

سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم

بقلم عبد المجيد زعلاني¹

منذ الإعلان عن مبدأ الفصل بين السلطات وتكريسه في الدساتير سادت فكرة هيمنة القانون *la primauté de la loi* باعتباره معبرا وحده عن السيادة الوطنية، فالمجال مفتوح أمامه بدون حدود ومقتصر عليه بالنسبة لكل المواد المهمة هكذا كان الوضع مثلا في فرنسا حيث لم يكن ينافس القانون أي نوع آخر من النصوص الصادرة عن السلطة التنفيذية لكن الضرورات المرتبطة خاصة بنتائج الحروب أو الاستعداد لها وما يترتب عن ذلك من الإخلال بالسير العادي للمؤسسات غالبا ما كانت سببا في ضعف هيمنة القانون من الناحية العملية. ففتح الباب أمام السلطة التنفيذية لتشريع بواسطة الأوامر *Ordonnances* (مثلا أمر 30 ماي 1945 المتعلق بقمع جرائم الصرف) أو المراسيم التشريعية *Décrets-lois*

مع مجيء دستور 04 أكتوبر 1958 تكرر هذا الواقع بإعلان مبادئ جديدة تماما. فقد أعاد هذا الدستور تنظيم الاختصاص التشريعي جذريا مقيدا السلطة التشريعية بتحديد مجال القانون ومانحا السلطة التنفيذية مجالا خاصا بها فضلا عن اختصاصاتها التقليدية المرتبطة بالمهمة العامة للحكومة في تنفيذ القوانين وبعض سلطات الضبط. وقد استقرت هذه المبادئ عموما في الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا. وعلى أية حال فحاليا يخول الدستور الساري المفعول رئيس الجمهورية اختصاصا مبدئيا يقابل اختصاص السلطة التشريعية ويخوله أيضا اختصاصا استثنائيا داخل المجال الخاص بهذه السلطة

I - الاختصاص المبدئي في المجال التنظيمي

طبقا للمادة 125 فقرة 1 من الدستور "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" إن صياغة النص على هذا النحو تترك مشكلة تحديد

أعدت هذه الدراسة بعد نشر المذكرة التفسيرية للمجلس الدستوري بخصوص التجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين الصادرة بتاريخ 2000/12/25 ونشرت بجريدة الخبر اليومية في حلقات أيام 16 - 21 أبريل 2001.

أستاذ محاضر بجامعة الجزائر.

مجال ممارسة هذه السلطة التنظيمية مطروحة كلية أو بتعبير آخر كيف تتحدد المسائل غير المخصصة للقانون والتي تشكل المجال التنظيمي الخاص برئيس الجمهورية ؟ في الواقع لا يمكن تحديد هذا المجال إلا عند معرفة المسائل المخصصة للقانون أي مجال السلطة التشريعية ويفرض هذا المسعى التقنية ذاتها التي اتبعها المشرع في تحديد مجال كل من السلطتين التشريعية والتنظيمية يجدر بنا إذن أن نبدأ بتحديد مجال السلطة التشريعية لنصل بعد ذلك إلى مجال السلطة التنظيمية

أ - مجال السلطة التشريعية

يتحدد مجال السلطة التشريعية طبقا لعدد من الأحكام الدستورية يأتي في مقدمتها نص المادة 122 الذي بمقتضاه يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور. فضلا عن هذا المبدأ العام يضيف النص المذكور أن البرلمان يشرع كذلك في عدد من المواد ذكرها صراحة وحصرها في 30 بندا. ويميز هذا النص بين قائمتين من المواد، الأولى مخصصة للبرلمان الذي يعود إليه وحده تحديد القواعد المتعلقة بالمواد التي تتضمنها ومثالها "حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لا سيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين"، "الضمانات الأساسية للموظفين"، "قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص" أما القائمة الثانية فيكتفي فيها البرلمان بتحديد القواعد العامة ومثالها "القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي"، "القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان"، "القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ". ومعنى ذلك أن البرلمان بالنسبة لهذه المواد لا يضع إلا القواعد العامة تاركا القواعد الفنية التفصيلية للسلطة التنفيذية. ولكن هذه الأخيرة تتدخل بمقتضى مهمتها العامة في تنفيذ القوانين حتى بالنسبة لمواد القائمة الأولى. فطبقا للمادة 125 فقرة 2 من الدستور "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة". ولهذا فإن التفرقة بين القائمتين تكاد تكون مجرد تفرقة نظرية محدودة الفائدة عمليا. إلى جانب هذا النص العام وطبقا له يتحدد أيضا المجال الخاص بالسلطة التشريعية بنصوص أخرى نذكر من بينها بشكل خاص نص المادة 123 من الدستور الذي يخول السلطة التشريعية وحدها التشريع بقوانين عضوية في المجالات التي تخضع لهذا النوع من القوانين والتي ذكرت هذه المادة أهمها.

