

التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية

سعيد بو الشعير
أستاذ

خول الدستور لرئيس الجمهورية وسائل للتأثير مباشرة على البرلمان تجعله يحتل مركزا توجيهيا و قياديا يضع البرلمان في مركز ضعيف اتجاهه لاسيما بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 أين أقر من جديد حق التشريع بواسطة الأوامر الذي هجر لدى وضع دستور 1989، و هو الإجراء الذي ما انفك رئيس الجمهورية يبالغ في اللجوء إليه إلى الحد الذي شمل أهم مجالات التشريع و الرقابة التي أنيطت بالبرلمان بما فيها المجال المالي رغم ما يشوب هذا المجال من غموض بشأن مدى دستورية التشريع فيه بموجب أوامر و أثر ذلك على سلطة البرلمان التشريعية.

التشريع بالأوامر تقييد لتدخل البرلمان في مجال التشريع

لئن كان اعتماد قاعدة تحديد ميدان القانون قد اعتبر بمثابة مساس خطير بسيادة البرلمان التقليدية⁽¹⁾ بأن خولت صلاحيات للسلطة التنفيذية لتعديل القوانين بواسطة مراسيم القوانين، و تؤكد ذلك بموجب دستوري 1946 و 1958 الفرنسيين⁽²⁾، فقد سمح بموجبهما للحكومة التشريع بواسطة أوامر لتنفيذ برنامجها لمدة محددة تعرض

(1) حول توسع ثم تقلص ميدان التشريع، انظر مطبوعتنا للنظرية العامة للدولة من صفحة 172 إلى 191.

(2) انظر :

-Prelot (M) et Boulouis (J): Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, éd Dalloz Paris p. 801.

-Lavroff : le système politique Français, éd Dalloz Paris 1975 pp. 438 et 442.

-Mathieu (B): la part de la loi, la part du règlement de la limitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative in Revue Pouvoir n° 114-2005 pp. 73 et s.

للمصادقة عليها من قبل البرلمان وفق الشروط المحددة. و لم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل امتد لتحديد ميدان التشريع و ما بقي ينظم بواسطة السلطة التنفيذية عن طريق التنظيم، و بذلك تحررت الحكومة من الخضوع للبرلمان في كل المجالات بل أصبحت تؤثر عليه بواسطة التنظيم الحزبي المحكم، و من ثمة لم يبق للبرلمان إلا مجال التشريع المحدد الذي يعتبر قيديا على السلطة التنفيذية لا تتدخل فيه بحيث ينفرد البرلمان لوحده بمهمة التشريع في تلك المواضيع المحددة، و إن كان الوضع يختلف من نظام لآخر نظرا لمشاركة السلطة التنفيذية في إعداد مشاريع القوانين و قبول الاقتراحات و مناقشتها و حتى الاعتراض عليها طبقا لأحكام الدستور.

و نظرا للحاجة إلى التشريع خلال عطلة البرلمان فقد خول واضع الدستور في الجزائر للرئيس سلطة التشريع فيما بين دورة و أخرى، عن طريق أوامر تعرض على البرلمان في أول دورة للموافقة عليها دون مناقشتها⁽³⁾ إقتداء ببعض الدساتير، وهو ما أدى إلى مراجعة بل و التراجع عن الكثير من المعايير التي كان يعتمدها الفقه فيما مضى للتمييز بين مجال التشريع و مجال التنظيم⁽⁴⁾ فقد اعتمدت أغلب الدساتير الحديثة قاعدة تقسيم مهمة التشريع بين مؤسستين بما يتمشى و التغيير الذي حدث في مفهوم السيادة التي لم تعد ملكا للأمة و إنما ملكا للشعب، مما يسمح بتجزئتها و بالتالي تعدد ممارسيها، فقد تمارس من قبل صاحبها أي الشعب بالاستفتاء⁽⁵⁾ أو البرلمان بواسطة القوانين أو رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر يساعده في ذلك عامل الوقت الذي تستغرقه دورات البرلمان المحددة المدة.

(3) انظر المادة 153 من دستور 1976.

(4) فقد أسندت وظيفة التشريع إلى جهات ثلاث رغم تحديد مجال هذه الوظيفة من قبل الدساتير و بالخصوص الدستوريين الفرنسي و الجزائري اللذان ينصان على أن السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه (المادة الثالثة من الدستور الفرنسي و المادة الخامسة من دستور 1976 و المادة 7 من دستوري 1989 و 1996).

(5) جاء في المادة 111/14 من دستور 1976 ما يلي «يمكن له (رئيس الجمهورية) أن يعمد لاستفتاء الشعب في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية»، و هي نفس المادة المنقولة إلى المادة 9/74 و المادة 10/77 من دستوري 1989 و 1996.

ومن المعلوم أن الأوامر أصبحت منذ 19 جوان 1965 مصدرا للقانون⁽⁶⁾ إلى أن صدر دستور 1976 الذي أبقى عليها و أسند مهمة سننها وإصدارها إلى رئيس الجمهورية بموجب المادة 153، و لكن في أوقات محددة فقط، تنحصر فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني الذي أسندت له مهمة التشريع وفقا للمادة 126 من الدستور⁽⁷⁾.

والحقيقة أن نظام الأوامر لم يظهر في سنة 1965 فقط بل نجد مصدره في النظام الفرنسي و دستور الجزائر لسنة 1963، و إن كان مقيدا بالمدة و حق البرلمان في رفض المصادقة عليها، و كذلك يجب أن يكون في المجال المفوض له فيه⁽⁸⁾.

وقد استمر العمل بنظام الأوامر في ظل دستور 1976 بعد تعديلات 3 نوفمبر 1988 التي جاءت عقب أحداث 5 أكتوبر 1988، لكن مع اختلاف كبير في الصياغة بما يفيد تراجع رئيس الجمهورية لصالح رئيس الحكومة⁽⁹⁾ بسبب التوجه نحو الأخذ ظاهريا بنظام برلماني عقلاني. فقد نصت المادة 153 على ' لرئيس الجمهورية،

(6) انظر في هذا الصدد المادة السادسة من الأمر 182/65 المؤرخ في 10/07/1965 المتضمن تأسيس الحكومة، فقد جاء فيها «أن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم».

(7) تنص المادة 153 من دستور 1976 على «لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة».

كما جاء في المادة 126 من الدستور «يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته سلطة التشريع بكامل السيادة، يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين و يصوت عليها». فيما يخص الأوامر في ظل دستور 1976 انظر : بوالشعير (سعيد) علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية رسالة دكتوراه 1984 ص 302-317.

تنص المادة 58 من دستور 1963 «يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس التفويض له مدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء و تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر».

انظر المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(8) انظر في ذلك :

-Burdeau (G) : traité de science politique LGDJ Paris T8 1974 pp. 575 et 576.

-Burdeau (G) : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques LGDJ 196، éd Paris 1976 p. 592.

تتمثل القيود الواردة على إصدار الأوامر في أن الترخيص يكون بقانون و لتنفيذ برنامج الحكومة و ليس تفويضا على بياض، كما أن المدة محددة، فضلا عن حق البرلمان في ممارسة الرقابة على تلك التصرفات التي يمكن أن تصل إلى حد رفض المصادقة على الأوامر، أي أنها لا ترقى إلى مصاف القوانين إلا بعد المصادقة عليها، و الدليل على ذلك أن رفض المصادقة عليها يحولها إلى مجرد أعمال إدارية، أما إذا صادق عليها فإنها تكتسب صفة القانون و لا يتم بالتالي تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون.

(9) المنصب الجديد المستحدث بذلك التعديل الدستوري.

فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، أن يشرع بأمر، بناء على اقتراح من رئيس الحكومة.

و تعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها «دون تحديد لمصيرها إذا لم تحظ بالموافقة⁽¹⁰⁾، فمن خلال قراءة النص يتضح لنا بأن رئيس الجمهورية هو الذي يشرع بأمر لكن ذلك يتم بناء على اقتراح رئيس الحكومة، ما يعني أن شرط الاقتراح ضروري وأنه يرد من رئيس الحكومة مرفقا بمشروع الأمر، بحيث يقتصر دور الرئيس على الإصدار، لكن هل رئيس الجمهورية مجبر على إصدار أي مشروع أمر مقترح من رئيس الحكومة خاصة إذا كان من أغلبية لا ينتمي إليها رئيس الجمهورية؟ القراءة القانونية تفيد أن يكون الاقتراح وارد من رئيس الحكومة، و من ثمة لا يستطيع رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر خارج هذا الإطار لكنه من جهة أخرى، باعتباره صاحب السلطة «لرئيس الجمهورية...» يمكنه أن يرفض الإصدار تحت أي تبرير موضوعي، ما يجعل رئيس الحكومة في حرج إلى حين اجتماع البرلمان، فيقدم مشروعه لهذا الأخير في شكل مشروع قانون، و في هذه الحالة لا يكون أمام رئيس الجمهورية، في حالة موافقة البرلمان على مشروع القانون، إلا الانصياع لأحكام الدستور و إصدار القانون⁽¹¹⁾.

ولنا في هذا المجال أن نتساءل عن سر اعتماد هذه الطريقة في التشريع وربطها بوجود أن يكون الاقتراح واردا من رئيس الحكومة الذي له أن يطلب إجراء مداولة ثانية في القانون الذي تم التصويت عليه بدلا من رئيس الجمهورية⁽¹²⁾ ثم تتم مراجعتها لصالح رئيس الجمهورية في الحالة الثانية في دستور 1989؟

(10) يبدو أن ربط التشريع بأمر باقتراح رئيس الحكومة الذي يملك الأغلبية البرلمانية- حزب واحد آنذاك- أو تحالف فيما بعد، لو استمر سريان النص لما أثار إشكالا فيما يتعلق بمصير النص نظرا لكون رئيس الحكومة يحوز الأغلبية التي تسانده.

