

تطور مكانة المراسيم الرئاسية التنظيمية

في النظام الدستوري الجزائري

د. حول دراجي

جامعة مولود معمري بتيزي وزو . الجزائر

الملخص:

لقد شكل تطور مكانة المراسيم الرئاسية التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري فارقاً شاسعاً في الصراع التقليدي بين التشريع واللائحة وذلك منذ تطور نفوذ رئيس الجمهورية في السلطة التنفيذية وتطوره في النظام الدستوري ككل من خلال مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة، فأصبحت تتميز هذه المراسيم بخصائص لا يحظى بها التشريع رغم أنها لا تماثلها من حيث الدرجة القانونية وفي نفس الوقت تعتبر منافساً لها بصفتها تشريعاً موازياً.

الكلمات المفتاحية:

المراسيم الرئاسية التنظيمية- اللوائح التنظيمية- التنظيمات في النظام الدستوري الجزائري

Résumé:

L'évolution du statut des décrets présidentiels dans le système constitutionnel algérien a constitué une différenciation majeure dans le conflit traditionnel entre la législation et la réglementation et cela depuis l'influence du président de la république sur le pouvoir exécutif et son évolution dans le système constitutionnel dans son ensemble, à partir des différentes constitutions algériennes qui se succèdent. Ces décrets sont caractérisés par des spécificités qui ne sont pas dans la législation malgré qu'ils ne soient pas comparables par rapport au degré juridique et en même temps elle est considérée concurrente comme étant une législation parallèle.

مقدمة:

لقد عملت السلطة التنفيذية في الجزائر مع تعاقب الدساتير على بسط نفوذها قدر الإمكان وتقوية مركزها من دستور لآخر، ومن خلال هذا التطور الدستوري تمكن رئيس الجمهورية من افتكاك نصيبه من الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر والمراسيم الرئاسية التنظيمية حيث كان نجاح هذه المراسيم الرئاسية بواسطة العديد من العوامل التاريخية والفنية التي مست مختلف جوانبها الاجرائية والموضوعية لتصبح بذلك ذات خصائص تشبه كثيراً خصائص التشريع.

وهو ما يجزنا إلى طرح الاشكالية الموالية:

ما هي الآثار القانونية لتطور صلاحية اصدار المراسيم الرئاسية التنظيمية ؟

ولإجابة عن هذا التساؤل سنعمد الخطة الموالية :

أولاً: التطور الدستوري للمراسيم الرئاسية التنظيمية

ثانياً: الأساس القانوني لإصدار المراسيم الرئاسية التنظيمية

خاتمة

أولاً: التطور الدستوري للمراسيم الرئاسية التنظيمية

تحتل المراسيم الرئاسية التنظيمية مكانة هامة في المنظومة القانونية ككل جاءت عبر تطور في التجربة الدستورية الجزائرية المتعاقبة (أولاً)؛ فحظيت بقفزة نوعية من حيث مختلف جوانبها الوظيفية والاجرائية من خلال أهم هياكل رئاسة الجمهورية والمتمثلة في الأمانة العامة للحكومة (ثانياً).

1) تطور صلاحية اصدار المراسيم الرئاسية من خلال الدساتير

لقد اختلفت الدساتير الجزائرية المتعاقبة في تبنيها لآلية المراسيم الرئاسية، مع العلم أن هذه الأخير قد تكون مراسيم رئاسية تنظيمية وقد تكون مراسيم رئاسية فردية¹.

فبخصوص المراسيم الرئاسية التنظيمية المستقلة منها والتي تمثل اشكالية العصر بالنسبة لفقهاء القانون الدستوري والقانون الإداري، فقد اختلف نظامها القانوني من دستور لآخر.

ففي ظل دستور 1963 كانت التنظيمات محدودة المجال على عكس التشريع صاحب الاختصاص الأصيل مطلق المجال وذلك وفقاً للنظرية التقليدية المتعارف عليها وكانت صلاحية ممارسة اصدار اللوائح حكراً لرئيس الجمهورية دون سواه بموجب المادة 53 من هذا الدستور والتي نصت على ما يلي: >> تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية <<، وذلك دون أن يكون هناك أي احتمال في تفويض ممارسة هذه الصلاحية لشخصية دستورية أخرى.