ب - مجال السلطة التنظيمية

نتكلم عن السلطة التنظيمية في مبدئها ثم من حيث اجتهاد المجلس الدستوري بشأنها.

1 - المبدأ

طبقا للمادة 125 فقرة أولى سالفه الذكر فإن السلطة التنظيمية يمارسها رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون أي الخارجة عن مجال السلطة التشريعية. ونظرا لكون هذا الأخير واسعا للغاية فإن مجال التنظيم يضيق بنفس القدر. ومع ذلك تثور بشأن تقسيم المجال بين السلطتين التشريعية والتنظيمية على الصعيد النظري مشكلة تستحق الوقوف عندها. فصيغة النصين المحددين لمجال كل من السلطتين توحي برغبة واضحة في تقليص مجال النصوص ذات القيمة التشريعية وتوسيع مجال النصوص ذات القيمة التنظيمية والتي يطلق عليها التنظيمات القائمة بذاتها Règlements autonomes باعتبار عدم استنادها لأي نص تشريعي. فالنصوص ذات القيمة التشريعية محددة على سبيل الحصر فضلا كما أشرنا أن بعضها يكتفي فيه بالمبادئ العامة. ومبني المعلوم أن كل ما هو محدد النطاق على سبيل الحصر يكون من قبيل الاستثناء. أما التنظيمات فتبقى حسب صيغة النص غير محددة بحدود ومن ثم قد تفتح لها مستقبلات مجالات قد تكون من الأهمية بمكان يفرضها التطور العام للمجتمع والتي ربما لم يكن ممكنا توقعها وقت وضع الدستور. ومهما يكن من أمر فإن النصوص ذات القيمة التشريعية تبقى في الوقت الراهن تحتل مجالا مرموقا مقارنة بمجال التنظيمات. مما يوفق هذا الطابع العملي مع ما يجب أن تكون عليه هذه من طبيعة استثنائية باعتبار أن البرلمان هو أصلا صاحب الوظيفة التشريعية. لكن يبدو أن هذه النظرة لا تعكس الاجتهاد الحديث للمجلس الدستوري.

2 - اجتهاد المجلس الدستوري

نكتفي باجتهاد المجلس الدستوري كما يظهر من خلال المذكرة التفسيرية المؤرخة في 2000/12/25 التي أصدرها بخصوص التجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين بناء على إخطار وجه له من طرف السيد رئيس الجمهورية⁽¹⁾. فقد تضمنت هذه

⁽¹⁾ - راجع نص المذكرة التفسيرية المنشور في هذه المجلة في الملحق.

الوثيقة اجتهادا يبدو لنا جديدا تماما ومن شأنه توسيع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بشكل معتبر. فبمقتضى الإخطار سالف الذكر طلب من المجلس الدستوري تفسير بعض الأحكام الدستورية المتعلقة بالتجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة المعينين أو استخلافهم. وجاء رد المجلس الدستوري بوجود التفرقة بين الأحكام المتعلقة بالتجديد الجزئي والأحكام المتعلقة بالاستخلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة. وقد أورد المجلس الدستوري بصدده هذه الأخيرة تفسيراً تضمنته فقرتان نذكرهما فيما يلي :

