

مجال القانون في دساتير كل من الجزائر و المغرب و تونس

الاستاذ سعيد بو الشعير (*)

تتمتع السلطة التشريعية وفقا للنصوص الدستورية باختصاصات تشريعية واسعة لا سيما في الأنظمة التي لم تضع حدا فاصلا بين مجال القانون و مجال التنظيم كالدستور التونسي، الا ان هناك بعض النصوص الاخرى تقيد من هذا الاختصاص حيث تقضي بضرورة توافر شروط معينة في ممارسته مما يتطلب تبيان مدى و حدود مجال القانون (الفصل الاول)، و المبادرة بالتشريع عن طريق مشروع أو اقتراح قانون (الفصل الثاني).

الفصل الاول : مجال القانون ، مداه و حدوده

عرفت و تعرف البرلمانات في الانظمة المعاصرة تراجعاً عن مكانتها لأسباب عديدة أهمها تدخل الدولة و التنظيم الحزبي المحكم ، لصالح السلطة التنفيذية، و هي أسباب عامة (مبحث أول)، و أصبح اختصاصها في المبادرة بالتشريع خاضعا لقيود قانونية و عملية (مبحث ثاني) .

المبحث الاول : الأسباب العامة في تراجع السلطة التشريعية

ان أسباب تراجع و ضعف السلطة التشريعية عديدة و متداخلة و مترابطة بعضها ببعض . و يمكن ردها الى الدور الاساسي الذي خصت به السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، التي لم تتمكن من مواجهة

(*) استاذ محاضر كلية الحقوق جامعة الجزائر

الازمات التي تعرض لها العالم وبالخصوص الحرب العالمية الاولى و الازمة الثلاثينية و الحرب العالمية الثانية كمرحلة أخيرة لتأكيد ضعف هذه السلطة المعبرة عن ارادة الشعب (1). و التسليم باحتلال السلطة التنفيذية الصدارة في النظام السياسي يقتضي الاعتراف أيضا بتملكها لوسائل خاصة للتدخل من أجل مواجهة متطلبات العصر وبالنتيجة الاستيلاء أو تسخير معظم الوسائل التي كانت تملكها و مسخرة للسلطة التشريعية لصالحها و منها السلطة. مما مكنها من استعمالها (الوسائل) ليس بغرض كفالة استقرار النظام فحسب. و لكن لايقاف كل محاولة تهدف الى عرقلة انجاز برامجها و تحقيق اهدافها المتعددة الواسعة. فتجمعت بذلك في يدها التقنية التي فرضت نفسها كنظام بواسطة الادارة لحل المشاكل التي يعاني منها الشعب و السلطة التي تمكنها من اتخاذ القرار السريع لمواجهة الاوضاع و المشاكل السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية المستجدة او المستقبلية (اولا)، يضاف لذلك تعاملها المباشر مع المنظمات الاجتماعية و الاقتصادية المهنية المختلفة (ثانيا).

1 - الاجهزة و الوسائل التقنية : ان تدخل الدولة فرض على المسكين بالسلطة أو ممارستها ضرورة اللجوء الى التقنية لمواجهة المشاكل المعقدة (صناعة الطاقة و توزيعها، توفير العمل و وسائل الاتصال ... الخ)، اذ ان انتصار الافكار الاجتماعية اليزم الدولة بتحقيق الرفاهية، و هذا لن يتم الا

M. CAPPELLETTI : Lois et règlements : le Domaine de la loi, Collection (1) Aix — Marseille 1980 p. 248.

LAVROF J.D.: Le système politique Français Dalloz Paris 1975 P. 489

M. PRELOT et J. BOULOUIS : Institutions politique et Droit constitutionnel Dalloz 1972 p. 489

G. BURDEAU : Traité de Sciences politiques L.G.D.J. Paris T.9 PP. 156 à 161

باعتقاد التخطيط والتوجيه. مما يستدعي إقامة مؤسسات، و أجهزة متخصصة تسند لها مهمة وضع الاسس التي يعتمد عليها لانجاز تلك المهام. و من هنا فان على الدولة أن لا تكون مشروعا أو مقابلة بل ينبغي عليها أن تكون الموظف والمؤمن والبنك والناقل... مما يجعلها مطالبة بحل مختلف المشاكل التي تهم الفرد والجماعة باعتبارها مسؤولة عنهم و مكلفة بتحقيق الرفاهية. كما أن عليها القيام بنشاطات كانت الى وقت قريب. حكرا على نشاط الافراد. و هذا التحول في نشاط الدولة كان له تأثير كبير على تنظيم هيكل المؤسسات و سيرها و علاقتها المتبادلة.

ورغم ان المؤسسات السياسية المركزية لا تزال محافظة على تسمياتها التقليدية فان المستفيد الاول من هذا التطور هو السلطة التنفيذية نتيجة للمهام التي اسندت أو آلت اليها. و ما يتطلبه ذلك من وسائل. يجب ان تكون تحت تصرفها و امرتها لتحقيق ذلك. فقد ازدادت اجهزتها و مؤسساتها من وزارات و مؤسسات ذات الانشطة المختلفة. و اللجان التي اصبحت تقوم بجزء كبير من مهام السلطة التشريعية عن طريق دراسة الموضوعات و المسائل المعقدة و تقديم اقتراحات حول كيفية أو كيفية حلها ان كانت مشاكل أو ايجاد وسائل للسيطرة عليها ان كانت موضوعات معقدة... الخ. و هذه اللجان تتشكل من متخصصين في مختلف المجالات. مما يمكن السلطة التنفيذية المشرفة عليها. من تدعيم موقفها باستعمال تلك الاجهزة و اللجان التابعة لها للسيطرة أو التأثير على السلطة التشريعية بفضل المعلومات التي تحتكرها لوحدها حول الموضوعات المطروحة عليها أو المكلفة بانجازها.

كما أن للسلطة التنفيذية جهازا اداريا قويا و كفتا أصبح مسيطرا على سير مؤسسات و اجهزة الدولة (2) و ذلك لكونه جهازا دائما. و يملك الوسائل التي تمكنه من فرض رأيه مما مكن القائمين عليه من ان يشكلوا مجموعة اجتماعية نوعية امتد نفوذها الى المجال التشريعي .

(2) انظر في ذلك: POULANTZAS : La crise de l'Etat P.U.F 1976 Paris P.45

1 - الإدارة جهاز دائم و فاعل : ان تزايد مهام الادارة يعود الي اسباب سياسية و اقتصادية و اجتماعية. أو بالأحرى انتهاج سياسة جديدة أصبحت تسلكها الدولة الحديثة. لا سيما منها الدول النامية، تتمثل في سياسة التنمية التي تعنتقها هذه الدول. فتعدى نشاطها المهام الثلاث التقليدية، و أصبحت مطالبة بتنمية شاملة. معتمدة في ذلك على خطة اقتصادية او تخطيط شامل (3) لا يمكن وضعه و انجازه الا بواسطة فنيين متخصصين في وظائف اجتماعية و اقتصادية الي جانب الموظفين البسطاء الذين تسند لهم المهام العادية. و هذا بدوره يستدعي تقسيم العمل بين مختلف الاجهزة و الهيئات الادارية و بالتالي اختصاصاتها مما يؤدي الي تدخل السلطة السياسية في ذلك (4).

فالإدارة لكي تقوم بالمهام العديدة المسندة لها في حاجة الى متخصصين بسبب تعدد و تنوع النشاطات التي تمارسها أو هي مطالبة بها. مما يستدعي تعدد هذا النوع من الموظفين و هذا لن يكون الا بانتهاج سياسة تكوينه خاصة لتلبية تلك الحاجيات و توفير الشروط الملائمة للموظفين لخدمة الإدارة و المجتمع. و من بين هذه الشروط منحهم نوع من الاستقلالية في البحث أو على الأقل حرية المبادرة مما يجعلهم متميزين عن غيرهم من الموظفين.

فاذا كان الموظفون الاداريون و خاصة المسؤولون منهم - ذوي الاختصاص العام - يخضعون لتأثير الاحداث السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية. فان المتخصصين أقل تأثراً بتلك الاحداث لاقتصار وظائفهم - عموماً - على نشاطات فنية تدفعهم الي المطالبة بنوع من الحرية في التصرف و السلطة في التوجيه، ليس باسم الحزب أو الجهاز أو الفئة التي ينتمون اليها، و انما باسم

(3) يجب التمييز بين التخطيط و الخطة، فالتخطيط يراد به عمل معين لا يهدف الي وضع مخطط فحسب بل يفرض انجازه.