أما بخصوص دستور 1976 والذي كان بداية تبنى المؤسس الدستوري للنظرية الحديثة لمجال القانون واللائحة؛ فحاء وفق اتجاه آخر في صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية عن طريق مراسيم رئاسية؛ أين كان رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الأصيل بموجب المادة 111 الفقرة العاشرة 10 التي نصت على:

((يضطلع بالسلطة التنظيمية)) لكنه في ذات الوقت يمكن أن يفوض ممارسة هذه السلطة التنظيمية بموجب المادة 116 التي نصت على عدم امكانية تفويض رئيس الجمهورية لبعض الصلاحيات الدستورية لأي كان؛ لكنها استثنت من ذلك ممارسة السلطة التنظيمية²، وهو ما يدل على امكانية تفويض هذه السلطة لبعض الشخصيات الدستورية خاصة نائب الرئيس أو الوزير الأول اللذان يعتبران من بين المساعدين الأساسيين لرئيس الجمهورية.

أما في دستور 1989 ودستور 1996 المعدل والمتمم فيلاحظ بأنها نفس الأحكام تقريباً التي أقرت باحتكار ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية في كلا الدستورين³، ونصت على عدم تفويض هذه السلطة لأي شخص كان، تطبيقاً لنص المادة 83 من دستور 1989 والمادة 101 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

وهو ما يبين أن المؤسس الدستوري الجزائري قدر أهمية وخطورة ممارسة اصدار المراسيم الرئاسية التنظيمية المستقلة من طرف أية هيئة دستورية لا تعتبر ممثلاً للإرادة العامة للشعب مثل البرلمان الذي يشرع باسمه أو رئيس الجمهورية الذي انتخب بالاقتراع العام المباشر والسري ويمارس صلاحياته ويصدر اللوائح كذلك باسمه.

ولما كانت هذه النصوص التنظيمية تحظى بهذه العناية الدقيقة من طرف المؤسس الدستوري من خلال ما يبينه تعاقب الدساتير الجزائرية؛ فإن رئيس الجمهورية جعل من ضمن هياكل رئاسته هيئة عليا بالغة الأهمية تهتم بهذه النصوص وغيرها تتمثل في الأمانة العامة للحكومة والتي تعتبر من بين الأجهزة الأساسية في هيكل السلطة التنفيذية ككل.

2) استحداث الأمانة العامة للحكومة كهيئة مختصة في إعداد التنظيمات

تعتبر الأمانة العامة للحكومة الجهاز الدائم في رئاسة الجمهورية والمكلف بتنسيق النشاط القانوني الحكومي فهي تشكل بذلك القاعدة الأساسية في تنظيم النشاط القانوني للدولة⁴ حيث تعمل على اعداد مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية ابتداءً من كونها أفكاراً قانونيةً إلى غاية صدورها؛ فهي بذلك تقوم باختيار المصطلحات المناسبة والصياغة القانونية المعتادة كما تعمل على تنظيم مختلف الإجراءات والمشاورات اللازمة لذلك.

ومن خلال التطور التاريخي للأمانة العامة للحكومة يتبين أنها عرفت مرحلتين مختلفتين حيث تطورت في المرحلة الأولى منذ الاستقلال من كتابة عامة للحكومة إلى مديرية عامة للتشريع إلى ادماجها ضمن الكتابة العامة لرئاسة الجمهورية وصولاً إلى المرحلة الثانية التي أنشأت فيها الأمانة العامة للحكومة⁵ سنة 1977 بمقتضى المرسوم رقم 74-77 المؤرخ في 1977/04/23، أين أصبحت جهازاً مستقلاً ملحقاً بالسلطة المباشرة لرئيس الجمهورية حيث توالى التعديلات في هيكله الرئاسة بعدة مراسيم⁶ إلى غاية المرسوم رقم 01-197 المؤرخ في 2001/07/22 المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها⁷.

