

قسم العلوم السياسية

دور السلطة التنفيذية في رسم السياسة
العامة في الجزائر (1963-2016)

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر
العلوم السياسية- تخصص: سياسة عامة

إشراف الأستاذ:
د- عبد الحميد فرج

إعداد الطالبين:
عبيدي سعد إبراهيم
عريف عبد الرحمان

لجنة المناقشة :

الصفة	الجامعة	الاسم واللقب
رئيسا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	د- الهادي دوش
مشرفا ومقررا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	د- عبد الحميد فرج
مناقشا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	أ- عبد الحميد حامدي

السنة الجامعية: 2019/2018 م



﴿ بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ ﴾

﴿ اِقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ ﴾ ١ ﴿ خَلَقَ

الْإِنْسَانَ مِنْ عَلَقٍ ﴾ ٢ ﴿ اِقْرَأْ وَرَبُّكَ

الْأَكْرَمُ ﴾ ٣ ﴿ الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ ﴾ ٤ ﴿ عَلَّمَ

الْإِنْسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ ﴾ ٥ ﴿

﴿ صدق الله العظيم ﴾

الآيات من 1 الى 5 من سورة العلق

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين وألف صلاة وسلام على رسوله الكريم قال تعالى في كتابه الجليل :
وقضى ربك ألا تعبد إلا إياه وبالوالدين إحسانا " إلى رمز المحبة والحنان إلى من سهرت على
تربيتي إلى من منحتني القوة والحياة اليكي أُمي العزيزة حفظك الله وأطال عمرك
إلى الذي رسم لي طريق العلم بحبه وعلمني معنى الحياة بكده وجهده إلى روح أبي الغالية
(رحمه الله)

إلى من تربيت وترعرعت بينهم إخوتي وأخواتي كل واحد باسمه
إلى الزوجة رمز المحبة والوفاء إلى اعز ما املك إلى ولدي العزيزين احمد ضياء الدين
وسلمى

إلى كل الأصدقاء والى كل من ساهم في هذا العمل من قريب أو بعيد

عبد الرحمان

إهداء

إلى سكان قلبي.....

إلى رجل الكفاح إلى من زرع القيم والمبادئ الإسلامية إلى من أفنى زهرة شبابه في تربية
أبنائه..... والدي الحبيب حفظه الله

إلى القلب النابض إلى رمز الحنان والحب والتضحية إلى من دعواتها الصادقة سر نجاحي
.....أمي الغالية حفظها الله

إلى رمز الوفاء إلى وردة حياتي إلى رفيق عمري زوجتي الغالية (أم نور اليقين)
حفظها الله من كل شر

إلى بناتي فلذات أكبادي رتاج- آية - غفران- نور اليقين

إلى إخوتي ذكورا وإناثا وكل العائلة والى أصحاب الدرب أصدقائي لكل واحد باسمه وصفته
وزملائي في الدراسة رعاهم الله وحفظهم

إلى كل أستاذ كد واجتهد وساهم في الوصول بي إلى هذا المستوى ثبت الله أجرهم وحفظهم
من كل بلاء

اهدي إليهم هذا الجهد المتواضع سائلا الله العلي القدير أن ينفع به انه سميع مجيب

إبراهيم

* كلمة شكر وعرهان *

الحمد لله والشكر لله عز وجل الذي أثار لنا الدرب وفتح أبواب العلم وأمدنا بالصبر والإرادة لإتمام هذا العمل، ولا يسعنا في هذا المقام إلا أن نتقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير إلى الأستاذ المشرف عبد الحميد فرج، والذي كان نعم الأستاذ المشرف بتوجيهاته ونصائحه القيمة والتي كانت عوناً وسنداً لنا من أجل إنجاز هذه المذكرة، كما يطيب لنا أن نتقدم بخالص الشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبولهم مناقشة مذكرتنا المتواضعة وتكبدهم عناء ذلك نسال الله أن يحفظهم وان يجازيهم خيراً كما نتقدم بجزيل الشكر إلى جميع الأساتذة الأفاضل بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة حمه لخضر بالوادي .

مقدمة

في ظل التطورات والتحويلات السريعة الحاصلة في العالم وظهور العديد من المشاكل المختلفة التي من خلالها أدرك صناع القرار في مختلف الأنظمة السياسية إلى ضرورة التوصل لحل تلك المشاكل التي تمس بشكل خاص المواطنين والاستجابة لمطالبهم لتحقيق أهدافهم ضمن برامج وخطط متكاملة في إطار ما يعرف بالسياسات العامة ودراساتها هي حقل معرفي يدرسه ويهتم به الكثيرون من طلاب وأساتذة الإدارة العامة وإدارة الأعمال بالإضافة إلى اهتمام كبير أيضا من الباحثين والأكاديميين والقادة السياسيين لحد جعل منها تخصصا قائما بذاته إلى جانب تخصيص له برامج ودراسات وحوليات ونشرات علمية ساهمت بدرجة كبيرة في ترشيد عملية صنعها وتنفيذها وحقل السياسة العامة هو مجال متنوع الاختصاص يجمع بين العلم والتطبيق أو بين النظريات العلمية من جهة ، وبين المهارات العلمية التطبيقية من جهة أخرى . والسياسة العامة لم تحظى بالاهتمام إلا في السنوات الأخيرة بسبب النقص الكبير في المعلومات حول العملية السياسية وغموض قواعدها وخاصة في دول العالم الثالث والدول العربية ومنها الجزائر باعتبارها واحدة من الدول العربية فهي تعاني من نفس الإشكالية أي نقص الدراسات والأبحاث الأكاديمية حول السياسة العامة والفواعل السياسية المشاركة أو المتدخلة فيها سواء في ظل الأحادية الحزبية المتبناة مباشرة بعد الاستقلال أو في ظل التعددية الحزبية التي تم تبنيها في دستور 1989.

إن الفواعل السياسية أصبحت من أهم المواضيع في السياسة العامة لما لها من انعكاسات على نوع السياسات وعلاقتها بالفرد والمجتمع وفي ظل الغموض سوى في ظل الأحادية أو التعددية الحزبية الذي تكتنفه العملية السياسية في الجزائر بشكل يجعلنا غير قادرين على تحديد من هم الفواعل المتدخلة والواضحة للسياسة العامة أو المتخذة للقرارات السياسية المرتبطة بها والدراسة ستكون مرتكزة على فاعل رسمي واحد وهو السلطة التنفيذية التي تعتبر الفاعل المهيمن في صنع السياسة العامة في الجزائر، والتي تقوم بالسهر على تنفيذ القوانين وجعلها سارية المفعول بعد اقتراحها من قبل السلطة التشريعية وتعد من ابرز الفواعل المساهمة في تقويم السياسة العامة.

وقد برزت السلطة التنفيذية في الصدارة في معظم دول العالم بينما توارت البرلمانات في العالم الثالث التي أصبحت عاجزة عن تفهم الكثير من مشروعات القوانين وتضاعل دورها تدريجيا في حين تقوم الحكومات بإعداد مشاريع القوانين لتقرها البرلمانات التي اكتفت بدور التابع للسلطة التنفيذية وتقر بذلك معظم الدساتير في الوقت الحاضر وسبب هذا البروز هو انعدام التوازن بين

الفواعل الرسمية وافتقارها لصياغة العمل السياسي بينها وبين المؤسسات الغير رسمية وضعف قنوات التواصل بين النظام السياسي من جهة وبين المجتمع من جهة أخرى . كلها عوامل تؤدي إلى هيمنة وبروز السلطة التنفيذية لتكون هي المسؤولة عن عملية صنع السياسة العامة وتختلف هيمنة ودور الفواعل الرسمية والغير رسمية في برلمانات دول العالم الثالث في عملية صنع السياسة العامة وخاصة دور السلطة التنفيذية باعتبارها فاعل رسمي، حيث نجد النظام الشبه الرئاسي الجزائري يقوم على عدة مبادئ من أهمها وأبرزها مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية الذي تبناه المشرع الجزائري في ظل دستور 1976 وتم تكريسه اثر التعديل الدستوري في 1989 ثم 1996 وبموجب هذا الدستور يمارس السلطة التنفيذية كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وتعتبر أهم فاعل رسمي في عملية صنع السياسة العامة وهذا ما يدفعنا إلى التساؤل حول تأثير السلطة التنفيذية في عملية صنع السياسة العامة .

أهمية الموضوع :

الأهمية العلمية: تتمثل هذه الأهمية في مدى فعالية السلطة التنفيذية والتي هي نشاط الحكومة ورئيس الجمهورية في مجال السياسة العامة ومدى تطبيق الصلاحيات التي خولتها الدساتير التي عرفتها الجزائر .

الأهمية العملية:

تم اختيار الموضوع لإبراز أهمية ودور السلطة التنفيذية باعتبارها فاعل مهم في صنع السياسة العامة وتبيان الدور المنوط بها وإبراز علاقتها بباقي الفواعل الأخرى .

أسباب اختيار الموضوع :

الأسباب الذاتية :

تكمن في الرغبة الشخصية لدراسة هذا الموضوع لأنه يدخل ضمن مجال تخصص السياسات العامة وكذا معرفة الدور الرئيس للسلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة والتعرف على الصلاحيات التي يتمتع بها كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ومعرفة ما يجول داخل النظام السياسي الجزائري .

الأسباب الموضوعية :

تم اختيار هذا الموضوع لان حقل السياسة العامة تعتبر حقلًا معرفيًا جديدًا وإبراز دور السلطة التنفيذية والتي تعتبر من أهم الفواعل المؤثرة في هذه السياسة وقد حصرنا بحثنا في هذا الجانب باعتمادنا على دراسات سابقة لهذا الموضوع .

أهداف الدراسة :

تهدف الدراسة التي بين أيدينا إلى الكشف عن الخبايا المؤسسة للتنفيذية وصياغة المجال المعرفي للسياسة العامة باعتبارها حقلًا معرفيًا جديدًا والدور الرئيس للسلطة التنفيذية في عملية صنع السياسة العامة.

الصعوبات التي واجهتنا أثناء الدراسة :

لأنه من الصعب في هذا المستوى من الدراسة التطرق إلى كل الفواعل السياسية التي من المفترض أن يكون لها دور أو مساهمة في عملية رسم وصنع السياسة العامة في الجزائر في ضل التحول الديمقراطي ، فانه كان لزاما علينا حصر نطاق الدراسة في أهم وابرز فاعل بالشكل الذي يمكننا من الإجابة على التساؤلات المطروحة أعلاه ، والتأكد من صحة وصدقية الفرضيات السابقة هذا من جهة، ومن جهة أخرى نقص المراجع والأدبيات والمنشورات والوثائق ذات الصلة المباشرة وغير المباشرة بالموضوع إلى جانب تباين المعطيات في بعض الأحيان يعتبر من أكثر الصعوبات التي صادفتنا أثناء الدراسة ورغم كل العقبات إلا إن أملنا في تجاوزها والرغبة في تحقيق الغرض من الدراسة بالاتكال على المولى عز وجل يعد أمراً قائماً، والله هو المعين.

الإشكالية : بموجب انتهاء النظام الجزائري إلى مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية وكيفية ممارسة عملية تنفيذ السياسة العامة ورسمها نطرح الإشكال التالي:

ما مدى تغول السلطة التنفيذية في عملية رسم السياسة العامة في الجزائر ؟

وتتدرج ضمن هذه الإشكالية بعض الأسئلة الفرعية والمتمثلة في ما يلي :

ما المقصود بالسياسة العامة وما هي الفواعل المتدخلة في صناعتها ؟

وفي ما تتمثل السلطة التنفيذية ومما تتشكل ؟

ماهي الاختصاصات المخولة لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في العملية السياسية؟

ما هي طبيعة العلاقة مع الفواعل؟ وهل هي قائمة على الصراع، أم التفاوض؟

الفرضيات :

1/ إن السياسة العامة عملية معقدة ومتداخلة ويرتبط تحقيق أهدافها بكفاءة مؤسساتها

2 / كلما منح المشرع الدستوري صلاحيات أوسع لرئيس الجمهورية كلما زاد تأثير السلطة التنفيذية في العملية السياسية.

3/ كلما كان النظام السياسي الجزائري أكثر ديمقراطية كلما قل تأثير السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة .

4/ التساوي في مشاركة صنع السياسة العامة بين الفواعل الرسمية يتحقق بمدى تطبيق مبدأ الفصل التام بين السلطات .

مناهج الدراسة :

تم استعمال عدة مناهج في دراستنا منها:

1 - المنهج التاريخي :

اعتمدنا على هذا المنهج في دراستنا للتعرف على التطورات السياسية وذلك من منطلق تفسير الأحداث وذلك بالرجوع إلى تاريخها واهم العوامل التي ساعدت على ظهور ونشأة المؤسسة التنفيذية وتعزيز مكانتها ودورها

وكذلك لمعرفة نشأة وتاريخ والتعديلات التي مر بها الدستور الجزائري.

2 - منهج دراسة حالة :

فمنهج دراسة حالة يقوم بدراسة الوحدات كلية ثم جمع المعلومات والبيانات المتعلقة بوحدة ما وتحديد طبيعة العلاقات بين أجزائها ثم النظر إلى هذه الجزئيات وعلاقتها بالكل واستعمل هذا في الفصل الثاني والذي خصص لدور السلطة التنفيذية في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر وذلك بغية الوصول إلى دراسة واقعية لما يجري داخل النظام السياسي الجزائري .

3 - المنهج القانوني :

استخدمنا هذا المنهج من خلال الرجوع إلى النصوص القانونية والدستورية المتعلقة بالسلطة التنفيذية والمحددة لدورها ووظائفها ومسؤولياتها .

4- الاقتراب المؤسساتي :

يركز هذا الاقتراب على إن السياسة العامة هي نتاج للمؤسسات التي تستطيع أن تؤثر في العملية السياسية وقد استعنا به في دراستنا بخصوص دور المؤسسة التنفيذية وقدرتها وفاعليتها وقوة تأثيرها في صنع السياسة العامة.

الدراسات السابقة :

لقد اعتمدنا في دراستنا على بعض الأدبيات السابقة التي لها علاقة بالموضوع منها - كتاب تحليل السياسات- مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية- للدكتور أحمد مصطفى الحسين: الذي حاول من خلاله تقديم منظور جديدا للتخطيط الحكومي كنشاط عملي ودراسة أكاديمية، ويمثل هذا المنظور في مدخل تحليل السياسة العامة الذي يعتبر حقلا جديدا في العلوم الاجتماعية - كتاب صنع السياسة العامة للمفكر جيمس أندرسون ، الذي ترجمه عامر الكبيسي إلى اللغة العربية والذي طرح فيه مداخل السياسة العامة وتحليلها وبرز الفاعلين في العملية السياسية .

- كتاب النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التنفيذية) السعيد بوشعير والذي قدم دراسة شاملة حول رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والصلاحيات المخولة لهما .

- دراسة الدكتور " فهمي خليفة الفهداوي" في كتابه السياسة العامة- منظور كلي في البنية والتحليل- الذي يرى أن السياسة العامة هي طريق الحكومة في التعبير عن فعلها ونشاطها ووجودها، وأن المعرفة الجيدة بها تكون من خلال الإحاطة بمعالمها، وإسرارها، والياتها، وإشكالاتها، وكل متغيراتها وتحليلاتها، وأن قوام السياسة العامة يكمن في تفاعلها البيئي والمجتمعي .

- دراسة الدكتور حسن ابشر الطيب في كتابه " الدولة العصرية دولة مؤسسات" والتي تعد محاولة للمساهمة في النمو التراكمي للمعرفة في موضوع السياسة العامة ، هذه الأخيرة تشكل في جوهرها

حسب الدكتور أطر فكرية وعملية تنظم نشاطات المؤسسات الحكومية في إحداث التغيير، أو منعه أو تقييده ويكون الهدف منها بناء الدولة وتأكيد سيادتها وتحقيق التنمية المستدامة وحل المشكلات المجتمعية المماثلة أو المتوقعة في المستقبل المنظور.

تقسيم الدراسة :

ولمعالجة الإشكالية المطروحة ولتغطية الفرضيات فقد اعتمدنا على خطة تتكون من فصلين

كالتالي :

فالفصل الأول يتضمن الإطار النظري والمفاهيمي لكل من السياسة العامة والسلطة التنفيذية ، وقد قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث فالأول تناول السياسة العامة من حيث النشأة والمفاهيم المتعلقة بها وكذلك الخصائص والمستويات ثم الفواعل المؤثرة فيها أما المبحث الثاني فقد تناول الإطار النظري للسلطة التنفيذية من ماهيتها واختصاصاتها وتشكيلها أما عن المبحث الثالث فقد تناول دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في بعض الأنظمة السياسية أما عن الفصل الثاني كمتغير ثاني للدراسة فقد تضمن الإطار التطبيقي للدراسة بعنوان السلطة التنفيذية كفاعل في صنع السياسة العامة في الجزائر كدراسة حالة فقد احتوى على ثلاثة مباحث تناول المبحث الأول السلطة التنفيذية في الجزائر النشأة ، التطور ، التركيبية حيث قسم إلى مطلبين فالأول نتطرق فيه إلى نشأة وتطور السلطة التنفيذية أما المطلب الثاني سوف نعالج فيه تركيبة السلطة التنفيذية من خلال دستور 2016. أما عن المبحث الثاني سوف نتطرق فيه إلى مساهمة رئيس الجمهورية في العملية السياسية ويحتوي على مطلبين وقد تطرقنا في المبحث الأول إلى الصلاحيات المخولة له دستوريا أما المطلب الثاني فسوف نتطرق إلى أنماط اتخاذ القرارات ثم المطلب الثالث نتحدث فيه عن المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، أما المبحث الثالث فيتضمن مساهمة الحكومة في العملية السياسية باعتبارها فاعل رسمي ففي المطلب الأول سنتناول الصلاحيات الدستورية ، أم عن المطلب الثاني فيتحدث عن كيفية مساهمة الحكومة في العملية السياسية وفي المطلب الثالث سوف نحاول تسليط الضوء على المسؤوليات الملقاة على عاتق رئيس الحكوم.

وفي الأخير سوف نحاول الإجابة على الإشكال المطروح من خلال خلاصة أو خاتمة الموضوع وكذلك من منطلق الاقتراحات والتوصيات التي سنستخلصها من الدراسة

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للسياسة العامة
والسلطة التنفيذية

مدخل الفصل الأول :

تعتبر المفاهيم في أي دراسة عناصر مهمة يجب تحديدها تحديدا دقيقا، لمعرفة معانيها ومضامينها فالمفهوم هو القاعدة الامبريقية لتحديد المفهوم هو السبيل الوحيد لاستيعاب موضوع الدراسة وفهمه بشكل أفضل، وبما أن السياسة العامة لها عدة فواعل رسمية وغير رسمية تأثر فيها بشكل كبير سنحاول دراسة فاعل رسمي واحد له دور كبير في صنع السياسة العامة وهو السلطة التنفيذية لذا وتعتبر والسياسة العامة الأداة التي نستطيع بها تقويم أداء النظام السياسي وفعاليتها فالسياسة العامة تعتبر حقل معرفي تطور بشكل كبير والفضل في ذلك يعود كله إلى المدرسة السلوكية التي ساهمت بالتركيز على مدخلاتها، ولا ننسى فضل الحرب العالمية الثانية وما ترتب عنها من تحول في وظائف الدولة من اجل تنظيم شؤون المجتمع وخدمة مصالحه.

إن صنع السياسة العامة ليست عملية سهلة بل هي على درجة من صعوبة والتعقيد وتشمل على العديد من المتغيرات، حيث انه عملية تتطوي على عدة خصائص وتمر بعدة مراحل مختلفة في طبيعتها وحدثها وتعقيدها من دولة إلى أخرى وفقا لعوامل كثيرة وفقا لعوامل كثيرة أهمها النظام السياسي ونظام الحكم في كل منها، وبمعنى آخر أن النظام السياسي لكل دولة هو الذي يحدد كيفية رسم السياسة العامة وبالتالي يحدد دور الأفراد والجماعات الغير رسمية في تحديد المشاكل وطرحها على الحكومة، وكذلك في استخلاص الحلول البديلة والاختيار فيما بينها.

المبحث الأول : مفهوم السياسة العامة :

تعد السياسة العامة من اكبر المواضيع تداولاً نظراً لطبيعتها وارتباطها بشتى المجالات ولها عدة فواعل رسمية وغير رسمية تأثر فيها بشكل كبير ، والمفهوم هو السبيل الوحيد لاستيعاب موضوع الدراسة وفهمه بشكل اكبر وفي هذا الفصل فقد ارتأينا إلى دراسة السياسة العامة في المبحث الأول من خلال التطرق إلى النشأة والمفاهيم المتعلقة بها وخصائصها ومستوياتها والفواعل المؤثرة في صنع السياسة العامة أما في المبحث الثاني سوف نتطرق إلى دراسة السلطة التنفيذية من حيث مفهومها واختصاصاتها وتشكيلتها .

المطلب الأول : نشأة السياسة العامة والمفاهيم المتعلقة بها : سنحاول في هذا

المطلب معرفة الجذور التاريخية للسياسة العامة مع التطرق إلى تعريفها .

الفرع الأول : نشأة وتطور السياسة العامة

إن مفهوم السياسة العامة يعد من المفاهيم المستحدثة نسبياً في حقل العلوم السياسية والإدارية على حد سواء غير أن الباحثين في الحقل المعرفي القديم وجدوا لها جذوراً في الحضارات الإنسانية القديمة، حيث أن الإنسان ومنذ وجوده على هذه الأرض عرف إشكالاتاً مختلفة من التنظيم، سواء على مستوى الأفراد أو الجماعات ومن أهم الظواهر التي اهتم بها الإنسان هي ظاهرة الحكم وشؤون الرئاسة وصولاً إلى مفهوم الدولة في العصر الحديث ، ومن هذا المنطلق يمكننا القول أن السياسة العامة عرف ت سلسلة من التطورات ويمكن بلورتها لعدة مراحل وهي :

- المرحلة التقليدية :

أسهم الإنسان على مر الحضارات في تنظيم شؤون المجتمع بأشكال مختلفة ، وخاصة في أمور الإدارة وفنون الحكم والقيادة والرياسة والتدبير وغيرها ، مع الأخذ في الاعتبار أن الظواهر الإدارية كانت أولى اهتماماً من الظاهرة السياسية لان هذه الأخيرة كانت تنحصر في أيدي الطبقات الحاكمة فقط¹ .

¹ - الربابعة فاطمة ، " تحليل السياسة العامة ، نظرة في الممارسة " ، في: علي الدين هلال (وآخرون ...) ، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي ، القاهرة ، مركز دراسات واستثمارات الإدارة العامة ، 2004 ، ص 13 .

فالإدارة العامة كانت من أقدم ممارسات الظاهرة الاجتماعية التي تقتضيها ضرورة الاجتماع والقيام بشؤون الأمة ، لكن يعد حقل السياسات العامة أيضا حقلًا قديم الممارسة ويأتي هذه القدم من الارتباط بالمشكلات المجتمعية التي هي محاور علم السياسات ومحاور تحليلاته وإلا كيف نفسر كل الممارسات الاجتماعية والسياسية التي عرفها الإنسان منذ فجر التاريخ¹ .

وهذا ما نراه جليا في اغلب الحضارات القديمة كالحضارة الفرعونية وما شهدته من تنظيم يعد سابقا لعصره نسبيا وخاصة فيما يتعلق بفن العمارة والإدارة وشؤون الحكم والسلطة ، وكذلك الحضارة الإغريقية " اليونانية القديمة " وما قدمته للبشرية من العلوم والمعرفة على يد مفكريها من أمثال " أفلاطون وأرسطو " اللذان اهتمتا بشؤون الحكم والسلطة وكان هذا جليا في مؤلفات أفلاطون التي من أبرزها كتاب (المدينة الفاضلة) كما أن أفلاطون يرى ضرورة أن يتولى الحكم الفلاسفة لأنهم حسب قوله أحق الناس وأكفأهم به، أما عن الحضارة الرومانية فقد تميزت باهتماماتها القانونية والعسكرية فيما يتعلق بشؤون السلطة والحكم ، وذلك راجع إلى التوسع الذي وصلت إليه الإمبراطورية وتعدد مناطق نفوذها ، ومن أشهر مفكريها " سينيكا " و " شيشرون " وتأسيسا على ما سبق نرى أن السياسة العامة هي التفكير في مواجهة المشكلات الاجتماعية وتحقيق المصلحة العامة فيعبر عن السياسة العامة أنها نتيجة أو مخرج أي نظام سياسي موجه لخدمة الصالح العام² .

فالممارسات السياسية لمواجهة المشكلات المجتمعية ظلت مرتبطة ارتباطا جوهريا بحياة المجتمعات كما قطعت أشواطا كبيرة في سبيل التعامل مع المعطيات الجديدة ، فتعقد الحياة الاجتماعية والسياسية بعد أن كانت الكنائس في العصور الوسطى هي التي تملّي وتعطي تعاليم للحكام والملوك في تدبير شؤون المجتمعات جاء الإسلام من جهة أخرى ليعطي نهجا قويا واهتماما جديا بقضايا المجتمع البشري وما يخص السياسة والحكم وفق ما أقر الكتاب والسنة في الدولة والحكومة والخلافة، حيث جاء بالقيم والدعامات التي ينادي بها المفكرون

¹- نفس المرجع السابق، ص 13

²- مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، الإدارة العامة ، الإسكندرية : دار الجامعة الجديد ، 2003 ، ص 55.

والباحثون في العلوم الاجتماعية والإدارية والسياسية اليوم والتي تقوم عليها السياسة العامة¹.

المرحلة ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية : تطور مفهوم السياسة العامة تطوراً مرحلياً وأصبحت تضير إلى الانتقال والاهتمام من وصف المؤسسات من أفعال وعمليات وأنماط للسلوك الذي صب اهتمامه على السلوكيات المصاحبة لأعمال الحكومة وتحليلها. وقد اعتمد هذا المدخل على آلية واضحة لوصف عمليات السياسة العامة والشرح من خلال تحليل اثر القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية فضلاً عن تقويم نتائج السياسات العامة على المجتمع². و اقتضت ظروف الحرب العالمية الثانية توافر موارد ونفقات عالية استوجبت تدخل الدولة لتخطيط وتنظيم وتوجيه كل الإمكانيات لسد حاجات الحرب ما إن وضعت الحرب أوزارها حتى جابهت الدولة مشاكل إعادة بناء الاقتصاد القومي الأمر الذي اقتضى تدخل الحكومة كأداة حركية للدولة وكموجه ومنظم للنشاط الاقتصادي³.

المرحلة الحديثة :

عرف مفهوم السياسة العامة تطوراً مرحلياً مهماً ، وأصبح يلقى اهتماماً واسعاً من قبل العديد من فقهاء وعلماء السياسة وذلك بفعل زيادة أعباء الدولة وتدخلاتها لحماية المصلحة العامة الذي شهدته المرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية ، فعلى عكس ما كان عليها سابقاً من تحليل سطحي واهتمام تقليدي ، الذي كان يشير إلى الجهد الجماعي المنظم لتحقيق الأهداف العامة⁴.

وقد تطورت السياسة العامة شيئاً فشيئاً خلال الستينيات شملت مختلف العلوم السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، وحتى مجالات علمية أخرى كل هذا أدى إلى تحول الدول

¹ - المهنا محمد العلي ، الإدارة في الإسلام ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، ص 146.

² - الفهداوي فهمي خليفة ، السياسة العامة ، منظور كلي في النية والتحليل ، عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، 2001 ، ص 28

³ - حسن ابشر الطيب ، الدولة العصرية دولة مؤسسات (القاهرة : الدار الثقافية للنشر والتوزيع ، 2000) ، ص 57.

⁴ - طييب احمد ، دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر - دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي - (مذكرة لنيل الماجستير ، غير منشورة) . قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، 2007 ، ص 19.

الغربية من نظم الحكم التسلطية إلى نظم الحكم الديمقراطية ودعا " Manwell " مانويل إلى نشر الديمقراطية المباشرة وإتاحة فرص أكثر للمشاركة والاستجابة للاحتياجات والمطالب الشعبية¹. لذلك سرعان ما احتلت دراسات تحليل السياسات أهمية كبرى داخل مراكز المعلومات والاستخبارات ومراكز البحوث بدءاً من مؤسسة Ron corporation مروراً بمعهد " بروكينز " Brokitaz ، ومختلف لجان الكونغرس وقام محللو السياسات في هذه المراكز بصياغة السياسات².

إن حقل السياسات العامة لم يقتصر على الفضاء الأمريكي وإنما هناك فضاءات أخرى ساهمت في تطوير دراسة السياسة العامة ، ففي بريطانيا مثلاً التي تميزت بدرجة عالية من اللامركزية اهتمت هذه الدراسات فيها بالإدارة والمجالس المحلية مثل كتابات " جيوفر فيكرز " الخاصة بتأسيس حقل للسياسات العامة في بريطانيا ، وهذا هو جوهر الاختلاف بينها وبين أمريكا .

كما برز الاهتمام في هذا الحقل بالسياق الإفريقي من خلال منشورات ومؤتمرات الرابطة الإفريقية للإدارة في الثمانينات التي تصدت إلى مواضيع عديدة مثل : فشل خطط التنمية والأزمات الاقتصادية أما في الفضاء العربي فيرى " المد مصطفى الحسين " إن حقل السياسات العامة لم يتبلور بعد³. لكن هناك بعض المجهودات تبذل في هذا الشأن حيث نجد أن كل الجامعات العربية تهتم بتدريس السياسات العامة سواء كتخصص مستقل أو كمقياس ضمن تخصصات عامة كالسياسات العامة والإدارة العامة. وهذا كله قد أسهم في بلورة الاتجاهات الحديثة التي ترى إن السياسات العامة ما هي إلا محصلة متجمعة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من المؤثرين والفاعلين على المستويين المحلي والمركزي⁴.

¹ - شعراوي جمعة سلوى ، تحليل السياسة العامة في الوطن العربي القاهرة : مركز الدراسات واستشارات الإدارة العامة ، 2002 ، ص 23.

² - نفس المرجع ، ص 29.

³ - الحسين أحمد مصطفى ، تحليل السياسات : مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية ، ط 1. الإمارات: سلسلة الدراسات الاجتماعية، 1994، ص 30.

⁴ - الفهداوي فهمي خليفة ؛ المرجع نفسه ؛ ص 30، 31 .

وبفعل التطور الذي شهد مفهوم السياسة العامة بادر العديد من الكتاب والمفكرين إلى وضع العديد من التعاريف الخاصة بالسياسة العامة دون أن يتمكنوا إلى غاية اليوم من صنع تعريف واحد موحد لها¹.

الفرع الثاني : مفهوم السياسة العامة

إذا نظرنا إلى تعريفات السياسة العامة في العديد من الأبحاث والدراسات المختلفة نلاحظ عدم وجود اتفاق بين المفكرين والباحثين على تعريف محدد للسياسة العامة وذلك راجع إلى البيئات التي وجدوا فيها وإلى انتماءاتهم الفكرية والأسس العلمية التي ينطلقون منها:

أولا : تعريف السياسة العامة

لا يختلف مفهوم السياسة العامة عن بقية المفاهيم الأخرى في العلوم الاجتماعية من حيث عدم توافق المفكرين على مفهوم واحد فقد تعددت التعاريف حول مفهوم السياسة العامة فمنهم من يعتبرها أنها " تغيرات عن النوايا التي يتم إقرارها من قبل السلطة التشريعية والتنفيذية التي تقوم أيضا بتخصيص المواد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق وإنجاز هذه الأهداف ولكن التطبيق والإنجاز يعتمد على الإدارة البيروقراطية وعلى استجابة الجماعات المتأثرة بهذه الأهداف وهكذا فإن السياسة العامة قد تضيع في خضم عدم الفهم أو المعارضة الإدارية البيروقراطية التي تعترضها².

يعرفها "مارك ليندنبيرك" M.Lindenberg "و بنيامين كروسبي" " B.Grosby " من منطلق براغماتي عملي يخضع لعمليات الأخذ والجذب والمساومات من أنها عملية نظامية تحظى بميزات ديناميكية مشتركة للمبادلة والمساومة والتعبير عن يجوز على ماذا ؟ ومتى ؟ وكيف ؟ كما تعبر عن ماذا أريد ؟ ومن يملكه ؟ وكيف الحصول عليه ؟³.

¹ - روبرت دال ، التحليل السياسي الحديث ، ت علا أبو زيد ، ط 5، مصر : مركز الأهرام للترجمة والنشر ، 1993 ، ص 09.

² - جيرال الموند ، وآخرون ، السياسة المقارنة إطار نظري ، ترجمة محمد زاهي بشير المغربي (بنغزي : منشورات جامعة قار يونس ، 1996) ، ص ص 272 ، 273 .

³ - فهمي خليفة الفهداوي، نفس المرجع، ص 32.

ومن منظور آخر يعرف (هارلود لازويل) السياسة العامة " من يحو على ماذا . متى ؟ وكيف ؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية ، وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية ، بفعل ممارسة القوة والنفوذ ، والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة¹ .

بينما قدم مجموعة من الأساتذة العرب الذين اشتركوا في وضع معجم "المصطلحات السياسية" تعريف للسياسة العامة، يمكن تصنيفه في ذات السياق ، حيث عرفوها على أنها مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي ، بصدد مجال معين . ويتم التعبير عن السياسة العامة في عدة صور وأشكال منها : القوانين واللوائح، والقرارات الإدارية والأحكام القضائية² .

وفي مقام آخر يعرف (ديفيد استون) السياسة العامة من منظور تحليل النظام ، حيث انه يعرفها بأنه " توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات Inputs والمخرجات Ooutputs ، والتغذية الراجعة Feed back³ .

