجوبا وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد3

*** حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة:**

هذا الأخير هو إجراء يطلبه الوزير الأول أو رئيس الحكومة بمبادرة منه للمجلس الشعبي الوطني لمنحه الثقة، ولعل الهدف من وراء هذا الإجراء هو تلقي الدعم الكامل وثقة من قبل البرلمان على عمل الحكومة، غير أنه في حالة عدم موافقة هذا الأخير على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة وهذا بموجب أحكام المادة 111 لاسيما الفقرة 05-406

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن لرئيس الجمهورية قبل قبول الاستقالة أن يلجأ إلى أحكام المادة 151 من التعديل الدستوري 2020 ، أي أن يقوم بحل البرلمان أو إجراء انتخابات قبل أوانها5.

*** ملتمس الرقابة**

هو إجراء يقدمه المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة6 أو على أثر استجواب وفق المادة 161 ، أي عدم ثقة النواب بالحكومة، ففي حالة صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية وهذا ما نصت عليه المادة 162.

*** حالة ترشح الوزير الأول**

أو رئيس الحكومة لرئاسة الجمهورية نصت المادة 96 من التعديل الدستوري 2020 على " يستقيل الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية".

رغم هذه الحالات التي تم الإشارة إليها في تعديل الدستور التي يكون فيها رئيس الحكومة أو الوزير الأول مجبرا على تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية الذي له أن مهامه فقد نص في المادة 96 على أن: "لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته، أو استقالته

1 أنظر المادة 106 و 110/03 من التعديل الدستوري 2020

2 المادة 107 من التعديل الدستوري نفسه

3 المادة 107 108 من التعديل الدستوري 2020

4 المادة 111 من التعديل الدستوري نفسه

5 المادة 151 من التعديل الدستوري نفسه

6 المادة 161 من التعديل الدستوري نفسه.

حتى يشرع رئيس جمهورية الجديد في ممارسة مهامه"¹ ، ولعل الهدف من وراء ذلك هو ضمان الاستقرار في السلطة التنفيذية واستمرار تسيير شؤون البلاد ومن جهة أخرى تجسيد حكر سلطة رئيس الجمهورية في التعيين وإنهاء المهام رئيس الحكومة والوزير الأول ومن هنا نستنتج أيضا تبعية هذا المنصب لرئيس الجمهورية.

* الاستقالة الإرادية

مكن تعريفها على أنها الاستقالة التي يقدمها رئيس الحكومة أو الوزير الأول إلى رئيس الجمهورية في أي وقت شاء حيث له حرية مطلقة عكس الاستقالة الوجوبية، وهذا ما نصت عليه المادة 113 "يمكن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يقدم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية"². وقد تحدث هذه الاستقالة إذا ما كانت هنالك ظروف أو مشاكل يصعب على الوزير الأول مواصلة تنفيذ برنامجه. وإما أن رئيس الجمهورية يصدر أوامر لا تتماشى مع برنامج الحكومة، أو إذا تعرض لضغوط أو انتقادات شديدة سواء من طرف الرأي العام أو من طرف رئيس الجمهورية"³. قد تتجسد هذه الاستقالة بعد الانتخابات التشريعية الحالية في حالة فوز الأغلبية البرلمانية غير البرلمانية الرئاسية، أين يقدم الوزير الأول الحالي استقالته إراديا لتمكين رئيس الجمهورية من تعيين رئيس حكومة خلفا له وكذلك بعد الانتخابات الرئاسية لتمكين رئيس الجمهورية الجديد من تعيين حكومة جديد، فالاستقالة تكون إرادية مادام لم ينص المشرع على خالف ذلك ومادام سلطة التعيين وإنهاء المهام في يد رئيس الجمهورية.

2-2 الإقالة أو الوفاة:

* الإقالة

يمكن الرئيس الجمهورية أن يقليل الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة متى رأى ذلك نظرا لسلطته والصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في التعيين والإنهاء ويستمد هذه الصلاحيات من نص المادة 91/05 : "يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة و ينهي مهامه"⁴ وتجدر الإشارة إلا إن هذه المادة تتنافى مع أحكام المادة 596 سالف الذكر والتي تعتبر استثناءا على إقالة أو تعديل الحكومة كما بيناه سابقا ، وأوضح مثال و أشهره في إقالة رئيس الحكومة وقع في ظل دستور 1996 ، إقالة رئيس الحكومة على بن فليس بتاريخ 25-05-2003 تحت رئاسة السيد عبد العزيز بوتفليقة"، فغادر السيد بن فليس بغير رضاه"⁶.

2-3 الوفاة أو حدوث مانع:

عند قراءتنا لنصوص التعديل الدستوري 2020 وحتى التعديلات السابقة نجد أن المشرع لم ينص على هذه الحالات ولعل العبرة في ذلك هو سلطة رئيس الجمهورية في تعيين من جهة وبالتالي تعيين وزير أول أو رئيس حكومة جديد ومن جهة أخرى سهولة الإجراءات على عكس الإجراءات المتبعة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية غير أنه كان الأجدر بالمشرع تدارك مثل هذه الحالات والنص عليها صراحة لتفادي الغموض.

وفي حالة وفاة رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة أو عدم قدرة هذا الأخير من ممارسة مهامه لحدوث مانع أو مرض فان رئيس الجمهورية يصدر مرسوما رئاسيا ينهي في مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ومن ثم تعيين رئيس حكومة أو وزير أول جديدا بنفس الكيفيات والإجراءات سالف الذكر.

¹ المادة 96 من التعديل الدستوري 2020

² المادة 113 من التعديل الدستوري نفسه.

³ محمد فقير علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير

تخصص قانون عام جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، ص 56

⁴ المادة 91/05 من التعديل الدستوري 2020

⁵ المادة 91/05 من التعديل الدستوري 2020

⁶ محمد فقير ، مرجع سابق، ص.57

وبهذا الصدد كان الأجدد بالمؤسس الدستوري الإشارة وتوضيح إنهاء مهام رئيس الحكومة في التعديل الدستوري 2020 والذي يعين من طرف الأغلبية البرلمانية وبالتالي استشارة هذه الأغلبية في المسائل المتعلقة بهذا المنصب

ثالثا: الوزير الأول في التعديلات الدستورية لسنة 2008 و 2016 ودستور 2020

الدستور ما هو إلا انعكاس للفلسفة السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع، وعليه فإن أي تغيير في البيئة والظروف المحيطة به يفتح المجال على إمكانية تعديل الدستور لاستجابة ومواكبة هذه المستجدات، وبالتالي سنتطرق في هذا المبحث إلى

1- الوزير الأول في التعديل الدستوري لسنة 2008

أعلن رئيس الجمهورية في افتتاحه للسنة القضائية 2008/2009 عن رغبته في إدخال تعديلات جزئية على دستور 1996 ، مؤكدا من خلال الكلمة التي ألقاها أمام القضاة عن رغبته القديمة في تعديل الدستور، إلا أن الظروف حالت دون ذلك نظرا لثقل الالتزامات وتراكم الأولويات ، فشمّل تعديل 15 نوفمبر 2008 تنظيم السلطة التنفيذية بشقيها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وعليه تحديد المهمة الرئاسية والثانية قضية العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وموقع الحكومة في التوازنات الدستورية بوجه عام.

سأتناول مسألتين مختلفتين في الأهمية والأولوية الأولى هي المسألة الأولى كانت الأهم بنظر النظام، وليس يشك أحد أنها الدافع إلى التعديل، أما الثانية المتعلقة بالحكومة، فليست لها أهمية كبيرة وليست عاجلة لأن النظام في الواقع، بخلاف ما هو في الدستور، عمل دائما دون إشكال بالصيغة التي رسمت بعد المراجعة وكان من الممكن أن يواصل على هذا المنوال من دون أية صعوبة¹

كما أكد الرئيس أن هذه المبادرة ليس سوى تعديل جزئي استعجالي أملاه تداخل السلطات في ممارسة مهامها، فقد تولى الرئيس مقاليد الحكم وهو يكرر في العديد من المناسبات أن الدستور الذي جاء من خلاله إلى سدة الحكم هو دستور هجين لا يضبط ولا يحدد مسؤوليات من الدولة وشؤونها بشكل دقيق، فالكمل مسؤول ولا أحد مسؤول².

ودعم رئيس الجمهورية رغبته في التعديل الدستوري بجملة من المبررات منها السياسية ومنها الدستورية.

تمثلت المبررات السياسية في جملة المآخذ التي كان يريدتها الرئيس الحالي منذ توليه رئاسة الجمهورية، والمتمثلة في أن دستور 1966 لم يحدد بشكل دقيق كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة من حيث المسؤولية³ ، وبصرف النظر عن بعض النقائص التي قد يقف عليها بعض المختصين في القانون الدستوري عن احكام الدستور 1996 ، إلا أنه وبدون شك يمثل تطورا إيجابيا بالنسبة للدساتير

السابقة، ومنها دستور 1976، حيث أعاد إدراج مؤسسات الدولة الجزائرية وممارسة السلطة إلى الأطر الدستورية، والفضل في ذلك يرجع إلى الرئيس "اليامين زروال"⁴

*مبررات النخبة السياسية المؤيدة لرئيس الجمهورية.

بادرت العديد من الشخصيات المقربة من الرئيس عبد العزيز بوتفليقة تمهيدا للتعديل الدستوري الذي ظل الرئيس يطالب به إلى تنظيم حملة ضد دستور 1996 ، كان أولها حزب جبهة التحرير الوطني على لسان الأمين العام السيد عبد العزيز بلخادم الذي صرح في الكثير من المناسبات أن حزب جبهة التحرير الوطني يساند مسعى رئيس الجمهورية لتعديل الدستور، وأنه في هذا الإطار يملك مشروعا متكاملًا يتضمن هذا التعديل، ومن أهم ما يتضمنه هذا التعديل أنه يكرس نظاما رئاسيا على نمط النظام الرئاسي الأمريكي⁵

¹ صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 229

² أكد الرئيس أن التعديل المقترح هو تعديل جزئي استعجالي يستتبع بمراجعة دستورية عميقة ... صادق مجلس الوزراء على مشروع التعديل في اجتماعه المنعقد في 13/11/2008 ، وقام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري قصد إبداء رأيه في مشروع التعديل طبقا لأحكام المادة 176 من الدستور، أصدر المجلس الدستوري رأيه في 07/11/2008.

³ محمد بورايو، مرجع سابق، ص 174

⁴ نسرين ترفاس، مرجع سابق، ص 12

⁵ مولود منصور، بحث في القانون الدستوري دط، موفم للنشر، الجزائر، 2010، ص 235

وأن هذا النظام هو الذي يتفق مع المعطيات التاريخية والحضارية للمجتمع الجزائري، وينسجم مع متطلبات ومقتضيات المرحلة التي تعيشها البلاد والتي تقتضيها وجود سلطة سياسية على رأس الدولة لها القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة وبقي السيد عبد العزيز بلخادم ينادي بذلك، وهو رئيس الحكومة منذ ماي 2006 فكان يستعمل في تصريحاته مصطلح منسق الحكومة " من أجل تنفيذ البرنامج الرئاسي¹ وأيضاً من الشخصيات التي دعمت مسعى رئيس الجمهورية آنذاك هو الأمين العام لحزب التجمع الوطني أحمد أويحي، الذي صرح بموافقة على التعديل الدستوري مقترحاً الطريقة التي تنص عليها المادة 176 من الدستور، أي التعديل عن طريق البرلمان دون اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي لموافقة المجلس الدستوري

إن هذا التناقض الذي كان في دستور 1996 يحمله في طياته خاصة في تنظيمه للسلطة التنفيذية، دفع برئيس الجمهورية إلى المبادرة بتعديل جزئي، من خلاله إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل من خلال إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول"، وتقليص دوره ليصبح جهازاً مساعداً لرئيس الجمهورية، يسعى إلى تنفيذ برنامج هذا الأخير، وتلبية مصالحه حسب سياسته وهواه².

*المبررات الدستورية

للقوف على هذه المبررات حاولنا الرجوع إلى الأسباب التي اعتمدها المجلس الدستوري في الرأي الذي أبداه حول المشروع المتضمن التعديل الدستوري، حيث شمل التعديل مجموعة من المواد عددها 22 مادة، مع إضافة مادة جديدة للمادة 31 مكرر ، وبندين إلى المادة 77 وبند إلى المادة 178، واستعراض رأي المجلس الدستوري في مختلف المواد التي طرأ عليها التعديل، وتحديد طبيعة هذا التعديل، ثم استعراض المبررات التي كانت سبباً في إحداث هذا التعديل، وما يهمننا هو رأي المجلس الدستوري حول التعديل الذي طرأ على منصب "رئيس الحكومة"، واستبداله بمنصب "الوزير الأول".

إن من وجهة نظر المجلس الدستوري في تغيير اسم "رئيس الحكومة" إلى "الوزير الأول"، وتكييف صلاحياته ومهامه وفق رؤية جديدة، يمثل إعادة تنظيم وتدقيق وتوضيح الصلاحيات والعلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية، دون المساس بالتوازنات الأساسية للسلطات بغرض جعل السلطة التنفيذية قوية وموحدة ومنسجمة³

كما أن إلغاء منصب "رئيس الحكومة" واستبداله بمنصب "الوزير الأول" يعود إلى عدم إمكانية الجمع بين رئيس منتخب على أساس برنامج حائز على ثقة الأغلبية المطلقة للناخبين، يلزم رئيس الجمهورية دستوريا بتنفيذه، ورئيس الحكومة مطالب بتطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها، مع أن الشرعية الانتخابية لهذه الأغلبية مهما كانت لا يمكن أن تتجاوز شرعية الرئيس الممثل لكل الجزائريين⁴

*مضمون التعديل الجوهري

إن أبرز مظاهر التعديل الدستوري في 2008 هو استبدال منصب رئيس الحكومة بوزير أول يتولى رئيس الجمهورية تعيينه وإنهاء مهامه وهو منصب كان موجوداً في دستور 1976 ، على الرغم من أن التسمية ليس لها أي تأثير على تنظيم السلطة التنفيذية وإنما العبرة بالصلاحيات⁵

لقد قام التعديل الدستوري لسنة 2008 بإعادة هيكلة السلطات التنفيذية من خلال النقاط التالية

- استبدال منصب رئيس الحكومة بوزير أول، يعينه رئيس الجمهورية وينهي مهامه (الفقرة 5 من المادة 77 من التعديل الدستوري)

- تم إلغاء مجلس الحكومة، فأصبح للحكومة إجتماعات ليس للوزير الأول صلاحية رئاستها إلا بتفويض من رئيس الجمهورية (فقرة 6 من المادة 77)

¹ محمد بورايو، مرجع سابق، ص 175

² عمار عباس، مرجع سابق، ص 126

³ محمد بورايو، مرجع سابق، ص

⁴ محمد بورايو، مرجع سابق، ص 128

⁵ المرجع نفسه، ص 132

- يمكن لرئيس الجمهورية أن يعيّن نائبا أو عدة نواب للوزير الأول، بغرض مساعدته في ممارسة وظائفه وينهي مهامه (فقرة 7 من المادة 77 من التعديل الدستوري)¹.

- لم يعد يقترح الوزراء ليعينهم الرئيس، حيث تنص المادة 79 من الدستور المعدل 2008 على أنه يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد إستشارة الوزير الأول.

- ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة، كما يضبط الوزير الأول مخطط عمله لينفذه ويعرضه على مجلس الوزراء².

- يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك (فقرة 3 من المادة 85)

- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك (فقرة 4 من المادة 85)³

- يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ولهذا الأخير إجراء مناقشة عامة، ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمله على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية (فقرة 1 و 2 من المادة 80)⁴.

اعتبر المجلس الدستوري أن هذه الأحكام موضوع التعديل تهدف إلى إدخال تغييرات داخل السلطة التنفيذية، بهدف ضمان انسجام أكبر وفعالية أفضل بمهامها، ولا يؤثر على التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات، كما أنه لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن، والحريات العامة⁵.

لكن لما نقارن بين منصب رئيس الحكومة قبل التعديل والوزير الأول بعد التعديل، نجد اختلافا كبيرا، إلى درجة أنه يمكن القول أن السلطة التنفيذية تساوي رئيس الجمهورية، وما الوزير الأول إلا أداة في يد رئيس الجمهورية.

2- الوزير الأول في التعديل الدستوري لسنة 2016

إن التعديل الدستوري لسنة 2016 جاء بعدة تعديلات مست جميع السلطات، خاصة السلطة التنفيذية برئيسها رئيس الجمهورية والوزير الأول، الذي كان قبل تعديل 2008 يسمى برئيس الحكومة.

*دراسة تحليلية لبعض المواد ومقارنتها بالتعديل الجديد

نجد المادة 77 فقرة 5 ، والمعدلة بالقانون 01-16 أصبحت 91 فقرة 5 ، تضمنت تعديلا مهما وهو يتعلق بتعيين الوزير الأول، أي أن رئيس الجمهورية عند تعيينه للوزير الأول عليه استشارة الأغلبية البرلمانية، والذي يعتبر تعيين الوزير الأول عرفا درجت عليه الأنظمة الديمقراطية، منها النظام البرلماني وشبه الرئاسي، مع الإبقاء على إنهاء مهام الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية، والذي يعد مساسا باختلال المسؤولية السياسية، بحكم أنه من المفترض أن البرلمان هو من يعين الوزير الأول، وهذا ما يتبعه النظام الفرنسي⁶

أما بخصوص أصبحت في التعديل الدستوري الأخير المادة 92 ، والتي تقر تعيين رئيس المادة 78 التي الجمهورية في الوظائف العليا في الدولة ، زيادة على ما حوله له الدستور صراحة بعد إحتكاره لسلطة التعيين، التي توجب أن يحول جزءا منها للوزير الأول، وهو ما يتضح من خلال أن الرئيس بمجرد وصوله

¹ المادة 77 من التعديل الدستوري 2008

² المادة 79 من التعديل الدستوري 2008

³ المادة 85 من التعديل الدستوري 2008

⁴ أنظر المادة 80 من التعديل الدستوري

⁵ رأي المجلس الدستوري رقم 2001 المؤرخ في 7 نوفمبر 2008 بتاريخ 2008/11/16

⁶ أنظر المادة 91 من التعديل الدستوري 2016

للسلطة في 1999 ، فقد اتخذ مرسوما رئاسيا 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا، وهو ما يعد انتهاكا للدستور، وفي حد ذاته قد عمل المشرع الحالي على توسيع وتقوية سلطة رئيس الجمهورية بشكل واضح¹.

- بالنسبة للمادة 79 المعدلة بالمادة 93 ، والتي تتضمن تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء عمل الحكومة بعد استشارة الوزير الأول، وتتضمن وظيفة الوزير في تنسيق عمل الحكومة، أي أن الوزير هو مجرد وسيط بين أعضاء الحكومة، وهذا ما يؤكد تكريس وحدة السلطة التنفيذية، و انتفاء ثنائيتها، مما يعني غموضا في تكييف طبيعة النظام مجددا².
وكذلك بالنسبة للمادة 85 التي عدلت بالقانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 بالمادة 99، أضافت هذه المادة بعد التعديل صلاحية مهمة للوزير الأول وفي ترأسه لاجتماعات الحكومة (فقرة 3 من المادة 99) بعدما كان يمارسها عن طريق تفويض من رئيس الجمهورية أي كان خاضع تحت سلطة الرئيس³ كذلك نجد أن التعديل الجديد أعطى للوزير الأول الحق في تمديد الدورة البرلمانية لأيام معدودة بغرض إتمام جدول الأعمال بنص المادة 118 المعدلة بالمادة 135 من التعديل الجديد، والذي يعد مساسا باستقلالية البرلمان بتدخل الحكومة دائما⁴.

- بالنسبة للمادة 120 المعدلة بنص المادة 138 من التعديل الأخير، تنص في هذه الحالة أن الوزير الأول مقيد بأجل، وهذا على غرار ما كان في التعديل القديم الذي لم يكن مقيدا، كما أنه أبقى كذلك على إلزامية اشتراط موافقة الحكومة على أي تعديل يمكن أن يطرأ على النص الذي أعدته اللجنة

متساوية الأعضاء في حال الخلاف وهنا الاستمرارية في تكريس التدخل لصالح الحكومة في المسار التشريعي⁵

- فيما يتعلق بالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، لم يدخل المشرع أي تعديل، إلا أنه قيد الحكومة بأجل 30 يوم للرد على الاستجواب بنص المادة 151 من التعديل لسنة 2016، وهو نفسه في المادة 134 المعدلة بالمادة 152 التي تقيد الأجل 30 يوما للرد على الأسئلة الشفوية والكتابية.

*الانتقادات الموجهة لتعديل 2016

إن التعديل الدستوري أغفل الكثير من الجوانب المهمة منها:
- تقليص سلطات رئيس الجمهورية وتوزيعها أو على الأقل جزء منها للوزير الأول
- كما أنه كان من الأفضل لو أنه أعاد الاعتبار للوزير الأول، باعتباره الرأس الثانية في السلطة التنفيذية ومنحه مجموعة من السلطات يكون مسئولا بقدرها أمام البرلمان الذي يمكن إثارة مسؤوليته مع ضرورة منع إمكانية إقالته من طرف رئيس الجمهورية، وبهذا يعيد المؤسس الدستوري تجسيد ملامح النظام شبه الرئاسي، وضمان التوازن.
- إحداث التوازن بين السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية في حين لا مسؤولية السياسية له مع إصلاح وتوضيح المسؤولية الجنائية، وتحديد نطاق ومعنى ماهية جريمة الخيانة العظمى وتأسيس محكمة للفصل فيها¹

¹ أنظر المادة 92 من التعديل الدستوري 2016

² أنظر المادة 93 من التعديل الدستوري 2016

³ أنظر المادة 93 من التعديل الدستوري 2016

⁴ أنظر المادة 135 من التعديل الدستوري 2016

⁵ أنظر المادة 138 من التعديل الدستوري 2016

من خلال ما سبق، نخلص بأن مشروع التعديل الدستوري لم يستجب للتطلعات المتوقعة، ويتمثل ذلك في مجمل الإصلاحات الفارغة في محتواها، فالتعديل لم يصحح أية من الإختلالات في الدستور خاصة بين السلطات وعدم تبيان وغموض كبير حول طبيعة النظام القائم، وعدم خلق توازن بين السلطات، مع إبقاء هيمنة السلطة التنفيذية على جميع السلطات الأخرى، أي هيمنة رئيس الجمهورية. وتبقى في الأخير هذه الإقتراحات التي قدمناها كما سبق على أمل تحقيق ولو جزء منها، لتحقيق توازن في النظام الفعلي، والديمقراطية الحقة

3- الوزير الأول في دستور 2020

لقد جسد المشرع الدستوري في التعديل الدستوري 2020 المركز القانوني للوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة وذلك من خلال منحه صلاحيات فردية معتبرة باعتباره الرجل الثاني على رأس الحكومة حسب الحالة وذلك من السلطة التنفيذية كإصدار المراسيم التنفيذية هذا من جهة ومن جهة أخرى تربيعة على هرم الجهاز الإداري نظرا لطابع الإداري في صلاحيات هذا الأخير كالرقابة والتوجيه إضافة إلى ذلك يناف له صلاحيات أخرى مشتركة سواء مع البرلمان أو رئيس الجمهورية كالاستشارات التي يقوم بها هذا الأخير سواء في الظروف العادية أو غير العادية أما من حيث التعيين وإنهاء مهام هذه المنصب فإن المشرع أبقى هذه السلطات حكرا في يد رئيس الجمهورية فقط على غرار التعديلات السابقة وتتجسد أهمية هذي أنه لا يمكن تفويضها عكس صلاحيات وسلطات أخرى أين يمكن تخويلها سواء للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أو جهات أخرى منصوص عليها في الدستور وهذا نظرا للمكانة القانونية لهذا المنصب في السلطة التنفيذية وأهميته في الحفاظ على التوازن بين السلطات ولعل أهم ما جاء في التعديل الدستوري 2020 هو ما نصت عليه المادة 103 منه على الحالة التي يقود فيها الحكومة وزيرا أول والحالة التي يقود فيها الحكومة رئيس حكومة وبالتالي فإن اختيار منصب الوزير الأول أو رئيس الحكومة يبقى قيد الرهن بما تسفره الانتخابات التشريعية وبالتالي على نتائج الأغلبية.

