

تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة- قراءة في أحكام المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020-

Delegation of powers from the President of the Republic to the Prime Minister or the Head of Government -A reading of the provisions of Article 93 of the Constitutional Amendment for the year 2020-



منقور قويدر،

كلية الحقوق، جامعة غيليزان (الجزائر)،

Kouider.mankour@univ-relizane.dz

تاريخ الإرسال: 2022/03/15 تاريخ القبول: 2022/04/30 تاريخ النشر: 2022/06/01

ملخص:

أقر التعديل الدستوري في مادته 93 سلطة رئيس الجمهورية لتفويض بعض صلاحياته للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، لكن هذا الإجراء لم يحمل التفرقة بين الوزير الأول و رئيس الحكومة، كما أنه جاء في نطاق جد محدود، كما أن إجراءاته لم تحدد بشكل واضح، و الرقابة عليه لم تحدد بدقة و تركت مفتوحة لتأويلات الباحثين و قراءاتهم للأحكام الدستورية.

الكلمات المفتاحية:

رئيس الجمهورية، الوزير الأول، رئيس الحكومة، التفويض، الصلاحيات.

Abstract:

Amendment approved, article 93 of the constitutional authority has the authority of the president of the republic to delegate some of his powers to the Prime Minister or the head of Government, as the case may be however, this procedure did not differentiate between the prime minister and the prime minister, as it came within a very limited scope, and its procedures were not clearly defined the censorship of it was not precisely defined and was left open to the interpretations of researchers and their readings of the constitutional provisions.

Key words:

The President of the Republic, the Prime Minister, the Head of Government, the delegation, the powers.

مقدمة:

لطالما وصف النظام السياسي في الجزائر عبر التعديلات الدستورية المتعاقبة و إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 بالنظام الرئاسي المغلق، ليأت التعديل الدستوري لسنة 2020

¹ حاملا في طياته بعض المحاولات للتخفيف من حدة الطابع الرئاسي لهذا النظام و محاولة تكريس مقاربة دستورية جديدة لخلق نظام سياسي شبه رئاسي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية المنتخب و الوزير الأول المعين لإعداد و تطبيق مخطط عمل الحكومة، في حالة إفران الانتخابات التشريعية لأغلبية رئاسية، أما في حالة إفران الانتخابات التشريعية لأغلبية برلمانية فان ثنائية السلطة التنفيذية تتجسد في رئيس الجمهورية المنتخب و رئيس الحكومة المعين لإعداد و تنفيذ مخطط عمل الأغلبية البرلمانية و هنا يظهر التنازل النسبي لرئيس الجمهورية عن تطبيق برنامج الرئاسي لصالح برنامج الأغلبية البرلمانية.

و في ذات السياق و سعيا لتفعيل الآليات الدستورية للتخفيف من النظام الرئاسي تم الاعتراف صراحة² لرئيس الجمهورية بسلطته في تفويض بعض سلطاته للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة³.

فإذا رجعنا إلى المادة 116 من دستور 1976 التي تم تعديلها في سنة 1979 دون تغيير جذري في مضمونها نجدها قد كرسست بمفهوم المخالفة إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لبعض صلاحياته من خلال ذكرها للمجالات المحظورة للتفويض و هو تحديد سلبي للمجالات القابلة للتفويض التي تستنتج بمفهوم المخالفة فقد ورد في نص المادة ما يلي: " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين نائب رئيس الجمهورية أو نواب رئيس الجمهورية و الوزير الأول و أعضاء الحكومة، أو إعفاءهم من مهامهم، و لا في إجراء استفتاء، أو في حل المجلس الشعبي الوطني، أو تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة، و لا في تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 119 إلى 124 من الدستور، و كذلك السلطات الواردة في الفقرات من 4 إلى 9 و الفقرة 13 من المادة 111 من الدستور " ⁴.

و مع الاختلافات الطفيفة في المضمون فان التعديلين الدستوريين لسنتي 1989⁵ و 1996¹ كلاهما حافظا على الاعتراف الضمني لرئيس الجمهورية بإمكانية تفويض صلاحياته.

1 - المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

2 - و هذا مقارنة بدستور 1963 الذي تجاهل النص على مسألة جواز تفويض رئيس الجمهورية لصلاحياته لعدم وجود منصب الوزير الأول أو رئيس الحكومة آنذاك، أما دستور 1976، و التعديلين الدستوريين لسنتي 1989 و 1996، فكلها كرسست الاعتراف الضمني بإمكانية تفويض رئيس الجمهورية لصلاحياته لمن يكون على رأس الجهاز التنفيذي، أما ابتداء من التعديل الدستوري لسنة 2008 و إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 بدأ التوجه نحو الاعتراف الصريح بالتفويض و لكن في حدود جد ضيقة.