(11) و يبدو أن التوجه في بادئ الأمر كان نحو اعتماد نظام برلماني عقلاني-نظريا- بالنظر للسلطات والصلاحيات التي منحت لرئيس الحكومة سواء في تشكيل و هيكله الحكومة أو علاقته بالبرلمان، غير أن السلطة تراجعت عن اختيارها خشية فلتان السلطة من يدها و انتقالها إلى البرلمان و الحكومة، فكان طرح دستور جديد تراجع فيه واضعوه عن عديد السلطات المخولة للحكومة لصالح إعادة تركيزها في يد رئيس الجمهورية. و القول بوجود الإصدار نابع من سحب حق القراءة الثانية منه و إسنادها لرئيس الحكومة. ' لرئيس الحكومة أن يطلب إجراء مداولة ثانية ...' تعديل المادة 155 من الدستور 1988.

(12) المادة 155 من التعديل الدستوري لسنة 1988.

تنص على ' لرئيس الحكومة أن يطلب إجراء مداولة ثانية في القانون الذي تم التصويت عليه، في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ إقراره'.

و لئن كان واضح الدستور قد قيد سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع بأوامر بموجب هذا التعديل، فإن دستور 1989 قد تراجع عن اعتماد ذلك الأسلوب في التشريع بإلغائه تماما ما عدّ نقلة نوعية نحو تقرير استقلالية البرلمان عن الحكومة و تبنيا لمبدأ الفصل بين السلطات مقتصرًا على إقرار المبادرة بمشاريع قوانين و طلب القراءة الثانية. غير أن الأحداث التي عاشتها البلاد بعد الشروع في تطبيق الدستور الجديد دفعت بالسلطة إلى مراجعة موقفها من الموضوع وذلك بالعودة إلى نظام التشريع بالأوامر تجنبًا لحدوث شغور في المجلس الشعبي الوطني، فلئن كان دستور 1976 ينص على حق التشريع فيما بين دورة و أخرى بواسطة الأوامر، فإن الفترة الممتدة من تاريخ حل المجلس الشعبي الوطني بداية سنة 1992 إلى غاية انتخاب مجلس جديد سنة 1997، و التي تعرضت فيها مسألة شرعية النصوص الصادرة عن هيئات غير منتخبة للاهتزاز، دفعت السلطة، خشية تكرار نفس الوضعية نتيجة ضعف الأسس الديمقراطية للنظام، لتبني، من جديد، التشريع بواسطة الأوامر لكن ليس على الطريقة السالفة المتمثلة في أن يلجأ إلى هذه الحالة فيما بين دورات المجلس، على اعتبار أن واضعي دستور 1976 لم يخطر ببالهم، بسبب اعتماد وحدة السلطة و الحزب الواحد، حدوث شغور في المجلس الشعبي الوطني الذي هو أداة من أدوات الثورة، بل إن واضعي دستور 1996 أضافوا لذلك حالة الشغور الناتجة عن حالة دستورية -الحل- أو غير دستورية كما حدث في انقلاب سنة 1992، فقد نصت المادة 124 على ما يلي :

« لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء».

فوفقا للصياغة نجد أن واضع الدستور أعطى الأولوية للشغور على ما بين الدوريتين، صحيح أن الشغور قد يحدث بسبب الحل، لكن هناك حل يراعي أحكام

الدستور نصا و روحا كشرط الاستشارة و حدوث أزمة مؤسساتية، و خلاف حاد بين المجلس والسلطة التنفيذية بما يؤثر بشكل خطير على حسن السير العادي للمؤسسات الدستورية، و هناك الحل المفتعل أو المقنع كما حدث في 1992 الذي كان الغرض منه منع الأغلبية من الوصول إلى السلطة خلافا لأحكام الدستور¹³، و الذي يمكن أن يستعمل لمنع الأغلبية من الاستمرار في قيادة المجلس الشعبي الوطني عن طريق افتعال أزمة بين تلك الأغلبية و المعارضة أو السلطة التنفيذية أو هما معا. و هو ما لا يخدم استقرار نظام الحكم و يمس بشكل مباشر و في الصميم بمبدأ سيادة الشعب في اختيار ممثليه و يثبت قاعدة وصاية السلطة عليه و التصرف باسمه باعتباره لا يحسن تقدير اختياره، و لا أدل على ذلك من نص الفقرة الأخيرة من المادة 180 من الدستور¹⁴.

و ما من شك في أنه إذا كانت دوافع اللجوء إلى هذا الأسلوب من التشريع «الحكومي» على حد تعبير الأستاذ بيردو (ج)¹⁵ «تعود إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بسبب ازدياد مهام الأولى و عدم نجاعة الثانية في مواجهة المشاكل الصعبة المتداخلة التي تتطلب التدخل السريع، عكس الحال بالنسبة للحكومة التي تملك الوسائل الكافية و الكفيلة لمواجهة الأحداث بسرعة، فإن ذلك أدى إلى قصر مهام البرلمان في القيام بالتشريع في الحالات التي لا تتطلب الاستعجال، أما غيرها فيمكن أن تفوض فيه السلطة التنفيذية بين الحين و الآخر كلما تطلب الأمر ذلك في فرنسا أو يلجأ إلى الأوامر وفقا للدستور كما هو الحال في الجزائر.

(13) وقعت تصرفات و تجاوزات خطيرة آنذاك لكنها كانت ضمن مجال سيطرة الدولة و كان أولى تأطير و حتى ردع التصرفات الفردية و الجماعية و الحزبية طبقا لقوانين الجمهورية بدلا من اللجوء إلى أساليب خارج الأطر الدستورية و التي أدت إلى حدوث شرخ كبير في جسم المجتمع يصعب التهامه في ظرف وجيز.

(14) 'يمارس المجلس الشعبي الوطني المنتخب السلطة التشريعية كاملة حتى تنصيب مجلس الأمة، و يمكن لرئيس الجمهورية وقف إصدار القوانين المتخذة بمبادرة من النواب إلى غاية المصادقة عليها من قبل مجلس الأمة'. فهذه الفقرة تفيد تقييد مبادرة النواب إذا كانت لا تحظى بموافقة رئيس الجمهورية بحيث يقيد بموافقة مجلس الأمة عند تنصيبه الذي له الاعتراض على النص إذا كان لا يتوافق مع توجهات السلطة التنفيذية. و بذلك تحول مجلس الأمة إلى مقوم و مراقب لعمل المجلس الشعبي الوطني، و تحققت الغاية النهائية المتمثلة في غلق النظام لصالح رئيس الجمهورية بفرض برنامج الرئيس على البرلمان عمليا خلافا للنص الدستوري الذي يتحدث بشكل صريح عن برنامج الحكومة المرتبطة بالأغلبية البرلمانية قبل تعديل 2008 للدستور. و بذلك لم يعد أمام المجلس الشعبي الوطني إلا مساندة توجهات السلطة التنفيذية و تجنب معارضتها خشية حله، فالمبادرة الصادرة عنه يجب أن تكون مقبولة و إلا أوقفت على مستوى مجلس الأمة بواسطة ممثلي الرئيس، ثم أن سلطة المجلس الشعبي في فرض برنامجه طبقا لأحكام الدستور قد ألغيت لصالح الرئيس بموجب تعديل الدستور المعيب لسنة 2008 عن طريق تكريس برنامجه الرئاسي بدلا من برنامج الأغلبية التي فقدت بذلك كل أدوات التأثير على السلطة التنفيذية بما فيها سلطة التشريع في المجال المالي كما سنرى أدناه.

(15) انظر :-Burdeau (G): op.cit p.593.

القيود الواردة على التشريع بالأوامر

لئن كانت سلطة البرلمان قد تراجعت أمام زحف السلطة التنفيذية، بسبب التطور، إلا أنها مع ذلك بقيت مثلما وضعنا في الدستور الفرنسي و دستور 1963، هي صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع خلافا لما هو عليه الحال في دستور 1976 حيث منحت السلطة كاملة للمؤسسة التنفيذية في مشاركة المؤسسة التشريعية عن طريق الأوامر فيما بين دورتي المجلس، لا قيد عليها إلا من حيث المدة، أو ذلك القيد الشكلي المحض الذي يشترط عرض الأوامر على المجلس للموافقة في أول دورة و ليس له مناقشتها⁽¹⁶⁾.

و عليه فإن عرضها على المجلس لا يعدو أن يكون إلا إخطارا للنواب من أجل الموافقة الشكلية فقط، ذلك أن هذه الأوامر تكتسب القوة الإلزامية بمجرد صدورها، مما يؤكد ضعف البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية.

و تتبدى حرية المؤسسة التنفيذية في مجال التشريع في انعدام قيود على تدخلها في هذا المجال، فالمادة 153 من دستور 1976 لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز للرئيس أن يصدر أوامر تشريعية بشأنها أو أنه مفوض في ممارستها من غيره، فهو لا يفوض من قبل المجلس الشعبي الوطني، كما هو الحال في فرنسا

(16) تنص المادة 155 من النظام الداخلي للمجلس على «يسجل مكتب المجلس الشعبي الوطني في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني الموافقة على الأوامر بدون إحالتها على اللجان المختصة»، إن هذه المادة لا تترك للمجلس أية حرية للتحرك، فهي تأمر مكتب المجلس بإدراج الموافقة على الأوامر في جدول الأعمال دون مناقشتها على أي مستوى طالما أن الجهة المختصة أصلا قد منعت من التعرض لها و مناقشتها.

- يذهب البعض إلى اعتبار أن هذه الطريقة ستؤدي إلى جعل التشريع اختصاص مشترك بين السلطتين و أن ذلك سينجم عنه ظهور برلمان مقفّر Anémic.