M.P. ROY : Les régimes politiques du Tiers-Monde éd. L.G.D.J. Paris 1977 p. 224

ΓΙΚΗΜΙΡΟΥ : Pouvoir et administration dans la société socialiste (4) C.N.R.S. Paris 1973 PP. 63 et 90.

الكفاءة التي يملكونها، و علمهم بأن رجال السياسة، ذوي التكوين العام في الدولة الحديثة، لا يستطيعون الاستغناء عن كفاءاتهم التي تشكل السبيل الوحيد لنجاح السياسة التنموية، فهم المتخصصين بتنظيم المسائل المالية من قروض ونقود، و ضرائب و استثمار، و المسائل الاقتصادية و الاجتماعية من تخطيط و انتاج و تمويل و بحث و توظيف و تعليم الخ... (5).

ان المكانة التي يحتلها الجهاز الاداري بفضل الدور الاساسي الذي يتولى القيام به، جعله يتميز عن غيره من الاجهزة لما يتمتع به من استقرار و تخصص، مما يسمح له بفرض اقلية المشاريع التي يتقدم بها للحكومة التي تعتمد عليها للتأثير على غيرها من المؤسسات لا سيما السلطة التشريعية، أو على الأقل تقييد من حرية تصرفها (6) دون أن يتأثر المتخصصون أو تهدد مراكزهم مثلما هو الحال بالنسبة لرجال السياسة.

و اذا قلنا بأن الجهاز الاداري في الدولة له من الوسائل المادية و البشرية ما يمكنه من فرض رأيه في غالب الاحيان، فان السلطة التنفيذية، الى جانب سيطرتها على هذا الجهاز، اصبحت مضطرة لانشاء مصالح متخصصة جدا في أمور يمكن تسميتها بالمصالح السرية الضرورية

(5) جاء في مقال الاستاذ ديوي DUPUIS بأن الرئيس الفرنسي السابق جورج بومبيدو يقول بأنه اذا كانت وزارة المالية ضد اصلاح معين فان نسبة قبوله و نجاحه تكون هئية، أما اذا كانت وزارة المالية و الوزارة المعنية ضد الاصلاح و تعارضان فان فرضه يصعب تحقيقه و ان تحقق فان فرص نجاحه تنعدم .

DUPUIS M.G.D. Les fonctionnaires et l'action gouvernementale dans la France contemporaine. Acte du colloque de Florence du 10 au 11 Octobre 1977 P. 32.

M.P. ROY : op. cit. P. 290

TIKHOMIROU : op. cit. P. 213

(6)

لضمان حسن سير اجهزة الدولة، و هي الاجهزة التي تلعب دورا حاسما في توجيه رجل السياسة و تغيير الاحداث، حيث تتكفل بدراسة موضوعات دقيقة و حساسة تقتضي السرية التامة (أمنية، مالية عسكرية، قضائية، بحوث خاصة...) مما يقلل من تدخل الجهات الاخرى للاطلاع على المعلومات و بالتالي المشاركة في اتخاذ القرار. و نظرا للتخصص الذي يتمتع به المكلف أو المكلفين بالعمل المطلوب منهم القيام به، فان رأيهم - تقارير - يكون له بالغ الأثر على اتخاذ القرار من الهيئة المختصة.

ولما كانت الاجهزة الادارية و المصالح المتخصصة تلعب دورا هاما في توجيه سياسة الدولة فذلك يعني أن الهيئات السياسية القائمة، و خاصة السلطة التشريعية، خلافا للسلطة التنفيذية التي تتبعها هذه الاجهزة - التي لا تملك مثل تلك الوسائل تكون أكثر تأثرا بآراء تلك المصالح التابعة للسلطة التنفيذية مما يقلل من مراكزها في مواجهة السلطة التنفيذية فضلا عن طغيان التكوين السياسي على أعضائها (تكوين عام و تابعين لاحزاب).

2 - **الاداريون يشكلون مجموعة اجتماعية نوعية :** اذا كانت الادارة بمختلف مصالحها جهازا دائما و مستقرا، و تشكل المصدر الاساسي للمعلومات التي يعتمد عليها رجال السياسة، و كونها في ذات الوقت تابعة لأهم سلطة في الدولة الحديثة، فان ذلك يعني أنها مصدر النخبة السياسية التي تبقى دائمة الصلة و الارتباط معها، مما يجعل اعضاء الجهاز الاداري للدولة يتمتعون بوضعية خاصة و يشكلون مجموعة اجتماعية نوعية لما تتمتع به من معلومات و وسائل تمكنها من احتلال مركز هام في اتخاذ القرار السياسي و المشاركة فيه، و هو ما يدفع الادارة، على حد تعبير احد الكتاب، الى الكفاح دون توقف من أجل الحفاظ على امتيازاتها و توسيع سلطاتها الادارية و السياسية حتى لا تتحول الى جهاز يلعب دور الحكم و يفقد سلطة اتخاذ القرار (7).

كما أن هذه الصفة سمحت للإدارة باحتلال مركز ممتاز في مواجهة المؤسسات الأخرى لما للمهام الكبرى المسندة إليها، والتي استدعت - من أجل إنجازها - مضاعفة وسائل الإدارة المادية والبشرية وبالنتيجة المعنوية مما مكنها من فرض آرائها باعتبارها قاعدة الانطلاق لكل دراسة تهم أمور الدولة المعاصرة، لكونها مطالبة بتنظيم وتطوير العلاقات الاجتماعية الأساسية في المجالات الاقتصادية والثقافية وحتى الأيديولوجية (8)، تحت إشراف السلطة التنفيذية التي يعتبر الجهاز الإداري أحد وسائلها في تنفيذ سياستها العامة.

من خلال ما سبق يتضح لنا بأن الجهاز الإداري تابع للسلطة التنفيذية ووسيلة في يدها للتأثير المباشر وغير المباشر على السلطة التشريعية (وإن كانت الدساتير في المغرب العربي الثلاث تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات) التي لا تستطيع الاستغناء عن خدمات الجهاز الإداري التابع للسلطة التنفيذية لإداء مهامها، مما يجعل السلطة التنفيذية مفتاح قبة النظام الذي لا يحدث فيه أمر إلا وتكون منجزته أو على الأقل ورائه، وهذا ما نلمسه في العمل التشريعي.

3 - تأثير الجهاز الإداري على العمل التشريعي: رأينا بأن الجهاز الإداري للدولة بفعل تزايد مهام الدولة وضرورة التخصص، أصبح يتمتع بقوة وكفاءة، ومن ثمة بنوع من السلطة مكنته من الاستحواذ، بطريقة مباشرة وغير مباشرة، على الوسائل اللازمة لإنجاز برنامج السلطة السياسية، بل وامتد نفوذه نتيجة لذلك، إلى العمل التشريعي، عن طريق التدخل في تفسير النصوص بما يحسن ويدعم مكانته (النصوص التنفيذية الشارحة للقواعد والمبادئ العامة التي يسنها المشرع)، بل إن الإدارة بسبب مشاركتها الفعالة في إعداد مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة للبرلمان والدفاع عن وجهة نظرها (ممثل الحكومة يعتمد على تقاريرها) المستمدة من الواقع ورؤيتها للأمور محاولة أن تبقى على تفاصيل الموضوع

للاختصاص التنظيمي الذي يعود لها (9) وذلك عن طريق تضمين مشروع القانون القواعد العامة دون التفاصيل. و ان حاولت السلطة التشريعية تناول كل ماله صلة بالموضوع من القاعدة العامة الى تفاصيلها. فان الحكومة لا تتواني في الاحتجاج عن ذلك اذا كان الدستور قد خص البرلمان بوضع القواعد او المبادئ او الاسس العامة و نقلح في ذلك بدعوى التقيد باحكام الدستور. ان وجدت ، او ان تدخل المشرع لتحديد التفاصيل يتنافى مع مقتضيات العصر. و تعبر الاوضاع من وقت لآخر او من مكان لآخر مما يعرفل حرية الادارة في التحرك و التصرف و التفسير بما يتماشى و طبيعة السرعة التي يقتضيها التطور و تفرضاها الظروف. و بالتالي تؤكد من وراء ذلك تحررها من وصاية البرلمان « و هو شر لا بد منه ». و ذلك باتخاذ قرارات و مواقف تماشى مع قاعدة التركيز الموافق عليها. فتصبح القوانين التي توافق عليها السلطة التشريعية مجرد اطار عام ينشط التنظيم الذي تضعه السلطة التنفيذية. و بذلك تتحول وظيفة التشريع الى وظيفة تأطيرية، او تسجيلية، و هذا ما عبر عنه رؤساء اللجان في فرنسا سنة 1971، حيث جاء في تقريرهم ان بعض الاجهزة التقنوقراطية تحاول ان تحاصر البرلمان بجعله يقوم بوظيفة تسجيلية سواء بالقضاء على مبادراته او عرفلته و التقليل من الوقت المخصص له للتأمل. مما يساهم بقدر كبير في التقليل من امكانياته في التعبير عن الارادة الوطنية (10).