ونظراً للمكانة السامية التي تحتلها الأمانة العامة في معظم نشاطات السلطة التنفيذية فإن الأمين العام باعتباره على رأس هذا الجهاز له من المهام والصلاحيات البالغة الأهمية والتي نذكر منها ما يلي:

- الحرص على مراقبة مدى مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات، والتنسيق القانوني للنشاط الحكومي؛
- التحضير لمختلف مشاريع النصوص التي تقدم لتوقيع رئيس الجمهورية والوزير الأول ويتولى نشرها في الجريدة الرسمية؛
- التحضير بالتعاون مع الأجهزة والسلطات المعنية لجدول أعمال مجلس الوزراء واجتماعات الحكومة؛
- المشاركة في مختلف اجتماعات مجلس الوزراء والحكومة؛
- إعداد خلاصة وحوصلة نقاشات مجلس الوزراء ويتولى المحافظة عليها ويوزع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة؛
- متابعة كل المراحل والإجراءات المتعلقة بالتشريع، ولا سيما فيما يخص:
 - إرسال مشاريع قوانين الحكومة إلى البرلمان؛
 - استلام اقتراحات القوانين من أعضاء ونواب البرلمان ومعالجتها؛
 - تنفيذ ومتابعة الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية الدستورية في مجال إخطار المجلس الدستوري.⁸

ومن خلال ذلك فإن هذا الجهاز وعلى رأسه الأمين العام يمثل المستودع التقني لصناعة التشريعات والتنظيمات في الدولة ككل؛ حيث يسهر على تحويل الأفكار المقترحة من اجتماعات مجلس الوزراء والحكومة إلى قواعد قانونية بحتة وبالتالي فإنه يلعب دوراً حاسماً في تحوير نية المشرع والسلطة التنفيذية في مختلف التشريعات والتنظيمات إلى الوجهة التي يميل إليها، أي أنه بموجب أن هذا الجهاز يقع تحت السلطة المباشرة لرئيس الجمهورية فإن الاستفادة الأول هو الرئيس بدايةً ثم السلطة التنفيذية ككل.

وبالإضافة إلى الدور الذي تلعبه الأمانة العامة للحكومة في تحضير مختلف النصوص القانونية من اعدادها إلى غاية نشرها في الجريدة الرسمية؛ فإنها تعتبر كذلك هيئة استشارية في المجال القانوني لدى السلطة التنفيذية والمنسق لتحضيرات اجتماعاتها.

وبالوقوف على دور الأمانة العامة للحكومة في صياغة مختلف التنظيمات؛ فإن هذا العمل يبدأ انطلاقاً من تحضير أعضاء الحكومة لمشاريع المراسيم في حدود الصلاحيات الممنوحة لهم ومن خلال مخطط عمل الحكومة، حيث يقوم الأمين العام للحكومة بالإشراف على تقنيات اعداد هذه المراسيم رفقة الوزير صاحب المشروع وكذا الوقوف على مدى احترامها وتدرجها في النظام القانوني.

ووفق عدة مراحل تتم عملية عرض ومناقشة هذه المراسيم وصولاً إلى تحريرها النهائي وترسل بعد ذلك إلى الأمانة العامة للحكومة أين تتم دراستها دراسة أخيرة رفقة ملفها الكامل وكذا مذكرة تقديمها للسلطة المؤهلة

للتوقيع سواء كان رئيس الجمهورية إذا كانت مراسيم رئاسية أو الوزير الأول عندما يتعلق الأمر بالمراسيم التنفيذية، ومن ثم نشرها في الجريدة الرسمية.

وفي هذا الشأن وبخصوص مراحل إعداد مختلف النصوص القانونية توجد هناك تعليمة للأمين العام للحكومة⁹ رقم 77 المؤرخة في 2000/02/02 موجهة لأعضاء الحكومة تحت موضوع الإجراءات المتعلقة بإعداد النصوص والمصادقة عليها تم التذكير بمراجع قانونية سابقة قصد تحقيق أهداف عامة من بينها:

- عملية دراسة النصوص وإعدادها والمصادقة عليها؛

- الآراء المسبقة المطلوبة للمصادقة على بعض النصوص؛

- الأثر المالي للمشروع والوسائل المرفقة لذلك.

وتتعلق هذه المراجع¹⁰ بما يلي:

- المراحل التي يجب أن يتبعها مشروع النص منذ أن تعدده الدائرة الوزارية أو المؤسسة المعنية حتى

استكمال مساره ونشره في الجريدة الرسمية من طرف مصالح الأمانة العامة للحكومة؛

- اجبارية عرض الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية على السلطة المكلفة بالوظائف العمومي والإصلاح

الإداري مختلف مشاريع النصوص المتعلقة بإحداث هياكل في المؤسسات والإدارات العمومية

وتنظيمها وسيرها وتغييرها أو إلغائها لإبداء رأي تقني مسبق وإجباري؛

- اجبارية إرسال أعضاء الحكومة لمختلف مشاريع القرارات إلى الأمانة العامة للحكومة قصد دراسة

مطابقتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما وذلك قبل توقيع الوزير أو الوزراء المعنيين.

