

الصياغة الخاصة للقوانين الأساسية

د. بوغزالة محمد ناصر

إن الصياغة القانونية تعتبر من أصعب ما يواجه الصائغين لكونها تعني بالاهتمام بعدد من الجوانب في لأن واحد:

- صياغة الجمل باختيار المصطلحات المناسبة، مع الأحكام في بناء هذه الجمل من الفعل و الفاعل و المفعول به (تركيب الجملة)، الجملة الأساسية، الجملة الفعلية مع ضرورة الربط بين مختلف المواد.

- التنسيق بين القواعد القانونية الواردة في مختلف التشريعات الداخلية مهما كان نوعها، مع ضمان عدم تعدد أي منها على الأخرى، من حيث الإجراءات و المضمون، و كذلك علاقتها بالاتفاقيات و المواثيق الدولية التي تعتبر الدولة طرفاً فيها.

- تحرير النصوص القانونية بمراعاة الأسانيد المبررة لإصدار نص من النصوص القانونية، مع تحديد الأدوات القانونية الكفيلة بنجاحه و تنفيذه، و ضمان تجسيده من الناحية المالية عن طريق تخصيص غلاف مالي له.

- ضمان اعتماد حلول قانونية بشأن النزاعات التي يمكن أن تتولد عن هذه الصياغة، بالحفاظ على المراكز القانونية التي تم إنشاؤها.

لهذا فإن الصياغة القانونية تعد أكثر أهمية من القاعدة القانونية نفسها محل الصياغة ، و عليه فإن النصوص القانونية مهما كانت تحتاج إلى دقة في الصياغة (عقود، دعاوى، قرارات، إبرام، معاهدات...).

فضلا عن ذلك فإن الأحكام القضائية تحتاج لصيغ قانونية، لهذا فإن الصيغ التشريعية لها خصوصيتها التي هي مجموع الآليات التي يتم من خلالها تحويل الفكرة إلى مشروع ثم إلى تشريع ساري المفعول، الذي تتنوع أشكاله بحسب مكانه ضمن السلم الهرمي لقواعد القانون.

و بهذا الشكل تختلف الصياغة القانونية عن الصياغة التشريعية، لأن الثانية تعتبر في الأصل جزء من الأولى، و حسب الفقه فإن الصياغة التشريعية أصعب من الصياغة القانونية بسبب المشكلات المترتبة عنها، واختلاف الجهات التي تتدخل فيها، بسبب أن الصياغة التشريعية أكثر تقنية وأهمية من الناحية الإجتماعية، لأنها تهم كل مواطن في الدولة، بينما الصياغة القانونية لها مفهوم عام.

ونتيجة لهذا الاهتمام أصبحت صياغة التشريعات تشابه من حيث الصياغة و المحتوى متأثرة ببعضها مع اختلافات جزئية من حيث الإجراءات والمتن، لأن الصانين في العالم يفعلون نفس الشيء تقريبا¹.

وهذا التأثير يؤدي إلى ظهور قوانين إقليمية (منطقة الخليج العربي، المغرب العربي) أملت ظروف دولية عن طريق الاتفاقيات والمنظمات الدولية التي تؤكد على جميع الدول الأعضاء بأن تكيف تشريعاتها مع هذه المواثيق.

و استنادا لهذا المنطق فإن هذه الفكرة ليست جديدة، حيث تذكر الدراسات أن صولون (مشروع أثينا) شرع لاثينا بعد جولة قلم بها لمجموعة من الدول استمرت حوالي 10 سنوات، وهو نفس العمل الذي قام به الفقيه ليكورج (مشروع إسبرطة) في القرن التاسع قبل الميلاد على إثر زيارته لعدد من المدن مثل أسيا الصغرى وكريت ومصر².

1- محمد محمود علي صبرى، أصول الصياغة القانونية. دار الكتب القانونية. مصر 2002. ص 21.

2- المرجع نفسه. ص 24.

وقد سارت لجنة الرجال العشر التي وضعت قوانين الألواح الإثني عشر التي تنقلت من روما إلى بلاد فارس لدراسة قوانينها¹.

ونفس هذا العامل ساهم في تقنين القانون المدني وقانون التجارب، حيث تأثرت الجزائر بتشريع بالبلون 1804، 1807 و كذلك التجربة التشريعية المصرية ذات العلاقة.

ويصدق ذات الكلام في مجال الدستور والأحكام والقوانين الأساسية من حيث المصطلحات والمضامين والصياغة.

وقد لعبت المنظمات الدولية دورا بارزا في هذا الصدد حيث أملت على الدول الأعضاء بإدخال تعديلات على تشريعاتها الداخلية حتى تنسجم مع مواثيقها وتعمق هذا الدور أكثر في ظل العولمة.

وأمام هذه الحقيقة فهل تصاغ النصوص القانونية مع لاختلاف أنواعها بصياغة واحدة، أم أن هناك اختلافات بينها.

وستحاول الإجابة عن هذا التساؤل في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: شكليات تحرير وصياغة القوانين الأساسية.

المبحث الثاني: القوانين الأساسية محل الصياغة.

المبحث الأول: شكليات تحرير وصياغة القوانين الأساسية.

1- المرجع نفسه. ص 24.

- مبروك حسين. تحرير النصوص القانونية الشكل والإجراء بدون جهة إصدار. الجزائر 6991. ص 871 وما بعدها.

المبحث الأول: شكليات تحرير وصياغة القوانين الأساسية.

لقد استقر الأمر في الدولة على إتباع شكليات معينة في الصياغة لكل نوع من أنواع القوانين، وهذا ما يجعل التباين قائما بينها من حيث اسم التشريع والجهة المكلفة بإصداره. السند والتأهيل، المقتضيات، السلطة المختلفة بالتشريع في الدولة، شكل عبارة الإصدار.

وهذه الشكليات لها أحكام مشتركة وأحكام انفرادية تميزها عن غيرها.

لهذا فإننا سنتناول هذا الموضوع في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: العناصر اللازمة للتحرير.

المطلب الثاني: الصائغ.

المطلب الأول : العناصر اللازمة للتحرير.

نشير في بداية الأمر أن هناك قواعد أساسية تحكم النصوص وتحريرها، التي تبقى خاضعة لها تقريبا طيلة فترة سريانها التي هي على سبيل الحصر:

- مبدأ الفصل بين السلطات.

- مبدأ الشريعة.

- مبدأ تدرج القوانين.

- قاعدة توازي الأشكال.

و المقصود بهذه المبادئ أن تحترم النصوص القانونية في إصدارها المنطلقات الحقيقية للتحرير وإلا اعتبرت غير دستورية، وتعين إما تعديلها أو إلغاؤها.

مع أخذ بعين الاعتبار أن النصوص القانونية قد وجدت لكي يكون لها أثرا فوريا وهو الأصل العام (عدم الرجعية) واحترام الحقوق المكتسبة.