و اذا كانت السلطة التنفيذية قد عرفت. بفضل تبعية الجهاز الاداري القوى و سيطرتها على الأغلبية تطورا في مجال اختصاصها و توسعت لتمديدها الى اختصاصات غيرها. و المتمثلة في السلطة التشريعية. فان هذه الاخيرة لم تواكب التطور الفني و التقني حيث بقيت اعمالها. نتيجة افتقارها للمتخصصين. يطغى عليها الطابع العام و تقتقر للدقة. مما يترك المجال

(9) LAVROFF. D.G. : Le système politique Français, Dalloz Paris 1975 : انظر PP. 455 et 456.

(10) J.C. MASCLLET : Le Député sous la V° République, Thèse d'Etat : انظر L.G.D.J. Paris PP. 262 à 267.

واسعا للسلطة التنفيذية لسد ذلك النقص بما يتماشى و رؤيتها، بل ان اسلوب العمل الذي انتهجته السلطة التشريعية و بقيت محافظة عليه لم يعد يتماشى مع متطلبات العصر، عكس السلطة التنفيذية التي قويت و تمركزت بفضل الفنيين و المتخصصين، حيث اصبحت اعمالها تتصف في غالب الاحيان بالدقة مما لا يترك اي مجال للبرلمانيين لمعارضتها اذا طرحت امامهم لانها رئيسة الحزب الذي تنتمي اليه الاغلبية في غالب الأحيان من جهة، و أن تدخل المتخصصين يسمح للسلطة التنفيذية من فرض رأيها على السياسيين (النواب) الذين لا يجدون امامهم سوى حل الملف و تصفحه ثم الموافقة عليه خاصة اذا كان يتعلق بالتخطيط و الضرائب و غيرها من المواضيع ذات التخصص الدقيق، فتم الموافقة على تلك الموضوعات بسرعة و تكثر الغيابات لقلة التخصص، مع انها مواضيع حساسة و هامة يجب أن يخصص لها وقت كبير لدراستها باعتبارها وسيلة هامة لمراقبة السلطة التنفيذية في المجال الاقتصادي و احترام حقوق الافراد.

ثانيا : السلطة التنفيذية تتعامل مباشرة مع المنظمات الاجتماعية و الاقتصادية و المهنية :

ان تدخل الدولة و توسع نشاطها أدى الى ظهور مشاكل و مطالب اجتماعية مهنية متنوعة و نوعية تختلف من فئة لأخرى و من قطاع لآخر، فنتج عن ذلك أن ظهرت العديد من التنظيمات الاجتماعية و الاقتصادية و المهنية. كل منها تمثل فئة متميزة و تدافع عن مصالحها المادية و المعنوية في مواجهة الغير، مما تسبب في ظهور نماذج جديدة من اساليب التمثيل (المهني)، و ترتب عنه أن السلطة التنفيذية، باعتبارها مكلفة بتنفيذ سياسة الدولة، عليها أن تتعامل مع كل الأطراف - الشرعية - ذات الصلة بالموضوع، بل قد ترغم على التفاوض معها لدرء أي خلاف يمكن أن ينجم عنه مساس بمصلحة الشعب او فئة منه. و هو ما ضاعف من مهام السلطة التنفيذية. غير أنها في مقابل ذلك و جدت في تلك المنظمات أداة جديدة

و جدية للتأثير على السلطة التشريعية عن طريق التعامل معها مباشرة دون وساطة البرلمان ممثل الارادة العامة. و من هذه التنظيمات، المنظمات النقابية و المهنية.

فالسلطة التنفيذية تبرم مع تلك المنظمات الاتفاقيات الجماعية، و تتدخل لحل مشاكل اعضائها دون مشاركة السلطة التشريعية. و بما أن تلك المنظمات تمثل القوات الحية للمجتمع المشكلة من غالبية الشعب العامل، فانها اصبحت تزاخم البرلمان في التمثيل لا سيما اذا كانت تابعة للحزب الحاكم كما في الجزائر و في تونس نسبيا، و تتعامل مباشرة مع السلطة التنفيذية التي تستعملها للتأثير على السلطة التشريعية(11). و هو ما يضاعف من تدعيم مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية لدى سنّها لقوانين تتعلق بالفئات التي تنتمي الى هذه المنظمات.

و ما من شك في أن التفاهم بين السلطة التنفيذية و هذه المنظمات يجعل السلطة التشريعية تابعة، لان اعضاءها أو أغلبيتهم خاضعين للحزب الذي تعبر عن اتجاهه اجهرته على رأسها الرئيس أو الامين العام او زعيم الحزب. و نلتزم بالموافقة على ما اتفق عليه الطرفان و الا وجدت نفسها معارضة لثلاثة أطراف (الحزب و السلطة التنفيذية و المنظمات النقابية و المهنية) بل يمكن أن يكون الشعب ايضا.

و اذا كنا قد انتهينا الى ذلك فهذا نتيجة لضعف و تراجع السلطة التشريعية (12) التي اصبحت تزاخمها السلطة التنفيذية في مجال التمثيل.

(11) حول تأثير النقابات و الجمعيات بوجه عام انظر :

G.BURDEAU : Traité de science politique L.G.D.J. Paris 1976 T.9 P. 156

Droit constitutionnel et institutions politiques L.G.D.J. Paris 1976 P. 575

A. CHAMBERNAGER : un parlement pourquoi faire, éd. Gallimard Paris (12) 1967 PP. 19 et S.

BIRNBAUM, HAMON et TROPEZ : réinventer le parlement, Flammarion Paris 1977 PP. 7 et S.

اذ أن رئيس الجمهورية ينتخب بواسطة الشعب عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، و هو ما يسمح له بأن يكون صاحب الحق أيضا في التعبير عن ارادة الشعب و الظهور بمظهر الممثل له كما في الجزائر و تونس، أو أن الحكومة منبثقة من البرلمان و أن رئيس الدولة يعتبر الممثل الاسمي للامة و رمز وحدتها و ضامن دوام الدولة و استمرارها كما هو الحال في المملكة المغربية. كما اصبحت السلطة التنفيذية تراحم السلطة التشريعية في مجال التشريع، بحيث لم تعد (13) السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص في التشريع بمفردها، بل هناك الشعب - و هو اتجاه مقبول لانه صاحب السيادة - و بجانبه أيضا السلطة التنفيذية التي قد تسند لها مهمة التشريع فيما بين دورات البرلمان بواسطة أوامر تعرض في بداية الدورة المقبلة على البرلمان للموافقة مثلما كان معتمدا في ظل دستور 1976 الجزائري، أو بتفويض مثلما هو الحال في تونس (الفصل 31 من الدستور) و المغرب (الفصل 54) و فرنسا (المادة 38) مع مراعاة الشروط الشكلية و الموضوعية المحددة في الدستور

المبحث الثاني : البرلمان لا يسيطر على مجال التشريع

ان السلطة في المغرب العربي، قبل و أثناء الاحتلال الفرنسي للجزائر و الحماية في كل من تونس و المغرب، لم تكن تميز بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي و لا تعرف حدودا بينهما و هذا ما يلاحظ من خلال التصرفات التي كان يصدرها السلطان في المغرب و الباقي في تونس

(13) انظر الفصل (المادة) 19 من الدستور .

حيث لا نجد أي معيار يمكن الاعتماد عليه للتمييز بين ما يدخل في ميدان التشريع وما يعتبر من مجال التنظيم. أما في الجزائر فإن السلطة الاستعمارية خلال الاحتلال، كانت وسيلتها الشكلية للتشريع هي المراسيم (14). و بصدر دساتير المغرب العربي المتأثرة بالدستور الفرنسي انضحت معالم المجالين بتحديد مجال التشريع وما بقي ترك للمجال التنظيمي، وهو ما اعتمد في الجزائر في دستورها الصادرين في 1976 و 1989 وكذلك في المغرب (15)، أو لم يحدد نهائياً مما فسخ المجال واسعا أمام السلطة التشريعية، كما كان سائداً في ظل دستور 1963 الجزائري وما هو معتمد في تونس (16)، مما جعل السلطة التشريعية في دول المغرب العربي الثلاث تمارس اختصاصا تشريعيا. منضما و واسعا.

