

الأوامر الرئاسية والمراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور

حبيب الرحمان غانس طالب دكتوراه

جامعة يحيى فارس المدية

ملخص المقال باللغة العربية:

إن الدولة بالمفهوم الحالي والتي اكتملت لديها عناصر الدولة الحديثة يجب عليها أن تركز على قواعد قانونية تكون لها صفة العمومية والتجريد والإلزام، ولكي تحظى باحترام الجميع حكاما ومحكومين يجب عليها تنظيم وتكريس هذه القواعد القانونية، سواء من خلال دستورها أو قوانينها التشريعية والتنظيمية، ولعل من أهم دعائم دولة القانون هو تحديد مجالات القانون التي تدخل في إطار اختصاص كل جهة، تفاديا لأي تداخل في الاختصاص وبالتالي خرق لمبدأ الفصل بين السلطات ونقصد بذلك الفصل المرن.

ويعتبر البرلمان هو عضو التشريع الأصيل أما مشاركة الناخبين أو رئيس الدولة في التشريع فيعد أمرا مكملا لاختصاص البرلمان، لكن في الآونة الأخيرة تكاثفت كل الجهود لتنقلب هذه القاعدة وتميمن السلطة التنفيذية على مجال التشريع، حيث أصبح رئيس الدولة يتدخل في هذا المجال بشكل واسع عن طريق تقنية الأوامر التشريعية وأضحى هو مصدر سن مختلف القوانين، وما يبرز تفوق وهيمنة السلطة التنفيذية كذلك هو ممارسة الوزير الأول لسلطة التشريع الفرعي كما يصطلح عليها عن طريق تقنية المراسيم التنفيذية التي أضحت اختصاص ينفرد به لوحده.

Abstract:

Le concept actuel de l'Etat et dont ces éléments de l'Etat moderne ont été achevés ,doit être fondé sur des règles juridiques générales et de abstraites ,et pour quel soit respecté par tous les gouvernants et les gouvernés ,cet Etat doit bien organiser et consacrer ces règles juridiques ,tant à travers sa constitution et ces lois législatives et réglementaires ,et on peut considérer que parmi les fondements les plus importants de l'Etat de droit c'est de délimiter les domaines du droit qui relèvent de la compétence de chaque institution ,afin d'éviter tout chevauchement dans la compétence et donc une violation du principe de séparation des pouvoirs et nous entendons par ça ,la séparation rigide.

Le Parlement est considéré comme le détenteur de la compétence inhérente dans le domaine de la législation, mais le taux de participation du chef de l'Etat et les élus dans la législation doit être considérée comme un complément à la compétence du Parlement ,mais récemment cette règle est renversée et ce à travers la domination

du pouvoir exécutif dans le domaine de la législation ,a tel point où le chef de l'Etat intervient largement dans ce domaine par la technique des ordonnances législatives et ainsi devenu une source de diverses lois ,et ce qui rend plus évident la supériorité et la domination du pouvoir exécutif c'est l'exercice du premier ministre du pouvoir de la législation a travers la législation secondaire par la technique des décrets exécutifs qui est devenue une compétence unique propre à lui.

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من أهم دعائم دولة القانون، ومن المبادئ التي باتت تقوم عليها جل النظم السياسية المعاصرة، كونه يكفل الممارسة الديمقراطية في أي نظام حكم متى توافرت شروطه بطبيعة الحال، وهذا المبدأ يجد أساسه في أفكار المفكر الانجليزي Locke الذي يعد أول من تكلم عنه، في حين يعد المفكر الفرنسي Montesquieu أول من صاغ مضمونه في أفكار قابلة للتطبيق أفرغها سنة 1748 في مؤلفه الشهير *Lois des esprit* لتصبح معيارا للحكومة الدستورية¹.

كما أن تطور حياة الدولة قد صاحبه تحول في مدلول المبادئ والمفاهيم التي كانت تحكمها في السابق، فإذا كان كل من المعيارين الأساسي والتشريعي يمثلان أدوات تقليدية أصلية لتنظيم حياة الأمم، فإن التطور المرحلي قد يسمح للسلطة التنفيذية بممارسة نشاط ثانوي بالنسبة لاختصاص التأطير العام، لكن اليوم وبالنظر إلى ازدياد وظائف هذه الأخيرة في الحياة العامة، فإنه قد سمح لها باحتلال مواقع جديدة تسمح لها بالتدخل بواسطة وسائل عديدة، إما من أجل منافسة البرلمان أو من أجل تجاوزه وتعويضه، وهكذا نلاحظ بأن نقطة الارتباط بين السلطتين قد أصبحت أقل حدة مما مضى، فلم تبق السلطة التنفيذية رهينة الإرادة البرلمانية من أجل حصولها على قوانين لتنفيذ مشاريعها، بل أنها تملك -هي الأخرى- معايير قانونية ذاتية تسمح لها بممارسة ذات الاختصاص بمفردها وبدون حاجة للرجوع إلى البرلمان².

في مقابل ذلك نجد الرقابة الدستورية التي تعتبر من أسوأ أنواع الرقابات على الإطلاق، نظرا لمجالها الخاص والمتعلق بدستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات الصادرة عن السلطة التشريعية أو التنفيذية، وكذلك انطلاقا من أن هذه النصوص تعتبر هي عادة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي والتربوي والثقافي للدولة، الأمر الذي يتطلب إيجاد هيئة وآلية تقوم بالحرص على مدى احترام البرلمان والحكومة للدستور عند إعداد القوانين والتنظيمات المصادق عليها، كما أن الرقابة الدستورية تستلزم تطبيق مبدأ الدستورية *le constitutionnalisme* الذي يترجم قبول التفوق القانوني والسياسي للدستور على أي معيار آخر، فالدستورية هي في هذا الإطار تعني سياسيا أن القانون الأساسي ترجمة للميثاق الاجتماعي بين مكونات البلد جميعا، وهو بذلك يجسد تماسك الأكثرية لعنصر الجسم الاجتماعي³.

كما أن تجدد الحياة السياسية قد قلب العديد من المفاهيم الدستورية التقليدية، ومن بينها القاعدة الدستورية التي تجعل الوظيفة التشريعية حكرا على البرلمان، فأصبحت السلطة التنفيذية تشارك في الوظيفة التشريعية مع البرلمان جنبا إلى جنب، بل أكثر من ذلك بإمكانها ممارستها بعيدا عن البرلمان.

وهو ما أدى في المقابل إلى تقوية مركز السلطة التنفيذية، الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية مشرعا أساسيا، ولم يعد البرلمان إلا مشرعا استثنائيا، وهو ما أثبتته التجربة الدستورية الجزائرية، حيث يلاحظ بأن حصة الأسد قد استحوذت عليها

السلطة التنفيذية سواء عن طريق الأوامر التشريعية الممارسة من طرف رئيس الجمهورية، أو عن طريق المراسيم التنفيذية الممارسة من طرف الوزير الأول.

ولكي تتضح فكرة توسع المجال التشريعي والتنظيمي للسلطة التنفيذية، فإنه يجدر بنا أن نتعرض إلى كل تقنية على حدا سواء تعلق الأمر بالأوامر التشريعية أو المراسيم التنفيذية، والسؤال المطروح بهذا الصدد يتمحور في: ما هي الأحكام الإجرائية والتنظيمية التي تحكم الأوامر التشريعية والمراسيم التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري؟ وما الجديد الذي جاء به تعديل 2016 بخصوصها؟ وفيما تتمثل أدوات الرقابة عليها؟

وفي سبيل الإجابة على هاته التساؤلات سوف نقوم بتقسيم هذا العمل إلى محورين، الأول يتضمن الإطار القانوني والإجرائي للتشريع بأوامر الوارد بالمادة 142 من التعديل الدستوري 2016، والمحور الثاني نخصه للمراسيم التنفيذية والضوابط التي تحكمها.

