

التشريع بالأوامر في دستور 2016 حق دستوري أصيل لرئيس الجمهورية

بقلم: د/ محمّد حميد*

الملخص

تبرز هاته الدراسة أن التشريع بالأوامر في ظل المادة 142 من دستور 2016 هو حق دستوري لرئيس الجمهورية يستمده مباشرة من الدستور بدون تفويض من السلطة التشريعية؛ مما يؤدي به إلى ممارسة اختصاص أصيل مستمد من الدستور، في حين لا يتمتع الوزير الأول بهذا الحق، حيث يكون التشريع بالأوامر من اختصاص الرئيس وبمبادرة منه، ويمنع عليه الدستور تفويض هذا الحق لأي شخص أو لأي هيئة كانت طبقاً للمادة 101 من دستور 2016.

كما أن اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء هو إجراء شكلي، حيث إن رئيس الجمهورية هو الذي يترأس مجلس الوزراء، كما أن أعضاء مجلس الوزراء هم تابعين لرئيس الجمهورية، ويتجلى ذلك خاصة في التعيين والعزل طبقاً لنص المادة 93 من الدستور 2016، كما أن لهم دور استشاري فقط.

Résumé:

Cette étude met en évidence que les ordonnances de la législation en vertu de l'article 142 de la constitution de 2016 est un droit constitutionnel du président de la république qui relève directement de la constitution sans l'autorisation du pouvoir législative, ce qui amène à exercer la compétence initiale et constitutionnel, et que le premier ministre et interdit d'utiliser ce droit de légiférer par ordonnance.

La législation par ordonnance également est la prérogative du président et de sa propre initiative empêche ce dernier de déléguer ce droit a toute personne ou pouvoir d après l'article 101 de la constitution 2016.

La législation par ordonnance faite en conseil des ministres, s'est

* أستاذ محاضر قسم "ب" بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة.

une formalité puisque le président de la république c'est lui qui dirige le conseil de ministre, et les ministres appartenant au président de la république dans la nomination et la révocation d'après l'article 93 de la constitution 2016, ils ont seulement le droit consultatif.

Abstract:

This study shows that the ordinances of the legislation under article 142 of the 2016 constitution are a constitutional right of the president of the republic who is directly subject to the constitution without the authorization of the legislative power, exercise the original and constitutional jurisdiction, and that the prime minister and prohibits the use of this right to legislate by order.

Legislation by order is also the prerogative of the president and his own initiative prevents the president from delegating this right to any person or power under article 101 of the 2016 constitution.

Legislation by order in the council of ministers is a formality since the president of the republic is the one who direct the minister's council and the ministers belonging to the president of the republic in the appointment and dismissal after article 93 of the 2016 constitution, they have only the right to consult.

مقدمة:

لقد ساد الفكر السياسي ابتداءً من أواخر القرن 18 تقسيم سلطات الدولة إلى سلطة التشريع وسلطة التنفيذ والقضاء، وهو تقسيم يستند في أصوله الأولى إلى كتابات أرسطو، والذي يعهد بمقتضاه لكل سلطة من السلطات إلى هيئة مختلفة، لا أن تتمركز في يد هيئة واحدة حتى لا يؤدي انفرادها بها إلى فسادها وسيطرتها، وهكذا أقيم مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾، إلا أن أرسطو لم يشر في مؤلفاته السياسية إلى فكرة الفصل بين السلطات إلا بشكل عارض وموجز دون أن يصوغها في نظرية

(1) - يرجع الفضل في ظهور مبدأ الفصل بين السلطات إلى أرسطو، وكان ذلك في القرن الرابع قبل الميلاد، والذي قرّر في مؤلفاته أن السلطة لا تنبع إلا من الجماعة... انظر في ذلك: محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص 281.

دقيقة ومتكاملة إلى أن جاء مونتسكيو بعد ذلك بقرون طويلة- القرن 17 بعد الميلاد- والتقط فكرة الفصل بين السلطات من أقوال أرسطو، وصاغ منها نظرية جديدة ومتكاملة ووضعتها في كتابه "روح القانون" بصورة مفصلة وشاملة عاشت حتى يومنا هذا، ويعتبر هذا المبدأ أحد الركائز الأساسية التي تسند إليها فكرة الدولة القانونية والمشروعية، وبذلك تم فصل السلطة عن شخص الحاكم مع ضرورة التزامه بقواعد الدستور والقانون⁽¹⁾.

ذلك أن تجميع تلك السلطات في قبضة واحدة من شأنه أن يؤدي الحرية، فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة، ولا يقصد بهذا المبدأ أن تستقل كل سلطة مباشرة اختصاصها استقلالاً تاماً، فبدأ الفصل بين السلطات في معناه الحقيقي لا يكون إلا نسبياً يسمح بعلاقات تعاون وتداخل بين تلك السلطات المختلفة، تفتاوت قوة وضعفاً بحسب النظام السياسي. ويميل الدارسون حتى في ظل النظام الرئاسي الأمريكي إلى تأكيد اقتسام السلطات أكثر من تأكيد مبدأ الفصل بين السلطات. وكما قال ريتشارد نوستات: إن المؤتمر الدستوري لعام 1787 يفترض أنه قد أوجد حكومة ذات سلطات منفصلة لكنه لم ينجز شيئاً من هذا القبيل، وبدلاً من ذلك أوجد حكومة مؤسسات منفصلة تتقاسم السلطات⁽²⁾.

وفي الحقيقة فإن اعتماد سياسة التداخل -لأسباب لا مجال لذكرها- فرضت التعاون والتنسيق والتكامل بين تلك السلطات لاسيما التنفيذية والتشريعية لتجسيد

(1) - انظر في ذلك:

BURDEAUX George, droit constitutionnel et institution politique, 14 édition, Paris 1969, p.p 104-105.

(2) - لقد كتب "ولدر وويلسن" عام 1855 قائلاً: "إنه من المستحيل لواضعي الدستور، أن يعتقدوا بإمكان إقامة تعاون وثيق وإرساء ثقة متبادلة بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية دون أن يتعرضوا لإغواء الصدام بينهما بل حتى السعي إليه".

انظر في ذلك: لويس فيشر، سياسات تقاسم القوى: الكونغرس والسلطة التنفيذية، ترجمة مازن حماد، الطبعة الثالثة، عمان الأهلية للنشر والتوزيع، 1994، ص 11.

مشروع سياسي مقترح أو معتمد، ولهذا أصبحت السلطة التنفيذية تمارس بعض مهام السلطة التشريعية؛ لأنّ الأنظمة الحديثة كقاعدة عامة تقوم في حكمها على الإرادة الشعبية حيث نجد إلى جانب البرلمان رئيس الجمهورية أيضا منتخب بطريقة مباشرة، بل إنّ الكفة رحّت لصالح السلطة التنفيذية نظرا للمركز الذي أصبح يتميّز به رئيسها أي رئيس الجمهورية كونه منتخبا من طرف الشعب⁽¹⁾.