- Cope (J F) : vers le régime présidentiel, revue commentaire n°129 Printemps 2010 pp. 52 et 56.

وتونس و المغرب و موريتانيا⁽¹⁷⁾، و إنما يستمد اختصاصه مباشرة من الدستور و له سلطة تفويضه⁽¹⁸⁾، فضلا عن أن الاختصاص شخصي معقود للرئيس دون مشاركة مجلس الوزراء خلافا لما هو الحال في دستور 1963⁽¹⁹⁾ و دستور⁽²⁰⁾ 1996.

ولما كان مجال التشريع بالأوامر منظم بموجب الدستور فإن هذا الأخير لم يتركه على إطلاقه بل قيده - و لو نسبيا- بوجوب أن يكون في مدة محددة تتمثل في الشغور و الذي يكون بسبب الحل و هي قصيرة المدة⁽²¹⁾، أو فيما بين دورتي البرلمان التي لا تتعدى كحد أقصى 4 أشهر في السنة، و قد تنتقل إلى شهرين فحسب⁽²²⁾ و أن يتخذ الأمر في مجلس الوزراء و يعرض للموافقة على البرلمان، فإن حاز النصاب المطلوب في القوانين العادية أكتسب شكل قانون و إلا عدّ لاغيا

(17) المادة 58 من الدستور الفرنسي لسنة 1958. Maghreb éd. CERP Tunis p.86. المادة 60 من دستور 25/06/2006.

يقول (M) Guillaume في مقاله: « تعتبر تقنية الأوامر الأداة المرنة الوحيدة المخولة بواسطة دستور 1958 بالمقارنة مع الإجراء التشريعي العلي.

«La technique normative des ordonnances est aujourd'hui la seule souplesse qu'offre la constitution de 1958 par rapport à la procédure législative plénière» in Revue Pouvoir n° 114-2005 p.128.

انظر أيضا :

- Guillaume (M): les ordonnances: tuer ou sauver la loi in Revue Pouvoir n°14-2005 p.117.

(18) انظر في ذلك المادة 111 فقرة 15 و المادة 116 من الدستور اللتان لا تحرمان الرئيس من تفويض اختصاصه المحدد في المادة 153.

(19) تجب الملاحظة أن المادة 50 من دستور 1963 واردة في الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية في حين أن المادة 153 من دستور 1976 واردة في الفصل الخاص بالوظيفة التشريعية، مما يؤكد الصبغة التشريعية للأوامر، و كذلك الحال في دستور 1996.

(20) الفقرة الأخيرة من المادة 124.

(21) تنص المادة 129 من الدستور على «يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس مجلس الأمة، و الوزير الأول. و تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه 3 أشهر».

(22) تنص المادة 118 من الدستور على «يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، و مدة كل دورة أربعة (4) أشهر على الأقل.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية...»، و لتأكيد إمكانية تمديد مدة الدورة بالاعتماد على الفقرة الأولى سالف الذكر «على الأقل» نجد القانون العضوي رقم 99-02 ينص في مادته 5/4 على « تدوم كل دورة عادية خمسة (5) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها ».

caduc⁽²³⁾، فضلا عن أن مجاله مضبوط بنص الدستور حيث نجده مطلق في ميادين و محظور في ميادين أخرى.

ففي الميدان المطلق لا نجد قيودا يجبر الرئيس على مراعاته باستثناء ما ذكر أعلاه، وإن كان البعض يذهب خطأ و منهم نواب في البرلمان⁽²⁴⁾ إلى القول بأن رئيس الجمهورية لا يمكنه اللجوء إلى هذا الأسلوب في التشريع إلا في حالة الضرورة، و هو قول مردود، على اعتبار أن النص الدستوري واضح و جلي. و قد ذهب البعض خطأ إلى أن دستور 1996 لم يحدد مجال التشريع بأوامر وإنما هو مطلق غاية ما في الأمر أنه يتوجب على رئيس الجمهورية مراعاة المدة المحددة للقيام بذلك الإجراء التشريعي المتمثلة في الشغور أو ما بين دورة و أخرى للبرلمان⁽²⁵⁾، و أن يعرض على البرلمان في الدورة المقبلة للموافقة، و هو ما ذهب إليه العميد أحمد محيو و الدكتور حرطاني⁽²⁶⁾. غير أننا لا نوافق العميد على هذا الإطلاق، و نرى بأن قراءة الدستور و كذا القانون المتعلق بقوانين المالية (84-17)، الذي صنف ضمن القوانين العضوية⁽²⁷⁾، يبين لنا جليا بأن مجال الأوامر مقيد من حيث الموضوع أيضا، فلا ينبغي أن يلجأ إليه في مجالي قانون المالية العادي أو التكميلي من جهة أو القوانين العضوية من جهة أخرى، و هو ما لم تحترمه السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية المكلف بحماية الدستور في الموضوع بلجؤها إلى التشريع في المجال المالي بموجب الأوامر المتعلقة بالقوانين المالية التكميلية رغم التحذير من قبل ذوي الاختصاص، فقد اعتبرنا تدخلها في هذا الميدان غير دستوري نسا

(23) أنظر لاحقا : تفسير معنى لاغيا الذي يختلف عن الإلغاء. فمصطلح لاغيا Caduc لا يعني الإلغاء Abrogation و إنما يعني اعتبار النص كأن لم يكن. انظر أدناه.

(24) النائب خندق عن التجمع الوطني الديمقراطي يقع في خلط حين يصرح: أنه غير مسموح، و لو أن الدستور يخول للرئيس التشريع بأوامر فيما بين دورات المجلس الشعبي الوطني، المساس بقضايا ذات أهمية، لاسيما و أنها تتعلق بنقود المواطنين و المصادر المالية التي تنفقها. -El Watan 17/09/2008 p.3.

(25) رغم قيد التفويض في فرنسا إلا أن المجلس الدستوري أقر بأن الاحتجاج على المبالغة في اللجوء إلى الأوامر مرفوض مؤكدا على أن القيد الوحيد هو طلب التفويض من جهة و عدم اللجوء إلى التشريع في ميدان القوانين العضوية و المالية و تمويل الضمان الاجتماعي إلا إذا لم يتخذ البرلمان قراره خلال 70 يوما المادتان 47 و 47/1. و يبدو أن واضع الدستور الجزائري قد تأثر بها عندما استثنى قوانين المالية من ميدان التشريع بأوامر إلا في حالة عدم الموافقة على مشروع الحكومة في الأجل المحددة، و عندها لا تعرض للموافقة.

Mahiou (A): note sur la Constitution Algérienne du 28 Novembre 1996. In Annuaire- (26) de l'Afrique du Nord éd. CNRS 1996 p. 484

Hartani (AK): le Pouvoir Présidentiel dans la Constitution du 28 Novembre 1996. Thèse- d'Etat Alger 2004

(27) المادة 123 من الدستور.

وروحا - كما سنرى- و انتهينا إلى أنه بالرجوع إلى نص المادة 120 من الدستور نجد واضعي دستور 1996 إذا كانوا قد أضافوا حالة الشغور لما بين دورتي البرلمان فإنهم قيدوا مجال التشريع بالأوامر حيث أن الدستور يميز بين أربعة أنواع من مواضيع التشريع(28) :

النوع الأول : و هو المجال الواسع الذي يجوز التشريع فيه بأوامر في ظل احترام القيود المحددة دستوريا المتمثلة في حالتها الشغور و ما بين دورتي البرلمان و عرضها للموافقة في أول دورة.

النوع الثاني : خاص بالحالة الاستثنائية التي تكون فيها «البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها»(29)، والتي يقرها رئيس الجمهورية بعد استشارة رؤساء غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء و اجتماع البرلمان وجوبا(30)، ما يسمح له، باعتباره المعبر عن إرادة الأمة، من متابعة الأحداث الناجمة عن تقرير الحالة الاستثنائية و إجراءات تسييرها، و هي الحالة التي تتطلب الضرورة و الاستعجال التشريع بواسطة الأوامر دون حاجة لاشتراط اتخاذها فيما بين الدورات أو في حالة الشغور أو عرضها على البرلمان للموافقة عليها، على اعتبار أنها ليست نصوص عادية دائمة و إنما استثنائية مؤقتة مرتبطة بالحالة المسيرة لها.

النوع الثالث : يتعلق بالقوانين العضوية، فهي مستثناة من مجال التشريع بأوامر، و السبب في استثنائها يرجع إلى طبيعتها الخاصة قوة و مرتبة و خضوعها لرقابة المطابقة المسبقة. فمن حيث قوتها تعتبر أسمى من القوانين العادية من جهة و مكملة للدستور من جهة ثانية. كما أن خضوعها لرقابة المطابقة للدستور السابقة قبل إصدارها وجوبا يستثنيها من مجال الأوامر التي بمجرد صدورها تكتسب القوة الإلزامية، و أنه من غير المنطق قبول فكرة عرضها على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها قبل موافقة البرلمان عليها وفق الإجراءات المحددة الخاصة بها (28) المادة 124 من الدستور.

- لنن كان رئيس الجمهورية قد شرع في التشريع بالأوامر في القوانين المالية التكميلية منذ 2001 إلى غاية 2010 باستمرار، فإن تنبيهنا المتكرر، على ما يبدو، قد أخذ بعين الاعتبار. و يتجلى ذلك في اعتماد مجلس الوزراء لمشروع قانون المالية التكميلي (2 ماي 2011) الذي سيعرض على البرلمان وفق أحكام الدستور، و قد يكون السبب هو خلو المشروع من أحكام قد تكون محل خلاف بين الحكومة و البرلمان.

(29) المادة 93 من الدستور.

(30) تعتبر تلك الحالة غير عادية تخول الرئيس اتخاذ الإجراءات الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم..