المحور الأول: امتداد مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية:

حقيقة أن مبدأ الفصل بين السلطات يتطلب أن تقوم كل سلطة من السلطات الثلاث بوظيفة معينة عهدت إليها بموجب أحكام الدستور، ذلك أن تجميع السلطات في قبضة واحدة من شأنه أن يؤدي الحرية فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة، ولا يقصد بهذا المبدأ أن تستقل كل سلطة بمباشرة اختصاصاتها استقلالاً تاماً، فهذا المبدأ في معناه الحقيقي لا يكون إلا نسبياً يسمح بعلاقات تعاون وتداخل بين السلطات المختلفة تتفاوت قوة وضعفاً حسب النظام السياسي، كما أن اعتماد سياسة التداخل لأسباب لا مجال لذكرها قد فرضت التعاون والتنسيق والتكامل بين تلك المؤسسات لاسيما السلطتين التنفيذية والتشريعية لتجسيد مشروع سياسي مقترح أو معتمد، ولهذا أصبحت السلطة التنفيذية تمارس بعض مهام السلطة التشريعية، لأن الأنظمة الحديثة كقاعدة عامة تقوم في حكمها على الإرادة الشعبية، حيث نجد إلى جانب البرلمان رئيس الجمهورية أيضاً منتخب بطريقة مباشرة، بل أن الكفة رجحت إلى صالح المؤسسة التنفيذية نظراً للمركز الذي أصبح يتميز به رئيسها كونه منتخباً من طرف الشعب⁴.

ولقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري على مبدأ التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية منذ دستور 1963، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوضه لمدة محددة حق اتخاذ تدابير ذات صفة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية، تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض لمصادقة المجلس في مدة ثلاثة أشهر⁵.

أما في ظل أمر 10 جويلية 1965 أصبحت الأوامر هي المصدر والأداة الوحيدة للتشريع في الجزائر، فتصدر جميع التدابير التشريعية التي تتخذها الحكومة في شكل أوامر، ومع صدور دستور 19766 ورغم نصه في المادة 126 منه على: «يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته سلطة التشريع بكامل السيادة»، إلا أنه بموجب المادة 153 من هذا الدستور أصبح رئيس الجمهورية عضواً أصيلاً في التشريع، حيث يشرع عن طريق الأوامر فيما بين دورات المجلس الشعبي الوطني.

أما مع صدور دستور 1989 الذي تنازل عن إمكانية التشريع بواسطة الأوامر، وذلك يعد سابقة فريدة من نوعها مقارنة مع سائر الوثائق الأساسية الجزائرية المتعاقبة، وهكذا فقد تم حصر الاختصاص التشريعي بيد المجلس الشعبي الوطني يمارسه دون مشاركة من قبل رئيس الجمهورية، وهو ما يفسر أن هذا الدستور حاول إحداث توازن مؤسساتي عن طريق إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية⁷. لكن هناك وسائل أخرى لتعويض استعمال التشريع بواسطة الأوامر، فـرئيس الجمهورية له الاستعانة بالقوانين الاستثنائية طالما أن الدستور لم يقيد إرادته بمواضيع معينة لاستعمال هذه التقنية⁸، أو عن طريق التشريع الموازي بواسطة السلطة التنظيمية المستقلة طبقا للقواعد التقليدية⁹، كما يساعده رئيس الحكومة في ممارسة هذا الاختصاص بواسطة المراسيم التنفيذية طبقا للقواعد المألوفة أيضا.

وبصدور دستور 1996 ورغم تبنيه نفس المبادئ التي جاء بها دستور 1989 إلا أنه عزز من جديد مركز رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية، وذلك بتحويله سلطة التشريع عن طريق الأوامر، وهو ما جسدهته المادة 124 من هذا الدستور، ويمارس هذا التشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، ولم يشترط المؤسس الدستوري الجزائري لممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر أن يكون ذلك في حالة الضرورة فقط، بل تمنح المادة 124 السابقة سلطة اللجوء إلى هذا الإجراء في الأوقات العادية وفي أوقات الأزمة¹⁰، أما تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016 فقد اشترط أن يكون التشريع بأوامر فقط في المسائل العاجلة¹¹، وهذا المصطلح جاء واسع يحمل في معناه الكثير من التأويل، فكان الأولى على المؤسس الدستوري الجزائري أن يبين ما المقصود بالمسائل العاجلة، وكذلك فعدم تحديدها يبقي على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ليحدد الأمور التي تدخل في إطار المسائل العاجلة وما هي التي تخرج عن نطاق ذلك، كما أضاف المؤسس الدستوري شرطا جديدا في ظل تعديل 2016 وهو شرط أخذ رأي مجلس الدولة، وكأن المؤسس الدستوري حاول أن يضفي على هذه الأوامر نوعا من الرقابة القبلية قبل ممارستها، ولو أنه حسب رأينا مجرد إجراء شكلي شأنه في ذلك شأن الرقابة الممارسة من طرف البرلمان على هذه الأوامر.

أولا: مدلول التشريع بأوامر وشروط ممارسته:

إن التشريع بواسطة الأوامر يقصد به قيام السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بدلا من البرلمان – المشرع الأصلي- ما تخوله هذه السلطة من حق إلغاء وتعديل تشريعات قائمة بذاتها أو التشريع فيها ابتداء، ويعرف كذلك بأنه اصطلاح يطلق للدلالة على إجراء يصدر بتنظيم موضوع معين تشريعا مقررًا من رئيس الدولة¹².

هذا وتعتبر صلاحية التشريع عن طريق الأوامر من طرف رئيس الجمهورية مظهرا من مظاهر انفلات التشريع من البرلمان وانتقاصا من مركزه، كما أن الأوامر التشريعية تمثل تشريعا حكوميا محضا يقابل التشريع البرلماني، فهي لا تشكل ممارسة عملية – فقط- للنشاط التشريعي بل تمثل اختصاصا تشريعا كاملا مخولا للسلطة التنفيذية بمقتضى الدستور وذلك يضمن استقرارا واستمرارا لهذه الوظيفة¹³، كما تعتبر الأوامر من أهم الأدوات التي أتاحتها المؤسسة الدستورية الجزائرية لرئيس الجمهورية، والتي بموجبها يكون للأخير سلطة التدخل في المجال التشريعي.

ونشير إلى أن صياغة المادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016 توحى بأن رئيس الجمهورية يمارس هذه السلطة دون

تفويض، وقد جاءت صلاحيات التشريع بأوامر طبقا لدستور 1996 المعدل في 2016 في المادة 142 وعرضت حالات اللجوء إلى هذه التقنية وهي:

- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.

- التشريع في خلال العطل البرلمانية على عكس المادة 124 في دستور 1996 المعدل في 2008 التي كانت تنص على التشريع بين دورتي البرلمان، وللإشارة فإن تعديل 2016 قد ألغى نظام الدوريتين واعتمد نظام الدورة الواحدة خلال السنة طبقا للمادة 135 من دستور 1996 المعدل في 2016.

- التشريع في الحالة الاستثنائية.