فضلا عن المهام المتنوعة والتي أسندت لها والتي تستدعي تخصيص وسائل عديدة لإنجازها قد تصل إلى حد تمكينها من مشاركة السلطة التشريعية، وذلك عن طريق حقها في التشريع إلى جانب البرلمان؛ لذلك أثبتت غالبية الفقه - بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي المعمول به- الدور التشريعي لرئيس الدولة، حيث أصبح يساهم في الإجراءات التشريعية، ويشارك النواب في سن التشريعات عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين إلى جانب الحكومة والاعتراض على ما وافق عليه البرلمان من نصوص تشريعية، إلى جانب كونه يتمتع بالسلطة التنظيمية وأيضا التشريع بالأوامر⁽²⁾.

وبهذا يمكن القول إن الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية في تزايد مستمر نتيجة الاتجاه الحديث الداعي لتقوية السلطة التنفيذية والاستفادة من خبرتها، خاصة فيما يخص إعداد مشاريع القوانين، كما أن سلطة التشريع بالأوامر التي جاءت بها المراجعة الأخيرة لدستور 03 مارس 2016 عززت هاته المكانة، خاصة وأنها صلاحية دستورية يتمتع بها رئيس الجمهورية من الدستور مباشرة من دون الحاجة إلى تفويض من البرلمان، ولا ينازعه فيها الوزير الأول، كما أن تقريرها في مجلس الوزراء أمر شكلي كما سنراه في الفقرات التالية في هذا المقال.

(1) - لقد ساعد انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع المباشر من طرف الشعب وتمثيله للأمة، في إبراز دوره القيادي على السلطة التشريعية، وانتخابه من طرف الشعب يعطيه المكانة والنفوذ لمواجهتها.

(2) - انظر:

Tahar TALAB, du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique Algérien, R.A.S.J.E.P. n: 04, décembre 1990, p.705.

أولاً: استعمال الأوامر حق دستوري لرئيس الجمهورية

كانت الأوامر في النظام السياسي الجزائري هي الأداة الوحيدة للتشريع⁽¹⁾، حيث نجد مصدرها في دستور 1963 في المادة 58، ثم استعملت إثر حركة 19 جوان 1965، حيث كانت الأداة الوحيدة لإنتاج العمل بها حتى في ظل دستور 1976 الذي أوكل مهمة سنّها إلى رئيس الجمهورية لكن في أوقات محدّدة تنحصر فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، وقد غاب التشريع بالأوامر في دستور 1989، ثم أعيد النص عليها في المادة 124 من دستور 1996 وفي المادة 142 من المراجعة الأخيرة لدستور 03 مارس 2016⁽³⁾.

لكن إذا رجعنا إلى المادة 124 من دستور 1996 والمادة 142 من المراجعة الأخيرة لدستور 2016، نجد أنّها أعطت لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع

-
- (1) - انظر: سعيد بو الشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد رقم 01، مارس 1988، ص 346.
- (2) - تنص المادة 58 من دستور 1963 على ما يلي: لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس التفويض له لمدة محدودة حتى اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل 03 أشهر.
- وتنص المادة 153 من دستور 1976 على ما يلي: "الرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة".
- (3) - تنص المادة 124 من دستور 1996 على ما يلي: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لائحة الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".
- وتنص المادة 142 من دستور 2016 على ما يلي: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لائحة الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

بالأوامر من دون الحاجة إلى التفويض أو النص عليه مثلها هو الحال في الدستور الفرنسي في المادة 38 الفقرة الأولى أو الدستور الجزائري لسنة 1963 في المادة 58 والتي سبق الإشارة إليها، كما أنّها خوّلت هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية وأعطت له الحق وحده في اتخاذ الأوامر، وأنّها لم تعترف لرئيس الحكومة أي الوزير الأول حالياً بهذا الحق.

1- عدم وجود تفويض من السلطة التشريعية:

إن صياغة المادة 142 توحى لنا بأن رئيس الجمهورية يمارس اختصاص التشريع بالأوامر من دون تفويض، كما أن صياغة المادة 142 توحى لنا أيضاً بأن ممارسة هذا الاختصاص التشريعي من قبل رئيس الجمهورية هو عمل اختياري لا وجوباً، أي إنّ لرئيس الجمهورية أن يشرع إذا أراد وأن لا يشرع إذا لم يرغب في ذلك، أمّا الأدوات التشريعية التي يستعملها الرئيس فإنّها تتمثل في الأوامر التي يصدرها الرئيس، والتي بعد أن تحدث آثارها على مستوى المجتمع ومؤسساته وبعد أن تُرتب مراكز قانونية على مستوى الأفراد والهيئات، تُعرض على موافقة البرلمان بغرفتيه في أول دورة تشريعية مقبلة له.

إنّ هذه الأوامر التشريعية التي جاءت بها المادة 142 حلّت محلّ القانون بمفهومه وشكلياته الدستورية وأصبحت الأداة المفضلة في إنتاج القانون وسنّ التشريع. ليست هذه الوضعية خاصة بالجزائر فحسب، بل عرفتها أنظمة دستورية أخرى، مثل النظام الدستوري الفرنسي في ظل أحكام دستور 1958، حتى ولو أن الالتجاء إلى هذه الأداة وهذا الأسلوب في فرنسا يكون إجراءً استثنائياً تضمّنه الدستور، حيث بمقتضاه يمكن للسلطة التشريعية، صاحبة الاختصاص الأصلي المتمثل في البرلمان الفرنسي، أن تمنح للسلطة التنفيذية -بمقتضى تفويض منصوص عليه صراحة- صلاحيات سن القوانين وإصدارها في إطار أحكام وقيود منصوص عليها في المادة 38⁽¹⁾.

(1) - المادة 38 من دستور 1958 تنص على أحكام وقيود منها: طلب قانون التفويض أي التفويض

وهو ما أخذ به الدستور الجزائري لسنة 1963 في المادة 58. وقد عُرُفت باسم أوامر تفويضية، وتعرف بأنها أوامر ذات صبغة تشريعية يتولى إصدارها رئيس الدولة أو الحكومة بناء على تفويض من البرلمان، وإن كان رئيس الجمهورية في ظل دستور 1963 مخوّلاً قانوناً بتنظيم بعض المسائل التي تدخل أصلاً في اختصاص التشريع، وهي تنظم أساساً بقوانين تصدرها السلطة التشريعية، على إثر تفويض من هاته الأخيرة⁽¹⁾، وبناءً عليه اعتمد مبدأ الأوامر التفويضية من بعض الدساتير الحديثة بوصفه أسلوباً احتياطياً. غير أنه لا يجوز أن تبادر به السلطة التنفيذية كلما تريد ذلك⁽²⁾.

غير أنّ الأوامر التي تنص عليها المادة 142 من الدستور الجزائري لسنة 2016 تختلف عن تلك الأوامر التشريعية التي تعرفها بعض الدساتير الغربية مثل الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة 1958 في المادة 38 سالفة الذكر، بل إنها أوامر تكوّن ظاهرة خاصة يتميز بها النظام الدستوري الجزائري والممارسات التشريعية في ظل هذا النظام.

