

المرسوم كألية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية

أ.هولاي هاشمي

جامعة بشار

الملخص

يتناول هذا البحث المرسوم كأداة قانونية، تنوع بتنوع رئاسة السلطة التنفيذية، سواء في المراحل الانتقالية، أو المراحل العادية، حيث استعملت عبارة "المرسوم" واستعمل "المرسوم التشريعي" وبخاصة في عهد المجلس الأعلى للدولة، ثم إنّه بعد أن صارت السلطة التنفيذية تسير برأسين - بعد تعديل الدستور في 1988- شاع استعمال المراسيم الرئاسية أي المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية، سواء المراسيم الرئاسية التنظيمية أو المراسيم الرئاسية الفردية، وكذلك "المراسيم التنفيذية" وهي التي يصدرها رئيس الحكومة أو الوزير الأول وتأتي تنفيذا للقانون أو التنظيم (التنظيم التنفيذي)، وتنقسم إلى قسمين مراسيم تنفيذية تنظيمية أو مراسيم تنفيذية فردية.

Summary

This research deals with the "Decree" as a legal tool, and it's diversity by the presidency diversity of the executive authority, whether in the transitional stages, or regular stages. They use the term "Decree" and use the "Legislative Decree" especially in the era of the Supreme Council of the state. Furthermore, after the Constitution amendment in 1988 the executive power became driven double-headed. Then, the use of presidential decrees "any decrees issued by the President of the Republic popularized" was commonly used. Whether regulatory presidential decrees, or individual presidential decrees. As well as "Executive decrees" which is issued by the Prime Minister or the head of the government and it comes as a law or regulation (Executive Management).It is divided into two executive decrees organizational or individual executive decrees.

مقدمة

المراسيم هي إحدى الأدوات الهامة في مجال التنظيم حيث تعد من فئة التشريع الفرعي الذي هو من اختصاصات السلطة التنفيذية.

وإنّ المرسوم في الجزائر من أهمّ أدوات التشريع يقوم به رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة وحده، ومخاصة في عهد الأحادية الحزبية، وأحادية السلطة التنفيذية، وبعد تعديل دستور 1976، سنة 1988 أصبحت تضاف إلى عبارة "المرسوم"، كلمة "رئاسي" أو كلمة "تنفيذي". ويقصد بالحالة الأولى المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية، في حين يقصد بالمراسيم التنفيذية المراسيم التي يصدرها رئيس الحكومة أو ما أصبح يطلق عليه بعد تعديل الدستور سنة 2008 الوزير الأول. نتطرق في هذا البحث إلى المرسوم كأداة تشريعية يصدر عن السلطة التنفيذية، ونتناوله في ثلاثة محاث.

المبحث الأول يعالج مفهوم المرسوم وأساسه الدستوري والقانوني، وتدرجه، ثم نتطرق إلى أنواع المراسيم التي عرفتھا التجربة الجزائرية في مبحث ثاني، ونختتم بمبحث ثالث نعالج فيه طرق إعداد المرسوم وتنفيذه ونشره.

المبحث الأول: مفهوم المرسوم وأساسه الدستوري وتدرجه

المطلب الأول: تعريف المرسوم وأساسه الدستوري

الفرع الأول: تعريف المرسوم: تجدر الإشارة إلى أنّه لم تعرف التشريعات المختلفة المتعلقة بالسلطة الإدارية وأنشطتها القرارات الإدارية، بل هناك العديد من النصوص المتفرقة في فروع النظام القانوني السائد في الدولة، التي تشير إلى القرارات الإدارية دون التعرض لتعريفها وتحديد مفهومها، وبقي أمر ذلك متروكا لإجتهادات ومجهودات كل من الفقه والقضاء⁽¹⁾

ورغم كثرة التعريفات الفقهية إلا أنّ هناك من الباحثين من يرجح تعريف الأستاذ الدكتور فؤاد مهنا الذي عرف القرار الإداري على أنه "عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"⁽²⁾

ومن هذا المنطلق يمكن إدراج المراسيم بإعتبارها من ضمن القرارات الإدارية التي يتخذها ويصدرها رئيس الدولة بصدد ممارسة وظيفته الإدارية والمحددة بنصوص الدستور، أو بموجب العرف الدستوري⁽³⁾ وهي قرارات إدارية بإعتبارها صادرة من السلطة التنفيذية، ولكونها قرارات فإنها تخضع للرقابة القضائية⁽⁴⁾ وتنقسم إلى: مراسيم رئاسية: تحتوي تنظيما مستقلا إذا استمدت قوتها من الدستور، وقد تحتوي تنظيما تنفيذيا إذا جاءت منفدة لقانون، وتصدر المراسيم الرئاسية من رئيس الجمهورية على مستوى مجلس الوزراء. المراسيم التنفيذية: تصدر من الوزير الأول، وتأتي تنفيذا للقانون أو التنظيم (التنظيم التنفيذي).