إن هذه الأوامر التشريعية التي جاءت بها المادة 142 حلت محل القانون بمفهومه وشكلياته الدستورية وأصبحت الأداة المفضلة في إنتاج القانون و سن التشريع، وهذه الوضعية ليست خاصة بالجزائر فقط بل عرفتها أنظمة دستورية أخرى مختلفة، ومن خلال تفحص دستور 1996 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، إلا أنه يلاحظ أن دستور 1996 قد جاء بأحكام دستورية أخرى مدعمة لسلطة رئيس الجمهورية والمثال على ذلك قانون المالية الذي يصدره رئيس الجمهورية بأمر 14. إن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر سلطة مهمة وواسعة وهذا ما يظهر من الشروط التي حددتها المادة 142 من الدستور عند اللجوء إلى ممارسة هذه الوسيلة، بداية من دستور 1963 نجد بأنه قد أخضع صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر إلى شروط ثلاث أساسية تتمثل فيما جاءت به المادة 58 منه :

- أن لا يكون تدخل رئيس الجمهورية من تلقاء نفسه بل بناء على تفويض من المجلس الشعبي الوطني.

- إلزامية اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

- عرض هذه الأوامر على المجلس الوطني للمصادقة عليها وذلك في أجل أقصاه 03 أشهر.

أما دستور 1976 فعلق سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التشريعية على شرطين نصت عليهما المادة 153 منه :

- يجب أن تمارس هذه السلطة بين دورات المجلس الشعبي الوطني.

- وجوب عرض الأوامر التي اتخذها على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها.

أما دستور 1996 المعدل في 2008 فاشترط في المادة 124 منه على أن:

- تمارس في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

- عرض الأوامر على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

- تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.

أما دستور 1996 المعدل في 2016 فاشترط أن:

- يكون التشريع بأوامر في المسائل العاجلة وأدخل المؤسس الدستوري هذا الاصطلاح لأول مرة لكنه في المقابل لم يحدد

المقصود بالمسائل العاجلة، ولا المعيار الذي يمكن من خلاله التمييز بين المسائل العاجلة والمسائل غير العاجلة، فالمؤسس

الدستوري في هذه الحالة يعطي لرئيس الجمهورية سلطة واسعة في تقدير هذه المسائل، بمعنى آخر يمكن القول بأن هذا الشرط لم يضيف أي جديد.

- ممارسة التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، فعندما تتعرض المؤسسة التشريعية لغياب في ظروف عادية فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد أسند الوظيفة التشريعية إلى جهة معينة وهي رئيس الجمهورية، والشغور قد يكون إما أثناء انتهاء ولاية البرلمان وتأخر انعقاد المجلس الجديد، وإما بسبب الغياب المألوف المؤقت أو الدائم نتيجة الحل الذي يصيبه عادة¹⁵.

- شرط أخذ رأي مجلس الدولة الذي استحدثه التعديل الأخير لأول مرة، ربما أراد به المؤسس الدستوري جعل مجلس الدولة كجهة رقابة سابقة أو قبلية على هذه الأوامر، فريئس الجمهورية يشرع بأوامر بعد عرضها على مجلس الدولة ليبيدي فيها رأيا قبل أن تكون نافذة، وبطبيعة الحال فإن رأي مجلس الدولة ليس ملزما لرئيس الجمهورية وهو ما يستفاد من نص المادة 142 التي تنص على: "بعد رأي مجلس الدولة" وليس بعد أخذ رأي مجلس الدولة.

- أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء حسب الفقرة 05 من المادة 142، وما يلاحظ في هذا الصدد أن الدستور لم يحدد لا وقت اجتماع مجلس الوزراء ولا شكل ذلك ولا حتى الأغلبية، بمعنى أنه لم يبين وضعية مجلس الوزراء هل مقرر أم منفذ لما يراه الرئيس، كما يلاحظ بأن هذا الشرط قد ورد الفقرة الأخيرة من المادة 142 مما يفيد أن هذا الشرط يسري على الأوامر التي تتخذ في الحالة العادية وتلك التي تتخذ في الحالة الاستثنائية، وهذا الشرط لا يقيد بأي حال من الأحوال سلطة رئيس الجمهورية في التعديل، وذلك للدور الفعال والأساسي الذي يلعبه هذا الأخير في رئاسة وتوجيه أعمال هذا المجلس وهنا تظهر تبعية أعضاء مجلس الوزراء للرئيس، وبالتالي فهذا الشرط هو مجرد إجراء شكلي لا غير.

- عرض الأوامر على غرفتي البرلمان في أول دورة له باعتباره السلطة التشريعية الأصلية، وقد يكون مرد هذا التحديد الزمني - في أول دورة له- هو السعي لاسترجاع البرلمان ماله من اختصاص بمجرد انعقاد أول جلسة برلمانية للدورة المقبلة، والهدف من ذلك هو تجنب الصراع السلطوي الذي قد يحدث للهيئة التشريعية وتفادي تواجد مشروعين في ذات المجال وفي نفس الوقت، باستثناء قوانين المالية التي يمكن أن يصدرها رئيس الجمهورية بأمر له قوة القانون بعد 75 يوما من إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويكون التصويت على الأوامر التشريعية بدون مناقشة¹⁶.

كما أن مصادقة البرلمان هو شرط ضروري لإضفاء الشرعية على هذه النصوص والتمييز بينها، وهو الأمر الذي أكد عليه رأي المجلس الدستوري رقم 08 لسنة 1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 02-99 الذي يحدد تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتهما بالحكومة للدستور، حيث جاء فيه: "اعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 01، 02 و 03 من المادة 124 - المادة 142 حاليا- من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية...فانه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المستثناة من ذلك"¹⁷.

وتجدر الإشارة إلى أن حق التشريع بأوامر هو حق أصيل لرئيس الجمهورية بدلالة المادة 142 من الدستور، وهو حق شخصي يمارسه مباشرة دون اشتراط أو انتظار اقتراح من الوزير الأول، مثلما كان عليه الحال في تعديل 03 نوفمبر 1988 ولا يشاركه

فيه أحد، ودستور 1996 لم يعط هذا الحق للوزير الأول بخلاف الدستور الفرنسي الذي خول هذا الأخير في المادة 38 من دستور 1958 هذا الحق ويكون ذلك بتفويض من البرلمان، لكن الحكومة الفرنسية مقيدة أيضا بقيدين:

- القيد الأول: 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 1958¹⁹.

وكمثال عملي على تمادي رئيس الجمهورية في استعمال الأوامر التشريعية، نجد أن السيد عبد العزيز بوتفليقة قد قام بالتوقيع على سبعة 07 أوامر تشريعية أسبوعا فقط بعد اختتام الدورة الربيعية 2003، دون وجود ضرورة تستدعي ذلك مما دفع بنواب حزب الأفلان إلى تكييف هذا التصرف على أنه يشكل خطرا على المساس الديمقراطي، وفي جلسة يوم الأربعاء 08 أكتوبر 2003 صادق البرلمان على جميع الأوامر التشريعية الصادرة بعد أسبوع من إغلاق الدورة البرلمانية الربيعية، كل ذلك خوفا منهم على إقدام رئيس الجمهورية على تفعيل إجراء الحل²⁰.

وبالنسبة للأغلبية المقررة للموافقة على الأوامر فتختلف فيما إذا كانت الأوامر ضمن المجالات المنصوص عليها في المادة 140 من الدستور أي مجال القانون العادي، فيتم التصويت عليه بالأغلبية البسيطة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وأغلبية 4/3 أعضاء مجلس الأمة، وأما إذا كان موضوع الأوامر يدخل في إطار المادة 141 من الدستور أي مجال القانون العضوي فتشترط الأغلبية المطلقة للنواب وأغلبية 4/3 أعضاء مجلس الأمة، وتفاديا لهذا التمادي في ممارسة هذه الصلاحية حاول المؤسس الدستوري في تعديل 2016 أن يقلل من اللجوء إليهما عن طريق الجديد الذي جاءت به المادة 142 منه مضمنة بشروط جديدة. ثانيا: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر اختصاص مقيد:

تنص المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 على: «لرئيس 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 لأغية 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».

باستقراء المادة أعلاه نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري منح لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر، ويكون ذلك في حالات محددة ومتباينة في إطارها الزمني وكذا الظروف الموضوعية المحيطة بها، ونميز في هذا الصدد بين نوعين من الأوامر: أ- اللجوء إلى الأوامر التشريعية في الحالات العادية:

من خلال نص المادة 142 أعلاه يتضح بأن لرئيس الجمهورية أن يحل محل السلطة التشريعية ويشرع بأوامر في حالتين، الأولى بمناسبة شغور المجلس الشعبي الوطني والثانية بمناسبة وجود البرلمان في عطلة.

فبالنسبة للتشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، هذا الشغور يقصد به إنهاء حياة هذا المجلس قبل انقضاء العهدة التشريعية المحددة دستوريا، ويكون ذلك عادة بمقتضى تفعيل إجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية وحده، هذا الإجراء ممكن جدا لكنه غير متوقع التنبؤ طالما أن الرئيس غير مقيد من الناحية الزمنية لاستعمال هذا الحق، كما أنه غير

مقيد من الناحية الموضوعية بشروط معينة، ولهذا يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تكييف المعطيات التي تستدعي تفعيل الحل من عدمه²¹.

والحل قد يكون إما وجوبيا في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة اثر عرضه للمرة الثانية طبقا لما جاء في نص المادة 96 22 من تعديل 2016، كما قد يكون تلقائيا نتيجة استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حل المجلس الشعبي الوطني والمنصوص عليها في المادة 147²³ من تعديل 2016، ويلجأ رئيس الجمهورية إلى استعمال الأوامر التشريعية في هذه الحالة تفاديا لحصول أي فراغ تشريعي، وهو الأمر الذي حصل إبان استقالة رئيس الجمهورية سنة 1991 والتي تزامنت مع حل المجلس الشعبي الوطني وما خلفه من فراغ دستوري.

أما الحالة الثانية المتعلقة بالتشريع بأوامر وهي التشريع خلال العطل البرلمانية، نقول هذا لأن المؤسس الدستوري قد أقر في التعديل الأخير لسنة 2016 أن البرلمان يجتمع في دورة واحدة خلال السنة مدتها عشرة أشهر على الأقل²⁴، أي أن فترة عطلة البرلمان تقريبا تكون حوالي شهرين كحد أقصى، في خلال هذه الفترة الزمنية يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل ويشرع بأوامر، وهذا إن دل فإنما يدل على نية المؤسس الدستوري في التضييق من إمكانية اللجوء إلى هذه الطريقة للتشريع، إضافة إلى رد الاعتبار للهيئة الأصلية المختصة بالتشريع.

وباعتبار التشريع بأوامر هو حق دستوري ينفرد به رئيس الجمهورية فقد أحاطته معظم الدساتير المعاصرة بجملة من القيود، كل ذلك من أجل ضمان عدم التعسف في استعماله وتفاديا للأثار التي يمكن أن تنجم عنه، فنجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أحاطه بشروط صريحة سبق وأن تطرقنا إليها تتعلق بتقييد هذا الحق زمنيا، إما في حالة الشغور أو في حالة العطل البرلمانية، وشرط آخر يتعلق بضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، وفي الأخير عرض النصوص القانونية على البرلمان للموافقة عليها بعد انعقاد أول دورة له أو بعد زوال حالة الشغور.

كما أن هناك شروط أخرى ضمنية تتعلق باللجوء إلى التشريع بأوامر في المسائل العاجلة أولا، وتعني أن رئيس الجمهورية يمارس هذا التدخل بناء على مسائل تفرضها فكرة الضرورة، أي الحاجة الملحة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة، وهكذا يظهر بأن فكرة الضرورة الملحة تجد تبريرها ضمن الحاجة الملحة التي تقتضي التعجيل في تحصيل نصوص تشريعية معينة، وبمفهوم المخالفة لا يمكن لرئيس الجمهورية سن هذه النصوص إذا كانت التشريعات العادية المسنونة من قبل البرلمان كافية بمفردها للسيطرة على هذه الظروف، أو كانت هذه الظروف الموضوعية تحتمل انتظار عودة البرلمان من غيبته ومعالجتها بواسطة القوانين العادية²⁵.

والشرط الثاني يتعلق بنطاق اتخاذ الأوامر حيث يتعين على هذه الأوامر أن لا تخالف أحكام الدستور، بالرغم من إمكانية أن تعدل أو تلغي التشريعات القائمة سواء كانت تشريعات عادية أو قوانين عضوية، والأمر الذي تجدر الإشارة إليه أن نص المادة 142 من الدستور جاء عاما دون أن يحدد المجالات المسموح بالتشريع فيها بأوامر، أي أن عدم التحديد هذا قد يشمل ما نصت عليه المادة 140 والمتعلقة بالتشريعات العادية، وقد يشمل ما نصت عليه المادة 141 من الدستور والمتعلقة بالتشريعات العضوية، هذه الأخيرة التي تخضع لرقابة المطابقة الدستورية المسبقة وتعرض على المجلس الدستوري وجوبا قبل دخولها حيز

النفاذ، فهل رئيس الجمهورية وبعد حصوله على موافقة البرلمان يعرض هذا النوع من الأوامر على المجلس الدستوري؟ هذا الأمر الذي نجد له غياب في نص المادة 142 من الدستور، وبناء عليه فإن رئيس الجمهورية ليس ملزم بإتباع هذا الإجراء كونه غير منصوص عليه دستوريا صراحة، وهو الأمر الذي يزيد من تفوق مركز رئيس الجمهورية بإصداره أوامرها قوة القانون تفلت من رقابة المطابقة الوجوبية²⁶.

أما بالحديث عن إجراء الرقابة على الأوامر التشريعية فقد نصت الفقرتان 02 و 03 من المادة 142 من تعديل 2016 على أن تعرض هذه الأوامر لرقابة برلمانية لاحقة، وهو الأمر الذي يوجي بمحاولة بسط ذات الضمانات التشريعية المقترنة بالقوانين العادية على الأوامر أيضا، والبرلمان في هذه الحالة لا يملك حق تعديل أو إجراء مناقشة عامة لهذه الأوامر بل يتعين عليه قبولها كلية أو رفضها كلية، وهذه الرقابة الشكلية على الأوامر الممارسة من طرف البرلمان تضعف مركزه، نظرا لأن ليس بإمكانه رفضها أو إلغائها من طرفه بعد أن دخلت حيز التنفيذ والتطبيق، وكذلك ما يتمتع به رئيس الجمهورية من صلاحيات ووسائل تجاه البرلمان تجعله في مركز ضعف وضغط، ونشير إلى أن الموافقة البرلمانية لا تمنح هذه الأوامر القوة التشريعية ابتداء من هذا التاريخ فحسب بل من تاريخ يوم صدورها.

ب- اللجوء إلى الأوامر التشريعية في الحالات الاستثنائية:

قد يطرأ على الدولة ظروف غير عادية تهدد أمنها وسلامتها وأراضيها، وفي مثل هذه الأوضاع يعطي المؤسس الدستوري سلطات واسعة لرئيس الجمهورية لمواجهة هذه الظروف، مما يقتضي الإسراع في اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الأمن وحماية النظام العام، وفي مثل هذه الظروف قد تكون الدولة في وضع يبرر خروجها وقتيا عن مبدأ المشروعية.

فمن بين السلطات القوية والخطيرة التي يخولها الدستور الجزائري في هذه الظروف لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، ويترتب على إعلان هذه الحالة من قبل رئيس الجمهورية اجتماع جميع السلطات في يده²⁷، حيث نصت الفقرة 04 من المادة 142 من الدستور على: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور"، فإذا كانت المادة 142 من الدستور قد سمحت لرئيس الجمهورية بأن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية بأن يتدخل في المجال التشريعي المخصص للسلطة التشريعية، فإن المادة 107 منه قد وسعت بشكل كبير الاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، حيث سمحت هذه الأخيرة لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية.

ونظرا لكون هذه السلطات تتيح لرئيس الجمهورية سلب البرلمان اختصاصاته الذي هو صاحب السيادة في إعداد القانون والموافقة عليه، فقد قيدها المؤسس الدستوري بجملة من القيود، وتستخلص هذه القيود من نص المادة 107 من الدستور والمادة 142 منه، بعضها يتعلق باختصاص وإجراءات إصدار الأوامر التشريعية وبعضها الآخر يتعلق بالغاية من ممارستها وإصدارها.

فبخصوص اختصاص إصدار هذه الأوامر فهو حق يحتكره رئيس الجمهورية بدلالة المادة 142/04 من الدستور، ولا يجوز لغيره ممارستها مهما كانت مرتبته في هرم السلطة التنفيذية، وهذا الاختصاص محظور حتى على من يتولى رئاسة الدولة في حالة

شغور منصب رئيس الجمهورية، كما لا يمكن اللجوء إلى استعماله في فترتي الخمسة والأربعين والستين يوما المرتبطتين بالحالة المذكورة أعلاه²⁸.

أما عن الأوامر التي تتخذ في الحالة الاستثنائية فلا تخضع لشرط وجوب عرضها على البرلمان لموافقته عليها، كما لا تتأثر بالنتيجة المترتبة على عدم توفرها بل يكفي أن تدخل ضمن مقتضيات الفقرة 03 من المادة 107 من الدستور، أي تكون مبررة وفق هذه الفقرة وإلا عدت غير دستورية، كما يشترط اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء وكذلك يمكن لرئيس الجمهورية إصدار الأوامر التشريعية في هذه الحالة حتى والبرلمان في حالة انعقاد، ويتمتع بهذا الاختصاص بحكم سلطته التقديرية ورغبته في ذلك²⁹.

كما أن الحالة الاستثنائية في حد ذاتها تستوجب شروط حتى يمكن القول بتقريرها، فبالرجوع لنص المادة 107 من الدستور نجد أنها تتضمن شروط موضوعية تتمثل أساسا في وجود خطر داهم، وان كان الدستور قد سكت عن بيان مصدر هذا الخطر فهنا يستوي أن يكون الخطر خارجيا كالتهديد والحرب، أو داخليا كالإزمات الاقتصادية أو الطبيعية أو السياسية، كما تشترط ذات المادة أن يكون لهذا الخطر انعكاسات على الدولة بحيث يوشك أن يصيب أحد مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

وهناك شروط شكلية تتمثل في استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، كما نصت ذات المادة كذلك على الاجتماع الوجوبي للبرلمان، فاستشارة رؤساء المؤسسات الدستورية السابقة لا شك أنها تتعلق بمدى توافر شروط تطبيق المادة 107 وان كانت الآراء غير ملزمة للرئيس لكن الاستشارة كإجراء في حد ذاتها ملزمة، أما بالنسبة للاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء هو تقنية تساعد رئيس الجمهورية على توضيح الصورة وعلى تطبيق الحالة الاستثنائية إذا ما قرر رئيس الجمهورية باعتباره هو من يرأس المجلسين.

أما بخصوص نطاق التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية فان الدستور الجزائري قد سمح لرئيس الجمهورية بممارستها في إطار المواد المحجوزة للبرلمان كأصل عام، لكن الملاحظ أن المادة 107 من الدستور أنها قد حولت سلطات واسعة عندما نصت على: "تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية..."، أما عن النطاق الزمني للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية فهو يمتد من تقريرها إلى غاية انتهائها، وعليه فبمجرد زوال هذه الظروف واستقرار الأحوال تسقط معها الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية، ورغم وجهة هذا الرأي فان الممارسة العملية فقط هي الكفيلة بتأكيد أو نفيه³⁰. لكن الأمر الملفت للانتباه هو أن الدستور قد سكت عن بيان الدور الرقابي للبرلمان على هذه التدابير، لكنه في المقابل أكد على إجراء جوهرى يتمثل في الاجتماع الوجوبي للبرلمان لذلك يبقى السؤال مطروحا، ويمكن القول بأن الرقابة على أعمال الرئيس في ظل الحالة الاستثنائية تعتبر من المسائل المستبعدة، باعتبار أن التدخل التشريعي لرئيس الجمهورية يمارسه بمقتضى تكليف دستوري بوصفه مشرعا مساويا للبرلمان وليس بوصفه مفوضا عنه³¹.

المحور الثاني: تقوية مركز الوزير الأول في مجال المراسيم التنفيذية :

إن من أبرز مظاهر التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 وخاصة في قطب السلطة التنفيذية توسيع وتقوية مركز الوزير الأول، حيث يتعلق الأمر أولاً في أن الوزير الأول قبل هذا التعديل كانت سلطة تعيينه وإنهاء مهامه 32 مهمة أصيلة يحتكرها رئيس الجمهورية دون سواه، أما في تعديل 2016 فإن هذا الأمر أصبح فيه إشراك لممثلي الشعب -الأغلبية البرلمانية- إلى جانب رئيس الجمهورية³³، حيث أن هذا الأخير وأثناء تعيينه للوزير الأول يلجأ إلى استشارة الأغلبية البرلمانية، وهو الأمر الذي يشكل نوع من الديمقراطية في اختيار الشخص المناسب لمنصب الوزير الأول، ما ينم عن فكرة مفادها اشتراك السلطتين التنفيذية والتشريعية في هذه المهمة لضمان تمثيل أفضل واختيار مناسب.

كما أن هناك تجديد آخر جاء به تعديل 2016 يتمثل في إمكانية الوزير الأول توقيع المراسيم التنفيذية دون موافقة رئيس الجمهورية على ذلك³⁴، عكس ما كان عليه في تعديل 2008 الذي يشترط موافقة هذا الأخير، إذن فهذا التعديل الأخير للدستور قد قلص نوع من التبعية التي كان الوزير الأول مثقل بها، الأمر الذي من شأنه إعطاء دفع قوي ومركز ذو ثقل في قطب السلطة التنفيذية، بناء على ما تقدم سوف نتطرق بالتفصيل إلى سلطة الوزير الأول في إصدار المراسيم التنفيذية، ابتداء من تحديد مدلولها وأشكالها ثم إلى أدوات الرقابة عليها.

أولاً: مدلول المراسيم التنفيذية وأشكالها:

إذا كان المرسوم الرئاسي التنظيمي يستعمل في أغلب الأحيان في تقرير قواعد عامة يتولى رئيس الجمهورية إصدارها بدون أن يكون في حاجة إلى غطاء تشريعي أو مرجعية قانونية، باعتبار أن ذلك يدخل ضمن اختصاصاته الدستورية، فإن المرسوم التنفيذي يعد الأداة التي تمكن السلطة التنفيذية من تنفيذ القوانين والتنظيمات، أي تنفيذ القوانين ذات الصبغة التشريعية وكذلك المراسيم ذات الطبيعة الرئاسية التنظيمية.

والوزير الأول لا يملك سلطة التشريع بصفة أصلية ومع ذلك فهو يساهم في هذا النشاط بشكل فرعي، بمناسبة تحديده للتفصيلات الموضوعية الضرورية للنصوص التشريعية العامة قبل إدخالها حيز التنفيذ³⁵، وتعرف المراسيم التنفيذية في هذا الصدد بأنها: « مجموعة الإجراءات التي تتضمن الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات »، وفي هذا الإطار نصت المادة 99/2 من التعديل الدستوري 2016 على أن الوزير الأول يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وكذلك المادة 143/2 منه التي تنص على: « يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول »، لذلك فإن مرجع هذه السلطة هوروح الدستور.

إن سلطة الوزير الأول في التوقيع على المراسيم التنفيذية بعد تعديل 2016 أصبحت اختصاص ينفرد ويسيطر عليه هذا الأخير، حيث زالت العلاقة التبعية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، لأن هذه المراسيم أصبحت لا تحتاج إلى موافقة رئيس الجمهورية، كما أن هذه المراسيم تمارس في إطار معين حيث أنها تأتي إما لتنفيذ قوانين البرلمان أو تنفيذ النصوص التي يصدرها رئيس الجمهورية من أوامر ومراسيم تنظيمية، وعن مكانة المراسيم التنفيذية في التدرج الهرمي للقوانين فإنها في مرتبة أدنى من القوانين والتنظيمات، لذلك نجد على مستوى النشاط التنظيمي معياراً آخر فوجد في المقدمة الأوامر التشريعية لأنها تمثل تنظيمات من الناحية الشكلية، ولكنها تنظيمات كاملة من الناحية الموضوعية لارتباطها بالمواد المحجوزة للبرلمان، تلمها المراسيم

الرئاسية التي تندرج في مركز أدنى من الأوامر، وأخيرا نجد المراسيم التنفيذية التي تحتل مكانة في هذا الترتيب، ومع ذلك فهي تسمو على سائر المعايير القانونية الإدارية الداخلية بحكم أن مالكة الحقيقي هو الوزير الأول³⁶.

أما عن أشكال المراسيم التنفيذية الموقعة من طرف الوزير الأول فإننا نجد أن المادة 99 من تعديل 2016 قد احتوتها فنجد بذلك:

أ- المراسيم التنفيذية المتعلقة بتنفيذ القوانين والتنظيمات:

إن دور الوزير الأول في هذا المجال يتعلق بإصدار نصوص قانونية -مراسيم تنفيذية- من أجل تيسير تطبيق التشريعات العامة، سواء الصادرة عن رئيس الجمهورية أو البرلمان، حيث أن هذه التشريعات تأتي عامة ومجردة مما يجعلها غير قابلة للتطبيق بذاتها، مما يستدعي تدخل الوزير الأول من أجل تفصيلها وجعلها أكثر دقة ووضوح، وهذا النوع من المراسيم التنفيذية يعد أعمالا صادرة عن سلطة إدارية -الوزير الأول- تتضمن قواعد عامة وغير شخصية تتمتع بقوة تشريعية وأحكامها واجبة التطبيق.

ب- المراسيم التنفيذية المتعلقة بتحديد اختصاصات وصلاحيات أعضاء الحكومة:

بعد تعيين الوزير الأول حسب الكيفية الواردة بنص المادة 91/5 من تعديل 2016، يشرع هذا الأخير في تشكيل حكومته بالتشاور مع مختلف التشكيلات والأحزاب السياسية، بعدها يقدم الوزير الأول قائمة تتضمن الطاقم الوزاري لرئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينهم وفقا لنص المادة 93 من الدستور، بعدها توكل للوزير الأول مهمة توزيع الصلاحيات بين أعضاء حكومته باعتباره المسئول الأول عنها، هذا التوزيع للمهام والصلاحيات يحقق نوع من التناسق والتوافق العملي داخل الحكومة، لذلك فإن الوزير الأول يعتمد على المراسيم التنفيذية كتقنية لتوزيع الحقائق الوزارية أو بالأحرى لتحديد الاختصاصات المنوطة بكل وزير، التي تتعلق بطبيعة الحال بتحديد البرامج والمسؤوليات الملقاة على كاهل كل وزير، باستثناء وزارتي الدفاع والخارجية اللتين تندرجان ضمن المجال المحمي لرئيس الجمهورية³⁷ حسب المادة 91/1 و3 من الدستور.

ج- المراسيم التنفيذية المتعلقة بالسهرة على حسن سير الإدارة العمومية:

لقد خول المؤسس الدستوري الجزائري للوزير الأول صلاحية التدخل في كل الأجهزة الإدارية التابعة له، ويكون ذلك عن طريق سن معايير قانونية معينة تدعى المراسيم التنفيذية بما يضمن حسن أداء العمل الإداري، ويسعى من خلالها إلى تنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية لرئاسة الحكومة، وكذا المصالح الإدارية للولايات علاوة على تحديد اختصاصاتها في إطار التنسيق والانسجام والتكامل³⁸، كما يطرح تساؤل حول سبب حظر هذا الاختصاص على الوزراء طالما أنه يندرج ضمن إطار اختصاصاتهم الموضوعية؟ فالمؤسس الدستوري الجزائري قد حسم هذا الأمر بدلالة المادة 99/4 من الدستور معتبرا المراسيم التنفيذية اختصاص يحتكره الوزير الأول دون بقية الوزراء، مما يبعد احتمال مشاركة الوزراء في ممارسة هذا الاختصاص بواسطة قرارات إدارية.

د- المراسيم التنفيذية المتعلقة بالتعيين في وظائف الدولة:

من ضمن الصلاحيات التي منحها دستور 1996 المعدل للوزير الأول سلطة التعيين في وظائف الدولة بدلالة المادة 99/5

منه، باستثناء قيد يتمثل في عدم المساس بأحكام المادتين 91 و92 اللتين تحددان مجال صلاحية رئيس الجمهورية في التعيين، وقيد آخر يتمثل في ضرورة اشتراط موافقة رئيس الجمهورية من أجل ممارسة هذه السلطة³⁹، ونظرا لحساسية وأهمية هذه السلطة فإن المؤسس الدستوري حرص على إعطائها حماية أكثر وهي موافقة رئيس الجمهورية، فنرى بأن الدستور فعلا قد عمل على تقوية مركز الوزير الأول من خلال احتكاره لسلطة توقيع المراسيم التنفيذية كأصل عام، في المقابل أورد استثناء في المادة 99/5 وألزم موافقة رئيس الجمهورية في نوع من هذه المراسيم، ولتفادي تداخل أو تصادم الاختصاصات في هذا الأمر صدر المرسوم الرئاسي رقم 89-4044 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، هذا المرسوم حدد الوظائف العليا في الدولة التي تخضع لتعيين رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، ونصت المادة الخامسة منه على أن رئيس الحكومة-الوزير الأول حاليا- يعين في باقي المناصب المدنية للدولة، بمفهوم المخالفة فإن الوظائف التي لا تخضع لتعيين رئيس الجمهورية تخضع لتعيين الوزير الأول، كما تمت إضافة مرسوم آخر رقم 90-41127 الذي يحدد كفاءات التعيين بعض الوظائف المدنية للدولة. لكن بعد تولي السيد عبد العزيز بوتفليقة للحكم ألغى المرسوم الرئاسي 89-44 السابق بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-239 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، وتم بعده إصدار المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة⁴³، واستعاد بذلك رئيس الجمهورية لنفسه معظم مجالات تعيين مسؤولي الدولة، حيث اقتصر مجال تدخل رئيس الحكومة – الوزير الأول حاليا- في هذا النطاق على ما جاء في المادة 05/2 من المرسوم الرئاسي 99-240 والتي نصت على: "يعين في المناصب والوظائف المنصوص عليها في النقاط من 05 إلى 08 من المادة الثالثة منه (مصالح رئيس الحكومة، الإدارات المركزية للدولة، الأجهزة والمؤسسات العمومية غير المستقلة والمؤسسات العمومية، مراكز البحث والتنمية والإدارات الإقليمية) باقتراح من رئيس الحكومة – الوزير الأول حاليا- باستثناء وظيفتي رئيس ديوان الوزارة والمكلف بالدراسات والتلخيص اللتين يتم التعيين فيهما باقتراح من الوزير المعني"، لكن يبقى الوزير الأول محتفظا بسلطة التعيين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، وهنا يبرز تقييد سلطة الوزير الأول وتبعيتها لرئيس الجمهورية رغم أنها في الواقع العملي شبه معدومة.