فيرد نجد أو تعرفل ممارسته بحرية، نظرا لما تتمتع به السلطة التنفيذية من وسائل للتأثير على السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصاتها التشريعية. و المتفق عليه أن ظاهرة الاتجاه نحو تقييد سلطة البرلمان، ظاهرة عامة في الانظمة الحديثة سواء كان ذلك بواسطة احكام الدستور صراحة، ام بواسطة التفسيرات الواسعة لنصوصه من قبل المحاكم المختصة، أو عن طريق التأثير الحزبي، كل ذلك لصالح السلطة التنفيذية (17) على حساب السلطة التشريعية. و اذا كان تراجع البرلمان عن مكانته التي كانت يحتلها بعد الاطاحة بالحكم الملكي المطلق في أوربا قد تأكد في مختلف الانظمة السياسية ولو بنسبة متفاوتة، فإن الذي يجب أن لا يغيب عن الأذهان هو أن اسباب و عوامل نشأة البرلمان و اهدافه تختلف من نظام لآخر ايضا.

(14) انظر : سعيد بو الشعير : علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية . رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة الجزائر 1985 .

- R. CHAPUS : le contrôle et contentieux de l'administration en Tunisie ENA Tunis 1969
- DECROUX P. : le souverain du Maroc législateur : revue de l'occident musulman et de la méditerranée 1969.

(15) انظر دستور 1972 المغربي .

(16) انظر دستور 1959 التونسي .

(17) كمشال عن الاتجاه الاول للجزائر و المغرب و فرنسا، و عن الاتجاه الثاني الولايات المتحدة الامريكية و الاتجاه الثالث تونس. فرغم عدم تقييد مجال التشريع الا أن السلطة التشريعية تبقى متأثرة بتوجيهات القيادة الحزبية.

ذلك ان هناك من الانظمة من تريد فعلا أن يكون برلمانها معبرا عن ارادة الشعب ويتعاون مع السلطة التنفيذية لتحقيق المشروع السياسي المعتمد. بالرغم من رجحان الكفة لصالح السلطة التنفيذية لاسباب ذكرنا أهمها. وهناك من تريد أن يقتصر دور برلمانها على إضفاء الصفة الشرعية على برنامج الحزب الحاكم او الزعيم. كما في الدول النامية ان وجد بها برلمان منتخب. وان كانت هذه القاعدة ليست مطلقة واما نسبة تختلف بحسب ظروف كل بلد ومدى تأثيره بغيره من الانظمة السياسية. لذلك نجد البرلمان في دول المغرب العربي لم يظهر نتيجة صراع بين الشعب او مثليه و القابضين على السلطة. لينفرد بها. مثلما حدث في اوربا وبعض دول آسيا اثناء الحكم المطلق. كما أنه لم يكن يراد له أن يصبح مستقلا عن السلطة التنفيذية ومهيمن عليها او يتولى ممارسة ما اسند له من اختصاصات دون قيود، ولو نظرية، مثلما هو سائد في الأنظمة البرلمانية المعاصرة او الرئاسية أين يلمس الدارس لنظمها نوعا من الاستقلالية دون أن يترتب عن ذلك فصل مطلق بين السلطتين التشريعية

(17 تابع) وقد اعتبر تقييد مجال القانون من قبل بعد الفقه ثورة قانونية.

— انظر مقال : Les rapports entre la loi et règlement avant et après la constitution de 1958 in revue de droit public Paris 1959 P. 712 et S.

J.L. Debré : Les idées constitutionnelles du Général De Gaulle. L.G.D.J. Paris 1974. p. 215.

غير أن اتجاه المجلس الدستوري بعد السبعينات في فرنسا تحول لصالح السلطة التنفيذية وذلك ابتداء من جويلية 1971 في قضية تكوين الجمعيات، فأصبح الحامي والحافظ المنيع للحقوق الأساسية التي جاءت في الدستور على حدّ تعبير الاستاذ CAPELLETTI : ثم في قضية السيدة Dame David في 8 أكتوبر 1974.

و يرى الاستاذ كيبليتي بأن فرنسا قفرت منذ 1958 إلى 1971 قفزة مخالفة لمخالفة للانظمة الغربية تراجع وعادت إلى ما هي عليه تلك الانظمة.

— CAPELLETTI. op.cit. pp. 248 à 250.

— CHAMBERNAGOR A. : op. cit. PP. 20 et S: انظر في ذلك ايضا

— Claude JOURNE : l'Etat Britanique Publisud 1985 PP. 210 et S

— Monica CHARLOT : le système politique britannique, A. COLLIN Paris 1976.

— M. F. ZOUINET : "le congress des Etats-Unis" PUF PARIS 1972 PP. 86 et S

و التنفيذية ذلك ان هناك وسائل فرضتها مقتضيات التنظيم و تدخل مكنت الحكومة من التأثير بواسطتها على البرلمان لا سيما منها الاغلبية البرلمانية اذا كانت تابعة للحكومة و يعتمد حزبها نظام انتخاب المقيد (الانضباطي) اين يلتزم النائب بالتصويت لصالح مشروع الحزب الذي ينتمي اليه .

فالبرلمان في المغرب العربي ما هو الامؤسسة من وحي السلطة التنفيذية صاحبة المركز القوي و الممتاز في النظام ، تستند عليها لاضفاء صفة الشرعية على برنامجها عن طريق القوانين التي تسنها تلك المؤسسة . و نحن لا نعتقد بان قادة هذه الدول ، مهما كانت النية حسنة لديهم كانوا يهدفون من وراء ذلك التنازل كلية للبرلمان عن السلطة التشريعية و اسناد مهمة الرقابة له فعلا . فعلى الرغم من اعتماد بعض ادوات النظام البرلماني و الرئاسي لعمل و سير هذه المؤسسات ، الا أن القيود التي فرضت عليها افرغت تلك الأدوات من فعاليتها فتبدو بذلك السلطة التشريعية شكلا مستقلة و صاحب الاختصاص ، لكن من الناحية العلمية الواقعية تبقى اداة في يد الحاكم أو القائد الملك أو الزعيم ، مما يجعل البرلمان في هذه الدول غير مسيطر على مجال التشريع المخول له بأحكام الدستور .

أولا : في الجزائر : لم يكن مجال القانون في ظل نظام الجمعية التأسيسية مقيدا ، فقد كانت هي الهيئة المعبرة عن السيادة و المكلفة بوضع دستور للبلاد . و استمر الوضع كذلك حتى في ظل احكام دستور 8 سبتمبر 1963 ، فرغم تأثره بالنظام الفرنسي لم يقيد مجال السلطة التشريعية (المجلس الوطني) ، مكتيفا بالنص في المادة 28 على « يعبر المجلس الوطني عن الارادة الشعبية و يتولى التصويت على القوانين ، و يراقب النشاط الحكومي » و ان كان قد خول رئيس الجمهورية بموجب المادة 58 التشريع عن طريق أوامر بناء على تفويض محدد المدة من المجلس الوطني ، و ان يتم ذلك في مجلس الوزراء ، على ان تعرض تلك الاوامر لمصادقة المجلس خلال ثلاثة أشهر . و في مقابل ذلك نجد المؤسس الدستوري أقصر مهمة رئيس الجمهورية في الميدان الذي له صلة بالتشريع على امكانية تقديم مشاريع قوانين و الرمه باصدار و نشر القوانين و السهر على تنفيذها ، وهنا نجد دستور سنة 1963 الجزائري شبيه بالدستور التونسي من حيث اطلاق السلطة لنفسه مبعدا البرلمان مما تسبب في الاطاحة به (65/6/19) و الغاء لاحكام الدستور و ظهور نموذج من الحكم قاعدته « المشروعية الثورية » ، فجمعت السلطات في يد جهاز سمي بمجلس الثورة و ما نتج

عن ذلك من تداخل بين مجال القانون و التنظيم و صعوبة وضع معيار للفصل بينهما، الى أن صدر دستور 1976 الذي حدد مجال القانون و اطلق ميدان التنظيم نأثرا بالدستور الفرنسي، و هو الاتجاه الذي كان و لازال معتمدا في المغرب الأقصى، و استمر اعتماده ايضا في دستور 1989 الجزائري.