والمتمثلة في وجوب حصول المشروع على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني إلى جانب ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، كما أن الأوامر يسري مفعولها بمجرد إصدارها في حين أن القوانين العضوية لا يجوز إصدارها إلا بعد مراقبة مدى مطابقتها للدستور⁽³¹⁾.

ومن غير المعقول طرح مشروع أمر لمراقبة مدى مطابقتها للدستور و إصداره بعد ذلك على أساس أنه يندرج ضمن أحكام القوانين العضوية خاصة و أن الدستور عند تناوله للموضوع استعمل صيغة التعريف «القوانين» في المادة 2/165⁽³²⁾ كما فعل في المادة 123 المذكورة أدناه، ما يدل دلالة قاطعة على استثناء هذا النوع من القوانين من ميدان الأوامر.

النوع الرابع : هو التشريع بالأوامر في مجال قانون المالية⁽³³⁾ أين انتهينا إلى أنه بالرجوع إلى نص المادة 120 من الدستور في فقرتيها 5 و 6 نجدها تنص على ما يلي: «يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر، له «قوة قانون المالية» تطبيقا لحكم المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس سنة 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

وعليه فإن التشريع بأوامر قد يكون في حالة الشغور أو ما بين دورتي البرلمان على أن يقدم للموافقة في أول دورة مقبلة للبرلمان، و هو المجال الواسع. و هناك التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية حيث النصوص لا تعرض للموافقة عكس سابقتها لوقيتها و إمكانية اللجوء إليها متى اكتملت شروط إعلان تلك الحالة دون (31) تنص الفقرة الأخيرة من المادة 123 من الدستور «يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره».

قد يعتمد البعض في معارضته لرأينا على المادة 179 من الدستور التي تحول الرئيس التشريع بأوامر بما في ذلك في المسائل التي تدخل ضمن القوانين العضوية، غير أن هذا الاعتراض يفتقر للموضوعية لأن المادة المذكورة جاءت ضمن الأحكام الانتقالية و ليست دائمة، في حين أن النص الدائم المتعلق بالقوانين العضوية يوحى باستثناء ذلك المجال من التشريع بأوامر.

(32) «يبيد المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان».

(33) المادة 8/120.

الاعتداد بشرط الشغور أو ما بين الدورات.

وهناك مجال القوانين العضوية الذي يحظر التشريع فيه بأوامر. وأخيرا المرتبط بقوانين المالية الذي يمكن اللجوء فيه إلى الأوامر التي لها قوة القانون.

استثناء مجال قوانين المالية من التشريع بأوامر وفق أحكام المادة 124

إن التشريع في المجال المالي بأوامر ينحصر في حالة عدم احترام الأجل المحدد سابقا للموافقة على مشروع قانون المالية، و من ثمة فإنه ليس اختصاصا مطلقا يخص الشغور و ما بين دورتي البرلمان من جهة، و أن الأمر الذي يصدره رئيس الجمهورية، وفقا للإجراءات السابقة، لا يعرض على البرلمان في أول دورة مقبلة عليه بل يكتسب صفة القانون بحكم الدستور و القانون العضوي⁽³⁴⁾، وليس بحكم موافقة البرلمان.

ومن ثمة فإن موضوع قانون المالية (السنوي أو التكميلي) مستثنى من التشريع بأوامر إلا في حالة عدم موافقة البرلمان على مشروع القانون في الأجل المحدد له (75 يوما)، و عندها يصدره رئيس الجمهورية بأمر له قوة القانون دون اشتراط عرضه على البرلمان للموافقة عليه خلافا للأوامر الأخرى المنصوص عليها في المادة 124 من الدستور مع استثناء أوامر الحالة الاستثنائية، و إلا فما هي الحكمة من تخويل رئيس الجمهورية إصدار المشروع بأمر بعد انقضاء أجل 75 يوما المخولة للبرلمان لدراسة المشروع و عدم عرضه عليه للموافقة خلافا للأوامر الأخرى.

كما أن اشتراط عرض الأوامر الأخرى للموافقة يفيد بأن البرلمان يمكنه أن يوافق عليها، فتكتسي شكليا صفة قانون⁽³⁵⁾ أو يرفضها و تعد بذلك لاغية وفقا للفقرة الثالثة من المادة 124 من الدستور، خلافا للأمر المتعلق بقانون المالية الذي يكتسب قوة القانون دون عرضه على البرلمان طبقا للمادة 120 من الدستور الفقرتين 5 و 6 و المادة 44 من القانون العضوي 02-99 المذكور أعلاه، و هي الصفة التي تعفيه من صدور نص قانوني للموافقة عليه خلافا لما يشترط بالنسبة للأوامر الصادرة طبقا للمادة 124 فقرات 1، 2، 3 و 5.

(34) انظر المادة 120 من الدستور فقرة أخيرة و المادة 44 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

- الشغور ينتج عن الحل المقرر لرئيس الجمهورية لتجاوز أزمة بين المؤسسات أو بين الشعب و المجلس. و ذكر المجلس فقط لأن مجلس الأمة لا يجوز حله و لا يمكن أن يكون محل شغور إلا إذا وقع انقلاب و جمد العمل بالدستور.

(35) يتم ذلك بتقديم مشروع قانون للموافقة على الأمر و بموجب ذلك تضاف عليه صفة القانون.

مما سبق يتضح لنا بأن المؤسس الدستوري لم تتجه نيته بتاتا إلى إقرار حق الرئيس في التشريع بواسطة الأوامر في مجال قانون المالية، لأن القول بذلك يعني أن البرلمان يمكنه أن يرفض الموافقة على تلك الأوامر فتصبح لاجية (المادة 124 الفقرة الثالثة)، و من ثمة تحرم الدولة من ميزانيتها و تفتقد للموارد المالية التي تواجه بها متطلبات حسن سيرها، ذلك أن الدستور لم يحدد كيفية مواجهة احتمال هذا الرفض بأن تعاد مثلا مناقشة النص و عرضه من جديد للموافقة، و هو ما يؤكد نية المؤسس الدستوري على عدم إدراج قوانين المالية ضمن القوانين التي يمكن أن تصدر في شكل أوامر وفقا للمادة 124، و هذا الاستنتاج الموضوعي لا ينصرف فحسب لقانون المالية السنوي و إنما أيضا ينطبق على قانون المالية التكميلي الذي درجت السلطة التنفيذية على اللجوء إليه عمليا خرقا للدستور⁽³⁶⁾ على اعتبار أن القانون رقم 84-17 الذي يعدّ قانونا عضويا بحكم الدستور (المادة 180) يدرج القوانين المالية التكميلية ضمن القوانين المالية كذلك و تخضع بالتالي لنفس أحكام الدستور.

و قد يرى البعض بأن احتمال رفض الأوامر منعدم لوجود أغلبية رئاسية، و هو رأي مرجوح و معيب لأن القراءة الدستورية العلمية تقوم على اعتماد أن المؤسس الدستوري قدّر، عند صياغة القواعد الدستورية، حالات وجود أغلبية رئاسية أو العكس، و أن القول بغير ذلك يتجافى و المنطق.

وإذا تعمقنا في البحث نجد أن واضع الدستور قد أخذ كثيرا من الأحكام الخاصة بالموضوع من الدستور الفرنسي⁽³⁷⁾ الذي لا يجيز اللجوء إلى الأوامر الترخيضية من البرلمان Autorisation طبقا للمادة 38⁽³⁸⁾ سواء في مجال قانون المالية أو قانون الضمان الاجتماعي و القوانين العضوية، و أكد ذلك المجلس الدستوري الفرنسي حيث أقر بأنه خارج الإطار المحفوظ الخاص بالقوانين العضوية و قوانين المالية و قوانين تمويل الضمان الاجتماعي، فإن كل المواد الأخرى التشريعية يمكن

(36) صدر أول أمر يتعلق بقانون المالية التكميلي في عهد الرئيس بوتفليقة تحت رقم 02-01 مؤرخ في 25/02/2002 و منذ 2005 يلجأ الرئيس كل سنة لإصدار أوامر خاصة بالموضوع و هي : الأمر 05-05 ثم 06-04 ثم 03-07 ثم 02-08 ثم 01-09 و 01-10 لسنة 2010.

(37) انظر المواد 45 و 47 و 47-1 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(38) تطلب الحكومة اعتمادا على المادة 38، الترخيص لها بموجب قانون لتنفيذ برنامجها، فتتخذ أوامر لذلك في مجلس الوزراء و تدخل أصلا في مجال القانون في أجل محدد و تدخل حيز التنفيذ بمجرد نشرها، ولكنها تصبح لاجية Caduc في حالة عدم تقديم مشروع المصادقة أمام البرلمان قبل الأجل المحدد في قانون الترخيص، و لا تعدل بعد المصادقة إلا بقانون طالما كانت مواضعها تدخل في ذلك المجال (م 38).

أن تكون محل ترخيص مهما كانت أهميتها و مهما كان سمو مبادئها⁽³⁹⁾.
والمعلوم أن الترخيص قد يكون مباشرة بموجب أحكام الدستور صراحة⁽⁴⁰⁾
لمواجهة عجز البرلمان عن الموافقة في الأجل على القوانين ذات الصلة.
ويبدو أن واضع الدستور الجزائري قد استوحى من الدستور الفرنسي عديد
الأحكام بحيث نجده أقر فقرتين خاصتين بقانون المالية أين حدد أجل وجوب تسلم
المشروع من الحكومة التي عليها أن تقدمه إلى البرلمان قبل 75 يوما لتتمكن من
اللجوء إلى الأمر الذي تكون له قوة القانون⁽⁴¹⁾ في حالة عدم تمكن البرلمان من
الموافقة و المصادقة⁽⁴²⁾.