الفقرة الأولى: "... أما الاستخلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة فقد نظمته المؤسس الدستوري بموجب أحكام المادة 112 من الدستور التي تتحدث عن شغور مقعد واستخلافه. يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده وهي عملية تخرج من إطار الحكم الانتقالي وتخضع وجوباً لحكم المادة 112 بالنسبة للمنتخبين والسلطة التنظيمية بمفردها التي تعود لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بالمعينين إذ بالرجوع إلى الدستور لا نجد نصاً يحدد كيفية استخلاف المقاعد الشاغرة وإنما أحال ذلك على القانون الذي بدوره اقتصر على الإستخلاف الذي يخص المقاعد الشاغرة الخاصة بالمنتخبين دون المعينين احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات "

الفقرة الثانية: "... إن هذا التفسير يتماشى مع أحكام الدستور نصاً وروحاً ومع مبدأ الفصل بين السلطات المستنتج من أحكام الدستور والذي أقره المجلس الدستوري وكرسه المشرع في نصوص عديدة منها قانون الانتخابات حيث لدى تدخله لتطبيق بعض أحكام الدستور كالمادتين 101 و102 منه اكتفى المشرع بوضع القواعد المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة وبين كيفية استخلافهم في المواد 150 و151 و152 من قانون الانتخابات دون أن تطل أحكامها الأعضاء المعينين الذين تحكمهم الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور".

يتبين مما جاء في هاتين الفقرتين أن المجلس الدستوري يقدم قراءة متميزة للأحكام الدستورية التي طلب منه تفسيرها من شأنها وضع معايير جديدة للفصل بين مجالي كل من القانون والتنظيم. فقد اعتبر أن الاستخلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة عملية تخرج من إطار الحكم الانتقالي الخاص بالتجديد الجزئي وتخضع وجوباً لحكم المادة 112 من الدستور. وطبقاً لهذا النص يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده فالدستور يحيل صراحة على القانون ليحدد كيفية

استخلاف المقاعد الشاغرة. ويقتضي الحل القانوني السليم لهذه المسألة صدور قانون عضوري يحدد هذه الكيفيات. وقد تم هذا فعلا في قانون الانتخابات الذي تناول الموضوع في المواد 150 و151 و152 منه لكن فقط بالنسبة للمقاعد الشاغرة الخاصة بأعضاء مجلس الأمة المنتخبين دون المعينين. ولقي هذا المسعى تأييدا كاملا من المجلس الدستوري الذي اعتبر أن اتباعه نابع من احترام مبدأ الفصل بين السلطات المستنتج من أحكام الدستور. ويؤدي هذا المبدأ حسب تفسير المجلس الدستوري إلى أن تخضع عملية استخلاف المقاعد الشاغرة التي تخص أعضاء مجلس الأمة المعينين وجوبا إلى السلطة التنظيمية بمفردها التي تعود لرئيس الجمهورية. ويتعلق الأمر بالذات بالسلطة التنظيمية المستقلة التي يمارسها رئيس الجمهورية طبقا لأحكام الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور. ويثير هذا التفسير عدة ملاحظات نوردها في ما يلي: تجدر الإشارة بادئ ذي بدء إلى أن المجلس الدستوري لم تصدر عنه أية إشارة تدل على أنه اضطر للتفسير الذي انتهى إليه لوجود فراغ قانوني ما. في حين أن مثل هذا الفراغ موجود إذ لم يصدر أي قانون عضوري طبقا للمادة 112 من الدستور سالفة الذكر لتحديد الكيفيات التي يتم بها الاستخلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة التي تخص أعضاء مجلس الأمة المعينين بل أكثر من ذلك يضيف المجلس الدستوري توضيحا مفاده أن القواعد المتعلقة بالاستخلاف المتضمنة في قانون الانتخابات (المواد 150 و151 و152 السالفة الذكر) تطبق فقط في ما يخص الأعضاء المنتخبين "دون أن تطال أحكامها الأعضاء المعينين. الذين تحكمهم الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور" ويسوقنا هذا التوضيح إلى ملاحظة ثانية مفادها ألا ضرورة لوجود قانون لتنظيم هذه المسألة أصلا مادام الاختصاص يعود هنا حسب رأي المجلس الدستوري للسلطة التنظيمية طبقا للفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور بل إننا نكون في حالة وجود قانون ينص على شروط الاستخلاف المتعلقة بالأعضاء المعينين. أمام حالة عدم احترام مبدأ الفصل بين السلطات المستنتج من الدستور ومن ثم حالة عدم احترام الدستور. وإذا كان الأمر بهذه الخطورة فإن السؤال المطروح لماذا أحال الدستور ذاته بمقتضى النص الصريح والواضح للمادة 112 منه على القانون؟ لكن الأهم في كل هذا يكمن فيما سوف يقود إليه مستقبلا اجتهاد المجلس الدستوري من نتائج على صعيد معايير تحديد مجالي كل من القانون والتنظيم. فالمعيار السائد حتى الآن رغم صعوبة أعماله واضح نسبيا وقد سبق أن تعرضنا له في بداية هذه الدراسة. فطبقا للمادتين 122 و123 من الدستور يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور في حين يكون