إنّ رئيس الجمهورية في ظل المراجعة الأخيرة التي جاء بها دستور 2016 غير مفوّض في اختصاصه التشريعي من قبل البرلمان، فهو يمارس هذا الاختصاص بوصفه اختصاصاً أصيلاً ممنوحاً له بشكل دائم لا يحتاج فيه أي تفويض، خلافاً لرئيس الجمهورية في ظل أحكام دستور 1963 الذي كان يمارس هذا الاختصاص

يكون بقانون، ويطلب من الحكومة ولتنفيذ برنامجها، وأن تكون المدة محدّدة للتشريع وأن يقدم الأمر للمصادقة عليه وفي مدة محددة لذلك.

(1) - انظر:

COURDON (N), Le régime de l'ordonnance en Algérie, Rasjep, N: 01année, 1977, p.25.

(2) - انظر:

EBRARD Pierre, L'Article 38 de la constitution du 04 octobre 1958 et la 5 Emme république, Revue de Droit Public, 1969, p. 259 ets.

في ظل تفويض مؤقت.

فبتفحصنا لدستور 2016 بصفة معمقة نجد أن مركز رئيس الجمهورية قد زاد من خلال هاته الوسيلة، فلا نجد فقط المادة 142 التي تنص على الأوامر - وإن كانت هي المادة الشاملة والكاملة- بل نجد أن دستور 2016 قد جاء بأحكام أخرى مدعمة لسلطة ومركز رئيس الجمهورية، ومثال ذلك: قانون المالية الذي يصدره رئيس الجمهورية بأمر بموجب المادة 138 الفقرة 10 من دستور 2016.

وبالتالي فأوامر المادة 142 تتشابه بدون شك مع المادة 124 من دستور 1996 والمادة 153 من دستور 1976 في أنّها أعطت رخصة دائمة لرئيس الجمهورية بدون الحاجة إلى تفويض، أي إنّ الدستور أعطى له هذا الحق، فهو يستمدّه من الدستور مباشرة. وحسب الأستاذ بوشعير والذي نوافقه الرأي، فإنّ إعطاء الدستور صلاحية مباشرة طبقاً للمادة 153 والمتوافقة مع المادة 142 من دستور 2016 هي تشريع غير مفوض فيه، فكلمة التفويض غير واردة، ونضيف على ما قاله الأستاذ بوشعير، أن دستور 2016 في المادة 142 أعطى صلاحية دستورية يتمتع بها رئيس الجمهورية مباشرة من الدستور بكل حرية وبدون قيد إلّا القيد الشكلي المتمثل في الموافقة على الأوامر من قبل البرلمان، واتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، فضلاً عن ذلك أن الدستور قد خوّّل للجهتين أي البرلمان ورئيس الجمهورية اختصاص التشريع، فالتفويض كقاعدة عامة يكون من صاحب الاختصاص، أما أن يكون اختصاص مسموح به الجهتين، فإنّه يصعب القول معه بأن هذه الجهة أو تلك مفوضة فيه.

بالإضافة إلى ما قلناه، جعل دستور 2016 من المادة 142، حقاً شخصياً لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 101 من نفس الدستور، فلا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في التشريع بالأوامر⁽¹⁾.

(1) - راجع المادة 101 من دستور 03 مارس 2016.

2- عدم تمتع الوزير الأول بهذا الحق:

إن حق التشريع بالأوامر في ظل دستور 2016 هو حق لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 142، وهي سلطة شخصية له، وقد خولها له الدستور بدون انتظار اقتراح من الوزير الأول كما كان عليه الحال في تعديل 03 نوفمبر 1988 للمادة 153 من دستور 1976 حيث نصت على ما يلي: "الرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني أن يشرع بأوامر بناء على اقتراح من رئيس الحكومة، وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة لتوافق عليها"⁽¹⁾.

إن تعديل 03 نوفمبر 1988 آنذاك، هو التعديل الأول الذي اعترف برئيس الحكومة سابقاً وأعطى له حق التشريع بالأوامر بالرغم من أن التشريع بالأوامر هو سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية لا يمارسها إلا باقتراح من رئيس الحكومة، لكن إذا رجعنا إلى العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، نرى أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين رئيس الحكومة، أي إنه خاضع في تعيينه وعزله لرئيس الجمهورية وفي هذا الإطار لا يستطيع رئيس الحكومة ممارسة حقه في الاقتراح بالأوامر؛ لأنه مرتبط بسياسة رئيس الجمهورية الذي خوله الدستور عزل رئيس الحكومة، بالإضافة إلى أن سلطة إصدار الأوامر والتوقيع عليها هي حق لرئيس الجمهورية. صحيح أن التعديل الدستوري لـ: 03 نوفمبر 88 قد أعطى حق الاقتراح بأوامر لرئيس الحكومة، إلا أنها كانت مرتبطة آنذاك بموافقة رئيس الجمهورية وبضرورة التوقيع عليها⁽²⁾.

- (1) - وهو ما جاء به تعديل نوفمبر 1988، حيث أعطى لرئيس الحكومة آنذاك الحق في اقتراح الأوامر، وهو نص صريح يخول لرئيس الحكومة حق التشريع بالأوامر، وهذا بنص المادة 153 المعدلة.
- (2) - وقد أكد ذلك رئيس الجمهورية الراحل الشاذلي بن جديد آنذاك حيث قال: "إن الوزير الأول يمارس أيضاً نفس الصلاحيات التي يمارسها حالياً رئيس الحكومة، فإنني حددت له الخطوط العريضة والمنشطة في إطار التوجهات العامة".

=

أما في ظل دستور 1996، فإن حق التشريع بالأوامر هو حق لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 124، وهي سلطة شخصية له؛ فقد خولها دستور 1996 لرئيس الجمهورية بدون انتظار اقتراح من الوزير الأول، كما كان عليه الحال في تعديل 03 نوفمبر 1988، ولا يشاركه فيها أي أحد، وهو ما أقرته أيضا المراجعة الأخيرة بنص المادة 142 من دستور 2016.

ودستور 2016 لم يعط الحق للوزير الأول أن يشرع بأوامر، بخلاف الدستور الفرنسي الذي خول هذا الحق للوزير الأول الفرنسي في المادة 38 من دستور 1958، وهذا بتفويض من البرلمان، كما خولت له المادة 41 حق الاعتراض على أي اقتراح أو تعديل يتعارض أو يمس بالمجال المفوض فيه، لكن الحكومة الفرنسية مقيدة أيضا بقيدتين عند اللجوء إلى الأوامر:

القيد الأول: أنه يجب أن تقوم الحكومة بطلب التفويض، فلا يجوز للبرلمان من تلقاء نفسه أن يثير اللجوء إلى المادة 38 من الدستور.

القيد الثاني: يتمثل في ضرورة توقيع رئيس الدولة على الأوامر طبقا لما نصت عليه المادة 13 من دستور 1958.

وهذا ما بدا بوضوح عند مناقشة قانون 04 فيفري 1960، حيث أشار "شابان ديلاس" رئيس الجمعية الوطنية إلى أن موافقة البرلمان على السلطات الخاصة سينظر إليها بوصفها تعبيراً عن الثقة في شخص الجنرال ديغول، وقد أشار الكثير من البرلمانيين إلى أن الثقة في رئيس الجمهورية كانت هي الدافع إلى الموافقة على هذا القانون⁽¹⁾.