وعليه؛ ينشأ النص التنظيمي بالمعنى العام، أي القرار الإداري المعبر عن صوت السلطة التنفيذية، من قبل الإدارة العمومية (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، أو الوزير الأول...) والقرار الإداري منفرد أي أنّ القيمة القانونية منفصلة عن إرادة المواطن ورضاه، ويتمثل في أحكام تنشأ بواسطتها مجموعة قواعد قانونية مثله مثل القانون.

غير أنّه يلحظ أنّ النص التنظيمي قابل لرقابة القاضي الإداري (والجلس الدستوري) بالطعن في التجاوزات المختلفة الناتجة عن نشاط الإدارة وأعاونها أثناء قيامهم بوظائفهم حسب إجراءات خاصة مقننة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أنّه لأهمية الموضوع تقوم الإدارة العمومية ببلورة القرار المتخذ، وتعدّه في إطار إحترام الإجراءات وإتباع مراحل مختلفة. والإدارة أثناء قيامها بعملها هذا - أي إعداد النص - فهي تفرق بين مشاريع النصوص التشريعية ومشاريع النصوص التنظيمية الذين قيدهما الدستور.⁽⁵⁾

وتجدر الإشارة إلى أنّ الدساتير عادة ما تحدد مجال كل من القانون والتنظيم، وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية الأربعة نجد أنّه إذا كانت الجمعية التأسيسية

(المجلس التأسيسي) لم يقيّد مجال القانون في دستور 1963 رغم التأثر بالدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي حددت المادة 34 منه⁽⁶⁾ مجال القانون. بينما دستورا 1976، و1989 حددا مجالات التشريع بكيفية واحدة،⁽⁷⁾ وحصرها في 26 مجالا (ميدانا).

ودستور 1996 حدد مجال القانون وأضاف ميادين آخرين فأصبح 30 مجالا حسب المادة 122 من الدستور، وأضافت المادة 123 منه مجالات خاصة بالقوانين العضوية التي استحدثها دستور 1996، هذا إضافة إلى مواد أخرى مخرولة دستوريا للسلطة التشريعية.

ونتيجة لما سبق اتسع مجال التنظيم، وعملا بالمادة 125 من الدستور (1996) والتي بمقتضاها "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول "وانطلاقا مما سبق تتخذ في شكل قوانين النصوص التي تعالج تدابير (مسائل) خولها الدستور صراحة لمجال القانون.

ويتخذ رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية النصوص التي تعالج مسائل غير مخصصة دستوريا للقانون⁽⁸⁾ ويوقع عليها دون سواه.⁽⁹⁾ ويسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ويوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية⁽¹⁰⁾

الفرع الثاني: الأساس الدستوري والقانوني للمرسوم
نصّت مختلف الدساتير الجزائرية بما فيها نصوص المرحلة الإنتقالية على المرسوم في بعض موادها أهمها:

- في دستور 1963: جاء في المادة 49 على أنه: "يكلّف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها، وهو يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لتحويلها إليه من طرف المجلس الوطني كما يقوم بتوقيع المراسيم التطبيقية، ويمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطالب المجلس الوطني بالإستعجال"، والمادة 53: "تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية"

- في دستور 1976: نصت المادة 114 على أن "تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية"، وجاء في الفقرة 10 من المادة 111 أن رئيس الجمهورية "يضطلع بالسلطة التنظيمية"، ونصت الفقرة 11 من المادة نفسها "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات".

- في دستور 1989: إن رئيس الجمهورية حسب المادة 74 الفقرة السادسة منها "يوقع المراسيم الرئاسية"، ورئيس الحكومة حسب الفقرة الرابعة من المادة 81 "يوقع المراسيم التنفيذية"، وجاء في المادة 116 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

- في دستور 1996: جاء في المادة 125 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة"، وهو نفس نص المادة 116 من دستور 1989 المشار إليه، ونصت الفقرة الثامنة من المادة 77 أن رئيس الجمهورية "يوقع المراسيم الرئاسية"، في حين جاء في الفقرتين 2، 3 من المادة 85 أن الوزير الأول "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات"، و "يوقع على المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك".

- الأساس القانوني للمراسيم في المراحل الإنتقالية

أما الأساس القانوني للمراسيم فقد جاء في ما يلي من نصوص:

- 1- المرحلة الإنتقالية الأولى: الأمر رقم: 65-182 المؤرخ في: 10 يوليو 1965 المتضمن تأسيس الحكومة، إذ جاء في المادة السادسة منه "أن التدابير التي تتخذها الحكومة حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم"⁽¹¹⁾
- 2- في المرحلة الإنتقالية الثانية: في المرحلة الإنتقالية الثانية تناولت ذلك المداولة رقم: 92-02 م، أ، د المؤرخة في: 12 أبريل 1992 المتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، والذي يقرر ما يلي: "يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان إستمرارية الدولة، وتنفيذ برنامج

الحكومة حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي"
المطلب الثاني: تدرج المراسيم

إنّ المراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية في صور قرارات مركزية ليست في درجة واحدة وذلك يرجع إلى المؤسسة أو الشخص الذي وقع (أصدر) المرسوم.