و بمفهوم المخافة فإن البرلمان هو الذي يناقش قانون المالية و يصادق عليه
وجوبا خلال ذلك الأجل و إلا رفع يده عليه بنص الدستور ليتولى رئيس الجمهورية
إصداره بأمر له قوة القانون و أثر ذلك على مكانة و سلطة البرلمان، الذي عليه
للحفاظ على تلك السلطة، العمل على إقرار النص في آجاله، و من ثمة يثور التساؤل
كيف قيد واضع الدستور البرلمان بأجل و إجراءات و سمح بنقل الاختصاص
إلى الرئيس لتمكين الدولة من تحصيل الموارد المالية لتسيير شؤونها خلال السنة
المقبلة، بموجب أمر له قوة قانون المالية في حالة عدم المصادقة عليه من طرف
البرلمان؟ و هل المراد من ذلك إجباره على المصادقة في الأجل المحددة ضمانا
لصدوره في شكل قانون و إلا سيتولى ذلك رئيس الجمهورية، و هو ما يعني أن
هذا الأخير يلجأ إليه عند الضرورة بسبب إخلال البرلمان بواجباته كونه لم يتمكن
رغم الأجل الطويلة (75 يوما)، من الموافقة على القانون الذي لا تسيير أمور الدولة
بدونه. و هو قول معقول طالما أن المؤسس في هذه الحالة سحب النص من البرلمان
و أسنده للرئيس، و بذلك يكون قد سحب أيضا منه اختصاصا مؤقتا بتقرير أن الأمر
بمجرد صدوره لا يصبح نافذا و ملزما كغيره من الأوامر فحسب و إنما يكتسب قوة
القانون و بالتالي فإنه سوف لن يعرض على البرلمان لممارسة اختصاصاته المقررة
في المادة 2/124 و 3، المتمثلة في الموافقة.

(39) قرار المجلس ليوم 2003/07/02، كان ذلك القرار نتيجة إخطار أعضاء من مجلس الشيوخ حول المبالغة في
اللجوء إلى الأوامر، و الذي أكد في قراره الخاص بقانون 2004/12/09 (قرار رقم: 2003-473 JDC 26/06/2003
و -506 2004 02/12/2004 JDC).

- Guillaume (M): op.cit p. 123 -

(40) كما هو الحال في فرنسا في أوامر الميزانية (مادة 47) و المتعلقة بتمويل الضمان الاجتماعي (مادة 471).

(41) الفقرة 8 من المادة 120 و المادة 44 من القانون العضوي فقرة أخيرة.

(42) الموافقة من المجلس الشعبي الوطني و المصادقة من مجلس الأمة.

و لتأكيد حرص المؤسس على وجوب صدور النص كأمر له قوة قانون المالية، فإن واضع الدستور أحال كفييات و ضبط الآجال على القانون العضوي المنصوص عليه في المادة 115 من الدستور⁽⁴³⁾ الذي بين بوضوح نيّة المؤسس الدستوري وإرادة المشرع في المادة 44 الواردة في الفرع السادس⁽⁴⁴⁾ بقولها «يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور».

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة و أربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه.

يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه، خلال أجل أقصاه (20) يوما. و في حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة متساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه.

في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية».

فإذا قمنا بعملية حساب المدة التي تستغرقها دراسة مشروع قانون المالية نجدها تساوي 75 يوما خلافا لما هو الحال بالنسبة للقوانين التي تدخل ضمن أحكام الفقرة 4 من المادة 120 أين نجد اللجنة تتمتع بكامل الوقت في دراسة النص المختلف بشأنه، بل إنها تجتمع خلال العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ طلب الحكومة⁽⁴⁵⁾.

و من هنا يمكننا استنتاج مدى حرص المؤسس، ظاهريا، على إشراك البرلمان في ممارسة سلطاته بدراسة و مناقشة قانون المالية و المصادقة عليه أصلا، و أن الاستثناء و الضرورة الملحة خول رئيس الجمهورية إصدار المشروع بأمر له قوة قانون المالية، بما يعني نقل الاختصاص التشريعي في هذا المجال إلى الرئيس.

و رغم الإقرار ظاهريا بسلطة البرلمان، أصلا، في ممارسة اختصاصه المالي، فإن واضع الدستور، مع ذلك فتح الباب على مصراعيه سياسيا و عمليا لصالح رئيس الجمهورية بحيث يرتب الأوضاع بما يمكنه من الاستثناء على هذا الاختصاص

(43) المادة 120 فقرة أخيرة «تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدستور».

(44) الفرع السادس من القسم الثاني الخاص بإيداع مشاريع و إقتراحات القوانين و دراستها في اللجان و الذي يضم موضوع التصويت بدون مناقشة الخاص بالأوامر المقصودة في المادة 124.

(45) المواد من 87 إلى 97 من القانون العضوي.

كلما لاحظت الحكومة بأن أغلبية المجلس الشعبي الوطني قد حادت عن توجهات الحكومة بأن أدخلت تعديلات على مشروعها بشكل لا يتماشى ورؤيتها، فتوعز لممثلي الرئيس بعرقلة المصادقة على النص الوارد من المجلس الشعبي الوطني وحتى النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء، فتفتح بذلك الباب على مصراعيه أمام رئيس الجمهورية لإصدار أمر قانون المالية براحة في إطار أحكام الدستور.

و إذا كان الأمر بسيطا بهذا الشكل، فلماذا يقر المؤسس إمكانية اللجوء إلى الأوامر طبقا للمادة 124 في المسائل المالية كما في غيرها وفق ما ذهب إليه البعض، و هي المادة التي تشترط وجوب الموافقة على الأوامر من قبل البرلمان والتي تفيد بالضرورة إمكانية الرفض و بالتالي حرمان الدولة من موارد تسيير شؤونها. وقد يرى البعض بأن هذا الاحتمال مستبعد في ظل النظام الحالي المتحكم بشكل مطلق في المؤسسات و الأحزاب و حتى الأشخاص، لكن الدستور -أساسا- لم يوضع لمرحلة معينة و إنما لمدة أطول قد تتغير معها المعطيات و الظروف السياسية، بل قد يذهب البعض إلى القول بأن هذا الاحتمال مستحيل الحدوث حتى من طرف معارضة متشددة لأنها تخشى الحل، تفضل الموافقة على الأمر تجنباً لحرمان الدولة من مواردها المالية و لو أن مضمون النص لا يتماشى و رؤاها، و هو رأي مقبول نظريا، لكن لماذا يغامر المؤسس بإقرار إمكانية المعارضة في هذا الموضوع نظرا لأهمية و خطورة عدم الموافقة، و قد أقر إمكانية تجنب هذه الوضعيات المستعصية الحل و أثرها على استقرار النظام و المؤسسات.

و مادام الأمر كذلك فلماذا يحرم المؤسس الدستوري البرلمان من مناقشة مشاريع قوانين المالية بنوعها السنوية و التكميلية باعتبارها أهم اختصاصات البرلمان في العالم و إقرار اللجوء إلى الأوامر طبقا للمادة 124 من الدستور مادامت هناك إمكانية لتجنب حرمان الدولة من تحصيل الموارد المالية لمواجهة نفقاتها في السنة المقبلة طبقا للمادة 120 الفقرات 7 و 8 و 9 و المغامرة بتمكين السلطة التنفيذية اللجوء إلى أوامر المادة 124 التي تقع تحت طائلة احتمال رفضها لاسيما و أن واضع الدستور لم يحدد طريقة أخرى بديلة لمواجهة تلك الحالة خلافا للمواضيع الأخرى التي يمكن تأجيل الفصل فيها أو إعادة طرحها من جديد على البرلمان في حالة رفضها كأوامر.

لقد آثرنا طرح هذه الاقتراحات لنصل إلى أن واضع الدستور إقتداء بالمؤسس الدستوري الفرنسي قد خص رئيس الجمهورية باللجوء إلى الأمر ذو القوة القانونية ضمانا لحسن سير الدولة في مجال قانون المالية⁽⁴⁶⁾ متجنباً بذلك إدراج هذا الموضوع ضمن المادة 124 بفقراتها الثلاث الأولى و الفقرة الأخيرة إذ كان بإمكان المشرع في المادة 44 من القانون العضوي تأكيد ما جاء في الفقرة 7 من المادة 120 من الدستور بالاعتصام على استعمال مصطلح الأمر دون أن يضيف له «قوة قانون المالية»، ما يعني أنه لا يعرض للموافقة. و هنا أيضا قد يرى البعض بأن الأوامر أصلا تتخذ في حالة الشغور أو ما بين دورتي البرلمان و أن الأمر المناقش أعلاه يتخذ أثناء دورة البرلمان و أن هذا الأخير عجز عن إصداره، و من ثم، عقابا له، أقر المؤسس للرئيس إصداره، و جاء المشرع ليؤكد ذلك بإضفاء صفة قانون المالية عليه!.

وإذا كنا قد انتهينا -حسب وجهة نظرنا- إلى استبعاد اللجوء إلى الأوامر المتعلقة بقانون المالية فيما بين دورتي البرلمان التي قد تدوم كحد أدنى شهرين و كحد أقصى 4 أشهر⁽⁴⁷⁾، فهل يمكن استبعادها أيضا في حالة الشغور التي تدوم دستوريا ثلاثة (03) أشهر؟⁽⁴⁸⁾.

إذا اعتمدنا على المبررات السابقة فإن تلك الأوامر تستبعد لكون المدة قصيرة وأن الحل الذي يكون نتيجة خلافات سياسية تسبب في حدوث أزمة تعرقل حسن السير العادي للمؤسسات، فإن بوادرها لا تخفى على رئيس الجمهورية و كذا نتائجها، و من ثمة فإنه يقدر مدى حاجته من عدمها للمجلس الشعبي الوطني المعارض لسياسته، و على ضوء تلك الحاجة يحدد تاريخ الحل خاصة و أن تلك المعارضة لا تعطل صدور مشروع قانون المالية السنوي أو التكميلي بموجب أمر له قوة (46) قانون المالية السنوي أو التكميلي.