مجلة الشرق الأوسط، حوار مع رئيس الجمهورية، عدد 3961، 02 أكتوبر 1989، ص24.

(1) - 1- وقد عبر Floret عن هذا المعنى بقوله: "إن دبريه وإن كان هو المنفذ لإرادة الرئيس ديغول إلا أنه شخصيا ليس محلا للثقة". انظر:

MONTANE de la Roque, l'article 38 de la constitution du 04/10/1958 ET la loi des pouvoirs spéciaux du 04/02/1960, 1960, p.124.

أما في ظل دستور 1996 والمراجعة الأخيرة في دستور 2016 اللذان لا يعترفان للوزير الأول بسلطات هامة في السلطة التنفيذية، ولا يعترفان له بسلطة التشريع بالأوامر، وهو بالتالي أداة لعدم التركيز ولا يقود الحكومة، حيث بالرجوع إلى المادة 142 نرى أن رئيس الجمهورية هو الذي له حق التشريع بالأوامر فقط، وهو حق شخصي لرئيس الجمهورية لا يجوز التفويض فيه طبقاً للمادة 101، التي ذكرت من بين المجال المنوع والمحظور عن التفويض نجد المادة 142، حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض هذا الحق لأي جهة كانت، بخلاف دستور 1976 أين كان لرئيس الجمهورية آنذاك سلطة تفويض حقه المستمد من الدستور إلى نواب الرئيس أو الوزير الأول، أما المادة 142 فقد جعلت من استعمال الأوامر حقاً شخصياً *untitute personae* لا يجوز للرئيس التفويض فيه طبقاً للمادة 101.

3- التشريع بمبادرة رئيس الجمهورية:

بتفحصنا لنص المادة 142 يتبين لنا أن المبادرة بالتشريع تعود لرئيس الجمهورية، الذي يخوله حق المبادرة بدون اللجوء إلى البرلمان لطلب التفويض، فهو إذا حق شخصي يتمتع به رئيس الجمهورية دون مشاركة أحد، فهو - أي رئيس الجمهورية - ينافس البرلمان في مجاله التشريعي، وله أن يشرع في المجالات المختلفة بدون تحديد الموضوعات مادام أن لديه رخصة دائمة من الدستور لا يقيدتها شيء إلا ما اشترطته المادة 124، كضرورة عرض الأوامر على الموافقة اللاحقة للبرلمان وأيضا اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، ورئيس الجمهورية هو حر في التشريع في الموضوعات كما يشاء ما دام أنه ممثل للشعب، ومنتخب من أغلبية، ومدعم من طرف أحزاب ذات أغلبية برلمانية؛ فله حق المبادرة الحرة، ويتمتع بها لوحده ويستأثر بها لنفسه، وله في ذلك المجال الواسع للتشريع كما يشاء بدون أن يحدد له الدستور الموضوعات الواجب التطرق إليها⁽¹⁾.

(1) - حيث عدل الرئيس الدستور، وبالضبط المادة 03 حول ترسيم الأمازيغية بأمر، وألغى محافظة الجزائر الكبرى أيضا بأمر تشريعي، كما عدل قانون الأسرة والجنسية بأمرين تشريعيين سنة 2005.

فقد جاءت المادة 142 بشكل واسع وبصفة عامة بدون تحديد الموضوعات، مما يتبين أن رئيس الجمهورية له أن يشرع كلها أراد وفي المجالات التي يريد ما دام أنه هو ممثلاً للأمة، يمارس الوظيفة التشريعية بصفة صريحة ودستورية وشاملة على البرلمان، الذي حدّد نطاقه التشريعي طبقاً للمادة 140، فرئيس الجمهورية له الحرية الواسعة في التشريع بدون قيد أو تحديد للموضوعات باعتباره ممثلاً للشعب، ولهذا ينافس البرلمان في التشريع أو يكاد يتغلب على السلطة التشريعية في اختصاصاتها، خاصة بعد تحديد الميادين التي تندخل فيها السلطة التشريعية على سبيل الحصر.

ففي ظل دستور 2016 وفي ظل المادة 142، لرئيس الجمهورية وحده حق المبادرة بالأوامر، فلا يطلب لا الإذن ولا تفويض من أي أحد فهو وحده المختص بذلك، لا تقيده لا مدة ولا توقيع الغير على تصرفه، وعكس ذلك فإذا كان البرلمان غير قادر على أداء وظيفته المعلن عنها منفرداً بدون الرئيس، فإنّ هذا الأخير في استطاعته الاستغناء عن البرلمان ليمارس السلطة التشريعية بشكل منفرد وفي غنى عنه، وفي غنى عن أي هيئة أخرى، بحيث من إرادته وحدها ينبع القانون ويصدر في أشكاله المختلفة، فرئيس الجمهورية له وحده إمكانية التشريع بالأوامر، وبالتالي أوامر المادة 142 هي من الاختصاص المبدئي لرئيس الجمهورية مثلما كان في دستور 1976 طبقاً للمادة 153 التي عرفت التشريع بالأوامر وبمبادرة من رئيس الجمهورية، إذ يرجعنا إلى المادة 142 نجد المشرع يستعمل العبارة الآتية: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر..."، هي نفس الصيغة المستعملة في ظل دستور 1976 في المادة 153، فهذه العبارة أو كلمة "يشرع" معناها إنشاء أو إنتاج قانون، وهو تعريف جاء من فعل "شرع"، وهي بمثابة تصرفات أو إحداث مراكز قانونية شبيهة بالقوانين لكنها ليست قوانين.

وباعتبارها تشريعاً صادراً عن رئيس الجمهورية، فإن الأوامر تتمتع بكل مزايا القانون وخاصة القوة التنفيذية، مع كل الصلاحيات وخاصة عدم تعرضها للقاضي، وبالعكس يمكن أن تعتبر كمرجع للقوانين الأخرى، ويتم العمل بها وتنفيذها فتنشئ التزامات ومراكز قانونية وتحدث تغييرات في المجتمع على مستوى هيئاته ومؤسساته.

والأوامر لا تنشر؛ لأنها تابعة من شخص يتمتع بالسيادة؛ ولأن النشر حسب المادة 144 مرتبط بالقانون الذي يصدره البرلمان، وبالتالي فإنّ رئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يعطي القوة التنفيذية، فالأوامر التي يصدرها تحوز القوة التنفيذية مباشرة، وهذا ما يبين الطابع الرئاسي حتى في مجال التشريع، فـرئيس الجمهورية له سلطة التشريع وبصفة صريحة وبصيغة واضحة، وأوامر المادة 142 لا تتضمن أي قيد بخلاف القانون، ولا تتطلب أي إجراءات خاصة، فهي لا تعرف شكلا خاصا ولا حتى استشارة هيئة أخرى، ولا تحترم الأحكام المتعلقة بالأوامر مثل ما جاء في الدستور الفرنسي، كطلب التفويض والمدة المحددة... الخ، فهي إذن تعود لاختصاص رئيس الجمهورية، والقيد الوحيد هو اتخاذها في مجلس الوزراء وضرورة موافقة البرلمان عليها⁽¹⁾.

