

مدى فاعلية الرقابة الدستورية على المراسيم الرئاسية في الجزائر

وعلي ياسمين

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ألكلي محند أولحاج، البويرة_ الجزائر

yasminaoual87@gmail.com

الملخص

نظم المؤسس الجزائري آليات دستورية رقابية (الرقابة على دستورية القوانين والرقابة القضائية)، تهدف إلى فرض سيادة القانون على الحكام والمحكومين. تشمل هذه الرقابة السلطة التنظيمية المستقلة التي يمارسها رئيس الجمهورية من خلال التوقيع على المراسيم الرئاسية، والتي قد تشكل أداة سيطرة يحوزها للتعدي على اختصاصات المؤسسات الأخرى، لاسيما البرلمان والوزارة الأولى. رغم تقرير الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بموجب أحكام الدستور، يمنح النظام السياسي الجزائري لهذا الأخير تفوقا مؤسساتيا يؤثر سلبا على فعالية هذه الرقابة ويضعفها، سواء تعلق الأمر بالرقابة على دستورية المراسيم الرئاسية أو الرقابة القضائية عليها.

Résumé

Le constituant algérien a organisé des mécanismes de contrôle constitutionnel (contrôle de la constitutionnalité des lois et contrôle judiciaire), visant à imposer l'état de droit aux dirigeants et aux gouvernés. Ce contrôle comprend le pouvoir réglementaire autonome exercée par le Président de la République en signant des décrets présidentiels, qui peuvent constituer un outil de dominance qu'il possède pour porter atteinte aux pouvoirs d'autres institutions, notamment le parlement et le premier ministre. Malgré le contrôle prévu sur le pouvoir réglementaire autonome du Président de la République conformément aux dispositions de la constitution, le système politique algérien confère à ce dernier une suprématie institutionnel qui affecte négativement l'efficacité de ce contrôle et l'affaiblit, qu'il s'agisse de contrôler la constitutionnalité des décrets présidentiels ou le contrôle judiciaire de ceux-ci.

مقدمة

حصر المؤسس الجزائري سلطة التنظيم المستقل في يد رئيس الجمهورية بموجب المادة 143 من دستور 1996⁽¹⁾، خلافا لنظيره الفرنسي الذي منح للوزير الأول هذه السلطة. أصبحت لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار ورسن نصوص قانونية عامة، ملزمة ومجردة، تتولى التنظيم في كل المجالات الخارجة عن مجال التشريع، عن طريق ما يصدره من تنظيمات تتخذ شكل مراسيم رئاسية طبقا للفقرة السادسة من المادة 91، بهذا لايسع للبرلمان تعديل أو إلغاء مرسوم رئاسيا، لعدم اندراجه في مجال القانون المخصص له حصريا طبقا للمادتين 140 و141 من الدستور⁽²⁾.

إن الغريب من كل هذا هو سعي المؤسس إلى تدعيم سلطة الرئيس في التوقيع على المراسيم الرئاسية وإصدارها، حيث أصبح الرئيس يمارس إلى جانب سلطته التنظيمية المستقلة، جانبا من السلطة التنظيمية التنفيذية التي تعتبر اختصاص دستوري للوزير الأول طبقا للفقرة 2 من المادة 143. ويتجلى ذلك من خلال الطبيعة القانونية لبعض المراسيم الرئاسية. أكثر من ذلك، كثيرا ما يصدر الرئيس مراسيم رئاسية تتعدى بطبيعتها مضمونها على مجال التشريع الذي ينسب دستوريا للهيئة البرلمانية. زيادة على المراسيم الرئاسية التنظيمية، تجسد المراسيم الرئاسية الفردية جانبا هاما من نفوذ رئيس الجمهورية على الهيكل الإداري عامة، خاصة وأن تعديل 2016 قد وسع من هذه السلطة طبقا للمادة 92 من الدستور.