الاختصاص للسلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون (المادة 125 الفقرة 1 من الدستور). أما المعيار الجديد فيقتضي بحثاً أعمق إذ لا يكتفى بمقتضاه بتحديد الاختصاص في نص دستوري يحيل على القانون صراحة بل لابد من البحث عما إذا كانت هذه الإحالة تتماشى مع مبدأ الفصل بين السلطات المستنتج من الدستور. مهما يكن من أمر فإن اجتهاد المجلس الدستوري من شأنه توسيع اختصاص السلطة التنظيمية خاصة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات الذي يبدو حسب رأي المجلس الدستوري أن السلطة التشريعية ذاتها استندت إليه للإحجام عن إصدار قانون يتعلق بالأعضاء المعينين. هكذا ينقلب الوضع في ظل الإجهاد الجديد للمجلس الدستوري بحيث يؤدي احترام مبدأ الفصل بين السلطات إلى تقوية السلطة التنظيمية في حين أن هيمنة القانون تاريخياً كما أشرنا نابعة بالذات من نفس هذا المبدأ. لكن هل رئيس الجمهورية يحتاج حقاً لتوسيع مجال سلطته التنظيمية وهو صاحب اختصاص في المجال التشريعي ذاته؟

II - الاختصاص الاستثنائي في المجال التشريعي

فضلا عن التنظيمات المستقلة أو القائمة بذاتها التي تعتبر مجالا خاصا تستقل به السلطة التنظيمية ولا تستند فيه للتشريع يمكن لرئيس الجمهورية طبقا لدستور 28 نوفمبر 1996 أن يشرع بأوامر في المجال المخصص بمقتضى الدستور للسلطة التشريعية. وقد اختلف الأمر فيما يخص منح هذه السلطة الاستثنائية من دستور لآخر. فإذا كان دستور 22 نوفمبر 1976 يعترف بموجب المادة 153 منه لرئيس الجمهورية بحق التشريع بأوامر فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني فإن دستور 23 فبراير 1989 قد تخلى عن هذا الطريق إذ لم يبق لرئيس الجمهورية وفقاً له غير أعمال سلطته التنظيمية في حدود المجال المخول له بمقتضى الدستور. أما دستور 08 سبتمبر 1963 فكان بدوره يعترف بمقتضى المادة 58 منه بحق رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر لكنه قيد هذا الحق بوجوب حصوله على تفويض من المجلس الشعبي الوطني ولدة محددة مما يجعل هذا النظام قريباً مما يمكن أن نطلق عليه القوانين التأهيلية *Les lois d'habilitation* المعمول بها في فرنسا في ظل دستورها الحالي. ويخضع التشريع بأوامر في الجزائر طبقاً للدستور الحالي إلى عدد من القواعد لا بد من احترامها كما يفترض أن يجد اختيار هذه الوسيلة مبررات في الواقع.