كذلك نرى أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يشرع في جميع أشكال القانون، سواء كان ماديا أو معنويا، فعوض تعارض هذين المعيارين⁽²⁾، فهما يلتقيان في المادة 142 ويكونان لنا نموذجا يمكن أن نسميه بالنموذج الرئاسي في ميدان التشريع.

كذلك لو عدنا إلى المادة 104 التي تنظم إجراءات تولي الرئاسة عند حدوث مانع لرئيس الجمهورية، حيث منعت المادة 104 في فقرتها الثالثة التشريع بالأوامر للرئيس بالنيابة، مما يؤكد أن هذه المادة -اعتبرها المؤسس الدستوري - مادة هامة متعلقة بشخص رئيس الجمهورية وتدخل ضمن مجاله الخاص.

(1) - ولكنها تتخذ في إطار مجلس الوزراء مثل المادة 38 والمادة 58.

إن المادة 38 من دستور 1958 تنص على أن الأوامر تتخذ في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة. أما المادة 58 من دستور 1963 تنص على أن الأوامر التشريعية تتخذ في مجلس الوزراء.

(2) - انظر :

MONTANNE de la Roque, op .cit. p.199.

عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي وفي الأنظمة القانونية المعاصرة، دراسة مقارنة في النظام الإنجليزي والفرنسي والسوفيتي، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة، 1984، ص 230.

4- التشريع بالأوامر اختصاص تقديري لرئيس الجمهورية:

إذا كانت المادة 142 من دستور 2016 قد سمحت لرئيس الجمهورية ممارسة اختصاص يدخل في مجال السلطة التشريعية، فإن هذا الاختصاص ما هو إلا استثناء وليس القاعدة، إذ إن الغرض منه هو مواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، وهو ما عبرت عنه كما قلنا المادة 142 من دستور 2016 صراحة بنصها: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة...". وقد ذهب المشرع في ذلك إلى نفس ما ذهبت إليه بعض الدساتير التي عبرت عن هذا الشرط صراحة كالدستور المصري السابق⁽¹⁾، وهذا بخلاف ما نصت عليه المادة 124 من دستور 1996، التي أشارت إلى ذلك بصفة ضمنية. ومفاد هذا الشرط أنه إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة أوامر يعد استثناءً وليس قاعدة عامة، فمعنى ذلك أن هذا التدخل سببه فكرة الضرورة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ تدابير ضرورية لمواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة كانتشار أمراض خطيرة أو فتنة طائفية مثلاً.

إن رئيس الجمهورية في المادة 142 غير مقيد بإجراءات أو حدود كما هو في النظام التقليدي السابق، أين كان طلب الأوامر يتم وفق شروط وإجراءات منها: طلب التفويض من البرلمان لممارسة هذا الاختصاص؛ لأن البرلمان هو صاحب هذا الاختصاص، وأيضاً ما كان ينص عليه من ضرورة التقيد بمدة معينة لممارسة هذا الاختصاص، وأيضاً تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان.

(1) - لقد عبر المشرع الدستوري المصري على هذا الشرط بنصه في المادة 147 من دستور 1976: "ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير".
- وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص 95.

فالتشريع بالأوامر في ظل هاته المادة 142 لا يعرف أي قيد ولا يخضع لأي إجراء من إجراءات التشريع، فلا تعرض الأوامر على مجلس الحكومة لأنها خاصة برئيس الجمهورية، لكنها تكون في مجلس الوزراء وهذا شرط عام، والمقصود بذلك إن الأوامر سواء اتخذت في ظل الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية فإنه يجب أن تتخذ في مجلس الوزراء، وسنرى ضعف هذا الأخير في مواجهة رئيس الجمهورية، خاصة إذا علمنا أن رئيس الجمهورية هو رئيس هذا المجلس.

غير أن الجديد في المراجعة الأخيرة للدستور 2016 أنّ المادة 142 أشارت إلى ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة للنظر في الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، خاصة أن هذا الأخير أي مجلس الدولة الذي استحدث في دستور 1996 كان الهدف منه في البداية تقديم الاستشارة للحكومة حول مشاريع القوانين والأوامر والمراسيم، والتي يستمدّها من المادة 153 من دستور 1996 السابق، والتي أحالت للقانون العضوي تحديد صلاحيات أخرى لمجلس الدولة، لكن عندما عرض هذا القانون على رأي المجلس الدستوري آنذاك أبدى رفضه مسألة نظر مجلس الدولة في الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية⁽¹⁾، ووفق ذلك الرأي آنذاك فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية لا تخضع لمجلس الدولة لإبداء رأيه فيها، وهذا خلاف مشاريع القوانين التي تعرض على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة وفق المادة 119 من دستور 1996 السابق⁽²⁾.

- (1) - رأي رقم 06 /ر. ق. م / م. د /98، مؤرخ في 19 ماي 1998، والذي يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور.
- لقد أكد المجلس الدستوري ذلك عند نظره في القانون العضوي لمجلس الدولة موضوع الإخطار حيث جاء: "...واعتباراً لذلك يضيف المجلس أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوباً على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقاً للمادة 119 الفقرة الأخيرة من الدستور".
- (2) - راجع المادة 119 من دستور 1996.

لكن في ظل المراجعة الأخيرة فإن المادة 142 الجديدة تجنبت هذا النقص وأشارت صراحة إلى ضرورة إبداء رأي مجلس الدولة عند التشريع بالأوامر بقولها: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد أخذ رأي مجلس الدولة..."، وهذا الرأي يعد استشارياً مثله مثل مشاريع القوانين التي لا تعرض على مجلس الوزراء إلا بعد أخذ رأي مجلس الدولة طبقاً للمادة 136 من دستور 2016⁽¹⁾.

ثانياً: اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء هو إجراء شكلي

طبقاً لما ذكرناه سابقاً، فإنّ رئيس الجمهورية وحده له الحق في استعمال الأوامر، بدون إشراك أي سلطة حتى ولو كان رئيس الحكومة الشريك الثاني أو الوزير الأول بعد التعديل والمسؤول الثاني في جهاز السلطة التنفيذية، لكن إذا نظرنا إلى المادة 142 في فقرتها الأخيرة والتي تنص: "تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"، يجعلنا نتساءل - بالنظر لبروز ثنائية تنفيذية مكرّسة بدستور 1996 ودستور 2016 الحالي- عن طبيعة مجلس الوزراء وأيضاً عن طبيعة الأوامر المتخذة في مجلس الوزراء، هل إشراك مجلس الوزراء عند التشريع بالأوامر ضرورة حتمية يجب أن يتقيد بها رئيس الجمهورية؟ وهل لوجود ثنائية تنفيذية يجب إشراك مجلس الوزراء المتكوّن من هئتين (رئيس جمهورية، والحكومة برئاسة الوزير الأول) في التشريع بالأوامر؟

ألا يوجد تناقض فيما رأيناه في المبحث الأول بأنّ الرئيس يمارس هذا الحق بصفة أصلية وبدون تفويض من البرلمان وبدون أن يفوض هو هذا الحق طبقاً للمادة 101 من الدستور ثم يُطلب منه اتخاذ الأوامر في هيئة جماعية ألا وهي مجلس الوزراء؟

من جهة أخرى نتساءل عن السلطة الحقيقية لمجلس الوزراء، هل له دور فعّال وهل آراؤه هل هي آراء استشارية؟ وبصيغة أخرى هل لمجلس الوزراء دور إيجابي

(1) - لقد حلت المادة 136 من دستور 2016 مكان المادة 119 من دستور 1996.