والعناصر المذكورة تعتبر مجموعة الشكليات الواجب مراعاتها عند التحرير، وذلك أن القانون يتطلب أن تصاغ قواعد في قالب خاص، حتى يمكن أن ترتب آثارها لهذا

فإن العرف قد جرى على إتباع شكيلات معينة بنصوص كل عما قانوني يجري إصداره، وبهذا فالشكل الذي يتطلبه القانون يشكل في حد ذاته طريقة من طرق الصياغة المادية التي تفرض نفسها على المشرع فتصبح طريقة مستقرة في التعامل لكنها تختلف من تشريع لآخر حسب مكانته.

ولكنها لا تتغير من حيث التشريع الواحد فتتخذ بذلك شكلا رسميا موحدا مع اختلاف الغاية التي يتوخاها كل تشريع (التنبية إلى أهميته، شهر العمل القانوني، طريقة إثباته. حماية الغير، سند الفراغ القانوني، إحداث إصلاح، وضع مخطط...) والمتعارف عليه في مجال الصياغة أن لكل عمل قانوني شكيلات معينة يختلف باعتمادها سواء كنا أمام دستور، قانوني حضري، قانون توجيهي، قانون إطار، أمر، مخطط.

فكل عمل هذه الأعمال يعرفنا عن الجهة صاحبة الاختصاص في إصداره وشكل إصداره وتاريخه وأسانيده، والتقرير الذي يصاحبه:

1- من حيث الجهة المصدرة:

فرئيس الجمهورية يصدر إلا الأمر، المراسيم الرئاسية والبرلمان يصدر القوانين المختلفة (إطار، مخطط، توجيهي، عضوي).

ويصدر رئيس الحكومة المراسيم التنفيذية...

هذه الأعمال لكل منها عنوانا خاصا يجعلها تنفرد عن غيرها (مرسوم رئاسي يتضمن تحديد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية، مرسوم رئاسي يتضمن تعيين شخص...) فضلا عن العنوان فإن هذه الأعمال القانونية لها تاريخ معين يعبر عن السنة التي صدر عنها ورقمه خلال سنة ما.

هذه الطريقة تساعدنا على معرفة نوعية القطاعات التي كانت محل تنظيم أكثر من غيرها وكذلك تساعدنا على القيام بعملية إحصائية للمجالين القانوني والتنظيمي وترتيبهما.

كما تساعدنا أيضا على معرفة بداية العمل بالنص و الهيئة المشرفة على ذلك (بداية تأسيسها وإنهاءها أن وضع حالها وتحويلها أو دمجها إن تم).

2- من حيث أسانيد الإصدار:

التي تسمى المقتضيات القانونية المعتمد عليها في وجود ذلك النص التي تشمل عادة مجموعة من الأعمال (لجنة صاحبة الاختصاص، التقرير المرفق، القطاعات التي يشملها النص، النصوص القانونية المعتمد عليها، الجهات التي قامت بالاستشارة، الاقتراح أو الموافقة...).

وهذه الأسانيد قد يكون العمل بها ثابتا خلال فترات زمنية معينة. وقد يكون الأمر على خلاف ذلك. وهذا ما عرفه الأمر في ظل تطبيق دستور 1976 فإن الأمر يحمل في مقتضياته (باسم الشعب، والإشارة إلى الميثاق الوطني) واقتصر هذا النظام على مرحلة تطبيق دستور 1976 لا غير.

وهذه الأسانيد يمكن أن تكون قليلة وهو الأمر المؤلف ويمكن أن تكون كثيرة التي تختلف في ظل النص الواحد، وهكذا نجد القانون التوجيهي الخاص بالمدينة لسنة 2006 تعددت في ظله المقتضيات لتصل إلى 29 ليدل على مختلف التشريعات التي لها علاقة به وكذلك الجهات التي يخاطبها.

ثم إن هذه المقتضيات تختلف طريقة الإشارة إليها:

الرئيس (إن رئيس الجمهورية)

الدستور (بناء على الدستور)

البرلمان (بعد موافقة البرلمان)

التقرير (بناء على تقرير وزير ما...)

القوانين (بناء على...)

الأمر (بمقتضى) و أحيانا (الإطلاع على الأمر...) و أحيانا حتى القوانين يشار إليها

(بمقتضى).

الإتفاق (بعد الإطلاع على إتفاق...)
ولهذا فإن البناءات و المقتضيات لا تحملها معايير معينة ضابطة للعمل لتدلنا
متى نستخدم (أن ، بناء ، وبمقتضى...)
ولكن عموما فإن هذه البناءات جزء منها ثابت في الإستعمال فاصطلاح (أن) ظل
دون تغيير بالنسبة لرتب الجمهورية ورئيس الحكومة.
على خلاف ذلك بصدد مصطلح (بمقتضى).
ثم إن سند الإصدار يدل على الجهة المصدرة للعمل فالرئيس مثلا يترك إصدار
القانون العضوي إستنادا للمادة 124 والمراسيم الرئاسية المادة 77/06 من الدستور).
والأعمال المذكورة يشترط أن تخضع لقاعدتين وهما التدرج القانوني والتسلسل
الزميني لظهورها.

3- شكل الإصدار:

يختلف هذا الشكل باختلاف النص:
الدستور يصدر الدستور الآتي نصه.
القانون العضوي يصدر القانون الآتي نصه.
القانون يصدر القانون الآتي نصه.
الأمر يصدر الأمر الآتي نصه.
المراسيم (يرسم)
القرارات (يقرر)

4- من حيث التبويب:

الأصل أن النصوص تتضمن مجموعة من الأحكام والقواعد مرتبة وموزعة على
تقسيمات معينة قد تكون رئيسية وأخرى فرعية تكمل بعضها.
ولكن بمراجعة النصوص القانونية المحررة لا نجد نموذجا معما معمولاً به من
حيث (الأبواب، الفصول، الأقسام...).

ومثاله دستور 1963 الذي خلى من أي تقسيم منهجي معتمد على خلاف ذلك جاء الدستور 1976، 1989.

وهذا ينعكس أيضا على حجم وعدد المواد التي يتضمنها الدستور.

دستور 1963 احتوى على 77 مادة.

دستور 1976 احتوى على 198.

دستور 1989 احتوى على 167+ ما حكم إنتقالي في مادة واحدة (و التعديل

الدستوري 1996 182 مادة).

وما يصدق على الدستور يصدق على النصوص القانونية الأخيرة.

ثم إن التقسيمات المشار إليها تنظم من خلال محاور ثلاث:

المحور الأول: يخص التعريف بالنص والغايات والأهداف التي يسعى لتحقيقها.

المحور الثاني: يشير إلى المتن في مجموعة من الأحكام.

المحور الثالث: يشير إلى الأحكام الإنتقالية أو الختامية.