ثانيا: أدوات الرقابة على المراسيم التنفيذية:

إن المراسيم التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول ضمن الاختصاصات الممنوحة له في دستور 1996 المعدل في 2016 بموجب المادة 99/04 أو المادة 143/02 منه تعد قرارات إدارية وتخضع بحكم طبيعتها إلى رقابة القاضي الإداري، هذا الأخير الذي له سلطة الرقابة على مشروعيتها ومدى مطابقتها للأحكام وقواعد القانون الإداري، وهو ما يستفاد من نص المادة 161 من تعديل 2016 التي تنص على: «ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية»، وتطبيقا لذلك فقد نصت المادة 09 من القانون العضوي رقم 99-01 المتعلق بمجلس الدولة نطاق اختصاص القضاء الإداري على حد تعبيرها: «ينظر مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

- الطعون بالإلغاء في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

- الطعون الخاصة بتفسير ومدى مشروعية القرارات التي تكون منازعتها من اختصاص مجلس الدولة».

من خلال هذا يتضح أن الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة لا تشمل المراسيم التنظيمية المستقلة- المراسيم الرئاسية- وإنما تشمل على وجه الخصوص المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول بمختلف أنواعها، سواء كانت في شكل مراسيم أو في شكل لوائح للضبط الإداري، كما أن هذه الرقابة لا تكون على القرارات التي تصدر عن الوزير الأول كأعمال إيجابية فقط، بل تشمل أيضا الأعمال السلبية التي تأخذ شكل الامتناع عن إصدار هذا النوع من القرارات ذات الطابع التنفيذي⁴⁴.

كما أن هناك جانب آخر من الفقه يرى بأن تخضع المراسيم التنفيذية للرقابة الدستورية، وفي هذا السياق نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اتخذ موقفا عاما جدا إزاء هذه المسألة، يظهر ذلك من خلال قوله في نص المادة 186 من تعديل 2016 في فقرتها الأولى: "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى...يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية...القوانين والتنظيمات"، هذا الموقف يدفع إلى طرح تساؤل مفاده هل أن هذا الخطاب موجه إلى كل النصوص التنظيمية على حد سواء؟ أم يتعلق بجزء منها فقط؟

حيث يرى بعض الفقهاء أن المعنى هنا يتعلق فقط بالتنظيمات المستقلة- المراسيم الرئاسية- الصادرة عن رئيس الجمهورية هي فقط المعنية برقابة المجلس الدستوري، وبالتالي هي المقصودة بنص الدستور دون المراسيم التنفيذية، ذلك لأن رئيس الجمهورية يمارس هذه السلطة التنظيمية بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية، فيكون عمله بذلك استنادا إلى نصوص الدستور مباشرة، أما التنظيمات المشتقة - المراسيم التنفيذية- الصادرة عن الوزير الأول فإنها لا تخضع سوى لرقابة الشرعية أمام القضاء الإداري- مجلس الدولة- وليس أمام المجلس الدستوري⁴⁵.

ومن كل ما تقدم يتضح بأن التنظيم نوعان، أحدهما ما هو إلا امتداد للتشريع - التنظيم التنفيذي أو اللوائح التنفيذية أو المراسيم الرئاسية- اسند للسلطة التنفيذية التي كانت خاضعة للبرلمان نظريا، وعمليا تستند هذه المراسيم في إصدارها إلى قانون وبالتالي فإن الأمر هنا يتعلق بمراقبة الشرعية أمام القضاء الإداري وليس أمام المجلس الدستوري، لأن الأمر يتعلق بمخالفة القانون وليس بمخالفة الدستور، أما النوع الثاني مستقل عن التشريع حيث يتولى تنظيم ما يخرج عن اختصاص المشرع ويسمى هذا النوع بالمراسيم التنظيمية الذي هو من وحي الدستور الفرنسي لسنة 1958 وهذا النوع يمكن أن يصدر مخالفا للدستور مما يستلزم إخضاعه للرقابة الدستورية⁴⁶.

وللإشارة فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد أعطى دفعا قويا للمجلس الدستوري، خاصة ما تعلق بحق الإخطار، حيث أن هذا الحق الدستوري الأخير توسع ليشمل بالإضافة إلى رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة كل من:

- الوزير الأول بناء على نص المادة 187/01.
- 50 نائبا أو 30 عضوا من مجلس الأمة بناء على نص المادة 187/02.
- بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه حل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يتضمنها الدستور وفقا للمادة 188 منه.

وهذا الأمر الجديد يعتبر قفزة نوعية تدعم فعالية المجلس الدستوري والنهوض بمهامه، باعتباره سمح لأقلية برلمانية بممارسة حق الإخطار كما سمح للوزير الأول بذلك، إضافة إلى الأفراد ولكن بطريقة غير مباشرة عن طريق الدفع الفرعي، هذا التوسيع في ممارسة حق الإخطار قد يساهم مستقبلا بطريقة أو بأخرى في بسط الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بصفة عامة والسلطة التنظيمية الممارسة من طرف الوزير الأول عن طريق المراسيم التنفيذية بصفة خاصة في انتظار ما ستسفر عنه الممارسة العملية.

الخاتمة:

إن ما يمكن استخلاصه من كل ما سبق أن التشريع بأوامر الذي جاءت به المادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016 تدل على أن المؤسس الدستوري قد أراد أن يتخذ نظام سياسي قوي مبني على مؤسسات شرعية قوية، وهدفه الأساسي هو إحداث التوازن وتحقيق الحكم الديمقراطي، والذي من مزاياه إسناد السلطات إلى هيئات مختلفة ومن ثم إحداث توازن وتعاون فيما بينها، كما أن التشريع بأوامر يمنح السلطة التنفيذية امتيازاً إضافياً للتدخل في العمل التشريعي ويسمح لها بمعالجة مغايرة عن تلك التي تخص المبادرات التشريعية، كما أن تمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية في اللجوء إلى هذا الأسلوب التشريعي وبالرغم من نص المادة 142 من الدستور على حالات التشريع بأوامر-المسائل العاجلة- إلا أن المجال يبقى مفتوح أمام رئيس الجمهورية نتيجة لعدم تحديد اصطلاح المسائل العاجلة، فكان من الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يجعل من هذه التقنية- الأوامر- استثنائية صراحة لا يجوز اللجوء إليها إلا في حالة الضرورة.

أما عن التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية الذي تحكمه اعتبارات عملية فإن ممارستها أو اللجوء إليها في هذه الظروف هو حق دستوري تدعم نصوص هذا الأخير شرعيته، لكن تبقى مسألة في غاية الأهمية يجب التنويه لها وهو الحرص على محاولة النص دستورياً على عدم جواز حل البرلمان في مثل هذه الحالات، كل ذلك من أجل بقاء هذا الأخير وخاصة المجلس الشعبي الوطني ممارسة لسلطته الرقابية بالرغم من أنها مجرد رقابة شكلية .

وبالحديث عن الوزير الأول فإن تعديل 2016 قد أحدث مكانة هامة وأعطى دفعا قويا لمركز الوزير الأول، وكمقارنة بسيطة مع تعديل 2008 نجد أن الوزير الأول في هذا الأخير قد همشت وبحق صلاحياته، وأن ما يمكن أن يقال عن هذا التعديل هو أنه حول السلطة التنفيذية من ثنائية شكلية إلى أحادية حقيقية وفعالية، لأن سلطاته لم تفعل ولم تتاح له فرصة ممارسة بعض مهام رئيس الجمهورية وهو ما يؤكد على ابتعاد النظام السياسي الجزائري في حقيقته عن طبيعة النظام البرلماني، لكن تعديل 2016 قد حاول أن يتفادى النقد الذي وجه لتعديل 2008 وعمل على منح سلطات معتبرة للوزير الأول وأرجع إليه مكانته الدستورية، سواء من حيث طريقة تعيينه التي أصبحت تشترط على رئيس الجمهورية أن يستشير الأغلبية البرلمانية وهو الأمر الذي يحد من سلطته المطلقة في تعيينه وإنهاء مهامه، وهو ما يعزز الاستقلالية العضوية للوزير الأول تجاه رئيس الجمهورية، أو من حيث ممارسته صلاحية توقيع المراسيم التنفيذية دون اشتراط موافقة رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى منحه الحق في إخطار المجلس الدستوري وغيرها من الصلاحيات، وتبقى صلاحية إصدار المراسيم التنفيذية من أهم اختصاصاته التي من خلالها يبرز دوره الفعال في ممارسة السلطة التنفيذية.

- الدستوري الموافق عليه في 03 نوفمبر 1988، الجريدة الرسمية عدد 45.
- 19- محديد حميد، مرجع سابق، ص 44.
- 20- زينب عبد اللاوي، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003/2004، ص 85.
- 21- رابحي احسن، مرجع سابق، ص 56.
- 22- تنص المادة 96 من تعديل 2016 على: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا".
- 23- تنص المادة 147 من تعديل 2016 على: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني..".
- 24- تنص المادة 135 من تعديل 2016 على: "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة أشهر على الأقل، تبتدى في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر".
- 25- رابحي احسن، مرجع سابق، ص 66.
- 26- مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009/2010، ص 118.
- 27- Nou-NATHAN Edition .(politiques régimes et Institutions)constitutionnel Droit .CHALVIDAN Henri Pierre
- .P185 .1996 .France .édition velle
- 28- هاملي محمد، مرجع سابق، ص 112، 113.
- 29- محمد المدهون، أثر تمتع رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي في النظام الدستوري، موسوعة الفكر القانوني، العدد 10، دار الهلال للخدمات الإعلامية، وهران، بدون سنة نشر، ص 134.
- 30- محمد هاملي، مرجع سابق، ص 114.
- 31- رابحي احسن، مرجع سابق، ص 104.
- 32- تنص المادة 77/04 من تعديل 2008 على: "يعين الوزير الأول وينهي مهامه".
- 33- تنص المادة 91/05 من تعديل 2016 على: "يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه".
- 34- تنص المادة 99/04 من تعديل 2016 على: "يوقع المراسيم التنفيذية".
- 35- رابحي احسن، مرجع سابق، ص 151.
- 36- المرجع نفسه، ص 191.
- 37- تنص المادة 91 من تعديل 2016 على: "يضطلع رئيس الجمهورية بالاطافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:
- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية.
 - يتولى مسؤولية الدفاع الوطني.

- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها...“

38- رابحي احسن، مرجع سابق، ص 179.

39- قزلان سليمة، منصب الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008 مقارنة برئيس الحكومة بتعديل 1996، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية، الجزائر، عدد 03، سبتمبر 2012، ص 52.

40- انظر المرسوم 89-44 المؤرخ في 10 ابريل 1989، الجريدة الرسمية رقم 15 الصادرة بتاريخ 12 ابريل 1989.

41- انظر المرسوم التنفيذي رقم 90-127 المؤرخ 15 مايو 1990، الجريدة الرسمية رقم 20، المؤرخة في 16 مايو 1990.

42- مرسوم رئاسي رقم 99-239 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن الغاء المرسوم الرئاسي 89-44 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، جريدة رسمية عدد 76 المؤرخة في 31 أكتوبر 1999.

43- مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، جريدة رسمية عدد 76 مؤرخة في 31 أكتوبر 1999.

44- بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، جوان 2012، ص 132.

45- رابحي احسن، مرجع سابق، ص 193.

46- بوسالم رابح، المجلس الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2004/2005، ص 64.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب:

- باللغة العربية:

1- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دارالجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.

2- رابحي احسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دارالكتاب الحديث، القاهرة، 2013.

3- محمد سعيد بوسعدية، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دارالقصبة للنشر، الجزائر، 2014.

4- معجم القانون، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1999.

- باللغة الأجنبية:

1- NATHAN Edition. (politiques régimes et Institutions) constitutionnel Droit. CHALVIDAN Henri Pierre-

.1996. France. édition Nouvelle

1er édition. Paris. 1992.2. PUF. constitutionnel Droit. Turpin Dominique-

ثانياً: الأطروحات والمذكرات الجامعية:

1- بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه، كلية

- الحقوق، جامعة الجزائر1، جوان 2012
- 2-مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009/2010
- 3-وليد شريط، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدساتير المغربية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2006.
- 4-بوسالم رابع، المجلس الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2004.
- 5-زينب عبد اللاوي، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003/2004/2005.
- ثالثا: المقالات العلمية :

- 1-محميد حميد، التشريع بأوامر في دستور 1996 حق دستوري لرئيس الجمهورية محدود ومقيد، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية، الجزائر، عدد04، ديسمبر 2014.
- 2-سعيداني لوناسي جحيقة، إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في القوانين العضوية، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية، الجزائر، عدد 03، سبتمبر 2012.
- 3-قزلان سليمة، منصب الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008 مقارنة برئيس الحكومة بتعديل 1996، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية، الجزائر، عدد03، سبتمبر 2012.
- 4-محمد المدهون، أثر تمتع رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي في النظام الدستوري، موسوعة الفكر القانوني، العدد 10، دار الهلال للخدمات الإعلامية، وهران، بدون سنة نشر.

رابعا : النصوص القانونية:

• الدساتير :

- 1- دستور 1963، الجريدة الرسمية رقم 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- 2- دستور 1976، الجريدة الرسمية رقم 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- 3- تعديل 03 نوفمبر 1988، مرسوم رقم 223-88 مؤرخ في 05 نوفمبر 1988، متعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في 03 نوفمبر 1988، الجريدة الرسمية عدد45.
- 4- دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 18-89 المؤرخ في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية عدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989.
- 5- قانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- 6- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في

07 مارس 2016.

• القوانين والأراء:

- 1- المرسوم 89-44 المؤرخ في 10 ابريل 1989، الجريدة الرسمية رقم 15 الصادرة بتاريخ 12 ابريل 1989.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 90-127 المؤرخ 15 مايو 1990، الجريدة الرسمية رقم 20، المؤرخة في 16 مايو 1990.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 99-239 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي 89-44 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، جريدة رسمية عدد 76 المؤرخة في 31 أكتوبر 1999.
- 4- مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، جريدة رسمية عدد 76 مؤرخة في 31 أكتوبر 1999.
- 5- رأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 مؤرخ في 05 ذو القعدة 1419 الموافق ل 21 فبراير 1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة، جريدة رسمية عدد 15، المؤرخة في 19 مارس 1999.