3 المادة 93 من الدستور الجاري به العمل.

4 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لسنة 1976 الذي وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 19 نوفمبر 1976 و أصدره رئيس الجمهورية بالأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 (ج ر، عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976، ص 1290 و ما بعدها)

5 - المادة 83 من التعديل الدستوري لسنة 1989 الذي وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 23 فبراير 1989 و الذي تم نشره في الجريدة الرسمية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (ج ر عدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989 ص 230 و ما بعدها)

ليتم التكريس الصريح للتفويض و في حدود جد ضيقة بموجب المادة 77 من التعديل الدستوري لسنة 2008² التي سمحت في فقرتها السادسة لرئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، لكن هذا الإجراء تمت إزالة الاعتراف به ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016³ و هذا بموجب المادة 91 التي حملت مضمون المادة 77 المشار إليها أعلاه.

لقد عرّف تفويض الاختصاص على أنه: " تعهد أحد أعضاء السلطة الإدارية لغيره من أعضاءها- متى أجاز القانون ذلك- ببعض اختصاصاته لفترة معينة⁴".

إن التفويض في الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة إجراء دستوري أقره التعديل الدستوري لسنة 2020 و هو إجراء شديد الحساسية لأنه يهدف إلى النقل الجزئي للصلاحيات من سلطة تنفيذية منتخبة إلى سلطة تنفيذية معينة الأمر الذي يثير إشكالية السيادة الشعبية كمصدر للسلطة⁵ من جهة و الضمانات التي يجب أن تحاط بهذا الإجراء لضمان دستوريته و مشروعيته، كما يثور التساؤل الجوهري حول الحدود التي يقف عندها هذا التدبير الدستوري الاستثنائي.

للإجابة على هذه التساؤلات سنتبع الخطة الآتية:

المبحث الأول: محدودية مجالات تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

المطلب الأول: استبعاد الصلاحيات المتعلقة بالتعيين و التشريع من التفويض

المطلب الثاني: استبعاد الصلاحيات المرتبطة بممارسة السلطة السامية و بالحالات الاستثنائية من التفويض

المبحث الثاني: تفويض الرئيس لاختصاصاته، أية قابلية للرقابة؟.

المطلب الأول: الرقابة على مشروعية التفويض

المطلب الثاني: الرقابة على دستورية التفويض

1 - التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 28 نوفمبر 1996 و تم نشره في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996.

2 - تم التعديل الدستوري لسنة 2008 عن طريق مشروع تعديل بادر به رئيس الجمهورية و عرض على البرلمان بغرفتيه و تمت المصادقة عليه بموجب قانون 08-19 المؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 و المتضمن التعديل الدستوري (ج ر 63 ليوم 16 نوفمبر 2008، ص 08)

3 - تم التعديل الدستوري لسنة 2016 بناء على مشروع تعديل بادر به رئيس الجمهورية و عرض على البرلمان الذي صادق عليه بموجب قانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 (ج ر، عدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016)

4 محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، الكتاب الأول، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2012، ص 198.

5 المادة 07 من الدستور الجاري به العمل.

و ستكون المناهج المتبعة في الدراسة متراوحة بين المنهج التاريخي الضروري لعرض تطورات الإشكالية المثارة عبر التعديلات الدستورية المتعاقبة في الجزائر، و المنهج الوصفي من أجل عرض النصوص الدستورية ذات الصلة بالإشكالية المطروحة، و أخيرا المنهج التحليلي الذي لا مناص منه لتفكيك النصوص و تحديد مضامينها و مكامن الوضوح و الغموض فيها.

المبحث الأول

محدودية مجالات تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة
لقد اعترف التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 93 منه لرئيس الجمهورية بصلاحيات تفويض بعض صلاحياته للوزير الأول¹ أو لرئيس الحكومة² حسب الحالة، غير أن نطاق هذه الإمكانية يبدو جد محدود بالنظر للقيود التي حددتها المادة المشار إليها أعلاه، فالتفويض يبقى مستبعد من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال التعيين، و هو مستبعد بشكل كلي في المجالات التشريعية الممنوحة لرئيس الجمهورية.

المطلب الأول: استبعاد الصلاحيات المتعلقة بالتعيين و التشريع من التفويض

و هنا يتضح من خلال قراءة أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 أن التفويض في مجال صلاحيات التعيين ترد عليه الكثير من القيود التي تحد نطاقه، أما فيما يخص المجال التشريعي الممنوح لرئيس الجمهورية فان التفويض لا يشمل هذا المجال بصفة كلية.