وتهدف هذه التعليمة إلى تحسين نوعية النصوص القانونية وضمان سرعة معالجتها والمساهمة في حداثة المنظومة

القانونية للدولة التي تتطلبها المخططات والبرامج التنموية فيها.

ثانياً: الأساس القانوني لإصدار المراسيم الرئاسية التنظيمية

بموجب المادة 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم يستأثر رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية

المستقلة دون سواه، حيث جاءت كما يلي: >> يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير

المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول.<<

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد فصل بين المجال التنظيمي للوزير الأول في تنفيذ القانون والتنظيمات وبين

الصلاحيات الأصيلة والمنفردة لرئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة التي تخرج عن المجال المخصص

للقانون، على عكس ما جاء في الدستور الفرنسي لسنة 1958 والذي يتقاسم ويشترك في سلطة التنظيم المستقل

كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول¹¹، حيث أنه وبالرغم من أن السلطة التنظيمية يمارسها الوزير الأول إلا أنها

ليست بصفة حصرية حيث يشاركه رئيس الجمهورية في ذلك؛ إذ أنه يوقع المراسيم التي يتم التداول عليها في مجلس

الوزراء وبالتالي يلاحظ أن توزيع الاختصاص يتم وفق تدرج النصوص¹².

وبالرجوع الى الدستور الجزائري فإن رئيس الجمهورية يمارس هذه الصلاحيات عن طريق مراسيم يوقع عليها باسمه وتسمى بالمراسيم الرئاسية، وفي الواقع فإن الدستور لم يستعمل عبارة المراسيم التنظيمية، فهو يستعمل عبارة المراسيم الرئاسية فقط، وهذا يفهم منه بأن المراسيم التنظيمية يدرجها الدستور ضمن المراسيم الرئاسية والمراسيم التي يتخذها رئيس الجمهورية يمكن أن تكون أيضاً تنفيذية، بمعنى أنه يمكن للرئيس التدخل في المجال التنفيذي على عكس الوزير الأول الذي لا يمكنه التدخل في المجال الرئاسي، إذا فالمراسيم الرئاسية قد تكون تنظيمية أو فردية أو تنفيذية¹³.

غير أن مصطلح المراسيم التنظيمية يستعمله المشرع الجزائري دوماً في فهرس الجريدة الرسمية مدرجا تحته كلا من المراسيم الرئاسية و التنفيذية شريطة أن لا تكون هذه المراسيم فردية، لأن هذه الأخيرة هي أيضاً متواجدة في الفهرس بعد اكتمال مجمل المراسيم التنظيمية¹⁴.

أما فيما يخص خصائص هذه السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية فيمكن حصرها في النقاط التالية :

أولاً: سلطة قانونية

أي أنها تحدث أثراً قانونياً ينتج من خلاله إنشاء مركز قانوني عام أو تعديل مركز قائم أو إلغائه، فسلطة التنسيق مثلا لا تعتبر من قبيل السلطة التنظيمية لأنها لا تحدث أي أثر والتي يمارسها الرئيس من خلال إصدار أوامر وتوجيهات¹⁵ وإرشادات في شكل تعليمات¹⁶ أو تلك التصرفات والأعمال التحضيرية¹⁷، وبذلك فهذه المراسيم الرئاسية التنظيمية تنتج أثرها القانوني بمجرد نفاذها في مواجهة المخاطبين بها، حتى وإنها لا تخاطب الأشخاص بذواتهم بل بصفتهم القانونية وبالتالي يقع هذا الأثر القانوني على أصحاب هذه الصفات القانونية بتعديل مركزهم القانوني سواء بتغيير جزئي أو بتغيير كلي أو بإلغائها نهائياً، وبالتالي فالسلطة القانونية الناشئة عن ممارسة اصدار المراسيم التنظيمية من قبل رئيس الجمهورية هي سلطة لها الأثر القانوني المباشر على المخاطبين بها مثلها مثل الآثار القانونية الناجمة عن صدور التشريعات.