عند تمعننا وقراءتنا لنصوص التعديل الدستوري 2020 نجد أنه على غرار التعديلات السابقة فإن مسألة إنهاء مهام رئيس الحكومة أو الوزير الأول مخولة لسلطة رئيس الجمهورية، ويتجسد ذلك في المادة 05/90 منه : يعين" الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وينهي مهامه² كما أن التعديل الدستوري نفسه لم ينص على كيفية أو طرق الإنهاء إنما اكتفى المشرع الدستوري بذكر حالات الاستقالة التي تتميز بين حالات التي يكون فيها الوزير الأول أو رئيس الحكومة محبر وملزم على تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية وبين الحالة التي مكن فيها المشرع حرية رئيس الحكومة أو الوزير الأول تقديم استقالته، كما أن الدستور نص على أن تقديم الاستقالة إلى رئيس الجمهورية وبالتالي هو الوحيد أو الجهة المخولة لإنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة وهذا عمال بقاعدة توازي الأشكال هذا ما يعني أن الإنهاء يكون بمرسوم رئاسي أيضا، غير أن هناك حالات أخرى لم ينص عليها التعديل الدستوري 2020 على غرار التعديلات السابقة والمتمثلة في حالة المرض أو عدم قدرة رئيس الحكومة. أو الوزير الأول من ممارسة مهامه وحالة الوفاة، وكذلك حالات إقالة رئيس الحكومة أو الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية وهذا ما يعاب على المشرع الدستوري حيث كان الأجدر به تدارك هذه الحالات والنص عليها صراحة في التعديل سالف الذكر حتى يضمن نوع من الاستقرار الحكومي. ويتمتع هذا المنصب بصلاحيات مهمة باعتباره الرجل الثاني لسلطة التنفيذية نصت عليها التعديلات الدستورية المتعاقبة على غرار التعديل الدستوري 2020 الذي لم يختلف عن سابقه والملاحظ أنه رغم العودة إلى تسمية رئيس الحكومة غير أن هذا الأخير لم يخصه المشرع بصلاحيات تتماشى مع هذه التسمية كما كان عليه في دستور 1996 أو بالنظر إلى التشريعات المقارنة حيث نجد يتمتع بصلاحيات أوسع من تلك التي يتمتع بها منصب الوزير الأول أو التي نص عليها التعديل الدستوري 2008 و 2016 و 2020

¹ مداخلة حاتم ذبيح العلاقة بين السلطات في التعديل الدستوري المرتقب التوازن المفقود، (يوم 26/01/2016) كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، ص 9

² أنظر المادة 90/05 من التعديل الدستوري 2020

ولعل الهدف من وراء ذلك هو إبقاء تبعية هذا المنصب إلى رئيس الجمهورية ووضع التنفيذية في يد هذا الأخير للمحافظة على التوازنات بين المؤسسات الدستورية

خلاصة الفصل الأول

وفي ختام هذا الفصل، يمكن القول أن منصب الوزير الأول في النظام الجزائري قد شهد تطورا ملحوظا عبر الدساتير المختلفة التي تعاقبت على الزائر ، كما أن التطور كان نتيجة التغيرات التي عرفت الجزائر من خلال تغيير لأصحاب القرار والذهنيات المختلفة التي كانت تؤثر على النظام السياسي سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية.

والشيء الملاحظ هو أن منصب الوزير الأول مر عبر مرحلة كان وجود شكلي لا يلعب دور وكان بمثابة مساعد لرئيس الجمهورية بدون صلاحيات دستورية تذكر، إلى أن أصبح يلعب دور هام في الحياة السياسية ويمارس لصلاحيات دستورية بصفة فعلية إلى جانب رئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية باعتبار النظام السياسي الجزائري اعتمد في ظل دستور 2020 على الثنائية

رابعا : صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة

يتمتع الوزير الأول بالمسؤولية المزدوجة وتتجلى هذه المسؤولية في نيل الوزير الأول الثقة رئيس الجمهورية وذلك في تولي وممارسة مهامه ومن جهة أخرى تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية من جهة أخرى.

والوزير الأول مسؤول عن تنفيذ السياسة الحكومة، فهو يملك مجموعة من الصلاحيات المخولة له، أما فيما يتعلق بالمسؤولية الثانية وهي أمام البرلمان وذلك على الوزير الأول أن يحوز ثقة البرلمان من خلال المجلس الشعبي الوطني وجلس الأمة.

ولهذا فإن نص الدستور على تعيين الوزير الأول كعصب ثاني في السلطة التنفيذية ولهذا أسند له الدستور الى اختصاصات ومهام التي يقوم بها الوزير الأول، ومن هذا المنطلق ندرس صلاحياته فيما يلي :

1- الصلاحيات السياسية للوزير الأول

أ- توزيع المهام بين أعضاء الحكومة

بعد تعيين الوزير الأول إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن الأغلبية الرئاسية أو رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن الأغلبية البرلمانية من طرف رئيس الجمهورية كما سبق تفصيله إضافة إلى ذلك يعين أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

هذا الأخير استندت له مهمة توزيع الصلاحيات والمهام بين أعضاء الحكومة بعد تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء وزارتي الدفاع والخارجية¹، ولم يفرض الدستور الجزائري الحد الأدنى هنا فان تنظيم الطاقم الوزاري هو من صلاحيات الوزير الأول² ورئيس الحكومة حسب الحالة ويتم توزيع المهام بموجب مرسوم تنفيذي³، الذي يحدد عدد الحقائق الوزارية ومهام كل وزير بعد توزيع الحقائق الوزارية، ويقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتقسيم العمل بين هؤلاء ويضبط الاختصاص تقاديا لتنازع الاختصاص بين وزارة أخرى⁴.

ب- إعداد مخطط الحكومة أو برنامج الحكومة

فرق التعديل الدستوري 2020 بين مخطط عمل الحكومة الذي يعده الوزير الأول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن الأغلبية الرئاسية وبرنامج الحكومة الذي يعده رئيس الحكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن الأغلبية البرلمانية فالأول هو عبارة على تنفيذ وتطبيق برنامج الرئيس الجمهورية الذي يعرضه الوزير الأول على مجلس الوزراء ثم يقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه كما يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة بعد موافقة المجلس الشعبي

¹ أنظر المادة 91 / 01 ، 03 من التعديل الدستوري. 2020

² عمار بوضياف مرجع نفسه، ص 207

³ انظر المرسوم التنفيذي رقم 01 - 20 ، تضمن تعيين أعضاء الحكومة الجريدة الرسمية، العدد 01 ، الصادرة في 05-01-2020،

ص 05

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 3، جسور لنشر و التوزيع، الجزائر، 2015 ص217

الوطني¹

أما الثاني مكلف بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية والذي من المفترض أن لا يكون بالضرورة برنامج الرئيس والذي يعرض على مجلس الوزراء والبرلمان بنفس الكيفيات السابقة لمخطط الوزير الأول بعد الموافقة من طرف البرلمان على مخطط عمل الحكومة في حالة الوزير الأول أو برنامج الحكومة الذي أعده رئيس الحكومة يلتزم كل منهما بما تمت الموافقة عليه ولهذا الغرض ألزم المشرع الدستوري كل أحكام المادة 111 من التعديل الدستوري الحالة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بموجب 2020 تقديم بيان عن السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني سنويا وبالتالي قيام المسؤولية أمام هذا الأخير الذي قد تختتم هذه المناقشة وتتوج بلائحة أو إيداع ملتبس رقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني، ويمكن تعريف السياسة العامة على أنها " : تحقيق الأهداف التي تسعى الحكومة تجسيدها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مع تعبئة الوسائل المتاحة (القانونية الهيكلية والمادية) قصد تحقيقها، كما تعرف أنها تحديد الأهداف الأساسية للحياة الوطنية"²

2- الصلاحيات التنفيذية

أ- توقيع المراسيم التنفيذية:

المراسيم هي إحدى الأدوات الهامة في مجال التنظيم حيث تعد من فئة التشريع الفرعي الذي هو من اختصاصات السلطة التنفيذية³ ومن وجهة نظرنا يمكن تعريف المراسيم التنفيذية على أنها المراسيم التي يصدرها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة. والوزير الأول لا يملك سلطة التشريع بصفة أصلية ومع ذلك فهو يساهم في هذا النشاط بشكل فرعي بمناسبة تحديده للتفصيلات الموضوعية الضرورية للنصوص التشريعية العامة قبل إدخالها حيز التنفيذ، وتعرف المراسيم التنفيذية في هذا الصدد بأنها " : مجموعة الإجراءات التي تتضمن الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات " ⁴ ، أما الأساس القانوني لتوقيع المراسيم التنفيذية نجده في نص المادة 112/05 من التعديل الدستوري 2020 التي تقابلها المادة 04/85 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على نفس الصلاحيات وكمثال على ذلك المرسوم التنفيذي رقم 20-185 يتضمن تمديد تدابير تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء كوفيد 19 ومكافحته⁵.

ب- تطبيق القوانين و التنظيمات:

المقصود بالتنظيمات هي سلطة الرئيس في ممارسة السلطة التنظيمية عن طريق إصدار المراسيم الرئاسية في المسائل غير مخصصة للقانون⁶، والتي يمكن تعريفها على أنها " مجموعة اللوائح التي تصدر على شكل مراسيم رئاسية، بحيث لا تخضع لأي شرط أو قيد مع ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية وتصدر مستقلة عن أي تشريع"⁷ ، حيث يرجع تطبيقها إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة⁸ ، كما يتولى الوزير الأول تنفيذ القوانين ذات القواعد العامة والتي تحتاج لتنفيذها لوائح تفصيلية، حيث يتم ذلك بموجب مراسيم تنفيذية⁹ ، وبالتالي تختلف هذه الأخيرة عن المراسيم التنظيمية الرئاسية في كونها

¹ أنظر المواد 103 104 105 106 من التعديل الدستوري 2020

² محمد فقير، مرجع سابق، ص 70

³ هشام مولاي " المرسوم كالية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية"، مجلة الاجتهاد لدراسات القانونية و الاقتصادية، جامعة تمنغاست، العدد 06 ، 2014 ، ص. 66

⁴ حبيب الرحمان غانس " الاوامر الرئاسية و المراسيم التنفيذية في اطار ضمان نفاذ أحكام الدستور "، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة يحي فارس المدية، ص 241

⁵ المرسوم التنفيذي رقم 185 - 20 الصادر ب 16 يوليو 2020 ، يتضمن تمديد تدابير تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء كوفيد 19 مكافحته الجريدة الرسمية رقم 40 ، الصادرة في 18 يوليو 2020 ، ص 27

⁶ المادة 141 من التعديل الدستوري. 2020

⁷ شوقي يعيش تمام " السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 ، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 41 ، سنة 2015 ، ص 42.

⁸ المادة 141-02 ، التعديل الدستوري السابق

⁹ عيسى طي " مكانة الوزير الأول في الجزائر من خلال طبيعة سلطاته على ضوء التعديل الدستوري 2008، كلية الحقوق و العلوم السياسية الجلفة، ص 201

ترتبط بنص تشريعي أو تنظيمي مستقل، وعليه يصدر لتنفيذ الأمور القانونية التي يتضمنها النص ويضع القواعد التفصيلية اللازمة لتيسير تنفيذ القانون.¹

ولعل من وجهة نظرنا هذه من أهم الصلاحيات التنظيمية التي يتمتع بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

ج- صلاحيات التوجيه والتنسيق والرقابة لعمل الحكومة:

نصت المادة 112/01 من التعديل الدستوري 2020 بوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة. ولعل مضمون هذه المادة. هي السلطة المركزية التي يتمتع بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة باعتباره جزء مهم وفعال في السلطة التنفيذية إلى جانب رئيس الجمهورية، وتمارس هذه الصلاحية على عمل الحكومة باعتباره المشرف عليها وتعمل تحت وصايتها ويتم التنسيق من خلال اللقاءات بالوزراء المشكلين للطاقي الحكومي أو بعضهم من خلال ترأسه لاجتماعات الحكومة والتي عادة ما تتوج بتعليمات أو قرارات أو حتى مراسيم تنفيذية.

كما له صلاحية التوجيه ويمكن تعريفها بأنها " تلك العملية التي تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد المراقبة وملاحظة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين " ² وبالتالي ضمان تحقيق الأهداف المرسومة والتمثلة في تنفيذ برنامج رئيس الحكومة أو مخطط عمل الحكومة ومدى التزام الوزارات والقطاعات.

إضافة إلى ذلك يتمتع بصلاحيات الرقابة والتي تعرف على أنها : "القيام بمجموعة من الصلاحيات فيتولى إجازة عمل المرؤوس، ويمتلك سلطة تعديل وإلغاء وسحب أعماله، كما يملك سلطة الحلول محله ، ومن خلال هذا التعريف يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة رقابته على للقيام أعمال معينة"³ عمل الحكومة برقابة وصائية على أعمال مرؤوسيه أو الأشخاص في حد ذاتهم وقد تتجسد هذه الرقابة في الزيارات التي يقوم بها أو من خلال إصدار القرارات أو إلغاء أو حتى السحب والحلول كالتعيينات أو إنهاء المهام والتعليمات

3- صلاحيات إدارية وإخطار المحكمة الدستورية

أ- صلاحيات إدارية

* التعيين

مما لا شك أن الوزير الأول بصفته الرجل الثاني لسلطة التنفيذية فان الدستور خص له صلاحيات التعيين في الوظائف المدنية لدولة وذلك بموجب المادة 112/06 من التعديل الدستوري 2020 والتي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير غير أن المشرع لم يحدد الوظائف المدنية لدولة التي يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة التعيين فيها غير أن صدور المرسوم الرئاسي رقم 20-39 يتعلق بتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية لدولة والذي يلغى بذلك المرسوم الرئاسي 99-240 الذي أزال الغموض وفصل في صلاحيات التعيين التي تكون حصرا للرئيس الجمهورية وصلاحيات الوزير الأول، حيث نصت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 20-39 في التعيينات الخاصة برئيس الجمهورية والتي تكون بمرسوم رئاسي⁵.

أما صلاحيات التعيين الخاصة بالوزير الأول نصت عليها المادة الثانية من نفس المرسوم على دخول الوزير الأول التعيين وإنهاء المهام في المناصب والوظائف العليا لدولة لدى الوزارات باستثناء الإدارات المركزية للقطاعات المذكورة في المادة أعلاه، وكذلك المصالح الخارجية المركزية التابعة لهذه القطاعات"، كما أن المادة 03 نصت على أن التعيين يكون بمرسوم تنفيذي ونصت على الوظائف العليا التي يعين فيها الوزير الأول، أما المادة الرابعة من نفس المرسوم نصت على التعيينات التي تكون بناء

¹ شوقي يعيش تمام ، مرجع نفسه، ص 42

² نسرين شريفي ومريم عمارة وسعيد بو علي القانون الاداري دار بلقيس ان الجزائر في 60

³ نسرين شريفي ومريم عمارة وسعيد بو علي مرجع نفسه، ص 63

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 99-240 ملغى المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 ، الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 31 أكتوبر 1999

⁵ انظر مرسوم رئاسي رقم 20-39 ، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، الجريدة الرسمية العدد 06 ، المؤرخة في 02 فبراير 2020 ص 08

على اقتراح الوزراء المعنيين وهم الإدارات المركزية للوزارات والإدارات الإقليمية¹ ، وبالتالي يكون رئيس الجمهورية تنازل على جزء من صلاحياته في التعيين في بعض وظائف الدولة لصالح الوزير الأول، ولعل هذا ما يجسد ما وعد به الرئيس عبد المجيد تبون بالتقليص من بعض من صلاحياته، بالمقابل توسيع في صلاحيات الرجل الثاني لسلطة التنفيذية وهذا ما يبرز المكانة الدستورية لهذا المنصب في الجزائر الجديدة وبالتالي يكون مساعد لرئيس الجمهورية في التعيين في بعض وظائف الدولة.

* السهر على حسن سيرة الإدارة العمومية والمرافق العمومية

من بين الوظائف التي تعمل عليها الدولة وكافة الأنظمة الديمقراطية هي حسن سيرة الإدارة العامة وقد أنطت التعديل الدستوري هذه الصلاحية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في المادة 112/07 : ".... يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية " والملاحظ هنا أن المشرع الدستوري قد أضاف المرافق العمومية على عكس ما جاء به التعديل الدستوري² 2016 وعليه يمكن تعريف الإدارة العمومية والمرافق العمومية كالتالي : يناط بالإدارة العامة في المجتمع الجزائري غيره من المجتمعات أداء وظائف معينة كتوفير الخدمات للجمهور وممارسة بعض النشاطات³ وتعرف المرافق العامة بحسب المعيارين الشكلي والموضوعي على أنها " كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها بقصد إشباع الحاجات والخدمات العامة للجمهور"⁴.

ويعرف أيضا حسب المعنى العضوي": كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور ... أما حسب المعنى الوظيفي أو الموضوعي: كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة"⁵

ونظرا لتطورات التي عرفها النظام الدستوري الجزائري تكون مسؤولية الوزير الأول أو رئيس الحكومة أمام تحديات كبيرة في المجال الإدارة العمومية من خلال ضمان الشفافية والمساواة بين المستخدمين والقضاء على البيروقراطية والفساد الإداري الذي خلفه النظام السابق لكسب ثقة الشعب ويكون ذلك من خلال الرقابة المستمرة وإصدار التعليمات والقرارات والمراسيم التنفيذية على القطاعات التابعة للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وكذلك عصرنة الإدارة، أما حسن سيرة المرافق العمومية فيكون عن طريق تنظيمها وإعادة هيكلتها من خلال إدخال المبادئ الحديثة لسييرها كمبدأ الشفافية والنظر في طرق إدارتها مع ما يتماشى لمتطلبات الشعب ومرونتها لمواكبة التطورات الحديثة وهذا ما تسعى إليه الحكومة الحالية.

* يرأس اجتماعات الحكومة

يميز هنا بين مجلس الوزراء واجتماعات الحكومة فالأول يرأسه رئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة 91/04 من التعديل الدستوري 2020 ويكون فيه الوزير الأول أو رئيس الحكومة عضوا فيه، كما أن التعيينات في هذا المجلس يكون باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة⁶ وفي هذا المجلس يعالج المسائل ذات الأهمية القصوى (الدفاع الوطني السياسة الخارجية ...) تحت رئاسة رئيس الجمهورية الذي يتولى مراقبة ومتابعة العمل الحكومي عن طريق قبول أو رفض التوقيع على التنظيمات المستقلة التي تحتاج الحكومة مصادقة رئيس الجمهورية عليها قصد تنفيذ برنامجها، ويبيدي رأيه وملاحظاته في مدى تقدم تنفيذ السياسة العامة للبلاد.

أما الثاني فهو من صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وهذا ما أسفرت عنه المادة 112/04 من التعديل الدستوري 2020 " يرأس اجتماعات الحكومة "والتي تكون بموجب جدول أعمال

¹ انظر مرسوم رقم 39-20 نفسه ص 08

² أنظر المادة 99/07 من التعديل الدستوري 2016

³ عمار بوضياف مرجع سابق، ص 207

⁴ نسرين شريف ومريم عمارة وسعيد بو علي مرجع.

⁵ عمار بوضياف مرجع سابق، ص 414

⁶ أنظر المادة 92/03 من التعديل الدستوري 2020

تضبطه الأمانة العامة للحكومة¹، والمتفق عليه أن اجتماعات الحكومة لا تقتصر على النصوص دراسة مشاريع ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي، بل تمتد إلى دراسة نشاطات مختلفة القطاعات الوزارية²

لعل الهدف من وراء ترأسه لاجتماعات الحكومة هو معرفة مدى تطبيق برنامج الحكومة أو مخطط العمل والتنسيق بين الوزارات ومناقشة أو المصادقة على مراسيم أو قرار، ومثال على ذلك ترأس الوزير الأول عبد العزيز جراد الأربعاء 28 أبريل 2021، اجتماعا للحكومة درس خلاله مشروعا تمهيديا لأمر، وأربعة مشاريع مراسيم تنفيذية قدمها الوزراء المكلفون بالعدل، والمالية، والطاقة، والصناعة الصيدلانية.

ب- إخطار المحكمة الدستورية- صلاحية إجرائية

إضافة إلى الصلاحيات الإدارية يتمتع هذا المنصب بصلاحيات تعتبر إجرائية وهي إخطار المحكمة الدستورية.

تجدر الإشارة إلى أنه تم إنشاء المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري 2020 بموجب المواد إلى 198 لتحل محل المجلس الدستوري سابقا، وهي مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان احترام الدستور³.

إضافة إلى الصلاحيات الممنوحة للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بموجب أحكام الدستور 2020 اعترف الدستور صراحة على صلاحية هذا الأخير في إخطار المجلس الدستوري بموجب المادة 193 من نفس الدستور ولعل هذا ما يجسد مكانة هذا المنصب كجزء من التنفيذية و يكون هذا الإخطار في ما يلي:

- بشأن الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية وفي تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية أو إبداء رأيها⁴

- دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات

- مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد أن يصادق عليها البرلمان⁵.

وبالتالي يعد هذا الإخطار بمثابة قوة وسلطة في يد الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة للنظر في دستورية القوانين والتنظيمات التي ينفذها أو حتى دستورية المعاهدات في مواجهة رئيس الجمهورية و البرلمان.

خامسا: علاقة الوزير الأول أو رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية

إن تنظيم السلطة التنفيذية قد منح لرجل الثاني في السلطة التنفيذية مسؤوليات و صلاحيات وسلطات مشتركة مع رئيس الجمهورية ذات طابع استشاري وصلاحيات أخرى مع البرلمان

1- الصلاحيات المشتركة

أ- حق المبادرة بالقوانين

نصت المادة 143/01 " لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم

¹ أنظر مهام وتنظيم وسير الأمانة العامة للحكومة، www.jorabp.dz ، ص 03

² سعيد بوالشعير، مرجع سابق، الجزء الثالث، ص 434.