الفرع الأول: الاستبعاد الجزئي لصلاحيات التعيين من القابلية للتفويض

عند الرجوع لأحكام المادة 112 فقرة 6 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة يملك سلطة التعيين في الوظائف المدنية التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية، أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير.

هذا التفويض المرخص به دستوريا لرئيس الجمهورية بموجب المادة 112 أعلاه و المادة 93 المشار إليها سابقا، تدعو حساسيته و أهميته إلى البحث عن تحديد نطاقه، و الإجابة عن هذا التساؤل نجدها في المادة 93 نفسها حيث تحظر على رئيس الجمهورية صراحة و بأي حال من الأحوال أن يفوض سلطته في مجال تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة و أعضاء الحكومة، و كذا رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضاءها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

و هذا الحظر يبدو جد منطقي في الكثير من جوانبه فلا يمكن مثلا تصور أن تكون للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة صلاحية تعيين وزير أول أو رئيس حكومة لخلافتهما.

غير نطاق حظر التفويض في مجال التعيين لا يتوقف عند حدود ما ورد صراحة في المادة 93 أعلاه يمتد نطاقه إلى مجالات أخرى للتعيين وردت في المادة 92 من التعديل الدستوري و التي أحالت عليها المادة 193.

و تتمثل قائمة تلك التعيينات فيما يلي:

- التعيين في الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور

¹ المادة 103 من التسنور الجاري به العمل.

² المادة 103 من الدستور الجاري به العمل.

- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

- التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة.

- تعين الرئيس الأول للمحكمة العليا

- تعين رئيس مجلس الدولة

- تعين الأمين العام للحكومة

- تعين محافظ بنك الجزائر

- تعين القضاة

- تعين مسؤولي أجهزة الأمن

- تعيين الولاة

- تعيين الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط

- تعيين سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج و إنهاء مهامهم

- التعيينات التي تتم في جميع الوظائف القضائية الأخرى التي لا ينص عليها الدستور و لكن

تنص عليها القوانين العضوية.

الفرع الثاني: الاستبعاد التام لصلاحيات رئيس الجمهورية التشريعية من القابلية للتفويض

و هنا سنميز بين تفويض الصلاحيات التشريعية المدرجة ضمن المجال المخصص للقوانين و الصلاحيات التشريعية المدرجة ضمن المجال المخصص للتنظيم.

أولاً: مسألة تفويض الصلاحيات التشريعية في المجالات المخصصة للقانون

رغم أن العمل التشريعي هو اختصاص أصيل للمجالس التشريعية المنتخبة، إلا أن هذا لن يحول دون أي دور للرئيس الأول للجهاز التنفيذي في الدولة، و خاصة في الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي أو النظام الشبه الرئاسي، و عليه فإن الاختصاص التشريعي الممنوح دستوريا لرئيس الجمهورية يمثل في جوهره استثناء للمبدأ الذي يحكم العمل التشريعي كعمل يجب أن يصدر عن هيئات نيابية منتخبة تجسيدا لمبدأ السيادة الشعبية في المجال التشريعي، و لهذا لا يمكن تصور قابلية الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية للتفويض إلى سلطة دستورية تنفيذية أخرى كالوزير الأول أو رئيس الحكومة.

و في هذا السياق فانه و بموجب أحكام المادة 93 أعلاه يحظر على رئيس الجمهورية أن يقوم بتفويض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء¹، و في حل البرلمان و تقرير انتخابات تشريعية قبل أوانها².

¹ المادة 91 من الدستور الجاري به العمل.

² المادة 151 من الدستور الجاري به العمل.

كما أنه يحظر على رئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في مجال التشريع بالأوامر المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور، و هي تمثل اختصاص تشريعي لرئيس الجمهورية يمارسه في حالات استثنائية و وفقا لمجموعة من الضوابط الدستورية المتمثلة فيما يلي:

- لا يكون التشريع بأوامر إلا في المسائل العاجلة و في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية بعد أخذ رأي مجلس الدولة¹ كما يمكن أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في الحالة الاستثنائية التي ينص عليها الدستور²، كما يمكنه أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر رئاسي إذا لم يحظ قانون المالية بمصادقة البرلمان و هذا تطبيقا لأحكام الدستور³.

- يتوجب على رئيس الجمهورية إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر و على المحكمة الدستورية أن تقرر في مدى دستورتها في أجل لا يتجاوز حده الأقصى عشرة (10) أيام.

و إضافة إلى الاختصاص الدستوري لرئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر فان رئيس الجمهورية يملك سلطة إصدار القوانين⁴، و سلطته في أن يطلب من البرلمان قراءة ثانية لقانون تم التصويت عليه⁵، و سلطته في أن يقرر توجيه خطاب للبرلمان⁶.