و على الرغم من تقييد السلطة التشريعية عن طريق تحديد اختصاصها في دستور 22 نوفمبر 1976، فان ذلك لا يعني، حسبما يرى البعض، بأن اختصاصها لا يخرج عن نطاق المادة 151 (18) ذلك أنه من خلال دراسة الفصل الخاص بالوظيفة التشريعية و غيره من المواد التي لها صلة بالموضوع، و استنادا على المادة 151 التي تنص على أنه « يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور.

« تدخل كذلك في مجال القانون ... » (19) نستطيع القول تماشيا مع النص بأن محتوى المادة 151 من دستور 1976 ليس المجال الوحيد الذي يشرع فيه المجلس الشعبي الوطني، و ما يثبت ذلك هو عبارة « يشرع ... في المجالات التي خولها له الدستور ... » و كان بإمكان المؤسس الدستوري، لو اراد التحديد لاختصاصات المجلس، على سبيل الحصر في تلك المادة، لفعل بقوله يشرع المجلس الشعبي الوطني يشرع في المواضيع التالية:

(18) انظر في ذلك : H. Michel: chronique politique in A.A.N. 1977 P. 478. و يقول الاستاذ بولوي Boulouis بأن اتباع اسلوب تحديد المجالات يصعب اعتناقه لان الناحية العملية ستوشر لا محالة على النظام، و لو أن المحددين للميادين حسني النية. كما ان التحديد يؤدي الى عدم تجانس النصوص و صعوبة الصياغة و التناسق.

Boulouis J.: l'influence des articles 34 et 37 sur l'équilibre politique: انظر entre les pouvoirs. Colloque sur le domaine de la loi et du règlement. Presse Universitaire d'Aix Marseille 20 éd. 1980 p. 198.

(19) تنص المادة 151 من دستور 1976 على 1 « يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور. تدخل كذلك في مجال القانون ... » معددة 26 موضوعا.

ولتبرير ما ذكرناه نورد عبارات و مواد اخرى جاءت في الدستور تؤكد امتداد مجال التشريع الى ما هو خارج المادة 151. ففي الفقرة الاولى من تلك المادة نجد الدستور ينص على « تدخل كذلك في مجال القانون ... » و هذا معناه وجود مجال أو مجالات أخرى خاصة بالتشريع، و استعمال كلمة « كذلك » يفيد ان هناك موضوعات يشرع فيها الى جانب ما ذكرته المادة 151. كما اننا لدى قراءة الفصل الثالث الخاص بالوظيفة التشريعية نجد مواد (130 ، 135 ، 140 ، 143 ...) تنظم موضوعات تدخل في المجال التشريعي (20). فضلا عن أن المجلس يمارس اختصاصا تشريعيا آخر يتمثل في اصفاء صفة القانون على المعاهدات، و تكتسب تلك الصفة لدى المصادقة عليها وفقا لاحكام المادتين 158 و 159 من الدستور. و لتأكيد ذلك نورد الفقرة الثانية من المادة 152 التي تقضي بأنه « كل المسائل ما عدا تلك التي يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي ». فقد كان ايضا بإمكان المؤسس الدستوري أن يقيد اختصاص المجلس الشعبي الوطني بالقول، ما عدا تلك الواردة في المادة 151.

من خلال ما سبق يتضح لنا بأن مجال اختصاص المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1976 لم ينحصر في المادة 151، و أن ما لا يدخل في مجال القانون هو من المجال التنظيمي وفقا لحكم المادة 152 سواء تعلق الأمر بالاختصاص التنفيذي أو بتنظيم المسائل التي لا تدخل في مجال القانون و تتولى الوظيفة التنفيذية ممارستها باعتبارها من المجال التنظيمي المستقل. الا أننا لدى قراءة نصوص الدستور و احكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مجتمعة و بتمعن يتبين لنا بأن المؤسسة التنفيذية تملك وسائل متعددة

(20) انظر : سعيد بو الشعير المرجع السابق ص 280 و ما بعدها.

استعمل الدستور الجزائري لسنة 1976 تسمية الوظيفة بدل السلطة. الا اننا لدى قراءة مواد الدستور المنظمة للوظيفة التنفيذية نجد بها مصطلح السلطة كلما تعلق الامر بالرئيس (الموارد 106 ، 111 ، 116 ، 123) و الوظيفة اذا تعلق الامر بالحكومة (المادة 114).

لتقييد أو عرقلة المؤسسة التشريعية في أداء مهمتها . فالى جانب الوسائل السياسية من ترشيح و عزل من العضوية في الحزب و السلطة في التوجيه من قبل القيادة السياسية التي تشرف عليها المؤسسة التنفيذية بقيادة رئيسها مجسد وحدة القيادة للحزب و الدولة، نجد قيودا دستورية تحد من حرية النواب تعتمد عليها الحكومة للتقليص من فعالية دور المجلس ومنها المادة 149 من الدستور التي تعتبر قيودا مطلقا على النواب في المبادرة باقتراح قانون يكون مضمونه او نتيجته تخفيض الموارد العمومية او زيادة النفقات العمومية، الا اذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تكون مساوية على الأقل للمبالغ المقترح تغييرها . كما تلجأ الحكومة الى التفسير الضيق للمواد التي تحدد اختصاص البرلمان ، لا سيما المجالات التي يقتصر فيها دور المجلس، حسب الدستور، على وضع القواعد العامة، او الاسس العامة، او الخطوط الاساسية، او النظام العام، او التشريع الاساسي (21)، فضلا عن احكام النظام الداخلي وقانون 82-02 المتعلق بالتعويضات و الملغى لنظام الانتداب، و هي الأحكام التي حولت المجلس الشعبي الوطني، على الرغم من جهود بعض النواب و مقاومتهم للاحتواء من قبل المؤسسة التنفيذية، الى غرفة تسجيل تنحصر مهمتها في اضفاء الصفة الشرعية على مشاريع و أعمال غيرها (22).

(21) المادة 151 من دستور 1976 .

(22) انظر تفصيلا سعيد بو الشعير ، المرجع السابق بجزئية أين أثبت الباحث بأن رئيس الجمهورية في ظل دستور 1976 هو مفتاح قبة النظام السياسي لا يدخل أو يخرج منه أو يمارس السياسة فيه أحد دون موافقته ، بل لا يمكن أن يكون ذلك الا اذا كان وراءه مباشرة أو بواسطة من ينوبه ، و أن المجلس الشعبي الوطني هو مؤسسة لاضفاء صفة الشرعية على ما يقدم لها من مشاريع و برامج .

أما في ظل دستور 23 فيفري 1989، فإن النظام الدستوري (23) قد تغير
باعتقاد أولوية الطابع القانوني في الدستور على الاتجاه الأيديولوجي (24)،
و اعتناق التعددية الحزبية (25)، و الفصل بين السلطات (26)، و تقرير الرقابة
على دستورية القوانين (27)، و مسؤولية الحكومة أمام البرلمان (28).

و قد ترتب عن اعتناق هذه المبادئ و غيرها ظهور نموذج جديد من
الحكم بدأ يتكرس بتعيين رئيس حكومة و مناقشة برنامجه و الموافقة عليه (29).

(23) لا نستطيع الحكم على مدى تجانس نصوص الدستور مع رؤية الحكام و الواقع.

(24) هناك من يميز بين الدساتير على أساس أن هناك دساتير قوانين و دساتير برامج.
انظر سعيد بو الشعير: القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، المؤسسة
الوطنية للكتاب الجزائر 1989 ص 143.

(25) تنص المادة 40 فقرة 1 « حق انشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به.. »

(26) الملاحظ أن الدستور الجديد استعمل مصطلح السلطة بدل الوظيفة، و فصل بين
السلطات بحيث منع السلطة التنفيذية من التدخل لممارسة اختصاصات التشريع
سواء عن طريق التشريع بأوامر كما كان في دستور 1976 (مادة 153) او
بتفويض مثلما هو الحال في كل من تونس و المغرب و فرنسا.

(27) انشئ مجلس دستوري أنيطت به مهمة الرقابة على دستورية القوانين و لم يكن
هذا النظام معتمدا في ظل دستور 1976.

(28) ان مسؤولية الحكومة لم تكن مقررة في دستور 1976. و قد اعتمدت نتيجة
للفصل بين السلطات من جهة و اسناد اختصاصات واسعة لها باستثناء الشؤون
الخارجية و الدفاع، و ان كان ذلك تحت قيادة رئيس الجمهورية و مشاركته
اياها في التعيين في اهم الوظائف المدنية و العسكرية، و استحوازه على السلطة
التنظيمية و اقتصار دور رئيس الحكومة على تنفيذ القوانين و تنظيمات رئيس
الجمهورية، مما يجعل من النظام الجزائري نظاما متميزا، أخذ بأدوات من
النظام البرلماني و اخرى من النظام الرئاسي. الى جانب نوع خاص و متميز
يضمن لرئيس الجمهورية الحفاظ على مركزه السامي و يضمن له عدم محاسبته
و عدم زعزعة مركزه و يكفل له القيادة و التوجيه و السمو.