وفي ذات الإطار يقدم (جبرائيل الموند) تعريفا للسياسة العامة ، يمكن تصنيفه من جانب تحليل النظام، حيث عرفها بأنها " تمثل محصلة عملية منظمة من تفاعل المخلات (مطالب + دعم) مع المخرجات (قدرات وقرارات وسياسات) للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته (الاستخراجية ، التنظيمية ، التوزيعية ، الرمزية ، الاستجابية الدولية) من خلال القرارات السياسية المتخذة⁴ .

والسياسة العامة هي عملية تجسيد التفاعلات الحاصلة بين مختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية وهي المعلنة التي من شأنها أن تأخذ صورة برنامج عمل أو سلسلة من

¹ - قرقاح ابتسام ، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في

العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة ، 2010-2011 ، ص ص 16،22.

² - الفهداوي فهمي خليفة ، نفس المرجع ، ص 34.

³ - نفس المرجع ، ص 35 .

⁴ - مهنا محمد نصر ، النظرية السياسية المقارنة ، الإسكندرية ، مؤسسة شباب الجامعة ، د.ت.ص ص 101،100

النشاطات أو القرارات المترابطة أو القوانين أو اللوائح والأحكام القضائية أو المرتكزة على قيم ومبادئ مرشدة والتوجهات الآتية والمستقبلية المرجو تحقيقها والوصول إليها في ظل تخصيص الموارد والهيئات والإجراءات الشرعية والفعالة والضرورية لذلك¹.

كما يعرفها " ديموك " تعني مجموعة المبادئ المرشدة ، أو التي ينبغي أن تكون مرشدة عند اتخاذ القرارات في شتى مجالات النشاط القومي مثل الشؤون الخارجية، علاقات العمل، الإنتاج الزراعي وما شابه ذلك إن السياسة العامة هي تقطير أو خلاصة عدة سياسات فرعية للعديد من جماعات المصالح وفي اللحظة التي يتم عندها تراضي وتوافق هذه السياسات والمصالح الفرعية تنشأ السياسة العامة بصدد موضوع ما " أي كأنها التدبير الحكيم والنظر الحصيف في عواقب الأمور بصدد مسألة معينة².

والسياسة العامة هي عملية تكوين تتضمن قيما ومبادئ تتعلق بتصرفات مستقبلية ، أي أن السياسة في جوهرها لا تزيد عن مجرد اختبار يشرح ويبرر ويرشد تصرفا معيناً قائماً أو محتملاً فالسياسة إنما تحدد إطاراً يلتزم به متخذ القرار³.

ويعرفها كارل فريديريك : " بأنها برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى هدف معين أو لتحقيق غرض مقصود⁴.

أما " بريارة مكلينان " تعرف السياسة العامة بأنها " النشاطات والتوجهات الناجمة عن العمليات الحكومية استجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الاجتماعي إلى النظام السياسي⁵.

¹ - ضميري عزيزة ، الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر ، مذكرة ماجستير في التنظيمات السياسية والإدارية (جامعة باتنة: كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2008) ، ص 12.

² - السيد عليوة عبد الكريم درويش ، دراسات في السياسات العامة وصنع القرار ، القاهرة : مركز القرار للاستشارات ، 2000 ، ص 35 .

³ - حسن ابشر الطيب ، نفس المرجع ، ص 33.

⁴ - الكبيسي عامر ، صنع السياسات العامة ، عمان : دار المسيرة ، 1999 ، ص 15.

⁵ - قرقاح ابتسام ، نفس المرجع ، ص 21 .

كما تعرف السياسة العامة من منظور الحكومة حيث يعرفها **توماس داي** .
(ThomasDay): " هي تقدير أو اختيار حكومي للفعل أو عدم الفعل إذ هي : توضيح
لماهية أفكار الحكومة وعملية لضبط الصراع بين المجتمع وأعضاء التنظيم وهي عملية
تضبط سلوك وبيروقراطيات التنظيم وتوزيع المنافع وتحصيل الضرائب وغير ذلك ¹ . ويعرفها
هنري موني على أنها تلك الوسائل المعتمدة من طرف الحكومة في سبيل إحداث تغييرات
معينة داخل النظام الاجتماعي للدولة ² .

ويعرفها " احمد سعيان " : " هي تعبير رغبة الحكومة بالعمل أو الامتناع عن العمل ، وهي
مجموعة مبنية متماسكة من القرارات والانجازات يمكن غزوها لسلطة عامة محلية أو وطنية
أو فوق وطنية واقترح " احمد سعيان " أربع عناصر للسياسة العامة : وهي الهدف ، اختيار
الأفعال التي تحققه ، إعلان الفاعلين لهذه السياسة ، وتنفيذ هذه السياسة ³ .

ونخلص من التعريفات السابقة تعدد تعريفات السياسة العامة ، وتفاوت نواحي التركيز
فيها واختلاف الباحثين في تحديد مفهوم أو منظور معين لتعريف هذه الظاهرة ، فالسياسة
العامة هي محصلة تجاذبات وتفاعلات القوى الفاعلة والمؤثرة في صنعها سواء الرسمية منها
أو غير الرسمية الداخلية والخارجية وهي مجموع التطلعات والرغبات المعلنة والمضمرة ،
والتي تترجم في صورة برنامج عمل وخطط ومشاريع ونشاطات ، أو قوانين ولوائح وقرارات
وأحكام قضائية، الأمر الذي يقودنا إلى تحديد مفهوم عام للسياسة العامة وهو : أن السياسة
العامة هي " تلك المخرجات التي تصدر عن الجهات الصانعة للسياسة العامة (الجهات
التشريعية، التنفيذية ، القضائية ، الإدارية) على شكل لوائح وقرارات وقوانين استجابة
للمدخلات أو الطلبات أو القضايا التي تظهر على الساحة من قبل الأفراد أو الجماعات أو
المؤسسات الرسمية وغير الرسمية داخل المجتمع وفي مختلف المجالات .

¹ - نفس المرجع ، ص 22 .

² - جيمس أندرسون ، صنع السياسة العامة؛ ترجمة عامر الكبيسي ، ط2 . عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،
2002، ص 15 .

³ - سعيان أحمد ، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية ، بيروت : مكتبة لبنان ، 2004. ص 213.

المطلب الثاني : خصائص السياسة العامة ومستوياتها

إن مفهوم السياسة العامة أصبح مفهوما شاملا يقوم على التفاعل بين مكونات النظام الاجتماعي والنظام السياسي ككل وتعتبر كمصلحة لتفاعلات عدة رسمية وغير رسمية على المستويين الدولي والمحلي وهذا يدفعنا إلى القول بان مضمون السياسة العامة يتمثل في الخصائص والمستويات المكونة لها والتي يمكن أن نوردتها على النحو التالي :

الفرع الأول : خصائص السياسة العامة

إن السياسة العامة لها عدة خصائص تميزها عن باقي السياسات الأخرى ومن هذه السياسات نذكر :

أنها تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين ، فالسياسات العامة في ضوء الأنظمة السياسية لا تتضمن أشياء تحدث في حينها أو في وقتها .

وتشمل السياسات العامة البرامج والأعمال المنسقة التي تصدر عن القادة الحكوميين وليست القرارات المنفصلة المنقطعة، إنها على سبيل المثال المراسيم الصادرة بتشريع القوانين وكذلك القرارات المنفذة لهذه القوانين وتشمل السياسات العامة جميع القرارات الفعلية المنظمة والضابطة ولا تشمل ما تتوي الحكومة أن تفعله أو تعد لفعله لان الوعود والأمانى شيء والسياسة العامة شيء آخر¹.

إن السياسة العامة تعبر عن أمور ومسائل واقعية التي تشكل احتياجات ومطالب ملموسة ومحسوسة ويجب أن تكون نتائج ومخرجات يمكن تطبيقها في الواقع ، ولا يجب أن تعبر عن أمور غامضة وغير قابلة للتطبيق كادعاء الحكومة على نيتها للقيام بجهد في المستقبل دون أن يكون هناك ما يشير أو يبين المباشرة بالعمل الحقيقي والفعل ذلك لان السياسة العامة هي جهود أو عمل كونها تقوم ببلورة مطالب وحاجات الأفراد بطريقة منظمة

¹ - نفس المرجع السابق ، ص 16.

حيال مشكلة أو قضية قائمة وذلك يستوجب الاتفاق وتوحيد الاتجاهات لتحقيق ما ينبغي القيام به وصولاً إلى الهدف المطلوب¹.

إن عملية ارتباط صنع السياسة العامة بهذا الإطار التنظيمي والدستوري للدولة هو ما يجعلنا نميز بين السياسة الأم وباقي السياسات الأخرى التي تتخذ في أطر تنظيمية أخرى غير الإطار الحكومي مثل سياسات المؤسسات الخاصة². والسياسة العامة تعتبر امتداداً للماضي وهذا لأن صناعات السياسة لا يقومون بإعداد برامج جديدة وإنما يقومون بتعديلات جزئية على السياسات والبرامج المطبقة فعلياً ، ويرجع سبب ذلك إلى عدم توفر الوقت والمال وعدم التأكد من النتائج المتوقعة لما يطرح من سياسات جديدة³.

كما أن السياسة العامة تعبر عن التوازن بين الجماعات المصلحية ، وهذا التوازن يحدد النفوذ النسبي للجماعات ويؤدي تعبير هذا النفوذ إلى التعبير في السياسة العامة أن تصبح أكثر تعبيراً عن إرادة الجماعات التي يزيد نفوذها وأقل تعبيراً عن الجماعات التي يتقلص نفوذها⁴.

والسياسة العامة هي تعبير عن التوجه السلطوي أو القهري لموارد الدولة وللمسؤول عن التوجيه الحكومي فهي تمرين سلطوي عقلائي يقصد منه التنبؤ للمستقبل أي أنها عملية مستقبلية تهتم بكل التغيرات والاحتمالات الاقتصادية والسياسية والتكنولوجية ، وكذلك التغيرات التي تحدث على مستوى القيم والأخلاق⁵.

¹ - الفهداوي فهمي خليفة ، السياسة المقارنة منظور كلي في البنية والتحليل ، (الأردن : دار المسيرة للنشر والتوزيع ، ط2 ، 2007 ، ص ص 47،48.

² - ضمبيري عزيزة ، نفس المرجع ، ص 13.

³ - جيمس أندرسون ، نفس المرجع ، ص 74.

⁴ - ثامر كمال محمد الخزرجي ، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة (عمان : دار مجدلاوي ، ط1 ، 2004) ، ص 31.

⁵ - الحسين احمد مصطفى ، نفس المرجع ، ص 21 .

إن انعدام السياسة العامة قد يؤدي إلى ازدواجية أو تعارض في القرارات وأساليب العمل وهذا من شأنه أن يبدد الإمكانات المتوفرة ويقوض الفرص لتحقيق الأهداف المسطرة بالكفاءة والفعالية المطلوبة¹.

وخلاصة لهذه الخصائص فالسياسة العامة باعتبارها برنامج عمل هادف ومقصود تسعى إلى تحقيق أهداف مطلوبة في إطار تنظيمي قانوني وذلك بدراسة مسائل واقعية لا تأملية.

الفرع الثاني : مستويات السياسة العامة

إن الجهات المعنية برسم السياسة العامة لا تسهم في رسم جميع السياسات العامة على تنوع مضامينها ومستوياتها ، إذ أن قسما منها يستحوذ على اهتمام جميع المعنيين بفئاتهم وشرائحهم المتنوعة مختصين أو مواطنين عاديين وتتمثل مستويات السياسة العامة² في ثلاث مستويات منها المستوى العام أو الكلي، والمستوى الفرعي، والمستوى الجزئي

1. المستوى العام (الكلي):

تشمل هذه السياسات المطالب والقضايا أو المشاكل التي تهتم الرأي العام ، أو شرائح وفئات متعددة منه كالأحزاب السياسية ، أصحاب الدخل المحدود من الموظفين والعمال ، مشاكل انخفاض مستوى الأجور وارتفاع أسعار السلع والخدمات³ . و القضايا العامة تلقى باهتمام ومشاركة الأحزاب السياسية وقادة الجماعات المصلحية والضاغطة ووسائل الإعلام وسرعان ما تتسع دائرة الاهتمام لتشمل المعنيين برسم وتنفيذ السياسات العامة فيقومون بتحليلها وإخضاعها للنقاش بسبب وضوحها وسهولتها وسرعة التوصل إلى تنفيذ الحلول المناسبة لها أما ما يميز السياسات الكلية عن غيرها من السياسات هو تدخل رؤساء الدول فيها (قيادة السلطة التنفيذية) لأنها تعبر عن المصلحة العامة وان القضايا التي يطرحها

¹ - القريوتي محمد قاسم ، رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة؛ الكويت : درمك ، 2006 ، ص33.

² - كردي علي ، الاهتمام بالإدارة والقيادة والفكر الاستراتيجي : السياسة العامة ،الميثابي 3 جوان 2003 على الموقع . kenanaonline.com/alikordi

³ - جيمس أندرسون ، نفس المرجع ، ص 74.

رئيس الدولة عادة تحظى بأسبقية خاصة على غيرها من القضايا الأخرى التي تطرح للنقاش باعتبارها موجها للسياسات العامة وتحديد مضامينها¹.

2 المستوى الجزئي :

تمتاز السياسة العامة الجزئية بالخصوصية والمحدودية ، أي قضايا ليست عامة ، فهي تشمل إما فرد معين أو شركة أو منطقة صغيرة ، المطلوب هو قرار ينتفع به قلة من الأفراد المتأثرين مثل حصول مجموعة من الأفراد على قرض لإقامة بعض المشاريع تعود عليهم بالفائدة² .

وبالتالي يتم رسم السياسة العامة هنا لصالح جهة واحدة أو عدد قليل من الأفراد ، ومهما كان عائد الفائدة منها كبيرا لتلك الفئة فان القرارات التي تصدر من هذا النوع لصالح جهة معينة أو أشخاص محددين يتم بتأثير شخصي من قبل المستفيدين أو احد الموظفين العموميين في جهاز الحكومة الإداري، أو أحد أعضاء البرلمان فهي تؤدي إلى حرمان جهة أخرى أو خصما آخر، فالرأي العام لاينشغل بتلك القرارات ولا يهتم بها ولا يعرف أي شيء عنها، وكلما زادت برامج الدولة وتوسعت نشاطاتها زادت الآثار التي تحدها والمنافع التي تعود على المجتمع أفرادا وجماعات، وهذا ما يزيد من حجم وعدد السياسات العامة الجزئية كما يمكن أن تعد السياسات العامة المتعلقة بحل القضايا القطاعية كالزراعة والصناعة والملاحة وغيرها³ .

لكن يمكن لهذه السياسات العامة الجزئية أن تتسع وتتحول إلى سياسات عامة كلية إذ كلما تنوعت برامج الحكومة وازدادت نشاطاتها في المجتمع أدت إلى تزايد المنافع التي تحدثها الواجبات التي تفرضها على الأفراد والجماعات والمناطق⁴ .

¹ - كردي علي ، نفس المرجع ،ص 32.

² - قرقاح ابتسام ، نفس المرجع ، ص 32.

³ - كردي علي ، نفس المرجع ،ص 33.

⁴ - جيمس أندرسون، نفس المرجع ،ص ص 70،71.

3 المستوى الفرعي : (المحلي - الإقليمي)

السياسات العامة الفرعية أيضا تعرف بالوحدات الحكومية الفرعية وأحيانا مجموعة السياسات الفرعية أو السياسات التحالفية وهي سياسات متعلقة بالقطاعات المتخصصة كالموانئ والملاحة البحرية ، كما أنها ذات طابع تنظيمي وظيفي يصعب حصرها وتحديدتها وتمتعها بنوع من الاستقلالية في صياغة السياسات العامة .

كما تعبر هذه السياسات عن الواقع في كيفية حدوث الأشياء وبلورتها كما تعبر على أن موضوعات السياسة العامة بالضرورة على الدوام تثير جميع أفراد المجتمع لان التنوع في الاهتمامات والتخصصات هو المحور الأساسي لوجود السياسات الفرعية¹ .

إضافة إلى هذه المستويات الثلاثة ونظرا لتقصينا الواقع العالمي والدولي وما يجير على صعيد السياسة والعلاقة بين الدول وحلول الأزمات والمشاكل الكبرى هذا يجعلنا أمام طرح مستوى جديد وهو المستوى العقيم للسياسة العامة هذا المستوى لا يتوافق مع المستويات الثلاث سالفة الذكر - لأنها تشمل مستويات داخلية أي " السياسة الداخلية للدولة " في حين هذا المستوى خارجي وهذا أدى إلى انتشار ما يسمى **بالسياسات العامة العالمية القائمة على اللاتوازن وحالة التبعية التي يفرضها المستوى العقيم وبالتالي إن السياسة العامة العالمية تفقد جدولها وتخرج عن كونها تسعى لإيجاد فرص للتعايش والتعاون لان قراراتها وسياساتها غير منطقية إزاء الدول**² . إن النظم الفرعية تظهر لكونها موضوعات السياسة العامة لا تثير دائما اهتمام كل الأفراد أو لكون عددهم منها لا يهم احد ، فالمواطن أو الموظف المهتم بالطيران المدني قد لا يهتم كثيرا ولا حتى قليلا بقضايا البنوك وقواعدها أو بالبرامج الخارجية فانه سترك الموضوعات الأخرى لغيره يؤثر فيها وعلى صعيد المجالس التشريعية والإدارية توجد منظومات متخصصة لكل موضوع من المواضيع الرئيسية والمهمة وتقيم هذه الدوائر علاقات فورية ونشطة مع الجماعات المصلحية التي تهتم بموضوعاتها وتتأثر بمطالبها ومواقفها³ .

¹ - الفهداوي فهمي خليفة ، نفس المرجع ، ص 61.

² - قرقاح ابتسام ، نفس المرجع ، ص 33.

³ - ضميري عزيزة ، نفس المرجع ، ص 17.

المطلب الثالث : الفواعل المؤثرة في صنع السياسة العامة

إن الجهات التي تتولى عملية صنع السياسة العامة هي متعددة ومتنوعة المهام الوظائف فتلك العملية غالبا ما تتضمن جميع صناعات السياسة الذين يعملون ضمن ميدان العمل الحكومي وخارجه وهذا الوضع الموقفي للجهات الصانعة للسياسة العامة اسماه " ناكامورا " وزميله باسم البيئة الأولى - تشكيل السياسة Environment- Policy Formation حيث تمثل هذه البيئة تاريخيا الجهات المعنية بصنع السياسة العامة وممثليها بالحكوميون هم الذين يمثلون السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، أما غير الحكوميين وهم الأشخاص أو الفئات البارعة في عملية صنع السياسة العامة¹ . ويمكن تصنيف الفواعل المؤثرة في صنع السياسة العامة إلى صنفين هما الفواعل الرسمية والفواعل الغير رسمية .

الفرع الأول: الفواعل الرسمية

إن الفواعل الرسمية هي التي تحتل المراكز السامية والاساسية في عملية رسم وصنع السياسة العامة انطلاقا من الصلاحيات التي تمنحها إياها القوانين الدستورية ، فمساھمتها في هذه العملية يكون بناءا على السلطات الدستورية للتصرف والفعل واتخاذ القرارات ، وتتنحصر هذه الفواعل في : الهيئة التشريعية، والهيئة التنفيذية، والهيئة القضائية، والجهاز الإداري² .

أولا : المؤسسة التشريعية :

يعتبر البرلمان من أهم المنظمات الرسمية الحكومية التي تضطلع أساسا بتشريع اللوائح والأنظمة والقوانين ووضع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية وغيرها في الدولة ، كما أن دور المشرعين يختلف من حيث التأثير في صنع السياسة العامة وتحليلها بين القوة والمحدودية حسب طبيعة وشكل النظام السياسي والبيئة الثقافية والإطار القانوني والدستوري³ .

¹ - جيمس أندرسون ، نفس المرجع ، ص 55.

² - نفس المرجع ، ص 56.

³ - ناجي عبد النور ، مقدمة في دراسة السياسة العامة (عناية : دار العلوم للنشر والتوزيع ، د ط ، 2014) ، ص 38.

فالمشروعون هم الأعضاء الذين تتشكل من خلالهم المجالس التشريعية أو البرلمانية ، حيث تتراوح أعدادهم بين اقل من 100 وأكثر من 1000 عضو بحسب سعة الدولة وعدد السكان ويقومون بالتشاور والتباحث والنقاش حول السياسات العامة المعبرة عن القضايا المعروضة عليهم من قبل الجهات المعنية ومجتمع الدولة الذي انتخبهم للتعبير عن مواقفه وأرائه¹.

وتقوم السلطة التشريعية على توفر مجموعة من الوظائف الأساسية في إطار النظام السياسي وهي سن التشريع ، وضع الدستور وتعديله ، وكذا الوظيفة الانتخابية ، الوظيفة المالية، الوظيفة التنفيذية، الوظيفة القضائية ووظيفة التحقيق والنشر والكشف عن المعلومات². إذن فهي تؤدي (السلطة التشريعية) مجموعة واسعة من الوظائف والمناقشات يمكن أن تساهم في عمليات التأهيل الاجتماعي وتبلور تصورات النخبة والمواطنين ليس بالنسبة للقضايا السياسية فحسب بل أيضا بالنسبة لقوانين وإجراءات النظام السياسي ، حيث يكتسب رئيس الوزراء وأعضاء وزارته عادة خبراتهم السياسية وقد تكون جلسات الاستماع في اللجان والمناقشات في قاعة الجمعية التشريعية مواقع هامة لتوضيح المصالح وتجميعها خاصة في غياب سيطرة حزب الأغلبية أو ممارسة لهذه السيطرة³.

كذلك يمكن للهيئة التشريعية أن تتدخل في عملية رسم السياسة العامة ، وذلك انطلاقا من ممارستها للاختصاصات التالية :

1/ الاختصاص التشريعي : إذا ما نظرنا للهيئة التشريعية باعتبارها الممثل للإرادة الشعبية والمجسد لها، فإن هذا يذهب بنا إلى القول أن الهيئة الوحيدة التي يجب أن تمتلك سلطة سن التشريعات والقوانين العامة لتسيير وتنظيم المجتمع والعمل على تحقيق المصلحة العامة. وإذا ما نظرنا للسياسة العامة على أنها مجموع التشريعات والقوانين فإن ذلك يوضح ويبرز لنا الدور المحوري الذي تلعبه هذه الهيئة في عملية رسم وصنع السياسة العامة

¹ - الفهداوي فهمي خليفة ، نفس المرجع ، ص 216.

² - ناجي عبد النور ، نفس المرجع ، ص 39.

³ - جابريال الموند وآخرون ، نفس المرجع، ص 171.

2/ الاختصاص المالي : أي نظام سياسي لكي يستطيع تسيير شؤون المجتمع لا بد له من الإنفاق في العديد من المجالات ، ولتغطية نفقاتها العمومية يكون لزاما عليه جمع الإيرادات التي يتحصل عليها من مصادر مختلفة و تنظيم إيرادات ونفقات النظام السياسي يتم في ما يعرف بالميزانية (الموازنة) العامة ، هذه الأخيرة إذا هي التي تعبر وتشير إلى التجسيد المالي والرقمي والفعلي لمضمون السياسة العامة فانه لن يبقى لدينا أدنى شك حول أهمية في وضع ورسم السياسة العامة .

3/ الاختصاص الرقابي :

يقصد به الرقابة التي تمارسها الهيئة التشريعية على الهيئة التنفيذية من خلال آليات بيان السياسة العامة والرقابة عن طريق اللجان الدائمة والمتخصصة والاستجواب¹ .

أ بيان السياسة العامة: تعمل الحكومة على تقديم بيان عن سياستها العامة للهيئة التشريعية، هذه الأخيرة تقوم بالتداول حول برنامج عمل الحكومة مما يسمح لأعضائها بإدخال بعض التعديلات والتغيرات في توجهات الحكومة بناء على الانتقادات التي تتوصل إليها . وفي بعض الحالات قد ترفض الهيئة التشريعية الموافقة على برنامج الحكومة مما يمنع دخوله حيز التنفيذ ، وقد يترتب عن ذلك في بعض الأنظمة الاستقالة التلقائية والفورية للحكومة ويكون ذلك منحصرا على مستوى النصوص الدستورية فقط في معظم الحالات ، مثل ما هو عليه الحال في الجزائر .

ب الأجهزة الفرعية وعلى رأسها اللجان الدائمة والمتخصصة : والتي تساعد الهيئة التشريعية في القيام على أكمل وجه بدورها الرقابي على أعمال الحكومة ، سواء كانت رقابة قبلية (مراقبة ونقد برنامج عمل الحكومة قبل المصادقة ، عليه أي أثناء تفحص مضمون السياسة العامة) أو رقابة بعدية (مراقبة تنفيذ السياسة العامة والمساهمة في تقييمها) .

ج الاستجواب حول قضايا الساعة وتوجيه الأسئلة (الكتابية والشفهية) : من طرف عضو من أعضاء الهيئة التشريعية إلى عضو من أعضاء الحكومة حول طرق واليات تنفيذ

¹ - محمد عبد العز نصر ، في النظريات والنظم السياسية (بيروت : دار النهضة العربية ، د،ت ، ن) ، ص 540.. حسن ابشر الطيب ، الدولة العصرية دولة مؤسسات ، نفس المرجع ، ص ص 122،124 .

وتقويم السياسات العامة، الأمر الذي يساعد على كشف مواطن الخلل والقصور في مضمون هذه السياسات ويحتم هذا عليها ضرورة إدخال بعض التعديلات أو التغييرات عليها¹.

ثانياً : المؤسسة التنفيذية :

السلطة التنفيذية هي الهيئة التي تقع على عاتقها مهمة تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية وكذلك اتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن وإدارة مختلف المؤسسات والمصالح العامة في الدولة². فهي تظم الأفراد العاملين في البيروقراطية الحكومية المتنوعة التي غالباً ما تصطلح بتنفيذ السياسات العامة غير أن دورها في رسم السياسات العامة لا يمكن إخفاء هبأي حال من الأحوال فإذا كانت المهمة الأولى للسلطة التنفيذية هي تنفيذ القوانين - كما ذكرنا آنفاً - والإشراف على الإدارة وليس من مهمتها أن تصنع سياسات الدولة .

إن دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة يبرز بشكل واضح في أغلبية الأنظمة السياسية إن لم يكن جميعها في إطار السياسة الخارجية والعسكرية فرئيس الجمهورية في الجزائر يتمتع بسلطات واسعة في مجالات السياسة الخارجية والعسكرية والدبلوماسية وهذا بموجب دستور 1996 المادة 71 ويشعر الأوامر في حالة شغور البرلمان أو بين دورتي البرلمان، وفي الحالات الاستثنائية كما له الحق في المبادرة بتعديل الدستور وإصداره بعد الموافقة عليه وله الحق في إصدار مشاريع بأمره ، ولا يقتصر دور المؤسسة التنفيذية في مجال السياسة العامة الخارجية بل يتعدى إلى العملية السياسية فقد تدافع عن بعض المصالح المحددة، لأن يدعم الرئيس مطالب تتقدم بها احد قطاعات العمل و أن يدعم رئيس الوزراء مصالح المتقاعدين ومناطق إصابة الكساد³.

كذلك تتمثل مساهمة ودور الهيئة التنفيذية في المجال التشريعي في دعوة الهيئة التشريعية للانعقاد حيث تسند بعض الدساتير على منح الهيئة التنفيذية صلاحية وحق دعوة الهيئة التشريعية للانعقاد أو تأجيل ذلك وقد تمتد صلاحياتها إلى حد القيام بحلها ، وبذلك

¹ - جيمس أندرسون ، صنع السياسات العامة ، نفس المرجع ، ص 58.

² - وصال نجيب العزاوي ، مبادئ السياسة العامة ، ط1.الأردن :دار أسامة للنشر والتوزيع ، 2004 ، ص 46.

³ - ناجي عبد النور، نفس المرجع ، ص 41.

تتمكن الهيئة التنفيذية من التحكم في الهيئة التشريعية مما يفسح لها مجال التأثير بشكل كبير في السياسة العامة . والقدرات المهنية والإمكانات الفنية المتوفرة لدى الجهاز التنفيذي هذه القدرات تسمح له بالوقوف وتتبع كل ما تم انجازه من سياسات عامة ، وتساعده على مراجعة وتقويم السياسات بشكل يجعله قادرا على إعادة تشكيلها أو التراجع عن البعض منها .وصلاحية إصدار اللوائح ووضع التشريعات الإضافية والقوانين الإدارية والأوامر التنفيذية هذه الصلاحيات تساعدها على القوانين والسياسات العامة التي تعمل على وضعها وذلك من خلال اللوائح والتنظيمات التفصيلية ، وتوجيه الرأي العام حيث تعمل الهيئة التنفيذية على تشكيل الرأي العام بما يتماشى وما تطرحه من سياسات عامة ، وذلك من خلال ما تمارسه من تأثير مباشر وغير مباشر على الأجهزة والوسائل الإعلامية : كالصحافة ، الإذاعة وغيرها من وسائل الإعلام التي تلعب الدور الأكبر في التوعية والتهيئة النفسية¹ .

ثالثا : السلطة القضائية :

هي تلك الأجهزة والمؤسسات القضائية والقانونية المعنية بوضع وصنع السياسات العامة القضائية ومهمتها تحقيق العدالة وذلك بتفسير القانون وتطبيقه على الوقائع المعنية التي تعرض عليها في المنازعات ، وعلى الرغم من كون القضاة ليسوا سياسيين إلا أنهم يشاركون مع المشرعين والتنفيذيين ومع رؤساء الدوائر الإدارية في ممارسة القوة السياسية التي تتمخض عنها مسؤولية تكوين أو صنع السياسات العامة² .

وتلعب المؤسسات القضائية أو (المحاكم) دورا في صنع السياسة العامة ، وتكتسب هذا الدور من خلال سلطاتها القضائية باعتبارها أجهزة ومؤسسات قضائية . هذا من جهة ولكون المراجعة القضائية من سلطات المحاكم التي يقرر من خلالها دستورية وشرعية النصوص وعد تعارضها مع القوانين النافذة من جهة أخرى ، وعليه فإن تدخل السلطة القضائية في العملية السياسية يعود إلى العوامل الآتية :

¹ - أبشر الطيب حسن ، الدولة العصرية دولة مؤسسات ، مرجع سابق ، ص 127 .

² - الفهداوي فهمي خليفة ، نفس المرجع ، ص 217 .

1/ بما أن الدستور هو أسمى قوانين الدولة ، فإن السلطة القضائية هي السلطة الوحيدة المكلفة بالرقابة على مدى دستورية القوانين والقرارات المتخذة من طرف السلطات الأخرى ، بمعنى أنها هي تقرر ما إن كانت هذه القوانين المعبرة عن السياسة العامة تتماشى وتتوافق مع الدستور أم لا .

2/ السلطة القضائية بمثابة رقيب قضائي على السياسة العامة بسبب قيامها بالمراجعة الدائمة والمنظمة للقوانين المعبرة عنها لضمان شرعيتها ، وفي حال التأكد من عدم دستورية هذه القوانين فإنها تعمل على إيقاف العمل بالسياسات المتعلقة بها .

3/ تعاضد دور الحكومات وتزايد درجة تدخلها في الحياة العامة للمواطنين ، وفشل أو رفض الأجهزة التشريعية والتنفيذية معالجة العديد من المشاكل ، إلى جانب رغبة المحاكم في التدخل إما لتلبية بعض الرغبات أو حماية المتضررين ... كل هذه العوامل ساهمت في توسيع دور ونفوذ السلطة القضائية في السياسة العامة .

4/ السلطة القضائية هي المكلفة بتفسير الدستور والقوانين ، إن قيام السلطة القضائية بعملية التفسير والتوضيح السليم والقانوني للمقصود من السياسات العامة يجعلها تلعب دور الوسيط بين واضعي السياسة العامة وبين مطبقيه ا .

5/ سهر السلطات القضائية بشكل دائم ومستمر على تنفيذ السياسة العامة الشرعية والحرص على متابعتها وتقييمها ضمانا للصالح العام¹ .

إن مكانة السلطة القضائية في الدولة تمثل المعيار الأساسي ، لمدى احترام تلك الدولة لسيادة القانون وتتجسد هذه المكانة المتميزة في تأكيد مبدأ استقلالية السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث انه لا يجوز لهم التدخل في سير القضاء وأحكامه. إن الحديث عن الفواعل الرسمية لا يقتصر على الهيئات الثلاث السابقة الذكر أعلاه ، بل يتعداه ليشمل الجهاز الإداري كفاعل رسمي له دور في صنع السياسة العامة².

¹ - بن حيتور عبد العزيز صالح ، الإدارة العامة المقارنة ، (عمان : الدار العالية الدولية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط. 1، 2000) ، ص 68 .

² - ابشر الطيب حسن ، نفس المرجع ، ص 127.

رابعاً : الجهاز الإداري :

هو تلك التنظيمات أو المنظمات الإدارية والمؤسسات العامة والإدارات الحكومية البيروقراطية التي تنظم أعداداً من الموظفين الحكوميين الذين يمتلكون مهارات وخبرات مرتبطة بتأدية مهام الخدمات المدنية والمصلحة العامة في المجتمع¹. ويتخذ الجهاز الإداري شكلاً هرمياً مندرجاً من المراكز الإدارية على قمته كبار الموظفين وفي أدناه صغار العاملين يعمل هؤلاء بواسطة منظومة من التشريعات والقوانين والأوامر توضح أسلوب العمل وطبيعة العلاقات بين المراكز من خلال الوحدات الإدارية التي يتم فيها تنفيذ السياسات العامة².