و إذا رجعنا إلى التاريخ الدستوري للجزائر فانه يحسب لصالح دستور 1963⁷ عدم الترخيص لرئيس الجمهورية للقيام بإصدار أي قانون إلا بعد حصوله على تفويض في الأمر من طرف البرلمان الذي كان يتشكل من غرفة واحدة تسمى الجمعية الوطنية⁸، كما كان يترتب على امتناعه عن إصدار القوانين في الجريدة الرسمية خلال الأجل الدستورية المحددة انتقال هذه الصلاحية إلى رئيس الجمعية الوطنية ليتولى إصدارها⁹.

ثانيا: مسألة تفويض الاختصاص التشريعي في المسائل المدرجة ضمن مجال التنظيم

يقصد بالتنظيم كل المسائل التي لا يختص البرلمان بالتشريع فيها بموجب قوانين عادية أو قوانين عضوية، و تترك للسلطة التنفيذية من أجل تنظيمها، فقد ورد ضمن نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ما يلي: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة ".

1 المادة 142 من الدستور الجاري به العمل.

2 المادة 98 من الدستور الجاري به العمل.

3 المادة 165 من الدستور الجاري به العمل.

4 المادة 148 من الدستور . الجاري به العمل

5 المادة 149 من الدستور الجاري به العمل.

6 المادة 150 من الدستور الجاري به العمل .

7 دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 الذي وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء

08 سبتمبر 1963 و أصدره رئيس الجمهورية في 10 سبتمبر 1963 (ج ر، عدد 64، المؤرخة في 10

سبتمبر 1963، ص 887 و ما بعدها (باللغة الفرنسية)

8 المادة 58 من دستور 1963.

9 - المادة 51 من دستور 1936.

إن هذا النص الدستوري ليس بالجديد فقد عرفت نظيرا له الدساتير الجزائرية و تعديلاتها المتعاقبة، لكن الإشكال الذي يثور هنا يتعلق بالمجال التنظيمي الممنوح لرئيس الجمهورية و المذكور في الفقرة الأولى من المادة 141 أعلاه و ما مدى قابلية تفويضه من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة؟

إن المادة 93 من التعديل الدستوري و هي تحدد المجالات غير المشمولة بالتفويض لم تذكر نص المادة 141، و هنا يمكن أن نستنتج بمفهوم المخالفة أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تقبل التفويض إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة ذلك أن مجالات التفويض تم تحديدها تحديدا سلبيا و ليس ايجابيا حيث ذكرت المجالات المحظورة من التفويض و تركت المجالات القابلة للتفويض دون تحديد صريح.

لكن و كما هو معلوم فإن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية بموجب مراسيم رئاسية، و توقيع المراسيم الرئاسية يعتبر من بين الصلاحيات الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020، و طبقا لأحكام المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فإن كل الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية ضمن المادة 91 أعلاه غير قابلة للتفويض إلى رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة، كما أن المادة 91 في حد ذاتها أكدت على تولى رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية و عليه و بناء على ما ذكر أنفا فإن الرأي الراجح في نظرنا هو عدم قابلية السلطة التنظيمية - الممنوحة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 141 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2020 - التفويض إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

المطلب الثاني: استبعاد الصلاحيات المرتبطة بممارسة السلطة السامية و بالحالات الاستثنائية من التفويض

فضلا عن الحظر الذي يشمل صلاحيات رئيس الجمهورية في مجالات التعيين و التشريع، فإن الحظر يشمل كذلك جملة من الصلاحيات المرتبطة بممارسة رئيس الجمهورية لسلطته السامية كمجسد للدولة و وحدة الأمة، و كذلك بممارسته لصلاحياته خلال الحالات الاستثنائية التي قد تمر بها البلاد.

الفرع الأول: استبعاد الصلاحيات المرتبطة بممارسة السلطة السامية من التفويض

تتمثل هذه الصلاحيات فيما ورد ضمن أحكام المادة 91 من الدستور و التي منحت لرئيس الجمهورية السلطات السامية الآتية:

- اعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، و المتولي لمسؤولية الدفاع الوطني
- منحه صلاحية تقرير إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان.
- منحه صلاحية تقرير السياسة الخارجية للأمة و توجيهها.
- ترؤسه لمجلس الوزراء.

- تعيينه للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة و إنهاء مهامه.
- توليه للسلطة التنظيمية في المجالات غير المخصصة للقانون طبقاً لأحكام الدستور¹.
- توقيع المراسيم الرئاسية.
- حقه في إصدار العفو و حق تخفيض العقوبات و استبدالها.
- إمكانية استشارته للشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.
- استدعاء الهيئة الناخبة.
- إمكانية تقريره إجراء انتخابات رئاسية مسبقة.
- إبرام المعاهدات الدولية و المصادقة عليها.
- تسليم أوسمة الدولة و نياشينها و شهاداتها التشريعية.