المطلب الثاني: الصائغ

لدى الصائغ جملة من المعطيات لا ينبغي عليه إهمالها التي تمثل إختلاف نسبيا في

إعتمادها التي تقتصر على ذكر أهمها:

1- تحديد الأولويات:

وفي هذا يقول البعض: (يفترض أن المشرع لديه فكرة واضحة عن القانون المراد

صياغته، ولكن الواقع في أحيان كثيرة يختلف عن ذلك/ فقد لا يكون لدى المشرع سوى

فكرة غامضة عن المشكلة أو شكوى مفردة في التبسيط من أحد النخبين، وفي تلك

الحالات قد يقوم الصائغ في نهاية الأمر ببلورة أفكار المشروع أو تشكيلها أو حتى غرسها

في الأذهان ثم يقوم بصياغتها).¹

1- آن سيدمان، روبرت سيدمان، تالين ابيسيكري ترجمة مجموعة من المترجمين. الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي (دليل الصائغين). جمهورية مصر العربية، ص 50.

و مادام الصائغ بوضعه مترجما للسياسة في إطارها الصحيح يقول البعض أن الصائغ ينبغي أن يكون ملما بالموضوع، الفكرة أولا، ثم تأتي الكلمات، بينما يرى توريثون أنه لا حاجة بالصائغ أن يعرف أي شيء عن الموضوع، بل يكفي فقط أن يعرف كيفية استخدام الكلمات لكي يبلغ ما كان يجول في عقل الشخص الذي يريد أن يصيغ الفكرة من حيث الشكل والموضوع والكلمات والأفكار التي ينبغي أن تكون مرتبطة ببعضها. بحيث يجب عليه ألا يفصل بينها، لأن تغير الكلمات يغير الفكرة.

2- المسؤولية الأخلاقية للصائغ:

التي يمكن ترجمتها في وعي الصائغ وإدراكه لما يمكن أن يصيغه إنطلاقا من الكفاءات الشخصية التي يتمتع بها. (لا يوجد اليوم من يسن قوانين أكثر من الصائغ التشريعي/ فمن نطاق سلطته وإخفاقه في ممارستها، يكون هذا الصائغ هو بطل عصرنا وشريره في الوقت ذاته، وذلك أن الأخلاق التي تجعل القانون ممكنا في عالمنا التشريعي الأخذ في التوسع، تتجسد في كثير من الأحيان في خلق الصائغ وحده)¹

و لذلك فإن واجبات الصائغ العادية تتجاوز واجباته القانونية، لكونه يقوم بإجراءات تقدم النص في نطاق الصياغة، وهذا الأمر لا يتطلب المهارات الفنية لصياغة مشروع قانون واضح ومناسب من الناحية القانونية، بل يتجاوزها إلى تطلب مهارات تستهدف إحداث صياغة كفيلة بالإستجابة للتحويلات في السلوك المؤسساتي و من هذا المنتطلق فإن نظرة الفقه إلى الصائغ محل تباين وإختلاف وفي هذا الشأن يرى نيتنج: (على الصائغ يدين بالولاء للشعب أو على الأقل إلى ذلك القطاع من الشعب الذي سيحكمه التشريع).²

1- المرجع نفسه، ص 70.

2- المرجع نفسه، ص 71.

بينما يرى بيري (إن الواجب الأساسي للصانع هو إتجاه الإجراءات التشريعية و الهيئة التشريعية في مجملها).¹

3- السرية: إن الصانع مطلوب منه التكتّم وعدم الإفصاح عن المشروع وإبعاده إلى غاية أن يكون جاهزا، لأن عدم السرية قد تحول دون إصداره، أو على الأقل تجعله محل تعديل.

4- الأثر الاجتماعي المتوقع للتشريع: وهذه مسألة في غاية الأهمية، وذلك أن لكل مجتمع قواعد قانونية تحكمه، تكون مستمدة من البيئة الاجتماعية والاقتصادية و الثقافية التي يعيش فيها، أخذا بعين الإعتبار تطلعات الفئة المشمولة بأحكامه: أ- ترجمة السياسات إلى قوانين تسهم بفعالية في حل المشكلات الاجتماعية المفترضة عن طريق الإدارة الرشيدة.

ب- صياغة مشروعات القوانين بلغة واضحة خالية من الالتباس مع ضمان توافقها بشكل مناسب مع مجموعة القوانين القائمة.

ومن أجل تحقيق هذين الهدفين فإنه يقع على عاتق الصانع واجبا مزدوجا: أولا: أن يكون لديه فهم كامل سواء للقوانين ذات الصلة أو المعلومات الأساسية من واقع الظروف التي تشكل السلوكيات القائمة المثيرة للمشكلات والتي لا تقل في أهميتها عن تلك القوانين.

ثانيا: أن يستخدم تلك المعلومات كي يبرهن منطقيا على أن مشاريع القوانين سوف تثبت على الأرجح، فعالية في تنفيذها وتحل المشكلات الاجتماعية بطرق تشجع الإدارة الرشيدة.²

1- المرجع نفسه، ص 71.

2- المرجع نفسه، ص 116.

5- التقرير البحثي المصاحب لفكرة إصدار مشروع قانون: تمكن مهمة هذا التقرير البحثي في:

أولاً: يبرر التقرير البحثي الجيد عملية وضع القرار التي ينتج عنها مشروع القانون.
ثانياً: يعد الإطار العام للتقريبي البحثي بمثابة خريطة لتوجيه الصائفين إلى جمع الأدلة المتاحة.

ثالثاً: يضمن قيام الصائفين بتنظيم تلك الحقائق بأسلوب منطقي للتغلب على المشكلة الاجتماعية التي يهدف إلى معالجتها.

رابعاً: يقول البعض أن التقرير البحثي ينظمه إطار عام قائم على نظرية تشريعية و منهج تشريعي مناسب، فإن هذا التقرير يساعد على التأكد من مشروع القانون قد نتج عن عملية صنع قرار مبني على الاستقلال المستمد من التجربة).1

وبشكل عام فإن التقرير البحثي يشمل:

أ- تحديد المشكلة.

ب- الفرضية التصورية التي تحكمها.

ج- تقديم التفسير المناسب.

د- وضع الحلول.

أما تحويل الأفكار إلى صياغة فإن هذا الأمر تحكمه ضوابط متعلقة بنوعية الصياغة والمصطلح والجملة التي ينبغي أن تكون قصيرة وتوظيف اللغة (بين الديباجة والمتمن والأحكام الختامية والانتقالية) على النحو الذي ذكرنا سلفاً.

1- المرجع نفسه، ص 73.

المبحث الثاني: مفهوم القوانين الأساسية محل الصياغة.

في البداية نشير إلى أن القوانين الأساسية تنصرف أصلاً إلى الدساتير والقوانين العضوية، ولكن قد لا تكون النظرة شكلية فنتجاوز هذا الإطار ذلك أن المذهب موضوعي يعتمد بالمتن للحكم على أن قانوناً ما يندرج ضمن القوانين الأساسية. ومهما يكن من أمر فإن القوانين الأساسية التي نقصدها تشمل الدستور والقانون العضوي والقانون مخطط والقانون الإطار والقانون التوجيهي، والأمر. والتي نتناولها حسب ترتيبها المذكور في مطالب.