ثانياً: سلطة أصيلة ومنفردة

تجد المراسيم الرئاسية التنظيمية مصدرها من المجال التنظيمي الوارد في الدستور بموجب المادة 143 السالف ذكرها من دستور 1996 المعدل والمتمم، حيث يعتبر هذا النوع من اللوائح المستقلة مخولة أساساً وأصلاً لرئيس الجمهورية، دون أن يكون له الحق في تفويض هذه السلطة لغيره ودون أن يتوجب ذلك حصوله على تفويض ورخصة من غيره لممارستها بل هي اختصاص أصلي دستوري تسمى بالمراسيم الرئاسية التنظيمية¹⁸ وذلك نسبةً لصاحبها رئيس الجمهورية وهو ما يوحي بأنها سلطة أصيلة لا يمكن أن تفوض، فلو افترضنا إمكانية تفويضها فإن تلك المراسيم التي تصدر من المفوض له لا تعتبر حقيقةً بمثابة المراسيم الرئاسية لأنها لم تصدر عن رئيس الجمهورية فعلاً بل من المفوض أن تنسب لصاحبها (المفوض له).

وبالإضافة إلى ذلك فهناك من يرى أن هذه السلطة تحمل في طياتها مظهراً سيادياً له قيمة أساسية مستمدة من الدستور ومنفصلة عن التشريع¹⁹، خاصة و أن مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري معززة

بالشرعية الديمقراطية من خلال طريقة إنتخابه بالإقتراع السري العام المباشر وفقاً للمادة 85 من الدستور وللقانون العضوي المتعلق بالإنتخابات²⁰ 16-10، إضافة الى كونه يعتبر الرئيس الأعلى للجهاز الإداري على رأس السلطة التنفيذية ذات الطبيعة الأحادية على عكس ما كان عليه الأمر قبل التعديل الدستوري لسنة 2008، أي أنه يسيطر على العديد من الصلاحيات الدستورية بحيث لا يمكن أن تنازعه فيها أية هيئة دستورية أخرى.²¹ وبمطابقة كل ذلك على النظام الدستوري الفرنسي نجد كذلك بأن الرئيس هو الحائز والمندوب لسلطة الدولة، وهو الذي يتطلع للمصلحة العليا للدولة ويعمل على استقرار مؤسسات الدولة واستمرارية مصالحها العامة، وبالتالي فإن وظيفته ونشاطه لهما مضمون كبير يتعدى مختلف الظروف، بالإضافة إلى أنه منتخب من قبل الشعب.²²

ثالثاً: سلطة غير محدودة المجال

ويظهر هذا المجال الغير محدود في صياغة المادة 143 من الدستور عندما تم فسخ مجال السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون وفقاً للنظرية الحديثة المتعلقة بمجالى التشريع واللائحة، وبالتالي فمن الصعوبة بما كان تحديد مجال ممارسة السلطة التنظيمية دون الرجوع إلى مجال التشريع المحدد في الدستور في المادتي 140 و 141 وبعض المواد المتفرقة.²³

الأمر الذي يجعل من هذه السلطة كالسيف ذو حدين، أولهما إيجابي يكمن في تحرير العملية الإدارية وفعاليتها في اشباع الحاجات العامة المتطلبة بأقل التكاليف وبأسرع وقت وثانيهما سلبي يكمن في منح سلطة قوية وغير محدودة المجال في يد واحدة لا تعارضها ولا تراقبها أية هيئة.

رابعاً: سلطة قائمة بذاتها ومستقلة

تتمثل الخاصية الأولى في أن رئيس الجمهورية وبواسطة السلطة التنظيمية يملك حق التشريع عن طريق إصدار مراسيم رئاسية تنظم مسائل لم يتطرق لها المشرع لأنها خارجة عن نطاق إختصاصه²⁴، وبالتالي فهذه السلطة قائمة بذاتها؛ أي أنها أصيلة المصدر والمجال مما يجعلها تتمتع بخاصية متميزة عن مختلف السلطات.