الفرع الثاني: استبعاد الصلاحيات المرتبطة بالحالات الاستثنائية من التفويض

إذا كان الدستور الجزائري يستعمل مصطلح الحالات الاستثنائية للدلالة على مجموعة من الحالات سنراها لاحقاً، فإن الدستور الفرنسي يستعمل مصطلح الحرب في مادته الخامسة و الثلاثين 35، أما باقي الحالات غير العادية الأخرى² فقد تم تناولها في إطار مفهوم عام ضمن أحكام المادة 16 من الدستور الفرنسي التي ورد ضمن نصها ما يلي: " إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه مهددة بخطر جسيم و حال، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزير الأول و رؤساء المجالس و المجلس الدستوري بصفة رسمية.

و يخطر الشعب بذلك برسالة و يجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهمتها في أقرب وقت ممكن.

و يستشار المجلس الدستوري فيما يختص بهذه الإجراءات.

و يجتمع البرلمان بحكم القانون.

و لا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية.³

في حين استعمل الدستور الجزائري مصطلح الحالات الاستثنائية بصيغة الجمع للدلالة على حالة الحصار و حالة الطوارئ و الحالة الاستثنائية - بصيغة المفرد - و حالة التعبئة العامة و حالة

¹ المادة 141 من الدستور الجاري به العمل. لتفاصيل أكثر يرجى الاطلاع على ما يلي:

² Michel Rousset, L'État face aux situations exceptionnelles: État de siège, état de guerre, Article 16 de la constitution de la 5^e République, état d'urgence, in: PSEI | Numéro 7 | Études de paix et de sécurité européenne et internationale.

وذلك على الرابط الإلكتروني التالي:

<https://epi-revel.univ-cotedazur.fr/publication/item/1142>

³ عصام علي الدبس، القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2011، الملحق 03، ص 573.

الحرب، وحبذا لو استعمل مصطلح (الحالات غير العادية أو الظروف غير العادية) و هذا تفاديا للتشابه الاصطلاحي بين مصطلح الحالات الاستثنائية بصيغة الجمع و الحالة الاستثنائية بصيغة المفرد، و قد تناول الدستور هذه الصلاحيات و هذه الحالات في المواد من 97 إلى 102 كالآتي:

أولاً: حالة الطوارئ و حالة الحصار:

طبقاً للمادة 97 من الدستور يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوماً بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، و استشارة رئيس مجلس الأمة، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة و رئيس المحكمة الدستورية، و يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. و حالة الطوارئ أو الحصار لا يمكن تمديدها إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً. و قد أوكل الدستور مسألة تنظيم حالتها الطوارئ و الحصار لقانون عضوي لم يتم صدوره بعد.

ثانياً: الحالة الاستثنائية:

طبقاً لأحكام المادة 98 من الدستور يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون يوماً (60) يوماً.

ورئيس الجمهورية لا يمكنه اتخاذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، و رئيس لمجلس الشعبي الوطني، و رئيس المحكمة الدستورية، و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، و تمنح الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية.

الحالة الاستثنائية لا يمكن إعلانها إلا بموجب خطاب يوجه للأمة، و الاجتماع الوجوبي للبرلمان، كما أنها لا تمدد إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً. وقاعدة توازي الأشكال تطبق على أشكال و إجراءات إعلان و انتهاء الحالة الاستثنائية، كما أن كل القرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية بمناسبة الحالة الاستثنائية، يقوم بعد انقضاء هذه الأخيرة بعرضها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها.

ثالثاً: حالة التعبئة العامة:

طبقاً لأحكام المادة 99 من الدستور فإن رئيس الجمهورية يقرر حالة التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع للمجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني.

رابعاً: حالة الحرب

ورد ضمن أحكام المادة 100 من الدستور أن رئيس الجمهورية يعلن الحرب إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما تنص عليه أحكام ميثاق الأمم المتحدة، و إعلان الحرب هذا يتم بعد اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس مجلس

الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المحكمة الدستورية، مع وجوبية اجتماع البرلمان و توجيه رئيس الجمهورية خطابا للأمة معلما إياها بقرار إعلان الحرب. يترتب عن إعلان الحرب توقيف العمل بالدستور، و تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات، و إذا صادفت الحرب نهاية العهدة الرئاسية فإنها تمتد وجوبا إلى نهاية الحرب¹. و إذا تترتب عن الحرب أية اتفاقيات أو معاهدات للهدنة أو السلم فإن توقيعها يكون من اختصاص رئيس الجمهورية.