المطلب الأول: الدستور.

ذهبت بعض الآراء الغربية إلى القول بأن الدولة التي لا يملك دستوراً تكون خارجة عن إطار القانون ونفس القول يمكن أن يصدق عن الدولة عندما تكون محكومة بظروف استثنائية. لأن الدساتير في ظل هذا الوضع تفقد مكانتها القانونية لأن بقاء الدولة أهم من احترام القانون.

إن المنطلقات التي يلجأ إليها الدول بشأن صياغة الدساتير على نوعين:

- إما أن تعتمد الدولة على الإبقاء على دستور واحد مع إدخال التعديلات اللازمة عليه كلما لزم الأمر، كحالة الدستور الأمريكي لسنة 1789 الذي عدل 25 مرة، مع الإشارة إلى نص التعديلات، في نفس الوثيقة لتعرف الأجيال اللاحقة ما جرى عليه العمل من أول وثيقة على أخرى وثيقة.

- أما الحل الثاني: فيمكن في إصدار دستور لكل مرحلة من المراحل التي تمر بها الدولة، وهذه حالة الدول النامية عموماً والجزائر خاصة التي عرفت ثلاثة دساتير، دستور 1963، ودستور 1976 المعدل (1979، 1980، 1988) ودستور 1989 المعدل (1986).

ففي ظل التصور الأول يقول جانبنا من الفقه (إن طول أعمار دساتير الدول القوية يرجع لمرونتها الموضوعية بشكل واسع ذلك أن المؤسس الدستوري يحدد المسائل الأساسية بصفة عامة جدا، أما تفصيلاتها فهي متروكة للمبادرة التشريعية وهذا ما يجعل هذه الدساتير قابلة لمسايرة تطورات الحياة العملية بشكل مستمر).¹

وهذا على خلاف دساتير الدول النامية وفي مقدمتها الجزائر التي حاولت جاهدة الإمام بكل المسائل الجوهرية وتفصيلاتها من أجل التحكم بشكل كلي في ضبط عمل المؤسسات ولكن تحقيق هذا المسعى المعتمد على الدقة المفرطة في تطويع الوثيقة الدستورية حتى تستجيب لكل الظروف والحالات التي تصادفها قد يقضي على الوثيقة نفسها عن طريق الإلغاء والتعديل.

وهذا ما أدى بالفقيه إلى القول (أن التغيرات الدائمة في الدستور تعكس الصعوبات التي يواجهها الحكام في إيجاد الحلول المقبولة لمشاكل الحكم).²

وهي نفس الفكرة التي عبر عنها الفقيه قائلا: (بالرغم من الاستقرار الدائم فإن التحولات والمرجعيات الدستورية تعكس رغبة البحث عن هياكل وإجراءات أكثر ملائمة للحقائق الاجتماعية والثقافية لكل دولة).³

إن مثل هذه الحقائق يجعل الدساتير مهما كان نوعها غير مستقرة سواء من حيث الإنشاء والتعديل.

إن صياغة الدساتير تنطلق من فكرة مفادها ماذا نريد من الدستور أن يحقق توازن المؤسسات؟ إما عدم توازنها، بتغليب إحداها على الأخرى وإعطائها مركزا ممتازا يهيمن على الدولة؟

1- بوروش سليمة. الإدارة الجزائرية والتحويلات الجديدة ابتداء من سنة 1989. مذكرة ماجستير فرع الإدارة والمالية. كلية الحقوق جامعة الجزائر 2001-2002. ص 119.

2- P. F. Gonidec. Les systèmes politiques africains 2^{ème} partie E G D J, Paris 1974, p 78.

3- Gerard Conac. Les constitutions des états d'afrique et leur effectivité. Edition Economica. Paris 1980. p 386.

هذه الفكرة كانت وراء صياغة الدستور الفرنسي لسنة 1958 إثر الإطاحة بالحكومات المتوالية في ظل الجمهورية الرابعة بسبب حرب الجزائر والوضع الداخلي الفرنسي، فقد تم الإستعانة بالجنرال ديغول الذي كانت له اشتراطات خاصة تبلورت في دستور الجمهورية الخامسة الذي هو لباس مفصل عليه. ورغم أن هذا الدستور جاء ليحل أزمة فإنه قد دام العمل به إلى غاية اليوم. والملاحظة التي ينبغي الإشارة إليها في هذا أن شكل صياغة الدستور لابد أن تستجيب للمسائل التالية:

- 1- ينبغي أن تكون صياغة الدستور مقتضية وموجزة لا تتضمن تفصيلا.
- 2- أن المصطلحات المرتبطة بالصياغة ونوعها يختلف بحسب نوعية الوثيقة، باختلاف الأحكام.
- 3- تنطلق الصياغة من الفكرة الأساسية القاضية بعدم التكرار بإستخدام الإحالات.
- 4- أن تكون الصياغة قائمة على التناسق بين مختلف الأجزاء والربط بينها.
- 5- أن تكون الصياغة محكمة بحيث لا تثير تأويلا أو تفسيراً أو غموضاً.
- 6- أن تكون الصياغة قائمة على استخدام الجمل القصيرة المؤدية المعنى بكل قوة. وإذا حاولنا إسقاط هذه الصياغة في الدستور الجزائري المعدل 1996 فإننا نصل إلى أبداء الملاحظات التالية:

أ- الصياغة الطويلة الواردة في المادة 88 التي تعتبر أطول مادة في الدستور احتوت على تفصيلات مملة بحيث راحت تفترض فرضيات نحن في غنى عنها، الشغور والشغور المرتبط بشغور وقضية الإجماع في إثباته لدى المجلس الدستوري وعلاقة ذلك بالبرلمان بمجلسيه.

وكان على المشرع الدستوري أن يعالج هذا المشكل بأحد الحلين التاليين:

- تعيين نائب للرئيس.

- أو تحديد الأشخاص الذين يتولون منصب رئيس الدولة دون ربطهم بمجالات شغور منصب رئيسي الجمهورية (المرض المزمن، الوفاة، الاستقالة، والشغور المرتبط بأحد هذه الحالات).

ب- الصياغة المذكورة في مجال الإصدار (المادة 174/2 و المادة 182).

ج- الصياغة غير المقبولة (المادة 172/2) القاضية بعدم عرض مشروع تعديل الدستور على الشعب في نفس الفترة التشريعية معني ذلك أنه يمكن عرضه من جديد في فترة تشريعية أخرى، وسبب عدم المقبولية أن الشعب استفتى فيه ورفضه، فكيف يتم عرضه من جديد عليه؟

ونفس الحكم يسري على المادة 176 التي حرمت الشعب من حقه الطبيعي السيد في الاستفتاء.