الفرع الأول: المرسوم الرئاسي⁽¹²⁾

وبناءً على ذلك يحتل القرار المركزي الصادر عن رئيس الجمهورية في شكل مرسوم رئاسي المكانة السامية في هرم النصوص الصادرة عن السلطة التنفيذية، وذلك يرجع لكون رئيس الجمهورية يعد القائد الأعلى للهرم الإداري، ولا وجود لسلطة تعلوه مرتبة.

الفرع الثاني: المرسوم التنفيذي⁽¹³⁾

وقد يلي قرار رئيس الجمهورية في التنظيم الإداري الجزائي قرار الوزير الأول (قرار رئيس الحكومة) والذي يصدر في شكل مرسوم تنفيذي في إطار ممارسته لمهامه الإدارية سواء أنّ المرسوم التنفيذي تنظيماً أو مرسوماً تنفيذياً فردياً، وقد ظهرت هذه الفئة من المراسيم (أعي المراسيم التنفيذية) مع تأسيس ثنائية السلطة التنفيذية في نوفمبر 1988.⁽¹⁴⁾ حيث أصبح رئيس الحكومة (ثم أصبح الوزير الأول) يمارس صلاحية وضع نصوص توضح القوانين، تكملها وتوضح كيفية تطبيقها، وهذا ما يعرف بوضع النصوص التطبيقية للقانون، لأنّ القوانين كما هو معروف تتضمن قواعد عامة وتكون في كثير من الأحيان غير قابلة للتطبيق بصيغتها التشريعية، ومن أجل تطبيقها تحتاج إلى عمل تقني إظافي يبين طرق تنفيذها.⁽¹⁵⁾

يقوم بهذا العمل الوزير الأول عن طريق أدوات قانونية تسمى حالياً المرسوم التنفيذي، أي أنّها مستمدة من طبيعة هذه النصوص التي ترمي إلى تنفيذ القوانين والتنظيمات بمعنى آخر تنفيذ قوانين البرلمان (السلطة التشريعية) والنصوص التي يصدرها رئيس الجمهورية سواء كانت أوامر أو مراسيم رئاسية تنظيمية.

ومن خصائص المراسيم التنفيذية أنها في مرتبة أدنى من القوانين والتنظيمات في تدرج القواعد القانونية، ومن ثم فهي ملزمة بعدم مخالفتها فهي تأتي تطبيقاً لتلك النصوص، وهي من هذه الناحية تختلف تماماً عن المراسيم التنظيمية الرئاسية المستقلة عن التشريع والمستمدة من الدستور مباشرة.⁽¹⁶⁾

المبحث الثاني: أنواع المراسيم في التجربة الجزائرية (المرسوم في النظام القانوني الجزائري)

عرفت التجربة الجزائرية عدة تسميات للمرسوم سواء في المراحل العادية أثناء الإستناد على النصوص الدستورية أو في المراحل الإنتقالية التي عاشتها الجزائر نتيجة ظروف سياسية صعبة مرت بها البلاد ومخاصة ما بين 1965-1976 وفترة 1992 إلى غاية دستور 1996.

لذا؛ سنتعرض للمرسوم على ضوء الدساتير الأربعة أي في المراحل الدستورية العادية (مطلب أول) ثم المرسوم في المراحل الإنتقالية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: المرسوم في المراحل الدستورية العادية

تصدر السلطة المركزية الكثير من القرارات⁽¹⁷⁾ في صورة مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية، وطبقاً لأحكام المادة 125 من دستور 1996 فإنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية في المسائل غير المخصصة للقانون".

ويندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول وبالإعتماد على صياغة هذه المادة نجد أنّ مجال التنظيم في النظام الدستوري الجزائري الحالي يتضمن جزأين هما:

- تنظيم المواضيع غير المخصصة للقانون، ونعي بذلك المواد التي لم يدرجها الدستور في مجال القانون وهو من اختصاص رئيس الجمهورية.
-والجزء الثاني يتضمن الأعمال التنفيذية المرتبطة بتنفيذ القوانين، وهذا من اختصاص الوزير الأول (رئيس الحكومة).

ويجب التأكيد على أنّ سلطة التنظيم تنقسم حالياً إلى تنظيم مستقل Règlement autonome وتنظيماً مرتبطاً بتنفيذ القوانين Règlement

Lié a L'exécution des Lois.

فالنوع الأول من التنظيم يمارسه رئيس الجمهورية عن طريق أدوات قانونية هي المراسيم الرئاسية التنظيمية، والنوع الثاني يمارسه الوزير الأول بواسطة المراسيم التنفيذية.⁽¹⁸⁾

وباعتبار الإدارة هي الرمز الحي المكمل لحياة الدولة، وجب أن تمارس وظائف ذات طابع تشريعي وهي القيام بسن تنظيمات⁽¹⁹⁾ لأن البرلمان يحول إلى السلطة التنفيذية كفاءات تطبيق أحكام القانون وتدقيقه وتكييفه مع الظروف قبل تطبيقه.