في حين و على سبيل المقارنة نجد أن إعلان الحرب في فرنسا لا يمكن تنفيذه إلا إذا أقره البرلمان و هذا طبقا لأحكام المادة 35 من الدستور الفرنسي².

و دائما و بخصوص التجربة الفرنسية فإنه يلاحظ على الدستور الفرنسي الذي و إن لم يحصر مجالات التفويض في الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول، فإنه تضمن مادة مهمة و هي المادة 21 التي حددت و رسمت معالم صلاحيات الوزير الأول بشكل يؤدي إلى فهم المجالات التي يجوز تفويضها للوزير الأول بوضوح إذ ورد في نص المادة المذكورة ما يلي: " يدير الوزير الأول أعمال الحكومة، و هو مسؤول الدفاع الوطني، و يضمن تنفيذ القوانين، و هو يمارس سلطة إصدار اللوائح، و يعين الموظفين في الوظائف المدنية و العسكرية مع ملاحظة الأحكام الواردة في المادة 13³ و يجوز له أن يفوض الوزراء في بعض صلاحياته.

وينوب عن رئيس الجمهورية في رئاسة المجالس و اللجان المنصوص عليها في المادة 415 عندما يقتضي الأمر ذلك، و يجوز بصفة استثنائية أن ينوب عن رئيس الجمهورية في رئاسة مجلس الوزراء على أن يكون ذلك بمقتضى تفويض صريح و بجدول أعمال محدد⁵.

المبحث الثاني

تفويض الرئيس لصلاحياته، أية قابلية للرقابة؟

من المتعارف عليه فقها أن تفويض الاختصاص في ممارسة السلطة عموما يخضع لجملة من الشروط أهمها:

- يكون موجها إلى المفوض إليه بصفته و ليس بشخصه، مما يستتبع بقاء التفويض قائما حتى لو تغير شخص شاغل المنصب.
- يحرم المفوض من ممارسة الاختصاص المفوض فيه طوال مدة التفويض.
- يكون جزئيا لا كليا، و مؤقتا في الزمن لا مطلقا.
- ينسب القرار المفوض في إصداره إلى المفوض إليه و بوضعه في التدرج الرئاسي و ليس إلى المفوض⁶.

1 المادة 101 من الدستور الجاري به العمل.

2 عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 577.

3 يقصد هنا المراسيم و الأوامر التي يصادق عليها مجلس الوزراء و يختص رئيس الجمهورية حصرا بتوقيعها.

4 المقصود هنا هو مجالس و لجان الدفاع الوطني العليا.

5 عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 574.

6 - محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 198.

رغم محدودية نطاق تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، فإن هذا الإجراء الدستوري يعتبر جد حساس، فهو يهدف إلى تفويض صلاحيات من رئيس الجمهورية كسلطة دستورية منتخبة و مفوضة شعبيا بالأغلبية المطلقة في اقتراع علني و مباشر وعام إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة كسلطة تنفيذية معينة، و من ثم وجب التساؤل حول مدى وجود ضمانات رقابية تحيط به وتضمن مشروعيته ودستوريته .

المطلب الأول: الرقابة على مشروعية التفويض

إذا أردنا التساؤل حول الرقابة على مشروعية إجراء التفويض فإنه يتوجب أولاً تحديد طبيعته كإجراء صادر عن رئيس الجمهورية كسلطة تنفيذية، و مدى قابلية هذا الإجراء لرقابة القضاء الإداري الذي يخوله الدستور صلاحية الرقابة على مشروعية قرارات السلطات الإدارية.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لإجراء التفويض

إن إجراء التفويض يمارسه رئيس الجمهورية ضمن مجال السلطة التنظيمية الممنوحة له بموجب مرسوم رئاسي يحدد الصلاحية أو الصلاحيات موضوع التنفيذ و مدة التفويض.

وعليه فإنه و من الناحية الشكلية و الإجرائية و الموضوعية فإن المرسوم الرئاسي الذي يتم التفويض بموجبه تتجسد فيه جميع الأركان و العناصر المتعارف عليها في النظرية العامة للقرارات الإدارية و التي تجعل منه قراراً إدارياً قابلاً لرقابة القضاء الإداري.