أ - النظام القانوني للأوامر

يختلف النظام القانوني للأوامر بحسب ما إذا كانت متخذة في الأوضاع العادية أو في الحالة الاستثنائية

1. - الأوامر المتخذة في الوضع العادي

طبقا للمادة 124 فقرة أولى من الدستور لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. يقتضي هذا النص التفرقة بين وضع عادي تماما حيث يكون المجلس الشعبي الوطني قائما ووضع استثنائي نوعا ما تمثله حالة شغور المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾ فحق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الأولى مقيد من حيث الزمان إذ لا يمكنه ممارسته إلا بين دورتي البرلمان. ومن المعلوم أن هذا الأخير يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة لا تقل الواحدة منهما عن أربعة أشهر فضلا عن الدورات غير العادية إذا ما تحققت شروطها طبقا للمادة 118 من الدستور مما يجعل المجال الزمني للتشريع بأوامر ينحصر في حدود مدة أقصاها 4 أشهر سنويا يمكن أن تقلص بمدة الدورة غير العادية إن وجدت. أما في الحالة الثانية فإن المجال الزمني الذي يشرع خلاله رئيس الجمهورية بأوامر يبتدئ منذ إعلان حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ويبقى مفتوحا طالما بقيت هذه الحالة قائمة من الواضح أن في مثل هذا الوضع الاستثنائي يصبح الأمر الوسيلة الوحيدة في كل الميادين التي تعود طبقا للدستور للسلطة التشريعية إن الأوامر المتخذة في الحالتين يمكنها أن تشمل أي ميدان من الميادين الخاصة بالسلطة التشريعية كما حددها الدستور وهذا سواء تعلق الأمر بميدان لا يوجد تشريع سابق بشأنه أم بميدان سبق تنظيمه بقوانين أو أوامر فيأتي الأمر الجديد ليلغي أو يعدل النصوص السارية المفعول في هذا الميدان. لكن الأوامر تخضع لشرط أساسي نصت عليه المادة 124 فقرة 2 من الدستور التي طبقا لها يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. ويكمل هذا الشرط الجزاء الخطير المتضمن في الفقرة الثالثة من النص المذكور والتي بمقتضاها تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. هكذا وتطبقا للشرطين سالفين الذكر (عرض الأمر على البرلمان وموافقة هذا الأخير عليه) فإن الأمر المتخذ من طرف

⁽¹⁾ هناك حالة خاصة يمكن التشريع فيها بأمر وهي الحالة التي تنص عليها المادة 120 من الدستور.

رئيس الجمهورية لا تستمر حياته بعد الدورة الأولى للبرلمان اللاحقة لتاريخه إذا لم يتم عرضه عليه للموافقة عليه. وبطبيعة الأمر تترتب نفس النتيجة إثر التصويت بعدم الموافقة من طرف البرلمان. وفي الحالتين يختفي الأمر من النظام القانوني الذي يعود إلى الوضع الذي كان عليه قبل اتخاذ الأمر. لكن هذا التغيير الناتج عن عدم تحقق الشروط التي يفرضها الدستور لصحة الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية لا علاقة له بدخول هذه النصوص حيز التنفيذ. فالأوامر تتخذ لتنفذ فوراً إثر نشرها في الجريدة الرسمية تماماً كالقوانين الصادرة عن البرلمان لأن الانتظار أكثر يفقد هذه النصوص علة وجودها ذاتها التي غالباً ما تكون السرعة كما سيأتي.

2. - الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية

بعد أن نص الدستور على حق رئيس الجمهورية في أن يشرع بأوامر حينما لا يشرع البرلمان لكونه في عطلة أو بسبب شغور المجلس الشعبي الوطني أضاف في الفقرة 4 من المادة 124 يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. وتتحقق الحالة الاستثنائية طبقاً لهذا النص الأخير إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ويقررها رئيس الجمهورية. في مثل هذه الحالة يخول الدستور رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. ووصف الدستور ذاته الإجراءات المتخذة بأنها استثنائية يعني إمكان عدم احترامها خاصة للإجراءات والأشكال. ومن ثم يأخذ النظام القانوني للأوامر في هذه الحالة ذاتية تميزها تماماً عن الأوامر المتخذة في الوضع العادي. فلا تخضع لشرطي وجوب عرضها على البرلمان وموافقة هذا الأخير عليها ولا تتأثر بالنتيجة المترتبة على عدم توفرهما. كل ما هنالك أن هذه الأوامر يجب أن تدخل ضمن مقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 93 سالفه الذكر أي تكون مبررة وفقاً لهذه الفقرة وإلا عدت غير دستورية. كما أن سريانها من حيث الزمان يجب ألا يتجاوز فترة الحالة الاستثنائية فعندما تنتهي الحالة الاستثنائية طبقاً للفقرة الخامسة من المادة 93 من الدستور يتوقف العمل بكل الإجراءات الاستثنائية التي استوجبتها وتعد لاغية باعتبارها "قوانين" مؤقتة. قبل الانتهاء من هذه الفقرة لا بد من الإشارة أن الدستور يستوجب طبقاً للمادة 124 فقرة

5 منه أن تتخذ الأوامر دائما وبدون استثناء في مجلس الوزراء لكن خضوعها للاستشارة المسبقة لمجلس الدولة تبقى محل نظر باعتبار نفيها في اجتهاد للمجلس الدستوري.