(47) تنص المادة 118 من الدستور على «يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، و مدة كل دورة أربعة (04) أشهر على الأقل.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية... و تختتم... بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي أستدعي من أجله»، و تنص المادة 1/5 و 4 من القانون العضوي 99-02 على «يجتمع المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في دورتي الربيع و الخريف. تدوم كل دورة عادية خمسة (05) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها».

(48) تنص المادة 129 من الدستور على «يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس مجلس الأمة، و الوزير الأول.

و تجرى الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر».

رأينا بأن الأوامر المتعلقة بقانون المالية في فرنسا لا يسمح باللجوء إليها في إطار قانون ترخيص، و مع ذلك فإن المادة 12 من الدستور تخول رئيس الجمهورية حل البرلمان.

القانون في حالة معارضة البرلمان له بأي شكل سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أو هما معاً، وبعدها يصدر قراره بالحل و تنظيم انتخابات تشريعية في آجالها⁽⁴⁹⁾، إذ من المعلوم أن دورتي البرلمان الربيعية و الخريفية تتعقد وفقاً للقانون العضوي في وقت يسمح فيه بعرض مشروع قانون المالية السنوي أو التكميلي على البرلمان و دراسته بكل راحة من حيث الوقت⁽⁵⁰⁾.

أما إذا لجأ الرئيس خلال تلك الظروف أو غيرها للدعوة إلى انتخابات مسبقة، فإن المجلس في هذه الحالة يبقى مستمر الوجود إلى حين انتخاب المجلس الجديد حيث تنتهي حينئذ مهمة سلفه، و من ثمة لا حاجة للحديث عن الشغور في هذه الحالة.

وبناء على ما سبق و غيره نصل إلى التقرير بأن التشريع بواسطة الأوامر في مجال قانون المالية السنوي أو التكميلي بالاعتماد على المادة 124 من الدستور يعد خرقاً لأحكام الدستور يستوجب المسؤولية⁽⁵¹⁾.

والجدير بالذكر أن تجاوز أحكام الدستور لم يتوقف عند إصدار الأوامر المتعلقة بقوانين المالية التكميلية، كما يدل عليها اسمها و إنما تخطى ذلك إلى تضمين بعض الأوامر كالأمر المتعلق باستيراد البطاطا إعفاءات من الضرائب، مع العلم أن ذلك من اختصاص البرلمان التشريعي الذي يدخل في قانون المالية (المادة 12/122 و 13 من الدستور)، والأدهى من ذلك أن لا يعرض النص على مجلس الوزراء. فقد أصدر رئيس الجمهورية أمراً تحت رقم 04-07 مؤرخ في 19 غشت 2007 يتعلق

(49) إذا كان الشغور ناتج عن تصرف غير دستوري مثلما حدث في 1992/01/11 أو رفض الرئيس بعد الحل إجراء الانتخابات تحت أي مبرر غير دستوري، فإن مسؤولية الرئيس تتأكد دستوريا لكونه أوصل البلاد إلى حكم لا يعير اهتماماً لإرادة الشعب صاحب السيادة الذي أسند له مهمة حماية الدستور، ما يستدعي محاسبته على خرق إرادة من أوصله للسلطة لأن مثل ذلك التصرف لا يمكن إلا أن يوصف بأنه تمهيد لديكتاتورية نظراً لا احتكار السلطة و شخصتها خارج أحكام الدستور.

(50) تنص المادة 5 من القانون العضوي «يجتمع المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف. تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس.

تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر».

فاذا كان الأمر يتعلق بقانون المالية الذي يمضى في نهاية ديسمبر، يقدم في الأجل لأن بداية الدورة تكون في سبتمبر ويمكن أن تستمر إلى غاية بداية فبراير (الفقرة الرابعة من المادة 50 المذكورة أعلاه). و إذا كان الأمر يتعلق بقانون المالية التكميلي الذي يكون عادة نصف سنوي، فففس الملاحظة تنطبق من حيث الأجل التي تبتدئ في بداية مارس ويمكن أن تستمر إلى بداية أوت ما يسمح بعرض ذلك المشروع على البرلمان و الحصول على قرار منه.

(51) سبق أن أعلمت الجهة المختصة بإصدار الأوامر بأن اللجوء إلى الأوامر في المجال المالي يعد خرقاً للدستور.

بإعفاء مؤقت لعمليات استيراد البطاطا الطازجة أو المبردة و الموجهة للاستهلاك من الحقوق الجمركية و من الرسم على القيمة المضافة(52)، و هو الأمر الذي أمضى في اليوم الموالي لانتهاؤ الدورة الربيعية للبرلمان بغرض تجنب عرضه للمناقشة و ما سيثيره من انتقادات لاذعة للسلطة التنفيذية لتقصيرها للحيلولة دون حدوث ما اصطلح على تسميته «بأزمة البطاطا» و التراجع عن الحقوق الجمركية و الرسوم مؤقتا المقررة سابقا و تحميل الحكومة ذلك التقصير و أثر ذلك على مكانتها، و قد تختفي المعارضة وراء ذلك لضرب المؤسسة التنفيذية كلها بدعوى أنها إذا كانت عاجزة عن حل مشكل بسيط كالبطاطا، فكيف لها أن تدعي بأنها قادرة على تسيير الدولة كلها و مواجهة مشاكل المجتمع المعقدة المتزايدة أنيا و مستقبلا.

ثم إن مجلس الوزراء لم يعقد فعلا منذ 13 جوان و من ثمة يثور التساؤل عن كيفية تمرير الأمر دون مروره على اجتماع مجلس الوزراء، ما يعد خرقا للدستور يستوجب المسؤولية. و لم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل إن الجريدة الرسمية أكدت ذلك التجاوز كتابة بقولها «و بعد الاستماع إلى مجلس الوزراء...» (53).

(52) حدثت أزمة حادة في تلك الصائفة بفقدان المادة الأساسية لحياة المواطنين البسطاء، و بدلا من التنبؤ و حل المشكل في وقته بقيت الجهات المعنية مترددة إلى أن أستقحل الوضع، فاضطرت السلطة تحت الضغط إلى ذلك الإجراء الذي كان من الممكن تجاوزه في حينه، و أصدرت ذلك الأمر الذي مكّن حقا من حل المشكل لكنه من جهة أخرى تسبب في خسائر مالية للدولة و أثر معنويا على السلطة التي وصفت بالعاجزة عن حل مشكل ندرة البطاطا، فضلا عن أن الإجراء تسبب في استيراد سلعة غير صالحة للاستعمال البشري في بعض الحالات (بطاطا الخنازير) و مكن المستوردين من مضاعفة مداخيلهم من خلال إعفاء الرسم على سلع مغشوش بعضها منها. للعلم فقد نيهت السلطة بعدم دستورية النص دون جدوى.

(53) إلا إذا كان الرئيس يرى بأن مجلس الوزراء يتجسد في شخصه.

و على الرغم مما سبق، فإن النواب، كما تعودوا بما فيهم ممثلو «المعارضة»، لم يثيروا هذه التجاوزات مكتفين بالموافقة⁽⁵⁴⁾ على الأمرين، مع أنه لا يوجد نص يمنعهم من رفضها تمسكا بسمو الدستور و رفضا لخرقه.

القيمة القانونية للموافقة على الأوامر خارج الاستثناءات المذكورة أعلاه و أثرها على مكانة السلطين التشريعية و التنفيذية

لما كانت السلطة التنفيذية تتمتع بالاختصاص التشريعي، إلى جانب البرلمان بواسطة الأوامر التي تعرض عليه في أول دورة مقبلة للموافقة عليها، فإن هذه الأوامر تكتسب الصفة الإلزامية بمجرد إصدارها، و بالتالي المسألة لا تبقى معلقة على موافقة البرلمان، ذلك أن الدستور لا يمنح أية سلطة للبرلمان لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية في مجال التشريع بل إنه يقيد من سلطته من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة و في أول دورة، و هذا ما أكده النظام الداخلي للبرلمان و التطبيق العملي، مما يقضي على فكرة الاعتماد على أحد المعيارين الشكلي أو المادي للتمييز بين أعمال التشريع و أعمال التنظيم في هذا المجال، ذلك أن الموافقة لا تضيف على الأوامر الصفة التشريعية نظرا لاكتسابها تلك الصفة بموجب النص الدستوري.

و عليه فإن المعيارين يكملان بعضهما البعض⁽⁵⁵⁾، و هذا معناه تمتع السلطين بسلطة التشريع، و إن كان الاختلاف يبدو في التسمية حيث يسمى تشريع الرئيس بالأمر، و تشريع البرلمان بالقانون، إذ أن هذا الأخير لا يمارس سلطة المراقبة بالموافقة على أوامر الرئيس، فينقلها بالتالي من مجال الأعمال الإدارية إلى الأعمال التشريعية، بل إنها أعمال تشريعية بمجرد صدورها من الرئيس، مما يحول الموافقة إلى إجراء شكلي، ذلك أن القاضي يستوحي منها أحكامه و لا يستطيع أن يلغيها،

(54) قانون 09-07 مؤرخ في 7 رمضان 1428 الموافق 2007/12/19 يتضمن الموافقة على الأمر 03-07 المؤرخ في 9 رجب عام 1428 الموافق 2007/07/24 و المتضمن قانون المالية التكميلي.

قانون 07-10 مؤرخ في 7 رمضان 1428 الموافق 2007/12/19 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 04-07 المؤرخ في 6 شعبان 1428 الموافق 2007/08/19 و المتعلق بالإعفاء المؤقت لعمليات إستيراد البطاطا الطازجة و المبردة و الموجهة للاستهلاك، من الحقوق الجمركية و من الرسم على القيمة المضافة.