³ المادة 185 من التعديل الدستوري 2020

⁴ المادة 192 من التعديل الدستوري 2020

⁵ راجع نص المادة 190 من التعديل الدستوري نفسه.

يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة¹

كما أن هذا الحق لم يكن حديث النشأة وإنما كان أول ظهور له في نص لدستور² 1989، وتجدر الإشارة على أنه يعتبر مشاريع القوانين التي يقدمها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ويمكن تعريفها على أنها " : يعتبر حق المبادرة بمشاريع القوانين أحد الوسائل التي تستعملها الحكومة لتحقيق السياسة العامة للدولة وحمايتها³

وبالتالي يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة استعمال هذا الحق في تطبيق برنامج أو السياسة العامة بصفته المسؤول الأول عن تنفيذ برنامج الرئيس أو تطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية حسب الحالة والمطلع على الشؤون الداخلية للبلاد.

حسب نص المادة أعلاه فإن الإجراءات والجهة المتعلقة بمشاريع القوانين فإنها تعرض على مجلس الوزراء " ، الذي يشكل الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية والهامة التي تهم الأمة واتخاذ القرارات المناسبة⁴ والذي يرأسه رئيس الجمهورية كما سبق الإشارة إليه ولعل هذا ما يجسد اشتراك هذه الصلاحية مع رئيس الجمهورية.

وذلك بعد رأي مجلس الدولة الذي يبدي رأيه في مشاريع القوانين التي يتم إخطاره بها⁵ حيث أن كل هذه الإجراءات سابقة على إيداعه لدى المجلس الشعبي أو مكتب مجلس الأمة.

وتودع كل المشاريع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أما مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي تودع لدى مكتب مجلس الأمة.

وفي الأخير تتم مناقشة المشروع في إحدى الغرفتين ومن ثم تعرض الحكومة النص الذي صادقة عليه إحدى الغرفتين على الغرفة الأخرى لمناقشته والمصادقة عليه⁶.

كل هذه الإجراءات من شأنها أن تكون سببا لصدور هذا المشروع إلى قانون أو إلغاء هذا المشروع. أهم ما يمكن استخلاصه من هذه الصلاحية المتمثلة في حق المبادرة بالقوانين من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة هو تعرض هذا الأخير لجملة من الإجراءات لعل أبرزها وأهمها عرض المشروع على مجلس الوزراء وبالتالي قد تحول بينه وبين إصدار القانون هذه الإجراءات.

ب- مستشار لرئيس الجمهورية (ظروف عادية و غير عادية)

المتمعن في النصوص الدستورية يجد أن المشرع الدستوري قد نص على أن رئيس الجمهورية يلجأ إلى الاستشارات والاقتراحات مع هيئات دستورية في الدولة سواء كان في الظروف العادية أو العادية وأهم ما يميزها هي أنها غير إلزامية لرئيس الجمهورية وتبقى مجرد إجراء شكلي ومن بين هذه الاستشارات وتقديم الاقتراحات تلك التي يجريها مع الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

1. الظروف العادية:

يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتقديم اقتراحات لرئيس الجمهورية في المسائل التالية:

- تقديم الاقتراحات في تعيين أعضاء الحكومة، وهذا . حسب المادة 104 من التعديل الدستوري⁷ 2020 حيث يتم تعيين أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.
- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء : يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة اقتراح أعضاء مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية بموجب المادة 92/03 من التعديل الدستوري⁸ 2020

¹ المادة 01 / 143 من التعديل الدستوري. 2020

² المادة 113 من دستور 1989

³ عيسى طيبي، مرجع سابق، ص. 207

⁴ سعيد بوالشعير، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص 110

⁵ لمادة 12 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله المؤرخ في 30-05-1998

الجريدة الرسمية العدد 37 ، الصادرة في 01-06-1998

⁶ المادة 144 من التعديل الدستوري 2020

⁷ انظر المادة 145 من التعديل الدستوري نفسه

المادة 104 من التعديل الدستوري. 2020

⁸ المادة 92 من التعديل الدستوري نفسه

- إضافة إلى ذلك في الظروف العادية يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها باستشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وذلك حسب نص المادة 151 من التعديل الدستوري 2020¹

ما يستنتج من هذه الصلاحيات سواء تقديم الاقتراحات أو الاستشارة هو أن المشرع الدستوري لم يشترط تقييد رئيس الجمهورية بها وهذا ما يجعل دور رئيس الجمهورية أساسي وأكبر في السلطة التنفيذية مقارنة بالدور الثانوي للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة رغم النص على التسميتين

2. الظروف غير العادية

يمكن تعريفها على أنها "الحالة التي تنتج اضطرابات أو قلقا خطيرة على النظام العمومي و أو على النظام السياسي أو أحداث تهدد حياة المجموعة باعتبارها تنظيما اجتماعيا وهذه الضرورة الاستعجالية يمكن أن تكون أسبابها خارجية و/أو داخلية".²

ونص عليها المؤسس الدستوري بموجب المادة 97 " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها (30) يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة ... الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة"³

وتتم استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في حالة الطوارئ أو الحصار نظرا لدور المهم الذي يلعبه هذا الأخير في السلطة التنفيذية والهدف من هذه الاستشارة باعتبار هذا المنصب مكلف بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، فلا يمكن إهمال طلب استشارته لتمكينه من اتخاذ الاحتياطات والإجراءات اللازمة.⁴

أما في الحالة الاستثنائية نصت عليها المادة 98: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوما، ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة... ومجلس الوزراء"⁵ وما يمكن استخلاصه و تحليله من هذه المادة هو أن استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة تكون بصفته عضوا في مجلس الوزراء.

أما بالنسبة لحالة وقوع عدوان فعلى فنص عليها الدستور بموجب المادة 100: " إذا وقع عدوان فعلى على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة ، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء"⁶

ويقول الأستاذ سعيد بوالشعير في هذا الصدد: " وإن كنا نعتقد بأن الاجتماع لا يقصد به إعلام المجلس فحسب، وإنما مناقشة الموضوع للاستعداد لمواجهة الوضع كل في مجاله ومن ثمة اتخاذ قرارات ذات صلة قبل الإعلان عن الحرب وبعد الاستماع للمجلس الأعلى للأمن"⁷

خلاصة القول إن صلاحية الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة تكاد أن تنعدم في الظروف الغير العادية وهذا ما يعكس مكانة الرجل الثاني في السلطة التنفيذية وحصرها في يد رئيس الجمهورية الذي لا يكون ملزم بكل هذه الاستشارات وذلك من خلال عدم النص على قيود يلتزم بها هذا الأخير حيث كان الأجدر بالمؤسس الدستوري إلزام رئيس الجمهورية بهذه الاستشارات بموجب نصوص التعديل الدستوري

2020

2- مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية

¹ المادة 151 من التعديل الدستوري نفسه

² سعيد بوالشعير، مرجع سابق، الجزء الثالث، ص 30

³ سعيد بوالشعير، مرجع سابق، الجزء الثالث، ص 30

⁴ سعاد رابح، للمركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، -

2008/2077 نص45.

⁵ المادة 98 من التعديل الدستوري نفسه.

⁶ المادة 100 من التعديل الدستوري نفسه.

⁷ سعيد بوالشعير، مرجع سابق، الجزء الثالث، ص 352 - 351

وذلك على مستويين، فمن جهة يثار التساؤل حول العلاقة بين برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه ومخطط الحكومة، الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني ومن جهة أخرى تحديد العلاقة بين الشخصين باعتبارها يشكلان قطبين لسلطة واحدة هي السلطة التنفيذية يرى الدكتور " عبد الله بوقفة " إن الإقالة الرئاسية أو كما يطلق عليها الإقالة المبطنة بالاستقالة "إن سمتها على حد تعبيره ظلت السمة الواضحة الظهور في النظام السياسي الجزائري على الأقل في ظل تبني نظام ازدواجية السلطة التنفيذية¹

وفي نفس السياق في ظل الازدواجية التنفيذية المكرسة قبل التعديل الدستوري الحالي يمكن لنا أن نتقصى ملاحظة بالغة الأهمية مفادها استقرار وثبات قاعدة إنهاء المهام من طرف رؤساء الجمهورية أو حتى من طرف الهيئة القى ثابت عنهم في ظل المرحلة الانتقالية" ويتعلق الأمر بكل من المجلس الأعلى للدولة أو رئيس الدولة المنصب بعد ندوة الوفاق الوطني.²

ذلك إن إنهاء مهام معظم رؤساء الحكومات أمر طبيعي يدخل في صميم الاختصاصات الدستورية الأصلية لرئيس الجمهورية والتي يقوم بها دون أي شرط أو قيد قانوني فهو يملك سلطة تقديرية واسعة في العزل أو إنهاء المهام كلما رأى ذلك ضروري ويمكن استخلاص من ظاهر المواد الدستورية.

لكن المتمتع للتاريخ الدستوري قبل التعديل الأخير يلاحظ حالتين الإنماء المهام أثارنا جدلا واسعا في الأوساط السياسية ولو أن كل حالة اتسمت بظروفها خاصة مما جعل درجات الجدل تتفاوت وتعلق الأمر بكل من إنهاء مهام "قاصدي مرباح وعلی بن فليس" واستقالة احمد بن بيتور."

إن كل معايير التحكم العضوي الرئاسي سواء، بالتعيين أو العزل تؤكد لنا تحول رئيس الحكومة في سلطات ظل الازدواجية التنفيذية إلى مجرد معاون أي مساعد لرئيس الجمهورية يمارس سلطة مشتقة هذا الأخير، ولذلك فإن وجوده سلبى ببقاؤه مرتبط بحيازته على ثقة الرئيس حيث لا يمكن تصور وجود وزير الأول فقد ثقة رئيس الجمهورية إلا انه بالتأكد سيفوض له الإمضاء على كل التدابير الحكومية.³

إن الوزير الأول في الواقع غير مستقلا استقلالا تاما داخل السلطة التنفيذية، الأمر الذي كان من شأنه أن يؤدي إلى الاعتقاد بخلق مركز قوة إلى جانب رئيس الجمهورية، فبالنظر إلى سلطات رئيس الجمهورية الواسعة التي خولها له الدستور في مواجهة الحكومة ورئيسها فان هذا دفع إلى الاعتقاد بأن الحكومة هي مجرد جهاز تابع لرئيس الجمهورية يعمل تحت سلطته وابرز صورة لتبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية منذ تعيينه من طرف هذا الأخير، وتظهر التبعية أكثر من بنية الدستور ذاته الذي لم يخصص للحكومة فصلا لوحدها بل تطرق إليها رفقة لرئاسة الجمهورية مما جعل الاعتقاد السائد هو اعتبارها مجرد جهاز تابع لرئاسة الجمهورية ، مهمته تسيير السياسة العامة للدولة، وهذه المهمة التي تنازل عنها رئيس الجمهورية منذ تبني دستور 1989 مع العلم أن دستور كان يخول لرئيس الجمهورية تفويض جزء من هذه المهمة لنائبه و الوزير الأول.

فتبعية الوزير الأول تدرج أكثر بعد تعيينه من طرف رئيس الجمهورية إذ كان عليه أن يضع في الحسبان أثناء اختياره لوزرائه قبولهم من طرف رئيس الجمهورية، الذي يمكنه التعبير عن عدم رضاه على بعضهم لعدم إصدار المرسوم التنفيذي.

إن مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية، كان يعتبر محطة أخرى تتجلى من خلالها تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية، خاصة وأن هذا المجلس هو المكان الذي تتخذ فيه أهم القرارات فمخطط الحكومة ومشاريع قوانين تعرض عليه قبل أن تعرض على البرلمان كل هذا كان من لمكون رئيس الجمهورية من الاطلاع على اختيارات الحكومة وتوجيهها الوجه الذي يراها مناسبة ومن ثم تتجسد مشاركته في وضع معلم من مخطط حكومته كما كانت تابعة الوزير الأول من خلال تمتع رئيس الجمهورية بسلطة إنهاء

¹ عبد الله بوقفة القانون الدستوري، آليات تنظم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر 2005 ص 210

² عمار عباس، الرقابة البرلمانية على الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر، دار الخلدونية للنشر وتوزيع 2006 ص 231.

³ عقيلة عرباش، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 104

مهامه في أي وقت، حتى و أن كان الوزير الأول حائز على ثقة المجلس الشعبي الوطني، ولو أن رئيس الجمهورية لم يكن يقدم على إنهاء مهام الوزير الأول بطريقة تعسفية، و إنما يلجأ إلى هذا الحل متى رأى ذلك مناسباً لأن تصرفاً كهذا لو حدث قد يفسر على أنه مساس لاحترام السلطة التشريعية. هذا التناقض الذي كان دستور 1996 يحمله في طياته، خاصة في تنظيمه في السلطة التنفيذية دفع برئيس الجمهورية إلى المبادرة بالتعديل الدستوري، حاول من خلاله إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل من خلال إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بوزير أول تقتصر مهمته على تنسيق العمل الحكومي والإشراف على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

يعتبر تعيين الوزير الأول في الجزائر سلطة رئاسية، لكن بالرغم من تشابه طريقة تعيين الوزير الأول الجزائري ونظيره الفرنسي، من الناحية القانونية على الأقل إلا أن ذلك يشكل إختلاف في المحيط السياسي بين البلدين إذ يجعل رئيس الجمهورية في الجزائر يتمتع بحرية أكثر في ممارسة هذه السلطة¹.

سادساً: علاقة الوزير الأول أمام البرلمان

1- صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة في دورات البرلمان

نص التعديل الدستوري 2020 على إمكانية استدعاء الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة البرلمان للانعقاد وتعتبر هذه الصلاحيات في مواجهة البرلمان خارج الدورة العادية لهذا الأخير أو من خلال تمديد الدورة العادية.

أ- دورة البرلمان العادية

الجدير بالذكر أن الدورة العادية للبرلمان تكون مرة واحدة كل سنة حسب المادة 138/01: يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها (10) أشهر وتبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو² غير أن هذه القاعدة يردها استثناء إذ نجد أن المشرع الدستوري خول للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة صلاحية إمكانية طلب تمديد هذه الدورة لمدة معينة لاستكمال دراسة نقطة في جدول الأعمال وهذا ما جاء في الفقرة الثانية من المادة سالف الذكر وتعتبر هذه الصلاحية في مواجهة البرلمان يأتري بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة على هذا الأخير كما أنه من المعلوم أن جلسات البرلمان تكون علانية غير أنه يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يطلب عقد جلسات مغلقة³ إلا أن الملاحظ في هذا الإطار أن لا دستور و لا قانون 99/02 قد حدد شروط اللجوء إلى مثل هذا الإجراء، الشيء الذي يجعل رئيس الحكومة حر في اللجوء إلى طلب انعقاد جلسات مغلقة كلما اقتضت الضرورة ذلك ويخرق بذلك القاعدة العامة التي تقتضي العلنية⁴.

ب- دورة البرلمان غير عادية

يجتمع البرلمان في دورة غير عادية خارج الدورة العادية التي تكون مرة واحدة في سنة كما تم شرحه أعلاه وبالتالي خروج عن القاعدة وهذه الصلاحية تكون إما بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بناء على طلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي غير أن هذه الدورة تكون مقتصرة فقط على جدول الأعمال الذي استدعي من أجله البرلمان وهذا حسب المادة 138 لاسيما الفقرات 03 04 05 من التعديل الدستوري 2020 ، ويحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لدورة غير عادية جدول أعمال الدورة⁵.

¹ علي صغير جمال العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2001/2002

² المادة 138 من التعديل الدستوري 2020

³ المادة 136/02 من التعديل الدستوري 2020.

⁴ حكيم رزوق التطور السياسي و القانوني لمنصب رئيس الحكومة في النظام الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري و النظم السياسية، جامعة الجزائر تاريخ المناقشة 14 جانفي 2004 ص104

⁵ - 2 المادة 03/04 من قانون عضوي رقم 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، مؤرخ في 25 غشت سنة 2016 ، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 28 غشت سنة 2016

وبالتالي يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة يستدعي البرلمان لدورة غير عادية بصفة غير مباشرة عن طريق رئيس الجمهورية.

هذا وتشترك الحكومة مع البرلمان بغرفتيه في ضبط جدول أعمال الدورة العادية وهذا ما جاء في القانون العضوي 12-16- يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة في مادته 15¹.

وهذا ما يؤكد تأثير الحكومة على البرلمان من خلال ضبط جدول الأعمال من حيث الأولوية كما يمكن لها إدراج مسائل أخرى في جدول أعمال الدورة العادية ومن هنا يتضح لنا أكثر ضعف وهشاشة البرلمان أمام السلطة التنفيذية.

2- صلاحيات الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

قد يشوب خلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ولحل هذا الخلاف أسند الدستور هذه المهمة للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وذلك عن طريق تقديم طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء وما تضمنته المادة 145/05. من التعديل الدستوري 2020 "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة اجتماع لجنة متساوية أعضاء²، وهذا ما أكدته القانون العضوي 12-16³، ويتكون أعضاء هذه اللجنة حسب الدستور 2020 والقانون سالف الذكر من (10) أعضاء من كلتا الغرفتين في أجل خمسة عشر يوما وينتهي نقاشها في أجل خمسة عشر يوما. كما أنه يمكن حضور أعضاء الحكومة أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء⁴، ومن هنا يتضح لنا دور الحكومة وعلى رأسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في الدور المهم الذي يلعبه في تسوية الخلاف بين الغرفتين وبالتالي اشتراكه مع هذه الأخير.

3- مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان

أ- تقديم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة

وذلك لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي عرضه على مجلس الوزراء إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ومن المفترض أن الموافقة تكون بنسبة كبيرة لأن الأغلبية البرلمانية من الأغلبية الرئاسية ولها نفس برنامج الرئيس وبالتالي يكون مطالب بتنفيذ تنسيق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، غير أنه في حالة عدم الموافقة من قبل المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول استقالته إلى رئيس الجمهورية الذي بدوره يعين وزيرا أول بنفس الكيفيات.

في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة أو برنامج الحكومة : بعد تقديم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة أو رئيس الحكومة برنامج حكومته كما جاء في أحكام المادة 106 و 110⁵ على على التوالي إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته، ولهذا الأخير أن يوافق أو لا يوافق ففي هذه الحالة عدم الموافقة يكون الوزير الأول أو رئيس الحكومة مجبرا على تقديم استقالته وهذا بموجب المادة 107 التي تنص على : "يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة"⁶

وتجدر الإشارة على أن في حالة تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالته إلى رئيس الجمهورية يعين هذا الأخير وزيرا أول أو رئيس حكومة حسب الحالة، وفي حالة ما إذا لم يوفق المجلس الشعبي الوطني من جديد يحل هذا الأخير وجوبا وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد.

¹ - انظر المادة 15 من قانون العضوي 12-16- السابق

² المادة 145/05 من التعديل الدستوري. 2020

³ أنظر المواد 88، 89، 93 من القانون العضوي 12-16- السابق.

⁴ المادة 93. من القانون العضوي 12-16 السابق.

⁵ أنظر المادة 106 و 110 / 03 من التعديل الدستوري 2020

⁶ أنظر المادة 107 من التعديل الدستوري 2020

ومنه فان المسؤولية السياسية للوزير الأول تتجلى من خلال عدم موقفة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة المعروض عليه فهنا يكون الوزير الأول ملزم بتقديم استقالة حكومته الرئيس الجمهورية وفي هذه الحالة يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول جديد حسب الكيفيات نفسها وعلى هذا الأخير أن يعيد مخطط عمله ويعرضه على المجلس الشعبي الوطني

ب- تقديم لائحة الثقة:

هو إجراء يطلبه الوزير الأول أو رئيس الحكومة بمبادرة منه للمجلس الشعبي الوطني لمنحه الثقة ولعل الهدف من وراء هذا الإجراء هو تلقي الدعم الكامل و لثقة من قبل البرلمان على عمل الحكومة غير أنه في حالة عدم موافقة هذا الأخير على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة وهذا بموجب أحكام المادة 111 لاسيما الفقرة 05-06¹

ج- ملتئم الرقابة:

هو إجراء يقدمه المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة أو على اثر استجواب الرقابة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية وهذا وفق المادة 161² أي عدم ثقة النواب بالحكومة، ففي حالة صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتئم ما نصت عليه المادة 162³

وتعد هذه الوسيلة أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة عن تنفيذ مخططها أمام البرلمان ويمكن أن تؤدي إلى إسقاطها متى توافرت الشروط المطلوبة فيها ومن ثم فان تبني هذا السلاح الدستوري الخطير والفعال في نفس الوقت ووضع في متناول "النواب" ، ويؤكد الاتجاه نحو منح سلطة رقابية على الحكومة تؤهله إلى إسقاطها أن حادث عن توجهات المحددة في المخطط الموفق عليه من طرف المجلس⁴

د- وسائل رقابة البرلمان على الحكومة

نظرا لثنائية الجهاز التشريعي فان كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يمارس الرقابة على الحكومة وأدوات الرقابة ووسائلها تتنوع فهناك أدوات رقابية يمارسها البرلمان دون أن تترتب عنها مسؤولية الحكومة مباشرة، فهذه الوسائل تعتبر أدوات ووسيلة إعلامية حول تصرفات الحكومة، فالقيام بالمراقبة ينبغي توافر المعلومات ومن المعلوم أن للبرلمان وسائل عديدة ومن أهمها الاستجواب و الأسئلة و لجان التحقيق.

1. الاستجواب

يعتبر الاستجواب أداة من أدوات الرقابة البرلمانية على الحكومة وذلك وفق للمادة 133 من دستور 1996 : " يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة. ومنه فان الاستجواب وسيلة دستورية من وسائل الرقابة المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، تهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع من المواضيع التي تهم الدولة.⁵ حيث يعرف بعض الفقهاء الاستجواب "بأنه : العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسميا وزير التوضيح السياسة العامة للحكومة، أو توضيح نقطة هيئة أو كما يقول احد الفقهاء" هو الإجراء الذي يمكن به العضو البرلمان أن يكلف الحكومة توضيح عمل معينة أو السياسة العامة"⁶

نصت المادة 151 من التعديل الدستوري 2016 على أنه يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه 30 يوما ، يمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة¹

¹ أنظر المادة 111 من التعديل الدستوري 2020

² المادة 161 من التعديل الدستوري نفسه

³ المادة 162 من التعديل الدستوري 2020

⁴ طارق عاشور ، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري : 1997/2007 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية تخصص تنظيمات سياسية وإدارية قسم علوم سياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008/ 2009

⁵ - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ص 65

⁶ إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني عالم الكتب ، القاهرة، 1983 ، ص 85

وعليه فان الاستجواب اخطر من السؤال فالاستجواب هو إجراء من إجراءات تقتضي حقيقة أو حقائق معينة تتعلق بأوضاع معينة في احد الأجهزة التنفيذية يجري على أساس تبادل الأسئلة مقدم الاستجواب وتقبله إجابة الوزير الأول على الأسئلة.