(29) بعد المناقشة و الاثراء و وفق المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة
بتاريخ 19 نوفمبر 1988.

مما سيكون له الأثر الإيجابي على استقلالية المجلس أثناء أدائه لمهامه من جهة و يدعم مكانته أمام السلطة التنفيذية التي كانت تتمتع في ظل دستور 1976 بحق حله دون أن يخول في مقابل ذلك، سحب الثقة منها، فقد خوله الدستور صلاحية مراقبة الحكومة و أقرّ مسؤوليتها أمامه.

و مع ذلك فإن المؤسس الدستوري لم يخرج عن ظاهرة الاتجاه نحو تقييد سلطة البرلمان (30) فقد حدد المجالات التي يختص البرلمان بالتشريع فيها دون غيرها لكنه خلافاً لدستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، لم يحصر اختصاص البرلمان في مادة وحيدة (31) ذلك أنه عدد أهم المواضيع مثلما فعل في دستور 1976 في المادة 115 و ذكر غيرها في مواد أخرى.

(30) خلافاً لما سار عليه المؤسس الدستوري التونسي الذي لم يقيّد مجال تدخل المشرع

(31) أنظر المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

فالمادة 115 تنص على ما يلي : « يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها آياه الدستور ، ويدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي (32) » و هو ما يفيد بأن محتوى المادة 115

- 1- حقوق الأشخاص و واجباتهم الأساسية ، لا سيما نظام الحريات العمومية و حماية الحريات الفردية و واجبات المواطنين .
- 2 - القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية و حق الأسرة لا سيما الزواج و الطلاق و البنوة و الاهلية و التركات .
- 3 - شروط استقرار الأشخاص
- 4 - التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية
- 5 - القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب
- 6 - القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي و انشاء الهيئات القضائية
- 7 - القواعد العامة للقانون الجزائي و الاجراءات الجزائية ، لا سيما تحديد الجنايات و الجنح و العقوبات المختلفة المطابقة لها ، و العقو الشامل و تسليم المجرمين .
- 8 - القواعد العامة للاجراءات المدنية و طرق التنفيذ
- 9 - نظام الالتزامات المدنية و التجارية .
- 10 - نظام الانتخابات
- 11 - التقسيم الاقليمي للبلاد
- 12 - المصادقة على المخطط الوطني
- 13 - التصويت على ميزانية الدولة
- 14 - احداث الضرائب و الجبايات و الرسوم و الحقوق المختلفة و تحديد أساسها و نسبها .
- 15 - النظام الجمركي
- 16 - نظام البنوك و القروض و التأمينات
- 17 - القواعد العامة المتعلقة بالتعليم
- 18 - القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية و السكان
- 19 - القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل و الضمان الاجتماعي
- 20 - القواعد العامة المتعلقة بالبيئة و اطار المعيشة
- 21 - القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية و النباتية
- 22 - حماية التراث الثقافي و التاريخي و المحافظة عليه
- 23 - النظام العام للغابات و الأراضي الرعوية
- 24 - النظام العام للمياه
- 25 - النظام العام للمناجم و المحروقات
- 26 - انشاء أوسمة الدولة و نياشينها و ألقابها التشريعية .

ليس هو المجال الوحيد الذي يتدخل فيه المشرع. و ما يؤكد ذلك هو صياغة تلك المادة « يشرع... في المجالات التي حولها اياه الدستور » فلو اراد المؤسس أن يحدد على سبيل الحصر مجالات تدخل المجلس في مادة وحيدة مثلما فعل المؤسس الفرنسي لاستعمال ما يفيد ذلك بالقول « في المجالات الآتية » أو المحددة في هذه المادة ». و بذلك يكون قد سلك نفس المسلك الذي تبناه المؤسس المغربي و التونسي كما سنرى .

فضلا عن ذلك فان قراءة بعض مواد الدستور تبين بأن محتوى المادة 115 ليس هو المجال التشريعي الوحيد، ففي الفقرة الثانية من المادة نقرأ: « ويدخل كذلك في مجال القانون ... » وهذا يعنى وجود موضوع أو موضوعات أخرى هي من اختصاص المشرع ليست مذكورة في المادة 115 واستعمال كذلك يفيد ما سبق ذكره.

و من الأمثلة على المواضيع التي تدخل في مجال التشريع خارج المادة 115 نذكر ما يلي على سبيل المثال.

- النص في المادة 5 على أن « العلم الوطني، و خاتم الدولة و النشيد الوطني يحددها القانون .

- النص في المادة 16 بأن الأملك الوطنية يحددها القانون .

- النص في المادة 20 لايتم نزع الملكية الا في اطار القانون .

- النص في المادة 148 « يحدد القانون تأليف المجلس الأعلى للقضاء و طرق تسييره و صلاحياته الأخرى

- النص في المادة 160 فقرة أخيرة « يحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة و عمله و جزاء تحقيقاته

- النص في المادة 97 « يحدد القانون كيفيات انتخاب النواب لا سيما عددهم و شروط قابليتهم للانتخاب، و حالات التنافي مع العضوية في المجلس»، فالمشرع هنا هو الذي يتكفل بتحديد الطرق و العدد و الشروط و القيود

و حالات العزل و قبول الاستقالة و الاستخلاف (33).

و هو ما أكدته المواد 100 و 101 و 102 و 106 و 109 و ان هذا التفصيل ينفي بالضرورة ربط المادة 97 بالمادة 115 / 10 التي تنص على « يختص المجلس الشعبي الوطني بوضع نظام الانتخابات ، ذلك ان الممارسات تثبت الفصل بين الموضوعين اذ أننا نجد بجانب نظام الانتخابات قوانين غير وارد ذكرها في المادة 115 و مثلها القانون الأساسي للنائب و لائحة النظام الداخلي للمجلس و قانون تنظيمه و سيره، فاذا حللنا هذه المواد نجد المواضيع التي تحتويها لا تنظم إلا بقوانين، و أن المذكورة في المادة 115 لاصلة لها ببعضها، على خلاف المواد الأخرى التي نجد مضمونها مذكور في تلك المادة و غيرها كالجنسية. كما أن المادة 92 من الدستور تنص على انه يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، و جاء في الفقرة الثانية من ذات المادة « و له السيادة في اعداد القانون و التصويت عليه ».

فالسطة التشريعية اذن - وهي التي تعد القوانين و تصوت عليها و تمارس سلطة التشريع - لا تنحصر اختصاصاتها في المواضيع المحددة في المادة 115 وإنما تمتد إلى غير ذلك من المجالات المخولة دستوريا لتلك السلطة مع ما يترتب عن ذلك من حق تفسير و توسيع لمجالات التشريع، و ان كان ذلك يتم تحت رقابة المجلس الدستوري الذي يستطيع رئيس الجمهورية أخطاره للبت في الموضوع اذا تراءى له بأن السلطة التشريعية تخطت مجال اختصاصها و امتدت يدها الى مجال غيرها، والذي يثبت أيضا ما سبق ذكره من أن مجال التشريع غير محدد في المادة 115 ما أورده المادة 116 التي تقضي بأن « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون . يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة « اذ لو كان غير ذلك لأكتفى المؤسس الدستوري بالقول يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجالات غير المحددة في المادة 115 أو كل المسائل ما عدا تلك المحددة في المادة 115 تدخل في المجال

(33) سن المجلس قانون بجانب لائحة النظام الداخلي له يتضمن تنظيم و سير المجلس

التنظيمي، ويمكننا في هذا المجال أن نذهب إلى أبعد من ذلك للقول بأنه لولا نص الفقرة الأولى من المادة 116 لامتدّ اختصاص المجلس إلى مختلف النشاطات ولتقلص دور السلطة التنفيذية و أنحصر في المجال التنفيذي وهو ما يتنافى ومتطلبات العصر.

وما من شك في أن تبني الفصل بين السلطات و الغاء حق رئيس الجمهورية في التشريع بواسطة الأوامر فيما بين دورة و أخرى للمجلس الذي كان معمولاً به في دستور 1976 بموجب المادة 153 من شأنه أن يدعم مكانة المجلس في ممارسة اختصاصاته بعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية بطريقة مباشرة مثلما كان في دستور 1976.