تكتمل نية المؤسس الجزائري في تدعيم وتقوية سلطة رأس الجمهورية في التوقيع على المراسيم، من خلال عدم تفعيل دور الرقابة الدستورية بمظاهرها الثلاث: الرقابة على مدى دستورية المراسيم الرئاسية والرقابة القضائية والرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية. لم يتعرض دستور 1996 لمسؤولية رئيس الجمهورية السياسية صراحة التي قد تحرك إثر إصدار مرسوم رئاسي غير شرعي وإنما اكتفى بالنص على مسؤوليته الجزائية بموجب المادة 177. (3) عليه، ليس لأعضاء غرفتي البرلمان أن يقيم المراسيم الرئاسية في المناقشات، أو ينتقد تصرفات رئيس الجمهورية أو أعماله أثناء الجلسات. بل تقع المسؤولية دائما على الحكومة بما فيها الوزير الأول الذي لا يجوز له الاحتماء برئيس الجمهورية لتبرير أعماله وأفعاله، والزعم أنه موصى منه بها. بناء على ما سبق، تتحدد إشكالية البحث فيما يلي: إلى أي مدى تعتبر الرقابة الدستورية على

المراسيم الرئاسية في الجزائر رقابة جديّة؟

ينحصر مجال بحثنا هذا على الوجه الأول والثاني من الرقابة الدستورية، أي الرقابة على مدى دستورية المراسيم الرئاسية (المبحث الأول) والرقابة القضائية (المبحث الأول).

حاولت لجنة تعديل الدستور ترقية هذه الرقابة، من خلال بعض الإصلاحات المستحدثة على المجلس الدستوري والجهاز القضائي، إلا أن ذلك لم يمس بالحصانة والقوة التنفيذية التي تتمتع بها المراسيم الرئاسية، نظرا لسمو مركز صاحبها كما سنراه لاحقا⁽⁴⁾.

المبحث الأول: ضعف الرقابة على دستورية المراسيم الرئاسية

تسعى معظم الدول لتدعيم الشرعية والديمقراطية وإرساء مقومات دولة القانون، من خلال تكريس معظم الدساتير نظام رقابة على دستورية القوانين، حيث أوكلت هذه المهمة لجهاز يختلف تسميته وتشكيلته من دولة إلى أخرى. فالبعض أطلق عليه تسمية المحكمة الدستورية، والبعض الآخر أطلق عليه تسمية المجلس الدستوري وهو الحال في النظام الدستوري الجزائري الحالي.

لطالما أثير الجدل حول الطبيعة القانونية للرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري، بين رقابة قضائية أم رقابة سياسية التي تعبر عن الرأي الراجح نظرا للطبيعة القانونية لقراراته، والطبيعة القانونية لتشكيلته.

حاولت لجنة تعديل الدستور ترقية المجلس الدستوري إلى محكمة دستورية من خلال تغيير تسمية هذه المؤسسة الرقابية والإجراءات المتبعة أمامها بإعتبار أن الإجراءات القضائية أكثر ضمانا للفرد في ممارسة حقوقه وحرياته السياسية.

مع ذلك، إحتفظ المؤسس الجزائري بسلطة رئيس الجمهورية في تعيين أربعة أعضاء المؤسسة بما فهم الرئيس، مما قد يؤثر سلبيا على رقابة مدى دستورية المراسيم الرئاسية كما سنراه لاحقا.

باعتبار الدستور أسمى نص قانوني في الدولة، يتعين على اللوائح التنظيمية الرئاسية أن تكون مطابقة له، وغير متناقضة معه مهما كانت المرتبة القانونية التي تحتلها في هرم تدرج القوانين أو الصفة السيادية لصاحبها، طبقا للمادة 1/186 من الدستور التي تنص: "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات".

منذ تأسيس المجلس الدستوري إلى الوجود في النظام المؤسساتي الجزائري، لم تشهد الجزائر رقابة فعلية على المراسيم الرئاسية غير الشرعية رغم كثرتها⁽⁵⁾.

يفهم من تحديد المجال المحفوظ لرئيس الجمهورية وحصره في الدفاع الوطني والسياسة الخارجية، أن كل المجالات المتبقية الأخرى تندرج ضمن الاختصاص التنظيمي للوزير الأول طبقا للمادة 2/143.

تؤكد الممارسات السياسية التي يفرضها رئيس الجمهورية تعدي بعض المراسيم الرئاسية على مجال المرسوم التنفيذي. يتخذ هذا التعدي عدّة صور تجعل المجال التنظيمي للوزير الأول في غير حماية وحصانة. من بين هذه الصور تدخل المرسوم الرئاسي في مجال المرسوم التنفيذي أو وحدة الموضوع بين المرسوم التنفيذي والمرسوم الرئاسي .