و إجابة الوزير أو الوزير الأول على الأسئلة وتتم إجراءات الاستجواب بتبليغ موضوعه إلى الحكومة عن طريق رئيس المجلس، وينبغي أن يتم النظر فيه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إيداعه حيث يقوم مندوب أصحاب الاستجواب في الجلسة المنعقد لذلك عرضا حول الموضوع الذي يطرح فيه إيضاحات واستفسارات وتساؤلات حول عمل الحكومة في ميدان معين.

وعليه فان الاستجواب يتضمن اهتمام الحكومة كلها أو احد أعضائها وتجريح سياستها، وهو ما يميز عن حق السؤال وهو في كثير من النظام يؤدي إلى إجراء مناقشة يترتب عنها إصدار لائحة قد تذهب إلى درجة سحب الثقة من الحكومة كما أن الاستجواب قد يعتبر بديلا فعلا نتيجة لعدم جدوى الوسائل الأخرى كالسؤال².

ومنه فان الاستجواب في نظر المؤسس الدستوري الجزائري مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لا أكثر ولا أقل.

لذا فإن الاستجواب لا يؤدي لا للمسؤولية الفردية ولا الجماعية كما ينبغي غير ذي فاعلية نتيجة استناد الحكومة إلى أغلبية برلمانية تحول دون ظهور أي معارضة لها إلا يرضاهم وبالتالي حتى وان تم ربط

إشارة المسؤولية السياسية للحكومة بنجاح لاستجواب فان الأغلبية المضادة للحكومة يصعب إن تسمح باتخاذ قرار يعكس إرادة الحكومة³.

ويتم اقتراح نص الاستجواب من قبل ثلاثين نائبا أو ثلاثين عضو من مجلس الأمة على الأقل وحسب الحالة يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الأمة بتبليغه إلى الوزير الأول خلال الثماني وأربعة ساعة الإيداع المولية

وبالتشاور مع الحكومة يحدد مكتب المجلس الوطني أو مكتب مجلس الأمة الجلسة التي يعرض فيها الاستجواب على أن تعتقد هذه الجلسة خلال الخمسة عشر يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع نص الاستجواب

وأثناء الجلسة المخصصة لهذا الغرض يقوم ممثل النواب أو الأعضاء الذي بادر بنص الاستجواب يعرضه، على أن تقوم الحكومة بالإجابة عن ذلك ومنه فالشروط اللازمة للاستجواب تتمثل في:

أن يكون الاستجواب حول القضية واحد من قضايا ساعة.
أن يتوقع طلب الاستجواب 30 نائبا من مجلس الشعبي الوطني أو 30 عضو في مجلس الأمة.
أن يودع لدى مكتب المجلس الوطني أو مكتب مجلس الأمة وبالتشاور مع الحكومة.
الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب تكون خلال 15 يوما على الأكثر من تاريخ إيداعه
أما عن إجراءات مناقشة الاستجواب فهي على النحو الآتي:
-يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا بين وله خلال الجلسة المخصصة لهذا الغرض.
-يقوم ممثل الحكومة بالرد على ما ورد في الاستجواب في نفس الجلسة.

مكتبتي

ومنه يتولى رئيس الفرقة المعنية إرسال السؤال فورا إلى الوزير الأول وهذا الأخير تتشاور مع الغرفتين لتحديد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية ويتم كذلك ضبط عددها ولا يمكن عضو البرلمان طرح أكثر

¹ - العلمي محمد علي إسلام ، مرجع سابق ، ص 136

² - جمال عبد الناصر مانع ، مرجع سابق، ص40

³ خرباشي عقيلة، مرجع سابق ، ص 1

من سؤال واحد في كل جلسة وأثناء هذه الجلسة ينظر في الأسئلة الشفوية يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله، في حدد المدة المقررة من طرف رئيس الجلسة بالنسبة لمجلس الأمة أو بحسبه ما يقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني¹.

ثم يعقبه رد عضو الحكومة وبعده يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود خمسة دقائق من خلال النظام الداخلي لمجلس الأمة.

بينما تركت مسألة تحديد المدة في القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لتقدير مكتب المجلس حسب عدد الأسئلة وموضوعها كما يمكن في هذه الحالة الأخيرة أيضا لعضو الحكومة إن يرد عليه، حيث تكون الحكومة ممثلا الحكومة هي الأخيرة إلا إذا إقرار تنازع عنها، إما مسألة إقناع وسائل من عدم اقتناعه بالرد فلا يملك المجلس والوسائل ، حيال ذلك أي إجراء قانوني ضد الحكومة عدا فتح مناقشة في الموضوع². " وفي الأخير ومن خلال ما سبق نستنتج إن الاستجواب مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة، وتظهر خطورة الاستجواب انه في حالة عدم اقتناع النواب برد الحكومة قد يؤدي ذلك إلى إنشاء لجنة برلمانية يتم فيها الاستماع إلى أعضاء الحكومة حيث ما نص فيها الاستماع إلى أعضاء الحكومة حسب ما نص عليه المادة 151 من دستور 2016 والملاحظ أن تبليغ تعزيز اللجنة البرلمانية إلى الحكومة قد يؤدي إلى مسؤولية السياسية ويمكن إن ينجم عنه إسقاط للحكومة.

2. الأسئلة

يعتبر السؤال إحدى الوسائل الرقابية المنظمة دستوريا، حيث يعرف أنه " ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب نائب من الوزير توضيحات حول نقطة معينة " و يعرف كذلك بأنه استفسار احد أعضاء البرلمان عن مسألة معينة³ من وزير المختص ، وقد يكون هدفه لفت نظر الوزير إلى مسألة معينة ويعرف أيضا بأنه هو العمل الذي يطلب به عضو البرلمان من الوزير أيضا إيضاحات في نقطة محددة⁴ ومنه فان هذه التعريفات لا تبين جوهر السؤال و هو تقصي الحقيقة والسعي لمعرفة حقيقة والسعي لمعرفة حقيقة معينة عن عضو معين، ففي العضو السائل لا تقتصر على مجرد الاستفسار والإيضاح و إنما يهدف أيضا إلى كشف عن حقيقة أمر هين.

وعملا بنص المادة 152 من دستور 2016 التي تنص على ما يلي يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ويكون الجواب عن السؤال الكتابي خلال اجل ثلاثون يوما، ويتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس.

وعليه تنقسم الأسئلة التي يمكن لأعضاء البرلمان طرحها إلى أسئلة شفوية وأسئلة مكتوبة، فأما النوع الأول فيتم طرحه على أعضاء الحكومة في إطار اختصاصهم، ويتم الإجابة عليه شفويا في جلسات تخصص لذلك . أما الأسئلة المكتوبة فهي التي يقوم أعضاء البرلمان بتوجيهها إلى أعضاء الحكومة كتابة

ويتم الرد عليها أيضا كتابة في أجل أقصاه 30 يوما من تاريخ تبليغ السؤال المكتوب إلى عضو الحكومة ، حيث مكنت المادة 152 من دستور 2016 نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة من حق توجيه أي سؤال شفوي أو مكتوب إلى أي عضو في الحكومة حسب المادة 75 من القانون العضوي 125-16

وقد اشترطت ضوابطها قيود استعمال هذا الحق حيث يتم إيداع نص السؤال من قبل صاحبه الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتبة مجلس الأمة شرط احترام اجل 10 أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لمناقشة السؤال إذا كان السؤال شفويا.

¹ جمال عبد الناصر مانع، مرجع سابق، ص 41

² جمال عبد الناصر مانع نفس المرجع، ص 41

³ طارق عاشور، مرجع سابق ، ص49

⁴ ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 27

⁵ عقيلة خرباشي، مرجع سابق ، ص 138

ويقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بإرسال السؤال فوراً إلى الوزير الأول أي أن السؤال قد حان قبول مكتب الفرقة المعنية من الناحية الشكلية وكذا الموضوعية وعاد ما يتم تنظيم الشروط اللازمة لتوافرها لقبول السؤال في شكل تعليمات عامة يصدرها مكتب كل غرفة.¹

ويوجه السؤال ويوقع من نائب واحد كما يتضمن السؤال موضوعاً واحداً ويحدد ويوضح عضو الحكومة الموجهة إليه كما يجب أن يحزر باللغة العربية و يكون خالياً من العبارات النابية وغير متعلق بمصلحة شخصية أو قضية مطروحة على الجهات القضائية احتراماً لمبدأ الفصل بين سلطات ويعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في الجلسة المخصصة لذلك وهذا حسب ما نصت عليه المادة 19 بالقانون العضوي 99 02 لجلستان شهرياً لأسئلة الشفوي لأعضاء كل غرفة والأجوبة أعضاء الحكومة عنها. ومنه تتحرر الأسئلة المكتوبة من قيد البرمجة الذي تتدخل فيه الحكومة لأنها لا تتطلب انعقاد جلسة للإجابة عنها إذا يودع عضو الحكومة المعنى بالسؤال الجواب لمتابعة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.²

وفي الأخير يمكن القول بأن الهدف من السؤال هو توضيح من طرف الوزير المعني حول مسألة معينة أو حقيقة في ميدان ما وليس الهدف منه تحريك المسؤولية السياسية للحكومة على عكس بعض الأنظمة التي يؤدي فيها طرح السؤال إلى إقالة الوزير أو الحكومة في حالة تضامنها، والملاحظ أن كل الأسئلة والأجوبة تنشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني.

3. لجان تحقيق

طبقاً للمادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه " يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، ولا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي".

بالإضافة إلى السؤال والاستجواب يعتبر إنشاء لجان تحقيق من وسائل رقابة البرلمان على أعمال الحكومة.³

وقد يلجأ البرلمان لإنشاء لجان تحقيق للوقوف على حقيقة معينة ليتمكن من الحكم بنفسه عليها وعادة يقع ذلك بعد جواب غير مقنع من الحكومة على استجواب قدمه النواب أو من تلقاء نفسه في أي وقت شاء، باعتبار أن المادة 181 من الدستور سمحت له بذلك.⁴

حيث تتشكل لجان التحقيق على أثر تصويت عشرين نائبا أو عشرين عضواً من مجلس الأمة على اقتراح لائحة يودع لدى مكتب أحد المجلسين.

وتكتسي لجان التحقيق طابعاً خاصاً ومؤقتاً إذ تنتهي بإيداع تقريرها خلال ستة أشهر من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها.

ويتم البث في الموضوع بأغلبية أعضاء أحد المجلسين الحاضرين وضماناً لفاعلية هذه الطريقة يمكن أن تنشر تلك التقارير بناء على اقتراح من مكتب أحد المجلسين ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد اخذ رأي الحكومة.

وانشاء لجان تحقيق برلمانية يكون متعلق بالتحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة ويعني ذلك انه في حالة عدم اقتناع أعضاء أحد الغرفتين بالتوضيحات والبيانات المقدمة من طرف السلطة التنفيذية وأرادت الوقوف على الحقيقة الميدانية عليه أن تنشئ لجان تحقيق خاصة بها كوسيلة للكشف. عن الفساد في بعض القطاعات أو الإدارات وقد نص القانون على وضع تحت تصرفها كل الإمكانيات والوسائل لأداء مهامها.⁵

إلا أن حرية إنشاء لجان تحقيق ليست بدون قيود على خلاف ما تبين لنا عند قراءة نص المادة 180 فهناك شروط يتوقف عليها إنشاء هذه اللجان هي على النحو الآتي:

¹ عقيلة خرباشي، نفس المرجع، ص 139

² عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 138

³ العلمي محمد علي إسلام، مرجع سابق، ص 139

⁴ رزوق حكيم، مرجع سابق، ص 8

⁵ جمال عبد الناصر مانع مرجع سابق، ص 45

-أن تنشأ اللجان في إطار اختصاصات البرلمان لتحقيق في القضايا ذات مصلحة عامة.
-جب أن تنشأ بناء على لائحة موقفة من طرف عضو من إحدى الغرفتين مودعة لدى مكتب الغرفة المعنية.

-إعلام الغرفة التي أنشأت اللجنة الغرفة الأخرى.
-أن لا تكون الوقائع محل التحقيق لا تزال متابعتها متواصلة أمام القضاء وحدة الأسباب الموضوع و الأطراف

-لا يكون عضو في اللجنة كل نائب أو عضو وقع لائحة إنشائها.
-التزام أعضاء اللجنة السرية في أعمالها.
وقبل إنشاء لجنة التحقيق ينبغي على البرلمان أن يصوت على اقتراح لائحة يوقفها على الأقل عشرين نائبا وعشرون عضو في مجلس الأمة وهذا حسب ما جاء في المادة 80 من القانون العضوي 12/16
أن تودع اللائحة حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يقوم بتعيين أعضاء اللجنة وفقا لقانونه الداخلي.

ويتم التحقيق بتعين أعضاء لجنة التحقيق من بين النواب أو من بين أعضاء مجلس الأمة و لضمان حياد الأعضاء اللجنة في عملهم اشترط القانون ألا يكون لأعضاء المعنيين في اللجنة من بين الذين وقعوا اللائحة وهذا حسب ما نصت عليه المادة 81 من القانون العضوي 99/02.
وأثناء القيام بالتحقيق وعند اقتضاء الحاجة للاستماع إلى الوزير الأول بالاتفاق مع أحد الرئيسين.
وعند انتهاء لجنة التحقيق من تحقيقاتها تسلم تقرير عن ذلك إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الرئيس مجلس الأمة حسب الحالة ويبلغ التقرير إلى كل من الرئيس الجمهورية والوزير الأول¹
و ما تجدر الإشارة إليه أن إنشاء لجان تحقيق كوسيلة من وسائل ضغط البرلمان على الحكومة لا يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية لها في أي حال من الأحوال وان التقرير الذي تعده اللجنة ليست له أي أثر سياسي على عمل الحكومة.

كل ما في الأمر يبقى النقاش يدور حول نشر التقرير كليا أو جزئيا ولقد ورد ذلك في المواد - 86
85من القانون 99-02، إلا أن مضمون المواد السالفة الذكر ينص على إمكانية البرلمان في مناقشة قضية نشر التقرير أو الامتناع عن نشره وكان قضية النشر أهم من موضوع التقرير في حد ذاته حيث أن القانون لم ينص على النتائج المترتبة عن إجراء التحقيق خاصة في حالة ما إذا ثبت تقصير فادح في عمل احد مصالح الحكومة.

إضافة إلى ذلك فان المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في حالة إقرار نشر التقرير كليا أو جزئيا يستشير في ذلك الوزير الأول.

وما يمكن استنتاجه خلال التقييد الواقع على نتائج أعمال لجان التحقيق والتدخل الدائم للحكومة ورغم أنها هي التي تكون محل التحقيق، إن إنشاء لجان التحقيق كوسيلة لمراقبة أعمال الحكومة قد اضعف كثيرا بموجب التقييد القانوني الواقع عليها.

غير انه في كل مرة نلاحظ تفوق الوزير الأول في التملص القانوني من المسؤولية التي يمكن أن تنتج و تتوصل إليها لجان تحقيق²

وحقيقة أن تشكيل هذا اللجان يؤثر على السلطة التنفيذية ولو سياسيا، ولكن نتائج هذا التأثير متحكم بها من طرف الحكومة، التي تخشى ان تؤول نتائج التحقيق الرأي العام عليها أو على رئيس الجمهورية، في كلتا الحالتين يكون أفضل حل لها الاستقالة

ثالثا : الوزير

ينص الدستور على أن رئيس الجمهورية يعين أعضاء الحكومة (وزراء) بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة. وعليه سنتطرق فيما يلي إلى النظام القانوني لعضو الحكومة الوزير).

أ- تعيين الوزير وانتهاء مهامه

¹ ريو حكيم ، مرجع سابق، ص 89

² رزوق حكيم ، مرجع سابق، ص 90

لا يخضع تعيين الوزير إلى أية شروط خاصة ومحددة إذ يكفي أن يكون ضمن القائمة المقترحة من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة على رئيس الجمهورية الذي يصدر مرسوما رئاسيا يؤكد ذلك¹ تنتهي مهام الوزير بوفاته أو بإقالته، فيمكن للوزير الأول أو لرئيس الحكومة أن يقترح على رئيس الجمهورية إقالة أحد الوزراء بموجب إصدار مرسوم رئاسي ، كما قد تنتهي مهامه باستقالته.

ب- صلاحيات الوزير

أشار الدستور أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة هو الذي يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية² وبالتالي يتم تحديد اختصاصات كل وزير بموجب مرسوم تنفيذي. وتتمحور اختصاصات الوزير فيما يلي:

- أ- **السلطة التنظيمية:** يساهم الوزير في تنفيذ أحكام المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة بما يصدره من قرارات تنظيمية تتعلق بقطاع وزارته.
- ب- **سلطة التعيين :** بالرغم من أن سلطة التعيين منوطة أصلا بالوزير الأول أو رئيس الحكومة إلا أنه يمكنه أن يلجأ إلى تفويض الوزراء من أجل تعيين مستخدمي الإدارة المركزية
- ج- **السلطة الرئاسية :** يباشر الوزير على جميع الموظفين والعمال العاملين بوزارته سلطة رئاسية بجميع عناصرها التعيين، إنهاء المهام الترقية إيقاع العقوبة التأديبية، توجيه الأوامر، الرقابة والتعقيب على أعمال الموظفين.

ب- **الرقابة الوصائية :** من صلاحيات الوزير أن يمارس وصايته رقابته الإدارية على المؤسسات الإدارية التابعة لوزارته، مثل الوصاية التي يمارسها وزير الداخلية على الولايات والبلديات....

1- **الأجهزة المساعدة للوزير :** يستعين الوزير بمجموعة من الموظفين السامين في المجالين الإداري والتقني نذكر منهم: الأمين العام للوزارة، رئيس الديوان ومساعدوه المفتشية العامة، ومديريات وطنية وولائية

إن مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية يتطلب منا دراسة تكوين السلطة طبقا للدستور الجزائري من حيث المؤسس الدستوري مبدأ الثنائية تكوينها وتشكيل الحكومة فيها وشروط عملها، بالإضافة إلى بداية تبني.

من خلال نشأة منصب رئيس الحكومة بجانب رئيس الجمهورية، هذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا المبحث الذي تم تقسيمه إلى مطلبين المطلب الأول التعريف بالوزير الأول ورئيس الحكومة أما في المطلب الثاني سنتطرق فيه إلى التطور التاريخي للوزير الأول (رئيس الحكومة)

الوحيد أو الجهة المخولة لإنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة وهذا عمال بقاعدة توازي الأشكال هذا ما يعني أن الإنهاء يكون بمرسوم رئاسي أيضا، غير أن هناك حالات أخرى لم ينص عليها التعديل الدستوري 2020 على غرار التعديلات السابقة والمتمثلة في حالة المرض أو عدم قدرة رئيس الحكومة.

أو الوزير الأول من ممارسة مهامه وحالة الوفاة، وكذلك حالات إقالة رئيس الحكومة أو الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية وهذا ما يعاب على المشرع الدستوري حيث كان الأجدر به تدارك هذه الحالات والنص عليها صراحة في التعديل سالف الذكر حتى يضمن نوع من الاستقرار الحكومي.

ويتمتع هذا المنصب بصلاحيات مهمة باعتباره الرجل الثاني لسلطة التنفيذية نصت عليها التعديلات الدستورية المتعاقبة على غرار التعديل الدستوري 2020 الذي لم يختلف عن سابقه والملاحظ أنه رغم العودة إلى تسمية رئيس الحكومة غير أن هذا الأخير لم يخصه المشرع بصلاحيات تتماشى مع هذه التسمية كما كان عليه في دستور 1996 أو بالنظر إلى التشريعات المقارنة حيث نجد يتمتع بصلاحيات أوسع من

تلك التي يتمتع بها منصب الوزير الأول أو التي نص عليها التعديل الدستوري 2008 و 2016 و 2020 ولعل الهدف من وراء ذلك هو إبقاء تبعية هذا المنصب إلى رئيس الجمهورية ووضع التنفيذية في يد هذا الأخير للمحافظة على التوازنات بين المؤسسات الدستورية

المطلب الثاني : هياكل الإدارة المحلية

الفرع الأول : هيئات البلدية

¹ المادة 104 من الدستور

² المادة 112/2 من الدستور.

بحسب ما تنص عليه المادة 15 من قانون البلدية ، فإن الهيكل التنظيمي لإدارة البلدية في الجزائر يتشكل من هئتين هيئة مداولات وهي المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة تسهر على السير الحسن لمصالحها ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي .

أولاً: المجلس الشعبي البلدي

سنعالج في هذا الفرع كل من تعريف المجلس البلدي وكذا كيفية تكوينه.

1- تعريف المجلس الشعبي البلدي

المجلس الشعبي البلدي هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالبلدية وينتخب المجلس وفقاً للمادة 169 من قانون الانتخاب الأمر 01/21¹ لمدة 05 سنوات بطريق الاقتراع النسبي على القائمة ، وعليه فإن دراسة المجلس الشعبي البلدي يقتضي أن نتطرق إلى تشكيلة وقواعد سيره ونظام مداولاته وذلك فيما يلي :

2- تكوين المجلس الشعبي البلدي

يتكون المجلس الشعبي البلدي من عدة أعضاء ويختلف عدد أعضائه من بلدية لأخرى تبعاً للإحصاء العام للسكان في كل بلدية ، إذ أن هناك أنظمة تتجه إلى جعل المجلس المحلي كبيراً بغية إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في تحمل مسؤولية اتخاذ القرارات وهناك أنظمة أخرى تتجه إلى تقليص عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية إلى أقصى درجة ممكنة وهذا بغية تمكينهم من الدراسة والمناقشة الوافية للمسائل والقضايا المطروحة² في الجزائر فإن النظام الانتخابي يحدد شغل مناصب المجالس المنتخبة بحسب عدد السكان ، حيث أن عدد المقاعد المطلوب شغلها في المجلس مرتبط بعدد سكان الإقليم الناتج عن عملية الإحصاء.

العام للسكان والإسكان الأخير وهذا ما نصت عليه المادة 187 من الأمر 01/21 المعدل والمتم حيث يكون مثلاً:

- 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة .

- 15 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 و 20.000 نسمة .

3- شروط الانتخاب في المجالس البلدية

لقد نصت المادة 200 من الأمر 01/21 المتعلق بالانتخابات يشترط في المترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي أن يستوفي الشروط التي نصت عليها المادة 50 من نفس القانون ، بالإضافة إلى أن يكون مسجلاً في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها وهو ما أشارت إليه المادة 51 من نفس الأمر .

بالرجوع إلى نص المادة نجد أن المشرع اشترط شروط يشترك فيها كل من الناخب والمترشح³.

4- العملية الانتخابية

يقصد بالعملية الانتخابية مجموعة الإجراءات والتدابير والتصرفات المتعلقة بالانتخابات، فلا بد من أعداد القائمة الانتخابية ثم الاقتراع وما يليه من فرز إلى غاية إعلان النتائج....