نتناول في هذا المطلب المراسيم الرئاسية (فرع أول) والمراسيم التنفيذية (فرع ثاني).
الفرع الأول: المراسيم الرئاسية

تصدر السلطة المركزية الكثير من القرارات، إذ يصدر عن رئيس الجمهورية باعتباره الشخصية الإدارية الأولى على مستوى هرم السلطة التنفيذية قرارات إدارية في صورة مراسيم رئاسية، وهي على نوعين:
أ - مراسيم رئاسية تنظيمية:

وهي عبارة عن قرارات إدارية صادرة عن رئيس الجمهورية، تتضمن قواعد عامة وبمجردة، ولا تخص شخصا بذاته، أي لا تهم مركزا قانونيا محادا بذاته، وإنما تخص أو تخاطب مجموعة من الأفراد، وتمس مجموعة من المراكز بشكل مجرد.

ويقترّب في هذه الحالة القرار الإداري (المرسوم الرئاسي) مع التشريع الذي يتصف هو الآخر بميزة التجريد والعمومية⁽²⁰⁾ وبالثابت النسبي.
ب- مراسيم رئاسية فردية:

يحول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف السامية للدولة في السلك المدني والعسكري⁽²¹⁾ كما يملك أيضا طبقا للدستور حق إصدار قرارات تتضمن الإعلان عن تعيينات رئاسية في شكل مرسوم رئاسي فردي.

وبذلك فهي تشكل قرارات فردية تخص شخصا معينا بذاته أو أفرادا معينين بذواتهم⁽²²⁾، وتستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها على الحالة المعنية أو الحالات المعنية⁽²³⁾، وهذا بخلاف المراسيم الرئاسية التنظيمية.

الفرع الثاني: المراسيم التنفيذية

هي مجموعة القرارات الصادرة من الإدارة والتي يراد من ورائها تنفيذ قواعد تضمنها قانون أو أمر، ذلك أنّ النص التشريعي وإن تمتع بدرجة في هرم النصوص القانونية إلاّ أنّه وفي كثير من الحالات يتعذر تطبيقه على الوجه السليم من دون صدور تنظيم عن السلطة التنفيذية تبين فيه كيفية تطبيق هذا النص⁽²⁴⁾، ذلك أنّ اللوائح التنظيمية هي مجموع القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية أيضا، ويتعلق موضوعها بتنظيم المرافق العامة بما لمصطلح التنظيم من معنى واسع.

وعلى هذا الأساس خوّل الدستور بموجب المادة 85 في فقرتها الثالثة الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) سلطة اتخاذ القرارات في إطار ممارسته لمهامه الإدارية وذلك في إحدى صورتين: أ- مراسيم تنفيذية تنظيمية، ب- مراسيم تنفيذية فردية.

أ- المراسيم التنفيذية التنظيمية

ويقصد بها تلك القرارات الإدارية الصادرة عن الوزير الأول (رئيس الحكومة) في شكل مرسوم تنفيذي ذو طابع تنظيمي، وتتضمن قواعد عامة ومجردة في إحدى الميادين التي تخص الإدارة العامة في جميع جوانبها. افتك الوزير الأول هذه الصلاحية بموجب المادة 85 الفقرة (5) التي تلزمه بالسهر على حسن سير الإدارة العامة مما يحوله سلطة إصدار المراسيم التنفيذية ذات الطابع التنظيمي⁽²⁵⁾ للتحكم في الشؤون المختلفة للإدارة العامة. يبقى القرار أو المرسوم التنفيذي التنظيمي ساريا طالما لم يسحب من جانب الإدارة، ولم تبادر إلى إلغائه.

ب- المراسيم التنفيذية الفردية:

وهي تلك القرارات الإدارية الفردية أو الذاتية التي تصدر بشأن شخص قانوني معين بذاته أو بشأن حالة معينة بذاتها أو بشأن حالات أو أشخاص معينين بذواتهم ومن هذا المنطلق يملك الوزير الأول طبقا للمادة 85 الفقرة الرابعة (4) من الدستور 1996 سلطة إصدار المراسيم التنفيذية الفردية كالتعيين خارج التعيينات الرئاسية، فإذا مارس هذه

السلطة الدستورية وجب عليه استعمال المراسيم التنفيذية ذات الطابع الفردي.

ومعلوم أنّ هذه القرارات الإدارية لا تخص إلا المعني بها أو المعنيين بها الوارد اسمه أو أسماؤهم في المرسوم التنفيذي.⁽²⁶⁾

وتتمتاز هذه القرارات الإدارية بأنّها تستنفذ أو تستهلك فحواها أو مضمونها بمجرد تطبيقها.⁽²⁷⁾

وخلاصة لما سبق نقول إنّ السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أساسها مباشرة من الدستور، وهي مستقلة عن القانون إذ تتناول مجالات تخرج عن اختصاص السلطة التشريعية.