أما الخاصية الثانية والمتمثلة في استقلالية هذه السلطة فإنها تظهر في أنها لا تستند الى قانون في صدورها على عكس ما هو موجود بالنسبة لسلطة الوزير الأول في إصدار المراسيم التنفيذية، لكن دون خروج اللوائح أو المراسيم التنظيمية المستقلة عن مبدأ إحترام التدرج القانوني أي القوانين العادية التي تسمو عنها؛ لأنها في الأصل مجرد تشريعات فرعية²⁵ على عكس ما عمل به المؤسس الدستوري الفرنسي حيث يمكن أن تخالف بعض المراسيم القانون العادي كما هو الحال عند تطبيق المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 أو المادة 47 منه²⁶ المتعلقة باصدار قانون المالية بأمر أو الحالة التي تنظمها المادة 16 منه والخاصة بالحالات الاستثنائية وما يقابلها كذلك من سلطات استثنائية.²⁷

خامساً: سلطة تخضع لكلا الرقابتين الدستورية و القضائية

من خلال تفحص النصوص الدستورية والقانونية يتضح أنه توجد فعلاً رقابة دستورية وأخرى قضائية على التنظيمات²⁸، فبداية من النصوص الدستورية فإن المادتين 186 و 191 من الدستور²⁹ تقر هذا النوع من الرقابة على التنظيمات وعن طريق المجلس الدستوري وبصورة مطلقة دون أن تحدد أهى المراسيم الرئاسية أم التنفيذية.

لكن الأهم في هذا المقام هو أنه لم يسبق أن عرض على المجلس الدستوري نص من هذا القبيل يمكن الإستناد إليه³⁰، إلا بعض المواقف مثل المذكرة التفسيرية المؤرخة في 2000/12/25 التي أصدرها بخصوص التجديد الجزئي لمجلس الأمة بناءً على إخطار وجه له من طرف رئيس الجمهورية³¹، والذي جاء به إجتهداً جديداً من شأنه توسيع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بشكل معتبر³².

أما بخصوص الرقابة القضائية، فبداية من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم الذي جاء مكرساً للإزدواجية القضائية، و معلناً شرعية القضاء في النظر في الطعن في قرارات السلطات الإدارية في مادته 161 والتي جاءت كما يلي: ((ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية))³³، ثم جاء القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله³⁴ في مادته التاسعة 09 وقانون الإجراءات المدنية والإدارية³⁵ 08-09 في مادته 901 على أن مجلس الدولة يختص كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

وبعد النظر فيما جاءت به النصوص الدستورية والتشريعات للرقابة على التنظيمات يمكن القول أن هذه الرقابة مكرسة قانوناً ونظرياً، أما قضائياً وتطبيقياً ومن خلال الاجتهادات القضائية فلا توجد أمثلة واضحة يمكن الاستناد عليها.

وعلى أساس ذلك ورغم وجود مختلف هذه الأنواع من الرقابة حول المراسيم الرئاسية فإنه توجد آراء نادت بوضعها تحت رقابة البرلمان وذلك وفق ما يسمى بالتوقيع المحاور والذي يقصد به التوقيع المزدوج للمرسوم الرئاسي من طرف رئيس الجمهورية والوزير المعني بالقطاع، وبالتالي يمكن للبرلمان من خلال ذلك مساءلة السلطة التنفيذية عن هذه المراسيم الرئاسية³⁶، لكن بغياب هذه الآلية في النظام الدستوري الجزائري يمكن لرئيس الجمهورية تجاوز كل أعضاء مجلس الوزراء دون أية قيود³⁷.

لكن في حقيقة الأمر وحسب ما يراه البعض³⁸ فإن هذه الآليات الرقابية المسلطة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ما هي إلا حمايتها وتأمينها وإعطائها مكانة سيادية في النظام القانوني السائد في الدولة، مدعمين آرائهم في ذلك بالدور الاستشاري الذي يلعبه مجلس الدولة في إعداد المراسيم أحياناً لأن طلب استشارة مجلس الدولة في هذه الحالة اختياري فقط³⁹، بالإضافة إلى استعمال فكرة أعمال السيادة كوسيلة للانفلات من الرقابة القضائية.

سادساً: السلطة التنظيمية المستقلة سلطة فعالة

أي أنها سلاح في يد رئيس الجمهورية لمواكبة كل ما يحقق المصلحة العامة في الدولة بالإضافة إلى ذلك فإنها آلية تعزز من مكانته الداخلية السياسية خاصة في تنفيذ البرامج والمخططات الحكومية وكذا توطيد علاقته ببعض الهيئات الدستورية وذلك دون أن ننسى الدور الفعال الذي تلعبه هذه المراسيم لتعزيز مكانته الخارجية وذلك بتوقيعه وتصديقه على المعاهدات الدولية بواسطة مراسيم رئاسية⁴⁰.