ب. - اختيار التشريع بأوامر

يتبين مما سبق أن الدستور لا يقيد حق رئيس الجمهورية خارج الشروط المذكورة المتعلقة خاصة بال مجال الزمني والحالة الاستثنائية في اتخاذ الأوامر في كل الميادين الخاصة بالسلطة التشريعية. وتعود إليه وحده سلطة تقدير مدى ملاءمة هذا الاختيار. لكن إذا كان لرئيس الجمهورية اختصاص غير مقيد من حيث المواد التي يشرع فيها بأوامر وسلطة تقديرية واسعة فيما يخص اللجوء لاستعمال هذه الوسيلة فإن ذلك لا يقابله على صعيد الممارسة العملية إلا استعمال استثنائي لهذه الوسيلة في الواقع. ويرجع ذلك بدون شك إلى أن رئيس الجمهورية احتراماً للسلطة التشريعية لا يتدخل في مجالها إلا عند الضرورة الملحة هكذا يتبين أن اختيار التشريع بأوامر يكون دائماً مفروضاً في الواقع بعدد من المبررات من بينها وفي مقدمتها يمكن أن نذكر خاصة عامل الاستعجال. فبوسيلة الأمر يمكن ربح وقت معتبر مقارنة بما يمكن أن يستغرقه مشروع القانون الذي يستوجب استنفاد فترة ما بين الدورتين ومدة المناقشة والتصويت أمام الغرفتين بالإضافة إلى وقت كاف للإصدار والنشر في الجريدة الرسمية. وفضلاً عن تخطي كل هذه المراحل يؤدي الإجراء المتبع في اتخاذ القواعد الجديدة إلى الإسراع في تطبيقها. ويصح ذلك مثلاً بالنسبة للنصوص المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية التي تتطلب السرعة من أجل نجاعتها وإلا فقدت علة المبادرة بها.⁽¹⁾ وبصدد مثل هذا الموضوع بالذات يمكن أن نضيف مبرراً آخر لاختيار وسيلة الأمر ألا وهو الهدف الرئيسي للنص الذي لا يتفق دائماً مع المناقشات البرلمانية فهذه الأخيرة قد تذهب أحياناً في اتجاه الدفاع عن مصالح انتخابية مما قد يترتب عنه تعطيل بعض الآليات المعتبرة أساسية بالنسبة للإصلاحات المزمع إجراؤها. ولا يستبعد أن تؤدي المناقشة الواسعة والتعديلات الكثيرة إلى أن تفقد النصوص المنظور إليها كمجموعة لها أهداف معينة انسجامها. أضف إلى كل ذلك أن النصوص الخاصة ببعض المجالات لها طابع تقني متميز تستجيب لها أكثر وسيلة الأمر

⁽¹⁾ تجدر الإشارة إلى أن هذه الدراسة كتبت ونشرت بعيداً قبل اتخاذ رئيس الجمهورية الأوامر الأخيرة المتعلقة بمجال الإصلاحات الاقتصادية (الأوامر التي تمت الموافقة عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني في سبتمبر 2001).

كما هو الشأن بالذات في الإصلاحات الاقتصادية التي تعتبر مثلاً في فرنسا من أبرز المجالات التي طلبت فيها الحكومة من البرلمان الترخيص لها بالتشريع بالأوامر. وحينما تتحقق مثل هذه المبررات العملية وغيرها مما لم نذكره كتفضيل البرلمان ذاته أحياناً هذه الوسيلة فإن مزايا الأوامر في مثل هذه الحالة تفرض اختيارها لا سيما وأنها تخضع فيما يخص الموافقة عليها لإجراءات خاصة من شأنها تفادي المناقشة والتعديلات.