لم يخطر المجلس الدستوري ولو مرة واحدة للرقابة على المراسيم التي يوقعها رئيس الجمهورية⁽⁶⁾، خاصة تلك التي تعدي على المجال التنظيمي للوزير الأول ، مثل المرسوم الرئاسي رقم 67/12 الذي صدر تطبيقا للقانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات، ما يعد خرقا لأحكام المادة 2/143 والمادة 2/99. و المرسوم الرئاسي رقم 304/07⁽⁷⁾، الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم. صدر تنفيذا للأمر رقم 03/06، الذي يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

لم يتوقف رئيس الجمهورية عند هذا الحد، بل تخطى كذلك الجانب الاقتصادي أين أصدر عدة مراسيم رئاسية تنفيذا لقانون المحروقات⁽⁸⁾. نفس الشيء بالنسبة للصفقات العمومية. بعدما كان يخضع مجال الصفقات للتنظيم التنفيذي بموجب مرسوم تنفيذي⁽⁹⁾ أصبح ينظم بمرسوم رئاسي⁽¹⁰⁾.

أما الجانب المالي فقد كفله الرئيس بمجموعة من المراسيم الرئاسية الصادرة تنفيذا لقانون المالية السنوي⁽¹¹⁾.

تجدد الإشارة أنّ كل الجوانب المذكورة سابقا لا تندرج ضمن المجالين المحفوظين لرئيس الجمهورية. مع ذلك تعمد الرئيس التنظيم فيها، علما أن معظم المراسيم الرئاسية اقتصر على ذكر المادة 6/92

المتعلقة بالتوقيع على المراسيم الرئاسية، دون الإشارة إلى المادة 143 المتعلقة باختصاص التنظيم. ومع ذلك لم تشهد الممارسة السياسية عامة والدستورية خاصة أية رقابة فعلية على تلك المراسيم الرئاسية. كذلك المراسيم الرئاسية التي تعدي على مجال التشريع مثل المرسوم الذي يتضمن التجنس بالجنسية الجزائرية وغيره من المراسيم⁽¹²⁾. في حين يخضع المجال التنظيمي المخصص للوزير الأول لرقابة المشروعية من طرف مجلس الدولة.

يفسر ضعف الرقابة على دستورية القوانين من خلال القيود المستحدثة بموجب تعديل 2016 من جهة (المطلب الأول) والتأثير الرئاسي العضوي على المجلس الدستوري من جهة أخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقييد الرقابة على دستورية المراسيم الرئاسية بموجب تعديل 2016 الدستوري كان يفسر ضعف الرقابة على دستورية المراسيم الرئاسية في حصر سلطة الإخطار في ثلاث سلطات سياسية فقط طبقا للمادة 166 من تعديل 2008⁽¹³⁾.

تدارك تعديل 2016 الدستوري الوضع بتوسيع حق الأخطار من خلال المادة 187 التي أصبحت تنص: "يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو الوزير الأول. كما يمكن إخطاره من 50 نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة".

رغم توسيع سلطة الإخطار بموجب تعديل 2016 ومفاد ذلك في تفعيل الرقابة على المراسيم الرئاسية، إلا أن طبيعة النظام السياسي الجزائري الحالي الذي يفتقد إلى معارضة سياسية حقيقية ويقوم على فكرة سمو مركز رئيس الجمهورية وهيمنته على كل المؤسسات الدستورية، قد يؤدي إلى عزوف أصحاب سلطة الإخطار عن تحريك الرقابة على المراسيم الرئاسية حتى وان تعدت على مجال اختصاصهم نظرا لتبعيتهم العضوية والوظيفية المطلقة لإرادة الرئيس، لاسيما إذا كانوا من نفس الحزب. كما أن تقييد حق الإخطار بالنسبة لأعضاء البرلمان بشرط توفر خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة قد يصعب تحقيقه.

يتأكد من خلال النص الجديد من المادة 6/114 من تعديل 2016 تقييد نطاق الرقابة التي يمارسونها النواب بالنسبة للتنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية بنصه: " تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية لاسيما منها :

إخطار المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 187 الفقرتان 2 و3 من الدستور بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان"

عليه تنحصر الرقابة التي تمارسها المعارضة طبقا للنص الجديد في النصوص التشريعية دون التنظيمية ما يؤكد ضعف الرقابة على دستورية المراسيم الرئاسية⁽¹⁴⁾.

كما تجدر الإشارة أنه رغم الإصلاحات التي أتت بها تعديل 2016 في مجال الرقابة، إلا أنه لم يخول المجلس الدستوري سلطة الإخطار التلقائي، مما يتناقض مع المادة 182 التي توجي باستقلالية المجلس في ممارسة الرقابة خاصة فيما يخص الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية⁽¹⁵⁾.