وبالإضافة إلى ما سبق فإن فعالية هذه المراسيم نابعة من أساسها الدستوري حيث توازي بذلك سلطة التشريع، فهي تحمل ذات المواصفات التي يمتاز بها التشريع كالعومية والتجريد والإلزامية.⁴¹

خاتمة:

من خلال التطور الذي شهده النظام القانوني للمراسيم الرئاسية التنظيمية يتبين بأن الصراع التقليدي بين التشريع واللائحة اتسع نطاقه كثيراً منذ تطور نفوذ رئيس الجمهورية في السلطة التنفيذية وصولاً إلى تطور نفوذه في النظام الدستوري ككل من خلال مختلف النصوص الدستورية الجزائرية، فأصبحت نشأة هذه المراسيم تأخذ مراحل إدارية بسيطة على عكس ما يحظى به التشريع من مراحل ورقابة قبلية وبعديّة وهو ما يدعم تفوقها في معظم المجالات التي لا تكاد محدودة وفقاً للنظام الدستوري الجزائري.

الهوامش:

¹ تعتبر المراسيم الرئاسية الفردية خارجة عن نطاق بحثنا باعتبارها تدخل في صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين في بعض الوظائف العليا في الدولة كالوزراء والقضاة وغيرهم مثلما جاء في نص المادة 92 من دستور 1996 المعدل والمتمم والتي تنص على ما يلي: ((يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:

1 - الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،

2 - الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة،

التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء...))

² تنص المادة 116 : ((لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين نائب رئيس الجمهورية و الوزير الأول و أعضاء الحكومة، أو إعفائهم 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)) أي أنه لم يتم ذكر الفقرة 10 من المادة 111 من الدستور والتي تنص على ممارسة السلطة التنظيمية وهو ما يعني إمكانية تفويضها.

³ لقد نصت الفقرة الرابعة من المادة 74 من دستور 1989 على ما يلي: ((- يوقع المراسيم الرئاسية...)) و المادة 116 منه على ما يلي: ((يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون...))، و نصت الفقرة 06 من المادة 91 من دستور 1996 المعدل والمتمم على ما يلي: ((- يوقع المراسيم الرئاسية...)) كما نصت المادة 143 منه على ما يلي: >> يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون...))

⁴ موقع الأمانة العامة للحكومة: <http://www.joradp.dz> ، بتاريخ 2018/05/15.

⁵ مرسوم رقم 77-74 مؤرخ في 1977/04/23 يتضمن احداث الأمانة العامة للحكومة، ج.ر. عدد 37 المؤرخة في 1977/05/08.

⁶ مرسوم رئاسي رقم 89-169 مؤرخ في 1989/09/03 يحدد مصالح رئاسة الجمهورية، ج.ر. عدد 37 مؤرخة في 1989/09/04.

⁷ مرسوم رئاسي رقم 01-197 مؤرخ في 2001/07/22 يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر. عدد 40 المؤرخة في 2001/07/25.

⁸ موقع الأمانة العامة للحكومة: <http://www.joradp.dz> ، بتاريخ 2018/05/15.

⁹ تعليمة الأمين العام للحكومة رقم 077 أ.ع.م/د/2000 المؤرخة في 02-02-2000.

¹⁰ تعليمة رئيس الحكومة رقم 41 المؤرخة في 11-12-1994

منشور رئيس الحكومة رقم 22 المؤرخ في 20-09-1995

قرار مجلس الحكومة المؤرخ في 20-05-1998

¹¹ المادتان 13 و 21 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

¹² AROMATARIO Silvano, La dérive des institutions ver un régime présidentiel,

R.D.P, n03, Paris, 2007, p713.

¹³ بن نملة صليحة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص14.

¹⁴ أنظر مثلا أي فهرس للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية فتجدها مرتبة و مقسمة الى عناوين وفق التدرج القانوني للنصوص القانونية فتجد ضمنها المراسيم التنظيمية التي تحتوي على مجموعة من المراسيم الرئاسية والتنفيذية، وتجدها المراسيم الفردية بعدها.

¹⁵ HARTANI A.K, Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996,

These Doctorat, Université d'Alger, 2003, p57.

¹⁶ عادل ذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص20.