وما يسند هذا الكلام العودة لبعض الأمثلة عن التعريفات الفقهية و القضائية التي أعطيت للقرار الإداري، فقد عرفه الفقيه أوندري هوريو على أنه: " إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية، في صورة تنفيذية أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر " في حين عرفه القضاء الإداري المصري بأنه: " إفصاح الإدارة وفق الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما يها من سلطة عامة بمقتضى القوانين و اللوائح، و ذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان جائزاً و ممكناً قانوناً، و كان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة "1

الفرع الثاني: مدى قابلية قرار التفويض لرقابة القضاء الإداري

إن تكييف المرسوم الرئاسي القاضي بالتفويض على أنه عمل انفرادي (قرار إداري) صادر عن سلطة تنفيذية إدارية (رئيس الجمهورية) يؤدي إلى الحكم بقابلية هذا الإجراء الدستوري للرقابة القضائية الإدارية وهذا استناداً لجملة من الأسانيد الدستورية و القانونية و القضائية الآتية:
- المادة 168 من الدستور والتي تنص على ما يلي: " ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية "

1 علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 268.

- المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية¹ التي تنص على ما يلي: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية "

- المادة 09 من القانون العضوي 01-98 المعدل و المتمم² و المتعلق بمجلس الدولة و التي ورد في نصها ما يلي: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية "

- لم يعتبر مجلس الدولة المراسيم الرئاسية محصنة ضد الرقابة القضائية إلا إذا كانت تدخل ضمن مفهوم أعمال السيادة و بالتالي لا ينف القضاء الإداري في الجزائر اختصاصه بالنظر في الطعون ضد المراسيم الرئاسية إذا كانت لا تتعلق بعمل سيادي³.

المطلب الثاني: الرقابة على دستورية التفويض

إن ممارسة رئيس الجمهورية سلطته في تفويض صلاحياته إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة بموجب مرسوم رئاسي و اندراج هذا الأخير ضمن فئة التنظيم يجعله قابلا لرقابة المحكمة الدستورية سواء عن طريق رقابة الإخطار أو رقابة الدفع و خاصة بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

الفرع الأول: الرقابة عن طريق إخطار المحكمة الدستورية بعدم دستورية التفويض

طبقا لأحكام المادة 190 من الدستور فإنه يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية.

وعليه فإن المرسوم الرئاسي القاضي بالتفويض يخضع لرقابة الإخطار اللاحقة و ليس السابقة كما أنه يخضع للرقابة الاختيارية و ليس الوجوبية.

إن هذه الآلية الدستورية تمكن المحكمة الدستورية من مراقبة أي تفويض يثيره الإخطار و الذي قد يكون مخالفا لأحكام الدستور.

الفرع الثاني: الرقابة عن طريق الدفع بعدم دستورية التفويض

بناء على التعديل الدستوري لسنة 2020 تم توسيع نطاق الدفع بعدم الدستورية و أصبح يشمل أيضا التنظيمات، حيث ورد في نص المادة 195 من التعديل الدستوري ما يلي: " يمكن إخطار المحكمة الدستورية بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما، يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يتوقف عليه مال النزاع ينتهك حقوقه و حرياته التي يضمنها الدستور "

¹ قانون 09-08، المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية، المؤرخ في 25 فبراير 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 21 تاريخ الصدور 2008/04/23

² القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و عمله (الجريدة الرسمية 37 المؤرخة في 01/06/1998) و المعدل و المتمم بالقانون العضوي 13/11 و القانون العضوي 02/18

³ اعتبر مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2020/03/19 و القاضي بتعيين الوزير الأول و أعضاء الحكومة عملا سياديا لا يقبل الطعن بالإلغاء و لا يدخل ضمن الاختصاص القضائي النوعي لرئيس الجمهورية.

إن هذه الآلية الدستورية تمكن المحكمة الدستورية من مراقبة أي تفويض يثار بمناسبة الدفع بعدم الدستورية و الذي قد يكون مخالفا لأحكام الدستور على شرط أن يكون ذلك التفويض من شأنه ترتيب مساس بحقوق و حريات المتقاضين، أو أنه استعمل من طرف المفوض إليه بشكل يتضمن مساسا بحقوق و حريات المتقاضين الذين يثيرون الدفع بعدم الدستورية في مثل هذه الحالات.

خاتمة:

تبنى التعديل الدستوري لسنة 2020 مقاربة دستورية هدفها مراجعة اختلال التوازن بين السلطات الثلاث، و مراجعة اختلال التوازن داخل السلطة التنفيذية في حد ذاتها، من خلال التوجه نحو النظام شبه الرئاسي و التخفيف من مميزات النظام الرئاسي المغلق، و مضمن التدابير المتخذة في هذا الاتجاه الاعتراف الصريح لرئيس الجمهورية بسلطته في تفويض بعض صلاحياته للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، غير أن هذا التفويض الذي يمثل من حيث المبدأ خطوة دستورية مهمة يبقى من الناحية الدستورية و الواقعية محاطا بنصوص جد ضيقة و أن المكسب الذي تحقق في التعديل الدستوري لسنة 2020 هو مجرد الانتقال من التكريس الضمني للتفويض في التعديلات الدستورية السابقة إلى التكريس الصريح للتفويض بموجب آخر تعديل دستوري.