حيث تختلف النظم الإدارية في العالم من حيث الحجم ودرجة التعقيد والهرمية ونطاق الإشراف ودرجة الاستقلالية، وعلى الرغم من النظرة التقليدية التي كانت شائعة في العلوم السياسية حول الدور الآلي أو الإجرائي للنظام الإداري في تنفيذ السياسات العامة وعدم مشاركة الإدارة في صنعها، فإن هناك إجماعاً على تدخل المؤسسات الإدارية في صياغة ومناقشة السياسات وبطرق مختلفة وهناك من يرى أن الإدارة قادرة على صنع السياسة العامة وقادرة على إعاقتها بسبب تعدد القضايا والموضوعات التي تستوجب سياسات عامة متخصصة ورقابة عامة دائمة، ولنقص الخبرة والمعلومات عند المشرعين عن هذه المسائل الفنية، غالباً ما تفوض المؤسسات الإدارية صلاحيات واسعة تمكنها من رسم سياسات واتخاذ قرارات مهمة لها مفعول السياسات من حيث المدى والأهمية³. ويتدخل أو يساهم الجهاز الإداري في صنع السياسة العامة بطريقتين مباشرة والأخرى غير مباشرة وهما :

• الطريقة المباشرة : يشارك الجهاز الإداري في صنع السياسة العامة بطريقة مباشرة

عندما يقوم ب :

1- اقتراح سياسات معينة أو مشروعات قوانين على الهيئة التشريعية ، وبذلك يكون دوره واضحاً في اقتراح وصياغة السياسة العامة للدولة.

¹ - الفهداوي فهمي خليفة ، نفس المرجع ، ص 217.

² - الشعراوي جمعة سلوى ، نفس المرجع ، ص 29.

³ - جيمس أندرسون ، نفس المرجع ، ص 60.

2 - المطالبة بتعديل أو تغيير السياسات العامة بناء على استقباله ودراسته للمعلومات المعبرة عن ردود فعل المواطن على توجهات هذه السياسات ومقدار نجاحها أو فشلها في تحقيق أهدافها والتي تمثل في مجموعها ما يعرف بالتغذية الراجعة¹ .

• الطريقة الغير مباشرة : يشارك الجهاز الإداري في صنع السياسة العامة بطريقة غير مباشرة من خلال:

1- توجيه السياسة العامة أثناء عملية وضعها ورسمها بسبب حيازته واحتكاره للمعلومات المتعلقة بالقضايا الأمر الذي يجعل منه المرجع الأول والأساسي للكثير من المعلومات التي يحرص على تقديمها بالقدر الذي يتماشى مع الخيارات التي يفضلها في السياسة العامة² .

2- توجيه السياسة العامة أثناء عملية تنفيذها ، فما هو متفق عليه وبشكل مطلق أن الجهاز الإداري هو الجهاز الوحيد المكلف بتنفيذ السياسات العامة وأثناء قيامه بهذه الوظيفة يعمل على توجيه السياسة العامة فبمجرد إصدار سياسة عامة تصبح إجراءات التنفيذ والأساليب التي تمارسها أجهزة الإدارة العامة المحدد الواقعي لمعنى السياسة الموضوعية ، ومضمونها الفعلي وتعطي التفسيرات التطبيقية لها³ . إن النجاح الإداري في تنفيذ السياسات العامة يتوقف على الالتزام بالحياد السياسي وخضوعه لرقابة المجلس النيابي والرأي العام والإخلاص في أداء المهام المعهودة إليه وهذا من شأنه أن يولد مشاعر الولاء للوطن بين المواطنين⁴ .

الفرع الثاني : الفواعل الغير رسمية :

بالإضافة إلى الفواعل الرسمية المشاركة في صنع السياسة العامة نجد هناك فواعل غير رسمية تشارك في رسم السياسة العامة وذلك من خلال امتلاكها للقوة التي تأثر وتضغط بها على الفواعل الرسمية وتتمثل في : المجتمع المدني ، الأحزاب السياسية ، جماعات المصالح، والرأي العام .

¹ - أبشر الطيب حسن ، نفس المرجع ، ص 149.

² - نفس المرجع ، ص 147.

³ - أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة- مدخل بيئي مقارن (بيروت : دار النهضة العربية ، ط1 ، 1979) ، ص 153.

⁴ - ناجي عبد النور ، ساحلي مبروك ، مقدمة في دراسة السياسة العامة ، عنابة ، الجزائر : دار العلوم للنشر، ص 44.

أولاً : المجتمع المدني :

يعد المجتمع المدني من ابرز الفواعل في النظام السياسي ، ويلعب دورا محوريا في عملية صنع السياسة العامة إن المجتمع المدني يشير إلى العديد من الأمور والقضايا التي لها علاقة بالمواطنين ويتناقض مع المتغيرات الرسمية ويعرفه " ستيفن Steven Deue " المجتمع المدني بأنه " أشكال عديدة ومختلفة من الجمعيات ، غالبا ما يطلق عليها مجموعات طوعية أو مؤسسات ثانوية ، هذه التنظيمات التي توجد خارج التنظيمات الرسمية لسلطة الدولة تشير إلى حيز مستقل يتوفر للأفراد فيه حرية تتيح عدد متنوع من خبرات الحياة التي تتيحها تجمعات متنوعة يستطيع الأفراد الانضمام إليها ¹ . وللمجتمع المدني خصائص يتميز بها عن غيره ولقد حدد " صامويل هانتنغتون S.Huntington " أربع معايير يمكن استخدامها للتحكم على مدى التطور الذي بلغته المؤسسة .

أ - القدرة على التكيف:

وهي قدرة المؤسسة على التكيف مع التطورات في البيئة التي تعمل من خلالها ، إذ كلما كانت المؤسسة قادرة على التكيف كانت أكثر فاعلية وهي عدة أنواع².

1 -التكيف الزمني : ويقصد به القدرة على الاستمرار لفترة طويلة من الزمن ، لان ذلك يزيد من قيمتها.

2 -التكيف الجيلي : وهو قدرة المؤسسة على الاستمرار مع تعاقب أجيال من الزعماء على قيادتها .

3 -التكيف الوظيفي: ويقصد به قدرة المؤسسة على إجراء تعديلات في أنشطتها للتكيف مع الظروف المستجدة، وبهذا لا تكون مجرد آلة لتحقيق أغراض معينة .

ب -الاستقلال : بمعنى أن لا تكون المؤسسة خاضعة لغيرها من المؤسسات أو الجماعات أو الأفراد أو تابعة لها بحيث يسهل السيطرة عليها .

¹ - تامر كامل محمد الخرجي ، نفس المرجع ، ص 110 .

² - خلفه نادية ، مكانة المجتمع المدني في الدساتير الجزائرية : دراسة تحليلية قانونية ، دراسة غير منشورة ، جامعة باتنة ، كلية الحقوق ، قسم الحقوق ، 2008، ص 27.

ج- التعتد : يقصد به تعدد المستويات الرأسية والأفقية داخل المؤسسة، أي تعدد هيئاتها التنظيمية.

د- التجانس : يعني عدم وجود أي صراعات داخل المؤسسة تؤثر سلبا في أنشطتها¹.

ثانيا : الأحزاب السياسية :

هو تنظيم سياسي يكونه مجموعة من الأفراد تسعى للوصول إلى السلطة ، للأحزاب السياسية في كافة المجتمعات لها دورين أساسيين أولهما : قيامهما المصالح الاجتماعية وثانيهما : إظهار المطالب والاحتياجات لربطها ببدائل السياسة العامة والبرامج الخاصة بها ، وتتوقف الطريقة التي تستخدمها في تجميع الموارد وتوحيدها على عدد الأحزاب السياسية الموجودة على الساحة السياسية² .

وللأحزاب السياسية عدة وظائف تجعل منها فواعل سياسية تؤثر في عملية رسم وصنع السياسة العامة منها:

تجميع المصالح: يقصد بتجميع المصالح تحويل المطالب إلى بدائل ومقترحات للسياسة العامة. وقد عبر البعض عن هذه الوظيفة بمصطلحات أخرى : صياغة القضايا ، تنظيم الإدارة، وصنع الرأي العام . يعمل الحزب على ربط وتجميع المصالح من خلال تحويل المطالب المتعددة إزاء موضوع معين إلى مقترحات محددة يمكن التعامل سياسيا معها ، وأهمية هذه الوظيفة تكمن في انعكاسها على استقرار الرأي العام والتقليل من حجم التوتر في المجتمع³ . نجد كذلك وظيفة التجنيد السياسي الذي يمارسها الحزب من خلال عملية إدخال الأفراد في الحزب ووظيفة التنشئة السياسية يمارسها الحزب السياسي من خلال نشر قيم المجتمع لضمان دمج المواطنين في النظام السياسي ، ووظيفة الوساطة وهو الدور الذي يلعبه الحزب بين السلطة الحاكمة والمواطنين .

¹ - عامر الكبيسي ، صنع السياسات العامة ، نفس المرجع ، ص 64.

² - وصال نجيب العزاوي ، نفس المرجع ، ص 46.

³ - بلقيس أحمد منصور ، الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي - دراسة تطبيقية على اليمن وبلاد أخرى - (القاهرة : مكتبة مدبولي ، ط1، 2004) ، ص ص 76،74.

وأخيرا نجد وظيفة المشاركة السياسية حيث عرف كمال المنفي المشاركة السياسية على أنها: " حرص الفرد على أن يكون له دور ايجابي في الحياة السياسية من خلال المزاولة الإدارية لحق التصويت أو الترشح للهيئات المنتخبة أو مناقشة القضايا السياسية مع الآخرين أو الانضمام والانخراط في المنظمات الوسيطة¹.

إن للأحزاب السياسية دورا مهما في صنع السياسة العامة ، فهي تمثل احد قنوات المشاركة السياسية للمواطن وكذا احد قنوات الاتصال السياسي فهي التي تقوم بالتعبير عن اهتمامات المواطنين ومطالبهم العامة وتعمل على تحقيقها من قبل الحكومة بفعل الضغط الذي تمارسه على صناع السياسة العامة الرسميين هذا من جهة وكذلك تعمل على نقل رغبات وسياسات وقرارات الحكومة إلى المواطنين ، وتعمل على تعبئة الجهود والمواقف المتباينة إزاءها إما دعما وتأييدا وإما مواجهة ورفضاً².

ثالثا : جماعات المصالح :

فقد عرفها حسن أبشر بأنها : جماعة أو فئة لها مصالح أو توجهات مشتركة ، في غالب الأحيان يكون لهذه الجماعة عمل أو مهنة واحدة تسعى للتأثير في السياسة العامة حفاظا على مصالحها أو تأكيد لتوجهاتها وليس من أهدافها تحمل مسؤولية مباشرة في الحكم³. وقد عرف بييردو جماعات المصالح على أنها : كل جماعة تقوم بالتدخل لدى السلطة مهما كان نوع هذا التدخل ومستواه من اجل تحقيق مصالحها أو حمايتها من اعتداءات السلطة⁴. وهناك عدة أنواع من جماعات الضغط، يحدد كل نوع طبيعة تلك الجماعات والكيفية بها من التأثير على النظام السياسي وتحقيق أهدافها ومن تلك الجماعات :

- جماعات الضغط الترابطية: وهي التي تقوم على تنفيذ مطالب أعضائها فيظهر بينهم قدر من الترابط فهي تعبر عن المصالح من خلال توجيه المطالب نحو صنع القرار⁵.

¹ - المنوفي كمال ، " الثقافة السياسية المتغيرة " ، السياسة الدولية ، العدد 34 ، (1979) ، ص 78.

² - هشام عبد الله ، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر (عمان : الدار الأهلية للنشر والتوزيع 1998) ، ص 136.

³ - أبشر الطيب حسن ، نفس المرجع ، ص 153.

⁴ - حميدشي فاروق ، الجماعات الضاغطة (الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1998) ، ص 43.

⁵ - درويش إبراهيم ، النظام السياسي دراسة فلسفية تحليلية ، القاهرة : دار النهضة العربية ، 1998 ، ص 43

• جماعات الضغط المؤسسية: وهي التي تمثل المؤسسات الحكومية الرسمية كالجيش والبيروقراطية والكنيسة .

• جماعات مصالح الضغط الغير ترابطية : وهي التي لا تقوم على العامل الاقتصادي فقط وإنما على عدة عوامل فالموقع الجغرافي والعرق والجنس ، وقد تمارس نشاطا سياسيا فتهدد النظام وتؤدي إلى عدم الاستقرار وهي تظهر عندما تتهدد مصالحها فتتخذ ثقافة فرعية داخل المجتمع ، وجماعات غير نظامية تظهر بصورة فجائية ووقتية ، ويتخذ عملها شكل مظاهرات وأعمال شغب¹.

ولجماعات المصالح وسائل عمل خاصة بها وخاصة عندما تسعى هذه الجماعات للتأثير في السياسات العامة فإنها تعتمد على جملة من الوسائل والتي يمكن حصرها في التالي :

- التفاوض والمساومة مع السلطة السياسية من اجل الوصول إلى نتائج ايجابية.

- التهديد من خلال تكثيف الدعاية ، وتوجيه الانتقادات لأصحاب السلطة والضغط عليهم باستخدام الرأي العام والتأثير في السلطة التنفيذية والجهاز الإداري للدولة من خلال :

- تقديم المعلومات الدقيقة والتفصيلية مما يجعلها طرفا مؤثرا في عملية صياغة

السياسات العامة .

- عضوية ممثلي هذه الجماعات في المجالس الإدارية واللجان الفنية ، مما يمكنها من المساهمة في وضع بدائل عملية لحل المشاكل العامة .

- التحريض على الإضرابات والمظاهرات ، واستعمال هذه الوسائل يتمشى والظروف

السياسية إلى جانب قوة الجماعة وإمكانياته² .

¹ - نفس المرجع السابق ، ص 44.

² - صالح الغويل سليمان ، ديمقراطية الأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة - دراسة تحليلية في ضوء القوانين الدستورية المقارنة - (بنغازي : منشورات جامعة قار يونس، ط1، 2003)، ص ص 195، 206.

وتسعى هذه الجماعات إلى التأثير على السياسة العامة بطريقتها ، كما تلعب دورا هاما في الحياة السياسية وتحاول إيصال مطالبها وقضاياها لأجل الإسراع لبلورتها في الأجندة السياسية¹ .

رابعا : الرأي العام :

إن العلاقة بين الرأي العام والسياسة العامة هي علاقة دائرية ديناميكية ، فالرأي العام يؤثر في السياسة العامة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، والعكس صحيح ، لكن هذه العلاقة المتبادلة تختلف حسب النظام السائد وحسب عوامل كثيرة أخرى : كنوع القضية المطروحة ودرجة نضج وتماسك الجماهير ووجود المؤسسات الدستورية التي تتيح تدفق الرأي العام الحر وتأثيره في السياسة العامة . ففي المجتمعات المتقدمة كأوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، فإن الرأي العام هو الذي يشكل السلطة السياسية ومؤسساتها المختلفة² . على عكس النظم غير الديمقراطية التي تجعل الرأي العام بعيدا عن المشاركة السياسية ومسألة اتخاذ القرارات³ .

وتتولد الأهمية السياسية للرأي العام عند تأثيره في السياسة العامة ، إما من خلال توليده للضغط الشعبي على الحكومة لأجل اتخاذ موقف محدد اتجاه مسألة ما ، أو تأييد زعيم سياسي ما ، أو من خلال توجيه عناية المسؤولين السياسيين إلى المواضيع التي تحظى باهتمام واسع لدى المواطنين وبأخذ تأثير الرأي العام في السياسة العامة أشكالاً مختلفة ، كما تزداد أهمية هذا التأثير في حالات محددة⁴ .

وتتحدد أشكال تأثير الرأي العام في السياسة العامة في ثلاث نقاط أساسية وهي التأثير

في :

¹ - جيمس أندرسون ، نفس المرجع ، ص 64 .

² - عامر الكبيسي ، نفس المرجع ، ص 103 .

³ - الفهداوي فهمي خليفة ، نفس المرجع ، ص 107 .

⁴ - سليم السيد محمد ، تحليل السياسة الخارجية (القاهرة : مركز البحوث والدراسات السياسية ، 1989) ، ص ص

1/ التأثير في الأجندة السياسية : الرأي العام قد يدفع بصانع السياسة العامة نحو الاهتمام بقضية ما بواسطة تأثيره في مدى إدراكه لأهمية هذه القضية ، ومن خلال ذلك يعمل الرأي العام على تحديد أجندة السياسة بشكل معين لأنه يساهم في ترتيب أولويات القضايا لدى صانع السياسة .

2/ التأثير في الأطر العامة للسياسة : يلعب الرأي العام دورا في وضع وضوابط معينة على قدرة صانع السياسة العامة في اختيار بدائل معينة بمعنى انه يحدد له الخيارات الممكنة وفي حالة تخفي هذا الأخير لهذه الضوابط فانه سوف يواجه بثورة الرأي العام عليه.

3/ التأثير في الخيارات السياسية: الرأي العام يمكنه التأثير على نوعية الخيارات السياسية التي يتبناها صانع السياسة العامة أي انه يعمل على تحديد السياسات ، وغالبا ما يكون للرأي العام دورا مهما في عدم تبني سياسة ما مقارنة بدوره في الدفع إلى تبني سياسة بديلة أو جديدة¹ .

المبحث الثاني: السلطة التنفيذية

تعتبر السلطة التنفيذية من أهم الفواعل الرسمية المؤثرة في صنع السياسة العامة ، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث من خلال إعطاء تعريف للسلطة التنفيذية مع معرفة اختصاصاتها وتشكيلتها وقبل هذا سوف نبدأ بتقديم تمهيدي حول السلطة التنفيذية . إن مصطلح الهيئة التنفيذية ليس من ابتكار الفكر الفرنسي لان التاريخ شاهد على أن الفيلسوف الإغريقي أرسطو هو الذي تلفظ لأول مرة بهذا المعنى في العصور الغابرة لكن الفضل يرجع إلى الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو لأنه منح للعبارة مدلولها الخاص .

إن تطور مفهوم السلطة التنفيذية الذي هو في معناه الضيق منعطف سياسي أكثر منه قانوني والذي يعتبر تطور جلي في القارة الأوروبية ، حيث ازداد بروزا في بعض دولها بازدياد حدة الصراع وانقسم إلى المفهوم المادي والعضوي :

¹ - نظام بركات، آخرون ، مبادئ علم السياسة (الرياض : مكتبة العبيكان ، ط2، 2001) ، ص266.

المفهوم المادي :

تأثر المفهوم التنفيذي أعمق التأثير بالتطور السريع ، إذ أن هذا التطور الملحوظ وضع تحت تصرف الهيئة التنفيذية مساحة واسعة من الوظائف فبالنالي اختصاصاتها في العهد الحديث تجاوزت بكثير تلك الصلاحيات التي عددها الفيلسوف مونتسكيو في العصر الوسيط حيث بقيت مسيطرة في ظل الدولة الحديثة ، ويتضمن المدلول التنفيذي الاختصاص الإداري أي تعيين الموظفين ويشمل كذلك السلطة الحكومية التي من خلالها تستظهر الهيئة التنفيذية ذاتيا عن طريق تحديد الخطوط العريضة للسياسة الوطنية ، وان المدلول من وجهة النظر المادية يعني أن الهيئة التنفيذية تمارس إجمالا وظائف الدولة ، وبصورة تعبيرية يعني الملول التنفيذي مباشرة جملة الوظائف الإدارية، الحكومية والتشريعية

المفهوم العضوي :

أن اصطلاح المفهوم العضوي قد يستخدم في معنى واحد يمكن تصنيف دلالاته في أن المدلول التنفيذي أصبح لا يتضمن بعض الأعمال التي كانت تؤديها الدولة ، وتستخدم عبارة المفهوم العضوي في الإشارة إلى مؤسسة أو هيئة أوالى الحالة السلطوية التي ترافق ما يقام به من أعمال في إطار هذه المؤسسة أو توحى بها . ويحسن بنا القول أن الهيئة التنفيذية تتضمن المؤسسات التي يعهد لها دستوريا بممارسة الوظائف التنفيذية وهي على الغالب عددها اثنان أولهما : رئيس الدولة الذي يمثلها على الصعيد الخارجي ويعتبر القاضي الأول للبلاد والحامي للدستور والساخر على المؤسسات الدستورية ، أما الثاني الطاقم الوزاري ويتشكل من مجمل رؤساء الدوائر الوزارية¹.

المطلب الأول : ماهية السلطة التنفيذية :

السلطة التنفيذية تتمثل في جميع القائمين على تنفيذ القوانين التي يقرها البرلمان بدء من الرئيس الأعلى نهاية بأصغر موظفيها ، وترجع تسمية السلطة التنفيذية بهذه التسمية إلى اتصالها المباشر بالأفراد وتجسيدها للسلطة السياسية للدولة أمامهم باعتبار السلطة التي

¹ - بوقفة عبد الله ، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود ، (الجزائر : دار الهدى للنشر والتوزيع ، 2006) ، ص ص 30،10.

تسير وتهيمن على المرافق العامة والمحرك الفعلي للسياسة في الدولة بصفة عامة ، الأمر الذي يجعل الأفراد يشعرون بوجود السلطة التنفيذية باعتبارها الهيئة الحاكمة ويطلقون عليها تسمية الحكومة وذلك على خلاف البرلمان لا ينعقد إلا قليلا ويكتفي بإصدار التشريعات ذات الطبيعة العامة المجردة ولا يشعر الأفراد به مباشرة وعلى خلاف السلطة القضائية التي قد يولد الأفراد ويموتون دون التعامل معها¹. وهي السلطة التي تقوم بتأمين سير الدولة وذلك بتنفيذ القواعد التي يضعها القائمون بالسلطة التشريعية وفي إطار هذه القواعد ، ومن هنا جاء اسم السلطة التنفيذية².

وهي السلطة المكلفة بتسيير أمور الدولة في حدود القوانين التي ترسمها السلطة التشريعية ومن أجل القيام بمهامها وممارسة نشاطها الإداري فإنها تقوم بإصدار القرارات الإدارية وتنفيذ القوانين لتسيير المرافق العامة والضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام كالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والأخلاق والآداب العامة³.

وعن طريق تنفيذها للقوانين التي تضعها السلطة التشريعية فإنها تتخذ الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن وإدارة مختلف المؤسسات والمصالح العامة ، فضلا عن دورها في صنع السياسة العامة⁴.

وحيث قال جيمس أندرسون في كتابه أننا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية التي تكون فعالية الحكومة معتمدة على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسة العامة وهذه الظاهرة مستمدة من الولايات المتحدة الأمريكية فالسلطات التنفيذية للرئيس مع قيادته للعملية التشريعية تعتبر ضرورة وقد وضحت وأصبحت أمرا مقبولا⁵.

¹ - رأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان (الإسكندرية : دار منشأة المعارف ، 2006) ، ص 33.

² - منذر الشاوي ، فلسفة الدولة ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، 2012 ، ص ص 121، 122 .

³ - عصام علي الدبس ، النظم السياسية : السلطة التشريعية ، ط 1 ، عمان : دار النشر والتوزيع ، 2011 ، ص 58، 59.

⁴ - عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية ، بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي القانونية ، بيروت ، 1998 ، ص 19.

⁵ - جيمس أندرسون ، نفس المرجع ، ص 58.

المطلب الثاني : اختصاصات السلطة التنفيذية :

تتجلى اختصاصات السلطة التنفيذية في :

1- تنفيذ القانون وفرض النظام :

وتعد الوظيفة الأساسية للسلطة التنفيذية ، إذ تقوم بتنفيذ القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، فالقانون قد يتطلب من الأفراد القيام بأداء أعمال معينة أو يحظر عليهم القيام بأعمال محددة أو يضع إجراءات تنظيمية معينة ويطلب من الأفراد الالتزام بها ، وتكون السلطة التنفيذية مسؤولة عن تنفيذ القوانين الأمرة والقوانين الناهية والقوانين المنظمة ، وتقوم السلطة التنفيذية أيضا مستخدمة قوة الشرطة والأمن العام بفرض النظام العام والأمن في الدولة بواسطة معاقبة مخالفي القوانين الذين امتنعوا عن الامتثال لأوامر القانون أو خالفوا نصوصه وتعاليمه واعتدوا على حريات وحقوق الآخرين¹ .

2- إدارة الشؤون الخارجية :

إن السلطة التنفيذية في جميع الدول تضطلع بإدارة العلاقات مع الدول الأجنبية ، فرئيس السلطة التنفيذية ووزير خارجيته هما اللذان يمثلان الدولة في الخارج ويرسمان سياستها الخارجية العامة ويوقعان على أهم الاتفاقيات والمعاهدات مع الدول الأخرى ، بينما يقتصر دور رئيس الدولة - الذي عادة ما يكون شرفيا - بقبول أوراق اعتماد رؤساء بعثات الدولة الأجنبية في دولته² .

3- إدارة الشؤون العسكرية :

تتمتع المؤسسة العسكرية باستقلالية نسبية عن سائر أجهزة السلطة التنفيذية ، إلا أنها على الرغم من ذلك فإنها تخضع لسلطة رئيس السلطة التنفيذية الذي يشغل عادة منصب

¹ - G.A.Jacobsen and M.H.Lipman political Science second edition Re.by William L.shell Barnes and Noble .Book New York 1979p 132-133

² - رايmond كارفيلد كيتيل ، العلوم السياسية، ترجمة فاضل زكي محمد ، ط2 ، ج2، مكتبة النهضة ، بغداد ، 1963 ، ص134.

القائد الأعلى للقوات المسلحة (البرية والبحرية والجوية) ، وهذا المنصب يخوله تعيين كبار القادة العسكريين ويتخذ القرارات العسكرية الحاسمة¹ .

وكذلك تختص السلطة التنفيذية بمهام حفظ الأمن الداخلي والدفاع الخارجي والصحة والتعليم والتخطيط والإعلام والثقافة والصناعة والتجارة وإدارة العلاقات الدولية إضافة إلى بعض الاختصاصات الاستثنائية التي تمنحها واسعة جدا في حالة الضرورة .

تتمتع السلطة التنفيذية بامتيازات خطيرة تسمى امتيازات السلطة العامة ويأتي في مقدمتها إمكانية إصدار قرارات تنفيذية بأحكامها من دون الرجوع إلى القضاء ، كما تتمتع بحق استملاك ضرورات المصلحة العامة مقابل تعويض عادل

المطلب الثالث : تشكيلة السلطة التنفيذية

يوجد على رأس المؤسسة التنفيذية شخص واحد (ملكا أو إمبراطورا أو ديكتاتورا أو رئيس جمهورية) يهيمن عليها ويطلق عليه أيضا رئيس الدولة وهو الذي يعين مساعديه، غير أن الهيمنة تلك تختلف قوتها من نظام إلى آخر فتكون قوية ومركزة في النظام المطلق (ديكتاتورية، إمبراطورية، ملكية مطلقة) والشمولي وتندرج إلى النظام الرئاسي حيث يهيمن رئيس الدولة على السلطة التنفيذية دون منازع، ثم إلى النظام شبه الرئاسي الذي تشارك فيه الوزارة رئيس الدولة ممارسة السلطة التنفيذية، إلى النظام البرلماني حيث الرئيس (ملكا أو منتخبا) لا يمارس أي سلطة تذكر وإنما تعهد دساتير تلك الأنظمة بممارستها إلى الوزارة التي تكون مسؤولة أمام البرلمان، أما الرئيس فدوره شرفي أو كما يقال " الرئيس يسود ولا يحكم " إلى حكومة الجمعية التي يتعين فيها على الحكومة (ولو نظريا) التقيد بتوجيهات البرلمان .

الفرع الأول : السلطة التنفيذية في النظام غير البرلماني والبرلماني :

تتشكل السلطة التنفيذية في النظام الغير برلماني على مبدأ تجميع السلطة التنفيذية في يد جهة واحدة هي الملك أو الإمبراطور أو الديكتاتور أو الرئيس، واختصاصات رئيس الدولة

¹ - ياسين الرواف عثمان ، المؤسسات السياسية ، في نظام بركات وآخرون ، مبادئ علم السياسة ، ط7، مكتبة العبيكان ، الرياض ، 2008 ، ص 215 .

في هذا النظام تختلف بحسب أسلوب الحكم فقد يكون الحكم ملكيا أو جمهوريا وقد يكون كليا أو ديكتاتوريا ويوجد هناك النظام الملكي والذي يتفرع إلى نظام ملكي مطلق وتكون السلطة فيه مركزة في يد الملك لا يمارسها إلا من يسمح له الملك بذلك، أما النظام الملكي الدستوري فالسلطة بيد الشعب يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين، أما عن النظام الغير ملكي فنجد النظام الرئاسي والذي تتجمع فيه السلطة التنفيذية في يد الرئيس المنفصلة عن السلطتين التشريعية والقضائية ونجد النظام شبه الرئاسي ورغم هيمنة رئيس الدولة على السلطة التنفيذية فتشاركه في ممارستها الوزارة التي غالبا ما تكون مسؤولة أمام البرلمان، وفي الدول الاشتراكية والتي تتصف بالنظام الكلي فتكون فيه السلطة التنفيذية مركزة في يد رئيس الدولة (والذي غالبا ما يكون أمينا عاما للحزب)، وعن النظام الديكتاتوري والذي يتميز عن غيره في تجميع كل السلطات في يد الديكتاتور فيكون بذلك هو المشرع والمنفذ والمطبق وله مساعدون لا يملكون السلطة ولا ممارستها إلا بالقدر الذي يسمح به الديكتاتور والوزير في ظل هذا النظام يختلف عن الوزير في الأنظمة الليبرالية؛ حيث يعين دون استشارته وليس له أن يستقيل لان ذلك معناه معارضة الحاكم في حكمه، كما أن مشاركته في تسيير شؤون الدولة لا تعتمد على وظيفته ولكن على معايير شخصية محددة من الحاكم¹.

السلطة التنفيذية في النظام البرلماني :

يقوم تشكيل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني على مبدأ الازدواجية الرئيس (ملكا أو منتخبا) والوزارة .

(1)- الرئيس:

فالرئيس أو الملك لا يملك سلطة فعلية، ذلك أن كل التصرفات ذات الصلة بالمجال التنفيذي معقودة للوزارة ومن ثم فان التصرفات التي يجريها رئيس الدولة لا تترتب عنها مسؤوليته، وإنما تترتب عنها مسؤولية الوزارة لاشتراط موافقتها أو احد أعضائها على

¹ - بو الشعير سعيد ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط6 ، ج2 ، الجزائر ، 2004 ، ص ص 11،12،13.

تصرفات رئيس الدولة حتى تكتسب الصفة القانونية الإلزامية ومهما يكن فإن رئيس الدولة في ظل هذا النظام يقوم بدور أساسي في استقرار النظام لترفعه عن التنافس والصراع السياسي بين الأحزاب، وهو الذي يقوم وفقا للدساتير بإصدار القوانين التي يعدها ويصوت عليها البرلمان وإبرام المعاهدات وإعلان الحرب والسلم والعفو العام . كما أن اغلب الدساتير تسند مهمة حل البرلمان إليه وكذا دعوته للانعقاد .

(2) - الوزارة :

تتألف الوزارة في النظام البرلماني من رئيس الوزراء والوزراء

أ- الوزير الأول أو رئيس الوزراء : القاعدة إن الوزير الأول هو رئيس الحزب الذي يتمتع بالأغلبية البرلمانية؛ باعتباره المهيم على السلطة التنفيذية تناط به مهمة توحيد جهود الوزراء ورسم السياسة العامة للوزارة بمفرده أو بمشاركة بعض الوزراء¹ . ورئيس الوزراء المحرك للوزارة، ولكي ينال هذا المنصب عليه أن يكون عضوا في مجلس العموم، غير أن القانون الصادر في شهر تموز (جويلية) 1963 يجيز ضمن شروط معينة لأحد اللوردات أن يصبح رئيسا للحكومة شرط أن يتنازل على لقبه وينتخب نائبا في مجلس العموم، ويعتبر الوزير الأول الرئيس الفعلي للدولة، ومن بين الصلاحيات التي يمارسها رئيس الوزراء منفردا، وعملا بالأعراف الدستورية بعض الصلاحيات منها : حق العفو ومنح ألقاب الشرف وبعض التعيينات في المراكز العليا، ومن صلاحيات الحكومة أنها تقر الخطوط العامة للسياسة الداخلية والخارجية للدولة بحرية مطلقة، وهي تراقب الإدارات العامة مراقبة فعلية، وتمنح المراكز والألقاب وتسيطر على القضايا المالية والتشريعية² .

ب- الوزارة :وهي الجهاز الحكومي بشكل عام وتشتمل على مجموع الأشخاص المتضامنين فيما بينهم تحت لواء الحزب. أما عن الحكومة والكاينت فهي القطعة الرئيسية في الجهاز الحكومي، وتتألف من عدد ضئيل من الأعضاء لا يزيد عن العشرين، فإلى جانب

¹ - نفس المرجع ، ص ص 16 ، 17، 18.

² - نفس المرجع، ص ص 18، 19.

رئيس الوزراء نجد الوزراء الذين يعتبرون من الصف الأول كوزير العدلية
Lord . chancellor

والوزير الأول هو الذي يختار الأعضاء الذين تتألف منهم الوزارة أو الحكومة ويجب أن يكون الوزراء من البرلمان، إلا أنه من الجائز الاستعانة بوزراء من خارج المجلس¹. والوزارة في هذا النظام مشكلة من الوزير الأول والوزراء الذين ينقسمون إلى فئتين هناك فئة مسئولة على وزارات وفئة ثانية ليس لأعضائها وزارات ومهمتهم في غالب الأحيان مساعدة الوزير الأول وتقديم الاقتراحات، وتختص الوزارة في النظام البرلماني مثل رئيس الدولة في غير النظام البرلماني بممارسة السلطة التنفيذية من تنفيذ القوانين ورسم السياسة العامة للدولة وتقديم مشاريع قوانين للبرلمان كما تختص بإدارة المرافق العمومية والإشراف على الهيئات اللامركزية إذا كانت تأخذ الدولة بنظام اللامركزية².