يؤكد النص الجديد من المادة 188 ضعف الرقابة على دستورية المراسيم الرئاسية بنصه: "يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يتضمنها الدستور. تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي"

بهذا، يتحدد نطاق الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية حسب المادة السالفة الذكر في الحكم التشريعي فقط دون الحكم التنظيمي بما فيه المراسيم الرئاسية أو المعاهدات الدولية⁽¹⁶⁾.

زيادة على ما سبق، يظهر من خلال تحليل تعديل 2016 أن المؤسس الجزائري لم يخضع المراسيم الرئاسية لرقابة المطابقة، كما هو الأمر بالنسبة للقوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان طبقا للمادة 186 من التعديل. حيث يعتبر الإخطار الوجوبي الآلية الأساسية لممارسة رقابة المطابقة وهي الرقابة التي تمارس على النصوص القانونية قبل دخولها حيز التنفيذ⁽¹⁷⁾. بهذا يكون المؤسس قد أعفى رئيس الجمهورية من رقابة مسبقة على المراسيم الرئاسية التي يوقعها.

المطلب الثاني: التأثير الرئاسي العضوي على المجلس الدستوري

تظل رقابة المجلس الدستوري على المراسيم الرئاسية رقابة شكلية وغير فعالة. رغم توسيع تعديل 2016 عضوية المجلس الدستوري من تسعة (9) أعضاء إلى إثني عشر (12) عضوا، إلا أنه احتفظ بنفس طريقة انتقاء أعضاء أهم مؤسسة رقابية أوجدها الدستور.

أفرد المؤسس رئيس الجمهورية بسلطة تعيين أربعة (4) أعضاء المجلس في حين أن السلطات الأخرى "تنتخب"، وما في ذلك من أثر كبير على هذه التشكيلة، خاصة أن رئيس الجمهورية يتولى تعيين كل من رئيس المجلس الدستوري ونائبه من بين الأعضاء الأربعة طبقا للمادة 1/183.

قد يزيد هذا الأمر من قوة ونفوذ رئيس الجمهورية داخل هذه المؤسسة الرقابية باعتبار ما لرئيس المجلس من دور هام وأساسي في تنظيم أعمال المجلس، خاصة من خلال التصويت بالترجيح في حالة تعادل الأصوات.

إن مسألة التعيين لا تنفي الضغط الذي قد يمارس على الأعضاء من الجهة التي عينتهم مما يؤثر على استقلاليتهم وحيادهم ويقودهم إلى التأثر بالضغوطات السياسية التي تحيط بهم⁽¹⁸⁾ كما حدث خلال الفترة الأخيرة من عهدة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة أين تلقى المجلس ضغوطات كثيرة أثرت على سريانه وأدت الى تقديم السيد طيب بلعيز إستقالته.

لم يكتف المؤسس الجزائري بتحويل رئيس الجمهورية سلطة تعيين أربعة (4) أعضاء المجلس الدستوري بما فهمهم رئيس المجلس، وإنما ألزم كل أعضاء المجلس (المنتخبة والمعيّنة) بأداء اليمين أمام رئيس الجمهورية ذلك قبل مباشرة مهامهم طبقا للنص الجديد من المادة 6/183⁽¹⁹⁾. بهذا يصبح كل أعضاء المجلس مهما كانت صفتهم مسؤولين أمام رئيس الجمهورية بمجرد أداء اليمين الذي يكسبهم صفة العضوية.

حاولت لجنة تعديل الدستور وضع حد للنزاع القائم حول الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري وتحويله إلى محكمة دستورية كما هو الحال في بعض الأنظمة الغربية حيث جاء في المحور الرابع من المسودة إقرار المحكمة الدستورية بدلا من المجلس الدستوري وتوسيع الرقابة الدستورية إلى الأوامر وإلى رقابة توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات.

لكن يبقى الإشكال مطروحا في طريقة تعيين أعضاء تلك المحكمة الدستورية التي تظل في قبضة رئيس الجمهورية الذي ينفرد بتعيين أربعة أعضاء المجلس بغض النظر عن القضاة الأربعة المنتخبين من قبل زملائهم علما أن القاضي يعين بمرسوم رئاسي. مما يؤكد الولاء السياسي لرئيس الجمهورية.

المبحث الثاني: ضعف الرقابة القضائية على المراسيم الرئاسية

تكلف الجهات القضائية بالرقابة القضائية، بإعتبارها سلطة مستقلة بصريح المادة 156 من دستور 1996 لها ضماناتها وإستقلالها عن السلطة التنفيذية.