و مما يزيد من أهمية المجال الذي تختص به السلطة التشريعية ضمن المادة استعمال المصطلحات المطلقة و صيغة الجمع في بعض المواضيع الهامة مما يعد قيدياً على السلطة التنفيذية و اطلاقاً لسلطة البرلمان فيما يدخل في اختصاصه.

فقد تبني المؤسس الدستوري سنة 1989 مبدأ الاطلاق بدلاً من التقييد الذي أعمده دستور 1976 عن طريق اقصار مهمة المشرع على وضع القواعد و المبادئ و الأسس العامة للكثير من المواضيع التي تدخل في مجال التشريع.

فمقارنة المادة 115 من دستور 1989 و المادة 151 من دستور 1976 ، نلاحظ ان المؤسس الدستوري، على الرغم من نقل مجمل ما ذكر في المادة 151 إلى المادة 115، إلا انه ألغى كلمة العامة في بعض الفقرات (6، 9، 10 و كذا النقطتين 15 و 16 المقابلتين للنقطتين 18 و 19) و ان كان قد حذف بعض المسائل التي لم تعد معتمدة من قبل النظام الجديد كتحديد سياسة الشباب و السياسة الثقافية.

ان حذف كلمة العامة من النقاط سالفه الذكر (بديل النظام العام القواعد العامة أقتصر على النظام أو القواعد فقط) يبين بوضوح اتجاه نية

المؤسس الدستوري إلى توسيع مجال تدخل البرلمان، إذ بموجب تلك الصياغة يتحرر البرلمان نسبياً من ضرورة التقيد بوضع القواعد العامة أو النظام العام دون الدخول في التفاصيل، وأثار ذلك على مآل القواعد العامة التي تسند مهمة تفسير وتبيان كيفية تنفيذها إلى السلطة التنفيذية، مما قد يؤدي إلى إفراغ بعض القواعد من محتواها، بل إن عدم تقييد السلطة التنفيذية بمدة لإصدار النصوص التنفيذية قد كان سبباً في عدم ظهور نصوص شارحة ومفسرة لبعض النصوص المتضمنة لقواعد عامة مثل القانون الأساسي العام للعامل مما أدى إلى تأخر تنفيذه (34).

وإذا كنا قد أنتهينا إلى أن مجال الاختصاص التشريعي غير محدد حصراً في المادة 115 فإن ذلك لا يعني بأنه مجال مطلق غير مقيد، ذلك أن المشرع لا يجوز له أن يتدخل في غير ما خصص له حصراً في مختلف مواد الدستور فنص الفقرة الأولى من المادة 116 واضح يفيد التقييد لا التعميم، ومن ثمة فما لم يخصص (أي حصراً) للقانون يدخل في المجال التنظيمي (35).

ثانياً في المغرب: ما قيل بشأن تحديد مجال القانون في الدستور الجزائري بصفة عامة ينطبق على المملكة المغربية، فالجانب إيراد مادة تعدد بعض المواضيع التي تدخل في مجال القانون، أكد أن ذلك لا يعني التحديد الحصري بموجبها، فضلاً عن النص في مادة أخرى بأن ما لا يدخل في المجال التشريعي هو من المجال التنظيمي.

(34) صدر القانون الأساسي العام للعامل سنة 1978 ولم ينفذ بصفة كاملة حتى سنة 1990.

(35) أنظر الفقرة الأولى من المادة 116 من الدستور سالف الذكر.

فالمادة 45 من الدستور تقضي بأنه « يختص القانون بالإضافة الى المواد المسندة اليه صراحة بفصول أخرى من الدستور بالتشريع في الميادين الآتية : (36) .

و يفهم من هذه المادة أن ما ورد بها من اختصاصات مخولة للبرلمان ما هي إلا اختصاصات ذكرت على سبيل المثال لا الحصر ، وبالتالي فإن المشرع يمكنه التدخل في مجالات أخرى غير تلك المذكورة ، لكن بشرط أن لا يخرج عما هو محدد له في الدستور ، ذلك أن المادة 45 تقضي بأنه يختص بالإضافة الى المواد المسندة اليه صراحة بفصول أخرى من الدستور بالتشريع في الميادين الآتية ... » و عليه فإن اختصاصه محدد حصرا في الدستور ككل و ليس في مادة وحيدة كما في فرنسا ، و ما يؤكد ذلك هو استعمال العبارة « صراحة بفصول أخرى » ، ثم أن هذه المادة تشير الى الباب الأول المبين لحقوق و حريات الانسان و المواطن و التي لا تنظم بموجب قانون ، غير أنه ينبغي التذكير بأن المؤسس الدستوري قد خص

(36) الميادين هي : « الحقوق الفردية و الجماعية المنصوص عليها في الباب الأول من هذا الدستور :

- تحديد الجرائم و العقوبات الجارية عليها و المسطرة الجنائية و المسطرة المدنية و أحداث أصناف أخرى من المحاكم .
- النظام الأساسي للقضاة
- النظام الأساسي للوظيفة العمومية
- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين و العسكريين .
- النظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلية .
- نظام الالتزامات المدنية و التجارية .
- أحداث المؤسسات العمومية .
- تأميم المنشآت و نقلها من القطاع العام الى الخاص .
- لمجلس النواب الصلاحية للتصويت على قوانين تضع إطارا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية .
- ملاحظة : الدستور المغربي يستعمل بدل المادة مصطلح الفصل مثل الدستور التونسي .

المشروع في بعض الأحيان وضع القواعد التفصيلية في حين أقصر مهمته على وضع القواعد العامة و النظام الأساسي في موضوعات أخرى دون الدخول في تفصيلها .

كما أننا بقراءة مواد الدستور نجد بها مواضيع تدخل في الاختصاص التشريعي لمجلس النواب، لكن المؤسس لم يدرجها ضمن المادة 45 و إنما تحدث عنها في مواد أخرى كالمواد 21، 42، 43، 48، 49، 79، 86، 87، 88، 96 مما يثبت أن مجال القانون في الدستور المغربي ليس محدد على سبيل الحصر في المادة 45 فقط ولكنه ليس مطلقا بالدرجة التي نلاحظها في الدستور الجزائري لسنة 1963 و الدستور التونسي ساري المفعول، و هذا يعني أن على المجلس أن لا يتخطى المجال المحدد له في مواد الدستور مثلما هو الحال بالنسبة لنظيره الجزائري سواء في دستور 1976 أو 1989 .

ولئن كنا قد أنهينا إلى أن مجال القانون محدد في مواد مختلفة من الدستور و ليس في المادة 45 فقط، فإن الذي يثبت ذلك التحديد أيضا هو نص المادة 46 من ذات الدستور حيث تنص أن المواد الأخرى التي لا يشملها اختصاص القانون يختص بها المجال التنظيمي .

إذا من خلال هذه المادة المقابلة للمادة 116 فقرة أولى من الدستور الجزائري نستنتج بأن كل ما لم يذكر في نصوص الدستور باعتباره من مجال القانون ينتقل مباشرة إلى مجال التنظيم فالمادة واضحة لا تحتاج لأي تأويل غير السابق ذكره، فكل ما لم يحدد باعتباره من مجال القانون يدخل مباشرة ضمن مجال التنظيم الذي تتولاه السلطة التنفيذية (37) .

ثالثا في تونس : تنص المادة 18 من الدستور على أنه « يمارس الشعب السلطة التشريعية بواسطة مجلس نيابي يسمى « مجلس النواب » و جاء في المادة 28 في صيغتها الجديدة (38) « مجلس النواب هو الذي يمارس السلطة التشريعية، ولرئيس الجمهورية وللنواب على السواء حق عرض مشاريع القوانين .

(37) قد يتخطى الملك البرلمان بالرجوع إلى الشعب طبقا لحكم المادتين 68، 98 من الدستور و ماتبناه أيضا دستور 1989 الجزائري .

(38) القانون الدستوري رقم 88 لسنة 1988 المؤرخ في 25 جويلية 1988

و لمشاريع رئيس الجمهورية أولوية النظر .

و لمجلس النواب ان يفوض لمدة محدودة و لغرض معين الى رئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم يعرضها على مصادقة المجلس عند انقضاء المدة المذكورة .

يصادق مجلس النواب على القوانين الاساسية و العادية بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس و لا يعرض مشروع القانون الأساسي على مدولة مجلس النواب الا بعد مضي خمسة عشر يوما على ايداعه .