الفرع الثاني: السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي والنظام المجلسي

الولايات المتحدة الأمريكية مهد النظام الرئاسي، والمثال التقليدي البارز الذي يضرب لهذا النظام، ومنها انتقل إلى العديد من دول العالم وخاصة في أمريكا الجنوبية؛ خلافا لما هو معمول به في النظم البرلمانية حيث السلطة التنفيذية رئيسان Bicephale رئيس الدولة ورئيس الحكومة، فرئيس الولايات المتحدة يجمع المنصبين معا. وهذا ما يعرف بوحداية السلطة التنفيذية. هذه الصفة هي من الخصائص الأساسية للنظام الرئاسي الذي يضمن إلى حد ما استقلالية السلطات العامة وبقيم التوازن والمساواة بينها، ويحقق انفصالا تاما في ممارسة صلاحيات كل منها³. ونتيجة لتولي رئيس الدولة السلطة التنفيذية، فإنه يقوم باختيار الوزراء الذين يعاونونه في ممارستها. وله حق إعفائهم من مناصبهم، ويخضع الوزراء لرئيس الجمهورية خضوعا تاما، وينفذون السياسة العامة التي يقوم بوضعها، ويسالون أمامه عن

¹ - الغزال إسماعيل ، القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط4، 1989، مزيدة ومنقحة ، ص ص 176،179.

² - بو الشعير سعيد ، نفس المرجع، ص ص 16،17،18.

³ - الغزال إسماعيل ، نفس المرجع، ص ص 290،292.

أعمالهم، ولذلك يسمون بالسكرتير Secretaires لضعف سلطاتهم وتبعيتهم الكاملة لرئيس الجمهورية¹.

السلطة التنفيذية في النظام المجلسي أو حكومة الجمعية :

يتميز النظام المجلسي بخاصيتين أساسيتين هما:

أولاً: تركيز السلطة في يد البرلمان (ترجيح كفة البرلمان) : تتمثل الخاصية الأولى في اجتماع السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد البرلمان حيث تقوم حكومة الجمعية على أساس دمج السلطتين وليس الفصل بينهما. إذ أن البرلمان المنتخب من الشعب هو الذي يقبض بيده على ناصية الأمور في البلاد، ويضطلع بكافة السلطات سواء المشرعة أو المنفذة . وبناء على ذلك يقوم البرلمان بتعيين الوزراء واختيار رئيس الوزراء لإدارة دفة الشؤون التنفيذية في الدولة .وثانياً ويترتب على تجميع السلطات في يد البرلمان، وعلى قيامه باختيار أعضاء السلطة التنفيذية، خضوع هذه الأخيرة خضوعاً تاماً وتبعيتها تبعية كاملة للبرلمان. وتفصيل ذلك أن البرلمان يتولى توجيه الحكومة والإشراف عليها في عملها، مما يتيح له الحق في تعديل قراراتها أو إلغائها، ويكون الوزراء مسؤولين سياسياً عن عملهم أمام البرلمان، الذي يستطيع عزلهم إذا ما أساءوا استعمال السلطة أو انحرفوا بها عن طريق تحقيق المصلحة العامة². أما عن المجلس الاتحادي فهو الذي يتولى ممارسة السلطة التنفيذية في الاتحاد ويبلغ عدد أعضائه سبعة أعضاء، أربعة من السويسريين الناطقين بالألمانية واثنان ناطقين بالفرنسية وواحد ناطق بالإيطالية، تنتخبهم الجمعية الاتحادية بالأكثرية المطلقة ولمدة أربع سنوات³.

¹ - د. بسيوني عبد الله عبد الغني ، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1997، ص ص 205، 198.

² - بو الشعير سعيد ، نفس المرجع، ص ص 21، 20، 18 .

³ - د- ثابت عادل ، النظم السياسية: دراسة للنماذج الرئيسية الحديثة ونظام الحكم في البلدان العربية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2001، ص 114.

وينتخب البرلمان رئيس السلطة التنفيذية Chancelier de la confederation من بين الأعضاء السبعة ولمدة سنة واحدة ليكون رئيسا للاتحاد، ولا يعاد انتخابه مباشرة بعد نهاية ولايته الأولى، وهو لا يملك أية سلطة على باقي أعضاء المجلس الاتحادي .

الفرع الثالث: السلطة التنفيذية في النظام الإسلامي (الدولة الإسلامية):

من ألقاب رئيس الدولة، فإنه لم يكن لرسول الله صلى الله عليه وسلم بصفته رئيسا للدولة الإسلامية سوى انه نبي ورسول، وبعد وفاته أصبح أبو بكر الصديق رئيسا للدولة ف قيل له: "يا خليفة الله، فقال : لست خليفة الله، ولكني خليفة رسول الله (ص) ، فكان أبو بكر رضي الله عنه أول من سمي بالخليفة. ثم جاء عمر بن الخطاب رضي الله عنه ك ثاني رئيس للدولة الإسلامية (وهو أول من سمي أمير المؤمنين) وهكذا تعددت ألقاب رئيس الدولة الإسلامية، إلى ثلاثة: خليفة، أمير، وإمام، وجميعها تطلق ويقصد بها رئيس الدولة¹. ويذهب معظم فقهاء السلف إلى أن الخلافة تتعد بطريقتين : البيعة، والاستخلاف، أو العهد . ويضيف بعضهم طريقة ثالثة تتمثل في الاستيلاء، بيد انه إذا كان هناك إجماع من فقهاء المسلمين القدامى والمحدثين على طريقة البيعة، باعتبارها الطريق الأول لاختيار الخليفة أو الإمام². وقد ذهب جمهور المسلمين على أن تنصيب الخليفة أي توليته على الأمة واجب بالشرع، ومستتداهم في هذا الإيجاب أمور : أولا إجماع الصحابة على تولية الخليفة حتى قدموا أمر البيعة على دفن الرسول (ص)، وثانيا انه هو واجب من إقامة الحدود وسد الثغور لا يتم إلا به، وما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب، ثالثا أن فيه جلب المنافع ودفع المضار، وهذا واجب بالإجماع³.

¹ - الخالدي محمود ، قواعد نظام الحكم في الإسلام، قسنطينة، مؤسسة الإسراء للنشر والتوزيع، ط1 داخل الجزائر 1991، ص ص 223، 224.

² - د. بسيوني عبد الله عبد الغني ، نفس المرجع ، ص 242.

³ - الشيخ خلاف عبد الوهاب ، السياسة الشرعية أو نظام الدولة الإسلامية في الشؤون الدستورية والخارجية والمالية، لبنان، بيروت، مؤسسة الرسالة ، ط1984، 2، ص ص 54، 55.

المبحث الثالث : دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في مختلف أنواع الأنظمة السياسية

إن النظم السياسية الديمقراطية المعاصرة تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات المدخل الرئيسي لتحديد نوع النظام السياسي وأساس هذا المبدأ هو توزيع السلطات وعدم تركيزها في يد واحدة بل توزيعها على شكل هيئات أو مؤسسات وفقا للاختصاصات المنوطة بها، فتخصص السلطة التشريعية هو التشريع والرقابة، والسلطة التنفيذية مهمتها تنفيذ القانون والسياسات المقررة، أما عن السلطة القضائية فهي تقوم بتطبيق القانون وتقديم المشورة القضائية وتجري العلاقة بين هذه السلطات في اطر يحددها النظام السياسي كما يقره دستور هذه النظم فيمكن أن تصنف الأنظمة على حساب العلاقة الموجودة بين هذه السلطات فإذا كانت العلاقة قائمة على أساس المساواة والتعاون فتسمى بالنظام البرلماني، أما إذا كان الفصل قائما مع رجحان كفة السلطة التنفيذية فيسمى بالنظام الرئاسي، أما إذا كان النظام يقوم على أساس تقاسم السلطات بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء عندها يسمى بالنظام شبه الرئاسي وهذا يدلي بان اختصاصات السلطة التنفيذية تختلف من نظام إلى آخر حسب تشكيلة هذه الهيئة وتوزيع الصلاحيات في ما بين أعضائها¹.

المطلب الأول : دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في النظام البرلماني

ففي النظام البرلماني البريطاني مثلا تتوزع الاختصاصات بين الملك ورئيس الوزراء حيث يختص الملك بالموافقة على القوانين مع أن هذا الاختصاص له محتوى نظري فقط الآن لأنه لا يمكنه الاعتراض عليها كما أن للملك سلطة حل البرلمان مع أن طلب الحل يكون من طرف الحكومة إضافة إلى أن الملك هو الذي يختار رئيس الوزراء الذي يكون حتما مع الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية كما للملك سلطة تعيين كبار الموظفين ومنح الألقاب وحق العضو، أما عن اختصاصات الوزارة وعلى رأسها الوزير فهي الأكثر فعالية وأكثر مسؤولية حيث تضطلع بتنفيذ القوانين ورسم السياسة العامة للدولة بمفرده أو

¹ - د- الحجازين ابراهيم ، الأنظمة السياسية المعاصرة ، بنيتها وأنواعها <http://tal-taleanews.com>

بمشاركة بعض الوزراء وتقديم مشاريع القوانين للبرلمان، كما تختص بإدراة المرافق العمومية والإشراف على الهيئات اللامركزية مع الإشارة إلى ملاحظتين مهمتين في النظام البرلماني البريطاني وهما أن الوزراء مسؤولون أمام البرلمان، وأن الوزراء مسؤولون مسؤولية تضامنية فيما بينهم¹. أما عن الحديث عن السلطة الثانية ألا وهي السلطة التشريعية فلها وظيفة التشريع، ولكن للسلطة التنفيذية الحق في اقتراح القوانين والاشتراك في مناقشتها أما البرلمان كذلك في ما يتعلق بوضع السياسات العامة من حق السلطة التنفيذية ولكن السلطة التشريعية تمتلك الحق في مناقشة ومراقبة تلك السياسات وتكون هذه العلاقة مبنية على التعاون، أما عن رئيس الدولة في النظام البرلماني أن دوره غير فعال ومركزه مركز شرفي ومن ثم ليس له أن يتدخل في شؤون الإدارة الفعلية للحكم . ومل ما يملكه في هذا الخصوص هو مجرد توجيه النصح والإرشاد إلى سلطات الدولة وهذا النظام لا يملك من السلطة إلا جانبها الاسمي أما الجانب الفعلي فيها فيكون للوزراء، فالسلطة الفعلية تترك للوزراء وهم الإدارة الفعلية في شؤون الحكم ورئيس الدولة لا يملك وحده حرية التصرف في أمر من الأمور الهامة والشؤون العامة أو حتى المساس بها وهذا هو المتبع في بريطانيا وهي موطن النظام البريطاني حتى صار من المبادئ المقررة في النظام البرلماني أن (الملك يسود ولا يحكم)². ونلاحظ في الغالب أن النظم البرلمانية تسير على هذا النحو فيما يخص اختصاصات السلطة التنفيذية على الرغم من اختلاف المسميات والتركيبة، حيث أنها جميعا تتميز بازدواجية السلطة التنفيذية بين الرئيس (ملكا أو منتخبا) والوزارة، فالرئيس أو الملك لا يملك سلطة فعلية بل كل السلطات التنفيذية الفعلية معقودة على الوزارة وهي المسؤولة عن تصرفاتها بينما تكون مسؤولية الملك أو الرئيس محدودة مع انه يلعب دورا هاما في استقرار النظام السياسي، أما في النظم السياسية الباقية فان السلطة التنفيذية تتركز في يد جهة واحدة وهي الملك أو الرئيس أو الإمبراطور ... الخ ، ففي النظام الملكي تختلف اختصاصات الملك بحسب إذا ما كان النظام ملكي مطلق أو ملكي دستوري حيث تكون السلطة مركزة في يد

¹ -بو الشعير سعيد ، نفس المرجع،ج2، ص ص 207،212.

² - د- الحجازين ابراهيم ، نفس المرجع

الملك في النظام الملكي المطلق، ولا يمارسها إلا من يسمح له الملك بذلك أما في النظام الملكي الدستوري فالسلطة بيد الشعب يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين¹.

المطلب الثاني: دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة في النظام الرئاسي والشبه الرئاسي

أما عن النظام الرئاسي فلقد حصرت السلطة التنفيذية في دستور الولايات المتحدة الأمريكية في يد رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب، والفصل الشديد بين السلطات فرئيس الجمهورية في النظام الرئاسي منوط به السلطة التنفيذية وهذا مانصت عليه الفقرة الأولى من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية . حيث جاء فيها (تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية) وهو الذي يشغل هذا المنصب لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد بانتخاب جديد ولا يجوز بعدها تجديد هذه الولاية بأية صورة من الصور، لذلك يصبح رئيس الدولة هو صاحب السلطة التنفيذية بشكل كامل لأنه لا يوجد مجلس وزراء في النظام الرئاسي كما هو كائن في النظام البرلماني أو في النظام الشبه الرئاسي ولا توجد قرارات تخرج عن إرادة غير إرادته. لذلك نرى أن رئيس الدولة الأمريكية هو صاحب السلطة الفعلية والقانونية للسلطة التنفيذية على المستوى الوطني والمستوى الدولي، فعلى المستوى الوطني يناط بالرئيس حماية الدستور وتطبيق القوانين واقتراح المشروعات والقوانين ودعوة الكونجرس إلى عقد دورات استثنائية وتوجيه رسائل شفوية للكونجرس وتعيين كبار القضاة وتعيين مساعدين (الوزراء) وكبار الموظفين، أما على المستوى الدولي فهو المسؤول الأول على علاقات الولايات المتحدة الأمريكية وهو الذي يعين السفراء والقناصل ويجري الاتصالات الرسمية بحكومات الدول الأخرى (الرئيس هو الدبلوماسي الأول)² . هذا وما نلاحظه أن في النظام الملكي أين يكون رئيس الدولة منتخبا، وهنا يمكننا أن نميز بين النظامين الرئاسي والشبه الرئاسي، ففي النظام الرئاسي مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية تتجمع السلطة التنفيذية المنفصلة عن السلطتين التشريعية والقضائية، بحيث لا يحق للرئيس دعوة البرلمان لانعقاده أو إنهاء دورته أو تقديم مشاريع قوانين للبرلمان الذي لا يجوز له أن يوجه للحكومة أسئلة أو استجابات مثلما هو

¹ - بو الشعير سعيد ، نفس المرجع ، ص 212.

² - د- الحجازين ابراهيم ، نفس المرجع

الحال في النظام البرلماني وإضافة إلى انه يمنع الجمع بين المنصب النيابي والحكومي، أما المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة ووزرائه فتكون أمام البرلمان ويمكن تلخيص أهم الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي الأمريكي منها¹. وضع السياسة العامة للدولة، ويرأس الإدارة العامة (تعيين الموظفين وتنظيم مراقبة الأعمال الإدارية) وله صلاحيات واسعة في السياسة الخارجية بالتعاون مع الكونجرس وكذلك رئاسة الجيش وحق العفو، وحق النقض (الاعتراض) : على أساس أن القوانين الصادرة على الكونجرس تخضع لموافقة الرئيس وله حق رفض القوانين وكذلك توجيه الرسائل للكونغرس الرسالة السنوية التي تتضمن حالة الدولة الفيدرالية وبرنامج السلطة التنفيذية وكذا الرسائل الموجهة لمجلس النواب أو الشيوخ والتي قد تتضمن مشاريع قوانين أو غيرها².

دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة في النظام الشبه الرئاسي :

أما عن النظام الشبه الرئاسي فان هذا النظام أرساه الإصلاح الدستوري في فرنسا عام 1961 ميلادي بإقرار انتخاب رئيس الجمهورية ونجد في هذا النظام العناصر الجوهرية للنظام البرلماني بينما تكون السلطة التنفيذية منقسمة بين رئيس الدولة ووزارة يرأسها رئيس الحكومة تمثل الأغلبية البرلمانية وهي مسؤولة سياسيا أمام البرلمان أي أن هذا الأخير يسوغ له يرغم - عبر التصويت على حجب الثقة- أي استقالة رئيس الحكومة مع مجموع وزرائه وللسلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان مما يزيد من نفوذها على هذا الأخير والفارق الأساسي يتعلق باختيار رئيس الدولة فعوضا أن يكون منتخبا من قبل البرلمانين أو عدد قليل من الوجهاء يكون هو رئيسا منتخبا بالاقتراع الشامل كما في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يطبق هذا النوع في الجمهورية الفرنسية³. وبالرغم من أن في النظام الشبه الرئاسي رئيس الدولة هو الذي سيهيم ن على السلطة التنفيذية فان الوزارة تشاركه في ممارسة هذه السلطة، حيث تكون الوزارة مسؤولة أمام البرلمان لاعتماد هذا النظام على مبادئ النظام البرلماني، وبما أن السلطة التنفيذية في النظام الفرنسي تتميز بالازدواجية فالاختصاصات

¹- سعيد بوالشعير ، نفس المرجع ، ص ص 217،222.

² - نفس المرجع ، ص ص 261،268.

³ - د- الحجازين إبراهيم ، نفس المرجع

والصلاحيات تتوزع بين (رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة) حيث لرئيس الجمهورية مجموعة من الصلاحيات منها ¹ : تعيين رئيس الوزراء (بناء على المادة 8 الفقرة 1، من الدستور الفرنسي)² وحق الدعوة للاستفتاء حول المسائل التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة، وحق حل مجلس النواب (الجمعية الوطنية)، والتمتع بالسلطات الاستثنائية في الظروف الاستثنائية (في حالة الخطر العام على الدولة)، وحق مخاطبة البرلمان، وتعيين ثلاثة (3) أعضاء من أصل تسعة في المجلس الدستوري، وكذلك طلب البرلمان بمناقشة مشاريع القوانين والعمو ، ودعوة البرلمان إلى الانعقاد في دورات استثنائية ودعوة المجلسين إلى عقد جلسة مشتركة، وتعيين وإقالة الوزراء، وتعيين كبار الموظفين، وقيادة السياسة الخارجية ورئاسة مجلس الوزراء، ويرأس المجلس واللجان العليا للدفاع والمجلس الأعلى للقضاء. أما الحكومة فتتمتع بالصلاحيات التالية ³ : التصرف بالإدارة والقوات المسلحة، اقتراح القوانين، طلب الاستفتاء من رئيس الجمهورية، وإعلان التعبئة العامة مع انه لا يمكنه إعلان الحرب، وكذلك حق مصادرة الأشخاص والأموال في حالة الضرورة .وبالعموم نلاحظ إن اختصاصات السلطة التنفيذية في النظم السياسية تختلف من نظام لآخر فتتوسع أو تنقلص طبقاً للقواعد الدستورية التي تسيّر هذا النظام، فمنها من يضيف لها حق التشريع أحياناً أو في الظروف الطارئة ومنها من يعطي حق حل البرلمان أو الاعتراض على القوانين ومنها من يحد من سلطتها بصفة كبيرة ... ومع هذا فيمكن تلخيص اختصاصات السلطة التنفيذية في النظم السياسية المعاصرة في النقاط التالية (مع مراعاة الاختلافات بين نظام وآخر) ⁴ . ومنها الرسم والإشراف على السياسة الخارجية (الحرب، المعاهدات، تعيين الممثلين الدبلوماسيين...)، ورسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها، واستفتاء الشعب في المسائل الهامة، حق العفو وحق التعيين في المناصب السياسية وإطارات الدولة وعزلهم، ومنح الأوسمة والنياشين، والمشاركة في سلطة التشريع في حالات محددة ومقيدة وغير دائمة (اقتراح

¹ - بو الشعير سعيد ، نفس المرجع ، ص ص 261،268.

² - الجمهورية الفرنسية، الدستور، 4 أكتوبر 1958.

³ - بو الشعير سعيد ، نفس المرجع ، ص ص 269،271.

⁴ - حلمي محمود ، نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم المعاصرة، ط3، دار الفكر العربي، مصر، 1975، ص ص

قوانين، إصدار قوانين...)، تنفيذ القوانين والسهر على احترامها، ترتيب المصالح العامة، وتنظيم وقيادة القوات المسلحة، وإعلان وتسيير حالة الطوارئ.¹ وباعتبار أن الجزائر من إحدى الدول التي تعتق النظام الشبه الرئاسي وهذا ما سنشرحه بالتفصيل في الفصل الثاني وسنبين الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في عملية صنع السياسة العامة ونبرز الدور الهام الذي يلعبه رئيس الجمهورية والذي خوله له الدستور، وخاصة في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

¹ - الصاوي (صلاح)، الوجيه في فقه الخلافة، (كتاب الكتروني)، ب د ن س ، ص 22.

خلاصة الفصل :

نستخلص من هذا الفصل التركيز على الإطار المفاهيمي للسياسة العامة من خلال توضيح مفهومها وعرض المراحل التي مرت بها خلال نشأتها، وكذلك تمكن السياسة العامة من خلال قدرتها على البروز كحقل علمي مستقل بذاته وهذا لكثرة عدد الباحثين والمفكرين وحتى الدارسين الذين حاولوا إعطاء الكثير والعديد من المفاهيم والنظريات التي تفسر نشأة السياسة العامة، وكون موضوع السياسة العامة يتميز بالشمولية والتنوع لاحتوائه على كل الأعمال الموجهة نحو الأهداف المقصودة، وكذلك كيفية التعامل مع المشاكل المجتمعية وبالخصوص تلبية حاجيات المواطنين، وتعتبر نتاج التفاعل بين مختلف الفواعل المتدخلة في عملية صنع السياسة العامة الرسمية منها وغير الرسمية والقائمة على التفاعل التداخل والتصادم بين هذه الفواعل .

ومن بين الفواعل الرسمية التي تهيمن بدرجة كبيرة على العملية السياسية وهي المؤسسة التنفيذية وذلك من خلال التطرق إلى التعاريف والمفاهيم الخاصة بهذه المؤسسة المهمة والاختصاصات المنوطة بها والتنظيم الهيكلي المتكونة منه .

الفصل الثاني

السلطة التنفيذية كفاعل رسمي في رسم

السياسة العامة في الجزائر

مدخل الفصل الثاني:

الجزائر باعتبارها دولة مستقلة حديثا عرفت العديد من التحولات والتطورات السياسية، خاصة في أواخر الثمانينات وبداية التسعينات من عهد الأحادية إلى عهد التعددية الحزبية والانفتاح السياسي على مستوى الحريات الأساسية والتعددية الحزبية والجمعيات ذات الطابع السياسي، وفي ظل هذا التطور والتغيير الحاصل أدى إلى ظهور فواعل جديدة تدخل في عملية صنع السياسة العامة والتي أصبحت تتصف بالتعقيد، وارتأينا في هذا الفصل إلى التركيز على فاعل رسمي في عملية رسم صنع السياسة العامة ألا وهي السلطة التنفيذية . حيث أصبحت السلطة التنفيذية تتمتع بصلاحيات واسعة أدت إلى تقوية وتعزيز مكانتها مقارنة بالسلطات الأخرى وتجسدت هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة وتشخيصها في يده، وهذا بعد الإصلاحات الجوهرية التي جاء بها الدستور 1989 وأكد عليها دستور 1996 ، والتي سمحت باستحداث منصب رئيس الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية وهذا أدى إلى الانتقال من الأحادية السلطة التنفيذية إلى الثنائية، وذلك من خلال التطرق إلى نشأة وتطور السلطة التنفيذية وتركيبها في المبحث الأول، ثم ننتقل إلى دراسة مساهمة رئيس الجمهورية في العملية السياسية وذلك من خلال تبيان أهم الصلاحيات الدستورية المخولة له وكذلك أنماط اتخاذ القرارات المعتمدة والعوامل المؤثرة فيها هذا عن المبحث الثاني، أما المبحث الثالث فسوف نتطرق فيه إلى الحكومة باعتبارها فاعل ثانوي في عملية صنع السياسة العامة.

المبحث الأول : السلطة التنفيذية في الجزائر النشأة، التطور، التركيبة

المطلب الأول : نشأة وتطور السلطة التنفيذية في الجزائر

لقد تقرر بموجب اتفاقيات ايفيان إنشاء هيئة تنفيذية برئاسة (عبد الرحمان فارس) ومقرها كان بومرداس بجانب المحافظ السامي للحكومة (الفرنسية) ومحكمة مختصة لمنع المساس بالأمن العام وأنيطت بها مهمة إدارة الشؤون العامة الخاصة بالجزائر وإعداد وتنفيذ حق تقرير المصير وتولي إدارة المرافق التي لها سلطة عليها في مختلف المستويات، وذلك خلال فترة ما بين وقف إطلاق النار وإعلان نتائج الاستفتاء، وفي دورة للمجلس الوطني للثورة الجزائرية ما بين 27 ماي إلى 07 جوان 1962 انشئ مجلس تأسيسي عن طريق الانتخاب بعد تقرير المصير ويتولى فيه إعداد دستور للبلاد، والتشريع باسم الشعب، وتعيين الحكومة وعلى اثر ذلك أصدرت الحكومة المؤقتة بتاريخ 28 جوان 1962 قرارها بحل أركان الجيش ، وفي 03 جويلية 1962 اعترف فيه رئيس الجمهورية الفرنسية في تصريح له باستقلال الجزائر، ونقل الاختصاصات الفرنسية على الجزائر إلى الهيئة التنفيذية المؤقتة من قبل المحافظ السامي لفرنسا في الجزائر ، وعلى اثر ذلك تم تعيين أول حكومة جزائرية عادية برئاسة احمد بن بلة¹. وفي 10 جويلية 1965 انشأ ما يسمى بالدستور الصغير (4 مواد أي من المادة 3-6) مجلسا للثورة وحكومة على رأسهما شخص يحمل لقب رئيس مجلس الثورة والوزراء، حيث كان يعتبر مجلس الثورة الهيئة التشريعية التي كانت محل المجلس الوطني، والحكومة الهيئة التنفيذية التي حلت محل رئيس الجمهورية غير أن الجهازين يرأسهما شخص واحد².

إن السلطة التنفيذية يختلف وضعها من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي المطبق، فوضع السلطة التنفيذية في دولة تطبق النظام البرلماني يختلف عن وضعها في دولة تعتنق النظام الرئاسي حيث نجد نوعان من الأنظمة يتمثل الأول منهما في القيام على ازدواجية السلطة التنفيذية والثاني على أحاديته، وبالرجوع إلى التجربة الجزائرية نجد أن محور السلطة التنفيذية منذ الاستقلال سنة 1962 هو مؤسسة رئيس الجمهورية الذي يشكل محور

¹ - بو الشعير سعيد ، نفس المرجع ، ص ص 33،34،36،37،38،39.

² - نفس المرجع ، ص ص 63،70.

النظام السياسي لكن دون فصله عن المؤسسة التشريعية حيث منحها دستور 1963 مهام مميزة وسلطات واسعة، وبالنظر إلى المستجدات المرتبطة بتاريخ 19 جوان 1965 التي كان الهدف منها إعادة السيادة للشرعية الثورية والقضاء على الحكم الفردي والرجوع إلى سلطة الشعب، وفي دستور 1976 أين تم إعادة تنظيم المؤسسات السياسية من جديد من خلال دستور 1976 الذي اقر تنظيم السلطة التنفيذية وأعطى لكل سلطة صلاحيات تتميز بها عن الأخرى واعتمد على توزيع السلطة بين عدة وظائف كما بقي محافظا على مبدأ وحدة القيادة للحزب، استمر قيام هذا النظام إلى غاية 1988 أين تم من خلاله استحداث منصب رئيس الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية والتي تعتبر بمثابة قفزة نوعية بواسطتها انتقل النظام السياسي الجزائري من أحادية السلطة التنفيذية إلى ثنائيتها أي تجسيدا لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية وهذا كان بمثابة القطيعة مع الشرعية الثورية ودخول مرحلة الشرعية القانونية والتعددية الحزبية والتي أصبحت نقطة تحول بارزة في طبيعة النظام السياسي الجزائري وهذا من مخرجات الأحداث التي عرفتها الجزائر أو ما يعرف بمظاهرات أكتوبر 1988، وبإحداث دستور نوفمبر 1996 وتأكيد على ازدواجية أو ثنائية السلطة التنفيذية وتوزيعها بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والذي أصبح بموجب تعديل سنة 2008 جاء ليُلغى اسم رئيس الحكومة مرة أخرى ويرجع إلى تسميته بالوزير الأول كما جاء في دستور 1976 وتأكيد في التعديل الدستوري 1979، ولقد شهدت السلطة التنفيذية عدة تعديلات في محاولة من النظام لجعلها أكثر فاعلية ومواكبة للأوضاع الحاصلة في الدولة والمجتمع ككل من بينها التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، باعتبار أنه تغيير جزئي في أحكام الدستور سواء بإلغاء البعض منها أو بإضافة أحكام جديدة ، فالمؤسس الجزائري أكد على فكرة ازدواجية أو ثنائية لسلطة التنفيذية وتوزيعها بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة وهو ما استقر وأكد عليه في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.¹

¹ - نفس المرجع السابق ، ص 70.

المطلب الثاني : تركيبة السلطة التنفيذية من خلال التعديل الدستوري 2016

إن هيكلة أي جهاز تنفيذي لدولة ما هو إلا تعبير عن فلسفة نظام دستوري معين في تلك الدولة، فبالعودة إلى نصوص الدستور الجزائري منذ الاستقلال لم يستقر المؤسس الدستوري في بناءه للمؤسسة التنفيذية فمن دستور 1963 ودستور 1976 وتأكيدهما على شخصنة الوظيفة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية . ثم استحداث منصب الوزير الأول بموجب التعديل الدستوري سنة 1979، وصولاً إلى ظهور منصب رئيس الحكومة في دستوري 1989 و 1996 والعودة مجدداً إلى تسمية الوزير الأول في التعديل الدستوري 2008 والتعديل الدستوري لسنة 2016. تقوم السلطة التنفيذية طبقاً لأحكام دستور 1989 المعدل في 1996 على المؤسسات الإدارية التالية رئاسة الدولة و الحكومة .

الفرع الأول : تنظيم المؤسسة الرئاسية

تقوم رئاسة الدولة على مجموعة من الهيئات تتمثل في الأجهزة الداخلية من (الأمانة العامة والمديريات المختلفة) طبقاً للمرسوم الرئاسي 94-132 ومع ذلك يبقى منصب رئيس الجمهورية أهم عنصر في هذه الإدارة، الذي يعتبر رئيساً للدولة وحامي الدستور كما أنه يجسد وحدة الأمة والدولة داخل البلاد وخارجها . وقد أقرت المواد التالية : المادة 67،70، 104، 39 من الدساتير 1996 1989 1976 1963 الدور المتميز لرئيس الجمهورية¹. لقد نصت المادة 85 حسب التعديل الدستوري 2016 على أن رئيس الجمهورية ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، بحيث يتم الفوز في الانتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها ويحدد القانون العضوي الكيفيات الأخرى للحصول عليها². وهناك شروط وميزات يجب توفرها في المترشح لرئاسة الجمهورية ومن بين هذه الشروط :

أ- التمتع بالجنسية الجزائرية: اشترط المؤسس الدستوري في من يرغب في الإقبال على الترشح لرئاسة الجمهورية أن يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية وهذا ما نصت عليه المادة

¹ - اوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري (ديوان المطبوعات الجامعية ، د ط ، 1994) ، ص 103

² - الج ج دش، رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016. القانون

3/39 من دستور 1963 وبقراءة النصوص المتعلقة بالدساتير اللاحقة نجد كل من دستور 1976 في مادته 107، ودستور 1989 المعدل في 1996 في مادته 73 نص على نفس الشرط وهو التمتع بالجنسية الأصلية، لكن في التعديل الدستوري 2016 نجد أن المشرع أضاف شرطا جديدا من خلال المادة 87 وهو عدم تجنس المترشح بجنسية أجنبية .

كما أضاف التعديل إثبات الجنسية الجزائرية للأب والأم وشرط الإقامة الدائمة بالجزائر دون سواها لمدة 10 سنوات قبل إيداع الترشح. وان كان غير ذلك فان علاقته وروابطه تكون ضعيفة بالمقارنة مع حامل الجنسية الأصلية لكونه يشعر دائما بأنه جزء من الشعب الجزائري¹.

ب- **التدين بالإسلام** : يعتبر هذا الشرط نتيجة منطقية لكون الشعب الجزائري شعب مسلم ولا يرضى بغير المسلم قائد لوطنه وذلك لحماية الإسلام من محاولات المساس به باعتباره عقيدة المجتمع الذي يرأسه².

وذلك تقيدا بما جاء في نص المادة الثانية من دستور سنة 1996 المعدل في سنة 2016 بنصها على أن : " الإسلام دين الدولة " ³.

ج- **شرط السن** :

يشترط في المترشح لرئاسة الجمهورية وكما نصت عليه المادة 107 من دستور 1976 " لا يؤول لرئاسة الجمهورية إلا من كانت له جنسية جزائرية أصلية ويدين بدين الإسلام وقد بلغ من العمر 40 سنة كاملة يوم الانتخاب ويتمتع بكامل الحقوق السياسية والمدنية⁴. ولعل اختيار المؤسس الدستوري الجزائري لهذا السن باعتباره سن النبوة فالرسول عليه الصلاة والسلام بدا ينزل عليه الوحي ابتداء من هذا العمر ولأن الفرد في هذا السن يكون قد اكتسب

¹ - المادة 87 من القانون 01-16 ، مؤرخ في 6 مارس 2016 ، يتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية، ع 14 ، الصادرة في 7 مارس 2016.

² - راجع المادة 39 من دستور 1963.

³ - المادة 2 من القانون رقم 01-16 يتضمن التعديل الدستوري ، نفس المرجع

⁴ - راجع المادة 107 من دستور 1976.

وبلغ النضج الكافي والحكمة لممارسة هذه الوظيفة¹. واستنادا إلى قوله تعالى: "... حتى إذا بلغ أشده وبلغ أربعين سنة قال رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي وان اعمل صالحا ترضاه وأصلح لي في ذريتي إني تبت إليك واني من المسلمين"².