حاولت مسودة التعديل تعزيز إستقلالية القضاء من خلال إستحداث بعض التغييرات الطفيفة في الجهاز القضائي إلا أن ذلك لم يؤثر إطلاقا على مركز رئيس الجمهورية الذي يظل القاضي الأول للبلاد (حاكم ومحكوم). وهو دليل واضح على رغبة المؤسس في الإبقاء على فكرة توحيد السلطة بأكملها في شخص واحد وهو رئيس الجمهورية وهي من أهم ثوابت النظام السياسي الجزائري مند الإستقلال. تتجلى محدودية الرقابة القضائية على قرارات رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري من خلال حصانة بعض التنظيمات من جهة (المطلب الأول)، والتأثير العضوي الذي يمارسه رئيس الجمهورية على الجهاز القضائي بأكمله (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حصانة بعض المراسيم الرئاسية من الرقابة القضائية

يقتضي مبدأ المشروعية، خضوع القرارات الإدارية لرقابة القضاء سواء في مجال الإلغاء أو التفسير. فبإمكان المخاطب بالقرار الادعاء ضد الإدارة مصدرة القرار والمطالبة بإلغائه. وهو من أبرز معالم دولة القانون. وباعتبار المراسيم الرئاسية، وفقا للمعيار الشكلي، قرارات إدارية، فإنها كأى قرار إداري تخضع للرقابة القضائية.

يؤكد القانون الجزائري⁽²⁰⁾، الإختصاص الابتدائي والنهائي لمجلس الدولة بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن السلطة المركزية.

تأسيسا على ذلك، يمكن مخالفة قرارات رئاسة الجمهورية مبدئيا بإعتبارها من الأجهزة الإدارية المركزية، تصدر قرارات إدارية قد تشكل محلا للطعن فيها أمام مجلس الدولة.

إلا أنه ولاعتبارات موضوعية، قد يخرج القضاء بعض الأعمال الإدارية من رقابته ويلزم القاضي بالتصريح برفض الدعوى، لأن تلك الأعمال تندرج ضمن طائفة من الأعمال يصطلح تسميتها -أعمال

السيادة-⁽²¹⁾ Actes de souveraineté

بالرجوع إلى دستور 28 نوفمبر 1996، يلاحظ عدم الإشارة لأعمال السيادة. نفس الشيء بالنسبة لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، الذي لم يحصن بصريح النص نوعا معينا من الأعمال الصادرة عن

السلطة التنفيذية ضد الرقابة القضائية. بهذا ليس لنظرية أعمال السيادة أي أساس في الدساتير الجزائرية، أو القانون في الجزائر. وجدت نظرية أعمال السيادة صداها في القضاء الجزائري إثر القرار الصادر عن المحكمة العليا في 17 جانفي 1984⁽²²⁾ وغيره من القرارات.

إن إطلاق وصف عمل السيادة على تصرف إداري صادر عن السلطة التنفيذية يمنحه الحصانة القضائية. لا يخفى ما لهذا الأمر من تهديد لحقوق الأفراد وحريةتهم. لذا حاول الفقهاء وضع معايير فاصلة بين ما هو عمل سياسي وحكومي، وما هو عمل إداري، يخضع لرقابة القضاء على عكس الأول الذي يفلت من هذه الرقابة.

يمكن على ضوء القرار السابق، إعتبار أعمال السيادة في الجزائر تتمثل في تلك التصرفات الصادرة عن رئيس الجمهورية، بإعتباره سلطة حكم وليس سلطة إدارية. وتطبيق هذه النظرية في المجال التنظيمي الرئاسي يؤدي إلى إعتبار المراسيم الرئاسية أعمال سيادة.

المطلب الثاني: التأثير الرئاسي العضوي على الجهاز القضائي

زيادة على ما سبق، تستوجب ممارسة مجلس الدولة للرقابة القضائية على المراسيم الرئاسية بصورة حيادية وموضوعية، إستقلالية هذا الأخير عن هذه السلطة بإعتباره طرفا في المنازعة الإدارية. إن كان المبدأ يقر بإستقلالية مجلس الدولة، فإن الواقع يثبت خلاف ذلك. هذا ما نلمسه من خلال الدور الأساسي الذي يحوزه رئيس الجمهورية في تنظيم مجلس الدولة عن طريق ما يصدره من مراسيم رئاسية، طبقا لأحكام الدستور التي تعترف لرئيس الجمهورية بسلطته المنفردة في تعيين القضاة مهما كانت صفتهم، إلى جانب سلطته في تعيين رئيس المجلس. إن تدخل رئيس الجمهورية في تنظيم مجلس الدولة، من شأنه التأثير والمساس بإستقلالية هذه المؤسسة الدستورية في ممارسة مهامها القضائية، مثل الفصل في المراسيم الرئاسية، نظرا للتبعية التي قد تخلقها سلطة التعيين المخولة لرئيس الجمهورية.