وتكرر الإجراء أيضا في المادة 174، التي تظهران موافقة البرلمان على مشروع تعديل الدستور يتم بنفس الصيغة الخاصة بالقوانين العادية، مع العلم أن إقرار القانون العضوي يتم بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، وبالأغلبية 4/3 أعضاء مجلس الأمة.

فكيف يعقل أن نصا أدنى مرتبة من الدستور يحظى بأهمية أفضل من الدستور بصدد الإجراءات المعتمدة في الموافقة عليه؟

كما أن الصياغة غير المقبولة شملت نص المادة 181 المنظمة لقاعدة «القرعة» التي لا تصلح قاعدة دستورية. وكان يمكن اللجوء إلى قاعدة (الجدارة، الكفاءة) لتحل محلها.

ونفس الكلام يصدق على نص المادة 180/3.

د- الصياغة الفاقدة للتناسق: تبني المشرع الدستوري الرقابة السياسية الدستورية القوانين وإشرك القضاة في تشكيله المجلس الدستوري، وهو موقف جعل من رقابة المجلس واقعة بين الرقابة السياسية والرقابة القانونية.

ثم إنه كان يجب على المشرع أن يربط بين نصي المادتين 165 و 168 حيث أن نص المادة الأولى تظهر الطريقة التي يتداول مجلس المجلس الدستوري (بقرار أو رأي) في حين أن نص المادة 168 يتم دائما برأي دون وجود ربط بينهما

هـ- الصياغة المهجورة أو المجمدة: ذلك أن التعديل الدستوري لسنة 1996 قد مضى عليه 11 سنة ولم يتم العمل بنص المادة 158 التي لم تؤسس بعد (محكمة العدل العليا للدولة) وكذلك المادة 152/4 الخاصة بمحكمة التنازع والمادة 160/2 التي تقر للبرلمان حق التصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانه السنة الحالية من قبل كل غرفة من البرلمان، حيث أن هذه المادة قد تم العمل بها لمدة سنتين أو ثلاث.

وهو نفس القول يصدق على نص المادة 174 الخاصة بالتعديل الدستوري لسنة 1996 الذي لم يعرض على موافقة البرلمان.

و المجال لا يتسع للتكلم عن كل النقائص الخاصة بالصياغة الدستورية، لهذا فضلت الإشارة إلى بعض منها فقط على النحو الذي كرت.

المطلب الثاني: القانون العضوي

أشرنا إلى أن القواعد الدستورية يجب أن تكون مقتضية وموجزة وهذا ما يكون أحيانا سببا في غموضها لهذا يقول البعض أن القانون العضوي يأتي لإزالة هذا النوع من الغموض والإبهام عن طريق التكيف والتفسير للقواعد الدستورية.

ومؤدى هذا الكلام في نظر البعض أن القواعد الدستورية لا تحتكر تنظيم المواضيع الهامة في الدولة بل يشاركها في ذلك القانون العضوي: (وهكذا فإنه يضمن الواقعية

و المرونة دون إهدار القيم الدستورية الثابتة و المستقرة، لأن القانون العضوي و نظرا لطبيعته الدستورية الخاصة و الإجراءات الصارمة و الدقيقة التي يخضع لها في عملية سنه و إصداره، فإنه يتميز بالثبات و الإستقرار في تفسير و ملائمة و تكييف أحكام الدستور و تحضير إجراءات و شروط و ظروف و عوامل تطبيقه بصورة سليمة من هذا المنظور فإن القانون العضوي أصبح يمثل الإطار الأساسي الأمثل لتحديد محتوى و أهداف الدستور).¹

وبهذا فالقانون العضوي هو (تلك القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي صغها عليها الدستور، وهي مجموعة من الأحكام التي تكمل الدستور فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة، بالرغم من أنها تخضع لنفس الإجراءات و الشكليات التي يخضع لها القانون العادي، إلا إنها تسن و تصدر في ظل إجراءات خاصة متميزة).²

و يعد الدستور الفرنسي لسنة 1848 الأصل التاريخي لظهور و تنظيم القوانين العضوية التي لم تعرفها الجزائر إلا بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 1996 في المادة 123 منه.

وقد كان أصل الفكرة حينها ليس البحث عن أداة جديدة لصياغة القوانين وإنما كان الهدف من ذلك هو السعي نحو البحث عن وسيلة لتدعيم و تقوية المركز القانوني للبرلمان في احتكار المجال التشريعي فوجد في القانون العضوي فرصة و مجالا جديدا للتشريع.³

1 - Jean Pierre Camby/ La loi organique de 1958. in RDP 1989/4, Paris. P 1402.

2- د. عوابدي عمار. فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان و العلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة. الفكر البرلماني العدد التاسع. مارس 2003. ص 13.

- غزلان سليمة فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996. مذكرة للحصول على شهادة الماجستير. فرع الإدارة و المالية. كلية الحقوق. جامعة الجزائر. 2001-2002. ص 14 وما بعدها.

3- رابحي حسن. مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري. أطروحة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة الجزائر 2007-2008. ص 189.

وبإلقاء نظرة عامة عن القوانين العضوية التي شهدتها الدول فإننا لا نجد سياسة واضحة بشأنها فإذا رجعنا للدستور الإسباني الصادر 1978 لوجدناه قد جعل من القوانين العضوية المنظمة بموجب المادة 81 قاصرة على الحريات والحقوق الأساسية والمصادقة على أنظمة المناطق المستقلة والنظام الانتخابي العام أما في الدستور الفرنسي لسنة 1958 فقد نظم القوانين العضوية بموجب المادة 46 التي أضفى عليها طبيعة خاصة من حيث التصويت والتعديل ...

أما في الجزائر فإن القوانين العضوية وإجراءاتها يكتنفها نوع من التعقيد التي تتم الموافقة عليها بموافقة الأغلبية المطلقة للغرفة الأولى وتوافر نصاب 4/3 لأصوات أعضاء الغرفة الثانية، على أن تكون مشمولة بالرقابة الوجوبية للمجلس الدستوري قبل المصادقة عليها.

ومجالات القوانين العضوية محددة سلفا على سبيل الحصر في الدستور التي إحتوتها المادة 123 بشكل عام.

وما يلاحظ على هذا عدم وجود معيار موضوعي يحدد مجال التشريع بالقوانين العضوية على خلاف إسبانيا، ذلك أن مواضيع القانون العضوي متباينة ومختلفة ومتنوعة.

وحسب البعض فإن تنظيم المشرع للقوانين العضوية قد ساهم إلى حد كبير بالتخفيف عن الدستور، مادام أنه قد نظم مواضيع متشابهة لتلك التي نظمها الدستور مع سهولة تعديله على خلاف أحكام الدستور التي تتميز بالشدة والتعقيد من حيث إجراءات التعديل.

لهذا فإن القانون العضوي متميز بنوع من المرونة لكونه قادرا على الإستجابة للتطورات الحاصلة.

وبالرجوع لنص المادة 123 و الأحكام الأخرى المنظمة للقوانين العضوية نجد أن الصياغة لم تكن محكمة حيث يقضي نص هذه المادة (إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.

- نظام الانتخابات.

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.

- القانون المتعلق بالإعلام.

- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.

- القانون المتعلق بقوانين المالية.

- القانون (المتعلق بالأمن الوطني).

أما بقية المواد الأخرى فهي 89/3، 92، 103، 108، 112، 115/1، 116، 120/9، 153، 157، 165، 158/2، 180.

إن هذه المواد تضاف ضمن المحاور المذكورة في المادة 123 ولا داعي لتكرارها إلا استثناء، حيث عن المواد 84/3، 103، 112 تخص قانون الانتخابات. أما المواد 92، 115، 108/2، 153، 120، 116، 157، 158 تخص تنظيم السلطات العمومية وعملها ويصدق على المواد 153، 157، 158 التنظيم القضائي فلا يبقى إلا نص المادتين 165/2 و 180.

إن المواضيع التي يتناولها القانون ليست موازية ومستقلة ومنفصلة عن الدستور، وذلك أ، سنده الدستور، على خلاف الدستور الذي ليس له سند في وجوده.

المطلب الثالث: الأوامر

لقد إستحدث التشريع عن طريق الأوامر لمواجهة حالة شغور منصب رئيس الجمهورية أو سبب إعلان الحالة الاستثنائية بسبب شغور البرلمان. والأوامر لها طبقة تشريعية من جانبين:

- من الناحية الشكلية لا تختلف أهدافها متدرج ضمن المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية.

- أما من الناحية الموضوعية فإنها على خلاف ذلك حيث أن رئيس الجمهورية يشرع عن طريق الأوامر في المجال المحجوز للبرلمان.

و من هذه الزاوية فإن الأوامر لها صفة مزدوجة و مختلطة و قد إرتبط وجودها بالدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي تناولها في المادة 38 منه وهذا ما جعل الفقيه يقول (إن المادة 38 من الدستور قد حولت وظيفة الرئيس من حكم بين السلطات إلى حكومة حقيقة)¹

و حسب المادة 38 من الدستور لا يمكن للحكومة أن تشرع وفق الأمر إلا عن طريق طلب تتقدم به إلى البرلمان ملتمسة منه تفويضا بالتشريع لمدة محدودة شريطة أن يتم اتخاذها بمناسبة انعقاد مجلس الوزراء بعد إستشارة مجلس الدولة ولهذا فإن تدخل السلطات التشريعية بواسطة الأوامر سيجعل السلطة التنفيذية هي المشرع الأصلي و البرلمان هو الاستثناء فضلا عن المجال المحجوز لها وهو التنظيم.

مع العلم أن الأوامر في الأصل تعتبر مجرد أعمال إدارية، لكن موافقة البرلمان عليها يجعل لها مكانة القانون وقوته أما في حالة إلغائها فإنها تفقد كل قيمة قانونية لها. و السؤال الذي يطرح ما مصير المراكز القانونية التي نشأت في ظل الأوامر بعد إلغائها تقضي القاعدة العامة بأن الأوامر في حالة إلغائها يقتصر أثرها على المستقبل و لا تتأثر المراكز القانونية التي نشأت في ظلها.

لكن هذا الطرح يجب أن يميز بين الأوامر الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية (لوائح الضرورة) في حالة إلغائها فإنها تسري بأثر رجعي، بينما اللوائح التفويضية (الأوامر في ظل الحالة العادية بسبب أن البرلمان غير منعقد (بين دوراته) أو سبب لأن البرلمان منحل. فإنها نسري بأثر فوري.

1- المرجع نفسه.

لكن المشكل الحقيقي في ظل الدستور الجزائري يطرح مسألة صياغة

1- إن تناول البرلمان للأوامر يقتصر دوره على الموافقة عليها دون مناقشتها.

2- ليس هناك أي إلزام على رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان في أول جلسة له أو في أي تاريخ لاحق.

3- ما هو الجزاء المترتب على عدم عرض الرئيس للأوامر على البرلمان، الدستور لا يتضمن إجابة. ثم إن المشكل القانوني المتولد عن ذلك ما هي القيمة القانونية لهذه الأوامر ما دام أنها لم تعرض على البرلمان؟

هذا الموقف الذي إعتمده المشرع الجزائري جعل مسألة الأوامر تثير إشكالات كثيرة وهذا على خلاف المشرع المصري الذي أوجب على البرلمان خلال 15 يوما بين تاريخ صدورها إذا كان البرلمان قائما. وإن كان البرلمان منحلا وجب عرضها في أول جلسة ينعقد فيها.

وأضاف إلى ذلك أنه في حالة عدم عرض الرئيس هذه الأوامر على البرلمان أو في حالة عدم موافقته عليها تفقد قيمتها من يوم صدورها.¹

وهي نفس الفكرة التي توصل إليها المشرع الفرنسي الذي أقر بأنه في حالة عدم عرض الأوامر على البرلمان فإنها تعتبر عديمة القيمة وكذلك الحال بالنسبة إذا انتهى أجل التفويض ولم تعرض الأوامر على البرلمان.

ثم إن الدستور الجزائري جعل من الرئيس صاحب إختصاص أصيل في مجال الأوامر سواء في دستور 1976 أو التعديل الدستور 1996 خاص إذا علمنا أن دورة البرلمان بمقتضى دستور 1976 تدوم 21 يوما ويبقى المجال واسعا لرئيس الجمهورية حتى يشرع طيلة الفترة المتبقية.

1- خنيش بغداد. المؤسسات الدستورية في الظروف الاستثنائية. مذكرة للحصول على شهادة الماجستير. فرع القانون الدستوري والتنظيم السياسي. كلية الحقوق. جامعة الجزائر 2002. ص 118.

وقد كان الدستور الجزائري لسنة 1963 أكثر أحكاما من الدساتير التي جاءت تاليه له وهذا ما ورد في المادة 58 منه التي نصت على أنه (يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المجلس الوطني أن يفوض له فترة زمنية محدودة حق إتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر) يتضح أن المشرع طالما أنه اعترف بأن البرلمان هو صاحب التشريع الأصلي فقد قيد الأوامر التي يمكن أن يصدرها الرئيس بجملة من القيود:

- 1- أن هذه اللوائح لا تصدر الأمن قبل الرئيس شخصيا.
 - 2- إلزام الرئيس بمجال التفويض الذي طلبه، فلا يجوز أن يشرع خارجه وإلا كان العمل باطلا. لأن البرلمان يكون قد تنازل عن جزء من صلاحيته لرئيس الجمهورية في مجال محدد، لأن لتفويض العام غير مقبول.
 - 3- أن يتم التفويض خلال فترة زمنية محدودة، يعود بعدها الاختصاص إلى البرلمان بإعتباره صاحب الإختصاص الأصلي، و عليه إذا لم تحدد المدة كان التفويض باطلا. وهذه المدة هي 3 أشهر لا غير.
 - 4- لا تلجأ السلطة التنفيذية إلى طلب التفويض إلا إذا كانت هناك ظروف تبررها ويترتب على ذلك أنه لا تفويض في ظل ظروف عادية.
 - 5- ضرورة عرض هذه الأوامر على البرلمان قبل انتهاء ثلاثة أشهر.
- لكن دستور 1989 المعدل 1996 كان بعيد كل البعد عن هذه الصياغة التي جعلت رئيس الجمهورية صاحب إختصاص أصيل في مجال الأوامر وهو يشكل لجزء من إختصاصات البرلمان المعتادة

فضلا من ذلك كان يمكن الاستغناء عن اللجوء إلى التشريع بواسطة الأمر. يتم اللجوء إلى نص المادة 118 التي تخول الرئيس دعوة البرلمان للإنعقاد بطلب منه أو بطلب من رئيس الحكومة إلى رئيس الجمهورية أو بطلب من 2/3 أعضاء المجلس الوطني

الشعبي علما أن الرئيس يمكن أن يلجأ إلى التشريع بواسطة الأوامر في ثلاث حالات:

- ما بين دورات إنعقاد المجلس (كل دورة تدوم حوالي 4 أشهر)
 - عندما يكون المجلس منحلا.
 - مرور 75 يوما دون أن يصادق البرلمان على قانون المالية فيتولى الرئيس إصداره عن طريق أمر، وهنا الرئيس لا يشرع وإنما يقتصره تدخله على الإصدار فقط.
- يتضح أن صياغة المادة 124 في دستور 1989 قد بينت أنه لم تعد هناك فائدة تذكر في التمييز بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي إذا كانت السلطة التنفيذية تشرع بأوامر في مجالات ترجع أصلا للبرلمان.
- ثم عن الحكم الإنتقالي الذي تضمنته المادة 179 تجعل من رئيس الجمهورية مشرعا بواسطة الأوامر حتى في مجال القوانين العضوية؟
- وهذا ما يبين عدم وجود معيار تمييز واحد بين مختلف النصوص القانونية السارية المفعول.

المطلب الرابع: القوانين الأساسية الأخرى

إن القوانين الأساسية المتبقية تشمل حصريا:

- المخطط.
 - القانون الإطار.
 - القانون التوجيهي.
- كقاعدة عامة إن مثل هذه القوانين تختلف النظرة إليها من الجانب التشكيلي والجانب الموضوعي. ذلك أن النظرة إليها من الناحية الشكلية تعتبر مجرد قوانين عادية لا غير و عليه لا يمكن أن تصنف ضمن القوانين الأساسية، لكن من الناحية الموضوعية إن هذا النوع من القوانين هي ذات طابع غير مألوف، بمعنى أن المشرع لا يلجأ إليها بشكل

عاد وإنما يتولى إصدارها إلا عندما تكون له غايات محددة. فضلا عن ذلك فإنها تحتوي على أحكام في غاية الأهمية مما يجعلها تضاف ضمن القوانين الأساسية بالنظر للصفة التشريعية التي تتسم بها رغم أن الحكومة هي التي تقوم بتحضيرها.

1- المخطط:

الأصل أن الوثيقة التي تتضمن المخطط هي وثيقة تشريعية باعتبارها صادرة عن البرلمان، وعملا حكوميا بالنظر لأنها تم تحضيرها من قبل الحكومة التي تتضمن جانبين:

- الجانب التشريعي.

- الجانب التقني المالي.

ذلك أن مصادقة البرلمان على مثل هذا النوع من العمل القانوني يتطلب المصادقة على نفقات مالية لإنجازه، الذي يتطلب تتبع البرلمان له سنويا إلى غاية إنتهاء المخطط وتحقيق الغرض الذي وجد من أجله.

وقبل عرض المخطط على البرلمان تتم دراسته من قبل جهات مختلفة كلجان التخطيط والإحصاء والمجلس الإقتصادي والاجتماعي والوزارات المعنية ومختلف الأجهزة الإدارية كالمركز الوطني للإحصاء...1

إن مثل هذه الأجهزة تتقدم بإقتراحاتها بشأن ذلك المخطط إلى غاية أن تصل صياغته إلى شكلها النهائي التي تتحكم فيه الحكومة لكونها هي التي تتولى تنفيذه.

والسند القانوني للمخطط يرجع لنص المادة 15/151 من دستور 1976 و المادة 11/122 من دستور 1989.

والملاحظ أن المجالات التي يشملها المخطط هي نفسها التي يشملها التفنين، لكن أهمية المخطط في نظر السلطة تتجاوز أهمية القوانين العادية لكون الدولة تعلق آمالا كبيرة على ذلك المخطط في تحول المجتمع وتحضيره لمرحلة أخرى.

1- رابحي حسن، المرجع السابق، ص 205.

و من خلال فكرة تحول المجتمع فإن المخطط يقترب أو يشبه الميثاق مادام أنه يحدد البرامج المستقبلية للدولة من النواحي الإقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و بذلك يتجاوز الميثاق المخطط من الناحيتين الإيديولوجية و السياسية، وهذا ما يجعلنا نقول أن المخطط في الأصل جزء من الميثاق لكنه وثيقة قانونية تدير الدولة خلال خطة معينة يتم تعبئة جميع الطاقات التي تملكها الدولة.

وطالما أن للمخطط أهمية كبيرة في نظر الدولة فإنه يتم صياغته في كم هائل من المواد التي تجسد التحولات التي تطرأ على المجتمع.

2- القانون الإطار:

يمكن تعريف القانون الإطار بأنه ذلك التشريع الصادر عن البرلمان في إطار اختصاصه المألوفة وفقا لأحكام الدستور التي تتولى معالجة واسعة ومختلفة. ويعتبر قانون المالية النموذج الأمثل للقانون الإطار الذي ينظم الدورة الإقتصادية خلال سنة مالية ما، الذي تقوم بإعداده الحكومة و يقوم البرلمان بالموافقة عليه بعد إدخال تعديلات عليه.

إن صياغة القانون الإطار خاصة قانون المالية يعتبر مسألة في غاية الصعوبة لأنه يقيم نوعا من التوازن بين النفقات و الإيرادات العامة و كذلك النصوص القانونية الكثيرة المصاحبة لتنفيذه في جانبها الأصلي و جانبه التكميلي.

و قد سمي القانون الإطار بهذه التسمية لأن النصوص القانونية الأخرى تستمد منه مرجعيتها ومدلولها وأهدافها وأحيانا الاستثناءات الواردة عليه، فالعلاقة بين هذه القوانين و القانون الإطار هي علاقة تبعية¹.

و بهذا الوصف فإن القانون الإطار وإن كان قانونا عاديا إلا أنه يشكل منطلقا لتشريعات أخرى التي تستمد شرعيتها منه أو تقيد بعض التشريعات بموجبه بإعتباره قانونا يقيد القانون العام.

1 - المرجع نفسه، ص 209.

و القانون الإطار يمر بإجراءات طويلة معقدة تجعل من الصعب صياغته بشكل دقيق ثم إن إحترام هذه الدقة قد يعطل هذا العمل المرتبط بميزانية الدولة التي يمكن أن تتأثر تأثيرا كبيرا نتيجة أي تقدير خاطئ يعتبره. وهذا ما يجعل قانون المالية وإن كان تشريعا عاديا إلا أنه من نوع خاص لأنه يحتاج لنصوص قانونية كثيرة من أجل تنفيذه.

3- القانون التوجيهي:

إن القانون التوجيهي هو قانون عاد لكنه له أهمية خاصة بإعتباره يتضمن عادة حركة إصلاح لقطاع معين أو قطاعات معينة، حتى يتمكن ذلك القطاع من أن يواكب التطورات الحاصلة في قطاعات أخرى.

وهذا ما يتطلب من الدولة من أجل القيام بهذه المهمة أن تصدر مجموعة من النصوص القانونية التي تستهدف تهيئة الأرضية العامة لنفاذ ذلك القانون التوجيهي الذي يحتاج إلى قدر كبير من تدخل السلطة التنفيذية لموجب التنظيم.

فالقانون التوجيهي الخاص بالمؤسسات الاقتصادية العمومية لسنة 1988 تطلب من أجل تنفيذه إصدار مجموعة من النصوص القانونية مثل قانون التخطيط وقوانين صناديق المساهمة و تعديل القانون التجاري وتوجيه جديد للاستثمارات الاقتصادية الوطنية وقانون النقد والقرض، التي تم إصدار جزء منها في نفس تاريخ إصدار القانون التوجيهي لأنه لا يمكن أن ينفذ بدونها وأخرى جرى إصدارها في تاريخ لاحق لأنها تشكل معه مجموعة من القوانين المتكاملة فيما بينها.

فالقانون التوجيهي يستمد محتواه من تشريع خارجي عنه، ولكن القانون التوجيهي هنا يشكل ويلعب دور المصدر.

إن هذه القوانين المذكورة لم تنل حقها من الدراسة في المجال الفقهي حيث ظلت دراستها مقتضبة. ثم أن الطابع الاستثنائي لإستعمالها فقدتها أهمية، ذلك أن الدراسات القانونية و المشروعات أغلبهم يجهلون كنه هذه التشريعات و من ثمة احتار الفقه في إيجاد مكانه قانونية لها إستنادا لقاعدة تدرج القوانين التي ظلت تشكل فراغات قانونية بصدها عدا بعض المحاولات المحتشمة التي لم تحظى بإجماع حولها.

خاتمة:

الملاحظة أنه نتيجة لتحديد وصياغة القوانين إن نجم عنها زيادة كمية في التشريعات وتسريع وتيرة الإنتاج القاعدي.

وبمناسبة التحقيق البرلماني الذي جرى سنة في فرنسا فإن الأمانة العامة للحكومة قد زادت من التخزين القانوني (كثرة النصوص التشريعية) إذ حتى تاريخ 13/03/1995 تبين أنه تم إصدار أكثر من 7657 قانون.

و يكاد يكون العمل مماثلاً في المجال التنظيمي و هذا يظهر التطور غير العادي للقواعد القانوني، وهي نفس النتيجة التي توصل إليها مجلس الدولة الفرنسي سنة 1991، دون أن تدرك أية مؤسسة أن هناك تضخمات في عدد التشريعات التي تصدرها كل سنة.¹

و بنفس الواقعية فإن التحقيق البرلمان المشار إليه سنة 1995، لأظهر في مجال القانون الاسمي بأن نسبة التخزين قد قدرت 22445 تنظيم، و 1675 تعليمة، و 1198 إتفاق، و 185 توصية اللجنة و مجلس الوزراء و 291 قرار من مجلس الدولة و 678 إعلان من اللجنة المذكورة.²

و هذا كذلك أن مشاريع القوانين في الدول الديمقراطية تحاول أن تستجيب للمتطلبات الاجتماعية وتترجم المجال الواسع لإصدار مشاريع القوانين. وهذا ما جعل مجلس الدولة الفرنسي يصرح في تقريره لسنة 1991 بصدد سن أو إنتاج القواعد القانونية *un bon ministre c'est d'abord un ministre qui fait des textes*

و بذلك يظل التشريع الفكرة المفضلة للحكومة بغض النظر عن كثرته التي تجعل الفقه متبايناً حول الحكم عليها من حيث إيجابياته وسلبياته من خلال تقييمه له.

ثم إن التضخم القانوني ينعكس على عدم الإستقرار القانوني ويهدد المبادئ العامة للقانون) حيث أن كثرة القواعد القانونية تقتل القاعدة، بحيث أن التضخم يفقد

1 - Catherine Bergeal. Savoir rédiger un texte normatif, Berger Levrault. Paris 2001, p20/

2 - Ibid. p 25.

القاعدة قيمتها حيث أن القانون عندما يثرثر فإن المواطن لا يعيره إهتماما في السمع
Quand le droit bavarde le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite.¹

وفي تقرير مجلس الدولة الفرنسي لسنة 1991 تبين أن القاعدة تصبح غير محترمة
لأن المواطن لم يعد قادرا على مسايرة مختلف تغييراتها، ثم أن المؤسسات العامة لا
تهتم كثيرا بتطبيق القوانين التي سنتها والتساؤل الذي يمكن أن يثار هو مدى أهمية
التصويت على قانون جديد إذا كانت الإدارة متأخرة في تنفيذه، بحيث لم تصدر
النصوص التنظيمية الكفيلة بتنفيذ أحكامه.

زيادة على ذلك فإن إصدار الإدارة لعدد كبير من التنظيمات قد يطغى على القواعد
القانونية التي يتضمنها القانون فيؤدي إلى إفراغ محتواه، ثم أن مراحل إعداد النص
القانوني سيؤدي حتما إلى وجود هفوات في الصياغة التي تتخذ أشكالا مختلفة.
يضاف إلى هذا أن النصوص القانونية قد تحيل على التنظيم بصدد نفاذها، وقد
لا يصدر التنظيم بتاتا فيؤدي هذا إلى تعطيل العمل بذلك النص.

ومن أجل القضاء على بعض النقائص أصدر الوزير الأول في فرنسا بتاريخ 12/21/
1995 منشورا تقرر فيه بأن مشاريع القوانين ابتداء من 01/01/1996 و المراسيم
إبتداء من 01/07/1996 يجب أ، تكون مصحوبة بدراسة تظهر إيجابيات الموافقة على
المشروع الصادر.²

فضلا عما تقدم فإن الدراسة الإستخلاصية للصياغة تظهر هناك عدة هفوات منها
التداخل، الغموض، التأويل، سوء الصياغة، التكرار... مما يجعل التوازن مختلا بين
إصدار النصوص وصياغتها.

1 - Ibid. p 26.

2 - Ibid. p 33.