د- شرط التصريح بالامتلاكات :

وضع هذا الشرط من اجل تكريس الشفافية وضمن النزاهة في الأشخاص المرشحين³. ويكون التصريح بالامتلاكات خلال الشهرين اللذين يعقبان انتخابه، وبعد انتهاء مهتمه الرئاسية بشهرين⁴. وللاشارة فقط أن شرط النضال الثوري والتصريح بامتلاكات المترشح لم يرد ذكرها في دستور 1989⁵. وبالتالي نلاحظ أن هذه المادة أتت بشروط جديدة لم تكن موجودة في الدساتير السابقة وذلك بغرض تعزيز مكانة رئيس الجمهورية وإبعاد المترشحين غير الجادين في الترشح⁶

هـ- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر إذا كان مولودا قبل جويلية 1942 :

ألزم الدستور كل مترشح لتولي منصب الرئاسة أن يستوفي شرطين يتعلقان بالموقف من ثورة أول نوفمبر 1954، احدهما يخص المترشح ذاته والثاني يخص أبوي المترشح، فالشروط الخاصة بالمترشح تخص المواطنين الجزائريين المولودين قبل جويلية 1942 وذلك

¹ - المادة 108 من القانون العضوي رقم 12-01، المؤرخ في 18 صفر 1423، الموافق ل 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخاب الصادر عن الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 01 الصادرة 14 يناير 2012.

² - الآية 15 من سورة الاحقاف .

³ - ايت صالح الياس، عن ازدواجية السلطة التنفيذية على ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص 15.

⁴ - أخريان وسيم، زايدي سهام، المركز القانوني لرئيس الجمهورية على ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام: تخصص الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2015، ص 16.

⁵ - المادة 70 من المرسوم الرئاسي، رقم 89-18، المؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق ل 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

⁶ - راجع المادة 87، من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري، نفس المرجع

بإلزامهم إثبات مشاركتهم في ثورة أول نوفمبر 1954 وأنهم جاهدوا من أجل استقلال الجزائر ونتيجة لذلك يقصي الدستور كل من ولد قبل هذا التاريخ ولم يقدم ما يثبت مشاركته في ثورة نوفمبر¹. حيث انه يميز بين المواطنين المشاركين في الثورة وغير المشاركين، وهذا يحد من ترشح العديد من الذين تتوفر فيهم الكفاءة والنزاهة، لتولي منصب رئيس الجمهورية².

و- التمتع بالحقوق السياسية والمدنية :

كل الدساتير التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال نصت على شرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وهذا منطقي إذ لا يعقل تولي الحكم من طرف شخص محروم من حقوقه المدنية والسياسية، ويجب أن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية وغير محجور عليه لجنون أو عته أو سفه، ولقد نصت المواد 39 و 107 من دستور 1936 و 1976 بالإضافة للمواد 70 و 73 من دستور 1989 و 1996³.

إذ لا يمكن إيداع أو تأمين مصير الأمة في يد شخص محروم من حقوقه⁴. ولقد تم التأكيد على هذا الشرط في نص المادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁵.

ن- يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولوداً بعد جويلية 1942 :

¹ - ابوبكرا إدريس ، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2007 ، ص 23.

² - بولوم محمد الأمين ، البنية القانونية والدستورية في ظل دستور 1996 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة ابوبكر بلقايد ، تلمسان ، 2008 ، ص 10.

³ - بن زاغو نزيهة ، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي ، دراسة مقارنة ، أطروحة من أجل الحصول على شهادة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2008-2009 ، ص ص 18-19.

⁴ - عباسي سهام ، ضمانات واليات حماية حق الترشح في الموائيق الدولية والمنظومة التشريعية الجزائرية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، تخصص قانون دستوري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة 2014 ، ص 103.

⁵ - المادة 87 ، دستور 1996 ، المعدل في سنة 2016

إن الهدف من هذا الشرط منع الترشح لمن كان أبويه اتخذ سلوكا معاديا لثورة نوفمبر، كارتكاب أعمال ضد المجاهدين مثلا أو التعامل مع السلطات الفرنسية¹. أما القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات فنجد نص في المادة 139 على تقديم شهادة لإثبات عدم تورط الأبوين في أعمال ضد الثورة لكن لم يبين طبيعة هذه الشهادة².

إجراءات الترشح لمنصب رئيس الجمهورية :

حيث يقوم المترشح لرئاسة الجمهورية بتقديم طلب ترشحه من خلال تقديم استمارة يقوم بملئها المترشح و تتضمن اسمه، ولقبه وتوقيعه، ومهنته، وعنوانه، وقائمة التوقعات والتي ينبغي أن يبلغ عددها 600 توقيع على الأقل ويودع هذا الطلب لدى المجلس الدستوري مقابل وصل، فمن خلال المواد 157 و 136 من الأمر 07/97 والقانون العضوي 12-01 على التوالي يحدد محتوى ملف الترشح³ ويقدم التصريح بالترشح في ظرف 45 يوما على الأكثر الموالية لنشر المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة، حسب نص المادة 140 من القانون 16-10 المتعلق بالانتخابات⁴.

أما فيما يتعلق بعملية انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع على اسم واحد بالأغلبية المطلقة للأصوات وهي القاعدة المكرسة في الدساتير الجزائرية المتعاقبة وتم تكريسها حاليا في المادة 85/2 من التعديل الدستوري ل 2016 بنص على انه " يتم الفوز في الانتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها "⁵ وفي حالة عدم حصول احد المترشحين على الأغلبية المطلقة من الأصوات؛ تضيف المادة 138 من القانون 16-01: " إذا لم يحرز أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول ينظم دور ثاني، ولا يشارك في هذا الدور الثاني سوى المترشحين الاثنين

¹ - ابوبكرا ادريس ، نفس المرجع ، ص 25.

² - راجع المادة 18/139، من القانون العضوي رقم 16-10، المؤرخة في 25 أوت سنة 2016 ، يتعلق بنظام الانتخابات.

³ - المادة 87 ، دستور 1996، المعدل في سنة 2016، نفس المرجع.

⁴ - راجع المادة 140 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات ، نفس المرجع.

⁵ - راجع المادة 85/ 2 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري 2016 ، نفس المرجع.

الذين أحرزوا على أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول¹. وبعد مرحلة فوز المرشح في الانتخابات وقبل توليه المنصب يؤدي اليمين الدستورية.

مدة العهدة الرئاسية :

حددت العهدة الرئاسية في دستور 1963 بخمس سنوات². أما دستور 1976 فنص على إمكانية تجديد العهدة الرئاسية عدة مرات³. أما نص دستور 1996 في المادة 74 الفقرة الأولى على أن مدة رئاسة الجمهورية هي 05 سنوات من تاريخ الإعلان عن نتائج الاقتراع⁴. وبعد مجيء التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 تم غلق إمكانية تجديد العهدة الرئاسية بمرّة واحدة فقط، وذلك بموجب المادة 88 من الفقرة الثانية منه التي تنص على أن " انه يمكن تجديد العهدة الرئاسية مرة واحدة فقط؛ وحيث وضع إمكانية تجديد العهدة الرئاسية لمرة واحدة ضمن قائمة المحظورات التي لا يجوز لأي تعديل دستوري المساس بها⁵. وفي حالة إذا انتهت المدة الرئاسية ولم يتم انتخاب رئيس جمهورية جديد فان الدستور قد خول لرئيس الجمهورية القائم أو من يمارس مهام رئاسة الدولة في ممارسة مهامه إلى غاية الإعلان عن انتخاب رئيس جديد وهو ما يستنتج من نص المادة 89 وهذا الأمر ينص عليه دستور 1989⁶.

تنتهي العهدة الرئاسية بانتهاء المدة المقررة لها، كما يمكن أن تنتهي قبل انتهاء آجالها القانونية وذلك في حالة تعرض الرئيس لظروف تمنعه من مباشرة مهامه بسبب العجز⁷، وهناك الاستقالة الوجوبية في حالة استمرار المانع والذي لا يستطيع عن إثره رئيس الجمهورية من متابعة أداء مهامه وهذه الحالات منظمة في المادة 102 من التعديل

¹ - راجع المادتين 137 و138 من القانون العضوي رقم 16-01 المتعلق بالانتخابات ، نفس المرجع.

² - المادة 39 من دستور 1963.

³ - راجع المادة 108 من دستور 1976.

⁴ المادة 74 من دستور 1996 ينص على المهلة الرئاسية 05 سنوات .

⁵ - راجع المادتين 88 / 2 و 212 من القانون 16-01 يتضمن التعديل الدستوري ، نفس المرجع .

⁶ - بوكرا ادريس ووافي احمد، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996 (الجزائر :

المؤسسة الجزائرية للطباعة ، د ط ، 1991) ، ص ص 224-225

⁷ - بن سريّة سعاد ، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس : الجزائر ، ص 58.

الدستوري ل 2016¹. وعن شكل أو كيفية انتهاء مدة العهدة الرئاسية نجد الوفاة أو الاستقالة الإرادية وهذا عندما يشعر رئيس الجمهورية بأنه غير قادر أو عجزه على ممارسة أو أداء مهامه وذلك بسبب الضغوطات، أو لأي سبب يراه ويقدره شخصيا².

الفرع الثاني : التنظيم الحكومي :

يعتبر رئيس الحكومة (الوزير الأول) الرجل الثاني في السلطة التنفيذية وبالرجوع إلى النظام السياسي الجزائري نجد التعدد في التسميات من رئيس المجلس والوزير الأول ورئيس الحكومة³. فأول تسمية كانت رئيس المجلس في حكومة أحمد بن بلة بتاريخ 28 سبتمبر 1962 التي أطلقت عليها عبارة الحكومة المؤقتة وذلك خلال المرحلة الانتقالية (1962-1963)⁴. و في ظل دستور 1976 فقد ظهر مصطلح الوزير الأول وذلك من خلال نص المادة 1/113 التي أعطت لرئيس الجمهورية إمكانية تعيين وزير أول، وتفويض جزء من صلاحياته له (المادة 111) واستمر الوضع على حاله إلى غاية تعديل 1979 الذي ألزم من خلاله رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي⁵. ثم جاء دستور 1989 وصولا إلى دستور 1996 إلى إعادة التسمية برئيس الحكومة ومنهم من يرى أن إنشاء رئيس الحكومة ماهو إلا تخفيف من حدة تركيز السلطة وان الأمر يتعلق بثنائية شكلية بسبب الإبقاء على الدور المحوري لرئيس الجمهورية⁶. وما يمكن ملاحظته عدم انسجام هذه التسمية مع طبيعة النظام السياسي الجزائري لكون هذه التسمية جاءت من

¹ - راجع المادة 102 من القانون العضوي رقم 16-01 المتعلق بالانتخابات ، نفس المرجع .

² - كرمية عبد الحق ، طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية ، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة أكلي محند اولحاج ،البويرة، 2015 ، ص 15.

³ - بوالشعير سعيد ، النظام السياسي الجزائري ، ج3 ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ، السلطة التنفيذية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط1 ، الجزائر ، 2013 ، ص 380.

⁴ - اوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، نفس المرجع ، ص 141.

⁵ - ربوح ياسين ، المركز القانوني لرئيس الحكومة في التعديل الدستوري لسنة 2008 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه ، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1، 2013، ص 30.

⁶ - بودة محمد ، رئاسة الحكومة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة وهران ، 2000، ص 127.

أصل انجليزي، أي أن الملك يسود ولا يحكم، فالحاكم الحقيقي هو الوزير الأول والملك ماهو إلا رمز للوحدة، ويصطلح عليها بالأنظمة الملكية الدستورية¹.

ثم إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بالوزير الأول مرة ثانية في التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008 وقد حافظ التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 على تسمية الوزير الأول التي اعتمدها تعديل 2008².

الشروط الواجب توفرها في رئيس الحكومة :

ليست هناك شروط معينة نصت عليها الدساتير الجزائرية بغية توفرها في الوزير الأول، فرئيس الجمهورية هو من يقوم بتعيينه بناء على معيار الكفاءة والنزاهة والسمعة الطيبة والولاء على اعتبار انه شخصية تملك تجربة سياسية واسعة تتمتع بالشرعية . فالمجتمعات التي تتمتع بنوع من الوعي السياسي تشترط الكفاءة لتسييرها السياسي ليتمكن من يعتلي هذا المنصب من مواجهة المشاكل وإيجاد الحلول لها³.

أما عن السمعة الطيبة فهي شرط لا يمكن الاستغناء عنه، فرئيس الجمهورية هنا يكون مقيدا حيث يجب عليه اختيار الشخص المقبول من جميع الأوساط الشعبية⁴. ومن هنا نجد نجد أن لاختيار رئيس الحكومة يجب التقصي والبحث الجاد قصد العثور على الشخص المناسب الذي يلقي التأييد من قبل الأغلبية، كما أن حسن اختيار رئيس الحكومة سيدعم ثقة الأغلبية على الأقل في رئيس الجمهورية، ذلك أن حسن أو سوء الاختيار مرتبط إيجابا أو سلبا بشخصيته، وبخصوص معيار الكفاءة لا تقتصر فقط على تحصيل شهادة جامعية تؤهل حاملها لتولي ذلك المنصب وإنما تستخلص من خلال الممارسة والتجربة ويعد النظر، ومقدرة الشخص على مواجهة المشاكل وإيجاد الحلول الناجعة بأقل تكلفة مادية أو سياسية⁵.

¹ - جمال علي صغير ، العلاقات 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 ، ص 52.

² - عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، ط1 ، الجزائر ، 2010 ، ص 127.

³ - أوصديق فوزي ، نفس المرجع ، ص 142.

⁴ - عامر حفيظة ، السلطات الإدارية المركزية في الجزائر ، مذكرة مكملة من متطلبات شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2013-2014 ، ص 41،40.

سياسية¹. حيث كان اختيار أعضاء الحكومة دون قيد في دستور 1976، وبعدها كانت السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية بجزء كبير ظهر منصب رئيس الحكومة المسؤول أمام البرلمان عن سياسة حكومته كسلطة ثانية في تسيير البلاد، حيث أنيط لرئيس الجمهورية مسؤولية اختياره². يعتبر رئيس الجمهورية حر في اختيار رئيس الحكومة (الوزير الأول) ولكن هذا الأخير ملزم بعرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان ولا بد من حصوله على موافقة البرلمان لتنفيذ مخططة وتتوقف موافقة البرلمان على مدى توافق برنامج الحكومة مع سياسة الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان فان عدم موافقة البرلمان قد تؤدي إلى استقالة الحكومة ولهذا يجب على رئيس الجمهورية أثناء اختيار الوزير الأول من القوى السياسية المتمثلة في البرلمان لتجنب وقوع أزمات وزارية³.

التنظيم الحكومي :

إن مختلف التطورات التي عاشتها أجهزة الدولة أظهرت لنا أن جهاز الحكومة منذ نشوئه وظهوره لأول وهلة ضمن الجانب الإداري للدولة كان دائما بالقرب من جهاز رئاسة الدولة وعماد لها، وان المتتبع والمتأمل في الحكومات بشكل عام بمختلف انتماءاتها يلاحظ أن هذه الحكومات قد تعين بواسطة رئيس الجمهورية دون الأخذ بمصادقة البرلمان عليها، وتبدأ في ممارسة نشاطها إلى أن يثبت البرلمان العكس⁴. أما عن تعيين المسؤول الأول عن الحكومة، فانقل تعيين الوزير الأول من حق تقديري إلى حق إلزامي لرئيس الجمهورية بعد التعديل الدستوري لسنة 1976 في البعض من مواده، حيث جاء في المرسوم رقم 07/97 المؤرخ في 08 مارس 1979 والمتضمن تشكيل وتنظيم الحكومة لأول مرة في صدر قائمة أعضاء الحكومة اسم منصب الوزير الأول وجاء في دستور 1976 في نص مادته 114 على أن رئيس الجمهورية يعين أعضاء الحكومة ويمكنه أن يعين وزيرا أول يساعده ووجب

¹ - بوالشعير سعيد ، نفس المرجع ،ص ص 348-385.

² - بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري ، (عناية : دار العلوم للنشر والتوزيع ، د . ط 2002) ، ص 88

³ - كيواني قديم ، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري 2008 ، مذكرة بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع قانون المؤسسات ،كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2011-2012 ، ص 36،37.

⁴ - بوالشعير سعيد ، نفس المرجع ، ص 287.

ذلك منذ سنة 1979¹ . ولكن في دستور 1989 ادخل تعيين رئيس الحكومة في المادة 04/111 وكان أول رئيس حكومة عقب التعديل الدستوري لسنة 1988 هو قاصدي مرياح، وبوضع دستور 1989 اقر أن يعين رئيس الحكومة من طرف رئيس الجمهورية وكذا ينهي مهامه² . نلاحظ أن هناك اختلاف في طريقة تعيين رئيس الحكومة باختلاف مامر به هذا المنصب منذ دستور 1963 إلى غاية دستور 1996 حيث كان لرئيس الدولة السلطة التقديرية في تعيين أو عدم تعيين مساعد له في تسيير السلطة التنفيذية إلى أن أصبح الوزير الأول أمر واجب على رئيس الدولة حتى ظهر منصب رئيس الحكومة الذي أنيط اختياره وتعيينه لرئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي، وذلك لوطادة العلاقة العضوية بين السلطتين الرئاسية والحكومية، وارتكازا على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية³ . ولم يخرج تعديل 2008 عن هذه القاعدة حيث نصت المادة 77 فقرة 5 منه على أن يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول وينهي مهامه نلاحظ أن لرئيس الجمهورية الحرية التامة والمطلقة في اختيار شخص الوزير الأول، فمن الناحية الدستورية لا يوجد أي شرط أو قيد في هذا التعيين⁴ . غير انه وبموجب القانون رقم 01-19 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 تم إضافة إجراء جديد فيما يخص تعيين الوزير الأول والذي يقضي باستشارة رئيس الجمهورية الأغلبية البرلمانية طبق للمادة 5/91 وما يمكن ملاحظته على مصطلح الاستشارة الذي استعمله المؤسس الدستوري والتي يمكن أن تتحول إلى مجرد آلية عديمة الجدوى لأنها حتى لو احترمت كإجراء من طرف رئيس الجمهورية، لكن هذا الأخير ملزم بالأخذ بها⁵ . وتعتبر الحكومة جهاز يضم إلى جانب رئيس الحكومة عدد من الوزراء والوزير هو المسؤول الإداري عن الإدارات والهيئات التابعة له فالوزير يشكل جزءا لا يتجزأ من الحكومة الذي يعتبر الرجل

1 - بعلي محمد الصغير ، نفس المرجع،ص 88 .

2 - المادة 05/74 ، دستور 1989 .

3 -المادة 01/81 من دستور 1996 .

4 - ياسين ريوح ، نفس المرجع،ص 34

5- ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، ديوان المطبوعات الجامعية ،قسنطينة ، 2006 ، ص 207 .

الثاني للسلطة التنفيذية؛ ويتم تعيينهم بإجراء جوهري تتمثل في اقتراح رئيس الحكومة على رئيس الجمهورية تعيين وزير أو عدة وزراء أو الحكومة برمتها¹.

وحسب المادة 47 من دستور 1963 فإن رئيس الجمهورية هو من يعين الوزراء الذين يجب أن يختار الثلثين منهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم للمجلس الوطني².

حيث منحت له سلطة التعيين دون قيد أو شرط إلى أن جاء التعديل الدستوري سنة 1988 حسب المادة 114 الفقرة الأولى كما يلي: يشكل رئيس الحكومة بعد استشارات واسعة، حكومته ويقدم أعضائها الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم³. فنجد أن رئيس الحكومة لا يوزع الصلاحيات على الوزراء الذين اختارهم إلا بعد أن يصدر المرسوم الرئاسي المتعلق بتعيينهم، فيمكن لرئيس الجمهورية أن يرفض تعيين بعض الشخصيات الذين اختارهم رئيس الحكومة لكون هذا الأخير مختارا ومعينا من قبله وله أن ينهي مهامه، ولم تذكر كل الدساتير الجزائرية فيما أن هناك شروط معينة يجب أن تتوفر في الوزراء، وهذا أمر طبيعي طالما لم تذكر الشروط الواجب توفرها في رئيس الحكومة فالنص الدستوري واضح في أن اختيار الوزراء حق لرئيس الحكومة وهو حر في حقه في إطار ما سلف ذكره، وتعيين الوزراء هو حق لرئيس الجمهورية وفقا لما نص عليه الدستور⁴.

أما عن هيكلية الوزارات وتنظيمها وعددها وصلاحياتها تخضع لتسمية الحكومة وتوزيع المهام بداخلها والتي نظمها المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23/06/1990 والذي يحدد هيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، أن اغلب الوزارات الحالية في الجزائر هي وريثة المديرية التقنية في الحكومات العامة القديمة، إلا أن بعضها احدث فقط بعد الاستقلال لأنها ضرورية لممارسة السيادة المستعادة كالشؤون الخارجية والدفاع الوطني التي كان أمرها سابقا يعود للدوائر الفرنسية بباريس⁵. أما بالنسبة للوثيقة التدريجية

¹ - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، (عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، د ط، 1996)، ص 88.

² - المادة 47، دستور 1963.

³ - المادة 114، التعديل الدستوري 1988

⁴ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1996، ص 99.

⁵ - محيو احمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د ط؛ 1996)، ص

للوزارات في الجزائر فأعضاء الحكومة يحملون لقب الوزير لكن في الواقع العملي كل أعضاء الحكومة يحملون هذا اللقب زيادة عليه يمكن أن نجد في الحكومة لقب وزير الدولة وهو منصب يمنح لبعض الأشخاص لتكون لهم مكانة خاصة في الحكومة، أما منصب الوزير المنتدب فقد استعمل لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-78 المؤرخ في 1989/09/16 ، أما منصب الوزير الأول الذي أنشأ لأول مرة على رأس وزارة الدفاع الوطني بموجب المرسوم رقم 80-175 المؤرخ في 1980/07/15 المتضمن تعديل هياكل الحكومة، ولقد عرفت الجزائر منصب كاتب الدولة في الحكومة المشكلة بموجب المرسوم رقم 70-53 المؤرخ في 1970/07/21 وهو لمساعدة وزيرها كما تجدر الإشارة إلى أن منصب كل من نائب الوزير ووزير منتدب وكاتب الدولة يعملون على مساعدة الوزير ولكن تحت سلطته أما الوزير المحافظ الذي انشأ أول مرة بعد إنشاء محافظة الجزائر الكبرى سنة 1997 وكان وزير سمي وزير في مهمة فوق العادة¹.

أما عن انتهاء مهام رئيس الحكومة (الوزير الأول) فان الدستور قد منح فعلا لرئيس الجمهورية حق إنهاء مهام رئيس الحكومة ومن الحالات التي تستدعي إنهاء مهام رئيس الحكومة بالإضافة إلى حالة الوفاة التي لم يتعرض الدستور لهذه الحالة ولكن من المنطقي انه إذا ما توفي رئيس الحكومة فان رئيس الجمهورية سوف يصدر مرسوما رئاسيا بانتهاء مهام رئيس الحكومة بسبب الوفاة². ثانيا الإقالة فقرار إنهاء مهام رئيس الحكومة (الوزير الأول) يعد قرارا سياسيا بالدرجة الأولى يمارسه رئيس الجمهورية اعتمادا على الصلاحيات التي يمنحها له الدستور، وان هذا الاختصاص الذي يمارسه رئيس الجمهورية يعد اختصاصا أصيلا ومستقلا ويكون إنهاء مهام الوزير الأول عادة لسبب جدي كحدوث خلاف بينه وبين رئيس الدولة بشأن تنفيذ البرنامج الرئاسي، أو اختيار أعضاء الحكومة،

¹ - لباد ناصر ، القانون الإداري ، (الجزائر : منشورات دحلب ، ب س ن) ، ص 88.

² - فقير محمد ، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري دراسة مقارنة ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه ، فرع القانون العام ، تخصص إدارة ومالية ، كلية الحقوق ، جامعة احمد بوقرة ، بومرداس ، ص 53.

كما يمكن أن يكون من أجل تجديد تشكيل الحكومة¹. وهناك الاستقالة والتي تأخذ شكلين أو نوعين، الشكل الأول الاستقالة الحكيمة أو الوجوبية وتكون في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة، فمن المعلوم أن الحكومة كي تتال ثقة البرلمان ينبغي أن تحصل على التصويت بالثقة منه وفي حالة عدم منحها هذه الثقة فإنها تكون مجبرة على تقديم استقالته لرئيس الجمهورية²

الذي يعين رئيس حكومة جديد حسب الكيفيات نفسها التي تم بيانها من قبل حسب ما في دستور 1996³.

في حالة ترشح رئيس الحكومة لرئاسة الجمهورية، يجب على رئيس الحكومة إذا قام بالترشح إلى منصب رئيس الجمهورية أن يقدم استقالته، وفي هذه الحالة يتولى رئاسة الحكومة احد أعضائها الذي يعينه رئيس الجمهورية حسب ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 90 من دستور 1996⁴.

وفي حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة بتصويت 3/2 ثلثي النواب على الأقل هذا ما نصت عليه المادة 136 من الدستور، ويجب على رئيس الحكومة أن يقدم استقالة حكومته حسب ما تبينه المادة 137 من الدستور⁵. أما عن الشكل الثاني للاستقالة فنجد ما يعرف بالاستقالة الإرادية ولقد نص على هذا النوع من الاستقالة في المادة 86 من الدستور التي جاء فيها: " يمكن لرئيس الحكومة أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية " وتتم هذه الاستقالة بمحض إرادة رئيس الحكومة إذا ما شعر انه أصبح غير قادر على مواصلة تنفيذ برنامجه أو إذا تعرض لضغوطات وانتقادات شديدة سواء من

¹ - حمدي خديجة ، بلحاج هجير ، التنظيم الإداري في الجزائر ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر ، تخصص تسير وإدارة الجماعات المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مصطفى اسطنبولي ، معسكر ، 2016-2017 ، ص 46،47.

² - ابوبكر إدريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ، (الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ج1 ، 1994) ، ص 25.

³ - راجع المادة 81 من دستور 1996.

⁴ - راجع المادة 90 من نفس الدستور.

⁵ - راجع المادتين 136 و 137 من نفس الدستور.

طرف رئيس الجمهورية أو الرأي العام، أو إذا شعر انه لا يمثل الأغلبية في البرلمان وينبغي أن تقبل هذه الاستقالة من طرف رئيس الجمهورية¹.

¹ - راجع المادة 86 من دستور 1996.

المبحث الثاني : مساهمة رئيس الجمهورية في العملية السياسية

المطلب الأول : الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية دستوريا

لقد منح النظام السياسي الجزائري مجموعة من الصلاحيات بالنسبة لرئيس الجمهورية باعتباره المسؤول الأول عن السلطة التنفيذية والتي تختلف حسب الظروف التي تمر بها البلاد ومن بين هذه الصلاحيات هناك صلاحيات في الظروف العادية وأخرى في الظروف الغير عادية .

الفرع الأول : الصلاحيات المخولة له في الظروف العادية :

رئاسة مجلس الوزراء : وهو الهيئة الحكومية السياسية التي يحضرها جميع الوزراء؛ كما انه المكان الذي تناقش فيه المسائل والقضايا الطارئة المتعلقة بالدولة والمجتمع ولا يصدر قرار ولا يتخذ إلا بموافقة أعضائه، ويعمل رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس الحكومة على تحديد أعمال المجلس ليكلف بعدها الأمين العام للحكومة بتحضيره ومن أهم صلاحيات المجلس تحديد السياسة العامة للدولة، واتخاذ القرارات الهامة الملزمة للحكومة، ودراسة الموافقة على المشاريع والنصوص ذات الطابع التشريعي والتنظيمي¹. ولم تضع أحكام الدساتير أية قيود على سلطته في تعيين وعزل أعضاء مجلس الوزراء، والوضع في ظل النظام الاشتراكي شهد مجلس الوزراء ومجلس الحكومة في ظل تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات والتعديلات الدستورية لسنة 2008 ألغيت رئاسة الحكومة ومجلس الحكومة وأخذت بنظام الوزير الأول الذي لا يتمتع بأية سلطات وصلاحيات بل يخضع مباشرة لرئيس الجمهورية والوزراء عبارة عن كتاب يعملون تحت الإشراف المباشر لرئيس الجمهورية². طبقا لما جاء في نص المادة 9/91 من التعديل الدستوري 2016³. فان رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء كجهاز يناقش فيه مواضيع أساسية وذات أهمية بالنسبة للأمة واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة من الجماعة فتتخذ قرارات مناسبة على شكل جماعي

¹ - لباد ناصر ، نفس المرجع ، ص ص 104 - 105 .

² - كرزادي الحاج ، الفصل بين السلطات في النظام الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم القانونية ، تخصص قانون عام الجزء الأول كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2014-2015 ، ص 227 .

³ - راجع المادة 9/91 من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري .

بقيادة رئيس الجمهورية، كما تتولى الحكومة إعداد مخطط عملها وتعرضه على مجلس الوزراء وهذا المخطط يعتبر ترجمة حقيقية لبرنامج رئيس الجمهورية مما يسمح له بتعديله أثناء عرضه عليه من طرف الحكومة¹.

صلاحية التشريع عن طريق الأوامر : إن الدستور الجزائري يمنح رئيس الجمهورية تقنية التشريع بأوامر قيام السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بدلا من البرلمان (المشرع الأصلي) وما تخوله هذه السلطة من إلغاء وتعديل وتشريعات قائمة بذاتها أو التشريع فيه ابتداء².

حيث نص دستور 1963 المادة 58 بأنه (يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في اجل ثلاثة أشهر³.

أما دستور 1976 فقد أعطى لرئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، دون اللجوء إلى أي تفويض من طرف المجلس الشعبي الوطني، والملاحظ على هذا الاختصاص أن المشرع الجزائري آنذاك لم يتطرق إلى التشريع بالأوامر المقررة لرئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني⁴. إلا أنه في التعديل الدستوري 1988 أقر لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني أن يشرع بأوامر بناء على اقتراح مجلس الحكومة⁵. وبالعودة إلى المادة 142 من التعديل الدستوري 2016⁶.

¹ - خلاف فاتح ، شبري عزيزة ، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبق للتعديل الدستوري 2016، مجلة

أبحاث قانونية وسياسية، ع02، جامعة محمد الصديق بن يحيى ؛ جبجل ، 2016 ، ص 119.

² - شريط وليد ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان، 2011-2012 ، ص 285.

³ - المادة 58، من دستور 1963.

⁴ - بن صفي علي ، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري ، بحث لنيل شهادة الماجستير ، فرع : الإدارة والمالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002-2003 ، ص 55.

⁵ - المادة 153 ، التعديل الدستوري 1988.

⁶ - راجع المادة 142 من القانون 16-01 يتضمن التعديل الدستوري ، نقابلها المادة 124 من دستور 1996.

فرئيس الجمهورية لا يمكن له التشريع بأوامر إلا في حالة الحاجة الملحة والمستعجلة التي تقتضي التعجيل في التشريع إلا أن هذا الشرط يفتقد للوضوح لعدم تحديد الجهة التي تراقب مدى توفر شرط الاستعجال¹.

بالإضافة إلى ذلك قيد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية زمنيا بحيث لا يمكن له التشريع بأوامر إلا في حالتين، حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وحالة العطل البرلمانية².

متابعة وتقييم السياسات: يقوم الرئيس بمتابعة مختلف السياسات بعدة طرق أهمها التي تعدها اللجان المختلفة والتي يعمل على إنشائها من أجل القيام بهذا العمل كما يقوم أحيانا بصفة شخصية بمتابعة التقدم في تنفيذ الزيارات الميدانية له لمختلف ربوع الوطن والاطلاع على كل ما تم انجازه وما هو مخطط له إلى جانب التعرف على أهم المشاكل التي تعيق عملية التنفيذ والعمل على إزالتها حتى يتم الوصول إلى الأهداف المسطرة، ومن الآليات التي استحدثها الرئيس بغرض التمكين من متابعة وتقييم البرامج والسياسات ما يعرف بجلسات الاستماع التي يقوم بعقدها بشكل متواتر ودوري مع كل الوزراء بهدف مساءلة كل واحد منهم عن القطاع المسؤول عنه. ويستعين رئيس الجمهورية في إطار رسمه للسياسة العامة على تقارير مساعديه ومستشاريه والتي تتضمن آرائهم ومواقفهم من بعض القضايا بناء على الدراسة الدقيقة والتفصيلية لها من كل الجوانب هذه التقارير غالبا ما تحتوي على مقترحات أولية تجسد بدائل السياسات العانة قد يتبناها الرئيس أو يعمل على رفضها³.

صلاحية التعيين: يختص رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الأعلى للدولة بسلطة التعيين ففي دستور 1963 كانت محتكرة في يد الرئيس بحيث يعين الموظفين في جميع المناصب المدنية والعسكرية⁴.

¹ - خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم

السياسية، ع06، جامعة البويرة، 2016، ص ص 141-142.

² - المادة 135 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري 2016 . -

³ - ضميري عزيزة، نفس المرجع، ص 65.

⁴ - المادة 54، من دستور 1963.

حيث أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزير الأول وأعضاء الحكومة حسب المادة 113/2 كما انه هو الذي يحدد صلاحيات أعضاء الحكومة والوزراء مسؤولون أمامه حسب المواد 113/1 و 113/7 وهو صاحب السلطة الفعلية أما في دستور 1989 قد قلصت مهام رئيس الجمهورية في التعيين لرئيس الحكومة الذي له في تحديد وتنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للحكومة فالمادة 74/5 تنص على (أن رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه)¹.

كما جاء في دستور في دستور 1996 في المادة 78 التي نصت على مايلي : يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية : الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور ، الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، تعيين رئيس مجلس الدولة، تعيين الأمين العام للحكومة، تعيين محافظ بنك الجزائر، تعيين القضاة، تعيين مسؤولي أجهزة الأمن، تعيين الولاة، وكذلك يعين رئيس الجمهورية السفراء المبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم². وعليه فان رئيس الجمهورية يظطلع بصلاحيات تعيين واسعة جدا، بل أن بعضها غير قابل حتى للتقويض على أساس المادة 101 من التعديل الدستوري 2016³.