لا يتصور من الناحية التطبيقية أن يقوم القاضي بإلغاء الأعمال الصادرة عن السلطة التي لها الفضل في تعيينه.

إلى جانب ذلك، تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة ملزم بدفع تقرير عن قراراته وحصيلة نشاطاته بصفة دورية لرئيس الجمهورية وهو دليل آخر على خضوع القضاء لإرادة الرئيس. عليه، فبين الاعتراف بمبدأ المشروعية وإدخاله حيز النفاذ هناك فجوة لم تتمكن الجهات القضائية الإدارية أن تتجاوزها. فلم يشهد مجلس الدولة منذ تنصيبه الى حد اليوم إخضاع مرسوم رئاسي لرقابة المشروعية.

تؤكد هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية من خلال المجلس الأعلى للقضاء، الذي يعتبر أعلى هيئة قضائية دستورية تتولى تنظيم الحياة المهنية للقضاة مند إجراء المسابقة إلى غاية تقاعدهم. يسهر المجلس على رقابة وتعيين وإنهاء مهام القضاة وتحويلهم وحتى اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة ضد القضاة.

حاولت مسودة التعديل تعزيز إستقلالية القضاء من خلال إبعاد وزير العدل بصفته عضوا تابع للسلطة التنفيذية من منصب نائب رئيس المجلس الأعلى للقضاة وإستبدال بالرئيس الأول للمحكمة العليا. إلا أن هذا التجديد يبقى شكليا فقط لا يدعم فعليا إستقلالية القضاء مادام أن كلاهما معينان بموجب مرسوم رئاسي، مما يفيد ولائهم الدائم لرئيس الجمهورية الذي هو نفسه رئيس المجلس طبقا للمادة 173 من الدستور. كان من الأجدر على المؤسس الجزائري تمكين هذه الهيئة من إختيار رئيسها عن طريق انتخابه من بين أعضائها. كما أن إدراج المسودة ممثلين اثنين نقابيين عن القضاة ورئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان ضمن تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء لا ينقص من هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة القضائية لهذه المؤسسة الرقابية بل العكس يوسع من نطاق هذه الهيمنة. فكل هؤلاء الأعضاء الجدد لا يتم تعيينهم أو إنهاء مهامهم الا بموجب مرسوم رئاسي.

الخاتمة

أصبحت للمراسيم الرئاسية مكانة متميزة في هرم تدرج القوانين تكاد تعلو مكانة التشريع نظرا لكثرة إستعمالها من قبل رئيس الجمهورية في ممارسة سلطاته الدستورية، خاصة سلطة التنظيم وسلطة التشريع عن طريق الأوامر، وكذلك سلطة التعيين.

بهذا، أقر المؤسس الجزائري إخضاع تلك المراسيم لمختلف أنواع الرقابة الدستورية، لتأكيد فاعليتها من جهة وحماية حقوق الأفراد و حرياتهم من جهة ثانية والسعي نحو تكريس دولة القانون من جهة ثالثة.

إلا أن الواقع وبعد التمعن في النصوص الدستورية والقراءة المتأنية للجريدة الرسمية، يتضح لنا بأن المؤسس فرض آليات رقابية مختلفة لكنها تبقى مجرد آليات تزيينية ، بما أن تجسيدها عمليا على أرض الواقع يكاد يكون منعدم ، لأن مختلف أجهزة الرقابة التي يفترض أن تبسط رقابتها على أعمال رئيس الجمهورية، هي أجهزة تابعة له وتساند برنامجه وتقدم له الولاء مما يضعف الرقابة عليها. فلو كانت هناك "مؤسسات دستورية رقابية فعلية"، لما تجرأت المنظومة الرئاسية على تجاوز حدودها الدستورية، ولما أصبحت "المراسيم الرئاسية" السيد الحاكم، باسم الشرعية الجزائرية، دون مساءلة أو رقيب، تحكم فيما هو مصيري بلا أدنى مساءلة وطنية.