¹⁷ LEBRETON Gilles, Droit administratif général, Tome 2, Dalloz, Paris, 2015, p229,

Version pdf, <http://www.koutoub-hasria.tk>, 06/03/2017, p.p230-231.

- ¹⁸ نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية و السياسية، العدد الأول، جامعة الجزائر، 2008، ص 14.
- ¹⁹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 90.
- ²⁰ المادة 02 و المواد من 135 إلى 148 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات المؤرخ في 25/08/2016.
- ²¹ قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 كانت السلطة التنفيذية ذات طبيعة ثنائية متكونة من رئيس جمهورية ورئيس حكومة لكن هذا التعديل قلصها وأصبحت أحادية برأس واحدة؛ على رأسها رئيس الجمهورية فقط، أما الوزير الأول ما هو إلا منسق.
- ²² Silvano, op.cit, p713. AROMATARIO
- ²³ مثلاً المواد 19 و 20 و 21 و 23 و 33 و 49 و 51 و 53 و 54 و 57 و 60 و 61 و 63 و 68 و 69...
- ²⁴ HARTANI A.K, op.cit, p55.
- ²⁵ عادل زوادي، المرجع السابق، ص 40.
- ²⁶ حيث تنص المادة 38 من الدستور الفرنسي على اتخاذ الحكومة لتفويضات مؤقتة في مجال التشريع عن طريق مراسيم وهو ما يعتبر استثناءً عن ما هو متعارف عليه للتفصيل أكثر راجع:
- EBARD Pierre, L'article 38 de la constitution de 4 octobre 1958 et la V^{ème} république,**
R.D.P, .n° :02, Paris, 1969, p.p269-286.
- ²⁷ لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، الجزائر، 2007، ص 214.
- ²⁸ **Fatiha, Les rapports entre le président de la république et BENABBOU-KIRANE**
l'assemblée populaire nationale dans la constitution du 28 Novembre 1996, Thèse
Doctorat, Université d'Alger, 2004, p172.
- ²⁹ نصت المادة 186 في الفقرة الأولى على ما يلي: >> بالإضافة الى الاختصاصات الاخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات...<< كما نصت المادة 191 في الفقرة الأولى على ما يلي: ((إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس...))
- ³⁰ عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور، بدون طبعة، دار هوم، الجزائر، (د.ت.ن)، ص 41.
- ³¹ عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية و السياسية، العدد 02، جامعة الجزائر، 1999، ص 12.
- ³² خرياشي عقيلة، دور اجتهاد المجلس الدستوري في رسم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل28 نوفمبر 1996، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 02، جامعة بجاية، 2010، ص 42.
- ³³ من بين الضمانات القانونية لدولة القانون احترام مبدأ المشروعية من طرف مختلف السلطات وكذا حماية هذا المبدأ عن طريق القضاء، فالمضمون الحقيقي لهذا المبدأ يتمثل في خضوع الدولة في تصرفاتها لمختلف النصوص القانونية السارية في إقليمها وأن يُتاح للأفراد بوسائل مشروعة من رقابة تصرفاتها كرقابة القاضي الإداري على مختلف الأنشطة الإدارية للدولة من قرارات إدارية وعقود إدارية، انظر الى:
- حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2011، ص 21.
- ³⁴ قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30/05/1998 يتعلق بمجلس الدولة، ج.ر عدد 37، الصادرة بتاريخ 01/06/1998 المعدل والمتمم بمقتضى القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26/07/2011، ج.ر عدد 43 الصادرة بتاريخ 03/08/2011.
- ³⁵ قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر عدد 21، الصادرة بتاريخ 23/04/2008.
- ³⁶ بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2015، ص.ص 75-76.

³⁷ محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014، ص 19.

³⁸ ادحيمن محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 51 وما بعدها.

³⁹ بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 268.

⁴⁰ جمال عبد الناصر مانع، القانون الدولي العام (الجزء الأول)، (د.ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 81.

⁴¹ حيث أن المادة 459 من الأمر 66-156 المؤرخ في 08/06/1966 المنضمّن قانون العقوبات، ج.ر عدد 47 المؤرخة في 09/06/1966 تنص على ما يلي: ((يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دج ويجوز أن يعاقب أيضاً بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانوناً من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقباً عليها بنصوص خاصة)).