صلاحية رئيس الجمهورية في السياسة الخارجية : إضافة إلى صلاحيات رئيس الجمهورية على المستوى الداخلي يظطلع هذا الأخير إلى صلاحيات واسعة على المستوى الخارجي كونه هو الذي يحدد السياسة الخارجية للأمة ويوجهها ويشرف على تنفيذها⁴. إضافة إلى ذلك أن رئيس الجمهورية يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، فتجسيد رئيس الجمهورية للدولة يوحي بان المؤسس الدستوري الجزائري تأثر بنظريات الفقه الكلاسيكي التي تقوم على أن الدولة تمثل كيانا نظريا افتراضيا يتجسد في الواقع من خلال الممثلين الشرعيين الذين يتم اختيارهم من قبل الشعب .

¹- www.dz.com/forum/threads/1847/- 01 افريل 2019

²- المادة 78 ، من دستور 1996.

³- راجع المادة 101 من القانون 16-01 يتضمن التعديل الدستوري

⁴- المادة 91 من التعديل الدستوري 2016

وبمقارنة دور وزير الخارجية ودور رئيس الجمهورية نجد الأول ينحصر دوره في الاتفاقيات ذات الطابع التقني المحدد والبسيط، بينما توكل المصادقة على المعاهدات بالغة الأهمية لرئيس الجمهورية، لتعرض لاحقا على البرلمان بغرفتيه قصد الموافقة عليها، وما يلاحظ على عقد هذه المعاهدات. إن رئيس الجمهورية يستحوذ على جل سلطات إبرام المعاهدة، وهما اختصاصي الإبرام والتصديق في مقابل انحصار دور البرلمان في المصادقة الشكلية دون أحقية تعديل بنود المعاهدة¹. ومما سبق ذكره نجد أن الضمانات الممنوحة لرئيس الجمهورية في قيادته للسياسة الخارجية للدولة، جعلته الهيكل الوحيد القائم على هذا المجال بالإضافة للممارسة المطلقة دون رقابة حقيقية من شأنها أن تحد من صلاحياته، وهو ما يرقى بمركزه ويرسو به كما يقتصر دور وزارة الخارجية على أنها جهاز مساعد لرئيس الجمهورية لا أكثر².

حق الاعتراض : امتلاك الرئيس لسلطة الاعتراض على النصوص التشريعية عن طريق الامتناع عن إصدارها أو بطلب إجراء مداولة ثانية لها، أو إخطار المجلس الدستوري الذي يتيح له فرصة إلغاء التشريعات وبالتالي منع لرسم بعض السياسات أو تعطيل تنفيذها أو تطويرها. وحق الاعتراض إما أن يكون مطلقا أو نسبيا حيث يتميز الاعتراض المطلق بصفتي النهائية والإطلاق فاعتراض رئيس الدولة يؤدي إلى قبر القانون حيث لا توجد أية وسيلة دستور تمكن البرلمان من تجاوزه، وهذا الاعتراض في الواقع ليس له سوى قيمة تاريخية لأن خصائص النهائية والإطلاق ستعرضان مع مبدأ الديمقراطية لذلك هجرته غالبية الدول³.

الفرع الثاني : صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف الغير عادية

قد تمر الدولة بظروف غير عادية أو استثنائية داخلية أو خارجية، من شأنها أن تعمل على زعزعة الاستقرار وتهديد الأمن العمومي، والمساس بحقوق الأفراد وأرواحهم وممتلكاتهم،

¹ - طيبي عيسى، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، رسالة مقدمة لنيل شهادة

الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 313.

² - بوقفة عبد الله، نفس المرجع، ص 237.

³ - بغدادى عز الدين، الاختصاصات الدستورية لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، (الجزائر : مكتبة الوفاء

القانونية، ط1، 2009)، ص 87.

وهو ما تتنبأ به معظم دساتير الدول، فتقر أحكاما خاصة لمواجهة هذه الظروف بغرض العودة إلى الوضع العادي¹.

ففي هذه الحالة تفقد الهيئات الدستورية كل صلاحياتها كسلطات دستورية وتتحول إلى مجرد هيئات قائمة لا تمارس أي اختصاص سوى انتظار ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات².

ولقد أبقى التعديل الدستوري لسنة 2016 بانفراد رئيس الجمهورية بالسلطة في الظروف غير العادية، وهذا ما يبرز استمرارية تفوق مكانته في النظام السياسي الجزائري، حيث منح له المؤسس الدستوري صلاحيات أوسع مما هي عليه في الظروف العادية، تسمح له بمواجهة الأوضاع لكون التشريع العادي يصبح غير ملائم لها وذلك بغرض الحفاظ على النظام العام وضمان السير العادي لمؤسسات الدولة؛ وله في سبيل ذلك اتخاذ مجموعة من التدابير أهمها³:

أولا : حالي الحصار والطوارئ :

لم تميز الدساتير السابقة بين حالي الحصار والطوارئ سواء من حيث الحالات الموجبة لإعلانها أو من حيث الإجراءات التي تتخذ في ظلها، ورغم أن البعض قد اعتبر أن حالة الطوارئ أقل خطورة وصرامة وتضييق على الحريات العامة من حالة الحصار إلا أننا لا نرى فروق هامة بين الحالتين خاصة بعد أعمال النظامين واقعا وصدور المرسومين الرئاسيان اللذان ينظمان أحكام كل منهما إلا في ما يتعلق بالجهة التي تتولى مباشرة الصلاحيات الاستثنائية، حيث تتمثل في السلطات المدنية العادية ممثلة في رئيس الحكومة

¹ - وحيدة جعفر ، المجال التنظيمي في النظام القانوني ، مذكرة لنيل شهادة شهادة الماجستير في القانون العام ، الفرع العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر -1 ، بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2013-2014 ، ص 28.

² - عمراوي أمين ، القرشي رفيق ، السلطة التنفيذية في الدساتير الجزائرية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون ، تخصص قانون عام معمق ن كلية الحقوق ، بودواو ، جامعة أمحمد بوقرة ، بومرداس ، 2015-2016 ، ص 60.

³ - راجع المادة 105 من القانون 16-01 يتضمن التعديل الدستوري.

وزير الداخلية والولاية بالنسبة لحالة الطوارئ، أما في حالة الحصار فإن هذه الصلاحيات تنتقل إلى السلطات العسكرية¹.

وبالرجوع إلى التجربة الجزائرية نجد أنها سبق وان عرفت كلتا الحالتين (حالة الطوارئ والحصار) حيث في 04 جوان 1991 تم الإعلان عن حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار والذي حدد بمدة أربع أشهر لتطبيق هذه الحالة لكن رفعت قبل نهاية المدة؛ وفي 09 فبراير 1992 تم إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي 92-44 والذي نص على أن هذه المدة سنة لكن بالرجوع إلى المرسوم التشريعي رقم 93-02 نجد بأنه نص على تمديد حالة الطوارئ، لكن ما يعاب على هذا المرسوم لم ينص على مدة التمديد وتركها مفتوحة؛ وهذا يعتبر خرقا لأحكام الدستور الذي ألزم رئيس الجمهورية بتحديد المدة في حالة الطوارئ أو الحصار ولقد استمرت حالة الطوارئ إلى غاية سنة 2011 وتم رفعها بموجب الأمر رقم 11-01 الذي يتضمن رفع حالة الطوارئ². ولقد مرت الجزائر بهذه التجربة المتمثلة في أحداث أكتوبر 1988 حيث شهدت الجزائر تظاهرات حاشدة والتي خرج على إثرها المتظاهرون إلى الشوارع في احتجاجات عارمة عمت الولايات الجزائرية يوم 05 أكتوبر 1988، حيث تدخلت قوات الجيش لقمع المتظاهرين وهذا الإجراء خلف حصيلة كارثية من القتلى. وكان سبب هذه المظاهرات الإقصاء والحرمان والبيروقراطية وكان السبب الرئيسي هو الانخفاض الذي عرفه سعر برميل البترول آنذاك وكانت هذه المظاهرات من أسباب التحول من الأحادية الحزبية إلى التعددية الشرعية هذا ما يبرز الدور الفعال للفاعل الغير رسمي في صنع السياسة العامة والمتمثل في الرأي العام الجزائري والتي كانت نقطة التحول البارزة في النظام الجزائري

أولا - الشروط الموضوعية لإعلان حالة الحصار والطوارئ

تتمثل في شرطين وهما الضرورة الملحة وتحديد مدة إعلان الحالتين :

¹ - ديدان مولود ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية (الجزائر : دار النجاح ، د ط ؛ 2005) ، ص ص 406 ، 407.

² - تبيري مريئة ، يحيوي مريوحة ، حدود الإصلاحات الدستورية في تكريس التوازنات الأساسية للمؤسسات الدستورية للدولة ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص : الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2016-2017 ، ص 19

أ- شرط الضرورة الملحة : لا يحق لرئيس الجمهورية دستوريا إعلان حالي الحصار والطوارئ إلا إذا استدعت الضرورة الملحة لذلك، مما يعني انه لا يحق اللجوء إلى هاتين الحالتين إلا بعد محاولة معالجة الوضع وفق قواعد الدستور العادية، إلا إذا لم يكن هناك خيار آخر لمواجهة هذه الأوضاع عندها فقط يمكن له أن يقرر إحدى الحالتين¹.

ب- تحديد المدة :

لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يعلن حالي الحصار والطوارئ دون الإعلان عن تحديد المدة الزمنية لسريان هذه الحالة؛ والتي بمجرد انتهائها ترفع الحالة المقررة، إلا إذا استمرت الأوضاع متدهورة مما يوجب استمرار الحالة². وشهدت الجزائر حالة حصار في صيف 1991 نتيجة الأزمة الأمنية وتم الإعلان عنها بموجب مرسوم رئاسي 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار³. كما طبقت حالة الطوارئ بالمرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 والتي تنص المادة الأولى منه (تعلن حالة الطوارئ مدة اثنتي عشر شهرا (12) على امتداد كامل التراب الوطني ابتداء من 5 شعبان 1412 الموافق ل9 فبراير سنة 1992 ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد)⁴.

ثانيا- الشروط الشكلية:

ولقد نصت المادة 91 من الدستور "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ والحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري

¹ - بو الشعير سعيد، نفس المرجع، ص 314.

² - برفوق عبد العزيز، ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 63.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، المؤرخة في 12 جوان 1991.

⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، سنة 1992.

ويتخذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا¹.

ثالثا - الحالة الاستثنائية :

إذا أصبح الوضع أكثر خطورة على مؤسسات الدولة عما كان عليه عند حالة الطوارئ أو الحصار، وكانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يمس باستقلالها وسلامة ترابها يقوم رئيس الجمهورية بإعلان الحالة الاستثنائية². وقد نصت المادة 93 من الدستور حيث نجد أن دستور 1996 أعطى لرئيس الجمهورية صراحة وبموجب المادة 124 منه سلطة التشريع بأوامر أثناء العمل ينظم الحالة الاستثنائية دون التقيد بشرط غياب البرلمان كما هو الحال بالنسبة لأوامره التشريعية العادية³. وهذا ما أكدته التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 في المادة 1/107 أن المؤسس الدستوري ربط إمكانية رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر خلال الظروف غير العادية بتحقق الحالة الاستثنائية، ولا يتم الإعلان عن هذه الأخيرة من طرف الرئيس إلا بتوفر شروط والمتمثلة أساسا فيما يلي :

الشروط الموضوعية :

وتتمثل في الخطر الذي يهدد مؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها، ومن هنا فإن الأمر لم يعد حالة ضرورة بل هناك خطر وهو اشد وقعا واثرا وله نتائج سلبية مما يفرض اتخاذ إجراء أكثر صرامة من إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، ألا وهو إقرار الحالة الاستثنائية⁴.

الشروط الشكلية :

1- استشارة رئيسي غرفة البرلمان والمجلس الدستوري :

استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، لم يكن معتمدا في دستور 1989 لكن في ظل دستور 1996 حيث اشترطت المادة 93 الاستشارة قد تكون ذات أهمية خاصة في ظل الأزمات

¹-ديدان مولود ، نفس المرجع؛ ص ص 408،409.

²- شباح فتاح ، مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008 ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، العدد 05 ، مارس 2015 ، ص 370.

³- ديدان مولود ، نفس المرجع ، ص ص 408،407

⁴ - عامر حفيفة ، نفس المرجع ، ص 75.

باعتبار البرلمان ممثل للأمة، بينما استشارة المجلس الدستوري اشترطه دستوري 1989 و 1996 بحيث لم يقتصر المشرع على رئيسه في حالتي الطوارئ والحصار وبذلك تعتبر هذه الاستشارة بمثابة الحقوق والحريات¹.

ب- اجتماع المجلس الشعبي وجوبا : إن اجتماع المجلس وجوبا يعد ضرورة حتمية للإعلان عن الحالة الاستثنائية، إذ لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع والنواب في إجازة².

ج- الاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء: اوجب المشرع الجزائري على رئيس الجمهورية ضرورة الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، ويبدو هنا أن المصطلح تغير فبعد أن استعمل المشرع مصطلح استشارة بالنسبة لرئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري نجده بالنسبة للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء قد غير المصطلح واستعمل مصطلح الاستماع³.

رابعا - حالة الحرب :

تعتبر حالة الحرب من أخطر وأشد الحالات الاستثنائية التي تعرقل المسار العادي لحياة الدولة⁴.

بحيث تمس مساسا خطيرا بالنظام العام وتهز مؤسسات الدولة واستقلالها وسلامتها والتزاماتها الدولية⁵، فإذا كانت المؤسسات السياسية الجزائرية كلها تعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية في حالة السلم، فإنها في حالة الحرب تتقلص بأكملها وتجتمع بيد رئيس

¹ - عمرأوي أمين ، القرشي رفيق ، نفس المرجع ، ص 67.

² - بوالشعير سعيد ، نفس المرجع ، ص 277.

³ - بركات احمد ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد ، 2007-2008، ص 48.

⁴ - مفتاح رزيق حنان ، رئيس الجمهورية بين الدستوريين الأمريكي والجزائري ، دراسة مقارنة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ، فرع القانون الدستوري ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، د س م ، ص 91.

⁵ - بناي خديجة ، خلوفي حفيظة ، إشكالية المركز القانوني للسلطة التنفيذية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، فرع القانون العام تخصص: قانون الجماعات الإقليمية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2013، ص 76،77.

الجمهورية¹. وتتمثل آثار هذه الحالة أن رئيس الجمهورية يتولى جميع السلطات، ويقف العمل بالدستور مدة الحرب، كما أن عهدة رئيس الجمهورية تمتد وجوبا إذا انتهت خلال الحرب وذلك إلى غاية نهاية هذه الأخيرة². ومن المعلوم انه لإعلان حالة الحرب يجب مراعاة الشروط الموضوعية والشكلية المحددة في الدستور :

أ- الشروط الموضوعية :

إن الشروط الموضوعية المتطلبة لإعلان الحرب أكثر وضوحا من تلك الخاصة بإعلان الحالة الاستثنائية

ويظهر في اشتراط وقوع العدوان أو كونه على وشك أن يقع، والذي يمكن تبيانها من الملابس المادية بالاعتداء على البلاد أو انه أصبح حتميا، وذلك بالتحضير العسكري وحشد الجيش على الحدود وممارسة الأعمال التخريبية أو محاولة ذلك، وهذا من شأنه أن يقيد من سلطات رئيس الجمهورية في إعلان الحرب المرتبطة بتوافر احد الشرطين المتمثلين في وقوع العدوان أو انه على وشك الوقوع حتما.

ب- الشروط الشكلية :

وهي اشد من الشروط المحددة في الحالات السابقة ويظهر ذلك في :
اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن اجتماع البرلمان وجوبا، توجيه خطاب للحكومة ومن المعلوم أن الإجراءات العملية لإعلان حالة الحرب تتم بشكل مستعجل ذلك انه إذا كان التحضير والترقب يأخذ وقتا، فان اتخاذ القرار يتم بصفة مستعجلة بدء باجتماع الهيئات المعنية ثم يتخذ القرار ويتوجه مباشرة الرئيس إلى الأمة لإعلامها بذلك، ومن ثمة يصبح القرار ساري المفعول رسميا فالهدف منه الإعلام وحشد الهمة والاستعداد لمواجهة الخطر المحدق بالأمة³.

¹ - بولوم محمد الأمين ، نفس المرجع ، ص 33

² - ديدان مولود ، نفس المرجع ، ص ص 409،408.

³ - بو الشعير سعيد ، نفس المرجع ، ص 358.

المطلب الثاني : أنماط اتخاذ القرارات من طرف رئيس الجمهورية والعوامل المؤثرة فيها
الفرع الأول : أنماط اتخاذ القرارات من طرف رئيس الجمهورية :

حتى يتمكن الرئيس من فرض قراراته وتمير ما يصنعه من سياسات عامة، فإنه يلجأ إلى اعتماد بعض الأنماط الأساسية في اتخاذ القرارات السياسية كالمساومة والإقناع والفرض وذلك على النحو التالي :

1/ المساومة :

تعرف المساومة على أنها عملية تفاوض بين شخصين أو أكثر ممن يتمتعون بالسلطة والصلاحيات، للاتفاق على حل مقبول ولو جزئياً لمصلحة هدفيهما، وليس بالضرورة أن يكون حلاً مثالياً. وهي قائمة بالأساس على مبدأ خذ وأعط، وقد تكون علنية أو ضمنية . وهناك نوعين أساسيين من المساومة وهما :

- الاتفاق على الملف الكامل : أين يتم الاتفاق على تقديم العون والدعم على قضيتين مختلفتين، وقد لا يكون مضمون الاتفاق مرضي للطرفين بشكل كلي .

- الاتفاق التوفيقي: أين تكون المساومة واضحة وصريحة وتتم حول قضية واحدة ومستقلة عن غيرها معتمدة المقولة الشائعة بعض الشيء خير من لا شيء¹.

يلجأ الرئيس في حالات كثيرة إلى استخدام أسلوب المساومة - العنوية والضمنية - بهدف تمرير بعض السياسات والقرارات الجوهرية. فعلى سبيل المثال نجد استخدام هذا الأسلوب في سياسة الوثام المدني والمصالحة الوطنية، أين عمل على مساومة كل من الجماعات الإسلامية المسلحة (الإرهابيين) والمؤسسة العسكرية . حيث عقد الرئيس مساومة علنية من نوع الاتفاق التوفيقي مع الجماعات المسلحة، أهم ما جاء فيها هو إبطال المتابعات القضائية في حق المسلحين الذين كفوا عن نشاطاتهم المسلحة وسلموا أنفسهم اعتباراً من 13 يناير 2000 تاريخ انتهاء مفعول القانون المتضمن الوثام المدني، مشترطاً ألا يكون هؤلاء من الذين كانت لهم يد في المجازر الجماعية أو انتهاك الحرمات أو استعمال المتفجرات في الاعتداءات على الأماكن العمومية. أما فيما يخص المؤسسة

¹ - جيمس اندرسون ، نفس المرجع ، ص ص 107، 109.

العسكرية فغالبا ما تكون المساومة معها ذات طابع ضمني ومن نوع الاتفاق على الملف الكامل¹.

2/ الإقناع :

يجب على رئيس الجمهورية باعتبار ما لديه من صلاحيات واسعة أن يستخدم أسلوب الإقناع الذي يعتبر هو الأسلوب الواعي والعقلاني من خلال محاولة احد الأطراف المعنية بالسياسة العامة في أن يكسب طرفا آخر أو بقية الأطراف عن طريق العرض الجيد للقضية ودعمها بالآراء السديدة والمقنعة والقيم الخالصة².

مؤكدا على أهدافها وانعكاساتها لاجيائية وقدرتها على حل المشكلة فمثلا السيد عبد العزيز بوتفليقة استطاع أن يمرر الكثير من السياسات والقرارات المصيرية وذلك من خلال إقناع شعبه بتبني سياسة المصالحة الوطنية كسب دعم الرأي العام العالمي مبرزا هدفها الأكبر في تحقيق السلم والتنمية الوطنية³. كما استخدم الرئيس أسلوب الإقناع في إطار تطبيقه لسياسة دعم التوازنات الكبرى للاقتصاد الوطني وتحريره من التبعية المالية والأجنبية، وذلك يجعل بعض المؤسسات المالية الأجنبية تحول جزء من الديون إلى استثمارات على ارض الوطن لصالحها إلى جانب التسديد المسبق لجانب من هذه الديون منذ 2004⁴.

3/ الفرض أو الأمر :

إذا كانت المساومة تتضمن تفاعلا وتعاملا بين الزملاء والشركاء فان الأمر يكون داخل التنظيم الواحد ويتم عبر السلم الهرمي ومن الرؤساء إلى المرؤوسين وبموجب هذه الطريقة يسعى الرؤساء إلى توجيه مرؤوسيههم للموافقة على مواقفهم أو برامجهم مستخدمين بذلك الثواب والعقاب لمن يؤيد أو يخالف⁵.

¹ - نمور جمانة ، " العفو العام في الجزائر " ، تم فحص الموقع يوم : 2019/04/15

< <http://www.aljazeera.net/NR/exers/A33B46D3-7214-477B-B390-F225A334D54F.htm> >

² - الفهداوي فهمي خليفة ، نفس المرجع ، ص 261.

³ - جيمس أندرسون ، نفس المرجع ، ص 110.

⁴ - النص الكامل لكلمة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بمناسبة عيد الاستقلال ، يوم 2006/07/04، الموقع السابق

⁵ - جيمس أندرسون ، نفس المرجع ، ص 111.

وتعتبر الأوامر الرئاسية من أكثر أنماط اتخاذ القرارات السياسية استخداما من قبل الرئيس، والهدف الأساسي من استخدامها هو دفع الأطراف الأخرى إلى التقبل والموافقة على ما يرسمه من سياسات وبرامج، ومهما كانت طبيعة الأنماط القرارية المتخذة من طرف الرئيس، فإن هذا الأخير يلعب دورا محوريا في عملية صنع السياسات العامة¹. والهدف الأساسي من هذا النمط هو دفع الأطراف الأخرى من تقبل السياسات والبرامج التي يرسمها مما يؤدي إلى تحكمه في العملية السياسية. ومن السياسات العامة المتبعة من طرف الحكومة والتي لها أهمية بالغة نذكر سياسة التشغيل في الجزائر وذلك للحد من ظاهرة البطالة المستفحلة وخاصة في أوساط فئة الشباب وخاصة بعد أحداث أكتوبر 1988 وتهاوي أسعار النفط لأنه يعتبر المصدر الأساسي لتمويل مخططات التنمية وكذلك مرحلة التعديل الهيكلي سنة 1994 ونتيجته خصخصة المؤسسات العمومية وتسريح الآلاف من العمال وهذا ما زاد من ارتفاع معدلات البطالة، وهذا ما أدى بالحكومة إلى اتخاذ إجراءات وتدابير للتخفيف من الظاهرة بإتباعها سياسات تشغيلية عديدة لتوفير أكبر عدد ممكن من مناصب الشغل، وتمثل ذلك بإنشاء مؤسسات وسيطة تقوم بالربط بين طالبي العامل وبين المؤسسات والأفراد العارضين لمناصب العمل ومن أهمها نجد الوكالة الوطنية للتشغيل أنشأت سنة 1990، والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة سنة 1994، والوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب سنة 1996، ووكالة التنمية الاجتماعية سنة 1996، حيث ساهمت هذه المؤسسات بإنشاء حوالي 164121216 منصب عمل في الفترة ما بين (1999-2004) وهذا يؤكد مدى اهتمام الحكومة على معالجة مشكلة البطالة، كذلك إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لمساعدة الفئة الشبانوية، وهناك صيغ أخرى مؤقتة للتشغيل استحدثت منها كعقود ما قبل التشغيل، عقود الإدماج المهني، وعقود إدماج حاملي الشهادات الخاصة بالبطالين الحاملين للشهادات العليا، وكذلك القروض المصغرة والتي كلفت الدولة مبالغ مالية كبيرة².

¹ - ضميري عزيزة، نفس المرجع، ص 72

² - شلالى فارس، دور السياسة التشغيلية في معالجة مشكل البطالة في الجزائر خلال الفترة 2001-2004، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005، ص 10

أما عن السياسة العامة الفلاحية والتي انتهجتها الحكومة متمثلة في البرنامج التكميلي للتجديد الفلاحي والريفي 2010-2014 وخصصت الدولة ما يقارب 1000 مليار دج تهدف إلى تحقيق الأمن الغذائي وذلك بتحسين معدل الإنتاج من 6 % إلى 8.33 % ودعم التنمية الريفية بانجاز 10200 مشروع وانجاز 727000 سكن ريفي ودعم تطوير بعض المحاصيل كشعبة الحبوب و البطاطا، وبرنامج محاربة التصحر حيث مست العملية 30 ولاية وخصت حماية 2.5 مليون هكتار من الأراضي الزراعية، وقد خصصت الحكومة مبالغ مالية هامة لعصرنة قطاع الفلاحة ومكينة القطاع.

الفرع الثاني : العوامل المؤثرة في القرارات الرئاسية

يمثل رئيس الجمهورية في الجزائر قمة النظام السياسي، وبالرغم من ذلك فهو لا يملك الحرية المطلقة في اتخاذ القرارات السياسية حتى ولو احتل هذه المكانة السامية، والسبب الرئيس في ذلك يعود إلى خضوعه أثناء اتخاذه للقرارات لتأثير مجموعة من العوامل التي تلعب دورا محوريا في بلورة وإصدار القرارات أو العمل على تقيدها ومنع صدورها ومن ابرز هذه العوامل نجد عامل الشرعية، والإمكانات الضرورية، وعناصر الإجراء، المعلومات الوقت المتاح والملائم، وتأثير جماعات المصالح.

1/ الشرعية :

تأخذ الشرعية بعدين أساسيين، هما البعد القانوني والبعد الاجتماعي السياسي، وتعتبر الشرعية في بعدها القانوني أنها تطابق وتلاؤم تصرفات وقرارات الرئيس مع النصوص الدستورية والقانونية للدولة¹. فاتخاذ الرئيس قرار ترسيم الامازيغية وجعلها لغة وطنية يعد سليما من الناحية القانونية والدستورية وهذا ما أكد عليه المجلس الدستوري، رغم ما أثاره القرار من اعتراضات واحتجاجات لدى بعض القوى السياسية، أما عن الشرعية بمفهومها الاجتماعي والسياسي فهي تعني حجم القبول والرضا الذي تحضى به تصرفات وقرارات الرئيس لدى الشعب بأكمله، أو البرلمان، أو القوى ذات العلاقة، بمعنى آخر حجم استناد

¹ - مهنا محمد نصر ، علم السياسة ، (القاهرة : دار الفكر العربي ، د ت ن) ، ص 170.

هذه القرارات إلى قيم وتوقعات الجماعات المختلفة وقدرتها على التعبير عن مصالحهم العامة كأساس لتقبل المجتمع لها¹.

2/ توفر الإمكانيات الضرورية :

نقصد بها كل الموارد المادية والبشرية الواجب توفرها واستخدامها للوصول إلى هدف مرجو من القرار أو السياسة المتخذة، فرئيس الجمهورية لا يمكنه التحرك في قضية ما أو اتخاذ أي قرار بشأنها إلا في ضل توفر الإمكانيات الضرورية لذلك². فلولا البحبوحة المالية التي شهدتها الجزائر خلال السنوات الأخيرة بفعل ارتفاع أسعار البترول ومنه ارتفاع احتياطي الصرف لما كان للرئيس قدرة على اتخاذ الكثير من القرارات السياسية، ولما استطاع المباشرة في تطبيق السياسات التنموية التي جاء بها. ولا يقتصر الأمر على الإمكانيات المادية لأنه من دون استتباب واستقرار الوضع الأمني في البلاد - ولو بشكل نسبي - لا يستطيع الرئيس من إقناع المؤسسات والشركات الأجنبية وحثها على التوجه للاستثمار داخل البلاد³.

3/ عناصر الإجراء:

لعناصر الإجراء تأثيرات مهمة على القرارات السياسية التي يعمل الرئيس على اتخاذها، وتتجسد في القواعد الرسمية للعمل وعلى رأسها مدى محاصرة الاتصال المؤثر على اختيار الحل النهائي، وتوزيع الوظائف حجم التصارع، والمقاومة الحادة بين الإدارات والمكاتب لإظهار وجهة نظرهم في القرار⁴.

¹ - عليوة السيدو درويش عبد الكريم ، دراسات في السياسات العامة وصنع القرار،(القاهرة :مركز القرارات للاستشارة 2000) ، ص 53.

² - عزيزة ضميري ، نفس المرجع ، ص 68.

³ - كلمة رئيس الجمهورية في افتتاح اجتماع الحكومة والولاية، يوم 10/12/2006 < <http://193.194.78.233/ma-ar/exers/stories.php?story=2019/05/03/7196730>>

⁴ - ضميري عزيزة ، نفس المرجع ، ص 69.

4/ المعلومات :

تتنوع المصادر المعلوماتية للرئيس وتنقسم إلى رسمية وأخرى غير رسمية وفي الغالب فان المعلومات التي يكون الرئيس بحاجة إليها وذات العلاقة بالسياسة الداخلية أوفر واكبر وأدق مقارنة بتلك المتعلقة بالسياسة الخارجية، فمهما تقدم للرئيس من معلومات في هذا الإطار (السياسة الخارجية) فانه يرغب في المزيد بفعل حسبه وتوقعه لما يصدر عنه من قرارات¹.

5/ الوقت المتاح والملائم :

بفعل المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية فانه يعمل على تنظيم وبرمجة نشاطه في جدول عمل زمني حتى لا يحدث تضارب بينهما، مما يجعل من الوقت أو المجال الزمني من العوامل الأساسية التي تؤثر في القرارات السياسية للرئيس خاصة في ظل عدم القدرة على التنبؤ أو توقع الأحداث والتطورات. فقد تظهر بعض القضايا الداخلية والخارجية تستلزم النظر فيها وبالتالي فعلى رئيس الجمهورية أن يخصص بعض الوقت لدراستها والوصول إلى حل لمعالجتها الأمر الذي قد يؤدي إلى تدخل بعض النشاطات بالشكل الذي يدفع الرئيس إلى إلغاء البعض منها أو العمل على تأجيلها².

6- التزامات الرئيس :

إن رئيس الجمهورية أثناء الحملات الانتخابية يقوم بإعطاء الكثير من الوعود في عدة مجالات مختلفة سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية والتي تعود بالنفع على شرائح المجتمع، هذه الوعود بمجرد تقلده لمنصب الرئاسة تصبح التزامات سياسية يجب على الرئيس أن ينفذها وإلا فقد جانبا مهما من شرعيته بفقدانه لدعم جزء من الشرائح المعنية بهذه الالتزامات وبذلك تتحول الوعود أو الالتزامات إلى عوامل تؤثر بشكل كبير في القرارات الرئاسية³. ومن الالتزامات المسبقة التي قطعها الرئيس على نفسه وعمل على تجسيدها على ارض الواقع، تلك الموجهة إلى فئة الشباب ولعل أهمها تقديم بعض الإعفاءات من الخدمة

¹ - جيمس أندرسون ، نفس المرجع ، ص 117.

² - ضمبيري عزيزة ، نفس المرجع ، ص 69.

³ - نفس المرجع السابق ، ص 70.

العسكرية وتوفير مناصب للشغل . حيث اتخذ قرارا بإعفاء كل من تجاوز عمره 27 عاما، وتسوية وضعية المزاولين للدراسة والعاملين بالخارج.

أما في ما يخص التشغيل فقد عمل الرئيس على رسم وتنفيذ سياسة التشغيل والقائمة على أربعة محاور وهي : عقود ما قبل التشغيل، الأشغال ذات المنفعة العمومية للاستعمال المكثف لليد العاملة، دعم وتشغيل الشباب، القرض المصغر¹.

7/ جماعات المصالح :

تعتبر جماعات المصالح من الجماعات التي تأثر في قرارات الرئيس فهي تسعى في إطار تعبيرها عن المصالح وتجميعها إلى التأثير في قرارات الرئيس باعتباره قبة النظام وهرم السلطة، ولكن ليست كل الجماعات لها نفس التأثير فبعضها له تأثير قوي على القرارات والبعض الآخر يكاد يكون منعدما فيها². وتعتبر المؤسسة العسكرية من أقوى جماعات المصالح في الجزائر غالبا ما يكون لها تأثير قوي على الرئيس، إلى جانب بعض الجماعات الأخرى بدرجة اقل والتي تستطيع بين الحين والآخر تجميع مصالحها. وكمثال على ذلك جماعة المصلحة الفرانكفونية التي تمكنت - بفعل الضغط- من دفع الرئيس إلى إدراج اللغة الفرنسية في المشروع الجديد المتعلق بإصلاح المنظومة التربوية في السنة الثانية من التعليم الابتدائي بعدما كانت تدرس في السنة الرابعة من الطور الأول . هذا على المستوى الداخلي أما على المستوى الخارجي فقد دفعته إلى إعادة الجزائر إلى المشاركة في مؤتمر الفرانكفونية³.

المطلب الثالث: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية

لقد خطى المشرع الدستوري خطوة كبيرة في ظل دستور 1996، والتي كانت لأول مرة في تاريخ القوانين والداستاتير التي مرت على الجزائر مادة نظم من خلالها مجال

¹ - ضميري عزيزة ، نفس المرجع، ص 70.

² - المادة 47 من دستور 1963، نفس المرجع.

³ - ضميري عزيزة ، نفس المرجع، ص 70.