(55) يرى العميد أحمد محيو أن موافقة البرلمان تسمح له تفحص ما إذا كان الرئيس قد تعسف لقبول الأمر فتستمر آثاره، أو رفضه فيضع حدا لتلك الآثار، و إن كان يعتبرها أعمالا تشريعية.

انظر ملحق كتاب «محاضرات في المؤسسات الإدارية» الطبعة الثانية- ديوان المطبوعات الجامعية 1979 ص- 529

أما البرلمان فيوافق عليها أو يرفضها كاملة، و في حالة الموافقة تخضع من حيث التعديل و التنمية و الإلغاء لنفس الإجراءات التي تطبق على القوانين الأخرى.

و إذا كان الأمر كذلك فإن التساؤل الذي يبقى مطروحا هو: ما الفائدة من الموافقة عليها؟ هل المقصود من وراء ذلك أن البرلمان بمجرد انعقاده يسترد سلطته، و ذلك بالموافقة على الأوامر، و منع الرئيس من التشريع خلال دورات البرلمان؟.

الحقيقة أن هذا التساؤل له أهمية خاصة إذا علمنا أن المادة التي تمنح الرئيس حق التشريع تقيد مدته، فهو لا يستطيع أثناء الدورات أن يشرع، و أن الصياغة تفيد استرداد البرلمان سلطته عند بدء دورته، ذلك أن القول بوجود عرض النص للموافقة يعني أن الرئيس يلتزم بذلك و إلا ترتب عن امتناعه مسؤولية⁽⁵⁶⁾، فنحن لسنا مع القائلين بأن ذلك الفعل لا يرتب جزاء في غياب محكمة عليا للدولة و تشجيع الرئيس على مخالفة الدستور، مع أنه وفق النص الدستوري يمكن إنشاؤها بموجب مشروع أو اقتراح قانون عضوي طالما أن النص الأساسي قد أنشأها⁽⁵⁷⁾، أما القول بحرية الرئيس وتأكيد ذلك بالتأييد لعدم وجود هيئة لمحاسبته، فإن ذلك من شأنه أن يخدم تركيز السلطة و يقيض التوجه الديمقراطي لتدعيم و إعادة الممارسات السابقة على دستور 1989.

و الثابت عمليا أن السلطة التنفيذية تلجأ إلى الأوامر في غالب الأحيان بمجرد انتهاء الدورة بما يفيد أنها لا ترغب في طرح النص على البرلمان كمشروع لاعتبارات سياسية، لأن تلك النصوص ذات أهمية و قد تتسبب في حدوث خلافات أثناء مناقشتها، فتفضل طريقة الأوامر⁽⁵⁸⁾.

و إذا كان الدستور لا يبين لنا الطبيعة القانونية التي تكون عليها تلك الأوامر عند عدم عرضها، فهل معنى ذلك أنها تفقد طبيعتها القانونية المحددة في الدستور، و كيف و متى و ما هي الجهة التي تختص بإصدار ذلك الحكم أم أنها تبقى متمتعة

(56) مسؤولية سياسية.

(57) المحكمة العليا للدولة نصت عليها المادة 158 من الدستور.

(58) صدرت عدة أوامر في الفترة الممتدة من 2001 إلى 2010 على التوالي: 1- 2- 3- 4- 4- 4- 5- 5- 3- 5، و هي أوامر تخص مواضيع هامة كالمالية، النقد و القرض، الجنسية، الأسرة، القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المناجم، قانون عضو البرلمان، استيراد البطاطا (المعدل لقانون المالية بإلغاء ضرائب و رسوم)، شروط منح الامتياز على الأراضي، المياه، مجلس المحاسبة، الوقاية من الفساد و مكافحته، مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج.... الخ.

بصفتها القانونية السابقة، و هو الرأي الأرجح حسب رأينا⁽⁵⁹⁾، مما جعلنا نتساءل مرة أخرى عن مدى أهمية عرض هذه الأوامر على المجلس للموافقة عليها و في الدورة الأولى المقبلة له بالتحديد؟.

فمن المعلوم أن النصوص سألقة الذكر لا تقيد المجلس بمنعه معارضة الأوامر خلافا لمناقشتها مما يجعل التساؤل حول مدى حريته في رفضها قابل للنقاش، إلا أن ذلك يدفعنا إلى وجوب التمييز بين جانبيين: الجانب القانوني و الجانب السياسي.

1 - الجانب القانوني:

إن قراءة النصوص ظاهريا تبدو في صالح الرئيس لأنها تتحدث عن الموافقة لا غير، و عليه يحق للرئيس أن يعترض استنادا على ذلك النص، بدعوى أن الدستور لا يتحدث إلا عن الموافقة دون المعارضة.

غير أن قراءة النصوص بإمعان يستشف منها عدم منع المجلس معارضة الأوامر، خاصة و أنها أعمال تشريعية تدخل أصلا في اختصاصه مما يؤدي إلى عدم ظهورها في الشكل القانوني (كقانون) المعروف إلا بعد الموافقة. و من ثمة هل يمكن أن نفسر عدم الموافقة برفض الأوامر تجعلها لاغية.

المؤكد أن هذا الرأي هو السليم و الذي يتماشى مع النص القاضي بأنه « تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان»⁽⁶⁰⁾، مما يفيد بأن السلطة التنفيذية -أصلا- مقيدة في ممارسة هذا الاختصاص و أن عليها تحاشي التطرق لما قد يدفع البرلمان - صاحب الاختصاص- إلى رفض تشريعها، و من ثمة يعد لاغيا، و ما ينجم عن ذلك من ظهور بوادر تفوق البرلمان على السلطة التنفيذية ومراقبتها. غير أن هذا الاستنتاج يصطدم مع حالة عدم عرض الأمر إطلاقا على البرلمان، و ما ينجم عن ذلك من تناقض بين بقاء النص ساري المفعول غير المعروض على البرلمان و النص الذي لم يحز الموافقة مما يجعله لاغيا، و هو الموقف الذي يحتمل أن يشجع السلطة التنفيذية، إذا تنبأت بفشل تمرير أي أمر، على الامتناع

(59) يبدو أن هذه الطريقة مستقاة من النظام الفرنسي، لكنها أفرغت من محتواها ذلك أن التشريع بالأمر ناتج عن تفويض، على أن يدرس فيما بعد، و قد يرفض، خلافا للنظام الجزائري الذي سمح للمؤسسة التنفيذية بالتشريع و لم يمنح للمؤسسة صاحبة الاختصاص الأصل وسائل لمراقبتها، ففضى بذلك على مزاي التشريع بطريقة الأوامر و لم يراع الأسباب التي أدت إلى إقراره و لا نتائجه، و أبقى على عيوبه المتمثلة في منح اختصاص التشريع لجهة أخرى كان من المفروض أن تراقب كل أعمالها ذات الطابع التشريعي من قبل المؤسسة التشريعية.

(60) الفقرة 3 من المادة 124 من دستور 1996.

عن عرضه ضمانا لاستمرارية آثاره. و هل يحق دستوريا في هذه الحالة للمجلس الشعبي الوطني اقتراح قانون للموافقة على الأمر الذي لم يعرض على البرلمان في حينه؟! .!

و يبدو أن الحل الأمثل -كاقترح- يكون بعرض الأمر في أجل محدد بعد صدوره على مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحيله على اللجنة المختصة لإعداد تقرير بشأنه تهيئة لعرضه على الجلسة في الدورة الموالية في أجل كحد أقصى و إلا عد الأمر لاغيا.

2 - الجانب السياسي

إذا كان بالإمكان في هذا المجال معارضة البرلمان للرئيس في الجانب القانوني، فإن ذلك يبدو مستبعدا في المجال السياسي ذلك أن نظام الحكم يقوم عمليا على التعددية في إطار الواحدية مما يجعل البرلمان مكملا للسلطة التنفيذية و ليس سلطة موازية تواجهها بمعارضة تصرفاتها غير الدستورية.

الموافقة ليست وجوبية على كل الأوامر التشريعية

سبق أن بينا بأن الأوامر المتعلقة بقوانين المالية في ظل دستور 1996 التي تتخذ في إطار حكم الفقرة 8 من المادة 120 من الدستور تكتسب قوة قانون المالية، ومن ثمة لا تحتاج إلى عرضها للموافقة على البرلمان بعد أن فشل في إقرار النص كقانون للمالية وفقا لأحكام الفقرات 1 و 2 و 3 و 4 و 5 و 6 و 7 من المادة 120 من الدستور و المادة 44 من القانون العضوي، و أن الأوامر المتخذة أيضا في إطار أحكام المادة 93 من الدستور المنظمة للحالة الاستثنائية لا تحتاج هي الأخرى لعرضها على الموافقة كونها وقتية و ليست دائمة، و تنتج آثارها بمجرد صدورها و لا تحتاج لعرضها على البرلمان بغرض الموافقة لوقيتتها و ضرورتها لمواجهة حالة استثنائية مستعجلة، إذ رغم نص الدستور على أن البرلمان يجتمع وجوبا، إلا أن الظروف لا تسمح بعرض الأوامر المتخذة في ذلك الإطار على البرلمان لدراستها على مستوى اللجنة المختصة و إعداد تقرير بشأنها

و عرضها للموافقة على المجلس الشعبي الوطني و كذلك على مجلس الأمة، مع احتمال رفضها و ما ينجم عن ذلك من آثار خطيرة على المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها، و لا أدل على ذلك من تسبيقها على الحكم القاضي

بأنه تعتبر لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ما يؤدي إلى التسليم بالزامية الأوامر المتخذة في هذا الإطار بمجرد عرضها على مجلس الوزراء و إصدارها وأنها لا تعرض على البرلمان للموافقة.