نص المذكرة التفسيرية للمجلس الدستوري

تبعاً لأخطاركم المؤرخ في 2000/12/22 بشأن تفسير بعض الأحكام الدستورية المتعلقة بالتجديد الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين يشرفني أن أفيدكم بمذكرة تفسيرية في الموضوع :

ولقد جاء نص المذكرة كما يلي دون إضافة أو نقصان.

مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول

لأعضاء مجلس الأمة المعينين

1) إن عملية تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة طبقاً للحكم الانتقالي الوارد في المادة 181 من الدستور تعد حالة استثنائية ترد على القاعدة العامة المنصوص عليها في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 102 من الدستور وتحدث مرة واحدة في حياة مجلس الأمة

فالمؤسس الدستوري من خلال هذا التجديد يهدف إلى الحفاظ على التجربة التي اكتسبها الأعضاء الباقون بعد عملية القرعة واستمرارية حسن سير مجلس الأمة وفعاليتها، ولضمان هذه الغاية اقتضت الضرورة وضع حكم انتقالي في الدستور (المادة 181) بموجبه تتم عملية التجديد الأول والتي تعد الضامن الوحيد لتطبيق الطريقة العادية مستقبلاً القائمة على المساواة والمنظمة بحكم المادة 102 من الدستور في فقرتيها الثانية والثالثة

2) والثابت أن قراءة المادة 181 من الدستور لوحدها قد تثير تأويلات متباينة إلا أن قراءتها مع مواد أخرى لها صلة بالموضوع يرفع عنها كل لبس.

فبالرجوع إلى المادة 101 من الدستور وربطها مع المادتين 181 و102 نجدها متجانسة معها وهي الأساس الذي يبين تشكيلة مجلس الأمة ونسبة عدد أعضائها المنتخبين والمعينين.

أما المادة 102 فهي تكمل المادة 101 حيث حددت العهدة في مجلس الأمة بست سنوات ضرورة تجديد نصف أعضائه كل ثلاث سنوات بعد تطبيق الحكم الانتقالي المادة 181 لارتباط الفقرة الثالثة بالفقرة الثانية من المادة 102 من الدستور.

3) غير أن الاشكال قد يطرح عندما تتزامن عملية تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة طبقا للمادة 181 وحتى مع المادة 102 حال وجود مقاعد شاغرة في المجلس طبقا للمادة 112 من الدستور ففي هذه الحالة قد يحمل نص المادة 181 معنى مخالفا لما قصده المؤسس الدستوري الذي فصل الموضوعين عن بعضهما بشكل واضح حيث ميز بين حالتين.

التجديد الجزئي خلال العهدة الأولى الذي تحكمه المادة 181 من الدستور مع استثناء رئيس مجلس الأمة

التجديد الجزئي العادي الذي تحكمه المادة 102 الفقرة الثالثة من الدستور.

أما الاستخلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة فقد نظمته المؤسس الدستوري بموجب أحكام المادة 112 من الدستور التي تتحدث عن شغور مقعد وشروط استخلافه (يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده) وهي عملية تخرج من إطار الحكم الانتقالي وتخضع وجوبا لحكم المادة 112 بالنسبة للمنتخبين والسلطة التنظيمية بمفردها التي تعود لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بالمعينين إذ بالرجوع إلى الدستور لا نجد نصا يحدد كيفية استخلاف المقاعد الشاغرة وإنما أحال ذلك على القانون الذي بدوره اقتصر على الاستخلاف الذي يخص المقاعد الشاغرة الخاصة بالمنتخبين دون المعينين احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات.

4) وعليه ينبغي الحرص على احترام مجال تطبيق أحكام الدستور والتقيّد بها نصاً وروحاً.