في حين أنّ التنظيم المنفذ والمكمل والتابع للقانون فيشترك فيه رئيس الجمهورية والوزير الأول، هذا النوع من التنظيم يعد امتدادا للقانون.⁽²⁸⁾

المطلب الثاني: المرسوم في المراحل الإنتقالية

عاشت الجزائر مراحل انتقالية، نتيجة ظروف سياسية جمد على إثرها الدستور، وذلك في مرحلتين هامتين من 1965 إلى 1976 ومن 1992 إلى غاية 1995 مما جعل بصفة استثنائية كل من الأمر والمرسوم التشريعي عبارة عن نصوص تشريعية في غياب الدستور.

الفرع الأول: المراحل الإنتقالية من 1965-1976

أتت حركة 19 جوان 1965 "التصحيح الثوري" كما سميت منعرجا جديدا في الحياة الدستورية الجزائرية، حيث جمد دستور 1963 وعطلّ المجلس الوطني (لم يعلن حلّه) وتم إنشاء مجلس الثورة المتكون من 26 عضوا طبقا للأمر رقم: 65-182 المؤرخ في: 10 يونيو 1965.

وقد أعلن مجلس الثورة في البيان الذي أصدره للشعب الجزائري أنّه يسهر على توفير الأمن وحماية المؤسسات القائمة، فأصبح مجلس الثورة هو مصدر السلطة المطلقة، وحلّ محل السلطات الدستورية إلى غاية صدور دستور 1976 فكان مجلس الثورة شبيها بالمؤسسة التشريعية، حيث حدد الأمر الصادر في: 10 يوليو 1965 وظائف الحكومة وأخضعها لمراقبة مجلس الثورة، وأسند مهمة تجسيد قراراته إلى الحكومة تحت سلطة مجلس الثورة الذي له صلاحية تعديلها أو إنهاء مهامها، وقد فوض مجلس الثورة

الحكومة التشريع بالأوامر في المجال القانوني، وإصدار المراسيم في المجال التنظيمي، وذلك انطلاقاً من المادة السادسة (6) من الأمر المذكور التي نصّت على أن: "التدابير التي تتخذها الحكومة يتم إصدارها حسب المادة في شكل أوامر ومراسيم"، إذن فبالنسبة لتحديد مجالي التشريع والتنظيم سلك نظام 19 جوان 1965 طريقة مخالفة لما هو معروف في مختلف الأنظمة الدستورية، فإذا كان النص أمراً فالموضوع الذي تناوله يندرج ضمن مجال التشريع، وإذا كان مرسوماً فالموضوع من مجال التنظيم.

بمعنى أن طبيعة النص الذي تم إصداره هي التي تحدد إنتماء النص إلى مجال التشريع أو مجال التنظيم⁽²⁹⁾ أي أنه إذا صدر أمر فالمادة التي نضمها تدخل في مجال التشريع، وإذا صدر مرسوم فهي، ضمن مجال التنظيم، وهنا يظهر أن صاحب الإختصاص التشريعي (رئيس الحكومة) هو الذي يقوم بمناسبة إصدار النص الأول لتنظيم مادة معينة بإختيار الأداة التي يراها ملائمة المرسوم أو الأمر⁽³⁰⁾

الفرع الثاني: المرحلة الإنتقالية من 1992-1995

نشير في هذا الفرع إلى ظهور ما يسمى بالمراسيم التشريعية، التي تبنتها الدولة الجزائرية بصفة انتقالية وعملاً بتصريح المجلس الدستوري بعد اقتران شغور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل، وشغور منصب رئيس الجمهورية عن طريق الاستقالة، قام المجلس الأعلى للأمن بإتخاذ تدابير في شكل إعلان مؤرخ في: 14 جانفي 1992 تضمن على إثره إنشاء مجلس أعلى للدولة خول بموجب هذا الإعلان ممارسة جميع السلطات التي يعهد بها الدستور المعمول به لرئيس الجمهورية إلى غاية نهاية الفترة الرئاسية الناجمة عن انتخابات ديسمبر 1988 والتي مددت لاحقاً إلى غاية 31 جانفي 1994، وبعد ذلك مباشرة قام المجلس الأعلى للدولة بإتخاذ مداولتين هامتين هما:

- المداولة الأولى تؤهل رئيس المجلس الأعلى للدولة بالإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء.

- المداولة الثانية تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي بمقتضى المداولة المؤرخة في: 15 أفريل 1992 والتي تنص في مضمونها على أنه: " نظرا إلى الضرورة الحتمية والعاجلة للجوء إلى تدابير ذات طابع تشريعي لضمان استمرار الدولة، وتنفيذ برنامج الحكومة، ونظرا إلى شغور السلطة التشريعية يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية بموجب مراسيم تشريعية، يعطي المجلس الاستشاري الوطني رأيه فيها إذا رجع إليه المجلس الأعلى للدولة، وتصدر هذه المراسيم التشريعية عن رئيس المجلس الأعلى للدولة، وتنشر في الجريدة الرسمية"⁽³¹⁾، وتطبيقا لما سبق فقد إتخذ المجلس الأعلى للدولة مع حلول سنة 1992 مراسيم تشريعية عديدة أخذت هيكل وترقيم وإجراءات النصوص التشريعية الصادرة سابقا عن المجلس الشعبي الوطني ومن أمثلة تلك المراسيم التشريعية نذكر:⁽³²⁾

- المرسوم التشريعي رقم: 01/92 المؤرخ في: 04/07/1992 المتعلق بإحداث لجنة وطنية للتحقيق في اغتيال الرئيس بوضياف رئيس المجلس الأعلى للدولة.

- المرسوم التشريعي رقم: 02/92 المؤرخ في: 04/07/1992 المتعلق بتعميم استعمال اللغة العربية.

- المرسوم التشريعي رقم: 03/93 المتعلق بالنشاط العقاري.

- المرسوم التشريعي رقم: 08/93 المعدل والمتم للقانون التجاري.

- المرسوم التشريعي رقم: 09/93 المتعلق بالتحكيم التجاري الدولي

- المرسوم التشريعي رقم: 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة

- المرسوم التشريعي رقم: 12/93 المتعلق ببراءة الاختراع .

هذا النوع من المراسيم - رغم أهميتها وضرورتها لتسيير المرحلة الانتقالية الصعبة التي عاشتها الدولة الجزائرية - هذا النوع لم يسلم من الملاحظات والنقد، حيث إنّ الموضوعات الخطيرة والمرتبطة بالمصلحة العليا للدولة قد تمّ إتخاذها بموجب مراسيم تشريعية في ظل فترة انتقالية. وهذا ما أثار حفيظة أنصار شرعية القوانين الذين طالبوا بتأخير عملية التشريع إلى حين استعادة الدولة لمؤسساتها المنتخبة.⁽³³⁾

كما انتقد جانب من الفقه هذه التشريعات على اعتبارها تجمع بين نقيضين، مرسوم من جهة والذي هو - كما هو معلوم- من أعمال السلطة التنفيذية، وتشريع من جهة أخرى والذي هو عمل من أعمال السلطة التشريعية.

وفي هذه الحالة - حسب رأي هذا الفريق من الفقهاء- الجمع بين النقيضين يفقد القانون أساسه الدستوري الذي يتمثل في التقيد بمحدود مبدأ الفصل بين السلطات.⁽³⁴⁾

المبحث الثالث: طرق إعداد المرسوم ونشره

يعتبر الوزير هو المسؤول بصفة أساسية على تحضير قرارات رئيس الجمهورية وتنفيذها.

إذ يبارد الوزير بالنص ويقوم بتحضيره في مصالحه وإعداده بتشاور مع باقي الوزراء المعنيين بالمشروع لجمع مواقفهم وآرائهم وملاحظاتهم، ثم يعرضه في مجلس الحكومة ومجلس الوزراء متى كان النص متعلقا بمشروع مرسوم.

المطلب الأول: مرحلة الإقتراح

تعد مشاريع المراسيم على مستوى الدوائر الوزارية المختلفة المعنية بالموضوع، وتدرس في مستوياتها المختلفة، بعدها ترسل في شكل مشروع إلى الأمانة العامة للحكومة، لمراقبة مطابقتها حسب الإجراءات المعمول بها.

الفرع الأول: إعداد المشروع

بعد أن تعد مشاريع المراسيم في مستوى الوزارة، يرسل الوزير صاحب المشروع إلى الأمانة العامة النص في عدد يتناسب وعدد أعضاء الحكومة مصحوبا بذاكرة تقديم بعدها يأمر الأمين العام للحكومة المساعدين المختصين بالقطاع بدراسة المشروع وتبلغ نسخة منه لكل عضو في الحكومة لإبداء رأيه وملاحظاته، في أجل لا يتعدى 15 يوما، قد تقلص هذه المدة عند الضرورة إلى 8 أيام.

تعد الأمانة العامة للحكومة ملفا يجمع كل آراء وملاحظات أعضاء الحكومة، زيادة على الدراسة القانونية لمطابقة المشروع مع القوانين والدستور والنصوص الأخرى حيز التنفيذ، ومدى انسجامه وأثاره عند تنفيذه.

وقد يقع اختلاف في آراء أعضاء الحكومة، وفي هذه الحالة تعدّ الأمانة العامة للحكومة اجتماعات تنسيقية يحضر هذا الاجتماع ممثل كل وزارة لها رأي مخالف لمشروع المرسوم.

يتزأس هذا اللقاء مدير من الأمانة العامة للحكومة الذي كلف بالملف، ويلحظ أنّه خلال إعداد النصوص قد يطلب بعض أعضاء الحكومة استشارات قانونية من الأمين العام للحكومة، وتقدم هذه الإستشارات في شكل آراء قانونية تطلب عند وجود شك يتعلق بطبيعة مشروع النص؛ تشريعي أم تنظيمي، رئاسي أو تنفيذي، أو عند تردد وزير في طلب رأي لهيئات استشارية وقد تكون هذه الإستشارة إجبارية⁽³⁵⁾. إذا تمّ التوصل إلى وفاق تقرّر الأمانة العامة للحكومة المشروع بكتابتة على الورق الأزرق لترسيمه ثمّ يقدمه الأمين العام للحكومة إلى رئيس الجمهورية أو الوزير الأول للتوقيع عليه ليحول بعد ذلك إلى مصلحة الجريدة الرسمية قصد نشره فيها.⁽³⁶⁾

الفرع الثاني: إمضاء المراسيم

تعدّ المراسيم بالأمانة العامة للحكومة، قبيل إمضائها يقوم الأمين العام للحكومة بتقديم مشاريع المراسيم الرئاسية إلى رئيس الجمهورية لتوقيعها مصحوبة بمذكرة تلخيصية عملا بالمادة 77 الفقرة (8) من دستور 1996. ويقدم إلى الوزير الأول المراسيم التنفيذية لتوقيعها طبقا للمادة 85 الفقرة (3) من الدستور (1996).

وبعد عملية التوقيع تصبح مشاريع المراسيم نصوصا قابلة للتطبيق بعد أن يحوّلها الأمين العام للحكومة إلى مصلحة الجريدة الرسمية لنشرها.

المطلب الثاني: الإجراء الخاص بنشر المراسيم

في البداية نشير إلى أنّ تطبيق النصوص القانونية بصفة عامة ومنها المراسيم، وإمكانية معارضتها يرتبط بنشرها في الجريدة الرسمية، قصد إطلاع المواطنين عليها، وبخاصة الموظفين، والقضاة، وبصفة عامة كل الذين عليهم عبء ضمان تنفيذ القانون وإلزامه. وإن مرحلة النشر هذه أكثر من ضرورية، وليست مرحلة شكلية بسيطة بقدر ما تعتبر مرحلة هامة في الأحكام القانونية.⁽³⁷⁾

وباعتبار الأمين العام للحكومة هو المكلف بنشر النصوص في الجريدة الرسمية ومنها على الخصوص القوانين والمراسيم الرئاسية والتنفيذية...، ويعود إليه حفظها في أرشيف الحكومة الموضوع تحت مسؤوليته فهو المسؤول أيضا على أن يخضع كل النصوص التي ترسل إليه قبل نشرها لدراسة قانونية لمطابقة شكلها ومضمونها، واحترام الإجراءات الضرورية لإتمامها، كالاستشارات الإجبارية والآراء الموافقة، ويعد تاريخ النشر بمثابة إعلان عمومي يجعل النص في متناول الجميع ومجرد نشره في الجريدة الرسمية يعدّ في نظر القانون قرينة على علم الكافة به اعتمادا على عموميته وتجريد القاعدة القانونية حيث لا يعذر أحدا بجهله للقانون.

خاتمة

كما سبق يتبين أنّ المرسوم كأداة قانونية تأثر بتأثر الوضع السياسي للبلاد، أو بمعنى آخر تنوع بتنوع رئاسة السلطة التنفيذية، فالسلطة التنفيذية بعد 19 جوان 1965 كانت المراسيم يصدرها رئيس مجلس الثورة ورئيس مجلس الوزراء والذي هو في نفس الوقت رئيس الحكومة، وبالتالي فقد كانت هذه الأداة التشريعية يطلق عليها "المرسوم" واستمر الوضع حتى بعد دستور 1976، وبعد تعديل الدستور في: 03 نوفمبر 1988 صارت السلطة التنفيذية برأسين، وأصبح المرسوم الرئاسي يصدره رئيس الجمهورية، والمرسوم التنفيذي يصدره رئيس الحكومة أو الوزير الأول. إلّا أنّه بعد استقالة رئيس الجمهورية سنة 1992 وتوقيف المسار الإنتخابي، وحلّ المجلس الشعبي الوطني تغير الوضع بالنسبة لهذه الأداة التشريعية حيث عيّن مجلس أعلى للدولة، والذي أصبح يشرع بمراسيم تشريعية. مما جعل تسمية هذه الأداة التشريعية الهامة تأخذ تسمية المرسوم، والمرسوم الرئاسي والمرسوم التنفيذي حسب المراحل التي عرفها الوضع السياسي للبلاد.

الهوامش والمراجع المعتمدة

- (1) انظر عمار بوضياف القرار الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط01، الجزائر، سنة2007 ص 114، وانظر عمار عوابدي، القانون الإداري، ج02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط04، السنة 2007، ص92، وانظر بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2010، ص10.
- (2) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص92.
- (3) مثال عن ذلك القرارات التي يصدرها رئيس الدولة بشأن تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين (المادة 78) من دستور 1996.
- (4) هناك طائفة من القرارات الإدارية لا تخضع لرقابة القضاء وهي القرارات الإدارية التي تشكل ما يعرف بنظرية أعمال السيادة أو أعمال الحكومة، وطائفة القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء بناء على نص قانوني خاص.
- (5) حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية، الجزائر، السنة 1996، ص31 وما بعدها.
- (6) هناك من يرى ذلك حجرا وليس تحديدا،
- (7) وحسب المادة 115 من دستور 1989، يمتد مجال القانون إلى مواد أخرى مخرجة دستوريا للسلطة التشريعية.
- (8) حسين مبروك، المرجع السابق، ص38.
- (9) انظر المادة 77 فقرة 8 من الدستور (1996).
- (10) انظر المادة 85 الفقرتين 2 و3 من دستور (1996) .
- (11) بقي الأمر كذلك إلى غاية صدور دستور 1976.
- (12) اتخذ أول مرسوم رئاسي رقم: 88-235 بتاريخ: 9 نوفمبر سنة 1988 يتعلق بتعيين الحكومة.
- (13) اتخذ أول مرسوم تنفيذي رقم 88-236 بتاريخ 10 نوفمبر سنة 1988 يرخّص لأعضاء الحكومة بتفويض إمضاءهم.
- (14) تم تعديل في دستور 1976 .
- (15) صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص223
- (16) صالح بالحاج، المرجع السابق، ص224
- (17) اتخذت بعض الدول قوانين لتحديد مفهوم النص التنظيمي وحصر أنواعه وشروط اتخاذه ككندا مثلا حيث جاء في القانون المتعلق بالنصوص التنظيمية لسنة 1950 المعدل والمتمم في سنة 1972 الذي نشر في La gazatte de Canada بتعداد أنواع النصوص التنظيمية وإحصائها في المادة 2 منه .
- كما حدد نفس القانون القواعد الإجرائية لاتخاذ كل نوع من أنواع النصوص التنظيمية وشروط ذلك.
- غير أن أغلب الدول ومنها الجزائر لم تتخذ نصا لتحديد مفهوم النص التنظيمي وعدد أنواعه وتركت ذلك للممارسة الإدارية والفقه الإداري والاجتهاد القضائي، نقلا عن حسين مبروك، المرجع السابق، ص114، 115.
- (18) صالح الحاج، المرجع السابق، ص198.

- (19) عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص78
- (20) انظر على سبيل المثال: المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية الجريدة الرسمية رقم 52 لسنة 2002.
- (21) انظر المادتين 77 و78 من دستور 1996.
- (22) مثال المرسوم الرئاسي المؤرخ في 3 جوان 1998 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 39 لسنة 1998 الذي يخص تجنس 64 شخصا معنيا بالتجنس بالجنسية الجزائرية.
- (23) للتفصيل أكثر انظر، عمار بوضياف، المرجع السابق، ص74 وما بعدها، وبوعمران عادل، المرجع السابق، ص46.
- (24) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص78.
- (25) مثال ذلك المرسوم التنفيذي رقم 90-245 المؤرخ في 18 أوت 1990 المتضمن تنظيم الأجهزة الخاصة بضبط الغاز. والذي حدد الشروط التي يجب أن تستوفيها صناعة الأجهزة الخاصة بضبط الغاز وكذلك تركيبها واستغلالها، الجريدة الرسمية رقم 36 لسنة 1990، ص82.
- المرسوم التنفيذي رقم 92-20 المؤرخ في 13 جانفي 1992 المحدد لتشكيل النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين واختصاصاته وقواعده (تضمن 23 مادة).
- (26) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص83.
- (27) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص142.
- (28) بوحيدة عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص23.
- (29) صالح بالحاج، المرجع السابق، ص78.
- (30) صالح بالحاج، المرجع نفسه، ص79.
- (31) انظر مداولة المجلس الأعلى للدولة المؤرخة في 15 أفريل 1992.
- (32) انظر تفاصيل أكثر، الجيلالي عجة، المدخل للعلوم القانونية، برتي، ج01، 2009 ص263.
- (33) Mohamed Brahimi; La situation de la constitution de 1989 entre 11/01/1992 et Le 16/11/1995 revue idara ENA N;2 2000 P83
- نقلا عن: عجة الجيلالي، المرجع السابق، ص263.
- (34) Boussoumah M ; Parenthèse des pouvoirs publics en Algerie O.P.U. Alger 2006.P67
- نقلا عن: الجيلالي عجة، المرجع السابق، ص263.
- (35) حسين مبروك، المرجع السابق، ص69.
- (36) حسين مبروك، المرجع السابق، ص69 و68.
- (37) أدرج العرف في الجزائر على إمكانية إصدار أعمال تشريعية أو تنظيمية دون نشرها في الجريدة الرسمية وهو امتياز ممنوح لرئيس الجمهورية الذي بإمكانه إصدار مراسيم غير خاضعة للنشر في الجريدة الرسمية وهذا امر منتقد كونه يخل بنظام الرقابة الشعبية على الأعمال التشريعية للدولة، انظر عجة الجيلالي، مدخل للعلوم القانونية، برتي للنشر، 2009، ص287