أدى غياب الرقابة الدستورية الفعلية إلى تحويل "المراسيم الرئاسية" إلى سلاح تصفية شخصية لكل ما لا يرضى عنه الفريق الرئاسي، وتكريس لمنهج فردي خاص، بما يمكن اعتباره "خطف للشرعية" بإسم المراسيم الرئاسية.

إن تفعيل الرقابة الدستورية على المراسيم الرئاسية، يستوجب إعادة النظر في مركز إستقلالية المجلس الدستوري كحكم بين السلطات التشريعية التنفيذية والقضائية، وإعادة النظر في التركيبة سواء للمجلس الدستوري أو للمحكمة الدستورية لاحقا كما جاءت به مسودة التعديل، لأن صمت هذه المؤسسة الدستورية الرقابية على استمرار العمل بمراسيم رئاسية غير شرعية في ظل وجود برلمان شرعي منتخب يمثل "تعزيزا للفساد السياسي".

أما فيما يخص الرقابة القضائية والتي تجسد الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، فلا بد من إبعاد أي تدخل من الهيئة التنفيذية لاسيما رئيس الجمهورية في الوظيفة القضائية والتشكيلة القضائية، وتوسيع نطاق عملها ورقابتها على كل الأعمال الإدارية المركزية بما فيها المراسيم الرئاسية.

نص المؤسس الجزائري صراحة على إستقلالية القضاء، مع ذلك، توصلنا من خلال ما سبق أن الضمانات المستحدثة من خلال تعديل 2016، وحتى الضمانات التي تملها مسودة التعديل اللاحق، غير كافية لتحقيق الأهداف المنوطة به، منها رقابة أعمال الإدارة.

كما تستلزم الرقابة الفعلية للقضاء على المراسيم الرئاسية أن يكون للقضاء نطاق أوسع في الرقابة على دستورية القوانين، أكثر من مجرد الدفع بعم الدستورية كما ورد في تعديل 2016. زيادة على الرقابة القضائية والرقابة على دستورية المراسيم الرئاسية تشكل الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية هي الأخرى جانب هام من الرقابة الدستورية عامة. تطبيقا للمنطق المقرر أن المسؤولية تدور مع السلطة وجودا وعدما، يفترض أن يسأل رئيس الجمهورية سياسيا نظرا للعدد الهائل من السلطات التي يمنحها إياه الدستور.

يرتب إعفاء رئيس الجمهورية من المسؤولية السياسية، إطلاق حريته وضمان استقلاله الوظيفي سواء تعلق الأمر بالسيادة الداخلية والحكم والإدارة أو بالعلاقات الخارجية، لأن قوة أية مؤسسة دستورية في الدولة لا تقوم إلا على أساسين هامين. يتمثل الأول في مصدر شرعيتها، ويتمثل الثاني في قدرتها على الإستمرار طوال المدة المقررة لها دستوريا، دون إثارة مسؤوليتها.

بهذا تبقى الرقابة الدستورية على المراسيم الرئاسية في النظام السياسي الجزائري مجرد آلية شكلية لا تؤثر على أعمال السلطة التنفيذية لاسيما رئيس الجمهورية.

الهوامش

¹ - دستور 28 نوفمبر 1996، مصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، مؤرخة في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب :

- ❖ القانون رقم 03/02، مؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية عدد 25، صادرة في 14 أبريل 2002.
- ❖ القانون رقم 13/08، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد 63، صادرة في 16 نوفمبر 2008.
- ❖ القانون رقم 01/16، مؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14، صادرة في 7 مارس 2016.

² - أحمد حميدة، مبدأ تدرج القواعد القانونية و آثاره على الوظيفة القضائية، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة الرابعة عشر، 2006/2003، ص 20.

³ - رغم الترحيب الكبير الذي تلقاه نص المادة 177 من دستور 1996 إلا أنه أثار عدة تساؤلات حول طبيعة هذه المسؤولية، هل هي مسؤولية سياسية أم جنائية؟. كما لم يحدد النص العقوبة التي يمكن لهذه المحكمة توقيعها على رئيس الجمهورية في حالة ثبوت الخيانة العظمى.

زيادة على ذلك، لم يتم تنصيب إلى حد اليوم المحكمة المعينة أعلاه. كما تبقى الأمور غامضة في إعطاء تعريف دقيق لجريمة الخيانة العظمى. فلا وجود لتعريف لها في قانون العقوبات ولا حتى في الدستور، وبذلك فهي فكرة سياسية يتحدد مضمونها وفحواها بالظروف السائدة، أي ذات طابع متغير

. للمزيد من التفاصيل حول مسؤولية رئيس الجمهورية راجع : وردة بلجاني. مدى التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية الجزائري في دستور 28 نوفمبر 1996. رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير. جامعة الجزائر. كلية الحقوق. بن عكنون . جانفي 2004.