أو سلبى عند اتخاذ رئيس الجمهورية الأوامر؟ وما هو دور هذا المجلس بالنظر لوجود مجلس آخر ألا وهو مجلس الحكومة؟

تتحور دراستنا في هذه النقطة حول طبيعة مجلس الوزراء ومن يتأسس هذا المجلس، وندرس أيضا الدور الحقيقي لأعضاء مجلس الوزراء عند اتخاذ رئيس الجمهورية الأوامر.

1- رئيس الجمهورية على رأس مجلس الوزراء:

يشكل مجلس الوزراء، الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية والهامة التي تهم الأمة، واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على مبدأ الجماعية بقيادة رئيس الجمهورية، وهو ما كرسه دستور 1996، حيث نص على مجلس الوزراء في الكثير من المواد؛ مما حدا بنا إلى القول بأننا أمام هيئة هامة يتأسسها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 91 الفقرة 04، التي تنص على ما يلي: "...يرأس مجلس الوزراء..."⁽¹⁾.

إن رئيس الجمهورية باعتباره ممثلا للشعب وحاميا للدستور، وباعتباره منتخبا على أساس برنامج معين بالأغلبية أو بالاقتراع العام المباشر والسري، كل هذا مكنه من التدخل في أعمال مجلس الوزراء وانتقاده أو استعمال النقد، سواء أكان هذا النقد سلبيا أو إيجابيا. فرييس الجمهورية يمارس سلطة حقيقية على مجلس الوزراء، ورئاسة مجلس الوزراء هي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية، لا يمكنه تفويض رئاسة مجلس الوزراء طبقا للمادة 101 التي منعت على رئيس الجمهورية تفويض الأحكام المنصوص عليها في المادة 91، مع العلم أن رئاسة مجلس الوزراء تدخل في إطار هذه الأحكام ونصت عليها نفس المادة أي 91 الفقرة 04.

نستنتج من ذلك أن رئاسة مجلس الوزراء ذات أهمية كبيرة بحيث يحظر الدستور تفويضها لغير رئيس الجمهورية.

(1) - جاء في العديد من المواد، كالمادة 91 الفقرة 04، والمادة 92 الفقرة 03، والمادة 107 الفقرة 02 والمادة 108 والمادة 136 الفقرة 03 والمادة 142 من دستور 2016.

2- عدم وجود إعادة توقيع Contreseing من طرف الوزير الأول والوزراء:

يظهر من خلال ما ذكرناه أن رئيس الجمهورية له حصة الأسد في أشغال مجلس الوزراء؛ فالقرارات التي تُتخذ في مجلس الوزراء هي قرارات رئاسية، فنظر مجلس الوزراء في برنامج الحكومة وفي مشاريع القوانين، بالإضافة إلى اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، يجعلنا نتساءل عن دور أعضائه، وأعني بذلك الوزير الأول ووزراءه، هل لهم حق إعادة التوقيع على كل ما يُتخذ في مجلس الوزراء باعتبارهم أعضاء في هذا المجلس؟ وهل النظام السياسي يتكلم عن التوقيع المزدوج؟

إذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني له اختصاصات تنفيذية كتحديد تعيين الوزراء وإقالة الوزراء، وحق الاعتراض على القوانين وحق إصدارها، وحق دعوة البرلمان إلى الانعقاد، وحق حلّ المجلس النيابي، علاوة على كونه المرشد الأعلى والحكم بين السلطات في الدولة؛ فإن الوزارة مع ذلك تحتلّ مركزاً ومكانة هامة في ميدان السلطة التنفيذية، حيث تُمارس السلطة الفعلية لشؤون الحكم وتُسأل سياسياً، نتيجة لذلك كله؛ تُقرّر الدساتير البرلمانية أنّ رئيس الدولة يباشر السلطة بواسطة وزرائه، وبأنّه لا يملك العمل منفرداً عن الوزارة، الأمر الذي يوجب توقيع ممثلي السلطة الفعلية إلى جانب توقيع رئيس الدولة على كافة القرارات الخاصة بشؤون الحكم كدليل على مباشرة سلطة الحكم الفعلية⁽¹⁾.

لكن برجوعنا إلى دستور 2016، وبقراءتنا له قراءة دقيقة، لا نجد هذا الأخير ينص على التوقيع المزدوج وهذا راجع إلى أنّ المؤسس أراد من ذلك تكريس السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية ولو كان ذلك بطريقة غير مباشرة. إنّ إعادة التوقيع قد نص عليه في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، فهو يمثل

(1) - انظر في هذا الخصوص: الدكتور محسن خليل، الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص 148-149.
- محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971.

ركيزة هامة في النظام الفرنسي، ويحقق ويثبت التوافق *Conformité* أي توافق هذا التصرف الموقع عليه مع القواعد القانونية المعمول بها، وبالتالي فإن إعادة التوقيع له أهمية أساسية في التطبيق الميداني العملي.

في الأنظمة البرلمانية⁽¹⁾ نظام إعادة التوقيع له مفهوم آخر أو هدف آخر ألا وهو ضمان عدم مسؤولية رئيس الجمهورية، حيث يعطي هذا الحق للوزير الأول أو للوزراء من أجل تحمل المسؤولية السياسية لهذا التصرف أو القرار، باعتبار أن رئيس الجمهورية في النظام التقليدي ليس له إلا سلطات اسمية، ولكن في نظام الجمهورية الخامسة الفرنسية، فإن دور وأهمية إعادة التوقيع *Contreseing* قد ترسخ بوجود ثلاثة توقيعات أو أكثر، وهذا يفسر اتفاق الرئيس ووزرائه من أجل الأمر الموقع عليه⁽²⁾، فالتحتم هذه التوقيعات، يظهر أن هناك إرادة موحدة، والتي تنتج آثارها من الناحية القانونية كإنشاء قاعدة قانونية جديدة أو تحويل صلاحيات هيئة ما⁽³⁾.

إنّ الدستور الجزائري لا يشير إلى التوقيع المزدوج، وبالنسبة لمشاريع القوانين - حسب الأستاذ طالب طاهر⁽⁴⁾ - ليس إجبارياً توقيعها من طرف رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، وإذا كان كذلك فيجب أن يعاد توقيع المشروع من طرف

(1) - انظر:

Marcel PRÉLOT, institution politique et droit constitutionnel, 4 édition, 1969, Paris, p. 679 et suite .

(2) - 1- التوقيع الثلاثي يكون من طرف رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء المعينون، واستقر الدستور الفرنسي على اعتماد هذا المبدأ بمقتضى المادة 19 منه:

" Les actes du président de la république autres que ceux prévues aux articles 8 1er alinéa, 11,12,16,18,54,61, sont contresignés par le premier ministre et dans le cas échéant par les ministres responsables.

(3) - حسب تعبير **Marcel Perlot** أنّ هذا القرار أو التوقيع الموحد في نظر القانون هو عقد جماعي. وفي هذا يقول:

- " Cette décision collective est. de point de vue de la technique juridique un "acte union", Marcel PRÉLOT, op cit. P 679.