و الجدير بالذكر في هذا المجال أن النص في الدستور على إمكانية صدور مشروع الحكومة في شكل أمر له قوة قانون المالية قد يبدو، من خلال القراءة السطحية دون الحاجة لعرضه للموافقة، أن الهدف الأول و الأخير منه هو توفير الوسائل المالية للحكومة لمواجهة المتطلبات المالية للسنة المقبلة، و لكن الحقيقة أن هناك هدف آخر يتمثل في تمكين الحكومة دستوريا من تجاوز الموقف الاستقلالي للمجلس الشعبي الوطني الذي يمكن أن يعبر عنه أثناء أداء وظيفته التشريعية سواء بإلغاء بنود من مشروع الحكومة أو تعديلها بما لا يتفق و رأي الحكومة، فتوعز هذه الأخيرة لمجلس الأمة بواسطة ممثلي رئيس الجمهورية رفض النص الذي حاز موافقة المجلس الشعبي الوطني، و بالنتيجة تأجيل الموافقة عليه في آجاله و تمكين الحكومة من إصدار مشروع الحكومة في شكل أمر له قوة قانون المالية، ما يسمح لها من تحقيق الهدف الخفي من النص الدستوري المتمثل في مواجهة أي موقف يعارضها خاصة إذا كان من أغلبية في المجلس الشعبي الوطني معارضة للسلطة التنفيذية و لو أنها حازت رضا و تأييد أغلبية الشعب !.

أما الأوامر الأخرى التي تتخذ في مجلس الوزراء أثناء حالة الشغور أو فيما بين دورتي البرلمان خارج الاستثناءات المذكورة أعلاه فيجب عرضها على البرلمان للموافقة، و القول بالوجوب مستمد من حكم الفقرة الثانية من المادة 124 من الدستور و المادة 38 من القانون العضوي، مما يستتبع تقرير المسؤولية عن رفض عرضها في أول دورة للبرلمان من أجل الموافقة عليها أو رفضها. و يرى البعض بأن عدم ترتيب جزاء على ذلك ينفي قيام المسؤولية، و هو قول يفتقد للمنطق، ذلك أنه في هذه الحالة يجب أن يرفق كل حكم بجزاء عدم التقيد به، ما يحول الوثيقة الدستورية إلى نص عقابي، فالمفروض أن المؤسسات الدستورية مكلفة باحترام أحكام الدستور، و يستدل على ذلك بصيغة النص، إذ القول بعرض الأمر للموافقة يعني أن الرئيس ملزم دستوريا بذلك دون حاجة لتقرير جزاء. و نعتقد بأن مواقف رجال القانون في دراستهم، بناء على تأويل أحكام الدستور، يتجهون إلى التنظير لصالح تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية رغم ما يتمتع به من سلطات واسعة في مواجهة المؤسسات الأخرى و يغضون الطرف عن النصوص التي يحتمل أن تقيد من سلطاته تلك لصالح البرلمان خدمة لعقلنة النظام، و الأمثلة عن ذلك عديدة

منها تعديل الدستور بموجب المادتين 7 و 10/77⁽⁶¹⁾ والأوامر و الحل والمداولة الثانية و إجراءات التشريع و الإصدار و غيرها.

و يبدو أن الدعوة لإعادة النظر في هذا التوجه قد حان وقتها لأنها سوف تكون و لو نسبيا- في صالح البرلمان و تحث السلطة التنفيذية على وجوب احترام اختصاصات الهيئات الدستورية الأخرى و وجوب الالتزام التام بأحكام الدستور أخلاقيا و معنويا و قانونيا و أن تكون القدوة لغيرها في هذا المجال⁽⁶²⁾.

و المعلوم أن الموافقة تتم بعرض الأمر المحال من رئيس الجمهورية على مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحيله على اللجنة المختصة في كل غرفة التي تعد تقريرها و تعرضه على الجلسة العامة للموافقة دون مناقشة أو تعديل و هي نفس العملية التي تتم في مجلس الأمة، فإن حاز عليها اكتسب شكلا صفة قانون و إن رفض عدّ لاغيا، رغم أن مسألة الرفض، إن كانت مقررة دستوريا بمفهوم مخالفة الموافقة، تعترضها عوامل سياسية خاصة في ظل نظام يعتمد على أغلبية حزبية أو تحالف منضبط، و مع ذلك يبقى هذا الاحتمال وارد، إلا أن تحقيقه قد يتم في الغرفتين أو إحدهما فقط دون الأخرى ما يجعله لاغيا، خلافا لما ذهب إليه البعض في صيغة استهزاء، من أن موافقة الثلث الرئاسي من مجلس الأمة على النص كافية لاستمرار العمل بالأمر رغم معارضة المجلس الشعبي الوطني و أغلبية أعضاء مجلس الأمة، و هو رأي مرجوح على اعتبار أن الأمر يعرض من طرف رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان للموافقة التي تعني بالضرورة حيازة النص على الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني و ثلاثة أرباع 4/3 أعضاء مجلس الأمة على الأقل، و أن عدم الموافقة بتلك الصيغة لا تحتاج إلى أي تأويل بالاستناد على المادة 120 من الدستور.

(61) لقد كان موقفنا الشخصي و الرسمي من تعديل الدستور سنة 1996 حين كنا على رأس المجلس الدستوري صريحا، فقد أعلننا رسميا بأن التعديل الدستوري ينبغي أن يتم، إن كان و لا بد، في إطار أحكام الباب الرابع دون غيره لوضوح عنوان الباب و صراحته التي تقيد التقييد و ليس الاختيار.

انظر مقالنا: مدى دستورية اللجوء إلى الاستفتاء كأسلوب للتعديل الدستوري. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإدارية و السياسية و الاقتصادية عدد 2011-1.

(62) أغلب الدراسات خاصة منها الرسائل الجامعية و كعينة من ذلك الدكتورة بن عبو كيران فتيحة في رسالتها المشار إليها أنفا ص 108، 109 و 112، 113 و 116 مع أن النص الدستوري يستعمل فعل الإنزام.

«Les dispositions de l'article 120 de la Constitution s'appliqueront sans nul doute ... et alors l'ordonnance restera toujours en vigueur, en attendant ... des jours meilleurs?»

و القول بوجود دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ما بين الغرفتين قول معيب⁽⁶³⁾، ذلك أن اللجنة تكلف بإعادة النظر في البنود المختلف عليها، وهو ما لا يجوز في الأوامر غير القابلة للتعديل، ومن ثمة فإن الرفض يجعل النص لاغيا و لو كان ذلك من غرفة واحدة⁽⁶⁴⁾، لأن نص الدستور واضح «تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان»، فالأوامر لا تسري عليها إجراءات دراسة و مناقشة مشاريع و إقتراحات القوانين و الموافقة عليها طبقا للمادة 120 من الدستور⁽⁶⁵⁾.

و عليه فإنه، تطبيقا للحكم الدستوري، يعدّ لاغيا الأمر المرفوض، إلا أن إشكالا قانونيا يثار بشأن تاريخ زوال النص مستقبلا، فطالما أنه أحدث آثارا قانونية بمجرد صدوره، تترتب عنه ظهور حقوق مكتسبة، و من ثمة فإن زوال أثره لا يكون بأثر رجعي حفاظا على تلك الحقوق، و إنما يكون من تاريخ رفضه.

و الجدير بالذكر أنه إذا كان احتمال رفض الأوامر يبقى ضعيفا جدا في ظل النظام القائم إلا أنه يمكن أن تحدث حالات استثنائية غير متوقعة خاصة في ظل عدم انضباط النواب في حضور جلسات البرلمان بسبب الإقراط في الثقة أين تستطيع الأقلية بسبب غياب الأغلبية من رفض الأمر، فمن المعروف أن الأوامر في المجلس الشعبي الوطني لدى عرضها للموافقة لا تسترعي انتباه و انشغال الأغلبية خلافا للأقلية، ما يؤدي إلى احتمال رفض الأمر المعروض للموافقة.

63- Kirane (FB) : op. cit p. 89.

-Op. cit p. 90.

«Quant à la caducité, elle sera suspendue jusqu'à une éventuelle convocation d'une commission mixte paritaire par le chef de gouvernement, pour régler le désaccord entre les deux chambres. En attendant...(et cela peut durer)» article 120 se révélera la procédure dilatoire idéale!

(64) الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني أو مجرد 1+4/1 من أعضاء مجلس الأمة.

(65) المادة 120 فقرات 4 و 5 و 6. نذكر طلبتنا بأن الأمر في الجزائر ذو طبيعة تشريعية و ليست إدارية، ما يحول دون إلغائه قضائيا و أن استعمال واضح الدستور لمصطلح «لاغية» يجب أن يقرأ بالمفهوم المقابل للمصطلح باللغة الفرنسية «Caduc»، فلم يستعمل كلمة «تلغى جميع النصوص و الأحكام المخالفة لهذا القانون، فمصطلح «لاغية Caduc» يعني زوال أثر النص بمجرد عدم حصوله على الموافقة دون الحاجة لإصدار نص بلغيه، فحالة الأمر غير الموافق عليه تشبه حالة الوصية التي يتوفى الموصى له، بحيث تصبح الأوامر منعدمة بسبب فقدان حالة الموافقة بقوة النص الدستوري، فكلمة «لاغية Caduc» لا تعني الإلغاء بسبب عيب أصاب أصل صحة الفعل، و هي تشبه حالة قرار حددت آثاره بتاريخ محدد إذ بمجرد حلول الأجل يزول دون حاجة لإلغائه بإجراء آخر.

Cornue (G) : vocabulaire juridique PUF France 1987 p.116 Caduc- انظر تفصيلا معنى