⁴ <http://www.aps.dz/ar/algerie/86934-2020-05-07-17-50-23>

- 5 - منها مراسيم تعدي واستيلاء رئيس الجمهورية الجزائرية على اختصاصات وصلاحيات رئيس الحكومة أو الوزير الأول حاليا، والمرسوم الخاص بحل البرلمان دون احترام الإجراءات اللازمة، بغرض إحداث أزمة مؤسساتية وعرقلة استقلالية المؤسسات الدستورية بما يتعارض وأحكام الدستور أو مراسيم إقرار الحالة الاستثنائية دون مبررات مقنعة . للمزيد من المعلومات راجع الياس جوادي، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 56.
- 6 - محمد أومايوف، وجهة نظر قانونية حول رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 المؤرخ في 07/11/2008، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص 263.
- 7 - المرسوم الرئاسي رقم 07/304، مؤرخ في 29 ديسمبر 2007، صدر تنفيذا للأمر رقم 06/03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46، مؤرخة في 16 جويلية 2006.
- 8 - انظر المرسوم الرئاسي رقم 11/445 إلى غاية المرسوم الرئاسي رقم 11/449، الجريدة الرسمية عدد 71. مؤرخة في 28 ديسمبر 2011.
- 9 - المرسوم التنفيذي رقم 91/434، مؤرخ في 09 نوفمبر 1991، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 57. صادرة في 13 نوفمبر 1991 معدل ومتمم.
- 10 - المرسوم الرئاسي رقم 15/247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. الجريدة الرسمية عدد 50، صادرة في 20 سبتمبر 2015.
- 11 - **المرسوم الرئاسي رقم 141/20**، مؤرخ في 03 جوان 2020، يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات. الجريدة الرسمية عدد 35، مؤرخة في 14 جوان 2020.
- 12 - المرسوم الرئاسي مؤرخ في 10 مارس 2001، يتضمن التجنس بالجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية عدد 16، صادرة في 11 مارس 2001.
- 13 - تنص المادة: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري". ما يفيد أن لا المواطنين ولا الوزير الأول ولا حتى النواب يتمتعون بهذا الحق. للمزيد من المعلومات اطلع على كتاب : سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري (1989-2010) ، دار هومة، الجزائر، 2012.
- 15 - للمزيد من المعلومات أنظر : علي بوبتر، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل المجلس الدستوري الجزائري، الفكر البرلماني، عدد 5 ، مجلس الأمة. الجزائر. أبريل 2004. ص 54 ومايليها.
- 16 - للمزيد من المعلومات حول الموضوع أنظر :
- OUMAIOUF (M). Réflexion sur les nouveautés de la révision constitutionnelle du 07 Février 2016 en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois. RC DSP. N° 01. Faculté de droit. Université Mouloud Mammeri. Tizi Ouzou. 2016. PP 48 – 80.
- 17 - بومدين محمد، آليات رقابة المطابقة التي يمارسها المجلس الدستوري طبقا لتعديل 2016، مجلة الحقيقة، العدد 4 ، جامعة احمد دراية ادرار ص 13.
- 18 - للإشارة ، اعتمد دستور 1963 طريقة أحسن في انتخاب رئيس المجلس الدستوري من خلال انتخابه من طرف الأعضاء. مما يضمن السير الحسن داخل هذه الهيئة واستقلاليتها.
- 19 - تنص المادة 183/6 : " يؤدي أعضاء المجلس الدستوري اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم حسب النص الآتي
- أقسم بالله العلي العظيم أن أمارس وظائف بنزاهة وحياد وأحفظ سرية المداولات وأمتنع عن اتخاذ موقف علني في أي قضية تخضع لإختصاص المجلس الدستوري "
- 20 - أنظر المادة 901 من القانون رقم 08/09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21، صادرة بتاريخ 2 أبريل 2008.
- 21 - عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة قضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 66.

22 - قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) رقم 36437، صادر بتاريخ 17/01/1984، جاء في حثياته أن الرقابة التي يباشرها القاضي الإداري على أعمال الإدارة لا يمكن أن تكون عامة ومطلقة حيث أن إصدار وتداول وسحب العملة يعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بأعمال السيادة. إن القرار مستوحى من باعث سياسي غير قابل للطعن فيه بأي طريقة من طرق الطعن.