لقد أحاط المشرع العملية الانتخابية بالحماية الضرورية دعماً لمصادقية العملية ومن هذه الحماية:

⁵ الأمر 01/21، المؤرخ في 10/مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، جريدة رسمية عدد 17، المؤرخة في 10 مارس 2021.

⁶ حسن عواضة : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية ، دراسة مقارنة ، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، دون سنة نشر. انظر أحكام المادة 200 من الأمر 01/21 المعدل والمتمم، مصدر سابق.³

- مراجعة القوائم الانتخابية تحت مراقبة لجنة بلدية تعمل تحت اشراف السلطة المستقلة، وهذا ما نصت عليه المادة 63 من الأمر 01/21 .

لكن الجديد الذي جاء به الأمر 01/21 في المادة 62 منه فيما يخص مراجعة القوائم تكون خلال الثلاثي الأخير من كل سنة ، كما يمكن مراجعتها استثنائياً بموجب مرسوم رئاسي ، اما فيما يخص تشكيلة اللجنة البلدية التي تشرف على عملية المراجعة:

- قاضي يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليمياً رئيساً

-ثلاثة مواطنين من البلدية تختارهم المندوبية الولائية للسلطة المستقلة من بين الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية المعنية.كما توضع تحت تصرف اللجنة امانة دائمة يديرها موظف بلدي يتمتع بالخبرة والكفاءة.

تتضمن العملية الانتخابية عدة مراحل وهي الاقتراع ، الفرز وتوزيع المقاعد.

1.4 الاقتراع :

يقصد بالاقتراع تعبير المواطنين عن رأيهم واختيارهم لمن يمثلهم في تسيير أعباء الدولة ومؤسساتها، ويدوم الاقتراع يوماً واحداً حيث يبدأ من الساعة الثامنة صباحاً ويختتم في نفس اليوم في الساعة السابعة مساءً ، غير أنه يمكن للوالي في حالات استثنائية أن يتخذ قرار بتقديم ساعة اختتامه وهذا بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالداخلية ، ويطلع اللجنة الولائية لمراقبة الانتخابات بذلك قصد تسهيل ممارسة الناخبين لحقهم في التصويت.

تجدر الإشارة إلى أن قرار تقديم الاقتراع يكون بثلاثة أيام أي 72 ساعة على الأكثر في البلديات التي يتعذر فيها اجراء عملية الاقتراع في اليوم نفسه لأي سبب استثنائي¹ ، ويكون ذلك بطلب من رئيس السلطة المستقلة للانتخابات ونذكر مثلاً البدو والرحل الذين يسكنون في المناطق النائية وكذا بالنسبة لأسلاك الأمن حتى يمكنهم التفرغ في يوم الاقتراع لضمان حسن سير العملية الانتخابية التي يتميز بها الاقتراع في الانتخابات البلدية وهو مانصت عليه المادة 133 من الأمر 01/21 من قانون الانتخابات أن التصويت شخصي وسري ، إلا أن شخصية التصويت يمكن الخروج عنها وذلك بموجب التصويت بالوكالة وهذا ما نصت عليه المادة 157 من الأمر 01/21 لكنه مقيد بجملة من الشروط كأن يشترط في الموكل أن يكون من الناخبين المنتمين إلى إحدى الفئات المنصوص عليها في المادة 157 من الأمر 01/21 وهم:

المرضى المتواجدون بالمستشفيات أو الذين يعالجون بمنزلهم أو ذوو العطب الكبير أو العجزة أو العمال الذين يعملون خارج ولاية اقامتهم ، وكذا الطلبة الجامعيون الذين يدرسون خارج ولايتهم الأصلية والمواطنون المتواجدون مؤقتاً في الخارج وكذا أفراد الجيش الشعبي الوطني والأمن الوطني والحماية المدنية ومستخدمو الجمارك الوطنية ومصالح السجون والحرس البلدي .

وما يلاحظ على هذا النص أن المشرع أضاف الطلبة الجامعيين وذلك لتكريس مبدأ المشاركة القومية في عملية الاقتراع ، فاهتمام المشرع بعملية التصويت بالوكالة لا يمكن اعتبارها إلا موافقة على مبدأي الديمقراطية الحقيقية ، فهذا يجنب ضياع أصوات الناخبين الذين تعذر عليهم القيام بعملية التصويت بأنفسهم ، ما يعطي مصداقية أكثر على نزاهة وشفافية العملية الانتخابية.

2.4 الفرز:

الفرز هو عملية عد وحساب الأصوات وبيان ما حصل عليه كل مترشح من أصوات وتشمل مرحلة الفرز أيضاً ، عملية فتح الصناديق وفتح أوراق الاقتراع مع استبعاد وحذف الأصوات غير الصحيحة ،

المادة 132 من الأمر 01/21 المعدل والمتمم، مصدر سابق.¹

والفرز يلي عملية الاقتراع ، أي بعد الانتهاء وغلق مكاتب التصويت يشع مباشرة في عملية فرز الأصوات وهذا ما نصت عليه المادة 152 من الأمر 01/21.

ولتجنب أي احتمال للتزوير والتلاعب بأصوات وأوراق الاقتراع ، فقد جعل المشرع الفرز تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت وهذا ما نصت عليه المادة 153 من الأمر 01/21 : "يقوم بالفرز فارزون تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت..."

3.4 توزيع المقاعد:

تعد هذه المرحلة من أصعب المراحل في العملية الانتخابية واعدتها ، وهي تتطلب عملية حسابية دقيقة ، وفي الكثير من الأحيان شهدت هذه العملية خلافات عميقة بين المترشحين خاصة اذا علمنا ان القانون واضح بطريقة كافية بخصوص هذه المسألة.

لقد عالج الأمر 01/21 كيفية توزيع المقاعد بعد انتهاء عملية الفرز في المادة 171 والتي تنص على توزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى ، معناه المتحصل على أعلى نسبة تصويت ، وأضافت الفقرة 02 من نفس المادة إلى أنه لا تؤخذ في الحسبان القوائم التي لم تحصل على نسبة خمسة في المائة (5%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها عكس مكان معمول به في القانون 10/16 النسبة كانت 7% .

وقد نصت المادة 172 من الأمر 01/21 على المعامل الانتخابي : " المعامل الانتخابي هو الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية" ، بعدها نبدأ في التوزيع بناء على الرقم المتوصل إليه كمعامل انتخابي ، فتحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر المعامل الانتخابي.

أما في حالة بقاء مقعد فإنه يمنح للقائمة التي يكون سن مرشحها الأصغر وهذا ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 174 من الأمر 01/21. وعند تساوي الأصوات بين مترشح ومترشحة تفوز المترشحة بالمقعد الأخير المحصل عليه من قبل القائمة.

4.4 الوضعية القانونية للمنتخب:

تكون العضوية في المجلس الشعبي البلدي مجانية بينما يتفرغ رئيس المجلس الشعبي البلدي لمهامه ويتقاضى تعويضا مقابل ممارسة مهامه ، ولكي يتمكن العضو من حضور دورات ومداولات المجلس فإن الاستدعاء المرسل له يعد مبررا قانونيا لغيابه عن العمل¹ ، في حالة وفاة العضو أو الاستقالة أو الإقصاء فإنه يستخلف بالمترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير ويتخذ الوالي قرار الاستخلاف في أجل لا يتجاوز شهر حسب ما ورد في نص المادة 41 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

5- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بعدة اختصاصات تشمل كل عمل ذي طابع أو مصلحة عامة في النطاق البلدي ، وللمجلس أن يعرب عن توصياته في جل المواضيع ذات المصلحة البلدية² ، ويكون ذلك من خلال مداولاته التي يعدها ، كما يساهم بصفة خاصة وإلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والثقافية وكذا الأمن. ويمارس المجلس الشعبي البلدي معظم هذه الصلاحيات بصورة فعلية عن طريق لجانه الدائمة والخاصة ، وعليه للمجلس الشعبي البلدي جملة من الصلاحيات في ميادين مختلفة:

فريدة مزباني : مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قرفي ، باتنة ، 2011 ، ص 219 .
¹¹ محي الدين العشي : مبادئ القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي ، بيروت ، 2003 ، ص 54 .

- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة والتعمير والتجهيز وهو ما تناولته المواد من 107-121 من القانون 10/11 .

- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال الاجتماعي والثقافي كما هو موضح في نص المادة 122 من القانون 10/11 .

- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال الصحي والنظافة وهو ما نظمتها المادة 123 من القانون 10/11 ومن بين هذه الصلاحيات دور البلدية في محاربة الملوثات وأيضا دورها في صيانة الطرقات وكذا دورها في مجال الحفاظ على الصحة العامة .

6- سير المجلس الشعبي البلدي:

يمارس المجلس الشعبي البلدي الاختصاصات المخولة له بموجب التداول ، ويأخذ المجلس بأسلوب الإدارة الديمقراطية الحديثة إذ أن قراراته لا تتخذ إلا بعد البحث والاستقصاء وجمع البيانات والتداول في الأمر ، ولا مجال فيه للعمل الفردي ، ولدارسة نظام سير المجلس الشعبي البلدي نتناول كل من دورات المجلس الشعبي البلدي ، وأيضا مداولاته .

1.6 دورات المجلس الشعبي البلدي:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام أي ست دورات عادية في السنة ، وما يلاحظ أن المشرع عدل في عدد دورات المجلس بعد أن كانت كل ثلاث أشهر أي 4 مرات في السنة، وهذا ما نصت عليه المادة 14 من القانون 08/90 الملغى ، فقد قلص المشرع مدة الدورة إلى شهرين اثنين ، كما قام المشرع بتجديد مدة الدورة بـ 5 أيام ، وهذا ما أشارت إليه نص المادة 16 من القانون 10/11¹.

وبالنسبة للدورات الاستثنائية فقد نصت المادة 17 من القانون 10/11 على أنه : " يجتمع المجلس في دورة استثنائية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي .

وتنص المادة 19 من القانون 10/11 على أنه : " يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية إلا في حالة القوة القاهرة فإن المشرع أجاز للدورة أن تتعقد خارج مقر البلدية أو خارج إقليم البلدية كلياً ولكن بعد أن يعينه الوالي " . ويتم تحديد تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس من قبل الرئيس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية ، ويبدأ المجلس المداولات حين يحضر الجلسات أغلبية الأعضاء وذلك بإرسال الاستدعاء إليهم كتابياً وإلى مقر سكناهم مرفقة بجدول الأعمال بواسطة ظرف محمول قبل عشرة أيام كاملة على الأقل من تاريخ فترة افتتاح الدورة².

2.6 مداولات المجلس الشعبي البلدي:

تنص المادة 23 من قانون البلدية على أن اجتماعات المجلس الشعبي البلدي لا تصح إلا بحضور الأغلبية المطلقة ، أي أن المداولات تعتبر صحيحة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 05 أيام كاملة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين ، وتكون جلسات المجلس علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ، ولكل مواطن معني بموضوع المداولة ، ورغم أنه ليس لهذا الحضور الحق بالتدخل في النقاش والتداول فإنه من الناحية العملية فإن 90% من المجالس المنتخبة يرفض أعضائها ورئيسها حضور المواطنين بأي شكل من الأشكال ، ويجدون في كل مرة نفس الحجة لحرمان المواطن من متابعة مصالح بلديته وهي أن المداولات متعلقة بمسائل سرية وتتعلق بفحص حالات المنتخبين أو بمسائل مرتبطة بأمن ، وهذا ما يتعارض مع مبدأ تأطير التشاور المحلي وتعزيز الديمقراطية المحلية ، وكذلك مبدأ تقريب الإدارة من المواطن.

انظر أحكام المادة 16 من القانون 10/11 السابق الذكر.¹

المواد 19-21 من نفس القانون.²

أما بالنسبة لنظام الجلسة فإن المادة 27 من القانون 10/11 تنيطه بالرئيس ويمكن لهذا الأخير طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس يخل بحسن سير الجلسة بعد إنذاره. وما يلاحظ أن المشرع كان صريحا في إبراز الجهة المقبولة بإدارة الجلسة وفرض النظام فيها ، أما المادة 28 من القانون 10/11 فقد نصت على منع أي عضو بالمجلس حضور جلسات المجلس التي يداول فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه .

وفي هذا السياق أيضا نصت المادة 29 على أنه : " يضمن الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة وتحت إشراف المجلس الشعبي البلدي". أما بالنسبة للمادة 30 فتنص على تعليق المداولات في الأماكن المخصصة للملاحظات وإعلام الجمهور خلال الثمانية أيام المالية لدخولها حيز التنفيذ باستثناء الحالات التي نصت عليها المادة 26 من القانون 10/11 ، ولقد ألزم المشرع بتعليق هذه المداولات بغية تمكين المواطنين من الإطلاع عليها .

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي:

رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول ويمثل الهيئة التنفيذية ، وينتخب من بين أعضائه وتضم الهيئة نائبان أو أكثر ويتغير عددهم حسب عدد السكان¹ ، وعليه سنتطرق إلى كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي ثم نخرج إلى حالات إنهاء مهامه وفقا للقانون 10/11 والأمر 13/21 المعدل والمتمم لأحكامه.

1- تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي

سنعالج طريقة تنصيبه من خلال ما تضمنته النصوص القانونية سواء قانون البلدية أو قانون الانتخابات.

أ- تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي على ضوء القانون 10/11 والأمر 01/21

تنص المادة 65 " يعلن رئيسا للمجلس البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين .

وفي حالة تساوي الأصوات ، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا " .

ما يلاحظ على هذه المادة أن المشرع لم يعالج الغموض فيما يخص تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ما عدا الفقرة الثانية التي عالجت مشكلة تساوي الأصوات فأوكلها المشرع للأصغر سنا .

قد كانت كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي محل جدل كبير بين أعضاء البرلمان ، والذين أسقطوا نص المادة الأصلي الذي ورد في مشروع قانون البلدية الذي أعدته السلطة التنفيذية ، إلا أن المشرع استدرك الأمر ووضح هذه المادة أكثر في قانون الانتخاب القانون 01/12 الملغى في المادة 80 ، حيث نصت على في حالة ما إذا لم توجد أي قائمة حازت على الأغلبية المطلقة يمكن للقوائم الحائزة على 35٪ من المقاعد تقديم مرشح.

ولقد طرح المشرع حلا آخر في حالة عدم حصول أي قائمة على نسبة 35 ٪ على الأقل من المقاعد فإنه يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح ، وهنا يكون الانتخاب سري ويعلن رئيسا للمجلس المترشح الذي تحصل على أكثر الأصوات .

في حالة تساوي الأصوات يجرى دورتان في اليومين المواليين وإذا ما تساوت الأصوات في هذه المرة يعلن المترشح الأصغر سنا رئيسا للمجلس الشعبي البلدي² وهذه المسألة لم يشر إليها الأمر 01/21 .

¹³ جورج فوضيل : القانون الإداري ، الجزء الثاني ، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، بيروت ، 2011 ، ص 378.

المادة 80 من القانون العضوي 01/12 الملغى المؤرخ في 18 جانفي 2012 .²

ب- طريقة تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي على ضوء الأمر 13/21 المعدل والمتمم لقانون البلدية 10/11 والأمر 10/21 المعدل والمتمم للأمر 10/21

يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 8 أيام التي تلي إعلان النتائج م 02 من الأمر 13/21 المعدلة لأحكام م 64 من ق 10/11 .

- يجتمع المجلس تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب رئيسه خلال 5 أيام التي تلي تنصيب المجلس ويتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخاب متشكل من المنتخب الأكبر سنا ويساعده المنتخبان الأصغر سنا على أن يكونوا غير مترشحين ويقوم المكتب بإعداد قائمة المترشحين م 64 مكرر.

- يقدم المترشح للانتخاب لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

- يمكن للقائمتين الحائزتين على 35 % على الأقل تقديم مرشح
- حالة عدم حصول أي قائمة على 35 % على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها م 04 من الأمر 13/21 المعدل لأحكام المادة 65 من ق 10/11.
- يعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.
- إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجرى دور ثاني بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية ويعلن فائز المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.
- في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن فائز المترشح الأكبر سنا وهو ما أشارت إليه المادة 04 من الأمر 13/21 المعدل لأحكام المادة 65 من القانون 10/11¹.

ولقد نصت المادة 63 من قانون البلدية 10/11 وجوب إقامة الرئيس بصفة دائمة وفعلية إقليم البلدية وهذا ضمان أكثر للتواصل بين المواطنين ورئيس البلدية ، وللتكفل عن قرب بمصالح المواطنين وتحسين يومياتهم . وتنص المادة 68 من القانون 10/11 على أنه يتم إعداد محضر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية ولايته والرئيس الجديد خلال 8 أيام التي تلي تنصيبه ، وترسل نسخة من المحضر إلى الوالي ، أما في حالة ما إذا كان رئيس المجلس قد جددت عهده فإنه يقدم عرض حال عن وضعية البلدية ، وهذا لإضفاء الشفافية أكثر في تسيير الشأن المحلي وضمان الاستمرارية فيعمل المرفق العام. ويختار الرئيس نائبان أو عدة نواب ويكون عددهم محصور بين 2 و 6 نواب حسب عدد سكان البلدية وبالأحرى حسب عدد المقاعد التي يتكون منها المجلس الشعبي البلدي وهذا ما وضحه المشرع في المادة 69 من قانون البلدية : " يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب ويكون عددهم كما يأتي:

- نائبان (2) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة إلى تسعة أشخاص.

- ثلاثة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من أحد عشر مقعدا .

- أربعة (4) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر مقعدا .

- خمسة (5) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرين مقعدا .

- ستة (6) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وثلاثين مقعدا .

بعدها يعرض رئيس المجلس الشعبي البلدي قائمة النواب الذين اختارهم على المجلس الشعبي البلدي في أجل (15) يوم التي تلي تنصيبه ، وذلك لمنح الوقت الكافي للرئيس لاختيار عمن يحوز على ثقته ومن

المادة 65 من القانون 10/11، مصدر سابق.¹

يراهم مناسيبين لمساعدته في إدارة شؤون البلدية خاصة عملية تنفيذ مداولات المجلس، أو نشر القوانين ، والتي تتطلب من الهيئة التنفيذية عملا جبارا يقتضي الانسجام والثقة وتتم المصادقة عليهم بأغلبية المطلقة ويعين الرئيس نوابه للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي أي (5) سنوات .

2- إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في ثلاث حالات حددها المشرع الجزائي وحصرها وهي الاستقالة والوفاة والإقصاء والتخلي¹ ، وهذا ما سنتطرق له في النقاط الآتية :

1.2 الاستقالة

وتتمثل في التعبير الصريح من رئيس البلدية كتابة عن رغبته في الاستقالة عن رئاسة المجلس الشعبي البلدي وذلك يكون بدعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته ويتم اثبات ذلك عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي وبذلك تصح استقالة الرئيس وتكون سارية منذ تاريخ استلامها من الوالي، وذلك من باب إعلام السلطة الوصية فقط.

2.2 الوفاة

الوفاة مسألة طبيعية ونصت عليها المادة 40 من القانون 10/11 ، وتنتهي بها عهدة أي عضو في المجلس البلدي ، بحيث يختار مباشرة بعده المنتخب البلدي الذي يليه في القائمة ويقوم الوالي باتخاذ مقرر الاستخلاف في مدة لا تتجاوز شهرا واحدا وهذا ما أشارت إليه المادة 41 من القانون 10/11 .

3.2 الإقصاء

وهي المرحلة التي تكون بعد قرار التوقيف وهذا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار توقيف إذ أن نص المادة 43 من القانون 10/11 جاء بصيغة الأمر مخاطبا والي الولاية الذي وجب أن يتخذ قرار التوقيف في حق العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة جزائية بسبب جريمة لها علاقة بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تحول بينه وبين ممارسة (الحبس المؤقت)، وتنص المادة 44 على وجوب إصدار قرار إقصائه النهائي فور صدور حكم أو قرار نهائي يقضي بإدانته في إحدى الجرائم المذكورة سابقا .

4.2 التخلي

وهو صورة ضمنية للاستقالة لا يعبر فيه رئيس المجلس الشعبي البلدي عن ارادته بصورة صريحة وإنما يتخذ موقفا من شأنه التعبير عن تخليه عن منصبه وقد عبرت المادة 74 من القانون 10/11 عن التخلي بنصها : " يعد متخليا عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا لنص المادة 73 لتقديم استقالته كما هو محدد في القانون " .

كما نصت المادة 75 على أنه : " يعتبر في حالة تخل عن المنصب الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر وعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي " . ومن خلال النصين أعلاه يتبين أن وضعية التخلي عن المنصب بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي قد تتخذ صورتين :

الصورة الأولى : وهي التي تكون عن طريق الاستقالة في غير الإجراءات السابق بيانها ، أي وضع رئيس المجلس الشعبي البلدي استقالته وعدم إعلام المجلس بذلك لإثباتها عن طريق مداولة ، وفي هذه الحالة يعلن عن حالة تخلي بعد غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة 40 يوم وذلك في دورة عادية للمجلس بحضور الوالي أو من يمثله ويستخلف وفقا للقواعد السالف بيانها .

المواد 40- 41 - 42 من القانون 10/11 .¹

الصورة الثانية : وتكون على إثر الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة أكثر من شهر حتى وإن لم تكن في نيته الاستقالة ، وفي هذه الحالة يناط بالمجلس البلدي إعلان التخلي فور تحقق مدة الغياب غير المبرر كإجراء مقرر للمجلس دون غيره .

أما في حالة تقاعس المجلس عن اثبات حالة التخلي يقوم الوالي بعد مرور 40 يوما عن الغياب بجمع المجلس الشعبي البلدي وإعلان حالة التخلي، وهذا ما نصت عليه المادة 75 من القانون 10/11 : " يعتبر في حالة تخل عن المنصب الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر ، ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي". في حالة انقضاء أربعين يوما عن غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في حالة استثنائية ، يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب .

يتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه طبقا لأحكام المادة 72 من القانون 10/11 .

يتم تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في المادة 65 من هذا القانون " .

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

خول المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات عديدة ومتنوعة تختلف باختلاف الوضع الذي يكون فيه ، فبعضها يمارسها بوصفه ممثلا للبلدية ويكون خاضعا بصدد ممارستها لمجرد رقابة خفيفة متمثلة في وصاية إدارية أو يمارس بعضها بوصفه سلطة لعدم التركيز الإداري أي ممثلا للدولة ويكون خاضعا فيها للسلطة الرئاسية عليه أي رؤساؤه في السلم الإداري ابتداء من الوالي إلى الوزراء المعنيين. ويمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصاته بوصفه رئيسا للهيئة التنفيذية للمجلس وتارة أخرى ممثلا للبلدية وأيضا ممثلا للدولة .

1.2 صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه رئيس الهيئة التنفيذية

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي رئاسة المجلس الشعبي البلدي ، حيث يقوم باستدعائه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه ويختص بإعداد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها وهذا ما نصت عليه المادة 79 من القانون 10/11 ، كما منح القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس قام بالإخلال بحسن سير الجلسة .

يحضر رئيس المجلس الشعبي البلدي الجلسات وينظمها ، إذ يحدد تاريخ وجدول أعمال الدورات بعد التشاور مع الهيئة التنفيذية .

كما يتولى أيضا مهمة أخرى وهي تعليق المداولات وتنفيذها ، وهذا ما نصت عليه المادة 30 من القانون 10/11 : " لا تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات وعلام الجمهور ، وتنتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (8) أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ طبقا لأحكام هذا القانون " .

2.2 صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثلا للبلدية

انطلاقا من كون البلدية شخص معنوي فإن وجود شخص يمثلها هو من الآثار التي تترتب من كونها كذلك، وقد عهد لرئيس البلدية مهمة التمثيل والتعبير عن إرادة البلدية ويتجلى ذلك من خلال الصلاحيات المعهودة إليه نذكر منها :

- التمثيل بحيث يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية ، وكذلك جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية ، كما يمثل البلدية أمام الجهات القضائية المختصة كما هو وارد بنص المادة 78 من القانون 10/11 .

- إعداد الميزانية حيث يقوم رئيس البلدية بإعداد ميزانية البلدية واقتراحها على المجلس لمناقشتها والتصويت عليها ثم القيام بمتابعة تنفيذها ، كما يعتبر رئيس البلدية هو الأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية ، وهذا ما نصت عليه المادة 81 من القانون 10/11 .
- المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة المملوكة للبلدية ، حيث يتكفل الرئيس وتحت مراقبة المجلس البلدي بما يلي :
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات والهبات والوصايا .
- القيام بصفقات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها .
- اتخاذ كل القرارات الموقعة للتقدم والتساقط.... الخ ، وفي تفصيل آخر انظر المادة 82 من القانون 10/11 .
- الإشراف السلمي على موظفي البلدية ، حيث يخضع موظفي البلدية للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، المادة 125/ من القانون 10/11 .
- غير أنه يستثنى من قاعدة تمثيل البلدية عدم قدرة رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل البلدية في العقود أو المنازعات القضائية التي تكون البلدية طرفاً ، ويكون شخص رئيس المجلس أو أحد أقاربه طرفاً فيه ويرجع التمثيل في هذه الحالة إلى أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي يختار بموجب مداولة من طرف الأعضاء باعتباره شخص معنوي .

3.2 صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثلاً للدولة

باعتبار البلدية ممثلاً للدولة على المستوى القاعدي ، فإن هيئة الدولة لا تكون إلا باسترجاع هيئة البلدية ووضع سلطاتها على كل المجالات التي للبلدية حق التدخل فيها والتي هي مسؤولة عنها ، وبما أن الرئيس يعتبر ممثلاً للدولة على مستوى البلدية فإن المشرع منحه سلطات كثيرة وواضحة أكثر من القوانين السابقة بوصفه سلطة عدم تركيز ، ولقد وردت هذه الصلاحيات في الكثير من النصوص .

1.3.2 اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط للحالة المدنية

نصت المادة 86 من القانون 10/11 على تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابط الحالة المدنية ، إذ أن هذه الصفة تمنحه حق القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية وهذا تحت وصاية النائب العام المختص إقليمياً ، فالاهتمام بالحالة المدنية يكتسي طابعاً تاريخياً وآخر قانونياً ، إذ أن الأفراد والعائلات تربطهم بهذه المصلحة علاقة أكثر من إدارية ، ورئيس البلدية باعتباره ضابط الحالة المدنية فهو ملزم بمجموعة من الأعمال التي تضمن حقوق المواطنين وتعزيز سلطة البلدية وتقوي من مصداقيتها وهو ملزم كذلك بالمحافظة على الأسرار الخاصة بالميلاد والزواج والطلاق والوفاة¹ ، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى والثانية من قانون الحالة المدنية ، إلا أن تزايد المشاكل اليومية واستحالة أن يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي بنفسه مهام ضابط الحالة المدنية، فقد خوله القانون أن يفوض هذه المهام إلى موظف أو موظفين يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين وذلك تحت رقابته ومسؤوليته² ، لذا يقوم المفوض بالاهتمام بسجلات الحالة المدنية بما فيها سجلات الوفيات ، سجل الزواج وسجل الزيادات والمواليد ، كما يقوم بالاعتناء بمختلف وثائق الحالة المدنية، وكذا تحديد مسؤولية العاملين بمصلحة الحالة المدنية

2.3.2 اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط إداري

¹⁶ مسعود شيهوب : اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثاني ، الجزائر ، مارس ، 2003 ، ص 19.

¹⁷ عبد العزيز سعد : نظام الحالة المدنية في الجزائر ، دار هومة للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1995 ، ص 54.

نصت المادة 93 من القانون 10/11 على أنه من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، الصلاحيات الإدارية وصلاحياته في مجال الشرطة الإدارية ، وبوصفه كذلك فهو يعمل على حماية النظام العام بما يحتويه هذا الأخير من مواضيع عدة كالصحة والأمن والسكينة العامة ، ولقد توسعت نوعا ما صلاحياته في هذا المجال وذلك بغية تحقيق التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية.

تكون حماية الأشخاص والممتلكات بتنظيم محكم، فهي إحدى مسؤوليات الدولة والتي تمارسها البلدية في شكل قرارات أو إجراءات ، قصد المحافظة على كرامة الإنسان وعلى حرمة وعلى أملاكه وسلامته .

كما يتطلب حماية حقوق المواطن المدنية، من أي اعتداء ضد نظافة المحيط الذي يعيش فيه أو ضد أي بناء فوضوي ، أو محاولة استغلال الأملاك العمومية لأغراض شخصية دون رخصة مسبقة ، كما يسهر رئيس البلدية على تنظيم التجمع سواء تعلق الأمر بالتظاهرات العامة ، الرياضية أو المسيرات الاحتجاجية أو في التجمعات الحزبية ، وهذا بتحديد نطاق السير والساحة والأماكن المقصودة ، وهذا من أجل تنظيم المرور . وحماية الأشخاص وضمان الطمأنينة ، والحفاظ على الممتلكات . ولأجل الحفاظ على النظام العام يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل حماية الحقوق والحريات بجملة من المهام نذكر منها :

السهر على المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأملاك، المحافظة على حسن النظام العام في جميع الأماكن العمومية التي يجتمع فيها الأشخاص، منع الاعتداء على الراحة العمومية، تنظيم الطرقات وحركة المرور على إقليم البلدية. ولقد منح المشرع لرئيس البلدية سلطة تسخير قوات الشرطة البلدية في قيامه بمختلف صلاحياته ، فوضع الشرطة تحت تصرفه هو أمر ضروري بغية تقوية مواقفه ، وضرورة تنفيذ قراراته وفرض الاحترام على مبادراته ، لكونه يتمتع بقوة عمومية تحت تصرفه وليس تحت خدمته وهذا يتطلب نظرة نوعية في اختيار الأفراد وضمان تكوين متخصص لهم وضمان الأدوات القانونية والمالية لممارسة هذه المهمة.

3.3.2 اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط للشرطة القضائية

لقد عني قانون الإجراءات الجزائية واهتم ببيان كل من توكل لهم صفة الضابط أو العون أو الموظفين القائمين عليه ، فحددت المادة 14 منه أصناف الضبطية القضائية فنصت على ما يلي:

يشمل الضبط القضائي : ضباط الشرطة القضائية- أعوان الضبط القضائي- الموظفون والأعوان المنوطة بهم بعض مهام الضبط القضائي .

ولقد حددت المادة 15 قانون الإجراءات الجزائية الذين يتمتعون بصفة ضابط الشرطة القضائية وذكرت من بينهم رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، ولهذا أقر القانون صراحة صفة ضابط الشرطة القضائية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بغية السيطرة على الجريمة ومحاصرتها ، حيث يتمتع رؤساء المجالس بكافة اختصاصات الشرطة القضائية لكل أنواع الجرائم دون تحديد أو تخصيص . ، أما بالنسبة لاختصاصات لرئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال فتتمثل في مباشرته في جمع الأدلة والتحري عن مرتكبي الجريمة ، ولقد أعطى قانون الإجراءات الجزائية لضباط الشرطة القضائية سلطات واسعة تمكنه من القيام بدوره في الحدود التي تضمن للمجتمع سلامته وللمتهم حقوقه .

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخطار وكيل الجمهورية بمكان الجريمة ويجب عليه أن ينتقل فوراً ودون تمهل إلى عين المكان قصد المحافظة على الآثار حسب المادة 42 ق.إج.

3- الرقابة على البلدية

لا يعني استقلال البلدية وتمتعها بالشخصية المعنوية أنها لا تخضع لأي رقابة أو إشراف من طرف السلطة المركزية ، والاستقلال يعد نتيجة من النتائج التي تترتب على ثبوت الشخصية القانونية وعلى الرغم من أن رئيس وأعضاء المجلس منتخبون وهم نتاج للإرادة الشعبية لمواطني البلدية ، لكن هذا لا

يمنع من خضوعها للرقابة من طرف السلطة الوصية " الوالي " والسؤال الذي يطرح في هذا المقام هو أي رقابة يمكن أن تخضع لها البلدية ممثلة في شخص رئيسها ومجلسها ؟. وهذا ما سنحاول الإجابة عليه وفقا للقانون 10/11 ، وسنحاول التعرف على صور الرقابة الوصائية على ضوء هذا القانون ، كما سنعمد إلى توضيح ما إذا كان هذا القانون قد أضاف جديدا بخصوص مبدأ استقلالية البلدية ومدى تخفيفه أو تشديده للرقابة الممارسة عليها مع القانون 08/90 الملغى بموجب هذا القانون

1.3 الرقابة على المجلس الشعبي البلدي :

تمارس الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في حدود وأشكال متعددة ومن بينها الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة في حد ذاتها وتأخذ صورتين هما الإيقاف والحل وهو ما سنعالجه فيما يلي :

1.1.3 الحل

الحل هو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي وهو آلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالته قانونيا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها¹ .

1- أسباب الحل

لقد نص المشرع الجزائري صراحة على سلطة الجهة الوصية في حل المجلس الشعبي البلدي ، وهي من أخطر الوسائل التي تمتلكها الجهة الوصية ، إذ تبناها المشرع الجزائري في كل القوانين البلدية السابقة . وقد عمد قانون البلدية 10/11 إلى تحديد وحصر الحالات والأسباب التي يجب أن تحل المجالس الشعبية البلدية ، وذلك حرصا على المحافظة على استقرار المجالس الشعبية البلدية ، وهذا ما نصت عليه المادة 46 من القانون 10/11² . والملاحظ من نص المادة 46 أن المشرع قد وسع من نطاق الرقابة وذلك بتوسيعه لأسباب حل المجلس الشعبي البلدي ، وإضافته لأربعة حالات جديدة مقارنة بقانون 08/90 .

2-الجهة المختصة بالحل

يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي وهذا ما نصت عليه المادة 47 من قانون البلدية 10/11 على أنه : " يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية " .

من خلال النص يتضح أن المشرع قد تدارك الخطأ الذي وقع فيه في نص المادة 35 من القانون 08/90 التي تنص : " لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية وذلك بإزالته للإبهام الذي كان يعتري هذه المادة من ناحية تحديد نوع المرسوم الذي يتم بموجبه الحل ، وعليه فقد قطع الشك باليقين وأشار إلى أن المرسوم يكون رئاسيا لا تنفيذيا مثلما كان معمول به في ظل القانون السابق. وعند حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي متصرفا ومساعدين توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية مؤقتا خلال العشرة أيام التي تلي الحل³، وتنتهي مهامهم بقوة القانون عند تنصيب المجلس الجديد وهذا لتفادي تعطيل المصالح العمومية ، وأثناء ذلك تجرى انتخابات لتجديد المجلس في أجل لا يتعدى الستة أشهر من يوم الحل يشترط ألا تكون آخر سنة من العهدة الانتخابية ، وهذا ما نصت عليه المادة 49 من القانون 10/11 ، وتنتهي عهدة المجلس الجديد بانتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس البلدية وهذا بحسب ما ورد في نص المادة 50 من القانون 10/11. ويترتب

عادل بو عمران : البلدية في الجزائر ، دار الهدى ، عين مليلة ، 2004 ، ص 103 .¹

انظر أحكام المادة 26 من القانون 10/11 .²

³ محمد الصغير بعلي : دروس في المؤسسات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر ، ص 134 .

على حل المجلس الشعبي البلدي سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للمجلس .

كما جاء القانون البلدي 10/11 بإجراء جديد وهو الذي تضمنته المادة 51 منه على أنه في حالة وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء انتخابات بالبلدية ، فإن الوالي يعين متصرفا لتسيير شؤون البلدية وذلك بعد تقرير من الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء تنتهي مهام المتصرف بمجرد تنصيب المجلس الجديد وتنظيم انتخابات المجلس البلدي متى توافرت الظروف المناسبة¹.

2.1.3 : الإيقاف

الإيقاف هو ابطال عمل المجلس الشعبي البلدي لمدة معينة ، حيث يكون هذا الإيقاف من طرف وزير الداخلية ، ويكون هذا القرار مسبب . وسنعالج من خلال هذا الفرع ، شروط الإيقاف وآثاره .

1- شروط الإيقاف

للإيقاف شروط محددة بموجب القانون وذلك مع مراعاة عدم إساءة استعمال السلطة من طرف الجهة الوصية ، ولصحة قرار التوقيف لابد من توفر شرطين مهمين وهما :

- ضرورة وجود حالة استعجالية ، إلا أن المشرع لم يحدد هذه الحالات الاستعجالية التي يتم من خلالها إيقاف المجلس الشعبي البلدي ، إلا أنه اشترط أن يكون قرار الإيقاف مسبب من طرف وزير الداخلية .

- حدد المشرع الجزائي مدة الإيقاف بشهر ، إذ أنه يجب بعد مرور هذه المدة إما حل المجلس الشعبي البلدي ، وإما السماح له بممارسة مهامه المعهودة اليه.

2- آثار الإيقاف على المجلس الشعبي البلدي

إن المشرع الجزائي لم يحدد تقدير مدة الإيقاف ولضمان استقلالية البلدية كوحدة إقليمية، استغنى المشرع على رقابة الإيقاف في القانونين 08/90 ، والقانون 10/11 ، إلا أنه أصدر المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ 44/92 المؤرخ في 1992/02/9 ، وكذا المرسوم التنفيذي 149/92 المؤرخ في 1992/04/11 والمتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية ، لإعادة فرض سيطرته وهيمنته على الجماعات المحلية، ومنح صلاحيات الإيقاف إلى رئيس الحكومة آنذاك.

2.3 الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

للحديث على هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين موظفي البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي ، حيث يخضع موفي البلدية لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك تحت اشراف الأمين العام للبلدية إذ تنص المادة 125 من القانون 10/11 على أنه : " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية " .

ومنه فإن مستخدمو البلدية يخضعون لإدارة مستقلة تحت اشراف الأمين الذي يتم تعيينه وتحديد حقوقه وواجباته عن طريق التنظيم ، كما يقوم بمجموعة من الاختصاصات التي حددها قانون البلدية²، وفي ظل قانون البلدية الملغى 08/90 فإن موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، حيث تنص المادة 65 منه على أنه : " يمارس رئيس المجلس

انظر أحكام المادة 51 من القانون 10/11 ، مصدر سابق.¹

المادة 127 من القانون 10/11، مصدر سابق.²

الشعبي البلدي السلطة السلمية على مستخدمي البلدية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها "، ومما سبق فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس السلطة الرئاسية على الموظفين بكل ما يترتب على ذلك من نتائج¹

أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخبين فيخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية المتمثلة أساسا في الوالي وتشمل كل من التوقيف والإقالة، وهذا ما سيتم تحليله في الآتي :

1.2.3 : التوقيف

يقصد بالتوقيف تجميد العضوية في المجلس الشعبي البلدي بصورة مؤقتة في حالة وجود متابعة قضائية ضد العضو المنتخب ، حيث تنص المادة 43 من قانون البلدية على أنه: " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة ".

وبناء عليه فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على عدة أركان وهي : السبب والاختصاص والمحل واتباع شكل وإجراءات معينة وهو ما سنعالجه في ما يلي :

1- من حيث السبب والاختصاص

يوقف العضو البلدي ولأسباب قانونية في الحالات التالية :

- 1- عند تعرضه لمتابعة قضائية ، وقد تكون هذه المتابعة الجزائية لأحد الأسباب التالية :
 - جنائية أو جنحة متعلقة بالمال العام كمن كان في موضع اتهام بجريمة رشوة مثلا أو اختلاس المال العام
 - جرائم مخلة بالشرف ، وهي مختلف الجرائم المخلة بالأداب العامة عموما .
 - 2- إذا كان العضو محل تدابير قضائية تحول دون مواصلته لأداء مهامه الانتخابية.
- والملاحظ من هذه المادة أن المشرع الجزائري قام بتوسيع نطاق الإيقاف وذلك بإقراره لإمكانية التوقيف في حالة وجود العضو محل تدابير قضائية ، وهذا عكس ما كان معمول به في ظل القانون 08/90.
- حيث حصر المشرع الجزائري التوقيف في حالة وحيدة وهي المتابعة الجزائية لا غير وهذا ما نصت عليه المادة 32 الفقرة الأولى منه. أما من حيث الجهة المختصة بالإيقاف ، فبحسب القانون يؤول اختصاص التوقيف إلى جهة الوصايا المتمثلة في الوالي .

2- من حيث المحل

ينطوي قرار تجميد العضوية مؤقتا ويسري هذا التجمد من صدور القرار إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة ، فإن ثبتت براءته تعود له الصفة بقوة القانون دون الحاجة لإثبات ذلك بمداولة أو ما سواها.

3- من حيث الشكل والإجراءات

لم تورد المادة 43 من القانون 10/11 أي شكل لقرار التوقيف ، ولا لأي إجراء يلزم الوالي باتخاذها عند إصدار قرار التوقيف ، بل اكتفت بالقول بأن التوقيف يكون بقرار دون التطرق إلى أي شكلية أخرى ، وبذلك فقد قامت بإلغاء الشكل والإجراءات المنصوص عليها في قانون الولاية 09/90

المادة 129 من نفس القانون.¹

حيث تنص المادة 32 فقرة الثانية منه : "يصدر قرار التوقيف المعتل من طرف الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي".

ومنه فإن قرار التوقيف حسب هذه المادة يجب أن يكون من حيث الشكل معتلا أي مسببا وذلك بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف ، حفاظا على حقوق العضو ، كما يجب أن يتخذ من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وإن كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي ، لأنه رأي استشاري ، لكنه إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه.

إن إلغاء المشرع في القانون 10/11 لإجراء استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي قبل اتخاذ قرار التوقيف لا يؤثر من الناحية العملية على استقلالية البلدية ، كون رأي المجلس كان استشاريا فقط ، لا يلزم الوالي الأخذ به ، غير أنه من ناحية أخرى أخطأ عند تجاهله لشكل قرار التوقيف " التعليل " ، وذلك لأن تسبب القرار من الشكليات الجوهرية التي يجب أن يتضمنها أي قرار إداري وهذا من أجل المحافظة على حقوق العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي من جهة ، ودرء إمكانية تعسف السلطة الوصية " الوالي " في ممارسة سلطاته من جهة أخرى .

2.2.3: الإقالة

تعد رقابة الإقالة من أهم الرقابات التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي منفردين ، ويقصد بها إنهاء مهام أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفة منفردة كل واحد على حدى وتجريدهم من العضوية في المجلس الشعبي البلدي، فالمشرع الجزائري قد نص على الإقالة صراحة في القوانين المتعلقة بالبلدية .
وسنعالج الإقالة على ضوء القانون 10/11.

* الإقالة في القانون 10/11

لم يتناول المشرع الجزائري صراحة في القانون 10 / 11 مثلما كان معمول به في ظل القانون السابق 08/90 الملغى ، إلا أنه يثبت من خلال تصفح هذا القانون أن المشرع لم يتناول رقابة الإقالة بدليل لم يرد مصطلح الإقالة في هذا القانون ، إلا أنه أشار إليها ولكن باستعمال مصطلح الاستقالة التلقائية ، وهذا ما نصت عليه المادة 45 بنصها : " يعتبر مستقila تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) عادية خلال نفس السنة. في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ، ويخطر الوالي بذلك " .

ومنه وبالرغم من عدم استعمال مصطلح الإقالة وعدم النص على نفس الأسباب المنصوص عليها في القانون 08/90 إلا أنها تتشابه مع الإقالة خاصة من ناحية الآثار القانونية ، حيث ينتج عن كل منهما تجرييد العضو البلدي من العضوية بالمجلس الشعبي البلدي ، فالقانون 10/11 تجاهل الحالتين المنصوص عليها في المادة 31 من القانون 08/90 . وبناء عليه بالرغم من عدم استعمال مصطلح " الإقالة " وعدم النص على نفس أسباب الإقالة المنصوص عليها في القانون 08/90 ، إلا أنه يمكن القول أن الاستقالة التلقائية تتشابه مع الإقالة خاصة من ناحية الآثار القانونية ، حيث ينتج عن كل منهما تجرييد العضو المنتخب من عضوية المجلس .

3.2.3: الإقصاء

الإقصاء هو إخراج النائب من مهامه النيابية أي إسقاط كلي للعضوية، ويكون نتيجة إدانة جزائية وذلك م نصت عليه الماد 44 من القانون 10/11 : " يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية للأسباب المذكورة في المادة 43. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار " .

وتقابل هذه المادة في القانون 08/90 المادة 33 . يعتبر الإقصاء بعد قرار التوقيف ، وهذا لا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار توقيف ، وأن قرار التوقيف وجب أن يلحقه قرار الإقصاء ، بل تبقى

المسألة مرهونة بالحكم النهائي أو القرار القضائي الذي يصدر ضد العضو المعني والذي يقيد الوالي في اتخاذه لقرار الإقصاء في حالة الإدانة دون أن يكون له اختيار آخر ، وعليه فإنه لصحة قرار الإقصاء وجب توفر الأركان التالية :

1- من حيث السبب والاختصاص

يعود سبب الإقصاء وإسقاط العضوية إلى إدانة العضو بحكم جزائي حسب ما ورد في المادة 43، ويجدر الانتباه إلى أن الإدانة المشار إليها تقرر بقرار نهائي ، وهو ما يعني أن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي للإقصاء بل يلزم أن تكون القرارات الصادرة نهائية ، وقد أصاب المشرع في هذا الصدد لأن ما أكدته يتماشى فعلا مع أحد الأركان الشرعية الإجرائية المتمثل في قرينة البراءة . أما من حيث الاختصاص فإنه يعود إلى الوالي كجهة وصية .

2- من حيث المحل

محل الإقصاء هو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو الوضع في حالة الوفاة أو الاستقالة المادة 40 من القانون 10/11.

ويتربط عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي في أجل لا يتجاوز شهر واحد .

3- من حيث الشكل والإجراءات

إن الإجراء الجوهري والرئيسي في القانون 08/90 هو إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء في حين أن القانون 10/11 لم ينص على مثل هذا الإجراء ، حيث أن دور الوصاية المحدود لم يستمر في ظل القانون 10/11 حيث استعادت السلطة الوصائية صلاحياتها التقليدية لممارسة الرقابة على الأجهزة البلدية لممارسة الرقابة على أجهزة البلدية من خلال اتخاذ إجراءات التوقيف والإقصاء دون الأخذ برأي المجلس الشعبي البلدي.

3.3: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تخضع أعمال المجلس الشعبي البلدي لرقابة من طرف الجهات الوصية ، حيث تتولى هذه الأخيرة المصادقة على المداولات في حالة اتفاقها مع القوانين ، أو إلغائها في حالة ما إذا كانت هذه المداولات مخالفة للقانون، أو الحلول مكان البلديات عند إهمالها لأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة ، وسنعالج خلال هذا المطلب صور هذا النوع من الرقابة والمتمثلة في كل من التصديق ، الإلغاء ، الحلول.

1.3.3: المصادقة

تمارس الجهات الوصية الرقابة على المجلس الشعبي البلدي عن طريق المصادقة على بعض أعماله ، إذ أن مداولات المجلس الشعبي البلدي لا تكون قابلة للتنفيذ دون مصادقة الوالي عليها وهذا ما قرره المادة 57 من القانون 10/11، وتتخذ المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي صورتين وهما المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة.

1- المصادقة الضمنية

القاعدة العامة أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تنفذ بعد مرور 21 يوما من تاريخ ايداعها لدى دار الولاية ليدلي الوالي برأيه أو بقراره فيما يخص شرعية القرارات المتخذة في المداولة وصحتها ، وهذا ما نصت عليه المادة 56 من قانون البلدية وتنتمثل هذه المداولات في كل المداولات التي لا يكون موضوعها المسائل المذكورة في المادة 57 ، وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد استيفاء القيد الزمني ، ويعد البطلان

في هذه الحالة نسبيا وليس بقوة القانون ، للوالي الحق في اثارته متى اكتشفه خلال 21 يوما ويحصن بعد هذا الأجل.

2- المصادقة الصريحة

المصادقة الصريحة وهي اتخاذ الوالي قراره صراحة بالمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي في الحالات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية إذ تنص على أنه : "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة الميزانيات والحسابات ، قبول الهبات والوصايا الأجنبية والتنازل عن الأملاك العقارية ". ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال نص المادة 58 منه إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عليه من تباطؤ وتعطيل النشاط الإداري ، وذلك عندما عمد مرة أخرى إلى التصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوما وهذا ما كان معمول به أيضا في ظل القانون 08/90 بموجب المادة 43 منه .

وتجدر الإشارة إلى أن عدد المواضيع التي تتطلب المصادقة من طرف الوالي في القانون 10/11 قد توسعت مقارنة مع ما نص عليه القانون 08/90 في مادته 42 والتي اقتصر التصديق الصريح فيها على: " الميزانيات والحسابات ، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية وبلدية .

يتجسد البطلان في حق السلطة الوصائية في التصدي للمداولات البلدية وإبطالها من خلال صلاحياتها في إزالة كل مفعول قانوني لمداولات أو قرارات المجلس البلدي التي تشوبها عيوب والمخالفة للمشروعية، وإذا كان البطلان على ضوء القانون 08/90 قد اتخذ صورتين هما البطلان المطلق في المادة 44 والبطلان النسبي في المادة 45 ، فإن القانون 10/11 قد استغنى عن صورة البطلان النسبي وأورد حالة البطلان النسبي ضمن طائفة البطلان ، حيث تنص المادة 59 على البطلان بحكم القانون وذلك كما يلي :

تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي، انظر المادة 59 من القانون 10/11 .

2.3.3: الإلغاء والبطلان

في حين تنص المادة 60 منه : " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية ، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وأن لا تعد هذه المداولة باطلة بسبب بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.

وعليه فإن إدراج المشرع لكلمة باطلة دون تقييد قرار الإبطال لمدة زمنية معينة " شهر " ، كما هو وارد بنص المادة 45 الملغاة ، يفيد بأن البطلان مطلق وليس نسبي، كما أن المشرع قد قام بتوسيع نطاق مصالح العضو المشارك في المداولة إلى مصالح تخص أزواجه وأصوله أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة في حين كانت تقتصر في القانون القديم على مصالح بصفة شخصية أو كوكيل ويمكن الطعن في القرار المتضمن بطلان المداولة عن طريق التظلم الإداري ، الذي يكون إما ولائيا يوجه للوالي باعتباره السلطة مصدرة القرار ، أو قد يكون رئاسيا إلى الوزير المكلف بالداخلية ، أو الطعن قضائيا أمام المحاكم الإدارية برفع دعوى الإلغاء وهذا طبقا لما ورد في نص المادة 61 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

3.3.3 : الحلول

يمكن للسلطة الوصية ، أن تحل محل المجالس البلدية في حالة معينة ، حددها القانون أو في حالة امتناع هذه المجالس عن القيام بأعمالها ، كما أن إخضاع المشرع سلطة حلول جهة الوصاية محل البلدية لشروط صارمة ودقيقة يفسر أساسا بمدى خطورة هذا الإجراء على استقلالية البلدية ، لذا تم إعمالها قانونا في وضعيات ومجالات محددة حصريا ، حيث أن تلك المجالات لا تقسم بوزنها الثقيل. وتتجلى سلطة الحلول في الحلول الإداري والحلول المالي :

1- الحلول الإداري

ويتمثل الحلول الإداري في ممارسة سلطات الضبط الإداري ، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ كل ما يراه مناسباً لحماية النظام العام متى رأى تخاذلاً من رئيس البلدية المعني .

ولقد تناولت كل القوانين المتعلقة بالبلدية سلطة الحلول بدءاً بقانون البلدية ، ولقد تناولت كل القوانين المتعلقة بالبلدية سلطة الحلول بدءاً بقانون البلدية 24/67 في المادة 233 منه ، والقانون 08/90 كما تناولته القانون الأخير 10/11 في نص المادة 100 على أنه : " يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية " .

والملاحظ أن المشرع الجزائري قد وسع من صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري ، وقام بالتركيز والاهتمام بحسن سير بعض المجالات كالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية وذلك لما هذه المجالات من أهمية في الحياة الاجتماعية للمواطن وهو أمر غي منصوص عليه في القانون 08/90 .

كما تبرز سلطة الوالي في الحلول في حالة تقاعس أو رفض رئيس البلدية لاتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات والملزم اتخاذها قانوناً ، ويتم هذا الحلول بعد انقضاء مدة الإنذار من جهة الوصاية إلى رئيس البلدية المعني ، وهذا ما ورد في نص المادة 101 من القانون 10/11 .

2- الحلول المالي

يحق للوالي قانوناً الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس بشكل يضمن المصادقة على ميزانية البلدية ، وهذا ما جاء في المادة 249 من القانون 24/67 والتي تنص : " السلطة التي تضبط ميزانية البلدية ، لا يمكنها أن ترفض أو تعدل النفقات والمداخيل المقيمة لها " .

وأعطى قانون البلدية 08/90 للوالي سلطة الحلول فيما يتعلق بالميزانية إذ منحه حق تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية كانت قد رفضت من قبل المجلس .

أما المادة 102 من القانون 10/11 على أنه : " في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية ، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون " .

ويقوم الوالي ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظات خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام ، يتم أعمار المجلس الشعبي البلدي إذا صوت على الميزانية مجدداً بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية ، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل ثمانية (8) أيام التي تلي تاريخ الاعذار المذكورة أعلاه تضبط تلقائياً من طرف الوالي " .

كما يقوم الوالي بتغطية عجزها لدى تنفيذها في حالة عدم قيام المجلس بذلك وهذا طبقاً للمادة 184 من القانون 10/11¹.

الفرع الثاني : هيئات الولاية

بموجب المادة الثانية من القانون 07-12 للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي و الوالي :

المادة 143 من القانون 10/11، مصدر سابق.¹

وبالتالي أبقى القانون على نفس الهيئات التي نص عليها القانون السابق 90-109.

أولاً: المجلس الشعبي الولائي

سنتناول من خلال هذا المطلب كل من تعريف المجلس وأيضاً قواعد سير أعماله وسيتم تحليل ذلك من خلال الفروع التالية :

1- تعريف المجلس الشعبي الولائي

هو هيئة للمداولة ينتخب عن طريق الاقتراع العام وفق النظام الانتخابي (الاقتراع النسبي على القائمة) لمدة خمس (5) سنوات، يتراوح عدد أعضائه من 35 إلى 55 عضو حسب عدد سكان الولاية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 82 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ويمكن لأي مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية الترشح (الشروط الموضوعية والشكلية) مع استثناء تسعة-9- أصناف من الترشح المذكورين في نص المادة 83 من قانون الانتخابات 01/12.

2- قواعد سير أعمال المجلس الشعبي الولائي

خلال الثمانية (8) أيام التي تلي إعلان النتائج يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكثر سناً، ويشكل مكتب للإشراف على عملية انتخاب الرئيس يتشكل من المنتخب الأكبر سناً ومنتخبان أقل سناً بشرط عدم ترشحهما²، ويحل فور إعلان النتائج، ويقدم الرئيس من القائمة التي حازت الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أية قائمة على الأغلبية تطبق نفس طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي (القوائم التي حازت 35/3 من المقاعد وفي حالة عدم حصول أية قائمة فتح المجال لكل القوائم لتقديم مترشح).

يكون الانتخاب سرياً ويعلن رئيساً المترشح الحائز على أغلبية من الأصوات، وفي حالة التساوي يعلن المترشح الأكبر سناً فائزاً بالرئاسة، ويحرر محضراً بذلك من طرف المكتب المؤقت يرسل للوالي ويلصق بمقر الولاية ومقر البلديات والملحقات والمندوبيات³.

ينصب الرئيس في جلسة علنية يحضرها الوالي، وأعضاء المجلس الشعبي الولائي أعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية.

يختار الرئيس نواب له يعرضهم للمصادقة من طرف المجلس بالأغلبية المطلقة يتراوح عددهم من 2 إلى 6 تناسيباً مع عدد أعضاء المجلس طبقاً للمادة 62 من قانون الولاية.

للمجلس الشعبي الولائي مكتب يتكون من الرئيس والنواب ورؤساء اللجان، أعضاء ، يحدد النظام الداخلي مهام وكيفية سيره، وقد أحال القانون هذا الجانب إلى التنظيم رقم 07-12 .

يعد المجلس نظامه الداخلي، ويعقد أربعة (4) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة 15 يوماً على الأكثر، كما يمكن أن يعقد دورات غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث 3/1 أعضائه أو بطلب من الوالي. وفي حالة حدوث كارثة طبيعية يجتمع بقوة القانون.

يرسل الاستدعاءات الرئيس أو ممثله مرفقة بمشروع جدول الأعمال، ويحدد جدول الأعمال وتاريخ الدورة بمشاركة الوالي وبعد مشاورة أعضاء المكتب، وترسل الاستدعاءات كتابياً قبل 10 أيام على الأقل من الاجتماع، ويمكن تقليص الأجل في حالة الاستعجال بشرط ألا يقل عن يوم واحد، كما يمكن تبليغ العضو عن طريق البريد الإلكتروني.

المادة 02 من القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 ، جريدة رسمية عدد 12 ، المؤرخة في 2012/02/29.¹

المادة 28 من القانون 07/12.²

المادة 18 من القانون 07/12.³

لا تصح الاجتماعات إلا بحضور الأغلبية المطلقة، وفي حالة عدم اكتمال النصاب يعاد الاستدعاء بفارق خمسة أيام وتكون المداولات صحيحة مهما كان عدد الحاضرين، ويمكن استعمال الوكالة حسب الشروط المنصوص عليها في القانون 107/12¹.

تتعدد الاجتماعات بمقر الولاية إلا في حالة وجود طارئ أو مانع (قوة القاهرة)، ويحضر الوالي أو ممثله دورات المجلس ، وهي دورات علنية ما عدا في حالتين:

-الكوارث الطبيعية

-دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين

وينتخب المجلس خلال كل دورة مكتبا يتكون من 2 إلى 4 أعضاء لتسييره، يتولى موظفين ملحقين بديوان الرئيس مساعدة المكتب ، ويتولى أمانة الجلسة موظف يختاره الرئيس، ويتم اشهار المداولات(مستخلص) بسعي من الوالي خلال الثمانية أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ².

3- لجان المجلس الشعبي الولائي

يشكل المجلس لجانا دائمة أو خاصة عن طريق مداولة بأغلبية الأعضاء المطلقة بناء على اقتراح الرئيس أو أغلبية الأعضاء، وذلك بتمثيل نسبي على أساس تركيبة المجلس السياسية، وبخلاف اللجنة الخاصة التي تعتبر محلة بمجرد انتهاء أشغالها أو مهمتها، فإن اللجان الدائمة مهمتها غير مؤقتة وتكون متعلقة حسب المادة 33 من قانون الولاية بما يأتي:

-التربية والتعليم العالي والتكوين

-الاقتصاد والمالية

-الصحة والنظافة وحماية البيئة

-الاتصال وتكنولوجيات الاعلام

-تهيئة الإقليم والنقل

-التعمير والسكن

-الري والغابات والفلاحة والصيد البحري والسياحة

-الشؤون الاجتماعية والثقافية والدينية والرياضية والوقف

-التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل

تنتخب اللجنة رئيسها بالأغلبية وتعد نظامها الداخلي.

كما يمكن للمجلس إنشاء لجنة تحقيق بطلب من الرئيس أو 3/1 ثلث أعضائه، ينتخب أعضائها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين ، مهمة وأجل اللجنة تحدد في المداولة التي انشأتها، ويخطر الوالي ووزير الداخلية بذلك من طرف رئيس المجلس ، انظر المواد 33 و34 و35.

بموجب المادة 36 يمكن لكل عضو من أعضاء المجلس توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤولي المصالح او المديريات غير الممركزة لمختلف القطاعات، ويجب على هؤلاء الإجابة كتابة عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم في أجل لا يتجاوز 15 يوما من استلام السؤال.

المادة 20-21 من القانون 07/12¹.

المواد من 14-32 من القانون 07/12².

تجدر الإشارة إلى أن قانون الولاية كما هو الحال بالنسبة لقانون البلدية ، القانون 10/11 في المواد 37 إلى 45، أنه تضمن أحكاما خاصة بمثابة قانون أساسي للمنتخب من ناحية التعويضات والتسهيلات الممنوحة لهم(حقوق وواجبات)، وأدرج في هذا المحور زوال صفة المنتخب وأثار ذلك¹.

4- نظام مداولات المجلس الشعبي الولائي

يتداول المجلس في كل القضايا التي تدخل في اختصاصه ، وتتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، تحرر وتسجل المداولات حسب ترتيبها الزمني في سجل مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة، وتوقع من طرف الحاضرين وجوبا أثناء الجلسة ويرسل مستخلص منها إلى الوالي في أجل ثمانية (8) أيام.

ويجب أن تحرر المداولات باللغة العربية وتبطل بقوة القانون المداولات التالية:

-المتخذة خرقا للدستور أو غير مطابقة للقوانين والتنظيمات

-التي تمس برموز الدولة وشعاراتها

-غير المحررة باللغة العربية

-التي تخرج عن اختصاص المجلس

-المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس

-المتخذة خارج مقر المجلس

إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه الشروط أو غير مطابقة للقوانين والتنظيمات ، يرفع دعوى أمام المحكمة الادارية لإقرار بطلانها في أجل 21 يوما من اتخاذها.

تصبح المداولات نافذة بعد 21 يوما من ايداعها بالولاية، ماعدا المداولات المتضمنة المسائل المنصوص عليها في المادة 55 من قانون الولاية والتي لا تنفذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية في أجل أقصاه شهران، وإذا تجاوز هذا الأجل تصبح المصادقة ضمنية، ويتعلق الأمر بالمداولات المتضمنة:

-الميزانيات والحسابات،

-التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله،

-اتفاقيات التوأمة،

-الهبات والوصاية الأجنبية.

من جهة أخرى نصت المادة 56 من قانون الولاية على أنه لا يمكن لرئيس المجلس أو أي عضو أن يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، ولا يمكن لهم الحضور المداولات تحت طائلة البطلان، وكل عضو يكون في حالة تعارض عليه أن يعلم رئيس المجلس، أما إذا كان رئيس المجلس هو المعني فعليه اعلام المجلس الشعبي الولائي.

يمكن للوالي أن يثير البطلان خلال مهلة 15 يوما التي تلي اختتام الدورة التي اتخذت خلالها المداولة، وهو نفس الحق المخول لكل عضو أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك، وفي أجل 15 يوما بعد الصاق المداولة.

يرسل الطلب للوالي والذي بدوره وفي كل الأوضاع تحريك دعوى إدارية قصد اقرار البطلان(المادة 57 من قانون الولاية).

5- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية ويتداول في ثلاثة عشر (13) مجالا¹، كما يمكنه المساهمة في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه، ويقدم الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات ويبيدي الملاحظات للوزير فيما يخص القطاع في غضون ثلاثون (30) يوما، وأهم المجالات التي يختص فيها المجلس ويتداول فيها، حسب نص المادة 77 من قانون الولاية، والتي عددت أربعة عشر (14) مجالا منها:

- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

- الفلاحة والري والغابات

- الهياكل القاعدية والاقتصادية

- الشباب والرياضة والتشغيل

- التراث الثقافي ، حماية البيئة، الاعلام والاتصال ،السياحة، الصحة العمومية ، التربية والتعليم العالي والتكوين...

وبموجب المواد من 80 إلى 101 توقف القانون الولائي بتفصيل أهم المجالات والتمثلة في:

- التنمية الاقتصادية

- الفلاحة والري

- الهياكل القاعدية الاقتصادية

- تجهيزات التربية والتكوين المهني

- النشاط الاجتماعي والثقافي

- السكن

6- انتهاء المهام

يميز في هذا الصدد بين انتهاء مهام رئيس المجلس بهذه الصفة ، وانتهاء مهام المنتخب(العضو) طبقا لما ورد في نص المادة 40 من القانون 07/12:

أ- انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي

ألزم القانون رئيس المجلس بالتفرغ لمهامه بصفة دائمة والإقامة بإقليم الولاية، وتنتهي مهامه: - بالإستقالة التي يقدمها للمجلس ويبلغ الوالي بذلك، وتسري من تاريخ تقديمها أمام المجلس. - الوفاة

- الاعفاء في حالة وجود مانع قانوني

- التخلي وهذا في حالة التغيب عن دورتين عاديتين دون عذر مقبول يستخلف في أجل ثلاثين (30) يوما حسب نفس شروط تعيينه.

ب- انتهاء مهام أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تزول صفة المنتخب في الحالات التالية المذكورة في المادة 40 من القانون 07/12:

المادة 77 من القانون 07/12¹.

-الوفاة

-الاستقالة

-الاقضاء عند الإدانة، ولكن عند قيام المتابعة الجزائية (تحريك الدعوى العمومية) يتم توقيف

المنتخب إلى غاية صدور حكم نهائي ، وهنا نميز بين وضعيتين:

أ- في حالة الإدانة يقصى نهائيا

ب- في حالة البراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا مهامه

-التخلي(التغيب أكثر من ثلاث دورات عادية في السنة دون عذر).

-حصول مانع قانوني(متابعة قضائية) كالجنايات والجرح الماسة بالمال العام والشرف

اضافة إلى الحالة الطبيعية بانتهاء العهدة الانتخابية.

يقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي، ويثبت فقدان صفة منتخب

بقرار من وزير الداخلية.

وتتم عملية الاستخلاف طبقا لنص المادة 41 من قانون الولاية.

7- حل المجلس الشعبي الولائي

إذا كان القانون 09\90 السابق وفي المادة 44 منه نص على خمس(5)حالات لحل المجلس الشعبي

الولائي ، فإن قانون الولاية الجديد نصت على سبع (7)حالات يتم فيها حل المجلس وتجديده كليا،

وتتمثل في¹:

1- في حالة خرق أحكام دستورية،

2-في حالة إلغاء الانتخابات،

3- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس،

4- في حالة الاختلالات الخطيرة التي تحول دون سير وعمل المجلس،

5-عندما يصبح عدد الأعضاء أقل من الأغلبية المطلقة، رغم الاستخلاف،

6- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،(كما وردت في النص، وبنفس صياغة المادة 46 فقرة

7من قانون البلدية 10/11.

7-في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.

ويتم الحل بمرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، والذي يعين خلال عشرة (10) أيام مندوبية

ولائية لممارسة نشاط المجلس إلى حين انتخاب مجلس جديد، والتي تجرى في اجل ثلاثة(3) أشهر من

تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، كما أنه لا تجرى إذا تم الحل خلال السنة

الأخيرة من العهدة.

ثانيا: الوالي

طبقا لنصوص الدستور الجزائري فإن اختصاص تعيين وانهاء مهام الوالي يؤول لرئيس الجمهورية

دون سواء، وهذا بموجب مرسوم رئاسي.

وبالنظر لحساسية منصب الوالي وطبيعة المهام المنوطة به(سياسية وادارية) فإن القانون لم ينص ولم

يحدد الشروط الموضوعية المطلوبة لشغل هذا المنصب.

1- اختصاصات الوالي

يمارس الوالي عدة صلاحيات إما ممثلاً للولاية ، أو ممثلاً للدولة ، على النحو التالي:

أ- سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية

يمارس الوالي بهذه الصفة عدة سلطات نصت عليها مواد قانون الولاية الجديد¹، ويمكن التمييز هنا بين وضعيتين:

* سلطات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

تحت هذا العنوان يتولى الوالي تنفيذ القرارات الناتجة عن مداولات المجلس الشعبي الولائي، ويلزم بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولات المجلس السابقة ، كما يطلع المجلس سنوياً على نشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية، ويزود المجلس بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير أعماله، ويسهر الوالي على اشهار المداولات وتنفيذها.

* تمثيل الوالي للولاية:

يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية، ويتولى إدارة أملاك الولاية تحت رقابة المجلس، كما يمثل الولاية أمام القضاء، ويعد الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية، ويتولى إبرام العقود باسمها، وممارسة السلطة الرئاسية.

وعموماً كممثل للولاية يقوم الوالي بصلاحيات التنفيذ والإعلام والتمثيل وممارسة السلطة الرئاسية.

ب- سلطات الوالي بصفته ممثلاً للدولة

يعتبر الوالي بهذه الصفة ممثلاً للدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة، ويضطلع بعدة صلاحيات يمكن حصرها في²:

- ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة داخل تراب الولاية المكلفة بمختلف القطاعات، ماعدا سبعة (7) قطاعات نصت عليها المادة 111 من قانون الولاية (التربية، الضرائب، الرقابة المالية، الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها إقليم الولاية).

- يسهر على الحفاظ على النظام العام واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق هذا الهدف، حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، تنفيذ القوانين والتنظيمات ،

- و على احترام رموز الدولة وشعاراتها، مسؤول على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً ويتولى تنفيذها،
-وضع مخططات تنظيم الاسعافات ،

- ويسهر على حفظ أرشيف الولاية والدولة والبلدية،

- وهو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز لكل البرامج الخاصة بتنمية الولاية.

في الظروف الاستثنائية للوالي سلطات واسعة وتوضع تحت تصرفه مصالح الأمن، والتي ينسق نشاطاتها .

وتتلخص هذه المهام في سلطة التمثيل والتنفيذ والضبط (إداري وقضائي)

وللاضطلاع بهذه المهام الحساسة أوجب قانون الولاية في المادة 122 الوالي الإقامة بمقر الولاية.

ثالثاً: الرقابة على الولاية

تخضع الولاية لعدة أنواع من الرقابة، نابعة من أصول التنظيم الإداري اللامركزي، وتتنوع هذه الرقابة وتستهدف ثلاث غايات وهي : المشروعية، الملائمة والمردودية.

المواد من 102-109 من القانون 1.07/12

المواد من 111-121 من نفس القانون.²

لأن اللامركزية هي صورة من صور الإدارة الذاتية، لأنها تمكن الإدارة المحلية من إدارة شؤونها بنفسها دون حاجة إلى الرجوع للسلطة المركزية، وتصبح بذلك الوظيفة الإدارية موزعة بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولة وباقي الأشخاص العامة الأخرى كالمجموعات المحلية، فإن هذا الاستقلال لا يعني الانفصال كلياً عن الدولة (الإدارة المركزية)، بل تبقى العلاقة قائمة بموجب نظام الوصاية الإدارية. ومن ثم تسلط على الولاية رقابة تتمثل أهم مظاهرها في الصور التالية:

1- الرقابة على الأشخاص

تتمثل الرقابة على الأشخاص في كل من الأشخاص المنتخبين وأيضاً الأشخاص المعيّنين:

أ- الرقابة على الأشخاص المنتخبين

تتجلى صورة الرقابة على الأشخاص المنتخبين في الحالات القانونية التالية :

* الإيقاف

كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ، يعلن توقيفه من عضوية المجلس من طرف وزير الداخلية إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة¹.

* الإقصاء

يقضى بقوة القانون من عضوية المجلس الشعبي الولائي كل عضو منتخب تعرض لادانة جزائية بسبب إحدى الجرائم السالفة الذكر وثبت في حقه حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة ، حيث يقر المجلس الإدانة بموجب مداولة ويثبتها الوزير المكلف بالداخلية بقرار².

ويقضى أيضاً من عضوية المجلس كل منتخب بالمجلس ثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أوفي حالة من حالات التنافي المنصوص عليها قانوناً ، حيث يقرر المجلس ذلك بموجب مداولة على أن يثبتها الوزير المكلف بالداخلية بقرار³.

* الإقالة الحكيمة

تتمثل هذه الصورة في التخلي عن العهدة ، بحيث كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة ، يعد مقال بقوة القانون من عضوية المجلس الشعبي الولائي ، حيث يثبت المجلس صورة التخلي بموجب مداولة ، على أن يثبتها الوزير المكلف بالداخلية بقرار⁴.

ب- الرقابة على الأشخاص المعيّنين (الموظفين)

يتمثل هذا النوع من الرقابة في خضوع الموظفين لسلطة الوالي السلمية من ناحية التعيين والترقية والنظام الانضباطي أو التأديبي، حسب الإجراءات المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية 03/06 ، والنصوص التطبيقية (تصنيف الأخطاء، ترتيب العقوبات، إجراءات تسليطها).

2- الرقابة على الأعمال

تتمثل الرقابة على الأعمال في عدة صور وحالات قانونية يتم تحليلها في الفروع الآتية :

أ- المصادقة:

المصادقة على الأعمال بدورها لها صورتين وهما :

* المصادقة الصريحة:

بالرجوع لنص المادة 55 من القانون 07/12 أشار المشرع إلى صورة المصادقة الصريحة على بعض المداولات الهامة ، بحيث لا تنفذ هذه المداولات إلا بعد مصادقة الوزير المكلف

المادة 45 من القانون 07-12¹.

المادة 46 من نفس القانون².

المادة 44 من نفس القانون³.

المادة 43 من القانون 07-12⁴.

بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران نذكر منها الميزانيات والحسابات ، التنازل عن العقار.....

* المصادقة الضمنية:

من خلال نص المادة 54 من القانون 07/12 نلمس الإشارة إلى التصديق الضمني على مداولات المجلس الولائي ، حيث تصبح مداولات المجلس نافذة وبقوة القانون بعد 21 يوما من ايداعها لدى الولاية المعنية ، بمعنى بمرور المدة تعد هذه الأخيرة نافذة وصحيحة.

ب- الإلغاء

للإلغاء أيضا صورتين وهما :

* البطلان المطلق

تم الإشارة إلى بطلان المداولات بطلانا بقوة القانون بصورة مطلقة من خلال نص المادة 53 على بعض الحالات المذكورة على سبيل الحصر نذكر منها :

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- المداولات التي تتخذ خارج الاجتماعات القانونية.....

حيث لو تم إجراء مداولة فيها خرق لهذه الحالات ، يقوم الوالي برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية لابطالها.

*البطلان النسبي

لم يشر القانون الجديد رقم 07/12 إلى حالة البطلان النسبي للمداولات ، على عكس ما نظمته القانون الملغى السابق رقم 09/90.

ج- الحلول

نقصد بالحلول حلول السلطة العليا محل السلطة الدنيا لأسباب محددة قانونا ، لكن بالرجوع لنصوص القانون الجديد لم نجد إشارة هذه الصورة على غرار ما تم تنظيمه في القانون الملغى رقم 09/90.

3- الرقابة على الهيئة

تتمثل الرقابة على الهيئة في إجراء الحل(حسب الشروط الشكلية والموضوعية التي سبق شرحها)، ولقد أشار المشرع لصورة حل المجلس الشعبي الولائي ، وأسباب حله من خلال نصوص المواد 48، 49 ، 50 .

من أسباب حل المجلس الولائي نذكر حالة خرق أحام دستورية ، وأيضا في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي¹.

تجدر الإشارة إلى أنه في حالة حل المجلس ، يعين وزير الداخلية خلال عشرة أيام التي تلي الحل مندوبية ولائية بناء على اقتراح من الوالي لممارسة الصلاحيات المخولة للمجلس....، على أن تنتهي صلاحيات المندوبية فور تعيين المجلس الجديد² .

تجرى انتخابات تجديد المجلس المنحل في أجل أقصاه ثلاثة أشهر التي تلي الحل.....³.

خاتمة

توصلنا في نهاية هذه الدراسة إلى أن النظام السياسي في الجزائر استند منذ الاستقلال إلى هيئة تتمثل في شخص رئيس الجمهورية الذي يمثل محور النظام السياسي الجزائري، نظرا للصلاحيات الواسعة التي منحها له الدستور وخاصة في المجال التشريعي، بداية من دستور 1963 الذي نص على وجود برلمان منتخب ومنحه صلاحية التشريع لكن بمشاركة السلطة التنفيذية خاصة في مجال المبادرة بالتشريع، لأن

المادة 48 من القانون 07/12.¹

المادة 49 من نفس القانون.²

المادة 50 من نفس القانون.³

النواب يخضعون لضوابط وقيود وإجراءات أدت إلى تقليص دورهم في مباشرة حقهم في اقتراح القوانين، وكذلك في مجال التعديلات على القوانين، بالإضافة إلى حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر. أما في نظام 19 جوان 1965 فكان رئيس الدولة هو المحور فكان هو المشرع والمنفذ، باعتباره رئيس المجلس الأعلى للثورة. ولم يأتي دستور 1976 بأي جديد في مجال تعديل نظام التشريع في الجزائر، بل بقي رئيس الجمهورية يمثل كل مؤسسات النظام ومنها المؤسسة التشريعية التي الدستور على وجودها وأسند لها وظيفة التشريع لكن بمشاركة السلطة التنفيذية في كل خطواته ، نظرا لطبيعة النظام التي كانت قائمة على مبدأ وحدة القيادة للحزب والدولة

إن السلطة التنفيذية احتلت طيلة مرحلة الأحادية الحزبية مركز الصدارة على كل مؤسسات النظام ومنها المؤسسة التشريعية لأنها تملك كل الوسائل المادية والبشرية كالجهاز الإداري الذي تشرف عليه وارتباط الحزب الوحيد بالمؤسسة التنفيذية رئاسة) المؤتمر الذي يعتبر الهيئة العليا لحزب جبهة التحرير الوطني والأمانة العامة للحزب). وهاتين الوظيفتين لا يمكن إسنادهما إلا لرئيس الجمهورية، وبالتالي فالسلطة التنفيذية تتمتع بنفوذ كبير تؤثر به في كل المؤسسات وخاصة التشريعية.

ومع تغيير النظام من نظام اشتراكي أحادي إلى نظام ديمقراطي تعددي بقيت سلطات رئيس الجمهورية على حالها والسبب في ذلك أن المؤسس الدستوري أبقى على نفس المبادئ التي كانت تحكم العلاقات بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية في النظام السابق (الأحادي)، على الرغم من أن كل دساتير مرحلة التعددية الحزبية أقرت بمبدأ الفصل بين السلطات، وخاصة التعديل الدستوري الأخير 2020 الذي كان يهدف إلى تحقيق مبدأ استقلالية القضاء وتوسيع مهام البرلمان في مهامه التشريعية والرقابية. لكن بقيت السلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية تتمتع بصلاحياتها الواسعة في المجال التشريعي في الجزائر من خلال كل دساتير مرحلة التعددية الحزبية، بداية من دستور 1989 الذي كان الاستثناء ولم يعطي لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر. ومع التعديل الدستوري 1996 أعاد المؤسس الدستوري مرة أخرى صلاحية التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية، وحافظ على هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية في دستوري 2016 و 2020.

إذن، دستور 2020 لم يأت بأي جديد من حيث صلاحيات رئيس الجمهورية الذي لا يزال هو قائد النظام السياسي الجزائري على الصعيدين الداخلي والخارجي، وهو وزير الدفاع ورئيس المجلس الأعلى للقضاء، وهو من يشرع بأوامر في حالة غيبة البرلمان أو عطلته.

وفي الأخير نقول أن دستور 2020 لم يتطرق إلى تعديلات جوهرية من حيث صلاحيات رئيس الجمهورية. ولا من حيث علاقاته بالسلطات الأخرى التشريعية والقضائية، بل ظل هرم السلطة، وهو الأساس من الناحيتين الدستورية والسياسية.

وفي ختام هذا الفصل، يمكن القول أن منصب الوزير الأول في النظام الجزائري قد شهد تطورا ملحوظا عبر الدساتير المختلفة التي تعاقبت على الزائر ، كما أن التطور كان نتيجة التغيرات التي عرفت الجزائر من خلال تغيير لأصحاب القرار والذهنيات المختلفة التي كانت تؤثر على النظام السياسي سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية.

والشيء الملاحظ هو أن منصب الوزير الأول مر عبر مرحلة كان وجود شكلي لا يلعب دور وكان بمثابة مساعد لرئيس الجمهورية بدون صلاحيات دستورية تذكر، إلى أن أصبح يلعب دور هام في الحياة السياسية ويمارس الصلاحيات الدستورية بصفة فعلية إلى جانب رئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية باعتبار النظام السياسي الجزائري اعتمد في ظل دستور 2020 على الثنائية

في ختام هذا الفصل يمكن استخلاص أن المسؤولية السياسية المزدوجة للوزير الأول تكمن في موافقة البرلمان على مخطط عمله تحت رقابة رئيس الجمهورية

وهنا تظهر المسؤولية المزدوجة للوزير الأول اتجاه البرلمان وبطريقة غير مباشر أمام رئيس الجمهورية حيث أن البرلمان يحرك المسؤولية السياسية بموجب ما يملكه من أدوات رقابية سواء كانت وسائل ردعية والمتمثلة في ملتصق الرقابة والموافقة على مخطط عمل الحكومة والتصويت بالثقة أو الوسائل الإعلامية المتمثلة في الاستجواب والأسئلة ولجان التحقيق.

كما أن الصلاحيات الممنوحة لا ترقى إلى مستوى وقيمة الرجل الثاني في السلطة التنفيذية وهذا ما يظهر التباين الواضح مقارنة هذا المنصب في النظم المقارن.

فبالرغم من إمكانية النص على وجود رئيس حكومة معين من الأغلبية البرلمانية ويشرف على تطبيق برنامج هذه الأغلبية، غير أن هذا لم يشفع لهذا المنصب كقطب ثاني على رأس السلطة التنفيذية من حيث صلاحياته المحدودة والمقيدة بسلطة الرجل الأول على رأس السلطة التنفيذية، ويتجسد ذلك من خلال نص المادة 93 : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

قائمة المصادر والمراجع:

1- الدستور :

التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 242/20. جريدة رسمية، عدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

2- القوانين العضوية :

(1) القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج. رقم 37 لسنة 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج.ج. رقم 43 لسنة 2011 والمعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 18/02 والقانون العضوي 11/22 .

(2) القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج. رقم 37 لسنة 1998. الملغى بموجب القانون العضوي 10/22 المتضمن التنظيم القضائي.

3- القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج. رقم 50، لسنة 2016.

4- ⁵الامر 01/21، المؤرخ في 10/مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، جريدة رسمية عدد 17، المؤرخة في 10 مارس 2021.

3- القوانين :

1- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج. رقم 37، لسنة 2011.

2- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج. رقم 12، لسنة 2012.

4- النصوص التنظيمية :

1 مرسوم رئاسي رقم 199/20 مؤرخ في 28 ديسمبر 2019 ، يتضمن تعيين عبد العزيز جراد وزيرا أول الجريدة رسمية العدد 01 ، مؤرخة في جانفي 2020 ، ص 05

- 2- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 ملغى المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 ، الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 31 أكتوبر 1999
- 3- انظر مرسوم رئاسي رقم 20-39 ، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، الجريدة الرسمية العدد 06 ، المؤرخة في 02 فبراير 2020 ص 08
- 4- انظر المرسوم التنفيذي رقم 01/20 ، تضمن تعيين أعضاء الحكومة الجريدة الرسمية، العدد 01 ، الصادرة في 05-2020-01،
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 20 - 185 الصادر ب 16 يوليو 2020 ، يتضمن تمديد تدابير تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء كوفيد 19. مكافحته الجريدة الرسمية رقم 40 ، الصادرة في 18 يوليو 2020 .

ثانيا : المراجع

- 1- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1987، ص. 175.
- 2- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، د. ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص. 7؛ مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 10؛ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، د. ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص. 14؛ أنظر كذلك:
- 3- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ج. 1، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص. 24.
- 4- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج. 1، دار الهدى، الجزائر، 2010
- 5- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط. 2، منشورات لباد، الجزائر، 2007، ص. 50.
- 6- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، مصر، 1976.
- 7- رأفت فودة ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية، مصر، 1994،
- 8- سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، مصر، 1986،
- 9- عصمت عبد الله الشيخ ، مبادئ و نظريات القانون الإداري، دون طبعة، 2002، ص 27.
- 10- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1989، ص 93
- 11- عمار عابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984 ، ص 204.
- 12- سليمان محمد الطماوي . النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة مطبعة عين شمس 1969 ، ص 561.
- 13- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ، 1979 ، ص 97.
- 14- عمار بوضياف القرار الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2007، ص 197
- 15- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 3 ، جسر لنشر و التوزيع، الجزائر، 2015 ص 217
- 16- راتب أحمد قبيصة متقن الطلاب عربي عربي، دار الراتب الجامعية، بيروت، لبنان، 2014 ، ص 383
- 17- سعيد بوالشعير النظام السياسي الجزائري الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2013 ، ص 9
- 18- سليمان محمد الطماوي النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة ((دار الفكر العربي، جامعة الحقوق عين شمس 1988، ص 58.
- 19- هاني على الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 03 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ، 2011 ، ص 147
- 20- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 382
- 21- الوافي أو صديق الوافي في شرح القانون الدستوري، ج 3 ، السلطات الثلاث ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1994 ص 141
- 22- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 1، 2010، ص 51
- 23- حكيم رزوق ، التطور السياسي والقانوني لمنصب رئيس الحكومة في النظام الجزائري (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر)، 2004 ، ص 33
- 24- مولود ديدان مباحث في القانون الدستوري ،الجزائر، 2010 ، ص 355
- 25- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 1 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010 ، ص 84
- 26- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ط 3، عين مليلة دار الهدى الجزائر، 1993 ، ص 289
- 27- عبد النور ناجي النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة الجزائر قالمة ، 2006 ، ص 199.
- 28- مولود منصور، بحث في القانون الدستوري دط، موفم للنشر، الجزائر، 2010، ص 235
- ¹ عبد الله بوقفة القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر 2005 ص 210

29 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر، دار الخلدونية للنشر وتوزيع 2006 ص 231.

30 عقيلة عرباش، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص

31 حسن عواضة : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية ، دراسة مقارنة ، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، دون سنة نشر .

32 فريدة مزياني : مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قرفي ، باتنة ، 2011 ، ص 219 .

33 محي الدين العشي : مبادئ القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي ، بيروت ، 2003 ، ص 54 .

34 جورج فوضيل : القانون الإداري ، الجزء الثاني ، المؤسسة الجامعة للنشر والتوزيع ، بيروت ، 2011 ، ص 378.

35 مسعود شيهوب : اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثاني ، الجزائر ، مارس ، 2003 ، ص 19.

36 عبد العزيز سعد : نظام الحالة المدنية في الجزائر ، دار هومة للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1995 ، ص 54.

37 عادل بو عمران : البلدية في الجزائر ، دار الهدى ، عين مليلة ، 2004 ، ص 103 .

38 محمد الصغير بعلي : دروس في المؤسسات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، غابة ، الجزائر ، ص 134 .

المراجع بالفرنسية :

¹) Jean RIVERO, Droit administratif, op.cit., p. 76.

²) René CHAPUS, Droit administratif général, T.1, 15^{ème} éd, Montchrestien, 2001, p.p. 111-112.

³) André de LAUBADERE, Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, droit administratif général, t. 1, 16^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2001, p.33.

Yves GAUDEMET, droit administratif, 18^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2005, p.24.

⁴) Jean RIVERO, Droit administratif, 8^{ème} éd., Dalloz, Paris, 1977, p. 9.

⁵) Jean RIVERO, Droit administratif, op. cit., p. 9 ; Gustave PEISER, Droit administratif, 7^{ème} éd., Dalloz, Paris, 1976, p.p. 1 et s.

6 pierre avril et jean gicquel, lexique de droit constitutionnel, presses universitaires de France, lereedition, 2003, p 79

الرسائل الجامعية :

¹ نسرين ترفاس، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري (مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014 ص3

² علي بن صفي تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر (2002-2003) ، ص 107

³ مولود بركات التعديلات الدستورية في النظام السياسي الجزائري (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة بسكرة، 2010 ، ص68

⁴ محمد فقير علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص قانون عام جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، ص 56

⁵ سعاد رابح، للمركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، - 2007/2008 نص45.

⁶ علي صغير جمال العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2001/2002

⁷ حكيم رزوق التطور السياسي و القانوني لمنصب رئيس الحكومة في النظام الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري و النظم السياسية، جامعة الجزائر تاريخ المناقشة 14 جانفي 2004 ص104

⁸ طارق عاشور ، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائر : 1997/2007 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية تخصص تنظيمات سياسية وإدارية قسم علوم سياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008/ 2009

المقالات :

¹ سليمة قزلان منصب الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري ل 2008 مقارنة برئيس الحكومة بتعديل 1996 مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر ، ص 55

- ² هشام مولاي " المرسوم كالية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية"، مجلة الاجتهاد لدراسات القانونية و الاقتصادية، جامعة تمنغاست، العدد 06 ، 2014 ، ص. 66
- ³ حبيب الرحمان غانس " الاوامر الرئاسية و المراسيم التنفيذية في اطار ضمان نفاذ أحكام الدستور "، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة يحي فارس المدية، ص 241
- ⁴ شوقي يعيش تمام " السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 ، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 41 ، سنة 2015 ، ص 42.

الفهرس

مقدمة.....	ص1
المبحث الأول : مفهوم القانون الإداري.....	ص01
المطلب الأول : ماهية الإدارة العامة.....	ص01
الفرع الأول: الفرق بين الإدارة العامة والخواص.....	ص02
الفرع الثاني : الفرق بين الإدارة العامة وباقي النشاطات العامة.....	ص03
المطلب الثاني : علاقة الإدارة بالقانون.....	ص05
الفرع الأول: النظام الأنجلوساكسوني.....	ص05
الفرع الثاني : النظام الفرنسي.....	ص06
المبحث الثاني: الخصائص والمبادئ الأساسية للقانون الإداري.....	ص09
المطلب الأول: خصائص القانون الإداري.....	ص09
الفرع الأول:الحداثة النسبية لنشأة القانون الإداري.....	ص09
الفرع الثاني : عدم وجود تقنين للقانون الإداري.....	ص10
الفرع الثالث:القانون الإداري دو نشأة قضائية.....	ص10
المطلب الثاني : المبادئ الأساسية للقانون الإداري.....	ص11
الفرع الأول : الغرض من تحديد أساس للقانون الإداري.....	ص11
الفرع الثاني: المعايير المحددة للقانون الإداري.....	ص11
المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري.....	ص18
المطلب الأول:المصادر المكتوبة.....	ص18
الفرع الأول:الدستور.....	ص18
الفرع الثاني: المعاهدات الدولية.....	ص19
الفرع الثالث:التشريع.....	ص19
الفرع الرابع:التنظيم.....	ص20
المطلب الثاني : المصادر غير المكتوبة.....	ص20

الفرع الأول: الفقه.....	ص21
الفرع الثاني: العرف الإداري.....	ص21
الفرع الثالث: القضاء.....	ص22
الفرع الرابع: المبادئ العامة للقانون.....	ص26
المبحث الثاني: أ سس التنظيم الإداري.....	ص27
المطلب الأول: الأساس القانوني- الشخصية المعنوية.....	ص31
الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية.....	ص27
الفرع الثاني : النظام لقانوني للشخصية المعنوية.....	ص31
المطلب الثاني:أساليب التنظيم الإداري.....	ص34
الفرع الاول:أسلوب المركزية الإدارية.....	ص34
الفرع الثاني:أسلوب اللامركزية الإدارية.....	ص40
المبحث الثالث: هياكل وأجهزة التنظيم الإداري:.....	ص45
المطلب الأول: هياكل الإدارة المركزية.....	ص45
الفرع الأول : رئيس الجمهورية.....	ص45
الفرع الثاني: الوزير الأول أ و رئيس الحكومة.....	ص73
الفرع الثالث: الوزير.....	ص119
المطلب الثاني: هياكل الإدارة اللامركزية- الإدارة المحلية.....	ص120
الفرع الأول: هيئات البلدية.....	ص120
الفرع الثاني : هيئات الولاية.....	ص144
خاتمة.....	ص155
قائمة المراجع.....	ص158