المسؤولية الجنائية الخاصة برئيس الجمهورية والتي نصت عليها المادة 158 الفقرة 1 من الدستور والتي تقضي بـ (تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى ورئيس الحكومة عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما لمهامهما) ¹. كما نصت هذه الأخيرة على الأعمال التي يسأل عنها رئيس الجمهورية جنائيا هي الخيانة العظمى من خلال المواد 62، 61، 63 من قانون العقوبات الجزائري².

وقد أكد ذلك من خلال المادة 177 من التعديل الأخير للدستور 2016 والتي تنص : "تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى" ³.

كما يتضح من خلال نص المادة أعلاه انه لا يمكن تحريك المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية إلا من طرف المحكمة العليا للدولة، وذلك بفعل إدانة رئيس الجمهورية بفعل الخيانة العظمى، مما يعني أن المؤسس الدستوري الجزائري أفضى إلى إبعاد البرلمان وبالخصوص الغرفة الأولى لكي لا يكون له أي دخل في ذلك، ولو حتى من حيث تحريك الاتهام الرئاسي ⁴.

كما تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري قد اغفل العقوبة المناسبة في حالة ثبوت التهمة الموجهة لرئيس الجمهورية، بل اكتفى بالنص على أن تأسس محكمة عليا لدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية.

وفي قراءة دقيقة لمضمون المادة 177 من الدستور ويحصر إدانة رئيس الجمهورية إلا في جريمة الخيانة العظمى يتضح أن رئيس الجمهورية لا يمكن إدانته في حالة ارتكابه للجرائم المنصوص

¹ - المادة 158 من دستور 1996

² - محمد فقير، نفس المرجع، ص 122.

³ - راجع المادة 177 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري، تقابلها المادة 158 من دستور 1996، نفس

⁴ - دنش رياض، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد

القضائي، ع 04؛ جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008، ص 382.

عليها في قانون العقوبات أثناء أو بعد تأديته لمهامه أما المحاكم الجزائية وهو ما يؤكد محدودية المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، كما جاء في نفس المادة التي حددت القانون العضوي لتشكيلة المحكمة وتنظيمها وسيرها والإجراءات المطبقة، يفهم من هذه الفقرة أن الدستور لم ينص على الطريقة التي تتشكل بها المحكمة العليا للدولة ولا على كيفية سيرها ولا تنظيمها ومن يترأسها وكذا الإجراءات المتبعة وأحال ذلك إلى القانون العضوي والذي لم يعرف النور ولم يصدر إلى يومنا هذا .

وبهذا فعوض تكريس المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية تكريسا حقيقيا قصد الحد من الاستعمال التعسفي لسلطاته حاول المؤسس تامين مركز رئيس الجمهورية من أي مسؤولية جنائية كانت أم سياسية¹ .

زيادة على ذلك فمادام أن الدستور لا يسمح بمساءلة رئيس الجمهورية إلا في حالة الخيانة العظمى، فإن القاضي لا يمكنه أن يحرك الاتهام إلا بوجود نص شرعي يجرم الفعل، وبغياب هذه الأحكام في الدستور الجزائري تبقى المحكمة في حيرة من أمرها² . وهذا ماورد في المادة الأولى من قانون العقوبات " لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير امن بغير قانون"³ .

¹ - اومايوف محمد ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2013، ص 183.

² - لوشن دلال ،الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية ، تخصص قانون عام ، 2012، ص ص 355-، 356 .

³ - أمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 جوان 1966 ، يتضمن قانون العقوبات ، معدل ومتمم لا سيما بالقانون رقم 16-02 المؤرخ في جوان سنة 2016.

المبحث الثالث : الحكومة كفاعل رسمي في صنع السياسة العامة

المطلب الأول : الصلاحيات المخولة لرئيس الحكومة والوزراء دستوريا:

الفرع الأول : صلاحيات رئيس الحكومة

لقد خول الدستور ممارسة بعض الصلاحيات والسلطات الخاصة برئيس الحكومة والتي تتمثل في تعيين أعضاء الحكومة وكذلك تنفيذ القوانين والتنظيمات وغيرها من الصلاحيات وكونه المسول أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان، كما انه لرئيس الحكومة صلاحيات أخرى في عدة مجالات ويعتبر رئيس الحكومة هو الرئيس الأعلى للجهاز الحكومي والذي يقوم باختيار أعضائه بمجرد تعيينه ويعمل على تنظيم الجهاز الوزاري ويحدد صلاحية كل وزير ومن بين الصلاحيات الأخرى التي يتمتع بها رئيس الحكومة كما يلي:

أ- رئاسة مجلس الحكومة:

يتولى رئيس الحكومة رئاسة مجلس الحكومة¹ الذي هو جهاز مشكل من أعضاء الحكومة (الرئيس والوزراء) ويقوم من اجل ذلك بدراسة وتنسيق النشاط الحكومي وإعداد برنامج حكومته وعرضه على مجلس الوزراء وتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة وتحقيق الانسجام والتكامل من خلال مختلف مراحل تنفيذ برنامجه².

ب- إعداد برنامج الحكومة :

يقوم رئيس الحكومة بوضع برنامج للحكومة بحيث يتم ضبطه وعرضه على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه بعد مناقشته وتقديم الملاحظات والتوجيهات يكون بمساهمة الوزراء كل في مجال اختصاصه³. وهذا طبقا للمادة 75 و 76 من دستور 1989 و 1996 على التوالي إلا أن التعديلات الدستورية لسنة 2008 ألغت وظيفة رئيس الحكومة وعوضتها بالوزير الأول بحيث جاء في المادة 79 الفقرة 2 منه (ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من اجل ذلك عمل الحكومة، ويضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه على مجلس الوزراء) وبهذا أصبح للوزير الأول مخطط عمل وليس برنامج⁴.

¹ - المادة 04/85 من دستور 1996.

² - بو الشعير سعيد ، نفس المرجع ، ص ص 302,303.

³ - كرازدي الحاج ، نفس المرجع ، ص 246.

⁴ - قانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري 2008.

ج-صلاحية التعيين:

يتمتع الوزير الأول في إطار ممارسته لصلاحياته الدستورية، بحق تعيين مجموعة من موظفي الدولة والمصنفين ضمن فئة الوظائف العليا، حيث منح الدستور لرئيس الحكومة بموجب نص المادة 08/85 مهمة التعيين في الوظائف العليا في الدولة دون أن يعدها واستثنى من ذلك أحكام المادتين 77 و 78 من نفس الدستور والمتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية¹.

فالمرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة أكد على تركيز هذه الصلاحية لصالح رئيس الجمهورية في مواجهة الوزير الأول، بالإضافة إلى ما نصت عليه الفقرة الخامسة من المادة 99 من الدستور " .. يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، دون المساس بأحكام المادتين 91 و 92 ... " حيث يستشف من هذه المادة انه حتى مجال التعيين المخول لصالح الوزير الأول يبقى محل موافقة رئيس الجمهورية².

د- التوقيع على المراسيم التنفيذية :

بعدما كان دستور 1989 يمنح للوزير الأول حق إصدار المراسيم التنفيذية بصفة مستقلة دون العودة لرئيس الجمهورية، ثم جاء التعديل الدستوري 2008 ليُلغى هذه الاستقلالية ويربط توقيع المراسيم التنفيذية بمدى موافقة رئيس الجمهورية عليها والمراسيم التنفيذية هي نتيجة لتكليف الوزير الأول بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ذلك لان بعض النصوص تتطلب صدور مراسيم توضيحية للنص أو جزء منه³.

وقد نصت المادة 99 على أن الوزير الأول يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك ومن هذه المراسيم :- المراسيم التي تدرج ضمن تنفيذ القوانين والتنظيمات.

¹ - بو الشعير سعيد ، نفس المرجع ، صص 304،305.

² - المادة 6/99 من التعديل الدستوري 2016.

³ - مجبري مراد ، المركز القانوني للوزير الأول في www.droit- alafdal.net/t 1805-topic ، 2019/04/17 الجزائر.

- المراسيم التي بمقتضاها يتم تعيين وإقالة موظفي الدولة التي تدخل ضمن اختصاصات الوزير الأول.

- المراسيم التي بمقتضاها يتم تنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية التابعة له والمصالح الإدارية في الولايات .

- المراسيم التي يتم بموجبها تحديد الاختصاصات لأعضاء الحكومة¹.

هـ- رئاسة اجتماعات الحكومة:

بعد تشكيل الحكومة وتوزيع الصلاحيات يقوم الوزير الأول بتقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه لمباشرة أعمال الطاقم الحكومي، كما يقوم بعرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل بالتشاور مع رئيس الجمهورية². وبعد موافقة البرلمان على برنامج عمل الحكومة يتولى رئيس الحكومة تنفيذه طبقا للمادة 83 من الدستور فهو يسهر على إعداد المخططات الوطنية للتنمية في جميع المجالات السياسية والتربوية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويعمل على مراقبة تنفيذها من خلال الزيارات الميدانية واللقاءات مع مسؤولي المؤسسات الاقتصادية، ومن حيث المشاريع القانونية التي يقترحها البرلمان³.

و- تسيير المصالح الإدارية العمومية وتنظيمها:

تخضع اغلب الإدارات العمومية لسلطة ومراقبة الوزير الأول، فهو الذي يتولى تنظيم المصالح) المركزية للوزارات، ومصالح رئاسة الحكومة، ومصالح إدارة الولاية، وفي كل الأحوال يتولى مهمة التعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح⁴.

الفرع الثاني : صلاحيات الوزراء:

إلى جانب رئيس الحكومة هناك مجموعة من الوزارات، يتأأس كل واحدة منها وزير معين. والوزير هو رجل سياسي يمارس سلطة سياسية، وهو أيضا رئيس إدارة الوزارة . وبهذه

¹ - المادة 6/99 ،من التعديل الدستوري 2016، نفس المرجع.

² - المادة 94 من دستور 2016.

³ - بوكرا إدريس و وافي احمد ، نفس المرجع ، ص 253.

⁴ - المادة 6/99 ،من التعديل الدستوري 2016، نفس المرجع.

الصفة يمارس نشاطا إداريا واسعا وهو الممثل القانوني للدولة والأمر الرئيسي بصرف النفقات العامة ويمارس الوزير ثلاث صلاحيات وهي :

أ- السلطة التسلسلية : وهي السلطة الأهم وتكتسي ثلاث مظاهر:

1- سلطة التأديب :

ويقوم من خلالها الوزير بتقييم حماس وصلاحيات العاملين في الإدارة الوزارية، ومعاينة العاملين على الأخطاء المرتكبة وتكون العقوبة حسب نوع الخطأ المرتكب والتي تبدأ بالتنبيه البسيط وتنتهي بالطرد من الخدمة .

2- سلطة التعليمات والتوجيه:

وهي مجموعة الأوامر الصادرة عن الوزير وتكون الأوامر فردية خاصة بفرد معين، أو جماعية تهم مجموعة من الأفراد وتكون في شكل تعليمات إدارية أو مناشير وزارية.

3- سلطة الإصلاح:

والتي يستطيع الوزير من خلالها تعديل أو إلغاء أو تبديل القرارات المتخذة من قبل الموظفين التابعين له¹.

ب- السلطة التنظيمية :

إن الوزير لا يتمتع بسلطة تنظيمية لأنها من اختصاص رئيس الجمهورية فقط ولا يمكن له أن يتخذ القرارات التنظيمية إلا بإذن من القانون، وذلك لوضعها محل التنفيذ ومن ثم يعد للوزير الحق في تنظيم شروط تطبيق القوانين المكلف بتنفيذها.² وفي حال ما إذا لم يعطه القانون مثل هذه السلطة فإنه يعترف له بهذا الحق كونه رئيس الإدارة وذلك بان يتخذ كل قرار تنظيمي داخلي متعلق بحسن سير العمل في الإدارة الموضوعة تحت سلطته، فالكل يعلم أن الوزير يشارك في إعداد المراسيم التنظيمية التي يتخذها رئيس الجمهورية، فكل مرسوم يحضر أولا بناء على مبادرة احد الوزراء والوزير هو الذي يتولى أمر المشروع

¹ - صاصيلا محمد عرب ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 1986، 4)، ص ص147، 150.

² - محيو أحمد ، نفس المرجع ، ص ص 148-149.

ويدافع عنه، وبالنتيجة فإن المراسيم هي في الواقع من أعمال الوزراء ولكنها قانونيا من عمل رئيس الجمهورية¹.

ج- السلطة الوصائية:

تمارس على السلطات اللامركزية، والوصاية هي نوع من الرقابة على أعمال الأشخاص اللامركزية².

وتأخذ الوصاية شكلا مزدوجا يتمثل في الرقابة على الأجهزة وعلى أعمال الأشخاص المعنوية اللامركزية ونجد أن جميع المؤسسات العامة والوطنية وجميع الشركات الوطنية تخضع لوصاية وزيرها أما البلديات والولايات فتخضع لوصاية وزير الداخلية.

المطلب الثاني : مساهمة الحكومة في العملية السياسية

فالحكومة بمجرد تعيينها تقوم برسم السياسة العامة للبلاد وذلك بإعداد وضبط برنامجها بعد المصادقة عليه من طرف مجلس الوزراء، ثم يقوم رئيس الحكومة بتقديمه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ومن ذلك يقدم عرضا حوله لمجلس الأمة ويتمحور حول برنامج الحكومة التي تشكلت من قبل الانتخابات التشريعية 2007/05/17 برئاسة السيد عبد العزيز بوتفليقة والذي تم الموافقة عليه في جلسة 13 جوان 2007 على محاور أساسية تتمثل في³:

المحور الأول : رشاد الحكم : وجاء النص خصوصا على

- استكمال مسار إصلاح العدالة من خلال : تكييف العهدة التشريعية، والنهوض بالموارد البشرية، وتحديث مناهج العمل، وتطهير الهياكل القاعدية، ووسائل العمل، وإصلاح قطاع السجون، وتحسين نوعية الخدمات، ومهام حماية الأشخاص والممتلكات مع تكثيف محاربة الفساد والرشوة.
- إصلاح مهام الدولة وهيكلها، بدعم دولة الحق والقانون وترقية الحريات العمومية.

¹ - عوايدي عمار ، القانون الإداري الجزء الأول النظام الإداري (الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، ب.ط، 2002) ، ص 226.

² - صاصيلا محمد عرب ، نفس المرجع ، ص ص 150، 147.

³ - ضمبيري عزيزة ، نفس المرجع، ص 78.

- تحديث الإدارة خاصة من خلال سياسة إعادة الاعتبار للتوظيف العمومي والنهوض بإدارة عالية الأداء من خلال تثمين الموارد البشرية وإضفاء المرونة على القوانين الخاصة ووضع نظام جديد للتصنيف.

- تطوير الاتصال، من خلال تأهيل وسائل الإعلام الوطنية العمومية وتطوير خدمة الاتصال العمومية.

- تأطير الشؤون الدينية، من خلال إعادة المسجد لدوره الحقيقي ورفع مستوى المستخدمين .

المحور الثاني : الإصلاحات الاقتصادية

وتتضمن إصلاح المنظومة المصرفية، وتحسين تعبئة الموارد بتحديث الجباية والجمارك ومصالح أملاك الدولة ومن خلال إصلاح المالية المحلية، وتحسين المالية العمومية، تأهيل النشاطات الاقتصادية، تطوير قطاع الطاقة والمناجم¹.

المحور الثالث : البيئة وتهيئة الإقليم والسياحة

حيث تواصل الحكومة عملها في مجال إعادة الاعتبار للأنظمة الايكولوجية، وكذلك عرض الثروة السياحية وإعادة الاعتبار لها وذلك تماشيا مع مقتضيات السياحة الداخلية والخارجية، لضمان التطور المنسجم للتراب الوطني .

المحور الرابع : تطوير الهياكل القاعدية : في هذا المجال تعمل الحكومة على التركيز على مجموعة من القطاعات القاعدية تركز أساسا على تطوير الفلاحة وقطاع الموارد المائي، ومواصلة دعم الدولة لها، وتطوير دعم الإنعاش الريفي، والسكن والعمران والأشغال العمومية والنقل والصيد والمواد الصيدلانية.

المحور الخامس : التنمية البشرية:

تعمل الحكومة على تطوير وتنمية الموارد البشرية في مختلف القطاعات التربوية والتعليم العالي والتكوين المهني والبحث العلمي، وتحقيق السياسة الثقافية من خلال الانسجام

¹ - مهام تنظيم وسير الأمانة العامة للحكومة ، يوم : < http://www.jordap.dz/ H A R /sgg..htm > تم تفحص الموقع 2019/05/10.

الاجتماعي، وكذلك حماية المجاهدين، ونووي الحقوق، ونشر وعي الممارسة الرياضية، وترقية المجال الصحي والتشغيل وتدعيم الحماية الاجتماعية¹.

المطلب الثالث : المسؤولية الملقاة على عاتق رئيس الحكومة

فالحكومة مكونة من رئيس الحكومة ومجموعة من الوزراء وهم مسؤولون عن تنفيذ الأعمال الموكلة لهم أمام رئيس الجمهورية من جهة، ومن جهة أخرى أمام البرلمان الذي له الحق في مساءلة الحكومة وتحمل المسؤولية .

الفرع الأول: مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية

لقد نصت المادة 115 من الدستور على مسؤولية الحكومة أما رئيس الجمهورية فنصت المادة : (إن أعضاء الحكومة مسؤولين أثناء ممارسة كل منهم لمهامهم أمام رئيس الجمهورية)².

حيث نرى أن دستور 1989 الذي عرف ثنائية السلطة التنفيذية خول صلاحية مراقبة عمل الحكومة لرئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، كما يحق لرئيس الجمهورية إنهاء مهام رئيس الحكومة وجوبا ويتمتع المجلس الشعبي الوطني الحق في مناقشة أعمال الحكومة وفي الأخير يقدم توصية على لائحة أو التماس رقابة³ . وعلى نهج دستور 1989 نفسه لم ينص دستور 1996 المعدل في 2008 على مسؤولية رئيس الحكومة (الوزير الأول) أمام رئيس الجمهورية، بل تستكشف من خلال الممارسة العملية لصلاحيات رئيس الجمهورية في المجال التنفيذي ومن خلال الفقرة الثانية من المادة 96 يظهر أن الالتزام الأساسي للوزير الأول هو تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وينسق من اجل ذلك عمل الحكومة وبالتالي فشله في تحقيق الالتزام تترتب عليه مسؤولية أمام من عينه للقيام بذلك⁴.

ومن هنا ننظر إلى أن السلطة التنفيذية تعتبر هيئة متكاملة وتوضع محل الثقة وبالتالي كل ما يخول للسلطة التنفيذية يمتد لرئيس الجمهورية، لذا نرى أن رئيس الحكومة ليس هو الرئيس الفعلي ولا صاحب السلطة السياسية بل هو منفذ للسياسة التي يضعها رئيس

¹ - ضميري عزيزة ، نفس المرجع ، ص 79.

² - المادة 115 ، دستور 1976.

³ - العيفا او يحياء، النظام الدستوري الجزائري ، (الجزائر : ب د ن ، 2002، 1) ، ص 250.

⁴ - عمراوي أمين ، قريشي رفيق ، نفس المرجع ، ص 80.

الجمهورية وعلى ضوء ما رأيناه أن رئيس الحكومة مسئول عن تصرفات رئيس الجمهورية دستوريا وعلى ما يقوم به من ممارسات وأعمال السلطة التي ترجه له¹.

ولم يبين الدستور إنهاء مهام أعضاء الحكومة واكتفى بإسناد مهمة إنهاء مهام الحكومة (رئيسها) لرئيس الجمهورية وبالتالي فإنها تعتبر سلطة دستورية مخولة لرئيس الجمهورية في مقابل سلطة تعيينه وأعضاء الحكومة مرتبطين قانونا مع رئيس الحكومة بمجرد انتهاء مهمتهم بالتبعية².

الفرع الثاني : مسؤولية الحكومة أمام البرلمان

يمارس البرلمان طبقا لأحكام الدستور رقابة الحكومة يمكن أن تترتب عنها مسؤوليتها فبداية دستور 1963 أكد على ذلك بنص المادة 55 : (يطعن المجلس الشعبي الوطني في مسؤولية رئيس الحكومة، بإيداع لائحة سحب الثقة، والتي يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس)³.

إن الرقابة البرلمانية بمختلف أهدافها وطبيعتها ووسائلها تعتبر أساسية في النظام الرقابي وبفعل تطبيق الديمقراطية في المجتمعات والدول المختلفة حيث أصبحت هذه الفكرة منتشرة ومزدهرة إذ انه الأمر الذي أدى إلى بلورة تجسيد الإرادة العامة للشعب والأمة في مجال الرقابة على أعمال الدولة وسد ثغراته ونقائصه بفعل جهود المختصين بالبحث والتأصيل والتنظيم والتحليل لعملية الرقابة البرلمانية⁴. وتتمثل هذه المسؤولية فيما يلي:

1/ مناقشة برنامج الحكومة:

إن برنامج الحكومة يعد تعهدا والتزاما سياسيا يتوجب طرحه على البرلمان من أجل دراسته وتحديد موقفه منه، إذ تقوم الحكومة بمجرد تعيينها بضبط برنامجها وسياستها، ليتم عرضها فيما بعد على المجلس الشعبي الوطني في غضون الخمسة وأربعين يوما الموالية

¹ - بو الشعير سعيد ، نفس المرجع ، ص 257.

² - نفس المرجع السابق ، ص 298.

³ - المادة 55، دستور 1963.

⁴ - عوابدي عمار ، " عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطنين " ، مجلة الفكر البرلماني ،

ع01،(2002)، ص52.

لتعيينها¹. وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج يقدم رئيس الحكومة استقالته طبقا للمادة 01/81 من الدستور، يسعى رئيس الحكومة من خلال عرض برنامجه للحصول على موافقة النواب عليه، فإذا أبدى النواب ملاحظات عليه وجب على رئيس الحكومة تكييف البرنامج وفقا لمناقشاتهم وأرائهم². وعليه يمكن القول إن إقرار المشرع الجزائري لإمكانية تكييف البرنامج الحكومي بما يتوافق وأغلبية النواب يؤدي غرضين، يتمثل الأول في تجنب التصادم بين النواب والحكومة بإحداث توازن بينهما، بينما الغرض الثاني فيتمثل في منح النواب فرصة المساهمة في صنع السياسة العامة عن طريق ما يحدثونه من تغيير في السياسات والبرامج المقترحة من قبلها.

أما في ما يخص عرض الحكومة لبرنامجها على مجلس الأمة دون مناقشة بعد أن يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني والغرض من ذلك هو تمكين مجلس الأمة من مراقبة الحكومة رغم أن المشرع الدستوري لم ينص على ذلك، وهما يكن فان مناقشة مجلس الأمة للبرنامج الحكومي ليس لها أي قيمة قانونية على خلاف مناقشة المجلس الشعبي الوطني³.

2/ بيان السياسة العامة:

تتباين دول العالم في كيفية تشكيل السلطة التشريعية ودورها وتأثيرها في عملية رسم السياسة العامة، ويعتبر تقديم بيان السياسة العامة لهذه الأخيرة السنوي بمثابة وسيلة إبلاغ من طرف⁴. الحكومة لأعضاء البرلمان، وإحاطتهم علما بما تم تنفيذه خلال سنة من تقديم البرنامج، وما هو في طور الانجاز، وأيضا الآفاق المستقبلية التي تنوي الحكومة القيام بها، التطرق إلى الصعوبات التي اعترضتها .

¹ - المادة 91 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² - عبد الناصر جمال ، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد4، د س ، ص 33.

³ - الج. ج.د.ش، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة الفترة التشريعية الأولى، العدد02، الصادر في 2000 (دورة الخريف) ، ص 10.

⁴ - عاشور طارق، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2008-2009، ص 49.

لا تكفي الرقابة السابقة على المخطط الحكومي من طرف البرلمان بل يجب أن تكون رقابة لاحقة بعد مدة زمنية من المصادقة على المخطط بمعنى رقابة لاحقة على واقع العمل التنفيذي على ضوء المخطط المتفق عليه، وذلك من خلال تقديم الحكومة أمام البرلمان بيان سنوي عن سياستها العامة¹.

تقوم الحكومة سنويا بعرض بيان سياستها العامة، وهو إجراء ضروري يمكنها من أداء وتنفيذ برنامجها الذي سبق وان وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، فالحكومة ومن خلال البيان توضح وتبين ما تم انجازه خلال السنة الماضية وما سيتم انجازه في السنة أو السنوات المقبلة مع التطرق إلى مجموع العراقيل التي تصادف تنفيذ البرنامج، الأهداف والأفاق المستقبلية المترتبة على التنفيذ الفعلي والميداني للبرنامج . مناقشة البيان تساعد على الاطلاع على محتواه، وتمكين النواب من إبلاغ مواقفهم عن السياسة العامة للحكومة المطبقة مما يجسد رقابة فعلية على نشاطها وبالتالي تقييم مدى التزامها بتنفيذ السياسة العامة وتحقيق الأهداف المرجوة منها، وقد تختتم المناقشة بإصدار لائحة أو ملتمس رقابة. وليس للائحة أي اثر قانوني لأنها مجرد وثيقة تعبر عن آراء وتوجهات النواب اتجاه السياسة العامة للحكومة، إما بتأييدها أو التحفظ عليها أو لفت انتباه الحكومة لوجود خلل في سياستها أو طرق تنفيذها وما قد يترتب عنه من انحراف في مقاصدها وأهدافها. وعلى العكس من ذلك فان ملتمس الرقابة يعد لائحة فاعلة أو لائحة لوم لأنه ينصب على مسؤولية الحكومة خاصة وان التصويت عليه يؤدي إلى استقالة الحكومة².

أ/ اللائحة:

إن اقتراح اللائحة بشأن السياسة العامة للحكومة يعتبر حقا من الحقوق الدستورية للنواب داخل البرلمان وذلك لتمكينهم من مراقبة عمل الحكومة، ولقد حرص المؤسس الدستوري على أن يكون للمجلس الشعبي الوطني دورا في تقييم بيان السياسة العامة عن طريق اقتراح اللوائح، ويعد اقتراح اللائحة بشأن السياسة العامة يستوجب قبوله توقيع (20) نائبا على

¹ - أبو الطين حسين ، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، مذكرة ماجستير، تخصص : المؤسسات الإدارية والسياسية ، جامعة قسنطينة-01- ، 2013-2014 ، ص 33.

² - ضميري عزيزة ، نفس المرجع ، ص ص 91،92.

الأقل عليه، مع إمكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة، ويستفاد من هذا انه يمكن تقديم عدة اقتراحات لوائح، وحسب القانون العضوي 02/99 في مادته 51 فان اقتراحات اللوائح تقدم خلال الاثنين والسبعين (72) الساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة، لتعرض فيما بعد للتصويت عليها حسب ترتيب إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وأثناء مناقشة اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة فيكون التدخل من قبل :

1 - الحكومة بناء على طلبها.

2 - مندوب أصحاب اقتراح اللائحة.

3 - نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة.

4 - نائب يريد التدخل لتأييد اقتراح اللائحة¹.

وبعد إتباع كل الإجراءات يتم التصويت على اللوائح بالأغلبية وطبقا لنص المادة 56 والمادة 84 من الدستور في فقرتها الأخيرة فانه يمكن للحكومة أن تقدم بيان للسياسة العامة أمام مجلس الأمة.

وبهذا فان اللائحة تعد وسيلة مهمة للفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير، وعد الوفاء بالالتزامات المتفق عليها في إطار البرنامج المصادق عليه، وهي تعتبر بمثابة إنذار للحكومة بهدف استمرار ثقة المجلس الشعبي الوطني بها ومتوقعة على احترام ما تم الاتفاق عليه².

ب- إيداع ملتمس الرقابة :

نعني به لائحة اللوم أو حجب الثقة، وقد عرفت في مجمل التطور الدستوري الجزائري بملتمس الرقابة، فهي تقضي بحصر المسؤولية الحكومية كوسيلة دستورية ذات اثر قانوني

¹ - المادة 55 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999.

² - خرياشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر : دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، 2007، ص ص 122،123.

وهو العزل الجماعي للحكومة برمتها (مسؤولية تضامنية)¹، ويرجع أصل تسمية ملتتمس الرقابة حسب رأي البعض إلى النظام الدستوري المغربي².

ولكي يكون ملتتمس الرقابة قابلا للنقاش والتصويت عليه لابد أن يوقع سبع 7/1 من نوابه، وبعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتتمس الرقابة يمكن التصويت عليه، والتصويت بالموافقة تكون بأغلبية ثلثي (3/2) النواب³. ويودع نص الملتتمس من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وينشر نص الملتتمس في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس وتعلق وتوزع على كافة النواب، ولا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على الملتتمس إلا الحكومة بناء على طلبها، أو مندوب أصحاب الملتتمس، أو نائب يرغب في التدخل لتأييد الملتتمس⁴. ويترتب على مصادقة المجلس الشعبي الوطني على هذا الملتتمس تقديم الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) استقالة حكومته لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 128 من دستور 1989 والمادة 137 من دستور 1996 المعدل⁵. أما بخصوص التعديل الدستوري لسنة 2016، فانه حافظ على نفس شروط وإجراءات ملتتمس الرقابة الواردة في كل من دستور 1989 و 1996 وكذا القانون العضوي 02/99 وذلك بموجب المواد 98.153.154.155 منه⁶.

ج- طلب التصويت بالثقة:

يعد التصويت بالثقة من اختصاص رئيس الحكومة، خلافا لملتتمس الرقابة المخصص أصلا لنواب المجلس الشعبي الوطني، ويمكن أن يتم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق التصويت بالثقة على الحكومة والتي تتوجه للمجلس الشعبي الوطني وتطرح عليه مسألة الثقة ويكون ذلك في حالة ظهور معارضة للحكومة وسياستها داخل البرلمان وخارجه

¹ - شريط وليد ، نفس المرجع ، ص 408.

² - اوصديق فوزي ، نفس المرجع ، ص 149.

³ - أيت ورات ريمة ، أيت ورات ليدية ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية على ضوء دستور 1996ن مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ، تخصص: الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ، 2014-2015، ص ص 63،64.

⁴ - المواد 59،58،60، من القانون العضوي02/99. المؤرخ في 08 مارس 1999.

⁵ - خرباشي عقيلة ، نفس المرجع ، ص 120.

⁶ - بن زاغوا نزيهة ، مرجع سابق ، ص 176.

فتتوجه للمجلس لطلب التصويت بالثقة، وفي حال تصويت المجلس لمصلحتها فذلك يعني استمرار وتجديد الثقة لصالح الحكومة، وفي الحالة العكسية فإنها تجد نفسها مضطرة لتقديم استقالتها، وفي حالة ظهور نزاع بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، وعند حصولها على الثقة فان ذلك يعني تدعيم موقفها اتجاه رئيس الجمهورية وفي حالة العكسية تقدم استقالتها، وفي حالة تقديم الحكومة بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني فإنها تطالب بتصويت الثقة .

ثالثا : الأسئلة :

وهو عبارة عن توجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة من قبل نواب البرلمان، حيث نص المشرع الجزائري في مادتها 124 من دستور 1963 حق أعضاء البرلمان في طرح الأسئلة على الحكومة وتترتب عن هذه الأسئلة إجراء مناقشات عند الضرورة وتقسم إلى أسئلة شفوية وأخرى كتابية.

أ- الأسئلة الشفهية:

برز هذا النوع من الأسئلة مع نشوء أول دستور للجمهورية الجزائرية¹. وحيث يخصص البرلمان جلساتان شهريا للأسئلة الشفهية، ويودع نص السؤال الشفهي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، أو رئيس مجلس الأمة بإرسال السؤال فورا إلى رئيس الحكومة².

وقد نصت المادة 38 من دستور 1963 على السؤال الشفوي ب: "يمارس المجلس الشعبي الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة الاستماع إلى الوزراء أو السؤال الكتابي أو السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها"³.

بينما في دستور 1996 في المادة 134 نصت على انه "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى عضو الحكومة كما نص المؤسس الدستوري على أن

¹ - المادة 38 ، من دستور 1963 .

² - بن صفي علي ،تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع: الإدارة والمالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2000-2003 ، ص 158.

³ - المادة 38 ، من دستور 1963 ، نفس المرجع.

الإجابة على السؤال الشفوي تكون في جلسات المجلس دون تحديد اجل الإجابة عليه¹.
ب- الأسئلة الكتابية:

يتم طرح الأسئلة من هذا النوع عن طريق الكتابة من قبل نواب البرلمان إلى أعضاء الحكومة وتكون الإجابة على الأسئلة المكتوبة على حسب السؤال وفي المجال المحدد، وتعتبر وسيلة ناجعة في الحصول على المعلومات الضرورية وأداة فعالة لمراقبة عمل الحكومة. حيث يقوم البرلمان بإيداعه إلى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ثم يقوم بإرساله إلى رئيس الحكومة من قبل رئيس الغرفة الأولى أو الثانية وتجب عليه الحكومة خلال 30 يوما من تاريخ إيداعه². وبالعودة إلى الدساتير نجد أنها طبقت في دستوري 1963 و 1976 غير أن هذا الأخير تناول الأسئلة الكتابية دون غيرها وتكون مدة الإجابة على السؤال 15 يوما، أما في ظل دستور 1989 و 1996 بعد استحداث منصب رئيس الحكومة أصبحت الأسئلة تطرح عليه ويكون الجواب في اجل أقصاه 30 يوما³. وإذا لم تجيب الحكومة على السؤال الكتابي يتحول إلى سؤال شفوي⁴.

رابعا: حق إجراء تحقيق:

بموجب المادة 161 من دستور 1996 يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، ضمانا لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الحكومة يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، كيفية تشكيل هذه اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق والحماية المبسطة على أعضائها والجزاء المترتبة عن نتائج التحقيق.

وتكمن أهمية اللجان في توضيح رؤية أعضاء البرلمان حول القضية المطروحة وإبراز مواقف الضعف أو القوة في برنامج وسياسات الحكومة أو الأخطاء المرتكبة أثناء التنفيذ، إلى

¹ - عمر اوي أمين ، قريشي رفيق ، نفس المرجع ، ص 84.