و القوانين المنصوص عليها بالفصول : 4 و 8 و 9 و 10 و 66 و 67 و 68 و 69 و 70 و 71 من الدستور تعتبر قوانين أساسية .

و يصادق مجلس النواب على مشاريع قوانين الميزانية و ختمها طبق الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية ... » .

ان هذين النصين يبينان لنا بأن الممارس العادي للاختصاص التشريعي هو مجلس النواب باستثناء ما يتولاه صاحب الاختصاص الأصلي بموجب الاستفتاء و ذلك طبقا للفقرة الثانية من المادة 2 و المادة 47

و التساؤل الذي يطرح بعد تعديل 8 أفريل 1976 هو هل كان المؤسس الدستوري يهدف من ورائه تعبير مجال تدخل البرلمان اقتداء بالدستور الفرنسي ؟

و الحقيقة أن مجال القانون قبل ذلك التاريخ لم يكن محددًا بحيث يجوز له أن يتدخل في كل الميادين دون قيود ما عدا ما يدخل في اختصاص صاحب السلطة التأسيسية و بذلك كان المعيار الشكلي أو العضوي هو الضابط و المميز للاختصاص الذي يدخل في مجال القانون ، غير أن « الثورة » القانونية الناتجة عن دستور 1958 الفرنسي دفعت العديد من الأنظمة السياسية الى ضبط مجال تدخل السلطة التشريعية و تبيان العلاقة بينهما ، و في هذا الاطار جاء المؤسس الدستوري بتعديل 1976 حسب رأي البعض ، أين عدد

بموجب مادتين مسائل تدخل في مجال القانون (39)، غير أنه لم يوضح ما إذا كان المواضيع المعددة ضمنها (المادتان) هي الوحيدة التي يختص مجلس النواب بالتشريع فيها، أم أن ذلك التعداد ما هو إلى على سبيل المثال لا الحصر (40)، مما أثار ويشير جدلاً بشأن المعيار الذي ينبغي اعتماد لتبيان المواضيع التي تدخل في اختصاص المجلس و تلك الواردة للسلطة التنفيذية ويحظر عليه التدخل فيها.

فالقول بأن تعديل 1976 قيد مجال التشريع على سبيل الحصر (41)

(39) تنص المادتان 34 و 35 على التوالي :

« تتخذ شكل قوانين النصوص المتعلقة .

- بالاساليب العامة لتطبيق الدستور ما عدا ما يتعلق منها بالقوانين الأساسية .
- بأحداث الدواوين و المؤسسات العمومية و الشركات و المؤسسات القومية .
- بالجنسية و الحالة الشخصية و الالتزامات .
- بالاجراءات أمام مختلف أصناف الحكم .
- بضبط الجرائم و الجنح و العقوبات المنطبقة عليها .
- بالعفو التشريعي .
- بضبط قاعدة الاداء و مقادير لفائدة الدولة ما لم يعط تفويض في ذلك الى رئيس الجمهورية بمقتضى قوانين المالية و القوانين الجبائية .
- بنظام اصدار العملة
- بالتقروض و التعهدات المالية للدولة
- بالضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين و العسكريين
- « يضبط القانون المبادئ الأساسية .
- لنظام الملكية و الحقوق العينية
- للتعليم - للصحة العمومية - لقانون الشغل و الضمان الاجتماعي .

Modhaffar : op. cit. p. 270

(40) أنظر :

Ben Achour (yadh) Cours de Droit Administratif. Faculté de droit de Tu- : (41)
nis. Polycopies 79-80 pp. 50 et s.

يعني أن ما لم يدرج صراحة ضمن نطاق القانون يدخل في مجال التنظيم (42)،
وعليه فإن ميدان التنظيم المستقل Règlement autonome توسع بموجب
ذلك التعديل على حساب مجال التشريع، ولتبرير هذا الرأي يرى أنصاره بأن
المؤسس عندما يقوم بتعديل ما فإنه لا شك يرمي إلى تحقيق هدف معين، فإذا لم
يكن هدفه هو تقييد ما كان مطلقاً أو العكس فما الفائدة من التعديل والتعداد؟
وهناك رأي معارض لا يرى فيما جاءت به المادتان 34 و 35 إلا
تعداداً على سبيل المثال لا الحصر، مما يخول للمجلس التدخل في
مجالات أخرى إضافة لما عدته المادتان المذكورتان أعلاه (43).

ويستدل أنصار هذا الرأي بأنه كان باستطاعة المؤسس الدستوري أن
يحظر على المجلس التدخل في غير ما عدته المادتان 34 و 35 بالقول على أنه
يتولى التشريع في المواضيع التالية... وهو ما لم يفعله مقتصرًا على النص
بموجب المادة 34 على «تتخذ شكل القوانين النصوص المتعلقة...» وبموجب
المادة 35 «ويضبط القانون المبادئ الأساسية». وهو اتجاه ليس تحديدياً
بصفة حصرية، مما يدحض الرأي القائل بأن التعديل جاء لتقييد مجال القانون،
فضلاً عن أن قراءة الدستور تبين لنا بأن المؤسس أسند اختصاصات ما جاء في
المواد 4 و 9 و 10 و 28 و 33 و 48 و 66 و 67 و 70 و 71 للمجلس.

كما أن القول بالتحديد الحصري لمجال القانون يتجافى والنصوص
لا سيما ما ذكر من جهة، والمنطق من جهة أخرى، فلتن كانت المادتان
34 و 35 لا تتضمنان لوحدهما مجالات القانون وقد أثبتنا ذلك بذكر مواد
أخرى، وعدم تقييد ذلك عن طريق اسناد ما هو غير محدد في الدستور.

(42) تسمى في تونس السلطة التنظيمية Réglementaire بالسلطة الترتيبية (مادة 53)،
خلافًا للجزائر والمغرب، ويبدو أنها ضعيفة في معناها العام والضيق
(التنظيمية التنفيذية)

(43) أنظر: عبد الفتاح عمر الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث
والنشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية تونس 1987 ص 390 وما بعدها.

Modhaffar Z. le domaine de la loi. in revue SERVIR N° 33 1984 Tunis pp. 9 et s.

للسلطة التنظيمية كما فعل الدستورين المغربي و الجزائري ، فان ذلك يعني لامحالة بأن المجال المحدد هو مجال السلطة التنفيذية وليس العكس ، وهذا ما تقره القاعدة العامة المستوحاة من المادتين 18 و 28 من الدستور .

و الحقيقة أن تعديل 1976 لم يكن يرمي من ورائه المؤسس الدستوري تقييد ميدان القانون بالمفهوم العام ، كما أنه لم يهدف الى التعديل لمجرد التعديل ، و انما يبدو و من خلال ذلك أن الهدف هو وضع قيود على اختصاص المشرع في المجالات المذكورة هي المادتين 34 و 35 و ذلك عن طريق اقتصار سلطاته على وضع الأساليب العامة لتطبيق الدستور ما عدا ما يتعلق منها بالقوانين الاساسية ، و ضبط المبادئ الأساسية لنظام الملكية و الحقوق العينية و التعليم و الصحة العمومية و الشغل و الضمان الاجتماعي . لكن الذي ينبغي الوقوف عنده هو أن المادة 34 في غير فقرتها الأولى لم تذكر بأن القانون يتولى وضع المبادئ (أو الأسس العامة و النظام العام) و انما خص القانون باختصاص عام غير مقيد في المواضيع المذكورة ضمن تلك الفقرات ، فضلا عن أن الدستور رغم نصه في المادة 35 على أن القانون يتولى ضبط المبادئ الأساسية للمواضيع المذكورة فإنه لم يمنع المشرع من تناول التفاصيل المتعلقة بتلك المواضيع .

و مع ذلك يمكن القول بأن ما جاء في المادتين يعد قيودا على المشرع من وجهة نظر السلطة التنفيذية التي يمكنها الاعتراض على تناول ما ذكر تفصيلا ، لأن المؤسس أسند للمشرع مهمة ضبط المبادئ الأساسية للمواضيع المدرجة ضمن المادة 35 و كذلك ما يتعلق بوضع الأساليب العامة لتطبيق الدستور كما ذكرت الفقرة الأولى من المادة 34 .

و الدليل العملي على عدم تقييد ميدان التشريع استمرار مجلس النواب في ممارسة اختصاصاته الواسعة غير المحددة ، بل أن الحكومة لدى تقديمها لمشاريع قوانين متصلة بالمواضيع المدرجة ضمن المادة 35 لم تقتصر على المبادئ الأساسية مما يؤكد عمليا بأن صياغة المادة 35 غير مقيدة لمجلس النواب .