فلئن كان المؤسس الدستوري استعمل مصطلح الاستخلاف في المادتين 181 و112 من الدستور إلا أنه يجب عند التطبيق البحث عن السياق الذي أورد فيه المؤسس الدستوري هذا المصطلح للوقوف على معناه ومضمونه

فالاستخلاف الوارد ضمن المادة 181 يدخل في سياق ومعنى ومضمون استخلاف الأعضاء الذين تم تجديدهم عن طريق القرعة ، أما ذلك المنصوص عليه في المادة 112 فإنه يخص المقاعد الشاغرة غير المعنية بعملية التجديد، ومن ثمة فإن الاستخلاف في الحالة الأولى مرتبط بعملية التجديد التي تتم في أجل معلوم كل ثلاث سنوات وتخص مجموعة

من الأعضاء نصف عدد أعضاء مجلس الأمة ويكون لعهدة معلومة للجميع طبقا للمادة 102 من الدستور.

أما الاستخلاف في الحالة الثانية فهو مرتبط بحالة شغور تاريخ وقوعها غير معلوم وتخصص عضوا واحدا وتكون من حيث مدة الاستخلاف مختلفة من عضو لآخر فقد تكون أقل من ست سنوات بقليل وقد تصل إلى أقل من سنة وفاة تعيين استقالة اقضاء.

5) ومن هنا يتعين البحث في معنى ومضمون المادة 181 والعودة بعد ذلك إلى المادة 112.

فالمادة 181 تنص على تجدد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة، ويستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الاجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم. لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست سنوات.

فالدستور بموجب أحكام هذه المادة يحدد لنا بصفة جلية النصاب الذي يخضع للتجديد وهو نصف عدد أعضاء مجلس الأمة المحدد قانونا 144 تقسيم 2 يساوي 72 وليس الممارسين الفعليين ويتحدث عن المغادرين (يجدد نصف عدد أعضاء)، وليس على الباقين وربط ذلك بأجل ثلاث سنوات وحدد الكيفية التي يتم بموجبها التجديد وهي القرعة التي تشمل الأعضاء باستثناء رئيس مجلس الأمة وليس المقاعد الشاغرة فضلا عن أن المؤسس الدستوري وللتدقيق والتوضيح وحتى لا يداع مجالاً لتداخل مجال الاستخلاف المنصوص عليه في المادة 181 من الدستور الخاص بالهيئة مع الاستخلاف المنصوص عليه في المادة 112 من الدستور ربط مصطلح الاستخلاف بموضوع التجديد وليس الشغور فقط بل وذهب إلى أبعد من ذلك حيث قيد اجراء العملية بالقرعة ومراعاة الشروط والاجراء المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم وهي الشروط والاجراءات التي حددت بالنسبة للمنتخبين في قانون الانتخابات والشروط والاجراءات التي تمت بها عملية اختيار وتعيين المعينين.

6) وعليه ولما كان أعضاء مجلس الأمة بعضهم منتخب 3/2 يساوي 96 والباقي 3/1 يساوي 48 معين فان عملية التجديد وللحفاظ على النصاب المحدد في الدستور المادة

101 يجب أن تتم بشكل منفصل بحيث تجري القرعة بين الأعضاء المنتخبين لتجديد نصف عددهم وبين المعينين كذلك لتجديد نصف عددهم.

7) وما دام الموضوع المعروض على المجلس الدستوري طبقاً للفقرة الأولى من المادة 163 من الدستور من طرف رئيس الجمهورية يخص تفسير الأحكام الدستورية المتعلقة بالتجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة المعينين فإن المجلس الدستوري دون التطرق للأعضاء المنتخبين يرى بأن عدد أعضاء مجلس الأمة المعينين الذين يجب أن يشملهم التجديد هو نصف عددهم المحدد قانوناً أي 24، أما المقاعد الشاغرة فلا تشملها عملية التجديد والاستخلاف الواردة ضمن المادة 181 من الدستور بل تحكمها المادة 112 من الدستور.

إن هذا التفسير يتماشى مع أحكام الدستور نصاً وروحاً ومع مبدأ الفصل بين السلطات المستنتج من أحكام الدستور والذي أقره المجلس الدستوري وكرسه المشرع في نصوص عديدة منها قانون الانتخابات حيث لدى تدخله لتطبيق بعض أحكام الدستور كالمادتين 101 و112 منه اكتفى المشرع بوضع القواعد المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة وبين كيفيات استخلافهم في المواد 150 و151 و152 من قانون الانتخابات دون أن تظال أحكامها الأعضاء المعينين الذين تحكمهم الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور.