

أساليب تنظيم الأنوار التشريعية في الجزائر

أ. ميمونة سعاد

جامعة تلمسان

الملخص

إن الحياة العملية المرتبطة بنشاطات الدولة أظهرت أنه من العسير جدا أن تلتزم السلطة التنفيذية بالتنظيم وأن يلتزم البرلمان بالتشريع، الأمر الذي أدى بأغلب دساتير الجزائر إلى السماح لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة بالتدخل في المجال التشريعي العائد للسلطة التشريعية وذلك عن طريق الأوامر.

Résumé:

La vie pratique relative aux activités de l'Etat a démontré qu'il est désavantageux que l'exécutif se restreint au pouvoir réglementaires et que le parlement se consacre à légiférer. D'ailleurs, ce qui a mené la plupart des constitutions Algériennes à permettre au président de la république, en cas de nécessité, d'intervenir dans le domaine législatif par le biais des ordonnances présidentielles.

9

لقد أخذت غالبية دساتير الجزائر بمبدأ الفصل بين السلطات، هذا المبدأ الذي يقضي بأن توجد في الدولة ثلاث سلطات تختص كل واحدة منها على حدة باختصاصات معينة، وهذا بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي الذي تسير عليه سواء كان رئاسيا أو برلمانيا، حيث تختص الأولى بسن التشريعات وهي السلطة التشريعية، وتختص الثانية بتنفيذ القوانين وهي السلطة التنفيذية، أما الثالثة وهي السلطة القضائية، فتختص بالفصل في المنازعات المعروضة عليها استناد إلى القواعد القانونية القائمة. لكن؛ ميزة هذا المبدأ في بلدنا أنه قائم على أساس التعاون والتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما يطلق عليه مصطلح الفصل المرن أو التعاوني، وأفضل مثال يجسد هذا التعاون هو السماح لرئيس الجمهورية بمثل السلطة التنفيذية في ممارسة العملية التشريعية عن طريق الأوامر.

ويقصد بها تلك القواعد القانونية الصادرة عن رئيس الجمهورية في المجال المحجوز لسلطة أخرى ألا وهي السلطة التشريعية، ولقد عرف

ومنطلق التمييز بين هذين النوعين من الأوامر مردّه إلى عدة اعتبارات تمثّل في مجال ومصدر كل منهما، ذلك أنّ نظام التشريع بأوامر خارج النصوص الدستورية أو تركيز السلطة لا يقتصر على التدخل في المجال القانوني المحتجز للبرلمان، وإنّما يتعدى ذلك ليطال جميع اختصاصات البرلمان الأخرى من المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والتدخل في المجال المالي⁽¹⁾، فالدراسة الإحصائية لمجمل الأوامر الصادرة في النظام القانوني الجزائري، تثبت أنّ الأولى كانت تمثّل نقلا كاملا لاختصاصات السلطة التشريعية، بينما الثانية اقتصر تدخلها في مجال القانون فقط، والأكثر من ذلك فالأوامر التي تصدر طبقا للدستور تصدر عن سلطة منتخبة، في حين النوع الآخر من الأوامر فقد صدر عن هيئة غير منتخبة. إنّ دراسة أسلوب التشريع بأوامر في النظام القانوني الجزائري لا يمكن أن تتم إلا وفقا للدراسة التاريخية المتسلسلة للوقوف على مراحل تطور نظام التشريع بأوامر إلى أن استقر في صورته الحالية، وعليه؛ فقد اتخذ التشريع بأوامر صورتين، الصورة الأولى التشريع بأوامر وفقا للأطر الدستورية (أولا)، والصورة الثانية التشريع بأوامر خارج هذه الأطر (ثانيا).

ما يمكن قوله إنّ نظام التشريع بأوامر لعب دورا بارزا في مجمل النظام الدستوري الجزائري، حيث إنّّه من خلال استقراء النصوص الدستورية، نجد خمس فئات من الأوامر وهي: الأوامر التفويضية، وأوامر تنصيب المؤسسات الدستورية، الأوامر الصادرة في المجال المالي، والأوامر الصادرة في غيبة البرلمان، وأخيرا الأوامر الصادرة خلال الحالة الاستثنائية.

1- الأوامر التفويضية:

لقد ظهرت هذه الأوامر التفويضية بصورة ملحوظة بعد الحرب العالمية الأولى التي ترتبت عليها مشاكل تستدعي حولا فاعلة ومستعجلة، وبما أن العمل البرلماني يتسم على العموم بالبطء، وحسب ما تقضي به وطأة الضرورة دفع الأمر بالبرلمانات الأوروبية إلى تفويض شيء من اختصاصها التشريعي إلى رؤساء الدول.

ومنذ ذلك الحين اعتمد التفويض التشريعي كمبدأ دستوري، وتعرف هذه الأوامر على أنها اللائحة التي تصدرها السلطة التنفيذية في مسائل من اختصاص السلطة التشريعية بناءً على تفويض منها⁽²⁾، وبعبارة أخرى فهي أوامر ذات صبغة تشريعية، يتولى إصدارها رئيس الدولة بناءً على تفويض من البرلمان، وبذلك يصبح رئيس الجمهورية مخولا قانونا لتنظيم بعض المسائل التي تدخل أصلا في اختصاص التشريع.

ولقد تم تبني تشريع التفويض في أول دستور للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963، حيث نصت المادة 58 منه على أنه: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محددة قصد اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر".

لكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن هذه المادة جاءت لتنظيم الأوامر التي اتخذت بناءً على مرسوم 19 مارس 1962 الذي سمح للسلطة التنفيذية المؤقتة بإصدار أوامر لتسيير شؤون تلك الفترة، والتي سوف نتطرق إليها في المطلب الثاني من هذه الدراسة.

أما تطبيق المادة 58 سالف الذكر فلم يقع ولو مرة واحدة، وذلك راجع إلى أن الدستور الجزائري لسنة 1963 لم يعمر طويلا بسبب تجميده من قبل رئيس الجمهورية، وذلك بمناسبة إعلانة الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 59 بعد مرور ثلاثة وعشرين يوما من إصدار الدستور، وهذه الحالة ترتب عنها عمليا تولي رئيس الجمهورية كل السلطات التنفيذية

والتشريعية، واستمر العمل بها إلى غاية الإطاحة برئيس الجمهورية المنتخب في الانقلاب العسكري بتاريخ: 19 جوان 1965. ومن ثم، فالأوامر التفويضية أخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري فقط في دستور 1963، ولم يتم النص عليها في باقي الدساتير، أما دستور 1976 فقد عرف نوعا آخر من الأوامر هي أوامر تنصيب المؤسسات الدستورية.

2- أوامر تنصيب المؤسسات الدستورية:

لقد كانت أول إشارة لهذا النوع من الأوامر في دستور 22 نوفمبر 1976، حيث جاء في المادة 197 منه ما يلي: "تتخذ الإجراءات التشريعية الضرورية لتنصيب الهيئات المنصوص عليها في الدستور بأوامر صادرة عن رئيس مجلس الثورة ورئيس مجلس الوزراء، أثناء اجتماع مجلس الثورة ومجلس الوزراء".

من خلال هاته المادة، يتضح أن المؤسس الدستوري خوّّل لرئيس مجلس الثورة سلطة اتخاذ الأوامر التشريعية الضرورية لتنصيب الهيئات المنصوص عليها في الدستور، وقد ترتب عن استعمال المادة 197، عدة أوامر يقدر عددها بحمس وثلاثين (35) أمرا تشريعيا⁽³⁾، خلال الفترة الممتدة من إصدار الدستور بتاريخ: 22 نوفمبر 1976 إلى غاية انعقاد المجلس الشعبي الوطني في دورة الربيع في: 5 مارس 1977⁽⁴⁾.

وقد نتج عن دستور 16 نوفمبر 1996 العودة ثانية لهذا النوع من الأوامر، إذ نصت المادة 179 من الأحكام الانتقالية على أن: "تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور وإلى غاية انتهاء مهمتها وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية".

ويتضح من هذه المادة أنها أوكلت سلطة التشريع للمجلس الوطني الانتقالي بواسطة الأوامر إلى غاية انتهاء عهده المقررة في منتصف شهر ماي 1997، لتنتقل إلى رئيس الجمهورية الذي يتولاها إلى حين انتخاب

المجلس الشعبي الوطني، هذا الأخير الذي أوكلت له ممارسة السلطة التشريعية وحده كاملة إلى غاية تنصيب مجلس الأمة⁽⁵⁾.

وبناءً على هذه الأحكام الانتقالية سابقة الذكر، تولى المجلس الوطني الانتقالي سلطة التشريع بأوامر لسنّ الأحكام الخاصة بتنظيم السلطات، وتدخل بالأخص في المسائل التي يتم تنظيمها بموجب قانون عضوي. وقد استمر العمل بهذه الأحكام إلى غاية ربيع 1997، حيث نتج عن التطبيق العملي لها إصدار 23 أمرا تشريعيا⁽⁶⁾، من بينها الأمر رقم: 07-97 المؤرخ في: 6 مارس 1997 المتضمن قانون الانتخابات، وكذا الأمر رقم: 09-97 المؤرخ في: 6 مارس 1997 المتعلق بالأحزاب السياسية، وقد مسا مجال القانون العضوي.

كما أنّه طبقا لنص المادة 124 من دستور 1996، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار الأوامر التشريعية في غيبة البرلمان، وكذا في الحالة الاستثنائية، ومن بين المواضيع التي يمكنه التدخل فيها بأوامر في هاتين الحالتين تنظيم وتنصيب المؤسسات الدستورية، وبعبارة أخرى فأوامر تنصيب المؤسسات الدستورية المنصوص عليها صراحة في دستور 1976 تم الأخذ بها في دستور 1996 طبقا للمادة 124 بطريقة غير مباشرة، إذ أصبحت تعتبر من قبيل الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان أو خلال الحالة الاستثنائية.

3- الأوامر الصادرة في المجال المالي:

لقد كانت السلطة المالية وبالتالي التشريع المالي فيما مضى من اختصاص الملوك، غير أنّه نتيجة الصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب خاصة في بريطانيا انتقلت هذه السلطة إلى البرلمانات وأصبحت صاحبة الاختصاص في التشريع المالي، وذلك عن طريق دراسة المشاريع المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها.

وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذا التطور في دستوري 1976 و1989 وأكدّه في دستور 1996، حيث نصّت المادة 120 منه في فقرتها السابعة على أنّه: "...يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة"، وهذا

تطبيقا لما أشارت إليه المادة 122 المحددة للمجالات التي يشرع فيها البرلمان حيث نصت الفقرة 12 منها على: "التصويت على ميزانية الدولة".

والجدير بالذكر أنّ التطور الذي تضمنه دستور 1996 من خلال نفس المادة 120، يكمن في منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر، وذلك بقولها: "وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

ويستخلص من صياغة الفقرة 08 من المادة أنّ رئيس الجمهورية مجبر على إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية بموجب أمر وغير مخير في ذلك، ولو كان العكس صحيح، لتضمنت الفقرة ما يفيد بأنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر مشروع الحكومة بأمر، في حين أنّها وردت بها جملة "يصدر مشروع الحكومة بأمر".

ويرجع إدراج المؤسس الدستوري لهذه المادة إلى تحوفه من احتمال وقوع خلاف بين المجلسين حول مشروع قانون المالية، وما يمكن أن يترتب من آثار وخيمة على مالية الدولة في حالة عدم حصول اتفاق بين الغرفتين، ومن ثم تأخر المصادقة عليه، وعليه؛ فهذه الصلاحية هي بمثابة حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان الذي تخلف عن أداء وظيفته خلال الأجل المحدد.

4- الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان:

اعتمد المؤسس الدستوري هذا النوع من الأوامر بموجب المادة 153 من دستور 1976، وقد قضت هذه المادة بأنه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة".

وهكذا قيد هذا الدستور الصلاحية الممنوحة لرئيس الجمهورية بقيد زمني فقط هو ممارستها بين دورتي البرلمان⁽⁷⁾، ولكن بالرغم من أنّ المادة 153 لم تشر سوى إلى حالة عطلة المجلس الشعبي الوطني (أو فيما بين دورتيه) إلا أنّنا نعتقد أنّ رئيس الجمهورية كان بإمكانه استعمال سلطة التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس سواء لحله إذا ما استعمل

الرئيس سلطته المقررة في المادة 163 من الدستور، أو لانتهاه عهده قبل التمكن من انتخاب مجلس جديد، لأنه إذا كان يحق له التشريع والبرلمان قائم، فمن باب أولى يكون له ذلك والبرلمان شاغر.

في حين أضاف التعديل الدستوري في: 3 نوفمبر 1988، قيّداً آخر تمثل في أنّ اقتراح التشريع بأوامر يكون من طرف رئيس الحكومة، وذلك طبقاً للمادة 153 منه المعدلة والتي تنص على أنّه: "لرئيس الجمهورية، فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، أن يشرع بأمر، بناءً على اقتراح من رئيس الحكومة، وتعرض الحكومة الأوامر الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها"⁽⁸⁾.

أمّا عن دستور 23 فبراير 1989 فقد جاء خالياً من أي نصّ يمنح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر.

إلا أنّ دستور 1996 قد نصّ مرة أخرى على أسلوب التشريع بأوامر، والاعتبارات التي دفعت المؤسس الدستوري الجزائري إلى العودة إلى هذا الأسلوب، جاءت على ذكرها المذكرة الرئاسية لمشروع تعديل الدستور المعروضة على ندوة الوفاق الوطني والمتعلقة بالقيام بإصلاح دستوري لإزالة الثغرات القانونية والدستورية التي تسببت في أزمة دستورية من خلال إقرار أسلوب الأوامر التشريعية، كوسيلة وأداة دستورية احتياطية تستعمل لضمان السير العادي للدولة والمؤسسات الدستورية في حالة وقوع الدولة تحت وطأة الضرورة والظروف الاستثنائية⁽⁹⁾.

وقد نصّت المادة 124 منه على أنّه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لأغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

وقد أضافت هذه المادة مقارنة بدستور 1976 حالة شغور البرلمان والتي تشمل حل المجلس الشعبي الوطني طبقاً للمادة 129 من دستور 1996، وكذا حلّه طبقاً للمادة 82 من نفس الدستور، وهما الحالتان اللتان يجوز لرئيس الجمهورية فقط أن يشرع خلالها بأوامر، أما إذا أصدر رئيس

الجمهورية قرارا بإجراء انتخابات تشريعية مسبقة طبقا للمادة 129 من دستور 1996 فلا يحق له أن يشرع بأوامر لأنّ ميزة هذا القرار الصادر عنه لا يؤدي إلى توقف المجلس الشعبي الوطني مباشرة عن أداء مهامه كما يحدث في الحل بل يبقى إلى حين تشكيل المجلس الشعبي الوطني الجديد، وبالتالي لن يكون هناك أي شغور في هذه الحالة يستحق تدخل رئيس الجمهورية بأمر، كما أوجبت المادة 124 سالفه الذكر اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

وصدر عن استخدام المادة 153 من دستور 1976، 35 أمرا تشريعيًا خلال الفترة الممتدة من سنة 1976 إلى غاية إقرار دستور 1989⁽¹⁰⁾، أما عن المادة 124 من دستور 1996 فقد نتج عن تطبيقها إلى غاية سنة 2010، 64 أمرا تشريعيًا⁽¹¹⁾.

5- الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية:

تشكل الحالة الاستثنائية أحد أهم الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة، وكذلك الآثار الخطيرة التي تترتب عليها، وذلك على مختلف الأصعدة خاصة على حقوق الأفراد.

ويعود أصل الحالة الاستثنائية إلى المادة 16 من دستور فرنسا لعام 1958 التي تقرر استخدامها في قضية الجزائر في 23 أبريل 1961، ورجع مضمون هذه المادة إلى خطاب الجنرال ديغول بتاريخ: 16 جوان 1946 حيث أكد على ضرورة تمتع رئيس الجمهورية بالسلطات الاستثنائية خاصة في الظروف التي تعد خطيرة⁽¹²⁾.

لقد منحت الدساتير الجزائرية⁽¹³⁾ كلها رئيس الجمهورية سلطة تقرير الحالة الاستثنائية، لكن المادة 124 من دستور 1996 أضافت شيئا آخر إذ سمحت لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر خلال الإعلان عن هذه الحالة بقولها: "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور".

وقد عرفت الجزائر الحالة الاستثنائية في ظل الرئيس بن بلة، على إثر التمرد العسكري الذي قاده كل من آيت أحمد ومحمد بلحاج، وحينئذ

أعلن رئيس الجمهورية أحمد بن بلة في خطاب ألقاه أمام المجلس الوطني بتاريخ 03 أكتوبر 1963 العمل بالمادة 59 من الدستور التي بقيت سارية المفعول إلى قيام الانقلاب في 19 جوان 1965⁽¹⁴⁾.

إنّ ما يمكن قوله بأنّ النظام القانوني الجزائري لم يعرف فقط الأوامر سالفة الذكر، وإنما عرف نوعاً آخر من الأوامر وهي الأوامر التي تم إصدارها خارج الأطر الدستورية أو بعبارة أخرى خارج النصوص الدستورية.

ثانياً: التشريع بأوامر خارج الأطر الدستورية

لقد اعتمد أسلوب التشريع بأوامر خارج الأطر الدستورية خلال فترات مختلفة من مراحل تطور البناء المؤسساتي والدستوري الجزائري. ولكن هذا النوع من الأوامر يختلف عن الأوامر سابقة الذكر، وإن كانت تشترك مع بعضها في أنّ لها قوة القانون، لأنّها أوامر صدرت في ظل انعدام السلطة التشريعية المنتخبة، أو بالأحرى انعدام مبدأ الفصل بين السلطات، لذلك قامت بإصدارها سلطة أخرى غير منتخبة.

لقد عرفت الجزائر أربع فترات تمّ تبين فيها هذا النوع من الأوامر:

- الفترة الممتدة من 19 مارس 1962 إلى 20 سبتمبر 1962، حيث كانت تصدر الأوامر من قبل السلطة التنفيذية المؤقتة.

- الفترة الثانية بدأت بعد الإطاحة برئيس الجمهورية أحمد بن بلة في انقلاب 19 جوان 1965، كانت الأوامر في هذه الفترة تصدر من قبل مجلس الثورة ثمّ قام بتفويضها للحكومة.

- أما الفترة الثالثة فقد تميزت بالأوامر التي اختص بها من جهة المجلس الأعلى للدولة ابتداءً من سنة 1992، ومن جهة أخرى رئيس الدولة ابتداءً من سنة 1994 قبل تنصيب المجلس الانتقالي الوطني.

- الفترة الرابعة تميزت بالأوامر التي اختص بها المجلس الوطني الانتقالي المنبثق عن تنظيم هيئات المرحلة الانتقالية بناءً على أرضية الوفاق الوطني.

1-الأوامر الصادرة عن السلطة التنفيذية المؤقتة:

أول استعمال للتشريع بأوامر في الجزائر تمّ بناءً على اتفاقيات إيفيان وليس وفقاً للدستور لأنّ الجزائر أصلاً في تلك الفترة لم يكن لها دستور بعد، حيث صدر مرسوم 19 مارس 1962 الذي أوكل السلطة التنفيذية المؤقتة مهمة تسيير الشؤون العامة بالجزائر والحفاظة على النظام العام، فاستعملت هذه السلطة لتجسيد ذلك قرارات عرفت بتسمية "الأوامر"، وقد قام مرسوم 19 مارس 1962 بتحديد مهمة انتهاء هذه السلطة، وذلك بتقرير المصير الذي يتم الاستفتاء حوله بتاريخ: 01 جويلية 1962، ولكنها استمرت في العمل إلى 20 سبتمبر 1962.

وقد صدرت عدة أوامر أهمها الأمر المتعلق بانتخاب المجلس التأسيسي، حيث وافق الشعب الجزائري على القانون الإستفتاءي⁽¹⁵⁾، وتولت الجمعية الوطنية التأسيسية المنتخبة المهام الآتية: تعيين الحكومة وإعداد الدستور والتشريع باسم الشعب، واستعملت هذه السلطة التشريع بأوامر على نطاق واسع حيث صدر 53 أمراً ما بين الفترة الممتدة من 19 مارس 1962 إلى غاية 20 سبتمبر 1962⁽¹⁶⁾.

2-الأوامر الصادرة عن مجلس الثورة والحكومة:

عقب السنوات الأولى للاستقلال، وذلك بعد الإطاحة برئيس الجمهورية أحمد بن بلة في انقلاب 19 جوان 1965، تولى مجلس الثورة مهمة التشريع عن طريق الأوامر، حيث صدرت مجموعة من الأوامر منها:

- أمر رقم: 65-180 الصادر في: 22 يونيو 1965، يتضمن إطلاق سراح الأشخاص المعتقلين نتيجة تدبير إداري تعسفي.

- أمر رقم: 65-181 الصادر في: 22 يونيو 1965، يتضمن عفواً جماعياً.

- أمر رقم: 65-182 الصادر في: 10 يوليو 1965⁽¹⁷⁾، المتضمن تشكيل الحكومة الضرورية لسير أجهزة الدولة ولحماية الأمة بتفويض من مجلس الثورة صاحب السيادة اعتباراً للفترة الحالية وريثاً يتم المصادقة على دستور البلاد، وتكون هذه الإجراءات وحسب المواد إمّا أوامر أو مراسيم.

كما فوض مجلس الثورة اختصاصه التشريعي للحكومة، إذ أصبحت الأوامر تصدر من قبل الحكومة بعد أن كانت تصدر من قبل مجلس الثورة، ومن أمثلة ذلك: الأمر رقم: 65-196 الصادر في: 29 يوليو 1965 المتضمن تنميط القانون رقم: 24-242 الصادر في: 22 غشت 1964 المتضمن قانون القضاء العسكري⁽¹⁸⁾.

وهذا ما نصّت عليه المادتان الخامسة والسادسة من أمر 10 جويلية 1965 عليه، بقولهما على التوالي: "تملك الحكومة عن طريق تفويض من مجلس الثورة السلطات اللازمة لسير هيئات الدولة وحياة الأمة"، "القرارات التي تتخذها الحكومة تتم حسب الأحوال سواء عن طريق الأوامر أو المراسيم"⁽¹⁹⁾.

وعليه؛ تصدر بموجب المادة 06 الأوامر عن حكومة مجلس الثورة في مجال التشريع، أمّا في مجال التنظيم فتصدر الحكومة المراسيم، ومنه مارست الحكومة بصفة مطلقة اختصاصات السلطة التشريعية، ابتداءً من مجال القانون وإصدار قوانين المالية والمصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية.

ودامت الفترة الانتقالية الاستثنائية أكثر من عشر سنوات، ثم خلاها إرساء الأسس الاشتراكية، وقد نتج عن الممارسة العملية وجود 1244 أمرا تشريعيا⁽²⁰⁾.

بمجرد انتهاء الفترة الانتقالية، وصدر دستور 1976 الذي نصّ في المادة 153 منه على السماح لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر عادت الأمور إلى نصابها وأصبحت الأوامر تصدر طبقا للدستور، لكن الفراغ الدستوري الذي وقعت فيه الجزائر في: 1992 نتيجة اقتزان شغور منصب رئاسة الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني، أدى إلى بداية المرحلة الثالثة من مراحل تبني أسلوب التشريع بأوامر خارج النصوص الدستورية، وفي هذه المرة كانت الأوامر تصدر عن المجلس الأعلى للدولة وذلك في شكل مراسيم تشريعية.

3-الأوامر الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة:

أثر تزامن استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ: 12 جانفي 1992 وحلّه للمجلس الشعبي الوطني بتاريخ: 04 جانفي 1992⁽²¹⁾، وقعت الجزائر في فراغ المؤسسات الدستورية، ترتب عن ذلك أن قام المجلس الأعلى للأمن بتشكيله للمجلس الأعلى للدولة⁽²²⁾، فأصدر المجلس الأعلى للأمن إعلانا أكد فيه شغور رئاسة الجمهورية بناءً على تصريح المجلس الدستوري⁽²³⁾. وبناءً على ذلك، فإن استمرارية الدولة تقتضي سد شغور رئاسة الجمهورية، وذلك بإنشاء جهاز للإنابة يتمتع بكل السلطات والصلاحيات التي يحولها الدستور لرئيس الجمهورية فكانت النتيجة تشكيل المجلس الأعلى للدولة، وبموجب المداولة رقم: 92-01⁽²⁴⁾ منح رئيس المجلس الأعلى للدولة الحق في الإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وكذا ترأس مجلس الوزراء، والأكثر من ذلك صدرت مداولة أخرى رقم: 92-02⁽²⁵⁾، حاز بموجبها المجلس الأعلى للدولة صلاحية اتخاذ التدابير اللازمة لضمان استمرارية الدولة حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي، وذلك بمساعدة المجلس الاستشاري الوطني الذي يتولى إعطاء رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي التي تعرض عليه⁽²⁶⁾.

وقد أصدر المجلس الأعلى للدولة 29 مرسوما تشريعيا⁽²⁷⁾ خلال الفترة التي تولى فيها مهمة التشريع والتي ذكر إعلان المجلس الأعلى للأمن السابق الذكر بأنها لا يجب أن تتجاوز نهاية الفترة الرئاسية الناجمة عن انتخابات ديسمبر 1988 والمقررة في: 27 ديسمبر 1993، لكن استمر المجلس الأعلى للدولة بالتشريع بتمديد تلك الفترة إلى غاية 31 يناير 1994⁽²⁸⁾. وبمجرد تعيين اليمين زروال رئيسا للدولة⁽²⁹⁾، تولى هذا الأخير مهمة التشريع بموجب مراسيم تشريعية، وقد أصدر رئيس الدولة 13 مرسوما تشريعيا⁽³⁰⁾ بالإضافة إلى أمرين⁽³¹⁾ آخرين لم يصدر في شكل مراسيم تشريعية بل في شكل أوامر تشريعية، يتضمن الأول تنظيم المجلس الوطني

الانتقالي والثاني القانون الأساسي لعضو المجلس الوطني الانتقالي، خلال المدة الممتدة من تاريخ انتهاء الفترة المخصصة للمجلس الأعلى للدولة من أجل التشريع إلى حين تشكيل المجلس الوطني الانتقالي.

4- الأوامر الصادرة عن المجلس الوطني الانتقالي:

كما سبق ورأينا بأنه بتاريخ 31 جانفي 1994 تنتهي المهلة المحددة لبقاء المجلس الأعلى للدولة، فترتب عن ذلك اجتماع القوى السياسية في الدولة وذلك في ندوة الوفاق الوطني (أيام 25 و26 جانفي 1994)⁽³²⁾، وكانت النتيجة صدور مشروع الوفاق الوطني، حيث تضمن هذه الوثيقة الجوانب الآتية:

- مبررات وأهداف المرحلة الانتقالية.
- تنظيم هيئات المرحلة الانتقالية.
- قسمت الهيئات إلى ثلاثة: رئاسة الدولة، الحكومة، المجلس الوطني الانتقالي.
- وقد أسندت إلى المجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية، وذلك عن طريق الأوامر، طبقا للمادة 25 من الأمر 94-01⁽³³⁾ التي نصّت على أنّه: "يمارس المجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون"، أمّا المادة 26 من ذات الأمر فنصّت على أنّ: "التصويت يتم بالأغلبية البسيطة"، بمعنى أنّ التشريع من قبل هذا المجلس لا يتم إلا بمبادرة من ثلث أعضائه مشروطة بموافقة الحكومة، على أنّ التصويت كما ذكرت المادة على الأوامر يكون بالأغلبية البسيطة ومن ثمّ استحوذت الحكومة على كامل الوظيفة التشريعية، إلى جانب إقرار حق الاعتراض، وفي حالة الاعتراض لا تتم المصادقة إلا بنصاب الثلثين⁽³⁴⁾.

وقد صدر عن المجلس الوطني الانتقالي 60 أمرا تشريعيا⁽³⁵⁾ مسّت المجال المخصص للبرلمان خلال الفترة الممتدة من 1994 إلى 1997، حيث استمر عمل المجلس الوطني الانتقالي بموجب الأحكام الانتقالية التي أوردها دستور 1996 وانتهت مهمته بانتخاب المجلس الشعبي الوطني في: 18 ماي 1997.

خاتمة

من خلال ما سبق يتضح أنّ أسلوب التشريع بأوامر أو الأوامر التشريعية قد مورس في الجزائر إلى أبعد نطاق حيث لم يتم تنظيمه في الدستور بل وصل الأمر إلى حد تنظيمه بنصوص قانونية غير الدستور، والأكثر من ذلك لم يصدر عن سلطة منتخبة وهي رئيس الجمهورية بل حتى عن سلطة غير منتخبة أو معينة، كما أنّه لم يتم التدخل بموجب هذه الأوامر في المجال التشريعي للبرلمان، وإنما تعدى ذلك حتى إلى المجال المالي والمعاهدات الدولية، لكن يبقى وجه الشبه الوحيد بين هذه الأوامر سواء تلك التي صدرت طبقاً للدستور أو تلك التي اتخذت خارجة عن قوة القانون إذ بإمكانها أن تعدل أو تلغي القانون الصادر من المفروض عن السلطة التشريعية، وكل هذا راجع إلى مختلف الأزمات التي مرت بها الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

لكن بالرغم من ذلك يبقى الأصل أو القاعدة العامة أنّ التشريع اختصاص أصيل للبرلمان، إلا أنّه يجوز لرئيس الجمهورية استثناءً إذا داهمت الدولة ظروف غير متوقعة أو استثنائية أن يمارس الوظيفة التشريعية نيابة عنه في حالات معينة وفقاً لضوابط محددة طبقاً للدستور.

الهوامش والمراجع المعتمدة

- (1) فيما يتعلق بالمجال المالي، لم تكن الأوامر تشملها وبالرغم من ذلك تم التدخل فيه وقد كان ذلك قبل صدور دستور 1996، لأنّ هذا الأخير منح لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر.
- (2) انظر، ماجد راغب الخلو، القانون الدستوري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2008، ص 247.
- (3) انظر، الجرائد الرسمية الجزائرية، الأعداد الصادرة من 1976/11/22 إلى 1977/3/5.
- (4) تم انتخاب المجلس الشعبي بتاريخ 25 فبراير 1977، وأول انعقاد له كان بتاريخ 5 مارس 1977 في دورة الربيع.
- (5) «Ces dispositions appellent les remarques suivantes: d'une par l'autorité investie du pouvoir législatif demeure l'instance législative en place qui est le c.n.t jusqu'à la fin de son mandat qui en principe se situe vers la mi-mai. D'autre part, jusqu'à l'élection de l'assemblée populaire nationale, le

- Président de la République est investi du pouvoir de légiférer par ordonnance a l'instar du conseil national de transition.
- Et enfin après l'élection des membres de L'APN, cette dernière assurera la plénitude du pouvoir législatif jusqu'à l'installation du conseil de la nation».
- CF. Ghouti MEKAMCHA, Le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996, idara 1996, n1, p.68.
- (6) انظر، الجرائد الرسمية، الأعداد الصادرة من 16 نوفمبر 1996 إلى 18 ماي 1997.
- (7) انظر، فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج3، ط02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص130.
- (8) صدر تطبيقا للمادة 153، 35 أمرا تشريعيا خلال الفترة الممتدة من سنة 1976 إلى غاية إقرار دستور 1989، وذلك بالنظر للجرائد الرسمية التالية: الأعداد الصادرة من 1976/30/5 إلى 1989/11/23.
- (9) «Le mémorandum propose de profondes réformes tant au plan institutionnel que juridique pour corriger les incohérences au niveau de l'équilibre des pouvoirs etc...consolider les fondements et le cadre institutionnel du pluralisme démocratique. Huit (8) séries d'amendements à la constitution sont envisagé:
- C- La réélection du président de la république ne serait possible qu'une seule fois ,..., par ailleurs, le Président de la République pourrait légiférer par voie d'ordonnances dans certaines situations particulières afin d'assurer, en tout circonstance, la continuité de l'Etat». CF. Mohamed BOUSSOUHAH, La situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995, idara ,2001 ,pp 99 - 100 .
- (10) انظر، الجرائد الرسمية، الأعداد الصادرة من 1976/30/5 إلى 1989/11/23.
- (11) انظر، الجرائد الرسمية، الأعداد الصادرة من 1997/05/18 إلى 2010/09/01.
- (12) انظر، عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، بدون طبعة، الجزائر، 2007، ص87.
- (13) انظر، المادة 59 من دستور 1963، المادة 120 من دستور 1976، المادة 87 من دستور 1989، وكذا المادة 93 من دستور 1996.
- (14) لا شك أنّ هناك مجموعة من الظروف ساعدت على استمرار تطبيق المادة كنشوب نزاع حدودي بين المغرب والجزائر وقيام تمرد عسكري آخر قاده العسكري الثاني شعباني.
- (15) عرض عليه في: 20 سبتمبر 1962.
- (16) انظر، سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ط02، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص33 وما يليها.
- (17) انظر، أمر 10 جويلية 1965، الجريدة الرسمية رقم: 58 لسنة 1965.
- (18) نظر ، الجريدة الرسمية رقم: 64 لسنة 1965.
- (19) انظر، ادريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، القسم الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص75.
- (20) انظر، الجرائد الرسمية، الأعداد الصادرة من سنة 1965-1976.

- (21) انظر، مرسوم رئاسي رقم: 92-01 المؤرخ في: 4 جانفي 1992، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر العدد 02.
- (22) انظر، إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 جانفي 1992، يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، ج.ر العدد 03.
- (23) انظر، تصريح المجلس الدستوري تمت الإشارة إليه في إعلان المجلس الأعلى للأمن السابق الذكر، (التصريح غير منشور).
- (24) انظر، مداولة رقم: 92-01 م.ا.د، المؤرخة في 19 جانفي 1992، ج.ر.ج.ج العدد 05.
- (25) انظر، مداولة رقم: 92-02 م.ا.د، المؤرخة في 14 افريل 1992، ج.ر.ج.ج العدد 28.
- (26) انظر، مرسوم رئاسي رقم: 92-285، المؤرخ في 20 جوان 1992، يتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري، ج.ر.ج.ج العدد 47.
- (27) انظر، الجرائد الرسمية الصادرة ابتداء من 14 أفريل 1992 إلى غاية 31 يناير 1994.
- (28) انظر، إعلان المجلس الأعلى للأمن الصادر في 19 ديسمبر 1993، ج.ر.ج.ج العدد 84.
- (29) انظر، إعلان المجلس الأعلى للأمن، المؤرخ في 31 يناير 1994، ج ر عدد 06.
- (30) انظر، الجرائد الرسمية، الصادرة من 6 مارس 1994 إلى 13 ابريل 1994.
- (31) انظر، الجريدة الرسمية، العدد 61 الصادرة في 28 ديسمبر 1994.
- (32) انظر، فوزي أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، القسم الثاني، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2001، ص 172.
- (33) انظر، الأمر رقم: 94-01، المؤرخ في: 10 أوت 1994، المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسير عمله، ج.ر العدد 61.
- (34) CF. Mohamed BOUSSOUMAH, op, cit, p. 88.
- (35) انظر، الجرائد الرسمية ، الأعداد الصادرة من 31 ديسمبر 1994 إلى 18 ماي 1997.