ومن أهم النتائج التي تم التوصل إليها كذلك أن نطاق التفويض الذي تناولته الدراسة جد محدود فهو يكاد لا يتجاوز تفويض بعض التعيينات البسيطة و التفويض من أجل تمثيل رئيس الجمهورية في المحافل الدولية، و أن الدستور لا يفرق بين الوزير الأول و رئيس الحكومة في هذه المسألة رغم أن هذا الأخير يملك شرعية شعبية غير مباشرة مقارنة بالوزير الأول لأنه نتاج حصري لسلطة التعيين من قبل رئيس الجمهورية بل هو نتاج للأغلبية البرلمانية.

وما يؤيد محدودية الصلاحيات القابلة للتفويض إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ما ورد ضمن أحكام المرسوم الرئاسي رقم 139/20¹ المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية، حيث أوردت المادة الثالثة (03) و الرابعة (03) منه على التوالي قائمة التعيينات التي يجريها الوزير الأول.

في ختام هذه الدراسة نقترح أن تستغل فرصة أي إصلاح دستوري مقبل لتحديد مجالات تفويض رئيس الجمهورية لصلاحياته تحديدا ايجابيا و ليس سلبيا، فالتفسير السائد حاليا يركز على مفهوم المخالفة و هو أن كل الصلاحيات التي لم يحظر الدستور تفويضها فهي قابلة للتفويض، لكن التفسير بمفهوم المخالفة ليس صالحا لتفسير الأحكام الدستورية باعتبار الدستور أسمى وثيقة قانونية في الدولة، هذا من جهة و من جهة أخرى فإن التحديد الصريح لصلاحيات رئيس الجمهورية القابلة للتفويض من شأنه تحديد قطعية دلالات النص الدستوري.

قائمة المصادر والمراجع

¹ المرسوم الرئاسي رقم 39/20 ، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية، مؤرخ في 08 جمادي الثانية عام 1441 الموافق 2 فبراير سنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 06.

أولاً: النصوص القانونية

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 الذي وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 08 سبتمبر 1963 و أصدره رئيس الجمهورية في 10 سبتمبر 1963 (ج ر، عدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963، ص 887 و ما بعدها) باللغة الفرنسية)
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لسنة 1976 الذي وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 19 نوفمبر 1976 و أصدره رئيس الجمهورية بالأمر رقم 97-76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 (ج ر، عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976، ص 1290 و ما بعدها).
- التعديل الدستوري لسنة 1989 الذي وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 23 فبراير 1989 و الذي تم نشره في الجريدة الرسمية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية(ج ر عدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989 ص 230 و ما بعدها).
- التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 28 نوفمبر 1996 و تم نشره في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996.
- القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و عمله (الجريدة الرسمية 37 المؤرخة في 01/06/1998) و المعدل و المتمم بالقانون العضوي 13/11 و القانون العضوي 02/18.
- التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي بادر به رئيس الجمهورية و عرض على البرلمان بغرفتيه و تمت المصادقة عليه بموجب قانون 08-19 المؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 و المتضمن التعديل الدستوري (ج ر 63 ليوم 16 نوفمبر 2008، ص 08)
- قانون 08-09، المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية، المؤرخ في 25 فبراير 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 21 تاريخ الصدور 2008/04/23.
- التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي بادر به رئيس الجمهورية و عرض على البرلمان الذي صادق عليه بموجب قانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 (ج ر، عدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016)
- المرسوم الرئاسي رقم 39/20 ، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية، مؤرخ في 08 جمادى الثانية عام 1441 الموافق 2 فبراير سنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 06.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ثانياً: قرارات القضاء

- قرار مجلس الدولة المؤرخ في 19 مارس 2020.

ثالثاً: الكتب

- محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، الكتاب الأول، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2012، ص 198.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، 01 يناير 2012، الجزائر، 02 ص 268.
- عصام علي الدبس، القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2011، الملحق 03.

رابعاً: المقالات العلمية باللغة الأجنبية

- **Michel Rousset**, L'État face aux situations exceptionnelles: État de siège, état de guerre, Article 16 de la constitution de la 5^o République, état d'urgence, in: PSEI | Numéro 7 | Études de paix et de sécurité européenne et internationale, juillet 2017, pp 1-10.

خامساً: المواقع الإلكترونية

<https://epi-revel.univ-cotedazur.fr/publication/item/1142>