² - عاشور نصر الدين ، السلطة التشريعية في الدساتير المقارنة وآثارها في النظام الجزائري ، مذكرة ماجستير (جامعة بسكرة ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، 2003) ن ص ص 175-176.

³ - القانون رقم 89-16 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، الجريدة الرسمية العدد 58، الصادرة بتاريخ 11 ديسمبر 1989.

⁴ - المادة 02/134 ، من دستور 1996.

جانب تقديم بعض الاقتراحات والتوصيات الضرورية لتجاوز ذلك الضعف أو الخطأ في السياسة أو في كيفية تنفيذها، وقد تستخدم اللجان في بعض الحالات من طرف النواب بهدف الضغط على الحكومة واسترجاع زمام المبادرة في بعض القطاعات بخصوص بعض السياسات، ومهمة اللجنة الأساسية جمع ما تراه مناسباً من أدلة وقرائن وشهادات الأطراف الذين تستمع إليهم وإبداء رأيها في تقرير ترفعه للمجلس. أن ظهور النظام البرلماني أدى إلى نشأة اللجان التحقيقية وتأتي بعد التصويت على لائحة تودع من نائب، شرط ألا تكون قد بوشرت إجراءات قضائية في نفس الملف الذي ستتناوله لجنة التحقيق بالمعالجة¹.

5/ الاستجواب:

هناك من يعتبر الاستجواب آلية دستورية تتيح للنواب وأعضاء البرلمان فرصة مطالبة الحكومة بتقديم توضيحات، واستفسارات حول قضية من قضايا الساعة، فهو قيد على الحكومة لأنه يجبرها على المتابعة والاطلاع الدائم على قضايا الساعة ذات الصلة بالمصلحة العامة للدولة وهناك من يعتبره آلية رقابية يحق لعضو البرلمان بمقتضاها مطالبة عضو الحكومة ببيانات عن السياسة العامة للدولة بهدف المناقشة والانتقاد إلى جانب المساءلة. لكل نائب أو عضو حق المشاركة في الاستجواب².

كما يعرف الاستجواب في مضمونه بأنه اتهاماً لأحد أعضاء الوزارة بشأن موضوع يدخل في اختصاص الوزارة التي يتولاها، وذلك بالاعتماد على معلومات متوفرة لدى عضو البرلمان المستجوب، وهدفه يرمي إلى محاسبة الوزير على عمل منتقد داخل أعمال الوزارة³. وقد قرر من نص المادة 133 من التعديل الدستوري لسنة 1996 حقاً أساسياً للبرلمان لمراقبة الحكومة وهو الاستجواب، وفي الكثير من النظم فإن الاستجواب يؤدي إلى إجراء مناقشة يترتب عنها إصدار لائحة قد تذهب إلى حد سحب الثقة من الحكومة

¹ - دنش رياض ، نفس المرجع ، ص 393.

² - عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، مصر دار الفكر العربي، (د س ن) ، ص 293.

³ - بوسالم دنيا ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير ،شعبة : قانون إداري ومؤسسات دستورية ، كلية الحقوق،جامعة باجي مختار ، 2006/2007، ص 121.

خلاصة الفصل الثاني:

في هذا الفصل تطرقنا إلى الدور البارز والهام الذي تلعبه السلطة التنفيذية في عملية صنع السياسة العامة وذلك من خلال الدور الذي يلعبه كلا من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في العملية السياسية ، وهذا من خلال الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية سوى كان في الظروف العادية أو الظروف الغير عادية وهناك عوامل تأثر في القرارات المنبثقة من طرف الرئيس كعامل الشرعية وعامل الوقت المتاح والملائم وكذا جماعات المصالح..... الخ، كما تناولنا دور الحكومة كفاعل رسمي في عملية صنع السياسة العامة وذلك من خلال توضيح الصلاحيات المخولة لرئيس الحكومة والمسؤولية المزدوجة للحكومة (مسؤولية أمام رئيس الجمهورية، والمسؤولية أمام البرلمان) ومن خلال هذا نستنتج أن السلطة التنفيذية تعتبر الفاعل الأكثر تحكما هيمنة وسيطرة في عملية صنع السياسة العامة عن باقي المؤسسات الرسمية الأخرى وهذا من خلال الصلاحيات الموسعة التي خولها لها الدستور كالتدخل في السلطة التشريعية من خلال قيام رئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر في حالة شغور البرلمان أو بين دورتي البرلمان (عطلة البرلمان) وعدم استقلالية البرلمان وبقائه تحت هيمنة السلطة التنفيذية، وباعتبار أن رئيس الجمهورية هو القاضي الأول في البلاد ورئيس المجلس الأعلى للقضاء ، و من صلاحياته تعيين القضاة و هذا إلى جانب الدور الذي يلعبه رئيس الحكومة أو الوزير الأول في مجال المبادرة بمشاريع القوانين فمعظم النصوص القانونية تأتي بناء على مبادرة الحكومة فمجمل هذه الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية لدليل على هيمنتها و سيطرتها و سموها على السلطتين التشريعية و القضائية في عملية صنع السياسة العامة .

الختامة

الخاتمة :

إن السياسة العامة باختلاف تعاريفها وتعدد خصائصها وتصنيفاتها لن تصبح عملية تجسيد جميع واهم التفاعلات الحاصلة بين مختلف الفواعل الرسمية والغير رسمية في إطار الاديولوجية والنسق السياسي السائد ومن خلال مجموعة الأبنية والمؤسسات القائمة إلا في ظل نظام ديمقراطي ولان التحول الديمقراطي في الجزائر مع نهاية الثمانينات لم يكن وليد خيار حر من الفواعل المتحكمة في السلطة بل كان استجابة لضغوط داخلية يمكن تلخيصها في أزمت التمنية السياسية وضغوط خارجية نابعة من تحولات وتطورات دولية حيث نجد أن الجزائر قد مرت وشهدت عدة محطات ومراحل وتطورات دستورية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وقد أدت هذه التحولات أو التطورات إلى زيادة التدخل والمشاركة في عملية صنع السياسة العامة سوى كانت هذه الفواعل رسمية أو غير رسمية وهذا بعد التحول من الأحادية إلى التعددية وفتح المجال لكل الفواعل للتدخل والمشاركة، ويختلف دور وأهمية هذه الفواعل عن بعضها البعض في عملية صنع السياسة العامة والتي تعتبر محصلة التفاعل القائم بين هذه الفواعل والذي يكون على شكل صراعات واحتكاكات ومساومات وهيمنة.... وغيرها، ورغم مشاركة كل الفواعل إلا أنها تبقى عاجزة عن التأثير والمساهمة في عملية الصنع والسبب وجود هناك سيطرة وهيمنة من قبل السلطة التنفيذية والتي تعتبر كفاعل رسمي وكأقوى هيئة والتي تسعى إلى إبعاد جميع الفواعل الأخرى للسيطرة الكلية والشاملة على عملية صنع السياسة العامة .

فالدور الأساسي للسلطة التنفيذية يتمثل في تنفيذ القوانين والإشراف الصحيح لهذه القوانين، إلا أن الواقع وفي جل الأنظمة السياسية هناك تأثير واضح وتغول من جانب السلطة التنفيذية في عملية اتخاذ القرارات، حيث نجد أن المشرع الجزائري منح للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة جعلته في مركز القوة وهيمنة وتفوقه على باقي المراكز الأخرى في الدولة وهذا بانفراده بزمام أمور السلطة إلى جانب الوزير الأول والذي يعتبر المساعد والمعاون والمنفذ لكل قرارات رئيس الجمهورية، بمعنى انه ليس للقطاعات أو الأحزاب أو الهيئات المؤسساتية الأخرى أي دور مستقل في عملية صنع السياسة العامة ورغم التعديلات التي طرأت على الدساتير التي عرفت الجزائر إلا انه يبقى مركز الرئيس من أسمى واهم المراكز في الدولة ويعتبر أهم ركيزة أساسية ؛ بحيث يعتبر رئيس

الجمهورية هو المهيمن والضابط للعملية السياسية وذلك تبعا للصلاحيات التي تعزز دوره في عملية صنع السياسة العامة هذا إلى جانب الدور الذي يلعبه رئيس الحكومة أو (الوزير الأول) وخاصة في مجال المبادرة بمشاريع القوانين فمعظم النصوص القانونية تأتي بناء على مبادرة الحكومة.

ولا يقتصر الدور على هيمنة السلطة التنفيذية فقط، بل تعدى ذلك إلى التأثير والسيطرة على السلطة التشريعية وتتمثل في عجز البرلمان على إقرار مسؤولية رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، نجد أن المشرع الجزائري قد مكن رئيس الجمهورية من سلطة الحل والتي تعتبر أداة ردية للسيطرة على عمل البرلمان، بالإضافة إلى هيمنته على العمل التشريعي والمتمثل في التشريع بالأوامر والحق في الإصدار وطلب إخطار المجلس الدستوري كلها آليات تساهم في تدخل وتأثير رئيس الجمهورية في العمل التشريعي، وبفعل احتكار وهيمنة السلطة التنفيذية على العملية السياسية، أدى ذلك إلى استقطاب واهتمام الدارسين والباحثين إلى ضرورة إيجاد حلول للحد من سلطة المؤسسة التنفيذية وسيطرتها والبحث عن الميكانيزمات والآليات لضبط أعمال هذه الهيئة وتكريس مبدأ المسؤولية لها ، وعليه ومن خلال دراستنا للموضوع توصلنا لمجموعة من النتائج والاقتراحات ومنها:

- الخصوصية التي طبق بها مبدأ الفصل بين السلطات أنتجت نظاما مغايرا للأنظمة الدستورية التقليدية

- الهيمنة المطلقة للسلطة التنفيذية وتدخلها في عمل السلطات الأخرى كالتشريعية

والقضائية مما يعكس تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وهذا ما نلاحظه في النظام الجزائري

- مركز رئيس الجمهورية ساهم في توسيع السلطة الرئاسية بالسيطرة التامة على الحياة

السياسية كونه يمسك بزمام السلطة السياسية ، ويجمع في حوزته الاختصاص التنفيذي

والتشريعي والقضائي التي أسنדהا له الدستور سوى في الظروف العادية أو غير العادية.

- عدم توفير الآليات اللازمة لتحقيق الانسجام وإحداث التوازن بين منصب الرئيس

والوزير الأول مما يحد من شخصية وسلطة الوزير الأول من حيث أدائه لوظيفته والمهام

الموكلة إليه.

- ضعف دور المؤسسة التشريعية في العمل الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية

وخاصة رئيس الجمهورية .

- عدم تمتع الوزير الأول بالاستقلالية في كافة السلطات الممنوحة له في إعداد برنامج الحكومة وبالمقابل يتحمل كامل المسؤولية ، ليكون الدرع الذي يمكن أن يصدر المسؤولية عن رئيس الجمهورية.

فمن خلال هذه النتائج يمكن أن نصل إلى عدة توصيات واقتراحات منها:

- تدعيم مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقه بالشكل الذي ينتج عنه توازن بين عمل المؤسسات.

- الحد من سيطرة السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى وتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية في مواجهته للسلطات الأخرى كالتشريعية والقضائية.

- تفعيل العمل الرقابي في ما يخص التجاوزات والأفعال التي يمكن أن تحدث من جراء عدم الاستعمال الجيد للسلطة والتحكم في الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية.

- إعادة النظر في التعديلات الخاصة بالسلطة التنفيذية أوفي مركزي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية - رئيس الحكومة) وذلك على أساس التعاون فيما بينها دون سمو عنصر على آخر.

- إعطاء الوزير الأول حق التوقيع على كل القرارات التي يتم التداول بشأنها وبهذا يتم نقل اختصاص الوزير الأول من كونه اختصاص تقني إلى كونه صاحب قرار سياسي فاعل.

وفي الختام ومحصلة لكل ما سبق ذكره يمكننا القول أن السياسة العامة هي محصلة مختلف التفاعلات الحاصلة بين مختلف الفواعل الرسمية والغير رسمية، وأصبحت كحقل علمي منفرد بذاته مما أدى بالكثير من العلماء والمفكرين وأهل الاختصاص إلى دراسة وصياغة نظريات للتفسير والتحليل التي تنتهجها؛ فتحقيق الانشغالات والمطالب وكذا إيجاد حلول لمشاكل المواطن مرهونة بمدى القدرة على النجاح في عملية صياغة ورسم وتنفيذ السياسة العامة بشكل دقيق وكذلك بمدى التعاون والترابط بين السلطات السياسية الفاعلة وليس بسمو سلطة على أخرى.

قائمة المصادر والمراجع

1/ قائمة المصادر:

1/1 - الدساتير والقوانين:

- 1- دستور سنة 1963 وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 8 سبتمبر 1963 واصدر في 10 سبتمبر. 1963.
- 2- دستور 1976 وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 19 نوفمبر 1976 واصدر بأمر رقم 79/76 في 22 نوفمبر 1976.
- 3- دستور 1989 وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 23 فيفري 1989 واصدر بمرسوم رقم 18/89 في 28 فيفري 1989.
- 4- دستور سنة 1996 وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 28 نوفمبر 1996 واصدر بمرسوم رقم 438/96 في 7 سبتمبر 1996.
- 5- التعديل الدستوري سنة 2008 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008.
- 6- التعديل الدستوري سنة 2016 المؤرخ في 06 مارس 2016.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر ج ج ، ع 29 ، المؤرخة في 12 جوان 1991.
- 8 -المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر ج ج ، ع 10 ، سنة. 1992.
- 9- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة الفترة التشريعية الأولى، العدد 02، الصادر في 2000 (دورة الخريف) .

2/1 - المعاجم:

- 1- احمد سعيقان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية ، بيروت: مكتبة لبنان، 2004.

3/1 الكتب باللغة العربية:

- 1- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة- مدخل بيئي مقارن، بيروت: دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1979.

- 2- احمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات : مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، الطبعة الأولى، الإمارات: سلسلة الدراسات الاجتماعية ، 1994.
- 3- ادريس بوبكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزء 1، 1994.
- 4- ادريس بوبكرا واحمد وافي ، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996،الجزائر:المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1991.
- 5- ادريس بوبكرا واحمد وافي ، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 6- الخزرجي ثامر كمال محمد، النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة ، عمان: دار مجدلاوي الطبعة الأولى، 2004.
- 7- الطيب حين ابشر، الدولة العصرية دولة مؤسسات ، القاهرة: الدار الثقافية للنشر والتوزيع، 2000.
- 8- إبراهيم درويش، النظام السياسية دراسة فلسفية تحليلية ، القاهرة: دار النهضة العربية، 1998.
- 9- العزاوي وصال نجيب، مبادئ السياسة العامة ، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2004.
- 10- الفهداوي فهمي خليفة، السياسة منظور كلي في البنية والتحليل ،عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2001.
- 11- الفهداوي فهمي خليفة، السياسة منظور كلي في البنية والتحليل ،عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2007.
- 12- الموند جبريال واخرون ، السياسة المقارنة إطار نظري ،ترجمة محمد زاهي المغيربي بنغزي : منشورات جامعة قار يونس، 1996.
- 13- اندرسون جيمس، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2002.

- 14- العيفا اويحيا، النظام الدستوري الجزائري، الجزائر الطبعة الأولى، 2002.
- 15- اوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 1994.
- 16- إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية ، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط4، 1989.
- 17- الشيخ عبد الوهاب خلاف، السياسة الشرعية أو نظام الدولة الإسلامية في الشؤون الدستورية والخارجية والمالية، لبنان، بيروت، مؤسسة الرسالة، ط2، 1984.
- 18- بو الشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط6، ج2، الجزائر، 2004 .
- 19- بو الشعير سعيد ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ، السلطة التنفيذية ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء 03 ، الطبعة الأولى، الجزائر ، 2013.
- 20- بوقفة عبد الله، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود ، الجزائر: دار الهدى للنشر والتوزيع، ب ط، 2006.
- 21- جمعة سلوى الشعراوي، تحليل السياسة العامة في الوطن العربي ، القاهرة: مركز الدراسات واستشارات الإدارة العامة، 2002.
- 22- حلمي محمود، نظام الحكم الإسلامي مقارنا بالنظم المعاصرة ، ط3، دار الفكر العربي، مصر ، 1975.
- 23- دسوقي رأفت، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، الإسكندرية: دار منشأة المعارف، ب ط ، 2006.
- 24- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزائر : دار النجاح، 2005.
- 25- د- بسيوني عبد الله عبد الغني، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1997.
- 26- د- عادل ثابت، النظم السياسية : دراسة للنماذج الرئيسية الحديثة ونظام الحكم في البلدان العربية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2001.

- 27- عليوة السيد ودرويش عبد الكريم، دراسات في السياسة العامة وصنع القرار ، القاهرة: مركز القرار للاستشارات ، 2000.
- 28- عوابدي عمار ، القانون الإداري، الجزء الأول النظام الإداري ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2002.
- 29- رايmond كارفيلد كيتيل ، العلوم السياسية ، ترجمة فاضل زكي محمد ، ط2 ، ج2، مكتبة النهضة ، بغداد ، 1963.
- 30- روبرت دال ، التحليل السياسي الحديث ، ت علا أبو زيد، الطبعة الخامسة ، مصر: مركز الأهرام للترجمة والنشر ، 1993.
- 31- كمال المنوفي، الثقافة السياسية المتغيرة، السياسة الدولية، العدد 34 ، 1979.
- 32- لباد ناصر، القانون الإداري، الجزائر: منشورات دحلب، د س ن.
- 33- عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، مصر دار الفكر العربي،(د س ن)
- 34- عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، الجزائر : دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، 2007.
- 35- عز الدين بغداددي ، الاختصاصات الدستورية لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، الجزائر : مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2009.
- 36- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار ريحانة، الجزائر، 1996.
- 37- عباس عمار ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر ، 2010 .
- 38- فاطمة الربايعة ، تحليل السياسة العامة ، نظرة في الممارسة ، في: علي الدين هلال (وآخرون ...) ، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي ، القاهرة ، مركز دراسات واستثمارات الإدارة العامة ، 2004.
- 39- فارس شلالي، دور السياسة التشغيلية في معالجة مشكل البطالة في الجزائر خلال الفترة 2001-2004، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005.

- 40- محيو احمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 1996.
- 41- محمد العلي المهنا ، الإدارة في الإسلام، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- 42- مصطفى أبو زيد فهمي ، حسين عثمان ، الإدارة العامة ، الإسكندرية : دار الجامعة الجديد ، 2003.
- 43- محمد نصر مهنا، النظرية السياسية المقارنة ، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، د ت.
- 44- محمد نصر مهنا، علم السياسة، القاهرة، دار الفكر العربي، د ت ن .
- 45- محمد قاسم القريوتي، رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة، الكويت: درمك، 2006.
- 46- محمد عبد العز نصر، في النظريات والنظم السياسية، بيروت : دار النهضة العربية ، د ت ن .
- 47- محمد عرب صاصيلا، محاضرت في المؤسسات الإدارية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، 1986.
- 48- محمد سليم السيد، تحليل السياسة الخارجية ، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية ، 1998.
- 49- منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2012.
- 50- محمود الخالدي، قواعد نظام الحكم في الإسلام ، قسنطينة، مؤسسة الإسراء للنشر و التوزيع، ط1، داخل الجزائر، 1991.
- 51- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، د ط ، 1996.
- 52- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري، عنابة : دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002.
- 53- ناجي عبد النور ، مقدمة في دراسة السياسة العامة ، عنابة : دار العلوم للنشر والتوزيع، د ط ، 2014.

54- ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، ديوان المطبوعات الجامعية، قسنطينة، 2006.

55- نظام بركات، وآخرون، مبادئ علم السياسة ، الرياض : مكتبة العبيكان، الطبعة الثانية، 2001.

56- عبد العزيز صالح بن حيتور، الإدارة العامة المقارنة، عمان : الدار العالية الدولية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2000.

57- عثمان ياسين الرواف، المؤسسات السياسية، في نظام بركات وآخرون، مبادئ علم السياسة، مكتبة العبيكان، الرياض، الطبعة السابعة، 2008.

58- عصام علي الدبس، النظم السياسية: السلطة التشريعية، عمان: دار النشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2011.

59- عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية، بين التطبيق دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي القانونية، بيروت، 1998.

60- فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 1998.

61- سليمان صالح الغويل، ديمقراطية الأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة - دراسة تحليلية في ضوء القوانين الدستورية المقارنة، بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، الطبعة الأولى، 2003.

62- هشام عبد الله، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر ، عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1998.

4/1 :الكتب باللغة الأجنبية :

1.G.A.Jacobsen and M.H.Lipman political Science second edition
.Re.by William L.shell Barnes and Noble Book New York 1979p

5/1: المجالات:

- 1- جمال عبد الناصر ، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي ، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد4، دس .
- 2- خدوجة خلوفي ، التشريع عن طريق الأوامر في ضل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016 ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، ع06، جامعة البويرة ، 2016.
- 3- رياض دنش ، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ضل التعديل الدستوري 1996 ، مجلة الاجتهاد القضائي ، ع 04 ؛ جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2008 .
- 4- عمار عوابدي، " عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطنين " ، مجلة الفكر البرلماني ، ع01، 2002.
- 5- فاتح خلاف ، عزيزة شبري ، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبق للتعديل الدستوري 2016 ، مجلة أبحاث قانونية وسياسية ، ع02، جامعة محمد الصديق بن يحي ، جيجل ، 2016.
- 6- فتاح شباح ، مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008 ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، العدد05 ، مارس 2015 .

6/1 الرسائل العلمية:

1/ مذكرات الدكتوراه :

- 1- الحاج كرزادي ، الفصل بين السلطات في النظام الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم القانونية ، تخصص قانون عام الجزء الأول كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2014-2015 .
- 2- دلال لوثن ، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية ، تخصص قانون عام ، 2012.
- 3- محمد اومايوف ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2013.
- 4- نزيهة بن زاغو ، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي ، دراسة مقارنة ، أطروحة من اجل الحصول على شهادة دكتوراه ه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2008.-2009
- 5- عيس طيبي ، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008 ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2011.
- 6- وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012 .

2/ مذكرات الماجستير :

- 1- احمد بركات ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد ، 2007-2008 .

- 2- جعفر وحيدة ، **المجال التنظيمي في النظام القانوني** ، مذكرة لنيل شهادة شهادة الماجستير في القانون العام ، الفرع العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر - 1 ، بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2013-2014 .
- 3- حنان مفتاح رزيق ، **رئيس الجمهورية بين الدستورين الأمريكي والجزائري** ، دراسة مقارنة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ، فرع القانون الدستوري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، د س م .
- 4- حسين أبو الطين، **الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه** ، مذكرة ماجستير، تخصص : المؤسسات الإدارية والسياسية ، جامعة قسنطينة-01- ، 2013-2014.
- 5- دنيا بوسالم ، **الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996** ، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير ،شعبة : قانون إداري ومؤسسات دستورية ، كلية الحقوق،جامعة باجي مختار ، 2006/2007.
- 6- ضميري عزيزة ، **الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر** ، مذكرة ماجستير في التنظيمات السياسية والإدارية (جامعة باتنة: كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2008)
- 7- كيواني قديم ، **السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري 2008** ، مذكرة بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع قانون المؤسسات ،كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2011-2012 .
- 8- محمد الأمين بولوم ، **البنية القانونية والدستورية في ظل دستور 1996** ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق، جامعة ابوبكر بلقايد ،تلمسان، 2008.
- 9- محمد فقير ، **علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري دراسة مقارنة** ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه ، فرع القانون العام ، تخصص إدارة ومالية ، كلية الحقوق ، جامعة احمد بوقرة ، بومرداس .

- 10- محمد بودة ، رئاسة الحكومة في النظام السياسي الجزائري ، دراسة مقارنة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة وهران ، 2000 .
- 11- نصر الدين عاشور ، السلطة التشريعية في الدساتير المقارنة وآثارها في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير (جامعة بسكرة، معهد العلوم القانونية والإدارية ، 2003 .
- 12- عبد العزيز برقوق ، ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002 .
- 13- علي بن صفي ، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري ، بحث لنيل شهادة الماجستير ، فرع : الإدارة والمالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002-2003.
- 14- علي صغير جمال ، العلاقات 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 .
- 15- سهام عباسي ، ضمانات واليات حماية حق الترشح في المواثيق الدولية والمنظومة التشريعية الجزائرية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، تخصص قانون دستوري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة 2014 .
- 16- طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2008-2009 .
- 17- ياسين ربوح ، المركز القانوني لرئيس الحكومة في التعديل الدستوري لسنة 2008 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتور ه ، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013 .

3/مذكرات الماستر:

- 1- الياس ايت صالح، عن ازدواجية السلطة التنفيذية على ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام ، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015.
- 2- أحرaban و وسيم ،سهام زايددي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية على ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر ،فرع القانون العام :تخصص الجماعات الإقليمية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة عبد الرحمان ميرة ،بجاية 2015 .
- 3- أمين عمراوي ، رفيق القرشي ، السلطة التنفيذية في الدساتير الجزائرية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون ،تخصص قانون عام معمق ، كلية الحقوق ، بودواو ، جامعة محمد بوقرة ، بومرداس ، 2015-2016 .
- 4- حفيظة عامر ، السلطات الإدارية المركزية في الجزائر ، مذكرة مكملة من متطلبات شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2013-2014 .
- 5- خديجة بناي ، حفيظة خلوفي ، إشكالية المركز القانوني للسلطة التنفيذية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، فرع القانون العام تخصص: قانون الجماعات الإقليمية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2013 .
- 6- خديجة حمدي ، هجير بلحاج ، التنظيم الإداري في الجزائر ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر ، تخصص تسير وإدارة الجماعات المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مصطفى اسطنبولي ، معسكر.
- 7- ريمة أيت ورات، ليدية أيت ورات ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية على ضوء دستور 1996 مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ، تخصص: الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ، 2014-2015 .
- 8- مريانة تيري ،مربوحة يحياوي ، حدود الإصلاحات الدستورية في تكريس التوازنات الأساسية للمؤسسات الدستورية للدولة ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص :

الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2016-2017.

9- عبد الحق كرمية ، **طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996**، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية ، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ألكلي محند اولحاج ، البويرة، 2015 .

7/1: المراجع الالكترونية:

1- الصاوي (صلاح)، الوجيز في فقه الخلافة، (كتاب الكتروني) بدون دار وسنة و مكان النشر .

2- www.dz.com/forum/threads/1847/- 01 افريل 2019.

3- جمانة نمور، " العفو العام في الجزائر " ، تم تفحص الموقع يوم : 2019/04/15.

www.aljazeera.net/ NR/exers/ A33B46D3-7214-477B-B390-
< http:// F225A334D54F.htm>

4- النص الكامل لكلمة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بمناسبة عيد الاستقلال ، يوم
www.aljazeera.net/ NR/exers/ A33B46D3-7214-477B-،2006/07/04
< http:// B390-F225A334D54F.htm>

5- خطاب الرئيس بمناسبة استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء حول مشروع الميثاق من اجل
السلم والمصالحة الوطنية يوم 2005 /08/16

ma-ar/exers/ stories//08/16/4512588> 2019/05/10Php story=
< http:193.194.78.233/

6- كلمة رئيس الجمهورية في افتتاح اجتماع الحكومة والولاية، يوم 52006 /12/10

story= ?php ./ ma-ar/exers/ stories193.194.78.233//:< http
/7196730> 2019/05/03/

< http://www.azzaman .com/ azz/article/2002/04/04-29/789..htm>

7 - مراد مجبري ، المركز القانوني للوزير الأول في الجزائر
www.droit- alafdal.net/t 1805-topic، 2019/04/17

8- مهام تنظيم وسير الأمانة العامة للحكومة ، تم تفحص الموقع يوم : 2019/05/10

dz/ H A R /sgg..htm>.www.jordap://< http

9- علي كردي ، الاهتمام بالإدارة والقيادة والفكر الاستراتيجي : السياسة العامة ،الميثابي
3 جوان 2003

kenanaonline.com/alikordi على الموقع .

10 - د- إبراهيم الحجازين، الأنظمة السياسية المعاصرة ، بنيتها وأنواعها
ttal- taleanews.com :http

الفهرس

الصفحة	المحتوى
	الإهداء
	تشكر وتقدير
أ	المقدمة
7	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للسياسة العامة والسلطة التنفيذية
8	مدخل الفصل الأول
9	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للسياسة العامة
9	المطلب الأول: نشأة السياسة العامة والمفاهيم المتعلقة بها
9	الفرع الأول: نشأة وتطور السياسة العامة
13	الفرع الثاني: مفهوم السياسة العامة
17	المطلب الثاني: خصائص السياسة العامة ومستوياتها
17	الفرع الأول: خصائص السياسة العامة
19	الفرع الثاني: مستويات السياسة العامة
22	المطلب الثالث: الفواعل المؤثرة في صنع السياسة العامة
22	الفرع الأول: الفواعل الرسمية
29	الفرع الثاني: الفواعل الغير رسمية
36	المبحث الثاني: السلطة التنفيذية
37	المطلب الأول: ماهية السلطة التنفيذية
38	المطلب الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية
39	المطلب الثالث: تشكيلة السلطة التنفيذية في مختلف الأنظمة السياسية
40	الفرع الأول: السلطة التنفيذية في النظام غير البرلماني والبرلماني
42	الفرع الثاني: السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي الأمريكي والنظام المجلسي
44	الفرع الثالث: السلطة التنفيذية في النظام الإسلامي (الدولة الإسلامية)
45	المبحث الثالث: دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في مختلف الأنظمة السياسية
45	المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في النظام البرلماني
47	المطلب الثاني: دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في النظام الرئاسي والشبه الرئاسي
51	خلاصة الفصل الأول
52	الفصل الثاني: السلطة التنفيذية كفاعل رسمي في رسم السياسة العامة
53	مدخل الفصل الثاني

54	المبحث الأول: السلطة التنفيذية في الجزائر النشأة، التطور، التركيبية
54	المطلب الأول: نشأة وتطور السلطة التنفيذية في الجزائر
56	المطلب الثاني: تركيبة السلطة التنفيذية من خلال دستور 2016
56	الفرع الأول : تنظيم المؤسسة الرئاسية
62	الفرع الثاني : التنظيم الحكومي
70	المبحث الثاني : مساهمة رئيس الجمهورية في العملية السياسية
70	المطلب الأول : الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية دستوريا
70	الفرع الأول : الصلاحيات المخولة له في الظروف العادية
74	الفرع الثاني : الصلاحيات المخولة له في الظروف الغير العادية
81	المطلب الثاني: أنماط اتخاذ القرارات من طرف رئيس الجمهورية والعوامل المؤثرة فيها
81	الفرع الأول: أنماط اتخاذ القرارات من طرف رئيس الجمهورية
84	الفرع الثاني : العوامل المؤثرة في القرارات الرئاسية
87	المطلب الثالث: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية
90	المبحث الثالث: الحكومة كفاعل رسمي في صنع السياسة العامة
90	المطلب الأول: الصلاحيات الدستورية لرئيس الحكومة والوزراء دستوريا
90	الفرع الأول : صلاحيات رئيس الحكومة
92	الفرع الثاني : صلاحيات الوزراء
94	المطلب الثاني: مساهمة الحكومة في العملية السياسية
96	المطلب الثالث: المسؤولية الملقاة على عاتق رئيس الحكومة
96	الفرع الأول :مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية
97	الفرع الثاني: مسؤولية الحكومة أمام البرلمان
104	خلاصة الفصل الثاني
106	الخاتمة
111	قائمة المصادر المراجع
124	فهرس المحتويات

ملخص الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى استحضار أهم المحطات التاريخية التي شهدتها السياسة العامة والوقوف على أهم الخصائص والمستويات التي تميزها عن باقي السياسات ، وكذا التطرق إلى أهم فاعل رسمي مساهم في صنعها وهو السلطة التنفيذية والتي تعتبر المهيمن الأكبر على العملية السياسية لما لها من صلاحيات تميزها عن السلطات الأخرى، خاصة الدور الذي تلعبه في عملية صنع السياسة العامة الأمر الذي يجعل منها صاحبة اليد الطويلة في العملية السياسية فهي تسعى إلى تنفيذ القوانين والإشراف على الإدارة ، والتيها ترجع عملية اتخاذ القرار باعتبارها المرحلة النهائية للقرار من خلال رئيس الجمهورية، فالسلطة التنفيذية يبرز دورها بشكل واضح في غالبية النظم السياسية في رسم السياسة الخارجية والعسكرية للبلاد وبسبب الهيمنة التي تكتسبها السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري .

الكلمات المفتاحية : السياسة العامة، السلطة التنفيذية، الفواعل الرسمية، الدستور

Résumé :

Le but Cette étude vise à évoquer les station historiques les plus importants témoins par les politiques publiques ،et se tenir sur les caractéristiques les plus importantes et les niveaux qui les distinguent du reste des politiques ainsi que abordé l'acteur le plus important actionnaire formel dans le secteur manufacturier dont le pouvoir exécutif qui est la grande dominante sur le processus politique،en raison de ses pouvoirs d'excellence tous les autres pouvoirs،en particulier le rôle qu'il joue dans le processus d'élaboration des politiques publiques ce qui les rend à long sa main dans le processus politique ils cherchent à l'application de la loi et de la supervision département et sa prise de décision comme la dernière étape de la décision prise par le Président de la République le processus est due l'autorité met en évidence la haute direction son rôle est clairement dans la majorité des systèmes politique dans l'élaboration politique étrangère et militaire de l'hégémonie Blad .obsbb inscrit dans la branche exécutive dans le système politique algérien.

Mots clés: politique publique ،la branche exécutive، la fonction officielle des acteurs، Constitutionnel.