(4) - 3- انظر في ذلك:

Tahar TALAB, op. cit. p p 430-431.

الوزير الأول، وفي الحقيقة وإن كنا نتفق مع الطرح الأول المتمثل في عدم إجبارية التوقيع على مشاريع القوانين، إلا أننا لا نتفق مع الطرح الثاني المتمثل في وجوب إعادة توقيع الوزير الأول إذا وقع رئيس الجمهورية على مشروع قانون ما؛ لأنّ النظام الجزائري لا يعترف للوزير الأول بحق التوقيع المزدوج، ولا يتكلم عن التوقيع المزدوج، فالتوقيع في مجلس الوزراء هو حق لرئيس الجمهورية والحكومة تنفذ فقط برنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي فالرئيس يستحوذ على أشغال مجلس الوزراء ويستحوذ على سلطة التوقيع فيه، كما أن الدستور في المادة 142 لا يشير إلى إعادة التوقيع على الأوامر المتخذة في مجلس الوزراء، لهذا فهي سلطة شخصية للرئيس.

3- أعضاء مجلس الوزراء تابعون لرئيس الجمهورية

رأينا في الفقرة الأولى سلطة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء، كونه يترأس مجلس الوزراء، وأيضا يتمتع بسلطة التوقيع على كل ما يجري أو يتداول في مجلس الوزراء بدون مشاركة الحكومة أو إعادة التوقيع من طرفها، مما يبعد عنها المسؤولية؛ لأنها لا تتمتع بالحرية الكاملة لممارسة مهامها. كذلك بتفحصنا لدستور 2016 وخاصة في المادة 91 الفقرة 05⁽¹⁾، والتي خولت لرئيس الجمهورية حق تعيين وعزل الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وأيضا تعيين أعضاء الحكومة طبقا للمادة 93 الفقرة 01⁽²⁾، نجد أن رئيس الجمهورية يتمتع بحق تعيين الوزير الأول، وهي ميزة خولها له الدستور وهي سلطة شخصية باعتباره ممثلا للشعب منتخبا بالاقتراع العام المباشر، وهو يمارس هذا الحق بصفة مطلقة، ولا يتعلق الأمر هنا فقط بتعيين الوزير الأول، وإنما يجب أن يضمن أنّ هذا الأخير يمكنه أن يبقى في وظيفته، وأن يمتها على الوجه المحدد له من طرف رئيس الجمهورية، ومن جهة أخرى يجب أن يحصل على ثقة البرلمان حول برنامجه السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وتبعاً لذلك، على هذا الأخير - أي الوزير الأول - أن يحصل على

(1) - تنص المادة 91 الفقرة 05 على ما يلي: "يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وبنيهاً مهامه".
(2) - تنص المادة 93 الفقرة 01 على ما يلي: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول".

موافقة برنامجه من طرف المجلس الشعبي الوطني طبقاً للمادة 95 من دستور 2016. إذا، الحرية متروكة لرئيس الجمهورية في دستور 1996 في تعيين أو عزل رئيس الحكومة وبالتالي ليس له أي حاجة، لا إلى اقتراح ولا إلى تصريح ولا حتى إلى استشارة هيئة ما إلا استشارة الوزير الأول، وهي سلطة شخصية طبقاً للمادة 101 التي جعلت من سلطة التعيين والعزل سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها.

بالنسبة لاختيار أعضاء الحكومة والذي نصت عليه المادة 93 الفقرة الأولى، فالدستور صريح حول مسألة تكوين الحكومة، والذي لا يطرح أي إشكال، خاصة وأن المادة 93 نصت على أن للوزير الأول أن يختار أعضاء حكومته الذين يقدمهم لرئيس الجمهورية، الذي يعينهم بمرسوم.

لكن التساؤل الذي يطرح في هذا المجال هو: هل الوزير الأول حرّ في اختيار أعضاء حكومته؟ وهل الوزير الأول يعين أعضاء وزارته دون تدخل رئيس الجمهورية؟ أي بمعنى هل يتمتع الوزير الأول بنوع من الاستقلالية في تعيين حكومته؟

قد تكون الإجابة عن هذه الأسئلة بالنفي فيما يتعلق بالنطاقين الخاصين برئيس الجمهورية، وهما: وزارة الدفاع والخارجية⁽¹⁾، وقد أكدت لنا التجربة أن رئيس الجمهورية حرّ في تعيين أعضاء الحكومة عن طريق مراسيم التعيين، فله سلطة النظر في التشكيلة بالتشاور مع الوزير الأول، لكن قد يتعدى الوزير الأول ويعين وزيراً أو وزراء دون إرادة هذا الأخير، أو يعزلهم دون استشارته⁽²⁾.

(1) - طبقاً للمادة 01/91، 02/91 و 03/91 من دستور 2016.

المادة 92، الفقرة 11 والمتعلقة بالسفراء والمبعوثين وكذا المادة 91، الفقرة 09، إضافة إلى المواد 148، 149 و 150 من دستور.

(2) - وهذا ما ذكره رئيس الحكومة السابق أحمد بن بيتور عند استقالته، حيث اتهم رئيس الجمهورية بخرق المادة 79 من دستور 1996 آنذاك والتي تنص على ما يلي: "يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم"، وهو ما لم يقم به رئيس الجمهورية حسب السيد بن بيتور، حيث قال بأنه اختار "مجموعة أعضاء الحكومة وتجاهل الدستور".

للإشارة فإن أعضاء الحكومة، أي الوزارة الأولى ورئيسها، يعيّنون بمرسوم رئاسي كما هو مبين صراحة في الدستور، "يعيّن الوزير الأول وينهي مهامه" أما فيما يخص إنهاء أو عزل أعضاء الحكومة فالدستور لا يشير صراحة إلى ذلك، وسلطة العزل والتعيين هي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 101 من الدستور، وفي ختام ذلك يظهر حسب المبدأ القانوني بأن من يملك سلطة التعيين هو من يملك سلطة العزل، يقضي أيضاً بأن المُعيّن مسؤولٌ أمام من عينه، وهذا القول يجعل المعيّنين بهذه الطريقة يتردّدون على الوزير الأول، وبالتالي فأعضاء الحكومة هم تابعون لرئيس الجمهورية.

4- أعضاء مجلس الوزراء لهم رأي استشاري:

إنّ رئيس الجمهورية في ظل دستور 2016 يملك سلطة فعلية حقيقية مكنته من شل النشاط الحكومي، فهو يشارك بفعالية في اختيار مضمون القرارات في مجلس الوزراء، كما يستلزم الحصول على موافقته بمناسبة أي تعديل، وليس لأعضاء الحكومة في هذا الاجتماع سوى الاستماع إلى ما يعرضه رئيس الجمهورية وتقديم ما يتعلق بقطاعاتهم.

ومن المعلوم أن اجتماع مجلس الوزراء يكون بهدف بحث مسائل تمتّ دراستها على مستوى الحكومة وعلى مستوى رئاسة الجمهورية، وأنّ رئيس الجمهورية يلتقي مع الوزير الأول قبل الاجتماع، مما يسمح للشخصيتين بالتطرق إلى مجمل القضايا لاسيما تلك التي لا تحتلّ قيام خلاف حولها ممّا يوضّح الرؤيا للطرفين، فيتخذُ بشأنها موقف مبدئي ثمّ نهائي ورسمي في مجلس الوزراء، ورأي رئيس الجمهورية يُقدّم على آراء أعضاء الوزارة؛ لأنهم تابعون إليه في العزل والتعيين، وبالتالي فهم يتقيّدون بآراء وقرارات رئيس الجمهورية وإلا تعرّضوا للعزل.

انظر الحوار الذي أجرته جريدة الخبر مع رئيس الحكومة المستقيل عن أسباب الاستقالة ومفهوم الحكم الراشد، العدد 2955 ليوم السبت 02 سبتمبر 2000، ص04.

فسلطة رئيس الجمهورية قد قويت وتعدت إطار مجلس الوزراء وتنظيم أشغاله إلى ميدان العمل الجماعي والفردى لأعضاء المؤسسة التنفيذية، مما يجعلهم مجرد مساعدين فقط، يتوقف مصيرهم أو مصير بقائهم في مناصبهم أو عزلهم على إرادة رئيس الجمهورية، وهذا معناه الارتباط التام بالرئيس والتقيّد بما يقدره، والعمل في إطار توجيهاته والرجوع إليه كلما استدعى الأمر ذلك.

وأيضاً بالنسبة لاتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء لا يحدّد لا طرق تدخل أعضائه ولا الأغلبية المتبناة حتى تقبل تلك الأوامر، وحسب اعتقادنا، وبالنظر للعلاقة القائمة بين رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الوزراء والتي رأينا أنها علاقة تبعية، نرى أن أعضاء مجلس الوزراء لهم رأي استشاري فقط.

الخاتمة

إنّ ما يمكن استخلاصه من هاته الدراسة حول التشريع بالأوامر التي جاءت بها المادة 142 من المراجعة الأخيرة لدستور 03 مارس 2016، والتي أعادت ما نصت عليه المادة 124 من دستور 28 نوفمبر 1996، الذي جاء على إثر تحولات وعلى أنقراض دستور 23 فبراير 1989؛ أنه أراد أن يتخذ نظاماً سياسياً قوياً مبنياً على أساس مؤسسات شرعية قوية، هدفه الأساسي إحداث التوازن وتحقيق الحكم الديمقراطي، والذي من مقوماته إسناد السلطات إلى هيئات مختلفة ومن ثم إحداث التوازن والتعاون ما بين تلك المؤسسات.

فدستور 1989 السابق كشف عن الكثير من النقائص، والذي كان وجوده وسريانه قد تم بسرعة فائقة فرضتها الظروف آنذاك، منها مطالبة الشعب بالتغيير وبالتعددية وبالديمقراطية، والتي كان يسعى إليها دستور 1989، وأكثر من ذلك كان يسعى إلى إقامة حكم متفتح على القوى السياسية، إلا أن تلك المساعي لم تتحقق، وبالعكس نجم عن الحلول السهلة والسريعة وغير المدروسة انزلاقات خطيرة معروفة لدى العام والخاص، أدت إلى الفوضى واللامن مدة 07 سنوات.

إنّ المؤسس الدستوري قد عمل على استخلاص الدروس من تلك الفترة،

وحاول إقامة نظام سياسي قوي مبني على التوازن ما بين المؤسسات، وهو ما توخاه من خلال المراجعة الأخيرة لدستور 2016 والتي أعطت مكانة ومركزاً هاماً وأساسياً للسلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية، مع إدخال بعض التغييرات في مركزه، وأعاد نظام التوازن داخل المؤسسة التشريعية، وهذا يتمكين الغرفة الثانية أي مجلس الأمة من التشريع لتحسين تمثيل الشعب.

لقد كان من أهداف هاته المراجعة الأخيرة لدستور 03 مارس 2016 البحث عن إحداث توازن ما بين المؤسسات، غير أن هذا التوازن لم يتحقق، وإنما كرس المراجعة الأخيرة ما كانت عليه الدساتير السابقة، حيث جسدت تفوق السلطة التنفيذية، وبالتالي استمرار النظام الموجود منذ الاستقلال والمبني على رجحان الكفة لصالح رئيس الجمهورية، بالرغم من إدخال ثنائية تنفيذية وثنائية تشريعية وثنائية قضائية.

بالنظر إلى هذه المعطيات، وما يمكن أن نصل إليه في هذا المجال أنّ التشريع بالأوامر في ظل دستور 2016 قد أعطى لرئيس الجمهورية مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري، وقد خوّله سلطة التشريع في كل المسائل مما جعله مشرعاً أصيلاً في مواجهة البرلمان، حيث يُستخلص ذلك من نص المادة 142 الذي منحه هاته الصلاحية دون تفويض من البرلمان، مما يمكنه من ممارسة اختصاص هو في الحقيقة ليس من اختصاصه، ويؤدي به إلى التمرد على السلطة التشريعية، ويمكنه ذلك أكثر من الانفراد بسلطة اتخاذ القرار خارج الحكومة.

قائمة المراجع:

أ- الكتب:

- محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة 1969.
- محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971.
- محسن خليل، الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور، القانون

- الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.
- لويس فيشر، سياسات تقاسم القوى الكونغرس والسلطة التنفيذية، ترجمة مازن حماد، الطبعة الثالثة، عمان الأهلية للنشر والتوزيع، 1994.
- عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي وفي الأنظمة القانونية المعاصرة دراسة مقارنة في النظام الإنجليزي والفرنسي والسوفيتي، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة، 1984.
- وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.

ب-المقالات:

- سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد رقم 01، مارس 1988.
- مجلة الشرق الأوسط، عدد 3961، 02 أكتوبر 1989.
- جريدة الخبر، العدد 2955، السبت 02 سبتمبر 2000.

ج-الدراسات:

- دستور 1963 الصادر بتاريخ: 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية العدد 64.
- دستور 1976 الصادر بتاريخ 23 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية العدد 94.
- دستور 1989 الصادر بتاريخ 23 نوفمبر 1989، الجريدة الرسمية العدد 09.
- دستور 1996 الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76.
- دستور 2016 الصادر بتاريخ 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية العدد 14.

Ouvrages

- Burdeaux George, Droit constitutionnel et institution politique, 14 édition, Paris 1969.
- COURDON (N), LE RÉGIME DE L'ORDONNANCE EN ALGÉRIE ,RASJEP N: 01ANNÉE 1977.
- debbach (ch), les ordonnances du l'article 38 de la constitution du 04

octobre 1958, J C P n°1701,1962.

-Ebrard Pierre, L'article 38 de la constitution du 04 octobre 1958 et la 5 Emme république. Droit Public 1969.

- Marcel PRÉLOT, institution politique et droit constitutionnel 4 édition, 1969 Paris page 679 et suite

- Montané De La Roque, l'article 38 de la constitution du 04/10/1958 ET la loi des pouvoirs speciaux du 04/02/1960 1960.

- Tahar TALAB, du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique Algérien, R.A.S.J.E.P. N: 04, décembre 1990.